

**AMAN**  
Transparency Palestine



دراسة حول  
**إدارة مخاطر الفساد في تأجير أراضي الدولة في  
الضفة الغربية**

سلسلة تقارير رقم 275



2023

AMAN  
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

دراسة حول

**إدارة مخاطر الفساد في تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية**

2023

AMAN  
Transparency Palestine



## الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث رافع يوسف صلاحات لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق ائتلاف أمان الذي عمل على مراجعة الدراسة وتحريرها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. تقييم إدارة مخاطر الفساد في تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في الدراسة، ولا يتحمل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

## فهرس المحتويات

5	الملخص التنفيذي
8	1 المقدمة
11	2 الإطار التشريعي والمؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية
11	2.1 الإطار التشريعي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية
14	2.2 الإطار المؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية
17	3 إدارة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة
17	3.1 خارطة الإجراءات المتعلقة بعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية
20	3.2 تقييم مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة
27	3.3 مواجهة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة
30	3.4 مصفوفة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة
32	4 الاستخلاصات والتوصيات
32	4.1 الاستخلاصات
33	4.2 التوصيات
35	المصادر والمراجع



## الملخص التنفيذي

تعتبر عملية تأجير أراضي الدولة أمراً حيوياً في إدارة الممتلكات العامة وتحقيق أهداف التنمية الوطنية، إلا أنّ هناك مجموعة من الإشكاليات والتحديات التي تهدد شفافية ونزاهة هذه العملية. وتحتل قضايا مخاطر الفساد مكانة مهمة في هذا السياق، وهذا ما يتطلب إبراز أهم مكامن الخلل في عملية تأجير الأراضي التي تشكل احتمالية انحراف نحو الفساد، إذ يمكن أن تؤدي الانحرافات في إجراءات تأجير أراضي الدولة إلى إحداث أضرار جسيمة على مستوى المجتمع والاقتصاد.

تهدف الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية وبيان مدى احتمالية حصولها ودرجة تأثيرها وخاصة أثرها في إيرادات الخزينة العامة، ومن ثم الخروج بتوصيات تساعد المسؤولين عن الإشراف على إدارة الدولة بشكل عام والمسؤولين عن عقود التأجير لأراضي الدولة والمسؤولين عن إدارة المخاطر بشكل خاص في تفايدي هذه المخاطر، ما ينعكس إيجاباً على إدارة المال العام ويحول دون إساءة استغلاله، إضافة إلى تمكين العاملين من مواجهة حالات الفساد عند تعرّضهم لها أثناء قيامهم بأعمالهم وانخراطهم في تقديم الخدمة المكلفين بها.

استندت هذه الدراسة إلى المنهج العلمي التحليلي الذي طوّره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، والذي يقوم على تحديد مخاطر الفساد من خلال التعرف على القرارات الإدارية المهمة التي تدخل في إجراءات العمل، وتحديد الانحرافات في القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسة، وتحليل مضمون خارطة الإجراءات والقرارات المنشئة من حيث منهجية مخاطر الفساد والانحراف بالقرار الإداري، ومدى احتمالية الانحراف، وتأثيره، وتوصيات المعالجة للحد من مخاطر الفساد.

أما أبرز الاستخلاصات التي توصلت إليها الدراسة فتتمثل فيما يلي:

1. جاء القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة بهدف حصر وتحديد أملاك الدولة وإدارتها على نحو أفضل من جهة، ومن جهة أخرى لتحديد وتنظيم آليات التصرف بها وتمييزها من خلال لجنة «إدارة أملاك الدولة»، وبالتالي أصبحت صلاحيات سلطة الأراضي وإدارة أملاك الدولة بالأخص صلاحيات إدارية محكومة بقرارات هذه اللجنة.
2. أتاح سريان التشريعات القديمة فرصاً لتهاون البعض في القيام بواجبات الوظيفة والمتاجرة بالنفوذ، أو إساءة استعمال السلطة، أو المحاباة والواسطة والمحسوبية أو استثمار الوظيفة، في بعض عقود تأجير أراضي الدولة.
3. تأجير أراضي الدولة بناءً على طلب شخصي من دون الإعلان عن ذلك، والاعتماد على رؤية لجنة إدارة أملاك الدولة - في ظل تعدد جهات الاستلام، وعدم وجود دليل إجراءات ونموذج لطلب الاستئجار ورقياً أو/ وإلكترونياً، وعدم وجود ضمانات لاستلام الطلب - حيث يشكل الاعتماد على الخبرة الشخصية للعديد من الموظفين خطراً في انحراف القرار الإداري.
4. تخلو عملية التخمين من التدابير والإجراءات التي تحد من مخاطر الفساد. وقد تشكل أحد الانحرافات المحتملة في القرار الإداري، لا سيّما في حال تأجير أراضي الدولة من دون وجود معايير وضوابط موحدة لعملية التخمين، أو احتمالية توفر مخمّنين مؤهلين في موضوع التخمين، ومدى تطبيق المخمّن لمعايير ملزمة وشفافة، كون هذه العملية قد تعتمد على سلطة المخمّن التقديرية، وكذلك الأمر في حال تشكيل لجان التخمين من دون تدويرها.
5. عدم وجود دليل إجراءات تفصيلي يبين الخطوات التفصيلية والنماذج اللازمة، والأوراق والبيانات والمستندات المطلوبة لعملية تأجير الأراضي وآلية وخطوات إعداد ملف للأرض ومحتوياته بناءً على طلب الاستئجار والمتابعة إلكترونياً. ما يتيح احتمالية تقديم طلبات غير مكتملة أو غير صحيحة، فالإجراءات تعتمد على

الخبرة الشخصية للموظفين العاملين في الإدارة العامة لأمالك الدولة أو الدوائر والأقسام التابعة لها في مختلف مكاتب سلطة الأراضي المنتشرة في المحافظات.

6. ما زال القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 المتعلق بإدارة أملاك الدولة يفتقر تطبيق ذراعه التنفيذي، المتمثل بنظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، بالإضافة إلى أنظمة أخرى يتوجب اعتمادها من قبل مجلس الوزراء بناءً على المتطلبات والإحالة إلى نصوص القرار بقانون. كعمل لجنة إدارة الأملاك واختيار أعضائها ومؤهلاتهم وآلية اجتماعاتها، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تداخل وعدم وضوح في صلاحيات اللجنة، فقرار لجنة إدارة أملاك الدولة يتخذ بناءً على معطيات تخضع لخبرة أعضائها، وبناءً على الممارسات الموروثة من تشريعات أو ما جرى العمل به سابقاً.

7. اتخاذ قرار أو توصية بتأجير أراضي الدولة من قبل لجنة إدارة أملاك الدولة بدون مزايا علني، يُمكن أن يثير قضايا تتعلق بنزاهة وشفافية عملية التأجير، ويشكل انحرافاً في القرار الذي يحمل أثراً كبيراً في عدالة عمليات الإيجار، كما أنه يؤثر بشكل كبير في الموارد المالية للدولة، إذ من الممكن تأجير الأراضي بأسعار أقل من القيمة العادلة، كتقديم ثمن بدل الإيجار بدون تحقيق أفضل قيمة للخزينة العامة، ما يؤدي إلى خطر الفساد.

8. اعتماد توصية لجنة إدارة أملاك الدولة لتأجير أرض أو إعادة النظر فيها مرة أخرى من دون آلية واضحة مسببة من قبل رئيس سلطة الأراضي، وعدم وجود معايير ومحددات يرتكز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أراضي الدولة بدون ضرورة اعتماده من مجلس الوزراء.

9. لا توجد معايير محددة لقرار مجلس الوزراء في اعتماد أو عدم اعتماد توصية لجنة إدارة الأملاك في عملية التأجير، والأثر المترتب على ذلك وعدم الاعتراض على القرار بعد صدوره.

أما أهم التوصيات لتحسين إدارة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة فقد تمثلت فيما يلي:

1. الإعلان عن تأجير أيّ قطعة أرضٍ للدولة وفقاً لنظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، ولخطوات تفصيلية يتم اعتمادها في دليل الإجراءات تبدأ من سياسة الحكومة في عملية التأجير.

2. تطوير دليل إجراءات تفصيلي يوضح الخطوات والنماذج اللازمة لتقديم الطلبات وإعداد ملفات الأرض المراد تأجيرها، وخطوات الاستلام ورقياً وإلكترونياً من خلال برنامج عبر الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، وآلية المتابعة لمقدم الطلب، وذلك لزيادة الكفاءة والدقة في عملية تأجير الأراضي، وضمان نزاهة وشفافية إجراءات تأجير أراضي الدولة.

3. نشر دليل الإجراءات التفصيلي حول عملية تأجير الأراضي بشكل علني ومتاح للجمهور، بما يشمل نشر المعايير والشروط والإجراءات المتعلقة بتقديم الطلبات وآلية المتابعة.

4. اعتماد مشروع التسجيل العقاري في سلطة الأراضي الذي سيكون من أهم مخرجاته اعتماد معايير ومنهجيات للتخمين العقاري تضمن عدم وجود تدخل بشري في آلية التخمين والاقتصار على إدخال بيانات محددة للوصول إلى القيمة الحقيقية لأيّ عقار.

5. الضرورة الملحة لتطبيق نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م وفقاً لمتطلبات القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 المتعلق بإدارة أملاك الدولة، واعتماد لائحة تحدد آليات عمل لجنة إدارة أملاك الدولة، واجتماعاتها، ودعواتها، وكافة المسائل ذات العلاقة. وتوضيح صلاحيات رئيس سلطة الأراضي في مسببات إعادة التوصية للجنة إدارة أملاك الدولة للنظر فيها مرة أخرى، إضافة إلى تحديد المعايير والمحددات والشروط والأسس التي يرتكز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أرضٍ للدولة، فضلاً

عن خضوع عملية التوصيات الصادرة عن لجنة إدارة أملاك الدولة إلى أسس تتعلق بطبيعة العقد، وإعادة التخمين بناءً على معطيات تصبّ في مصلحة خزينة الدولة.

6. عدم تأجير أراضي الدولة إلا من خلال المزاد العام وفقاً لنص القانون، وما تضمنته اللائحة التنفيذية من ضوابط ومحددات المزايدة وكذلك صياغة الخطوات التفصيلية في دليل الإجراءات، ما يعزز الشفافية ويحد من مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة، ويؤدي إلى الحصول على أفضل العروض لإيرادات الخزينة العامة.

7. إنشاء آليات رقابة ومتابعة لضمان تنفيذ الإجراءات بشكل صحيح ومنع أيّ انحرافات أو فساد فيها. كإجراء فحص دوري لعملية تأجير الأراضي وضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل صحيح. ويمكن استخدام أنظمة التقرير والرصد لزيادة الشفافية، ومراجعة العقود القائمة بشكل دوري لضمان تحقيق أفضل قيمة مالية للدولة وضمان توجيه العقود والتعديلات بشكل عادل.

8. تعزيز التدريب والوعي: يجب توفير تدريب مناسب للموظفين المشاركين في عملية تأجير الأراضي بشأن مخاطر الفساد وكيفية التعامل معها، ما يساعد في تحسين شفافية ونزاهة عملية تأجير الأراضي وتقليل فرص الفساد فيها.

9. زيادة عدد الموظفين ذوي الاختصاص القانوني والفني والتكنولوجي وفقاً للمهام والشروط الوظيفية لهيكلية الإدارة العامة لأملاك الدولة التي سيتم اعتمادها، وسرعة تسكين الموظفين الحاليين ذوي الاختصاص على الأقسام والدوائر الحالية والهيكلية المقترحة وسرعة اعتمادها، لا سيما المكلفين منهم بإدارة الإدارة العامة لأملاك الدولة لما في ذلك من استقرار للقانون، وصحة إجراءاته الشكلية والموضوعية، بالإضافة إلى تزويدهم بالإمكانيات المادية وسلّم رواتب يُعتمد على أساس المخاطر التي يتعاملون معها نظراً إلى طبيعة مهامهم المتعلقة بأسمى مدخرات الدولة «الأرض».

10. إعداد النماذج اللازمة والأنظمة الإلكترونية، من حيث الإدخال والمتابعة والأرشفة والتوثيق ضمن متطلبات العصر التي تشكل داعماً أساسياً لمنع أيّ مخاطر فساد في إدارة عملية تأجير أراضي الدولة وصياغة العقود ضمن منظومة الإجراءات التي توافق القانون، وبالتعاون مع جميع الجهات ذات الصلة، لا سيّما مجلس الوزراء وسلطة الأراضي ووزارة الزراعة ووزارة المالية، ولا ضير أن تكون العقود حديثة ذات اختصاص نوعي، فالعقد الزراعي يختلف في مضمونه عن العقد الصناعي أو الاستثماري وسيؤدي كل ذلك إلى تحقيق المصلحة العامة وينعكس على عائدات خزينة الدولة.



إنّ تأجير أراضي الدولة يلعب دوراً مهماً في تنمية الاقتصاد وتحسين البنية التحتية بالإضافة إلى تعزيز التنظيم والحماية القانونية للمعنيين بهذه الأراضي، فمَنح الحقِّ لمواطن أو شركة باستخدام أرض عن طريق استئجارها من الحكومة لأغراض مشروعة مقابل رسوم محددة بدل الإيجار يعود بالفائدة على كلا الطرفين، بداية من تحفيز الاستثمار في البلد ما يسهم في نموها الاقتصادي وخلق فرص عمل، إضافة إلى زيادة إيرادات خزينة الدولة وتنوع مصادرها من خلال الرسوم بدل الإيجار، ما يعني أنّ الدولة يمكنها أن تستخدم هذه الأموال في نفقاتها والخدمات التي تقدمها كالتعليم والصحة والبنية التحتية.

ويمكن أن يواجه تأجير أراضي الدولة بعض المخاطر التي تنحرف عن غايات عملية التأجير ومقاصد صانع السياسات والتشريع في الدولة، إذ تمرّ عملية التأجير بإجراءات تستلزم اتخاذ قرارات قد تشوبها بعض المخاطر مثل إساءة استخدام السلطة لمصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة أو غيرها من شبهات أو أشكال الفساد.

ومن أجل التغلّب على هذه المخاطر، تقوم الحكومات بتبني سياسات وتطبيق إجراءات مساءلة فعّالة ومبادئ لإدارة العمل بشفافية في عمليات تأجير الأراضي التابعة للدولة. ناهيك عن أهمية بناء منظومة قيمية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

في أراضي الضفة الغربية، صدر القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة بتاريخ 2021/12/30م، ونُشر في الجريدة الرسمية ودخل حيّز النفاذ بتاريخ 2022/01/23. وحدد القرار بقانون أشكال التصرّف بأملاك الدولة ومن ضمنها التّأجير (أي تأجير أملاك الدولة للغير)، حيث بلغت مساحة أراضي الدولة المؤجرة نحو 50 ألف دونم، لا تتجاوز إيراداتها ما قيمته 85 ألف دينار أردني سنوياً، ولأنّ هذه المبالغ تُعتبر جزءاً من إيرادات خزينة الدولة، ويجب تجنّب مخاطر الفساد في إدارة هذا الشأن، فلا بدّ من فحص الإجراءات والقرارات المتعلقة بتأجير هذه الأراضي لتحديد مواطن الضعف التي تشكل مدخلاً للفساد.

## هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحديد مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية وبيان احتمالية حصولها ودرجة تأثيرها وخاصة أثرها في إيرادات الخزينة العامة، ومن ثمّ الخروج بتوصيات تساعد المسؤولين عن الإشراف على إدارة الدولة بشكل عام والمسؤولين عن عقود التّأجير لأراضي الدولة والمسؤولين عن إدارة المخاطر بشكل خاص في تفادي هذه المخاطر، ما ينعكس إيجاباً على إدارة المال العام ويحول دون إساءة استغلاله، إضافة إلى تمكين العاملين من مواجهة حالات الفساد عند تعرّضهم لها أثناء قيامهم بأعمالهم وانخراطهم في تقديم الخدمة المكلفين بها.

## المنهجية المتّبعة ومصادر المعلومات

استندت عملية إدارة مخاطر الفساد في تأجير أراضي الدولة إلى المنهج العلمي التحليلي، وطوّرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>2</sup> UNDP، وهي تقوم على تحديد مخاطر الفساد من خلال التعرف على القرارات الإدارية المهمة التي تدخل في إجراءات العمل، وتحديد الانحرافات في القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسة ويُقصد بالانحراف هنا: الانحراف الذي يحدث بسبب تسخير متخذ القرار للقرار من أجل الحصول على كسب شخصي له أو لأحد

1. تقرير اتجاه أداء تنفيذ خطة التنمية الوطنية للعام 2022، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، <http://www.palestinecabinet.gov.ps>.  
2. الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، 2020.

معارفه سواء كان هذا الكسب مادياً أو معنوياً وهو ما يعني الانحراف في القرار الإداري بنية الفساد، ومن ثم تحديد مستوى التأثير الناتج عن الانحراف واحتمالية حدوثه، واقتراح التدخلات اللازمة لتخفيف المخاطر. كما تعتمد المنهجية أيضاً على المنهج الوصفي لوصف الظواهر والأحداث ومسارات العمل التي تتبعها الإدارة التي تتولى تقديم الخدمات، وتم التركيز عليها في هذه الدراسة بالإضافة إلى لجنة إدارة أملاك الدولة. وتتضمن منهجية إدارة مخاطر الفساد لهذه الدراسة مجموعة من الخطوات:

1. تحديد خريطة تدفق القرارات أو الإجراءات الخاصة بالعمل أو تقديم الخدمة، أو ما يسمى شجرة القرارات والجهات المختصة بإصدارها.

2. تقييم مخاطر الفساد عبر التعرف على صور وأشكال الانحرافات المتوقعة في القرار الإداري واحتمالية حدوثها من خلال تحليل الدوافع التي تزيد من احتمالية وقوع الانحرافات والضوابط التي تجعل من الانحراف أمراً مستبعداً، وتقييم الأثر المترتب عليها، ويتم التعبير عن احتمالية الانحراف والأثر المترتب عليه وفقاً للمؤشر الآتي:

ضعيف جداً	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جداً
-----------	------	-------	-----	----------

كذلك يتم تحليل البيانات الناتجة عن الاحتمالية والآثار المترتبة على إدارة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة من خلال خارطة بيانية توضح مدى الخطر العام للانحراف بالقرار الإداري في هذه العملية كمعدل عام، ما يعطي مؤشراً لطبيعة القرارات ومدى انسجامها مع إدارة مخاطر الفساد وفقاً للشكل الآتي:

الاحتمالية	قوي جداً					
	قوي					
	معتدل					
	ضعيف					
	ضعيف جداً					
		ضعيف جداً	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جداً

3. السيطرة على مخاطر الفساد من خلال البحث عن خيارات الإصلاح المتاحة لتفادي وقوع الانحرافات أو أفعال الفساد ومعالجة آثارها السلبية بتقليل الفائدة التي يمكن للشخص الفاسد الحصول عليها من الانحراف في القرار الإداري وزيادة المخاطر التي يمكن أن يواجهها عند التسبب بالانحراف في القرارات.

أما مصادر المعلومات التي تعتمد عليها الدراسة وأدوات جمعها، فتتمثل فيما يأتي:

1. مراجعة الأدبيات ذات الصلة من وثائق وتشريعات واستراتيجيات ودراسات وتقارير، لا سيّما تقارير الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وتقارير هيئة مكافحة الفساد، وتقارير ائتلاف أمان ذات الصلة.
2. إجراء مقابلات مع الأطراف ذات العلاقة بإدارة الخدمات التي تمّ التركيز عليها بالدراسة والتحليل.
3. عقد ورشة عمل لنقاش المسودة الأولى للدراسة مع الأطراف ذات الصلة؛ لإثراء الدراسة.

## محددات الدراسة

تستهدف هذه الدراسة سلطة الأراضي ولجنة إدارة أملاك الدولة التي تمّ إنشاؤها بموجب القانون، وتتنحصر هذه الدراسة في نطاق شكل من أشكال التصرف بأملاك الدولة وهو خدمة تأجير أراضي الدولة.

وهنا لا بدّ أن نؤكد أنّ هذه الدراسة لا تحاول بأيّ حال من الأحوال أن تغطي كافة القرارات الإدارية التي تتخذ في عمل سلطة الأراضي أو القرارات الصادرة عن لجنة إدارة الأملاك والإدارة العامة لأملاك الدولة إلا فيما يتعلق بقراراتها الصادرة بموجب إجراءات تأجير أراضي الدولة.

وحيث إنّ القرارات الإدارية ليست جميعها على درجة واحدة من الأهمية، لذلك فقد استبعدت هذه الدراسة البحث في القرارات الإدارية ذات الطبيعة «الكاشفة»، مكتفية بالقرارات الإدارية المنشئة للمراكز القانونية. كما أنّ القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنظيمية لكيفية القيادة وإدارة الموارد البشرية داخل الإدارة أو القسم غير مستهدفة أيضاً في هذه الدراسة.

ولا بدّ من الإشارة هنا إلى التعاون الكبير من قبل مدير عام دائرة الأملاك وكادرها مع الباحث، والانفتاح الذي أبدوه في تقديم المعلومات المطلوبة؛ الأمر الذي مكن من إنجاز هذه الدراسة، إضافة إلى الاستعداد والتقبل العالي الذي أبداه مسؤولو الدوائر المعنية بتقديم الإجابات للتساؤلات التي تركّز عليها الدراسة، إذ جرى التعامل مباشرة من قبل بعض الإدارات مع العديد من الملاحظات أو الانحرافات التي تناولها الباحث في القرارات الإدارية الواردة في أقسام الدراسة.

## 2 الإطار التشريعي والمؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية

تكمن أهمية الإطار التشريعي والمؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة في تنظيم كيفية استغلال الأراضي بطريقة تحقق الاستفادة القصوى منها كمصدر هام للإيرادات المالية للدولة، ولحماية المصالح الوطنية والاستراتيجية، مثل حماية الأراضي الزراعية أو الأراضي ذات الأهمية البيئية، وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد. فوجود إطار قانوني ومؤسسي فعال لعملية تأجير أراضي الدولة يساعد في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في عمليات تأجير هذه الأراضي التي يتوجب أن تكون رافداً أساسياً للعوائد المالية إذا ما تم حصرها وتوثيقها وإدارتها واستثمارها واستغلالها بالشكل الأمثل.

### 2.1 الإطار التشريعي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية

بمراجعة تاريخ التشريع لعملية تأجير أملاك الدولة من أراضي الضفة الغربية، نجد أن هناك العديد من التشريعات التي تعاقبت في هذا السياق، بداية من قانون الأراضي العثماني لسنة 1858م ومن ثم قانون الأراضي العمومية رقم (6) لسنة 1942 (حكومة الانتداب البريطاني على فلسطين) الذي أجاز لمدير تسوية الأراضي أن يوقع باسم المندوب السامي الإنجليزي وبالنيابة عنه، على عقود الإيجار المتعلقة بالأراضي العمومية، أو على رخص بإشغالها<sup>3</sup>، وقانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الأردني رقم (14) لسنة 1961، وقانون إدارة أملاك الدولة الأردني المؤقت رقم (32) لسنة 1965، ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة الأردني رقم (60) لسنة 1964، ولا تتضمن هذه القوانين أحكاماً تتعلق بإدارة مخاطر الفساد (قوانين العهد العثماني، والانتداب البريطاني، والحكم الأردني، والأوامر العسكرية للاحتلال الإسرائيلي) كما أسهمت هذه التشريعات في فقدان جزء كبير من أراضي الدولة، عدا عن ذلك لم يعد العديد من هذه التشريعات مواكباً للتطورات السياسية والاقتصادية بعد استلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور في الضفة الغربية لا سيما المناطق (A و B) التي يفترض أن تكون لها السيطرة الكاملة على الأراضي فيها من حيث إمكانية تأجير الأراضي التابعة لها، ناهيك عن عوائق الاحتلال الإسرائيلي الذي أصر على التحكم في الأراضي في المناطق المصنفة (C) التي تشكل ما نسبته 60% من مساحة أراضي الضفة الغربية، وفيها تقع غالبية أراضي الدولة.

كما شكّل قانون إدارة أملاك الدولة الأردني رقم (32) لسنة 1965 المُلغى، أحد أهم مخاطر الفساد، نظراً إلى الصلاحيات الكبيرة لوزير المالية في عملية تأجير الأرض وغيرها من الصلاحيات لمدير الأراضي والمساحة في سلطة الأراضي.

عند استلام السلطة الفلسطينية أجزاءً من أراضي الضفة الغربية، صدرت عدة قوانين وتشريعات تتعلق بشكل مباشر وغير مباشر بتنظيم عملية تأجير أراضي الدولة، ابتداءً من قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته وقرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 م بشأن سلطة الأراضي.

نظّم قانون الزراعة الفلسطيني عملية تأجير أراضي الدولة للغايات التي تُستغل في رعي الحيوانات بتسيب من وزير الزراعة وقرار من مجلس الوزراء، لجمعيات الثروة الحيوانية التعاونية لاستغلالها كمراعٍ أو لإنتاج الأعلاف الطبيعية<sup>4</sup>.

بتاريخ 2021/12/30م أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة، الذي نُشر في الجريدة الرسمية ودخل حيّز النفاذ بتاريخ 2022/01/23، ويُعتبر القرار بقانون

3. تقرير التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير خاصة رقم 19، كانون الثاني 2003، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، ص 43.

4. المادة (19) من قانون الزراعة الفلسطيني رقم (2) لسنة 2003.

التشريع الذي تمّ بموجبه إلغاء كل ما يتعارض معه من تشريعات صدرت حتى تاريخه ضمناً وصراحة. وتضمن القرار بقانون إلغاءً جوهرياً للعديد من الأحكام التي تتعلق بسلطة المنح والترخيص والإجراءات المتعلقة بتأجير أملاك الدولة، لا سيّما ما ورد في قانون الزراعة الفلسطيني. وهذه الدراسة هي الأولى التي تخوض في مراجعة تنفيذ أحكام هذا القانون وبالأخص إجراءات تأجير أراضي الدولة.

والمقصود بأملاك الدولة، التي جاء تعريفها نصاً: جميع الأموال العامة غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة العامة أو باسم سواها، بما فيها العقارات والأموال المملوكة للدولة ومؤسساتها وبالأصالة أو النيابة عنهم منفعة فيها، المقيدة في السجلات المخصصة لذلك أو غير المقيدة فيها، وأي أموال غير منقولة تعتبر ملكاً للدولة بموجب أيّ تشريع آخر<sup>5</sup>.

وحيث إنّ نطاق الدراسة يتمحور حول تأجير أراضي الدولة، دوناً عن أشكال التصرف الأخرى التي يمكن من خلالها التصرف بأملاك الدولة كالتفويض والتخصيص والاستثمار والمبادلة، فإننا سوف نحدد الإطار القانوني بما يتواءم مع نطاق الدراسة وهو تأجير الأراضي التي هي جزء من العقارات، وعليه فقد عرّف القانون تأجير أملاك الدولة بأنه: منح حق الانتفاع بجزء من أملاك الدولة لتحقيق هدف معين، مقابل بدل إيجار محدد تقدره لجنة إدارة أملاك الدولة وفق الغايات والإجراءات الواردة في أحكام القرار بقانون.

وقد أوضحت المادة (5) من القرار بقانون إدارة أملاك الدولة، أنه لغايات التصرف بتأجير أراضي الدولة فإنه يتم تشكيل لجنة فنية دائمة تسمى لجنة إدارة أملاك الدولة برئاسة مدير عام الإدارة العام لأملاك الدولة في سلطة الأراضي وعضوية ممثلين عن وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي والأشغال العامة والإسكان وهيئة تسوية الأراضي والمياه والأمانة العامة لمجلس الوزراء.

وقد هدف القانون الذي ينظم عملية تأجير أراضي الدولة إلى حصر وتحديد أملاك الدولة وإدارتها على نحو أفضل وأكثر إنتاجية، وتحديد وتنظيم آليات التصرف بها بما يكفل حسن استغلالها واستثمارها وتنمية مواردها بالإضافة إلى تميمتها.

كما أورد القانون شروط التسجيل التي بعمومها منعت الأجنبي من استئجار أراضي الدولة واقتصر ذلك على فلسطينيي الجنسية، وغيرها من الشروط التي سيتمّ توضيحها والوقوف على مخاطر الفساد فيها في القسم التحليلي لمخاطر الفساد من هذه الدراسة.

وقد تطرق القانون إلى مدة التّأجير لأراضي الدولة بحيث لا تزيد على عشر سنوات، ويعود تقدير ذلك إلى لجنة أملاك الدولة، إلا أنه يمكن تجديد عقد الإيجار قبل انتهائه بثلاثة أشهر وفي هذه الحالة يجوز زيادة الأجرة بما لا يقل عن 10% من أجرة المدة الأصلية.

وتتولى هذه اللجنة مهامها وفقاً لما حدده القرار بقانون ابتداءً بدراسة الطلبات ومن ضمنها طلبات استئجار أراضي الدولة، التي تُحال إليها من قبل رئيس سلطة الأراضي، بحيث ترفع توصيتها في هذه الطلبات إلى مجلس الوزراء بواسطة رئيس سلطة الأراضي.

كذلك يوكل إلى هذه اللجنة إجراء الكشف على الأراضي المراد تأجيرها وتحديد رقمها وموقعها وحدودها وأوصافها ومشتملاتها ومساحتها، ويفترض بها إعداد النماذج اللازمة لذلك.

كما يُناط بهذه اللجنة تقييم وتخمين القيمة الإيجارية للأرض المراد تأجيرها مع الأخذ بالاعتبار موقع الأرض والشوارع المحيطة بها ومدى توفر الخدمات ومساحتها وتصنيف الأرض وطبيعتها واستخدامها وسعر السوق.

وللجنة مطلق الصلاحيات بموجب القرار بقانون، فقد منح لها المشرّع إمكانية الاستعانة بمن تراه مناسباً للقيام بمهامها، وبما أنّنا سنتطرق إلى الإطار المؤسسي لتأجير أراضي الدولة، فإننا سنتوسع في صلاحيات ومهام اللجنة واجتماعاتها بشكل يوضح آلية عملها.

5. المادة (1) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة المنشور في الوقائع الفلسطينية في العدد 187 بتاريخ 2022/01/23، ص 4.

وأجاز القانون تأجير أملاك الدولة بقرار من رئيس سلطة الأراضي واعتماد مجلس الوزراء بناءً على توصية لجنة إدارة أملاك الدولة، ولا يكون التأجير إلا لغايات زراعية أو تجارية أو صناعية أو تطويرية.

وتناول القانون بعض الأحكام المتعلقة بتأجير أملاك الدولة في حال وفاة مستأجر الأرض، إذ أشار إلى انتقال حقوقه إلى ورثته من بعده، كما أجاز فسخ عقد الإيجار لأي أرض تم تأجيرها في حال إخلال المستأجر ببنود العقد، كما أنه لا يحق للمستأجر المطالبة بالتعويض عن أي تحسينات قام بها في الأرض تنفيذاً لعقد الإيجار الذي تقرر فسخه، وعليه توّول إلى الدولة جميع المنشآت التي يشيدها المستأجر على الأرض المستأجرة.

وتتمّ الإحالة النهائية للمستأجرين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس سلطة الأراضي وفقاً لتوصية اللجنة، ولضمان جدية طالب الاستئجار ورغبته الفعلية في عملية التأجير والمزاد العلني، يتمّ دفع مبلغ تأميني غير مستردّ من قبل المستأجر حتى انتهاء عقد الإيجار وتسليم العقار وفقاً لشروط العقد.

وتتولى سلطة الأراضي تنفيذ ومتابعة تأجير أراضي الدولة من خلال المهام الموكلة للإدارة العامة لأملاك الدولة ومنها متابعة العقود ومدى التزام المستأجرين بها، وتحصيل الأجور المستحقة.

جاء القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة بهدف حصر وتحديد أملاك الدولة وإدارتها على نحو أفضل من جهة، ولتحديد وتنظيم آليات التصرف بها وتمييزها من خلال لجنة «إدارة أملاك الدولة» من جهة أخرى، على أن يكون التصرف بها بأحد الأشكال الآتية: التخصيص أو التفويض أو الاستثمار أو المبادلة أو التأجير. وبالتالي أصبحت صلاحيات سلطة الأراضي وإدارة أملاك الدولة بالأخص صلاحيات إدارية محكومة بقرارات هذه اللجنة، إلا أن القرار بقانون وبصفته قانوناً يحتاج إلى لوائح وأنظمة تفصيلية، فقد تمّ إصدار نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م<sup>6</sup>، وقد أحيلت إلى هذا النظام إجراءات تنفيذ عملية الإعلان عن أراضي الدولة، وكذلك تحديد أسلوب المزايدة العامة لتأجير أراضي الدولة سواء المزايدة العامة العلنية أو المزايدة بالظرف المختوم والإجراءات التنفيذية للمزايدة وعملية الترسية للشخص المحال إليه وإجراءات دفع التأمين قبل الدخول إلى المزاد وشروط استرداده، والتزامات المستأجر خلال المدة المحددة للتأجير، وآليات تسديد بدل الإيجار والمدد المحددة لذلك.

وقد أوجب النظام أن يدفع الشخص الذي رست عليه المزايدة العامة بدل إيجار مع المصاريف كاملة خلال 30 يوماً من تاريخ الإحالة القطعية<sup>7</sup>.

ويوقع رئيس سلطة الأراضي على عقد الإيجار، ويتمّ تسليم المأجور إلى المستأجر بعد ذلك، ولا يمكن للمستأجر القيام بأيّ إنشاءات إلا للغايات المحددة في عقد الإيجار، بحيث يمكن لسلطة الأراضي فسخ العقد بعد مرور 15 يوماً من تاريخ إندار المستأجر من قبل سلطة الأراضي وتوّول للدولة كافة الإنشاءات القائمة بدون بدل، وفي حال التأخر عن سداد مبلغ بدل الإيجار المتفق عليه يجوز لرئيس سلطة الأراضي بناءً على توصية اللجنة فسخ عقد الإيجار بعد مرور 15 يوم عمل من تاريخ إندار المستأجر من قبل سلطة الأراضي وتوّول للدولة كافة الإنشاءات القائمة بدون بدل<sup>8</sup>.

وقد منح النظام صلاحية الإخلاء لرئيس سلطة الأراضي بناءً على توصية لجنة إدارة أملاك الدولة في حال مخالفة المستأجر شروط العقد أو انتهاء العقد، وفي حال رفض المستأجر إخلاء العقار، فتتمّ الاستعانة بالجهات المختصة، مع احتفاظ المستأجر بحق التظلم خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه بعملية الإخلاء<sup>9</sup>.

ويُحظر استئجار أملاك الدولة من قبل أعضاء لجنة إدارة أملاك الدولة وكلّ من يشارك في إجراءات التأجير

6. أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، وتمّ نشره في الوقائع الفلسطينية في العدد 207 بتاريخ 2023/10/24، ص 25.

7. المادة (8) من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، مرجع سابق.

8. المادة 13 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، مرجع سابق.

9. المادة 14 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، مرجع سابق.

وأزواجهم وأقاربهم حتى الدرجة الأولى<sup>10</sup>، كما أوجب النظام على أعضاء لجنة إدارة أملاك الدولة الإفصاح عن تضارب المصالح وفق أحكام التشريعات السارية إذا تقدّم قريب حتى الدرجة الرابعة بطلب إيجار<sup>11</sup>.

ومن وجهة نظر الباحث، فإنّ هذا النظام هو نتاج طبيعي لمتطلبات القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة ولا سيّما أحكام المادة (7)<sup>12</sup>، وهو يلبي تفاصيل الإجراءات التنفيذية للإعلان والمزاد العلني، وبذلك يكون هذا النظام قد وضع كافة التفاصيل اللازمة لإتمام عملية التأجير خاصة الإعلان والمزاد العلني بشكل متقدم من الناحية النظرية، ما يعني خطوة إيجابية في المسار الصحيح نحو إدارة مخاطر الفساد في هذا الجانب في حال تطبيق نصوص النظام على أيّ عملية تتعلق بتأجير أراضي الدولة، أما في الجانب العملي لواقع إجراءات عملية التأجير فالأمر مغاير، وذلك لعدة أسباب تتعلق بضرورة إعداد النماذج المتعلقة بعملية الاستئجار من بدايتها وحتى صياغة نماذج العقود اللازمة، بالإضافة إلى الإجراءات التفصيلية لخطوات عملية الاستئجار حتى الإحالة، وآليات المتابعة بعد إبرام العقد، وإجراءات الرقابة لاستمرارية تنفيذ أو فسخ عقود الإيجار وفقاً لنصوص ومتطلبات القانون والنظام، بما يضمن حسن سير تنفيذ هذه العقود. ونظراً إلى حداثة هذا النظام وصدوره قبل أيام من إعداد التقرير، فإنّه لم يتسنّ تقييم تطبيق نصوصه في الواقع، الأمر الذي يتطلب عملية متكاملة لخارطة إجراءات التأجير ابتداءً من الإعلان وانتهاءً بالإحالة والمتابعة بعد الإحالة، الأمر الذي لم يتوفّر حتى إعداد هذا التقرير.

## 2.2 الإطار المؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية

تخضع عملية تأجير أملاك الدولة إلى مجموعة من المرجعيات التي تؤثر في سير القرار وبالتالي إجراءات التأجير ومتطلباته، ويعود ذلك إلى متطلبات عملية تأجير أراضي الدولة وفقاً للإجراءات والضوابط والشروط التي سنّها القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة.

فالإطار المؤسسي لعملية تأجير أراضي الدولة يتمثل في سلطة الأراضي من خلال الإدارة العامة لإدارة أملاك الدولة، وجميع مكاتب سلطة الأراضي في محافظات الوطن.

وتعتبر هذه الإدارة صاحبة الاختصاص في تطبيق ومتابعة إجراءات تأجير أراضي الدولة من ألفها إلى يائها، وحلقة الوصل والتواصل والتنسيق الميداني والمتابعة، وأداة الربط الإجرائي بين مكتب رئيس سلطة الأراضي ولجنة إدارة أملاك الدولة، وقد أوضح القرار بقانون المهام والمسؤوليات المنوطة بالإدارة العامة لأملاك الدولة من خلال المعاملات التي تنفّذها مثل الإيجار والاستثمار والتخصيص والاستملاك وغيرها من المعاملات التي تضمن حسن استغلال هذه الأملاك والحفاظ عليها، وكانت قيمة إيرادات أملاك الدولة للعام 2022 على النحو الآتي<sup>13</sup>:

العملة	الدينار	الشيكل	الدولار
إجمالي الإيرادات لأملاك الدولة	111,529	337,624	46,514

10. المادة 18 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، مرجع سابق.

11. المادة 19 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، مرجع سابق.

12. المادة 7 من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة، التي تحدد شروط ومتطلبات تأجير أملاك الدولة.

13. سلطة الأراضي الفلسطينية، تقرير الإنجاز السنوي لسلطة الأراضي الفلسطينية لعام 2022، رام الله، ص 47-22، سلطة-الأراضي-الفلسطينية-

التقرير-السنوي-2021.pdf-pna.ps

وقد بلغ مجموع مساحة أراضي الدولة حتى العام 2022 قرابة 754 ألف دونم، فيما تمّ تأجير نحو 33 ألف دونم تقريباً في العام 2022م، تمثلت في إبرام 8 عقود إيجار لأراضي الدولة في ذات العام من ضمنها شقّتان سكنيتان في محافظة بيت لحم وذلك على النحو الآتي<sup>14</sup>:

المحافظة	المساحة الإجمالية لأملاك الدولة (م2)	المساحات المؤجرة في العام 2022 (م2)
طولكرم	6,574,724	0
طوباس	180,475,110	0
جنين	78,949,051	0
سلفيت	108,276	0
الخليل	6,663,220	726
نابلس	26,197,775	15,000
أريحا	173,263,845	10,967
دورا	95,939	0
بيت لحم	809,859	0
رام الله	76,504,738	6,890
القدس	22,733,968	0
قلقيلية	2,135,707	0
المجموع	574,512,212	33,583

وحيث إنّ أحد أهم مكونات قرار تأجير أملاك الدولة منوط بلجنة إدارة أملاك الدولة فإنّنا نوّكد أنّ هذه اللجنة هي أحد ركائز القرار وأساسه الموضوعي التي يستند إليها مجلس الوزراء في الموافقة على توصية اللجنة بالتأجير، وإلا فلا يمكن لرئيس سلطة الأراضي أو مجلس الوزراء التصرف بمعزل عن توصية لجنة إدارة أملاك الدولة سواء برفضها، أو موافقتها على عملية التأجير.

إنّ لجنة إدارة أملاك الدولة هي لجنة فنية دائمة تتكون من عدة مؤسسات حكومية وهي على النحو الآتي<sup>15</sup>:

1. مدير عام الإدارة العامة لأملاك الدولة ويكون رئيساً للجنة.

2. ممثل عن وزارة المالية.

3. ممثل عن وزارة الحكم المحلي.

4. ممثل عن وزارة الأشغال العامة والإسكان.

5. ممثل عن وزارة الزراعة.

6. ممثل عن هيئة تسوية الأراضي والمياه.

7. ممثل عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

وتجتمع هذه اللجنة بدعوة من مدير عام الإدارة العامة للأملاك كونه رئيس اللجنة، ويكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة أعضاء، على أن يكون من ضمنهم رئيس اللجنة أو نائبه في حال غيابه، وتتخذ توصيات هذه اللجنة بأكثرية أصوات أعضائها الحاضرين على الأقل.

14. تقرير الإنجاز السنوي لسلطة الأراضي الفلسطينية لعام 2022، ص 48-49. المرجع السابق.  
15. المادة 5 من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة.



يتمّ توثيق جلسات وقرارات اللجنة في محاضر رسمية يجب توقيعها من رئيس اللجنة أو نائبه في حال غيابه والأعضاء الحاضرين.

يتمّ رفع توصيات اللجنة إلى رئيس سلطة الأراضي الذي يقوم بدوره بتحويلها إلى مجلس الوزراء للموافقة النهائية والاعتماد، ويمكنه إعادة الطلب إلى اللجنة إذا رأى ضرورة استكمال التحقيق أو إجراء الكشف إذا لزم الأمر، لكن لا يمكن تعديل أو تغيير التوصية فيما تتخذه اللجنة إلا بموافقتها.

وعلى الرغم من أهمية الإدارة العامة لأملاك الدولة، إلا أنّها تفتقر إلى هيكلية واضحة ومقرّة ومعتمدة، فلا يوجد مدير لإدارة أملاك الدولة، وهناك فقط قائم بأعمال بناءً على تكليف، أما فيما يتعلق بموظفي الإدارة فلا يوجد تسكين ولا وصف وظيفي دقيق لهم، وهناك نقص كبير في عدد الموظفين وفقاً لمتطلبات الهيكلية المقترحة التي تمّ وضعها بناءً على متطلبات الواقع بالتأكيد، وتعاني سلطة الأراضي ذات الإشكاليات منذ نشأتها بالرغم من توصيات العديد من التقارير التي أشارت إلى ذات المشكلات منذ عدة سنوات، وهذا الأمر ينعكس أيضاً على الدوائر العامة والأقسام داخل مديريات سلطة الأراضي في المحافظات وتلك التابعة للإدارة العامة للأملاك، فالعمل في هذه الأقسام أو الدوائر يتمّ من خلال توزيع المعاملات ذات الاختصاص على الموظفين في الإدارة العامة للأملاك الدولة، بدون تخصيص، ولا يوجد تقسيم للعمل وتخصيص لأيّ موظف وفقاً للمهام المنوطة بهذه الإدارة<sup>16</sup>.

16. محمد خليفة، تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي الفلسطينية 2020، ص 44.

في البداية من المستحسن تقديم شرح عام لما هو آت في هذا الفصل من حيث خارطة الإجراءات وسلسلة القرارات المنشئة لعملية تأجير أراضي الدولة، فمرجعية الإجراءات التي يتم تطبيقها في عملية تأجير أراضي الدولة من قبل سلطة الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية في مجملها موروث قديم ناشئ عن مجموعة التشريعات التي جرى تطبيقها في أراضي الضفة الغربية، لا سيما قانون أملاك الدولة رقم (32) لعام 1965، الذي تم إلغاؤه ضمناً في غالبية نصوصه بموجب القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021، علماً أنّ الطبيعة التشريعية في هذه الحقبة كانت تعتمد على طبيعتها التنفيذية، ما يعني أنه لم يرد أي نص يُترك لاجتهاد القائمين والمخولين بتطبيقه لكي تسير العملية بدون عائق، وعليه نجد أنّ معالم الإجراءات لعملية تأجير الأراضي تخلو من لوائح تنفيذية<sup>17</sup> وتعتمد على خبرة العاملين في سلطة الأراضي، خاصة الموظفين في الإدارة العامة لإدارة أملاك الدولة، التي تفتقر إلى هيكلية معتمدة أو مهام وأوصاف وظيفية للعاملين فيها من الموظفين الذين لا يزيد عددهم على سبعة موظفين يتداخل العمل فيما بينهم وفق ما يكلفون به من مهام من قبل المسؤول المباشر، وينطبق ذلك على دائرة أملاك الدولة أو القسم في مديريات سلطة الأراضي، فالمساح يمكن أن يقوم بعملية التخمين أو التفتيش، والمفتش يمكن أن يعمل مخمناً بالإضافة إلى مهنته، وهي من الإشكاليات الحقيقية التي يعانيها موظفو سلطة الأراضي، حيث يفتقر العمل إلى الاستقرار والمحفزات الوظيفية والمالية، أو ما يمكن أن نطلق عليه الأمان الوظيفي بمفهومه الحديث الذي يعتبر شبه مفقود.

كان لزاماً علينا تقديم ما ذكرناه آنفاً، ليكون لدينا التصوّر العام فيما سيتمّ تبيان من شجرة الإجراءات التي تتبعها سلطة الأراضي وما تتخذ من قرارات في هذا الشأن ضمن خارطة القرارات الإدارية محل الدراسة، وعليه تكون عملية تحديد مخاطر الفساد وتقييمها بناءً على احتمالية وقوعها والأثر المترتب على ذلك، فالعديد من التساؤلات التي تحتاج إلى إجابة تكمن فيما يُطبّق على أرض الواقع وليس من خلال إصدار قرار بقانون ألغى قانوناً سابقاً.

#### 3.1 خارطة الإجراءات المتعلقة بعملية تأجير أراضي الدولة في الضفة الغربية

تبدأ عملية تأجير الأراضي عملياً بموجب طلب يتقدم به من يرغب باستئجار أرض تابعة لأملك الدولة وذلك لغايات مشروعة بموجب القرار بقانون، أو بناءً على إعلان صادر عن سلطة الأراضي بموجب إيعاز من مجلس الوزراء لأهداف سياسية أو اقتصادية تتعلق برغبة لدى الحكومة في زيادة العائد المالي لخزينة الدولة، إذ يتم تحديد قطعة أو قطع الأراضي التي توصي سلطة الأراضي بتأجيرها.

وبذلك يتمّ تقديم الطلبات لتأجير أرض دولة بموجب إعلان صادر عن سلطة الأراضي الفلسطينية، أو بموجب طلب يتقدم به مواطن يرغب في استئجار أرض للدولة.

#### 1. تقديم طلب بموجب إعلان

في حالة الإعلان وهي نادرة إذا ما تعلق الأمر بتأجير أراضي الدولة، تقوم سلطة الأراضي بمراسلة مجلس الوزراء وإبداء رغبتها في الإعلان عن قطع أراضٍ للإيجار، وضمن سياسات مجلس الوزراء، يتمّ الإعلان عن هذه القطع ولا توجد وسيلة محددة للإعلان من قبل سلطة الأراضي قبل إصدار نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، الذي نص على الإعلان في صحيفتين محليتين يوميتين وعلى المنصات الإلكترونية للجهات الحكومية المختصة مرة واحدة لمدة 30 يوماً قبل إجراء المزايدة، بالإضافة إلى تعليق نسخة من الإعلان في مديرية سلطة الأراضي التي تقع أملاك الدولة المعلن عنها فيها<sup>18</sup>، وتعتمد إجراءات الإعلان حتى الآن على تقديرات وخبرة أعضاء لجنة إدارة أملاك الدولة وما يروونه مناسباً في هذا الشأن، فمن منظور ونهج سلطة الأراضي، لا يمكن

17. صدر نظام تأجير أراضي الدولة رقم (13) لسنة 2023م قبل أيام من إعداد هذا التقرير، الأمر الذي يعني أنّ الإجراءات التي تمّ تقييمها استندت على الواقع قبل إصدار النظام.

18. المادة 3 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، مرجع سابق.

تعطيل مصلحة أو عدم السير فيها لعدم وجود نظام، فالاعتماد الآن على القرار بقانون، بلا أدوات تشريعية تنفيذية، وتضع سلطة الأراضي في مقدمة أولوياتها عدم تعطيل عملية التأجير إلى حين وضع الأنظمة واللوائح التي تنظم عملية التأجير وفقاً للقرار بقانون<sup>19</sup>.

لا يتم الإعلان عن بعض قرارات تأجير أراضي الدولة، وهي الأراضي الواقعة في المنطقة C وذلك لعدم وجود صحائف هذه الأراضي في دائرة الأملاك، كذلك قد يتسبب ذلك الإعلان في إشكاليات مع الاحتلال الإسرائيلي الذي يعتبر أن السلطة الفلسطينية ليس لها أن تتصرف في هذه الأراضي إلا بموافقة<sup>20</sup>.

## 2. الاستتجار بناءً على طلب خطي

الشكل الآخر لعملية تأجير أراضي الدولة يقوم على تقديم طلب من مواطن فلسطيني، ويكون تقديم الطلب إما لدى دوائر أملاك الدولة في المديرية التابعة لسلطة الأراضي أو إلى أحد موظفي الإدارة العامة للأملاك الدولة في سلطة الأراضي أو إلى مكتب ديوان رئيس سلطة الأراضي<sup>21</sup>.

لا يوجد نموذج محدد لغايات تقديم طلب الإيجار، حيث يقدم الطلب خطياً ممن يرغب باستتجار أرض معينة تابعة للأملاك الدولة ويحدد في الطلب المكان والغايات من الاستتجار<sup>22</sup>.

وقد ورد في دليل إجراءات استتجار أملاك الدولة، المنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي ما يلي<sup>23</sup>؛  
تقوم دائرة أملاك الدولة بتأجير أملاك الدولة، وفقاً للتالي:

1. طلب من المستدعي يطلب فيه استتجار قطعة أرض موضحاً فيه الهدف من الإجارة.
2. تتم 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 الاستتجار من أجله ومدة الإيجار والشروط التي يتم الاتفاق عليها.

## 3. عملية استلام الطلب

يتم استلام الطلب من قبل موظف يعمل في سلطة الأراضي سواء في المقر العام أو المديرية، بحيث تتم مراسلة إدارة أملاك الدولة في سلطة الأراضي مع إرسال الطلب إما بالبريد العادي أو بعمل مسح ضوئي وإرساله عبر البريد الإلكتروني<sup>24</sup>.

## 4. إعداد ومتابعة ملف الأرض المراد استتجارها

بعد استلام الطلب في الإدارة العامة للأملاك الدولة، يتم الإيعاز إلى موظفي الإدارة العامة للأملاك الدولة، بالتزامن مع دائرة أملاك الدولة في المديرية التي تم تقديم الطلب فيها، أو التي تقع الأرض ضمن اختصاصها المكاني؛ وتجهيز ملف يحتوي على كشف للأرض المراد استتجارها، ورقمها وموقعها وحدودها وأوصافها ومشتملاتها ومساحتها، بالإضافة إلى تقرير عملية التخمين، وذلك لعرضه على لجنة إدارة أملاك الدولة<sup>25</sup>.

19. مقابلة مع السيد صادق زعنون، قائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للأملاك الدولة، سلطة الأراضي، 2023/10/04.

20. مقابلة مع السيد صادق زعنون، المرجع السابق.

21. مقابلة مع أ. هديل البرغوثي، مدير ديوان رئيس سلطة الأراضي، سلطة الأراضي، 2023/10/04.

22. مقابلة مع السيد صادق زعنون، مرجع سابق.

23. دليل إجراءات سلطة الأراضي الموحد والشامل 2023، المنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي الفلسطينية، ص 199.  
[http://pla.pna.ps/?page\\_id=3165](http://pla.pna.ps/?page_id=3165)

24. صادق زعنون، مرجع سابق.

25. صادق زعنون، مرجع سابق.

علماً أنّ إعداد ملف الأرض المراد تأجيرها بناءً على طلب المستأجر يتضمن عدة أوراق ومستندات، وعليه تكون العلاقة تكاملية بين المقر العام لسلطة الأراضي والمديريات في الميدان، وذلك لشمولية الملف من جميع النواحي أو المتطلبات، فسند الأرض أو المساحة يكون إلكترونياً ويمكن إخراجها<sup>26</sup> من صحائف البرنامج في إدارة أملاك الدولة أو سلطة الأراضي بشكل عام، أما الكشف الميداني فيكون بموجب قرار من الميدان إذا ما كان هناك اعتداء على الأرض أو نزاع في المحاكم الفلسطينية، بحيث يتضمن الملف كل المعلومات قبل عرضه على اللجنة لاتخاذ القرار الملائم<sup>27</sup>.

## 5. عرض الملف على لجنة إدارة أملاك الدولة

يقوم مدير عام الإدارة العامة لأملاك الدولة، بصفته رئيس لجنة أملاك الدولة بعرض الملف على اللجنة لدراسته وتحديد إذا ما كانت القطعة المراد استئجارها ضمن توجه الدولة في التأجير لغايات المصلحة العامة وذلك بناءً على خبرة أعضاء لجنة إدارة أملاك الدولة<sup>28</sup>.

تجتمع اللجنة أسبوعياً للنظر في الملفات المتعلقة بأملاك الدولة لا سيّما طلبات التأجير، وتبدأ بدراسة ملفات طلبات التأجير من حيث قرار التخمين ومدى الجدوى من تأجيرها، ووجود خطورة على تأجيرها أو عدم تأجيرها كالاكتفاء من قبل الاحتلال أو وضع اليد من قبل أطراف لا يمكن تنفيذ قرار إزالة الاعتداء عليها لأسباب أمنية تتعلق بتقسيمات الأراضي الفلسطينية إلى (أ، ب، ج)<sup>29</sup>.

في حال كان الطلب يتعلق بتمديد عقد التأجير، لأكثر من عشر سنوات، فتتم دراسة الطلب من الناحية الفنية لبحث إمكانية زيادة الأجرة في حال التمديد، بناءً على بعض المعايير الخاضعة للنقاش وخبرة وتجربة أعضاء اللجنة مثل موقع الأرض، والعائد المالي للمستأجر كالريح أو الخسارة، والأصل من عملية التأجير وتمديد عقد التأجير وأهدافه التي يمكن أن تكون زراعية أو استثمارية أو صناعية، ومدى العائد المالي على خزينة الدولة، وكذلك خطورة عدم الموافقة التي يمكن أن تتسبب في الاستيلاء عليها من قبل الاحتلال خاصة في بعض المناطق التي لا تخضع للسيطرة الأمنية الفلسطينية، إذ تتم التوصية بإحالة الطلب إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه<sup>30</sup>.

في حالة تجديد عقود قديمة أو طويلة الأمد، أو إذا كان الطلب متعلقاً بتوسعة لأرض مستأجرة من طالب التأجير، فإنه يتم النظر في ذلك بناءً على دراسة من اللجنة، ويعامل معاملة تمديد التأجير وفقاً للمادة (7) من القرار بقانون، فيتم رفع توصية وفقاً لرؤية اللجنة إلى رئيس سلطة الأراضي، بدون أخذ موافقة مجلس الوزراء.

في حال كان طلب التأجير لغايات زراعية أو حراج، يتم تكليف ممثل وزارة الزراعة كعضو في اللجنة بالرجوع إلى وزارة الزراعة لدراسة الموضوع بحيث تخضع لموافقة وزير الزراعة في حال كانت الأراضي التي يراد استئجارها ضمن المناطق التي تتطلب موافقة وزارة الزراعة وفقاً لقانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003، بحيث يسطر كتاب من وزير الزراعة إلى سلطة الأراضي يقضي برفع يد الحراج عنها شريطة ألا تكون هذه الأراضي واقعة بين الأراضي المكسوة بالأشجار الحرجية إلا إذا كانت الغاية من تأجيرها غير زراعية<sup>31</sup>.

26. أ. هديل البرغوثي، مرجع سابق.

27. صادق زعنون، مرجع سابق.

28. صادق زعنون، مرجع سابق.

29. صادق زعنون، مرجع سابق.

30. صادق زعنون، مرجع سابق.

31. صادق زعنون، مرجع سابق.

## 6. توصية لجنة إدارة أملاك الدولة

ترفع اللجنة التوصية إلى رئيس سلطة الأراضي الذي ينظر فيها وله قرار إعادتها إلى اللجنة قبل إحالتها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، وذلك في حال رأى أن هناك ضرورة للتحقق وزيادة التحري وإجراء الكشف<sup>32</sup>.

## 7. الاعتماد لدى مجلس الوزراء

بعد انتهاء اللجنة من دراسة ملف التأجير تقوم برفع توصية إلى رئيس سلطة الأراضي الذي يسطر بدوره كتاباً لمجلس الوزراء للمصادقة على قرار اللجنة.

يقوم مجلس الوزراء بدوره وبناءً على توصية لجنة الأملاك بإحالة الملف إلى الدراسة من قبل الإدارة العامة للشؤون القانونية في مجلس الوزراء، وغالباً تتم الموافقة من قبل مجلس الوزراء<sup>33</sup>.

## 3.2 تقييم مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة

يمكن تقييم القرارات الإدارية المنشئة لعملية تأجير أراضي الدولة من حيث أشكال وصور الانحراف المتأتي أو المحتمل من هذه القرارات والآثار المترتبة على ذلك وفقاً للآتي:

### 1. نقطة القرار رقم (1): قرار عدم الإعلان عن تأجير أراضي الدولة.

يعتبر تأجير أرض الدولة بناءً على طلب شخصي بدون الإعلان، أهم أشكال احتمالية الانحراف في القرار الإداري بصورة كبيرة وتكون الآثار المترتبة على ذلك قوية، ويعود السبب في ذلك إلى عدم خضوع عملية التأجير لللائحة تنفيذية تنظم إجراءات الإعلان قبل صدور نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، الذي أشار إلى إجراءات واضحة ومضبوطة تشريعياً فيما يتعلق بالإعلان. فمن المفترض أن عملية تأجير أراضي الدولة قائمة على عدة أسس ومحددات وفقاً لنص القرار بقانون<sup>34</sup>، ووفقاً لإرادة المشرع، ويعتبر الإعلان عن عملية التأجير أساساً وبدائية إجراءات عملية التأجير، بالإضافة إلى الهدف العام من ذلك وهو ضمان عامل تكافؤ الفرص أمام المواطنين لعملية تأجير أراضي الدولة. أما أن تتم عملية التأجير بناءً على رغبة من مواطن فلسطيني بتقديمه طلباً لاستئجار أرض للدولة، والسير قدماً في إجراءات عملية التأجير بناءً على ذلك بدون إعلان ذلك من قبل سلطة الأراضي، فهو محل شك لإمكانية تدخل أحد العاملين المطلعين على سجلات أملاك الدولة وتدخله لإتاحة ذلك لمواطني راغبين ممن له مصلحة في إعطائهم أفضلية للانتفاع، وقد يحصل العامل على منفعة خاصة مقابل هذا الدور، وتعتبر هذه العملية ذات خطورة بالغة وتكون احتمالية الانحراف في القرار الإداري قوية لعدم وجود أي ضوابط أو تطبيق لمبادئ أحكام القانون ونظامه، أما الأثر المترتب على وقوع الانحراف في هذا القرار فمما لا شك فيه أنه قوي وفقاً لما أوضحناه سابقاً.



32. أ. هديل البرغوثي، مرجع سابق.

33. أ. هديل البرغوثي، مرجع سابق.

34. الفقرة (ز) المادة (7) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة، إذ إن من شروط تأجير أراضي الدولة الإعلان عن الأراضي المنوي تأجيرها، ويستخدم أسلوب المزايدة العامة في التأجير، وفقاً للأسس التي تقرها لجنة إدارة أملاك الدولة لهذه الغاية.

## 2. نقطة قرار رقم (2): تقديم الطلب.

يمكن تقديم الطلب في المكاتب التابعة لسلطة الأراضي المنتشرة في محافظات الضفة الغربية، أو المقر الرئيسي لسلطة الأراضي سواء في مكتب ديوان رئيس سلطة الأراضي أو في الإدارة العامة لأملاك الدولة في سلطة الأراضي، ويتم تقديم الطلب بدون ضوابط شكلية وموضوعية، وهو يخضع لإرادة مقدمه، وفي أي جهة تابعة لسلطة الأراضي، يكون العاملون في هذه الدوائر على معرفة بشروط نجاح تقديم الطلب وبإمكانهم -إذا رغبوا- مساعدة شخص ذي صلة بهم لاستكمال كافة المتطلبات، على عكس المواطن العادي، ما يعني أن احتمالية الانحراف في القرار الإداري معتدلة، كما تكون احتمالية موافقة اللجنة واردة لوجود طلب وحيد مثلاً تم تقديمه مستكماً بالشروط بناءً على تسريب مسبق لمقدم الطلب بنية الحكومة، بناءً على توصية سلطة الأراضي تأجير أراضٍ معينة وعدم وجود ضوابط لتكافؤ الفرص لتقديم الطلبات الأمر الذي يجعل للقرار تأثيراً معتدلاً أيضاً، ويمكن -لعدة اعتبارات- أن ترفض اللجنة الطلب إذا لم يكن مجدياً من الناحية المادية أو لأسباب أخرى يمكن أن يتم التباحث فيها بين أعضاء اللجنة المشكّلة من عدة أعضاء يتبعون عدة مؤسسات حكومية، ويفترض أن يعكس هذا التشكيل تنوع الأفكار والمداولات فيها قبل اتخاذ أي قرار.



## 3. نقطة القرار رقم (3): استلام طلبات التأجير.

تتعدد الجهات التي تستقبل الطلبات المتعلقة بتأجير أراضي الدولة، ولا توجد ضوابط تحدد تلك الجهات وفقاً للقانون، بالإضافة إلى عدم وجود إجراءات ونماذج خاصة بذلك، وعدم وجود ضوابط ودليل إجراءات يحدد المراحل التفصيلية وآلية استلام الطلب، وشروط استلام الطلب (بدون إعلان)، كما يتم التعامل مع الطلب بدون ضوابط لآلية تثبت الاستلام بغرض استكمال إجراءات المتابعة من قبل طالب الاستئجار، أو مراجعة طلبه، ما يعني وجود احتمالية قوية للانحراف في القرار الإداري، ويعتبر تأثير ذلك قوياً لعدم وجود ضوابط أو محددات لإجراءات الاستلام، ما يعني تعزيز السلطة الشخصية للموظف مستلم الطلب في إتاحة أو تقويت الفرصة أمام مقدم الطلب بسبب اختفاء أو ضياع طلبه بقصد لحساب شخص آخر مقابل مزية خاصة لصالح الموظف (رشوة، محسوبية، تضارب مصالح).

لا يتم توثيق الطلب إلكترونياً أو عن طريق برنامج مخصص لذلك، وهذا أحد أهم الإشكاليات التي تؤدي إلى الانحراف في القرار الإداري من حيث إمكانية إخفاء الطلب من خلال تقديم طلب قبل آخر بعد مقدم الطلب، أو تسريب معلومات حول طلبات تم تقديمها لاستئجار هذه الأرض، وقد يكون الأمر متعلقاً بعدة قضايا تتعلق بالفساد الوظيفي من خلال استبعاد طلبات لحساب أخرى. إن عدم وجود رقابة لتتبع الطلب إلكترونياً أو إدخاله عبر تطبيق أو برنامج، كتفعيل سجل الأحداث (Audit Trail)<sup>35</sup> لما له دور في حماية البيانات، يؤدي إلى إشكاليات متعددة منها استخدام موظفين في سلطة الأراضي نفس اسم المستخدم عند الدخول إلى قواعد البيانات، ووجود اسم مستخدم لعدد من الموظفين الذين تركوا العمل ما زالت فعالة، ما يسمح بالوصول إلى المعلومات من قبل أشخاص ليست لهم صلاحية، كما يمكن أن يتسبب عدم وجود نظام إلكتروني وبرنامج محكم وغياب الفصل السليم بين

35. نظام (Audit trail) هو نظام يتعلق بسجل التدقيق والمتابعة وفق أحدث التقنيات التكنولوجية، ويقوم بتوثيق جميع الأنشطة والأحداث التي تحدث داخل أي نظام، ويتم استخدام هذا النظام بشكل رئيسي لتتبع وتوثيق التغيرات التي تحدث على أي إدخال بوقت الإدخال، وتاريخه ومكانه وبيانات الإدخال واسم المدخل. ولا يمكن التعديل عليه إلا ضمن آلية مراقبة سواء بالحذف أو الإضافة أو التعديل، ما يمنح الأمان الإداري والمالي والنزاهة والشفافية والرقابة المحكمة على عمليات تتبع الإجراءات ومدخلاتها ومخرجاتها، واكتشاف أي اختراقات أو محاولات للاختراق، ومراقبة الأنشطة على أي معاملة، ومراقبة الامتثال، وتحليل الأداء.

الصلاحيات، في حدوث أخطاء يصعب الكشف عنها في الوقت المناسب نظراً إلى عدم تفعيل سجل تدقيق الأحداث Audit Trail، وهو ما أكدته تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021<sup>36</sup>.

كما أنّ دليل الإجراءات المتعلق بعملية تأجير أراضي الدولة المنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي يكتفي بوضع قائمة بالأوراق والوثائق المطلوبة للحصول على خدمة تأجير أراضي الدولة بدون توضيح الإجراءات بخطوات تفصيلية.



#### 4. نقطة قرار رقم (4): إعداد ملف للأرض بناءً على طلب الاستئجار.

يشكل هذا القرار أحد صور الانحراف في القرار الإداري، لأنّ عملية إعداد ملف الأرض المراد استئجارها في الواقع؛ تسير ضمن إجراءات تعتمد على الخبرة الشخصية وعمل الموظفين المعتاد في حالة طلب استئجار أرض، من دون وجود دليل إجراءات تفصيلي يبين الخطوات والنماذج اللازمة لذلك، ابتداءً من الكشف الحسي الذي يقوم به موظف سلطة الأراضي (يقوم به المسّاح أو مراقب أملاك الدولة أو أيّ موظف بدون تحديد موظف مختص لهذه المهمة)، وقد يكون الموظف هو ذاته من يقوم بعملية التخمين لقيمة الأرض، وبالتالي فهو من يعدّ التقرير الذي سيتمّ تضمينه في ملف الأرض المراد استئجارها<sup>37</sup>، لعرضه على لجنة أملاك الدولة، ما يعني اتخاذ أكثر من قرار من قبل شخص واحد، بالإضافة إلى أنّه يتمّ أحياناً التواصل عدة مرات مع مقدم طلب الاستئجار أو استدعاؤه للاستيضاح أو استيفاء واستكمال بعض المعلومات والبيانات، مثل الغايات والأهداف أو أي معلومات أخرى، لعدم وجود قاعدة بيانات وبرنامج إلكتروني يمكّن موظف أو موظفي سلطة الأراضي من التأكد من جميع متطلبات عملية التأجير سواء ما يتعلق منها بالأرض أو بطالب التأجير، ومشتملات الأوراق والسندات اللازمة لطالب الاستئجار من خلال نظام مشترك يربط إدارة أملاك الدولة في سلطة الأراضي إلكترونياً مع بقية المؤسسات والجهات الأخرى، فضلاً عن عدم وجود مختصين للتأكد من صحة الأوراق التي أرفقها طالب الاستئجار أو سيرفقتها لاستكمال الملف. الأمر الذي يعزز العلاقة الشخصية بين مقدم الطلب والموظف التابع للملف، وقد تؤدي هذه العلاقة إلى نشوء مصالح مشتركة على حساب المصلحة العامة.

إنّ قرار إعداد الملف ومحتوياته مبني على عدة عوامل ومعطيات سواء في العمل الميداني وإخراج صحائف الأرض المراد تأجيرها، أو في عمل عدة جهات في المقر العام لسلطة الأراضي المتمثل في مدير عام أملاك الدولة والموظفين الذين تخضع تبعيتهم لهذه الإدارة، بالإضافة إلى الدوائر التابعة لإدارة أملاك الدولة في مديريات سلطة الأراضي المنتشرة في مختلف المحافظات، ما يعني أنّ هناك نوعاً من الإجراءات العرفية والاحترافية غير الموثقة من حيث الشكل، ولا تخضع لإجراءات ضمن دليل إجراءات تفصيلي، بل إنّ عملية تبادل الملف والمطلوب لإعداده تعتمد على الخبرة، فلا يتوفر مثلاً سجل بمقدمي طلبات الإيجار وأسباب الرفض والقبول، بالإضافة إلى وجود معاملات تأجير أملاك الدولة بدون وجود طلبات للإيجار في هذه المعاملات، وعليه فإنّ الإجراءات القائمة على الاجتهاد قد تؤدي إلى الفساد بسبب احتمالية ضعيفة للانحراف في القرار، وقلنا ضعيفة لأنّه يتمّ عمل نسخة على المساح الضوئي للأوراق التي يتمّ استلامها من طالب الاستئجار وهذا في حالة إرسال الملف من المكاتب الفرعية التابعة لسلطة الأراضي إلى الإدارة العامة لأملاك الدولة، ولكنّ تأثير وقوع خطر الفساد في عملية إجراءات إتمام الملف وخطواته وتفصيله، وتأثير ذلك في توصية اللجنة يعتبر قوياً، فإمكانية الاعتماد على الإجراءات الارتجالية والشخصية في إدارة الملف، وما يحتويه من أوراق وبيانات قائم على الخبرة، ويبقى تأثيره كبيراً في حال تضمين الملف أو عدم تضمينه وثائق أو بيانات مهمة لاتخاذ التوصية الملائمة عند عرضه على لجنة إدارة أملاك الدولة، أي أنّ محتويات الملف غير قائمة على أسس وضوابط محددة.

36. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ص 159-157.

37. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2022، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ص 124.

يتمّ عرض الملف على لجنة أملاك الدولة من قبل مدير الإدارة العامة لأملاك الدولة بصفته رئيس لجنة إدارة أملاك الدولة بنص القانون<sup>38</sup>، ويكون ذلك بعد سلسلة إجراءات تتعلق بتجهيز وإعداد الملف وفق متطلبات بين المقر العام لسلطة الأراضي في رام الله والمكتب التابع له في المحافظة، ويعمل على ذلك عدة موظفين، في ظل ضعف كبير في استخدام التكنولوجيا والربط الإلكتروني بين المقر العام في رام الله والمديرات التابعة لسلطة الأراضي، أو بين مكتب رئيس سلطة الأراضي والإدارة العامة لأملاك الدولة، ما قد يتسبب في فقدان بعض الأوراق أو تعرضها للتلف إذا ما تمّ التعامل مع الملفات ورقياً بدون أرشفة إلكترونية وبلا برنامج يوثق محتويات الملف. الأمر الذي يشكل خطورة قد تؤدي إلى انحراف في القرار الإداري منبعا إساءة استعمال السلطة والائتمان أو استثمار الوظيفة وما إلى ذلك من مكونات الفساد كالرشاوى، وتضارب المصالح.



#### 5. نقطة القرار رقم (5): عملية التخمين.

قد تشكل عملية التخمين أحد الانحرافات المحتملة في القرار الإداري بشكل عام، لا سيما في حال تأجير أراضي الدولة بدون وجود معايير وضوابط موحدة لعملية التخمين، أو عند عدم وجود مخمّنين مؤهلين، وسبق أن أشار إلى هذه الفرضية تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي لعام 2022<sup>39</sup>. فبالرغم من أنّ التخمين يتمّ من خلال لجان مختصة، إلى جانب مشروع التسجيل العقاري مع البنك الدولي في سلطة الأراضي، الذي من أهم مخرجاته اعتماد معايير ومنهجيات للتخمين العقاري تضمن عدم وجود تدخل بشري في آلية التخمين والاقتصار على إدخال بيانات محددة للوصول إلى القيمة الحقيقية لأيّ عقار<sup>40</sup>، إلا أنّ عملية التخمين تتضمن احتمالية معتدلة للانحراف في القرار الإداري، وذلك لعدة اعتبارات تتعلق بالمخمن ومدى تطبيقه لمعايير ملزمة وشفافة، ما يزيد احتمالية فرص الفساد لأنّ العملية تعتمد على سلطة المخمّن التقديرية الشخصية ولا تضبطها محددات واضحة ومعتمدة، ما يعني أنّ الأثر قوي لفرص الفساد (كالرشوة وتضارب المصالح أو إساءة استعمال الوظيفة) أو استثمارها لصالح من لا يستحق قانوناً، كذلك الأمر في حال تشكيل لجان التخمين بدون تدويرها، وعليه فإنّ عملية التخمين تخلو من التدابير والإجراءات التي تحدّ من مخاطر الفساد<sup>41</sup>.



38. المادة 5 من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة التي تنص على أن «تشكل لجنة فنية دائمة تسمى «لجنة إدارة أملاك الدولة» برئاسة مدير عام الإدارة العامة لأملاك الدولة في سلطة الأراضي».

39. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2022، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ص 124.

40. مقابلة مع أ. هديل البرغوثي، مرجع سابق.

41. مقابلة مع السيد جفّال جفّال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، 26/09/2023.



## 6. نقطة قرار رقم (6): عرض الملف على لجنة إدارة أملاك الدولة.

يتمثل شكل الانحراف في القرار رقم (6) في عدم وجود لائحة أو نظام يحدد عمل اللجنة وكيفية اختيار أعضائها ومؤهلاتهم، ومعايير اتخاذ القرار والأسس التي يستند إليها، وآلية عملها واجتماعاتها. فاللجنة تنظر في الملفات بناءً على معطيات تخضع لخبرة أعضائها، علماً أنّ اختيار الأعضاء يكون بناءً على ترشيح الوزارات التي تتشكل منها اللجنة. كما لا توجد نماذج محددة ومعتمدة لعمل اللجنة والإجراءات المتبعة في عملية التأجير باستثناء محضر الاجتماع، كذلك تخلو أعمال واجتماعات هذه اللجنة من ضوابط وإجراءات الرقابة التي تضمن المساءلة على قراراتها، وعليه فإنّ احتمالية وقوع الانحراف معتدلة، كونه يتمّ اتخاذ القرار من قبل أكثر من شخص وبالحد الأدنى بتصويت الأعضاء للحصول على أغلبية من الحاضرين، إضافة إلى كون توصية اللجنة قابلة للنظر فيها من قبل رئيس سلطة الأراضي ويمكن إعادتها إلى اللجنة لدراستها مرة أخرى في حال تطلّب الأمر ذلك. كما يمكن لمجلس الوزراء أن يعيد الملف إلى اللجنة وفقاً لأيّ متطلبات أو توضيحات يرى أنّها تدعم الاعتماد في مجلس الوزراء من عدمه. يعتبر التأثير الذي قد يترتب على وقوع هذا الانحراف معتدلاً، وذلك لعدم وجود لائحة أو نظام يحدد عمل اللجنة وكيفية اختيار أعضائها ومؤهلاتهم المتناسبة مع هذا العمل، ومعايير اتخاذ القرار والأسس التي يستند إليها، وآلية عملها واجتماعاتها، وذلك وفقاً لمتطلبات الفقرة (7) من المادة (5) من القرار بقانون 42، ما يعني أنّ مداولات أعضاء اللجنة تعتمد على الاجتهادات الشخصية.



## 7. نقطة القرار رقم (7): توصية اللجنة بدون المزاed العلني.

تعدّ احتمالية الانحراف في القرار المتعلق بتوصية اللجنة بدون المزاed العلني قوية وفقاً لمعطيات تتخذها اللجنة في توصياتها لتأجير أراضي الدولة، بدون تطبيق معايير وشروط التأجير كما وردت في القرار بقانون أو لائحته التنفيذية رقم (13) لسنة 2023 التي تمّ اعتمادها حديثاً، ومن بينها وأهمها المزاed العلني، فاللجنة تعتمد في توصياتها للموافقة على التأجير على ثمن بدل الإيجار المعروف، أو تقديرات اللجنة لما هو مناسب لخزينة الدولة، أو اتخاذ قرار لا مجال للتأني فيه لظروف سياسية أمنية مثلاً، ما يعني تجاوزها لعدة إجراءات متسلسلة كالإعلان والمزاed العلني، أو خضوع القرار للتصويت من حيث التخمين والسعر، أو التوصية المباشرة بتأجيرها للشخص الذي يرغب باستئجارها، لأسباب تتعلق بعدم قدرة سلطة الأراضي أو المحكمة والجهات التنفيذية على تنفيذ قرار بإزالة التعدي من قبل طالب الاستئجار مثلاً أو غيره، أو استبعاد اللجنة طلبات دون غيرها. ويعتبر كل ما ذكر آنفاً بيئة قد تتيح الفساد وله تأثير قوي جداً؛ كونه يخضع للسلطة التقديرية لأعضاء اللجنة، وقد يكون لهذا الأمر تأثير في عملها نتيجة تدخلات خارجية أو ضغوطات من أصحاب النفوذ، وتكون احتمالية وقوع خطر الفساد وأشكاله كالرشاوى أو تضارب المصالح واردة بصورة قوية.

فعدم الإحالة إلى المزاed العلني يحمل مخاطر جسيمة، ما قد يؤدي إلى انحراف في القرار الإداري، فالمزايدة العلنية مطلب بنصّ القرار بقانون 43 وهي أحد أركان عملية التأجير، لتحقيق أفضل ما يمكن تحصيله من إيرادات لخزينة الدولة، ما يعني أنّ توصية اللجنة بتأجير أرض بناءً على طلب تمّ تقديمه من قبل مواطن فلسطيني أو اختيار

42. القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة، مرجع سابق.

43. تنص الفقرة (ز) من المادة (7) على ما يلي: «الإعلان عن الأراضي المنوي تأجيرها، ويستخدم أسلوب المزايدة العامة في التأجير، وفقاً للأسس التي تقرها اللجنة لهذه الغاية»، القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة.

من متعدد بدون أن يتم طرح الأرض المراد تأجيرها في مزيدة علنية عامة وفق المعايير والضوابط المحددة في نظام تأجير الأراضي رقم (13) لسنة 2023، وضمن دليل إجراءات ينسجم مع القرار بقانون والتشريعات الثانوية الصادرة بموجبه، يشكل انحرافاً للقرار قد يؤدي إلى مخاطر الفساد، مع بعض الاستثناءات التي يتم إثباتها ضمن إجراءات ومحددات تتعلق بتأجير الأراضي التابعة للدولة لغايات استغلالها وحمايتها من سياسات الاحتلال الإسرائيلي أو إجراءات وقائية منعاً للمصادرة أو الاستيطان.



8. نقطة القرار رقم (8): الموافقة على توصية تأجير وتمديد عقد الإيجار من قبل رئيس سلطة الأراضي.

قد يحصل الانحراف في القرار الإداري في هذا الشأن بسبب عدم وجود شروط وضوابط أو اعتبارات لآليات تمديد العقد من قبل رئيس سلطة الأراضي، خاصة مع عدم وجود نماذج محددة لعقود الإيجار تواكب التطور القانوني وعمليات الاحتيال التي قد تؤدي إلى انحراف في القرار الإداري بشكل غير مقصود أو نتيجة قلة الخبرة وتوارث نماذج عقود قائمة على تشريعات لا يصلح تطبيقها في الأصل من حيث الزمان والمكان.

تعد إمكانية الانحراف في القرار الإداري محتملة، ولكن بشكل ضعيف في حالة تمديد العقد بناءً على توصية من لجنة إدارة الأملاك واعتماد من رئيس سلطة الأراضي بدون الحاجة إلى مجلس الوزراء، مع الأخذ بالاعتبار أنه يمكن زيادة الأجرة بما لا يقل عن 10% من قيمة أجرة المدة الأصلية، ويخضع ذلك لتوصية اللجنة وموافقة رئيس سلطة الأراضي. علماً أن أحد أهم الإشكاليات لدى سلطة الأراضي هو تراكم المديونية لعدم دفع بدل الإيجار لكثير من الأراضي التي تم تأجيرها منذ عدة سنوات، الأمر الذي استدعى فسخ عدة عقود، وإعادة صياغة أخرى أو عمل عقود جديدة مع ذات المتعاقد ولكن بعد تحسين أجرة العقد لصالح خزينة الدولة، ما يعني أن تأثير ذلك معتدل إذا ما تم وضع ضوابط أكثر وضوحاً لمعطيات وأسباب التمديد وفقاً لمصلحة خزينة الدولة، أمّا في الواقع الحالي فإن عملية التمديد تخضع لتوصية اللجنة قبل قرار رئيس سلطة الأراضي، ويبقى احتمال التأثير في قرار أعضاء اللجنة قائماً.



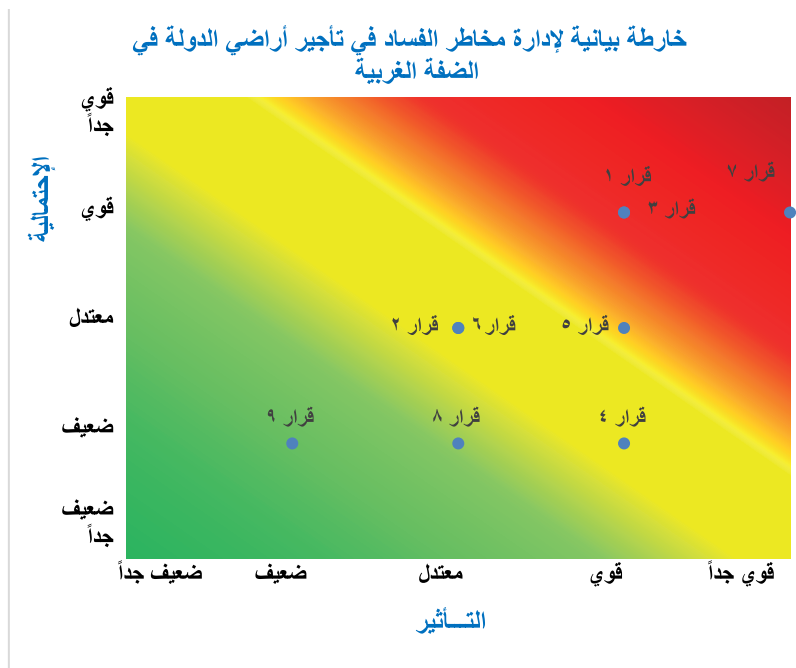
## 9. نقطة القرار رقم (9): اعتماد مجلس الوزراء لتوصية لجنة إدارة الأملاك.

يخضع اعتماد مجلس الوزراء توصية لجنة إدارة الأملاك لإجراء قانوني ومتابعة لسياسة مجلس الوزراء في الاستفادة من تأجير أراضي الدولة في الشق السياسي والمالي، ونظراً إلى أنه لم يسبق لمجلس الوزراء رفض توصية تأجير أرض دولة بناءً على تسيب من سلطة الأراضي<sup>44</sup>، فإن الأمر في مجلس الوزراء يكون أقرب إلى الشكلية والإجراءات القانونية لعملية الاعتماد ولا يعتمد مجلس الوزراء ودائرته القانونية أسلوب التأكد من عدم وجود تضارب مصالح للشخص المستأجر لأموال الدولة، وهو ما يمكن أن يشكل انحرافاً احتماليته ضعيفة في القرار الإداري، وتأثيره في حال وقوعه ضعيف، فالأمور الفنية والإجراءات وضوابط ومعايير عملية التأجير تعتبر مسؤولية سلطة الأراضي ولجنة إدارة أملاك الدولة، وهي الإشكاليات التي لم يتم ضبطها لعدم وجود نظام أو لائحة أو دليل إجراءات تفصيلي ونماذج محددة يمكن الاستناد إليها في هذا الأمر. كما أن عملية التسيب في حالة رفض قرار التوصية - وإن لم ترد سابقة في هذا المجال - غير محددة بمعايير أو ضوابط لأسباب الرفض.



وفي قراءة تحليلية لسلسلة الإجراءات التي تسيير عليها سلطة الأراضي في عملية تأجير أراضي الدولة، وما ينبثق عنها من قرارات منشئة عبر محطات متدرجة، نجد أن خارطة مخاطر الفساد تعطي مؤشراً على وجود أكثر من انحراف ذي احتمالية قوية وتأثير قوي، كعملية تأجير أراضي الدولة بدون الإعلان عنها من قبل سلطة الأراضي، ومن ثم الخطر الكبير في توصية لجنة إدارة أملاك الدولة بتأجير أراضي الدولة بدون المزايدة العلنية، كما يتضح من خلال خارطة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة، أن القرار المتعلق بعملية استلام الطلبات يشكل خطر عالياً، بل لا يقل خطورة عن عدم الإعلان والمزاد العلني، وقد تمثلت خطورة هذه الانحرافات باللون الأحمر في الخارطة، لطبيعتها وأهمية هذه القرارات ومدى احتمالية وقوعها وتأثيرها الكبير والمتعظم، وهي القرارات رقم (1) و(3) و(7) وفقاً لخريطة المخاطر.

أما بقية القرارات فيمكن أن تكون خطورتها بين معتدلة وقوية كالقرار رقم (5) المتعلق بعملية التخمين، أو معتدلة كالقرار رقم (2) و(4) و(6) الموجودة في المنطقة المعتدلة ذات اللون الأصفر، أو القرارات رقم (8) و(9) التي تعتبر احتمالية وقوعها ضعيفة إجمالاً وكذلك تأثيرها، وقد اكتست باللون الأخضر في الخارطة.



44. مقابلة مع السيد صادق زعنون، مرجع سابق.

### 3.3 مواجهة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة.

يتمثل الهدف من إعداد هذه الدراسة في مساعدة ذوي الشأن من أصحاب القرار في تحصين قرارات الأطراف المسؤولة عن تأجير أراضي الدولة ضد احتمالية وقوع انحرافات في القرار الإداري المتعلق بإجراءات تأجير أراضي الدولة، ما يساهم في درء مخاطر الفساد والسير قدماً نحو تحقيق أهداف وغايات التأجير التي يمكن أن تكون أحد ركائز الدعم المالي لخزينة الدولة، فالتدابير والإجراءات التي تتخذها سلطة الأراضي أو يتوجب اتخاذها كفيلاً بالحد من مخاطر الفساد، والتقليل من انحراف القرار الإداري بصفته المسؤول الأول عن اتخاذ هذه التدابير لإدارة المخاطر، وما يقع على عاتقنا هو التوصية بما توصلنا إليه من ضرورة تعديل بعض الأنشطة أو إقرار سياسات أو إجراءات معلنة للعموم، وقد تكون هذه السياسات صادرة عن مجلس الوزراء بناءً على معلومات متوفرة له من قبل سلطة الأراضي حول الأراضي المملوكة للدولة التي يمكن تأجيرها، وهل تأجيرها هو الحل الأمثل ومطابق للسياسات والأهداف المتعلقة بالتنمية وزيادة الإيرادات والحفاظ عليها من التسريب للاحتلال وما إلى ذلك من غايات، أم أن استثمارها، أو تفويضها وفقاً للقانون هو الأفضل، وذلك بناءً على اعتبارات تتعلق بمساحة هذه الأراضي وتوزيعها على المناطق أو وجود فائض منها، فضلاً عن التدابير والغطاء التشريعي المتمثل باللوائح والأنظمة والهيكل الوظيفية وما يتبعها من إجراءات<sup>45</sup> وفقاً للآتي:

#### 1. نقطة القرار رقم (1): قرار عدم الإعلان عن تأجير أراضي الدولة.

يجب التعامل مع أي طلب شخصي لاستئجار أرض للدولة وفقاً لإعلان مسبق، تنفيذاً للقرار بقانون ونظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، بحيث يتم الإعلان عن تأجير أملاك الدولة في صحيفتين محليتين يوميتين وعلى المنصات الإلكترونية للجهات الحكومية المختصة مرة واحدة على الأقل لمدة 30 يوماً قبل تاريخ إجراء المزادة، ويتم تعليق نسخة من الإعلان في مديرية السلطة التي تقع أملاك الدولة المعلن عنها فيها، كما يجب أن يتضمن الإعلان أوصاف أملاك الدولة المثبتة في محضر اللجنة، ومقدار التأمينات الواجب إيداعها وشروط الاشتراك فيها، وأسلوب المزادة العامة مع تحديد اليوم والساعة والتاريخ والمكان الذي تجرى فيه، وذلك ضماناً لتكافؤ الفرص أمام كل من يرغب، وبما يخدم أفضل الممارسات المالية لعائدات خزينة الدولة عن طريق المزداد العلني، وبما يتناسب مع التشريعات سارية المفعول في أراضي الضفة الغربية.

#### 2. نقطة قرار رقم (2): تقديم الطلب.

يجب تقديم الخدمة على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية بعيدة عن الارتجالية والمزاجية لمقدم الطلب، بالإضافة إلى بناء نظام إلكتروني على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، بحيث يمكن لأي شخص يرغب بالاستئجار بناءً على إعلان مسبق الوصول إلى نماذج طلبات الاستئجار بسهولة، وإمكانية تعبئة الطلب عبر النظام بما لا يدع المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من مخاطر الفساد.

#### 3. نقطة القرار رقم (3): استلام طلبات التأجير.

يجب أن تكون عملية استلام الطلبات ضمن دليل إجراءات مفصل لخطوات استلام الطلب من قبل الموظف المختص والنماذج المستخدمة، والأوراق والوثائق المطلوبة لذلك، ويشكل هذا الدليل مرجعية للموظفين الحاليين والجدد، بالإضافة إلى السماح برفع الأوراق المطلوبة وتحميلها ومتابعتها من ذوي الاختصاص، وطباعة وصل ورقم الطلب، بحيث يمنح مقدم الطلب نسخة ويتم الاحتفاظ بنسخة أخرى مؤرشفة مع ملف الطلب ورقياً وإلكترونياً حفاظاً على الحقوق وتسهيلاً لمتابعة الملف من قبل طالب التأجير، ويمكن أن يكون ذلك عبر نظام محوسب مربوط مع جميع المديرية وإدارة أملاك الدولة في المقر العام منعاً لأي تلاعب أو تعديل على نظام البرنامج. كما يتوجب إدخال نظام سجل الأحداث (Audit Trail) وتفعيله لتحقيق مستوى عالٍ من الشفافية في إجراءات التأجير، بحيث

45. مقابلة مع السيد جفال جفال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني، بتاريخ 2023/09/26.

يتمّ تسجيل جميع الأنشطة والقرارات المتعلقة بذلك، كما يتيح النظام مراقبة ومراجعة جميع عمليات استلام طلبات التأجير وسير خط الإجراءات في هذا الصدد، ما يجعل من الصعوبة بمكان على الموظفين تنفيذ أيّ أنشطة تؤدي إلى الانحراف في القرار أو الفساد أو إخفاء أيّ معلومات من شأنها أن تؤدي إلى الفساد، كما يسهّل على سلطة الأراضي عملية توثيق العقود المتعلقة بتأجير الأراضي وما تحويه من بيانات. وبشكل عام، يمكن أن يكون نظام Audit Trail أداة قيّمة لضمان النزاهة والشفافية والفعالية في عمليات تأجير أراضي الدولة، الأمر الذي يحقق مصلحة المواطنين ويحمي حقوقهم ويحمي الموظفين من خلال إدارة عملية مخاطر الفساد بالشكل الأمثل.

#### 4. نقطة قرار رقم (4): إعداد ملف للأرض بناءً على طلب الاستئجار.

تكون معالجة القرار من خلال زيادة عدد الموظفين المختصين، لمنع تعدّد المهام لذات الشخص، بالإضافة إلى انتهاج سياسة تدوير مدرء وموظفي مكاتب سلطة الأراضي في المحافظات، وذلك لأنّ بقاء الموظف في منصبه في نفس المكان الجغرافي قد يؤدي إلى ارتفاع مخاطر الفساد<sup>46</sup>، مع التأكيد على وضع دليل إجراءات تفصيلي لكل خطوة من خطوات السير في عملية تأجير الأرض والنماذج اللازمة والانتقال من خطوة إلى خطوة عبر نظام متسلسل من حيث الإجراءات والأوراق المطلوبة والمحددة، ما يعني إعادة صياغة دليل الإجراءات الحالي. كما يجب حفظ الملفات ورقياً بالإضافة إلى نسخة إلكترونية، وذلك حفاظاً على حقوق المواطنين ومراعاةً للنزاهة والشفافية والمساءلة، ويمكن في هذا المجال الاستعانة بنظام سجل الأحداث (Audit Trail) بعد تدريب موظفي الإدارة العامة لأملاك الدولة عليه. كما يتوجب تعيين موظف ذي خبرة في الأوراق المزوّرة أو تدريب الموظفين على اكتشاف الأوراق أو السندات المزوّرة.

#### 5. نقطة القرار رقم (5): عملية التخمين.

يجب إنشاء منظومة التخمين العقاري بحيث يتمّ تطوير منظومة علمية حديثة ضمن أسس ومعايير لغايات التخمين، تقلّل من احتمالية تأثير المزاج والعوامل الشخصية، وبذلك تصبح عملية التخمين قائمة على الخبرة والأسس العلمية والنظم المحوسبة، إلى جانب ضرورة تدريب وتأهيل المختمّين<sup>47</sup>، حتى لا يكون هناك مجال لأيّ تضارب مصالح أو فساد، علماً أنّّه تمّ تشكيل لجان لعملية التخمين من قبل سلطة الأراضي<sup>48</sup>.

#### 6. نقطة قرار رقم (6): عرض الملف على لجنة إدارة أملاك الدولة.

يمكن معالجة هذا القرار بإقرار لائحة تنفيذية؛ استناداً إلى القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021، تحدد الشروط والمؤهلات والمسميات الوظيفية ومدة عضوية لجنة إدارة أملاك الدولة، ما يمنح اللجنة الشرعية المطلوبة والحماية القانونية للقرارات الصادرة عنها، بعيداً عن أيّ مخاطر تتعلق بالفساد.

#### 7. نقطة القرار رقم (7): توصية اللجنة بدون المزداد العلني.

يجب أن تخضع عملية تأجير أرض تابعة لأملاك الدولة لأسلوب المزايدة العامة بنص القانون، وتطبيق نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م لا سيّما المواد (5) و(6) منه، بحيث يلتزم من يرغب بالتقدم للمزايدة العامة بدفع مبلغ تأمين لضمان حسن تنفيذ العقد<sup>49</sup> بعد استكمال إجراءات الإعلان وتقديم الطلبات واستلامها. وتتم المزايدة العامة العلنية وفق الإجراءات الآتية<sup>50</sup>:

46. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2018، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ص 61.

47. مقابلة مع أ. هديل البرغوثي، مرجع سابق.

48. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2022، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، ص 124.

49. المادة 4 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، مرجع سابق.

50. المادة 5 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، مرجع سابق.

- افتتاحت جلسة المزايمة العلنية بالسعر الابتدائي المحدد وفق أحكام نظام تأجير أملاك الدولة.
- إعداد محضر المزاد العلني الذي يُدرج فيه اسم كل مزايمة.
- مقابلة المزايمة المتقدمة للوصول إلى السعر النهائي الذي لا تتمّ المزايمة عليه.
- الإعلان عن اسم المزايمة الفائز، وإدراج اسمه في محضر المزاد العلني.

أما إجراءات المزايمة العامة بالظرف المختوم فتكون على النحو الآتي<sup>51</sup>:

- تقديم طلبات الدخول بالمزايمة على النموذج المُعدّ من قبل سلطة الأراضي خلال الفترة المحددة وفق أحكام نظام تأجير أملاك الدولة.
- توضع طلبات الدخول في المزايمة بظرف مختوم ويتمّ إيداع الطلبات في صندوق مُعدّ لهذه الغاية.
- تقوم اللجنة بفتح المظاريف في الموعد المحدد لذلك علناً بعد ترقيمها.
- تعدّ اللجنة محضراً لفتح المزاد يُدرج فيه اسم كل مزايمة والمبلغ المقدم، مرفقاً بكشف حضور موقع من كافة المزايدين الحاضرين.
- الإعلان عن اسم المزايمة الفائز، وإدراج اسمه في محضر فتح المزاد.
- ويدفع الشخص الذي رست عليه المزايمة العامة بدل الإيجار مع المصاريف كاملة خلال 30 يوماً من تاريخ الإحالة القطعية<sup>52</sup>.
- ويتمّ إخضاع جميع الطلبات للمزايمة ضمن معايير تتعلق بالاستدامة والعائد المالي الأفضل لمصلحة الدولة.

8. نقطة القرار رقم (8): الموافقة على توصية تأجير وتمديد عقد الإيجار لأرض الدولة من قبل رئيس سلطة الأراضي.

نرى أنّ عملية تمديد عقود الإيجار يجب أن تخضع لمعايير وضوابط لأنّه يتمّ الاكتفاء بتوصية اللجنة وقرار من رئيس سلطة الأراضي بدون الحاجة إلى اعتماد من مجلس الوزراء. ولضبط عملية تمديد العقود وفقاً لمعايير وأسس مبنية على إدارة مخاطر الفساد، يتوجب تعديل نصوص المادة (16) من نظام تأجير أملاك الدولة بما يضبط عملية اتخاذ قرار التمديد وفقاً للأسس المتعلقة بما هو أفضل لخزينة الدولة.

9. نقطة القرار رقم (9): اعتماد مجلس الوزراء لتوصية لجنة إدارة الأملاك.

هناك حاجة إلى صياغة نصوص توضح معايير قبول أو رفض الاعتماد من مجلس الوزراء في نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023.

51. المادة 6 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، مرجع سابق.

52. المادة 8 من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023، مرجع سابق.

رقم القرار	وصف القرار المنحرف	درجة الاحتمال	مستوى التأثير	آلية المعالجة	المسؤول عن اتخاذ القرار
1	قرار تأجير أرض للدولة بناءً على طلب شخصي بدون الإعلان خلافاً للقرار بقانون الذي يستوجب ذلك.	قوية	قوي	تطبيق المادة (3) من نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023 بخصوص الإعلان في صيفتين يوميتين ومنصات إلكترونية رسمية مختصة لمدة 30 يوماً قبل إجراء المزايمة، وتعليق نسخة من الإعلان في مديرية سلطة الأراضي التي تقع أملاك الدولة المعلن عنها فيها وفقاً لخطوات تفصيلية في دليل الإجراءات، وما يتضمنه الإعلان.	سلطة الأراضي لجنة إدارة أملاك الدولة.
	قرار تقديم طلب لاستئجار أرض بدون وجود معايير ومتطلبات وشروط للتقديم.	معتدلة	معتدل	بناء نظام إلكتروني على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، بحيث يمكن لأي شخص يرغب بالاستئجار بناءً على إعلان مسبق الوصول إلى نماذج طلبات الاستئجار بسهولة، وإمكانية تعبئة الطلب عبر النظام بما لا يدع المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من مخاطر الفساد.	الإدارة العامة لأملاك الدولة.
	قرار استلام طلب استئجار أراضي للدولة مع تعدد جهات الاستلام، وعدم وجود دليل إجراءات ونموذج لطلب الاستئجار ورقياً وإلكترونياً، وعدم وجود ضمانات لاستلام الطلب.	قوية	قوي	تطوير دليل إجراءات تفصيلي يوضح الخطوات والنماذج اللازمة لتقديم الطلبات والأوراق والمرفقات اللازمة، وخطوات الاستلام ورقياً وإلكترونياً من خلال برنامج عبر الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، وآلية المتابعة لمقدم الطلب، كوصل استلام الطلب، وذلك لزيادة الكفاءة والدقة في عملية تأجير الأراضي.	الإدارة العامة لأملاك الدولة
	قرار إعداد ملف للأرض بناءً على طلب الاستئجار، وفقاً لإجراءات تعتمد على الخبرة الشخصية، وبدون دليل إجراءات تفصيلي يبين الخطوات والنماذج اللازمة لذلك، وعدم وجود نظام وإجراءات لآلية متابعة الملف ومرفقاته إلكترونياً.	ضعيفة	قوي	إقرار دليل إجراءات تفصيلي لخطوات وشروط ومتطلبات الاستئجار، وإعداد ملف الأرض المراد تأجيرها والنماذج اللازمة لذلك، واعتماد نظام إلكتروني يوثق عملية إعداد الملف بحيث يكون الملف ورقياً وإلكترونياً، ومتابعة الأحداث والتغييرات بناءً على نظام Audit Trail.	الإدارة العامة لأملاك الدولة.
	اتخاذ القرار الناتج عن عملية التخمين بدون وجود معايير وضوابط موحدة لاختيار المخمن وللعملية ككل، واختلاف عملية التخمين من مخمن إلى آخر وفقاً لعامل الخبرة أو إجراء عملية التخمين من قبل موظف آخر غير المخمن.	معتدلة	قوي	إنشاء منظومة التخمين العقاري بحيث يتم تطوير منظومة علمية حديثة ضمن أسس ومعايير لغايات التخمين، تقلل من احتمالية تأثير المزاج والعوامل الشخصية، واعتماد مسمى وظيفي للمخمن في هيكلية سلطة الأراضي واختياره وفقاً لضوابط ومعايير تعتمد على الشهادة العلمية والخبرة، إلى جانب ضرورة تدريب وتأهيل المخمنين.	سلطة الأراضي .

سلطة الأراضي، ولجنة إدارة أملاك الدولة، ومجلس الوزراء.	اعتماد لائحة تنفيذية تحدد شروط ومعايير العضوية ومدتها وفقاً لنص الفقرة (7) من المادة (5) من القرار بقانون رقم (43) لعام 2021.	معتدل	معتدلة	عرض الملف على لجنة إدارة أملاك الدولة ومداولاتها بناءً على معطيات تخضع لخبرة أعضاء اللجنة بدون إقرار لائحة أو نظام يحدد طبيعة عمل اللجنة واجتماعاتها وكيفية اختيار أعضائها ومؤهلاتهم.
لجنة إدارة أملاك الدولة.	عدم تأجير أراضي الدولة إلا من خلال المزاد العام وفقاً لنص القانون، ونظام تأجير أملاك الدولة لا سيما المواد (5) و(6)، مع إعداد الخطوات التفصيلية في دليل الإجراءات، للحصول على أفضل عروض للإبرادات خزينة الدولة.	قوي جداً	قوية	قرار اللجنة بالتوصية بدون المزاد العلني.
سلطة الأراضي، ولجنة إدارة أملاك الدولة.	إقرار مواد في نظام تأجير أراضي الدولة توضح: 1. صلاحيات رئيس سلطة الأراضي في مسيبتات إعادة التوصية للجنة إدارة أملاك الدولة للنظر فيها مرة أخرى. 2. المعايير والمحددات والشروط والأسس التي يركز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أرض للدولة.	معتدل	ضعيفة	قرار الموافقة على توصية تأجير وتمديد عقد الإيجار لأرض الدولة من قبل رئيس سلطة الأراضي، بدون آلية واضحة مسببة لعملية إعادة التوصية للجنة، وعدم وجود معايير ومحددات وشروط يركز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أرض للدولة بدون اعتماد من مجلس الوزراء.
مجلس الوزراء.	النص بوضوح في نظام تأجير أملاك الدولة على دور مجلس الوزراء في عملية الاعتماد وأسباب الرفض وآلية الاعتراض.	ضعيف	ضعيفة	عدم وجود ضوابط ومعايير لقرار مجلس الوزراء باعتماد أو عدم اعتماد توصية لجنة إدارة الأملاك، والأثر المترتب على ذلك وعدم الاعتراض.



تعتبر عملية تأجير أراضي الدولة أمراً حيوياً في إدارة الممتلكات العامة وتحقيق أهداف التنمية الوطنية، إلا أن هناك مجموعة من الإشكاليات والتحديات التي تهدد شفافية ونزاهة هذه العملية. وتحتل قضايا مخاطر الفساد مكانة مهمة في هذا السياق، وهذا ما يتطلب إبراز أهم مكامن الخلل في عملية تأجير الأراضي التي تشكل احتمالية انحراف نحو الفساد، حيث يمكن أن تؤدي الانحرافات في إجراءات تأجير أراضي الدولة إلى إحداث أضرار جسيمة على مستوى المجتمع والاقتصاد.

في هذا السياق، سنقدم الاستخلاصات التي تم استنتاجها من الوضع القائم لعملية تأجير أراضي الدولة، مع التركيز على مخاطر الفساد المحتملة في هذه العملية والتوصيات التي تهدف إلى تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في هذا السياق.

تهدف النتائج والتوصيات في المقام الأول إلى تحسين إجراءات تأجير أراضي الدولة وتعزيز شفافيتها وكفاءتها، مع مراعاة مصلحة الدولة وضمان استفادتها القصوى من عملية التأجير، وذلك لضمان العدالة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالعامل المشترك والالتزام بتنفيذ هذه التوصيات، يمكن تحقيق أفضل النتائج في عملية تأجير أراضي الدولة وتعزيز الثقة في العمل الحكومي.

### 4.1 الاستخلاصات

1. شكّل سريان التشريعات القديمة فرصة كبيرة لارتكاب جريمة التهاون في أداء واجبات الوظيفة والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة والمحاباة والواسطة والمحسوبية واستثمار الوظيفة، فغالبية عقود تأجير أراضي الدولة تمت بناءً على شرعية هذه القوانين.
2. جاء القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة بهدف حصر وتحديد أملاك الدولة وإدارتها على نحو أفضل من جهة، ولتحديد وتنظيم آليات التصرف بها وتميمتها من خلال لجنة «إدارة أملاك الدولة» من جهة أخرى، وبالتالي أصبحت صلاحيات سلطة الأراضي وإدارة أملاك الدولة بالأخص صلاحيات إدارية محكومة بقرارات هذه اللجنة، إلا أن القرار بقانون يحتاج إلى تطبيق لائحته التنفيذية المتمثلة بنظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م.
3. تأجير أراضي الدولة بناءً على طلب شخصي بدون الإعلان عن ذلك، والاعتماد على رؤية لجنة إدارة أملاك الدولة خلافاً للقرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م ولائحته التنفيذية، يشكل انحرافاً ذا تأثير قوي في القرار الإداري.
4. تقديم طلب لاستئجار أرض بدون وجود معايير ومتطلبات وشروط للتقديم، واستلام طلب استئجار من قبل جهات استلام متعددة، وعدم وجود دليل إجراءات ونموذج لطلب الاستئجار ورقياً و/أو إلكترونياً، وعدم وجود ضمانات لاستلام الطلب، فالاعتماد على الخبرة الشخصية للعديد من الموظفين يشكل خطراً قد يؤدي إلى انحراف القرار الإداري.
5. تخلو عملية التخمين من التدابير والإجراءات التي تحدّ من مخاطر الفساد، وقد تشكل أحد الانحرافات المحتملة في القرار الإداري لا سيما في حال تأجير أراضي الدولة بدون وجود معايير وضوابط موحدة لعملية التخمين، أو لاحتمالية عدم توفر مخمّنين مؤهلين، ومدى تطبيق المخمّن لمعايير ملزمة وشفافة، كون العملية قد تعتمد على سلطة المخمّن التقديرية، فضلاً عن إمكانية القيام بعملية التخمين من قبل موظف آخر غير المخمّن، بالإضافة إلى تشكيل لجان التخمين بدون تدويرها.
6. عدم وجود دليل إجراءات تفصيلي يبين الخطوات التفصيلية والنماذج اللازمة، والأوراق والبيانات والمستندات

المطلوبة لعملية تأجير الأراضي وآلية وخطوات إعداد ملف للأرض ومحتوياته بناءً على طلب الاستئجار ومتابعة إلكترونيًا، ما يعني احتمالية تقديم طلبات غير مكتملة أو غير صحيحة، فالإجراءات تعتمد على الخبرة الشخصية للموظفين العاملين في الإدارة العامة لأملاك الدولة أو الدوائر والأقسام التابعة لها في مختلف مكاتب سلطة الأراضي المنتشرة في المحافظات.

7. ما زال القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 المتعلق بإدارة أملاك الدولة بلا تطبيق لذراعه التنفيذي، المتمثل بنظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م الذي صدر مؤخرًا، كما أننا بحاجة إلى أنظمة أخرى يتوجب اعتمادها من قبل مجلس الوزراء بناءً على متطلبات ونصوص القرار بقانون. كعمل لجنة إدارة الأملاك واختيار أعضائها ومؤهلاتهم وآلية اجتماعاتها، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تداخل وعدم وضوح في صلاحيات اللجنة، فقرار لجنة إدارة أملاك الدولة يتخذ بناءً على معطيات تخضع لخبرة أعضائها، إلى جانب الممارسات الموروثة من تشريعات أو ما تم العمل به سابقاً.

8. اتخاذ قرار أو توصية بتأجير أراضي الدولة من قبل لجنة إدارة أملاك الدولة بدون مزاد علني، يمكن أن يثير قضايا تتعلق بنزاهة وشفافية عملية التأجير، ويشكل انحرافاً في القرار الذي يحمل تأثيراً كبيراً في عدالة عمليات الإيجار، كما أن له تأثيراً بالغ الأثر في الموارد المالية للدولة، إذ من الممكن تأجير الأراضي بأسعار أقل من القيمة العادلة، كتقديم ثمن بدل الإيجار بدون تحقيق أفضل قيمة للخزينة العامة، ما يؤدي إلى الفساد بكل مكوناته.

9. اعتماد توصية لجنة إدارة أملاك الدولة لتأجير أرض أو إعادة النظر فيها مرة أخرى بدون آلية واضحة مسببة من قبل رئيس سلطة الأراضي، وعدم وجود معايير ومحددات يرتكز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أراضي الدولة بدون ضرورة اعتماده من مجلس الوزراء.

10. لا توجد معايير محددة لقرار مجلس الوزراء في اعتماد أو عدم اعتماد توصية لجنة إدارة الأملاك في عملية التأجير، والأثر المترتب على ذلك وعدم الاعتراض على القرار بعد صدوره.

#### 4.2 التوصيات

تتطلب إدارة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة إصلاحات وإجراءات أكثر شفافية وتنظيماً لضمان النزاهة والكفاءة في هذه العملية، ولا بد من مجموعة من التوصيات لتحسين إدارة مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة على النحو الآتي:

1. الإعلان عن تأجير أي قطعة أرض للدولة وفقاً لنظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، وبخطوات تفصيلية يتم اعتمادها في دليل الإجراءات تبدأ من سياسة الحكومة في عملية التأجير.

2. تطوير دليل إجراءات تفصيلي يوضح الخطوات والنماذج اللازمة لتقديم الطلبات وإعداد ملفات الأرض المراد تأجيرها، وخطوات الاستلام ورقياً وإلكترونياً من خلال برنامج عبر الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، وآلية متابعة لمقدم الطلب، وذلك لزيادة الكفاءة والدقة في عملية تأجير الأراضي، وضمان نزاهة وشفافية إجراءات تأجير أراضي الدولة.

3. نشر دليل الإجراءات التفصيلي لعملية تأجير الأراضي بشكل علني ومتاح للجمهور، بما يشمل نشر المعايير والشروط والإجراءات المتعلقة بتقديم الطلبات وآلية المتابعة.

4. اعتماد مشروع التسجيل العقاري في سلطة الأراضي الذي سيكون من أهم مخرجاته اعتماد معايير ومنهجيات للتخمين العقاري تضمن عدم وجود تدخل بشري في آلية التخمين، والاقتصر على إدخال بيانات محددة للوصول إلى القيمة الحقيقية لأي عقار، وهو ما يقلل من التفاوت في التقديرات ويزيد من مستوى النزاهة والشفافية.

5. الضرورة الملحة لتطبيق نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م وفقاً لمتطلبات القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 المتعلق بإدارة أملاك الدولة، واعتماد لائحة تحدد آليات عمل لجنة إدارة أملاك الدولة، واجتماعاتها، ودعواتها، وكافة المسائل ذات العلاقة، وتوضيح صلاحيات رئيس سلطة الأراضي في مسببات إعادة التوصية للجنة إدارة أملاك الدولة للنظر فيها مرة أخرى، إضافة إلى تحديد المعايير والمحددات والشروط والأسس التي يرتكز عليها رئيس سلطة الأراضي في قرار تمديد عقد إيجار أرض للدولة، فضلاً عن خضوع عملية التوصيات الصادرة عن لجنة إدارة أملاك الدولة لأسس تتعلق بطبيعة العقد، وإعادة التخمين بناءً على معطيات تصبّ في مصلحة خزينة الدولة.
6. عدم تأجير أراضي الدولة إلا من خلال المزاد العام وفقاً لنص القانون، وما تضمنته اللائحة التنفيذية من ضوابط ومحددات المزايدة، وصياغة الخطوات التفصيلية في دليل الإجراءات، ما يعزز الشفافية ويحد من مخاطر الفساد في عملية تأجير أراضي الدولة، ويؤدي إلى الحصول على أفضل عروض لإيرادات خزينة الدولة.
7. إنشاء آليات رقابة ومتابعة لضمان تنفيذ الإجراءات بشكل صحيح ومنع أيّ انحرافات أو فساد فيها، كإجراء فحص دوري لعملية تأجير الأراضي وضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل صحيح. ويمكن استخدام أنظمة التقرير والرصد لزيادة الشفافية، ومراجعة العقود القائمة بشكل دوري لضمان تحقيق أفضل قيمة مالية للدولة وتوجيه العقود والتعديلات بشكل عادل.
8. تعزيز التدريب والوعي: يجب توفير تدريب مناسب للموظفين المشاركين في عملية تأجير الأراضي بشأن مخاطر الفساد وكيفية التعامل معها، ما يساعد في تحسين شفافية ونزاهة عملية التأجير ويقلل فرص الفساد فيها.
9. زيادة عدد الموظفين ذوي الاختصاص القانوني والفني والتكنولوجي وفقاً للمهام والشروط الوظيفية لهيكلية الإدارة العامة لأملاك الدولة التي سيتمّ اعتمادها، وسرعة تسكين الموظفين الحاليين ذوي الاختصاص على الأقسام والدوائر الحالية والهيكلية المقترحة وسرعة اعتمادها، لا سيما المكلفين منهم بإدارة الإدارة العامة لأملاك الدولة لما في ذلك من استقرار للقانون، وصحة إجراءاته الشكلية والموضوعية، بالإضافة إلى تزويدهم بالإمكانيات المادية وسلّم رواتب يُعتمد على أساس المخاطر التي يتعاملون معها نظراً إلى طبيعة مهامهم المتعلقة بأسمى مدخرات الدولة «الأرض».
10. إعداد النماذج اللازمة والأنظمة الإلكترونية، من حيث الإدخال والمتابعة والأرشفة والتوثيق ضمن متطلبات العصر التي تشكل داعماً أساسياً لمنع أيّ مخاطر فساد في إدارة عملية تأجير أراضي الدولة وصياغة العقود ضمن منظومة الإجراءات التي توافق القانون وبالتعاون مع جميع الجهات ذات الصلة لا سيّما مجلس الوزراء، وسلطة الأراضي، ووزارة الزراعة، ووزارة المالية، ولا ضير أن تكون العقود حديثة ذات اختصاص نوعي، فالعقد الزراعي يختلف في مضمونه عن العقد الصناعي أو الاستثماري وسيؤدي كل ذلك إلى المصلحة العامة وينعكس على عائدات خزينة الدولة.

## المصادر والمراجع

### التشريعات

1. قانون إدارة أملاك الدولة رقم (32) لسنة 1965 الأردني الملغى، منشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 1863 بتاريخ 1965/08/01، ص 1175.
2. قانون الزراعة الفلسطيني رقم (2) لسنة 2003، منشور في العدد 47 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/10/30، ص 23.
3. قرار مجلس الوزراء رقم (381) لسنة 2005 بنظام حماية المراعي وتطويرها، منشور في العدد 65 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/06/14.
4. القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021 بشأن إدارة أملاك الدولة، منشور في الوقائع الفلسطينية في العدد 187 بتاريخ 2022/01/23، ص 4.
5. نظام تأجير أملاك الدولة رقم (13) لسنة 2023م، منشور في العدد 207 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2023/10/24، ص 25.

### التقارير والأدلة

1. تقرير التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير خاصة رقم 19، كانون الثاني 2003، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله.
2. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية، رام الله، 2010.
3. تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2018، و2021، و2022، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله-فلسطين.
4. الدليل الاسترشادي لإدارة مخاطر الفساد في مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، هيئة مكافحة الفساد والأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة، 2020.
5. محمد خليفة، تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي الفلسطينية 2020، هيئة مكافحة الفساد، حزيران 2020، ص 39.
6. تقرير اتجاه أداء تنفيذ خطة التنمية الوطنية للعام 2022، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، <http://www.palestinecabinet.gov.ps>.
7. تقرير الإنجاز السنوي لسلطة الأراضي الفلسطينية لعام 2022، ص 48-49، سلطة الأراضي الفلسطينية، رام الله.
8. دليل إجراءات سلطة الأراضي الموحد والشامل 2023، المنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي الفلسطينية، [http://pla.pna.ps/?page\\_id=3165](http://pla.pna.ps/?page_id=3165).

## المقابلات الشخصية

1. مقابلة مع السيد جفّال جفّال، مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، بتاريخ 2023/09/26.
2. مقابلة مع السيد صادق زعنون، قائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة لأملاك الدولة، سلطة الأراضي، بتاريخ 2023/10/04.
3. مقابلة مع أ. هديل البرغوثي، مدير ديوان رئيس سلطة الأراضي، سلطة الأراضي، بتاريخ 2023/10/04.