KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ورقة سياسات

واقع نظام الحيازات الزراعية في الأردن: التحديات المؤسسية وبدائل الإصلاح التشريعي

حسن الور ويوسف خليل

المحتويات

الملخص التنفيذي 3
المقدمة 4
السياق العام 4
منهجية إعداد الورقة 5
التحليل القانوني: 5
أولا: التحول في تعريف الحيازة الزراعية: من "البطاقة" إلى "الشهادة" 6
ثانيا: المخالفات القانونية وآثارها 6
ثالثا: عدم رضا المزارعين عن الشهادات الزراعية 7
رابعا: تعارض الحيازة الزراعية مع السجلات القانونية الأخرى 7
الخلاصة القانونية: 7
تحليل الممارسات المؤسسية في تطبيق تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية 7
أولاً: انفصال النظام عن غايته المؤسسية الأصلية 8
ثانياً: التناقض بين المدة القانونية للتسجيل والممارسة الفعلية 8
ثالثاً: ازدواجية الطلب على الوثائق وضعف الالتزام بالربط الإلكتروني 8
رابعاً: تفاوت كبير بين المديريات والموظفين 9
خامساً: ضعف آليات الكشف الميداني واختلاف تطبيقها 9
سادساً: اشتراط توقيع جميع الشركاء خلافاً للقانون المدني 9
سابعاً: غياب الاعتراف المصرفي بشهادة الحيازة الزراعية وإشكالية إثبات الدخل 9
خلاصة تحليل الممارسات المؤسسية 10
التوصيات 12
ختاماً 14
المراجع 15

الملخص التنفيذي

تستعرض هذه الورقة واقع تسجيل الحيازات الزراعية في الأردن باعتباره أحد أهم الأدوات التنظيمية في القطاع الزراعي، والذي يفترض أن يساهم في بناء قاعدة بيانات وطنية دقيقة تُستخدم في التخطيط الزراعي ودعم السياسات العامة. ورغم أن الحيازة الزراعية ظهرت تاريخياً كوسيلة لتطوير البيانات وضبطها، إلا إن الممارسات الحالية تكشف عن فجوة واسعة بين الإطار القانوني والتعليمات من جهة، والتطبيق الفعلي داخل مديريات الزراعة من جهة أخرى، وهو ما أدى إلى تحويل السجل الزراعي من أداة إحصائية إلى عبء إداري بيروقراطي يؤثر على أكثر من 68 ألف مزارع ونحو 87 ألف حيازة مسجلين على النظام الإلكتروني لدى وزارة الزراعة.

تعتمد الورقة منهجية تحليل مختلطة تشمل مراجعة التشريعات ذات الصلة (قانون الزراعة، القانون المدني، البيئة الاستثمارية، المعاملات الإلكترونية)، وتحليل تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية لسنة 2022، إضافة إلى مقابلات نوعية مع مزارعين، خبراء قانونيين، ومسؤولين في وزارة الزراعة ومديرياتها، ويتضح من التحليل القانوني والمؤسسي أن التعليمات تتضمن عدداً من الإشكالات التشريعية أبرزها: اختلاف تعريف الحيازة الزراعية عن التعريف القانوني الوارد في قانون الزراعة، مخالفة مدة صلاحية الشهادة (5 سنوات) لصالح تجديد سنوي غير منصوص عليه، واشتراط توقيع جميع الشركاء خلافاً لأحكام القانون المدني التي تكتفي بتوقيع غالبية المالكين أو من يمثلهم لإدارة الحيازة.

أما على مستوى التطبيق، تكشف المقابلات عن مجموعة من التحديات العملية أبرزها: طلب الوثائق الورقية سنوياً رغم خضوعها للربط الإلكتروني الوطني، تفاوت الإجراءات بين المديريات وغياب السقوف الزمنية لإنجاز المعاملات، ضعف آليات الكشف الميداني واختلاف تطبيقه، وتحول شهادة الحيازة إلى شرط إلزامي للحصول على الخدمات الحكومية وبالأخص استقدام العمالة الزراعية، وهو ما يحرف السجل عن غايته الأصلية ويزيد الضغط على المديريات دون مردود إحصائي واضح.

ويُظهر جدول الفجوات المقارن بين النص القانوني والتعليمات والممارسة أن الاختلالات تمتد عبر عدة محاور: تعريف الحيازة، مدة الصلاحية، الوثائق المطلوبة، الكشف الميداني، إدارة الملكيات المشتركة، واستخدام البيانات، وهذه الفجوات تعيق قدرة وزارة الزراعة على تطوير بنية معلوماتية متماسكة، وتؤثر سلباً على بيئة العمل الزراعي، وتزيد الكلف والجهد على المزارعين، وتحد من فاءة نظام الخدمات الزراعية.

وتقدم الورقة حزمتين من التوصيات: الأولى سياساتية، تتضمن: اعتماد شهادة الحيازة كوثيقة رسمية لدى وزارة العمل والضمان الاجتماعي والبنوك، تعديل التعليمات لمعالجة التعارض مع قانون الزراعة والقانون المدني، اعتماد التوقيع الرقمي كبديل للوكالة العدلية، وقف طلب الوثائق الورقية عبر تفعيل الربط الإلكتروني، وإنشاء سجل وطني موحد للحيازات الزراعية. أما التوصيات الإجرائية، فتركز على: الالتزام بمدة الخمس سنوات وربط الحيازة بصفحة رقمية محدثة، تطوير آلية تحقق إلكترونية للشهادة، توحيد إجراءات الكشف الميداني، تحديد سقوف زمنية لا تتجاوز يومي عمل لإنجاز المعاملة، وتطوير آلية "علامة تنبيه" لمعالجة الأخطاء دون تعطيل الخدمات.

تخلص الورقة إلى أن إصلاح نظام الحيازات الزراعية يمثل مدخلاً أساسياً لتعزيز الحوكمة الزراعية، وتمكين المزارعين، ودعم التحول الرقمي، وإعادة توجيه السجل الزراعي نحو دوره الأصلي كأداة للتخطيط والتنمية بما يتوافق مع رؤية التحديث الاقتصادي، ويقلل العبء البيروقراطي الواقع على القطاع الزراعي الأردني.

المقدمة

يشكل القطاع الزراعي أحد المرتكزات الأساسية لدعم الاقتصاد الأردني، ليس فقط لدوره في تحقيق الأمن الغذائي وتعزيز الاكتفاء الذاتي، بل أيضًا كحاضنة رئيسية لتوليد فرص العمل ومصدر استدامة للعديد من المجتمعات الريفية، وتظهر دراسة قامت بها دائرة الإحصاءات العامة أن القطاع الزراعي يؤثر على 23.5% من النشاط الاقتصادي الكلي في الأردن لمجمل الترابطات الأمامية مثل (الصناعات الغذائية والمطاعم والفنادق) ،والترابطات الخلفية مثل (مدخلات الانتاج ،المياة ، الطاقة) للدورة الاقتصادية، وهذه الأرقام تشكل سابقة لمساهمة القطاع الزراعي اقتصاديًا.إلا أن هذا القطاع، ورغم أهميته الاستراتيجية يعاني من تحديات مؤسسية وتشريعية وتنظيمية معقدة، فمن جهة الفجوة بين السياسات والقوانين. ومن جهة أخرى، الممارسات التنفيذية والإدارية على أرض الواقع.

وتظهر هذه الفجوات فيما يتعلق بتسجيل الحيازات الزراعية النباتية، إذ يفترض أن تمثل الحيازة الزراعية أداة لجمع المعلومات والبيانات والإحصاءات الزراعية؛ لتحليلها وتبويبها واعتمادها قبل نشرها وفقا للتشريعات النافذة ، إلا أن التطبيق العملي يعكس تعدد المرجعيات التشريعية والتنظيمية، إضافة إلى وجود تضارب في التعريف القانوني، كما يظهر عدم تقيّد بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة ،الأمر الذي أدى إلى تراكم بيروقراطية سياساتية وإجرائية تعيق الاستثمار الزراعي والنمو الاقتصادي.

السياق العام

ظهر مفهوم "الحيازة الزراعية" في المنظومة التشريعية الأردنية لأول مرة بشكل رسمي في عام 1974، عندما أصدر وزير الزراعة آنذاك معالي مروان الحمود قراراً نُشر في الجريدة الرسمية استناداً إلى المادة (80) من قانون الزراعة لسنة 1973، ورغم أن القانون الأصلي لم يعد نافذاً اليوم، فإن القرار المتعلق بالحيازة ما زال سارياً. وقد كانت الحيازة الزراعية تُمنح في حينها على شكل "بطاقة" رسمية تُصدر بأربع نسخ: نسخة لمديرية الزراعة في المحافظة، وأخرى للمرشد الزراعي، وثالثة لمدير الجمعية التعاونية الزراعية في القرية (إن وجدت)، أما الرابعة فكانت تُسلم لمالك الأرض أو من ينوب عنه، وقد خُتمت هذه البطاقات بخاتم المديرية وحملت أرقاماً متسلسلة لكل محافظة، دون أن تُنشئ أي حقوق للمزارعين، لكنها شكّلت شرطاً للحصول على خدمات وزارة الزراعة؛ إذ حُرم المزارعون من أي خدمات تقدمها الوزارة والمؤسسات الأخرى العاملة في خدمة الزراعة في حال عدم إصدارهم للبطاقة وفقاً للمادة (11) من القرار

ويُستشف من السياق التاريخي أن الهدف من هذه البطاقة كان إنشاء قاعدة بيانات وطنية دقيقة حول الأراضي المستغلة زراعياً، والمحاصيل المزروعة، وأعمار الأشجار، ومواقع الإنتاج؛ وقد ارتبط ذلك بالظرف السياسي والأمني في سبعينيات القرن الماضي، حين كانت الدولة الأردنية تواجه مشهداً إقليمياً مضطرباً وحالة من الحرب والحصار، مما تطلّب امتلاك معلومات زراعية دقيقة لدعم الأمن الغذائي. ولذلك نصّت المادة (5) من القرار على إلزام كل مالك أرض أو من ينوب عنه بتقديم النماذج الزراعية خلال أوقات محددة: في شهر كانون الثاني بالنسبة للزراعات الدائمة والمباني والآلات والحيوانات، وخلال شهر من بدء زراعة المحاصيل الموسمية، مع اعتبار المتخلف مخالفاً لأحكام القرار.

أما اليوم، فقد تطور مفهوم الحيازة الزراعية وبحسب وزارة الزراعة فإن عدد الحيازات الزراعية المسجلة نحو 87 ألف حيازة، وتعرّف المادة (2) من قانون الزراعة الوحدة الزراعية بأنها وحدة إنتاج تُدار بإدارة واحدة بشكل كامل أو جزئي لأغراض الإنتاج النباتي أو الحيواني، و**الحائز** بأنه الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يتولى إدارة الحيازة والإشراف عليها، كما منحت المادة (4) وزير الزراعة صلاحية إصدار التعليمات التي تنظم إجراءات حصر الحيازات الزراعية على مستوى المملكة، والمشاركة في جمع البيانات والإحصاءات الزراعية وتحليلها وتبويبها واعتمادها قبل نشرها، مع إلزام الجهات المعنية بتزويد الوزارة بأي معلومات تتعلق بالقطاع الزراعي.

ورغم هذا التطور التشريعي، ما يزال نظام تسجيل الحيازات الزراعية في الأردن يواجه مجموعة من الفجوات ملموسة بين النص والتطبيق، سواء على مستوى فهم الغاية من الشهادة أو في كيفية إدارة البيانات الناتجة عنها أو في الإجراءات المتبعة لدى المزارعين والإدارات الزراعية؛ فقد تحوّلت شهادة الحيازة – التي كان يفترض أن تكون أداة لضبط البيانات وتوجيه السياسات – إلى شرط للحصول على الخدمات دون أن يقابله نص تشريعي واضح أو إجراءات مبسطة أو نشر منتظم للبيانات أو نظام رقمي متكامل؛ إذ يعاني المزارعين والذي يبلغ عددهم بحسب وزارة الزراعة 68 ألف مزارع،

من تكرار الطلب على الوثائق الحكومية الورقية رغم وجود ربط إلكتروني وطني، ومن إجراءات بيروقراطية لتجديد الشهادة، ومن تناقض بين ما تنص عليه التعليمات وما يحصل فعلياً في الميدان.

هذه الإشكاليات مجتمعة تنتج أعباء مالية وإدارية غير مبررة على مديريات الزراعة، والمزارعين، وتحد من قدرة الوزارة على بناء قاعدة بيانات دقيقة وتقديم خدمات فعّالة، مما يعيق تحقيق الأهداف التنموية والاقتصادية لرؤية التحديث الاقتصادي التي تضع الزراعة ضمن القطاعات ذات الأولوية، لما لها من دور في زيادة الناتج المحلي وتوليد فرص العمل وتحقيق الأمن الغذائي.

تهدف هذه الورقة إلى تشخيص واقع الحيازات الزراعية في الأردن من خلال مراجعة الإطار القانوني والتنظيمي والممارسات الإدارية ذات الصلة، وتحليل التناقض بين النص والتطبيق، لاقتراح مسارات إصلاح مؤسسية وتشريعية تضمن تحويل شهادات الحيازات الزراعية إلى أداة تمكين وتحفيز للقطاع الزراعي بدلًا من كونها عبئًا بيروقراطيًا.

منهجية إعداد الورقة

اعتمدت الورقة منهجية مختلطة تجمع بين التحليل القانوني المؤسسي والمقابلات النوعية، مستندة إلى منهجيات التحليل المقارنة بين الواقع والتطبيق (De jure vs. De facto).
وتتضمن مراحل الإعداد ما يلي:

1. المراجعة القانونية والتنظيمية: تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالحيازة الزراعية في القوانين والأنظمة والتعليمات (الزراعة، الضمان الاجتماعي، البيئة الاستثمارية، أنظمة العمال الزراعيين)، بهدف تحديد التعارضات أو الثغرات القانونية والاختصاصية.
2. المقابلات الميدانية: تنفيذ مقابلات نوعية مع ثلاث فئات رئيسية:
   - قانونيون وخبراء تشريعيين لتقييم الإطار القانوني للحيازة.
   - مزارعون ومستثمرون زراعيون لتوثيق تجاربهم مع التسجيل والممارسات الإدارية.
   - مسؤولون حاليون في وزارة الزراعة ومديرياتها لفهم تحديات التطبيق والرقابة.
3. تحليل الممارسات المؤسسية: البحث عن الأهداف المرجو تحقيقها من تسجيل الحيازات الزراعية ومدى فاعلية التعليمات الحالية في تحقيق تلك الأهداف. تقدير كلف إصدار شهادات الحيازة في حال كانت سنوية مقارنة بالخمسة سنوات، متوسط مدة إنجاز المعاملة، وعدد المتطلبات المكرر طلبها، والسلطة التقديرية للموظف.
4. المقارنة بين النص والممارسة: إجراء مقارنة بين ما تنص عليه التعليمات والقوانين من حيث صلاحيات التسجيل ومدته وإجراءاته، وبين ما يجري فعليًا في الميدان، لتحديد الفجوات التطبيقية ومظاهر البيروقراطية المعيقة.

التحليل القانوني:

صدرت تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية النباتية ز/١٤ لسنة ٢٠٢٢ في الجريدة الرسمية بموجب المادة (٤) من قانون الزراعة وتعديلاته لسنة ٢٠١٥، وتنص المادة على: "يصدر الوزير التعليمات التي تنظم إجراءات حصر الحيازات الزراعية في المملكة، كما تساهم الوزارة مع الجهات المختصة في عملية جمع المعلومات والبيانات والإحصاءات الزراعية وتحليلها وتبويبها واعتمادها قبل نشرها وفقاً للتشريعات النافذة ولها القيام بهذه الإجراءات في حال عدم توافر هذه المعلومات والبيانات في الوقت المناسب وعلى الجهات ذات العلاقة تزويد الوزارة بأي معلومات أو بيانات لها علاقة بالقطاع الزراعي."

اليوم، تتزايد التحديات القانونية والإدارية المتعلقة بتعليمات الحيازة الزراعية في الأردن، حيث تعكس التجارب العملية الفجوة بين النصوص القانونية والتطبيق الفعلي لهذه التعليمات، ونتناول في هذا التحليل أبرز الإشكاليات

القانونية والإدارية، بدءًا من التحول في تعريف الحيازة الزراعية، وصولاً إلى تأثير الإجراءات الحالية على العدالة القانونية والقطاع الزراعي والاقتصاد الوطني.

أولا: التحول في تعريف الحيازة الزراعية: من "البطاقة" إلى "الشهادة"

كان يُطلق على الحيازة الزراعية تاريخيًا اسم "بطاقة الحيازة الزراعية"، وتم تعديلها لتصبح "كتاب الحيازة الزراعية" تحت مسمى "شهادة". ورغم هذا التحول، فإن الحيازة الزراعية لا تنشئ حقًا للمزارعين إنما تحرمهم من حقوقهم المقررة لهم؛ فـ عدم إصدار هذه الشهادات يؤدي إلى فرض التزامات مالية وإدارية إضافية، مما يتناقض مع مبادئ العدالة القانونية، ويعكس أن التعليمات الحالية لا توفر حماية حقيقية للمزارعين وتزيد من تعقيد الإجراءات القانونية.

ثانيا: المخالفات القانونية وآثارها

تحول كتاب الحيازة الزراعية إلى أداة إضافية لفرض عبء مالي على المزارعين؛ إذ يُجبر المزارعون على إصدار عدد كبير من الوثائق المحدثّة، مرورا بمجموعة من طويلة من الإجراءات البيروقراطية لإصدار شهادة الحيازة سنوياً، بما يخالف صراحةً التعليمات ز/١٤ لسنة ٢٠٢٢ الصادرة لغايات إصدار شهادة الحيازة حيث تنص الفقرة (أ) من المادة (10) على أن: "تسري مدة التسجيل خمس سنوات كاملة"، وتنعكس آثار هذه المخالفة من الناحية المادية والجهود المبذولة على المزارعين ومديريات وزارة الزراعة على حد سواء، نظرا للإجراءات البيروقراطية الطويلة لإصدار الشهادة.

ولدى النظر فيما ورد في المادة (7) من التعليمات والتي تحدد الوثائق المطلوب إحضارها لإصدار شهادة الحيازة، نجد مخالفة لما ورد في المادة (37) من قانون البيئة الاستثمارية لسنة ٢٠٢٢، والذي يعرف المستثمر بأنه : "الشخص الذي يستثمر في المملكة في نشاط اقتصادي وفق أحكام القانون سواء كان مستثمرا أردنياً أو غير أردني."، وتنص الفقرة (ج) من المادة (37) بأنه: "يحظر على الجهة الرسمية الطلب من المستثمر تقديم أي وثيقة سارية المفعول صادرة عن جهة رسمية أخرى في حال توفر الربط الإلكتروني بين هاتين الجهتين."، وتكمن المخالفة بأن الوثائق المطلوبة لإصدار الشهادة متوفرة من خلال الربط الإلكتروني بين الوزارات من ضمنها وزارة الزراعة، مما يسمح للمديريات بالوصول للوثائق دون الحاجة لطلبها ورقياً، على أن يتحمل طالب الخدمة مسؤولية استكمال أوراقه بصورة صحيحة على نظام الربط الإلكتروني.

كما أن استمرار إصدار القواشين و سندات الملكية بشكل مستمر دون مردود اقتصادي حقيقي يعكس إهدارًا للموارد ويُعتبر عبئًا ماليًا غير مبرر على الاقتصاد الوطني؛ التعليمات الحالية لا تُسهم في تحقيق فائدة مستدامة للخزينة العامة، بل تؤدي إلى استنزاف الموارد من خلال ربط وثائق الحيازة الزراعية بشكل غير منطقي مع الخدمات الحكومية الأخرى، وهذا يزيد من التكاليف ويُعطل الكفاءة الاقتصادية في القطاع الزراعي.

إضافة إلى ما سبق، ورد في المادة (7) من التعليمات "في حال وجود شركاء في ملكية الأرض يجب تقديم وكالة عدلية من الشركاء مصدقة من كاتب العدل أو عقد إيجار مصدق حسب الأصول."، مما يعني إلزام توقيع كافة الشركاء في الملكيات على الشيوع بما يخالف ما ورد في المادة (1033) من القانون المدني والتي تنص على: " 1- تكون إدارة المال الشائع من حق الشركاء مجتمعين ما لم يتفق على غير ذلك. 2- فإذا تولى أحد الشركاء الإدارة دون اعتراض من الباقين عد وكيلاً عنهم" ويخالف أيضاً المادة (1034) من القانون المدني والتي تنص على:" 1- يكون رأي أغلبية الشركاء في إدارة المال ملزما للجميع وتعتبر الأغلبية بقيمة الأنصبة".

وعلى الرغم من وضوح نص القانون المدني باعتبار الشريك الذي يتولى الإدارة وكيلاً عن بقية الشركاء أي أنه يمثلهم قانونياً، يحرم أصحاب الأراضي على الشيوع من خدمات وزارة الزراعة ووزارة العمل والضمان الاجتماعي، بحجة عدم القدرة على الحصول على توقيع كافة الشركاء على الشيوع ـ والذي قد يصل عددهم للمئات، وفي حالات أخرى يكون بعضهم خارج البلاد، وأحيانا تكون أملاك متوفيين دون تنفيذ حصر الإرث ـ أمام كاتب عدل، الأمر الذي يخالف قواعد المنطق والعدالة، وتؤجج الخلافات المجتمعية ويضر بقطاع إنتاجي مهم ويؤدي إلى تفتيت الحيازات الزراعية بدلا من تجميعها، ويتعارض مع رؤية التحديث الاقتصادي التي تهدف إلى تبسيط الإجراءات وتقليل الأعباء البيروقراطية.

ثالثا: عدم رضا المزارعين عن الشهادات الزراعية

الغاية الإحصائية من إصدار "الشهادة" أو "البطاقة" أو "الكتاب" تنتفي إذا لم يكن المزارع أو صاحب الأرض يرغب في الاستفادة من الخدمات الحكومية المرتبطة بالحيازة؛ فـ العديد من المزارعين يرفضون دفع التكاليف والجهود غير المبررة للحصول على هذه الشهادات إذا لم يكونوا مضطرين لها من أجل استقدام العمالة الوافدة أو الحصول على أعلاف او مطاعيم او أي من الدعم المقدم للمزارع. وبالرغم من الإعفاء الضريبي لمبيعات المزارعين الأفراد لأول مليون دينار، إلا أن هناك خشية قانونية لدى المزارعين من التأثيرات المستقبلية في حال صرحوا بشكل دقيق عن محاصيلهم أو مواشيهم؛ نتيجة لعدم استقرار التشريعات، ونظرًا لوجود ضرائب أخرى ثقيلة مثل ضرائب مدخلات الإنتاج، ضريبة الدخل، رسوم الأراضي، الكهرباء، والضمان الاجتماعي، وغيرها.

رابعا: تعارض الحيازة الزراعية مع السجلات القانونية الأخرى

من المعروف أن القانون الأردني يميز بين الأشخاص الطبيعيين والكيانات القانونية، إلا أن الحيازة الزراعية أصبحت تُعتبر بديلاً عن السجلات القانونية الأخرى مثل سجلات المؤسسات الفردية والجمعيات التعاونية والأوقاف الخيرية؛ إذ تلزم وزارة الزراعة المزارعين على تقديمها كوثيقة للحصول على كتاب تنسيب يوجه لوزارة العمل من أجل استقدام العمالة، وهذا التداخل يخلق لبسًا قانونيًا، إذ لا يوجد نص قانوني واضح لهذا الطلب، الأمر الذي يؤثر على التنسيق بين الجهات المعنية، مما يعرقل تنظيم العمل الزراعي ويزيد من التحديات القانونية المتعلقة بالمؤسسات الزراعية.

الخلاصة القانونية:

تُظهر الممارسات الحالية المرتبطة بالحيازة الزراعية في الأردن مجموعة من التحديات القانونية والإدارية التي تتعارض مع المبادئ الأساسية للعدالة القانونية، وتُثقل المزارعين بعبء مالي وإداري غير مبرر؛ فـ التعليمات التي بدأت كأداة إحصائية أصبحت في العديد من الحالات أداة للتعسف الإداري وسوء الاستخدام، مما يُقلل من جدواه ويؤثر سلبًا على القطاع الزراعي.كما إن غياب التنسيق بين الجهات الحكومية، وعدم وجود حوار حقيقي بين المزارعين وصناع القرار يعزز من الفوضوية في النظام الزراعي.

إضافة إلى ذلك، غياب التفسير القضائي للمصطلحات الواردة في التعليمات إلى جانب التعقيدات القانونية والضريبية المرتبطة بالحيازة يعمق المشكلة، حيث لا يتم الاستماع بشكل جاد إلى مطالب المزارعين. ونتيجة لذلك، يضطر المزارعون إلى الرضوخ للطلبات المفروضة عليهم بشكل تعسفي، مما يؤثر سلبًا على الإنتاج الوطني ويضر بالقطاع الزراعي بشكل عام، مما يدعو إلى إصلاحات قانونية عاجلة، تبدأ بمراجعة شاملة للتعليمات، مع ضرورة إرساء آليات شفافة وفعّالة تضمن تحقيق العدالة القانونية والمساهمة في تحسين بيئة العمل الزراعي.

تحليل الممارسات المؤسسية في تطبيق تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية

تكشف الممارسات المؤسسية المرتبطة بتطبيق تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية النباتية عن فجوة واضحة بين الإطار التشريعي المنصوص عليه في التعليمات (ز/14 لسنة 2022) وبين السلوك الفعلي للمديريات والموظفين، وهو ما أدّى إلى تشويش الهدف الحقيقي من السجل الزراعي وتحويله من أداة للتخطيط وتوفير البيانات الزراعية إلى إجراء يعتمد عليه للحصول على خدمات حكومية، وبالأخص استقدام العمالة الزراعية، وتُظهر المقابلات مع المزارعين والوزارة نمطاً متكرراً من الممارسات التي تُعيد إنتاج التعقيد، وتخلق تفاوتاً بين المديريات، وتعكس ضعفاً في توحيد الإجراءات.

أولاً: انفصال النظام عن غايته المؤسسية الأصلية

تنص المادة (4) من قانون الزراعة على أن الهدف من تسجيل الحيازات هو حصر الأراضي الزراعية، وإنتاج بيانات وإحصاءات زراعية تستخدمها الوزارة في التخطيط، إلا أنَّ شهادة الحيازة وفق ما ذكره مدير مديرية الإنتاج النباتي، أصبحت عملياً مدخلاً إلزامياً للحصول على خدمات مختلفة مثل: تصريح العمل، الدعم الفني، المكافحة الجماعية.

هذا التحوّل خلق ضغطاً على السجل، وحوّل هدفه من أداة معرفية إلى أداة ضبط خدمات، ما أدى إلى تضخم أعداد الطلبات وازدحام المديريات وفقدان القدرة على جمع بيانات دقيقة، حيث لا ترتبط دورات التجديد السنوي مع تعددية المواسم الزراعية، ولا مع طبيعة التغيّر السريع في المحاصيل الموسمية.

ثانياً: التناقض بين المدة القانونية للتسجيل والممارسة الفعلية

تنص الفقرة (أ) من المادة (10) من تعليمات تسجيل الحيازات على أن مدة التسجيل خمس سنوات كاملة، إلا أن المديريات تطلب التجديد سنوياً.
ولدى مقابلة مدير مديرية الإنتاج النباتي أفاد بأن: "كان توجه رئاسة الوزراء بأن يتم إصدار الشهادة لمدة ٥سنوات بدلاً من أن يأتي المزارع كل سنة، وبدأنا بتطبيقها فعلاً إلا أننا واجهنا إشكالية لدى الحيازات التي تتطلب رخص مهن وتسجيل شركات لأن رخصها تصدر لسنة واحدة مثل المشاتل، وبالتالي أصبحنا نطلب التجديد سنوياً، وحتى لو كانت الحيازات غير متغيرة (أشجار زيتون أو مثمرة) فإن المالك يمكن أن يتغير، وبالنسبة للوزارة فإن كل سنة أفضل لأن البيانات تحدّث."

لكن على أرض الواقع، تؤدي هذه الممارسة إلى مجموعة كبيرة من الإشكاليات أبرزها المخالفة ضمنية للتعليمات التي لم تُعدّل رسمياً حتى اليوم، إضافة إلى إرهاق مئات المزارعين بالتجديد غير المبرر وتحميلهم كلف مالية إضافية، كما تضعف الثقة بالسجل بسبب تكرار الطلبات دون تغيير في الواقع الزراعي، وتعطل الهدف الإحصائي للسجل، كما أكد المزارعون الذين أجريت معهم مقابلات من جرش والمفرق والزرقاء ومادبا، وبحسب ما أفاد المزارعين خلال المقابلات، فإن التجديد كل خمس سنوات مع تحديث الحيازة عند التغيير سيكون أكثر واقعية، ويزيد نسب الالتزام بالسجل، خصوصاً لدى المزارعين الذين يتجنبون التعامل مع المديريات "خوفاً من البيروقراطية".

ثالثاً: ازدواجية الطلب على الوثائق وضعف الالتزام بالربط الإلكتروني

على الرغم من أنّ كافة الوثائق المطلوبة للحيازة (قوشان، مخطط أراضٍ، الهوية) صادرة عن جهات حكومية مشمولة بالربط الإلكتروني، إلا أن المديريات تطلبها ورقياً في كل معاملة، ويخالف ذلك المادة (37/ج) من قانون البيئة الاستثمارية التي تحظر الطلب من المستثمر تقديم وثائق صادرة عن جهات تربطها بالوزارة أنظمة إلكترونية.

أجمع المزارعون على أن الوثائق المطلوبة لشهادة الحيازة يُعاد إصدارها كل عام ورقياً حتى لو كانت محدثة على نظام الربط الالكتروني مما يشكل عليهم جهد وكلفة مالية، إضافة إلى أنهم يعيدوا تقديمها للحصول على كتاب تنسيب العمالة الوافدة من مديرية الزراعة، وهو السبب الرئيسي الذي يدفع المزارعين للحصول على شهادة الحيازة، ومن ثم يتم تقديم نفس الأوراق مجددا لمديرية العمل والضمان الإجتماعي، بينما تفيد الوزارة بأنه "لا يوجد مشكلة" في قبول الربط الإلكتروني، لكنها لم تطبّقه فعلياً نظراً لضعف نظام الربط الإلكتروني.

ويمكن القول أن غياب سجل مركزي موحد للبيانات الزراعية، رغم أن الهدف الأساسي من التعليمات هو جمع المعلومات الزراعية وتوفيرها للجهات المختصة. وهو ما يُظهر الفجوة بين الدور المفترض لشهادة الحيازة وبين الممارسة الفعلية، وحيث أن جميع الوثائق التي يتم تقديمه هي صادرة عن جهات حكومية أيضا، يمكن أن تتم المعاملة دون الحاجة لطلب الوثائق ورقياً مما يخفف الأعباء على المزارعين وموظفي الوزارة على حد سواء.

رابعاً: تفاوت كبير بين المديريات والموظفين

تؤكد المقابلات وجود لا مركزية مفرطة في التطبيق وبيئة واسعة للتقدير الشخصي:

- في المفرق: المعاملة قد تستغرق يومين إجراءات.
- في الزرقاء: قد تُنجز خلال نصف ساعة دون كشف لأن المزارع "معروف".
- في جرش: استغرق إصدار الشهادة 10 أيام رغم وعد الموظفين بمدد مختلفة.
- مزارع في مادبا اشتكى تحديداً من أن "الموظفين هم من يؤخرون المعاملة" بسبب ضعف تنظيم جداول الكشف.

هذا التفاوت يعكس، اعتماد مفرط على المعرفة الشخصية والعلاقات، كما أفاد مجموعة من المزارعين الذين يعتمدون على استخدام "معارفهم" لتسريع إنجاز المعاملة، مما يوضح لنا غياب دليل إجراءات موحد لدى الموظفين وعدم وجود سقوف زمنية مفعّلة أو آليات محاسبة.

خامساً: ضعف آليات الكشف الميداني واختلاف تطبيقها

تُظهر المقابلات أن الكشف الميداني— الذي يفترض أن يكون ركيزة لضمان دقة البيانات — يؤدى بشكل انتقائي:

- في جرش: **لم تُجرَ أي زيارة** رغم إصدار الشهادة .
- في الزرقاء: "لا يتم الكشف لأننا معروفون لديهم" .
- في مادبا: الكشف من أجل الحصول تنسيب العمالة هو **العنصر الأكثر تعقيداً** ويؤخر المعاملة أسبوعاً.

هذه الممارسات تكشف عدم انسجام في تطبيق أدوات الرقابة، مما يؤثر على جودة البيانات الزراعية ويزيد التفاوت في الخدمة. ومن جهة أخرى، لاحظنا خلال المقابلات أن الوزارة تعتمد في بعض الحالات على خرائط جوجل للكشف على الأشجار المثمرة، بينما تواجه صعوبة في تطبيق ذات الآلية مع البيوت البلاستيكية .

سادساً: اشتراط توقيع جميع الشركاء خلافاً للقانون المدني

تشترط المديريات إحضار وكالة عدلية موقعة من جميع الشركاء للأراضي المملوكة على الشيوع رغم أن القانون المدني لا يشترط الإجماع بل الأغلبية، ولدى السؤال عن هذه الممارسة بالاستناد للنص القانوني، بررت الوزارة ذلك بأن "هناك منفعة مالية عائدة من الأراضي الزراعية؛ لذا يجب أن يوقّع الكل تجنباً للنزاعات بين الشركاء، إضافة إلى أنه من الصعب اعتماد الوكالات من البنوك بسبب وجود سوابق تزوير لدينا."

تتجاوز هذه الممارسة على القانون بشكل واضح، وتؤدي لرفع التكاليف على المزارعين وعرقلة عملهم، حيث أفاد مجموعة من المزارعين عن الإشكاليات التي يواجهها لجمع توقيع كافة الشركاء للأراضي على الشيوع؛ ففي عديد حالات يكون بعض الشركاء خارج البلاد مما يعني حسب الممارسات المتبعة حرمان بقية الشركاء من يدير الحيازة الزراعية الحصول على أية خدمات من الوزارة أو المؤسسات الزراعية الأخرى، ويؤدي على المدى الطويل لتفتيت الحيازات الزراعية إلى وحدات منفصلة مما يضعف الإنتاج الزراعي ويؤثر سلباً على نمو الاقتصاد الزراعي.

سابعاً: غياب الاعتراف المصرفي بشهادة الحيازة الزراعية وإشكالية إثبات الدخل

رغم أن شهادة الحيازة الزراعية تهدف إلى توثيق النشاط الزراعي وإظهار شكل الإنتاج والمناطق والمساحات المزروعة، إلا أنها لا تعترف بها حتى الآن كوثيقة رسمية لإثبات الدخل لدى البنوك؛ يواجه المزارعون الأفراد تحدياً مؤسسياً متكرراً مع أقسام الامتثال في البنوك الأردنية، حيث تشترط البنوك تقديم دليل رسمي يثبت طبيعة عمل المزارع ومصدر الأموال المودعة ضمن المعايير الرقابية، خصوصاً لمن لا يمتلكون سجلات تجارية أو مؤسسية.

وبسبب عدم اعتراف البنوك بشهادة الحيازة الزراعية كوثيقة إثبات للنشاط الزراعي، يجد المزارعون أنفسهم مضطرين للعودة إلى مديريات الزراعة للحصول على كتاب خطي يثبت أن الأموال ناتجة عن نشاطهم الزراعي، وهو ما أكدته المقابلات الميدانية مع عدة مزارعين.

خلاصة تحليل الممارسات المؤسسية

تكشف الأدلة المستمدة من الوثائق والمقابلات أن الممارسات المؤسسية لتطبيق تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية عن فجوة واضحة بين ما تقرره النصوص القانونية وما يحدث فعلياً داخل المديريات، فقد انحرف السجل الزراعي عن غايته الأصلية كأداة لجمع البيانات والتخطيط، ليصبح شرطاً إلزامياً للحصول على الخدمات، الأمر الذي زاد الضغط على المديريات وأضعف قدرة النظام على إنتاج بيانات دقيقة، كما تتجلى هذه الفجوة أيضاً في التناقض بين المدة القانونية لصلاحية الشهادة (خمس سنوات) والممارسة الفعلية القائمة على التجديد السنوي، وهو ما يرهق المزارعين ويقوّض الثقة بالسجل دون سند قانوني.

ويظهر أيضاً، أن ضعف الالتزام بالربط الإلكتروني وطلب الوثائق ورقياً يعيد إنتاج التعقيد الإداري ويخالف التشريعات المتعلقة بالتحول الرقمي، في حين يفاقم التفاوت بين المديريات واعتماد الإجراءات على المعرفة الشخصية وغياب السقوف الزمنية من عدم المساواة في تقديم الخدمة.

في المحصلة، تؤكد هذه الممارسات أن تطبيق التعليمات يعاني من اختلالات بنيوية تشمل غياب التوحيد الإجرائي، وضعف الحوكمة الرقمية، واتساع مساحة الاجتهاد الفردي، بما يستدعي إصلاحات تنظيمية ورقمية تعيد للسجل دوره الأصلي كأداة للتخطيط ودعم التنمية الزراعية.

جدول الفجوات بين النص القانوني والممارسة الفعلية في تطبيق تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية

يوضّح الجدول التالي الفجوات المركزية بين ما تنص عليه تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية والإطار القانوني الذي تستند إليه، وبين الممارسات الفعلية التي تُطبَّق داخل مديريات الزراعة، ويهدف هذا العرض المقارن إلى إبراز الاختلالات الجوهرية في التطبيق، سواء على مستوى الإجراءات أو المدد الزمنية أو دور السجل نفسه، بما يساعد في تشخيص جوانب التعقيد المؤسسي التي تواجه المزارعين وتؤثر على جودة البيانات الزراعية.

المحور	القانون	التعليمات	الممارسة الفعلية	الفجوة
تفسير المصطلحات	**المادة(٢) من قانون الزراعة يعرف** الحيازة الزراعية بأنها: "وحدة للإنتاج الزراعي تخضع لإدارة واحدة لاستغلالها بصورة كلية أو جزئية لأغراض الإنتاج النباتي او الحيواني."	**المادة (١) من تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية تعرف** الحيازة الزراعية بأنها: "كل أرض زراعية تزيد مساحتها على دونم واحد وتستخدم في النشاط الزراعي."	يتم اعتماد ما ورد في التعليمات	مخالفة لما ورد في القانون بما يؤثر على أساس تسجيل الحيازات الزراعية.
الغاية من شهادة الحيازة الزراعية	جمع البيانات الزراعية للتخطيط وفق المادة (4) من قانون الزراعة	تنظيم إجراءات حصر الحيازات وإصدار شهادة حيازة	شهادة الحيازة شرط للحصول على الخدمات (تصاريح العمل، المكافحة)	انحراف عن الهدف الأصلي وتحويل السجل إلى أداة ضبط خدمات

مدة صلاحية الشهادة	لم يحدد المدة وترك تحديدها للتعليمات	5 سنوات كاملة وفق المادة (10/أ) من التعليمات	تجديد سنوي لكافة الحيازات	مخالفة ضمنية للتعليمات وزيادة العبء على المزارعين
الوثائق المطلوبة	تحظر المادة (37/ ج) من قانون البيئة الاستثمارية طلب أي وثيقة صادرة عن جهات رسمية خاضعة للربط الالكتروني	تحدد المادة (7) من التعليمات الوثائق المطلوب تقديمها	طلب الوثائق ورقياً كل عام وطلبها مجدداً لوزارة العمل	ازدواجية وإجراءات غير رقمية تخالف قانون البيئة الاستثمارية يؤدي لتكرار المعاملات وإضاعة الوقت
الكشف الميداني	غير محدد بالقانون	أداة مركزية للتحقق من البيانات	كشف انتقائي، متفاوت، أو غائب بالكامل في بعض المناطق	ضعف في الرقابة وتفاوت في جودة البيانات والخدمة
مدة إنجاز المعاملة	غير محدد بالقانون	إنجاز خلال يومين بحسب مدير الإنتاج النباتي	تتراوح من نصف ساعة إلى 10 أيام حسب المديرية	غياب توحيد الإجراءات وغياب السقوف الزمنية
الملكية المشتركة (الشيوع)	القانون المدني يكتفي بتوقيع الأغلبية حسب المادة (1034)	تشترط المادة (7) تقديم وكالة عدلية مصدقة تحتوي توقيع كافة الشركاء	تطبق التعليمات الواردة	توسّع إجرائي يتجاوز القانون ويعرقل إدارة الحيازات
استخدام البيانات	ورد في المادة (4) من قانون الزراعة أن هدف إصدار الحيازة هو جمع وتحليل ونشر البيانات	لم تحدد التعليمات	البيانات لا تُنشر إلا عند الطلب وتستخدم داخل المؤسسة فقط	تعطّل الدور الإحصائي للشهادة وتفقدها قيمتها التنموية

التوصيات

استناداً إلى ما خلصت إليها الورقة من فجوات بنيوية بين النصوص القانونية والتعليمات من جهة، والممارسات الإدارية داخل مديريات الزراعة من جهة أخرى، تبرز الحاجة إلى مجموعة من التوصيات التي تتوزع على مستويين: **سياساتية** تتعلق بالإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم تسجيل الحيازات الزراعية، و**إجرائية** ترتبط بآليات التطبيق داخل المديريات وبمنظومة الخدمات التي يتلقاها المزارع؛ ويهدف هذا المسار المزدوج إلى إعادة الحيازة الزراعية إلى غايتها الأصلية كأداة للتخطيط وجمع البيانات، وتطويرها لتحسين جودة الخدمة، وتقليل العبء البيروقراطي على نحو 68 ألف مزارع، لتعزيز الحوكمة الزراعية بما يتوافق مع رؤية التحديث الاقتصادي ويحقق أهدافها في القطاع الزراعي.

على المستوى السياساتي، توصي الورقة بإجراء تعديلات وتشريعات قادرة على معالجة الإشكالات التي كشف عنها التحليل، أبرزها:

1. اعتماد شهادة الحيازة الزراعية كوثيقة رسمية معترف بها لدى: وزارة العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي والبنك المركزي بما يتيح للمزارع الحصول على الخدمات دون الحاجة إلى إعادة إصدار وتقديم الوثائق مرة أخرى، ويضمن توحيد متطلبات الجهات الحكومية ويثبت مصدر دخل المزارع لدى البنوك الأردنية، وبالتالي يخفف العبء المالي والإداري على المزارع والوزارة.

- تنفذ هذه التوصية من خلال إصدار قرار من معالي وزير الزراعة تعميم للجهات المعنية لاعتماد الشهادة للغايات المذكورة.

2. تعديل تعريف الحيازة الزراعية الوارد في المادة (1) من تعليمات تسجيل الحيازة الزراعية لمخالفته التعريف الوارد في المادة (2) من قانون الزراعة، حيث أن القوانين تسمو على التعليمات في الهرم التشريعي الأردني، لأن إختلاف تعريف الحيازة يؤثر على أساس التسجيل ويؤدي للبس قانوني.
- بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، تنفذ هذه التوصية من خلال معالي وزير الزراعة، حيث يمتلك الصلاحية بإصدار التعليمات لغايات تسجيل الحيازة الزراعية.

3. تعديل المادة (7) من تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية لمخالفتها ما ورد في المادة (1033) من القانون المدني فيما يخص إدارة الملكيات على الشيوع بحيث يُكتفى بتوقيع الأغلبية أو من يتولى الإدارة وفقاً للقانون، وإلغاء شرط توقيع جميع الشركاء الذي يتسبب بحجب الخدمات عن آلاف المزارعين.
- بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، تنفذ هذه التوصية من خلال معالي وزير الزراعة، حيث يمتلك الصلاحية بإصدار التعليمات لغايات تسجيل الحيازة الزراعية.

4. تعديل المادة (7) من تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية وإصدار تعميم باعتماد التوقيع الرقمي كبديل رسمي عن الوكالة العدلية فيما يتعلق بإثبات إدارة الحيازة الزراعية، وذلك من خلال ربط الخدمة بهوية "سند" الرقمية، وبما يتوافق مع المادة (4) من قانون المعاملات الإلكترونية، ما يسهل إدارة الحيازات ويقلل الحاجة لزيارات المحاكم وكُتاب العدل.

- بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، تنفذ هذه التوصية من خلال وزير الزراعة، حيث يمتلك الصلاحية بإصدار التعليمات لغايات تسجيل الحيازة الزراعية.

5. تعديل المادة (7) من تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية وإصدار تعميم خاص لمديريات الزراعة بعدم طلب الوثائق اللازمة لإصدار شهادة الحيازة ورقياً، على أن يتم اعتماد الربط الالكتروني بين الجهات الحكومية، بما يوائم ما ورد في المادة (37/ ج) من قانون البيئة الاستثمارية والتي تحظر طلب أي وثيقة صادرة عن جهات رسمية خاضعة للربط الالكتروني، مما يخفف العبء المالي والإداري على المزارعين والوزارة ويحقق أهداف رؤية التحديث الاقتصادي.

- بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، تنفذ هذه التوصية من خلال وزير الزراعة، حيث يمتلك الصلاحية بإصدار التعليمات لغايات تسجيل الحيازة الزراعية.

6. إنشاء سجل وطني موحّد للحيازات الزراعية يرتبط بجميع الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، ويعتمد على البيانات الرقمية المحدثة ويتيح التحقق منها من قبل الجهات الحكومية بشكل فوري، مما يعزز التخطيط الزراعي ويقلل ازدواجية الإجراءات، وينمي القطاع الزراعي.
- بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، تنفذ هذه التوصية من خلال وزير الزراعة، حيث يمتلك الصلاحية بإصدار التعليمات لغايات تسجيل الحيازة الزراعية.

أما على المستوى الإجرائي، فتقترح الورقة تطوير آليات عمل المديريات على النحو التالي:

1. الالتزام بنص المادة (10) من تعليمات تسجيل الحيازات الزراعية بأن تسري مدة التسجيل خمس سنوات كاملة، مع تطوير نموذج "صفحة حيازة رقمية" على موقع الوزارة يقوم الحائز(المزارع) من خلالها بتحديث معلوماته عند تغيير المحاصيل أو المساحات، كما تتيح له إضافة الصور الداعمة، على أن تتحقق مديرية الزراعة من صحة التحديثات خلال الجولات الإرشادية أو الرقابية؛ لتفادي أي غاية من التجديد السنوي المعمول به حالياً في المديريات، مما يخفف الأعباء المالية والإدارية على المزارعين والوزارة.

- تنفذ هذه التوصية بتعميم من معالي وزير الزراعة للمديريات بالالتزام بنص التعليمات فيما يتعلق بمدة الصلاحية، وإيعاز لمديرية التحول الإلكتروني وتكنولوجيا المعلومات والاتصال بتطوير صفحة حيازة رقمية يتمكن من خلالها المزارع التقدم للحصول على شهادة الحيازة وتحديث بياناته بشكل دوري.

2. الالتزام الكامل بالربط الإلكتروني الحكومي بحيث لا يُطلب من المزارع أي وثيقة حكومية مشمولة بالربط، على سبيل المثال (قوشان، مخطط أراضٍ، هوية، رخص مهن)، مع ربط شهادة الحيازة مباشرة بمنصة سند، وإتاحة الوثائق للجهات المختصة دون الرجوع للمزارع.

- تنفذ هذه التوصية بتعميم من معالي وزير الزراعة للمديريات بعدم طلب الوثائق الصادرة عن جهات حكومية أخرى ورقياً ، وإيعاز لمديرية التحول الإلكتروني وتكنولوجيا المعلومات والاتصال بالتأكد من إتمام فعالية نظام الربط الإلكتروني الخاصة بوزارة الزراعة.

3. تفعيل آلية تحقق إلكترونية لشهادة الحيازة عبر رمز QR أو رقم تحقق مركزي يسمح للجهات الحكومية والبنوك والمؤسسات بالتحقق من صحة الشهادة دون الرجوع لمديريات الزراعة، مما يعزز من قيمة شهادة الحيازة ويتيح للمزارعين استخدامها لدى البنوك لإثبات مصدر الدخل.

- تنفذ هذه التوصية بإيعاز من معالي وزير الزراعة لمديرية التحول الإلكتروني وتكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير رمز QR موثق.

4. توحيد إجراءات الكشف الميداني من خلال دليل إجراءات واضح، وتحديد حالات الكشف الإلزامي، وتبسيط آلياته، والاستفادة من صور الأقمار الصناعية وخرائط جوجل والأنظمة الجغرافية (GIS) للحد من التأخير والزيارات غير الضرورية، مما يخفف من الضغط على المديريات وينجز المعاملات بشكل أسرع.

- تنفذ هذه التوصية بإيعاز من معالي وزير الزراعة لمديرية الإنتاج النباتي بإصدار دليل لإجراءات الكشف الميداني وتعميمه على كافة مديريات الزراعة في المملكة.

5. تحديد سقوف زمنية واضحة لإنجاز المعاملة بحيث لا تتجاوز مدة إصدار شهادة الحيازة يومي عمل، مع تفعيل نظام المتابعة والمساءلة داخل المديريات لرصد التأخير وأسباب التفاوت بين المحافظات.

- تنفذ هذه التوصية بإيعاز من معالي وزير الزراعة لمديرية الإنتاج النباتي بتحديد المدد الزمنية لإتمام المعاملة بالتعاون مع مديرية التحول الإلكتروني وتكنولوجيا المعلومات والاتصال لضمان التحول الرقمي الكامل لإصدار الشهادة.

6. تطوير آلية رقابية لمعالجة التحديثات الخاطئة أو الخلافات عبر وضع "علامة تنبيه" في صفحة الحيازة الرقمية عند وجود بيانات غير مطابقة، بما يسمح للمزارع بتصويب وضعه دون تعطيل حصوله على الخدمات الأساسية.

- تنفذ هذه التوصية بإيعاز من معالي وزير الزراعة لمديرية الإنتاج النباتي لتطوير آلية رقابية من أجل معالجة الأخطاء بالتعاون مع مديرية التحول الإلكتروني وتكنولوجيا المعلومات والاتصال لما يتعلق بالجانب الفني.

ختاماً

تأتي هذه المقترحات في إطار الجهود الوطنية الهادفة إلى تطوير القطاع الزراعي وتعزيز مساهمته في الاقتصاد الوطني من خلال تحسين كفاءة الإجراءات، ورفع جودة البيانات، وتخفيف العبء عن المزارعين، ودعم الاستثمار الزراعي، وذلك بما يتوافق مع متطلبات رؤية التحديث الاقتصادي التي تضع القطاع الزراعي ضمن القطاعات ذات الأولوية للتنمية، وبالتالي فإن تبني هذه التوصيات يشكل خطوة أساسية نحو بناء منظومة حيازات أكثر عدالة وفعالية ومرونة، مما يجعلها قادرة على خدمة أهداف الأمن الغذائي والتنمية الشاملة في الأردن.

كما أنّ تنفيذ التوصيات الواردة في هذه الورقة، سواء على المستوى السياساتي أو الإجرائي، يرتبط بدرجة رئيسية بمدى توفّر الإرادة التنفيذية لدى معالي وزير الزراعة والقدرة المؤسسية للمديريات التابعة للوزارة على تبني هذه الإصلاحات وتفعيلها؛ فمعظم هذه الإجراءات تقع ضمن الصلاحيات المباشرة الممنوحة للوزير بموجب المادة (4) من قانون الزراعة، مما يتيح إمكانية اتخاذ القرار دون الحاجة إلى تعديلات تشريعية مُعقدة، ويجعل عملية الإصلاح قابلة للتنفيذ خلال فترات زمنية قصيرة نسبياً.

المراجع

1. دراسة حديثة أعدّتها دائرة الإحصاءات العامة أن القطاع الزراعي في المملكة يُعدّ أحد الركائز الأساسية لنمو الاقتصاد الوطني، المركز الإعلامي لوزارة الزراعة 2025/05/25.
القطاع الزراعي وترابطاته يؤثر على 23.5% من النشاط الاقتصادي ويحتل موقعًا متقدمًا بين القطاعات

2. رؤية التحديث الاقتصادي 2022/06/06
https://www.jordanvision.jo/img/vision.pdf

3. مقابلة مع المهندس أحمد العتوم، مالك مزارع في محافظة جرش، أجراها الباحث حسن الور بتاريخ 2025/11/07

4. مقابلة مع السيد فادي مخامرة، وكيل مزارع في محافظة جرش ومدير مزرعة في محافظة الزرقاء، أجراها الباحث حسن الور بتاريخ 2025/11/10.

5. استشارة قانونية موسّعة حول تعليمات نظام تسجيل الحيازات الزراعية وكافة القوانين المرتبطة به، من الأستاذ علي الور بتاريخ 2025/11/10.

6. مقابلة مع السيد محمود شحادة، وكيل مزارع في محافظة الزرقاء ومدير مزرعة في المفرق، أجراها الباحث حسن الور بتاريخ 2025/11/11.

7. مقابلة مع السيد طلال الشخانبة، مالك شركة زراعة مائية في محافظة مأدبا، أجراها الباحث حسن الور بتاريخ 2025/11/12.

8. مقابلة المهندس محمد الجمال، مدير مديرية الإنتاج النباتي في وزارة الزراعة، أجراها الباحث حسن الور بتاريخ 2025/11/13.

حسن الور: حاصل على درجة البكالوريوس في هندسة الطاقة المتجددة من الجامعة الألمانية الأردنية، مزارع ورياديّ أعمال في مجال الأغذية. عضو في لجنة الصياغة والإعداد لإعلان عمّان للشباب والسلام والأمن (UNSC2250). مستشار بيانات لمؤشر المشاركة العالمية للشباب (GYPI). مدرب ومشرف كتابة أوراق سياسات لمدرسة السياسة التابعة للمعهد الهولندي لديموقراطية متعددة الأحزاب (NIMD)

يوسف خليل: باحث في السياسات العامة والحوكمة وقضايا التنمية السياسية، حاصل على درجة البكالوريوس في العلوم السياسية من الجامعة الأردنية. عمل على عدد من البحوث المحلية والدولية مع عدد المؤسسات البحثية منها معهد السياسة والمجتمع (PSI) ومركز حماية وحرية الصحفيين (CDFJ)، شارك في إعداد وتنفيذ مشاريع بحثية حول المشاركة السياسية، وقضايا حرية الإعلام، والمساءلة الاجتماعية، عمل على تقديم العديد من أوراق سياسات المبنية على الأدلة في مجال التنمية السياسية.

إخلاء المسؤولية :المعلومات والآراء الواردة في هذه النشرة هي آراء المؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء مؤسسة كونراد أديناور. يُسمح بالنسخ شريطة الإشارة إلى المصدر.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Jordan Office
23, Isma'eel Haqqi Abdoh Street, Sweifieh
11183 Amman, Jordan
info.jordan@kas.de

Resident Representative:
Veronika Ertl