

## إنجاز - المركز المهني لتطوير السلطات المحلية العربية

قيس يوسف ناصر، محام

لننطلق: الأسئلة والتحديات في إعداد خارطة هيكلية لبلدة  
عربية في إسرائيل

شباط 2015

## عن المؤلف:

المحامي قيس يوسف ناصر، محامٍ متخصص في قانون التخطيط والبناء وقانون الملكية، يحمل اللقب الأول في الحقوق من الجامعة العبرية، واللقب الثاني في القانون العام (المسار البحثي) من جامعة تل أبيب، يدرس حالياً للدكتوراة في الحقوق في الجامعة نفسها. المحامي ناصر ذو خبرة ومعرفة غنية في مجال التخطيط والبناء، مثل على مدار سنوات جهات عديدة تُعنى بالتخطيط والبناء وقانون الأراضي، بينها أصحاب أراضٍ وسلطات محلية وهيئات تخطيط ومؤسسات عامة. للمحامي ناصر إصدارات مهنية عديدة في هذه المجالات.

## عن مركز إنجاز

إنجاز - المركز المهني لتطوير السلطات المحلية العربية، هو جمعية متخصصة في التطوير المهني وتمكين السلطات المحلية العربية. تعمل من أجل تطوير حكم محلي عربي يُبادر ويقود سيرورات تغيير اجتماعي ويخلق فرصاً مثلى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويرفع مستوى انتماء المواطنين ومشاركتهم. يسعى المركز إلى تطوير مبادئ الإدارة السوية في الحكم المحلي العربي; وإكساب معرفة مهنية في مجال الحكم المحلي وملاءمتها للاحتياجات الخاصة للمجتمع العربي في إسرائيل. يدير المركز مشاريع مختلفة بما فيها "فوروم 2030" الذي يضم رؤساء سلطات محلية عربية رائدة في لقاءات تعلم; وفوروم "الموظفين الكبار" الذي يجمع محاسبين ومهندسين ومديرين عامين من 15 سلطة محلية ويكسبهم أدوات مهنية ومعارف، ويُقيم قنوات اتصال مع كبار الموظفين في الدوائر الحكومية.

البحث ثمرة مشروع تطوير سيرورات التخطيط والبناء في البلدات العربية الذي شمل، ضمن برنامجه، مسار تأهيل لمهندسي سلطات محلية عربية تأتي لنا تنظيمه بمساعدة الدعم السخي لسفارة بريطانيا في إسرائيل.

كل ما يرد في هذا البحث هو من مسؤولية إنجاز والمؤلف نفسه.

## المحتويات

مدخل

موجز سيرورة التخطيط

خصوصية التخطيط في البلدة العربية في إسرائيل

الأبعاد المتصلة بملكية الأرض وحيازتها

نمط وثقافة البناء واستغلال الأرض في البلدة العربية المتوسطة

معايير قُطرية تتصل بالبلدات العربية

الأسئلة والتحديات على الطريق

موقع السلطة المحلية والجمهور في عملية التخطيط

الخارطة الهيكلية الشاملة لعرعة: نظرة اختبارية

تلخيص

## مدخل

نشهد في العقد الأخير إجراءات إعداد خرائط هيكلية لعدد من البلديات العربية. والحديث هو عن مخططات أعدتها طواقم تخطيط اختارتها وزارة الداخلية بإشراف لجان توجيه تضم ممثلي وزارات مختلفة. لا يتوخى هذا البحث نقد هذه المخططات أو الإشارة إلى نمط التخطيط المناسب للبلديات العربية. كما أنه لا يسعى لتبيان مواضع فشل إجراءات التخطيط التي اعتمدت حتى الآن في الخرائط الهيكلية للبلديات العربية. هدف البحث هو تأكيد خصوصية التخطيط في البلدة العربية الذي يختلف إلى حد كبير عن التخطيط في أراضي الدولة أو في بلدة يهودية. تطرح هذه الخصوصية، كما يصفها البحث، أمام المكلفين بتخطيط خارطة هيكلية للبلدة العربية أسئلة وتحديات غير سهلة ينبغي التعامل معها خلال العمل على إعداد الخارطة.

رافقنا في إطار البحث بلدة عرعر في وادة عارة كحالة اختبار. تشهد البلدة هذه الأيام بداية إعداد خارطة هيكلية جديدة. وقد بدأ إنجاز - المركز المهني لتطوير السلطة المحلية العربية بإجراءات مساعدة للسلطة المحلية في متابعة أمر الخارطة الهيكلية. وقد فُمننا في هذا الإطار، كاتب هذه السطور وطواقم مهني من إنجاز، من بين أعضائه أحمد محاجنة والمحامي عارف كريم والسيدة إيناس خورشيد - فاهوم بلقاءات في مجلس عرعر المحلي بخصوص الخارطة الهيكلية. كان هدفها المساعدة في إعطاء موظفي السلطة المحلية المخولين أدوات للمشاركة الجديدة في إعداد الخارطة الهيكلية وبلورة مواقفهم بشأن الأسئلة تطرحها أمامهم.

بناءً على التحليل العملي والنظري للبحث، وبعد التعامل مع حالة الاختبار لبلدة عرعر، فإن إحد استنتاجاتنا هو أنه ينبغي تطوير استخدام السلطة المحلية كمصدر معلومات وكجهة مجسرة وتمثيلية في سيرورة العمل على إعداد الخارطة الهيكلية. يتطلب هذا طبعا تطوير وتمكين الأدوات المتوفرة في أيدي السلطة المحلية.

## موجز الإجراءات التخطيطية

بموجب قانون التخطيط والبناء - 1965 (فيما يلي: "قانون التخطيط والبناء")<sup>1</sup>، هناك عدد من أنواع الخرائط: خارطة هيكلية قطرية وهدفها تحديد التخطيط في مساحة الدولة بأسرها.<sup>2</sup> خارطة هيكلية قطرية

<sup>1</sup>قانون التخطيط والبناء، התשכ"ה-1965, نُشر ס"ח תשכ"ה מס' 467 من يوم 12.8.1965 ص 307. ת"ט ס"ח תשכ"ו  
رقم 468 من يوم 19.1.1966 ص 2 (فيما يلي: "قانون التخطيط والبناء").  
<sup>2</sup> المصدر نفسه، بند 49.

للبنى التحتية الوطنية وهي خارطة هيكلية فُطرية جزئية تشمل تعليمات بخصوص خرائط مفصلة وتحدد المخططات لبنى تحتية وطنية في مساحة الدولة بأسرها أو في جزء منها.<sup>3</sup> خارطة هيكلية لوائية هدفها "تحديد التفاصيل المطلوبة لتنفيذ الخارطة الهيكلية الفُطرية في مستوى اللواء وكل ما له أهمية عامة للواء والذي قد يكون هدفا لخارطة هيكلية محلية، بما في ذلك الشروط المناسبة للمنطقة من ناحية الأمن والتشغيل".<sup>4</sup> خارطة هيكلية محلية وموضوعها التخطيط في الحيز المحلي أو جزء منه أو بلدة،<sup>5</sup> خارطة مفصلة وهي خارطة هيكلية محلية تحدد العناصر المطلوبة لاستصدار تراخيص بناء مثل علو البناء ونسبته والغرض من الأرض وخطوط البناء. فقط الخارطة التي تتضمن هذه المركبات تسمح باستصدار تراخيص بناء.<sup>6</sup>

حسب قانون التخطيط والبناء فإن أهداف الخارطة الهيكلية المحلية هي:

"61. أهداف الخارطة الهيكلية المحلية هي:

- (1) مراقبة تطوير الأرض في حيز التخطيط المحلي من خلال المحافظة على الهدف الزراعي لأراضٍ ملائمة لذلك;
- (2) ضمان شروط لائقة من الناحية الصحية والمحافظة عليها والنظافة والأمان والأمن والمواصلات والراحة ومنع المكاره من خلال تخطيط الأرض واستعمالها، وضمن ذلك تخصيص مناطق للسكن وللصناعة والتجارة والمباني العامة بما فيها مباني دينية؛ في سياقنا هنا، "مباني دينية" - تشمل حمامات التطهر (מקוואות טהרה)؛
- (3) الحفاظ على كل مبنى أو معلم ينطوي على أهمية معمارية وتاريخية وأركيولوجية وما إلى ذلك؛
- (4) الحفاظ على وتطوير معالم هامة من ناحية الطبيعة والجمال من خلال الامتناع، قدر الإمكان، من المسّ بالنباتات، بقيم الطبيعة، بالمنظر والموروث؛
- (5) تخصيص مناطق عامة مفتوحة، بما في ذلك لمنتزهات، لحدائق وبساتين، تستجيب لاحتياجات السكان المتوقعة في التخطيط المحلي وبشكل ملائم.<sup>7</sup>

<sup>3</sup>المصدر نفسه، بند 276.

<sup>4</sup>المصدر نفسه، بند 55.

<sup>5</sup>المصدر نفسه، بند 61.

<sup>6</sup>المصدر نفسه، بند 145(ب).

<sup>7</sup>المصدر نفسه، بند 61.

العلاقة بين هذه الخرائط هي هرمية، أي تتغلب الخارطة الهيكلية المحلية بموجبها على الخارطة المفصلة، إذا لم يرد غير ذلك في الخارطة الهيكلية؛ تتغلب الخارطة الهيكلية اللوائية على الخارطة الهيكلية المحلية وعلى الخارطة المفصلة إذا لم يرد غير ذلك في الخارطة الهيكلية القطرية؛ تتغلب الخارطة الهيكلية القطرية على أي خارطة أخرى، إذا لم يرد غير ذلك في الخارطة القطرية.<sup>8</sup> ضمن هذه الهرمية هناك تبعية قانونية (**כפופות נורמטיבית**) تقضي ألا يتم التصديق على خارطة مفصلة تناقض خارطة هيكلية محلية، لا يتم التصديق على خارطة هيكلية محلية تناقض خارطة هيكلية لوائية، ولا يتم التصديق على خارطة هيكلية لوائية إذا تناقضت مع خارطة هيكلية قطرية.<sup>9</sup> وحسب القانون، فقط بعد إقرار الخارطة المفصلة يُمكن استصدار رخصة بناء.<sup>10</sup>

خارطة أخرى نشأت في جهاز التخطيط الإسرائيلي هي خارطة تُدعى "مخطط توجيهي" (**תוכנית אב**)، وهي ليست خارطة ذات مكانة قانونية، بمعنى أنها ليست معروفة وغير منصوص عليها ضمن قانون التخطيط والبناء، كما أن إجراءات إقرارها غير منصوص عليها في قانون التخطيط والبناء. والحديث عن خارطة تسعى، وبشكل عام ومبدئي، الى تحديد سياسة التخطيط في منطقة معينة. الفرضية هي أن الخارطة الهيكلية ستنشق من هذا المخطط التوجيهي. مع ذلك، المخطط التوجيهي لا يحلّ بدل الحاجة إلى إعداد خارطة هيكلية، وهو لا يقرر المضمون النهائي للخارطة الهيكلية التي من المفروض أن تتشكل بعد إتاحة الفرصة لاعتراضات الجمهور خلال إيداع الخارطة الهيكلية.

حسب قانون التخطيط والبناء، لإجراءات إقرار الخارطة الهيكلية المحلية ثلاث مراحل أساسية: التحضير، الإيداع لغرض الاستماع إلى اعتراضات والقرار النهائي. لكل مرحلة من هذه المراحل معنى. في مرحلة التحضير تكون الخارطة بمثابة فكرة تخطيطية. وطالما أن الهيئة التخطيطية المخولة ان تودع الخارطة لم تعلن إعداد الخارطة ولم تُعلن ما أصدرته من تعليمات بشأن منح تراخيص بناء بموجب بندي 77-78 لقانون التخطيط والبناء، فإن الخارطة قيد التخطيط لا تقيد قدرة الفرد على استغلال الغرض الساري من الأرض من خلال استصدار تراخيص بناء أو

<sup>8</sup>المصدر نفسه، بنود 129-131.

<sup>9</sup> استئناف 34/11 اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في الطيبة وآخرون ض اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في لواء المركز، قرار لجنة ثانوية للاعتراضات للمجلس القطري للتخطيط والبناء من يوم 27.2.2012. أنظر أيضا الفقرة الواردة هناك: ل"מ (תל אביב-יפו) 1028/98 صندوق التوراة والعفوداة ض اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء، ; ل"מ (תל אביב-יפו) 1699/05 شركة عميتيكس وأمداي (1991) تل أبيب م.ض وآخرون ض اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء لواء المركز ; ل"מ (ירושלים) 629/07 عبد المجيد سرخي وآخرون ضد رئيس اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء لواء القدس وآخرون ; בג"צ 1636/92 الجمعية للمحافظة على الجودة ض اللجنة اللوائية (نشر في 1636/92).

<sup>10</sup>بند 145(2)، قانون التخطيط والبناء.

التصديق على ترسيمات تقسيمها بموجب الخارطة السارية المفعول.<sup>11</sup> مرحلة الإيداع هي المرحلة الثانية. في هذه المرحلة يتم الاستماع إلى الاعتراضات على الخارطة، ان قدمت، على أن تُعطي هيئة التخطيط رأيها بشكل نهائي بشأن إقرار أو رفض الخارطة. المرحلة الثالثة تبدأ مع دخول الخارطة حيز التنفيذ بعد إقرارها وتظل سارية إلى حين تعديلها أو إلغائها.<sup>12</sup> بالنسبة لخرائط هيكلية محلية ومفصلة، التي ضمن صلاحية اللجان المحلية واللجان اللوائية وبالنسبة للخرائط اللوائية التي تُعنى بالتخطيط لوائيا، فلكل من يرى نفسه متضررا من الخارطة الحق ان يقدم اعتراضا بعد إيداعها لاطلاع الجمهور.<sup>13</sup> وهذا الحق غير متوقّف للجمهور في كل ما يتعلق بالخارطة الهيكلية القطرية.

تجدر الإشارة إلى أنه، وعبر إيداع الخارطة، أي عندما تكون الخارطة في مرحلة الإعداد، لا يُجيز القانون لكل معني الاعتراض على الخارطة، وذلك على الرغم من أن إيداع الخارطة يدلّ على أنها مقبولة بشكل مبدئي على لجنة التخطيط التي أودعتها، ومن هنا فإن قدرة الجمهور التأثير على الخارطة محدودة جدا.<sup>14</sup> تجدر الإشارة إلى أنه في السنوات الأخيرة تعزز الاتجاه القاضي بآتاحة إشراك الجمهور ومنذ المراحل المبكرة من التخطيط، ولكنه حتى اليوم لم يدرج في القانون بشكل صريح.<sup>15</sup>

## خصوصية التخطيط في البلدة العربية

نسبة السكان العرب في دولة إسرائيل هي 20.6% من مجمل السكان.<sup>16</sup> في دولة إسرائيل نحو 1200 بلدة، منها 137 بلدة عربية. تمتد المسطحات البلدية للبلدات العربية على نحو 2.5% فقط من مساحة الدولة، بينما يمتلك السكان العرب نحو 3.5% من مجمل مساحة البلاد.<sup>17</sup> غالبية ملكية الأراضي في البلدات العربية خاصة.

<sup>11</sup> لعر (مחוז מרכז) 164/11 د. فهميم حاج يحيى ض اللجنة المحلية للتخطيط والبناء في الطيبة، من يوم 11، والفقرة الواردة هناك: בג"ץ 236/70 حماما ض رئيس البلدية، פ"ד כח(1) 113 ; ל"א 3466/09 משכו شيفوك م.ض (1995) ض اللجنة المحلية للتخطيط والبناء بيتح تيكفا (نشر في 2006).  
<sup>12</sup> عن أهمية مراحل حياة الخارطة أنظر ل"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, פ"ד (נ) 5, 885.

<sup>13</sup> قانون التنظيم والبناء، بنود 89 ו-100.  
<sup>14</sup> ش. أمراني، القانون والإيقاع في سيوروات التنظيم والبناء في إسرائيل، **مقرقעין** 4/ (يولي 2006) 29، لامي 41.  
<sup>15</sup> «مشاركة الجمهور في سيوروات التخطيط والبناء في إسرائيل»، بمكوم - مخططون من أجل حقوق التخطيط، المركز العربي للتخطيط البديل (آذار 2008).

<sup>16</sup> دائرة الإحصاء المركزية «סקר המצב הדימוגרפי בישראל לשנת 2011»، من يوم 13.1.2011.  
<sup>17</sup> جمعية سيكوي، تقرير جدول المساواة بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل (علي حيدر - محرر)، 2008.

للبلدات العربية خصائص معينة تميّز التخطيط فيها عنه في أراضي الدولة والبلدات اليهودية. تتعلق هذه الأبعاد الخاصة بهوية مالكي الأراضي في البلدة وأنماط البناء ورؤيا البناء في كل بلدة عربية بل في البلدات العربية عامة. تضع هذه الخصائص أمام طاقم التخطيط وهيئات التخطيط التي تعكف على تحضير الخارطة الهيكلية للبلدة، كما سنبيّن لاحقاً، أسئلة وتحديات توجب نقاشاً عميقاً قبل إعداد الخارطة الهيكلية.

### الأبعاد المتصلة بملكية وحياسة الأرض في البلدة العربية

كما ذكرنا، ملكية الأرض في البلدات العربية في غالبيتها، ملكية خاصة. والحديث ليس عن ملكية خاصة عادية. لهذه الملكية شروطها الخاصة قد تختلف من بلدة إلى أخرى ومن حين لآخر. فيما يلي جزء من هذه الأبعاد ذات الصلة:

أ. لا يعكس سجل الأراضي كل أصحاب الحقوق في الأرض - في كثير من الحالات حياسة الأرض فعلياً لا تعكس الملكية. الذي يتصرف بالأرض، اشتراها أو ورثها، لا يهتم، لأسباب مختلفة، بتسجيل الأرض على اسمه في دائرة الطابو.<sup>18</sup> نتيجة لذلك، لا يعكس سجل الأراضي بدقة هوية أصحاب الحق في الأرض.

ب. أراض بدون تقسيمات قانونية - الأراضي في البلدة العربية وبنسبة عالية ملكيتها مشتركة (مشاع). ينبع الأمر في غالبية الحالات من كون الأرض انتقلت من مالكها إلى وارثيه ولكل وريث حصته في الأرض. الحديث عن شراكة في الأرض حسب تقسيم متفق عليه على الأرض وليس منصوص عليه قانونياً.<sup>19</sup> إن تقسيم الأرض إلى قسائم يستدعي فكّ الشراكة من خلال اتفاق بين الشركاء أو بأمر من المحكمة.<sup>20</sup> علاوة على ذلك، فإن فكّ الشراكة عن طريق الاتفاق أو عن طريق المحكمة يُلزم بتصديق لجنة التخطيط المحلية المخولة ذلك.<sup>21</sup>

ج. أراضي في منطقة سكنية (لم تتم تسويتها) - في عدد من البلدات العربية في إسرائيل لم تنته حتى الآن إجراءات تسوية الأراضي في المناطق السكنية، وهي في العادة النواة

<sup>18</sup> راسم خميايسي، **بين مناهيغيم לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל** (معهد فلورسهايمر لأبحاث السياسات: القدس، 2007) ص 51..

<sup>19</sup> ر. خميايسي، **חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל** 21 (معهد فلورسهايمر لأبحاث السياسات: القدس، 2004)، ص 25.

<sup>20</sup> **قانون الأراضي**، ملاحظة 2 أعلاه، بند 38.

<sup>21</sup> **قانون التنظيم والبناء بند 143**. أنظر أيضاً: ي. فايسمن: **דיני קניין - בעלות ושיתוף** (תשנ"ז-1997)، ص 301، 310؛ م. بنیان: **דיני מקרקעין - עקרונות והלכות**، ص 580؛ **ע"א 348/77 הממונה על המרשם נ' ג'רגורה ואח'**، פ"ד (2) 493 (1979.4.29).



التاريخية للبلدة. في مثل هذه المناطق لا تظهر قسائم ولا احواض. حدود التقسيم هي الحدود الميدانية كما هي أو تلك المتفق عليها بين أصحاب الشأن - الجيران. الحديث عن أراضٍ غير مسجلة وغير واردة بتاتا في سجلات دائرة تسجيل الأراضي، ومن هنا فإن تسوية الأمر تستدعي اتخاذ إجراء "التسجيل لأول مرة".<sup>22</sup>

د. تقسيم الأراضي في البلدة العربية غير متساوٍ - الملكية الخاصة للأرض في البلدة العربية ليست متساوية بين كل السكان. يُمكننا أن نجد شخصا لا يملك أرضا بتاتا أو يملك قطعة أرض صغيرة بينما نجد في البلدة نفسها شخصا يملك عشرات أو مئات الدونمات. وفي أعقاب عدم مراعاة هذه الحقيقة اطلاقا أو بشكل كاف، يُمكن أن ينشأ وضع يجد فيه شخص، يملك دونما واحدا و ينتظر سنين طويلة لتحويل أرضه للبناء، أن أرضه خصصت في الخارطة الجديدة لأغراض زراعية أو عامة. بينما الآخر، الذي يملك عشرات الدونمات، سيستفيد من كون كل أراضيهِ أو غالبيتها ستدخل ضمن المناطق السكنية التي حددها الخارطة.<sup>23</sup> بل أكثر من ذلك، يُمكننا أن نجد في بلدة عربية واحدة أن الأراضي في ملكية وحياسة جهات وأناس ليسوا من البلدة أصلا.

هـ. القرار بشأن استغلال الأرض لمالك الأرض - لأنها أرض خاصة فإن القرار بشأن نسبة استغلال الحق في البناء حسب الخارطة المصدّقة، وتوقيت الاستغلال، يبقيان في أيدي مالك الأرض. يُمكن أن نفترض أن نسبة الاستغلال والتوقيت مرتبطان بالإمكانيات المادية للمالك وبقدرته الاقتصادية على استغلال الحقوق في الأرض وفق الخارطة. على ضوء ذلك، هناك حالات أتاحت فيها الخارطة المصدّقة نسبة حقوق بناء معينة بينما استغلّ مالك الأرض نسبة أقلّ مما تحدد أو أنه لم يستغلّها بتاتا.<sup>24</sup>

بالإضافة الى قضية الملكية الخاصة للأرض، فهناك في معظم البلدات العربية تقريبا، أراضٍ ليست في ملكية خاصة. وهي على الغالب بملكية الدولة أو أذرعها، مثل دائرة أراضي إسرائيل (سلطة أراضي إسرائيل) وسلطة التطوير و"هنوتا". هوية المالك للأرض غير الخاصة في البلدة العربية ومساحة الأرض تختلف من بلدة إلى أخرى.

<sup>22</sup> روت شير شلوم، *سוגיות ברישום המקרקעין בחברה העברית בישראל*, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות, إصدار جمعية سيكوي، حزيران 2012 ص 21.

<sup>23</sup> ر. خمائسي *חסמים בתכנון בישובים ערביים בישראל* 21 (معهد فلورسهايمر لأبحاث السياسات: القدس، 2004)، '25.

<sup>24</sup> ق. ناصر، *מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי*, دراسات - المركز العربي للحقوق والسياسات، ص 36-37.

## نمط وثقافة البناء واستغلال الأرض في البلدة العربية المتوسطة

لقسم كبير من البلدات العربية ثقافة بناء واستغلال للأرض تختلف عنها في البلدة اليهودية. فيما يلي جزء من هذه الاختلافات:

أ. **البناء المنخفض** - يتسم البناء في البلدات العربية، بالأساس، بالبناء المنخفض- الملائق للأرض. والبناء النموذجي في قسيمة الأرض هو عادة إقامة بيت للعائلة على كل القسيمة. أما ثقافة السكن المشترك، أي السكن في عمارة مشتركة، لم تتطور بعد في قسم من البلدات العربية خلافا لما هو في البلدات غير العربية. وهو أمر يتصل بمفهوم الأرض الخاصة كحيز شخصي لصاحب الأرض.

ب. **غياب سوق العقارات** - لا نرى في غالبية البلدات العربية حركة ثابتة ونشطة للتجارة بالأراضي، بيعا أو إيجارا. لغياب هذه السوق أسباب كثيرة. اجتماع هذا العامل مع وجود نقص كبير في وحدات السكن في البلدات العربية يؤدي إلى أن يبني المواطن العربي على أرضه الخاصة وإن لم تكن الأرض مخصصة للبناء. وذلك، لأن هذه الأرض هي الملك الوحيد الذي يملكه والذي يُمكن أن يبني بيته عليه. أي، أنه في غياب بدائل للأرض والسكن، يضطر المواطن العربي إلى استغلال أرضه الخاصة للبناء فقط حتى ولو لم تكن مخصصة للبناء لأغراض سكنية. علاوة على ذلك، فإن غياب الاتجار المنظم بالأرض، الذي يُمكنه من جني أرباح من بيع الأرض أو تأجيرها، لا يتشجع المواطن عادة على استثمار الأرض في بناء متعدد الوحدات السكنية أو للبناء المكثف القائم على الربح الاقتصادي لصاحب الأرض. وهذا ما يضطره في نهاية المطاف إلى العودة للنمط التقليدي من البناء العادي.

ج. **نسبة الزيادة السكانية في المجتمع العربي** - معدلات الزيادة الطبيعية في المجتمع العربي أعلى منها في المجتمع اليهودي، وهي بنسبة 2.4% مقابل 1.8% تقريبا لدى المجتمع اليهودي.<sup>25</sup> بل إن الزيادة السكانية داخل المجتمع العربي نفسه، تختلف من مجموعة لأخرى، بحيث أن نسبة الزيادة الطبيعية الأعلى في المجتمع العربي هي للمواطنين العرب المسلمين. وحسب التوقعات، ستبلغ دولة إسرائيل في نهاية العام 2035

<sup>25</sup> دائرة الإحصاء المركزية، "סקר המצב הדימוגרפי בישראל לשנת 2011"، من يوم 14.1.13.

نحو 7.7-9.9 مليون نسمة مجمل السكان اليهود منهم نحو 7.4-9.3 مليون نسمة والسكان العرب نحو 2.3-2.9 مليون نسمة.<sup>26</sup>

**ج. ظاهرة البناء غير المرخص -** يُمكننا أن نفترض أن التخطيط في أرض خالية وشاغرة مرناً أكثر منه في منطقة مبنية أو المبنية جزئياً. في كل بلدة عربية تقريبا هناك بناء غير مرخص. وحسب السكان، إن بناء من هذا النوع هو ضرورة أتت لتوفير مأوى لعائلات في ظلّ تقصير مؤسسات التخطيط التي لم توقّر الخرائط التي تضمن استصدار تراخيص بناء. يرى القانون في ذلك مخالفة لقانون البناء الذي ينبغي تطبيق أحكامه.<sup>27</sup> في أي حالة، فإن البناء تمّ قبل إقرار خارطة هيكلية. هذا يعني ان إعداد خارطة هيكلية بما في ذلك تخصيص أراض للبناء وشوارع ومرافق عامة ستتم حينما تتواجد على الأرض او على جزء منها ابنية غير مرخصة.

### معايير قُطرية تتصل بالبلدات العربية

يخضع تخطيط البلدات العربية، مثل كل البلدات في البلاد، لسياسات التخطيط القُطرية وسياسة التخطيط في كل لواء. يتجسد هذا التخطيط بالخرائط الهيكلية القُطرية واللوائية. من جهة أخرى، هناك خصائص تتعلق بالبلدات العربية ذاتها ومفهومها للتخطيط التي تراه مناسبة لها. وفي هذا الإطار أوّكد فيما يلي على المسائل التالية:

**أ. سياسة التمدين القُطرية -** يُمكننا أن نستدلّ على السياسة القُطرية المتعلقة بالبناء من الخارطة الهيكلية القُطرية - 35 (תמ"א 35)، وهي الخارطة القُطرية للبناء والتطوير والحفاظ على المباني.<sup>28</sup> كما إن هذه الخارطة تشجع البناء للمدن. ان تحليل مفاهيم التخطيط المُدرجة ضمن الخارطة تدلّ أن الخارطة تفضّل المدينة على القرية.<sup>29</sup> كما ان الخارطة توجّه القسم الأكبر من التطوير إلى النسيج المدني (نسيج المدن) وتسعى إلى تقليص ظاهرة تمدّد الضواحي. في الواقع ، ان القسم الأكبر من البلدات العربية، أو البلدة العربية النموذجية، لا

<sup>26</sup> المصدر نفسه.

<sup>27</sup> רלו"פ 2885/08 للجنة الملحية للتنظيم والبناء، تل أبيب يافا ض موسى دقة (22.11.09)، أيضا: ללא"ם 65/13 للجنة اللوائية للتنظيم والبناء، حيفا ض نووت מזרחי מ. ض وأخرين (7.7.13) ; בג"ץ 8171/09 عباس حسن ويوسف يوسف، رئيس مجلس قرية الجانية وآخرون ضد مجلس التخطيط الأعلى في الإدارة المدنية وآخرين (20.11.11) ; تعليمات المستشار القضائي للحكومة رقم 8.115 موضوع "طلب لرفض البحث في إجراءات جنائية بسبب تقديم طلب ترخيص بناء أو خارطة" من يوم 24.1.01.

<sup>28</sup> خارطة هيكلية قُطرية مدمجة للبناء والمحافظة والتطوير رقم 35، أقرّت بأيدي الحكومة في إسرائيل في قرارها رقم 4467 من يوم 27.11.2005.

<sup>29</sup> بروتوكول اللجنة للمواضيع المبدئية للمجلس القُطري للتخطيط والبناء من يوم 27.1.2009 في موضوع "מסמך מדיניות בנושא מוקדי מסחר מחוץ ובשולי הערים".

تزال تحافظ على نمط القرية أو البلدة القروية. بل الأكثر من ذلك، الجزء الأكبر من البلدات العربية موجود في المناطق النائية وهي مبنية ضمن "نسيج للمحافظة" أو ضمن "نسيج قروي" حسب تعريف هذه المصطلحات في الخارطة.

**ب. تقليص الفوارق بين المجتمعات -** أحد أهداف التخطيط القطري، كما أعلن عن ذلك في خارطة "تاما - 35"، هو تقليص الفجوات بين مجموعات مختلفة من السكان. فالخارطة تسعى إلى "توفير إمكانيات متعددة للتطوير حسب النسيج لغرض الاستجابة لاحتياجات مجموعات سكانية مختلفة، من خلال تقليص الفجوات بين المجموعات وبين مناطق البلاد المختلفة". تُعاني البلدات العربية عامة من وضع اقتصادي - اجتماعي متدن. البلدات العربية موجودة بالمعدل في عنقود 2.7 من مجموع 10 فيما البلدات اليهودية موجودة في عنقود 6-7.<sup>30</sup>

**ب. تطوير المجتمع العربي في إسرائيل - فصل أو تداخل؟** يُمكننا ان نلاحظ فصلا بين البلدات العربية وتلك اليهودية، حيث تشتمل البلدات العربية عربا فقط فيما تضم البلدات اليهودية يهودا، عدا المدن الكبيرة أو المدن المختلطة التي تضم نسبة معينة من السكان العرب. حركة هجرة أزواج شابة عربية إلى مدن يهودية مثل "نتسيرت عليت" أو "كرمئيل" مثلا، ليست جزءا من سياسة قطرية وإنما نتيجة لعوامل أخرى من بينها بحث الأزواج الشابة العربية عن مستوى معيشة أفضل نسبيا. بالإضافة لذلك، في إطار إقامة بلدات جديدة في البلاد هناك توجه لإقامة بلدات لخدمة قطاعات سكانية محددة، مثل التصديق على إقامة بلدة في النقب لليهود المتزمتين (الحريديم) فقط (بلدة كسيف)<sup>31</sup> أو التصديق على إقامة مدينة عربية جديدة في الشمال.<sup>32</sup> لهذه الخلفية أهمية لبناء التصور التخطيطي للبلدة.

**ج. العلاقات بين الجمهور العربي وسلطات الحكم المركزي -** بعد قيام الدولة، تمت مصادرة مساحات واسعة من الأرض من البلدات العربية في البلاد. كان قسم من المصادرات لغرض إقامة بلدات يهودية. وقد رأى معظم المواطنين اليهود في مشاريع مثل "تهويد الجليل" هدفا مشروعا. بالمقابل، اعتُبر الجمهور العربي مثل هذه المشاريع مضرّة، فُصد بها خدمة الغالبية اليهودية فقط على حساب حقوق العرب. هذا الامر أدى إلى اتساع احتجاج المواطنين العرب

<sup>30</sup>دائرة الإحصاء المركزية ، جدول رقم 2، "التمويلات המקומיות והעירויות، לפי סדר עולה של המדד חברתי- כלכלי، דירוג ושיוך לא שכול", 2013, متوفر في:-

[http://www.cbs.gov.il/publications/local\\_authorities06/pdf/t02.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities06/pdf/t02.pdf)

<sup>31</sup>خارطة هيكلية لوائية - تمميم 4/ 14/ 23/ 3- بلدة مدينية كسيف في مفرق تل عراد، قرار اللجنة الثانوية للمواضيع المبدئية في المجلس القطري للتخطيط والبناء من يوم، 13.1.15.

<sup>32</sup>خارطة هيكلية قطرية تمميم 44- منطقة مدينية جديدة للسكان غير اليهود في شمال البلاد، قرار المجلس القطري للتخطيط والبناء من يوم، 4.11.14.

ضد الانتقاص من مكائهم القانونية.<sup>33</sup> يُضاف إلى ذلك موضوع هدم البيوت. بالرغم من كون هدم مبنى في نظر الدولة عملية تطبيق للقانون، ولو كان قائما في أرض خاصة، فإن غالبية المواطنين العرب يواجهون مثل هذه العملية خاصة إذا كان المبنى في أرض خاصة باحتجاجات شديدة جدا. قسم كبير من المواطنين يرى في ذلك أداة سلطوية لقمع المواطنين العرب. ليس صدفة أن تُقام أمام كل بيت مهدد بالهدم خيمة احتجاج يفد إليها عشرات الأشخاص يوميا للتعبير عن تضامنهم مع صاحب البيت وللتنديد بنية السلطات هدم المبنى. من هنا يُمكننا القول أن العلاقات بين الجمهور العربي وهيئات التخطيط مصحوبة في كثير من الحالات بغياب الثقة. ولهذه الخلفية تأثيرها على مشاركة الجمهور في اجراءات التخطيط.

## الأسئلة والتحديات على الطريق

التوجه الذي عرضه الباحثان تشيرتسمن وسيلبرمن يقضي أن التخطيط ينقسم إلى ثلاث مراحل: مرحلة تحديد الأهداف، ويتم في إطارها دراسة الأهداف الاجتماعية إلى جانب الأهداف المكانية والبيئية وتلك المتصلة بالمواسلات والاقتصاد; مرحلة بلورة الخارطة ويتم خلالها المبادرة إلى تجميع المعلومات عن سكان المنطقة واستيضاح الاحتياجات وأولويات المجموعات المختلفة ودراسة البدائل. أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة تقييم الخارطة بأيدي مؤسسات التخطيط قبل التصديق عليها نهائيا وهي المرحلة التي يُعطى فيها الحق القانوني للجمهور لتقديم اعتراضات، وبذلك إعادة مناقشة إسقاطات الخارطة على النواحي الاجتماعية والبيئية والمادية.<sup>34</sup>

لدى تطبيق المراحل الثلاث للتخطيط ينبغي أخذ الخصائص المذكورة التي تميز التخطيط في البلدات العربية بعين الاعتبار. تجعل هذه الخصائص مهمة إعداد خارطة هيكلية للبلدة العربية مهمة غير سهلة بل مركبة. وهي تؤثر على التخطيط في كل مراحلها، في مرحلة بلورة الخارطة كفكرة وفي مرحلة إعطاء مضمون للخارطة مع إيداعها وإقرارها لاحقا، ولدى تنفيذ الخارطة، أيضا. كل واحدة من هذه الخصائص برأبي، وكلها مجتمعة تطرح أمام طاقم التخطيط وهيئاته المكلفة بإعداد الخارطة أسئلة وتحديات.

<sup>33</sup> لجنة التحقيق الرسمية للتحقيق في المواجهات بين قوات الأمن وبين المواطنين العرب مواطني إسرائيل في أكتوبر 2000، التقرير (أب، 2003) فصل 4، فقرات 4-10.  
<sup>34</sup> أ. تشيرتسمن، أ. سيلبرمن "שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי"، 2012، ص 19-21.

بالنسبة للخصائص المتصلة بالملكية الخاصة للأرض، تنعكس هذه الخصائص على نسبة استغلال الأرض واستعمال الأراضي المخصصة للبناء. وتنعكس، أيضاً، على تطبيق انماط تخطيطية توصي بها هيئات التخطيط مثل البناء المكثف (البناء متعدد الطبقات). هدف نمط البناء المكثف هو بالأساس السماح بالاستغلال الأنجع للأرض في دولة مساحتها غير كبيرة. بل إن الأمر ينعكس على إقرار وتنفيذ مخططات "التوحيد والتقسيم" (תכנית איחוד וחלוקה) التي تحولت إلى النمط المقبول في الخرائط الهيكلية الجديدة في المجتمع العربي. حسب هذا النمط، توزع الخارطة الهيكلية الأرض المخصصة للبناء إلى مناطق وتقضي بأن منح تراخيص بناء في هذه المناطق مشروط بالموافقة على مخطط تجميع الأرض وتوزيعها. تتعامل الخارطة في هذه الحالة مع مجموعة قسائم كوحدة واحدة وتوزعها من جديد إلى قسائم للبناء بعد أن يتم تخصيص ما يلزم للشوارع والأغراض العامة. والحديث هنا عن تغيير تخطيطي وعن تغيير في مجال الملكية العقارية، في الوقت ذاته. يسعى هذا النمط لضمان العدل التوزيعي بين مختلف أصحاب القسائم بحيث يتحمل كل واحد منهم بشكل متساوٍ عبئ تخصيص مساحات للأغراض العامة.

والسؤال هو كيف ينبغي على طاقم التخطيط وهيئات التخطيط أن تتعامل مع هذه الخصائص في إطار خارطة هيكلية؟ هل عليهم، أصلاً، مراعاة هذه الخصوصيات التي يُمكن أن تختلف من بلدة لأخرى، أو أن عليهم تخطيط الأرض مع تجاهل تام لمبنى وشروط الملكية وحيازة الأرض، وإلى أي مدى؟

هل ينبغي على هيئة التخطيط أن تراعي التقسيم المتفق عليه للأرض حتى وإن لم يتم تسجيل ذلك في سجل الأراضي؟ تجدر الإشارة هنا انه على سبيل المثال أن توجه اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء في حيفا يقضي بعدم مراعاة اتفاقيات التقسيم عليه وانها غير ملزمة للجنة التخطيط ان لم تسجل في الطابو.<sup>35</sup>

بالإضافة الى ذلك، هل من المفروض على لجنة التخطيط أن تتدخل بالفجوات القائمة بين السكان من حيث ملكية الأرض، عندما لا تكون هناك مساواة في الملكية الخاصة للأرض؟ الحديث هنا عن موضوع هام لأن تخصيص أرض للبناء في منطقة معينة من شأنه أن يزيد من قوة عائلات معينة وبذلك زيادة الفوارق الاجتماعية بينها وبين عائلات أخرى في البلدة نفسها. هل على هيئة التخطيط أن تتدخل بهذا الموضوع وإذا كانت الإجابة نعم، فما هي الأدوات للقيام بذلك؟

<sup>35</sup>قرار اللجنة الثانوية للاعتراضات لدى اللجنة اللوائية للتنظيم والبناء في حيفا من يوم 8.2.2011 في موضوع الخارطة الهيكلية البلدية للمجلس المحلي طلعة عارة - ممصص والمشيرفة والبياضة (لا960).

سؤال آخر يتعلق بطبيعة استغلال الأرض غير الخاصة في البلدة، تلك التي تملكها الدولة أو أحد أذرعها. هل يتم استغلالها لبناء وحدات سكن للأزواج الشابة أو للأغراض العامة؟ من جهة، الحديث هو عن أراض غالبا ما تكون إجراءات تخصيصها للسكن واستغلالها فعليا سريعة وقصيرة، وهذا ما يُمكن أن يوفر حلاً سريعاً لضائقة السكن في البلدة. من جهة أخرى، ان استغلال هذه الأرض للأغراض العامة وإقامة مبان عامة يُمكن أن يسهل تنفيذ مخططات التوحيد والتقسيم القائمة على تخصيص المساحات العامة من أصحاب الأرض الخاصة. بالإضافة لذلك، كيف يتم تقويم استغلال هذه الأراضي في إطار تحديد برنامج الخارطة (הפרוגרמה) وتحديد عدد الوحدات السكنية المطلوبة للبلدة؟

**بالنسبة للخصائص المتعلقة بنمط وثقافة البناء والتخطيط في البلدة العربية،** فان هذه الخصائص تطرح أمام طاقم التخطيط مجموعة من الأسئلة المركبة. من بين هذه الأسئلة، هل من المفروض أن تغيّر الخارطة الهيكلية ثقافة حياة وأنماط بناء متجذرة، وكيف يكون ذلك ممكناً أو إن على التخطيط المحافظة على هذه الثقافة؟

هل على هيئات التخطيط أن تتدخل في سوق الأراضي في البلدات العربية وأن تُنتج في إطار الخارطة الهيكلية حراكاً يُتيح أو يُشجّع الاتجار بالأراضي؟ ولو فرضنا أن على الخارطة الهيكلية التدخل في ثقافة البناء واستغلال الأرض فما هي المحفزات التي يُمكن للخارطة أن تضمنها للمواطن حتى يكون مجدياً له تبني توجهات التخطيط الحديثة مثل البناء المكثف أو اعتماد مخططات التوحيد والتقسيم؟

كذلك، هل على لجنة التخطيط أن تراعي البناء غير المرخص الذي كان قائماً قبل إعداد الخارطة الهيكلية، وإلى أي مدى وما هي شروط ذلك؟ تجدر الإشارة إلى أنه في عدد من الخرائط سمحت اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء في حيفا بتسوية المباني التي كانت قائمة عشية إيداع الخارطة.<sup>36</sup>

عامل الوقت مهم هو أيضاً لدراسة الخصائص المذكورة بالنسبة للتخطيط. نمط التخطيط في البلدات العربية حالياً هو من ثلاثة مراحل: مخطط توجيهي (תכנית אב)، ومن ثم خارطة هيكلية ومن بعدها خرائط مفصلة تتضمن توحيد وتقسيم من جديد للقسم. فقط بعد إقرار كل الخرائط المذكورة يُمكن لصاحب الأرض أن يحصل على رخصة بناء. الحديث إذن عن إجراءات طويلة

<sup>36</sup>الخارطة الهيكلية البلدية للمجلس المحلي طلعة عارة - ممصص والمشيرفة والبياضة (960/960). نُشرت في الجريدة الرسمية يوم 26.06.11. 6255. 9. أنظر أيضاً خارطة هيكلية لبرطعة (983/983 م/ 391)، نشر أمر إقرارها في موقع الإنترنت التابع لوزارة الداخلية في يوم 3.2.15.

يُمكن أن تستمرّ أكثر من عشر سنوات. في هذا الوقت تتواصل الزيادة في عدد السكان وتزيد معها الحاجة إلى وحدات سكنية ومبانٍ عامة. والسؤال هو، ما الذي يُمكن أن تفعله لجان التخطيط في هذه الفترة؟ هل عليها أن تقترح حلولاً مؤقتة لمشكلة السكن؟ وهل هناك حلول كهذه وما هي؟ وهل ينبغي اعتماد نمط التخطيط ذي المراحل الثلاث أو اعتماد أنماط أخرى تقصّر من إجراءات التخطيط مثل تحريك خرائط تفصيلية بدون خارطة هيكلية شاملة؟ وهل هذه الأنماط وفي أي ظروف وشروط؟

كما أن المعايير القُطرية المتصلة بالبلدات العربية في البلاد، تطرح بدورها، أسئلة مركبة أمام هيئات التخطيط. فما هي الأبعاد العملية العينية لسياسة التمدين في إسرائيل على البلدة العربية وكيف تؤثر هذه السياسة على التخطيط في البلدة العربية؟ كيف تؤثر وكيف يُمكن تطبيقها تجاه البلدة العربية وما هي الأدوات لذلك؟ كيف يُمكن تحويل الخارطة الهيكلية إلى أداة لتقليص الفجوات بين المجتمع العربي واليهودي وإحداث انطلاقة في الوضع الاجتماعي - الاقتصادي للبلدات العربية؟

هل على الخارطة الهيكلية أن تحافظ على البلدة العربية كبلدة عربية منفصلة أو أن عليها تطوير علاقات بينها وبين البلدات التي تحيط بها بما فيها البلدات اليهودية؟ ما هو المنشود وما هي السبل لذلك؟ وكيف تتخذ القرارات بالنسبة لهذه المسألة؟

كيف يستطيع طاقم ومؤسسات التخطيط أن يدفعوا باتجاه مشاركة حقيقية للجمهور في إجراءات إعداد الخارطة الهيكلية أكثر من المشاركة الرسمية في مرحلة الاعتراضات؟

## موقع السلطة المحلية والجمهور في إجراءات التخطيط

إذا، أشرت سابقاً إلى مجموعة من الخصائص والمعايير ذات الإسقاطات على التخطيط في البلدة العربية. ليست هذه قائمة مغلقة من الخصائص. ليس بمقدوري أيضاً تقويم حجم التأثير المباشر لكل واحدة من هذه الخصائص والتفاوت في تأثيرها. وزن وشروط كل خاصية أو معيار ليست مماثلة. وزن كل خاصية متغير تبعاً للبلدة ومشروط بالمكان والوقت والظروف. والتعامل مع هذه الخصائص مختلف بدوره من مكان إلى مكان ومن زمان إلى آخر. يُمكن أن تعالج بعض هذه الخصائص خارج الخارطة الهيكلية. على أي حال، لا يمكن، حسب رأبي، الانطلاق إلى إعداد الخارطة الهيكلية بدون إجراء نقاش جدي في الأسئلة المذكورة. القيام بنقاش معمق هو ما سيحدد



في نهاية الأمر ما هي البنية الفعلية المطلوبة لإعداد خارطة هيكلية، وما هي الأهداف والغايات لهذه الخارطة، وما هي البدائل لتحقيق هذه الأهداف والغايات.

**السؤال هو كيف سيتمكن طاقم التخطيط والهيئة المخططة معالجة هذه المسائل وتوفير الإجابات لها؟**

عمليا، يُمكن أن نلاحظ وجود ثلاثة لاعبين أساسيين في إعداد الخارطة الهيكلية للبلدة العربية: طاقم التخطيط، لجنة التوجيه، ولجان التخطيط وهي بالأساس اللجنة المحلية التي تستطيع أن توصي إيجابا أو سلبا، بشأن إيداع الخارطة أمام اللجنة اللوائية، واللجنة اللوائية المخولة بإقرار الخارطة أو رفضها. السلطة المحلية ليست الجهة المبادرة للخارطة. ومع ذلك، من المتبع أن يُتاح تمثيل السلطة المحلية في لجنة التوجيه للخارطة والحفاظ على علاقة متواصلة معها في مراحل إعداد الخارطة. بالنسبة للجمهور، فقد أشرنا من قبل أنه حسب القانون، يأتي حق الاعتراض على الخارطة فقط في مرحلة الإيداع. ومع ذلك من المتبع أن يقوم طاقم التخطيط بإشراك الجمهور.

عمليا، ليس في قانون التخطيط والبناء تطرّق خاص وتفصيلي للبلدة العربية. لا يخصص قانون التخطيط والبناء إطارا خاصا للتخطيط في البلدة العربية. ولا أقول أن عليه أن ينصّ على ذلك، فهذا الامر بحد ذاته مسألة قانونية تستدعي أبحاثا أخرى. على أية حال، في غياب تعامل خاص مع التخطيط والبناء في البلدة العربية، فإن قانون التخطيط والبناء لا يستطيع ان يساعد كثيرا في مواجهة الأسئلة والتحديات التي أشرت إليها آنفا.

في رأيي هناك أهمية كبيرة لاستغلال وظيفة السلطة المحلية ودورها. السلطة المحلية هي الجسم الإداري التمثيلي الذي يقوم بوظيفة هامة جدا بشكل عام وفي البلدات العربية على وجه الخصوص. فالسلطة المحلية في البلدة العربية بوجه خاص هي العنوان بالنسبة للمواطن لكل شيء تقريبا. إضافة إلى ذلك، للسلطة المحلية معرفة مباشرة للميدان، لمشاكل البلدة والسكان على احتياجاتهم. يُمكن للسلطة المحلية كذلك أن تلعب دور الوسيط بين الجمهور وبين طاقم التخطيط ولجان التخطيط من خلال تقديم المساعدة في كسب اهتمام الجمهور باجراءات التخطيط في مراحلها المختلفة وبنقل أمر احتياجاتهم إلى طاقم التخطيط. أهمية إضافية لإشراك السلطة المحلية تكمن أيضا في أن السلطة المحلية ستتحول في نهاية الأمر إلى مالكة المباني العامة التي ستخصصها الخارطة الهيكلية والجهة المكلفة بتأمين البنى التحتية وتطوير الأراضي المخصصة

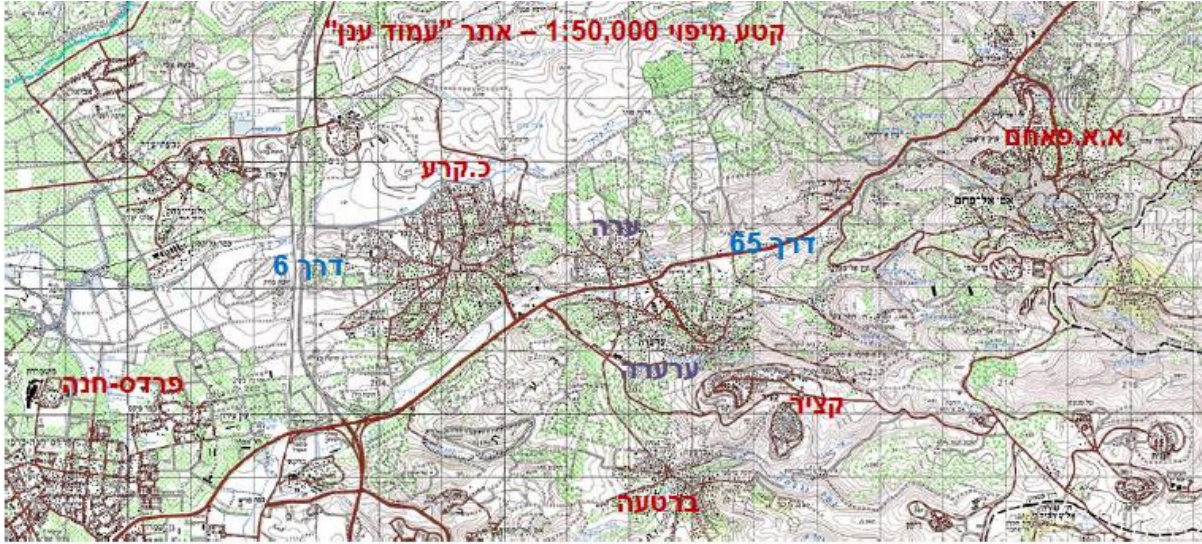
للأغراض العامة.<sup>37</sup> فعلا، من الممكن أن تشمل اعتبارات السلطة المحلية، في بعض الأحيان، على اعتبارات غير موضوعية، ولكن بالإمكان تجميد هذه الاعتبارات من خلال إجراء تخطيط مهني مبني دراسة مهنية لاحتياجات البلدة.

هناك أهمية كبيرة أيضا لإشراك الجمهور في كل مراحل التخطيط. فالتخطيط في نهاية الأمر يهدف الى خدمة هذا الجمهور وسد حاجاته. لا يُمكن توفير حلول للسكان دون نعرف جيدا مشاكلهم. والسكان هم أصحاب الأراضي. وهم الذين يتصرفون بها. تستطيع مشاركة الجمهور أن تضمن الأهداف والغايات المنتظرة من الخارطة الهيكلية وكذلك الآليات الممكنة للتنفيذ. من المفروض في رأيي أن تكون الجهود لإشراك الجمهور في البلدة العربية أكبر منها في مجتمع آخر. ولذلك عدة عوامل، ومن بينها، أن وعي المواطن العربي في البلدة العربية لإجراء التخطيط غير كاف. ينكشف غالبية السكان لعالم التخطيط فقط عند إعداد الخارطة الهيكلية وهو ما لا يحصل "كل يوم" أو في أحيان متقاربة. يُضاف إلى ذلك الشعور بالشك وأحيانا الاغتراب في علاقة الجمهور بالسلطات والتي تُحسب هيئات التخطيط عليها، على نحو لا يُتيح مشاركة حقيقية للجمهور. فهم الجمهور لإجراءات التخطيط وتوفير حلول لاحتياجاته في إطار الخارطة المودعة من شأنه أن يختصر الى حد كبير لمرحلة الاعتراضات، فيقتصر بذلك أيضا إجراء التخطيط نفسه.

بناء على ذلك، من المفضل تخصيص تفكير للمسار الممكن الذي يضمن مشاركة أكبر للسلطة المحلية وللجمهور على الأخص في المراحل المبكرة جدا من التخطيط.

<sup>37</sup>قانون التخطيط والبناء، بند 27.

## الخارطة الهيكلية الشاملة لعرعة: نظرة فاحصة



[بلدة عرعة - من تقرير عن الوضع القائم للخارطة الهيكلية]

عرعة هي بلدة عربية في منطقة وادي عارة. للبلدة رتتان- ضفتان يفصل بينهما الشارع القُطري رقم 65. الضفة، شمال شارع 65 هي عارة، والضفة، جنوب الشارع، هي بلدة عرعة. يبلغ عدد السكان في البلدة نحو 23 ألف مواطن. يتم هذه الأيام إعداد خارطة هيكلية شاملة لها. يعمل على الخارطة طاقم اختارته وزارة الداخلية برئاسة السيدة إيريس عنبار. يعمل طاقم التخطيط إلى جانب لجنة توجيه ترأسها السيدة ليئات بيلد مخططة لواء حيفا، وتضمّ مندوبين عن وزارات مختلفة ورئيس ومهندس السلطة المحلية في عرعة.

تمهيدا لإعداد الخارطة، تمّ حتى الآن وضع ثلاثة تقارير تحلل الوضع القائم،<sup>38</sup> تقرير المرحلة الثانية، التصور، والأهداف والغايات،<sup>39</sup> وتقرير المرحلة الثالثة - بدائل تخطيطية.<sup>40</sup> يستعرض تقرير الوضع القائم وضع القرية من نواح عدّة ويحلله. يُعنى تقرير التصور في تحديد أهداف

<sup>38</sup> الخارطة الهيكلية الشمولية - عرعة للعام 2035، تقرير تحليل الوضع القائم، تموز 2014. وُضع بإشراف مديرية التخطيط في وزارة الداخلية، والمجلس المحلي في عرعة، عنبار شمير هندسة م. ض، Ethos تصميم وتخطيط بيئي.

<sup>39</sup> الخارطة الهيكلية الشمولية - عرعة للعام 2035، تقرير المرحلة الثانية - الرؤيا، الأهداف والغايات، الأهداف والغايات - برنامج أولي، أيلول 2014، وُضع بإشراف مديرية التخطيط في وزارة الداخلية، والمجلس المحلي في عرعة، عنبار شمير هندسة م. ض، Ethos تصميم وتخطيط بيئي.

<sup>40</sup> الخارطة الهيكلية الشمولية - عرعة للعام 2035، تقرير المرحلة الثالثة - بدائل تخطيطية، كانون الأول 2014، دويح شلبي-حلوفوت تכנון، دצמבר 2014. وُضع بإشراف مديرية التخطيط في وزارة الداخلية، والمجلس المحلي في عرعة، عنبار شمير هندسة م. ض، Ethos تصميم وتخطيط بيئي.

وتصور البلدة. أما تقرير البدائل فيقترح عددا من البدائل للخارطة الهيكلية. لم تقدّم حتى الآن أي صيغة للخارطة لإيداعها في اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء.

عمليا، جزء لا بأس به من الخصائص التي ذكرتها آنفا يتواجد في بلدة عرعر كما هو مبين في تقرير الوضع القائم في البلدة:

أ. عرعر في وضع اقتصادي - اجتماعي متدن.

ب. غالبية الملكية على الأرض في البلدة هي ملكية خاصة.

ج. في البلدة أراض ليست خاصة.

د. توزيع الملكية الخاصة غير متساوية، حيث ان جزء صغير من العائلات في البلدة يمتلك حصة الأسد من الأراضي داخل مسطح النفوذ.

هـ. هناك فارق بين نسبة البناء المصدق عليها وبين استغلالها في الواقع.

و. ليست هناك حركة دائمة لتجارة الأراضي، بيعا أو إيجارا.

تعرض التقارير، كما ذكرنا، معلومات هامة جدا لغرض إعداد الخارطة الهيكلية. ومع هذا، ينقص التقارير في رأيي، نقاش أوسع في عدد من القضايا الهامة. وقد جرى هذا النقاش في مرحلة لاحقة. وأؤكد أنني لا أنوي تحويل هذا البحث إلى مستند ملاحظات وتحفظات على التقارير المذكورة. انا اقصد فقط أن أشير إلى الأسئلة والتحديات التي ذكرتها والتي لم تتم مناقشتها بشكل كاف في إطار هذه التقارير.

بالنسبة لتقرير الوضع القائم، ففي كل ما يتعلق بمبنى الملكية على الأرض، لا توجد معطيات بالنسبة لحيازة الأرض فعليا بما في ذلك وجود تقسيمات متفق عليها بين أصحاب الأراضي. أشار التقرير إلى وجود "عائلات أصل"، إلا أنه لم يفصل الملكية العينية للقوائم. وليس هناك نقاش كافٍ حول نسبة استغلال الأرض المخصصة للبناء من حيث حجمها والعوامل المؤثرة عليها.

بالنسبة لتقرير التصور، لا يوجد أي نقاش في السؤال ان كان ينبغي أن يكون أحد أهداف الخارطة الهيكلية تطوير سوق عقارية في البلدة. هذا الهدف لم يرد بين الأهداف التي وردت في التقرير وليس هناك نقاش حول هذا الموضوع. هذا هو الحال أيضا بخصوص السؤال ان كان على الخارطة الهيكلية أن تتدخل بالفجوات بين المجموعات السكانية. هذا الهدف أيضا يغيب عن أهداف الخارطة ولا يجري نقاش وقرار بشأنه في إطار التقرير.

بالنسبة لتقرير البدائل، فلا يوجد تعليل لنسبة استغلال الأرض المنسوبة إلى الوضع القائم ولا يوجد تعليل لنسبة الاستغلال المفترضة لغرض تحديد الحصة المطلوبة للبلدة. لا يوجد في التقرير تعليل لعامل استغلال الأرض المعدة للبناء. يحدد التقرير أن نسبة الاستغلال هي 65% إلا أن التقرير لا يُدل على القيام بنقاش حول مسألة لماذا تمّ تحديد هذه الفرضية التخطيطية بالتحديد، وعلى أي أساس؟ بل إن التقرير لا يُجري نقاشاً حول الأدوات المطلوبة لتحفيز السكان على استغلال الأرض للبناء. لا يوجد في التقرير نقاش حول ما إذا كان من اللازم اعتماد نمط البناء المكثف أو نمط التوحيد والتقسيم من جديد. ليس في التقرير نقاش واسع بمسألة الاستغلال المناسب للأرض التي ليست بملكية خاصة.

من الممكن ان نقاش هذه المسائل تم خارج التقرير. في أي حال، لا ينبغي ان يكون أي خلاف على ضرورة إجراء نقاش معمق بهذه المسائل. من الأفضل، في رأيي، إجراء نقاش مبكر قدر الإمكان وقبل عرض صيغة الخارطة أمام اللجنة اللوائية، لغرض اتخاذ قرار بالإيداع. أشير في هذا السياق إلى أن التقارير تؤكد إجراء إشراك للجمهور. ومع هذا، من غير الواضح في التقارير إذا ما كان إشراك الجمهور سيستمر أبعد مما تم حتى الآن، وهل سيتمّ إطلاع الجمهور على صيغة الخارطة قبل أن تُحوّل إلى اللجنة اللوائية الأمر الذي من شأنه - حسب رأيي - أن يساعد على التوصل إلى الصيغة المفضلة على الجمهور.

سأشير في هذا السياق إلى أن رئيس السلطة المحلية في عرعة ومهندساها هما عضوان في لجنة التوجيه. لا أريد أن أبدي وجهة نظري في هذا البحث ان كان هذا المسار الأكثر ملائمة لإشراك السلطة المحلية، فهذا سؤال بحد ذاته. بالرغم من ذلك، من المفضل أن توفّر لجنة التوجيه للسلطة المحلية الأدوات المطلوبة لاتخاذ قرارات حول الأهداف المطلوبة حقاً للبلدة، قرارها بخصوص التصور المطلوب، وقرارات في البرامج المطلوبة للبلدة وبشأن الآليات الفاعلة لتحقيق الأهداف وتصور الخارطة الهيكلية بعد إقرارها. قد يكون المسار القائم حالياً في إجراءات إعداد خارطة عرعة الهيكلية لا يوفّر للسلطة المحلية كل الأدوات المطلوبة لاتخاذ قرارات في هذه المواضيع. قد يكون على السلطة المحلية الآن، أو في مرحلة أخرى، أن تعيّن طاقماً مهنياً لمراقبتها لإعداد خارطة هيكلية ولغرض أداء وظيفتها في لجنة التوجيه. وأؤكد، لا تستطيع كل سلطة محلية ان تسمح لنفسها تعيين طاقم مهني كهذا لانه قد يكلف السلطة المحلية مئات آلاف الشيكلات، الأمر الذي قد يضطرّ السلطة المحلية للتنازل عن هذا الاستثمار والاعتماد فقط على طواقم التخطيط التابعة لوزارة الداخلية. وأتساءل في هذا السياق هل تستطيع السلطة المحلية في الوتيرة الحالية لإعداد الخارطة، وهي وتيرة سريعة نسبياً (تقرير الوضع القائم في تموز 2014، تقرير البرنامج

الأولي في أيلول 2014 وتقرير البدائل التخطيطية في كانون الأول 2014)، أن تتعمق في إجراءات التخطيط والعمل وفق ما هو مأمول منها.

|  |  |
|--|--|
| 3660   | تقدير عدد وحدات السكن في العام 2013 حسب الأرنونا                           |
| 1110   | ما ينبغي استكماله حسب التقديرات والحسابات                                  |
| 4770   | عدد الوحدات السكنية الموجودة حسب التقديرات                                 |
| 530  | منها: وحدة سكنية مع أكثر من عائلة واحدة                                    |
| وحدات سكنية حسب خرائط مصدقة:                 |  |
| 3300   | مساحات مقررّة للسكن في خرائط سارية المفعول (عرعة - 1419 د، عرعة 924 س)     |
| 3300   | وحدات سكنية مبنية في مساحات مصدقة عليها (2220 مبنى) - 30% من الاستيعاب     |
| 10733  | قدرة استيعاب مفترضة للوحدات السكنية (عرعة - 6183، عارة 4550)               |
| 6975   | معدل استغلال الأرض للسنة المحددة كهدف في مناطق مصدقة (65%)                 |
| وحدات سكنية في بدائل تخطيطية لسنة الهدف 2035 |  |
| 8890   | مجمّل الوحدات السكنية المطلوبة في العام 2035                               |
| 4120   | زيادة في وحدات السكن المطلوبة للعام 2035 بالنسبة للموجود                   |
| 5000 د                                       | مساحات أرض مخصصة للسكن في البدائل التخطيطية (دونم شامل - معدل في البدائل)  |
| 3500 د                                       | منها: عرعة (متوسط المساحة في البدائل)                                      |
| 1500 د                                       | عارة: (متوسط المساحة في البدائل)   |
| 1.8  | اكتظاظ البناء بعد استفاد كل الوحدات في المساحات المقترحة للتطوير (بالدونم) |
| 6075   | في ضوء توقعات بناء وحدات سكنية مرخصة وفق ما ورد أعلاه:                     |
| 1915   | وحدات سكنية مطلوبة لاستكمال الهدف في العام 2035                            |

[جدول 10 : مجمل وحدات السكن من تقرير البدائل]

أودّ الإشارة هنا إلى أن مركز إنجاز يعمل لمساعدة المجلس المحلي عرعر في متابعة عملية التخطيط. وفي هذا الإطار، أجريت انا والطايم المهني في إنجاز، ومنه السيد أحمد محاجنة والمحامي عارف كريم والسيدة إيناس ارشيد - فاهوم، لقاءات في المجلس المحلي عرعر بخصوص الخارطة الهيكلية. هدفت اللقاءات إلى إكساب الجهات المخولة في السلطة المحلية أدوات ليكونوا شريكا حقيقيا في إعداد الخارطة الهيكلية، وبلورة موقفهم من الأسئلة التي تطرحها أمامهم الخارطة. وقد شارك في أحد اللقاءات رئيس المجلس المحلي عرعر المحامي مضر يونس ومهندس المجلس السيد رشاد يونس، والسيدة لينات بيلد مخططة لواء حيفا، والسيدة إيريس عنبار رئيسة طاقم التخطيط. برزت في هذه اللقاءات أسئلة وتخطبات كثيرة أكدت على خصوصية الإجراءات والتخطيط في البلدة. أكدت هذه التخطبات على ضرورة تعزيز قدرات السلطة المحلية على دراسة الاجراء التخطيطي، وعلى فهمه وعلى دفعه لصالح السكان والمجتمع عامة.

## ملخص

يسعى هذا البحث إلى طرح أسئلة أكثر من توفير إجابات. وهذا الأمر طبيعي بسبب الاختلافات في تفاصيل كل بلدة وبلدة عربية، ومن المقبول ان نفترض أن الإجابات والحلول من شأنها أن تكون مختلفة من بلدة إلى أخرى. لا يوجد حلّ واحد وشامل لكل الأبعاد التي ذكرتها آنفا. ولا يُمكننا ان نقول ان حل مسألة واحدة يضمن الحلّ لكل المسائل، حتى لو اعتبرنا ان جزءا من المسائل متداخل بعضه ببعض. بالإضافة لذلك، قد لا يكون حلّ جزء من هذه المسائل من مسؤولية طاقم ولجان التخطيط أو أن الخارطة الهيكلية ليست الإطار المناسب لذلك، ولكن لا نعرف ذلك بالتأكيد قبل نبحث أصلا في كل هذه المسائل.

بالرغم من ذلك، لطاقم ولجان التخطيط العاملة على الخارطة أدوات لإجراء نقاشات في هذه المسائل. من بين هذه الأدوات، طلبت ان تؤكد أهمية تجنيد السلطة المحلية والسكان للاجراء التخطيطي. ينبغي فحص المسار الذي يضمن الشراكة الأوسع للسلطة المحلية والجمهور في المراحل المبكرة من التخطيط. تعزيز المشاركة من شأنه أن يزيد من ثقة الجمهور في العملية التخطيطية ويعزز من مكانة السلطة المحلية وثقة الجمهور بها، ومن جهة أخرى، يعرض إشراك الجمهور طاقم التخطيط وهيئاته، بشكل أوسع، الى المشاكل الحقيقية للبلدة والى الأهداف الحقيقية المطلوبة وفي الوقت ذاته الى الأدوات الناجعة لتحقيق هذه الأهداف. يجب تحويل السلطة المحلية والجمهور إلى لاعبين أساسيين في اجراء إعداد الخارطة الهيكلية. من الواضح ان مدلول هذا

الامر لا يعني أن كل ما يريده الجمهور والسلطة المحلية ينبغي أن يتحقق لأن الخارطة الهيكلية تظل خاضعة لقواعد تخطيطية وأحكام قانونية منصوص عليها في القانون والأنظمة وقرارات المحاكم وقرارات لجان التخطيط. الهدف هو ان نخلق الخارطة الهيكلية الأكثر معقولية بعد مراعاة خصائص البلدة العربية والمعطيات القانونية والتخطيطية القائمة.