

تحاول مذكرة الموقف هذه أن تستعرض الأبعاد المختلفة التي تؤثر على مجال التخطيط والبناء في السلطات المحلية العربية، والإسقاطات الهامة لكل منها

دفع إجراءات التخطيط والبناء في البلدات العربية – مذكرة موقف

وثيقة لتطوير السلطات المحلية العربية

يانون جيبوع ونايف أبو شرقية

دفع إجراءات التخطيط والبناء في البلديات العربية - مذكرة موقف

يانون جيبوع ونايف أبو شرقية

1. مدخل

تحاول مذكرة الموقف هذه أن تستعرض الأبعاد المختلفة التي تؤلف مجال التخطيط والبناء في السلطات المحلية العربية، والإسقاطات الهامة لكل منها. هناك في أوساط المشتغلين في الموضوع وفي القطاع البلدي والمجتمع المدني إجماع بخصوص عدد من العوامل المركزية التي تؤخر دفع عملية التخطيط في المجتمع العربي. ومن بين هذه العوامل غياب الملاءمة بين التخطيطات وبين سمات واحتياجات التخطيط في البلدة العربية والنقص في استعمالات الأرض التي يشملها التخطيط والتسوية لغرض توسيع البلديات، تمثيل محدود جدا للجمهور العربي في هيئات التخطيط، معدلات نجاح متدنية لحملات تسويق أراضي الدولة في البلدة العربية، قلة في استعمالات الأرض لأغراض اقتصادية وصناعية في السلطات العربية والتميز في استحقاقات السكن.

على مدار سنوات، اتسم التعامل مع نظام التخطيط والبناء في البلديات العربية بالتميز وغياب نظام منهجي ومُدار من ناحية تخطيطية. اتبعت مؤسسات الدولة على الغالب سياسة اتسمت بالتحكم والتقييد والمراقبة وتطبيق أحكام قوانين البناء فيما يتصل بالسكان العرب، الأمر الذي خلق الشك والتوتر وغياب الثقة بين السكان العرب وبين مؤسسات التخطيط والتطوير في الدولة. حتى يتم تغيير الواقع ودفع التخطيط والبناء في البلديات العربية، من المطلوب العمل مع ووسط ثلاثة مجموعات أساسية من اللاعبيين/ذوي الشأن: **الجهاز التخطيطي** (الضابط) - الدولة كجهة تُتيح وتساعد في دفع التخطيطات. **السلطات المحلية** (كمبادرة وواضعة لسياسات التطوير). المواطنون العرب (الذين يملكون توجهات مختلفة لاستعمالات الأرض). النظر أحادي البُعد إلى جهاز التخطيط والبناء الذي يضع أساس المسؤولية على السلطات المحلية والمواطنين فقط، لا ينفذ إلى عمق المشكلة. مثل هذا التوجّه يمنع حل براغماتي تقدمي يُتيح تعاملًا سليمًا متعدد الأبعاد في التعاطي مع التخطيط والبناء في البلديات العربية.

عرض القضايا موزع على ثلاثة فصول بحيث خصصنا كل فصل لواحد من اللاعبيين الأساسيين. يشمل الفصل الأخير توصيات لاتخاذ خطوات واعتماد آليات تساعد في تنظيم جهاز التخطيط والبناء تمّ ملاءمتها للمجتمع العربي: في الموارد، في سمات تخطيطية، في التوجّه الذي يشمل أنماطًا وقيّمًا ينبغي العمل بها في البلديات العربية.

2. الجهاز التخطيطي - الدولة

يتسم جهاز التخطيط وسياسات الأرض في إسرائيل على مدى سنوات بالتمييز المستمرّ ضد السكان العرب. تجسّدت هذه السياسات بمصادرة مكثفة للأرض ومأسسة نظام كامل من الوسائل لصدّ البلدات العربية جغرافياً وتقبيد الأتونوميا التخطيطية للسكان العرب.¹ وهو كذلك العامل الأساس لواقع الحياة في الكثير من البلدات العربية: غياب تنظيم التخطيط، تطوير دون توجيهه، ضائقة سكنية كبيرة، نقص في الأراضي الشاغرة والأرض لأغراض عامة. في غياب خزائن مصدق عليها لا يمكن استصدار تراخيص بناء حقيقة يُعتبر جزء واسع من البناء في البلدات العربية غير قانوني.

على الرغم من أن الكثير من سمات التمييز لا تزال قائمة - خطة برافر في الجنوب، منع إقامة بلدات عربية جديدة أو التصديق على ذلك، خطط لتهويد الجليل، وضع العراقل على توسيع مسطحات نفوذ البلدات العربية وتقليص رقعتها الجغرافية وغيرها، قامت الوزارات ذات العلاقة بالتخطيط خلال العقد الأخير بجهود معينة لتحسين الوضع التخطيطي في السلطات المحلية العربية. وهي تفعل ذلك لأسباب عديدة من بينها توصيات لجنة أور التي نُشرت في العام 2003. ويشكل مشروع وزارة الداخلية دفع موضوع الخزائن الهيكلية المحلية في البلدات العربية أحد المركبات الأساسية لهذه التوجّه. تمّ في إطار المشروع التصديق على خزائن هيكلية لعشرات البلدات فيما خزائن أخرى موجودة في مراحل مختلفة من إجراءات إقرارها. أما النقد الذي وُجّه للخطة فيؤكد أنها بشأن حلّ جزئي فقط يتجاهل مشاكل أساسية في الوضع التخطيطي في البلدات العربية وأبقى الكثير منها دون حلّ.

يتطرّق هذا الفصل لمواضيع أساسية في سيرورة التخطيط، وتخصيص الأراضي للبناء في إسرائيل. نستعرض هنا المواضيع التالية:

1. وضع التخطيط الهيكلي
2. تمثيل المواطنين العرب في جهاز التخطيط
3. تسويق الأراضي وسياسات سلطة أراضي إسرائيل

التخطيط الهيكلي

الخزائن الهيكلية (أحيانا مسماة شاملة كاسمها في الريفورما السابقة في جهاز التخطيط) تحدد المسار التخطيطي للبلدة برمتها. تعرّف الخزائن استعمالات الأرض في البلدة بشكل يُفترض أن يتناسب مع التطور المنشود للبلدة من ناحية اقتصادية وديمغرافية وبيئية واجتماعية. إعداد خزائن للبلدة بكاملها تتم بتوجيه من مديرية التخطيط في وزارة الداخلية بقيادته وتمويله. اللجان اللوائية هي الهيئة التي تبحث هذه الخزائن وتودعها للمعينة والاعتراضات والتصديق عليها.

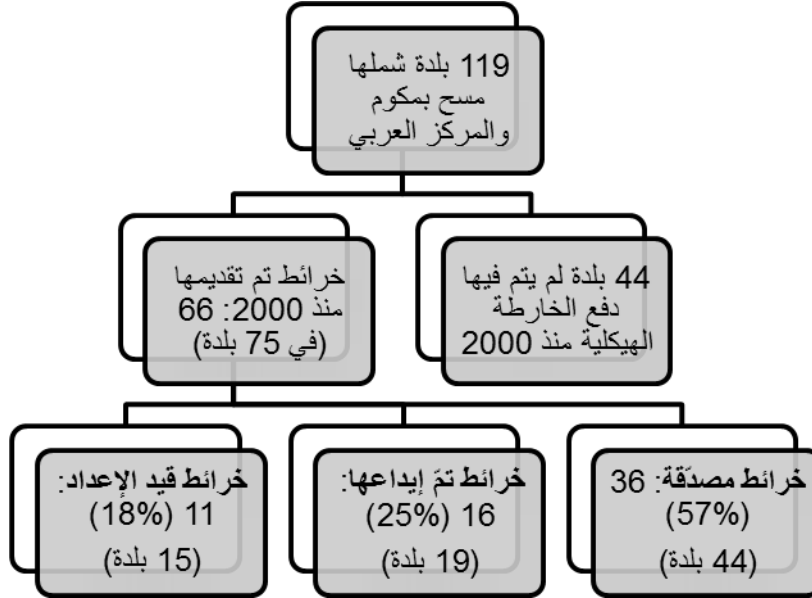
¹ يفتخيل، أورن. الأراضي - التخطيط وغياب المساواة: تقاسم الحيز بين اليهود والعرب في إسرائيل. مركز إيفا 2000.

الخرائط الشاملة لا تتضمن بالضرورة تعليمات مفصلة مما يعني أنه لا يمكن أن تُستصدر منها تراخيص بناء. يستدعي استصدار التراخيص القيام بإجراء تخطيطي آخر (أي - تحضير وبحث وإيداع وتصديق) لخرائط مفصلة أو خرائط توحيد وتوزيع بما يتفق مع أنظمة التخطيط الأصلية. بشكل مبدئي، الخرائط الهيكلية المحلية

هي مرحلة ضرورية في الطريق إلى ترخيص البناء. إلا أننا قد نجد في البلديات اليهودية طرقاً التفاضلية تمكن من إقرار التطوير والبناء على مساحات واسعة دون خارطة هيكلية. وهذا ليس الوضع في البلديات العربية حيث تطلب مؤسسات التخطيط إقرار الخارطة الهيكلية المحلية كشرط ضروري لترخيص أبنية جديدة. حتى أواخر التسعينيات لم يتم أي عمل رسمي منظم لدفع موضوع التخطيط والبناء في البلديات العربية. فقد اتسم التخطيط إلى وقتنا هذا (حتى أيامنا هذه) حصراً بالتسوية وليس بالمبادرة. أي، أن تطبيق قوانين التخطيط والبناء في البلديات العربية تمحور في الجانب المراقب والمقيّد من خلال الرغبة في الحدّ من الانتشار الحيزي للبلديات ومنع البناء غير القانوني لكن دون أي محاولة لتوفير ردّ على احتياجات البلديات في إطار القانون. منذ العام 2000 طرأ تغيير ما في توجّه الدولة إلى هذه المسألة كما يتضح من قرارات الحكومة ودائرة أراضي إسرائيل ومن توصيات لجنة أور. ومع هذا، بدأت مديرية التخطيط نفسها في العام 2008 فقط، دفع إجراءات التخطيط في الوسط العربي بهدف تنفيذ قرارات الحكومة.² وقد فحص بحث مشترك لجمعية "بمكوم" والمركز العربي للتخطيط البديل من العام 2012³ وضع التخطيط الهيكلية في البلديات العربية وقدم تقييماً نقدياً للخطة. كما هو واضح في الرسم 1 - نحو 70% من البلديات العربية بدأت العمل على خرائط هيكلية وفي غالبيتها تم التصديق على الخريطة.

² طال، أوري. **التخطيط المحلي في الوسط العربي**. القدس، مركز البحث والمعلومات. 2010.
³ بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل، التخطيط الهيكلية في البلديات العربية في إسرائيل: صورة الوضع. 2012. نتائج البحث مشمولة في هذا المستند. [للبحث أضغط هنا <<](#)

رسم 1: وضع التخطيط الهيكلي في البلديات العربية، صحيح حتى 2001.⁴



الوقت الذي تستغرقه إجراءات التخطيط

سيرورة التصديق على الخرائط في جهاز التخطيط الإسرائيلي طويل أصلاً، فيما التصديق على خرائط هيكلية محلية عربية طويلة بشكل خاص. الوقت الذي يمر من مرحلة تقديم الخارطة للجنة اللوائية وحتى إقرارها يرسو على 70 شهرا (ست سنوات تقريبا) فيما يتعلق بخرائط للبلدات العربية. في حالات متطرفة استغرق الأمر 15 - 18 عاما. وتيرة التخطيط كانت أسرع بكثير في البلدات الصغيرة التي ليس لها مكانة مستقلة (أي، في تلك التي هي جزء من مجلس غفليمي خاصة مجالس إقليمية يهودية).⁵

الوقت الطويل المطلوب لإقرار الخارطة يخلق مشكلتين أساسيتين: الأولى، الخارطة التي يستغرق إعدادها والتصديق عليها 6 - 10 سنوات تتقدم ويسري مفعولها عندما لا تكون محتلنة ولا تخدم احتياجات التطوير في البلدة للأمد البعيد. الثانية، تضع سلطات التخطيط الخارطة الهيكلية شرطا ضروريا لاستصدار تراخيص بناء (بما يرتبط بالتخطيط المفصل). وطالما أن الخارطة غير مصدق عليها تنتفي إمكانية استصدار تراخيص للبناء الجديد. وعلى مدار سنوات العمل من الواضح أن البناء في البلدات العربية لا يتوقف بتاتا وتتعلم مشكلة البناء بغير ترخيص.

⁴ مأخوذ عن بحث بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل، 2012.

⁵ بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل؛ ناصر، قيس. الضائقة السكنية وهدم البيوت في الوسط العربي في إسرائيل: عقبات حالية وتوصيات للتغيير. الناصرة، دراسات، المركز العربي للحقوق والدراسات. 2012.

التعامل مع مسطح نفوذ البلدة:

مسطحات النفوذ التي تم تحديدها للبلدات العربية كانت ضيقة بشكل جدي من المسطحات التي كانت لهذه البلدات في العهد الانتدابي. بل تم لاحقاً صد وتقليص هذه الحدود أكثر من خلال موجات كبيرة من المصادرة. لم يتم توسيع مناطق النفوذ حتى في ضوء الازدياد الملموس للسكان العرب في الدولة وهي تشكل عاملاً مصيرياً في نشوء ضائقة الأرض والسكن في الوسط العربي.

الخرائط الهيكلية المحلية هي بشكل عام أداة متعارف عليها لإثبات الحاجة إلى التغيير في مسطحات النفوذ. تستطيع السلطة المحلية في إطار التخطيط أن تقترح تغييراً في مسطح نفوذها تأسيساً على احتياجات التنمية فيها. لم يتم في الوسط العربي اقتراح تغيير كهذا في إطار الخرائط الهيكلية. علاوة على ذلك لا تشمل الخرائط الهيكلية كامل منطقة نفوذ السلطة المحلية: 32% فقط من مسطح النفوذ مشمول ضمن "الخط الأزرق" للخارطة. الفارق بين مساحة الخارطة وبين منطقة النفوذ يخلق عدم وضوح بخصوص البناء ويحد من التطوير في المناطق خارج نطاق الخارطة ويزيد من احتمالات البناء دون ترخيص في هذه المناطق.⁶

خرائط مفصلة وخرائط التوحيد والتقسيم

حسب استطلاع جمعية بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل أكثر من 40% من الخرائط الهيكلية التي إعدادها للبلدات العربية لا تشمل تعليمات مفصلة بخصوص التوحيد والتقسيم. مثل هذه التعليمات ضرورية لاستصدار تراخيص بناء فيما تحضيرها تكلف مصاريف إضافية وتستغرق وقتاً طويلاً (3-5 سنوات بالمعدل للخارطة المفصلة. بالنسبة للسلطات المحلية العربية فإن الأمر بشأن مهمة معقدة على نحو خاص لعدة أسباب: أولاً، كثير من السلطات لا تملك القدرة المالية والمهنية لتخطيط خرائط كهذه. ثانياً، بسبب من المعدلات العالية نسبيلاً للملكية الخاصة للأرض في مسطحات البلدات العربية، فإن إعداد خرائط توحيد وتقسيم تستغرق تنسيقاً متعدد الأطراف وموافقة الكثير من الجهات.⁷ في الخارطة الهيكلية الشاملة يتم أحياناً تعريف مناطق واسعة - حي كامل، مثلاً - كمنطقة للتوحيد والتقسيم، الذي ينبغي التعامل معه كوحدة واحدة خلال عملية التخطيط المفصل. وهذا إشكالي على نحو خاص في الوسط العربي كما سنوضح فيما يلي:

موضوع التوحيد والتقسيم في الخرائط المحلية إشكالي من نواح عدة:

❖ تعترف جهات التخطيط فقط بالملكية المصدّق عليها في الطابو وليس بتقسيم متفق عليه بين أصحاب الأراضي.

❖ المناطق المخصصة للتوحيد والتقسيم قد تكون كبيرة جداً وتشمل عدداً كبيراً من أصحاب الأراضي وفي انتشار لا يتطابق دائماً مع المنطقة المرسومة في الخارطة.

⁶ رايتز، يتسحاق. "مسألة الأراضي". في: صندوق إبراهيم، المجتمع العربي في إسرائيل: مجمع معلومات. 2013. ص 25.
⁷ بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل، ص 13.

- ❖ مرحلة التوحيد والتقسيم ضرورية لغرض تخصيص الأرض لاستعمالات عامة ولبُنى تحتية في المناطق السكنية. الصيغة القائمة للتوحيد والتقسيم في الخرائط موحد ومقيد ولا يقترح وسائل بديلة لتخصيص أراض عامة في واقع كل تخصيص كهذا للأرض يستدعي مصادرة أراض خاصة.
- ❖ يستدعي التخطيط المفصل إجراءات باهظة الكلفة مثل خرائط البناء وملاحق تطوير مفصلة. في حين أن المبادرين يتمتعون بميزة الكبر ويستطيعون أن يشملوا التخطيط المفصل في حساب تكاليف التطوير بينما يشكل الأمر عقبة جدية أمام أصحاب الأرض الخاصين.
- ❖ لا تُتيح الخرائط التفصيلية تطوير تدريجياً. إصدار التراخيص مشروط بإنهاء إجراءات مصادرة الأرض العامة من منطقة البناء كلها الأمر الذي قد يستغرق سنوات بسبب الإجراءات القضائية ولعدم وجود جدوى اقتصادية لتنفيذ إجراءات التخطيط.

تقييم خاطئ لوتيرة الاستفادة من الحقوق في الأرض

معظم الأراضي المعدة للسكن في البلدات العربية هي أراض خاصة، المالكون هو أصحاب حق الاختيار واتخاذ القرار بخصوص الاستفادة من الحقوق التخطيطية عليها. الخرائط الهيكلية المحلية قائمة على أساس حسابات معينة (تقدير حجم البناء والاحتياجات المشتقة منه)، توقّر فيه الأرض الخاصة احتياجات السكن في البلدة. تنطلق الخرائط من فرضية إن هذه الأراضي ستصل إلى طاقة بناء قصوى لكن يُمكن استثمار كامل هذه الطاقة فقط عندما يكون الأمر بشأن أرض عامة تسوّقها الدولة بشروط مقيدة.

بمعنى، أن تخصيص أراض للسكن لا يُشكل ضماناً لاستعمال فعلي لحجم البناء السكني المفترض عندما يكون الأمر بشأن أراض خاصة. وتيرة البناء على الأرض الخاصة المعدة للسكن متغيرة وليس هناك أي وسيلة قانونية لتطبيق ما جاء في الخارطة. يُخطئ الجهاز التخطيطي الحكومي تجاه مسؤوليته نحو مواطني الدولة الذين لا يملكون الأرض. لأن التقدير غير الواقعي لوحادات السكن لا توفر إجابة شافية لحاجة هذه المجموعة إلى السكن ويخلق فجوة بينها وبين المجموعة التي تمتلك الأراضي.

قراءة خاطئة لمجموعة الهدف

مجموعة الهدف هي عدد السكان الذي ستكونه البلدة في السنة المحددة في الخارطة الهيكلية. مُعطى هو أساس تقديرات احتياطي الأرض الذي تشير إليه الخارطة الهيكلية، ومن المُفترض أن يشمل كل مركبات الزيادة المحتملة في عدد سكان البلدة لفترة الخارطة: الزيادة الطبيعية، الهجرة، وهامش احتياطي ما.

في حين أن في الخرائط الهيكلية للبلدات اليهودية يتحدّد عدد سكان أعلى بعشرات بالمئة من توقعات الزيادة الطبيعية فإنه لا تُؤخذ بالحسبان في البلدة العربية إمكانات هجرة داخلية أو هامش احتياطي يزيد عن تقديرات دائرة الإحصاء المركزية. هامش احتياطي كهذا مخصص لمواجهة وضع تنشأ فيه مصاعب أو تأخير في تطوير منطقة معينة للسكن، وضع معقول الحصول في البلدة العربية بالتأكيد كما بيّننا آنفاً. غياب هامش احتياطية في الخرائط الهيكلية يُبقي البلدات العربية بدون ردود في مثل هذه الحالات.

علاوة على ذلك، على مدار فترة إعداد الخريطة، وقد استمرت سنوات طويلة، لم يتم حثالة عدد السكان المتوقع هذا حتى عندما يتم تحديث التوقعات الرسمية للدولة إلى أعلى.⁸

استعمالات الأرض

تشكل مناطق الصناعة والتشغيل مصدر دخل حيوي للسلطة المحلية، إلا أن الخرائط في البلديات العربية تعطي ردًا جزئيًا فقط للحاجة إلى هذه المناطق، خاصة قياسًا بتخصيص فائض من هذه الأرض في البلديات اليهودية. مناطق الصناعة والتشغيل في البلديات العربية محدودة جدًا بالنسبة لعدد السكان وهي قائمة في الغالب على أراض خاصة الأمر الذي يحذر من استعمالها لأغراضها تلك.

التعامل مع الأرض القائمة

تطوّرت في البلديات العربية ظاهرة البناء بغير تراخيص وفي معظمها على أرض خاصة وذلك كنتيجة لضانقة السكن الشديدة في البلديات والنقص في الأرض المخصصة رسميًا للبناء السكني والتشغيل. قرر المستشار القضائي للحكومة والمحكمة العليا أن التصديق على خارطة تخصص للسكن مساحة بُني عليها بشكل غير قانوني هو بمثابة "جائزة للمخالف" بسبب التأخير في إجراءات التخطيط.⁹ بمعنى، إن الخرائط الجديدة لا تحسن الوضع: فهي لا تشرعن البناء القائم بأثر رجعي، وتترك أحيانًا مباني قائمة خارج نطاق الخارطة.

البنى التحتية

قسم من البلديات العربية تعاني من غياب ونقص في بُنى شبكات التصريف التي تُتيح تطوير وتوسيع البلديات. تحدد الخارطة الهيكلية القطرية رقم 35 "تاما 35" - أن بحث الخرائط الهيكلية في اللجنة اللوائية يوجب تقديم وجهة نظر وزارة الصحة بخصوص حل مسألة المجاري. الميزانيات المحدودة للسلطات المحلية العربية لا تسمح بتمويل حلول مثل إقامة منشأة تدوير مياه المجاري أو الارتباط بمنشأة كهذه. وهناك مُعيقات أخرى غير مشكلة التمويل مثل غياب خرائط تنفيذية للمنشأة وتكاليف ضمان أرض لإقامتها من دائرة أراضي إسرائيل الربط بالكهرباء أو مصاعب التنسيق مع جهات أخرى.

⁸ بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل، المصدر نفسه.
⁹ ناصر، 2012.

تمثيل الجمهور العربي في جهاز التخطيط الفطري

المشاركة الفعالة للجمهور العربي في جهاز التخطيط هو ظاهرة جديدة نسبيا وذات حجم محدود.¹⁰ في الثمانينات بدأ سماع صوت مخططي مُدن من العرب من خلال اعتماد المرافعة بالتخطيط أو التخطيط البديل، أي من خلال طرح تحدٍ وبدائل لتوجه الجهاز الرسمي من خلال استعمال أدواته وقوانينه هو. بيد أن المشاركة الفعلية للمخططين العرب بقيت محدودة: في المخطط القطري "تاما" 31 في التسعينيات تم إدراج اعتراضات وبدائل طرحها مخططون عرب لكنها لم يتم تطبيقها على الأرض. في المخطط الفطري "إسرائيل 2020"، التي لم يكن ذات صفة دستورية، شارك لأول مرة مخطط عربي. ازداد الشك في أوساط المخططين العرب بأن يكون إشراك مخططين عرب مجرد "ورقة تين". فقط في التسعينيات انضم ممثلون عرب لهيئتي تخطيط هامتين: إنضم إلى المجلس القطري للتخطيط والبناء ممثلون عرب على حساب حصة مركز السلطات المحلية في المجلس، وضم عضو عربي إلى مجلس دائرة أراضي إسرائيل في أعقاب قرار المحكمة العليا. لا يختلف الوضع اليوم كثيرا. الجمهور العربي غير معرّف كمجموعة ذات حق تمثيل في مؤسسات التخطيط الفطرية، كما أن عددا قليلا من العرب يشارك في المستوى اللوائي في عمليات التخطيط (أنظر جدول 1). الفارق حاد جدا بشكل خاص في ألوية الجنوب والقدس والشمال حيث النسبة الأعلى من السكان العرب.

¹⁰ الاستعراض هنا مأخوذ عن خمائسي، راسم. مُعوقات أمام إشراك العرب في مؤسسات التخطيط وتصميم الحيز العام في إسرائيل. القدس. أبحاث فلورسهايمر. 2010.

جدول 1: ممثلون عرب في هيئات التخطيط القطرية واللوائية¹¹

نسبة السكان العرب (نهاية 2008)	نسبة العرب من بين مجمل الأعضاء	عدد الأعضاء العرب	عدد الأعضاء في الهيئة	هيئات التخطيط
20.1%	0	0	32	الحكومة (ليست هيئة تخطيطية لكنها ذات صلاحيات بموجب قانون التخطيط والبناء)
	6.2%	2	32	الهيئة القطرية للتخطيط والبناء
	6.6%	1	15	اللجنة القطرية للبنى التحتية
53.2%	11.1%	2	18 في كل لجنة	الشمال
24.3%	11.1%	2		حيفا
8.2%	5.5%	1		المركز
1.5%	0	0		تل أبيب
16.3%	5.5%	1		جنوب
30.6%	0	0		القدس

¹¹ مأخوذ من خماسي، 2010.

تسويق الأراضي وسياسة سلطة أراضي إسرائيل

تشكل سلطة أراضي إسرائيل أداة أساسية في إدارة وتطوير الأراضي في إسرائيل. معظم أراضي الدولة موجودة ضمن مسؤولية هذه السلطة. في نطاق ابلدات العربية 17% من الأراضي تقع ضمن مسؤولية هذه السلطة في حين أن غالبية هذه المساحة تم استعمالها للبناء. 24% من مسطحات النفوذ موجودة في ملكية مشتركة بين هذه سلطة الأراضي وبين مالكين خاصين. و 45% في ملكية خاصة.¹² بالمجمل خصصت سلطة الأراضي نحو 230.000 دونم للاستعمال غير الزراعي في الوسط العربي بيد أن الغالبية العظمى من هذه الأراضي حُصّصت للبلدات الجديدة في النقب ولأحياء الجنود المسرحين في البلدات الدرزية وليس لتطوير تجمعات البلدات العربية في الشمال ولمثلث.¹³

وزارة البناء والإسكان هي الهيئة الحكومية المسؤولة عن تسويق أراضي سلطة الأراضي للسكن - أي، بيع الحق في البناء على أراضي الدولة ضمن قسيمة محدّدة. يسبق تسويق الأراضي عادة تخطيط مفصّل تشرف عليه، أيضاً، وزارة الإسكان. نوعان من المناقصات في هذا الإطار معمول بهما في السلطات المحلية العربية: مراكز تسجيل وقرعة للبناء الذاتي لأغراض السكن، يستطيع التسجيل لها مرشحون يستوفون المعايير المحدّدة في مستندات هذا المركز. يُمكننا أن نقول أن المركز محصور فقط للذين لا سكن لهم حسب تعريف وزارة الإسكان، وهي طريقة معتمدة، أيضاً، في البلدات العربية. نوع آخر من المراكز لتسويق الأرض هو مركز لبيع الأرض بالمزاد (لكل من يزيد في السعر) وفيه يقترح المرشحون أسعاراً للأرض ويفوز بها الذين يقترحون السعر الأعلى بشرط أن يتجاوز السعر الحد الأدنى المقرر سلفاً (لا يُنشر). نظام مثل هذه المناقصات موحد في كل أنحاء البلاد للبلدات اليهودية والعربية.

يبين بحث حجيت نعلي - يوسف لصالح جمعية سيكوي¹⁴ عملياً أن 2% فقط من المراكز (المتصلة بتسويق الأرض) تنتهي بنجاح، في تقديم كفاية من المرشحين مقترحات كاملة والتوقيع على اتفاقيات معهم. للمقارنة نسبة النجاح في البلدات اليهودية تصل إلى نحو 70%. السببان الأساسيان لفشل المناقصات هما انعدام التقدم إلى المركز أو تقديم اقتراحات يتضح أنها غير سليمة. أي، أن فشل هذه المراكز في غالبية الحالات ينبع من أن قلة من المواطنين تختار التقدم إليه وعندما فعلوا اتضح أن مقترحاتهم لا تستوفي الشروط لا سيما شرط السعر الأدنى. يشخص البحث عدداً من المعوقات الأساسية التي تنبع من طريقة المناقصة تستدعي تدخل هيئات التسويق مثل وزارة الإسكان وسلطة الأراضي (نعرض لاحقاً لمعوقات تتصل بدور السلطات المحلية والسكان في العملية):

¹² نعلي - يوسف، حجيت. تسويق الأراضي للتطوير والبناء في البلدات العربية. القدس: سيكوي. 2011. للبحث كاملاً اضغط هنا.

¹³ رايتز، 2013.

¹⁴ نعلي - يوسف، 2011.

- ❖ لا يوجد في الهيئات التي تسوق الأراضي قوى بشرية متخصصة لدفع عملية تسويق الأراضي في البلدات العربية تستطيع ملاءمة شروط المناقصة مع السلطات المحلية وفي الإعلام والتسويق بشكل يتناسب مع احتياجات الجمهور العربي.
- ❖ اكتظاظات بناء لا تتناسب مع طبيعة البلدات.
- ❖ للإعلام والدعاية لهذه المراكز لا توجد وسائل منظمة مثل مؤتمرات تسويق تساعد على توفير منالية المعلومات للجمهور وفي تقديم مقترحات ملائمة. يُشار هنا إلى أن فعاليات كهذه تنفذ أحيانا على مستوى محلي محدود.
- ❖ في موضوع التسويق هناك مشاكل وعراقيل في التخطيط الهيكلي تشكل عقبة جدية لأن المراكز تُبنى على أساس التخطيط الموجود، وكما بيّنا آنفا الأمر هو بشأن تخطيط متقادم تعدم كل راهنية.
- ❖ نُظّم المراكز كما هي الآن تشكل عقبة بحد ذاتها: طريقة "كل من يزيد في السعر" تفتح المناقصة، أيضا، للذين من خارج البلدة. وهكذا، فإن المركز لا يساعد السكان المحليين المحتاجين للسكن الذين يضطرون التنافس مع ذوي الإمكانات من كل أنحاء البلاد. إن طريقة الترخيم قائمة على أساس الاستحقاق لدى وزارة الإسكان التي تعتمد نظام معايير أحدها الخدمة في الجيش. من ناقل القول أن إعمال مثل هذا المعيار في تسويق أراضٍ في المجتمع العربي يحدّ من تمتع المستحقين بحقوقهم. حتى عندما لا يتم إعمال هذا المعيار فإن تسويق الأرض يُقرن عادة به.
- ❖ الأرض التي يتمّ تسويقها تُعرض في وضعها الراهن ("As Is")، على الرغم من أن الأمر في أكثر من مرة يكون بشأن أراضٍ يُقيم عليها مقتحمون أو أنها خاضعة لاستعمالات أخرى أو تشكل مصدر ضيق ومكاره. وعلى المقنين - في المناقصة - أن يتحملوا بأنفسهم كلفة الإخلاء وملاءمة الأرض للبناء السكني أو الاكتفاء بمساحة أقلّ مما هو في ملكيتهم بشكل رسمي.
- ❖ يستعرض البحث أيضا مشاكل اتصال وتعاون بين الجهات المسوّقة نفسها، سلطة الأراضي ووزارة الإسكان. على الرغم من الأراضي موجودة بإشراف وملكية سلطة الأراضي إلا أنه يتمّ إشراك السلطة في عملية التسويق فقط في مرحلة متأخرة نسبيا. إن إشراك السلطة في مرحلة مبكرة أكثر من شأنه أن يساعد في ملاءمة أكثر دقة للمناقصة مع الوضع على الأرض.

3. السلطات المحلية العربية

يقف الحكم المحلي في الوسط بين الدولة وبين السكان: جسم ديمقراطي تمثيلي ومُنْتخَب مسؤول عن تزويد الخدمات من طرف الدولة ومسؤول عن جباية الضرائب المحلية وتطبيق قوانين محددة في منطقتة. في حقل التخطيط تطلب الدولة من السلطات المحلية العمل على دفع مسائل التخطيط في مسطحاتها وتقليص حجم البناء غير القانوني. على السلطات المحلية أن تقوم بهذه المهمات بميزانيات ناقصة وبسيطرة محدودة على الأرض وإجراءات التخطيط في وضع من ملكية مركبة لا تعرف الحكومة التعامل معه. من جانب السكان، على السلطات أن توفر احتياجات السكان للسكن والخدمات العامة وأن تتمثل بإخلاص ومصالح ومفاهيم الجمهور

لتطوير الأرض واستعمالاتها. مفاهيم تتعارض أحيانا مع متطلبات جهاز التخطيط بل وتمنع استعمالات عامة للأرض تحتاجها البلدة.

يستعرض هذا الفصل عوامل الضائقة الوظيفية للسلطات المحلية العربية المضفورة ببعضها وتغذي بعضها البعض: الأوتونوميا التخطيطية المحدودة، الصعوبات المالية، النقص في القوى البشرية، مشاكل البنية التحتية والصعوبات في تخصيص الأرض للأغراض العامة.

غياب الأوتونوميا التخطيطية

في المستوى المحلي من المفترض أن تمثل اللجان المحلية بأكثر الأشكال مباشرة السلطة المحلية. تشكل هيئة المجلس المحلي بموجب قانون التخطيط والبناء، لجنة محلية للتخطيط والبناء في منطقة نفوذ السلطة إلا إذا كانت جزءا من لجنة أوسع تضم أكثر من سلطة محلية. في الحالة الثانية، تمثل السلطة المحلية جزئي فقط ويكون رئيس اللجنة من تعيين وزارة الداخلية.

خمس سلطات محلية فقط في المجتمع العربي تقوم بدور لجنة محلية للتخطيط والبناء في منطقة نفوذها: 6% من السلطات مقابل 55% من السلطات اليهودية لديها لجان مستقلة. تقلص هذه الحقيقة بشكل كبير تمثيل الجمهور العربي في المستوى المحلي. للسلطة عدد محدود من الممثلين في اللجنة تستدعي عضويتهم تصديق وزير الداخلية بينما الموارد المخصصة لكل سلطة ضئيلة جدا. واللجان اللائوية تشكل عائقا أمام مبادرات التخطيط والتطوير التي تريد السلطة المحلية دفعها.¹⁵ هذا، إضافة إلى الضعف النسبي للجان المحلية قياسا بتلك اللوائية النابعة من مبنى جهاز التخطيط الإسرائيلي.

في مراحل مفصلية من عملية التخطيط، مثل التخطيط الهيكلي وتسويق الأراضي، تكون مشاركة السلطات المحلية في التخطيط محدودة جدا، بل أن هناك إجراءات يُمكن استكمالها وإنجازها بدون إشراك هذه السلطات. ينتج هذا نزعة إلى مناهضة سيرورات التخطيط داخل السلطة المحلية، أيضا. بدون تواصل دائم وتخطيط مشترك تجد السلطات نفسها في مواقع معارضة لسيرورات التخطيط في مناطق نفوذها.¹⁶

استعمالات الأرض:

يُشكل مسطح النفوذ المقلص للسلطات المحلية عائقا خارجيا خطيرا لتطور البلدات العربية. مسطح نفوذ كل السلطات المحلية العربية لم يتوسع بشكل ملموس منذ قيام الدولة على الرغم من أن السكان العربي ضاعفوا أعدادهم ثمانية مرات منذ ذلك الوقت. لم تُقام بلدات عربية عدا البلدات العربية في النقب والقليل من البلدات تم الاعتراف بها من الدولة بأثر رجعي. وفي داخل مسطح النفوذ الضيق أصلا تضطرّ السلطات المحلية إلى مواجهة المصاعب في الاستفادة الناجعة من استعمالات الأرض الهامة بشكل خاص بالنسبة لها: مبان عامة ومناطق صناعية وتشغيل. تخطيط تخصيص الأراضي للأغراض العامة (المسماة في إسرائيل "المناطق

¹⁵ ناصر، 2012.

¹⁶ نعلي، يوسف 2011.

البيئية" مبني على أساس تقدير عدد معين للسكان. ينبغي تخصيص نسبة معينة لهذه الاستخدامات من الأرض المخصصة للسكن.

تدل الأبحاث من العقود الأخيرة التي تُعنى بالتخطيط في البلدات العربية على أن نسبة منخفضة من الأرض (7.4%) مخصص للمباني العامة، ويُخصّص للتجارة والصناعة والتشغيل نحو 4.6% فقط.¹⁷ السبب أساس لقلّة المساحات لأغراض عامة هو مبنى الملكية الذي يوجب مصادرة لكل استعمال عام الأمر المقرون عادة بتكاليف عالية من جانب سلطات التخطيط ومعارضة من جانب السكان. بدون مباني عامة لا تستطيع السلطة المحلية التزويد بالخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة للسكان. تخصيص أرض للتجارة والتشغيل كما عرضنا سابقاً ضرورية لترسيخ مصدر دخل للسلطات المحلية لكن في هذا المجال التمييز معروف في التخطيط الهيكلي المحلي.

مشاكل أداء - قدرة متدنية على التنفيذ

تعاني السلطات المحلية منذ سنوات صعوبات في الأداء والإدارة السوية والمالية. فالفجوات بين مبنى السلطة المحلية كما حددها الدولة وبين مبنى المجتمع العربي كما تطوّر معروفة من سنوات وتشكل عقبات أمام جهود تطوير السلطات.¹⁸ وهو أحد التسويغات الرسمية لتقليص أوتونوميا الحكم في السلطات المحلية العربية. فلمبنى الحمولتي للمجتمع العربي يُعتبر العقبة الأصعب أمام الحلّ في الطريق إلى تعزيز مكانة السلطة المحلية العربية في الدولة.¹⁹

الضائقة الاقتصادية للسلطات النابعة من الاستضعاف الاقتصادي للسكان أو عن غياب مصادر دخل واستعمالات مدرّة للأرض هي عائق مواز ولا يقلّ أهمية في سياق التخطيط. تشمل سيورة التخطيط أبعاد عدة تستدعي تكاليف مالية كبيرة وبغياض المدخولات لا تستطيع السلطات المحلية استيفاء الشروط التي تضعها جهات التخطيط لإيداع الخرائط والتصديق عليها وتحضير خرائط مفصّلة استناداً عليها.²⁰

تعاني السلطات المحلية، أيضاً، من ضائقة في القوى البشرية المر الذي يؤثر سلباً على دور السلطة في عملية التخطيط. يتطلب التخطيط الهيكلي مشاركة طاقم مهني من مجالات مختلفة، يُمكنه أن يوفّر شهادة من مصدر أول على الاحتياجات والموارد في السلطة المحلية. إذ على الغالب فإن مهندس المجلس هو الوحيد الذي يمثل السلطة في عمليات التخطيط.²¹ الاتكال على مهني واحد ليس أنه يحدّ من مشاركة السلطة في عمليات التخطيط فحسب، بل يضع المشاركة كلها في خطر في حال تبديل القوى البشرية، ويضع نوعية المنتج على كنف شخص واحد تتحدد أحياناً باعتبارات شخصية غير مهنية.

¹⁷ خميايبي، راسم. بين العادات والقوانين: التخطيط وإدارة الأرض في البلدات العربية في إسرائيل. القدس: أبحاث فلورسهايمر. 2007. المعطيات غير محدّثة لكن في الخرائط الجديدة التي أعدت في العقد الأخير لا يوجد حل عملي لهذه المشكلة.

¹⁸ المصدر نفسه.

¹⁹ رزين، عران. "علاقات الحكم المركزي - الحكم المحلي ومُعيقات أمام تطور السلطات المحلية العربية في إسرائيل". ضمن حيدر، عزيز (محرر). انهيار السلطات المحلية العربية: اقتراح البناء من جديد. القدس: معهد فان لير. 2010.

²⁰ ناصر، 2012.

²¹ بمكوم والمركز العربي للتخطيط البديل، 2012.

تتجسد الصعوبات والقيود أمام دفع عملية التخطيط في العلاقة مع سكان السلطات نفسها. يشكل التمثيل والانتماء العائلي لأعضاء السلطة أرضاً خصبة لممارسة ضغوط من جانب مالكي الأراضي الخاصة على السلطات المحلية التي تسعى إلى إنجاز خرائط هيكلية.²² من جهة أخرى تشكل السلطات معيقاتاً بالنسبة لمهنيين عرب معينين بالمشاركة في جهاز التخطيط في المجتمع العربي بينما يتم منع ذلك بسبب انتمائهم العائلي أو خشية وجود تناقض في المصالح.²³ صعوبة العمل 'ضد' السكان من شأنه أن يضرّ بالمحتاجين إلى سكن داخل حدود السلطة مثلاً عندما تمتنع السلطة عن منع الاستيلاء على أراضي دولة معدة للتسويق للجمهور.²⁴ خلال عملية تسويق الأراضي تتضرر مكانة السلطة المحلية بسبب تعامل مشكك أو غير مهني تجاه العملية. فكما ذكرنا، لا تبذل جهات التخطيط جهداً لملاءمة عملية التسويق للمجتمع العربي. مع هذا، ومن جهة أخرى هناك مشكلة غياب التعاون والمشاركة الفعالة من السلطة المحلية. وهذا العائق نابع من التجربة المرة للجمهور العربي مع سيوررات تسوية الأراضي في إسرائيل بيد أن مشاركة مهنية موضوعية للسلطة المحلية كانت تستطيع المساعدة على تحسين المخرجات ونسب النجاح في تسويق الأراضي. من جهة السلطة المحلية ينقصها قيادة محلية لعملية التسويق: إعلام تمهيدا لعملية التسويق ومشاركة أكبر في مرحلة إنجاز المخرج التخطيطي. مهمّ بشكل خاص مشاركة السلطة المحلية في الإلان بخصوص تكاليف التطوير بالنسبة للسكان وعموماً بالنسبة لمركبات ومراحل المناقصة.²⁵

مشاكل ميزانيات وبنى تحتية

يشمل التخطيط، كما أشرنا، مراحل ومركبات تكابها المالية عالية تكون السلطات المحلية أحيانا غير قادرة على توفيرها: التخطيط المفصل، تخطيط وتطوير البنى التحتية (الشوارع والمجاري)، تشغيل قوى بشرية مهنية متخصصة في مراحل التخطيط المختلفة. تُنتج التأخيرات في عملية التخطيط "دائرة مغلقة" تمنع التخطيط على أساس مدخولات ثابتة من الصناعة والتشغيل كانت ستمكّن من تطوير إضافي. في مجال البناء للسكن، تتضرر المدخولات من الأرنونا لأن جزءاً كبيراً من السكان يحظى بتخفيضات في الأرنونا - في ضوء الوضع الاجتماعي - الاقتصادي المتدني في البلدات - الأمر الذي يقلص المدخولات الذاتية من الأرنونا.

تطوير البنى هو شرط أساس من الدولة لدفع التخطيط الهيكلي والتصديق على البناء. بُنى المجاري والشوارع والمياه وغيرها تشكل عبئاً مالياً أساسياً في التطوير وعليه فهي عائق أساسي. تسوية أمر المجاري هي المشكلة الأساسية: في 25 بلدة عربية في الشمال تقرر أنه لن يكون بالإمكان الاستفادة من الخرائط الهيكلية لأنها تعدم حلاً لمشكلة المجاري في البلدة كما حددتها الخريطة. في الكثير من البلدات أقيمت بُنى بموجب قانون

²² مكتب رئيس الحكومة. التخطيط في بين الأقليات. تلخيص لقاء حول طاولة مستديرة، 2012.

²³ خمائسي، 2010.

²⁴ نعلي - يوسف، 2011.

²⁵ المصدر نفسه.

المجاري والمياه وهي لا تستوفي شروط التخطيط والترخيص في قانون التخطيط والبناء. حتى في مستوى الأفراد، تُعيق مشاكل البنى التحتية البناء: لا يستطيع السكان المعنيون باستصدار رخص ذلك بغياب شبكة شوارع وبُنى تحتية.

في السنوات الأخيرة اعتمدت خطة خمسية بإشراف وزارة الإسكان لدفع التخطيط في 12 سلطة محلية عربية. تتمحور الخطة، وهي بكلفة 800 مليون شيكل، بالأساس في دفع التخطيط والتطوير اللذين يأتي التأخير فيهما لأسباب مالية.²⁶ حتى الآن لم يتم فحص شامل لتأثير هذا القرار إلا أنه يشكل تغييراً للأفضل في فهم العقبات الماثلة أمام السلطات ويتناسب بشكل جزئي مع العقبات التي استعرضناها في الفصلين السابقين.

4. المواطنون العرب

نظام التخطيط والترخيص في إسرائيل مبني على نحو يعطي أفضلية مبنية لتخطيط مُبادر إليه على الأراضي العامة والتي تميّز البناء في البلدات اليهودية. في كل ما يتعلق بالبناء على الأراضي الخاصة والتي تميّز المجتمع العربي، يعمل التخطيط بالأساس على التنظيم والتقييد من دون وجود أجهزة منظمة للتطوير. هنالك تفضيل واضح ومستتر للتطوير على الأراضي العامة والتي تظهر بشكل واضح مثلاً في تطوير البنى التحتية كشرط للبناء أو في تمويل تخطيط الأراضي العامة كجزء من التحضير للتسويق.

تعود الفجوة بين توجه نظام التخطيط وبين الأنماط الدارجة لدى الجمهور العربي فيما يخص الأرض إلى تاريخ الحيز وإلى العيش فيه. مبنى الملكية المعمول فيه في البلدات العربية قائم على عادات اجتماعية وثقافية وقوانين دينية وسياسية من الفترة العثمانية وما بعدها. وقد تبنت دولة إسرائيل جزء من هذه القوانين بشكل انتقائي وموجه بهدف زيادة سيطرتها على الأرض. من المقبول لدى الجمهور العربي مثلاً التعامل مع مصادرة الأراضي كخطوة غير قانونية: أراضي الغائبين التي صادرتها الدولة هي من حق الوارثين القانونيين، أراضي الوقف التي صودرت من حق الجمهور المسلم وحدود مسطحات نفوذ البلدة العربية هي "أراضي البلدة" - وهذا ترسيم للحدود لم تعترف فيه الدولة، أبداً. القول أن على دولة إسرائيل الاعتراف بهذه الفجوات حظي بسند في قرارات المحكمة التي أقرت أن على التخطيطات المعدة للوسط العربي أن تستخدم أدوات ومعايير تتلاءم مع الخصوصية الثقافية والاجتماعية والديموقراطية للمجتمع العربي.

أنتجت سيرورات التخطيط ومصادرة الأراضي من قبل مؤسسات الدولة عند الجمهور العربي، كما هو معلوم، إحساساً بالشك وتوترات وعدم ثقة تجاه مؤسسات التخطيط، وهي تعتبر منظومات سيطرة وتقييد ومراقبة تهدف إلى الحد من المساحة الجغرافية ومن حيز تأثيره وسيطرته.

من المؤكد أنه من غير الممكن التعامل مع الجمهور العربي كوحدة واحدة: هنالك فجوات في الانتماء الثقافي، في الوضع الاقتصادي وفي الممتلكات وفي نواح أخرى تؤثر على مفهوم التخطيط المنشود. سنقوم في هذا الفصل بعرض أهم رؤوس الأعلام والتي تعتبر معيقات ذهنية عند المواطنين العرب. وهي مرتبطة بشكل مباشر

²⁶ [قرار الحكومة من - 2010 <<](#)

مع القضايا التي عرضت في الفصول السابقة يتطلب حلها مجهودا من كلا الطرفين كما سنعرض في فصل التوصيات. نعرض في هذا الفصل موقف الجمهور العربي من مسألة التخطيط من خلال 3 أبعاد:

- ❖ مسألة الملكية على الأرض
- ❖ غياب المشاركة في سيرورات التخطيط
- ❖ فجوات ثقافية وذهنية فيما يتعلق بموضوع التخطيط

مسألة الملكية

لغرض إنجاز هذا العرض سنتوقف عند 3 مجموعات أساسية من مالكي الأراضي:

1. أصحاب الأراضي في مسطح البلدة المخصص للبناء: وهم من يمتلكون أراض يوجد عليها بناء ولكنهم لم يستغلوا حقوقهم حتى النهاية، أو إنهم يمتلكون أراض لم يتم تطويرها بعد وتشكل احتياطي البناء في البلدة. يشمل هذا التعريف، أيضا، أصحاب الأراضي المشاع أو أصحاب قسائم صغيرة جدا لا يستطيعون أن يعملوا بشكل مستقل من أجل دفع البناء عليها. تتحدد وتيرة البناء في الأراضي ذات الملكية الخاصة وفق احتياجات أصحاب الملك، ومن الممكن أن تشكل احتياطي البناء المستقبلي. ولهذا فإنه عندما يكون صاحب الأرض صاحب حق إضافي في بناء وحدات سكنية أخرى فإن البناء لا يصل بالضرورة إلى النسبة المحددة في الخارطة الهيكلية.

2. أصحاب الأراضي في مسطح غير معد للبناء: هؤلاء مواطنون تعتبر أراضيهم من الناحية القانونية منطقة زراعية أو مواطنون تقع أراضيهم خارج الخارطة الهيكلية أو خارج منطقة نفوذ السلطة. بالنسبة لهؤلاء المواطنين لا تشكل الملكية على الأرض ضمانا للبناء ومن دون حلّ سيلجأ هؤلاء إلى البناء غير المرخص.

3. مواطنون ليسوا أصحاب الأرض بتاتا وغالبيتهم لاجئو الداخل، أو أبناء عائلات انتهى لديها مخزون الأراضي. تحتاج هذه الفئة - الآخذة بالازدياد - بشكل ملحّ إلى تدخل الدولة في التخطيط والتسويق ومن هذا المنظور هي موجودة في صراع مع أصحاب الأراضي داخل البلدة. تمّ التطرق في الفصول السابقة إلى موضوع الملكية من منظور آخر. سيتم هنا عرض مسائل أساسية تتعلق باختيارات ومواقف السكان في السلطات العربية.

تعدد المالكين

ينشأ معيق أساسي في مسألة الملكية عن شرط التوحيد والتقسيم المعمول به في إسرائيل. فالأسس التي ينصّ عليها القانون لإجراء معاملات التوحيد والتقسيم لا تتناسب مع الواقع في البلدات العربية. وهذا ما يُسبب تأخيرا في تسويق الأراضي وفي حالات تكون الملكية فيها مشتركة مع سلطة الأراضي في إسرائيل.

يهدف تخطيط التوحيد والتقسيم إلى الحفاظ على أقرب ما يكون للتقسيم الأصلي وضمان أن يحصل المسّ بشكله الأدنى وبشكل متساو بين أصحاب الأرض. إضافة إلى ذلك، عليها أن تسعى للحصول على موافقة أصحاب الأرض مع إنه بالإمكان القيام بالتوحيد والتقسيم دون الحصول على موافقة. بالطبع، بإمكان كل إجراء دون موافقة أن يتسبب بمماطلات قانونية وأن يتسبب بالمعارضة الجماهيرية داخل البلدة. في السلطات ذات مناطق الطلب والتي يوجد فيها معرفة متزايدة بقيمة الأرض هناك استعداد أكبر للقيام بخطوات كهذه ولكن الحديث هنا يظلّ عن مصالح محلية وليس عن حلّ شامل لحالة شائعة.

تسجيل الملكية

حتى بعد الحصول على الموافقة في مرحلة التخطيط تخلق الملكية المركبة المصاعب في مرحلة الترخيص. يتطلب ترخيص البناء موافقة "جميع أصحاب الحق على العقار" والذين هم الأصحاب المسجلون أو الضامنون للأرض. ولكن تسجيل الملكية في البلدات العربية لا يعكس وضع تعدد أصحاب الملكية: مطلوب موافقة جميع أصحاب الملك وهذا غير ممكن دائما. وعلاوة على ذلك، أصحاب الملكية في واقع الأمر ليسوا أصحاب الحق لأنه لم يتمّ تسجيلهم في كتاب تسجيل العقارات لأسباب مختلفة.

المصلحة خاصة مقابل المصلحة عامة

لدى أصحاب الأراضي في البلدات العربية، كما هو الحال بالنسبة لكل صاحب عقار خاص، اعتبارات تطوير مستقلة لا تتعلق باحتياجات الدولة أو السلطة المحلية. تُتيح هذه الحقيقة لأصحاب العقارات تجاهل مفتاح "وتيرة الاستعمال" الذي تمّ وصفه آنفا والذي لا يهمهم. إن التوتر بين الملكية الخاصة والمصلحة العامة موجود في كل جهاز التخطيط في البلاد وفي العالم. زد على ذلك الريبة والتشكيك في البلدات العربية تجاه جهاز التخطيط الإسرائيلي وعدم الثقة برغبة الدولة الاهتمام باحتياجات الوسط العربي لمدى بعيد.

المعيق الأساس في هذه المسألة يتعلق بتخصيص أرض للاستخدامات العامة كما ورد في الفصل السابق. نتيجة لذلك سنجد استخدامات عامة كثيرة على أراض تابعة لدائرة أراضي إسرائيل فقط أو في أراض على أطراف البلدة دون علاقة مع المكان الذي من المهم أن يتواجدوا فيه. بالإضافة إلى ذلك، تمنع هذه المعارضة تطوير أحياء جديدة وفق الخارطة الهيكلية المحلية.

عدم المشاركة والتشكيك تجاه جهاز التخطيط

لا ينظر المواطنون العرب إلى المشاركة الفعّالة في جهاز التخطيط الإسرائيلي بشكل إيجابي. لهذا الوضع تفسير منطقي: تمتع المجموعات المُقصاة من الناحية الاجتماعية والسياسية عن المشاركة في سيرورات التخطيط وتوزيع الموارد، وتعمل من خارج المنظومة إلى جانب إيجاد حلول بديلة واحتجاجية من أجل إسماع صوتها من دون الذوبان أو الانصياع للجهاز الذي يمسّ فيهم.

علاقات الجمهور مع جهاز التخطيط اذن، عُرضة لتوتر دائم بين الرغبة والحاجة إلى التأثير وبين الرغبة في الحفاظ على مسافة للاعتراض ولقدرة على نقد الجهة التي تُخطط. يظهر الأمر تاريخيا من خلال قلة المخططين وأصحاب المهن العرب الآخرين في هذا المجال وفي نقص كادر من المخططين العرب أو الشخصيات المُنتخبة العارفين بالجهاز التخطيط والذين يستطيعون تشكيل قوة ضاغطة أو قوة دافع وتأثير. بالنسبة للمواطنين غير المهنيين فإن الأمر أصعب بكثير لأن هنالك معرفة أقل فيما يتصل بقوانين اللعب وسيرورات جهاز التخطيط. كذلك، يُضيف التماثل بين جهاز التخطيط وجهاز الأمن إلى حالة الاغتراب هذه. فمسائل الأمن تشكل عقبة أمام مشاركة المهنيين العرب في جهاز التخطيط. بالنسبة للجمهور، يُعتبر التخطيط تطبيقا غير مباشر للاعتبارات الأمنية أو الجيو - سياسية كسلاح في الصراع بين العرب واليهود. إلى ذلك، علينا أن نضيف حقيقة أن جزءاً لا يستهان به من جهاز التخطيط يعمل تحت رعاية الجيش وجهاز الأمن أو يتطلب تصنيفاً أمنياً للشخص المعني في إطار مناقصات لمكاتب التخطيط. نضيف إلى هذا عقبة مؤسسية نابعة من وضع شرط الخدمة العسكرية أو الوطنية كجزء من مناقصات مفوضية خدمات الدولة.

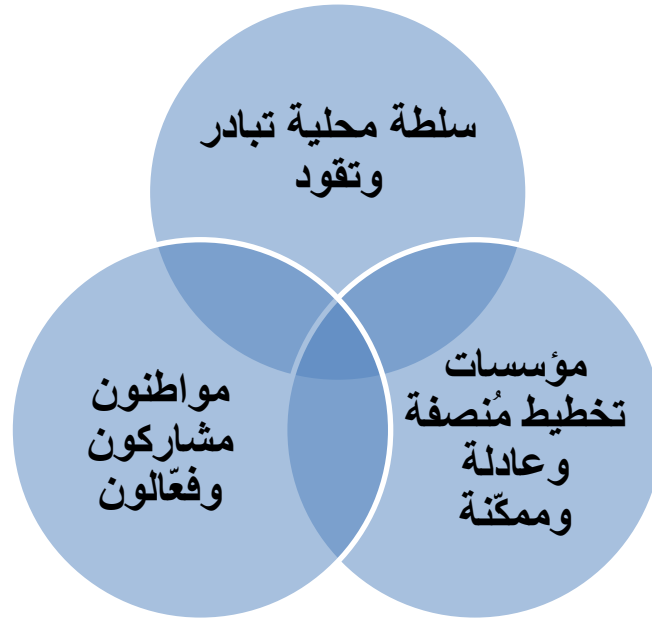
فجوات ثقافية ومفهومية

يعتمد التخطيط الإسرائيلي على أسس غربية: تصنيع، تمدين، توزيع لاستعمالات الأرض وفق مفاهيم عقلانية - علمية وادارة وتسوية من قبل السلطة المركزية. إلى هذا، يجب إضافة مفاهيم ثقافية لأنماط السكن التي ولدت ونشأت في الوسط اليهودي في إسرائيل وحددت استراتيجيات التطوير في الدولة. كلاهما لا يتناسب بالضرورة مع رغبات ومفاهيم الجمهور العربي. الفجوات والتوترات مع الدولة قد تنتج "جبهة موحدة" تصعب توجيه النقد إلى خطوات وتوجهات داخل الجمهور العربي.

من الممكن وصف الكثير من الفجوات في المفاهيم ولكن لضرورة النقاش هنا سنتمركز حول فجوة أساسية واحدة: التعامل مع موضوع الاكتظاظ. الاكتظاظ هو مفتاح أساسي في التخطيط وخاصة في إسرائيل التي تعاني من نقص في الأراضي واتجاه سياسة التخطيط تدريجياً من الانتشار إلى الاكتظاظ. تضع مناقصات التسويق في البلدات العربية معياراً متشدداً للاكتظاظ أكثر مما هو متبع في المجتمع اليهودي، وهذا ما يردع المعنيين ويقلص إمكانية نجاح المشروع. تؤدي هذه الفجوة في الكثير من المرات إلى تغيير متطلبات الاكتظاظ في مستندات المناقصة. وحتى عندما يكون الاكتظاظ المطلوب غير عال بشكل كبير فإن استعمال المصطلح "بناء مكثف" يثير التخوف ويؤدي إلى تأثير سلبي على المناقصات لدى الجمهور العربي.

5. التوصيات

نرفق هنا قائمة بالتوصيات المتمحورة حول التغيير الناجع لوضع التخطيط من خلال التشديد على المجموعات الثلاث التي تم تعريفها في المقدمة: الجهاز التنظيمي، السلطات العربية والمواطنون العرب في هذه السلطات. تم تركيز التوصيات من خلال الأبحاث، ووثائق الاقتراحات والبروتوكولات التي استخدمت لتحليل مذكرة الموقف هذه. تم تنفيذ جزء من القرارات من خلال قرارات حكومية في الموضوع ولكن بشكل موضعي فقط. لا زال ينقصنا تغيير شامل ومنظوماتي يعمل في كل المستويات من أجل استنفاد إمكانيات التطوير الكامنة في البلدات العربية وسكانها.



المسار المقترح للتعامل مع المشاكل والمعوقات التي تقف أمام التخطيط والتطوير في البلدة العربية يقوم على تطبيق أسس ومبادئ الإنصاف والعدل التقاسمي والاجتماعي والمشاركة والشفافية في جميع سيرورات التخطيط والبناء في البلدات العربية. هذه المبادئ هي الأسس لإحداث تغيير شامل وجدي في مجال التخطيط والتطوير في البلدات.

السلطة المحلية إذن، هي المبادرة وقائدة سيرورة التغيير والتطوير بحكم وظيفتها ومكانتها لدى المجتمع العربي. عليها أن تكون العامل الذي يسعى إلى الحوار والمشاركة مع مؤسسات التخطيط والدولة لوضع ودفع سياسات ومخططات تمكن من تطوير البلدات. على السلطة أن ترعى المصالح العامة الواسعة واعتماد نهج الإدارة السوية والناجعة والنوعية.

على مؤسسات الدولة والتخطيط أن تضع سياسات تخطيط وتطوير مناسبة وتراعي خصوصيات واحتياجات الجمهور العربي إضافة إلى زيادة تمثيل ومشاركة الجمهور العربي في سيرورات التخطيط والتطوير ومنح موارد وميزانيات مناسبة تمكن من تطوير البلدات بشكل عادل ومنصف. السكان وأصحاب الأراضي هم المستفيدون الأساسيون والمتأثرون من سيرورات التخطيط والتطوير وعليهم أن يكونوا شركاء في السيرورات وأن يقدموا المساعدة في عملية تنفيذ الخطط والأفكار الجديدة من أجل تطوير البلدات. يجب اعتماد حملات توعية بين السكان من أجل الدفع بالمصالح العامة الواسعة وأنماط تخطيط جديدة وملائمة.

توصيات لمؤسسات التخطيط في الدولة

تطوير التخطيط الهيكلي:

- ❖ إيجاد مسارات سريعة للمبادرة والمصادقة على مخططات داخل هيئات التخطيط القائمة واللجان الاستثنائية.
- ❖ تحضير خريطة شاملة قطرية من أجل تطوير البلدات العربية ومن أجل إزالة العقبات القانونية والبيروقراطية. تشما فيما تشمله الاعتراف بالقرى غير المعترف بها وتطوير نظام متنوع من البلدات.
- ❖ تحديد العرض الواقعي للاستفادة من طاقة البناء في البلدات ولو بثمن تسوية تتصل بمبادئ التخطيط المعمول بها.
- ❖ تقليص الفجوة بين متطلبات التخطيط وبين وضع البنى التحتية في البلدات:
 - تقليص مدة التأخيرات الدارجة عن طريق دمج المكاتب الحكومية المناسبة من أجل حلّ المشكلات في مرحلة تحضير المخططات بهدف تجنيد الموارد المطلوبة.
 - تحضير مخططات هيكلية مرنة لاستعمالات الأراضي في البلدات العربية دون الخوض في التفاصيل الصغيرة الأمر الذي يُمكن أن يؤدي إلى الاعتراض أو تأخير المصادقة عليها.
- ❖ أدوات مناسبة للتوحيد والتقسيم:
 - تخصيص ميزانيات وموارد مناسبة لمخططات التوحيد والتقسيم في البلدات العربية
 - تمّ توحيد وتقسيم الأراضي الخاصة في بلدات كثيرة ومن الممكن التعلم من النجاحات والإخفاقات ضمن هذه التجارب. أثناء تحضير الخرائط الهيكلية المحلية للتوحيد والتقسيم من المفضل وضع خطوط موجهة مثل كبر القسائم ونظام التعويضات.
 - تحديد مسبق للمناطق ذات إمكانات تسمح بنقل حقوق أصحاب الاراضي الخاصة مما سيزيد من إمكانات تحقيق وتنفيذ مخطط الخارطة الهيكلية.

❖ تحسين جودة المخططات وملاءمتها لاحتياجات البلديات:

- مطلوب تقييم شامل للعلاقات المتبادلة بين البلدة ومحيطها خلال تحضير المخططات من أجل تجنيد التفاعلات اللوائية لتطوير البلدة.
- زيادة عدد السكان كهدف يشمل زيادة مساحة الاراضي المناسبة لاحتياجات الجمهور والبنى التحتية.
- ملاءمة التخطيط لنوعية البناء في البلديات العربية إلى جانب الحفاظ على النسيج المدني أو القروي ذات القيمة وعدم تحويلها إلى مجرد ضواحي.

❖ توسيع مناطق النفوذ و"الخطوط الزرقاء":

- توسيع مناطق النفوذ وفقا لاحتياجات البلديات العربية الى جانب تحضير برامج التخطيط المناسبة والعادلة التي تأخذ بعين الاعتبار كافة احتياجات التخطيط والتطوير لدى السكان.
- تخصيص أراضي دولة من أجل البناء للسكن في المناطق "المحاذاة" للبلدة ويشمل المناطق خارج مسطح النفوذ.
- التوصية بإقامة جهاز تجسير بين السلطات ليكون بمثابة مرحلة أولية تسبق التوجه إلى وزارة الداخلية.

❖ تسويق واسع وملائم للأراضي:

- على سلطة أراضي إسرائيل تشجيع طرق مناقصة بديلة من أجل مساعدة المحتاجين إلى السكن الذين لم يخدموا في الجيش.
- تطوير آليات التعويض والاستحقاق لمعدومي السكن في الوسط العربي والتي لديهم امكانيات سكنية محدودة وعلى الغالب لا توجد لديهم قدرة على دفع أثمان الأراضي التي تسوقها الدولة.
- للتعامل مع الفجوات فيما يتعلق بالاحتفاظ من المفضل التنوع في مركبات البناء المحددة في المناقصات وتطوير أنواع سكن مختلفة تتناسب مع الوسط العربي والامتناع عن استعمال مصطلح "بناء مكثف".

❖ يجب تزويد الوسط العربي بقوى عاملة مخصصة ومناسبة: أصحاب وظائف مخصصة في سلطة أراضي إسرائيل ووزارة البناء والإسكان.

❖ من المفضل التقييم المسبق لمصاريف إخلاء الأرض من استعمالاتها القائمة وتعويض الراغبين بالمتاقصات بعدد المبلغ.

- ❖ تعزيز التنسيق بين أجهزة التخطيط والمسوقين وبين السلطات العربية.
- ❖ زيادة تمثيل السلطات العربية والمواطنين العرب في جهاز التخطيط:
 - على الدولة إيجاد السبل من أجل زيادة تمثيل المجتمع العربي في أجهزة التخطيط بواسطة سنّ قانون للتمثيل المناسب في جهاز التخطيط أو بواسطة طرق أخرى.
 - العمل على دمج مخططين عرب في خدمات الدولة وفقا لقرار الدولة في الموضوع.
 بالإمكان تحويل الجهاز ليكون أكثر انفتاحا للمخططين العرب عن طريق دورات استكمال خاصة ومناقصات تعطي الحيز للاعبين جدد في جهاز التخطيط.
- ❖ إقامة لجان تخطيط وبناء محلية في كل المدن العربية والبلدات التي يزيد عدد سكانها عن 15 ألف مواطن.

توصيات لتعزيز التخطيط في السلطات المحلية العربية:

تطوير الاستقلالية التخطيطية:

- ❖ نقترح تحضير خطط استراتيجية عليا بمبادرة عدد محدود من البلدات أو بلدات قريبة كبديل عن تحضير خرائط هيكلية محلية. مع إنه ليس لمثل هذه التخطيطات نفاذ قانوني. هذا الحل غير مفضل على أجهزة التخطيط إلا ان لمثل هذه التخطيطات مزايا معينة: مدة التخطيط قصيرة، تكاليفها قليلة ومن السهل تحديثها بين الحين والآخر.
- ❖ التخطيطات العليا هي الأساس لتخطيط مفصلّ وعيني ضمن حدود البلدة إلا أنها لا تعطي الحل لتوسيع مناطق نفوذ السلطة. هذه المخططات بمثابة فرصة للسلطة المحلية لتبني موقف مبادر مقابل أجهزة التخطيط وتعزيز الخطاب التخطيطي المتبادل بين الجهات بهدف تعزيز مشاركة الجمهور في التخطيط.
- ❖ يجب زيادة تأثير السلطات المحلية العربية على التخطيط الهيكلي في مناطقها والتحكم به عن طريق تحويل جزء من صلاحيات إعداد المخطط للسلطة المحلية وتخصيص الميزانيات ومراقبة مهنية من أجل تنفيذ هذه المهمة. سيؤدي ذلك إلى تقليص الفجوة بين مضمون المخططات واحتياجات البلدات ويعزز مكانة السلطات في قيادة سيرورات التخطيط والتطوير.
- ❖ تعزيز أقسام الهندسة وإضافة قوى عاملة مهنية من أجل تعزيز التخطيط والتطوير.
- ❖ لتحسين تمثيل الاحتياجات الحقيقية للسلطة من المفضل أن تساعد الدولة في تمويل تحضير مسح احتياجات مفصلّ وهو ضروري من أجل تقديمه للجنة التحقيق في موضوع الحدود.

- ❖ تعزيز الحوار بين السلطات المحلية ومؤسسات التخطيط والدولة من أجل إزالة المُعيقات التخطيطية وملاءمة الإجراءات لواقع البلدات العربية. الطاولة المستديرة التي كانت في مكتب رئيس الحكومة هي خطوة مباركة في هذا الاتجاه ومن المفضل تنظيم طاولات مستديرة في لواء الشمال والمركز والجنوب.
- ❖ بموازاة ذلك، يحقّ للسلطة المحلية استعمال الأدوات القانونية وقت الحاجة من أجل إزالة المعيقات المؤسسية مثل تمثيل غير لائق في جهاز التخطيط وعمل بطيء للجهاز وما إلى ذلك.
- ❖ يجب زيادة ميزانيات التخطيط في البلدات العربية لتعويضها عن محدوديتها الاقتصادية ومحدودية أصحاب الأراضي.

زيادة قوة السلطات في تحضير مخططات مفصلة:

- ❖ يجب دمج رؤساء السلطات في اللجان المحلية والاقليمية.
- ❖ توسيع الإجراء القائم من أجل تطوير مخططات مفصلة على أراض خاصة.
- ❖ من المفضل تحليل إمكانيات التطوير الكامنة في الأراضي للتطوير في مستوى البلدة إلى جانب بناء سلم أولويات محلي وسيرورة عمل مع أصحاب الأراضي. ستحتاج السلطات إلى مرافقة في تحضير المخططات بما في ذلك تعامل مع نواح اقتصادية - اجتماعية (إمكانيات التطوير، الجدوى على المستوى المحلي وما إلى ذلك...).
- ❖ تخصيص ميزانية لمُخطّط اجتماعي من أجل ملاءمة التخطيط لاحتياجات المكان وتجميع إجراءات التخطيط وتقليص الاعتراضات.

تحسين الأداء الاقتصادي والإداري والتخطيطي في السلطات:

- ❖ تطوير وتجذير أنماط وتوجهات إدارية تتعامل مع الحالة المركبة لإدارة سلطة محلية ومبنية على إحداث تغيير في الثقافة التنظيمية للسلطة المحلية وتطوير رؤيا وقيم ومبادئ وأنماط وبُنى تنظيمية تعزز الإدارة السوية والمتطورة في السلطة المحلية.
- ❖ تطوير وتنويع مصادر الدخل الذاتية إضافة إلى تحسين الجباية وتطوير نُظم لتقوية الاقتصاد المحلي في السلطات المحلية العربية. وذلك، عن طريق المبادرة إلى تخطيط وإلى تطوير وإقرار خرائط هيكلية ومخططات مفصلة لتطوير الصناعة والسياحة والسياسة والتجارة والبُنى في البلدات العربية وتقليص الاعتماد على الميزانيات ومصادر التمويل الحكومية.

- ❖ على رؤساء السلطات والمهنيين الكبار الاستعانة بمؤسسات الدولة وجمعيات المجتمع المدني من أجل تعزيز قدرتهم على دفع عمليات التخطيط وتطوير مخططات في مؤسسات التخطيط.
- ❖ تسريع تحضير وتطوير برامج من أجل إقامة مناطق تشغيل مشتركة للسلطات المحلية المتجاورة وتطوير تخطيط مفصل لمراكز التجارة في البلدات العربية ومُحيطها. مثل هذه الإجراءات تندمج مع خطة الحكومة الخمسية.

تطوير حلول شاملة للمجاري:

- ❖ لاتمام الحلول المتصلة بالمجاري في البلدات التي تعاني فقط من مشكلة شح الميزانية لغرض استكمال المشروع، يجب تحويل ميزانية على مراحل وبعد إثبات التقدم في العمل.
- ❖ في الحالات التي يتأخر فيها تطوير البنى بسبب الحاجة لمخططات تنفيذية وفقاً لقانون التخطيط والبناء، نقترح تسريع تطوير المخططات (المسار الأخضر) بالتعاون مع الوزارات والدوائر الحكومية ذات الشأن (وزارة الصحة، الداخلية، الحفاظ على البيئة ومديرية تطوير بنى المجاري).
- ❖ بالنسبة لمنشآت تطهير المياه العادمة مع مشاكل في توصيل الكهرباء: نقترح تطوير مسار عمل مع الجهات الحكومية المختصة (رئيس الحكومة، القضاء، الداخلية، الطاقه والمياه، شركة الكهرباء) لايصالها دون الاستمارة رقم 4.

توصيات من أجل تحسين العلاقة بين المواطنين وجهاز التخطيط:

- ❖ من المفضل القيام بعمل حملات إعلامية حول أهمية تخصيص الأراضي للأغراض العامة وتنفيذ مخططات التوحيد والتقسيم بما في ذلك تنفيذ مصادرات. لهذا الغرض، ينبغي أن تُخصص مديرية التخطيط في وزارة الداخلية مخططين اجتماعيين يعملون بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني. ينبغي أن يتم تطوير التخطيط من خلال شفافية وعمل جماهيري ومشاركة الجمهور.
- ❖ يجب أن يتم القيام بعمل مماثل في مجال تسويق الأراضي. يجب التفسير ومرافقة المتقدمين إلى المناقصات ويشمل شرحاً مفصلاً حول تكاليف التطوير والاكتظاظ ومفاهيم التخطيط وشروط الحد الأدنى في المناقصة.
- ❖ يجب العمل على تشجيع إجراءات التخطيط بالتعاون مع المجتمع والتخطيط الاجتماعي عن طريق تشغيل مخططين اجتماعيين أو بالتعاون مع المجتمع المدني.

تحسين وتنظيم تسجيل الملكية:

- ❖ على الدوائر الحكومية، وبالتعاون مع السلطات، تشجيع إجراء مُشترك من أجل تسريع التسجيل ويشمل حملات التسجيل والنشر عن البرنامج وتمويل وظيفة لمهني يكون مسؤولاً عن الموضوع وتمويل عمل المساحين.
- ❖ تسريع تقديم توصيات لجنة بورات لتسجيل الأراضي التي تم تشكيلها بموجب قرار الحكومة رقم 1539.
- ❖ على السلطات ضمّ مخطّط اجتماعي للمساعدة في بناء خارطة أصحاب الملكية تنمو من القاعدة بناء على المعادلات المحلية وتقديمها إلى وزارة القضاء.
- ❖ بالمقابل، يجب تطوير آليات لفكّ الشراكات على الأرض لغرض دفع عملية تسويق أراضي الدولة الموجودة ضمن ملكية مشتركة.