

التخطيط العمراني وإدارة الحيز المكاني في الأراضي الفلسطينية المحتلة

إعداد

الدكتور علي شعبان عبد الحميد

مدير مركز التخطيط الحضري والإقليمي

جامعة النجاح الوطنية

نابلس، فلسطين

هاتف: ٠٩٢٣٤٣٠٠١، جوال: ٠٥٩٩-٣٧٢١٥٩

بريد إلكتروني: abhamid@najah.edu ، abhamid2004@yahoo.com

بحث منشور في

مجلة سياسات، معهد السياسات العامة، رام الله، عدد ٩، صيف ٢٠٠٩

ملخص الدراسة:

على الرغم من الانسحابات الإسرائيلية الجزئية من مناطق فلسطينية بموجب اتفاقيات أوسلو في العام ١٩٩٤ إلا أن الطرف الإسرائيلي استمر في مصادرة الأراضي من أجل بناء وتوسعة المستعمرات الإسرائيلية وشق الطرق الالتفافية، مما أعاق وضع وتنفيذ سياسات التخطيط على المستويين الوطني والإقليمي وكذلك فرض قيوداً على التخطيط العمراني على المستوى المحلي وحد من إمكانيات التوسع المستقبلي للتجمعات السكانية. ومنذ بدء انتفاضة الأقصى في العام ٢٠٠٠ وما تبعها من إعادة احتلال لمعظم المدن والقرى الفلسطينية وإجراءات تدمير المساكن والبنى التحتية وبناء للجدار الفاصل على حدود الضفة الغربية ومصادرة للمزيد من الأراضي، أصبح هناك واقعاً جديداً وتحديات كبيرة أمام صناع القرار ومؤسسات التخطيط الفلسطينية (خصوصاً على المستوى المحلي)، مما ساهم في إمكانية وضع وتنفيذ سياسات وإجراءات التخطيط العمراني المطلوب.

في ضوء نظريات وأدبيات التخطيط الحضري والعمراني، فإن عملية التخطيط العمراني وبناء مؤسسات التخطيط في ظل استقرار سياسي وإداري تمكن الدولة (السلطة) من وضع رؤى وتصورات مستقبلية للحيز المكاني، بالتوازي مع تكوين مؤسسات وأجهزة إدارية لإدارة عملية التخطيط باستخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف والغايات المنشودة. والسؤال الممكن طرحه بخصوص الحالة الفلسطينية، هو كيف يمكن إدارة عملية التخطيط العمراني وتنظيم الحيز المكاني في ظروف سياسية واقتصادية متغيرة (وربما طارئة) ومشروطة من حيث السيطرة على الموارد ووجود السيادة الإدارية، ودون وضوح الحيز المكاني المنوي تخطيطه؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على عملية التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية من حيث مراحل تطورها، إدارتها، مؤسساتها، وسياسات وآليات التعامل مع الحالة الفلسطينية خاصة على المستوى المحلي، كذلك سنتناول الدراسة الحديث عن أهم التحديات والمعوقات التي تواجهها ومحاولة اقتراح بعض الحلول والإمكانيات للتغلب على هذه المعوقات ومواجهة التحديات المفروضة.

منهجية الدراسة:

ترتكز هذه الدراسة في منهجيتها على الأسلوب التاريخي من خلال مراجعة الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع التخطيط العمراني في فلسطين، وكذلك تعتمد على الأسلوب الوصفي والتحليلي عند الحديث عن الواقع الحالي لعملية التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية وكيفية إدارتها على المستوى المحلي والتحديات التي تواجهها. من جهة أخرى تعتمد الدراسة على خبرة الباحث وتجربته العلمية والتطبيقية في مجال التخطيط الحضري والعمراني.

مقدمة الدراسة:

تمثل الدولة في العادة السلطة المركزية التي تندرج تحت سيطرتها وسلطاتها كافة الهيئات والسلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، ويجب أن تكون العلاقة بين هذه السلطات قائمة على أساس من التعاون والتكافؤ والمشاركة والتنسيق لما فيه مصلحة الدولة والمجتمع المحلي، مع ضرورة احترام الحدود والصلاحيات والمسؤوليات الخاصة بكل سلطة سواء كانت مركزية أو محلية. وفي الغالب يتم انتخاب السلطات المحلية من أفراد المجتمع المحلي ذاته بما يتمتعون به من علم ومعرفة وخبرة بقضايا المجتمع ومتطلباته واحتياجاته.

لكن الوضع في فلسطين لم يكن كذلك بسبب ما تعرض له من تعاقب سلطات مركزية حاكمة وغريبة منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر الميلادي، حيث كانت السلطة الحاكمة هي وراء تشكيل السلطات والهيئات المحلية وليس المجتمع المحلي نفسه، مما جعل هذه السلطات مرتبطة بالسلطة المركزية في إطار من التبعية السياسية والإدارية التي يغلب عليها طابع التسلط والاستبداد والسيطرة الخائفة، مما أدى إلى الحد من استقلالية تلك السلطات في مجال تقديم الخدمات (ومنها إعداد المخططات العمرانية والهيكلية)، والتي بدورها أثرت سلباً على نوعية هذه الخدمات وعدم تلبية احتياجات ورغبات المجتمع المحلي الفلسطيني، وكانت معظمها لحساب مصالح السلطات المركزية الحاكمة ولتحقيق أهدافها السياسية والإستراتيجية والاستعمارية أحياناً.

وفيما يتعلق بمؤسسات التخطيط العمراني، وخاصة المؤسسات المحلية مثل البلديات والمجالس القروية، في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧م (الضفة الغربية وقطاع غزة)، يمكن القول أن السياسات التخطيطية التي مورست قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ في مجملها أداة من أدوات الضبط السياسي لإطالة عمر السلطة المحتلة، مما وضع على كاهل السلطة الفلسطينية الحالية عبئاً كبيراً في إعادة تنظيم وهيكلية هذه المؤسسات والهيئات في ضوء رؤية واضحة ومنهجية صحيحة قائمة على أساس من المصداقية والشفافية والمساواة والعدالة والعلاقات المتبادلة بينها.

التخطيط في فلسطين لا يؤثر فقط في إمكانيات التطور والازدهار المستقبلي للفلسطينيين بل يؤثر كذلك في آفاق هويتهم واستقلاليتهم وحقهم في الحياة على أرضهم. إن المساحة المحدودة للأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة) والزيادة المطردة في عدد السكان وزيادة الطلب على الموارد (خاصة الأرض التي تتناقص يوماً نتيجة المصادرة المستمرة لبناء المستعمرات الإسرائيلية وشق الطرق الالتفافية وبناء الجدار الفاصل) يتطلب تنظيمًا عقلياً ومتوازناً لاستخدامات الأراضي وتخطيطاً سليماً لها، ويفرض على متخذي وصناع القرار وضع الخطط والسياسات للتطوير وبناء مؤسسات التخطيط التي تقوم بتوجيه وإدارة عملية التخطيط العمراني.

التخطيط العمراني في فلسطين: خلفية تاريخية

تأثر التخطيط العمراني المحلي الفلسطيني تاريخياً بالأحداث والأنظمة السياسية التي توالى على فلسطين، وقد بدأت السلطات المحلية (المجالس البلدية) في فلسطين في النصف الثاني من القرن التاسع عشر على ضوء قوانين الدولة العثمانية وخاصة قانون إدارة الولايات لعام ١٨٧١م والذي نص المادة "١١١" منه على تشكيل المجالس البلدية في مراكز الولاية والمتصرفين وكذلك قانون البلديات لعام ١٨٧٧م والذي يعتبر الأساس القانوني والمرتكز التنظيمي لتركيبية المجالس البلدية وعمل البلديات في العهد العثماني. ويتضح من ذلك القانون مدى محدودية تمثيل المجالس البلدية للسكان من جهة وشدة ربط وتعلق البلديات بالسلطة المركزية وتعزيز المركزية الإدارية وذلك من خلال تقليص دور الهيئات المحلية وتحديد الصلاحيات الممنوحة لها وحصرها في مهام خدمية محددة. وإضافة إلى البلديات هناك مستوى في القرى عرف باسم "مجالس القرى" من خلال مجلس "اختيارية القرية" (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية وحباس، ٢٠٠٤). وبموجب هذا القانون فقد أقر نظام الترخيص بالبناء في المدن، كما وضعت قواعد لاستملاك الأراضي لغرض تشييد الطرق وللتطوير الإقليمي، وفرض هذا القانون ضرائب تجبى من أولئك الذين ترتفع قيمة أراضيهم بعد إنشاء طريق جديد. وشدد التخطيط خلال فترة الحكم العثماني على النواحي الفيزيائية مثل الطرق والمباني، خاصة في المدن. لقد ترك العثمانيون فلسطين بعد الحرب العالمية الأولى وبها (٢٢) مجلساً بلدياً (خماسي، ١٩٩٧؛ وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣).

أما في فترة الحكم البريطاني التي بدأت في العام ١٩١٧م، فيمكن الحديث عن مرحلتين تأثر بهما التخطيط العمراني وكذلك المجالس المحلية. ففي مرحلة الاحتلال العسكري استمر العمل في البداية وفقاً لقانون البلديات العثماني لعام ١٨٧٧م، وفي عام ١٩٢١م تم استحداث نظام جديد باسم "نظام الهيئات المحلية"، حيث تمثل كل هيئة مجموعة من القرى أو المستعمرات ولم يتقيد الاحتلال رغم ذلك بإجراء انتخابات للمجالس البلدية أو مجالس اختيارية القرى، إضافة إلى إلغاء العمل بالنظام العثماني بشأن انتخاب المختارين وأصبح المختار يعين من قبل الإدارة العسكرية. أما في المرحلة الثانية وهي مرحلة الانتداب فقد تضمن صك الانتداب لعام ١٩٢٢م أن تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن وضع البلاد في أحوال سياسية وإدارية واقتصادية، تضمن إنشاء الوطن القومي لليهود، وترقية مؤسسات الحكم الذاتي، وقد أثر ذلك في زيادة مجالس المستعمرات، فيما فرضت وصاية على البلديات والمجالس العربية سواء من حيث اختيار الممثلين أو الموازنات أو تنفيذ المشاريع. وفي عام ١٩٣٤م وضع قانون جديد للبلديات على نسق أمثاله في المستعمرات البريطانية من حيث المركزية الشديدة، وبموجبه تم إلغاء القانون العثماني لعام ١٨٧٧م، وقد تضمن القانون الجديد سلطات مطلقة للمندوب السامي من حيث حقه في حل البلديات وتغيير حدودها وتعيين الرئيس وإلغاء نتائج الانتخابات وتصديق الموازنات، وبشكل عام فإن عدد البلديات في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني أصبح (٢٤) بزيادة بلديتي عما كان في العهد العثماني، فيما أصبح هناك (٣٨) مجلساً محلياً منها (١١) مجلساً عربياً والباقي مجالس يهودية (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية وحباس، ٢٠٠٤).

أعدت سلطات الاحتلال البريطاني تشريعاً جديداً لتخطيط المدن يعتمد على التجربة التي بدأت تتطور في بريطانيا خلال العقد الأول من القرن العشرين، حيث ظهر مصطلح "تخطيط المدن" أول مرة عام ١٩٠٦م. ومع تأسيس نظام تخطيط المدن في بريطانيا عام ١٩٠٩م، وذلك لتخطيط المناطق والمواقع وحل المشاكل الحضرية والبيئية والاجتماعية التي خلفتها الثورة الصناعية، نفذ البريطانيون تخطيط المدن في الدول التي تقع تحت انتدابهم (مثل الهند ونيجيريا وماليزيا وفلسطين). وعند تحول الحكم العسكري البريطاني في فلسطين إلى انتداب عام ١٩٢٢م أقرت قوانين تخطيط المدن، لكنها كانت تسري على المدن فقط، حيث شرع بإعداد مخططات هيكلية وتنظيمية في المدن الفلسطينية كالقدس وحيفا ويافا ونابلس وبئر السبع وغزة، وتم إقرار مخططات للإنشاءات وترخيص المباني وشق الطرق على المستويين المركزي والمحلي. وبقي مرسوم تنظيم المدن ساري المفعول حتى عام ١٩٣٦م عندما أقر نظام جديد أضاف المستوى الإقليمي إلى المستويين المركزي والمحلي، ومع امتداد الانتداب البريطاني على فلسطين والأردن جرى تغيير نظام تخطيط المدن في بريطانيا الصادر في عام ١٩٣٢م إلى نظام التخطيط لعام ١٩٣٦م، الذي تم إقراره في فلسطين ليكون أساساً قانونياً لبناء مؤسسات التخطيط حتى صدور القانون رقم ٣١ لعام ١٩٥٥م لتخطيط المدن والإنشاءات في الضفة الغربية (خمايسي، ١٩٩٧).

بموجب أمر تخطيط المدن لعام ١٩٣٦م تم تقسيم فلسطين إلى ست مناطق، حيث شرع كل منها بإعداد مخططات إقليمية في عام ١٩٣٧م، وفي عام ١٩٤٢م بدأ الاستشاري لتخطيط المدن والمندوب السامي يصادق على المخطط. تكونت مؤسسة التخطيط بموجب أمر تنظيم المدن لعام ١٩٣٦م من ثلاثة مستويات: اللجان المحلية في المدن، اللجان الإقليمية المسؤولة عن التخطيط والتصديق على مخططات الأقاليم، والمستوى المركزي الذي يشمل استشاري تخطيط المدن والمندوب السامي بصفته السلطة العليا المسؤولة عن الانتداب البريطاني في فلسطين، وقد كان مكتب الاستشاري لتخطيط المدن (برئاسة المعماري والمخطط هنري كندل منذ عام ١٩٣٥م إلى عام ١٩٤٨م) هو الذي يقوم بإعداد المخططات الإقليمية والمحلية وكذلك المصادقة عليها. وعند التدقيق في أهداف ومحتويات تلك المخططات التي أعدت خلال فترة الانتداب البريطاني في فلسطين، وما زال بعضها ساري المفعول حتى الآن كما هو الحال في مخطط إقليم لواء القدس (RJ-5) ومخطط إقليم لواء نابلس (S-15) لعام ١٩٤٢م، يتبين أن القصد منها هو تقييد البناء في المناطق العربية والسيطرة عليها وتحديد مناطق التطوير العمراني (Mahrouk, 1995؛ خمايسي، ١٩٩٧).

عند انتهاء الانتداب البريطاني في عام ١٩٤٨م، تم تقسيم فلسطين إلى ثلاثة مناطق سياسية إدارية (ما يعرف بإسرائيل، الضفة الغربية وقطاع غزة)، حيث خضعت هذه المناطق تحت إدارات سياسية مختلفة بما في ذلك قانون التنظيم والبناء. فكانت المنطقة التي أقيمت بها إسرائيل تشكل حوالي ٧٠% من مساحة فلسطين الانتدابية وتدار بواسطة حكومة جديدة ذات سيادة لإصدار قوانين وإعداد خطط وإدارة تنميتها حسب حاجتها. أما منطقة الضفة الغربية فقد خضعت تحت السيادة الأردنية والتي قامت بإصدار قانون تنظيم وأبنية معدل رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦م، وقبله كان قد صدر قانون تنظيم المدن لعام ١٩٥٥م. أما منطقة قطاع غزة فخضعت للإدارة المصرية

والتي أُنبت قانون تنظيم المدن لعام ١٩٣٦م ساري المفعول رغم بعض التعديلات الجزئية عليه. هذا التقسيم السياسي والإداري ساهم في تغيير جزئي بمضامين وقوانين التخطيط العمراني ومؤسساته، رغم أن روحه وماهيته بقيت. هذه القوانين وهيكلية المؤسسات التخطيطية صُدرت لفلسطين من دول ومجتمعات تختلف عنها من ناحية ثقافية، اجتماعية، بنوية، سياسية وإدارية وتم فرضها على المجتمع الفلسطيني دون ملائمة وتناسب (الجرباوي وعبد الهادي، ١٩٩٠؛ حليبي، ١٩٩٧؛ خمائسي، ١٩٩٨).

خلال فترة الحكم الأردني للضفة الغربية، تم استحداث مجموعة من القوانين البلدية منها قانون البلديات للأعوام ١٩٥١م و ١٩٥٤م و ١٩٥٥م، وقد بلغ عدد البلديات في العهد الأردني (٢٥) بلدية. وفي قطاع غزة فقد أصدرت الإدارة المصرية قانون عام ١٩٥٥م والمتضمن العمل بالقوانين الفلسطينية القائمة قبل عام ١٩٤٨م، وهذا يعني استمرار العمل بقانون البلديات عام ١٩٣٤م وقانون إدارة القرى لعام ١٩٤٤م، وقد اقتصر المجالس المحلية في مرحلة الإدارة المصرية على بقاء بلديتي غزة وخانيونس وثلاث مجالس قروية (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية، ٢٠٠٤).

لم تقم السلطات الأردنية بتعديل نظام التخطيط البريطاني، ولم يتجاوز عملها غير إعداد مخططات هيكلية لبعض المدن. إلا أن تلك المخططات لم تأخذ بالحسبان الاحتياجات والتطورات الديمغرافية والمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية المستقبلية للسكان، حيث أعدت على غرار مخططات الانتداب البريطاني، فحدت من التطوير العمراني ولم تخصص الأراضي الكافية للمباني العامة وشبكة الطرق. أما من حيث سلطات التخطيط ومؤسساته فقد تضمن القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦م ثلاثة مستويات من السلطة: مستوى وطني ممثل بوزير الداخلية ومجلس التخطيط الأعلى؛ مستوى إقليمي ممثل بإقامة لجان البناء في الأقاليم والمدن والقرى؛ مستوى محلي ممثل بتشكيل لجان محلية لتنظيم المدن والمناطق المحلية. إلا أن الفترة الأردنية لم يواكبها تطوير ملحوظ في حقل التخطيط والبناء، وذلك بسبب حجم التطور المحدود في المجتمع الفلسطيني نتيجة للهجرة السكانية الكبيرة من المدن والقرى الفلسطينية إلى الخارج بعد حرب عام ١٩٦٧م، إضافة إلى أن الاهتمام بتطوير الضفة الشرقية من نهر الأردن كان له الأولوية على حساب تطوير الضفة الغربية (المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٨٠؛ Mahrouk, 1995؛ خمائسي، ١٩٩٧؛ حليبي، ١٩٩٧).

وبعد أن احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧م أقامت هيكل تخطيطية شكلية تابعة عملياً لمؤسسات التخطيط الإسرائيلية، وقامت بإجراء تعديلات لقوانين التخطيط ومؤسساته بموجب أوامر عسكرية بما يتناسب مع زيادة الضبط والرقابة الإسرائيلية على التطور العمراني في الأراضي الفلسطينية المحتلة. خلال هذه الفترة أعدت مخططات هيكلية محلية لبعض المدن ولاحقاً معظم القرى، كما انه تم إعداد مخططات إقليمية شاملة وقطاعية لبعض المناطق في الأراضي الفلسطينية كما هو الأمر بالنسبة لمخطط جزئي إقليمي للطرق – أمر عسكري رقم ٥٠ عام ١٩٧٩م، هذه المخططات جاءت لتحقيق هدف واضح وهو تنظيم الحيز الإقليمي لأجل تحقيق المصالح والأهداف الإسرائيلية (Benvensiti & Khayat, 1988; Khamaisi 1989; Coon, 1992).

في هذه الفترة كانت مشاركة الفلسطينيين في مؤسسات التخطيط وإدارته كمتخذي قرار محدودة. فحتى استلام السلطة الوطنية الفلسطينية لم تكن السلطة لإدارة التخطيط وإعداده بأيدي الفلسطينيين، بل كانت مفروضة عليها بمستويات وأشكال مختلفة. كما أن الربط بين التخطيط ومصادرة الأراضي لحساب السلطة المحتلة كانت من مميزات النظرة الفلسطينية للتخطيط ولذلك عارضته، خاصة وأن التخطيط العمراني كان تدرجي يفرض من قبل السلطة الإسرائيلية المحتلة ويأتي لخدمة اعتباراتها وسياساتها الاستيطانية. حتى أن ذلك طور وعمق ذهنية رد الفعل الرافض لكل ما تصنعه سلطة الاحتلال المركزية، حتى ولو كان به جزء من الإيجابية. إن الفترة الطويلة التي مرت في ظل الاحتلال أو السيطرة الأجنبية كان له اثر مباشر على عملية التخطيط ومؤسساته التي تقام وتبنى خلال الفترة الانتقالية المشروطة خلال المرحلة الانتقالية (Mahrouk, 1995؛ خمائسي، ١٩٩٨).

وكانت بداية المشاركة الفلسطينية بعملية إعداد مخططات هيكلية في منتصف الثمانينات حيث أعدت مخططات هيكلية محلية لبعض المدن والقرى الفلسطينية، وقد لبت هذه المخططات جزء من احتياجات الفلسطينيين، إلا أن معظمها لم تلق قبولاً وتصديقاً من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي والتي كانت تمتلك السيطرة على اتخاذ القرار بشأن هذه المخططات. أما على المستوى المحلي فقد أعدت مخططات هيكلية لمدن وقرى فلسطينية بأيدي مهنيين فلسطينيين (خاصة بين عام ١٩٨٥-١٩٩٣) (كون، ١٩٩٥؛ خمائسي، ١٩٩٨).

التخطيط العمراني في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

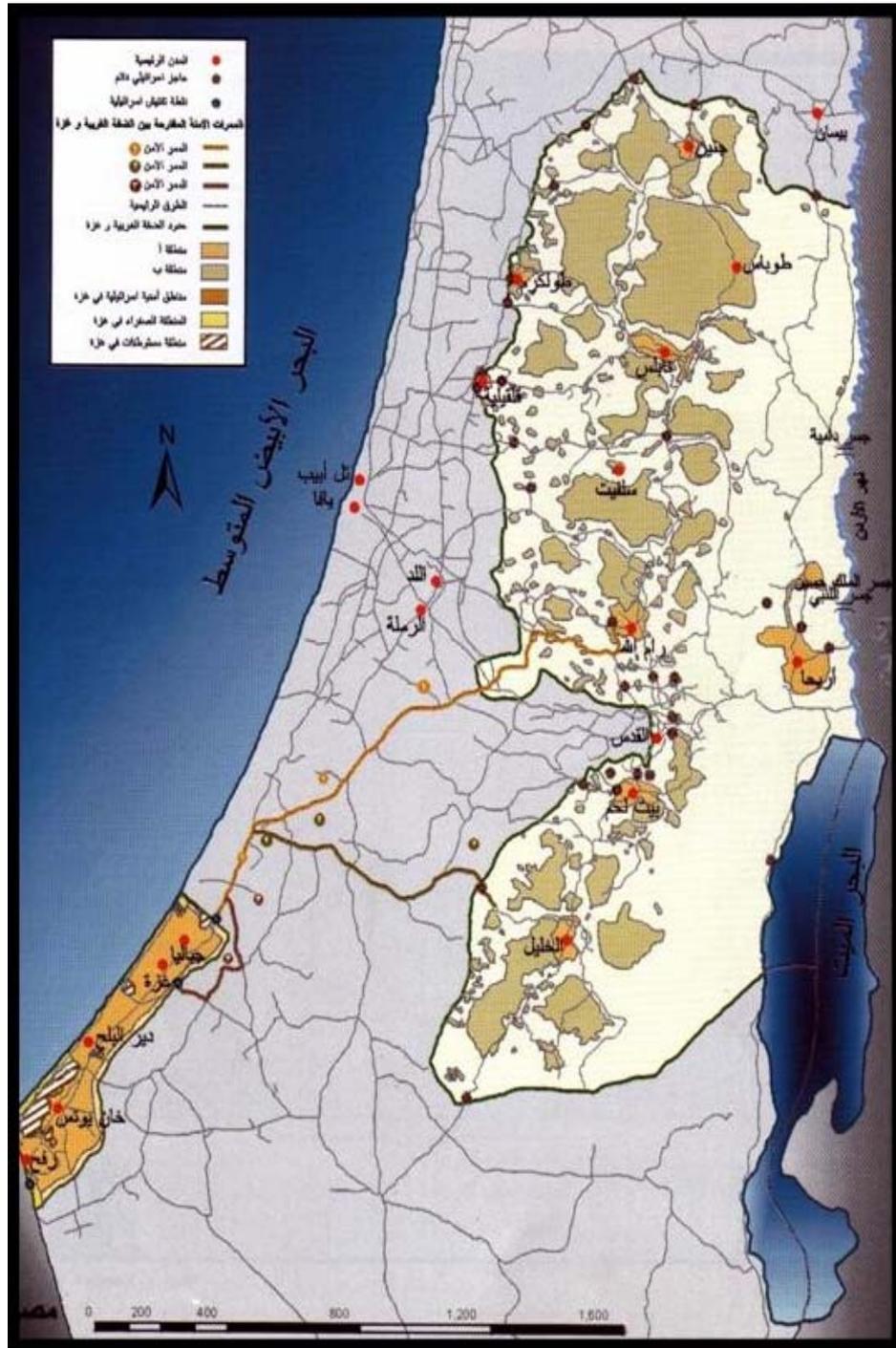
مع توقيع ما سمي "اتفاق غزة-أريحا أولاً" في شهر أيار من عام ١٩٩٤م، انتقلت الصلاحيات المدنية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وبموجب هذا الاتفاق المرحلي تم انتقال صلاحيات ومسؤوليات التنظيم إلى الجانب الفلسطيني وضمن المناطق المصنفة "A"، وفي شهر أيلول من عام ١٩٩٥م تم توقيع الاتفاقية المرحلية المتعلقة بالضفة الغربية وقطاع غزة، والتي ظهر من خلالها مفهوم جديدان لتقسيم الصلاحيات وما "B,C"، حيث تكون المنطقة "B" تحت السيادة الفلسطينية من الناحية الإدارية والتنظيمية دون الناحية الأمنية، والمنطقة "C" تخضع إدارياً وتنظيماً وأمنياً للسيادة الإسرائيلية. وبلغت مساحة المنطقة "A" (سيادة فلسطينية كاملة) ٢.٨% ومساحة المنطقة "B" ٢٣.٧% من إجمالي مساحة الضفة الغربية، وتوالت الاتفاقيات وإعادة الانتشار إلى أن بلغت في شهر آذار عام ٢٠٠١م ما يقارب ٤٠% من مساحة الضفة الغربية ضمن مناطق الصلاحيات "B,A" (أنظر خارطة رقم ٣). أما فيما يتعلق بالناحية الإدارية فقد قامت السلطة الفلسطينية بتقسيم المناطق الفلسطينية إلى (١٦) إقليماً أو ما سمي "محافظة" منها (١١) محافظة في الضفة الغربية و(٥) محافظات في قطاع غزة (أنظر خارطة رقم ٤) (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣). ولكن مع بداية انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠م وإعادة احتلال المدن والقرى الفلسطينية منذ شهر نيسان ٢٠٠١م والوقائع الجديدة التي فرضتها سلطات الاحتلال على الأرض من بناء وتوسعة المستعمرات وبناء الجدار الفاصل أو العازل بين الضفة الغربية والمناطق المحتلة عام ١٩٤٨م، يمكن القول أن مفهوم السيادة الفلسطينية على مناطق "B,A" قد فقد معناه أو مضمونه، وأصبح هناك حاجة إلى إيجاد تفاهات واتفاقيات جديدة ربما تلغي كل الاتفاقيات السابقة (أنظر خارطة رقم ١).

خلال الفترة (١٩٩٤-٢٠٠٠م) التي واکبت عملية الانسحاب وبناء المؤسسات، تم إصدار التشريعات والقوانين التي تعتمد بالأساس على القوانين المعمول بها أو التي عمل بها قبل دخول السلطة الوطنية الفلسطينية. وكان من بين الأجهزة التي أنشأت أو فوضت صلاحية إدارتها للسلطة الفلسطينية أجهزة التنظيم والبناء والتي اعتمدت في تكوينها وعملها على قوانين التنظيم التي سبقت الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧م، إضافة إلى بعض التعديلات التي أدخلت من قبل سلطات الاحتلال (حلبى، ١٩٩٧؛ Mahrok, 1995). ولقد اعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية ثلاثة مستويات لأجهزة التخطيط حسب القانون الأردني: مجلس التنظيم الأعلى، اللجان الإقليمية في المحافظات واللجان المحلية في المدن والقرى. هذه الأجهزة مزدوجة بين قطاع غزة والضفة الغربية. حيث انه بالإضافة إلى انقسام أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وعدم وجود تواصل جغرافي بينهما، فان المحافظات الفلسطينية التي تم تشكيلها إدارياً لا يوجد بينها تواصل جغرافي من ناحية عملية ورسمية حيث يتخللها مناطق مصنفة "C"، رغم أن التقسيم الإداري الفلسطيني يفترض وجود تواصل بين هذه المحافظات. ولكن التصنيف التنظيمي إلى ثلاثة مستويات من المسؤوليات والصلاحيات يجعل التقسيم إلى محافظات فاعلاً في مناطق "A" و "B" فقط. وهذا الواقع يحول دون إعداد مخططات هيكلية إقليمية أو لوائية للمحافظات (خمايسي، ١٩٩٧؛ خميسي، ١٩٩٨).

بالنسبة للهيئات المحلية، فقد ازداد عددها من (١٤١) هيئة محلية (ما بين بلدية ومجلس قروي) قبل قيام السلطة الفلسطينية في العام ١٩٩٤م إلى (٥١٠) هيئات في العام ٢٠٠٤م تشمل جميع التجمعات السكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة موزعة بين بلدية أو مجلس قروي أو لجان مشاريع (في التجمعات الصغيرة) (أنظر الجدول المرفق) (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية وحباس، ٢٠٠٤).

وقد منحت البلديات الفلسطينية صلاحيات التخطيط والتنظيم وتراخيص الأبنية بالتنسيق مع اللجنة المركزية للتنظيم والبناء ومجلس التنظيم الأعلى. هذه البلديات بدأت بإعداد مخططات هيكلية أو استأنفت إعداد مخططاتها الهيكلية. وبدأت اللجنة المركزية للتنظيم والبناء بإعداد مخططات هيكلية للقرى التي لا يوجد لها مخطط هيكلية أو لتلك التي اعد لها مخطط هيكلية خلال فترة الاحتلال ولكنه لا يستجيب لاحتياجات البلدة. وبشكل أساسي فقد تولت وزارة الحكم المحلي مسؤولية التخطيط الهيكلية والعمراني للمدن والقرى (المستوى المحلي)، سواء من خلال إمكانياتها الفنية أو بالتنسيق مع مؤسسات القطاع الأهلي (مثل الجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات) أو القطاع الخاص (مثل المكاتب والشركات الهندسية).

خارطة رقم ١: التقسيم الأمني والسيادي للضفة الغربية وقطاع غزة حسب اتفاقية القاهرة، ١٩٩٩



المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٣٩.

جدول (١): تطور وتوزيع الهيئات المحلية الفلسطينية

الهيئات المحلية بعد عام ١٩٩٤				الهيئات المحلية قبل عام ١٩٩٤			المنطقة
مجموع الهيئات	لجان مشاريع	مجلس قروي	بلدية	مجموع الهيئات	مجلس قروي	بلدية	
محافظات الضفة الغربية							
٧٨	٤٠	٢٦	١٢	١٨	١٤	٤	جنين
١٧	٩	٥	٣	٣	٢	١	طوباس
٣٥	١٢	١٢	١١	١٦	١٤	٢	طولكرم
٣٤	١٧	١٢	٥	٥	٤	١	قلقيلية
٦٠	١	٥٠	٩	١٨	١٧	١	نابلس
١٩	-	١٠	٩	٩	٨	١	سلفيت
٧٠	٢	٥٣	١٥	١٨	١١	٧	رام الله والبييرة
٩	١	٥	٣	١	-	١	أريحا
٢٩	١	١٨	١٠	٨	٧	١	القدس
٣٩	٨	٢١	١٠	٧	٤	٣	بيت لحم
٩٤	٥٠	٢٧	١٧	٢٠	١٦	٤	الخليل
٤٨٤	١٤١	٢٣٩	١٠٤	١٢٣	٩٧	٢٦	المجموع (الضفة الغربية)
محافظات قطاع غزة							
٣	-	-	٣	٣	٣	-	شمال غزة
٣	٢	-	١	١	-	١	غزة
٧	-	٢	٥	٧	٦	١	الوسطى (دير البلح)
٨	٢	-	٦	٦	٥	١	خانيونس
٥	٤	-	١	١	٠	١	رفح
٢٦	-	-	١٦	١٨	١٤	٤	المجموع (قطاع غزة)
٥١٠	١٤٩	٢٤١	١٢٠	١٤١	١١١	٣٠	المجموع الكلي

المصدر:

- (١) وزارة الحكم المحلي، الحكم المحلي الفلسطيني في ثماني سنوات (١٩٩٤-٢٠٠٣)، منشورات وزارة الحكم المحلي، رام الله، ٢٠٠٣، ص. ١٦.
- (٢) إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٤١.

أما على المستوى الوطني فقد تولت وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولية وضع استراتيجيات للتخطيط الوطني وكذلك إعداد مخطط إقليمي لمحافظات الضفة الغربية وقطاع غزة بالاعتماد على دعم نرويجي وبمشاركة مستشارين نرويجيين. هذا المخطط الذي صدر في نهاية عام ١٩٩٨ اعتمد على فرضيات جيوسياسية واقتصادية وعمرانية مازال هناك شك في إمكانية تحقيقها خلال الفترة الانتقالية. بالرغم من ذلك فإن هذا المخطط يشكل إطار لوضع مخططات إقليمية في المحافظات وكذلك في المدن المركزية، مع انه مازال بحاجة إلى تفصيل من حيث تقسيمه إلى مراحل ووضع أولويات حسب الإمكانيات لإنجازه (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ١٩٩٨).

وعلى صعيد الأنظمة والقوانين، فقد قامت وزارة الحكم المحلي في السلطة الفلسطينية بإعداد وتصديق عدد من الأنظمة ذات العلاقة بأعمال التخطيط والتنظيم وهي نظام الأبنية للهيئات المحلية لعام ١٩٩٦م للمناطق الواقعة داخل الحدود التنظيمية المصدقة في المدن والقرى، وكذلك نظام أحكام الأبنية والتنظيم للأراضي الواقعة خارج حدود التنظيم لعام ١٩٩٦م، بالإضافة إلى إقرار كل من نظامي مجالس الخدمات المشتركة ونظام لجان التخطيط الإقليمية (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣).

وبهدف رفع مستوى الخدمات وتحسين نوعيتها للمواطنين وتقليل الكلفة وتكريس العمل الجماعي في الهيئات المحلية ذات العدد السكاني الصغير، قامت وزارة الحكم المحلي باعتماد العديد من مجالس الخدمات المشتركة (بلغ مجموعها ٤٩ مجلساً منها ٢٥ مجلساً في الضفة الغربية و ٤ مجالس في قطاع غزة). كل مجلس من هذه المجالس يحوي عدداً من التجمعات السكانية تشترك فيما بينها بخدمة واحدة أو مجموعة من الخدمات (مثل جمع النفايات الصلبة والتخلص منها، توفير مياه الشرب، مشاريع الكهرباء، شبكات المياه العادمة وغيرها). من جهة أخرى وبهدف النهوض بمستوى الخدمات في الريف الفلسطيني وبناء القدرات الذاتية للهيئات المحلية عملت الوزارة بشراكة كاملة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في تنفيذ برنامج التنمية الريفية المحلية (Local Rural Development Program) والتي تعتمد فلسفته على المشاركة المجتمعية في التعرف على الاحتياجات وتحديد أولويات المشاريع التنموية والمشاركة في التخطيط والتنفيذ، والتوجه إلى المناطق المهمشة والأكثر حرماناً وفقراً والتي بمعظمها مناطق ريفية محاطة بمستعمرات إسرائيلية، وقد جمعت القرى في مجموعات أكبر سميت مناطق تخطيط إقليمية وشكلت لجان التخطيط الإقليمية مكونة من ممثلين عن الهيئات المحلية في الإقليم الجزئي مع ممثل عن وزارة الحكم المحلي في المنطقة (بلغ عدد هذه اللجان ١٤ لجنة منها ١٢ لجنة في الضفة الغربية ولجنتان في قطاع غزة) (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣).

التحديات والمعوقات التي تواجه مؤسسات التخطيط العمراني الفلسطينية:

يمكن تقسيم هذه التحديات والمعوقات إلى قسمين رئيسيين هما:

(أ) تحديات ومعوقات موروثية:

ورثتها السلطات والهيئات الفلسطينية عن الإدارات وسلطات الحكم السابقة التي توالى على فلسطين منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وأهمها فترة الاحتلال الإسرائيلي في العام ١٩٦٧م والتي ما تزال قائمة لغاية الآن. وتتلخص هذه التحديات فيما يلي:

(١) الأنظمة والقوانين:

والتي فرضت واقعاً لا بد من التعامل معه، حيث نجد أن قانون الأراضي العثماني قد فرض واقعاً خاصاً بملكية الأراضي وتقسيمها (ملك، وقف، مير، متروكة، موات)، إضافة إلى قوانين البناء السارية المفعول والمستمدة من قوانين الانتداب البريطاني، وكذلك الأوامر والقوانين العسكرية الإسرائيلية وما نشأ عنها من واقع الأرض.

(٢) الوضع السياسي:

من خلال السيادة على الأراضي والتقسيمات الإدارية والأمنية.

(٣) تسوية الأراضي:

حيث أن لهذا الموضوع أهمية خاصة في أعمال التخطيط والتنظيم كون غياب التسوية يضعف من القدرة في السيطرة على الأرض، وذلك لعدم توفر المعلومات اللازمة عن ملكية الأرض وبالتالي عدم القدرة على إنتاج الخرائط اللازمة لعمل المخططات الهيكلية والعمرانية، ولعل عدم إجراء أعمال التسوية على ٧٠% من أراضي الضفة الغربية كان وما يزال أحد العوامل التي تساعد في مصادرة الأراضي وبناء المستعمرات الإسرائيلية وشق الطرق الالتفافية لربط هذه المستعمرات من جهة، وأيضاً إحداث النزاعات على الملكيات وإعاقة عملية التخطيط والتنمية من جهة أخرى.

(٣) المخططات الهيكلية والإقليمية:

لقد تم في عام ١٩٧٩م إعداد عدد من المخططات الهيكلية المحلية من قبل مخططين إسرائيليين، ومن ثم تم في عام ١٩٨١م تصديق (١٨٣) مخططاً لا تلبى أي احتياج للفلسطينيين وتم رفضها، وفي سنوات لاحقة قامت دائرة التخطيط المركزية التابعة للإدارة العسكرية الإسرائيلية بإعداد مخططات هيكلية جزئية تم من خلالها وضع حدود ضيقة للمناطق المسموح البناء فيها لجميع القرى الفلسطينية في الضفة الغربية، حيث تم إقرارها حتى بداية عام ١٩٩٤م وما يزال عدد كبير من هذه المخططات ساري المفعول لغاية الآن في ظل غياب أي مخطط هيكلية بديل أو جديد، وهذه المخططات كما سبقها لم تلبى احتياجات الفلسطينيين، تم إعدادها من قبل مخططين إسرائيليين بناء على صور جوية، واقتصرت على استعمالات سكنية ووضع عروض غير منطقية للطرق تصل إلى (١٦ متر) داخل القرى وضمن مساحات ضيقة تشمل آخر ما وصلت إليه الأبنية القائمة دون مراعاة الزيادة السكانية والتوسع العمراني المستقبلي.

أما على الصعيد الإقليمي، فقد استفاد الإسرائيليون من المخططين الإقليميين الذين تم إعدادها خلال فترة الانتداب البريطاني (S-15، RJ-5)، حيث قام الإسرائيليون في عام ١٩٨٢م بتعديل هذه المخططات من خلال وضع نشر المخطط رقم ٨٢/١ لمنطقة القدس ليكون بديلاً للمخطط البريطاني (RJ-5) بهدف زيادة عدد المستعمرات ومنع إعطاء تراخيص الأبنية في المناطق الزراعية بالإضافة إلى الحد من التوسع العمراني للقرى الفلسطينية ومنع تواصلها. كذلك تم في العام ١٩٨٤م نشر مخطط إقليمي آخر سمي "مشروع الطرق رقم ٥٠"، وقد احتوى هذا المخطط على أربع تصنيفات للطرق (سريع، رئيسي، إقليمي، محلي) وكذلك أحكاماً خاصة بالارتدادات على هذه الطرق تصل إلى (٣٠٠ متر)، مما يساهم أيضاً في الحد من التوسع والتطور العمراني الفلسطيني، وقد هدف هذا المخطط إلى ربط مستعمرات الضفة الغربية وقطاع غزة بما يسمى إسرائيل مع تجنب القرى الفلسطينية.

(ب) تحديات في فترة السلطة الفلسطينية:

ويمكن تلخيصها فيما يلي:

(١) تحديات ومعوقات سياسية تتعلق بالتقسيمات الإدارية والأمنية وإعادة الانتشار على مراحل وما نتج عنها من عدم تواصل جغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وبين محافظات الضفة الغربية من جهة أخرى.

(٢) تحديات ومعوقات جغرافية:

ترتبط هذه التحديات والمعوقات بما فرضه الاحتلال الإسرائيلي وما زال يفرضه على الأرض الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة من بناء وتوسعة للمستعمرات وشبكة الطرق الالتفافية التي تربطها، وأيضاً بناء الجدار الفاصل أو العازل على حدود الضفة الغربية وداخلها (حول منطقة القدس). وبشكل عام فإن هذا الجدار (خارطة رقم ٢):

- سيتمدد لمسافة تزيد عن ٢٤٠ كيلو متراً إلى الشرق من خط الهدنة الذي كان قائماً في الرابع من حزيران عام ١٩٦٧.
- يتكون من سلسلة من الحواجز المكونة من الخنادق والقنوات العميقة والجدران الإسمنتية المرتفعة والأسلاك الشائكة المكهربة وأجهزة المراقبة الإلكترونية، بالإضافة إلى منطقة عازلة تفصل بين هذه الحواجز وخط الهدنة الفاصل بين مناطق ١٩٤٨ والضفة الغربية.
- سلتهم مساحة ١٣٢٨ كم مربعاً، أي بنسبة ٢٣.٤% من جملة مساحة الضفة الغربية، ستشمل هذه المساحة المنطقة العازلة، وغلّاف القدس الذي تصل مساحته إلى ١٧٠ كم مربعاً، كما تضم هذه المساحة عشرات القرى والبلدان الفلسطينية التي يسكنها نحو ٧٠٠ ألف نسمة منهم نحو ٣٠٠ ألف في منطقة غلاف القدس.
- سيعزل نحو ٢٥% من جملة عدد سكان الضفة الغربية، الذين سيخضعون للإجراءات القمعية الإسرائيلية ويجبرون على العيش في حالة من التمييز العنصري، فحسب الإعلانات الإسرائيلية سيخضع سكان هذه المناطق إلى رقابة مشددة، فسيمنعون من التحرك ليلاً، أما نهاراً فالانتقال سيكون بعد الحصول على تصاريح خاصة، من قبل السلطات العسكرية الإسرائيلية، في نفس الوقت الذي يمنح فيه المستوطنون الحرية الكاملة في التحريك والتنقل من منطقة إلى أخرى.
- سيكون مقدمة لإقامة جدار آخر في الشرق يضم منطقة من الغور مساحتها ١٢٣٧ كم مربعاً أي بنسبة ٢١,٩% من مساحة الضفة الغربية، وهذا يعني أن "إسرائيل" تخطط لضم ٤٥,٣% من مساحة أراضي الضفة الغربية.

(٤) تحديات ومعوقات خاصة بالمخيمات الفلسطينية:

وتتمثل في العلاقة المتبادلة والتأثيرات الناجمة عن وجود عدد من مخيمات اللاجئين (التي نشأت بفعل الهجرات السكانية بعد حرب عام ١٩٤٨م وحرب عام ١٩٦٧م) داخل أو على أطراف المدن والتجمعات السكانية، حيث أن هذه المخيمات تعاني من الاكتظاظ السكاني ومحدودية الأرض والمساحة، غياب الخدمات والمرافق الحياتية والضرورية، عشوائية التطور في ظل غياب التخطيط العمراني. وعلى الرغم من أن هذه المخيمات تقع تحت مسؤولية وإشراف منظمة (UNRWA) إلا أنها تحصل على الخدمات الأساسية (مثل الكهرباء والمياه وجمع النفايات) من البلديات والهيئات الفلسطينية. أما من ناحية تراخيص الأبنية فلا تخضع هذه المخيمات إلى قوانين وأنظمة التخطيط والتنظيم المعمول بها في المدن والقرى الفلسطينية، مما يشكل عائقاً وتحدياً كبيراً أمام التطور العمراني في هذه المدن ويؤدي إلى نشوء ما يعرف بظاهرة السكن العشوائي.

إضافة إلى ما سبق ذكره من تحديات ومعوقات، هناك تحديات ومشاكل جديدة ظهرت منذ بداية انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠م وما رافقها من ممارسات إسرائيلية وإعادة احتلال للمدن الرئيسية والقرى الفلسطينية، مما كان له أثر مدمر على مؤسسات وهيئات التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية وبالتحديد المؤسسات المحلية.

مقترحات للتغلب على التحديات والمعوقات:

بهدف المساهمة في التغلب على التحديات والمشاكل والمعوقات التي تواجه عملية ومؤسسات التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية والحد منها، يمكن الإشارة إلى بعض المقترحات التي يمكن الأخذ بها والاستفادة منها، وتتضمن النقاط التالية:

(١) تطوير وتحديث النظام التخطيطي العمراني على المستوى الوطني

يقصد بالنظام التخطيطي العمراني ذلك النظام الشامل لأنشطة كافة الجهات الحكومية، وخاصة جهازها التخطيطي الرسمي، المعنية بشئون مجالات وقطاعات التخطيط والتنمية العمرانية الشاملة. وذلك بمشاركة مختلف جهات ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص والقطاع الأهلي. من خلال شبكة متداخلة ومتراصة ومتكاملة من العلاقات والأنشطة المتفاعلة.

وهذا النظام على المستوى الوطني، يمكن أن يضم، منظومة الجهات والوزارات والهيئات الحكومية، وجهازها التخطيطي الرسمي، ومنظومة اللجان والمجالس العليا والمتخصصة، ومنظومة تشريعية قانونية من القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للعمران، ومنظومة من آليات وإجراءات العمل والتنسيق والتعاون، في كافة مراحل العملية التخطيطية، الإعداد والتنفيذ والمتابعة، ونظام البلديات، ومنظمات المجتمع المدني المعنية.

وحتى تتمكن من تطوير هذا النظام، هناك مجموعة من المتطلبات أو المدخلات التي لا بد من توفرها، والتي تشمل:

- (١) صياغة واعتماد سياسات التخطيط على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي في إطار منظور تنموي عام.
- (٢) توفير احتياجات التخطيط العمراني على صعيد إعداد المخططات، تحسين الأداء، والتنفيذ على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وهذه الاحتياجات تشمل:
 - توفير المعلومات والخرائط والبيانات والأبحاث والدراسات.
 - حوسبة المعلومات والبيانات وتوحيدها من خلال بنك معلومات وطني.
 - التخطيط لمواقع أو قطاعات أو مواضيع محددة (مثل منطقة القدس وضواحيها، المدن الكبرى في التجمعات ذات التواصل العمراني، تطوير المخيمات الفلسطينية)،
 - إعداد مخططات طارئة تراعي الأوضاع والظروف السياسية القائمة والمتغيرة.
 - العمل على تنفيذ المخططات المصادق عليها.
 - محاولة البدء بتسوية وتسجيل الأراضي.
- (٣) توفير الإطار القانوني للتخطيط العمراني من خلال:
 - الحد من تأثير الإرث التاريخي والقوانين الموروثة.

- مراعاة الاحتياجات المستجدة والتغيرات، وملائمة الهيكلية الإدارية والتخطيطية.
- الانسجام بين المستويات التخطيطية المختلفة.
- مراجعة القوانين واللوائح والأنظمة.
- وضع المقاييس والمعايير والتعليمات التخطيطية.
- تقييم الأثر البيئي والأثر الاستراتيجي.
- (٤) تفعيل إجراءات التنسيق والتعاون للتخطيط العمراني من خلال:
- تعزيز وتقوية العلاقة بين الوزارات والقطاعات المعنية بالتخطيط العمراني.
- توفير التنسيق والترابط عبر مستويات التخطيط المختلفة (الوطني والإقليمي والمحلي).

ومن أهم نتائج ومخرجات هذا النظام التخطيطي:

- رؤية تنموية إستراتيجية على المستوى الوطني لمستقبل وأوضاع العمران،
- خطط إستراتيجية تنموية على المستوى الإقليمي (مستوى المحافظات) وعلى المستوى المحلي (مستوى البلديات والتجمعات السكانية).
- سياسات عامة تخطيطية - إرشادية وتوجيهية لمختلف قطاعات ومجالات وقضايا التنمية العمرانية الشاملة -
- مخططات تنمية عمرانية محلية - هيكلية وعامة للمدن والقرى، ومحلية تفصيلية، ... الخ
- تشريعات ولوائح منظمة للعمران،
- برامج ومشروعات تعمير وتنمية عمرانية.

إن ما تم استعراضه من اعتبارات، يحتم العمل الجاد على تواجد نظام تخطيطي عمراني شامل ومتكامل، على المستوى الوطني، نظام واضح ومحدد الملامح، له مضمون وغاية، ومجموعة من الأهداف، ويتكون من عناصر أساسية، لا غنى عنها لتواجد مثل هذا النظام. ومن أهم هذه العناصر:

- تواجد الإرادة السياسية، والرؤية الإستراتيجية العمرانية على المستوى الوطني، التي تعطي النظام مضمونه المجتمعي،
- تواجد جهاز تخطيطي قوي وعصري، ومنظومة تشريعات وقوانين تخطيطية وعمرانية متكاملة، ومجموعة متكاملة وشاملة من السياسات العامة العمرانية، والسياسات الإرشادية القطاعية، وهيكل واضح للتدرج الهرمي للمخططات العمرانية، بدءاً من المستوى الوطني، وبصورة إستراتيجية إرشادية، وعلى المستوى الإقليمي الذي يغطي المحافظات والبلديات بمخططات إقليمية إرشادية، وكذلك بمجموعة شاملة من المخططات العامة والتفصيلية التي تغطي كافة المدن والقرى.
- توفير مفهوم واضح ومحدد لضمان المشاركة المجتمعية والشعبية، والقطاع الخاص والاستثماري، في كافة مراحل العملية التخطيطية،
- تبني مفهوم التخطيط للتنمية، ومفهوم التنمية المستدامة الشاملة، ومفهوم البحث والتطوير.
- تواجد درجة عالية من التنسيق والتفاعل مع باقي الجهات المتداخلة في النظام التخطيطي، وفي صور متعددة من الشراكات المختلفة، وأشكال التعاون المتعددة.

(٢) تطوير وتحديث نظام ومؤسسات التخطيط العمراني على المستوى المحلي

إن أهمية تواجد نظام تخطيطي عمراني شامل، قادر على تحمل مسؤوليات أوضاع الحاضر ومتغيراته، من جهة، ونظام يتولى مسؤولية صياغة وتنفيذ رؤية إستراتيجية عمرانية في المستقبل، من جهة أخرى يتطلب تطوير وتحديث أجهزة ومؤسسات التخطيط العمراني المحلي الذي يمس الواقع العملي والتطبيقي للتخطيط ويرتبط بالاحتياجات والخدمات الأساسية للسكان. وترجع أهمية التخطيط المحلي للأسباب والعوامل التالية:

- التخطيط المحلي يشكل الإطار المعزز لخدمات القطاع العام، حيث يحدد خصائص المستقبل للمجتمع المحلي في المدينة المعينة ويعزز من حس المكان، فخلق فرص العمل المنتج والتخطيط للتطوير العمراني واستخدامات الأراضي وجعل المستقر البشري ملائماً للعيش جدير بخلق بيئة تفاعلية ثرية ومثمرة تزيد من فخر المواطنين واعتزازهم بالمكان.

- التخطيط المحلي يوفر رؤية تنبؤية بالتطورات المستقبلية ومصداقية لعمل السوق ويساعد المستثمرين على أن يقيموا ويحددوا درجة اليقين كي يقرروا على ضوءها إقدامهم على الاستثمار من عدمه.
- التخطيط المحلي يعمل على التوظيف الأنسب للموارد المحلية وتحقيق أفضل العوائد، كما يؤدي إلى زيادة الاعتماد المحلي على الذات والابتعاد التدريجي عن الاتكال على المركز وزيادة فرص النمو وتحسين الإنتاجية، وخلق مواطن العمل والاستفادة من اقتصاديات الحجم والأثر المضاعف من خلال انفتاحه على المناطق المجاورة.
- التخطيط المحلي يربط بين التنمية الاقتصادية والتنمية المكانية ويضمن التوازن المكاني – الوظيفي ويؤدي إلى توفير بنية تحتية وبيئة ملائمة تساعد على زيادة عدد المنشآت وتوسع فرص الاستثمار.
- التخطيط المحلي يعزز من كفاءة أداء الإدارة المحلية ويربطها في إطار تشاركي مع القطاع الخاص وتنظيمات المجتمع الأهلي.
- التخطيط المحلي يعني كذلك تحقيق الإدماج الاجتماعي لجميع الشرائح في المجتمعات المحلية والمناطق الأقل نمواً من خلال تنفيذ تنمية متوازنة ومن خلال برامج تستهدف الجهات المعنية داخل المحافظة.
- الخطط المحلية توفر تركيز استراتيجي أفضل وتساعد على تنسيق المشاريع والنشاطات وفق معايير قائمة على حساب النتائج تساعد في التحقق من الفرص المحلية وتحديد القطاعات الواعدة التي يتوجب إصلاحها وتعظيم عوائدها، وتشخيص شكل التدخل المطلوب لتحسين الأداء.

إن تطوير أجهزة ومؤسسات التخطيط الفلسطينية، خاصة المستوى المحلي، ومواجهة التحديات والمعوقات يتطلب مجموعة من الأعمال والإجراءات، وأهمها:

(١) التطوير المؤسسي: وذلك من خلال:

- أولوية تطوير المهارات التخطيطية على المستوى المحلي والتدريب على كيفية بلورة الرؤية الإستراتيجية في إعداد الخطط الاقتصادية وربطها بالخطط المكانية للمحافظات والأقاليم والتسلح بالمقاربات المنهجية وأدوات التخطيط الجديدة وبناء النماذج واستخدامها.
- تعزيز نهج اللامركزية ووضع أسس تشريعية جديدة للتنسيق الأفقي والرأسي في العملية التخطيطية (بين المحافظات ووزارة الحكم المحلي والوزارات الأخرى ذات العلاقة بالتخطيط القطاعي) وكذلك (بين المحافظة وبين المدن والبلدات التابعة لها).
- محاولة الدمج الجزئي والكلي (إن أمكن) للسلطات المحلية في التجمعات الصغيرة والمتوسطة جغرافياً بهدف تقليل النفقات والتكاليف وتحسين نوعية الخدمات.
- المساعدة في تقديم رؤى ونماذج جديدة لإعداد المخططات التنظيمية نظراً لتقدم الغالب الأعم منها وعدم تحديثها، الأمر الذي أدى إلى الفوضى في التوسع، وإلى الضعف في الربط بين التخطيط الحضري واستخدامات الأراضي حيث إن كلا منهما يتبع إدارة مختلفة وبعيدا عن التنسيق.
- تعديل القوانين والتشريعات للتخطيط المكاني والعمراني وبالشكل الذي يتماشى مع متطلبات الوضع الراهن والتوقعات المستقبلية وأخذ خصائص كل محافظة وإقليم بنظر الاعتبار.
- توفير نماذج ووضع خطط واضحة يتم على ضوءها تحديد السياسات والاحتياجات من السكن ومن النقل والمواصلات والبنية التحتية في علاقتها مع الخطة الاقتصادية للمحافظة وإمكانات التوسع المستقبلي.
- تعزيز البيئة المناسبة لعمل القطاع الخاص وتطوير علاقة تشاركية قوية بين السلطات المحلية وممثلي قطاع الأعمال.
- التغلب على البيروقراطية المعوقة في قضايا الترخيص والتسجيل وتسهيل بعث المنشآت الخاصة الجديدة أو تطوير وتوسيع القائم منها.
- وضع برامج تأهيل أثناء الخدمة واستراتيجيات تدريب للعاملين في الهيئات المحلية وفي الوحدات الإدارية وبحيث تأخذ بالاعتبار طبيعة المهارات المستجدة المطلوبة وإعادة الهيكلة التنظيمية وتوصيفات العمل الوظيفي لمواكبة الأسس الجديدة للعمل الإداري المحلي وبالعلاقة بالخطط الاقتصادية والمكانية للنهوض بالمحافظة.
- تنظيم العلاقة القائمة والتنسيق بين العمل الحكومي والعمل غير الحكومي من أجل تقسيم العمل والنهوض بمهام التنمية المحلية المعقدة والمتشعبة والتي تستلزم تضافر الجهود.

- الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة ونظم المعلومات في عمل البلديات وهيئات الحكم المحلي من خلال:
 - استخدام التكنولوجيا الحديثة والمتطورة في مختلف النواحي التخطيطية والإدارية والتقنية.
 - تنظيم برامج ودورات تدريبية للموظفين والعاملين لرفع كفاءتهم وقدراتهم العملية والفنية وتمكنهم من التكيف مع التكنولوجيا الحديثة واستخدامها والتعامل معها.
 - تطوير وتطبيق نظم المعلومات الجغرافية (GIS) في مجال تحويل وتخزين وتحليل وعرض المعلومات المتعلقة بسطح الأرض واستخداماتها والتخطيط العمراني والمكاني للتجمعات السكانية.
 - توفير أجهزة وبرامج الحاسوب المتطورة وكذلك أجهزة رسم الخرائط والمخططات وأجهزة المساحة.

(٢) التطوير الاقتصادي والمالي: وذلك من خلال

- التغلب على الضعف الواضح في الدافعية لدى القطاع الخاص المحلي في التوسع بمجالات الاستثمار نتيجة لحالة عدم اليقين، وفي ذلك محددات هيكلية للاقتصاد الكلي على المستوى الوطني، وكذلك محددات على المستوى المحلي تتعلق بالمناخ الاستثماري.
- العمل على تنظيم القطاع الاقتصادي غير المنظم والذي يتسبب في تدهور الإنتاجية من جانب، وفي عدم قدرة المحافظة على توسيع قاعدة إيراداتها نتيجة عدم خضوع مثل هذا القطاع للاقتطاع الضريبي، إضافة إلى ظاهرة التهرب الضريبي التي تتبعها المنشآت الصغيرة والفردية حتى في حالة تسجيلها.
- تعبئة موارد مالية إضافية لميزانيات المحافظات وإيجاد حلول لمسألة التوفر المحدود للموارد المادية لدى إدارات المدن والبلدات وضعف قدرة التمويل الذاتي وإعادة إنتاج الخدمات والنهوض بمستوى البنية التحتية مما يجعلها معتمدة على الإعانات المركزية في تنفيذ مشاريعها (نظم جديدة للقروض، فرض الضرائب، إصدار السندات)
- التفكير ببرامج لاستعادة التكاليف لتوفير الخدمات العامة (جماعياً وفردياً)
- وضع أسس جديدة لبرمجة الميزانيات المحلية وبناء القدرات المحلية للقيام بذلك.
- التخطيط لتحقيق معدلات عالية للتشغيل والنمو الاقتصادي والإنتاجية ومعالجة مشكلة البطالة المرتفعة وخاصة بين القوى العاملة غير المتعلمة وذوي الدخل المنخفض.
- معالجة مشكلة معدلات النمو السكاني المرتفعة التي تولد ضغطاً على البيئة التحتية المادية والاجتماعية.
- الحد من التفاوت في توفير الخدمات العامة والمرافق داخل المحافظات مما يؤثر على توازن عملية التنمية المحلية.
- دراسة توزيع المنشآت وإقامة المناطق التجارية والصناعية بالشكل الذي يمكن أن يعظم العائد على الاستثمار، وضمان تجاوب القوانين والتشريعات التي تربط بين التخطيط الاقتصادي والتخطيط المكاني.
- وضع نظم معلومات تربط بين الوضع الاقتصادي ومتطلبات التوسع المستقبلية وبين ما يتبع ذلك على التخطيط المكاني.
- تقوية قنوات التنسيق بين المحافظات المجاورة في التخطيط الاقتصادي والمكاني وتشكيل مراكز نمو إقليمي متكاملة.

(٣) التطوير الاجتماعي: وذلك من خلال:

- تطوير المؤسسات التعليمية والتدريبية والتغلب على القصور الواضح في مواكبة تلك المؤسسات لمتطلبات سوق العمل، وذلك بتطوير برامج أكاديمية متخصصة في التخطيط العمراني.
- النهوض بمستوى العلاقة بين الإدارة المحلية والخبرات الجامعية ومراكز البحوث التابعة للجامعات وإشراكها في وضع الخطط الاقتصادية والطبيعية المحلية والعمل على توفير متطلبات البحث والتطوير والإبداع.

- تعزيز وتطوير التوعية والمشاركة الجماهيرية (الشعبية) في التخطيط العمراني من خلال البرامج والمحاضرات والندوات وورش العمل المتخصصة.
- الحد من الظواهر التي تؤثر على المردود التعليمي، منها ظاهرة التسرب المدرسي المبكر وزيادة عدد الأميات من الفتيات في المحافظات والمدن النائية مما يؤثر على المخزون المعرفي المحلي.
- توفير برامج ملائمة لاهتمام بالشباب ومعالجة مشكلاتهم المتعلقة بالجوانب الاقتصادية والمعرفية والنفسية وإشراكهم في عملية التنمية المحلية.
- تقوية برامج النهوض بالمرأة، وبالأخص المرأة الأمية، أو التي تنتمي إلى الفئات محدودة الدخل أو التي ترعى الأسر المعيشية.
- تطوير برامج الإقراض المصغر لتحسين مستويات المعيشة للفئات والأسر المعوزة.
- تعزيز مساهمة منظمات المجتمع الأهلي في برامج الرعاية الاجتماعية والعمل على تعديل القوانين والتشريعات الحكومية التي تعيق إمكانية التوسع في تلك المساهمات.
- إعادة هيكلة الاستراتيجيات الصحية التي تتبعها المحافظات كي يمكن النهوض بمستوى خدماتها والتمكن من إعادة إنتاجها.
- وضع استراتيجيات وبرامج تهدف للحد من الفقر والارتفاع بمستوى المناطق الأقل نمواً والأسر المعيشية المحتاجة ضمن الخطط المحلية.

(٤) التطوير المكاني / الطبيعي والبيئي: وذلك من خلال:

- وضع مخططات متكاملة لاستخدامات الأراضي وإزالة التعارض والتداخل القائم بين المناطق السكنية والمناطق الصناعية مما أدى إلى حالة من التشوه الحضري.
- وضع حلول للانتشار الحاصل في المستقرات والتجمعات السكانية العشوائية وغير النظامية على تخوم المدن والتي كانت نتيجة لعدم أخذ المخططات التنظيمية حساب الهجرة المتوقعة إلى المدينة ونوعية المهاجرين المتوقعين وكيفية التخطيط لإيوائهم.
- معالجة ظاهرة تآثر الأراضي الزراعية الخصبة بالزحف العمراني نتيجة لمثل هذه التشوهات وبسبب تقادم المخططات التنظيمية وعدم تجديدها.
- إعادة الاعتبار للهوية الحضارية والمعمارية لدى عديد المحافظات والمدن نتيجة التوسع غير المدروس وبنتيجة عدم التوافق بين العمار التقليدي القديم والعمار الحديث.
- تطوير نظم شبكات الطرق واعتماد أساليب ونماذج تخطيطية حديثة لحساب المستقبل ومواكبتها للنمو السكاني المرتفع من جانب ولمتطلبات حركة المرور والتسويق للنهوض بالاقتصاد المحلي والوطني واحتمالات التلوث من جانب آخر.
- تطوير النظم المستخدمة لإدارة وجمع النفايات الصلبة بجوانبها المنزلية والصناعية.
- رسم سياسات إسكان واضحة على مستوى المحافظات مبنية على نماذج كمية لحساب الاحتياجات المستقبلية وبشكل يأخذ بالاعتبار نواحي السكن الجديد والتبديل والإصلاح وطبيعة القدرة الشرائية للمواطنين المحليين لتحسين الأوضاع السكنية وإمكانيات الاقتناء.
- الحد من انتشار ظواهر التدهور البيئي نتيجة لتلوث الهواء والمياه والتربة والذي جاء كنتيجة لما يلي:
 - عدم الالتزام بالمخططات العمرانية لتنظيم العلاقة بين التوسع الصناعي والسكني.
 - الزحف على الأراضي الزراعية وتدهور حالة التنوع البيئي.
 - الأساليب المستخدمة لإدارة وجمع النفايات.
 - عدم تنظيم وسائل النقل العام والخاص مما أدى إلى زيادة عدد الوسائط وتلوث الهواء في المدن.

الخلاصة:

يمتاز التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية بالخصوصية، وربما تعتبر الحالة الفلسطينية حالة فريدة ومتميزة في العالم، وترتبط هذه الخصوصية بالوضع السياسي ونظام الحكم الذي خضعت له الأراضي والمجتمع الفلسطيني منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر الميلادي، حيث كانت السلطة الحاكمة هي وراء تشكيل السلطات والهيئات المحلية وليس المجتمع المحلي نفسه، مما جعل سياسات وإجراءات التخطيط العمراني، خاصة على المستوى المحلي، مرتبطة بالسلطة المركزية الحاكمة، مما أدى إلى الحد من استقلالية تلك السلطات في إعداد المخططات العمرانية وتقديم الخدمات وتلبية احتياجات ورغبات المجتمع المحلي الفلسطيني.

ومن جهة تعود هذه الخصوصية إلى كون الحيز المكاني في فلسطين (الضفة الغربية والقدس، قطاع غزة، الأراضي المحتلة عام ١٩٤٨) وما يحتويه من موارد وإمكانيات يتنافس عليه دولتين أو سلطتين و شعبيين (الشعب الفلسطيني والشعب الإسرائيلي)، وكلاهما يقوم بالتخطيط والتنظيم لاستخدام هذا الحيز، على الرغم من الفرق في الإمكانيات والقدرات المتاحة لكل منهما. فمنذ الاحتلال الإسرائيلي في العام ١٩٦٧م للضفة الغربية وقطاع غزة، يمكن القول أن الإجراءات المتمثلة في مصادرة الأراضي وبناء المستعمرات وشق الطرق الالتفافية وأيضاً السياسات التخطيطية التي مورست قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤، والتي أعيد ممارستها كذلك بعد بدء انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠ من خلال مواصلة مصادرة الأراضي وبناء الجدار الفاصل ساهمت في فرض التحديات والمعوقات وجعل عملية التخطيط العمراني صعبة، خصوصاً في ظل محدودية الأراضي المتاحة للتطور والتوسع العمراني.

ولكن على الرغم من تلك التحديات والمعوقات، نستطيع القول بأنه ما زال بالإمكان مواجهتها، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والسياسات المتمثلة في تطوير نظام تخطيط عمراني تنموي شامل على المستويين الوطني والإقليمي من جهة، وإحداث تطوير مؤسسي واقتصادي واجتماعي ومكاني على المستوى المحلي من جهة أخرى.

وفي الختام إذا كان الهدف من التخطيط بشكل عام تحقيق التطور والازدهار والحياة الكريمة للسكان، فإن التخطيط بالنسبة للفلسطينيين يتجاوز ذلك كونه يعني إثبات الهوية والاستقلال والحق في الحياة على الأرض.

قائمة المراجع:

(١) المراجع العربية:

- إشتية، محمد؛ حباس، أسامة (٢٠٠٤)، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، رام الله.
- بركات، علي (١٩٩٨)، التخطيط العمراني في فلسطين بين التحديث وعشوائية البناء، ورقة عمل مقدمة في ندوة "التخطيط في فلسطين: معطيات ومعوقات وآفاق مستقبلية"، نظمها مركز التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
- الجرباوي، علي؛ عبد الهادي، رامي (١٩٩٠)، مخططات التنظيم الإسرائيلية: الأداة الكامنة لدمج الأراضي الفلسطينية المحتلة في إسرائيل، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢، ص. ٥٨-٢٢.
- الجرباوي، علي (١٩٩٦)، أي نوع من السلطة الفلسطينية نريد؟، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس.
- حلبي، أسامة (١٩٩٧)، تشريعات التنظيم والبناء في فلسطين، مركز الحقوق، جامعة بير زيت، بير زيت.
- وزارة الحكم المحلي (٢٠٠٣)، الحكم المحلي الفلسطيني في ثماني سنوات (١٩٩٤-٢٠٠٣)، منشورات وزارة الحكم المحلي، رام الله.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي (١٩٩٨)، المخطط الإقليمي لمحافظة الضفة الغربية، منشورات وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله.
- كون، أنتوني (١٩٩٥)، التنظيم الهيكلي الإسرائيلي للمدن في الضفة الغربية: القانون والبلدوزر في خدمة الاستيطان اليهودي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، رام الله.

- المملكة الأردنية الهاشمية (١٩٨٠)، قانون مؤقت رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، عمان.
- خمائسي، راسم (١٩٩٧)، مأسسة جهاز التخطيط في فلسطين، في إعادة اعمار فلسطين، مؤتمر الاعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين، تحرير أنطوان زحلان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص. ٢٧٣-٢٥٥.
- خمائسي، راسم (١٩٩٨)، التخطيط الحضري خلال ظرفية إنتقالية مشروطة في فلسطين، ورقة عمل مقدمة في ندوة "التخطيط في فلسطين: معطيات ومعوقات وأفاق مستقبلية"، نظمها مركز التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

(٢) المراجع بالإنجليزية:

- Abdulhadi, R. (1990), Land Use Planning in the Occupied Palestinian Territories, Journal of Palestine Studies, 76, 4, pp. 46-63.
- Benvinisti, M. and Khayat, S. (1988), The West Bank and Gaza Atlas, Jerusalem Post, Jerusalem.
- Coon, A. (1992), Town Planning Under Military Occupation, Dartmouth Publications, England.
- Khamaisi, R. (1989), Israeli Planning and House Demolishing Policy in the West Bank, PASSIA Publications, Jerusalem.
- Mahrouk, A.R. (1995), "Physical Planning System and the Physical Spatial Structure of Human Settlements: The Case of Palestine from the late 19th Century to 1994", Unpublished Ph.D. Thesis, Mackintosh School of Architecture, Glasgow, England.