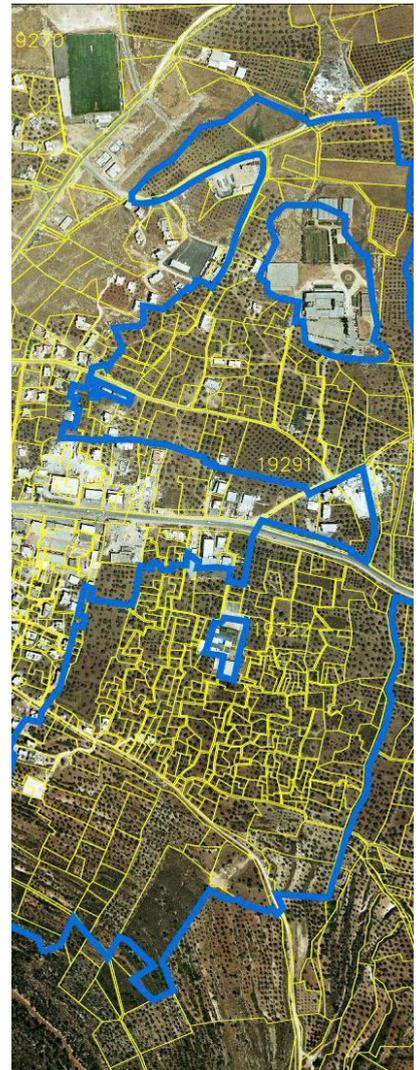
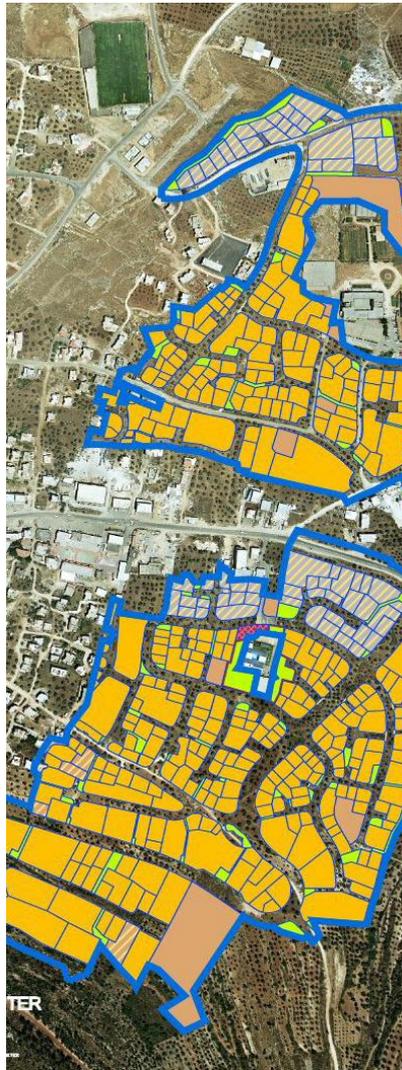


إجاز العدل التخطيطي بواسطة تطبيق جهاز إعادة التوحيد والافراز في البلدات العربية | البروفيسور راسم خمائسي



إنجاز العدل التّخطيطيّ بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد
والإفراز في البلدات العربية

**Obtaining [Spatial] Planning Justice through a
Reparcelling Mechanism (Unification and Distribution)
in Arab Localities**

بروفيسور راسم خمائسي

Prof. Rassem Khamaisi

آب 2018

إنجاز العدل التّخطيطيّ بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في
البلدات العربيّة

**Obtaining [Spatial] Planning Justice through a
Reparcelling Mechanism (Unification and Distribution)
in Arab Localities**

بروفيسور راسم خمائسي

Prof. Rassem Khamaisi

المشاركون في الدراسة كمساعدي بحث: السيد نصر خير، السيد مصطفى
خليلة، السيدة غنيفة حاج أبو غنيمة، السيدة راكفيت روزنتال، السيدة تمام خمائسي

© جميع الحقوق محفوظة لصندوق فريدريك ابرت في إسرائيل والمركز اليهودي
العربي، جامعة حيفا. ممنوع الطباعة بدون تلقّي مصادقة خطية من أصحاب حقوق
هذا الكتاب، ممنوع إعادة إعداده من جديد أو استعماله بأيّ طريقة من الطرق سواء
كانت إلكترونية، ميكانيكية، أو بوسائل أخرى معروفة اليوم أو ستبتكر مستقبلاً، يشمل
تصوير أو تسجيل أو أيّ نوع من نطاقات المعلومات.

الرقم المعياري الدولي للكتاب **ISBN: 978-965-92634-3-1**

الآراء التي يتضمّنها هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن آراء صندوق فريدريك ابرت.
الاستعمال التجاري لمنشورات صندوق فريدريك ابرت بدون الحصول على إذن خطّي
صريح من ادارة الصندوق هو أمر محظور تمامًا.

The views expressed in this publication are not necessarily
those of the Friedrich–Ebert–Stiftung. The commercial use of
media published by FES without its written permission is strictly
forbidden.

ملاحظة: الخرائط على الغلاف تعرض استعمال مخطّط إعادة التّوحيد والإفراز في الحيّ
الشرقي في سخنين، إعداد المهندس ديسمونت كيلن.

إهداء

لذكرى والديّ المرحومين، نزهة ومحبي الدين خمائسي، اللذين
رَبَّياني وعلماني أن احترم وأحب الإنسان والأرض والقرية، ولكلّ
المواطنين العرب الفلسطينيين الذين أتمنى أن يعزّزوا انتماءهم
لتطوير بلداتهم وحيزهم العام، ويطوروا ثقافته التخطيطي لديهم،
ويحقّقوا العدل التخطيطي لهم وبينهم.

جدول محتويات

3.....	إهداء
4.....	جدول محتويات
11.....	كلمة شكر
12.....	موجز البحث
20.....	توطئة
31.....	1.0 إطار نظريّ معرفي
32.....	1.1 مصطلح العدل في الأديان التي تصمّم الوعي والعادات
33.....	1.2 العدل كما يراه المفكّرون
39.....	1.3 أنواع العدل المنتشرة
41.....	1.4 العدل: القيمة، العمليّة، المنتج
44.....	1.5 العدل والتنقل بين حيّز الإمكانات
46.....	1.6 العدل المطلق والنسبيّ
48.....	1.7 العدل التّخطيطيّ
51.....	1.8 الدولة الديمقراطيّة، العدل التّخطيطيّ
53.....	1.9 العدل، الاستدامة والعلاقة بينهما
56.....	1.10 المقايضة والتعويض لتحقيق العدل التّخطيطيّ
58.....	1.11 صراعات حول تحقيق العدل التّخطيطيّ
61.....	1.12 بين التّخطيط، الملكيّة وفرض الصّرائب على الأرض
64.....	1.13 العدل وقضيّة الأرض في المجتمع العربي
68.....	1.14 العدل والتّخطيط في المجتمع العربي

- 1.15 العدل التّخطيطي والجنوسة 70
- 1.16 استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز لتحقيق العدل التّخطيطي 72
- 2.0 بنية ومنهجية الدراسة 76
- 2.1 فكرة الدّراسة 77
- 2.2 منهجيات الدّراسة والعينة 78
- 2.3 طاقم البحث 79
- 3.0 تطور التخطيط الحيزي في البلدان العربية 81
- 3.1 بداية التّخطيط في البلدان العربية 81
- 3.2 مراحل تطوّر المخطّطات في البلدان العربية 84
- 4.0 إشكالية التخطيط في البلدان العربية وأهميته للعدل التّخطيطي 104
- 4.1 نظام الأراضي في البلدان العربية 105
- 4.2 تقليص مساحة الأرض في السّلطات المحليّة العربيّة وتأثيره على الإجحاف 111
- 4.3 انعكاسات الملكيّة على الأرض على إشكاليّة التّخطيط 118
- 4.3.1 المشاكل التي تعترض تخطيط البلدة 119
- 4.3.2 المشاكل الرئيسيّة القائمة في التّخطيط الفيزيائي 120
- 4.3.3 العوامل الرئيسيّة التي تؤثر على استغلال الأرض لدى العرب 123
- 3.4.4 زيادة الأراضي القابلة للاستغلال - الحلول والأدوات المقترحة 130
1. ترتيب الحقوق وتسجيل الأرض في السّجل العقاري 131
2. إعداد خرائط تقسيم 132
3. استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز 132

4. دفع مبلغ مالي مقابل مصادرة الأرض / دفع تعويضات مقابل مصادرة الأرض 134
5. تبادل الأراضي 135
6. شراء أرض للصالح العام 136
7. تحديد الشروط في نظام المخطط التفصيلي لتأمين الأراضي والمباني العامة 136
8. إعطاء محفزات لممارسة حقوق قائمة 137
9. تحديد مدة زمنية معينة لممارسة الحقوق 138
10. تسويق أراضي الدولة - سلطة أراضي إسرائيل في الحد الأقصى من شروط الاستغلال 138
11. إقامة صندوق لشراء أراضي للصالح العام عن طريق جباية الضرائب/الرسوم 139
12. ادراج أراضي جديدة في نطاق تخطيط ونفوذ القرى والمدن العربية ... 140
- 4.3.5 عدم الاعتراف بالخصوصية يؤدي إلى حدوث إجحاف تخطيطي 141
- 5.0 تخطيط بمواصفات قروية بالمقارنة مع مواصفات مدنية جزئية 145
- 5.1 تكون قالب النسيج البلدي 145
- 5.2 إطار نموذج توجيهي لتحقيق العدل التخطيطي في تخطيط الحي 150
- 5.3 قيم التخطيط، الإنتاج والتنظيم الحيزي لحي جديد 152
- 5.4 مسائل للنقاش في تخطيط الأحياء الجديدة 158
- 6.0 إعادة التوحيد والإفراز ، آلية لقيادة العدل التخطيطي 162
- 6.1 فكرة جهاز إعادة التوحيد والإفراز 163
- 6.2 إعادة التوحيد والإفراز بمنظور شامل 166
- 6.3 رصد أراضي عامة بواسطة إعادة التوحيد والإفراز 169

- 6.4 الصلة بين جهاز إعادة التوحيد والإفراز والأحكام القضائية في موضوع
مصادرة الأرض.....174
- 6.5 الجهات المعنية المتداخلة في إتمام مهمة إعادة التوحيد والإفراز178
- 6.6 الدافع لإنجاز إعادة التوحيد والإفراز180
- 6.7 المعارضة المركبة لجهاز إعادة التوحيد والإفراز184
- 6.8 تشجيع تصديق "مخطّط لأغراض التسجيل" مع ترتيب التملك منذ مرحلة
الإيداع.....192
- 6.9 وظيفة المخمّن في عملية إعادة التوحيد والإفراز ، بين المنشود والموجود
194.....
- 6.10 تخصيص "قسائم" المقايضة في المشاع198
- 6.11 قضية الميراث حسب الانتماء الجندي وانعكاساتها على إعادة التوحيد
والإفراز199
- 6.12 تحويل أراضٍ خاصّة للصالح العامّ في جهاز إعادة التوحيد والإفراز :
بين المصادرة والتّحسين202
- 6.13 إدراج جزء من القسيمة في جهاز إعادة التوحيد والإفراز208
- 6.14 التّخمين المنحاز للمجتمع.....210
- 6.15 المواقف في موضوع استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز215
- 7.0 فرض الضّرائب بصورة عادلة على منتجات إعادة التوحيد والإفراز222
- 7.1 فكرة/منطق فرض الضّريبة في تحقيق العدل بشكل عامّ وخلال استعمال
جهاز إعادة التوحيد والإفراز بشكل خاصّ223
- 7.2 تعدّد أصحاب الأرض يتسبّب في حدوث نزاعات حول دفع الضّرائب
226.....
- 7.3 العوائق أمام التّفنيد جهاز إعادة التوحيد والإفراز228
- 7.4 أنواع مخطّطات إعادة التوحيد والإفراز والصلة مع الضّريبة229

230.....	7.5 فرض ضريبة على إجراء إعادة التوحيد والإفراز
234.....	7.6 تنفيذ إعادة التوحيد والإفراز
256.....	8.0 تلخيص وتوصيات
274.....	المصادر
284.....	Abstract

قائمة اشكال

55.....	شكل 1: الرابط بين مركبات العدل (اجتماعي، توزيعي، إجرائي، بنيوي وفردى) وبين العدل التخطيطي تمهيداً لتحقيق الاستدامة والمناعة الاجتماعية والحيزية
60.....	شكل 2: مثلث التخطيط العادل والمستدام
62.....	شكل 3: العلاقة بين التخطيط، الملكية وفرض الضرائب تمهيداً لتحقيق العدل التخطيطي والاجتماعي
86.....	شكل 4: مخطط هيكلي إقليمي (جليلي) انتدابي للواء الجليل RP/50/42
87.....	شكل 5: المخطط الهيكلي المحلي لتحديد نطاق مجال البناء رقم ج/429 لكفر كنا تصديق عام 1961
89.....	شكل 6: المخطط الهيكلي المحلي لبلدة كفر كنا رقم ج/1231 تصديق عام 1979
92.....	شكل 7: المخطط الهيكلي لبلدة كفر كنا ج/8588 تصديق عام 1999
94.....	شكل 8: المخطط الرئيسي لبلدة كفر كنا، 2003

- شكل 9: المخطط الهيكلية الشمولي لبلدة كفر كنا، في مرحلة الإعداد والتصديق
 2017..... 95
- شكل 10: المخطط الهيكلية الشامل لبلدة إكسال رقم ج/16578..... 96
- شكل 11: مثال لتنفيذ تخطيط تفصيلي موزع لقسم بين بلدي كفر كنا والمشهد. 97
- شكل 12: حالة تشجيع المخططات الهيكلية في البلدات العربية حسب دائرة التنظيم
 في عام 2016 100
- شكل 13: مراحل رئيسية في عملية تنفيذ تسوية الأراضي، الانتقال من نظام زراعي
 تقليدي يحتوي على الكثير من أراضي المشاع، إلى نظام عصري يعطي كل قطعة
 أرض "بطاقة هوية محددة" 108
- شكل 14: مخطط نطاق أراضي قرية كفر كنا بعد التسوية التي تعرض نموذج تقسيم
 الأرض في الفترة الانتدابية حسب أحواض وقطع. 110
- شكل 15: توزع مناطق النفوذ وتقسيم الحيز بين السلطات المحلية، حسب حدود
 مناطق النفوذ 117
- شكل 16: نبع الماء ومسقى الماشية، عرسان قرب النبع، حيز كروم رمان، مبان
 دينية، وتوزع البناء على المنحدر الذي صمم مشهد قرية كفر كنا 146
- شكل 17: ترجمة القيم والصفات التي تؤدي لتطوير فيزيائي للأحياء حسب العدل
 التخطيطي 155
- شكل 18: بنية مركبات إطار النموذج التخطيطي المرشح الذي يترجم القيم والصفات
 إلى شبكة فيزيائية تراعي المبني الطبقي الاجتماعي الجماهيري والتركيب الهرمي
 للحوي وطيف أنواع الحيز التي تتراوح بين العام والخاص 156

- شكل 19: فوق مخطّط محليّ بدون توحيد وإفراز في حيّ دير العمود والمنطار في القدس الشرقيّة. تحت مخطّط يشمل إعادة التّوحيد والإفراز بمبادرة السّكان لتنظيم الملكيةّ وتحويل أراضي خاصّة للصّالح العامّ. مخطّط في مراحل التّصديق عليه . 165
- شكل 20: الجهات ذات الصّلة بعملية استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.... 180
- شكل 21: شكل انسيابي للمراحل الرئيسيّة في إجراء إعداد جهاز إعادة التّوحيد والإفراز حتّى تسجيل "مخطّط لأغراض التّسجيل" 188
- شكل 22: مخطط مطبق به جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في عرابية 238
- شكل 23: تنفيذ جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في دير حنا 241
- جدول 24: نشر يدمج بين حقوق تخطيط للإيداع وبين منح حقوق تملك تتمّ حيازتها على أساس إنجاز تخطيط يدمج جهاز إعادة التّوحيد والإفراز داخل مخطّط تفصيليّ موجود في مرحلة الإيداع تمهيدًا لتحقيق العدل بين أصحاب الأرض واختصار الإجراءات وتسريع استصدار رخص بناء على أرض مخطّطة..... 267

كلمة شكر

المركز اليهودي العربي في جامعة حيفا يبارك صدور هذه الدراسة ويعرب عن شكره للطاقم الذي عكف على إجرائها ولجميع المقابِلين الذين وافقوا على المشاركة في لقاءات مع الباحثين والإسهام بالمعرفة الموجودة لديهم ومحاولة الحثّ على العدل التّخطيطي في تخطيط وتطوير البلدات العربية. كما نرغب في تقديم الشكر للسيدة شونميت كرين على تحرير المواد بالعبرية، للسيدة آمال عباس خليلية على إدارة شؤون الدراسة في المركز. كما نقدّم الشكر الخاصّ للسيدة يهوديت ستلمخ من صندوق فريدرك ابرت على التشجيع والملاحظات المفيدة لتشجيع الدراسة وللصندوق على تقديم التمويل لإجرائها. نأمل أن تساهم هذه الدراسة في إلقاء الصّوء على هذا الموضوع الهامّ فيما يتعلّق بتطوير البلدات العربية وتضع بنية تحتية معرفية للتّخطيط والتطوير المعتمد على العدل والنزاهة. تعرض الدراسة صندوق أدوات لصنّاع السياسة ولباحثي ومطوّري البلدة العربية، ومن ضمن ذلك لبلدات ممّا قد يساهم في تبصّرات لتطبيق التوصيات.

بروفيسور راسم خماسي

رئيس المركز سابقاً

موجز البحث

تقف قضايا المساواة، العدل التّخطيطي والعدل التّوزيقي في صُلب النقاش الجماهيريّ في إسرائيل، خاصّة لدى السّكان العرب ومؤسسات الدولة والسّكان اليهود. تفسح هذه الدراسة المجال لاستيضاح العدل على مختلف الأصعدة؛ بين مؤسسات الدولة والبلدات العربيّة في إسرائيل؛ بين السلطات المحليّة والسّكان، وبين السّكان مُلاك الأراضي وأنفسهم، بما في ذلك العدل مع النساء اللواتي يجري حاليًّا إقصاؤهنّ من الخطاب ومن الجانب العمليّ في التّخطيط والملكيّة في البلدات العربيّة.

العدل هو قيمة عليا مشتركة للأفراد والمجتمعات، وكذلك الطموح إلى تحقيقه وتطبيقه لضمان المساواة، النزاهة والاستقرار. لمثّل العدل أوجه متعدّدة تتعلّق بالعدل الاجتماعيّ، العدل التّوزيقيّ، العدل الانتقاليّ، العدل المعافيّ، العدل الحيزي، العدل البيئيّ، العدل التّخطيطيّ، ونضيف إلى كلّ هذا العدل النسبيّ. المقصود بالعدل النسبيّ هو خلق حالة تشعر فيها الأطراف المشاركة والمعنيّة بالرضا عن النظام الذي جُسد في المكان الذي افترق إلى العدل في الماضي.

الأساس المعرفيّ القائم الذي يتعلّق بالعدل الحيزي، الاجتماعيّ والتّوزيقيّ في التّخطيط، وضمان توفير العلاقة النسبيّة بواسطة تطبيق آليّة إعادة التوحيد، والإفراز وإعادة توزيع الأراضي المخططة لتأمين خلق توازنًا عادلًا، منصفًا وسليماً، يتحرّك في ثلاث دوائر: الدائرة التّخطيطيّة، دائرة الملكيّة ودائرة الضّرائب. تُخصّص هذه الدوائر على مستوى الفرد، وعلى مستوى البلدات العربيّة، وعلى تأثيرها في مجمل الجمهور. إنّ هذه المستويات الثلاثة ضروريّة لضمان العدل التّخطيطيّ النسبيّ الذي يشمل الحسم في موضوع حجم الاقتطاعات من أصحاب الأرض لتخصيصها ولاستخدامها لأغراض منفعة الجمهور، خلق عدل وتوازنات بين أصحاب الأرض رجالاً ونساءً، مراعاة القيم الماديّة وفائدة الجمهور خلال التّخطيط الحيزي الذي يشمل منح

الحق في التّخطيط وحقوق تخطيط على خلفيّة حفظ وتأمين الحقّ في الملكية. يؤدّي منح الحقوق في التّخطيط إلى تحسين الأرض المملوكة بملكيّة خاصّة ممّا يلزم أصحابها بإشراك الجمهور في المنافع والأرباح التي هي نتيجة مباشرة لتحسين الأرض وتقاسم هذه الأرباح معه. إعادة التّوحيد والإفراز المجدّد (reparcellation) العادلان هُما جُزءٌ من سيرورة إعادة ملاءمة الأرض وتأهيلها (Land Re-adjustment) لجعلها متاحة للتطوير والاستغلال.

تتناول هذه الدراسة وضع الأساس النظريّ لآلية العدل بناء على نظريّة رولس التي تُعتبَر الرائدة في هذا المجال. يجري النقاش حول هذه النظريّة من خلال عرض جوانب مختلفة منها وانتقادها أيضًا. عرّفت الدراسة العدل النسبيّ كانعكاس للعدل الاجتماعيّ والتّوزيعيّ والتّخطيطيّ. يُعتبَر العدل النسبيّ في التّخطيط معقدًا أيضًا، لكنّ وجوده مُمكن إذا تمّ تفعيل آليات تحويل وتعويض ملائمة، والتي تشكّل عُنصرًا مركزيًا في تحقيق العدل التّخطيطيّ، بما في ذلك عند استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز/ والتوزيع المجدّد، والذي يشكّل آلية هامة جدًّا للنهوض بالتّخطيط التفصيليّ وإنجازه. إن تخطيط وتطوير البلدات العربيّة يواجهان الكثير من التّحديات. على رأس هذه التّحديات، إعادة ملاءمة الأرض الصّوريّة لتنفيذ التطوير وضمان تخصيص متساوٍ لأراضٍ للأغراض المنفعة العامّة.

تعاملت الدراسة مع وصف إجراء تطوّر التّخطيط الهيكلّي في البلدات العربيّة على خلفيّة نموّ التّخطيط في البلاد منذ عهد الانتداب وحتىّ اليوم. تتبعت الدراسة التّحوّلات في المفهوم والتّطبيق التّخطيطيّ من خلال تقديم أمثلة على التّخطيط الهيكلّي. بموازاة ذلك، تناولت الدراسة تطوّر نظام الأراضي منذ الفترة العثمانيّة مرورًا بفترة الانتداب وحتىّ الفترة الحاليّة من منظور تسوية الأراضي، ومسارات توزيع الأراضي، التي تضع البنية التصاعديّة للتّخطيط الفيزيائيّ، وتدعم العدل التّخطيطيّ وتطوير الحيّز الفيزيائيّ للبلدة. تتعامل هذه الدراسة

بشكل ناقد مع الإشكالية، التعقيدات والعوائق التي تواجه تخطيط وتطوير البلديات العربية، من وجهات نظر مختلفة. على خلفية هذا النقد، بُذل جهد لتقديم مفهوم تخطيطي مختلف للبلدة العربية، مفهوم يؤدي إلى إنجاز قدر أكبر من العدل والنزاهة على ضوء التحوّلات والتوجّهات التي تمرّ بها البلديات العربية، في الوقت الحالي وفي المستقبل القريب أيضًا. لتحقيق أكبر قدر من العدل التّخطيطي والحيزي في البلديات العربية، تقترح الدراسة صندوق أدوات يتعلّق بثلاثة أبعاد لإدارة الحيز: البعد التّخطيطي، البعد الإداري المتعلّق بالصرائب، تسجيل وتحديد مناطق نفوذ السلطات المحليّة، والبعد الذي يحدّد نظام الملكية الخاصّة والعامّة.

بالنسبة للسؤال كيف يمكن النهوض بتسوية تسجيل الأراضي التي تُلزم التعامل مع سلسلة إجراءات رسميّة للأرض ووضع اليد غير الرسميّ عليها، قدّمت اقتراحات عمليّة تشمل الأبعاد التالية: الاجتماعيّ، القانونيّ، والضريبيّ التي تهدف إلى اختصار الإجراءات. وقفت الدراسة على التوتّرات التي ثارت بسبب الفجوة بين قوانين الدولة العصريّة والشرائع الدينيّة والعادات والتقاليد في سياق إدارة الأراضي، تقسيمها، تسجيلها للبنين والبنات وتخطيطها. حدّدت الدراسة التحدّيات التي تواجه تخطيط البلديات العربية استعدادًا لتطورها بصيغة مدينية عصريّة، خاصتا في مرحلة التحوّلات للمدينة الانتقاليّة. في هذا السياق، اقترحت الدراسة إطارًا موجّهًا لتخطيط أحياء جديدة يعتمد على نموذج شامل تركيبي (مودولاريّ Modularly) متعدد المركبات والمستويات، في مركزه فكرة اجتماعيّة، مجتمعيّة وقيميّة يهدف التّخطيط الطبيعيّ إلى خدمتها. هذا النموذج والفكرة يختلفان عن الإطار القائم والذي بحسبه يتمّ أولاً التّخطيط الفيزيائي، وعلى المجتمع أن يلائم نفسه لمضامينه وتعليماته. تفحص الدراسة طرقًا، أدوات وآليات يمكن إنجازها في التّخطيط الحيزي، لدعمه وإنجازه في المجتمع العربيّ مع تحقيق العدل التّوزيعيّ الحيزي والاجتماعي، العدل بين الأجيال، العدل الانتقاليّ والتاريخيّة بين سگان البلديات، الموازنة بين الجديد والقديم

وتلبية احتياجات المجتمعات المتنوعة التي ترى في تحويل أراضي لأغراض منفعة الجمهور (شوارع، أراضٍ للمباني العامة وللأراضي العامة المفتوحة) محفزاً لتطوير البلديات. سيُسهمُ هذا التخصيص في توفير حلّ تخطيطي متنوع من حيث الانتشار، كبر الأرض والهدف للبلديات التي تمرّ بسيرة تمدن سريعة مشروطة.

حدّدت الدراسة التناقض، المعضلة والتصادم بين التخطيط وملكيّة الأراضي القائمة اليوم في البلديات العربيّة، باختلاف المالكين، أشكال التقسيم، التقسيم الثانوي للأرض غير المسجّل، شحّة أراضي التطوير في البلديات العربيّة وظهور طبقة معدومي/ غير مالكي الأراضي في هذا التخطيط. وقع هذا التصادم على خلفيّة عوامل خارجيّة، تتعلّق بتقليص حيّز الأرض المتوفّر لتطوير البلديات العربيّة، وعوامل داخلية تتعلّق بشكل توزيع أراضي البلديات العربيّة. لتسوية هذا التصادم، تعرض الدراسة نقاشاً واسعاً حول إمكانيّة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، بصفته آليّة يمكنها الإسهام في تحقيق العدل في التخطيط والتوزيع بين المستفيدين، إذا ما استخدمت بشكل نزيه وصحيح.

من خلال هذه الآليّة يمكن خلق أراضٍ لأغراض الجمهور والتي تديرها السلطات المحليّة، وإعادة توزيع العبء بين المالكين الذين يُحسّنون أراضيهم ويحصلون على حقوق تخطيط مقابل حقوق الملكيّة فيها بعد فقدوا جزء من حقوق الملكية لصالح حقوق التخطيط الممنوحة بموجب مخطط هيكلية مصدق.

فحصت الدراسة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في ثلاث دوائر رئيسيّة: حماية حقوق الملكيّة واحترامها، تنفيذ تخطيط عادل ومُستدام، والحرص العادل على استعمال آليات التحويل والتعويض التي تتيح إنجاز عدل تخطيطي نسبي وتوزيعي، بما في ذلك تحويل مساحات من الأراضي ومنح حقوق التخطيط.

جرى في هذا الإطار فحص إمكانية إنجاز آلية التوحيد، الإفراز والتوزيع من ثلاث وجهات نظر: تخطيطية، تخمينية وضريبية.

وضعت الدراسة أساساً لأفكار من شأنها إحداث تغيير جوهري في إنجاز هذه الجهاز وتعزيز الثقة به واستعماله. يخلق إنجاز الجهاز بنية تحتية تتسم بالمساواة الشفافة لكل الجمهور، وخاصة أصحاب الأرض الذين يستفيدون من حقوق التخطيط، ويطلب منهم الاقتناع من حقوق الملكية لصالح الجمهور في حيز الحي والبلدة. بالإضافة إلى ذلك، تكوين معيار ضريبي مبني على المساواة عند تسجيل الأرض، يقلص التعقيد ويقلل من تكاليف تسجيل الأراضي. عندما يصبح المالك الحقيقي/ المتصرف هو المالك المسجل حسب القانون يتسنى استصدار ترخيص للبناء ورهن الأرض وكذلك عقد صفقات حول الأراضي من دون ضغط اجتماعي من جانب الشركاء فيها. لاستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز ذي التأثير المباشر على خلق العدل في التوزيع، تقترح الدراسة أدوات لتقليص الجهل المنتشر في أوساط الجمهور في موضوع التخطيط من خلال إطلاع وإشراك الجمهور وزيادة تطبيق منهجية التخطيط المشارك أو التشاركي، زيادة وعيه لإجراءات التخطيط، التطوير، تسجيل الأراضي، إضافة إلى التطبيق والصيانة على مستوى لجنة الحي، السلطة المحلية ومؤسسات التخطيط.

اتخذت الدراسة منحىً بموجبه لا تُعرض استنتاجات الدراسة في نهاية المقال، بل في سرد الفصول بعد تحليل وعرض نقديين. بما أنّ هذه الدراسة، هي دراسة سياسات تهدف إلى تحقيق أهداف عملية تخلق بنية تحتية معرفية للنهوض بالعدل التخطيطي، وبما أنّ طاقم البحث يتألف من مهنيين في مجالات التخطيط، التخمين والضرائب، فقد تقرر عرض توصيات في إطار المواضيع المختلفة التي تناولتها الدراسة. يعرض الفصل الأخير إجمالاً وتوصيات تتعلق بالسياسات وأدوات من شأنها أن تحدّ من التباين والفجوات بين النساء والرجال، من خلال إبراز حقوق ملكية النساء كورثات للأراضي

عند نيلهنّ حقوقاً متساوية في حصّتهنّ النسبيّة من الأرض، أو أنّهنّ يتمتّعنّ بالحقّ في الميراث حسب القانون والشرائع الدينيّة. إبراز الحقوق هذا والاعتراف بها يمنح النساء قوّة للإصرار على حقوقهنّ وعدم التنازل عنها. إن استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، بما في ذلك جداول الموازنة بشأن أرض معيّنة، أو التحويل إلى قيمة ماليّة بدل تخصيص مساحة أرض، يخفّف، بل قد يحوّل الفوارق بين أصحاب الأرض وأصحاب القوّة الذين يسعون إلى الفوز بالمزيد من حقوق التّخطيط والسيطرة على الأراضي، وإبعاد اقتطاع الأراضي لصالح الجمهور عنهم، بما في ذلك نقل الشوارع إلى أراضي الجيران، مما يحدث اعتداءات وعنّف بين المالكين والجيران.

تتألّف الدراسة من ثمانية فصول؛ يعرض الفصل الأوّل الأساس النظريّ لمفهوم العدل الذي يتمّ فحصه من جوانب مختلفة، مع محاولة التجديد في المصطلحات والمضامين أيضاً. يعرض الفصل الثاني منظومة البحث. أمّا الفصل الثالث فيورد تفصيلاً لتطوّر المخطّطات الهيكلية في البلدان العربيّة بكلّ التحوّلات التي مرّت بها حتّى الوقت الراهن. هذه المخطّطات تشكل البنية التي تسعى الدراسة تناولها لدراسة مسائل العدل التّخطيطي واستعمال آليّة التّوحيد والإفراز وإعادة التوزيع. تتناول الفصل الرابع عرضاً إجمالياً لتطوّر نظام الأراضي في البلدان العربيّة وتأثيره. في هذا الفصل تمّ رصد صندوق أدوات للتعامل مع النهوض بالتّخطيط في البلدان العربيّة ومع الربط بين سياسة التّخطيط وإدارة الحيز من خلال الإصلاح في مجالات قانونيّة أيضاً، لتسوية قضية الأراضي. يتطرّق الفصل الخامس إلى مسائل دقيقة في التّخطيط في البلدان العربيّة بهدف تحقيق العدل التّصحيحيّ من خلال إطار لنموذج موجّه يعكس البنية التصاعديّة القيميّة. يجب الدفع باتجاه تخطيط عادل لأحياء جديدة في البلدان العربيّة يراعي مركّبات في المجتمع المحليّ، في المجتمع عامّة وفي مجال الملكيّة. يتناول الفصل السادس الإدراك النظريّ والعمليّ الواسع لجهاز إعادة التّوحيد والإفراز، طرق تطبيقه، إضافة إلى كميّة إجراء

التخمينات العادلة في التحويل والتعويض. ركّز الفصل السابع على الجوانب الصّريبيّة نتيجة لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. أمّا الفصل الثامن، وهو فصل الإجمال، فإنّه يعرض تبصّرات، استنتاجات، فوائد وتوصيات لصياغة السياسات في هذا المجال.

تعتبر هذه الدراسة رائدة في مجالها وتوجّهها. تناولت دراسات مختلفة مسألة إعادة التّوحيد والإفراز من الجانب القانوني المتعلّق بالملكيّة، أضف إلى أنّ هذه الدراسات سلّطت الصّوء على ما يحدث في البلديات اليهوديّة. تقدّم هذه الدراسة تجديدًا على المستوى النظري والتطبيقي، من حيث إنّها تتناول مسألة تحقيق العدل النسبي من خلال آليّة التحويل، وتدمج بين مركّبات التّخطيط، الملكيّة، التحسين والضرائب، هذا من ناحية أولى. ومن ناحية ثانية، تتناول الدراسة بالأساس ما يحدث في البلديات العربيّة. بالإضافة إلى ذلك، تقدّم الدراسة صندوق أدوات لوسائل السياسات للنهوض بالتّخطيط وتطوير البلديات العربيّة وإنجاز قدر أكبر من العدل التّوزيقي تجاهها وداخلها.

لتطبيق صندوق الأدوات والتوصيات المقترحة في الدراسة لتحقيق العدل التّخطيطي الذي يشكّل جزءًا من العدل التّوزيقي والعدل الاجتماعي، هناك حاجة إلى تطوير استعداد واعداد السلطات المحليّة، مؤسّسات التّخطيط، الضّرائب وتسجيل الأراضي. يواجه تخطيط وتطوير البلديات العربيّة اليوم تحدّيًا جدّيًا بعد دعم وتصديق مخطّطات هيكلية شموليّة. بالرغم من أهمّيّتها، إلّا أنّ التصديق على مثل هذه المخطّطات لا يكفي لحلّ مشكلة استصدار تراخيص البناء والنهوض بتطوير البلديات العربيّة. لذلك يُقترح العمل فورًا وبموازاة ذلك، دعم تخطيط تفصيلي يعتمد على استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز والتوزيع النزيه والحساس، ثقافيًا واجتماعيًا يراعي سياق وخصوصيّة البلديات العربيّة. ينبغي تشكيل طاقم أو لجنة وزارية بإشراك ممثلين عرب، للتعامل مع اقتراحات الإصلاح في التّخمين، الضّرائب، ومعالجة تسجيل الأراضي بموازاة وبعد استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، لأنّ الطّريق ما

زالت طويّلة للوصول إلى العدل، لكنّ هذه الدراسة من شأنها أن تبدأ نقاشًا
عامًا حول الموضوع، استعدادًا للتخطيط والتطوير المستدام في البلدان العربيّة
على أعتاب العقدين القادمين.

توطئة

ما زال النموذج التّخطيطي السائد في إسرائيل مركزيًا/تركيزيًا رغم إصلاح تفويض وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات الحاصل اليوم بنجاح محدود وتفاضلي (اليميلخ- ملكا، 2016). يركّز هذا النموذج على الأبعاد الفيزيائية وبصورة أقل على البعد التملكي. وكان الافتراض الذي تمّ تبنيه بعد انتهاء عهد الانتداب البريطاني على البلاد أن التّخطيط هو مصلحة عامة مفضلة وتتغلب على المصلحة الخاصة ومن ضمن ذلك المصلحة التملكية (Davoudi and Strange، 2008؛ McKay and Murray، 2017). فقد جرى التّخطيط في تلك الأيام في ظلّ حكم عسكري واستعماري بريطانيّ قام بالتركيز في الدرجة الأولى على الأمن وضمان النظام العامّ (Khamaisi، 1997). وقد تمّ تطوير هذا النموذج التّخطيطي في سياق مجتمع حضريّ يرى أن المصلحة العامة أهمّ من المصلحة الخاصة ومن المفروض الانخراط فيها وهي ممثلة من قبل الحكومة التي تفرض نظامًا مركزيًا/تركيزيًا وتطبّق تعليماتها على المستويات الإدارية الأقل: المستوى المتوسّط اللوائي/الإقليمي والمستوى المحليّ المدني/القروي. وقد تطوّر هذا النموذج بعد الثورة الصناعية التي ساهمت في حصول الثورة المدينيّة (لو يون، 2014). وقد أنشأت هذه الثورات عملية غربية عصرية في قطاع التّخطيط المركزيّ التركيزيّ تعتمد من حيث الجوهر على التدخّل المدروس للجمهور/ للحكومة/ للبلديّة في تحديد نوع وطابع وحجم التطوير المسموح على الأرض. تصميم الحيّز يودع بأيدي مخطّطين فيزيائيّين لزيادة نجاعة استعمال الأرض والحفاظ على المصالح العامة التي تتولّى مؤسسات الدولة مسؤوليتها. في هذه العمليّة، تفرض هذه المؤسسات على أصحاب الأرض تقبّل القرارات التّخطيطيّة التنازليّة عبر تدخّل فظّ على الاراضي بالملكيّة الخاصّة.

على أساس هذا النموذج تمّ تطوير رؤى تخطيطيّة فيزيائيّة بالأساس ونشأت نماذج تخطيطيّة تمّ التعبير عنها في نماذج مخطّطات هيكلية تفصيليّة لبعض

المدن والقرى في البلاد، أي أنها، من جهة، أتاحت التطوير من خلال منح حقوق تخطيطية تُمنح حسب مخططات رسمية تعتمد على مؤسسات التخطيط الرسمية. ومن جهة أخرى، فرضت في المقابل قيوداً على التطوير من حيث التقسيم والحجم والطابع ونوع التطوير المسموح. يكمن هنا الضرر التفاضلي بالبلدات المختلفة وبين أصحاب الأرض في البلدة مما تسبب في الإجحاف الواضح ببعض البلدات على أساس الانتماء الإثني القومي وبين أصحاب الأرض الخاصة مقابل الدولة التي تُعتبر صاحبة الأرض الرئيسية في إسرائيل. على خلفية هذه الحالة يُطرح سؤال جوهري بل وإخلاقي أيضاً: هل التدخل التخطيطي عادل وديمقراطي، وما هي ماهية هذا العدل في الإجراء والنشاط التخطيطي؟

منح النموذج التخطيطي حقوقاً تخطيطية على حقوق الملكية على الأرض التي منحت تحت نظام الأراضي العثماني الذي منح حقوق تسجيل الأرض للمتصرفين بها، لحائزيها ولمالكيها. وبعده فرض الانتداب البريطاني نموذجاً استعماريّاً في تسجيل وترتيب الأرض دُمج في نظام الأراضي العثماني مع بعض التعديلات المتفرقة من خلال أوامر قانونية لتسجيل وتنظيم الأراضي (جافيش، 1990؛ زاندرج، 2007). خلق تسجيل وترتيب الأرض خارطة حقوق على الأرض ووضع حدوداً لقطع الأرض وتسجيلها على اسم أصحاب الأرض الحائزين. لم تكن هذه الحيازات متساوية ولم تحقق بالضرورة العدل التوزيعي بين الأفراد والحمائل والفئات الجماهيرية أو البلدات (خمايسي، 1995).

لقد عبّر تسجيل الملكية على الأرض عن النظام والمبنى الطبقي الاجتماعي والحيزي وعن علاقات القوى داخل المجتمع (خمايسي، 2007). هذا الترتيب غير ثابت بل هو ديناميكي ومتغير حسب الدورة الجيلية - من الأهالي إلى الأبناء أو الأحفاد الورثة، بين البائعين والمشتريين، وبموجب حجم تنفيذ صفقات الأراضي في السوق الحر. في حالات أخرى استعملت الدولة صلاحيتها

وصادرت أرضًا أو فرضت شراء أراضي تابعة للأفراد لتحقيق أهدافها التي تتناقض مع أهداف الفرد واحتياجاته في حالات كثيرة. وهكذا تكونت خارطة أصحاب الملكية على الأرض التي تشكل أساسًا لمنح حقوق التخطيط. الدمج بين منح حقوق التخطيط وحقوق الملكية/التملك القائمة أو المنقولة قد يتسبب في حدوث إجحاف توزيعي متزايد في ضوء الحاجة لاقتطاع أرض للمصالح العام مما يعود بالفائدة على المجتمع برمته في الحيز العام للطرق وللمباني العامة وللأراضي العامة المفتوحة وغيرها.

هناك الكثير من العوائق التي تقف أمام تحقيق العدل التخطيطي المدمج والمراعي للعدل التوزيعي التخطيطي في مجتمعات زراعية تقليدية مثل المجتمع العربي الفلسطيني في إسرائيل حيث ما زال نظام الأراضي في المجتمع العربي محافظًا كما أن المجتمع ليس شريكًا فعالًا ومتساويًا في إنتاج وهندسة الحيز التخطيطي والتملكي الذي يعيش فيه إذا راعينا خصائصه وقيوده. وقد خلق هذا النقص أو الشراكة المحدودة واقعًا خاليًا يفنقر إلى الملاءمة بين التخطيط الحيزي الفوقي وحقوق الملكية المنظمة تحتيًا. وكما أسلفنا فإن التخطيط الذي يرمي إلى ضمان المصالح العامة تعرض للعديد من الصعوبات بسبب حقوق الملكية على الأرض، خاصة في ضوء الحاجة لاقتطاع أرض للمصالح العام. إن هذا الواقع يمس بالجمهور بشكل عام وبصورة غير عادلة وغير متساوية بأصحاب الأرض. التحسين الذي يحصل عليه أصحاب الأرض على أساس التخطيط الذي تُعده وتتقده مؤسسات التخطيط بموجب نموذج تخطيطي فيزيائي في جوهره يتطلب تطوير آليات تخطيطية وتملكية تتيح ترتيبات وحلولًا أكثر عدلًا بين أصحاب الأرض، المتصرفين، الحائزين أو الوارثين. ترمي هذه الدراسة إلى التعاطي مع هذه الآليات والتجديد فيها.

التخطيط الحيزي هو أداة رئيسية في تصميم وتطبيق سياسات عامة تهدف إلى هندسة الحيز وتوجيه التطوير وتصحيح التشوهات وتحقيق العدل التوزيعي بين جهات معنوية مختلفة سواء كانت بلدات أو أصحاب أراضي، نساءً أو

رجالاً. بواسطة التّخطيط يمكن تخصيص وتوزيع موارد على مستوى الدولة، المنطقة، البلدة وقطعة الأرض. التّخطيط المفروض على المجتمع المحلي من المؤسسة الرسمية قد يكرّس الفجوات بين الفئات السكانية وحتى بين العائلات والأفراد، علماً أنّ هذا التّخطيط لا يراعي الترتيبات القائمة في المجتمع المحلي وبين المالكين غالباً، ونتيجة لذلك فإنّه يزيد من حدّة التوتر أو يلحق ضرراً فادحاً ببعض أصحاب الأرض، وخاصة الأشخاص المحرومون من منالّة الوصول إلى الجهات المتنفّذة وإلى مراكز اتّخاذ القرار. ويمكن الإشارة إلى أنّ التّخطيط الحيزي القانوني ليست له مُنتجات ومعانٍ فيزيائية، وإنّما اجتماعيّة واقتصاديّة وبيئية وجماهيريّة أيضاً.

يتوجّب على المسؤولين خلال عمليّة ترتيب الملكيّة على الأرض مراعاة النظام والمبنى الطبقي والاجتماعي داخل البلدة، فقد تسبّب هذا المبنى الطبقي في حدوث تفاوت في تقسيم الملكيّة على الأرض بين مختلف الفئات السكانية، حيث يمتلك بعض السكان مساحات شاسعة من الأرض فيما لا يمتلك آخرون سوى مساحات صغيرة بالملكيّة والحيازة. تقسيم الملكيّة على الأرض لا يراعي الحيز البلديّ وينفّذ بصورة غير متساوية. أسفر تقسيم الأراضي في العصر الزراعيّ التقليديّ عن تشكيل قطع أرض، خاصة في المناطق الجبلية، لا تتيح التّخطيط العصريّ والاستغلال الناجع أو تحقيق حقوق التّخطيط الخاصّة والعامّة. إحدى آليات تصحيح التطوّر العضويّ لتقسيم الأراضي في وضعها اليوم هو جهاز إعادة التّوحيد والإفراز عند منح المواطن حقوق تخطيط على حقوق الملكيّة بحيازته، مع الإشارة إلى أنّ منح حقوق التّخطيط ينفّذ عن طريق إعداد وتصديق مخطّطات هيكلية وتفصيليّة، إذ تتسبّب هذه المخطّطات في حدوث خلل ما أحياناً بين أصحاب الأرض وتتجاهل العادات المتعارف عليها بين السكّان. تعتمد بعض هذه المخطّطات على استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الذي يُعبّر في ماهيّته جهازاً تخطيطياً وتملكياً وهو يرمي إلى تغيير شكل قطع الأرض وتحويلها إلى قسائم تتيح القيام بالتطوير المدني

وتحقيق التقسيم المتساوي في أعباء تغيير استخدام الأرض للمباني العامّة والأراضي العامّة المفتوحة بين مختلف المالكين. تدّعي أصوات عديدة في المجتمع العربيّ وخاصّة أصحاب الأرض أنّ هذه الآليّة لا تتوافق مع ثقافة وعقلية المجتمع العربيّ التقليديّ، ولذا تنشأ بعض العوائق التي تعترض استعمال هذه الآليّة.

رغم اعتراض أصحاب الأرض على استعمال هذه الآليّة فقد بدأت بعض اللجان المحليّة للتنظيم والبناء تستعملها في بعض البلدات العربية. ولم يتمّ استعمال هذه الآليّة بالكامل في هذه المرحلة بسبب الادّعاء بأنّها غير منسجمة مع الثقافة العربية ومع علاقات القوى في البلدات العربية. توجد لدى غالبية البلدات العربية اليوم مخطّطات هيكلية شموليّة قديمة وجديدة لا تتيح استصدار رخص البناء والتطوير. تتضمّن هذه المخطّطات تقسيم البلدة إلى نطاقات وحدات تخطيط تفصيلي. يُشترط إعداد المخطّطات التفصيليّة وتنفيذها باستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وما زال قسم كبير من أصحاب الأرض يعارض استعماله سواء كانت معارضتهم ناجمة عن عدم معرفة وعدم اطلاع أو بسبب الخوف من فقدان الأرض للصالح العامّ وتصحيح التشويّهات وإنشاء العدل التّخطيطي والتّوزيعي النسبي بين أصحاب الأرض مع العلم بأنّه لن يعود عليهم بالنفع بالضرورة. وقد نشأت في أعقاب ذلك حالة من التوتّر بين التوجيهات التّخطيطيّة التنازليّة وبين السلطات المحليّة التي تطالب بوضع بنية تحتية لحيزّات عامّة وبين أصحاب أراضٍ خاصّة يبتغون تطوير أراضيهم ورفع جودتها وقيمتها إلا أنّهم مطالبون باقتطاع جزء منها للصالح العامّ. يعارض بعض أصحاب الأرض ولا سيّما المتنفّذون الذين توجد لديهم مناليّة إلى مراكز اتخاذ القرار لتحديد مضامين التّخطيط الهيكلية والتفصيليّة المعتمد على إعادة التّوحيد والإفراز. يخشى أصحاب القسائم الصغيرة من فقدان جزء من أرضهم حيث لن يتمكّنوا - في مساحة الأرض المتبقية بعد تغيير استخدامها - من

استصدار رخصة بناء بسبب طريقة البناء الذاتي التي ما زالت متبعة في غالبية البلدان العربية.

إنّ الهدف من هذه الدراسة هو رصد التحوّلات والاتجاهات الحاصلة في تخطيط الأرض وإدارتها وتقسيمها بصورة فعلية. تتطلّب هذه المركّبات استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الذي قد يساهم في تحقيق العدل التّوزيعي والانتقالي بين أصحاب الأرض الخاصّة وملكيّة الدولة وبين التّنوع الكبير من أصحاب الملكيّة الخاصّة وبالتالي إتاحة التقسيم والاشتراك العادل بين أصحاب الأراضي المختلفة لتحمل "الأعباء" العامّة. الأراضي التي كانت موجودة في وضعية معيّنة في العهد الزراعيّ التقليديّ تتطلّب اليوم القيام بعملية من التطوير الحضريّ العصريّ واقتطاع أرض للصالح العامّ كنتيجة لرفع جودتها، وبعد تصديق التّخطيط الهيكلية فيها. تتعاطى هذه الدراسة مع فكر وطرق استعمال آليات لتصحيح التشوهات مثل حالات الغبن الناجمة عن مصادرة الأرض من الأيدي الخاصّة وتقسيم الأرض في الميراث بين الرجال والنساء.

تطرح الدراسة المسائل التالية وتحاول الإجابة عليها:

1. رصد الإجحاف في تقسيم موارد التّخطيط والأرض للبلدان العربية والاطّلاع على أسباب ذلك وعلى التحوّلات التي طرأت في تخطيط البلدان العربية واستيضاح ما إذا كانت قد ساهمت في تقليص الفجوات ووضعت أساساً لتحقيق العدل التّخطيطي.

2. عرض العوائق القائمة لتحقيق العدل التّخطيطي الذي يدمج العدل التملكّي (تطبيق عملية اثبات الملكية) والحيّزيّ والجيليّ مع إعطاء اهتمام لطريقة تحقيق العدل والتوازن النسبيّ بين الاحتياجات العامّة ورفع جودة الأراضي الخاصّة.

3. فحص استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز كوسيلة لتحقيق العدل التّوزيقيّ النسبيّ وإنشاء حيّز عامّ لائق ونوعيّ في البلدات العربية لصالح كافّة الفئات السكّانية.

4. فحص تقسيم العبء/التحسين والمنافع بين أصحاب الأرض ومعدمي الأرض بملكية خاصة في البلدات العربية من خلال التّخطيط الحيّزيّ التصاعديّ الذي يراعي احتياجات السكّان.

5. فحص استعمال أراضي الدولة كوسيلة لتخفيف حدّة التوتّر والتّخطيط المستدام والتنموي للحيّز العامّ في القرى التي تشهد عمليّة تمدين فتمو لتصبح مدناً متوسّطة.

6. تخصيص أدوات تخطيطيّة مُتيّحة للتطوير البلديّ لصالح الفئات السكّانية المتنوّعة في البلدات (أصحاب الأرض ومعدمو الأرض بملكية خاصة؛ النساء والرجال؛ الكبار والشباب).

7. عرض نموذج تركيبّي - مودولاري للتّخطيط المدمج مع الملكيّة على الأرض يقلّص التكاليف ويزيد المنافع بدءًا من التّخطيط الشموليّ وانتهاءً بتقسيم الأرض إلى قسائم واستصدار رخص بناء/وتغيير استعمال الأراضي لصالح العامّ.

8. تصميم أدوات سياسة لتشجيع تخطيط وتطوير البلدات العربية تدمج بصورة شموليّة بين مركّبات التّخطيط، الملكيّة وفرض الضّرائب على الأرض. من المفروض أن تتجاوب هذه الوسائل مع التحوّلات الحاصلة في البلدات العربية عبر مراعاة عقاريّة الأرض والميراث بين الأجيال وهو أمر غير منظمّ بصورة رسمية ممّا يتسبّب في نشوء عائق بنيويّ وثقافيّ بسبب الفروق بين القوانين والعادات غير الرسمية وقوانين

الشرعية المطبقة بصورة جزئية مما يسفر عن إجحاف جندي بين الورثة.

يتمثل الإسهام النظري الذي تقدّمه هذه الدراسة في تعاطيها مع مسائل تخطيطية مفروضة من المؤسسة الحاكمة في مجتمع قرويّ متمدّن مكبوحه ومشوه تسوده حالة من التوتّر حول مورد الأرض. إشكاليّات التّخطيط التي تتمخّض عن الإجحاف التّخطيطي لا تساهم في التطوير المدروس الذي يتيح استدامة تطور البلدة العربية. تكشف الدراسة عن ماهية العلاقة بين سياسة الأراضي وسياسة التّخطيط والسياسة الصّريبيّة في واقع انتقاليّ من مجتمع زراعيّ إلى حضريّ وفي ظلّ الانتقال من النظرة القيميّة المعيارية للأرض إلى نظرة اقتصادية نتيجة لمنح حقوق تخطيط توجيهية للتطوير، كل ذلك يجري في ظل مناخ صراع على الأرض بين دولة إسرائيل ومواطنيها العرب. تتناول الدراسة طريقة تنفيذ "الدمقراطية" في عمليّة التّخطيط الناجمة عن "بعثرة"، توزيع ومنح صلاحيات ومسؤوليات مشروطة تنازلية في جهاز التّخطيط وتطبيق الإصلاح فيه. يعرض الإسهام التطبيقي للدراسة من خلال صياغة توجيهات وصندوق أدوات لتفصيل كفيّة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز لتصحيح الخلل الحاصل بين أصحاب الأراضي أنفسهم وبين أصحاب الأراضي الخاصّة والدولة، خاصة في مرحلة انجاز التّخطيط التفصيلي لاستخدامات الأراضي. إن الهدف من كلّ هذه العوامل هو القيام بعملية تخطيط للبلدة وترتيب الأراضي فيها لضمان وجود حيّز عامّ لائق يسدّ الشحّة في البلدات العربية. يتمّ من خلال هذه الطريقة تلبية الطلبات الجديدة لمطالب واحتياجات السكّان فنتّاح إمكانية استصدار رخص بناء واقتطاع أرض خاصّة للصالح العامّ، ويتمّ في المقابل تنفيذ تحسينات متساوية وعادلة نسبياً بين مالكي الأراضي، وبالتالي تتمّ المساهمة في الحدّ من ظاهرة البناء غير المرخّص، وتجنب الغرامات والعقوبات الشديدة المترتبة عليها والعقوبات المفروضة من المحاكم والتي تصل إلى درجة تهديد أصحاب المباني بهدمها أو تنفيذ الهدم الفعلي

لهذه المباني، بالإضافة للمعانة الاقتصادية الى حد الافقار للأسر والدخول في أزمت سوسيو- سياسية واقتصادية.

يعدّ المنتج التّخطيطيّ التطبيقي رزمة من التوصيات التي تستعملها طواقم التّخطيط، السلطات المحليّة، اللجان المحليّة، سلطات ضريبة الأملاك وسلطات تسجيل الأراضي - الطابو. كما تستعمل من قِبَل جهاز إعادة التّوحيد والإفراز كوسيلة لتحقيق العدل التّوزيعيّ النسبيّ بين أصحاب الأرض وكافة الفئات السّكانية التي "تستهلك" البلدة. تعتقد هذه الدراسة أنّه إذا كان جهاز إعادة التّوحيد والإفراز متلائماً مع السياق الثقافيّ فإنّه سيحقّق الموازنة بين إنتاج حيزٍ عامٍّ لائق (مبانٍ عامّة بحجم وموقع ملائم، شبكة طرق ترانزيّة توفّر المناليّة) ومنح حقوق البناء لأصحاب الأرض الذين يوافقون على تطوير بلداتهم ومحيطهم، واختصار إجراءات تسجيل وترتيب ملكيّة الأرض. إضافة إلى ذلك فإنّ التّخطيط المعتمد على استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز سيساهم في إنتاج تخطيطٍ مراعيٍّ وودّيٍّ للفئات السّكانية الضّعيفة مثل النساء والأولاد وكبار السنّ.

توثيق التحوّلات الحاصل في البلدات العربية وإنشاء الحيزات البيئية، الفيزيائية، الاجتماعيّة والاقتصاديّة فيها والتي يواجهها التّخطيط الهيكلي والتفصيليّ هو جزء ممّا تقدّمه هذه الدراسة التي تساهم نتائجها في مواجهة الادّعاء بشأن خصوصيّة التّخطيط والتطوير في البلدات العربية والذي يفترض أنّ استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز غير متكيف من الناحية الثقافيّة مع طبيعة المجتمع العربيّ القرويّ (ترى الدراسة أنّ هذه الفرضيّة غير دقيقة).

تُعبّر هذه الدراسة طلائعية في مجالها وتوجّهها مع أنّ هناك العديد من الدراسات التي تناولت قضية إعادة التّوحيد والإفراز من الجانب القانونيّ حول الملكيّة على الأرض حيث ركّزت تلك الدراسات على الحاصل في البلدات اليهوديّة، أمّا الدراسة الحالية فتجدّد على المستويين النظريّ والتطبيقي بتناولها

لقضية تحقيق العدل النسبي بواسطة آلية المقايضة، وهي تدمج بين مركبات التخطيط، الملكية، التحسين وفرض الضرائب، وفي المقابل فإن هذه الدراسة تتناول بالأساس ما يحدث في البلدان العربية. أضف إلى ذلك أن الدراسة تعرض صندوق أدوات لوسائل سياسة للحث على تخطيط البلدان العربية وتطويرها وتحقيق المزيد من العدل التوزيعي فيها. سيساهم تطبيق نتائج وتوصيات هذه الدراسة في إزالة العوائق التي تقف أمام التخطيط الحيزي اللائق للبلدة العربية، وتوفير حل أو تخفيف حدة التوتر بين أصحاب الأرض من خلال الاشتراك المتساوي في اقتطاع أرض خاصة للصالح العام من جهة، ومنح المواطن حقوق تخطيط وتطوير من جهة أخرى.

الشركاء في الدراسة - طاقم مهني برئاسة مخطط مدن ومساعدو بحث مهنيون يعملون في مجال تنفيذ التخطيط (مخطط مدن ومخمن طالب يعد رسالة الدكتوراة وخبير في موضوع ضرائب الأرض، مهندس معماري، مربية وطالب يعد رسالة دكتوراة في مجال التخطيط، وخبير في شؤون الإدارة العامة). طاقم البحث هو طاقم عربي متعدد المجالات مطلع على التخطيط، التخمين وضرائب الأرض التخطيطية في البلدان العربية. تمتل المعرفة الواسعة المتراكمة لديه في جمع المعلومات وفي عملية التحليل المعروضة في هذا الكتاب. المنهجيات التي اعتمدها الدراسة هي منهجيات نوعية وتضمنت تلخيص الأدبيات في موضوع التخطيط بشكل عام وتخطيط البلدان العربية، مقابلات منهجية مفتوحة مع خمسة وثلاثين مهنيًا وشخصية عامة (رؤساء سلطات، مهندسي سلطات محلية، مندوبي وزارات حكومية يعملون على تشجيع الإصلاح في التخطيط، رؤساء ومهندسي لجان محلية، أكاديميين، مخططين في البلدان العربية، مخمن أراضي). وتمحورت المقابلات في تقييم حالة التخطيط، رصد العوائق وتقديم حلول لكيفية زيادة العدل التخطيطي في البلدان العربية بوسائل مختلفة من ضمنها استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. بما أن أعضاء طاقم البحث يتناولون تخطيط البلدة العربية، فإن

عنصر "الباحث كلاعب" ينعكس جيّدًا في تحليل وعرض نتائج الدراسة. كما استعرضت مخطّطات هيكلية محلية، بما في ذلك مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز الموجودة في مراحل عمليّة متعددة من الإعداد وحتى التي تمّ الانتهاء منها. رغم القيود الناجمة عن المنهجيات وعرض نتائج الدراسة بصورة غير منظمّة فقد تمّ تفضيل عرض الرواية التاريخية لتبسيط النتائج وعرضها بصورة أقلّ جفافًا.

تتكوّن الدراسة من ثمانية فصول: الفصل الأوّل يضع الأساس النظريّ لمصطلح العدل من جوانب مختلفة. الفصل الثاني يعرض بنية الدراسة. الفصل الثالث يرصد مراحل تطوّر المخطّطات الهيكلية في البلدات العربية بالتحوّلات التي شهدتها حتى المرحلة الحالية التي تشكّل بنية تحتية لتشجيع العدل التّخطيطي واستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. الفصل الرابع يتناول بتوسّع تطوّر نظام الأراضي في البلدات العربية وتأثيره على التّخطيط. لمواجهة تشجيع التّخطيط في البلدات العربية تمّ تشكيل صندوق أدوات يتناول الربط بين سياسة التّخطيط وإدارة الحيز بواسطة مناطق النفوذ لترتيب قضية الأرض. الفصل الخامس يرصد خصوصيّة تخطيط البلدة العربية لتحقيق العدل التّصحيحيّ بواسطة اقتراح إطار لنموذج توجيهي للتّخطيط العادل لإقامة أحياء جديدة في البلدات العربية. تخطيط عادل يراعي المركّبات الجماهيرية والاجتماعية وموضوع الملكية. الفصل السادس يتناول جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وطرق تطبيقه وكيف يتمّ تنفيذ تخمين لتحقيق العدل من خلال المقايضة والتعويض. الفصل السابع يركّز على جوانب فرض الضرائب المرافقة أو أنّه نتيجة لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. الفصل الثامن يعرض مفاهيم، عبرًا وتوصيات سياسية وتلخيصًا. من الجدير الإشارة إلى أنّ الكتاب قد عرض توصيات سياسية وأدوات للحلّ بعد عرض وتحليل المواضيع. يقدّم كلّ فصل جملة من التوصيات العمليّة لتحقيق العدل التّخطيطي والنزاهة الجماهيرية والحيزية والعدل في الملكية.

1.0 إطار نظري معرفي

يضع هذا الفصل الأساس النظري لدراسة العدل التّخطيطي وجهاز إعادة التّوحيد والإفراز كأدوات تطبيقية تهدف إلى تحقيق العدل التّخطيطي والتّوزيعي والحيزي النسبي بين أصحاب الأرض والجمهور بشكل عامّ. سنعرّف في البداية مصطلحات العدل والعدل التّخطيطي والعدل النسبي بموجب تطورها في الأدبيات ومن ثمّ سنفحص مسائل متعلّقة بالتّخطيط والأرض والعدل. سنحاول في هذا الفصل أن نُجَدّد من خلال التّأطير – (framing) توصيف العدل من خلال تعريف العدل التّخطيطي وآليات تتيح تحقيقه عند استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز عن طريق المقايضة. تشكّل هذه التوصيفات وتعليقاتها أساساً للممارسة التي تهدف إلى تحقيق العدل التّخطيطي.

قضية العدل بشكل عامّ، والعدل التّخطيطي بشكل خاصّ هما مسائل مركّبة ذات تعريفات مختلفة. عند مناقشة تعريفات العدل فإنّ هناك من يركّز على مفهوم العدل وماهيته كقيمة طوباوية يتطلّع الفرد والمجموع إلى تحقيقها كغاية فيما يركّز آخرون - وهم كثيرون - على تعريف وتحديد معالم الإجراءات المتعلّقة برصد المجالات الموضوعية والوظيفية التي يمكن بواسطتها تحقيق مفهوم وماهية العدل. يتوخى المواطنون في المجتمع الديمقراطيّ والمجتمع غير الديمقراطيّ الإحساس بأنهم يعيشون حياتهم في إطار مجتمع عادل وبأنّ حجم حريّاتهم والفرص التي ينعمون بها وأوضاعهم الاجتماعيّة والاقتصاديّة وأوضاع الآخرين تقرّها مؤسسات تنتهج أصول العدل والأخلاق (دهان، 2014). يكمن التحدّي الرئيسي في كيفية تحقيق أصول العدل والأخلاق في الدولة التي تتبنّى الليبراليّة والديمقراطيّة كأساس للحكم بينما يعاني المجتمع في نطاق هذه الدولة من التشرذم إلى عدّة فئات فرعية متنوعة، فيما تميل بعض الفئات، ومن ضمنها المجتمع العربي، إلى انتهاج أنماط الأبويّة التقليديّة. المجتمع الذي يطبق حتّى يومنا هذا عادات تنتقص من الديمقراطيّة او تعاني "عجز ديموقراطي" من جهة، ويعاني، من جهة أخرى، من التمييز الممارس

بحقه ومن عدم المساواة التي تؤدي إلى الإجحاف في تقسيم موارد الدولة ومن ضمنها الإجحاف التخطيطي.

1.1 مصطلح العدل في الأديان التي تصمّم الوعي والعادات

يُعتبر مصطلح العدل في الأديان المختلفة صفة أساسية مرغوبة وضرورية يُطلب من البشر تطبيقها في هذا العالم، وإلا فسيتحقق العدل من قبل الله في العالم القادم وفي يوم الحساب. ورد في الديانة اليهودية اصحاب "العدل العدل تتبع" (التثنية 16-20) و "واقضوا بالحق بين الإنسان وأخيه ونزله" (التثنية 1.16). اتخذ مصطلح العدل في الكتب المقدسة معنى اجتماعيًا - "العدل الاجتماعي". أما الديانة المسيحية فقد توجت العدل في المرتبة الثامنة بعد سبع صفات سماوية. فيما تُعتبر الديانة الإسلامية العدل قيمة إنسانية رفيعة وتمّ ذكره بصورة صريحة - "عدل"، أو مركباته 28 مرة في القرآن الكريم مما يدلّ على أهميته. العدل هو أساس هامّ في حياة الفرد وحياة العائلة وفي الحياة الاجتماعية والسياسية ويُعتبر الصراط المستقيم بمفهوم ملاءمة السلوك الاجتماعي للتوجيهات الدينية. علاوة على ذلك فإنّ الإسلام يتحدث في القرآن الكريم وبوضوح بأنّه يجب تحقيق وتطبيق قيمة العدل حتى على المكروهين (الأعداء) من قبل المسلمين: . يا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا جَرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ أَن اللَّهُ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (المائدة: 8). الأمر الديني بشأن أهمية العدل والانصاف، هو أيضًا تعبير يرفض الميول الطبيعية لدى أبناء البشر لممارسة الظلم والاستغلال وعدم النزاهة، وقد ركّزت الديانات التوحيدية المؤمنة بإله واحد والديانات الأخرى التي تمثّل عالمًا من القيم التي توجّه السلوك الاجتماعي وتضع الشرائع لأبناء المؤمنين على العدل في الحياة اليومية لبني البشر بما فيها علاقة الإنسان مع أخيه الإنسان وعلاقة النظام مع الشعب.

1.2 العدل كما يراه المفكرون

لقد ركّز الفلاسفة والمفكرون في مختلف الحقب التاريخية على العدل كقيمة إنسانية توضع في المرتبة الأولى. إذا راجعنا مؤلفات الفيلسوف اليوناني أرسطو حول تحقيق العدل كقيمة من خلال تحقيق مبدأ أساس العدل التوزيعي الصوري الذي تم وصفه من خلال المقولة التالية: "يعترف الجميع أنّ أساس العدل في مختلف التقسيمات ليس إلّا ملاءمة حصّة المتلقّي لحقّ معين موجود بيديه". مبدأ أساس العدل التوزيعي الصوري بموجب أرسطو هو في الحقيقة معادلة لتطبيق المساواة بين حصّة المتلقّي وحقّه ووجوب ملاءمة الحصّة للحقّ (حيدر، 2017). الحقّ هو حاجة لدى إنسان ما، عمله أو شيء آخر متعلّق به ويعطيه قيمة، وبفضله فإنّه يستحقّ تلقّي قسم معين. يعتقد أرسطو أنّ مصطلح الحقّ هو مصطلح مجرد تمامًا ويرمز إلى العديد من الأمور (الحرية، الملك، التقوّق) وذلك بالتطرّق إلى السياق ورؤية المجتمع الذي يتحقّق فيه أو يتطلّع إلى تحقيق العدل فيه. المبدأ الصوري الذي يتحدّث عنه أرسطو لا يحدّد ماهية موضوعات التقسيم (السلع التي يتمّ تقسيمها) وماهية أساس التقسيم (الحقّ الذي يعتمد عليه التقسيم). بالإضافة إلى ذلك فإنّ أرسطو لا يرى أنّ هناك حاجة لتبرير عملية التقسيم، أي تعليل أسباب فكرة التقسيم أصلًا.

أحد المفكرين الرئيسيين في القرن العشرين هو المفكر الذي تناول بصورة موسّعة الأسئلة المتعلقة بنظرية العدل هو جون رولس (Rawls، J، 1971؛ 2001) والذي عكف على وضع نظرية شاملة في مسألة العدل في كتابه "نظرية العدل" الذي صدر في عام 1971، ووسّع هذه النظرية في كتاب "العدل كنزاهة" الذي صدر في عام 2001. العدل معناه الوجود المعقول في الحد الأدنى لكلّ فرد في المجتمع. يتحدّث رولس عن أكبر قدر من النزاهة في تقسيم الموارد بين بني البشر والمساواة في تخصيص الحقوق والواجبات الأساسية (عوز زلتسبرجر، 2004). يرى دهان (2014) أنّ نظرية رولس

سياسية غير شاملة وتطبق على المجال العام وليس على كلّ تنظّم ونشاط اجتماعي أو اقتصادي. يعتقد تننبويم (2011) أنّ رولس يقترح نظرية العدل لديمقراطية اليوم، لمجتمع عصريّ تعدّدي، مجتمع يوجد فيه تفاوت بين الفئات الاجتماعية، تفاوت في المعتقدات وفي منظومات القيم وفي أنماط الحياة بين هذه الفئات. يعتقد رولس أنّ الدولة العادلة هي الدولة التي تحقّق المساواة في الحقوق بالذات وليس المساواة في الأملak المادية أو الروحية (عوز زلتسبرجر، 2004).

رغم النقد الذي تمّ توجيهه إلى هذه النظرية وادّعاءات رولس حول العدل والنزاهة والأخلاق والمُنْتَجَات العامّة والتباين والفجوات وتقسيم العقارات فإنّها ما زالت معتمدة على أساس راسخ يفسّر العدل في سياق منظومة ليبرالية وديمقراطية. لفهم المعنى الكامل لهذا المصطلح، أيضًا في العدل التّخطيطي فمن الجدير أن نذكر باختصار ما هي معتقدات رولس ونحاول فحص تطبيقها في ضوء القضايا التي تفحصها هذه الدراسة، بالإضافة إلى المصطلحين اللذين عرضهما كأساس لتحقيق اتّفاق بين الأفراد وهما من مبادئ تشجيع العدل التّوزيعي في المجتمع أيضًا. هذان المصطلحان هما "حالة أصلية" و"مبنى أساسي". يعمل كلا المصطلحين على أساس مبدأين في العدل يلخّصان فيما يلي:

1: حسب مبدأ الاختيار (The Liberty Principle) فإنّ لكلّ إنسان حقًا لا يمكن الطعن فيه بأن يطالب لنفسه بحزمة من الحريات الأساسية المتساوية التي تتلاءم مع سلسلة الحقوق التي يحظى بها الجميع. الحقوق التي يدور الحديث عنها هي كما يبدو حقوق الإنسان الأساسية المعروفة من الفكر الليبراليّ الكلاسيكي والتي تعبّر عن حرية الإنسان بأن لا يخضع لاستبداد السلطة.

2: المبدأ الثاني هو "مبدأ التباين" المعروف أيضًا باسم "مبدأ الاختلاف/التنوع" (The Diverse Principle)، أو "مبدأ الفجوات" (The Difference Principle). بموجب هذا المبدأ على الفجوات الاجتماعية والاقتصادية استيفاء شرطين: أولاً، عليها التعامل مع الوظائف المتاحة للجميع بشروط من المساواة العادلة في الفرص؛ وثانياً، من المفروض تحقيق أكبر قدر ممكن من الرفاهية لأفراد المجتمع المستضعفين للغاية (مبدأ التباين).

يرى رولس أن مبدأ "المبنى الأساسي" لمجتمع منظم جيداً هو الطريقة التي تتدمج من خلالها مؤسساتها السياسية والاجتماعية الرئيسية في منظومة واحدة للتعاون الاجتماعي، وطريقة اعطائها للحقوق والواجبات الأساسية وتوجه توزيع المنافع التي يمكن تلقيها من خلال التعاون على مر الزمن. المبنى الأساسي هو مجمل الخلفية الاجتماعية التي تعمل في اطارها المؤسسات والأفراد. المبنى الأساسي العادل يضمن ما يمكن تسميته "عدل الخلفية".

مصطلح "الوضع الأصلي"، (Original Position) قبل الاجتماعي حسب رأي رولس يشكل تعميماً للفكرة المعروفة باسم العقد الاجتماعي. إنه يفعل ذلك من خلال وضعه في موضع الاتفاق مبادئ العدل الأولية للمبنى الأساسي. الوضع الأصلي أكثر تجريداً أيضاً. يصل المتناقشون إلى الوضع الأصلي بينما هم منزوعون من أي معرفة بخصوص وضعهم في العالم الفعلي - أغنياء أو فقراء، بيض أو سود، رجال أو نساء وما شابه، وما هو "مفهوم الخير" الذي يتمسكون فيه. يقول رولس: "لا أحد يعرف ما موقعه في المجتمع وما هو موقعه الطبقي وما هي مكانته الاجتماعية... ما هو مصيره في تقسيم الأملاك الطبيعية والقدرات الطبيعية وما هو عقله وما هي قوته وما شابه". في المقابل فإن مصطلح "حالة أصلية" إلى جانب المقوم الذي أطلق عليه رولس اسم "ستار الجهل" هما اللذان يحددان وجهة النظر المطلوبة.

تحتوي نظرية رولس على قاعدة من المصطلحات التي تشكل إطارًا للنقاش حول العدل التخطيطي وتطبيق جهاز توحيد وإفراز الأراضي بناء على التخطيط الحيزي وضرائب وتسجيل الأرض. رغم النقد الموجه للنظرية، فإن مصطلحات مثل النزاهة، الاستقرار، التقسيم الاجتماعي، الفوارق أو التفاوت بين المالكين تستطيع تأطير أساسنا النظري. النقد المتعلق بالدراسة حول نظرية العدل والنزاهة المنوطة بها سواء في حالة الخلفية وفي حالة الأساس، جاء في الكتاب الذي ذكره الناقد روبرت نوزيك في عام 1974 حيث وجه النقد إلى المفكر رولس من وجهة النظر الليبرالية التي ترفض تدخل الدولة في شؤون الفرد. وشكك نوزيك بالنظريات التي تدعو إلى العدل التوزيعي واعتبرها نظريات تعمل بناء على قالب "لكل شخص حسب...". بموجب نوزيك، مبدأ الفوارق لدى رولس هو قالب وليس منتجًا نابغًا من سيرورة ولأته كذلك فإنه يسيء للعدل وللحقوق الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك فقد رسم ملامح لعملية مكونة من ثلاث قواعد:

1. قاعدة الشراء الأولى التي تُعطي الإنسان ثمار جهده.
2. قاعدة التحويل التي ترى أنه يجب إتاحة نتائج أي تحويل تتم بصورة عادلة.
3. قاعدة التصحيح التي ترى أنه يجب تصحيح أي تحويل لم يجر بصورة عادلة.

يعتقد نوزيك أن أي تقسيم غير متوافق مع هذه القواعد هو غير عادل، وقواعد التقسيم التي تعمل بموجب قالب، مثل "مبدأ الفوارق" تعبر عن إساءة غير لائقة بحق الملكية الخاصة. كما كانت هناك انتقادات من المفكرين مارتن نوزباوم عام 2000 وأمريته سين عام 2009 حيث تم توجيه النقد لمصطلح "السلع الأولية" لدى رولس (التي تحدد التقسيم). وحسبهما فإن هذه العقارات (الحريات، الثراء الاقتصادي) ليست سوى أدوات لتطبيق "القدرات" ويجب

مراعاة الظروف الاجتماعية التي تتسبب في تحويل العقارات إلى قدرات ولا سيما القدرة في الاشتراك بالنقاش الاجتماعي كفرد مساو للآخرين. وورد في كتاب سين "2009 The Idea of Justice" أن التوجه الذي يقترحه رولس هو من التوجهات "الترفع المؤسساتي" الذي يتمحور في إنتاج مؤسسات عادلة بناء على مراجعة عقلانية، لكن، يجب اتخاذ توجه عملي بصورة أكبر تتمحور في النتائج (دهان، 2010).

يتفاوت المفكرون في تعريف العدل وحدوده. إذا انطلقنا من النظرة الشائعة التي ترى بأن العدل هو مصطلح يجب تطبيقه على تخصيص وتقسيم العقارات والخدمات فلا شك بأنه سيكون هناك من يؤثر على الرابحين من إعادة التقسيم وعلى الخاسرين من جزاء الإفراز، ونظرًا لأنهم لا يعيشون في عالم رولس ولا يختبئون من وراء "ستار الجهل" فإنهم يعون مكانتهم ووضعهم بخصوص تخصيص العقارات الاجتماعية أو إعادة تخصيصها (المادية والرمزية). ومن المتوقع أن يعترض الخاسرون على إعادة التقسيم من منطلق أنهم أصحاب قدرة وقد يكونون المنتفذين في مبنى طبقي اجتماعي معين. وهكذا فهم يستعملون قوتهم للاعتراض على التقسيم أو إعادة التقسيم. بناء على هذه الخلافات وتناقض المصالح في تقسيم العقارات والخدمات سيكون السعي لتحقيق العدل موضع خلاف وسيواجه تحقيقه عقبات متعددة (مركوزة، 2014).

النظريات المجردة للعدل ما زالت تُعنى بالعثور على مقاييس متفق عليها بخصوصه. وما زال ثمة اختلاف في الآراء عندما ننزل العدل من المستوى الفكري الحالم إلى الممارسة العملية. سنجد دائمًا بعض الفئات المتطلّمة بسبب عدم حسم الخلافات حول مقاييس العدل اللائقة وكيف نقوم بتحديد ما الجهة التي تحددها وكيف نطبقها وكيف يمكن تقدير قيمة العقارات (من ضمنها الأرض أيضًا) أو الخدمات وتطبيق المقايضة بينها لتحقيق العدل التوزيعي أو الاجتماعي أو التخطيطي. كما يُطرح السؤال: هل يجب تطبيق

مقاييس على استحقاق، أداء وظيفي، احتياجات، توقّعات أو عقود في أثناء اتّخاذ قرار إذا ما كان تقسيم ما عادلاً أو لا؟ مهما تَكُنّ المعايير التي توضع لتقسيم العقارات أو الخِدَمات الاجتماعيّة والتّخطيطيّة فسنجد دائماً مَنْ يدّعون بأنهم قد تعرّضوا للخسارة ومَنْ يربحون وبطبيعة الحال فإنّ الخاسرين لن يتقبلوا الخسارة وسيستخدمون مختلف الوسائل المتاحة لهم لمنع الخسارة أو على الأقلّ لتقليل حجمها (Marcuse، 2012).

على خلفيّة هذا التوتّر لتحديد مقاييس لحدود العدل، نعود إلى الربط بين العدل، الانصاف والنزاهة في التقسيم عبر مراعاة التفاوت والفروق القائمة بين البشر وبين ما هو متوقّر أو غير متوقّر لديهم لتجسيد قيمة المساواة التي تُعبّر إشكاليّة من حيث التعريف وتحديد المقاييس. مسألة الفوارق/التفاوت هي حقيقة قائمة بين بني البشر سواء الأفراد أو الفئات. ويُعزى هذا التفاوت إلى الصفات والمقومات الطبيعيّة والغرائزيّة والجماهيريّة لدى الإنسان واستعداده/قدرته على التنظيم، ملاءمة نفسه للظروف والتكيّف مع مختلف الحالات. كما أنّ ثمة فوارق بين بني البشر والفئات الجماهيريّة في الصفات والمقومات المحسوسة (المادية) وغير المحسوسة (الرمزية، التشبيهات، الرواية التاريخية). هذه الفوارق لها تأثيرها على صفات الإنسان الشخصيّة وقدرته على الانتقال من حالة الجهل إلى حالة المعرفة، ومن الواقع المنقوص إلى حالة من الوفرة من حيث الكميّة والجودة؛ ومن مكانة متدنّية إلى مكانة متساوية أو إلى حالة استعلاء. ولذا فالتحدّيات لتحقيق العدل من خلال تحديد مقاييس منقّ علىها من قبيل غالبيّة الثروة الاجتماعيّة التي تنطلّع إلى تحقيق العدل الاجتماعيّ والتّخطيطيّ هي تحدّيات كبيرة بالفعل. نحتاج إلى عمليّة حثيثة تنتج حالة من الجدليّة والتشبيك بين الجهات المعنيّة الشريكة في تحقيق العدل تمهيداً لتحقيق النزاهة والمساواة والاستقرار الاجتماعيّ.

1.3 أنواع العدل المنتشرة

بعدما تناولنا أنواع العدل المختلفة مثل العدل الإجرائي والعدل التوزيعي والعدل الانتقالي والعدل التصحيحي نعرض فيما يلي بإيجاز توصيفات منتشرة للعدل لها صلة بالعدل التخطيطي، بإعادة التوحيد والإفراز.

العدل الاجتماعي Social Justice: ثمة اتفاق في الأدبيات بشأن تعريف مصطلح العدل الاجتماعي، لكن، حتى الآن لم تكن هناك أي نظرية لتقديم إجابة عن السؤال حول كيف يمكن صنع هذا العدل (Moore، 2013؛ تنبويم، 2011؛ دهان، 2014). المعنى الأبسط للعدل الاجتماعي هو القيام بتقسيم موارد الدولة وديونها بصورة متساوية بين المواطنين. مبادئ العدل الاجتماعي هي القاعدة للقرار حول تقسيم العقارات الاجتماعية والاقتصادية. عندما يكون الحق في العقارات مشتملاً من مبادئ العدل فإنه يفرض على الدولة واجب منح جميع مواطنيها موارد العقارات الاجتماعية والاقتصادية (دهان، 2014) والمناخية المتساوية والعادلة لهم.

العدل التوزيع Distributive Justice: لقد قسم مختلف الباحثين العدل الاجتماعي إلى نوعين من العدل هما: العدل التوزيعي والعدل الإجرائي. معنى العدل التوزيعي هو التقسيم النزيه للموارد والمنافع والمكافئ بين المناطق الجغرافية والأماكن المختلفة والفئات السكانية المتنوعة (روزن تسفي، 2007؛ تشرتشن، 2012). يصعب تعريف هذا النوع من العدل وتحقيقه نظراً لأنه قد يمس بالتقسيم العادل للموارد والمكافئ حسب رأي إحدى الفئات السكانية بفئات أخرى (تشرتشن، 2012). الأهم في العدل التوزيعي هو النتائج فقط وليس العوامل (روزن تسفي، 2007).

العدل الإجرائي Procedural Justice: معنى العدل الإجرائي هو اتخاذ قرارات متساوية ونزيهة في تقسيم العقارات والمكافئ الاجتماعية بافتراض أن الإجراءات النزيهة ستعطينا نتيجة نزيهة (سورك، 2014؛ روزن تسفي،

2007). تركّز ادّعاءات العدل الإجرائي على مدى نزاهة العملية ذاتها وليس نتائجها (روزن تسفي، 2007). من المهمّ الإشارة إلى أنّ العدل التّوزيعي والعدل الإجرائي لا يلغيان بعضهما، لكن قد تكون لكلّ عملية نتيجة مغايرة.

العدل الانتقالي Transitional Justice: معنى العدل الانتقالي هو الاعتراف بالتشويهات التي تمّ ارتكابها في الماضي وتصحيحها لتساهم في تصميم الديمقراطية والسلام الدائم. يتناول العدل الانتقالي العمليات والآليات التي تمكّن الدول والفئات الجماهيرية من تصحيح التشويهات الماضوية لضمان مستقبل يسوده السلام والمصالحة والاحترام وممارسة حقوق الإنسان (هوروفيتس، 2017). تشمل هذه الآليات لجائناً لاستيضاح الحقيقة ومحاكمات جنائية ومخططات تعويضية وإعادة تأهيل وإصلاحات دستورية ومؤسسية وغيرها. بعكس ما كان عليه الحال في الماضي في استعمال هذه الآليات عند الانتقال من الحرب إلى السلام أو من نظام إلى آخر فإنّها تُستعمل اليوم خلال النزاعات المتواصلة وحتى في ظلّ عدم الانتقال إلى نظام ديمقراطي (نفس المصدر).

العدل التّصحيحي Retributive Justice: العدل التّصحيحي هو إعطاء منح مكافأة لإعادة التوازن الذي تمّ خرقه في العالم (سورك، 2014). من المهمّ التمييز بين العدل التّوزيعي والعدل التّصحيحي، وهو التمييز الذي كان قد طرحه للمرة الأولى الفيلسوف اليوناني أرسطو حيث تطرّق مصطلح العدل التّوزيعي إلى المقاييس التي يجب مراعاتها في تقسيم العقارات الاجتماعية والاقتصادية بين الأفراد: الدخل، الثراء، الفرص، الحريات، المخاطر، التكاليف والتقييدات الاجتماعية، بينما تطرّق مصطلح العدل التّصحيحي إلى المقاييس التي يجب مراعاتها لفرض العقوبات على منتهك المعايير والقوانين الاجتماعية وهو خرق قد أدّى إلى حصول إجحاف بحقّ أشخاص آخرين (دهان، 2014). تتمحور الدراسات حول نظريات العدل غالباً في العدل التّوزيعي بينما لا يمكن للتفاوت في التقسيم حسب نظرية النزاهة التي وضعها

رولس تعليل الإجحاف (Beunen & Marwijk، Holtslag-Broekhof، Wiskerke، 2016). سيتم التركيز في هذه الدراسة كما أسلفنا على العدل التوزيعي وعلى جهاز إعادة التوحيد والإفراز كآلية لتحقيق العدل التوزيعي، إلا أن تحقيق العدل ليس متعلقًا بالنتائج فحسب، وإنما بالقواعد والعمليات التي يمكن تحقيق العدل من خلالها أيضًا. هل يمكن تحقيق العدل بدون دمج نوعي العدل: العدل التوزيعي مع العدل الإجرائي؟

1.4 العدل: القيمة، العملية، المنتج

من الصعب تعريف ما هو العدل كونه مصطلحًا مجردًا، ومع ذلك فيمكن تقدير وجوده عن طريق فحص إجراءات، خطاب، اشتراك الجهات المعنية ومنتج التوجيه لغريزة العدل. غالبًا، يتم تعريف العدل بفئتين فوقيتين شاملتين - العدل التوزيعي والعدل الإجرائي - يترابط هذان النوعان من العدل معًا لتكوين العدل الاجتماعي (دهان، 2007). يُطرح خلال النقاش والخطاب العام مصطلح العدل كتطلعات وقيمة منشودة تمهيدًا لتطوير المدينة العادلة (Harvey، 1973)، أو الحيز العادل الذي يشمل تصحيح التشوهات، تقسيم الموارد والسلع والخدمات العامة. يشير الباحث سورك (2014) إلى أن العدل هو قيمة إنسانية واجتماعية وسياسية أساسية لوجود الحياة السليمة في المجتمع البشري. يمكن تحديد نطاق تعريف العدل الاجتماعي بمفاهيم محدودة تشمل التقسيم على أساس متساوٍ للسلع مثل الأرض بواسطة مقياس المساحة التي يستحقها الفرد الواحد. ويمكن توسيع هذا المصطلح إلى مجالات لا تقتصر على التقسيم الموجود أو تصحيح التمييز فقط وإنما بقياس حجم الفرص والمقدرات التي قد تنشأ أمام فئات سكانية أو أمام الأفراد من خلال إعطاء حقوق متساوية لكل شخص في الترشح والانتخاب مما يفتح أمامه مسارات حركيًا بواسطة تقسيم موارد القوة وتحقيق العدل السياسي في المجتمع. بالمفهوم الواسع للعدل، هل المقصود التطلع إلى تحقيق العدل البيئي (بين المناطق، بين الفئات، بين المواضيع)، أو التركيز على العدل الفردي بدون

صلة بالفئة السكانية أو البلدة التي ينتمي إليها لتصحيح حالات التمييز والمس في الماضي والحاضر نتيجة للظروف البيئية؟ التقل الإدراكي والعلمي في تحديد تعريفات العدل بمفهومه الواسع بالمقارنة مع المتحفظ يحدو ببعض الباحثين والمفكرين إلى التركيز على استيضاح مصطلح العدل وقيمه. تركّز بعض الدراسات على عملية تحقيق العدل بينما تركّز الأخرى على منتج العملية التي توجهها التطلّعات لتحقيق العدل.

يتمّ التركيز في العدل الإجرائي على عملية تحقيق العدل ومعناه اتّخاذ قرارات متساوية ونزيهة في تقسيم العقارات والمكاه الاجتماعية. تشارك في هذه العملية الجهات المعنية في تحديد المقاييس وتطبيقها بحيث تكون عملية تحقيق العدل عملية مشتركة وتعاونية وتتيح لأصحاب العقارات أن يكونوا شركاء ناجعين حقيقيين في كافة المراحل. وهكذا تسنح لكل إنسان الإمكانية والاختيار الحرّ في التعبير عن موقفه وعرض طلبه ومصالحه عبر التباحث مع الآخرين من جهة، ويكون، من جهة أخرى، مكشوفاً على العقبات التي تعترض طريق تنفيذ المهام ومجمل مصالح ومواقف الآخرين في عملية تحقيق العدل.

ينبع نقد العدل الإجرائي من مركبات جوهرية وإجرائية. من ناحية جوهرية، يشارك في كلّ عملية أصحاب وظائف ولاعبون يوجد بينهم تفاوت في القاعدة المعرفية وفي النفوذ والتأثير. يشارك في كلّ عملية من الناحية الإجرائية لاعبون وأصحاب وظائف مختلفون لديهم تشكيلة من المعايير والقيم والغايات ومواقف سياسية وموضوعية مختلفة قد يكون لها تأثير على تنفيذ العملية. بعض الإجراءات منصوص عليها في القوانين والأنظمة القانونية الصارمة والبعض الآخر يمكن تطويره خلال النشاط قبيل تنفيذ المهمة وفي سياق دراستنا هذه - تنفيذ إعادة التوحيد والإفراز. ولذا، بالفعل، قد تكون هناك تناقضات بين المصالح أو المواقف الخاصة بالجهات المعنية التي، حتّى إذا كانت شريكة في العملية فعلاً، فحسب القانون، ستحظى مواقفها واحتياجاتها

باهتمام أقل، هذا إذا حظيت بأيّ اهتمام أصلاً، وهذه في الواقع حالة من الإجحاف الإجرائي الذي قد يؤثر على نواتج العملية. وعليه، ولكي نضمن أكبر قدر من العدل والنزاهة، وأقل قدر من الجهل حسب تعريف رولس فيجب توفير المزيد من الشفافية في عملية تحقيق العدل وإعطاء مكانة شبه متساوية للاعبين وللجهات المعنية الشريكة في العملية، أو من قد يكونون متأثرين بمنتجاتها سلباً أو إيجاباً.

التعبير الحقيقي لقيمة العدل والعدل الإجرائي هو المنتج، مثل العدل التوزيعي. يُعنى العدل التوزيعي حسب المفهوم المنتشر بالنتائج فقط وليس بالأسباب والعوامل (روزن تسفي، 2014) ويُعنى العدل التوزيعي Distributive Justice بتقسيم العقارات والمكافء الاجتماعية بين بني البشر بصورة متساوية ونزاهة Kaswan، 2002. يمكن دمج العدل الإجرائي والعدل التوزيعي للتوصل إلى نفس النتيجة تماماً فيما يؤدي تحقيق الإجراءات النزاهة إلى نتائج نزاهة مع أنها في بعض الحالات الأخرى قد تؤدي إلى نتائج مختلفة (Kaswan، 1997)، عند تحقيق العدل التوزيعي تمهيداً لتحقيق العدل الاجتماعي يبرز "التقسيم المتساوي" كموضوع مركب بحد ذاته إذا راعينا القيم والمفاهيم المختلفة لبني البشر ودمجناها في البعد الزمني والمكاني. النظرية البسيطة الأساسية للمساواة هي أنه يجب تقسيم العقارات والموارد والخدمات على الناس والحيز بصورة متساوية. أما النظرية المركبة الذكية للمساواة فتخرج، بعكسها، عن نطاق مبدأ المساواة المطلقة وتراعي مبدأ التفاوت والتباين بين الأشخاص، مكافأة جيدة، قيمة تفاضلية، وتفضيل مصحح لوضع الأساس لتحقيق المساواة والعدل والنزاهة. وعليه فيجب التمييز في كل نقاش حول تحقيق العدل بين العدل كقيمة وبين عملية تحقيق العدل ومنتج العدل. العدل كقيمة يكاد يبقى ثابتاً إلا أن عملية تحقيقه مشروطة بأسئلة مثل: كيف نطبقه؟ من هم اللاعبون الشركاء؟ وما هي علاقات القوى بينهم في هذه العملية؟ ما

هي المنتجات التي يؤدي إليها؟ النقاش حول العدل التخطيطي واستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز كعملية وممنتج يتناول هذه المسألة المركبة.

1.5 العدل والتنقل بين حيز الإمكانات

الحياة الاجتماعية ليست ساكنة بل ديناميكية ومثلها أيضًا سلوك الإنسان في الحيز. تتمثل هذه الديناميكية في سياق تحقيق العدل الاجتماعي والعدل التخطيطي والعدل التوزيعي والعدل الإجرائي في ثلاثة محاور مثيرة للتحديات: أحد المحاور متعلق بالبعد الزمني ومحور عامودي للتبدل بين الأجيال والميراث وتقسيم العقارات التي تنتقل من جيل إلى جيل سواء في دائرة العائلة وفي دائرة المجتمع المحلي حيث يقوم الورثة في دائرة العائلة بتقاسم أراضي والديهم وأجدادهم بافتراض بقاء هذه الأملاك في العائلة. بفضل مكانتهم كورثة سيكون من حقهم الحصول على العدل الذي ربما لم يحظ به أهاليهم أو ربما يتضررون كأصحاب أملاك كان أهاليهم قد حافظوا عليها. من المحتمل أن يتعرض مجتمع محلي كامل للضرر نتيجة تبدل أنظمة الحكم أو انقلاب المكانة بعد احتلال أو حرب أو تغيير السياسة المتبعة في نظام الأراضي. أحد الأمثلة على ذلك هو المجتمع العربي في إسرائيل الذي تحول من أكثرية إلى أقلية وصودرت أراضيه الخاصة والعامة لصالح مجتمع آخر. وقد قلص هذا المس بمدى الإمكانات المتاحة له من قبل قوى خارجية فرضت عليه تقسيم العقارات العامة. وثمة مثال آخر لدينا هو العرب البدو في النقب الذين تضرروا بسبب تغيير مكانتهم والحالة الجيوسياسية وبسبب التغيير في نظام الأراضي الذي لا يعترف بعادات المجتمع البدوي. كما تضررت الدائرة الجيلية داخل العائلات كمجموع جماهيري يبحث اليوم عن العدل من خلال تحقيق ترتيبات أو حل يزيد من إمكاناته (Shmueli and Khamaisi، 2015). هناك مثال آخر متعلق بتغيير النظام وسياسة الأراضي في إسرائيل وبالترتيبات الاجتماعية داخل أشكال بلدات مثل "الكيبوتسات" و"الموشافيم" التي حصل أعضاؤها في الماضي على أراضي دولة ليفلحوها بصورة جماعية

لغرض تحقيق أهداف اجتماعية اقتصادية وجيوسياسية كجزء من مشروع بناء الأمة والدولة. لكن اليوم، إلى جانب خصصتها فقد حدثت خلافات بين أعضاء هذه الأطر وكذلك بينهم وبين سكان مدن التطوير بخصوص تطبيق حلول عادلة.

المحور الثاني، الأفقي، متعلق ببعُد الحيز - الموقع الحيزي للسلع والخدمات (الأراضي). محور ينتج حيز إمكانات تفاضلية يتمثل بالقيم المباشرة والمناخية والفرص. ماهية الحيز غير متجانسة (مستوى)، يحتوي على فوارق. تضع هذه الفوارق تحديًا لتحقيق العدل في البعد الحيزي بين الأماكن، بين البلدات وبين القسائم؛ وتطرح سؤالاً أساسياً: هل التجانس هو أساس للمساواة أم أنّ التفاوت هو أساس لإنتاج التنوع؟ التحدي هو البحث عن آليات ومقاييس لتحقيق العدل بين الأشخاص المختلفين وإنتاج المساواة بينهم، إذا راعينا المصطلحين المرگيين: المساواة، الانصاف والنزاهة.

المحور الثالث هو محور شعوري، عاطفي، إدراكي ومتعلق بالسمعة وهو مصحوب بمشاعر، روايات تاريخية، تخیلات ووعي لأشخاص لم يحظوا بالعدل بسبب ظروف مختلفة ويُضطرون للعيش وسط شعور من عدم الرضا وبأنهم قد تعرضوا للظلم والإجحاف سواء كان ذلك بسبب ميزان القوى أو الجهل أو بدافع الفرض القسري. يتسبب هذا المحور في تقليص الإمكانيات للفرد أو المجموع الذين يبحثون عن الانصاف والنزاهة وإعادة تنظيم منظومة العلاقات مع الجانب الذي يتسبب بالأذى. تكون النتيجة في حالات كثيرة عدم الثقة بالمنظومة المؤسسية أو الخاصة حتى إذا حاولت هذه المنظومة تصحيح وتحقيق العدل الإجرائي أو التوزيعي. يفرض هذا المحور التحدي الذي يقضي بإعطاء تعويضات للجانب المتضرر بسبب مدة المعاناة والإجحاف بالنسبة للمنافع من العقارات العامة التي حظي بها الجانب الذي يتسبب بالأذى. إن هذه الحالات التي تدعو إلى تطبيق أنواع مختلفة من العدل مثل العدل الانتقالي تشهد حالات من التقسيم غير المنصف والنزاهة بين الورثة

داخل العائلة ولا سيّما بين الذكور والإناث، بين الأقوياء والضعفاء، بين الأبناء الكبار والصغار. تحدث هذه الحالات على المستوى الجماعي بين اللاجئين أو المطرودين من أرضهم. من الصعب منحهم تعويضات لائقة ونزيهة وتحقيق العدل، وكما يبدو فإنّهم سيواصلون الإحساس بمشاعر الإجحاف والظلم. المحور الإدراكي يقلص الإمكانات سواء في النقاش مع فئات المتضررين وخلال محاولة تحقيق العدل التّوزيعيّ بسبب اشتراطات مسبقة على غرار مقولة: "أولاً اصنعوا العدل الانتقالي، ومن ثم نواجه العدل المستدام".

تزداد الإشكاليّة في إمكانيّات تحقيق العدل عندما نتناول سؤال العدل المباشر بالمقارنة مع العدل غير المباشر: العدل المباشر - هل الفرد الذي يتطلّع إلى تحقيق العدل بصورة مباشرة هو المستفيد، أو العدل غير المباشر - الذي يتمّ تحقيقه من خلال التعامل مع منظومة عامّة مثل السلطة المحليّة، وطبقاً لذلك فإنّ الفرد يستفيد من العقارات والخدمّات التي تقوم السلطة المحليّة بتزويدها للأشخاص الذين يعيشون في نطاقها؟ الحلّ لذلك هو خلق إمكانيّات عن طريق تطوير مفهوم وحدات متعدّد المنظومات لتحقيق العدل التّوزيعيّ والإجرائيّ الذي يؤدّي إلى تحقيق العدل الاجتماعيّ. لا يمكن الاكتفاء بمفهوم خطّي أحادي البُعد لتحقيق العدل. المحاور الثلاثة وهي الزمن والحيز والعاطفة/الشعور بكلّ ما تحمله من معنى هي محاور هامّة لتطوير العدل التّخطيطيّ الذي يتيح الاستدامة والمناعة الاجتماعيّة.

1.6 العدل المطلق والنّسبيّ

من الصعب أن نعرف بصورة دقيقة ما هو العدل بسبب التجردّ الاصطلاحيّ، ومع ذلك يمكن تعريفه بواسطة مصطلحات الحدود ومقاييس محسوسة من شأنها تقديم التفسير الاستعاريّ للعدل. إنّ مصطلحات مثل الانصاف، النزاهة، المساواة، الفوارق، التنوع/التفاوت هي أساس لتعريف العدل وتحقيقه. رمز المحاكم هو الميزان الذي يمثّل التساوي في وزن كلّ بني البشر. يقوم القضاة

في حالات عديدة بإصدار احكامهم ليس بالضرورة لتحقيق العدل بل لتطبيق تعليمات القانون بناء على المساواة وحسب الادلة المعروضة أمامهم. إذا كانت عملية النفوذ معتمدة على الجهد لتحقيق العدل الإجرائي، لكن لأسباب مختلفة مثل القدرة الاقتصادية التي تتيح للشخص الاستعانة بمحامٍ محنكٍ ومخضرم فلن يكون قرار الحكم بالضرورة عادلاً. وعليه يمكن تحقيق العدل النسبي بدلاً من العدل المطلق. ليس معنى العدل النسبي التنازل عن التطلعات لتحقيق العدل المطلق بل تحقيق العدل الاجتماعي بواسطة تحقيق العدل النسبي والعدل التوزيعي والعدل الإجرائي.

بواسطة العدل النسبي يمكن تطبيق المساواة، الانصاف والنزاهة في تقسيم المنافع والأضرار من العقارات والخدمات العامة التي تتحدّد بموجب مقاييس متفق عليها في المجتمع عبر ملاءمتها للسياقات الاجتماعية السياسية والاجتماعية الثقافية والاجتماعية الاقتصادية. كما يمكن بواسطتها صنع الموازنة الديناميكية داخل المجتمع، بين أفرادهِ وبين فئات جماهيرية مختلفة تتقاسم نفس الموارد تشمل التخطيط والأرض. من شأن هذا الموازنة تحقيق الاستقرار الاجتماعي. في إطار تحقيق العدل النسبي يمكن المقايضة بالسلع والخدمات ومن ضمنها الأرض ودمج جهاز إعادة التوحيد والإفراز للأرض خلال تحقيق العدل التخطيطي. إن هذه المقايضة هي آلية أساسية وهامة تتيح تحقيق العدل النسبي والتوزيعي والإجرائي والاجتماعي، ومع ذلك تحقيق آليات ومقاييس تمهيداً لتحقيق العدل النسبي. في ظلّ عدم وجود مقايضة ستستمر المطالبة بتحقيق العدل النسبي الذي يصعب تحقيقه.

هناك إشكالية في قبول توصيف العدل النسبي كدافع لصنعه، فقد تطالب بعض الجهات المعنية بمقاييس فردية أو بنويّة مقبولة عليها لتحقيق العدل النسبي في المحاور الثلاثة التي عرضناها من قبل (الزمن، الحيز، الشعور). وبالتالي تحدث خلافات حول مؤشّر "النسبية" في تحقيق العدل النسبي. في المجتمعات المتصدّعة والمتعدّدة الثقافات ذات الهيئات المعيارية والقيمية

المختلفة، عدا الأجندة الاجتماعية السياسية المغايرة وموازين القوى غير المتماثلة تحدث حالة من عدم الاتفاق حول طابع ومقاييس العدل النسبي حتى قبل العمل على تحقيقه. لدى كل جانب مفهومه الخاص وممارسته الخاصة في موضوع العدل النسبي. مثلاً، ثمة قسم واحد في المجتمع الإسرائيلي فقط يقبل التدخّل القانوني في الدولة من أجل فضّ الخلافات حول إدارة نظام الأراضي؛ وثمة قسم آخر يفضّل العادات في إدارة الأرض، وفي مجتمع متدين وتقليدي بصورة أكبر فإنّ الشريعة الدينية هي التي تقرّر. وعلى هذا النحو يحدث خلاف جوهري وإجرائي بين القانون والعادة والشريعة ويكون بمثابة عائق أمام صنع أو تحقيق العدل الشامل أو العدل النسبي خلال تسوية الخلافات على الأرض. ولذا، ما زالت النزاهة والمساواة في تحقيق العدل النسبي هما اللتان تقرران لكن تُضاف إليهما آليّة المقايضة والتوافق بين الجهات المعنية.

1.7 العدل التّخطيطي

العدل التّخطيطي هو العدل الذي يشمل العدل التّوزيعي والإجرائي ويؤدّي إلى تحقيق العدل الاجتماعي والحيزي. يكمن في العدل التّخطيطي تعبير لمجمل مصطلح العدل كقيمة، كسيرورة وكمنتج تتمّ خلال صنعه جملة من المقايضات المُراعية للفوارق والتفاوت تمهيداً لتحقيق نزاهة حيزية ونزاهة بين الأفراد في المحاور الثلاثة - الزمن والحيز والمشاعر. جوهر التّخطيط هو نشاط لتقسيم سلع عامّة راهنة ومستقبلية بموجب أهداف وغايات يقرّها المجتمع بواسطة مندوبيه السياسيين والاجتماعيين والمهنيين (Carmon and Fainstein، 2013؛ Innes، 1995). التّخطيط الهيكلي القانوني الرسمي هو تحديد استخدامات الأرض وتقسيم الموارد التي تمنح حقوق التّخطيط على الأرض حسب أنواع الاستخدامات التي تقرّها مؤسسات التّخطيط الرسمية. حقوق التّخطيط هذه تحدّد هل يُسمح البناء أو استعمال الأرض للبناء، ماذا يمكن أن يبني وما هي نسب البناء وما هي الاستخدامات التي أعدت من

أجلها وبأي فترة. يستطيع أصحاب الأرض الذين توجد لديهم حقوق ملكية ممارسة حقوق التخطيط حسب البنود الواردة في المخططات.

إذا قبلنا الفرضية الشائعة التي ترى أن العدل هو مصطلح استعاري يتم تطبيقه على تقسيم وتخصيص العقارات والخدمات، ومن ضمنها حقوق التخطيط، فمن الواضح أن ممارسة حقوق التخطيط تؤثر ليس على من يحظى بالمنافع وبمزيد من الحقوق والتحسينات من التقسيم والتخصيص التخطيطي فقط وإنما أيضًا الذين خرموا من حقوق تخطيطية لحقوقهم الملكية فيخسرون هذه الحقوق بسبب قيود/تقييدات التخطيط.

التخطيط الحيزي هو آلية جيدة ترمي إلى هندسة الحيز والمجتمع والاقتصاد والبيئة لزيادة نجاعة استعمال الموارد ومضاعفة المنافع للأفراد وللمجموع الجماهيري والعام (Mattilam، 2003). قد تكون هذه الأهداف مختلفة أو تتسبب بالخلل عن طريق استعمال التخطيط كوسيلة لاضطهاد فئات سكانية معينة أو لمنح المزيد من الحقوق لبعض الفئات. بمقدور التخطيط الحيزي تقليص الفجوات الحيزية وتحقيق قدر أكبر من النزاهة بين الأفراد وأصحاب الأرض والبلديات في تقسيم الموارد التخطيطية، وتحقيق قدر أكبر من المساواة، وبالتالي أيضًا تحقيق العدل التوزيعي بواسطة تحقيق العدل الإجرائي. التخطيط والمنتج التخطيطي هما جزء من النشاط الاجتماعي المتأثر بعالم القيم والمعايير والغايات للجهات المعنية بموضوع التخطيط، من بينها المنظمون وصناع السياسة، وعليه فهم ليسوا حياديين. يشكّل التخطيط أيضًا أداة سياسية قد تتسبب بحدوث فجوات وإجحاف بدلًا من أن تكون تخطيطًا تنظيميًا، تنظيميًا ومجحفًا ومانحًا للحقوق بموجب اعتبارات غريبة متأثرة بمدى نفوذ الشركاء فيه.

التخطيط لا يوزع موارد وسلعًا عامة وخدمات قائمة فقط وإنما يؤثر على التقسيم المستقبلي أيضًا. خلال التخطيط الشمولي العقلاني وهو التخطيط

المنتشر في جهاز التخطيط في إسرائيل، وصُمم حسبه جهاز التخطيط التركيزي الهرمي وعملية النشاط التخطيطي في إسرائيل. يشمل هذا الأمر اختيار وبناء طاقم تخطيط، تحديد حدود حيز التخطيط، جمع معطيات ومعلومات حول منطقة التخطيط، رصد المشاكل التي تتطلب حلاً تخطيطياً، بناء برنامج يعبر عن احتياجات التخطيط، إعداد بدائل تخطيطية واختيار الرزمة التخطيطية المرغوبة. يشارك في هذه العملية المطولة الكثير من ذوي المعرفة أو الجهل التفاضلي الذين قد يرجحون قرارات التخطيط سواء القرارات التي تتسبب بالإجحاف والقرارات التي تطور آليات تصحيحية تزيد من تحقيق العدل التوزيعي.

التخطيط هو نشاط عام تحدده هيئة عامة تضع السياسات وهي تفضل في ماهيتها المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. في حالات عديدة تتم التضحية بالمصلحة العامة على مذبح المصلحة الخاصة. يتم النظر إلى أصحاب الملكية الخاصة للأرض، فتنشأ حالة من الإجحاف الفردي. في المقابل، يُطرح السؤال المنوط بالعدل البيوي بين الفئات الجماهيرية أو بين المناطق، وهو: من هي الجهة التي تضع السياسات العامة ومن هي الجهات التي ستستفيد منها فتحقق المزيد من العقارات والخدمات العامة؟ إن هذا السؤال بارز بصورة أكبر في المجتمعات المتصدعة والمتصادمة التي يوجد بينها عدم تماثل في علاقات القوة وفي الهيمنة على تحديد الأهداف والسياسات العامة. تُقسم العقارات والموارد العامة في هذه الحالات حسب سلم أولويات يرمي لخدمة المنتفعين والمهيمنين في المجتمع ولتطبيق أهدافهم على المستوى القطري والإقليمي والمحلي (Healey، 2006). لذا فإن رؤية أو مفهوماً مجرداً للتخطيط كنشاط اجتماعي لتحقيق المصلحة العامة في تقسيم الموارد هو مفهوم ساذج قليلاً وخاصة في المجتمعات المتصارعة والمتنافسة على إدارة الموارد العامة وتملكها. في سياق المجتمعات التي تواجه صراعاً ما

حيث لا تكون موازين قوى متماثلة/متناظرة وثمة ذوو هيمنة مطلقة يعملون على إنتاج واستملاك الحيز بناء على أهدافهم بالمقارنة مع من يستهلكون الحيز ويحاولون الاحتماء تنشأ الحالة التي لا يمكن للتخطيط فيها أن يكون آلية عادلة، خاصة وأنّ التخطيط متأثر بمبنى علاقات القوة في المجتمع او بين السلطة الحاكمة والمواطن، خاصة في حالة صراع بين الدولة والاغلبية وبين اقلية قومية اصلانية. إذا لم يصحح المبنى الأساسي ستنشأ دائرة مفرغة من الإجحاف البنويّ أيضًا خلال تحقيق التخطيط بالمفهوم الإجرائيّ المتعارف عليه والمُنْبَع في التخطيط.

1.8 الدولة الديمقراطية، العدل التخطيطي

يتم تعريف التخطيط على أنه تدخل مؤسساتي لتحقيق الأهداف والسياسة المرغوبة. إن هذا التدخل ليس ديمقراطيًا بالضرورة حيث يُفرض قسرًا أحيانًا وبالتالي فهناك من يعترض على هذا التدخل لكونه، كما يقولون، عملية غير ديمقراطية تتسبب في الإجحاف. إنّ عمليات التنظيم والبناء هي من المجالات الهامة والمؤثرة الموجودة ضمن صلاحية السلطة، وانعكاساتها ليست ملحوظة على المستوى الفيزيائي فقط، بل تؤثر أيضًا على المبنى الطبقي الاجتماعي وعلى مستوى الحياة وتدمج اعتبارات المساواة، العدل التوزيعي والإقصاء الاجتماعي (ناجيد، 2015). يؤمن الكثيرون من الناشطين الجامعيين أو الميدانيين أنّ وسيلة تحقيق العدل الاجتماعي هي تطبيق عملية تخطيط حسب العدل الإجرائي، عملية نزيهة من حيث صنع القرار وإشراك الجمهور بطريقة تشق الطريق أمام العدل التوزيعي (تشرتشن وسيلبرمن، 2012). بموجب طريقة الاستحقاق لا يوجد تقسيم موارد اجتماعية واقتصادية يمكن تعريفها سلفًا على أنّها عادلة، وليست هناك معايير مستقلة لتحديد نتائج عادلة خارج الإجراءات والتي هي فقط يمكن تعريفها على أنّها عادلة (دهان، 2014). يركّز قسم كبير من نظرية التخطيط على عمليات التخطيط ووظيفة المخطّط بدون تحليل الظروف الاجتماعية-الحيزية التي يعمل فيها المنظمون أو الحيز

الموضوعي-المدني (Fainstein، 2010). وقد فحص الكثير من الباحثين خلال السنوات معنى العدل وتقسيم الموارد في الحيز ونزاهة عملية التخطيط. إحدى البحوث في هذا المجال هي سوزان فاينستاين التي ابتكرت نموذج المدينة العادلة الذي يعتمد على ثلاثة مركبات: المساواة في تقسيم الموارد في الحيز بموجب احتياجات الأحياء والبلدات وحقوقها؛ تشكيلة هيئات واعتراف بالأقليات والتعبير عن هذا الاعتراف في التخطيط المدني؛ ديمقراطية ونزاهة في عمليات صنع القرار (Fainstein، 2006، 2010).

يعرف الباحث سامي سموحة (2000) إسرائيل كدولة ديمقراطية إثنية يرى أن العيب الوحيد في الديمقراطية الإثنية هو عدم توفير المساواة المدنية والسياسية حيث إن حقوق الأقلية فيها أقل من حقوق الأكتريية. هل يمكن تحقيق العدل بدون مساواة؟ في المقابل، يفترض غانم ويفتاحتيل (2004) أن إسرائيل ليست دولة ديمقراطية نظراً لأنها لا تطبق مركبات جوهرية من مركبات الديمقراطية مثل منح حريات الفرد والمساواة لكل مواطنيها سواء كأفراد أو كأبناء فئات إثنية (سموحة، 2000). يعتقد يفتاحتيل وغانم (2004) بشأن تخطيط الحيز أن إسرائيل، من الناحية الرسمية، أسست نظاماً ديمقراطياً في عام 1948؛ لكنها في المقابل بدأت في مشروع مركز لـ "تهويد" الأرض وكل منظومات القوة. واستعان مشروع التهويد بصورة ملموسة بالجاليات اليهودية في العالم التي لم تكتف بالمشاركة في الكثير من المشاريع الإسرائيلية وإنما تجاوزت أيضاً آلية الدولة عن طريق إنتاج مؤسسات يهودية رسمية تعمل في إسرائيل بمثابة ذراع للدولة وفي مقدمتها الوكالة اليهودية والصندوق القومي لإسرائيل حيث تنشط هذه الهيئات من أجل شراء الأرض وتخطيط بلدات في إسرائيل وإقامتها. يعتقد تشرتشن وسيلبرمن (2012) أن الوضع في إسرائيل يدل على عدم توازن في جهاز التخطيط وعلى عمليات التخطيط الحيزي في الدولة التي تتجاهل قضايا العدل الاجتماعي.

اهتم صنّاع القرار في إسرائيل في الأعوام الأخيرة بصورة ملحوظة - بخلاف ما كانت عليه الحال في الخمسينات - بالأهداف الصهيونية والقومية أكثر من الاهتمام بأهداف العدل الاجتماعي والتوزيعي (Hananel، 2009). منظور العدل الاجتماعي في موضوع التخطيط هو عامل ذو أهمية كبيرة، خاصة في الدول المتعددة ثقافياً التي يوجد فيها نظام حكم تركيزي، ازدحام كبير وعدم مساواة في تقسيم الرفاه (نفس المصدر). صحيح أن إسرائيل تعرّف نفسها على أنها دولة يهودية وديمقراطية إلا أنها تفعل منظومة خاصة للهيمنة على الأرض والحدّ لتصميم الجغرافية الإثنية القومية التي تشمل ملكية الأراضي والتخطيط المدني والإقليمي وصنع القرار في مواضيع الحدّ التي تضع موضوع العدل الاجتماعي على المحكّ. يرتكز التخطيط العادل حسب نموذج المدينة العادلة الذي وضعته فاينستين (2006) على ثلاثة مبادئ: المساواة في تقسيم الموارد والاعتراف بالأقليات والنزاهة في اتخاذ القرارات. إحدى قضايا التخطيط في إسرائيل هي قضية الأرض في المجتمع العربي، وعدم المساواة في تقسيمها وتخطيطها وذلك متعلّق بتجاهل الدولة المتواصل بحقوق العرب الفلسطينيين كقناة أقلية قومية. الإجحاف في تقسيم أراضي الدولة ومصادرة الأراضي العربية بواسطة تطبيق قوانين سنّتها مؤسسات ديمقراطية تهدّد العدل الاجتماعي في إسرائيل وتؤثر على ماهية الديمقراطية في الدولة التي تفضّل يهوديتها على ديمقراطيتها. المناخ المشبع بالتوتر والصراع على الأرض يؤثّر على التخطيط المحلي وعلى جهاز إعادة التوحيد والإفراز الذي سنتناوله لاحقاً من هذا الكتاب.

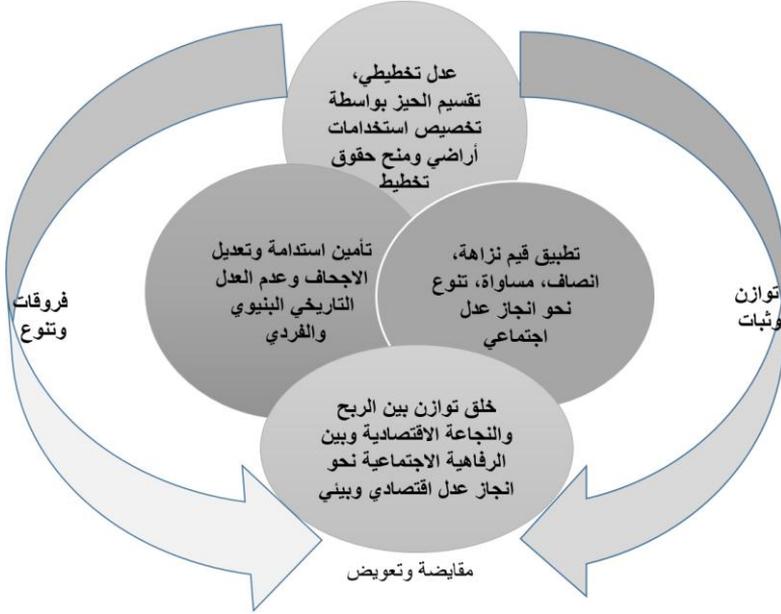
1.9 العدل، الاستدامة والعلاقة بينهما

العدل التخطيطي هو جزء من العدل الاجتماعي والتوزيعي. تحقيق العدل التخطيطي يتطلب ضمان الاستدامة، النزاهة والتماسك. لا شك في أنه يتعدّد تعريف وقياس هذه المصطلحات والأنشطة المشتقة منها خاصة وأنها تعبر عن قيم مجازية حاملة مرغوبة. فمثلاً، مصطلح الاستدامة الذي تطوّر مع

النظرية البيئية الشمولية (Campbell, 1996) له أهمية كبيرة في تحقيق العدل التخطيطي. يمكن تحقيق الاستدامة من خلال تخطيط مستديم يؤدي إلى ضمان التطوير المستدام. يتم تصوير الاستدامة غالبًا من خلال مثلث يربط بين المركبات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وبين ثلاثة عناصر تبدأ بالحرف (e) باللغة الإنجليزية: 'اقتصاد' Economy يشمل أيضًا النجاعة؛ المساواة أو النزاهة Equality or Equity ؛ والبيئة Ecology. يدمج التخطيط المستدام بين ضمان الأرباح الاقتصادية والرفاه الاجتماعي الذي نجد فيه نزاهة حيزية إقليمية وجمهورية وفردية. يمكن عرض التخطيط المستدام المدمج مع العدل الحيزي والاجتماعي تمهيدًا لتحقيق العدل التخطيطي بناء على مثلث الاستدامة البيئي الذي وضعه الباحث سكوت كمل - مركوزة، 2014؛ Campbell، 1996. العدل التخطيطي بمختلف مركباته الاجتماعية الثقافية، الاجتماعية الاقتصادية، والاجتماعية السياسية من الناحيتين الوظيفية والبنوية في البيئة الراهنة وكاستمرار للماضي والاستعداد للمستقبل، ومن ضمن ذلك إنتاج فرص تطوير واستدامة يعبر عن الموازنة الديناميكية بين مركبات العدل (Pearsall and Pierce، 2010).

مركبات العدل هذه في الأهداف العامة وتقسيم العقارات العامة بصورة نزيهة تضع أحيانًا أساسًا للمقايضة، بواسطة تعويضات مادية وإدراكية وعاطفية، وأحيانًا تشكل أساسًا لاستمرار الصراعات والتوترات. تحقيق الاستدامة والمناعة الاجتماعية مشروط باليات مقايضاتية وتعويضية تعتمد على عملية ديمقراطية تعاونية، التماثل في علاقات القوى بين المشاركين في العملية والتسويات والتجسير بين التنوع والفوارق بين القوى وأصحاب الشأن. بدون هذه الظروف والمقاييس التي يتم إجمالها مسبقًا تقلّ النزاهة ويقلّ معها أيضًا تحقيق العدل التخطيطي.

شكل 1: الرابط بين مركّبات العدل (اجتماعي، توزيعي، إجرائي، بنيوي وفردوي) وبين العدل التّخطيطي تمهيدًا لتحقيق الاستدامة والمناعة الاجتماعية والحيزية



الاستدامة والعدل التّخطيطي، الاتّفاق على آليات وقيم المقايضة ومقاييس التعويض هي الأساس لإنتاج عمليّات الموازنة والاستقرار الديناميكية في البعد الزمني والحيزي والشعوري الذي يتيح التغلب على الفوارق والتنوّع وتحقيق الاستدامة الاجتماعية. المقايضة التي تتمّ من خلال اتّفاق وبناء على أساس نزيه هي أداة يستطيع المنظّمون أو أي جهة منتدبة من قبلهم مثل المخمّنين المسؤولين عن إعداد جداول الموازنة استعمالها خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز التحقيق في عمليّة التّخطيط وحتّى في منتج التّخطيط. ليس المنظّمون الوحيدون الذين يعملون في إنتاج المخطّطات وإنّما أيضًا شركاء في صنع القرار والتّقدّم البيروقراطي الإجرائي للتّخطيط. تنتقل مرحلة التّخطيط من الفكرة التي ترمي إلى حلّ المشكلة وحتّى إنتاج مسار وخليط تطبيقي لتنظيم العلاقات بين ذوي حقوق التّخطيط التفاضليين الناجمة عن قرارات تخطيطيّة

مختلفة. فكرة الموازنة هي مسألة جوهرية لإنتاج أساس المقايضة وتمهيداً لتحقيق العدل التخطيطي وبواسطته تحقيق العدل الاجتماعي والتوزيعي. محاولة الربط بين عامل المقايضة والتعويض وبين مركبات العدل المدمجة في النشاط التخطيطي المركب واردة في الشكل رقم (1) أعلاه. هذا الوضع المركب مصحوب باتخاذ قرارات كثيرة، ومن ضمن ذلك بشأن ماهية المقايضة والتعويض ومدى تقبل الرباحين بالمقارنة مع الخاسرين في النشاط التخطيطي والمنتج التخطيطي. تحقيق العدل قد يخلق حالة من المساواة بين الجميع سواء كانوا رابحين أو خاسرين، وبالتالي فإن هذه التناسبية هي المفتاح في تحديد آلية المقايضة والتعويض.

1.10 المقايضة والتعويض لتحقيق العدل التخطيطي

يتم التطبيق العملي للتخطيط الحيزي-الفيزيائي القانوني عبر تحديد استعمالات مختلفة ومتنوعة للأرض بواسطة "التقسيم إلى مناطق" لتحديد الاستعمالات المتنوعة للأرض التي تعطي حقوق تخطيط تفاضلية وتتيح إنتاج نسيج بلدي فيزيائي له مفعول اقتصادي واجتماعي. يمنح هذا "التقسيم إلى مناطق" فرص تطوير لقيم مختلفة ونتاج يخصص أراضي للصالح العام مثل الطرق والمباني العامة والأراضي العامة المفتوحة. مقابل ذلك فإن التقسيم إلى مناطق يقرر ماذا تكون حدود التطوير. المساحة المشمولة في حدود المخطط المُتَّحَة للتطوير تُسمى بلغة المخططين الخط الأزرق. الأراضي الأخرى غير القابلة للتطوير تبقى خارج الخط الأزرق وتكون قيمتها الاقتصادية الاجتماعية أقل. القيم الاقتصادية للأراضي المشمولة داخل الخط الأزرق هي تفاضلية متعلقة بأنواع الاستعمالات التي يحددها التخطيط. هذا هو حال التخطيط الذي تم تصديقه في أرض معينة كانت في الماضي زراعية غير معدة للتطوير له قيمة متباينة بين أرض مصدقة للتطوير وأرض غير مصدقة للتطوير حيث إن تصديق المخطط وتقسيم الأرض إلى مناطق يساهم في تغيير أسعار الأرض. إن التحدي في هذه الظروف هو كيفية الموازنة بين قيم الأرض المختلفة التي

انتهجها التقسيم إلى مناطق من جهة وكيفية تعويض أصحاب الأرض الذين تم تحويل أو مصادرة جزء من أراضيهم للصالح العام ومن ضمنه الطرق من جهة أخرى. الآلية التي طُوِّرت وطُبِّقَتْ لتحقيق العدل التوزيعي النسبي بين أصحاب الأرض كجزء من العدل التخطيطي هي آلية المقايضة بواسطة توازن القيم ومنح صاحب الأرض المستغلة للصالح العام أرضاً بديلة أو دفع مبالغ مالية لصاحب الأرض المستغلة.

قضية المقايضة والتعويض هي أيضاً مسألة اجتماعية ثقافية واجتماعية اقتصادية بل وتتطوي أيضاً على أبعاد كثيرة لمفاهيم ومواقف اجتماعية-سياسية للفرد أو للمجموع. المجتمعات الأجنبية والليبرالية التي تتطلع إلى تحقيق الإنجازات وتتبع نموذج اقتصاد السوق الحر تستطيع توطيد آلية المقايضة لديها على تحديد أسعار مالية تأخذها من المستفيد وتدفعها للمتضرر لخلق توازن في الفوارق الناجمة عن الإجراءات التخطيطية. القرارات الفردية الاقتصادية في المجتمعات الأبوية التقليدية/الانتمائية/العظامية المعتمدة على نموذج اقتصادي تقليدي لا تركز على تحقيق أقصى حد من الأرباح الاقتصادية بل هناك اعتبارات اجتماعية عظامية/انتمائية ورمزية. القرارات حول آليات النقل والمقايضة والتعويض في سياق الأرض وطبيعة الفرص الاقتصادية الممنوحة حسب التقسيم إلى مناطق مغايرة. تتأثر قرارات الفرد في الاقتصاد التقليدي الاجتماعي بالقيمة الاجتماعية الانتمائية في سياق العائلة الموسعة، الحمولة، الانتماء الإثني القومي المتأثر بموقع الملك الاجتماعي الحيزي، الانتماء الثقافي لحيز الملك ومكانة صاحب الملك بالمبنى الطبقي الاجتماعي أيضاً، ولذا فإن سوق الأراضي في المجتمع التقليدي والعقارات يعمل في ظروف حرة جزئياً من حيث الفرد (خمايسي، 2015) مما يشوش مركبات المقايضة والتعويض، وهي لا تتضمن اعتبارات القيمة الاقتصادية التي تحددها قواعد السوق الحر فقط بل اعتبارات اجتماعية قيمة مثل الاحترام والانتماء الاجتماعي والثقافي وسلم أولويات لتطبيق المقايضة

ورموز والصلة بالمكان/الملك والمحيط الذي تُنقَد المفاضلة فيه دون أن تؤخذ الاعتبارات الاقتصادية الصافية بالحسبان. تتطلب هذه الصورة المركبة الاعتراف واليقظة من جانب المخططين والكثير من روح الإبداع والتفكير خارج الصندوق في ابتكار نماذج تخطيطية غير اعتيادية. ومن هنا فإنّ التعويض المالي مثلاً ليس هو الحلّ الأوحَد للمفاضلة، بل يمكن دمجها بتعويض صاحب الأرض المستغلة للصالح العامّ بأرض مقابل أرض (تعويض على أساس متر مربع أرض)، منحه حقاً تخطيطية حتّى إذا كانت مستقبلية وغير قابلة للاستثمار الفوري.

1.11 صراعات حول تحقيق العدل التّخطيطي

تطبيق آليّة المفاضلة والتعويض هو أمر مركّب ومصحوب بتوترات وبمواجهات كثيرة. تكمن الإشكالية الرئيسية بمعارضة بعض أصحاب الأرض المتضررين من التقسيم التّخطيطي إلى مناطق الحصول على التعويضات من ناحية مبدئية سيّما وأنّ قيمة الأرض بالنسبة لهم لا يمكن تثمينها بالأموال حيث تربطهم بالأرض صلة قيمة وعاطفية تتخطى أهميتها الجغرافية أو الوظيفية المنوطة برمزياتها ودورها في روايتهم التاريخية. يعارض متضررون آخرون تحديد أساس قيمة المفاضلة حسب أصحاب الأرض السابقين، من يقتنون أرضاً في السوق الحرّ، أو تقييم تخميني متعارف عليه. إلى جانب تقسيم الأرض إلى مناطق يُطرح السؤال حول كيفية تعويض أصحاب قطعة أرض غير مشمولة أصلاً في الخطّ الأزرق الوارد في المخطّط؟ حيث لا يمكنهم الاشتراك بمشروع المفاضلة والتعويض حسب مخطّط هيكلي أو مخطّط تفصيليّ لغير متضمّن لأراضيهم. تحدث في هذه الظروف توترات وصراعات كثيرة لها انعكاسات مباشرة على انعدام النزاهة وغياب المساواة بين الجهات المعنية المختلفة خاصّة عندما يتوزّع أفراد العائلة أو الحمولة بين القسائم المشمولة في الأرض القابلة للبناء بينما بقيت الأخرى بدون أرض زراعية أو مفتوحة بموجب مخطّط التقسيم إلى مناطق، وما يزيد من حدّة

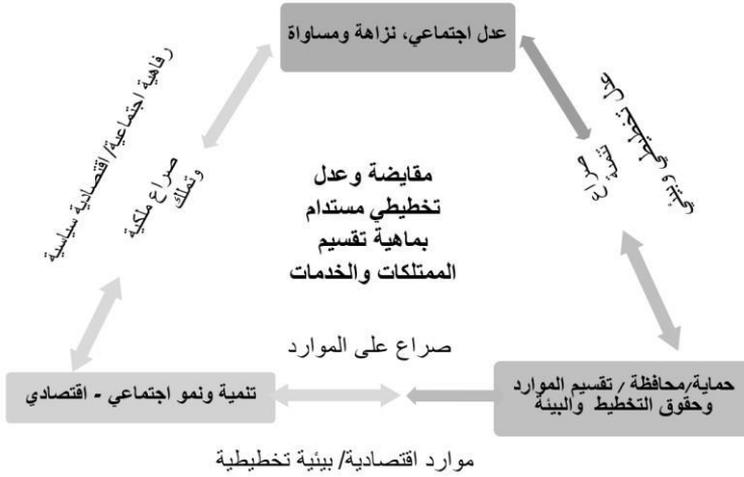
التوتر هو النشاط التخطيطي في تقسيم الأرض إلى مناطق والتحديد الذي يفرضه التخطيط التنظيمي/ التنظيمي المقيد للتطوير.

تشهد عملية التخطيط حدوث صراعات عديدة يجب حلها لتحقيق الاستدامة والعدل التخطيطي. تتطوي هذه الصراعات على أبعاد كثيرة وبعضها له صلة بمواضيع ومجالات أخرى يصعب الفصل بينها وعلى الأرجح فإنها تعيق العدل البيئي والإجرائي. ومع ذلك فيمكن وضع ترتيبات تخطيطية تكون أساساً لإنتاج نقاط تحوّل. رصد النقطة، المجال، الموضوع، وحتى الشخص/ الفرد الذي يشكّل المفتاح لتسوية النزاعات بواسطة تحقيق العدل التخطيطي وتطوير عملية من النزاهة الاجتماعية هو مهمة هامة في عملية التخطيط وهي غير مقتصرة على التخطيط الفيزيائي بل تندمج في التخطيط الاجتماعي والاقتصادي والبيئي/ الحيزي وغيرها. يعرض الشكل رقم (2) محاولة رصد مركبات النزاعات المتعلقة بالنشاط التخطيطي الذي يتطوّر إلى تحقيق العدل التخطيطي ومن ثم، بواسطته، إلى تحقيق العدل الاجتماعي. يعرض الشكل نموذجاً يعتمد على نموذج الباحث سكوت كمحل حيث تناول الربط بين العدل الاجتماعي والاستدامة. حاولنا توسيعه إلى مجال العدل التخطيطي كمهمة يجب دمجها تمهيداً لحلّ صراعات محتملة في الطريق إلى تحقيق العدل الاجتماعي والحيزي والتوزيعي. يدمج الشكل بين الأولويات التخطيطية المبدئية الثلاث لتخطيط عادل ونمو بلدي نزيه ومتساوٍ وتحقيق توازن بين استعمالات الأرض علماً أنّ الأولويات الثلاث مصحوبة بمواجهات حول تقسيم الموارد والملكية والاستملاك والتطوير وكيفية تخطيط وإدارة الحيز بصورة أكثر استدامة وعدلاً (يعتمد على Campbell، 2013، 1996).

إنّ التخطيط هو كذلك عملية لحلّ نزاعات وخلافات. في عملية التخطيط التداولي التشاركي/النقاشي التواصلي ((Deliberative Planning Healey، 2006))، يقام "نظام" إشراك الجمهور بصورة حقيقية ونزيهة للجهات المعنية، أي أصحاب الأرض، حيث إنّ المستفيدين والمتضررين على

حدّ سواء يستطيعون عرض مواقفهم ومفاهيمهم والاستماع إلى مواقف ومفاهيم الآخرين. يجري في التّخطيط التواصلي حوار مستمر يرمي إلى حلّ الخلافات والتوصّل إلى اتّفاق على آليّات المقايضة والتعويض. المنتج التّخطيطي هو

شكل 2: مثلث التّخطيط العادل والمستدام



مخطّط هيكلّي أو مخطّط تفصيليّ يمنح حقوقاً تخطيطيّة بواسطة تقسيم الأرض إلى مناطق. بسبب مكانته القانونيّة كمخطّط والأساس لحلّ النزاعات وقرارات المبادرين والسلطات العامّة بما فيها المحاكم المضطرّة لحسم النزاعات حول حقوق الحدود أو الملكيّة المرتبطة بحقوق التّخطيط وبين السلطات العامّة والأفراد وبين الأفراد وبين أنفسهم. تحقيق العدل التّخطيطيّ سواء كان ذلك بواسطة المقايضة بافتراض أن ذلك مقبول على الشركاء في عمليّة التّخطيط وسواء كان ذلك هو الحلّ الأساسي والأهمّ للسلطات المحليّة وسلطات التّخطيط لوجود وتشجيع مصالح عامّة فإنّه أمر مطلوب في عمليّة التّخطيط التي تشمل تحقيق العدل الإجرائيّ (Fainstein، 2009).

1.12 بين التّخطيط، الملكيّة وفرض الضّرائب على الأرض

محاولة قياس العدل التّخطيطيّ بحدّ ذاتها لا تتيح فهم معناه خلال منح المواطن حقوق تخطيط بدون ربطه بحقوق الملكيّة: من هو صاحب الأرض ومن له الحقّ في استعمالها واستخدامها؟، من خلال ذلك أيضًا لا يمكن فحص السياسة الضّريبية التي تضعها هيئات عامّة، وخاصّة الدولة والسلطات المحليّة، خلال منح المواطن حقوق تخطيط على حقوق الملكيّة. ليس صدفة أن يحدّد قانون التنظيم والبناء لعام 1965 في الإضافة الثالثة للقانون تفصيل العلاقة بين حقوق التّخطيط والتمكّك والضرائب المعتمدة على رسوم التحسين. وجاء في البند (196أ) من تعديل عام 1981: "تقوم لجنة محلّيّة بجباية رسوم تحسين بنسبة ما وفي الظروف الواردة في الإضافة الثالثة وبحسبها" (دائرة التنظيم، 2017: 124). الربط بين هذه المركّبات الثلاثة هو مفتاح أساسي لفهم مجمل العدل التّخطيطيّ والنزاهة التي ترافق النشاط التّخطيطيّ. نشير بداية إلى أنّه في كلّ واحد من المجالات - التّخطيط، الملكيّة على الأرض والضرائب الحكوميّة والبلدية - تُقام إجراءات تقسيمية على أساس تحقيق العدل أو الإجحاف الجوهريّ، البنيويّ، الفرديّ، التّوزيعيّ والإجرائيّ (انظر الشكل رقم 3). في حالات كثيرة توضع سياسات وتتخذ إجراءات في هذه السياقات لتحقيق العدل إلّا أنّ هذا الكتاب يفحص العلاقة بين التّخطيط والتمكّك والضرائب لقياس آليات المقايضة والتعويض بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز المنصوص عليه في قانون التنظيم والبناء. بل ثمة عوائق مختلفة في تطبيقه تتسبّب في صنع الإجحاف وتمسّ بأصحاب الأرض وتضعف ثقة الجمهور بالتّخطيط وبالمؤسسات المسؤولة عنه، خاصّة المحليّة التي تُعتبر الذراع التنفيذية لسلطة القانون والتي يتعامل معها المواطن عندما يرغب في تلقّي خدّات تخطيط ورخص بناء.

المنطق البسيط الكامن في مسألة منح الحقوق التّخطيطيّة للفرد هو أن تقوم السلطة العامّة نفسها بمنح الحقوق: (1) ماذا نبني أو نطور؟، (2) بأيّ حجم

وعلى أي نطاق؟، (3) أين؟ و- (4) لصالح من؟ تكمن الإجابة على هذه الأسئلة الجوهرية الأربعة في المخططات الهيكلية أو التفصيلية التي تعتمدها مؤسسات تخطيط عامة محلية وفوق محلية لزيادة نجاعة استعمال الأرض وتنظيمها وهندسة الحيز البلدي لصالح المواطنين. واضح ضمناً أنه إلى جانب منح المواطن حقوق تخطيط فئمة احتمال ما للمسّ بفئات غير ليس من حقها الحصول على حقوق التخطيط أو أنّ هذه الحقوق تُصادرُ منها. تتنّفذ القرارات التخطيطية على مساحة معينة بملكية معينة تسري عليها حقوق التملك، وهو حق غير منقوض لاستعمال الأرض. إنّ حقوق الملكية هي التي تقرر هوية أصحاب الأرض، ومساحة الأرض وحدودها. يشكّل الدمج بين حقوق التخطيط وحقوق الملكية شرطاً ضرورياً لممارسة حقوق التخطيط. تشكّل

شكل 3: العلاقة بين التخطيط، الملكية وفرض الضرائب تمهيداً لتحقيق العدل التخطيطي والاجتماعي



ممارسة حقوق التّخطيط وحقوق الملكيّة التفاضليّة وصفة "للإجحاف" التّخطيطيّ بحيث يتطلّب تصحيحه قيام الدولة بواسطة سلطات الصّربية ولجان التّخطيط والسلطات المحليّة بفرض ضرائب على الأرض مثل ضريبة التحسين وضريبة شراء وضرائب التسجيل. ينفذ أحد أنواع ضرائب الأرض خلال صفقات الأراضي عبر نقل الملكيّة على الأرض من شخص لآخر عن طريق البيع أو الشراء أو الميراث أو النقل بدون مقابل أو مصادرة أجزاء من الأرض للأهداف العامّة حسب القانون مثل الطرق أو المباني العامّة أو الأراضي العامّة وغيرها. يفترض المنطق أن يتسبّب تنفيذ صفقات الأراضي في رفع جودة الأرض فتصبح قيمة الملك مرتفعة ومن لديه ملك أو إمكانيّة لتسجيل ملك هو إنسان ميسور الحال بحيث يستطيع دفع الصّريبة للدولة التي تشارك في المنافع الخاصّة لصالح المنافع العامّة. تُقرض في المقابل ضرائب على منح حقوق التّخطيط للمواطن بافتراض أن منحها لصاحب الملكيّة يرفع من جودة أرضه فيستفيد من المنافع الناتجة عن القرارات التّخطيطيّة. يتوجّب على صاحب الأرض مقابل ارتفاع أسعار الأرض النابعة من عمليّات التحسين دفع ضريبة لمؤسّسات التّخطيط تعرف باسم رسوم التحسين. يتمّ تعريف رسوم التحسين حسب الإضافة الثالثة في قانون التنظيم والبناء (تصحيح بند 196أ): "التحسين" - ارتفاع قيمة الأرض بعد تصديق مخطّط أو إعطاء تسهيلات أو السماح باستعمال استثنائي؛ (دائرة التنظيم، 2017: 170) مع الإشارة إلى أنّ هذه الصّريبة تُجبى من قِبَل اللجنة المحليّة للتنظيم والبناء ومن خلالها تحوّل الحصّة الخاصّة بالسلطات المحليّة. يستطيع صاحب المُلْك بعدما يثبت بالفعل بأنّه هو صاحب حقّ الملكيّة تقديم طلب لتلقي رخصة بناء وممارسة حقوق التّخطيط الممنوحة بموجب مخطّط هيكلي محلي تفصيلي. تحدّد اللجنة المحليّة للتنظيم والبناء بموجب تطبيق حقوق التّخطيط ما هو مبلغ ضريبة رسوم التحسين الذي يجب دفعه مقابل رفع جودة الأرض.

تحقيق العدل التّخطيطي لا يتيح الفصل بين التّخطيط، الملكية وفرض الصّرائب. لا بد أن تتوفر في المركّبات الثلاثة نوازة تطبق من خلال المقايضة وضرائب الأرض. هناك مدارس فكرية مختلفة حول عمق الرابطة وعلاقة المركّبات الثلاثة بتحقيق العدل التّخطيطي بواسطة إعادة التّوحيد والإفراز. وإذا كان قانون التنظيم والبناء لعام 1965 قد تناول العلاقة بين عملية وتصديق التّخطيط، الملكية والضرائب، فقد ترك تحديد المقاييس، القيم، عملية تنظيم الأرض وتنفيذ الدفع للقوانين والأنظمة القانونية الأخرى. قانون التنظيم والبناء يرتب ويحدّد الحقوق في الجانب التّخطيطي أمّا قانون الأراضي فيحدّد الحقوق من الناحية التملّكية (تسديد، 2017) فيما تتحدّد عملية دفع الصّرائب من خلال قوانين ضريبة الأملاك.

1.13 العدل وقضية الأرض في المجتمع العربي

قضية الأرض هي إحدى القضايا الرئيسية التي تشهد حالة من التوتّر بين دولة إسرائيل والمواطنين العرب حيث تصحبها انعكاسات على المستوى القطري والإقليمي والبلدي ولها صلة حتّى بمستوى القسيمة وقطعة الأرض وتشكّل الأساس لعدم وجود الثقة والإجحاف التّوزيعي والتّخطيطي. الأرض أو الإقليم هو حيز حياتي أساسي لكل إنسان وقد قيل من قبل إن كلمة الإنسان (آدم) ملتصقة بكلمة (أديم) أي الأرض. لا يمكن التفكير بحياة الإنسان في ظلّ عدم وجود الأرض حيث إن "الأرض هي الرافعة الرئيسية لتطوّر البلدة ونموها" (لوز، 2007). عدا الرغبة الراسخة لدى الإنسان تجاه رقعة الأرض فإنّ الهيمنة على الأرض تشكّل علامة فارقة للملكية والانتماء للأرض والبلاد. يتسبّب عدم وجود أراضٍ خالية للتنظيم والبناء في عدم تطوير البلدة وتحقيق أهداف في مجالات الصناعة والتربية ورفع جودة البنى التحتية الأساسية فتؤثّر على جودة نهج حياة السكّان وعلى قدرتهم في تحقيق التطلّعات في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والشخصية (نفس المصدر). لا يمكن رؤية حقّ مألوفة الأرض كحقّ منفصل عن الحقوق الأساسية الأخرى بل إنّ هذا الحقّ مرتبط

تمامًا بحقوق الأفراد التي يستحيل تحقيقها بدون وجود الأرض والمباني (Mengie، 2015). لكل إنسان في المجتمع مصلحة وحاجة مختلفة فيما يتعلّق باستعمال الأرض وبالتالي يتوجّب على قوانين وسياسة استعمال الأرض أن تتلاءم مع مطالب الأرض المختلفة. يعتقد مينجي أن استعمال منظومة صارمة في نقل الأراضي إلى الجمهور قد يستبعد جزءًا من المجتمع بصورة تامة عن سوق الأراضي بينما قد يتسبّب استعمال نهج مرن في حدوث فساد مزمن يؤدي إلى نشوء سلطة مقيّنة.

تتبع غالبية الأراضي في العالم الغربي لمليّة خاصّة (الترمان وحنائيل، 2015) بما فيها الأراضي الزراعيّة وعليه فإنّ المليّة العامّة هي الأساس على الأراضي المعدّة للاستعمالات العامّة مثل المحميّات الطبيعيّة والبحيرات والأحراش والبنى التحتيّة والاستعمالات الأمنيّة أمّا في إسرائيل فيتبع حوالي 93% من الأراضي لسيطرة وإدارة ومليّة عامّة فيما تتبع 7% فقط من الأراضي لمليّة خاصّة (نفس المصدر). حسب الكتاب السنوي الإحصائي لإسرائيل 2016 فإنّ نسبة 5.6% فقط من الأراضي في إسرائيل (22.072 كيلومتر مربع) هي أراضٍ معمورة (دائرة الإحصاء المركزيّة؛ 2017: 7). إسرائيل هي إحدى الدول القليلة من دول OECD التي تشكّل فيها سياسة المليّة القوميّة على الأرض جزءًا مركزيًّا في الخطاب والسلوك السياسي مع رواج وسائل الاتّصال بين فئات الجمهور (الترمان وحنائيل، 2015) ومركبا مركزيًّا في الصّراع القومي. ولذا يتعلّق الاستعمال الخاصّ للأرض إلى حدّ كبير باستعداد الدولة للسّماح بمثل هذا الاستعمال (Barak-Erez، 2008). اليوم، يتبع حوالي 3.5% من الأرض في دولة إسرائيل لمليّة خاصّة لمواطنين عرب ومن نافل القول الإشارة إلى أنّ هذه الأرض لا تُقسّم بصورة متساوية بين أصحاب الأرض والبلدات العربيّة وهي غير متاحة بصورة كليّة للتطوير كما سيوضح لاحقًا.

يمكن الادعاء لأول وهلة بأن ثمة إجحافاً في توزيع الأرض بين العرب واليهود في إسرائيل وبالتالي فهناك مَنْ يطالب بضمان مبدأ العدل التوزيعي أو مبدأ المساواة في تقسيم الموارد حسب نهج الباحث فاينشتاين. ويعتقد ناصر (2012) أنّ العدل التوزيعي يعتمد بالأساس على قيمة المساواة الجوهرية التي تضمن لكافة المواطنين مناليةً متساوية لموارد الدولة. يكمن في صلب فكرة العدل التوزيعي الخوف من التقسيم غير النزيه للموارد بين أبناء المجتمع. ويشمل ذلك أسئلة أساسية متعلقة بتبريرات حلّ المطالبات المتنافسة على الموارد النهائية، مثل: ما هو التقسيم العادل؟، وما هي الصفات التي تعطي الفرد الحقّ بالمطالبة بحصة عادلة؟ (Gaba، 2006). يعتقد الباحث يفتاحيل (2000) أنّ جزءاً من التوتر لدى السكّان العرب في الدولة متعلّق بقطاع الأرض والتخطيط وتقسيم الحيز. إضافة إلى ذلك يتعدّد تطبيق التعايش المدني اليهودي العربي بدون تعامل لائق مع موضوع تقسيم الحيز وبدون تحقيق تقدّم في موضوع المساواة المدنية علماً بأن نظام الأراضي يتناقض مع مبدأ المساواة المدنية التي تُعتبر أحد المبادئ الأساسية في الديمقراطية.

وقعت الأراضي المملوكة للعرب من مواطني إسرائيل منذ إقامة الدولة فريسة سهلة للمصادرات المستمرة بينما ازداد عدد المواطنين العرب بوتيرة كبيرة وازدادت احتياجاتهم للحصول على أراضٍ لتطوير المصالح الحرفية والصناعية ومناطق تجارية ومبان عامة وأراضٍ للبناء والإسكان (يفتاحيل، 2000، رايتير، 2013). وإذا كانت قد صودرت أراضٍ من مواطنين يهود أيضاً حسب الأمر القانوني لشراء الأرض للمصالح العام (زاندبرج، 2007)، فيعتقد الباحث رايتير أن تقارير دائرة أراضي إسرائيل تدلّ على أنّ غالبية هذه الأراضي صودرت في المناطق المأهولة بالعرب (مثل منطقة الشمال، القدس والجنوب) فيما صودرت أراضٍ قليلة فقط من مناطق مأهولة باليهود أساساً، مثل منطقة المركز ويضيف الباحث بأن غالبية الأراضي التي تمّت مصادرتها من العرب

مستعملة بالأساس من قِبَل الجمهور اليهودي (ن.م.). بموجب مفهوم المجتمع العربي في البلاد فإنّ من يقوم بإدارة الملكية على الأرض هو العائلة أو الحاملة لصالح كافة أعضائها (رايتر، 2013). وقد غير هذا المفهوم لصالح الملكية الخاصة الفردية. وإذا كان ما زال هناك حيّز من الأراضي التي يتجمّع فيها أبناء حمولة واحدة إلا أنّ ما يسيطر اليوم هو الملكية الخاصة. يميل جزء كبير من العرب إلى الحفاظ على أنماط أرض تقليدية يستعملونها كوسيلة احتمائية من المؤسسة السياسية التي تسيطر عليها أكثرية يهودية تفرض كيفية إدارة الأرض (خمايسي، 2007). لا تنتقص الشحنات والسيارات القومية من واجب الدولة في التعامل مع مواطنيها العرب بموجب مبادئ لائقة في مجال العدل التوزيعي، حيث إنّ المجتمع العربي لديه احتياجات شرعية نابعة من دواعٍ متعدّدة منها الازدياد الطبيعي (ناصر، 2012). "يتوجّب على الدولة كونها دولة توفير الظروف المطلوبة لتطوّر مواطنيها - كلّ مواطنيها" (فسلي، 2013). يجب على إسرائيل كدولة ديمقراطية أن تخصص للمجتمع العربي مساحة من الأرض بموجب أنماط ومبادئ متساوية مع كافة الشرائح السكانية الأخرى.

بالإضافة إلى سياسات مصادرة الأرض التي أثّرت على المواطنين العرب أشارت لجنة أور (2003) إلى أنّ الكثير من البلدات العربية "أحيطت" بأراضي تشكل منطقة أمنية، مجالس إقليمية يهودية، حدائق وطنية ومحميات طبيعية، طرق سريعة وما شابه للحيلولة دون توسع نطاق البلدات العربية في المستقبل أو للمسّ بها. في المقابل، أعرب الباحث زانديج عن اعتقاده بأنّ مصادرات الأراضي لم تمسّ بالعرب إلى حدّ كبير (زانديج، 2007) فيما يعتقد الباحث رايتر أنّ الواقع الحيّزي والاقتصادي في المناطق المأهولة بالعرب يشير إلى وجود مشكلة خطيرة في مجالات كثيرة متعلّقة بقضايا الأرض، فقد ترسّخ لدى المواطنين العرب الشّعور بأنّهم قد تضرّروا إلى حدّ كبير من جراء سياسة مصادرة الأراضي التي انتهجتها دولة إسرائيل (رايتر، 2013). تعتقد الباحثة

مور (2013 Moore) أن اعتبارات العدل التوزيعي مثل قيمة الأرض ونوعها وموقعها هي اعتبارات هامة وموضوعية للمطالبة بالأرض غير أنها ليست النقطة الرئيسية حيث يجب فحص قضية استحقاق الأرض من نقطة البداية والقيام بدراسة جدية للحيازات المتعلقة بالمكان.

1.14 العدل والتخطيط في المجتمع العربي

لقد تمحور التخطيط الحيزي في إسرائيل على مرّ السنوات بموضوعين رئيسيين: النموذج الحيزي للاستيطان ومنظومة استعمالات واستخدامات الأرض (حسون، 2015). يعتقد الباحث خماسي (2010) أن عملية التخطيط الحيزي في إسرائيل تتميز بالصراعات والمنافسات والمناكفات على تقسيم موارد الأرض والحقوق التخطيطية الممنوحة فيها مرجحاً أن التخطيط الحيزي ليس نشاطاً تقنياً بل اجتماعياً سياسياً مشتقاً من السياسة العامة الشاملة، وهو يعتمد غالباً على أيديولوجية اجتماعية سياسية واقتصادية تطبق بواسطة آلية التخطيط الحيزي المسؤولة عن تقسيم الموارد بين الفئات السكانية المختلفة وتصميم الحيز (ن.م.) وقد تسبب هذا التقسيم في حدوث إجحاف تخطيطي على المستوى القطري واللوائي والمحلي. وقد فحصت الباحثة (Hananel 2009) في دراستها العلاقة بين تقسيم الحيز والتطوير الاقتصادي والاجتماعي لبلدات التطوير في إسرائيل ووجدت أن سياسة تخطيط وتخصيص وتقسيم الأراضي التي لا تتسجم مع مبدأ العدل التوزيعي قد تزيد من حدة عدم المساواة في المجتمع، واستنتجت أن تقسيمات مناطق الحيز التي تبنتها حكومات إسرائيل وسلطات التخطيط ووكالات حكومية أخرى على مرّ السنين تتناقض مع مبادئ العدل التوزيعي والمساواة الاجتماعية (ن.م.). وتقوم غافيزون وجريدي شوريس (2005) بتلخيص هذه المسألة على النحو التالي:

عدم المساواة في الازدحام وعلى مستوى منالّية الأرض بين المجتمعين اليهوديّ والعربي ليس ناجماً فقط عن هيمنة تفاضليّة مغايرة على الأرض قياساً بحجم الشريحة السكّانية بل كذلك عن دمج عوامل تاريخيّة وثقافيّة وتملّكية.

في إطار خطاب الحقوق يبرز الصّراع بين العرب واليهود على هويّة الدّولة، تخصيص الموارد والدمج في منظومات الدّولة. يحدث فيه نقاش حول حقوق التّخطيط للعرب والبدو والذي يتطرّق إلى التّخصيص النّزيه للأرض لتمثيل الجمهور في عمليّات التّخطيط وعمليات صنع القرار (حسون، 2015). ينظر الجمهور إلى الأرض كمورد بمفهوم أنّ هذا المورد يساعد النّاس في تطبيق برامجهم الحياتيّة فالأرض عنصر ضروريّ لإقامة مشاريع خاصّة وجماعيّة (Moore، 2013). وقد أظهر تقرير أعدته جمعيّة سيكوي في عام 2011 أنّ عمليّة إعداد المخطّطات في المجتمع العربيّ وتصديقها يميّط اللثام عن عدّة مشاكل متكرّرة مثل شحّة الأرض والبناء العامّ والبناء غير القانونيّ والنزاعات على الأرض. في ظلّ عدم إحرار أيّ تقدّم في هذا المجال اختار المواطنون العرب انتهاج طرق جديدة للتّخطيط النّصاعدي عبر الانتقال من التّخطيط المرافع/ المدافع إلى التّخطيط المتحدّي للمنظومة القائمة ويتمثّل هذا التّوجّه بإقامة هيئات مختلفة تضمن منح حقوق التّخطيط للعرب. إنّ هذه الهيئات هي جزء من جمعيّات تعمل على ضمان تحقيق العدل التّخطيطيّ وفيما يتعلّق بالأراضي عن طريق منح المواطن حقوق تخطيط وحماية البيوت من أوامر الهدم الصّادرة بحقّها من قبل المؤسّسة الحاكمة. من هذه الهيئات: جمعيّة الأربعين، المجلس الإقليمي للقرى غير المعترف بها في النّقب، سيكوي، مساواة، صمود، المركز العربيّ للتّخطيط البديل، لجنة رؤساء السّلطات المحليّة العربيّة (حسون، 2015). يعتقد الباحث فايتسون (2016) أنّ قرار محكمة العدل العليا في موضوع الأراضي والذي ألغى أو غيّر سلسلة من قرارات مجلس أراضي إسرائيل ساهم في صنع تحوّل حقيقي في سياسة

أراضي إسرائيل وفي إخضاعها لاعتبارات التخطيط، وازدادت بعد ذلك قوة التخطيط التنظيمي بالمقارنة مع التخطيط المبادر.

شهد التخطيط في البلدان العربية حصول تغييرات عديدة، كما شهدت سياسة التخطيط القطرية العديد من التغييرات والتحوّلات على مرّ الزمن. لن يتناول هذا الكتاب بصورة موسّعة شحّة العدل التخطيطي التاريخي تجاه العرب والذي تناولته دراسة أخرى (خمايسي، 1990؛ 1993؛ 2016؛ ناصر، 2012)، بل يركّز على صورة الوضع المحتلنة لإعداد مخطّطات هيكلية شمولية بعد عام 2000، وعلاقتها بتحقيق العدل التخطيطي من خلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز.

1.15 العدل التخطيطي والجنوسة

النساء هن طبعاً جزء من المجتمع وغالباً هن المتضرّرات من الإجحاف بين الفئات السكانية المختلفة ومع ذلك فهناك خصوصية في الإجحاف الذي يضرّ بحالتهم الضعيفة والمستضعفة في المجتمع والمتعلّق بالتفاوت بين مجتمع ديمقراطي ليبرالي ومجتمع أبوي تقليديّ بتحقيق العدل التخطيطي والتوزيعي. علاوة على ذلك فتمّة تفاوت بممارسة حقوق التخطيط للنساء والتعامل مع احتياجاتهم المميزة من ناحية وظيفية وبنوية. إنّ بعض المجتمعات لا تولي اهتماماً خاصاً لتطبيق قوانين الدولة أو قوانين الشريعة الدينية التي قد تمنحه النساء عدلاً جندياً أكبر فتفرض عليهن عادات تمنح الرجال تفضيلاً عليهن. وكان الإجحاف شائعاً أيضاً في البلدان العربية (خمايسي، 2007)، حيث تعتقد الباحثة لوتن (2005) أن من يضع سياسة التخطيط هم غالباً من الرجال. يعتبر المخطّط العصريّ السكان قالباً واحداً متجانساً لا يفرّق بين الهويّات المختلفة داخله بل يتحدث عن هوية "متوسطة/معدلة" يعرفها التخطيط على أنّها "الإنسان المتوسط" وهو تعريف لا ينتبه إلى التفاوت بين الفئات السكانية الفرعية والجندر. لم تكن دولة إسرائيل والمجتمع العربي من ضمنها

هي التي اخترعت التمييز الجندي بل قامت بنسخه وعملت على تطويره (فنستر، 2006). لم يتم الاهتمام باحتياجات النساء والأولاد نظراً لأن التخطيط كان إلى حد كبير "تخطيطاً تنازلياً" معتمداً على مبادئ أساسية مسبقة بدون إشراك السكان وبدون الاستعانة بالمعلومات المحلية (لوتن، 2005) غير أن هذا المفهوم بدأ يتغير في السنينات عندما تغير الخطاب السياسي الاجتماعي الثقافي في الغرب من الهيمنة التي تفرضها الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى خطاب يراعي حقوق الإنسان وعلاقة المواطن بالدولة والصراعات السياسية والاجتماعية لدى الفئات 'الأخرى' (فنستر، 2006) وقد طالب المخططون والباحثون اعتبار الثقافة والمجتمع والجنس جزءاً من هوية شرعية نافذة المفعول تشكل جسماً معرفياً في التخطيط (ن.م.).

يعتقد الباحثان تشرتشن وسيلبرمن (2012) أنه توجد في الأعوام الأخيرة مؤشرات لتصاعد الاهتمام بالجوانب الحيضية لدى مزيد من المؤسسات الاجتماعية. جمعية حقوق المواطن مثلاً والعيادة القانونية والتخطيطية التي تهدف إلى تقديم المساعدة للأشخاص والمؤسسات والفئات لاستنفاد الحقوق التخطيطية، وقد أقيمت مؤسسات تقدم المساعدة في مجال التنظيم الجماهيري في مواضيع التخطيط وفي تقديم اعتراضات على مخططات معينة أو بمحاولات التأثير على عملية التخطيط في مرحلة الإعداد. من بين هذه الهيئات جمعية بيمكوم - مخطون لحقوق التخطيط وجمعية حقوق المواطن والمركز العربي للتخطيط التي تعمل للحفاظ على حقوق التخطيط للفئات السكانية الضعيفة ومن ضمنها النساء بواسطة احتجاجات واقتراح بدائل للسياسات التي تنتهجها المؤسسات القائمة. هناك بعض المؤسسات التي كرست نشاطها لتعزيز سياسة التخطيط على المستوى القطري، مثل هيئة التخطيط المسؤول التي تعمل على زيادة التمثيل العربي في مؤسسات التخطيط (خمايسي، 2010) وتعزيز مبدأ الاستدامة الذي يدمج الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية معاً. من المهم الإشارة إلى أن هناك فئات

كثيرة تحاول اليوم تعزيز التخطيط البديل والتنمية الجماهيرية في قطاع السكن من خلال إشراك مندوبي مؤسسات اجتماعية في لجان التخطيط مع العلم بأن جميع هذه الهيئات تساهم في تعزيز الخطاب التخطيطي حول العدل الاجتماعي وحقوق الفقراء والمساواة في تقسيم الموارد في الحيز - وهي مواضيع لا تحظى اليوم باهتمام لائق في الخطاب التخطيطي (تشرتشن وسيلبرمن، 2012).

من المفروض أن تُطرح حقوق التخطيط وتحقيق العدل التوزيعي والتخطيطي المراعي لاحتياجات النساء بصورة أكبر على الأجندة العامة على خلفية صحة الجمعيات التي تتناول صون الحقوق الجندرية وارتفاع المستوى التربوي والتعليمي للنساء واشتراكهن الحثيث في العمل الإنتاجي خارج البيت. في إطار الاستجابة للمطالبة بتحقيق العدل التخطيطي والتوزيعي للنساء أيضًا ومن ضمن ذلك تقسيم المالك بين الورثة أو تغيير استعمالات الأرض والتقسيم إلى مناطق تخطيطية، تحدث أحيانًا أزمة عائلية حول حجم الأملاك التي تحظى بها المرأة وموقعها وكم من الحقوق التخطيطية توجد في الأرض وهل تعرض عليها أرض بديلة بالمقايضة أو من خلال تلقي التعويضات وما هي ماهيتها. يجب على قوانين الدولة الديمقراطية نظرًا لرفض ظواهر التمييز على خلفية جندرية. ولكن، في الواقع، هناك إجحاف أيضًا خلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز كما سيتم بحثه لاحقًا.

1.16 استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لتحقيق العدل التخطيطي

يتمثل مفهوم العدل التوزيعي والتخطيطي في جهاز إعادة التوحيد والإفراز المنصوص عليه في قانون التنظيم والبناء لعام 1965 (البند 128-122) ويُطبَّق في أماكن مختلفة في العالم (خمايسي، 2017). عبر استعمال هذه الآلية يسمح هذا القانون لمؤسسات التخطيط القيام بتوحيد الأراضي وتقسيمها على المالكين المختلفين بما يتوافق مع الاحتياجات التخطيطية الجديدة يشمل

التغييرات في تغيير استعمال الأراضي وحقوق البناء (تومر، 2012). يساهم جهاز إعادة التوحيد والإفراز في الإجراء التخطيطي المفروض فرضاً أو المتفق عليه وبموجب قانون التنظيم والبناء في تغيير حدود قطع الأرض في نطاق المخطّط وينتج قسائم جديدة لها استعمالات مختلفة يقرّها المخطّط المساح ويتم تخصيصها من قبل مخمّن أراضٍ في جداول تخصيص. نسخ قطع الأرض الأصلية إلى "قسائم" في موقع آخر وبمساحات مختلفة يتطلب أيضاً تغيير التسجيل في السجل العقاري للتعبير عن إعادة التقسيم من جديد (تسديك، 2017). يجب إجراء إعادة التوحيد والإفراز حيث لا يتيح التقسيم القائم استغلال الأرض وتطويرها سواء لصالح صاحب الأرض وسواء لصالح الجمهور العام. وتم اقتراح جهاز إعادة التوحيد والإفراز كوسيلة لتلبية ازدياد الاحتياجات للبلدات العربية في الظروف الاجتماعية الثقافية والبنوية والاقتصادية والسياسية الزاهنة (خمايسي، 2015). يعتقد الباحث خمايسي (2017) أن أحد أهداف استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو ضمان المساواة والنزاهة بين أصحاب الأرض المشمولة في نطاقات التخطيط التفصيلي، وحسب غالبية النظريات فإن المساواة والنزاهة تُعَبَّران من مبادئ العدل الاجتماعي. في المقابل فإن جهاز إعادة التوحيد والإفراز الذي يرمي إلى ضمان العدل التوزيعي بين أصحاب الأرض لا يقدّم حلاً عملياً لهذه المشاكل، بل العكس هو الصحيح فإنه قد يعيق بل ويجمّد تطوير البلدات العربية لأنه سيضع صعوبات أمام استصدار المواطن لرخص البناء حسب المخطّطات الهيكلية الجديدة (ناصر، 2012).

إنّ قدرات السلطات المحلية في المجتمع العربي فيما يتعلّق بتنفيذ سياسة في مجال إعادة التوحيد والإفراز هي قدرات محدودة (خمايسي، 2007). يعتقد الباحث خمايسي (2017) أنّ هذا الجهاز يُنْتَهَج بالأساس في بلدات يهودية تحدث عملية التطوير فيها على أرض خاصّة أو أنّها تتبع لملكية مشتركة بين الدولة والأفراد إلا أنّ العوائق الاجتماعية في هذا الجهاز لا تحثّ على تطبيقه

في البلدان العربيّة. تتناول الأدبيّات مختلف الأسباب التي تضع صعوبات أمام استعمال هذا الجهاز في الواقع: نقص معرفة ومراعاة المخطّطين للصورة المرغّبة غير الرّسميّة لملكيّات الأرض؛ عدم ثقة الجمهور بمؤسّسات التّخطيط ومديريّات الأرض؛ عدم التّناسب بين التّخطيط القانونيّ وعادات المجتمع العربيّ؛ عدم إشراك الجمهور في عمليّة التّخطيط منذ بداياتها (خمايسي، 2015؛ مثير برودنيّس، 2013). وبالفعل هناك اقتراحات لكيفيّة استعمال هذا الجهاز إلّا أنّ نسبة مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز المعتمّدة والمنفّذة في البلدان العربيّة ضئيلة للغاية (ناصر، 2012). يعتقد الباحثان تشرنيافسكي وتشرنيافسكي (2013) اللذان فحصا في دراستهما السّؤال: "أي إمكانيّة من بين إمكانيّات إعادة التّوحيد والإفراز هي الحلّ الأكثر عدلاً ونزاهة؟" أنّ مسألة العدل والنزاهة في مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز منوطّة بالمرحلة المبكّرة (قبل إعداد جدول تخصيص وتوازن). إذا كان الهدف من هذا الجهاز هو تحقيق العدل التّوزيعيّ، فلماذا يستصعب المواطنون تقبله ويعترضون على استعماله؟ وكيف يحلّون هذه الاعتراضات؟ ليكون الإنسان جزءاً من استعمال الجهاز يجب أن يكون فعّالاً وشريكاً في عمليّة التّخطيط. هل يمكن تحقيق العدل التّوزيعيّ بوسائل وأدوات مفروضة فرضاً على المواطن من قبل المؤسّسة الحاكمة؟ تعتقد الباحثة فاينشتاين أنّ أولويّات الإفراز تعود بالفائدة على من لديه أرض، بينما تثير التكاليف المرتفعة لتحقيق الثّروة الذاتيّة بواسطة الإفراز استياءً كبيراً لدى من يتوجّب عليه القيام بالتضحيّة وتحدث نتيجة لذلك أزمة شرعيّة قد تصل إلى درجة الثّورة المناهضة أو الحرب الأهليّة. وهي تردف بأنّه من خلال عدم الاعتراف بالتماسك الجماعيّ والعلاقات البنيويّة فإنّنا نتهرّب من مشكلة اجتماعيّة أساسيّة في الإفراز، وهي: كيف نتجنّب فرض أعباء مبالغ فيها على الأثرياء؟!.

لقد تطرّق الباحث برزيلي (2006) إلى استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في إسرائيل فهو يرى أنّ هذا الجهاز اسنُعمل بصورة تهكميّة متعارضة مع

الهدف الأصليّ منه وهو منع الجمود في استعمال الأراضي التابعة لعدّة مالكين والحفاظ على المساواة والعدل التّوزيعيّ. وهو يعتقد أن هناك فكرة أخرى من وراء استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وهي تجنّب السّطات لدفع التّعويضات للمواطن مقابل الأرض المصادرة لأصحاب الأرض أو دفع التّعويض عن حقوق البناء في حال المطالبة بها، ويرى برزيلي أن استعمال السّطات لهذا الجهاز يتناقض مع مبدأ العدل التّوزيعيّ وأنّ أخذ أرضٍ ما من أصحابها الخاصين في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يُعْتَبَر "مصادرة" بالمفهوم الواسع للكلمة وأنّ العديد من المحاكم اعترفت بهذا الادّعاء (ن.م.0).

لقد وضع هذا الفصل الأساس النّظريّ لفحص الوضع التّخطيطيّ القائم في البلديات العربيّة ومدى استعداد المجتمع العربيّ لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز كوسيلة لتحقيق العدل التّخطيطيّ والتّوزيعيّ وتحقيق استغلال الأرض بصورة أكثر نزاهة ونجاعة. وفي المقابل فإنّ هذا الجهاز يساهم في عرض مخزون الأراضي المتاحة للتطوير في البلديات ولتلبية ازدياد احتياجات الجمهور في قطاع البناء. من المتوقّع أن يساهم هذا الجهاز في خفض أسعار أرض البناء وتعزيز تسويات الأبنية غير المرخّصة والحدّ من عمليّة هدم المباني غير المرخّصة ومع ذلك تقليل الغرامات التي تفرضها المحاكم على مخالفتي القانون.

2.0 بنية ومنهجية الدراسة

ترمي الدراسة إلى استيضاح التّحدّيات والإشكاليّات التي تقف أمام تحقيق العدل التّخطيطيّ بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في الانتقال من نظام أراضٍ مكوّن من قطع أرض أو قطع أرض فرعيّة تميّز بها العهد الزراعيّ إلى عصر اتّسم بعملية "تقسيم الأرض إلى قسائم"، أي تقسيم قطع الأرض إلى "قسائم" يمكن إقامة المباني فيها بموجب الأنظمة القانونيّة والمطالب والتّوجيهات والمخطّطات الهيكلية والتّفصيليّة. استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز حيث تمّت التسوية على الأرض أو التّقسيم إلى "قسائم" في الأماكن التي لم يتمّ إبرام تسوية فيها هو أداة تساعد على تحقيق العدل التّخطيطيّ والتّوزيعيّ من جهة، وزيادة عرض الأراضي المعدّة للصّالح العامّ وتحقيق تخطيط مؤسّساتيّ وتحسين استخدامات واستعمالات الأرض التي تساهم في توفير الموارد من جهة أخرى.

التّوجّه الذي انتهجناه في هذه الدراسة هو توجّه ناقد للمفهوم النظريّ للعدل بشكل عامّ وللعدل التّخطيطيّ في سياق التّخطيط ولدى السّكان العرب في إسرائيل بشكل خاصّ. تفحص الدراسة العلاقة بين التّخطيط وملكيّة الأرض وفرض الضّرائب لمواكبة تكوّن العدل التّخطيطيّ والتّوزيعيّ والاجتماعيّ بعد استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. وقد أجريت هذه الدراسة في ضوء المهامّ التّالية:

1. استيضاح الإجحاف في تقسيم موارد التّخطيط تجاه العرب.
2. فحص جهاز إعادة التّوحيد والإفراز كوسيلة لتحقيق العدل التّوزيعيّ وإنشاء حيّز عامّ لائق في البلدان العربيّة.

3. متابعة مnalية الأدوات التّخطيطية التي تتيح تطوير البلديات لصالح سكانها: أصحاب الأرض بالمقارنة مع مُعَدَمي ملكية الأرض؛ النساء بالمقارنة مع الرجال؛ الكبار بالمقارنة مع الشّباب.

4. عرض نموذج تخطيطي يحدّ من التّكاليف ويزيد المنافع، بدءًا من التّخطيط الشموليّ وحتىّ تقسيم الأرض إلى قسائم واستصدار رخص بناء وتغيير استخدام الأراضي للصّالح العامّ.

5. فحص طرق/ أدوات/ آليات يمكن تحقيقها في التّخطيط الحيزي بحيث تشجّعه وتضمن العدل التّوزيعي والانتقاليّ والتّاريخي بين سكان البلديات.

2.1 فكرة الدّراسة

أ. ترمي الدّراسة إلى اقتراح أدوات سياسات واستراتيجية وقواعد جديدة لصنع التّقسيم العادل والمتساوي لموارد الأرض والتّخطيط بين الجهات المعنية من خلال وضع منهج علمي لتذويت جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وفهمه.

ب. يضع هذا الجهاز الأساس المتساوي والشفاف لكلّ الجمهور ولا سيّما لأصحاب الأرض الذين يستفيدون من حقوق التّخطيط وينبغي عليهم تحويل حقوق الملكية لصالح مجمل الجمهور في حيّز الحيّ والبلدة. إضافة إلى ذلك فإنّ استعمال مقياس متساوٍ لفرض الصّرائب خلال تسجيل الأرض يحدّ من طول الإجراءات والتّرهّل البيروقراطي ومن تكاليف تسجيل الأراضي في السّجل العقاريّ. إن الحائز على الأرض بالفعل يتحوّل إلى صاحب الأرض المسجّل حسب القانون وهو التّسجيل الذي يتيح استصدار رخصة بناء وارتهاان الأرض وحتىّ تنفيذ صفقات أراضٍ بدون ممارسة الصّغوط الاجتماعيّة من جانب الشّركاء في الأرض.

ج. استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الذي يؤثّر بصورة مباشرة على تحقيق العدل التّوزيعيّ يتطلّب إشراك الجمهور في هذه العمليّة وتعزيز وعي الجمهور خلال عمليّة تخطيط وتطوير وتسجيل الأراضي وحتىّ خلال التّفنيد والصّيانة على مستوى لجنة الحيّ والسلطة المحليّة ومؤسّسات التّخطيط.

د. يمكن تخفيف حدّة التّفاوت والفجوات بين النّساء والرّجال من خلال إبراز حقوق ملكيّة النّساء كوارثات للأرض وتلقّي حقوق تخطيط متساوية على الحصّة النسبيّة من الأرض المملوكة، الحقّ في الميراث حسب القانون والشرائع الدّينيّة. إنّ هذا الاعتراف يمنح النّساء القوّة لنيل حقوقهنّ. في المقابل فإنّ استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الذي يشمل جداول التّوازن من خلال البدائل العينيّة أو المقايضة الماليّة يحمو الفوارق بين أصحاب الأرض وأصحاب النّفوذ الذين يسعون لتلقي حقوق التّخطيط والأرض ويشجّعون على اقتطاع أرضٍ خاصّة للصّالح العامّ بما في ذلك موقع الطرق على قطع الأرض التّابعة للجيران.

2.2 منهجيات الدّراسة والعينة

بما أنّ الدّراسة تميل إلى مجال دراسة السياسات التّطبيقيّة فقد اتّبعنا منهجيات الدّراسة التّوعيّة وشملت تلخيص موادّ منشورة في الأدبيّات في موضوع التّخطيط بشكل عامّ والتّخطيط في البلديات العربيّة بشكل خاصّ وإجراء مقابلات منهجيّة مفتوحة مع خمسة وثلاثين مهنيّاً وشخصيّات عامّة (خمسة رؤساء لسلطات محليّة، ستّة مهندسين في السّلطات المحليّة، ثمانية مندوبي وزارات حكوميّة بما في ذلك من يعملون في تشجيع الإصلاح التّخطيطي؛ ستّة رؤساء لجان محليّة، مهندسي ومحامي لجان محليّة، ثلاثة أكاديميّين، أربعة مخطّطين في البلديات العربيّة، وثلاثة مخمّني أراضٍ). وقد تمحورت المقابلات في تقييم حالة التّخطيط، رصد العوائق واقتراح الحلول من

منظور زيادة العدل التّخطيطي في البلديات العربيّة حتّى من خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. بالإضافة إلى المقابلات المنهجية فقد أجريت محادثات مع أصحاب الأرض وشخصيات عامّة عربيّة للتعرف على آرائهم بشأن العدل التّخطيطي واستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتمّ استقصاء وسائل الإعلام العربيّة والقطريّة لفحص الأجواء وطريقة عرض مواضيع التّظيم والبناء وتمّت مراجعة قرارات حُكم وتقارير تخمين ومستندات مخطّطات هيكلية مختلفة (كفر كّنّا؛ سخنين؛ باقة الغربيّة؛ جت؛ طرعان؛ دير حنا؛ إكسال؛ الشّليبي؛ أم الغنم؛ قلنسوة، ودير العمود المنطار في القدس الشّرقية). كما تمّت مراجعة مخطّطات تفصيلية للتّوحيد والإفراز تمّ البدء في إعدادها وحتّى التي فرغ من إعدادها (مخطّط في دير حنا، سخنين، عرابة، إكسال، دير العمود والمنطار في القدس الشّرقية، وكفر كّنّا).

تكوّن طاقم البحث من مهنيين متخصصين في مجال تخطيط البلدة العربيّة ممّا ساهم في الاعتماد على منهج "الباحث كلاعب" في تحليل وعرض نتائج الدراسة، وقد قدّم الباحثون المطلعون بصورة يومية على عمليات التّخطيط والتّخمين والسياسة الصّريبيّة على الأرض مساهمة كبيرة في فهم عمليات التّخطيط والعوائق والقيود والقضايا المتعلقة بإعادة التّوحيد والإفراز. وقد تقرّر عرض النتائج والنّقاش والتحليل بطريقة الرّواية التّاريخية رغم القيود التي تضعها المنهجيات لتبسيط النتائج وتقديم النتائج بصورة حيّة غير جافّة.

2.3 طاقم البحث

تكوّن طاقم البحث من مهنيين برئاسة مخطّط مدن وجغرافي، ومساعد بحث عاملين في مجال التّخطيط (مخطّط مدن ومخمن، طالب يعدّ رسالة دكتوراة وخبير في موضوع الصّرائب المفروضة على الأرض، مهندسة معمارية، مرتبة وطالب يعدّ رسالة دكتوراة في مجال التّخطيط، وخبير في شؤون الإدارة

العامة). تتمثل الخبرة الكبيرة التي اكتسبها هذا الطاقم العربي المتعدّد المجالات في جمع المعلومات والتّحليلات المعروضة في هذا الكتاب.

3.0 تطوّر التّخطيط الحيزي في البلدات العربية

لا يمكن فهم الإجحاف التّخطيطي في البلدات العربيّة بدون فهم تقاليد تطوّر التّخطيط فيها حيث لم يتمّ هذا التّخطيط التّصاعدي كتلبية لاحتياجات سكّان البلدات، وإنما شكّل أداة للهيمنة في يد السلطة لفرض التّخطيط الحيزي على السكّان لخدمة أهداف المؤسّسة الحاكمة من جهة، وتشجيع عمليّات العصرية والتّمدن لدى السكّان العرب الذين تُعتبَر غالبيتهم من السكّان القرويّين من جهة أخرى. المدن الصّغيرة التي تطوّرت عضوياً بناء على قواعد وعادات محلّية راعت الاحتياجات المحليّة في عوالم الجمال المعروفة ووتيرة التّطوير المطلوب وتكنولوجيات البناء في التقاليد المحليّة وغيرها. يستوجب فهم مواقف ومفاهيم ومخاوف العرب من التّخطيط الهيكلية ومواقفهم من استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتسجيل الأرض في السجّل العقاري والضرائب المفروضة على الأرض التّقيب في السياقات الجيوسياسية والصّراعات القوميّة والاجتماعيّة الثقافيّة التي رافقت تطوّر التّخطيط الذي شكّل وسيلة ترتيب وتقييد وحتى هيمنة على التّطوير المحلي. ينظر السكّان المحليون إلى هذا التّخطيط كوسيلة لممارسة الظلم وخنق فرص التّطوير. حتّى اليوم، ورغم التّحوّلات التي سنستعرضها في هذا الفصل فما زال الجمهور العربيّ في إسرائيل يشعر بالإهانة من التّخطيط الهيكلية والتّفصيلي غير المتوافق مع احتياجاته والذي لم يكن نزيهاً تجاهه وخلق حالة من إجحاف إجرائي وتوزيعي.

3.1 بداية التّخطيط في البلدات العربية

شهد التّخطيط الحيزي الهيكلية الرّسمي في البلدات العربيّة عدّة تحوّلات منذ استحضاره عند فرض الانتداب البريطانيّ على فلسطين في عام 1921 وتبلورت فكرة التّخطيط في إنجلترا ونُقِلت إلى المستعمرات البريطانيّة كجزء من تعزيز الهيمنة الأمنيّة والإداريّة فيها. بدأ إعداد المخطّطات الهيكلية المحليّة للمدن حسب أمر بناء المدن 1921، بموجباً أُقيمت لجان محلّية للتّظيم

والبناء لتنفيذ المخططات عن طريق إصدار رخص بناء وبدأت في نفس الوقت عملية لتسوية الأراضي شملت مسحها وتسجيلها حسب أمر تسوية وتسجيل الأراضي في السجل العقاري بين عامي 1928-1921 فتأسست دائرة المساحة وتسوية الأراضي التي بدأت بمسح وقياس وتسجيل الأراضي في السجل العقاري (جافيش، 1991) وكانت عملية التخطيط مصحوبة بتسوية الأراضي وخاصة في المدن، علماً أنّ السلطات المحليّة والبلديات حصلت في حينه على مكانة لجان محلّيّة للتّظيم والبناء وأدارت عملية التخطيط المحليّ التي تشمل تقسيم الأرض إلى قسائم. وبدأت في عام 1936 سيرورة من التّغيير الجوهريّ في سياسة التّخطيط الانتدابيّة على البلاد وتمّ تصديق الأمر النظاميّ لبناء المدن في عام 1936 "امر تنظيم المدن 1936"، فشمّل إعداد مخطّطات هيكلية لوائيّة لكلّ البلاد وإعداد مخطّطات هيكلية محلّيّة للقري. وبقي الأمر النظاميّ لبناء المدن ساريّ المفعول بعد إقامة دولة إسرائيل وكان أساساً لقانون التّظيم والبناء الذي صدّقه الكنيست في عام 1965 ووضع التّفصيل لمؤسّسات التّخطيط وأنواع المخطّطات والصّلاحيّات وأنظمة تنفيذ التّخطيط والمراقبة والعقوبات، مع الإشارة إلى أنّ قانون التّخطيط ما زال ساريّ المفعول حتّى يومنا هذا بما في ذلك تعديلات وتتمّات بلغ عدّها حوالي 117 (دائرة التّظيم، 2017).

وضع الإرث التّخطيطيّ الانتدابيّ منظومة تخطيط رسميّة تركيزيّة، مركزيّة تنازلية ومركّبة تعتمد على نظام احتلاي يرمي في الدّرجة الأولى إلى تعزيز هيمنته على آليّات الإدارة العامّة ومن خلالها على السّكان المحليّين وبلداتهم. وفرّق هذا الإرث بين التّخطيط والملكيّة والضرائب المفروضة على الأراضي من الناحية الإداريّة والإجرائيّة رغم أنّ النّتيجة ربطت فيما بينها. إنّ المفهوم التّخطيطيّ الذي يفضّل المصلحة العامّة على الخاصّة ما زال سائداً حتّى يومنا هذا وهو مفهوم قد وضع تسهيلات أمام مصادرة الأراضي الخاصّة، وقد وضعت هذه النّقاليد منظومة تخطيط تراتبيّة تنازلية يكون المستوى القطريّ فيها

هو الذي يتخذ القرارات الملزمة للهيئات الأدنى منه مع العلم بأن هذه التراتبية تعبّر عن مفهوم الحكم الأبويّ الذي ساهمت الآليات الليبرالية العصرية في تكريس سطوته على الفرد الممتلك الأرض وعلى الأرض ذاتها.

كان الإرث البريطانيّ الذي استخدم التخطيط الهيكليّ حتّى بعد إقامة دولة إسرائيل من مقومات قانون التّنظيم والبناء لعام 1965 والذي عمل على تكريسه وكلّ التعديلات التي استحدثت على مرّ السنين لتكثيف مضامين القانون للتطوّرات الحاصلة في المجتمع وللتغيرات الحاصلة في سياسة التخطيط وفي أدوات التخطيط وفي الأيديولوجية الاجتماعية السياسيّة، فقد تحوّل العرب بعد إقامة الدّولة إلى مواطنين فيها، وانقلبت مكانتهم في نفس الوقت من أكتريّة إلى أقلية خاضعة للسيطرة من قبل الآخرين، وتبدّدت تطورات العرب الفلسطينيّين لتطبيق مشروع قومي بغية إقامة دولة عربيّة فلسطينيّة مع إسدال الستار على الاستعمار الانتدابي البريطاني. بعد تحوّلهم الى اقلية بعد النكبة عام 1948 فرضت عليهم حكومة إسرائيل حكماً عسكرياً وانتهجت معهم سياسة السيطرة، الضبط، المراقبة والإشراف وعملت على مصادرة أراضيهم واتباع سياسة التخطيط المقيد التّنظيمي (بويل، 2007). وبدأت الدّولة الجديدة في نفس الوقت بإرساء مؤسساتها وبناء الأمانة وتطوير وتنفيذ التخطيط الحيزيّ المدروس وفرض الهيمنة العامّة على الأرض. وقد ساهمت الهيمنة على الأرض وعلى مورد التخطيط المدروس في منح الدّولة الفتيّة (إسرائيل) النّفوذ والأدوات التي تساعدها في إقامة بلدات يهوديّة واعتماد سياسة خاصّة لتوزيع السكّان اليهود وتجميع العرب وحصرهم في أماكن محدّدة كوسيلة لكبح انتشارهم ومنع تطوّرهم. إلى هذه المسألة تُعزى جذور الإجحاف الجوهريّ تجاه العرب الذين تضرّروا من ممارسة سياسة التخطيط والتّطوير التي كانت أهدافها وأدواتها ترمي في الدّرجة الأولى إلى تعزيز مصالح السكّان اليهود وليس العرب.

لقد شهد جهاز التخطيط حدوث تحولات كثيرة وانقلبت المنظومة التركيزية إلى منظومة متعاطفة مع القيم الاجتماعية والاستدامة البيئية والتطوير الاقتصادي. قسم الباحث فيتلسون (2012) تاريخ تطوّر جهاز التخطيط في إسرائيل إلى أربع فترات: بناء الامة والدولة، الاستيطان وشراء الأراضي (1948-1965)، الترتيب النظامي للأرض (1965-1990)، صراع البنى التحتية (1990-2002)، ومنذ عام 2002 فصاعدًا نحن نتواجد في الفترة الرابعة التي يتصاعد فيها خطاب يدعو إلى اتباع العدل التوزيعي والبيئي والتخطيطي. وقد شهدت عملية التخطيط في البلدان العربية الكثير من التغييرات وانتقلت من حالة عدم وجود تخطيط إلى حالة التخطيط المقيد والظالم من خلال التخطيط التنظيمي وحتى التخطيط التنظيمي المرعي. إن هذا التطور مصحوب بتغيير طرق استعمال المخططات الهيكلية المحلية. من مخططات تحديد نطاق مجال البناء إلى مخططات هيكلية محلية إلى تخطيط رئيسي وهيكل، إلى تخطيط شمولي وتفصيلي (خمايسي، 2016). لم يكن التخطيط الهيكلي والتفصيلي المعد للعرب متكيفًا من الناحية الثقافية والبنوية مع البلدان العربية ولذلك فقد نشأت حالة من الإجحاف البنوي الإجرائي والنتائجي. ونحن نشهد اليوم ازديادًا في الوعي العام لضرورة وأهمية التخطيط والنزاهة التخطيطية سواء كان ذلك نتيجة لتصاعد الاحتياجات أو لانكماش الجهل التخطيطي لدى بعض الشرائح السكانية وخاصة الجمهور العربي في أول عقدين بعد إقامة الدولة. وما زال تأثير ذلك مستمرًا من خلال المراعاة لمسألة الخطاب التخطيطي في البلدان العربية التي تطالب بالحق في تصحيح العدل التخطيطي.

3.2 مراحل تطوّر المخططات في البلدان العربية

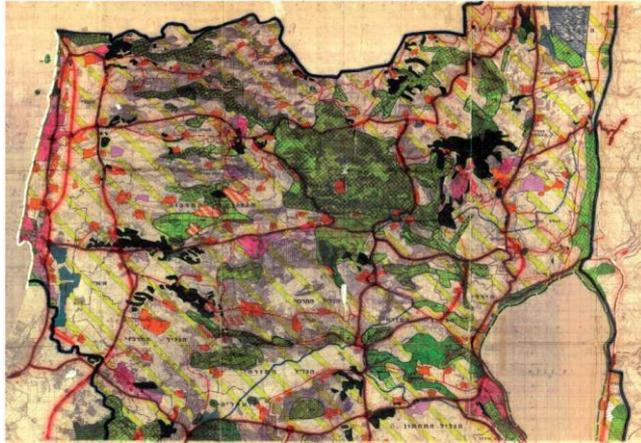
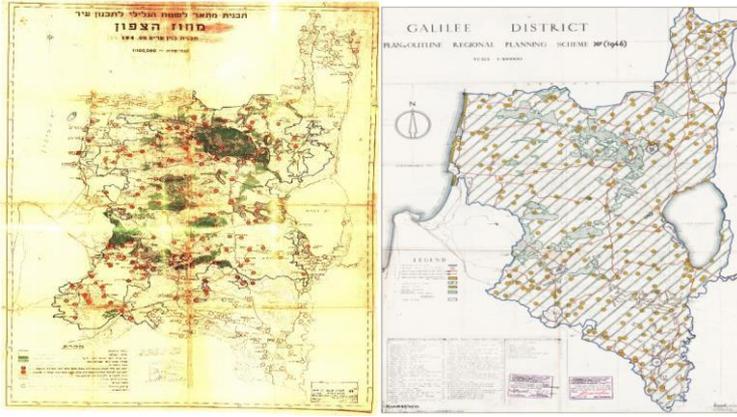
يمكن تقسيم سيرورة تطوّر التخطيط في البلدان العربية إلى أربع مراحل تمثلت في 4 نماذج تخطيطية (خمايسي، 2016). تُشرح هذه المراحل بواسطة نماذج لمخططات اعتمدت لقرية كفر كنا مثلًا، علماً أنّ عدد سكان كفر كنا قد ازداد من حوالي 2750 نسمة في عام 1949 وأصبحت بلدة متوسطة يبلغ عدد

سكانها حوالي 22 ألف نسمة في عام 2017، وهي تمثل 64 بلدة عربية متوسطة وكبيرة تم إعداد مخططات لتحديد مجال محيط البناء فيها (خمايسي، 1990).

تخطيط، تحديد وتقييد البناء: اعتمدت هذه المخططات في ظل الحكم العسكري بين عامي 1957 و1965 قبل تصديق قانون التنظيم والبناء لعام 1965. وأعدت حسب مطالب وتوجيهات الأمر النظامي لبناء المدن لعام 1936 الذي اعتمد إبان الانتداب البريطاني وكان ما زال ساري المفعول في حينه. وكان الهدف من هذه المخططات تحديد نطاق المساحة المعدة للتطوير وتحديد توسع الأرض المعمورة في البلدة وكبح الزحف إلى الأراضي الزراعية التابعة لملكية خاصة (انظر شكل 5) وقد كانت أساسًا لاستصدار رخصة بناء ووضع ترتيب إداري لمنح رخص بناء للمباني القائمة (يوم طوف، 1985). وتم التخطيط بدون إشراك السكان بل تم فرضه بصورة تنازلية لبلورة إطار لتحديد النطاق المسموح لتطوير القرية بحيث حُظر البناء والتطوير خلف هذا الحد "مجال البناء". لم تراعى عملية التخطيط الملكية على الأرض وتساويات الملكية القائمة في المجتمع ولم تشمل المخططات الجديدة المباني القائمة بل حثت على تكثيف البناء من خلال منح نسب عالية من حقوق البناء في الأرض المعمورة. وكان الهدف منها، كما سبق وأشرنا، تكثيف البناء في الأرض المعمورة ووضع الأساس القانوني لإصدار رخص البناء بموجب أمر تنظيم وبناء المدن لعام 1936 (خمايسي، Razin 1990، 2015). واعتبر السكان المحليون هذه المخططات وسيلة تنتهجها المؤسسة لتقييد التطوير وحتى محاولة من طرف السلطة للحد من مناطق نفوذ بلدياتهم بل ولمصادرة أراضيهم الخاصة. تم تطوير القرى حتى هذه الفترة بدون تخطيط مسبق وطبقًا لمخططات معتمدة. يُشار إلى أن المخططات اللوائية الانتدابية سمحت بالبناء في الأراضي الزراعية أيضًا (Coon، 1992) ولذا فقد أضر التخطيط الهيكلي المحلي الجديد بتطوير القرى وبحقوق التخطيط الممنوحة للسكان في

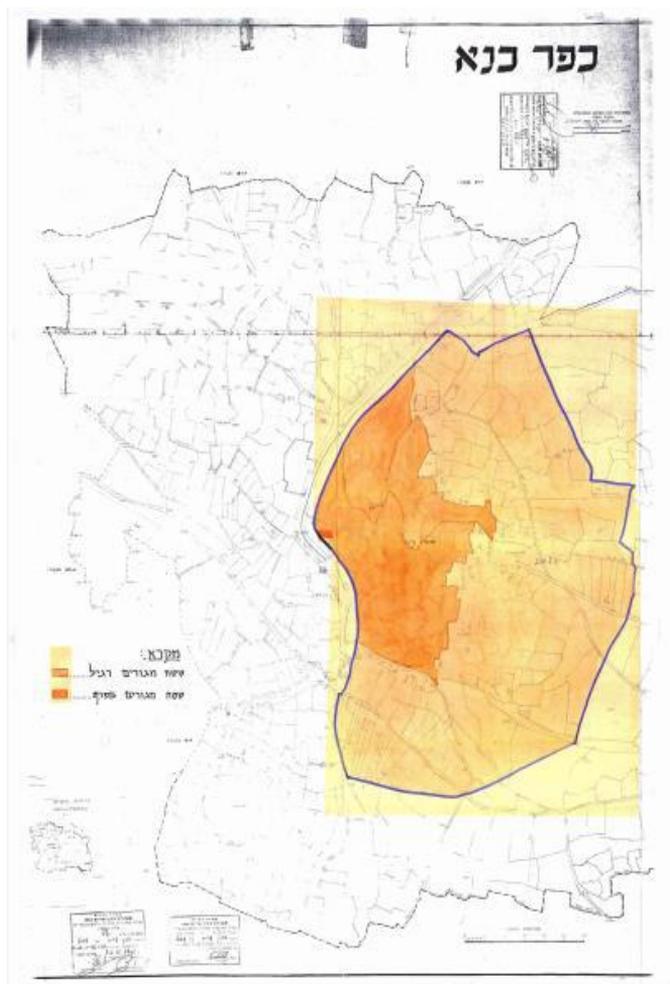
نطاق الأراضي الزراعيّة. مع تصديق المخطّطات اللوائيّة مثل المخطّط الهيكلّي اللوائيّ "تمام" 2 للواء الشّمال تمّ إلغاء المخطّطات اللوائيّة الانتدابيّة المستحدّثة على الأرض مثل مخطّط RP/50/42 (انظر شكل 4) الذي استُعمل في لواء الجليل (الشمال حاليا). يمكن الإشارة إلى أنّ هذه المخطّطات لم تتطرّق إلى قضية إعادة التّوحيد والإفراز ولم تتعامل مع مصطلحات العدل النّخطيطي بتاتاً.

شكل 4: مخطّط هيكلّي إقليمي (جليلي) انتدابي للواء الجليل RP/50/42



المصدر: موقع دائرة التّظيم

شكل 5: المخطط الهيكلية المحلي لتحديد نطاق مجال البناء رقم ج/429 لكفر كنا
تصديق عام 1961

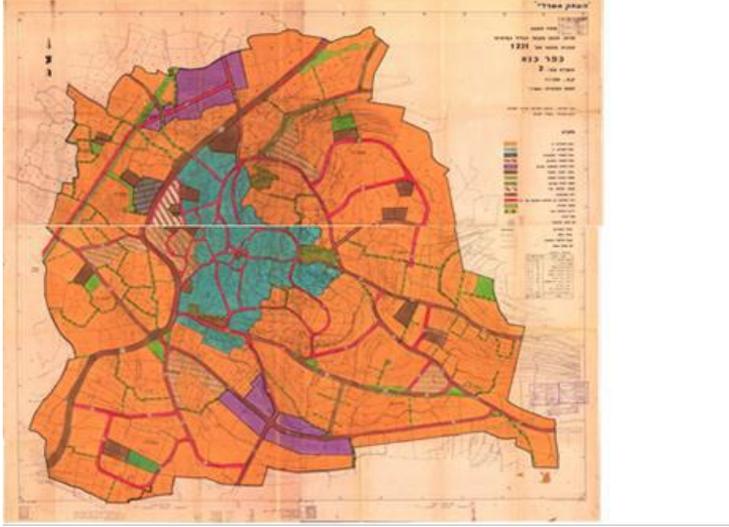


المصدر: دائرة التنظيم

التخطيط المقيد والتنظيمي. بدأت المرحلة الثانية من إعداد المخططات الهيكلية المحلية للبلدات تكبر وتشهد عملية تمدن مكبوح ولم تكن مصحوبة بهجرة السكان من البلدة أو باستيعاب المهاجرين إليها. واعتمد جلّ التكاثر السكاني على نسبة مرتفعة من التكاثر الطبيعي. وتمّ إعداد هذا المخطط الهيكلية بموجب ظروف قانون التنظيم والبناء لعام 1965 الذي يلزم اللجنة المحلية للتنظيم والبناء بإعداد مخططات هيكلية محلية للبلدات الموجودة في الحيز التخطيطي المحدد في غضون ثلاث سنوات من الإعلان عن إقامة حيز تخطيطي محلي وتحديد النطاق. المفهوم التخطيطي لتقسيم أرض ما إلى مناطق في المخطط الهيكلية، تحديد توجيهات التخطيط واستصدار رخصة بناء حسب المخطط تمت بتوجه مزدوج: من جهة - عبر التشجيع والحث على التطوير حسب مواصفات مدنية عصرية؛ ومن جهة أخرى - عبر تجنب تقسيم قطع الأرض إلى "قوائم" والحفاظ على مبنى قطع الأرض بمواصفات قروية. وقد خلق الانتقال من مواصفات قروية إلى مدنية أساساً تخطيطياً مشوهاً لا يلبي الاحتياجات التطويرية للبلدة ولم يشمل الأراضي الخاصة التي تتطلب التطوير الفوري. وكانت النتيجة بطبيعة الحال استمرار البناء والتطوير بدون تخطيط مع الخروج عن تعليمات المخططات المعتمدة والبناء بدون تلقي رخصة خارج الخط الأزرق الذي حصر نطاق مجال التطوير حسب التخطيط المقيد التنظيمي. واعتمدت شبكة الطرق على الطرق القائمة (انظر شكل 6). لم يتم شق الطرق التي يقترحها المخطط ولم تتم مصادرة الأراضي المعدة للاستعمالات العامة والموجودة في نطاق الأراضي الخاصة وذلك لأنه لم يتم إشراك السلطات المحلية في عملية إعداد هذه المخططات ولم تكن لديها القوة لتنفيذها. وعلاوة على ذلك فقد اعتبرت أنّ هذه المخططات لا تجزى العدل التخطيطي في البلدة لأنّ مساحات الأرض التي خصّصت للتطوير كانت ضئيلة ولم تحقّق العدل من خلال تغيير استخدام أرض للصالح العام بصورة متساوية بين مختلف المالكين. لم تشمل هذه المخططات توجيهات للتوحيد والإفراز، بل أتاحت استصدار رخص بناء بموجب تقسيم متفق عليه لقطع

أرض كاملة، أو بموجب تقسيم متّفق عليه ثانوي، بصورة غير رسمية، بين المالكين الشّركاء.

شكل 6: المخطّط الهيكلّي المحليّ لبلدة كفر كنّا رقم ج/1231 تصديق عام 1979



المصدر: موقع دائرة التّظيم

مخطّطات مقيدة، منمّعة ومكثّفة: التّخطيط الذي واصل عقد السّبعينات من القرن الماضي. بدأت هذه المرحلة في أواخر الثّمانينات ومطلع التّسعينات. كانت هناك بعض المبادرات لإعداد مخطّطات هيكلية محلية توسيعية، ومخطّطات هيكلية معتمدة لزيادة الأراضي المعدة للتطوير في البلديات العربية. وبدأت مؤسسات التّخطيط في تدوير الحاجة لتحقيق توجيهات تخطيط تشمل تحويل أراضٍ للصّالح العامّ، ومن ضمن ذلك الأراضي العامة المفتوحة، وتطوير شبكة طرق سليمة واسعة شملت جزراً خضراء. وازداد في هذه المرحلة الوعي العامّ لتوسيع مجالات تخطيط البلديات. كما تنامي الوعي لدى الجمهور ورؤساء السّطات حيال احتياجات تخطيط البلديات كوسيلة للاحتواء من البناء غير المرخّص، وازدادت المطالبة بتغيير استعمال الأراضي للصّالح

العام. إلا أنّ السّكان المحليين فضّلوا استعمال الأراضي لتطوير الإسكان. وتمّ إعداد هذه المخطّطات في ظلّ إقامة بعض اللجان العامة التي تناولت إمكانيّات مكافحة البناء غير القانوني ومنع استمرار توسّع البناء في البلدات العربيّة، ولذا فقد وضعت حدودها بموجب موقع المباني القائمة (انظر شكل 7). دائرة أراضي إسرائيل هي التي تبادر غالباً إلى إعداد مخطّطات تفصيليّة أو توسيع مخطّطات هيكلية محليّة على أراضٍ موجودة ضمن ملكيّة الدولة. وعلى أيّ حال فإنّ هذه المخطّطات لم تتمكّن من تحقيق العدل التّخطيطي مع البلدات العربيّة ولم تطرح أساساً تخطيطياً ملائماً وكافياً لتحقيق التّطوير فيها. كما أنّ هذه المخطّطات لم تضع توجيهات ملزمة للحثّ على التّخطيط التفصيليّ بواسطة جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، لتقسيم الأراضي المعدّة للتطوير في الحيز البلديّ إلى "قسائم"، ومن ضمن ذلك تخصيص أراضٍ لشقّ الطّرق وأراضٍ للصّالح العامّ بحيث تكون مناسبة للقيام بعملية تطوير في نطاق أراضي البلدات المخطّطة. كانت النتيجة استمرار التّطوير العضويّ الذي يشمل التّكثيف والازدحام في الأراضي المصدّقة للبناء، وليس بالضرورة حسب التّخطيط التّظيميّ المدروس الذي يشمل تغيير استعمالات متساوية للأراضي للصّالح العامّ. مع ذلك فقد كثر الحديث عن الحاجة لتغيير استعمالات الأرض وتخصيص أراضٍ للصّالح العامّ لكن بدون ترجمة ذلك على أرض الواقع إلى تخصيص أراضٍ في المخطّطات ممّا أسفر عن شحّة شديدة في الحيز العامّ داخل البلدة.

كان المخطّط الهيكلية لبلدة كفر كنّا والذي يقَدّم نموذجاً لجبل مثل هذه المخطّطات أساساً لاستصدار رخصة بناء ومنح جدول حقوق بناء بدون أن ترفق بالمخطّط ملاحق بناء توجّه تصميم المشهد والمنظر البلديّ والتّخطيط المستقبليّ لشبكة الطّرق. واعتمد البناء في البلدة على البناء الذاتي رغم ازدياد عدد سگان البلدة من 3.600 نسمة في عام 1961 إلى حوالي 21.000 نسمة في عام 2015. الحاجة لتغيير استخدام أراضي الدولة بإدارة دائرة

أراضي إسرائيل لتلبية الاحتياجات الإسكانية للمحرومين من الأرض بملكية خاصة متوفرة للبناء في البلدة دفعت الدائرة إلى إطلاق مخططات تفصيلية مقسمة إلى "قسائم" بناء تُرْتَهَنُ للمحرومين من ملكية الأرض. يعرض الشكل رقم (8) المخطّط الهيكلي لبلدة كفر كَنَّا كمثال. نرى، بناء على التّخطيط المدروس، أنّ الجزء الجنوبيّ من البلدة يقسم الأرض إلى "قسائم" خاصّة بمشروع "ابن بيتك" ونلاحظ في هذه المنطقة التّخطيط المدروس والتّظيمي الذي يشمل شبكة طرق وأراضي عامّة مفتوحة وذلك بخلاف باقي أجزاء البلدة. وبدأت هذه المخطّطات تشكّل نموذجًا للتقليد في الأراضي الخاصّة وهو ما عَجَل من التّخطيط الهيكلي والتّفصيلي الذي يعتمد على استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

شكل 7: المخطط الهيكلي لبلدة كفر كنا ج/8588 تصديق عام 1999



المصدر: موقع دائرة التّخطيط

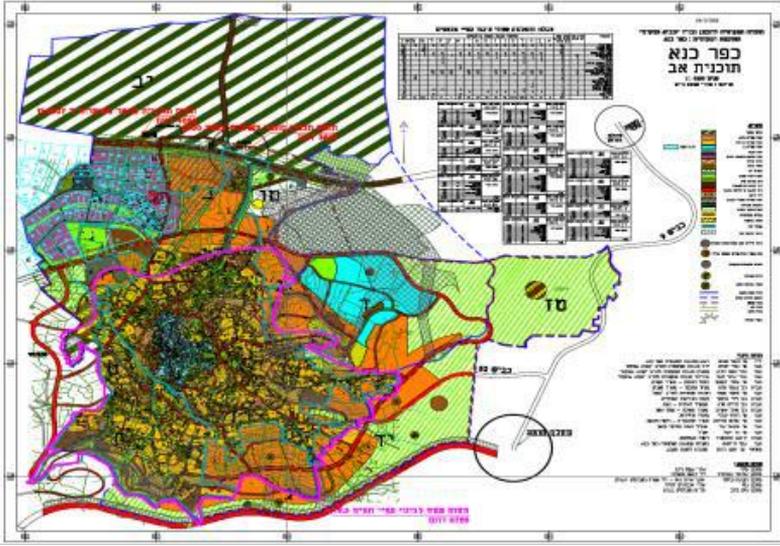
التّخطيط التّطويري مشروط بمخطّطات رئيسيّة وهيكلية شموليّة. وهي مرحلة جديدة يتمّ اعتبارها المرحلة الرابعة من تخطيط البلدة العربيّة (خمايسي، 2016). بدأت هذه المرحلة في مطلع الألفيّة الثالثة وهي ترمز إلى بداية انطلاق مبادرة حكوميّة عامّة لإعداد مخطّطات رئيسيّة وهيكلية محليّة للكثير من البلدات العربيّة. وتمّ التّعبير عن هذا المخطّط الحكوميّ من خلال مشروع تخطيط 34 بلدة عربيّة بمبادرة مكتب رئيس الحكومة ودائرة أراضي إسرائيل

ووزارة الداخلية والسلطات المحليّة. ولاحقاً تمّ إعداد مبادرة من وزارة الداخليّة وسلطات محليّة شملت إعداد مخطّطات هيكلية لخمسّة عناقيد مكوّنة من 20 بلدة عربيّة. بدأت بعض اللجان المحليّة اللوائية وبعض السّلطات المحليّة في نفس الوقت في إعداد مخطّطات هيكلية للبلدات التي تديرها لجنة تنظيم محليّة من الناحية التخطيطيّة. أعدت لجنة مفو هعمّاكيم مثلاً مخطّطات رئيسيّة للبلدات التي تديرها مثل كفر كنا والمشهد والزينة وعين ماهل. منذ تنفيذ الإصلاح في نظام التخطيط الحيزي بدأ إعداد مخطّطات هيكلية شموليّة كذلك للبلدات العربيّة. خلال السّنوات العشر الأخيرة يتمّ تحضير مخطّطات هيكلية شموليّة لحوالي ثلث البلدات العربيّة (انظر التفصيل والمعطيات لاحقاً). وقد خلقت هذه المبادرات التنازليّة والتّصاعديّة لغة وتوجّهًا جديدين في التخطيط القيميّ الذي يميل إلى تحقيق العدل التخطيطيّ للبلدة العربيّة وقد ربطت اللغة، الخطاب والمضامين بين المستويات الثلاثة للتخطيط المحليّ واللوائيّ والقطريّ. وشمل هذا التوجّه الجديد ثلاثة مستويات لمخطّطات اعتمدت للبلدات على المستوى المحليّ.

المستوى الأوّل: إعداد مخطّط رئيسيّ لكلّ أجزاء البلدة بدون مكانة قانونيّة، بل يشمل سياسات تطوير البلدة مترجم لمخطط استخدامات اراضي. الجهات التي تتبنّى هذا المخطّط هي السّلطة المحليّة ومؤسسات التخطيط فيشكّل مستنداً سياسياً شاملاً لتطوير البلدة لعشرين سنة قادمة. ترمي هذه المخطّطات إلى رصد ضغوط واحتياجات التطوير في البلدة المتمدّنة وضمان تحويل أراضي لتطوير الإسكان وللتطوير الاقتصاديّ وللتطوير للصالح العامّ وأراضيّ عامّة مفتوحة تسدّ النقص وتلبّي ازدياد الاحتياجات في البلدة. مثلاً، المخطّط الرئيسيّ لبلدة كفر كنا أعدّ كما أسلفنا بمبادرة اللجنة المحليّة مفو هعمّاكيم والسلطة المحليّة بهدف تطوير البلدة لتخدم كافّة السكّان عندما يبلغ عددهم 35 ألف نسمة في عام 2035 (انظر شكل 8). ووضع هذا المخطّط سلسلة من التوجّهات لتخطيط البلدة حسب الأنظمة القانونيّة الجديدة التي تتطلّب

إعداد مخططات تفصيلية لنطاقات تخطيط تفصيلي تشمل نطاقات توحيد وإفراز تتيح تقسيم المساحة المخططة إلى "قسائم" وتغيير استعمالات الأرض للصالح العام بموجب كتاب الحصص القطري خلال تنفيذ التخطيط التفصيلي.

شكل 8: المخطط الرئيسي لبلدة كفر كنا، 2003



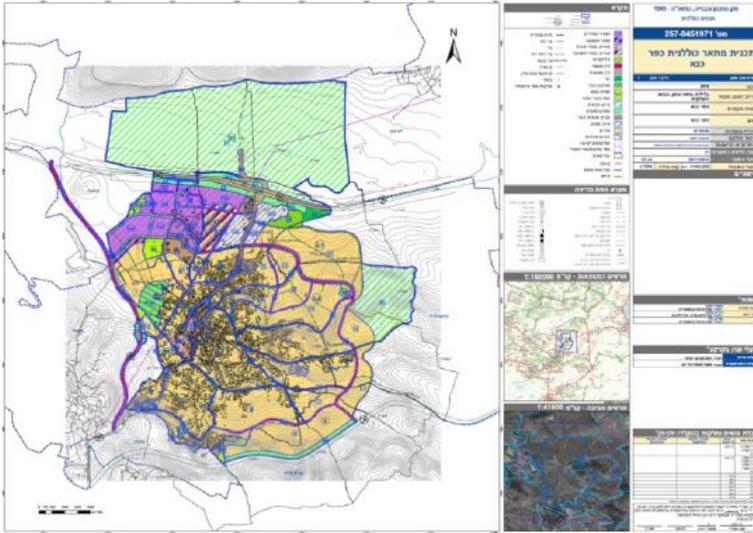
المصدر: اللجنة المحلية للتنظيم والبناء مفو همكاميم

تم تبني المخطط بصورة مبدئية من قبل السلطة المحلية ومؤسسات التخطيط وهو يشكل أساساً لإعداد مخطط تفصيلي وإعداد مخطط هيكلي شمولي للبلدة.

المستوى الثاني: الحث على إعداد مخطط رئيسي لمخطط هيكلي شمولي قانوني بحيث يضع حدود تطوير البلدة لعشرين سنة قادمة يشمل التخطيط الزاهن والجديد وتطوير أحياء في أراضٍ جديدة غير معمورة. لا يعني ذلك بأنه يمكن بالضرورة استصدار رخص بناء فيها بل التأكيد على تحديد أراضٍ معدة للتطوير البلدي وتحديد الهيكل العام الذي يشمل شبكة طرق رئيسية والأراضي المعدة لإقامة مبانٍ عامة والأراضي العامة المفتوحة. وأقرّ المخطط تقسيم

مساحة المخطّط الهيكلّي لنتاطاقات وحدات تخطيط لغرض إعداد مخطّطات تفصيليّة. يمكن متابعة كفيّة حصول هذه العمليّة في كفر كّنّا في المخطّط الشموليّ الموجود في مرحلة متقدّمة للغاية وعلى وشك التّصديق عليه ونشره للإيداع. لم يرصد المخطّط الهيكلّي لكافة أجزاء البلدة الأراضي العامّة المفتوحة المحليّة بل وضع توجيهات مبرمجة لكلّ مجمع وكميّة الأراضي العامّة التي يجب تغيير استخدامها وذلك لتقديم اعتراضات على المخطّط. يضع هذا المخطّط تحدّيًا لتخطيط أحياء جديدة في البلدات العربيّة وتحقيق العدل التّخطيطيّ من خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

شكل 9: المخطّط الهيكلّي الشموليّ لبلدة كفر كّنّا، في مرحلة الإعداد والتّصديق 2017.

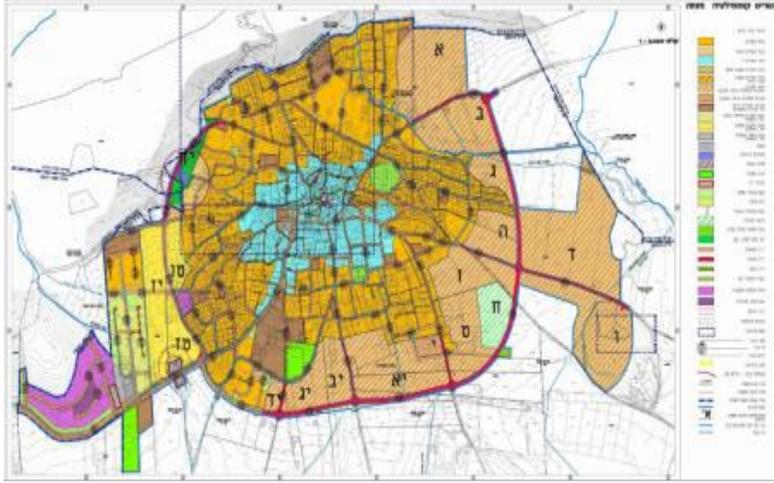


المصدر: مجلس محليّ كفر كّنّا

السلطة المحليّة ومؤسسات التّخطيط تبنت المخطّط بصورة مبدئيّة وهو موجود في مرحلة التّصديق قبل الإيداع النهائي. وهو يشكل أساسًا لإعداد مخطّط

تفصيلي حسب نطاقات وحدات تخطيط بما في ذلك توجيهات للتوحيد والإفراز.

شكل 10: المخطط الهيكلي الشامل لبلدة إكسال رقم ج/16578



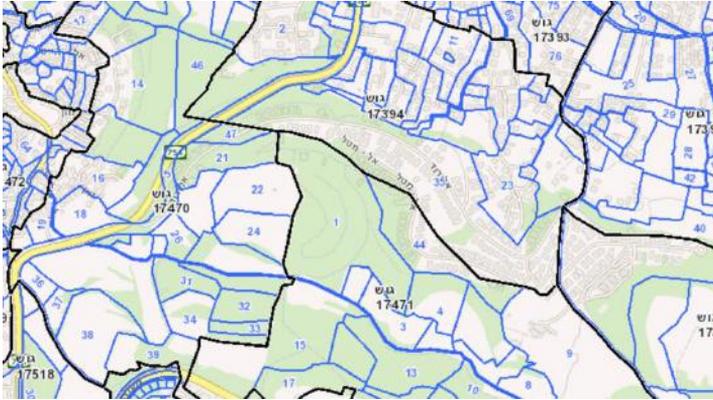
المصدر: مجلس إكسال المحلي

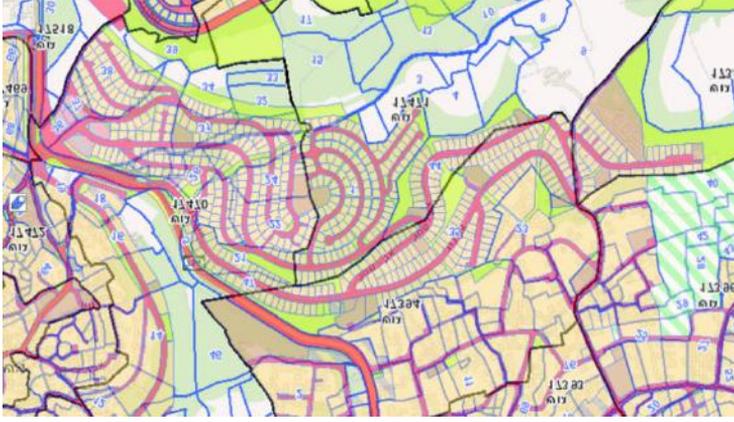
أعدّ المخطط في إطار مشروع العناقيد واعتمد على مخطط رئيسي تم تطويره لمخطط هيكلي قانوني وهو يشمل التقسيم لنطاقات وحدات تخطيط تفصيلي على أساس إعادة تطبيق منظومة التوحيد والإفراز.

المستوى الثالث: إعداد المخططات التفصيلية لنطاقات وحدات تخطيط تم تصديق حدودها بمخطط هيكلي شامل أو شمولي. وعملت هذه المخططات على رصد الاحتياجات السكانية لعام معين بموجب مخطط رئيسي ومخطط هيكلي معتمد. تشمل هذه المخططات في حالات عديدة توسيع الأراضي المعدة للتطوير. وهي تشمل تغيير استعمالات واستخدامات المخططات القطرية واللوائية بما في ذلك تغيير استعمالات واستخدامات الأرض في المخططات المحلية. وقد أعدت هذه المخططات أو ستعدّها مستقبلاً طواقم

تخطيط من عدّة مجالات بتوجيه أنظمة وتوجيهات عامّة لإرشادات لاقتطاع أرض خاصّة للصالح العام. تتطلّب هذه الإرشادات تحويل أراضي للصالح العام - أراضي عامّة مفتوحة وأراضي لمبانٍ عامّة أو أراضي مُدمجة. يخصّص جزء من المساحة على أرض خاصّة بينما تُخصّص أجزاء أخرى على أراضي بمليّة الدّولة. وشملت بعض نطاقات وحدات التّخطيط التّفصيليّة توجيهات بشأن الحاجة للتوحيد والإفراز. قد يتيح جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الفرصة لتحقيق العدل التّخطيطي أيضًا بواسطة التّرتيب. يجب تقسيم الأرض إلى "قسائم" بناء من خلال وضع حدود لأحواض بناء للإسكان من جهة، وإتاحة المجال لتغيير استعمالات واستخدامات متساوية للصالح العام من أصحاب الأرض الخاصّة بعد رفع جودتها، سواء كانت للسكن أو لأي تطوير آخر من جهة أخرى. بدأ تغيير استخدام الأراضي للصالح العام يقترب من نسبة 40% من الأراضي المشمولة في المخطّط والتّابعة للمليّة الخاصّة. تُصنّف هذه الأراضي لاستعمالات واستخدامات متنوّعة مثل الطّرق والأراضي المخصّصة للمباني العامّة والأراضي العامّة المفتوحة.

شكل 11: مثال لتنفيذ تخطيط تفصيلي موزع لقسائم بين بلديتي كفر كنا والمشهد.





المصدر: موقع Govmap

نشاهد في الجزء العلوي حالة تقسيم المساحة حسب قطع أرض قبل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز ونشاهد في الجزء السفلي التقسيم إلى "قسائم" بموجب جهاز إعادة التوحيد والإفراز. وقد أنجز جزء من هذا المخطط بمبادرة دائرة أراضي إسرائيل في جنوب كفر كنا؛ القسم الآخر بمبادرة صاحب الأرض. رغم التقسيم إلى "قسائم" سكنية لم يُنظّم موضوع التسجيل في السجل العقاري حتى الآن (من موقع جوباماب).

تتواصل التحوّلات في إعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية للبلدات العربية بأشكال مختلفة، فقد كانت المخططات الهيكلية حتى تسعينات القرن الماضي أكثر عمومية وبالتالي فقد اتسمت بمرونة أكبر. وقد شهدت هذه الحالة حدوث تغييرات عديدة وباتت لدينا اليوم قواعد عالمية توجّه عمل مؤسسات التخطيط المعتمدة على "المبات" (مبنى متجانس لإعداد مخططات هيكلية) الذي بدأ سريان مفعوله في عام 2006 ويشمل البلدات العربية. منذ عام 2000 ازداد الوعي في مؤسسات التخطيط وفي السلطات المحلية، لتطبيق توجيهات تخطيط عالمية تتطلب تخصيص وتغيير استعمالات الحيز العام في المخطط الهيكلية، الحفاظ على جودة البيئة، تبني توجيهات وزارة حماية البيئة، أو سلطة

التصريف للمياه أو سلطة الآثار، وتوجيهات وزارة المواصلات. هذه التوجيهات العالمية غير قابلة للتطبيق إلا في حال تخصيص ما يكفي من الأراضي للصالح العام ومؤسسات التخطيط لا تقوم بتصديق مخططات غير شاملة للاحتياجات العامة طبقاً لهذه التوجيهات. كما بدأ مندوبو السلطات المحلية على المستوى المحلي في تطوير وعي متزايد لتغيير استعمال الأراضي العامة المفتوحة والطرق وما شابه وبدأت تنظر إلى الأراضي العامة على أنها حاجة ضرورية لتطوير البلدة ولتلبية احتياجاتها. وبدأ بعض أصحاب الأرض في إغارة الأهمية لأرضهم الخاصة ليس في البعد القيمي المعياري فقط بل في البعد العقاري أيضاً. وتزايد استعدادهم لتحويل الأرض للاحتياجات العامة مع رفع جودة أرضهم الخاصة. مؤسسات التخطيط لا تقوم بتصديق مخططات بدون تقديم رد لائق للأراضي المعدة للصالح العام حتى من الأرض الخاصة. وقد تطوّر الوعي لرفع جودة الأرض الخاصة التي تقدّم أجزاء منها للصالح العام حسب الأنظمة القانونية والتوجيهات العالمية لمؤسسات التخطيط، ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ دائرة أراضي إسرائيل وعملاً بصلاحيّتها كمديرة للأراضي التابعة لمليّة الدولة والأراضي العامة قد بادرت إلى إعداد مخططات شملت استقطاع أراضي للصالح العام. وقدّم بعضها رداً على احتياجات تطوير حيّ مخطّط على أرض خاصّة وسدّ جزءاً من شحة الحيّز العامّ الذي كان قائماً في نطاق الأرض المعمورة أو في نطاق الأرض الهيكلية التي أُعدت في المرحلتين الثانية والثالثة من مراحل إعداد المخططات في البلدات العربية. وشملت المرحلة الثالثة من هذه العملية مؤخرًا مبادرة لإعداد مخططات هيكلية شمولية حسب التعديلين رقم 101 ورقم 104 من قانون التنظيم والبناء لعام 1965، علماً بأن هذه التعديلات تشكّل أساساً لخطة إصلاح في تخطيط وتصديق المخططات من قبل مؤسسات التخطيط وإعداد مخططات هيكلية تفصيلية تقدّم إلى لجنة تخطيط النطاقات المفضّلة للإسكان - (الغتمال) (انظر الشكل رقم 12). تتمحور هذه المخططات في مطالبة مؤسسات التخطيط باقتطاع أرض خاصة للصالح العامّ سواء كان ذلك في المخططات المقترحة أو في

المخططات المُسبقة لمؤسسات التخطيط المختلفة. لتنفيذ السياسة والحاجة لأراضٍ مفتوحة هناك ضرورة لإعداد مخططات تفصيلية تشمل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لضمان المساواة في تغيير استعمالات الأرض من أصحابها وإعادة تنظيم تقسيم الأرض بصورة تتيح استغلال الأراضي بصورة ناجعة. هذا التطور قد يساهم في تعزيز العدل التخطيطي للبلدات والسكان العرب وتصحيح جزء من العيوب وعدم النزاهة التخطيطية التي حدثت حتى نشوء المرحلة الرابعة في التخطيط البلدي.

شكل 12: حالة تشجيع المخططات الهيكلية في البلدات العربية حسب دائرة التنظيم في عام 2016

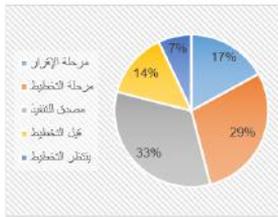
التخطيط الهيكلي - الوضع الحالي (2016) مديرية التخطيط

- في العقد الأخير يتم تقديم الدفعة الثالثة من المخططات للبلدات العربية
- تخطيط هيكل محتلن يتم تطويره ب- 113 من اصل 133 بلدة عربية في الدولة، منهم 93 مخطط تقوم به الدولة.
- من مجمل هذه المخططات:
 - 65 مصدق للتنفيذ
 - 16 بمرحلة التصديق بمؤسسات التخطيط
 - 23 في مرحلة الاعداد
 - 10 نحو التخطيط، بعد إقرار الميزانية وطاقم التخطيط - حوالي 3.6 مليون متر مربع للتشغيل

مجمل الإضافة:

- حوالي 106.000 مساحة مفتوحة
- حوالي 3.6 مليون متر مربع للتشغيل

السكان حسب حالة المخطط (%)



توزيع بلدات حسب حالة المخطط (133 بلدة)



المصدر: يعتمد على عارضة شرائح من دائرة التنظيم، وزارة المالية

من الجدير الإشارة إلى أنّ تطوّر مراحل التخطيط ليس محصوراً في البلدات العربية بل ينسحب أيضاً على إعداد المخططات في البلدات اليهودية. وكما

قال الباحث فايتلسون (2012) فإنّ الانتقال من مرحلة بناء الأمة أو مرحلة الاستيطان والملكيّة والتّهويد إلى مرحلة البنى التّحتيّة في الجيل الرّابع كان موازياً لتطوير مراحل التّخطيط في البلدان العربيّة، لكن بفارق واحد يكمن في أنّ البلدان العربيّة عانتِ الأمرين من التّخطيط بينما شهدت البلدان اليهوديّة حالة من التّطور المستمرّ. العلاج والسياسة الازدواجيّة التي تمارس التّمييز بتخطيطها وليس فقط في تنفيذ أو عدم تنفيذ المخطّطات بل في مضامين المخطّطات وحتّى بنطاق الأراضي المعدّة التي لم تراعى احتياجات العرب زاد من حدّة الشّعور بشخّة العدل التّخطيطي، وما زال هذا الشّعور يرافق الجمهور العربيّ الذي فقد النّعمة ولا يزال بنوايا مؤسسة التّخطيط حول تصحيح الإجحاف وتعزيز التّخطيط الذي قد يلبي احتياجاته.

ابتداءً من المرحلة الرّابعة في إعداد المخطّطات الهيكلية في البلدان العربيّة بدأت الدّولة في تغيير مفاهيمها وشرعت في إدخال تعديلات على عمليّة التّخطيط التي حولتها إلى عمليّة تُشرك المواطنين العرب بصورة أكبر وتلبي احتياجات البلدان العربيّة حتّى لو كانت جزئيّة فحسب، وقد تضمّن التّغيير إعداد مخطّطات مدروسة على أراضٍ تابعة لملكيّة الدّولة وفي حدود المخطّطات الهيكلية المحليّة وشمل أيضاً مخطّطات تفصيليّة لإقامة أحياء جديدة في البلدان العربيّة حتّى على أراضٍ دولة محايدة لمخطّطات هيكلية معتمّدة. وبدأنا نلمس نشوء لغة وخطاب جديدين لدى شرائح سكانية فهمت الإمكانيّات الكامنة في التّخطيط كوسيلة ناجعة لتطوير البلدان العربيّة فلوحظت براعم الاستعداد لإقامة الشراكة، وتمخّضت هذه المستجّدات عن نشوء مُناخ مريح للمواطنين العرب والقيادات العربيّة للمطالبة بإعداد مخطّطات هيكلية تشمل اقتطاع أرضٍ خاصّة للصالح العامّ. يتواجد التّحدّي التّخطيطيّ حالياً في مرحلة التّخطيط التفصيليّ بموجب توجيهات مخطّطات شموليّة تتضمّن استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتخطيط هيكل عموميّ تفصيليّ بناء على تقسيم قطع الأرض إلى "قسائم". إن هذا التّحدّي يضمن

التّقدّم لتنظيم الملكية أيضًا في المخطّطات التّفصيليّة للتّوحيد والإفراز ومواجهة مسألة الصّرائب التي تشكّل أساسًا في تحقيق العدل التّخطيطيّ الذي لم يحظَ بالرعاية حتّى الآن.

قد يتسبّب تفصيل التّخطيط الهيكلّي في نشوء حالة من الإجحاف بحدّ ذاته وحسب المقولة الشائعة بأنّ "الشیطان مختبئ في التّفاصيل الصّغيرة". تقسم تحدّيات التّخطيط التّفصيليّ الذي يرمي إلى تحقيق العدل التّخطيطيّ إلى أربع دوائر: الدائرة الأولى - كفيّة مواجهة أصحاب الأرض المتاخمة لحدود التّخطيط الهيكلّي غير أنّ التّطوير لم يشملها وكيف يمكن تحقيق العدل بحقّهم علّمًا بأنّه تمّ إدراج جزء من القسيمة في الخطّ الأزرق فيما بقي القسم الآخر خارج حدود التّطوير؛ الدائرة الثّانية - تتناول كفيّة إعداد مخطّط توحيد وإفراز منطقيّ يحقّق المساواة حول تقسيم الأرض إلى "قسائم" وتحديد آليات جيّدة للمقايضة والتعويض تضع أسسًا للعدل التّخطيطيّ؟؛ الدائرة الثّالثة - تتناول ماهيّة تخطيط الحيّ الجديد، وهل يلبي احتياجات السّكان العرب. يشكّل هذا التّحدّي أساسًا لمواجهة التّحدّي الثّاني بشأن استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز المعتمد على تخطيط الحيّ بصورة جيّدة للتّطوير المستقبليّ وينشئ روابط صحيحة ومكمّلة بين القائم المخطّط/ والمصدّق الجديد؛ الدائرة الرّابعة - تتعلّق بقدرات السّلطات المحليّة ومؤسّسات التّخطيط المحليّة على تنفيذ التّخطيط ممّا يسهم في وضع تخطيط نزيه وعادل يخلق واقعًا وشعورًا بالعدل التّخطيطيّ ليس فقط بالنّسبة لأصحاب الأرض وإنّما أيضًا بالنّسبة للمقيمين في الحيّ والبلدة؟ إنّ هذه الدّراسة تسعى إلى مواجهة هذه التّحدّيات بواسطة وضع واقتراح تطبيق صندوق أدوات جديد وإن كان جزئيًّا، لكن لا بدّ من بذل جهود كبيرة لمواجهة هذه التّحدّيات من ناحية نظريّة وتطبيقية.

تزداد التّحدّيات على خلفيّة التّحوّلات والاتجاهات الناشئة في البلدات العربيّة مثل تقليص عدد أصحاب الأراضي الخاصّة الذين يجوزون ويمتلكون أراضي كبيرة وازدياد نسبة معلمي الأرض بشكل عامّ ونسبة أصحاب الأرض الخاصّة

الصغيرة. أحياناً يستحقون الميراث في قطع أرض غير مسجلة رسمياً على اسمهم إلا أنهم في الواقع أصحاب حياة الأرض. في حالات معينة يكونون أصحاب حق ميراث يُقَسَّم مع باقي الإخوة والأخوات. في الماضي، كانت أراضي البلدة مركزة بأيدي عدد معين من أصحاب الأرض ولم تتم المتاجرة بالأرض، أما اليوم فبدأ يتنامى لدينا مفهوم عقاري لرفع جودة الأرض قد ترفع منالية شبكة الطرق وتغير استعمال الأرض للصالح العام النوعي حسب الأنظمة القانونية من جودة الأرض. لقد تعززت مكانة السلطة المحلية العربية وبدأت في توطيد الثقة بمؤسسات التخطيط ومن ضمنها لجان محلية لوائية تتبع إليها غالبية السلطات المحلية العربية حيث إن عملية التمدين المتجدد حوّلت القرى إلى مدن متوسطة الحجم تطلبت وجود أراضٍ عامّة وظهور طبقات وسطى بدأت في استهلاك جزء من الأراضي العامّة في البلدات اليهودية المجاورة. ويُطرح الآن سؤال حول الطابع المدني للبلدة العربية.

4.0 إشكالية التخطيط في البلدات العربيّة وأهميته للعدل التّخطيطي

انتشر لدى الجمهور العربيّ ادّعاء يقول إنه من الجدير أن يكون تخطيط البلدات العربيّة مختلفاً عن تخطيط البلدات الأخرى. يُطرح السّؤال: بماذا يتميّز التّخطيط في البلدات العربيّة بالمقارنة مع باقي البلدات في إسرائيل أو في أماكن أخرى أصلاً؟ يبلغ عدد البلدات العربيّة في إسرائيل اليوم أكثر من 133 بلدة معترفاً بها مأهولة بحوالي مليون ونصف مليون مواطن ويتراوح حجمها من مدينة يبلغ عدد سكّانها حوالي 80 ألف نسمة إلى قرى يبلغ عدد سكّانها حوالي ألف نسمة وتوجد بينها فوارق عديدة. قد ينطوي كلّ مخطّط هيكلٍ محليّ على مركّبات مميّزة كثيرة من المفروض أن تأخذها طواقم التّخطيط بعين الاعتبار لاقتراح حلول وترتيبات تخطيطيّة متوافقة مع السياق المحليّ. ومع ذلك تُطرُح عمليّة تخطيط البلدات العربيّة بواسطة بعض المخطّطات إشكاليّة حالتها ومكانتها التي تتطلّب تعاملاً مغايراً لتحقيق العدل التّخطيطيّ.

إنّ هذه الإشكاليّة ديناميكيّة فهي تتغيّر مع التّطوّرات الاجتماعيّة الثقافيّة والاجتماعيّة الاقتصاديّة المتأثرة بعوامل بنيويّة وسلوكيّة ووظيفيّة - خارجيّة وداخليّة، وعليه فهناك بعض النّقاط التي تعيق تطوير العدل التّخطيطيّ والنّزاهة الحيّزيّة. فيما يلي تلخيص لبعض الإشكاليّات المنوطة بالنقاش حول العدل التّخطيطيّ واستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. الأساس لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هو التّناقض والتّصادم بين نموذج تقسيم الأراضي الحاليّة - من حيث الشّكل والحجم والملكيّة وبين التّخطيط الذي يمنح المواطن حقوق التّخطيط على الأرض، وفي المقابل تغيير استخدام أراضٍ خاصّة للصّالح العامّ مع العلم بأنّ هذه الأراضي لا يمكن تلقّيها على خلفيّة نظام الأراضي المعمول به حالياً. هذا التّناقض يلزمنا بالتّوطين من خلال ضمان تحقيق العدل التّخطيطيّ.

4.1 نظام الأراضي في البلدات العربية

نشير في البداية إلى أنّ ثمة علاقة وطيدة بين سياسة التخطيط وسياسة الأراضي إذ إنّ تحقيق العدل التخطيطي مشروط بتحقيق العدل التوزيعي للأرض، فما زالت سياسة الأراضي الرسمية المتبعة في إسرائيل رغم التحولات التي طرأت عليها تشكل وسيلة وعاملاً أساسياً للتظيم الحيزي فهي تتيح فرصاً تطويرية وتقوم بتوجيه التخطيط القطري واللوائي والمحلي. سياسة الأراضي تشمل ثلاثة مركبات وهي: 1. الملكية 2. التخطيط 3. الإدارة البلدية. هذه السياسة تؤثر أيضاً على سياسة وحجم الضرائب. ما زالت مركبات سياسة الأراضي منصبّة على صلاحية ومسؤولية الحكم الرئيسي المركزي، حيث يتم تنظيم وبلورة الحيز البلدي والقطري واللوائي فينشأ تقاضل بين البلدات والفئات الجماهيرية. لترتيب الملكية تم سنّ القانون الأساس: أراضي إسرائيل، وأقيمت هيئة رسمية - دائرة أراضي إسرائيل، والآن سلطة أراضي إسرائيل - التي تمتلك او/ وتدير حوالي 93% من الأراضي في الدولة، وقد شهد جزء من هذه الأراضي عملية خصخصة أو ارتهن لأفراد ويستخدم للإسكان أو لإقامة مشاريع اقتصادية، أو يُوجر للسلطات المحلية لإقامة مشاريع عامة. سيطرة دولة إسرائيل على غالبية الأراضي في الدولة تعود إلى عملية تاريخية وجيوسياسية حيث شهدت أول ثلاثة عقود بعد إقامة دولة إسرائيل مصادرة جزء من الأراضي التابعة لملكية الدولة اليوم من المواطنين العرب بموجب قوانين وادعاءات مختلفة لتهويدها، وهناك جزء آخر من أراضي الدولة وهو مصادرة أراضي اللاجئين العرب الفلسطينيين الذين شردوا من أراضيهم خلال حرب عام 1948 وما بعدها. وما زال بعضهم مهجرين ويعتبرون لاجئين داخليين وهم مواطنو دولة إسرائيل إلا أنّهم لم يستردوا أراضيهم (خاميسي، 2016أ). وقد أسفرت عملية المصادرة عن تقليص الأراضي المملوكة للعرب حتى في المنطقة المجاورة للأرض المعمورة من بلداتهم وتشكل جزءاً من الإجحاف الجوهري في العلاقات بين الدولة ومواطنيها مع الإشارة إلى أنّ

انعكاساتها على الإجحاف التّخطيطيّ تجاه البلديات العربيّة ما زالت ملموسة حتّى يومنا هذا.

سيطرة الدّولة على الأرض كمالكة ومديرة منحها القدرة على تحديد سياسة التّخصيص وفرض الصّرائب ومكّنتها من انتهاج سياسة تخطيط فيزيائيّ مدروس ومفتوح تضمن إقامة بلدات يهوديّة وتوسيع بلدات قائمة من خلال تخصيص أراضي لأحياء جديدة وبنى تحتية قوميّة ومشاريع اقتصاديّة. وفي المقابل فقد مكّنتها هذه الهيمنة من تقييد التّطوير في البلديات العربيّة بواسطة تخطيط محدّد ومقيّد وتنظيميّ يشمل تخصيص مساحات غير كافية من الأرض لتطوير أحياء سكنيّة ومبانٍ عامّة فيها. وفي نفس الوقت فإنّ تأشير وتحديد حدود مناطق النّفوذ عند تأسيس السّلطات المحليّة في البلديات العربيّة قد قيدها أيضًا. سيطرة الدّولة على الأرض صمّمت وحدّدت مخطّط مناطق نفوذ السّلطات المحليّة ومن ضمنها السّلطات المحليّة العربيّة. وحول الإدارة البلديّة للأرض فقد تمّ إدراج حوالي 82% من الأراضي في الدّولة في مناطق النّفوذ التّابعة لمجالس إقليميّة يهوديّة فيما بقيت حوالي 4% فقط من الأراضي في الدّولة خارج مناطق نفوذ السّلطات المحليّة وبدون مكانة بلديّة. وهكذا فمن بين الاعتبارات الرّئيسيّة لرسم وتحديد حدود نفوذ البلديات كانت هناك اعتبارات جيوسياسيّة، (Hasson and Razin، 1990) متأثرة بنظام الملكيّة على الأرض أيضًا وقد بقيت غالبيّة أراضي الدّولة خارج مناطق نفوذ السّلطات المحليّة العربيّة. يمكن الإشارة إلى أنّ تقسيم الحيّز حسب مناطق نفوذ هو دلالة على الإجحاف الحيّزيّ كما سيُوضّح لاحقًا.

إنّ سياسة الأراضي المتّبعة في إسرائيل هي عبارة عن امتداد لسياسة نظام الأراضي العثمانيّة والانتدابيّة وهي ترمي إلى إجراء تسويات في موضوع الأرض وتسجيلها على أسماء أصحابها في السّجلّ العقاريّ وتحديد نطاق حدود قطع الأرض من جهة، ورصد الأراضي التّابعة لملكيّة الدّولة من جهة أخرى. شملت عمليّة تسوية الأراضي التي بدأت في البلاد منذ مطلع القرن

العشرين تحديد نطاق البلدات حيث عكف العثمانيون على إعداد خرائط المألية لحدود القرى والملكية فيها لتصديق حجم ضرائب المفروضة على الأرض بعد استعمال وتطبيق قانون الطابو في عام 1861، وخاصة بعد توسيع التسوية من المدن إلى القرى في عام 1913.

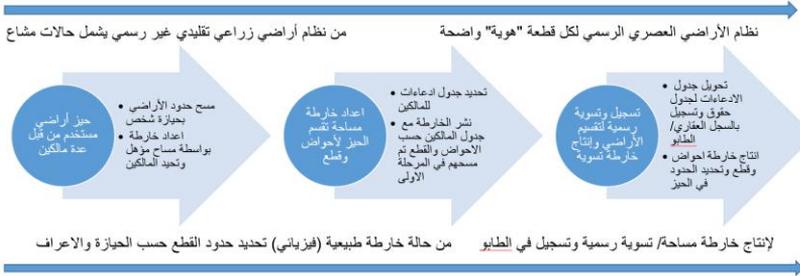
بذل البريطانيون إبان الاستعمار جهودًا جمة لإعداد تسويات أراضي بموجب أوامر قانونية سنّت وعن طريق دائرة المساحة والتسوية التي أُقيمت كهيئة تنفيذية لتطبيق التسوية عبر مسح الملكية ورصد موقعها الجغرافي من خلال تنظيمها حسب أحواض وقطع أرض داخل مخطّط أراضي القرية وتسجيل الحقوق في السجل العقاري. انتهت عملية تحديد نطاق القرى في عام 1935 وحتى ذلك الحين تمّ تحديد نطاق 963 قرية (جافيش، 1991). بعد إتمام إعداد خرائط المألية التي بدأ إعدادها في العهد العثماني شرع البريطانيون في إعداد خرائط لتسوية تسجيل الأراضي في السجل العقاري طبقًا لتصنيف الملكية على الأرض بموجب قانون الأراضي العثماني لعام 1858 وحسب أمر تسوية الأراضي الانتدابي لعام 1928.

يجب التمييز بين مجال إطار الأراضي أو "أراضي القرية"، وملكية الأرض. ليست هناك ضرورة بأن يكون معنى الأرض الموجودة في نطاق أراضي البلدة أو القرية أنها تابعة لملكية سكان هذه القرية. في نطاق أراضي القرية نجد عدة أنواع من الأرض مثل أرض "موات"، أرض "اميرية"، أرض "متروك" وأرض "وقف" وحتى أرض بملكية خاصة. تتمّ تبعيّة الأرض حسب نطاق الأراضي البلدية لعدة أسباب، منها خلق أساس لإدارة الأراضي من حيث الضرائب والتسجيل حسب ترتيب واضح للبلدات، أحواض وقطع أرض (سوليل، 1991).

وضعت حدود الملكية العرفية قبل التسوية الرسمية وذلك حسب حدود الفلاحة وحياسة الأراضي الفعلية. لم تكن لدينا مخطّطات رسمية معروفة وضعت حدود

قطع الأرض والأحواض واعترف فالحو الأرض بحدودها حسب النظام الزراعي المتبع. وقد أسهم إعداد التسوية في ترتيب ورصد حدود قطع الأرض وفي تنسيبها إلى أصحابها المسجلين في السجل العقاري. كان هذا تقسيماً قد حوّل جداول مطالب وادعاءات الملكية إلى جداول حقوق على الملكية المسجلة في دائرة التسجيل العقاري حيث تكوّنت عملية التسوية هذه من عدّة مراحل ملخّصة في الشكل رقم 13 فيما يلي. المخططات التي أعدت بعد هذه التسوية هي مخططات أولية تقسم المساحة حسب أحواض وقطع أرض بحيث تكون قطع الأرض تابعة لأشخاص معيّنين ومسجلة في دائرة السجل العقاري - الطابو. يشكّل هذا المخطّط الأساس لإعداد مخطّط المنطقة وثمة نيّة لتغييره وتكييفه للتحوّلات في تقسيم الأرض والتخطيط الجديدين.

شكل 13: مراحل رئيسية في عملية تنفيذ تسوية الأراضي، الانتقال من نظام زراعي تقليدي يحتوي على الكثير من أراضي المشاع، إلى نظام عصري يعطي كلّ قطعة أرض "بطاقة هوية محدّدة"



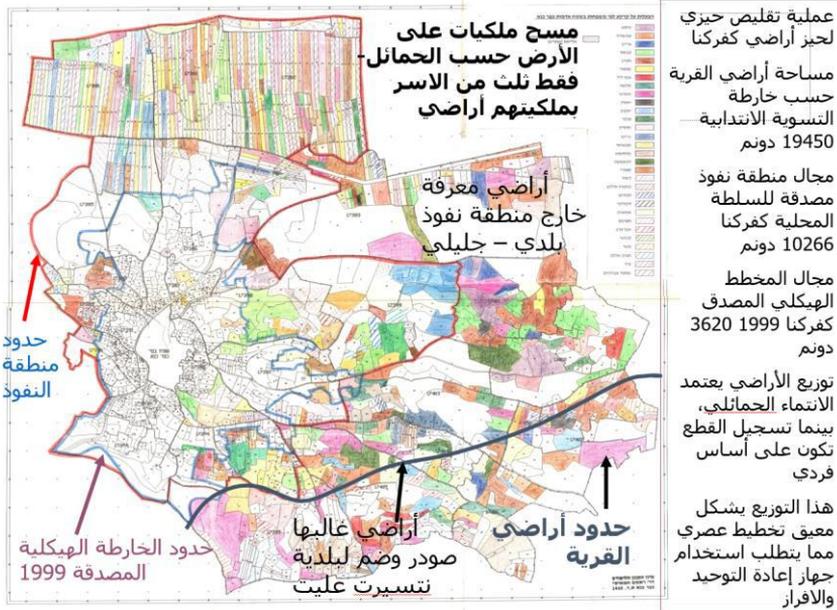
عملية تسجيل الأرض بواسطة عملية مسحية لتسوية وتسجيل الأرض على اسم المالكين والحائزين/المتصرفين أصحاب الملكية على الأرض. يتم نشر جدول المطالب/الادعاءات مرفقاً بمخطّط لفترة مدّتها 60 يوماً لتقديم اعتراضات وإذا لم يقم الجمهور بأي اعتراضات على ملكية الأرض يسجل الحائز الفعلي للأرض والذي يتحوّل إلى مالك رسمي للأرض حسب القانون وليس بموجب العادات والتقاليد فقط. كلّ قطعة أرض مسجلة في الطابو تحصل على "بطاقة

هوية" تشمل التفاصيل التالية: أسماء أصحاب الأرض/ صاحب الأرض المالك/ المالكين، نسبة الملكية في الملك/ في القطعة، مساحة القطعة، رقم القطعة، رقم الحوض، اسم البلدة والمنطقة. بناء على هذه العملية من التسوية الرسمية نشأت خارطة تبيين الاحواض وتوزيع قطع الأرض والملكية وتم بناء عليها فك الشراكة من المشاع التقليدي. اعتمد المشاع على فلاحه قطعة الأرض بصورة جماعية حمائلية لموسمين. من الجدير الإشارة إلى أن الأرض سُجِلَتْ غالبًا على اسم الرجال الذين يفلحونها وذلك بسبب كون المجتمع ذكوريًا/رجالياً وأبويًا، وفي حالات كثيرة لم يُحترم حق النساء بالميثاق حسب الشريعة الدينية، وبالتالي فقد نشأ إجحاف بنيوي بين الرجال والنساء في المجتمع منذ المرحلة الأولى لتسجيل الأرض.

يدل فحص خصائص مخططات/خارطة تقسيم الأراضي في إطار "أراضي القرية" حسب التعريف الإداري الانتدائي على وجود نمط نموذجي لتقسيم الأراضي يتكرر في غالبية البلدات العربية. إن هذا النموذج هو منتج دمجي لنظام الأراضي التقليدي الذي تبناه نظام الأراضي العثماني ومن ثم النظام الانتدائي بصورة جزئية. كانت مخططات تقسيم الأراضي نتيجة لمخططات الاستصلاح والحيازات التي كانت مُتبعة في غالبية القرى العربية حيث لم تخضع الأرض المعمورة لعمليات المسح والتنظيم الرسمي، ولذا فقد اعتُبرت أرضًا معمورة بدون تأشير حدود لقطع الأرض ولم يجر فيها تسجيل ملكية في السجل العقاري-الطابو. ومُسيحت في المنطقة المحيطة بقطع الأرض التي كانت صغيرة من حيث المساحة وكانت معدة لاستصلاح مكثف للفلاحة والخضار والكروم. كلما ابتعدنا عن الأرض المعمورة ازدادت مساحة قطع الأرض لأن بعضها استصلحت من قبل عائلة موسعة بطريقة المشاع التقليدي فيما لم تُستصلح القطع الأخرى واعتُبرت أراضي "موات" بموجب قانون الأراضي العثماني. إن أشكال القطع في المناطق الجبلية غير منتظمة، هي أشكال بل مركبة وذلك بسبب الظروف الفيزيائية التي عقدت مهمة استصلاح الأرض

بالمقارنة مع الأراضي المستوية التي لُمس فيها تقسيم لقطع منتظمة ومرتبّة وتكاد تكون تماثليّة بسبب جواز الاستصلاح الزراعيّ السهل نسبياً (انظر شكل 14). من ناحية اجتماعيّة تمّ الحفاظ على الحيّز الحثاليّ الذي تمّ تقسيمه إلى قطع أرض بين وجهاء العائلات، وبالتالي تكوّنت تجميعات لقطع أرض تابعة لأقارب من أبناء حمولة أخرى أو مرتبطة بعلاقات زواج. إضافة إلى ذلك، فقد تمثّل المبنى والتراتب الطبقي الاجتماعيّ في تقسيم الأرض وتسجيلها. وتمكّن أبناء العائلات الغنيّة من حيازة عدد أكبر من قطع الأرض بالمقارنة مع الآخرين، ونتيجة لتسجيل الأراضي في السجّل العقاريّ حسب النسوية فقد حصلوا على مساحات أكبر في حيّز البلدة.

شكل 14: مخطّط نطاق أراضي قرية كفر كنا بعد النسوية التي تعرض نموذج تقسيم الأرض في الفترة الانتدابية حسب أحواض وقطع.



المصدر: الباحث

أُشيرَ على المخطّط إلى عمليّة تقليص المساحة من خلال مصادرة الأرض وقرارات إداريّة حكوميّة نجمت عنها شحّة في العدل التوزيعيّ والتّخطيطيّ. على خلفيّة تقليص حكوميّ متعمّد ومدروس لنقل أراضي القرية لصالح تنسيرت عليت/النّاصرة العليا من الجنوب، بنى تحتيّة قطريّة مثل الطّرق وخطوط الكهرباء وخطوط الغاز بقيت الأرض بدون مكانة بلديّة محدّدة في شرق البلدة على أراضٍ تابعة لملكيّة وحيارة سگان كفر كنا.

4.2 تقليص مساحة الأرض في السّطات المحليّة العربيّة وتأثيره على الإجحاف

هناك العديد من العوامل التي تؤثر على تقليص الأرض المملوكة للعرب، على الأرض المخطّطة للتطوير حسب مخطّطات هيكلية مصدّقة، والأراضي المشمولة في مناطق النفوذ التابعة للسّطات المحليّة العربيّة. يزيد تقليص المساحة من حدّة التّنافس على حيازة المساحة الباقية للاستعمال من قبل الفرد أو الحموله أو المجموع الجماهيريّ الانتمائي. تتفاقم المشكلة كلّما اشتدّت شحّة الواقع بسبب عدم تخصيص كميّة كافية من الأراضي من قبل الدّولة لصالح العرب من جهة وكلّما حدّد التّطوير والتّوسّع بواسطة آليّة تخطيط هيكلية وإخراج أراضٍ من منطقة نفوذ البلدة من جهة أخرى. إدراجها في مناطق النفوذ التابعة للسّطات المحليّة الإقليميّة اليهوديّة المجاورة يزيد من حدّة الإحساس بالحصار. واقع النّقص والإحساس بالحصار بين المواطنين العرب خلفاً أساساً "للإجحاف" التّخطيطيّ والتّوزيعيّ تجاه المواطنين العرب الذين انتهجوا خطاب "الضحية" تجاه سياسة التّخطيط القطريّ واللّوائيّ. وزادت هذه الحالة من حساسيّة العرب حيال الأرض وتخطيطها واستعمال أجهزة توحيد وإفراز أو إعداد تسوية في الأرض خوفاً من فقدانها بدون تلقّي منافع محسوسة في المقابل.

تقليص مساحة تتيح التطوير لسلطات محلية عربية متعلق بتحديد مناطق نفوذها. حيث عملت الدولة على إقامة سلطات محلية لتأهيلها لإدارة التطوير المحلي وتوفير الخدمات المحلية للسكان. يكون وزير الداخلية عند تأسيس السلطة المحلية هو المخول بتحديد منطقة نفوذها. لم يشمل تحديد مناطق النفوذ التابعة للسلطات المحلية أطر الأرض لـ"أراضي القرية" في البلديات العربية. وقد أدرج جزء كبير من أراضي القرى العربية في مناطق النفوذ التابعة للبلديات اليهودية أو المجالس الإقليمية اليهودية. فحص منطقة النفوذ التي تم تحديدها للسلطات المحلية العربية بالمقارنة مع نطاق الأرض فيها يدل على أنه لم تدرج في أي بلدة كامل "أراضي القرية" في منطقة النفوذ التابعة للبلدة. إذا راجعنا فحص نطاق الأراضي بالمقارنة مع مناطق النفوذ التابعة لـ 49 سلطة محلية عربية نجد أن مساحة إطار الأرض "أراضي القرية" لهذه البلديات في عام 1945 كانت 1.104.837 دونم، وتضاءلت مناطق النفوذ التابعة لهذه السلطات في عام 1994 إلى 387.181 دونم، أي تقليص مقداره 185%. لم يتناسب التناقص الحاد في نطاق الأرض التابعة للبلديات العربية مع حجم نطاق الإطار الإقليمي. وقد حدته وزارة الداخلية لاعتبارات مختلفة عندما يكون المفهوم الموجه لتقليص المساحة مكوناً من نقطتين رئيسيتين: الأولى، تقليص رقعة البلديات العربية ومنع الامتداد الإقليمي بينها. الثانية، تخصيص مساحة خالية من القيود البلدية أو القيود الملكية لإقامة مشاريع قومية وللاستيطان اليهودي.

بين خارطة الملكية على الأرض وتحديد منطقة النفوذ برزت علاقة كان لها تأثير على تحديد منطقة النفوذ، وقد اهتم أصحاب القرار حول مناطق النفوذ التابعة للبلديات العربية بإخراج غالبية أراضي الدولة أو الأراضي التي صودرت لصالحها عدا بعض الأراضي الخاصة من مناطق النفوذ التابعة للبلديات العربية. تبرز هذه الظاهرة على نحو خاص خلال مسح منطقة النفوذ على خلفية الملكية على الأرض في بلدات مثل كفر قاسم وكفر كنا وعرابة وكابول

وطرعان. إخراج المساحة وتقليص الإقليم للبلدات العربية كان يرمي إلى زيادة الرقعة الخاضعة للسيطرة الحصرية للدولة حتى بدون معارضة السلطة المحلية لتحقيق غاياتها القومية الحيزية عن طريق إقامة مشاريع تهدف إلى توطين وتعزيز وتطوير السكّان اليهود في حيز أراضي البلدات العربية وعلى حسابها. وكان تحويل الأراضي لسيطرة الدولة وتحويلها لتكون "أراضي الدولة" آلية ناجعة بالفعل لتحقيق مثل هذا الهدف وهو تهويد الأرض وإقامة استيطان يهودي عليها.

إن تحديد منطقة النفوذ هو قرار بلدي إداري وسياسي يؤثّر مباشرة على إمكانيات تطوير البلدة وهو غير متعلّق بمصادرة ملكية الأرض. فقد واصل أصحاب الأراضي الخاصة في حيازة الأراضي التي أُدرجت سابقًا في نطاق أراضي القرية، وأُخرجت لاحقًا من منطقة نفوذها، إلا أنّ المصادرات المكثفة وصلاحيّة المجلس الإقليمي في تحديد استعمالات أرض ما بموجب تخطيط مدروس وبدون إشراك أصحاب الأرض أو معرفتهم أدّى إلى طمس تفريق جزء كبير من أصحاب الأرض بين الملكية على الأرض ومنطقة النفوذ. لذا كانت وما زالت هناك معارضة من قِبل سلطات محلية عربية وأصحاب الأرض لإخراج أرض من مناطق النفوذ في بلداتهم. وتقف في صلب هذه المعارضة مطالبة رؤساء سلطات محلية وأصحاب أرض عرب يشمل كلّ نطاق الأراضي "أراضي القرية" الذي كان معمولًا به قبل إقامة دولة إسرائيل في مناطق النفوذ التابعة للبلدة. وتأتي هذه المطالبة لتصحيح التشويهات التاريخية ولتقليص احتمالات مصادرة الأرض الخاصة عندما تتواجد في نطاق بلدة يهودية أو في نطاق مجلس إقليمي مجاور، وزيادة فرص تنمية هذه البلدة من خلال توسيع منطقة نفوذها.

قد تبين من فحص ما يجري في 49 سلطة محلية عربية أنّه لا توجد حتى ولو سلطة محلية واحدة لا تطالب بتوسيع منطقة نفوذها بسبب الإحساس

"بالإجحاف" في حصر نطاق منطقة نفوذها. يمكن إجمال التعليلات والدوافع الرئيسية لطلبات توسيع حدود منطقة النفوذ بالدوافع التالية:

أ. دافع تاريخي-سياسي؛ يهدف إلى شمل كلِّ نطاق أراضي القرية - البلدة (نطاق إطار الأرض، 1945) في منطقة النفوذ التابعة للبلدة لتصحيح تشويهه وإجحاف تاريخي أضّر بسكّان البلدة عندما أُخْرِجَ جزءٌ من أراضيها خارج النّطاق.

ب. دافع تطوير البلدة؛ إدراج أراضي الدّولة في مناطق النفوذ يفسح المجال لتخطيط مشاريع تشكّل الملكيّة الخاصّة على الأرض عائقاً وعقبة أمامها.

ج. دافع بلدي؛ نشاط اقتصادي (محجر، مناطق صناعيّة، متنزّه، مطاعم وغيرها) مجاور لمنطقة النفوذ يزيد من المدخولات الذاتية ويعجلها.

د. دافع تخطيطي؛ تخطيط أراضي لتطوير الإسكان، المباني العامّة والأراضي الاقتصاديّة لتلبية ازدياد احتياجات السكّان.

هـ. دافع اقتصادي؛ زيادة الأنشطة والمبادرات الاقتصاديّة في البلدة والتي تشمل زيادة نسبة العاملين والاشتراك بالقوى العاملة ولا سيّما بين النّساء ممّا يساهم في زيادة المدخولات الذاتية للسلطات المحليّة من الأنشطة الاقتصاديّة التي يجب إقامتها في البلدة.

تلمس منذ مطلع السّعينات استجابةً إيجابيّة من طرف وزارة الداخليّة ولجان تحقيق حدود منطقة النفوذ لبعض مطالب السلّطات المحليّة العربيّة لتعديل حدود منطقة نفوذها. أظهر فحص لبلدات مثل: شفاعمرو وكفر كّنّا وكفر قاسم وعرابية وطرعان والمشهد أنّ التّعديلات المصدّقة كانت تعديلات عينيّة ورمزيّة شملت مساحة صغيرة ضُمّت للبلدات التي تطالب بتوسيع مناطق

النّفوذ، علماً بأن هذه المساحة لا تؤثر غالباً على تهيئة الظروف لإطلاق مشاريع كبيرة تتيح تغييرات بنيوية أو تتسبب في تصحيح تشويه واجحاف تاريخي يطالب به رؤساء السلطات المحليّة العربيّة. تهدف تعديلات الحدود في البلدات العربيّة إلى إدراج مبانٍ قائمة كانت موجودة خارج مناطق نفوذها. تواصل البلدات التي تمّت الاستجابة لبعض مطالبها ومنها شفاعمرو والمشهد وكفر قاسم وكفر كنا المطالبة بتوسيع حدود منطقة نفوذها خاصّة وأنّ التعديلات التي جرت غير كافية ولم يتحقّق العدل في التعامل معها بصورة كاملة.

تزداد حاجة واهتمام السلطات المحليّة بتعديل حدود منطقة نفوذها. قامت 27 لجنة في سبعينات القرن الماضي بمناقشة طلبات سلطات محليّة بتوسيع مناطق نفوذها وقد ازداد عددها في الثمانينات إلى 69 لجنة وفي التسعينات إلى 131 لجنة (سبكتور بن اري، 2015). قدّم بين عامي 2009-2013 حوالي 115 طلباً لتغيير مناطق النّفوذ وأقيمت بعد ذلك خلال هذه الفترة حوالي 65 لجنة لفحص الحدود (واستجابت بعض اللجان لجزء من طلبات تغيير مساحة النّفوذ)، ولم تعالج اللجان خمسين طلباً لأسباب مختلفة.

استعرضت السيدة ميخال جولدشتاين من وزارة الداخليّة بين عامي 2011-2014 حوالي 100 طلب لتغيير حدود منطقة نفوذ قدّمت لإقامة لجان لفحص الحدود، وتوزّعت الطلبات على 52 طلباً من سلطات محليّة عربيّة و48 طلباً من سلطات محليّة يهوديّة. لم تتمّ الاستجابة في هذه الفترة لـ18 طلباً مقدّماً من السلطات المحليّة بالمقارنة مع 34 طلباً أقيمت لجان لفحص الحدود بخصوصها. وقد نشطت في عام 2014 - 27 لجنة لفحص الحدود من بينها 10 (37%) لجان عالجت طلبات لسلطات محليّة عربيّة (عارضة شرائح للسيدة ميخال جولدشتاين عُرضت يوم 12.12.2014 في مؤتمر لرؤساء السلطات العربيّة - إنجاز). وأظهر فحص جرى في عام 2006 لمناطق النّفوذ التابعة لـ78 سلطة محليّة عربيّة تشكّل حوالي 93% من مجمل

السلطات المحلية العربية أنّ مجمل مناطق نفوذها بلغ 617.011 دونم، أي حوالي 3% من مساحة دولة إسرائيل علمًا بأن المواطنين العرب الذين يسكنون في هذه السلطات المحلية يشكلون حوالي 14% من سكان الدولة وفيما يتعلّق بتوزّع الملكية على الأرض في الـ78 سلطة محلية فقد تبين أن 310.763 دونم فقط بملكية خاصة وتشكل ما يقارب 50.4% من أراضي النفوذ التابعة لها؛ 235.154 دونم بملكية الدولة والصندوق القومي لإسرائيل (كاكال)، بإدارة دائرة أراضي إسرائيل وتشكل ما يقارب 38.1% من مناطق نفوذها؛ 65.574 دونم، حوالي 10.6% من الأراضي المملوكة ما زالت في حالة نزاع بين الأفراد والدولة و فقط 5.520 دونم حوالي 0.9% بملكية السلطات المحلية.

الحاجة والاهتمام المتزايد في تغيير مناطق النفوذ والصعوبات التي تقف أمامها بسبب الانعكاسات الإقليمية أنشأت فكرة لتقسيم الثروة والغنى والمدخولات/ الإيرادات من ضرائب البلدية والمدخول الذاتي بين السلطات المحلية عن طريق تحديد مناطق التقسيم. وكان الهدف من ذلك هو تحقيق العدل في تقسيم المدخولات والإيرادات من مشاريع اقتصادية كجزء من المقايضة والتعويض وتحقيق الموازنة في تقسيم المدخولات بين السلطات المحلية المتجاورة. أهمية تحقيق العدل تكمن في تقسيم الحيز بين السلطات المحلية في إمكانية زيادة عرض مخزون الأراضي المتاحة لتطوير البلديات وتخطيطها بدون قيود تفرضها منطقة النفوذ، بالإضافة إلى أنها ستحرر السكان من المفهوم والشعور بأنهم في حالة من الحصار الذي تفرضه عليهم المؤسسة المركزية الحاكمة من قبل سياسيين واداريين يهود وتحقق العدل التخطيطي التوزيعي.

إذا راجعنا المخطّط فسنلاحظ شحّة المساحة النسبيّة الواقعة في مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة. هناك عامل آخر متعلّق بالتقليص النسبيّ للأراضي وهو منوط بالتكاثر السكّاني وازدياد احتياجاتهم. تقسيم الحيّز بين عدد أكبر من الأشخاص يقلّل متوسط الأراضي الخاصّة وربما أيضًا الأراضي التي قد تكون معدّة للتطوير حسب التّخطيط الهيكليّ أو التّصليي. تقليل مساحات الأراضي بصورة نسبيّة على أثر التكاثر السكّاني يزيد من حدّة التّنافس عليها ويرفع من قيمتها ولن يكون سهلاً على من يمتلك قطعة من الأرض أو من يحوز على قطعة أرض أن يتنازل عنها أو عن جزء منها حتّى خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. تقليل مساحة الأرض القابلة للتطوير نتيجة للقيود التي تفرضها مناطق النفوذ، تخطيط وتقسيم الأرض بين عدد أكبر من الأشخاص يشكّل عائقاً أمام استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتحقيق العدل التّخطيطي.

4.3 انعكاسات الملكية على الأرض على إشكاليّة التّخطيط

الأرض/الحيّز هي عامل تطوريّ استراتيجي في تخطيط وتطوير كلّ بلدة. يميّز المجتمع العربيّ القرويّ الذي يمرّ في عمليّة من التّمدين بعلاقة متينة مع الأرض حيث يعتبرها قيمة عقاريّة عائليّة ومن النادر أن يبيعها حيث تفضّل العائلة العربيّة توريث الأرض للجيل القادم كجزء من الالتزام بين الأجيال. يقوم الجيل كبير السن بتوريث أرض البناء ممّا يعني الحفاظ على الأرض ضمن الملكية العائليّة وعليه يتمّ الحفاظ في حالات كثيرة على حقوق البناء حيث لا يتمّ تسويق الأرض بالمفهوم التجاريّ في السوق الحر. تعود جذور موقف العرب من الأرض إلى القيم التّقافيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة القروية فيما تكون بعض العوامل جيوسياسيّة واجتماعيّة ثقافيّة خوفاً من إمكانيّة قيام المؤسّسة بمصادرة الأرض وهي العمليّة التي تسببت بمعاناة شديدة بين المواطنين العرب. عمليّة المصادرة التي يتمّ من خلالها نقل الأرض من الملكية الخاصّة إلى ملكيّة الدّولة تؤثر على موقف السكّان تجاه التّخطيط

الفيزيائي وإدارة الأراضي ومن ضمنها موضوع تحديد مناطق النفوذ. لن نتناول في هذه الدراسة موضوع مصادرة الأرض إلا فيما يتعلق باستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. لكن، يتوجب على كل من يعمل في مجال تخطيط وتطوير الأراضي في البلديات العربية أن يفهم أبعاد هذا الموضوع المؤلم لإدارة التخطيط والتطوير فيها. تتم عملية إقامة البيوت في البلديات العربية بالأساس عن طريق "البناء الذاتي" سواء كان ذلك على أرض خاصة أو على أرض تابعة لملكية الدولة بعد ارتهائها من قبل الأفراد. طريقة تقسيم الملكية في الأرض المقسمة بصورة تفاضلية غير تماثلية بين العائلات فرضت اتجاهات تطوير البلديات العربية وتسببت في حدوث مشاكل تعرقل طريقة عملها اليوم وتعيق عملية التطوير المطلوبة فيها. إليكم فيما يلي إجمالاً لانعكاسات إشكالية الملكية على الأرض على الاستدامة والعدل التخطيطي واستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لفهم العلاقة بين التخطيط وملكية الأرض وكيفية معالجتها.

4.3.1 المشاكل التي تعترض تخطيط البلدة

واضعو المخططات الرئيسية والهيكلية في البلديات العربية يواجهون عدة مشاكل نورد أهمها فيما يلي:

أ. تعتمد العروض السكنية على البناء الذاتي فوق أرض خاصة أو تابعة لملكية الدولة.

ب. الصورة التي تتحدث عن عدم استغلال ناجع لحقوق البناء الممنوحة للمواطن ضمن المخططات الهيكلية المحلية المعتمدة. تدعي سلطات التخطيط ومكاتب الحكومة انه لا يتم استغلال نطاق الأراضي المخططة في البلديات العربية كما يجب، وبالتالي فلا حاجة لتوسيع المخططات الهيكلية ولزيادة عرض الأراضي المخصصة لتطوير البلديات العربية. لو استُغلت الأراضي بصورة ناجعة لتجنبنا أزمة الأرض لاحتياجات تطوير

الإسكان والخدمات وفرص العمل في البلدات العربية. إن هذا الادعاء له انعكاسات على ازدحام المساكن وليس هناك تفريق بين مؤشّر الازدحام حسب عدد الأفراد للدونم غير الصّافي بالمقارنة مع عدد الشّقق للدونم غير الصّافي. كذلك، ليس هناك تفريق حول التّفاوت في الازدحام بين مختلف أجزاء البلدة.

ج. هناك صعوبة ومعارضة لمصادرة مساحات للصالح العامّ من الأراضي الخاصّة الموجودة داخل مخطّطات قائمة معتمّدة. وبالتالي ثمة نقص في الأراضي المعدّة للصالح العامّ من حيث الكميّة والتّقسيم.

د. سوق الأراضي في البلدات العربية هو سوق محدود ولا يعمل بمثابة سوق مفتوح وحر للنهوض بصفقات في مجال عقارات الأراضي والمساكن. وإذا كانت بعض أجزاء الأراضي اليوم مخطّطة غير أنّها خالية وغير مستغلة لإقامة المباني بل يتمّ الاحتفاظ بها لأجيال قادمة من أبناء نفس العائلة. بسبب تعدّد المالكين لنفس الأرض تحدث أحياناً نزاعات على الأرض بين الورثة الذين لا يهتمّون بتسجيل وترتيب موضوع الملكية على الأرض في السجّل العقاري بصورة رسميّة وواضحة للمخطّطين.

هـ. تقسيم الأرض الخاصّة الفرعيّة بين الورثة و/أو بين المالكين الخاصين من جهة، والدولة من جهة أخرى ليس منظّمًا بصورة نهائيّة حتّى الآن، كما أنّها غير مسجّلة في السجّل العقاري حسب خرائط ومخطّطات التّقسيم الرسميّة التي تعتمد عليها مؤسسات التّخطيط ممّا يزيد من صعوبة مهمّة المخطّط في تشخيص ورصد حدود الملكية الخاصّة.

4.3.2 المشاكل الرئيسيّة القائمة في التّخطيط الفيزيائي

- ازدحام شديد نسبيًا في وسط البلدة بالمقارنة مع ازدحام ضئيل في أطرافها.

- ثمة تفاوت كبير في الازدحام بين نطاقات ومناطق مختلفة في البلدة.

- ثمة نقص في الأراضي الخالية القابلة لبناء مساكن داخل البلدة في مجال التخطيط القائم.

- ثمة نقص في الأرض المعدة للصالح العام لشق الطرق ولإنشاء المباني العامة وللبنى التحتية العامة الأخرى سواء على مستوى الحي أو على مستوى كافة أجزاء البلدة.

- في نطاق البلدة المعمورة هناك أراضٍ خالية من المباني لكنّ البناء فيها غير ممكن بسبب طابع الملكية على الأرض فيها. وغالبًا ما يحتفظ أصحاب الأرض بها بهدف نقلها إلى ابنائهم كجزء من التزامهم للأجيال القادمة سواء كان ذلك خوفًا من عدم إيجاد أرض للبناء أو لرغبتهم في ضمان مواصلة أبنائهم السكن في وطنهم؛ تكون بعض هذه الأراضي أحيانًا في حالة من النزاع بين المالكين والورثة الكثيرين أو الحائزين والمقتنين.

- ثمة انتشار لظاهرة البناء غير المرخص على أرض غير معدة للإسكان خارج المخطط وذلك بسبب عدم الملاءمة بين التخطيط للملكية على الأراضي والنقص بالمساكن البديلة في البلدة. البناء غير المرخص يكون غالبًا محاذيًا لحدود المخطط (طبعًا باستثناء القرى غير المعترف بها وهي مسألة منفصلة ليس بمقدور هذه الدراسة تناولها كجزء من موضوع أراضي النقب الذي يشكّل أحد المظاهر الصارخة للتعبير عن الإجحاف التخطيطي والذي يجب أن يحل بصورة فورية).

- شكّل قطع الأرض القائمة حسب التسوية الأصلية الزراعية غير مناسب لقسائم بناء ويتطلب التقسيم وإعادة تخطيط. يدور الحديث عن حالات تم تقسيم القطع فيها بين الورثة أو تم بيعها لكن بدون مخطّط توزيعي يعتمد على تخطيط مسبق يتيح استغلال الأرض بصورة ناجحة.

- الطّلب على البناء بالمقاولات أو البناء التجاريّ للسكن في الوقت الحالي محدود وله قدرات وأفضليّات ضئيلة بحيث لا يستطيع منافسة سوق البناء الذاتي من حيث التكاليف وعمليّة البناء والازدحام والتمويل.

- ازداد عدد معدمي الأرض بملكية خاصّة بسبب عمليّة الميراث التي تقلّل من الأراضي المرخّصة من جهة، ومن جهة أخرى فمن لا يمتلك أهله أرضاً لتوريثه إيّاها فقد تحوّل إلى محروم من الأرض حيث ليست بملكيّته أرضٌ أو مسكناً يتعدّى المسكن الذي يقطنه اليوم.

- تعمل الأسر الشّابة المعدّمة من الأرض على شراء قسيمة في أرض زراعيّة ملاصقة لأرض قابلة للإدراج مستقبلاً في مساحة المخطّط الهيكلّي أو التفصيليّ الذي تضعه السلطة المحليّة لتوسيع حدود بلدتها. وفي نفس الوقت فقد ازداد عدد الأشخاص العاملين في مجال العقارات والذين يقومون ببيع أراضي زراعيّة كانوا قد اشتروها في السابق حيث يتمّ تقسيم هذه الأرض في البداية إلى "قسائم" تنقتر إلى التّخطيط الهيكلّي وتباع لمعدمي الأرض من منطلق أنّهم سيبنون عليها بيوتهم مستقبلاً.

4.3.3 العوامل الرئيسية التي تؤثر على استغلال الأرض لدى العرب

أ. عوامل اجتماعية

1. تبقى الأرض كمصدر للنفوذ بأيدي الكبار ولا يُمنح الشباب حرية إدارتها.

2. الملكية الخاصة على الأرض والتوريث بين الأجيال وعدم انتشار صفقات بيع الأراضي تحافظ على المبنى الحيزي- الانتمائي العظمي للأرض.

3. ينظر المجتمع العربي إلى الأرض على أنها من الأملاك المفضلة التي تحدد مركز ومصير الفرد والمجتمع.

4. لا يجد النكاث السكاني وازدياد مستوى حياة السكان وازدياد التوقعات استجابة جيدة في توفير أرض تطويرية بصورة متواصلة.

5. عدد صغير نسبياً من العائلات الموسعة يمتلك غالبية أراضي البلدة وبيديها.

6. هناك كثيرون لا يمتلكون الأرض ومن ضمنهم لاجئون منذ عام 1948 أو مواطنون بدو تم تركيزهم في مكان ما أو قدموا إلى البلدة للإقامة فيها أو مهاجرون أو أشخاص لم يحصلوا على الأرض في إطار الميراث.

7. ثمن الأرض باهظ للغاية في حال البيع، وهو ثمن يتعدى على أبناء الطبقة الاجتماعية الاقتصادية الضعيفة وحتى الوسطى دفعه. بسبب ارتفاع مستوى التعليم والتغيير في أنواع الحرف فإن الكثير من العرب يقاصون رواتب ثابتة ويحصلون على امتيازات اجتماعية وبالتالي فإنهم يجمعون أموالاً تمكنهم من شراء الأراضي. أضف إلى

ذلك أن أهمية الأراضي الزراعية بدأت تتراجع لأنها لم تُعد تشكل مصدرًا هامًا للدخل. ولذا فقد ازداد الطلب والضغط على أصحاب الأرض لبيع الأرض التابعة لمملكتهم مما يرفع من أسعار الأرض.

8. يحدّ الفصل الحيّزي بين السكّان اليهود والعرب من الفرص المتاحة للعرب. يزداد شعور المواطنين العرب بشحة الأرض وبسبب عدم وجود حلول ممكنة للأجيال القادمة ترتفع أسعار الأرض بصورة حادة وتمنع القيام بأنشطة عقارية في نطاقها.

9. يزيد تخصيص أراضي الدولة بصورة محدودة في البلدان العربية من التنافس على الأراضي الخاصة. في المقابل، تُنتهج سياسة ترمي إلى مطالبة مؤسسات التخطيط بالتعامل مع أراضي الدولة على اعتبار أنها "أراضٍ خاصة" بحيث لا يتخطى تخصيص أراضي للصالح العام نسبة 40 بالمائة. تزيد هذه العوامل من حدة أزمة الأرض للصالح العام في البلدان العربية.

10. ثمن أراضي الدولة باهظ بحيث لا يتيح للفئات الفقيرة وللطبقة المتوسطة والدنيا لدى السكّان العرب إمكانية ارتهان الأرض. كما أن التكاليف الباهظة لتطوير الأراضي التي تقترحها الدولة والتي تُضاف إلى ثمن الأرض الباهظ أصلًا تدفع الأسر العربية من أبناء الطبقة المتوسطة-الدنيا والدنيا إلى البحث عن فرص تطوير وبناء في أرض خاصة أو أنهم يصبحون محرومين من الأرض ومن حلّ سكني متاح.

ب. عوامل سياسية-إدارية

1. يشعر السكّان أن السلطة الحاكمة معنية بمصادرة ونهب أراضي أصحاب الأرض. وما يعزّز هذا الشعور هو المعاناة التي تكبدها

العرب في الماضي وعدم وجود تغيير جوهري في سياسة الدولة وفي النظرة العامة في الدولة تجاه الجمهور العربي.

2. لم تعترف السلطات الحاكمة حتى الآن بالاحتياجات الخاصة للمجتمع العربي بالمقارنة مع الوسط اليهودي.

3. تستصعب السلطات المحلية مصادرة الأراضي واقتطاع أرض خاصة للصالح العام. هذه الصعوبة ناجمة عن نقص بالأدوات المالية والإدارية والقانونية غير المتاحة لها وكذلك عن المعايير المتعارف عليها في المجتمع العربي.

4. الفصل بين مؤسسات التخطيط - اللجان المحلية للتنظيم والبناء - والسلطات المحلية البلدية يخلق حالة من الازدواجية وتناقض المصالح والصراعات بين السلطتين. غالبية البلديات العربية تابعة للجان محلية لوائية مسؤولة عن التخطيط ومنح رخص التطوير. وإذا كانت السلطات المحلية العربية شريكة في هذه اللجان إلا أنها تقتصر لصلاحيّة تصديق المخططات ومنح رخص البناء واقتطاع أرض خاصة للصالح العام.

5. قدرة محدودة للغاية للسلطات المحلية لتطبيق سياسة في مجال إعادة التوحيد والإفراز ومصادرة أراضٍ للصالح العام أو مصادرة بدون مقابل بسبب بعثرة الصلاحيات والقوانين المقيدة لها.

6. تتسبب المصادرات/تغيير الاستعمالات العينية حتى 40% من الأرض الخاصة في المس بالجمهور المتضرر والذي يحظى بدعم وتعاطف باقي السكان والسلطة المحلية.

7. نقص شبه مطلق لهيئة تستطيع تنظيم احتياجات الجمهور العربي في مجال الأرض.

8. عدم تعاون الجمهور في البلديات العربية في موضوع التخطيط التنظيمي المطبق في إطار القانون وعدم التشاور معه منذ المرحلة الأولى في عملية التخطيط. يجب إشراك الجمهور في النموذج التخطيطي المقترح وعدم فرضه عليه بالقوة.

9. عبء مالي ثقيل يفرض على السلطات المحلية المضطرة لشراء أراضٍ للصالح العام. في المقابل، تقلص السلطات المحلية من عدد الحالات التي يجب دفع التعويضات فيها. يتم اعتماد هذه السياسة ابتداء من مرحلة التخطيط وخلال عملية تصديق المخطط وتنفيذه في الواقع.

10. تمتلك دائرة أراضي إسرائيل الكثير من أراضي الدولة التي كان يمكنها مساعدة السكان. لكن عدم إدراجها في مناطق النفوذ التابعة للبلديات وحيازتها بدون تخطيط وبدون سياسة توافق على رهنها للسكان وعدم الاستعداد لاستبدالها بالأرض المصادرة للصالح العام داخل البلدة يلقي بظلاله على دائرة أراضي إسرائيل باعتبارها جهة فعالة في تخفيف العبء على السكان والبلديات، وكمزودة لتوفير مساحات متنوعة من الأرض للتطوير.

11. عدم استعداد السلطات والوزارات الحكومية المختلفة للتعاون في اختصار الإجراءات يتسبب في عدم استغلال الأرض بصورة ناجعة أو عدم استغلال الأراضي الممكنة بصورة مشتركة.

ج. عوامل فيزيائية

1. تقسيم الأراضي التابعة لملكية الدولة غير متلائم غالباً مع التوزيع المطلوب لتغيير استخدامات أراضٍ عامة في أحياء قائمة ومأهولة.

2. الأراضي المملوكة لأيدٍ خاصّة خارج مناطق نفوذ أو تخطيط للبلدة غير قابلة للاستعمال أو للاستثمار.

3. شكل أو حجم قطع الأرض القائمة غير ملائم دائماً لقوائم البناء، كما أن تقسيم الأرض بين الورثة يتمّ بدون أي اعتبار للتخطيط الذي يتيح استغلال الأرض لإقامة مبانٍ عصرية بعد تغيير اقتطاع جزء من الأرض للصالح العام.

4. غالبية المباني الفيزيائية للبلدات العربية جبلية وتعيق نشوء امتداد سكنيٍ وعلية، فإنّ المبنى يزيد من تكاليف التطوير ومساحات الأراضي المعدّة للصالح العام.

د. عوامل بيروقراطية/قانونية

1. تسجيل غير منتظم للأراضي. غالبًا لا يقوم أصحاب الأرض بتسجيل الأرض على أسمائهم ويحدث ذلك أحيانًا بسبب قلة الوعي وأحيانًا بسبب عدم الرغبة في دفع الضرائب المفروضة على الأرض وأحيانًا بسبب صعوبات أو قيود في عملية التسجيل العقاري.

2. التأخير في عملية التسجيل العقاري وفي تسوية الأرض المعمورة للبلدة أو في الأراضي التي يوجد نزاع حولها. الادعاء الشائع لحصول التأخير هو شحة الميزانيات أو حدوث إشكاليات مع أصحاب الأرض الذين يتركون أراضي بدون التوصل إلى تسوية في البلدات العربية.

3. هناك الكثير من الأراضي المملوكة لأيدٍ مشتركة بين الدولة والمالكين الخاصين وهي أراضي غير منظمّة أو يوجد نزاع حولها.

4. قائمة الأراضي المودعة بيدي الدولة ضمن إدارة دائرة أراضي إسرائيل والواقعة حول البلدات وداخلها كأراض تابعة لغائبين حاضرين داخلين و/أو لاجئين لا يريد المواطنون العرب استغلالها، وهي أراضٍ تابعة لمعايير وقيم وترتيبات داخلية في المجتمع.

5. سياسة دائرة أراضي إسرائيل تقضي برهن الأرض وليس نقل الملكية عليها حيث إن الأراضي المرهونة في نظر السكان هي ذات قيمة أقل بالمقارنة مع الأراضي الخاصة، وحتى إذا أمكن استبدال مكانة المرتهن بمكانة صاحب أرض بعد إصلاح الأراضي من قبل سلطة أراضي إسرائيل فثمة صعوبات واشكاليات بيروقراطية تعيق تسجيل الأرض في السجل العقاري وتعطل عملية الإصلاح.

6. عدم وجود إمكانية لاستعمال آلية تعويض صاحب الأرض بأرض ذات نفس القيمة بدلاً من الأرض المصادرة منه و/أو بدلاً من الأرض المعدة للصالح العام. كان التعويض حتى اليوم تعويضاً مالياً وبقيمة أقل من قيمة الأرض الأصلية مما يضر بأصحاب الأرض الخاصة الذين يقطع جزء من أراضيهم الخاصة لشق طرق ولصالح العام.

هـ. عوامل مالية/ اقتصادية

1 عملية البناء الذاتي في المجتمع العربي تتلاءم مع القدرة الاقتصادية للعرب. في الأعوام الأخيرة حدثت يقظة حول ضرورة تكثيف المباني في إطار البناء بالمقاولات والبناء الكثيف والعفوي أو المدروس والمخطط حيث أعدت مبادرات حكومية متنوعة بالإضافة إلى الازدحام بين الأجيال. ورغم ذلك يعتقد الباحث خماسي (2015) أن السكان الذين يختارون الحلول السكنية من خلال البناء الكثيف هم سكان ليست لديهم ملكية على أرض خاصة أيضاً ولا

حتى في المستقبل المنظور. وعلاوة على ذلك فإنّ العرب والمقيمين في المباني الكثيفة يتحدثون عن نمط حياتي غير مثير ويعبرون عن عدم رضاهم من الشَّق والبنى التَّحتية في هذه الأحياء، وعليه فإنّ البناء الكثيف بنمطه الحالي لا يشكّل حلًّا للأزمة السَّكنية.

2 شحة التَّمويل المرحلي للبناء التَّجاريّ العامّ بمستوى رفيع وبسعر معقول وقابل للمنافسة.

3 شحة في التَّمويل المرحلي لشراء الأراضي أو لتطوير البنى التَّحتية.

4 تُعتبَر غالبية الأسر العربية من الطبقات الفقيرة. وإذا كانت تنمو لدينا طبقة عربيّة متوسطة إلاّ أنّها لا تزال صغيرة وغير راسخة وبدون تقاليد تتيح لها تطوير أحياء جديدة لأبناء الطبقات المتوسطة.

تطرح العوامل المختلفة المذكورة أنفًا عدّة مسائل رئيسية تتطلّب الحل:

1. توفير حلّ لمن لا يمتلك أرضًا للبناء بأسعار معقولة وزيادة الأراضي المتاحة للتطوير في البلدات.

2. توفير أرض يمكن تحويلها إلى أراضٍ عامّة حسب الاحتياجات الصَّورية للسَّكان وتقسيم الأرض بصورة تتلاءم مع توزيع المستهلكين في البلدة.

3. زيادة استغلال الحقوق في نطاق البلدة المخطَّط مع مراعاة البنى التَّحتية القائمة.

4. تقليص "فجوة القدرة الاستيعابية" بين القدرة الكامنة والافتراضية والقدرة الواقعية من أجل استغلال حقوق البناء الممنوحة للسَّكان.

5. ضمان تطوير بنى تحتية معقولة في البلدات بموجب تخطيط مدروس مسبق.

6. إعادة تحديد نطاق البلدة وتصحيح الخلل في مناطق نفوذ البلدات مع مراعاة الاعتبارات التخطيطية.

7. تسوية التصادم بين الملكية على الأرض ونموذج تقسيمها وبين التخطيط العصري الذي يتيح تغيير استعمالات واستخدامات الأرض للصالح العام وتحقيق العدل في تقسيم عبء تغيير استخدامات الأرض بين أصحابها.

4.3.4 زيادة الأراضي القابلة للاستغلال - الحلول والأدوات المقترحة

فيما يلي تلخيص موجز لكل أداة أو وسيلة يمكن استعمالها لمواجهة إشكاليات الملكية على الأرض ويمكن استعمالها ضمن مسؤولية بعض الهيئات الإدارية والسلطوية القائمة بغية تحقيق العدل التخطيطي. إليكم الهيئات التنفيذية لاستعمال الأدوات والوسائل بصورة مدمجة:

1. هيئات أو مؤسسات التنظيم والبناء - لجان محلية، لجان لوائية، اللجنة القطرية.

2. هيئات الحكم المحلي - سلطات محلية ومؤسسات مرافقة.

3. هيئات تنفيذية حكومية - سلطة أراضي إسرائيل، وزارة البناء والإسكان، وزارة المالية، وزارة الداخلية، ومكاتب حكومية أخرى مثل مكتب رئيس الحكومة.

4. الهيئة التشريعية - قوانين، أنظمة، إجراءات وترتيبات.

5. هيئة المراقبة والمقاضاة - مراقبة، تطبيق، دعاوى ومحاكم، تسويات.

الأمر التالي توضح الإجراءات المختلفة التي يمكن اتخاذها لزيادة الأراضي الكامنة والقابلة للاستعمال والاستخدام التخطيطي في القرى والمدن العربية.

1. ترتيب الحقوق وتسجيل الأرض في السجل العقاري

أحد الظروف الأولية لاستغلال الأراضي بصورة ناجحة هو تعيين أصحاب الحقوق بصورة واضحة لا تقبل التشكيك. يكون تسجيل الأراضي في السجل العقاري غالباً غير ملائم للملكية الحقيقية على الأرض. مثلاً، قد يتضمن السجل العقاري أسماء بعض أصحاب الأرض الذين قد توفوا إلا أن الورثة أو ورثة الورثة لم يسجلوا الأرض على أسمائهم في السجل العقاري. يجب تنظيم موضوع تسجيل حقوق الأرض حسب أسماء أصحاب الأرض في السجل العقاري وذلك لأن أي نشاط قانوني يتطلب الحصول على موافقة أصحاب الأرض سيشكل عائقاً ويتسبب في تأخير منالية الأرض. استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو فرصة لتنفيذ المهمة حسب التخطيط الذي يمنح المواطنين حقوقاً في التخطيط ويتيح اقتطاع أرض خاصة للصالح العام.

من المتبع منذ سنوات في الكثير من الفئات التابعة لملكية مشتركة (مشاع) القيام بتقسيم عيني فعلي للأرض بدون تسجيله في السجل العقاري. يتجاهل التخطيط في الكثير من المرات التقسيم العيني ويضر ببعض أصحاب الأرض. ليكون التخطيط نزيهاً بأكبر قدر ممكن يجب تشجيع تسوية الأراضي من خلال الاستعانة بأمر تسوية الأراضي وزيادة وعي الجمهور لعملية تسجيل الأرض في السجل العقاري سواء من خلال تبسيط العملية واختصارها أو من خلال تقليل تكاليفها.

2. إعداد خرائط تقسيم

هناك ضرورة لإعداد خرائط تقسيم في الأراضي التابعة لملكية مشتركة وترتيبها من أجل إعداد قطع أرض ملائمة للبناء وتحديد شبكة من الطرق الموصلة إليها. وقد ورد في بند 137 من قانون التنظيم والبناء-1965:

صاحب الأرض التي تسري عليها مخططات معتمدة ولا تشمل تقسيم الأرض يستطيع أن يقدم للجنة المحلية خارطة لتقسيم هذه الأرض لتصديقها مع العلم بأنه لا تمنح رخصة لإقامة بيت على الأرض إلا بموجب خارطة معتمدة لتقسيم الأرض أو بموافقة اللجنة اللوائية في حال عدم وجود خارطة.

يُعتبر تسجيل خرائط التقسيم ضروريًا لشطب إجراءات قد يقوم بها البعض حسب خرائط مختلفة ومتناقضة. كما يجب تبسيط عملية إعداد وتصديق خرائط التقسيم واختصارها وتخفيض التكاليف التي يتكبدها المواطنون من أجل القيام بها. هذه الخارطة قابلة للتنفيذ سواء كان هناك اتفاق بصدها أو لم يكن هناك اتفاق بصدها، كما سيوضح لاحقًا.

3. استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز

التسوية لتنفيذ مخططات معتمدة من خلال إعادة التوحيد والتقسيم واردة في قانون التنظيم والبناء في الفصل ج، علامة ز' البنود 128-120 حيث يتطرق إلى عملية إعادة التقسيم بموافقة أصحاب الأرض وبغير موافقتهم، فقد حدّد القانون قواعد لاستعمال هذه الأداة على النحو التالي:

- كل قسيمة تُخصّص تكون قريبة قدر الإمكان من موقع القسيمة الأصلية؛

- القيمة النسبية لكل قسيمة تُخصّص تكون قريبة قدر الإمكان من القيمة النسبية للقسيمة الأصلية بالمقارنة مع كل القسائم؛

- إذا لم تكن ثمة إمكانية للحفاظ على النسبية تحدّد مدفوعات موازنة
بين أصحاب الأرض عن طريق اللجان المحليّة؛

بواسطة هذه الأداة يمكن اقتطاع أرضٍ خاصّة للصالح العامّ بحيث يُقسم
العبء بصورة متساوية بين أصحاب كلّ الأراضي في نطاق محدّد.

كان استعمال هذه الأداة في القرى والمدن العربيّة ضئيلاً. في المرحلة الأولى
يُحدّد القيام بعملية توحيد وإفراز في نطاقات غير معمورة وغير كبيرة وغير
معقدة من حيث تركيب ملكيّات الأرض عبر اتّخاذ إجراءات لرفع وعي
أصحاب الحقوق في الأراضي الموجودة في النّطاق. يُقترح البدء باستعمال
جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في أراضٍ خالية مشمولة في المخطّطات الهيكلية
الجديدة كجزء من توسيع المخطّط الهيكلية أو إعادة تخطيط المخطّط الهيكلية.
لضمان تفعيل هذه الآلية ثمة حاجة لبناء ثقة بين المالكين والمؤسّسات
والأنظمة التي تستعمل هذا الجهاز. كما يجب ضمان تبسيط إجراءات
التّسجيل الجديدة واستكمالها في غضون فترة وجيزة لتجنب إنفاق مصاريف
مالية باهظة من قِبَل أصحاب الأرض. يجب تحويل مبلغ مالي معيّن
للسلطات المحليّة و/أو للجان المحليّة لغرض تنفيذ عمليّة الإفراز، ومع ذلك
يجب الاهتمام باستعمال هذه الآلية في الأراضي المخطّطة الخالية. يُقترح
أيضاً أن يتوسّع النّطاق الذي يستعمل فيه جهاز إعادة التّوحيد والإفراز على
مساحة مقدارها حوالي مائة دونم لتسهيل هذه العمليّة. (وبطبيعة الحال فلا بدّ
من مراعاة بعض المتغيّرات مثل عدد أصحاب الأرض ومساحة الأرض العامّة
في النّطاق وأشكال قطع الأرض ومساحتها خلال تحديد مساحة النّطاق).

هذه الآلية مركبة وتتطوي على إشكاليّات حول تحقيق العدل التّخطيطي.
وبالتالي سيتمّ تخصيص فصل كامل لها لاحقاً.

4. دفع مبلغ مالي مقابل مصادرة الأرض / دفع تعويضات مقابل مصادرة الأرض

عرّف قانون التّظيم والبناء في مادة الفصل ح' في البنود من 188-196 الأهداف التي تتيح مصادرة الأرض من خلال تلقّي مقابل عن هذه الأرض أو بدون مقابل عنها. وقد حدّد القانون أكبر نسبة يمكن مصادرتها من الأرض وهي 40% بدون حصول صاحبها على مقابل إذا كان الهدف من مصادرة هذه الأراضي هو إقامة الحدائق ومناطق التّرفيه والمنشآت الرّياضية والمباني التّرويّة والثّقافيّة والدينيّة والصّحيّة وغيرها.

يتيح القانون في هذا السياق مصادرة الأرض فقط إذا كانت هذه الأرض موجودة في نطاق يسري عليه مخطّط هيكلّي أو مخطّط تفصيليّ خصص مساحة للصّالح العامّ لأحد الأهداف التفصيليّة الواردة في البند 188 من القانون. نسبة المصادرة التي بلغت 40% من مساحة الأرض بدون دفع تعويضات لصاحب الأرض حسب البند رقم 190 من القانون هي نسبة كبيرة غير مطبّقة في المجتمع العربيّ رغم أنّها ترمي إلى تعزيز رفاهيّة المواطن العربيّ في القرى والمدن، وبالتالي فإنّنا نوصي بأن تكون النسبة القصوى التي يمكن مصادرتها من الأرض بدون دفع تعويض لصاحب الأرض هي 25% من مساحة الأرض وإذا تخطّت نسبة الأرض المصادرة هذه النسبة يحصل صاحب الأرض المصادرة على تعويض حسب البند رقم 190 أ. ب من قانون التّظيم والبناء، أو يمكن المقايضة بصورة أخرى تضمن تحقيق العدل لصاحب الأرض المصادرة. كما أن هذه المصادرة أو تغيير استعمال الأرض يتطلّب تحديد الحدّ الأدنى لحجم القطعة أو القسيمة لمنع المسّ بأصحاب الأراضي الصّغيرة (المقصود هو أصحاب قطع أرض بناء صغيرة مساحتها نصف دونم). يدفع أصحاب القسائم الصّغيرة مالا للمقايضة من أجل تحقيق عدل نسبي بينهم وبين أصحاب الأراضي الكبيرة. هذه التّوصية تراعي الملكيّة الخاصّة على الأرض وحجم القرى والمدن وظروف استغلال الأراضي المعدّة

للصالح العام. جاء في البند رقم 5 من قانون ضريبة التحسين على الأراضي لعام 1963: "بيع الحق في الأرض ومصادرة حق في أرض مع دفع تعويضات لصاحب الأرض - يعتبر حسب هذا القانون بمثابة بيع حق في أرض". حسب القانون يعطى اليوم المقابل عن مصادرة أرض ملزمة بدفع ضريبة تحسين. لا بد من فحص إمكانية تخفيض ضريبة التحسين في حال دفع تعويضات مقابل المصادرة أو التوصية بتخفيضها أو التوصية بإلغائها تمامًا.

5. تبادل الأراضي

إحدى إمكانيات تلقي أرض للصالح العام هي تبادل الأرض بين مالكين خاصين وعممين. الأراضي الخاصة الموجودة في النطاق المبني للبلدة قد تكون ملائمة للصالح العام. وفي المقابل فإن الأرض التابعة لملكية الدولة والتي يمكن تخصيصها لاستعمالات عامة ليست مجاورة دومًا للأرض المعمورة في البلدة. من حيث السكان وأداء البلدة فتمتد عوائق أمام إقامة منشآت عامة في هذه الأرض. ويكمن الحل لهذه الحالة في تبادل الأراضي بين الدولة وأصحاب الأراضي الخاصة. بخصوص ضريبة التحسين لن يعتبر تبادل الأراضي صفقة ملزمة بدفع الضريبة إذا لم يدفع مبلغ مالي ضمن صفقة التبادل، كما ورد في البند رقم 65 من قانون ضريبة التحسين: "تبادل الأراضي الذي يتم بموجب صدور أمر عن السلطة المخولة بذلك طبقًا للقانون بدون دفع مبلغ مقابل الفارق يكون معفيًا من الضريبة". في هذه الحالة أيضًا يجب فحص إمكانية تخفيض تكاليف ضريبة التحسين أو التوصية بتخفيضها أو بإلغائها إذا حصل صاحب الأرض على مبلغ مالي في ضمن صفقة التبادل.

تبادل الأرض قد يشمل تبادل أراضٍ مخططة غير مستغلة مقابل أراضٍ موجودة خارج النطاق المخطط بحيث يقوم صاحب الأرض المخططة بنقل

الأرض التابعة لمملكته إلى السلطة المحليّة أو المبادرة إلى بناء مساكن ومقابل ذلك يتلقى أرضاً بديلة خارج النطاق المخطّط عبر مراعاة قيمة الأرض البديلة. خلال اتّخاذ قرار حول تبادل الأرض يتمّ توقيع اتّفاقيتين بين المتبادلين بالأرض - "البائع والمشتري". هذه الصّفقة التّبادليّة معفيّة من دفع الضّرائب مثل صفقة الأراضي العاديّة. يُتّرح استعمال آليّة لتبادل الأرض على غرار معادلة "أرض مقابل أرض" أيضاً في مجال الطّرق والمباني العامّة. يفضّل المواطن العربيّ على الغالب مبدأ تبادل الأرض على التّعويض الماليّ مقابل الأرض المصادرة للصّالح العامّ. طاقم البحث يدعم هذا المبدأ ويناشد مؤسّسات الدّولة (سلطة أراضي إسرائيل، وزارة الماليّة ووزارة الدّاخلية) بتطبيقه.

6. شراء أرض للصّالح العامّ

هناك بديل آخر لتلقّي أرضٍ للصّالح العامّ وهو أن تقوم السّلطة المحليّة بشرائها من أصحابها. يُعتبَرُ هذا الخيار باهظاً بالنّسبة للسلطة المحليّة وبالنّسبة لصاحب الحقوق في الأرض وتكون فاعليته أقلّ من تبادل الأراضي وذلك بسبب فرض ضريبة التّحسين في مثل هذه الحالة.

تستدعي هذه المسألة سنّ قانون يمنح الأولويّة للجمهور في شراء أيّ أرض للصّالح العامّ. تحقيق هذا الخيار يلزم وزارتي الماليّة والدّاخلية بتخصيص موارد ماليّة لصّالح السّلطات المحليّة لشراء أراضيّ عدا التّمويل المرحليّ لتنفيذ التّطوير.

7. تحديد الشّروط في نظام المخطّط التفصيلي لتأمين الأراضي والمباني العامّة

عند تخطيط النّطاقات الجديدة في مرحلة إعداد المخطّطات التفصيلية يمكن تحديد شروط لاستصدار رخصة البناء بحيث تضمن هذه الشّروط إقامة المنشآت العامّة في نطاق المخطّط التفصيلي بالإضافة إلى شروط لإقامة المباني السكنيّة والتّجاريّة.

قد يكون تحديد الشروط من جهة محفّزا للسلطة المحليّة لإيجاد أدوات ومصادر تمويل لحراسة المنشآت العامّة في النطاق الجديد، لكنها قد تكون في المقابل عاملاً معيقاً للبناء السكّني. لتجنّب تأخير التنفيذ والتّطوير يجب تقديم تمويل مرحلي للسلطات المحليّة لشق الطّرق وتسييج الأراضي المعدّة لإقامة مبانٍ عامّة ومنع تسلل جهات خاصّة إليها وترتيب حقوق المالكين من خلال التّبادل بالأرض أو دفع التّعويضات.

8. إعطاء محفّزات لممارسة حقوق قائمة

إحدى إمكانيّات زيادة الأراضي المعدّة للبناء في نطاق البلدة القائمة هو إعطاء محفّزات لأصحاب الحقوق مثل التّسهيلات والتّخفيضات في الصّرائب والرّسوم. فمثلاً، إذا قام الشّخص بإضافة طابق على مبنى ما يدفع رسوم تحسين أقلّ من المنصوص عليه في القانون أو أنّه لا يدفع أيّ مبلغ بالمرّة. وثمّة إمكانيّة أخرى تتمثّل في تحديد تدرّج في منح التّخفيضات فكّلما ازدادت حقوق البناء أو كلّما ارتفع علو البيت المبني تقلّ نسبة رسوم التّحسين إلى الحدّ الأدنى. وثمّة إمكانيّة أخرى لتشجيع البناء في النّطاقات القائمة هو إعطاء الشّخص تخفيضات في رسوم الأرنونا التي يدفعها للسلطة المحليّة أو منحه إعفاء من دفع هذه الرّسوم لمدة معيّنة.

استعمال هذه الأداة بصورة ناجعة يتطلّب القيام بفحص مسبق بخصوص تكثيف السّكن في البلدة القائمة وفحص القدرة على إدارة البنى التّحتيّة القائمة وتلبية الاحتياجات العامّة للتكاثر السكّاني.

إلى جانب المحفّزات الممنوحة من قِبَل مؤسّسة تخطيطيّة أو سلطة محليّة، تقيم الدّولة صندوقاً لتقديم التّمويل المرحلي لتغطية مصاريف استعمال هذه الأداة. وثمّة إمكانيّة أخرى تتمثّل بقيام وزارة الداخليّة بزيادة هبة الموازنة للسلطة المحليّة التي تقدّم محفّزات لاستعمال الأراضي بصورة ناجعة، ومن ضمن ذلك "تسخير" أراضٍ للصّالح العامّ. وقد لجأت وزارة الداخليّة إلى طريقة

مشابهة عندما قامت بتقديم "منح" للسلطات المحليّة التي لا تعاني من عجز مالي.

9. تحديد مدّة زمنيّة معيّنة لممارسة الحقوق

هناك طريقة أخرى من شأنها أن تشجّع استعمال حقوق البناء وهي تحديد سلسلة من العقوبات في حال عدم تنفيذ البناء خلال مدّة زمنيّة تأخذ الدّورة الجيليّة داخل العائلة بعين الاعتبار. مثلاً أن يفرض على السّلطة المحليّة واجب شراء القسائم الخالية من المباني إذا لم يتمّ البناء فيها خلال مدّة زمنيّة محدّدة. السّماح بمصادرة الحقوق على الأرض أو اقتناؤها قد يدفع أصحاب الحقوق على الأرض الى استغلال حقوقهم في البناء أو الى بيع حقوقهم في الأرض لجهة ثالثة تقوم باستغلال الحقوق القائمة من خلال تشجيع إبرام صفقات تبادليّة.

في حال شراء الأرض فإنّ السّلطة المحليّة تستطيع القيام بدور المقاول والمبادر فتقيم المباني على الأرض المذكورة وتعرضها للبيع. في كلّ واحدة من الطّرق، يزداد عدد الشّقق في البلدة أو يساهم في زيادة الأراضي التي يمكن تطوير واستعمال منشآت عامّة فيها. يجب أن تكون هذه المادة واردة في قانون رئيسي/تشريع فرعي أو أنظمة، كجزء من باقي الأدوات والتوصيات المقترحة في هذه الدّراسة. كما يجب تحديد تخفيضات/إعفاءات في الضّرائب المفروضة على الأرض ورسوم التّحسين وضريبة التّحسين لمنح أصحاب الحقوق في الأرض أفضليّة اقتصاديّة ومحفّزات لممارسة حقوقهم في أرضهم الخاصّة.

10. تسويق أراضي الدّولة - سلطة أراضي إسرائيل في الحدّ الأقصى من

شروط الاستغلال

دائرة أراضي إسرائيل هي جهة رسميّة تقوم بتسويق الأراضي من أجل إقامة بيوت عليها بطريقة البناء الذاتي في القرى والمدن العربيّة أيضًا. من أجل

زيادة استغلال الحقوق في الأراضي التابعة لملكية الدولة بأكثر درجة ممكنة يُحبَّذ أن تكون مساحة القسائم المُسوَّقة للمسكن في الحد الأدنى أي قرابة 400 متر مربع في مشروع "ابن بيتك"، ويشترط تسويقها باستعمال أقصى حد من الحقوق في الأرض. كما يجب ابتكار أشكال بناء جديدة تتيح درجة أكبر من الازدحام الابتدائي.

تقوم سلطة أراضي إسرائيل بتخطيط وتسويق قسائم للمقاولين بثمان أرخص لإقامة عمارات سكنية حيث يؤدي تخفيض ثمن الأرض إلى حدوث تخفيض ملحوظ في ثمن الشقة أو البيت في مشروع "ابن شقتك". يعتبر ثمن الأرض آلية ضرورية لتهيئة الظروف لتطوير القرى والمدن العربية ومن ضمن ذلك استغلال الأرض بصورة ناجعة. تقوم سلطة أراضي إسرائيل بانتهاج سياسة جداول الأسعار المنخفضة ومنح قروض حسب الموقع الجغرافي لمنطقة التطوير أو وما شابه، مع الإشارة إلى أنه يمكن اتباع هذه السياسة في القرى والمدن العربية أيضًا بهدف تخفيض أسعار الأرض المخططة فيها.

11. إقامة صندوق لشراء أراضٍ للصالح العام عن طريق جباية الضرائب/الرسوم

هناك إمكانية أخرى لتحويل أرض للصالح العام أو لإقامة مبانٍ عامة وهي إقامة صندوق بواسطة جباية رسوم "كفارة لأراضٍ عامة" في مرحلة التحقيق والانجاز. تحديد رسوم أكبر من الرسوم القائمة يتطلب تشريعًا قانونيًا ويشكل عبئًا ماليًا إضافيًا على صاحب الحقوق في الأرض والذي يتوجب عليه دفع رسوم بناء ورسوم تطوير وأحيانًا رسوم تحسين أيضًا.

هناك إمكانية أخرى تبدو قابلة للتطبيق بصورة أكبر ومتوافقة مع روح القانون وهي إيداع الأموال المحببة مقابل رسوم التطوير والتحسين في "صندوق/حساب مغلق"، ويكون هذا الصندوق/الحساب بمثابة مصدر لتمويل تلقى

أرض للصالح العام، لتطوير أراضٍ عامة أو لإقامة مبانٍ عامة في القرى والمدن العربيّة بصورة تتلاءم مع التشريع بشأن رسوم التحسين.

12. إدراج أراضٍ جديدة في نطاق تخطيط ونفوذ القرى والمدن العربيّة

تهدف هذه الأداة إلى زيادة الأراضي المتاحة للتطوير في القرى والمدن العربيّة وإلى تحرير السكّان وأصحاب الأراض من الإحساس "بالحصار". تتغيّر بهذه الطريقتة أيضًا أجواء المنافسة والمشاحنات مع القرى والمدن اليهوديّة التي تعيق إمكانيّات استعمال واستخدام الأراضي أو تطوير مصالح وصفقات في مجال العقارات في القرى والمدن العربيّة.

زيادة الأراضي المخطّطة الخالية ستساهم في إبرام صفقات في مجال العقارات لأنها ستقلّل من حاجة أصحاب الحقوق للاحتفاظ بها لوارثيهم وستزيد من الأراضي التّابعة للملكيّة العامّة والتي يمكن تخصيص جزء منها لإقامة مبانٍ عامّة وتعزّز طريقة التّخطيط التّطويري. تطوّر هذه الأراضي على مراحل حسب الطّلبات الحيويّة والظروف المسبقة التي تشمل تخصيص أراضٍ للصالح العامّ و/أو تحديد جدول زمني للتطوير. إدراج الأراضي الجديدة يمكّن المخطّطين والمطوّرين من العمل ضمن وحدات مساحة كبيرة تتيح المرونة في عمليّة التّطوير علمًا بأنّ هذه الأداة هي جزء من المفهوم الذي يدمج بين التّخطيط على المدى البعيد والتّخطيط المعد للتنفيذ على المدى القصير. يُخيّل لنا أنّ التّوجّه الجديد الذي بدأ من خلال إعداد مخطّطات في القرى والمدن العربيّة هو التّوجّه الصّحيح بافتراض أن تقوم مؤسسات التّخطيط باتباعه ويجب استكمال هذا التّوجّه عن طريق إعداد مخطّطات هيكلية أو مفصّلة تشمل مخطّطات معتمدة على العدل التّخطيطي وعلى استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

في بعض القرى والمدن التي كانت موجودة في الماضي داخل مجلس إقليمي أقرت منطقة نفوذ شملت مخطّطات هيكلية معتمدة فقط. وقد حصلت هذه

القرى والمدن على مكانة بلدية مستقلة إلا أن منطقة نفوذها لم تتغير. المطلوب هو اختصار الإجراءات لتغيير منطقة النفوذ بدون استلزام إقامة لجنة تحقيق. في حال تبني مخطط رئيسي أو تصديق مخطط هيكل شمولي لبلدة من قبل اللجنة اللوائية للتخطيط والبناء فإن منطقة النفوذ ستكون على الأقل ملائمة لمجال المخطط الرئيسي. يتبنى وزير الداخلية الاتفاق المبرم بين السلطات في إجراء عاجل يهدف إلى عدم تأخير تصديق المخطط الهيكلي و/أو المخططات التفصيلية العينية.

4.3.5 عدم الاعتراف بالخصوصية يؤدي إلى حدوث إجحاف تخطيطي

الوعي لتصديق مخططات لمخططي مخططات هيكلية وعاملي جمهور في مكاتب الحكومة مصحوب بالاعتراف بالإشكالية وبالحالة المركبة المغايرة لتخطيط وتطوير القرى والمدن العربية حيث إن هذا الاعتراف لا يُصاغ بصورة رسمية بمستندات تخطيط قطرية وتعاقدية توجه عملية التخطيط المحلي، أو حتى في بنود منفصلة ضمن قانون التنظيم والبناء عدا في التعريف لبلدات الأقليات حيث يقيم فيها أكثر من 80% من السكان غير اليهود. وإذا كان على مستوى السياسة وفي القرارات الحكومية هناك قرارات خاصة حول العرب مثل عمل "طاقم 120 يوماً" الذي قدم توصياته في عام 2015 وتم تبني هذه التوصيات في القرار الحكومي رقم 208 (در/18) وبعدها أيضاً في القرار الحكومي 922 وهي تشكل أساساً لرصد ميزانيات خاصة من أجل تطوير القرى والمدن العربية ولتخصيص ميزانيات لإعداد مخططات هيكلية محلية بما في ذلك عن طريق استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز.

يتجسد عدم الاعتراف هذا مثلاً بمخطط هيكل قطري "تاماً" 35 وحتى في التعديل رقم 1 لعام 2016 والذي اعترف بالقرى والمدن اليهودية الجماهيرية إلا أن القرى والمدن العربية أدرجت في ستة نماذج بلدات مصنفة حسب حجم

سكان البلدة والموقع الجغرافي حسب اللواء، وحسب نسيج القرى والمدن ووضعت لها توجيهات التخطيط ومحيط التطوير. وقد أقرَّ المخطَّط بتقليل معامل الازدحام غير الصافي حسب المركز الاجتماعي الاقتصادي إلا أنَّ هذا القرار العرْضي الذي شمل القرى والمدن العربيَّة لم يراعِ الطبقات المركِّبة ذات إشكاليات التخطيط وبالتالي فقد كرس الإجحاف البيوي والإجرائي بتحقيق العدل التخطيطي لصالح العرب في بلداتهم المنفصلة جغرافياً. يمكن الإشارة إلى أنَّ الغالبية المطلقة ممن يعملون في مجال التخطيط على المستوى القطري واللوائي والمحلي هم مخطَّطون يهود (خمايسي، 2010) وغالبًا فإنَّهم لا يتحلَّون بما يكفي من الحساسية وبعضهم يجهلون إشكاليات التخطيط وروح المكان في القرى والمدن العربيَّة وبالتالي توضع وتعتمد مخططات غير ملائمة ولا تلبي احتياجات القرى والمدن العربيَّة بل وتتناقض معها أحياناً (يوم طوف، 1985). يعمل بعض المخطَّطين بدوافع أيديولوجية من أجل فرض نماذج تخطيطية غريبة على القرى والمدن العربيَّة عملاً بوجهة نظر مؤيدة لمقارنة القرى والمدن العربيَّة مع اليهودية وحسب مقاييس متجانسة. يعتقد هؤلاء المخطَّطون أنَّ وضع مقاييس تخطيطية تفاضلية متناسبة مع خصائص السَّكان والقرى والمدن العربيَّة قد يضرَّ بالمجتمع العربيَّ بدلاً من أن يفيد. إذا أعددنا لكلِّ القرى والمدن تخطيطاً حسب مقاييس مختلفة وليس حسب مقاييس "الإسرائيلي المتوسَّط" فإنَّها قد تمسَّ بالقرى والمدن العربيَّة فيما يعتقدون بأنَّ فرض الحداثة المدنيَّة التخطيطية هو عملية تنهض بالبلدة العربيَّة.

يدعي المخطَّطون والمؤسسة التخطيطية المعارضة للاعتراف الرسمي المنهجي بالخصوصية التخطيطية للبلدات العربيَّة بأنه يحظر عليهم وضع مقاييس خاصَّة خشية إثارة معارضة جهات مختلفة في القرى والمدن اليهودية أو العربيَّة حيث سيُدعي هؤلاء أنَّهم قد تعرَّضوا للتمييز بسبب مراعاة مميزة خاصَّة للاحتياجات الخاصَّة لدى القرى والمدن العربيَّة التي تتمثَّل بتقليل الازدحام وزيادة الأراضي المعدة للتطوير أو أيِّ قرار أو نشاط تخطيطي يرمي

إلى تحقيق تمييز تصحيحي أو لتحقيق العدل التصحيحي في تخطيط القرى والمدن العربية.

سيكون من السذاجة الادعاء بأن خصوصية تطوير القرى والمدن العربية هي مطلقة مثلما يكون نموذج التخطيط الذي يوضع للبلدة غير ثابت ويشمل مركبات مكثفة لصفات ولطابع احتياجات البلدة. الخصوصية إذن منوطة بسياق المكان والزمن والحجم والموصفات الاجتماعية الاقتصادية والثقافية للبلدة.

في تخطيط القرى والمدن العربية هناك الكثير من المشترك مع بلدات أخرى في أي مكان آخر في العالم، من ضمنها بلدات يهودية مشابهة من حيث مساحتها وصفاتها الديموغرافية والفيزيائية والاقتصادية. مع ذلك تبرز عملية المواجهة مع الخصوصية في سياق معين لبلدة تنتقل من مواصفات قروية تقليدية إلى مدنية عصرية، فهي تواجه تحديًا تخطيطيًا حول كيفية إنتاج نموذج تخطيطي موجه للتطوير في البلدة، بما فيها الأحياء الجديدة المنظمة، وإذا راعينا استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. في هذا السياق تعرض توجيهات لتخطيط القرى والمدن العربية تشمل الأحياء الجديدة المنظمة المعتمدة من قبل مؤسسات التخطيط المختلفة. اقتراح إطار النموذج التخطيطي التوجيهي يضع مبادئ تتطلب الملاءمة لكل حي أو ضاحية مخططة لغرض التعبير عن الهوية الاجتماعية الثقافية للمجتمع المحلي وتشجيع حل تخطيطي ينجز عدلاً توزيعياً يوازن بين الحيزين الخاص والعام، وبين المركبات القيمة، الوظيفية والجمالية.

ولشدة الأسف فإن التخطيط القطري واللوائي والمحلي غير التفصيلي يؤكد على وضع مخطط هيكل محلي واعتماده من قبل مؤسسات التخطيط ليكون أساساً إدارياً لاستصدار رخصة بناء، إلا أنه يحدّد مجال تطوير البلدة بموجب مفهوم تقليل المساحة المعدة للتطوير. المخططات الهيكلية المعتمدة تتيح

استصدار رخص بناء على الأرض الخاصة أيضًا بدون استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. مع ذلك فقد أتاحت للجان المحليّة تصديق مخطّطات تقسيم قطع أرض إلى قسائم بدون فحص مجمل انعكاساتها على تطوير البلدة. كانت النتيجة توسع القرى والمدن بناء على مخطّطات هيكلية معتمدة إلا أنها لا تخطّط البلدة كما يجب ولا تراعي خصائصها المميّزة. المخطّطات الهيكلية المعتمدة كانت تشمل غالبًا الأرض المعمورة وأقرت حدود المخطّط الهيكليّ "الخط الأزرق" الذي يحدّد محيط التطوير - حدود شاملة - للبيوت القائمة التي بُني بعضها بدون ترخيص. كان الهدف من المخطّط وضع بنية تحتية لشرعة هذه البيوت إلا أنّ سياسة التخطيط ترمي إلى تكثيف السكن في أراضي مشمولة في المخطّطات الهيكلية. هذه المخطّطات فوّضت السلطات واللجان المحليّة للعمل على تخطيط البلدة ضمن حدود مخطّط هيكلية معتمد بدون توفير الأدوات والأراضي المطلوبة لتطوير البلدة. على هذا النحو وُضعت مخطّطات هيكلية لا تعنى بتطوير الحيز العام بصورة تليق بواقع ومستقبل القرى والمدن المتمدّنة (خمايسي، 2016).

مع تطوّر المرحلة الجديدة في تخطيط القرى والمدن العربيّة حسب مخطّطات هيكلية شمولية أقرّ بعضها والبعض الآخر يتواجد في مراحل تصديق وتخطيط متقدّمة يطرح تحدّي التخطيط التفصيلي للأحياء الجديدة التي تحدّد طابع وصورة وأداء القرى والمدن العربيّة المتوسطة. لقد وضعت المخطّطات الشمولية الحدود الهيكلية العامة لتطوير البلدة وقسمتها إلى نطاقات تخطيطية مفصّلة حيث افترض المخطّطون أنّ التخطيط التفصيلي سيعتمد على استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لإتاحة عملية تخطيطية تنحو إلى تحقيق العدل التوزيعي باقتطاع أرض للصالح العام من جهة وتتيح من جهة أخرى مرونة في اختيار موقع الأراضي المعدة للصالح العام ومن ضمن ذلك تخطيط شبكة طرق يخدم البلدة القائمة والتوسيعات المقترحة لتكون جزءًا من النسيج البلديّ المستقبليّ.

5.0 تخطيط بمواصفات قروية بالمقارنة مع مواصفات مدنيّة جزئية

5.1 تكوّن قالب النسيج البلدي

تتطور القرى والمدن العربية وتتغير بحجمها واحتياجاتها وطابعها وتتطلب هذه التحوّلات أيضًا تغيير الخطاب واللغة من جهة، وبناء تخطيط شمولي وتفصيلي يتيح تحقيق العدل التخطيطي من جهة أخرى. كما أسلفنا، تطوّرت القرية العربية عضوياً وبدون تخطيط مسبق مدروس. وقد تمّ تطوير استعمالات الأرض في القرية المتراكمة والمتجمعة على بعضها بموجب تخصيص ميزانيات للاحتياجات، حسب تكنولوجيا وموادّ البناء، عالم العادات والتقاليد، وسائل الإنتاج ومستويات الاستهلاك التي حدّدت البناء الشعبي. وقد تبلور مشهد البلدة حسب الظروف الفيزيائية حيث اندمجت وانصهرت داخل النسيج الفيزيائي لنواة القرية. تطوّر هذا النسيج معروف كتطور معماري بدون معماريين (عراف، 1985؛ خمائسي، 1993، 2016). الحيز العامّ في هذا النسيج الذي شمل النبع والبئر البلدي والمنطقة المحيطة به التي تسمى "المراح" وهو المكان الذي يتجمّع فيه سكان القرية وترتاح فيه الماشية (انظر الشكل رقم 16) وقد شمل شبكة طرق تراتبية تبعث بناء البيوت لخدمة بيوت القرية، مسجدًا أو كنيسة مع ساحة وبيدرًا يقسم حسب حمائل ومقبرة.

اتسعت المساكن بواسطة إضافة بناء بموجب تطوّر الدّورة الجيلية. كان طلب البناء ضئيلاً بسبب نسبة التكاثر الطبيعي المتدنية قياساً بنسبة الوفيات المرتفعة وحدثت هجرة سكانية من القرى إلى المدن الكبيرة مثل حيفا ويافا ونابلس والقدس. بدأ الانتداب البريطاني في إعداد مخططات هيكلية للمدن فوضع قواعد عامة لاستصدار رخص بناء حسب مخططات لوائية اعتمدت بعد تصديق الأمر النظامي لبناء المدن لعام 1936. طبقاً لهذه التوجيهات كانت هناك حاجة لإعداد مخططات هيكلية للقرى ولتنظيم البناء فيها وهي

مهمّة لم تنفذ في غالبية القرى العربيّة في البلاد. بعد إقامة دولة إسرائيل ولا سيّما في نهاية الخمسينات بدأت الدّولة الجديدة في إعداد مخطّطات هيكلية

شكل 16: نبع الماء ومسقى الماشية، عرسان قرب النّبع، حيّز كروم رمان، مبانٍ دينية، وتوزّع البناء على المنحدر الذي صمّم مشهد قرية كفر كنا



المصدر: مصور غير معروف

منهجية للقرى العربيّة وقد أطلق على هذه المخطّطات اسم مخطّطات "تحديد نطاق البناء" حيث أعدت، كما أسلفنا، لحصر انتشار البناء في القرى وتحديد

توجيهات منظمة ومقيّدة لاستصدار رخص بناء بدلاً من القواعد التي وضعتها سلطات الانتداب البريطاني. كان الدافع الرئيسي لوضع هذه المخططات إقليمياً وإدارياً وكان المقصود تقليص المساحة التي يتطور فيها البناء في القرى وحصر نطاق انتشاره. حدّدت هذه المخططات حقوق بناء بنسبة مرتفعة نسبياً للحث على تكثيف المباني. وضعت حقوق البناء الممنوحة حسب مخططات محلية كخطوات أولى تمهيداً لتطوير القرى والمدن العربية بمواصفات مدنية من تقسيم الأرض إلى قسائم بناء وتحديد نسبة ازدحام تتراوح بين 4-6 شقق للدونم الاسمي. كانت هذه المخططات أساساً لمنح رخص بناء بموجب استعمالات وضعتها المؤسسات الحاكمة بدون إشراك السكان ومشاركتهم (يوم طوف، 1985).

تمثل ترتيب البناء في ازدياد سكان ورقة انتشار الأرض المعمورة وتأسيس سلطات بلدية لإدارة القرى والمدن بدلاً من القيادة التقليدية. وقد اعتمد تخطيط البلدة على تخطيط عصري عقلاني حيث يقوم السكان العقلانيون بإنجاز غايات مدنية وعصرية يفرضها صنّاع السياسة لرفاهية كل السكان بمن فيهم العرب القرويون. كان المفهوم العقلاني ركيزة لعمل مؤسسات التخطيط الحكومية بدون مراعاة المركبات الاجتماعية الثقافية والواقع الجيوسياسي الذي وجد العرب أنفسهم فيه بعدما تحوّلوا إلى أقلية في وطنهم. في ظلّ عدم وجود توجه ثقافي وجماهيري محلي في مخططات نطاقات البناء تنشأ تناقضات بين المخططات الجاهزة المعتمدة والتنازلية وبين التطور العضوي التصاعدي الخاضع لرموز وعادات وثقافة محلية وقدرات اقتصادية والعلاقة بين تزايد طلب المسكن وشحة فرص التطوير فكانت النتيجة عدم ملاءمة التخطيط بموجب منطق انتقال القرية إلى مواصفات مدنية بدون اقتراح استعمال آليات انتقالية مراعية وميسرة.

لقد تأرجح تخطيط القرى والمدن العربية بين الحفاظ على الروح القروية من جهة وتشجيع النزعة المدنية المدنية من جهة أخرى. وقد تمثل هذا التأرجح

في إعداد وتطبيق منطق مخططات منمّمة ومقيّدة للمباني القائمة مع تحديد قواعد لتشجّع الازدحام وتكثيف الأرض المعمورة. يعتمد اختيار مكان السكّن في الأراضي غير المعمورة وفي المساكن التي بُنيت بموجب طريقة البناء الذاتي على منالّية الأرض المملوكة لصاحب المبادرة إلى البناء وإمكانية منالّيتها. يمنح القليل من الاهتمام فقط لمكانة الأرض من ناحية تخطيطيّة ممّا يؤدّي إلى تقليص التّدخل في تطوير البلدة وإلى منح صلاحيّات ومسؤوليّة التّطوير للسلطات المحليّة وإلى الحفاظ على الترتيبات الاجتماعيّة القائمة لدى المجتمع المحليّ. في هذه الظروف يتزايد التّوجّه لإنجاز التّخطيط العقلاني التفاضلي من حيث خلق توازن بين تخطيط القرية وعدد السكّان الذي يقترّب من عددهم في المدن ويعد مخطّط لبلدة مكونة من عشرة آلاف نسمة فصاعداً عبر تخصيص حيز عامّ لائق. من جهة، المخطّطات الهيكلية للبلدات العربيّة حتّى نهاية تسعينات القرن الماضي منحت حقوق تخطيط وبناء مدنيّة للإسكان (بنسبة 168% من البناء للدونم الواحد لعلو حتّى أربعة طوابق وبقدرة استيعابية اسميّة تتراوح بين 8-10 شقق للدونم الواحد). في المقابل، منح حقوق الإسكان تجاهل الحاجة لتحويل أراضٍ للصّالح العامّ وللمباني العامّة ولأراضٍ مفتوحة ولشبكة طرق تراتبيّة جيّدة. التناقضات بين أهداف وغايات المخطّطات وبين حقوق البناء الممنوحة ومنالّية الحيز العامّ بدأت مع إعداد وتصديق مخطّط هيكليّ لقطاع البناء وواصلت في مخطّطات هيكلية لكلّ أنحاء البلدة. وقد لوحظت هذه التناقضات بين رغبات السكّان في الحفاظ على مواصفاتهم القرويّة في توفير إسكان حسب طريقة البناء الذاتي على أرض خاصّة إلى جانب استهلاك ضئيل لحيزات عامّة وعدم الاستعداد لتحويل أراضٍ لهذه الغاية وبالأساس من أصحاب أرض خاصين رغم رفع جودة الأرض وهو أمر منبثق من تصديق المخطّطات وبين تزايد المطالب لتطوير الحيز العامّ بموجب مواصفات مدنيّة فيزيائيّة وأدواتيّة تحاكي المدينة اليهوديّة المجاورة المخطّطة والمطوّرة حسب تخطيط حضريّ مدروس.

إعداد مخططات لقرية تشجع التطوير حسب مواصفات مدنية ولا تدرج أراضي عامة جيدة ولا حتى أحياء سكنية جديدة على أساس بناء مدروس أثر على صيانة مشهد بلدي متنوع نلمس فيه تفاوتاً في أنماط البناء ونقصاً في حيز عام يصمم مشهد البلدة. كما أن قلة الأراضي العامة المفتوحة وشبكة الطرق الضيقة المعتمدة على مسار الطرق الزراعية التقليدية "المتروكة" وتقسيم الأراضي لإقامة مبانٍ عامة في أطراف البلدة ساهمت في تنوع علو المباني وشكل ومواد البناء ومستوى تشطيب المباني وازدحام تقاضي متناقص كلما ابتعدنا عن نواة البلدة تجاه الأطراف. ما زالت صورة الأوضاع في غالبية القرى والمدن المدنية والمدنية جزئياً مركبة من قرارات فردية في تصميم مشهد البلدة. مشاركة السلطة المحلية والسلطات العامة الأخرى تركز على الحيز العام الصغير نسبياً فتكون النتيجة منظرًا وأفقًا ومشهدًا بلديًا مميزًا للبلدات العربية التي تمر في عملية تمديدية انتقائية تدمج بين صيانة أنماط جماهيرية واجتماعية ثقافية تقليدية قروية وبين تطوير أدواتي وحضري وهجين. ما يبدأ في تصميم الحيز الهجين الذي يركز على حيز خاص بمواصفات قروية هو التكاثر السكاني وزيادة الأرض المعمورة عدا ازدياد احتياجات تطوير حيز عام بمواصفات مدنية.

متابعة تطوير الحيز العام وإنشاء المشهد البلدي المدني الذي تكوّن بعد التطوير الطبيعي والعضوي غير المخطّط رغم المخططات الهيكلية المعتمدة تدلّ على أنّ هذه المخططات لم تخصّص أراضي للصالح العام ولم تحدّد قواعد ملزمة تصمّم مشهد البلدة وتلبي احتياجات التطوير لدى السكان العرب. الفجوة بين مضامين المخططات المعتمدة منذ تصديق مخططات قطاعات البناء وحتى إعداد وتصديق مخططات رئيسية وشمولية جديدة اعتمدت لبلدات عربية تمهيداً لتطوير مواصفات مدنية تسببت في حدوث نقص شديد في الأراضي العامة المفتوحة التي تتيح وتشجع تطوير الحيز العام في البلدة المتمدنة. بعد استيضاح عبر الماضي من تطوّر البلدة ورصد احتياجاتها فإنّ

التَّحْدِي التَّحْطِيطِيّ هو اقتراح إطار لتخطيط البلدة والأحياء الجديدة في القرى والمدن العربيّة التي تعتمد على قيم العدل تمهيدًا للتطوير من أجل المستقبل.

5.2 إطار نموذج توجيهي لتحقيق العدل التَّحْطِيطِيّ في تخطيط الحيّ

تحدّي النّموذج لتخطيط حاراتي-أحياء- في القرى والمدن العربيّة في إطار الأحياء الجديدة في نطاقات التَّحْطِيط المعدّة للتطوير في المخطّطات الشموليّة بناء على احتماليّة معقولة لاستعمال جهاز توحيد وإفراز الأراضي يطرح السّؤال التّالي: هل نموذج التَّحْطِيط العضويّ للبناء الذاتي على الأرض الخاصّة مع شبكة طرق متفرّعة بدون نظام وتراتيبيّة واضحة يواصل تطوير أحياء جديدة في القرى والمدن العربيّة أو يجب العمل بموجب مبادئ وقيم وآليات توجيهيّة لتخطيط هذه الأحياء؟ واضح سلفًا أنّ هذه القيم والآليات تشكّل أساسًا لتنظيم غايات الأرض وتبلور حلول العدل التَّحْطِيطِيّ في هذه الأحياء ليس فقط من منظور أصحاب الأرض الذين يتطلّعون إلى تحسين أراضيهم بل لتكون فيها منافع عامّة سواء لسكان الأحياء المستقبليين ولمن قد يستعملون ويستخدمون الحيزات العامّة. ستلبي هذه الأحياء مطالب من يتطلّعون إلى رؤية بلدة مطوّرة ومنهجية مريحة من حيث الإدارة وإيجاد المكان الذي يطيب العيش فيه من ناحية جماهيريّة ولطيفة الشّكل من ناحية جماليّة وأمنة من ناحية اجتماعيّة ثقافيّة ومنكيفة مع التّقاليد المحليّة. أي، نقطة الانطلاق لتحقيق العدل التَّحْطِيطِيّ في الأحياء الجديدة هي أبعد من تحقيق العدل فقط مع أصحاب الأرض بناء على قيمة الأرض والمقايضات الممكنة في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بل هو موجّه لتخطيط أحياء للصالح العامّ وبمواصفات وجوده تلبي رغباته وتطلّعاته وتمنحه صورة إيجابيّة في شؤون سكّانه وتحزّره من خطاب وشعور وواقع مأزوم وضعيف.

نعرض فيما يلي قاعدة من القيم والتّوجيهات للتَّحْطِيط الحاراتيّ الذي يشكّل أساسًا فكريًّا لنموذج تخطيط حاراتيّ مكيف مع سياق البلدة العربيّة المتوسطة

المتواجدة في مرحلة التّمدن. يشكّل إطار هذا النموذج أساسًا لتخطيط فيزيائيّ وتنظيم غايات الأرض التي قد توجّه مخطّطين ومسّاحين ومخمّنين في تحديد توجيهات لإعداد آليات المقايضة والتّعويض خلال تنفيذ التّخطيط التّصليبيّ المعماري والذي يشمل استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز ويحدّد توزيع غايات الأرض في الحيّ المخطّط وربطها بالبلدة. الهدف من عرض إطار هذا النموذج هو الانتقال من التّوجّه التقني الكامن في مفهوم جهاز إعادة التّوحيد والإفراز إلى مفهوم يعتمد على أفكار تخطيط جماهيريّة تترجم إلى مخطّطات فيزيائيّة في الحيّز. أي الخروج من حالة التّصادم بين إنجاز تخطيط صحيح وعادل إلى حيّ يتطوّر حسب مبادئ العدل التّخطيطيّ ويتيح ترشيد استعمالات الأرض باتجاه نموذج لتقسيم الأرض الخاصّة حسب احواض وقطع أرض ظهرت في العهد الزراعيّ وتم ادراجها رسميًا في مخطّط التّسوية حسب نظام الأراضي المتعارف عليه. بافتراض انه لا توجد قيود لمخطّط تسوية مسّحي منظم يتطلّب إعادة توحيد وإفراز، ماذا سيكون طابع الحيّ العربيّ الجديد؟ وماذا ستكون المبادئ التي تضع الأسس لاستعمالات ولإستخدامات الأرض؟ هذا ليس سؤالاً نظريّاً بل عمليّاً تمامًا على خلفيّة إنجاز مهمة تخطيط أحياء جديدة تمارس اليوم في القرى والمدن العربيّة، ويتمّ تقديمها إلى لجنة تنظيم مجمّعات مفضّلة للسكن "فاتمال" لتصديقها.

تلتزم الدّراسة في سياقنا الحالي طرح تصميم مفهوم شامل توجيهي لإطار النموذج المقترح بدون الخوض في التّفاصيل. هناك عدّة عوامل تؤثر على تخطيط وتطوير الأحياء مثل حجم الحيّ وموقعه وظروفه الفيزيائيّة وخصائص المجتمع المحليّ ووسائل المواصلات والتّكنولوجية وموادّ البناء وقيم الرّينة والجمال في المجتمع. ومع ذلك فإنّ المركّبات التي تضع الأسس لتخطيط الحيّ قد تنشئ أحياء جديدة. فيما يلي بعض قيم التّخطيط التي يمكن تنبّيها لضمان تحقيق العدل التّخطيطيّ والاجتماعيّ.

5.3 قيم التخطيط، الإنتاج والتنظيم الحيزي لحي جديد

من أجل إقامة حيّ يعتمد على العدل التخطيطي والاجتماعي هناك حاجة لوضع قاعدة من القيم التأسيسية التي تكون مقبولة على المجتمع بأسره وعلى الناس الذين سيقطنون الحيّ. يمكن ترجمة بعض هذه القيم إلى مقاييس فيزيائية وبيئية حيزية تحظى بمظهرية فيزيائية فيما تكون القيم الأخرى نتيجة للتخطيط الفيزيائيّ.

• **الهوية** - يُعبّر كل حيّ عن هويته المحليّة ويحدّد علامات تشخيصية تميّزه وتفرّقه عن غيرها. يمكن بلورة الهوية من قبل المجتمع المحليّ للتعبير عن روية الحيّ. يطور المجتمع المحليّ في الحيّ "مواطنة حاراتية" كتعبير عن خصوصيته في الحيز البلدي.

• **ثقافة** - لكلّ مجتمع صلة ثقافية تعبر عن عالم القيم، المعايير والتطلّعات والعادات واللغة والتراث - المحسوس وغير المحسوس. خلال تخطيط الحيّ يجب تشخيص المؤشرات الثقافية للمجتمع المحليّ لضمان تعبيراته في الحيّ وليس نسخ ثقافة محلية أخرى. يتمّ التعبير عن هذه الثقافة في المباني العامة وأنماط البناء وألوان المباني ورموز الحيّ.

• **التنوع** - قضية التنوع هي قضية جوهرية في عملية التخطيط البلدياتية والحاراتية. هناك فلسفات تركّز على التجانس Uniformity بالمقارنة مع التنوع والتشكيل Diversity سواء كان ذلك في شكل المبنى أو في استعمالات الأرض المختلطة. من المفضّل أن يكون لدينا حالة من التنوع داخل الحيّ من أجل التّجاوب مع الفوارق والتفاوت بين الأشخاص وبالتالي المساهمة في تحقيق العدل التخطيطي الذي يطرح العديد من الإمكانيات لفئات سكانية متنوّعة من حيث تنوّع الذوق والاحتياجات حتّى إذا كانوا يتحرّكون في نطاق هوية وثقافة مشتركة.

• **حرك** - المقصود بالحرك هو البُعد الجغرافي؛ أي، إتاحة ومنايئة فيزيائية للأسر حسب احتياجاتهم وتفضيلاتهم في مجال الإسكان ومن ناحية المواصلات والسير على الأقدام داخل الحي وفي الوصول إليه؛ يدور الحديث أيضًا عن البُعد الاجتماعي والثقافي والوظيفي بحيث يستطيع التنقل الاجتماعي داخل الحي وإبقائه يافعًا وحيًا ونبضًا عبر ضمان تنوع الاستعمالات.

• **مرونة** - تحديد إطار يتيح مرونة جوهرية وإجرائية لتطبيق نطاق الإمكانيات التي تلي التحولات والتطورات الديناميكية في الحي وبهذه الطريقة يُتاح تحقيق العدل الإجرائي ليس فقط لسكان الحي ولمن يترعرعون فيه وإنما أيضًا للمهاجرين إليه. المرونة ستنحس لسكان الحي تبني أنماط سلوكية مختلفة بعد التطور التكنولوجي المادي أو تغيير أساليب حياة الفرد والأسرة.

• **انفتاح** - يكون الحي منفتحًا على التجديدات في أنماط البناء والمواصلات والوظائف وحتى الفئات الجماهيرية. سيكون الحي مفتوحًا على محيطه عبر خلق علاقات وروابط مطبقة لمفهوم "وجهًا لوجه"، وليس نسج لأحياء مُسيجة (Gated Community). يخدم الانفتاح ليس فقط سكان الحي وإنما أيضًا زواره ويجذبهم إليه. يكون الحي مكملًا ومتواصلًا مع أحياء قائمة في البلدة وغير منفصل عنها رغم هويته وملامحه وكيونته الخاصة.

• **روح المكان والزمان** - لكل بلدة نامية روح تعبر عن خصائص وصفات المكان والزمان فيها. يجب أن تحافظ عملية تخطيط حي جديد على روح الزمان والمكان وتصونها. يستطيع المخططون ولا سيما المهندسون المعماريون التعبير عن روح الزمان والمكان في التخطيط الفيزيائي والوظيفي والجمالي للبلدة.

• **مساواة في الفرص** - معنى قيمة المساواة هو منح فرصة وحرية اختيار متساوية لكل ساكن أو مهتم في الحي. يكون كل فرد منكشفاً على معلومات حول الحي تتاح للجمهور بصورة شفافة. المساواة في الفرص بين أصحاب الأرض تمنع إمكانية ضحالة المعرفة من كل إنسان في الحي. تتمثل هذه المساواة في حقوق وواجبات سكان الحي الذين يطورون مواطنة حارتيّة تعزز الإحساس بانتمائهم إليه.

• **تسامح** - الفرد والمجتمع المحلي في الحي أو من لديهم حقوق تملك في الحي يتبنون قيم التسامح خلال إعداد آليات المقايضة والتعويض فالتسامح هو قيمة وصفة تدل على الاستعداد لاحتواء الآخر والمغاير وإقامة الجسور الاجتماعية والجماهيرية والفيزيائية معه.

• **استعداد للتسوية** - الاستعداد للتسوية هو تعبير عن التسامح والاستعداد لتقبل مبدأ المقايضة والتعويض للحث على النزاهة في إقامة حي عادل. الاستعداد للتسوية هو التعبير عن تخطيط فيزيائي، جماهيري وسلوكي للفرد والمجموع في علاقتهم مع المؤسسة المدنية ومع الأحياء المتاخمة ومن ضمنها أصحاب الأرض الذين لا يعملون لممارسة حقوق البناء الممنوحة لهم في الأرض. يتمثل الاستعداد للتسوية بموقع الحيز العام وشبكة الطرق التي تخدم أهالي الحي وتربطهم مع البلدة.

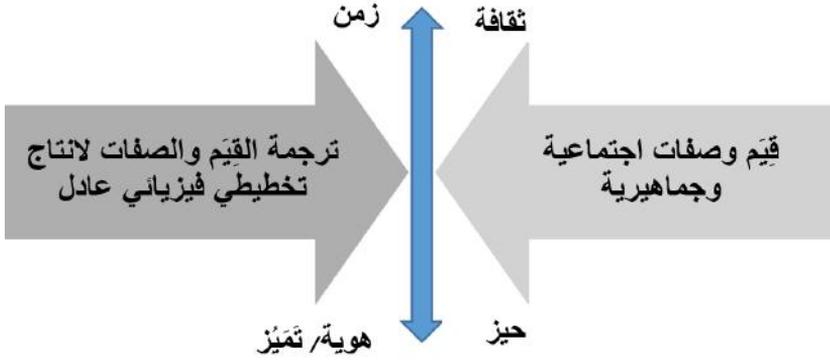
• **العدل** - تقسيم منافع ومضار العقارات والخدمات العامة بصورة نزيهة وبالتعاون مع الجهات المعنية. العدل هو تعبير عن نتائج تطوير الحي الذي يوجد فيه مستوى ثقة وإحساس بانتماء السكان للحي وكل شخص لسواه. تشمل قيمة العدل القيم والصفات المختلفة المعروضة آنفاً وتسعى إلى إدراجها في تخطيط الحي وتطويره وتوطينه وإدارته وصيانته كجزء من بنية البلدة.

بناء على هذه القيم والصفات يُقترح تصميم تخطيط فيزيائي حاراتي يترجم إلى تخطيط فيزيائي - وظيفي يكمل نسيج البلدة، ومع ذلك تعرض رسائل وحيّزات جديدة لتطويره تتمثل في الزمان والحيّز كما نشاهد في الشكلين رقم 17 ورقم 18 التّالين.

شكل 17: ترجمة القيم والصفات التي تؤدي لتطوير فيزيائي للأحياء حسب

العدل التّخطيطي

ترجمة تطوير جدلية وتأزر بين القيم، وصفات سلوكية اجتماعية لتخطيط فيزيائي



تطوير تخطيط مرّن يمكن التّغير والتكيف على محور الزمن، المكان/الحيّز والشعور/السردية

ترجمة القيم للتّخطيط الفيزيائي الحيّ الذي يتطلّع إلى تشجيع العدل التّخطيطي تتطلّب الانتقال من توجّه تخطيطي خطّي (لينياري) إلى توجّه تركيبّي/وحداتي (موديلاري) مُكوّن من مركّبات عديدة. من خلال هذا التّوجّه تقترح عدّة محاور مندمجة معتمدة على تراتبية وتقييم حالة من التّشبيك بينها. يعتمد المحور العاموديّ على المبنى الطّبقي الاجتماعيّ/الجماهيريّ المُراعي للقوالب الاجتماعيّة الانتماثيّة في القرى والمدن العربيّة التي تتحوّل هي أيضًا

شكل 18: بنية مركبات إطار النموذج التخطيطي المرشح الذي يترجم القيم والصفات إلى شبكة فيزيائية تراعي المبنى الطبقي الاجتماعي الجماهيري والتراكيب الهرمي للحى وطيف أنواع الحيزات التي تتراوح بين العام والخاص



إلى فئات جماهيرية. الوحدة الأساسية للفرد أي العائلة النووية وحتى الحمولة/المجتمع المحلي. يتأرجح السكان في هذا المحور بين النموذج الاجتماعي الأيوبي والليبرالي حيث ينتجون أنماطاً سلوكية هجينة. في المحور الأفقي الذي يمثل محوراً حيزياً جغرافياً هناك تراتبية انتقال من غرفة إلى بيت وحتى إلى حيّ كمقابل للمبنى الطبقي الاجتماعي في الحيز. في هذا المحور، فإن تطوير الحيز من المواصفات القروية العضوية إلى مواصفات مدنية مخططة يقلل من التصادم بين تسوية الملكية على الأرض الحالية والتسوية المطلوبة لتطوير الحيّ حسب القيم والصفات المعروضة. إنجاز جهاز إعادة التوحيد والإفراز سيعزز من تحقيق العدل التوزيعي وبتيح المرونة التخطيطية. على المحور الحيزي الجغرافي، يُتّرح توزيع شبكة الخدمات العامة بحيث

تتمثل بتراتبية من ستة مستويات تشمل طيفاً من المستويات والأشكال التي تتراوح بين أرض خاصة مطلقة وحتى أرض عامة على المستوى المناطقي. هناك محوران مائلان يقطعان المحور الاجتماعي، المحور الجغرافي الحيزي والذي يطرح أراضي للصالح العام وتشمل تراتبية لخدمات وبنى تحتية عامة وشبكة طرق للسابلة (حركة المشاة الراجلة) وللمركبات الآلية - العامة والخاصة.

السؤال المطروح هو: ما هو نوع الخدمة أو تخصيص الأرض المؤسس والمصمم للنسيج الحارتي الذي ينتظم حوله مجتمع محلي واستعمالات الأرض: مبنى ديني، مبنى تربيوي، أرض عامة مفتوحة، مركز تجاري، شبكة طرق؟ يتطاب كل حي مركزاً يربط بين أبناء المجتمع المحلي. ينبثق حجم وطابع هذا المركز من حجم الحي ومن مدى ارتباطه بالحي المجاور أو بمركز البلدة. هناك عدة متغيرات تؤثر على اختيار المشروع المؤسس الذي تنتظم حوله عملية الإسكان المتنوعة في الحي مثل الظروف الفيزيائية والقدرة على التحرك والمناخية داخله وإمكانيات الوصول إليه من الخارج، توزيع الأراضي المفتوحة التي تدمج بين الأراضي العامة المفتوحة والأراضي الخاصة المفتوحة.

تخطيط الحي بصورة عادلة، مستدامة ومتساوية هو الذي يخصص اهتماماً كبيراً لاحتياجات الفئات السكانية الخاصة عبر إتاحة مناليتها بصورة جيدة للخدمات وللبنى التحتية ودمجها في المجتمع. يجب الاهتمام بالمساواة بين النساء والرجال في الحي وتخصيص الاهتمام لاحتياجات الأولاد والطبقات المختلفة بين السكان. كذلك فإن الحي الصحي هو القادر على التجدد بصورة دائمة ودائماً يمكنه أن يجمع سكانه وزواره وإتاحة الانتقال من القروية إلى المدنية بدون أزمات خاصة.

يعرض طاقم البحث اقتراحاً عملياً هو عبارة عن إقامة لجنة توجيهية ترافق التخطيط تضم تمثيلاً لكل شرائح أبناء البلدة حتى قبل تخطيط الحي حيث يبلورون مبادئ وطابع الحي وقيمون نقاشاً مفتوحاً حول مركباته وينجزون العدل الإجرائي في تخطيط الحي من خلال الاعتماد على قاعدة من القيم التي يتوجب على الحي أو البلدة توفيرها أو أن ترمز إليها. لشدة الأسف، في استيضاح جرى عبر محادثات مع مخططين ورؤساء سلطات محلية وحتى مع مندوبي البلديات لفحص ما إذا كانت هناك قاعدة قيمية مكتوبة ورؤيا واضحة لتخطيط أحياء جديدة في القرى والمدن العربية، فتبين أنه لم تكن أي نظرية ولا حتى لجنة توجيه ممتلة مرافقة لتخطيط الحي، أي أنه وعلى الرغم من وجود نشاط تخطيطي جيد لتقييم يعمل على تشجيع التطوير في القرى والمدن العربية وعلى توفير رد جزئي لاحتياجات السكان غالباً ما زال ثمة نقص في اعتراف السكان بطابع الحي والتخطيط المستقبلي، ولذا ثمة ديمومة لخطاب التخطيط الظالم المجهف الذي لا يحمل أي منفعة للسكان. جل النقاش والمعنيون به هم أصحاب الأرض المشغولون بإبعاد خطر مصادرة الأرض الخاصة ضمن التخطيط المقترح وهو ما يطرح على الفور قضية تحقيق العدل التوزيعي من وجهة نظرهم عبر إهمال وحتى تجاهل تخطيط الحي بموجب مبادئ العدل التخطيطي وقيمه. تحويل الاهتمام من نقاش تقني حول بعض تغييرات استعمالات / مصادرات/ استملاكات الأرض للصالح العام من الأراضي الخاصة خلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز إلى نقاش جوهري بصورة أكبر حول تخطيط القرى والمدن العربية بشكل عام، والأحياء الجديدة فيها بشكل خاص، سيساهم في تطويرها مستقبلاً وفي تعزيز رفاهية السكان الذين يقطنون فيها.

5.4 مسائل للنقاش في تخطيط الأحياء الجديدة

فيما يلي عرض موجز لبعض المسائل التوجيهية للنقاش حول العدل التخطيطي في تخطيط وتطوير أحياء جديدة. ولا شك في أن الغرض منها هو

فتح باب النقاش وليس محاولة استيفاء جميع الجوانب المتعلقة في هذه المسائل.

مواصفات الحيّ. جزء من الجمهور العربيّ لم يذوّت حتّى الآن التحوّلات التي حصلت في الانتقال من القرويّة إلى المدنيّة. في الخطاب العامّ يتحدث الأشخاص عن التطلّعات إلى القرويّة أمّا في ممارسة الحياة اليوميّة العمليّة فإنّ السكّان يميلون إلى مزيد من الرّوح المدنيّة. صورة المدنيّة الموجودة في وعي النّاس مستعارة من المدينة الكبيرة ولم ينشأ حتّى الآن نموذجٌ تخطيطيّ يدمج عناصر قرويّة مجتمعية/جماهيرية انتمائية/ عظامية مع عناصر ومركبات عاصمة مدنيّة. إنّ هذا النموذج الهجين هو الطّراز المطلوب لتطوير أحياء وحيّات عامّة تتيح للفرد والمجتمع المحليّ العيش فيها والانتماء إليها. يعتمد تطوير الحيّ على عناصر مدنيّة وليس بالضرورة على الازدحام الشّديد والبناء الكثيف. يمكن إنتاج أنسجة لأحياء سكنيّة وأخرى متطورة بناء على مواصفات مدنيّة مكثّفة مع روح المكان والزمان والمجتمع يشمل حيّات عامّة تتيح تعزيز الترابط الاجتماعيّ والعلاقات الجماهيرية ومع ذلك تطوير وصون الخصوصيّة والمغموريّة. توفير الإمكانيّات المتنوّعة هو أمر ضروريّ لإنشاء حيّ نزيه وعادل.

تنويع الإسكان. يجب أن يخلّق في الحيّ خليط من يتحلّى بالاستعداد للحلول السكّنيّة المختلفة والكثافة التفاضليّة. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ غالبيّة القرى والمدن العربيّة بقيت بلدات صغيرة في الدّرجات المنخفضة من المدن المتوسّطة intermediate towns من حيث حجمها. تخطيط الأحياء والضواحي يستوحي من نموذج تطوير "مدن ال حدائق-Gardens Cities" ويتيح إنتاج توازن صحيح بين الازدحام والاستدامة بالمناعة والرّسوخ.

الازدحام. هذا المؤشّر هو صاحب معنى وظيفي ومعياريّ. الرّأي السّائد الذي يفترض أنّ البناء الكثيف/ المزدحم فقط هو الحلّ المدنيّ/ المدنيّ بجانب

للصواب وهو ليس الحلّ الوحيد. يمكن الوصول إلى كثافة وحدات سكنيّة / أو أنفار للدوم بحيث تكون معقولة من ناحية اقتصادية ووظيفية وجمالية. يمكن الإشارة إلى طيف ازدحام الحد الأدنى والحد الأقصى، مركب من عدة إمكانيّات للتقلّب بينها حسب الاحتياجات وحسب طابع الحيّ والظروف الفيزيائية، المجتمعية والجماهيريّة لسكانه. في هذا السياق يمكن رصد القدرة الاستيعابية الواقعيّة للحيّ بواسطة فرض معامل إنجاز متوقع لائق لتحقيق حقوق البناء الممنوحة حسب التّخطيط المقترح عبر تخصيص حيّز عامّ وحدائيّ من حيث الحجم والموقع/التقسيم والاستعمال والانتماء الجماهيريّ.

تطوير مكمل. لقاء صحيح ومكمل بين البلدة القائمة التي تواصل التّطور العضوي حسب تخطيط تراكمي متابع للتطوير والبناء وبين التّخطيط الجديد الموجه للتطوير والبناء. ارتباطيّة التّطوير المكمل من ناحية فيزيائيّة وجماهيريّة وأدائيّة تتيح "هبوطاً ناعماً" للتّخطيط الجديد في الحيّز البلديّ واستمرار التّطوير العضويّ عبر توفير مخزون صحيح ولائق للحيّز العامّ في الحيّ الجديد الذي يسدّ النقص كذلك في الأحياء القائمة.

تداخل/خبط في الاستخدامات والاستعمالات. يعتمد تخطيط الحيّ على خليط صحيح ونزيه لتداخل وخط استعمال الأراضي والوظائف عبر منح الاهتمام لجودة حياة السكّان ومنع التلوّث والمكاره البيئيّة. يشقّ خليط من تداخل الاستعمالات من طابع الحيّ وموقعه في الحيّز البلديّ وعلاقته بالأحياء المتاخمة وبمركز البلدة التّقليديّ الذي تطوّر بصورة عضويّة.

تخطيط وتطوير الحيّ مع المجتمع المحليّ. ثمة إشكاليّة في إشراك السكّان أو الجمهور في التّخطيط الحارّاتيّ حيث إن التّخطيط هو معرفة مهنيّة تتطلّب تخصصات وخبرة وقدرة على رؤية الأمور خارج النّمط المعهود. ورغم ذلك فإنّ مشاركة الجمهور بطرق مختلفة لإخراجه من حالة عدم المعرفة المهنيّة تمهيداً لتطوير تخطيط عادل هي مهمّة يجب تشجيعها في عمليّة التّخطيط

التي تدمج التفكير بالتخطيط حتى مرحلة إدارة التطوير. إن هذه المشاركة التشاركية هي ضرورية لتقليص الاغتراب بين الإنسان ومكان سكنه ولزيادة مسؤوليته إزاء تطوير محيطه الحارثي الذي يشاركون في إنتاجه. وهكذا يزداد احتمال تغيير الخطاب واللغة والسلوك تمهيداً لحالة أكثر نزاهة وإنجازاً للعدل بكل مركباته.

التقدم مع ما عرض في هذا الفصل لإطار نموذج نظري وتوجيهات ومقاييس عملية، يُقترح فحص الحاجة لتحقيق العدل التخطيطي باستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز الذي قد يشجع تطبيق إطار النموذج المقترح في تخطيط أحياء جديدة أو في إعادة تخطيط أحياء قائمة في القرى والمدن العريية في مرحلتها الانتقالية. حالياً، الملكية على الأرض وتنظيم القسائم حسب الأشكال والملكية تضع عائقاً أمام منطلق تحقيق العدل التخطيطي على المستوى المحلي وذلك على التوازي واستمراراً لتحقيق العدل التخطيطي على المستويين القطري والإقليمي ليشمل الخطاب واللغة والممارسة العملية التخطيطية.

6.0 إعادة التوحيد والإفراز، آلية لقيادة العدل التخطيطي

الرغبة المنهجية والبنوية لدى الجمهور هي تحقيق العدل في تخطيط أرض لا توزع بصورة عادلة حتى قبل بدء إجراء التخطيط فيها. السؤال هو كيف نطبق العدل التخطيطي في نظام أراضٍ يشمل تقسيما غير عادل أصلاً؟ هل يمكن إنجاز هذا الهدف؟ الإجابة مركبة وليس بمقدور التخطيط التوصل إلى العدل المطلق. ورغم ذلك فيبدو ان التخطيط يتيح تصحيح التسيوهات وتنظيم الحيز وإتاحة بيئة أكثر عدلا باستعمال أدوات مقايضة وتعويض مكيفة للظروف الاجتماعية الثقافية، البنوية والوظيفية الجديدة. خارطة/مخطط تقسيم الأرض الرسمية وغير الرسمية القائمة يصعب وضع تخطيط يلائم الاحتياجات الجديدة في القرى والمدن العربية كما عرفت في إطار النموذج التخطيطي الذي عرضته الدراسة للأحياء الجديدة سابقا. في المقابل، ليست هناك إمكانية لخلق بنية تحتية لغايات الأرض العامة التي تقسم بين المالكين وأصحاب حيازات الأرض بصورة نزيهة ومتساوية حسب العدل النسبي. ولذلك ثمة حاجة لاستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز كوسيلة تدمج بين البعد التخطيطي، التملكي وفرض الضرائب تمهيدا لتحقيق العدل التخطيطي والتوزيعي. رغم أن أداة "إعادة التوحيد والإفراز" موجودة في مخزون الأدوات التخطيطية منذ البداية فإن استعمالها أصبح شائعا فقط في الأعوام الأخيرة. لتوسع استعمال عمليات إعادة التوحيد والإفراز ثمة أسباب متنوعة، وهي: (1) القرارات القانونية والأدبيات المهنية التي أوضحت قواعد استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. الاعتراف بآلية إعادة التوحيد والإفراز كجهاز لتحقيق العدل التوزيعي (أو، إذا شئتم، كجهاز لتقسيم الإجحاف)؛ (2) قرارات المحاكم التي أتاحت استعمال هذه الأداة كبديل للمصادرة؛ (3) معيار رقم 15 لمجلس مختني الأراضي؛ (4) الانتقال إلى مخططات واسعة تتطلب استعمال الأداة؛ (5) تفويض اللجان المحلية لتصديق مخططات توحيد وإفراز وما شابه. سيتناول هذا القسم من الدراسة الجوانب المختلفة لجهاز إعادة التوحيد والإفراز بمنظور ناقد لمدى ملاءمته

لحالة القرى والمدن العربيّة تمهيداً لتحقيق العدل التّخطيطيّ بما في ذلك وسيلة المقايضة والتّعويض التي يعرضها ومدى تطبيقها في المجتمع العربيّ.

6.1 فكرة جهاز إعادة التّوحيد والإفراز

الفكرة الأساسيّة من وراء استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هي تسوية الخلافات، التّناقض والتّصادم بين تقسيم الأرض وملكيّتها والتي لا تتلاءم مع التّخطيط الهيكلّي الذي يتيح ترسيم شبكة طرق وبنى تحتية جيّدة وتخصيص أراضٍ للصّالح العامّ بسبب عدم تساوي قطع الأرض من حيث الحجم والتقسيم، والعداوة بين المالكين الخاصين. تخفيف حدّة التّصادم والصّراع يُتاح من خلال ترتيب تقسيم الأرض الخاصّة وإعادة تنظيمها بموجب تخطيط مسبق. ترتيب الأرض التي سجّلت خلال الفترة الزراعيّة كانت متلائمة مع طريقة الاستصلاح الزراعيّ التي كانت مرنة لمواجهة أشكال القسائم المتنوّعة. الانتقال من المجتمع الزراعيّ إلى المجتمع المدني يتطلّب إعادة تنظيم الأراضي التي تطوّرت ونشأت في الفترة الزراعيّة سيّما وأنّ هذا التّرتيب بعيد عن التّكيف مع احتياجات المجتمع المدني العصريّ. لولا تسوية تقسيم الأرض التي جرت في القرى والمدن العربيّة قبل فترة الانتداب وبعد قيام دولة إسرائيل لكان استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هامشياً بصورة رسميّة. في أراضٍ غير مقسمة مثل قطع أرض كبيرة أو قطع أرض بملكيّة الدّولة لا يقومون بإعادة التّوحيد والإفراز بل يكتفون بالتقسيم لقطع أرض بموجب التخطيط المقترح بها. لا يواجه التّخطيط صعوبات تقسيم مسبق للملكيّة على قطع أرض كبيرة أو بتصادم مع التّقسيم لقسائم مسجّلة أو ضمن حيازة غير رسميّة، بملكيّات خاصّة قائمة.

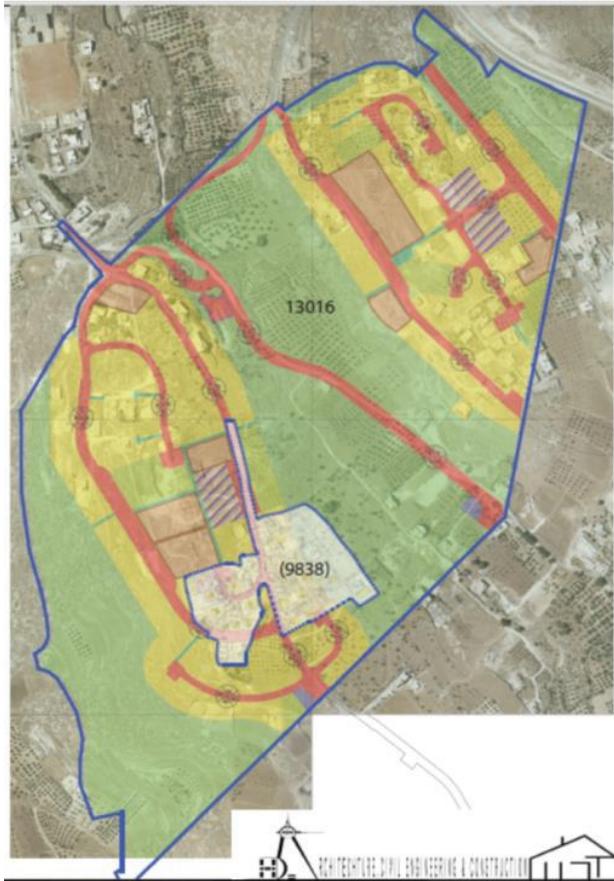
فكرة أخرى لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هو ترتيب قطع الأرض وتبادلها بقسائم للبناء. التّوجيهات، المطالب والقرارات التّخطيطيّة أعدت لتلبية احتياجات السّكان حسب النّموذج التّخطيطيّ المقترح في مخطّط هيكلّي محليّ

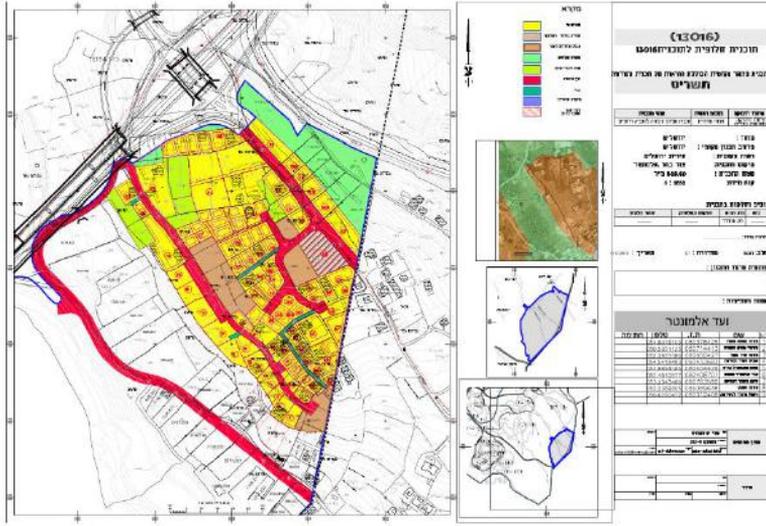
أو تفصيلي، يهندس ويصمّم الحيز البلدي. عملية "التقسيم إلى قطع أرض"، هي تعبير عن الانتقال من مجتمع زراعي قرويّ إلى مجتمع مدني، ومن بناء عضوي وموزع وغير متجانس إلى بناء مدني منظم، مدروس ومتاح لوسائل المواصلات الآلية. بواسطة التقسيم إلى قطع أرض أيضًا يمكن تحقيق العدل التوزيعي واستعمال آليات المقايضة والتعويض. لآلية التقسيم إلى قطع أرض أهمية أيضًا خلال تقسيم قسيمة لم توضع لها أي تسوية حتى الآن. حوالي 10% من مناطق نفوذ القرى والمدن العربية ما زالت تعاني من النزاع بين الأفراد المالكين لها والدولة، ولم تمر حتى الآن بعملية من التسوية الرسمية لتسجيل قطع الأرض. في هذه الحالة يمكن تنفيذ عملية التقسيم إلى قطع أرض كجزء من عملية التسوية تشمل تقسيم القسائم الزراعية غير موزعة وغير مسجلة من الناحية الرسمية. تعتمد التسوية والتقسيم إلى قطع أرض على تخطيط هيكلي وتفصيلي يسبق تقسيم الأرض كما تم ذلك في قرية رمانة في منطقة البطوف. وهذا ما حصل أيضًا في القدس الشرقية، في الأحياء الفلسطينية في الأراضي التي لم تتم مصادرتها، وفي أراضي فلسطينية كثيرة في الضفة الغربية والتي لم تجر فيها تسوية رسمية. بقي التقسيم حسب قطع أرض فيزيائية تتطلب تسوية. في هذه الحالات، التخطيط ينبغي أن يكون أساسًا للتقسيم إلى قطع أرض كما حصل في حيّ دير العمود المنطار الذي بحثته هذه الدراسة وسوف يُعرض في مرحلة لاحقة (انظر شكل 19).

تقديم أو تلقيّ أراضي للصالح العامّ تسجّل على اسم السلطة المحلية (اورني والترمان، 2008) والتي سيكون من الممكن إقامة مبانٍ عامة فيها وتخصيصها لأراضٍ مفتوحة للصالح العامّ هو مهمة صعبة التنفيذ بدون استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وبدون مصادرة/تغيير الاستعمال من خلال دفع رسوم تعويضية أو رسوم شراء. مع ذلك تحدث خلافات وهناك آراء مختلفة بشأن مصادرة/تغيير استعمال الأراضي للصالح العامّ بواسطة جهاز إعادة التوحيد والإفراز كما سيعرض في مرحلة لاحقة. هناك، إذن، نزعة

ودافعية عقلانية منهجية لاستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لتلبية احتياجات السّكان وتحقيق العدل التّخطيطي، وبدونه يصعب إنجازه.

شكل 19: فوق مخطّط محليّ بدون توحيد وإفراز في حيّ دير العمود والمنطار في القدس الشّرقية. تحت مخطّط يشمل إعادة التّوحيد والإفراز بمبادرة السّكان لتنظيم الملكية وتحويل أراضٍ خاصّة للصّالح العامّ. مخطّط في مراحل التّصديق عليه





المصدر: المهندس علي حوامدة

6.2 إعادة التوحيد والإفراز بمنظور شامل

يستعمل جهاز إعادة التوحيد والإفراز في أماكن كثيرة في أنحاء العالم (كوهين، 2008). وقد تطوّرت هذه الآلية في مجتمع ليبراليّ يحترم حقّ الملكية الخاصة الوارد في التشريع المحليّ بهدف الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة (الترمان، 1996). إفراز الأراضي بعد تنفيذ التسوية، الترتيب والتسجيل هو أداة تستخدم بالأساس لتحصيل وتمويل خدمات عامة من خلال تقسيم العبء والمنفعة بين أصحاب الأراضي الخاصة بين الجمهور. جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو أداة هامة لتلقيّ أراضٍ عامّة، وحتىّ بديل للمصادرة وهو شراء قسريّ لأراضٍ بملكيّة خاصة (قمر، 2013). في ألمانيا مثلاً، يقضي القانون بأن تطبيق الإفراز يلغي الحاجة للمصادرة. في دول مختلفة، يعتبر الإفراز طريقة عريقة تتيح تحسين وتطوير الأرض. بدأ الإفراز بمبادرة أصحاب قطع أرض ومقابل رفع جودة وتحسين قطع الأرض وإتاحة تطويرها. هذا الامر ورد كذلك في القانون للمرة الأولى في ألمانيا، في نهاية القرن التاسع عشر. تمّ تبني إجراء إعادة التوحيد والإفراز بنسخ وملائمات مختلفة في

دول مختلفة بصورة مباشرة أو بواسطة الانتداب البريطاني الذي حكم دولاً كثيرة وفرض عليها تسوية نظام الأراضي والتخطيط، مثل دول شرق آسيا (اليابان، استراليا)، الهند، باكستان، نيجيريا وفلسطين/ أرض إسرائيل (حيفروني، 2004؛ Khamaisi، 1997).

في غالبية دول غرب أوروبا، ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية، انتشر استعمال إجراء إعادة التوحيد والإفراز الذي يرمي إلى توفير أراضٍ لأهداف عامة ومراقبة التطوير المدني في ظلّ شحّة أراضي التطوير وإصلاح مناطق تدمرت في الحرب إلا أنّ هذا الإجراء في الحقيقة بدأ أبكر في غرب أوروبا في الأراضي الزراعيّة. كما أسلفنا، فإنّ أصحاب الأرض هم الذين اختاروا الإفراز لتحسين شكل اراضيهم، نتيجة لأنماط ميراث لم تتح تنمية المنتجات الزراعيّة. في مرحلة لاحقة ومع تسريع اتجاهات التمدن استعمل هذا الإجراء لعرض إمكانيات بناء وتطوير مدنيّة (حيفروني، 2004). رغم منالّيّة الآليّة فإنّ استعمالها محدود لأسباب مختلفة: انه منتهج غالباً في ألمانيا وفي فرنسا في المناطق القرويّة أكثر منه في المناطق المدنيّة. قلة الاستعمال تعزى إلى شحة المعرفة والتّخصص في استعمال هذه الأداة كما يحدث مثلاً في فنلندا، السويد، النرويج وهولندا. وفي المقابل، ففي الولايات المتحدة هذا الإجراء غير وارد في القانون، ففي الآونة الأخيرة هناك احتماليّة لاستعمال هذه الأداة. في إنجلترا، الموارد الاقتصاديّة للسلطة المحليّة بعد الحرب العالمية الثانية مكنتها من اختيار إجراء مصادرة الأرض بدلاً من إفرازها لتحويل أراضٍ للصالح العامّ، وهو بديل تمّ فحصه في ذلك الحين أيضاً. اليوم، بسبب قلة موارد السلطة المحليّة ثمة عودة إلى التّوصية باستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لتحويل أراضٍ للصالح العامّ (حيفروني، 2004).

في إسرائيل يسمح الفصل الثالث من قانون التّظيم والبناء بمصادرة أراضٍ خاصّة للصالح العامّ بدون مقابل حتّى نسبة 40%. مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز هي إحدى الأدوات الهامّة لتخطيط أرض ولتشجيع تصديق مخطّطات

كما تشكّل إحدى الأدوات المستغلة تماماً من قبل سلطات التخطيط والسلطة المحليّة لتحويل أرض للصالح العامّ بدون مقابل (الترمان، 1985).

في نظرة مقارنة في الدول الناطقة بالإنجليزية لم نجد ترتيباً موازياً للترتيب القائم في إسرائيل بخصوص مصادرة الأرض بدون مقابل. حق الإنسان في تلقي تعويض كامل مقابل الاستيلاء على أرضه من قِبَل هيئة إداريّة يعتبر مبدأ أساسياً دستورياً. وفي الوقت ذاته هناك طرق أخرى لتحويل أرض للصالح العامّ وحتى لإيجاد تمويل لها. في بريطانيا مثلاً، الأدبيات المهنية التي تناولت أحكام التنظيم والبناء، تصف الترتيبات القانونيّة للمصادرة Compulsory Acquisition، لكن لا يوجد أيّ نقاش بخصوص مصادرة الأرض بدون مقابل. في المقابل، نجد الكثير من استعمال التخطيط بواسطة اتّفاقات ومفاوضات، كجزء من عمليّة استصدار رخصة تخطيطيّة (Permission Planning). تمتلك سلطات التخطيط كامل الصلاحيّة حسب القانون لإبرام اتّفاقات لتحديد أو لتنظيم تطوير أو استعمال الأرض، بما في ذلك اتّفاقات ذات طابع ميزانياتي. لا يميّز القانون البريطانيّ بصورة جليّة طريقة مشاركة المبادر في عبء تزويد الخدّمات العامّة سواء بأسلوب تغيير الاستعمال العيني أو بواسطة التمويل وحتى إقامة مبنى عام على حسابه.

في المستوى القانونيّ، قرارات الحكم في بريطانيا تطعن بصلاحيّة المطالبة بتحويل أرض خاصّة للصالح العامّ بدون مقابل كشرط لمنح رخصة تخطيط. تعليل ذلك هو أنّ هذا الشرط غير معقول بسبب وجود إمكانيّة تحويل أرض للصالح العامّ بواسطة مصادرة الأرض وتقديم مقابل لها، أمّا في الولايات المتحدة فلا يوجد في القانون أيّ تعليمات واضحة بخصوص صلاحيّة مصادرة أرض بدون مقابل سواء على المستويين المحليّ والفردي. إن هذه التعلّيمات مناقضة للدستور استيلاء Taking بدون دفع تعويض لصاحب الأرض. ورغم ذلك فكجزء من المراقبة على التخطيط في مؤسّسات التخطيط من المتّبع المطالبة بإهداء (Dedication) أرض لاحتياجات معيّنة عندما

يكون احتساب المساحة متعلقًا في كلِّ حالة بالحالة نفسها ويقوانين الدّولة نفسها خاصّة وأن هذه الاحتياجات أقلّ منها في إسرائيل. تفرّق الولايات المتحدة بصورة واضحة تمامًا بين تخصيص أرض عينية وبين تمويل وتنفيذ البناء للصالح العامّ. يتبيّن ممّا ذكر أنّها في غالبية الولايات الأمريكية لا توجد قوانين صريحة في هذا الموضوع، الوضع القانوني يختلف من دولة لأخرى حيث يكون قسم منه مناقصًا للدستور ويكون في حالات أخرى قانونيًا في ظروف معيّنة (الترمان، 1985).

6.3 رصد أراضي عامّة بواسطة إعادة التّوحيد والإفراز

إحدى الزّكائز لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هو تحويل أرض للصالح العامّ. بواسطة تحويل أراضي خاصّة للصالح العامّ يمكن تحقيق العدل التّخطيطي بصورة جزئية للموازنة بين المنافع التي يتلقاها صاحب الأرض ومنح حقوق التّخطيط بواسطة التّقسيم إلى مناطق وبين الجزء المحوّل من أرضه للصالح العامّ. الإطار الذي وضعه قانون التّنظيم والبناء في إسرائيل والذي يسمح للسلطة بأن تأخذ من حقوق الفرد في أرضه الخاصّة وتحويلها للدولة أو للسلطة المحليّة هو من خلال مصادرة الأرض حسب الفصل الثامن من قانون التّنظيم والبناء (دائرة التّنظيم، 2017). تحديد الغاية العامّة في مخطّط تفصيلي هو المرحلة الأولى، وتنفيذ المصادرة حسب بند 189 هو المرحلة الثّانية في العمليّة الموجهة لتعليمات أمر الأراضي (شراء للصالح العامّ 1943). يحقّ لصاحب الحقوق في الأرض الذي صودرت أرضه كاملًا الحصول على تعويض مقابل أيّ تغيير لغاية يتبيّن لاحقًا أنها لم تكن هدفًا عامًا بموجب تعليمات بند 197 من قانون التّنظيم والبناء الذي يشير إلى حدوث مسّ تخطيطي ومقابل الاستيلاء على الأرض حسب أمر الأراضي (كوهين، 2008).

حسب مخطّط معتمّد يرفع من جودة وتحسين الأرض الخاصّة، هناك احتمال بالاستيلاء على أراضي خاصّة بدون دفع مقابل. بعد تحويلها للصالح العامّ حسب المخطّط، تتاح الإمكانية القانونية لنقل الأرض المعدّة للصالح العامّ إلى السّلطة المحليّة، ظاهرياً ورسمياً بطريقة شرعيّة حسب قانون التّنظيم والبناء. يدور الحديث عن اقتطاع أرضٍ للصالح العامّ في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بدون دفع تعويض لصاحب الأرض، حسب الفصل الثّالث، بموجب البنود 120-122 من قانون التّنظيم والبناء. هذه الآلية أفضل من مصادرة الأرض عملاً بقوانين أخرى تسمح بمصادرة أرض خاصّة للصالح العامّ. انتشار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في لجان التّخطيط والسلطات المحليّة يزداد بفضل آليّة التّنظيم التّخطيطي والتّمكينيّ المستقلّ المدمج فيه (كوهين، 2008). وذلك لأنّه قد يشجّع سياسة تطوير حضريّ والاستعمال النّاجع للأرض والأرض المحولة للصالح العامّ حسب مخطّطات ترصد احتياجات البلدة أو الحيّ بصورة شاملة، كما يشكّل جهاز إعادة التّوحيد والإفراز أدوات لتطبيق مناهج تخطيطيّة مختلفة تعنى بالتجّدّ المدنيّ والحضريّ، رفع الازدحام ومنع الزّحف المدنيّ إلى أراضي زراعيّة بصورة تخرج عن حدود السيطرة (كوهين، 2009). وقد طورت هذه الآلية في اسرائيل بطروف مختلفة بدءاً من التّشريع القانونيّ ومروراً بتأويلات قانون التّنظيم والبناء، وحتىّ قرارات حُكم صادرة في هذا الشّأن لكلا الطّرفين لكن ليس بصورة واضحة وصريحة.

بواسطة التّخطيط الذي يطبّق جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، في المرحلة الأولى من الإفراز توحدّ كافة القسائم بحيث تكون بمثابة أرض واحدة، وتمنح فيها حقوق نسبية لكلّ المالكين المسجّلين بصورة رسميّة نسبية. في المرحلة الثّانية، تنظّم الغاية بواسطة تعريف قطع أرض لأهداف مختلفة مثل تخصيص أراضي عامّة بموجب معايير تعبّر عن احتياجات الحيّ حسب الرؤية التي طورها المخطّطون للبلدة لتلبية احتياجات السكّان الذين يحتمل أن يقطنوا فيها.

القوائم الموجودة بملكية خاصة في نطاق المخطط قبل إقراره تدرج في جدول التوازن والموازنة لتحديد القيمة النسبية لكل صاحب حقوق. وذلك بعد تحويل أراضي للصالح العام بموجب كمية الأرض أو قيمتها والتقسيم المعتمد على اعتبارات تخطيطية ومن خلال الحفاظ على القيمة النسبية للقوائم بخصوص الحالة عشية تصديق المخطط. في ظل غياب هذا المبدأ تحدد مدفوعات موازنة (قمر، 2009)، لإبرام مقايضة وتعويض وإنجاز عدل توزيعي مشتق من العدل التخطيطي.

أدرجت براعم خطط إعادة التوحيد والإفراز في صيغة الأمر النظامي لتخطيط وبناء المدن الانتدائي لعام 1936 والذي حدّد انه يمكن تصديق مخطط توحيد وإفراز فقط بموافقة كل أصحاب الأرض الخاضعين للخطة ومشمولين في نطاقها. بعد حصول صعوبات في تطبيق الأمر النظامي بسبب الرؤية الضيقة لبعض أصحاب الأرض صحح الأمر النظامي في عام 1957 وسمح بمخطط توحيد وإفراز حتى بدون موافقة كل المالكين. نظم هذا الإجراء لاحقاً من خلال البندين 121-122 من قانون التنظيم والبناء لعام 1965، وفي عام 2009 وضعت أنظمة توحيد وإفراز لتنظيم عملية تنفيذها (الترمان وحيفروني، 2008).

أخذ أراضي للصالح العام في إجراء آخر ليس من خلال مصادرة الأرض وارد في البند 26 (أ) من قانون التنظيم والبناء. جاء في هذا البند أن الأراضي المصادرة من قبل اللجنة المحلية للتنظيم والبناء أو يجب منحها لها بطريقة أخرى عملاً بالتخطيط ذاته، أو حسبه، تسجل على اسم السلطة المحلية. وطبقاً للتفسيرات فليست المصادرة هي الطريقة الوحيدة لأخذ أرض للصالح العام وأن هناك مخططاً آخر في قانون التنظيم والبناء لتحويل مساحة للصالح العام (كوهين، 2008). هناك تفسيرات مماثلة لكن بنسبة مغايرة من اقتطاع أرض للصالح العام في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز يشتق من تعديل أحكام شراء الأراضي من عام 1964. وقد جاء في الجزء المقرر

لمسألة احتساب نسبة مئوية من قسيمة يمكن شراؤها بدون دفع تعويض لصاحب الأرض لا يؤخذ بعين الاعتبار الشراء حسب إعادة التقسيم طبقاً للمؤشر السابع للفصل الثالث من قانون التنظيم والبناء، مما يعني أن المشرع اعتبر إجراء التوحيد والإفراز إطاراً شرعياً لشراء أرض للصالح العام (كوهين، 2008).

بناء على الأسس القانونية القائمة وفي إطار قانون التنظيم والبناء لعام 1965 نجد في متناول السلطات المحلية طريقتين (دون الاستملاك بالشراء) لتحويل أراضي للصالح العام وهي التي تستطيع اختيار وسيلة المصادرة: الأولى- مصادرة طبقاً للفصل الثامن من القانون الذي يتطرق إلى تطبيق مصادرة الأرض بعد تصديق مخطط تفصيلي يشمل إعادة التوحيد والإفراز؛ الثانية- الإفراز حسب الفصل الثالث المؤشر السابع في القانون. الخيار الثاني يتيح التحسين لكل المالكين رغم بقاء مساحات أقل بأيديهم، فهم لا يتعرضون للمس ولا يمكن تعويضهم من الخزينة العامة (السلطة المحلية أو اللجنة المحلية للتنظيم والبناء) بل بالتحسين نتيجة التطوير. بهذه الطريقة تم الحصول على أرض للصالح العام (كوهين، 2008).

علينا التفريق بين المالكين المرتهنيين من سلطة أراضي إسرائيل وبين الملكية الخاصة. قرار حكم: انسان، خطاب وتحفظ وقرار حكم تفسيرية يعلن متى تكون المصادرة مستحقة للتعويض. مصادرة قسرية وأخذ أرض بواسطة اتفاق ارتهان من الزاهن، عندما تكون الأرض جزءاً من الرقعة الدائمة التابعة له ولم يكن الزاهن طرفاً في إجراءات التخطيط، فعندها يستحق تلقي تعويض. أما في الحالة التي كان فيها الزاهن طرفاً لإجراءات التخطيط ورغم أن الأرض أخذت منه فلا يوجد في هذه الحالة فرض قسري كما يحدث في المصادرة.

جهاز إعادة التوحيد والإفراز وارد في القانون، بهدف تشجيع مصالح خاصة وعامة على حد سواء، بأداة ترتيب تخطيطية وتملكية على حد سواء، عندما

تقوم المصلحة العامة غالبًا على خدمة الأفراد المشاركين في المخطّط. بند 121 من قانون التّنظيم والبناء يُعزّر بأنّه يمكن أن تُدرج في مخطّط تفصيلي أو مخطّط هيكلي محلي تعليمات بشأن إعادة التّوحيد والإفراز لقسائم بين أصحابها، بملكيّة منفصلة أو مشتركة. يتيح هذا الأمر تغيير الشّكل الفيزيائي للقسائم وتركيب الملكيات التّملكيّة من أجل تخطيط الأرض بموجب الاحتياجات الخاصّة للمكان والزمان ومن أجل استغلال تطوير الأرض بصورة ناجعة (الترمان وحيفروني، 2006).

من الجدير الإشارة إلى أنّه ليس بالضرورة أن تؤخذ نسبة متساوية للمصادرة من كلّ صاحب حقّ في مجال المخطّط، أي، 40% من كلّ قسيمة، ولا يعني هذا الأمر أنّ نسبة متساوية تؤخذ من كلّ صاحب قطعة أرض. مساحة الأرض لكلّ صاحب قسيمة أُقرّت في نهاية المطاف بموجب اعتبارات تخطيطيّة وبهدف رئيسي توجيهي للحفاظ على أقصى حدّ من المساواة النسبيّة. وإذا تعدّر تحقيق هذا الشّروط لسبب أو لآخر فعندها يمكن تسوية الأمر بين المالكين من خلال تسديد مدفوعات الموازنة المعدة لخلق توازنات بعد التحسين بموجب التخطيط المقر (كوهين، 2008). كذلك فإنّ قانون التّنظيم والبناء يضع عدّة مبادئ بخصوص جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بدون موافقة المالكين، لتقليل المسّ بحقوق الملكيّة، مثل: الحفاظ على تقارب فيزيائي بين القسيمة الجديدة والقديمة، الحفاظ على القيمة النسبيّة للقسيمة بالمقارنة مع القيمة الشّاملة للقسائم المشمولة في المخطّط، في الحالة المصدّقة وفي الحالة الجديدة، بحيث أنّ تحسين قسيمة منفردة هو دائمًا قياسًا بالقيمة الاقتصاديّة للأرض قبل تصديق المخطّط الجديد (حيفروني والترمان، 2008). فالمخطّط الذي يسري مثلاً على 100 دونم من مساحة زراعيّة بعد تصديق مخطّط تفصيلي يغيّر تخصيص الأرض ويشمل إعادة التّوحيد والإفراز بحيث يخصّص 40 دونماً لأراضٍ عامّة، مبانٍ عامّة وما شابه، و-60 دونماً تُخصّص للإسكان. قيمة أرض مساحتها 60 دونماً للإسكان أعلى من قيمة

100 دونم في أرض زراعية عشية تصديق المخطّط بحيث يمكن تمييز انعكاس قيمة اقتطاع أرضٍ خاصّة للصالح العامّ بقيمة أرض الإسكان (كوهين، 2008). في الفترة الأخيرة تعار أهمية كبيرة لمبدأ التّنظّم والتّطبيق في تحديد إعادة التّوحيد والإفراز بدون اتّفاق، ونحن نصادف تطبيق هذا المبدأ بوتيرة كبيرة في مخطّطات تبادل الأراضي في مدن رئيسية وكبيرة مثل تل أبيب التي تعدّ فيها مخطّطات على نطاقات كبيرة. في مثل هذه الحالة، مبدأ قابليّة التّطبيق يسبق مبدأ القرب لأنّه يعود بالفائدة على الأكثرية ويوفّر الوقت ويقصر الإجراءات. أصحاب قطع الأرض الذين يعارضون المخطّط يستطيعون تلقي أرض أخرى في إطار تبادل الأراضي وتتقلّ الحقوق والاستفادة من التّحسين الذي نشأ بعد التّقل.

6.4 الصّلة بين جهاز إعادة التّوحيد والإفراز والأحكام القضائيّة في موضوع مصادرة الأرض

العلاقة بين إنجاز آليّة التّوحيد والأحكام القضائيّة في موضوع مصادرة الأرض لم تُناقش بصورة كافية من قبل المحاكم واختلفت آراء القضاة في الإجابة عن السّؤال: هل ينطوي إجراء تخصيص أراضي عامّة في إطار الإفراز حسب البندين 121-122 من قانون التّنظيم والبناء على مصادرة أرض؟ وإذا كانت الإجابة ايجابية بالفعل، هل نخضعها لكلّ القيود والقواعد السارية على أحكام المصادرة الواردة في البنود 188-196 من قانون التّنظيم والبناء؟ في هذه المسألة هناك العديد من الآراء نظراً لأنّ تعليمات قانون التّنظيم والبناء ليست واضحة وقاطعة في هذه المسألة. العكس هو الصّحيح، تتميّز تعليمات القانون بمعنى مزدوج، قابل للتفسير في كلا الاتجاهين (كوهين، 2008). حسب استنتاجات كوهين، المبدأ التّوجيهي في استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في المخطّطات هو تقسيم العبء والامتيازات بصورة نزيهة بين ذوي حقوق الملكية ومتلقّي حقوق التّخطيط. بمثابة عدل توزيعيّ مطبّق على المحور الممتدّ بين الهدف والوسيلة. تنطوي هذه الآليّة على تعويض اقتصاديّ وارد

في إجراء الإفراز، بما في ذلك في شكل حقوق البناء وغالبًا باشتراك وموافقة غالبية أصحاب الحقوق، وأحيانًا بدونهم. بالمقارنة مع مصادرة الأرض لا يطبق هذا الإجراء من قِبَل السُّلطات الحكومِيَّة والمحليَّة كما هو متَّبَع في أحكام المصادرة. وبالتالي، حسب اعتقاد كوهين (2008) فإنَّ تحويل أرض للصالح العامِّ القائم كجزء لا يتجزأ من مخطَّطات إعادة التَّوحيد والإفراز يجب ألا يكون خاضعًا لأحكام المصادرة، بسبب نقص الملاءمة بين تعليمات الفصل الثَّامن من قانون التَّنظيم والبناء وبين أحكام التَّقسيم الجديدة، في نقاط سنَّقُصِّل لاحقًا (هولتسمان-جازيت، 2011).

كما تتردَّد المحاكم بين الحُكم بمصادرة الأرض بموجب أحكام المصادرة وبين استعمال جهاز إعادة التَّوحيد والإفراز. قبل عدَّة سنوات صدر في هذا الشَّأن قرارًا حُكم متناقضان في المحاكم المركزيَّة. ففيما يستشَفَّ من قرار الحُكم في قضية هرتيبي ضدَّ وزارة الدَّاخليَّة أن تحويل أرض للصالح العامِّ في إطار استعمال جهاز إعادة التَّوحيد والإفراز غير خاضع لأحكام المصادرة، اتَّخذ قرار حُكم يتناقض مع القرار في قضية مسيكة ضدَّ اللجنة لإتمام المخطَّطات. المحكمة العليا وحدَّت الاستثناءات المقدَّمة في هذا الخصوص لإجراء نقاش واحد فيها لكن بدون الحسم المعلل بين التَّوجَّهين وألغت قرار الحُكم اللذين اتَّخذا في المحاكم المركزيَّة، في ضوء التَّوصُّل إلى تسوية مقبولة على الأطراف المتنازعة (الترمان وحيفروني، 2008).

فيما يتعلَّق بأمر التَّعويض الَّذي أقرَّ في بند 197 من القانون، في حال تغيير استعمال الأرض بنسبة تفوق 40%، كوهين (2008) يعتقد أنه لا يمكن تطبيق هذا الأمر على إعادة التَّوحيد والإفراز. طالما يحظى صاحب الأرض برفع جودة تحسين الأراضي غالبًا بواسطة إضافة حقوق بناء تزيد في غالبية الحالات على قيمة اقتطاع أرضٍ خاصَّة للصالح العامِّ، فلا يمكن القول إن الأرض أخذت منه بدون دفع تعويض له. إذا كانت هذه هي صورة الأوضاع فيحقِّق للجنة التَّنظيم المحليَّة/ البلدية ربما مصادرة أكثر من 40% أو نسبة

متساوية في القيمة مع نسبة التحسين. توجد في مخططات إعادة التوحيد والإفراز صلة بين أخذ أراضي للصالح العام وبين الهدف، بواسطة العلاقة المباشرة بين اقتطاع أرض خاصة للصالح العام وبين الامتيازات التي يحظى بها أصحاب الأرض نفسها من تغيير استعمالها. وذلك بعكس الشعور بالظلم الذي ينتاب الشخص الذي تتعرض أملاكه للمصادرة. عملية تحويل أراضي خاصة للصالح العام بواسطة جهاز إعادة التوحيد والإفراز تمت بإشراك الجمهور وتطبق العدل الإجرائي وتبني الثقة بين الفرد وسلطة التخطيط أو السلطة المحلية التي تقوم بوضع يدها على أرض خاصة وتحويلها للصالح العام.

هناك عقبة أخرى في تطوير صلة بين الإفراز والأحكام القضائية في موضوع مصادرة الأرض وهي بند 196 من القانون الذي يقضي بأنه يجب إعادة الأرض إلى أصحابها في حال عدم تحقيق الهدف العام. هذا الأمر غير ممكن في إطار الإفراز وقد يؤدي إلى إلغاء المخطط كله وإلى انهيار الآلية، وليس واضحاً حتى من يستحق من أصحاب الأرض هذه الحماية طبقاً لأحكام المصادرة. كما أن تباطؤ السلطة المحلية في تحقيق الهدف من المصادرة قد يلغها. الميول إلى ذلك أقل في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز، وذلك لأن المالكين في هذا الإجراء لا يتعرضون للمسّ بسبب التعويض الذي يتلقونه بصورة ارتجائية سلفاً بواسطة رفع جودة الأرض والحصول على حقوق تخطيط، وأحياناً بمدفوعات موازنة في حالات الإسراف في تغيير استعمال الأرض أو تغيير قيمة الأرض (كوهين، 2008).

ثمة قضية هامة تظهر من استيضاح الصلة بين إنجاز جهاز إعادة التوحيد والإفراز للبنود 196-188 من قانون التنظيم والبناء وهي قضية تحويل مساحة للسلطة المحلية في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز إذا لم يكن الهدف هو الصالح العام. قرارات الحكم التي سمحت بتحويل أراضي خاصة للصالح العام بطريقة أخرى اعتمدت على البند 26 بند صغير أ من

قانون التّظيم والبناء وعلى تعديل أحكام المصادرة للصّالح العامّ لعام 1964. وضع اليد على أرض للصّالح العامّ في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هو فعلاً شرعيّ ومعتقود ومقبول. رغم أنّه يبدو أنّ قائمة الأهداف العامّة في إطار بند 188 بند صغير في القانون هو قائمة مغلقة فليس هناك أمر صريح لتطبيقها على مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز. في المقابل، قانون التّظيم والبناء لا يفوّض السّطة المحليّة وضع اليد على أرض ما من أجل غاياتها الخاصّة وإنما لهدف عامّ واضح. في قرار الحُكم (أ.أ.1.03/1725)، تقرّر أنه في ظلّ غياب أمر صريح في قانون التّظيم والبناء يُحظر تمكين ذلك بطريقة غير مباشرة "من الباب الخلفي". يمكن فعل ذلك في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، حيث إن مكانة السّطة المحليّة مساوية لمكانة كلّ صاحب حقوق يستحقّ التّخصيص بموجب جدول التّخصيص الوارد في المخطّط. المحكمة في قضية كتسوف (هـ) ف (ت أ) (96/1455) رفض تحويل أرض لغير الصّالح العامّ بدون مشاركة السّطة على قدم المساواة مثل جميع المالكين في نطاق المخطّط، حسب الآليّات الواردة في البندين 121-122 من قانون التّظيم والبناء (كوهين، 2008).

ثمّة اختلاف في وجهات النّظر بشأن اقتطاع أرضٍ للصّالح العامّ في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز حسب البندين 121-122، إذا كانت هذه المصادرة قسريّة ومفروضة فرضاً وبصورة غير مبرّرة. يعتمد هذا الموقف على تعليمات قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته، وعلى صيغة البنود 120-128 من قانون التّظيم والبناء. لا يوجد في هذه الصّيغة تطرّق صريح لصلاحيّة تحويل أرضٍ للصّالح العامّ في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بدون اتّفاق. صيغة القانون تقضي بأنّه يمكن أن ندرج في المخطّط تعليمات بشأن إعادة التّوحيد والإفراز لقسائم بدون ذكر تحويل أراضي للصّالح العامّ. وبالتالي توجد لمخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز صلة متينة بأحكام المصادرة للصّالح العامّ طبقاً لما ورد في البنود 188-196 من القانون. في

المقابل، قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته لعام 1992 غير ملزم بخصوص التفسيرات الأتفة الذكر. يُقرّ بند 10 من القانون الأساس أنه يحظرّ المسّ بالتعليمات القانونيّة التي كانت قائمة. يُعنى القانون الأساس بحماية حقّ الملكية في مجمل القوانين القائمة التي تفوّض جهات معيّنة بمصادرة أرض والحفاظ على حدّ مقبول وناجع من المسّ بالأموال الخاصة (الترمان وحيفروني، 2008).

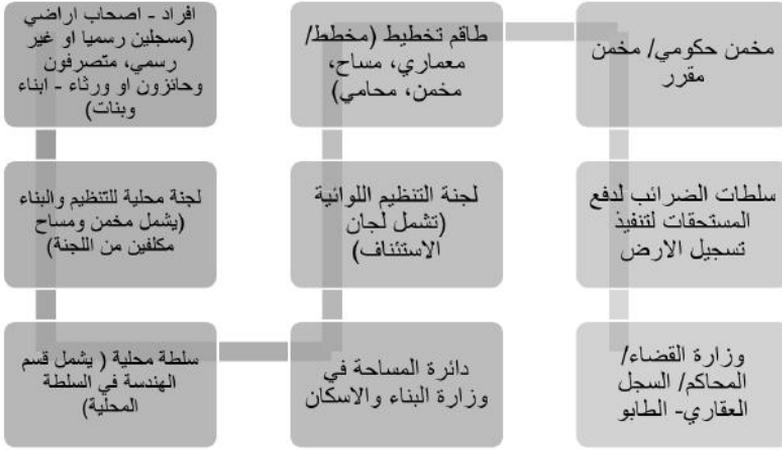
إقرار قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته في عام 1992 وضع بنية تحتيّة جديدة في العلاقة بين التّخطيط والتّمكّ بصورة لا تسمح بالمسّ بحقوق تملّك الفرد المحميّة طبقاً لقانون الأساس هذا، بدون ضمان حصوله على تعويضات نزيهة من جهة، ومن جهة أخرى بحيث يكون المسّ بين الشّركاء في المخطّط متساوياً. استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز الذي يشمل تحويل أراضي خاصّة للصالح العامّ ينفذ اليوم إذا راعينا القانون الأساس: كرامة الإنسان وحرّيته في محاولة للحفاظ على تحقيق العدل التّخطيطي عند تطبيق استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز من قبل اللجان المحليّة أو السّلطات المحليّة أو الطواقم المهنيّة ذات الصّلة بالتّخطيط الهيكليّ بناء على جهاز إعادة التّوحيد والإفراز سواء في تحديد التّخمين وفي تحديد ضرائب الأرض.

6.5 الجهات المعنيّة المتداخلة في إتمام مهمّة إعادة التّوحيد والإفراز

عملية جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هي مركّبة وتشمل إجراءات ومراحل كثيرة، وتشارك فيها جهات عديدة ليست متفقه بالضرورة بشأن تحقيق العدل التّخطيطي. في حالات عديدة تتدلع تناقضات في المصالح ممّا يعيق تحقيق العدل التّخطيطي في تنفيذ الآليّة. تتمخض هذه الحالة عن أجواء من عدم الثّقة بهذه الآليّة، إلى درجة الخوف من دخول عملية تنفيذ إعادة التّوحيد والإفراز وإحداث تغيير في نظام الملكية القائم من حيث الحدود المتفق عليها. لذا، خلال إنجاز جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يجب خلق مناخ مشجّع ومزِيل

لعوائق عملية التخطيط، التقسيم، فرض الضرائب وتسجيل الأرض في دفاتر دائرة التسجيل العقاري. يلخص الشكل رقم 20 الهيئات المتداخلة بصورة مباشرة في تطبيق عملية استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. في كل هيئة وفي كل مرحلة تُتخذ خطوات لتشجيع عملية إعادة التوحيد والإفراز وقائمة من الأنظمة / الترتيبات والاعتبارات التي قد تكبح التقدم بوتيرة جيدة أو قد تُعيقه. لا يدرك الكثير من السكّان وأصحاب الشّأن كم هذه العملية مركّبة ولا يعرفون العدد الكبير من الهيئات المتداخلة فيها إلى درجة الجهل التّام للأسف، أو إلى درجة عدم الوضوح. الجهل يزيد مخاوف أصحاب الأرض، خاصة أصحاب الأراضي الصغيرة والضعفاء من ناحية اقتصادية والذين ليست لهم مnalية كافية لمراكز صنع القرار. في المقابل، أحياناً تكون السلطة المحليّة هي الضعيفة والتي تنفقر إلى طواقم مهنيّة تقود عملية التخطيط التفصيلي واستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. في عشرين حالة من المخططات التفصيليّة التي تبنت استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وجد أن العملية مطوّلة وقد تستمر أكثر من عشر سنوات، وفي غالبية المخططات لم ينته حتى الآن إجراء التسجيل النهائي والقاطع لانتقال دائرة التقسيم إلى قطع أرض على اسم المالك الحائز. لاحقاً، نشير إلى المشاكل التي تعتمد على دراسة حالات مختلفة لمخططات ومقابلات أبرمت مع مختلف الجهات المعنيّة الشريكة في تخطيط وتسجيل وإدارة المخططات وتنفيذ عملية إعادة التوحيد والإفراز. ومن البديهي أنه لا تزال هناك عيوب قضائية وإدارية قانونية ومقاييس ثابتة تتيح بناء عملية شفافة. يتوجب على كل هيئة مؤسساتية تحديد مقاييس لتشجيع العملية عبر فحص نقاط التماس مع هيئات أخرى لتيسير العملية واختصارها. بهذه الطريقة تزداد الثقة بعملية استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز الضروري لتشجيع التخطيط وخاصة في القرى والمدن العربيّة. وهناك أهمية أيضاً لتحويل المخططات الشمولية المعتمّدة إلى بنية تحتية تمهيداً لاستصدار رخص بناء، وتطوير أراضٍ لصالح العام بصورة منسجمة مع النموذج التخطيطي الذي تلخّصت مبادئه وقيمه في الشكل رقم 20.

شكل 20: الجهات ذات الصلة بعملية استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز



6.6 الدافع لإنجاز إعادة التوحيد والإفراز

الاساس الفكري والدوافع لاستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز عرضت من وجهة نظر تخطيطية لمؤسسات التخطيط، السلطة المحلية وأصحاب الأرض. يتمحور النقاش في هذا البند بوجهة نظر تخمينية.

1. إعادة تخطيط مساحة ما أو تخطيط مساحة ذات أهداف زراعية لها خلفية تقسيم لقطع أرض وقطع أرض فرعية، يتطلب غالبا إنشاء قطع تسجيل جديدة، تشمل التقسيم إلى قطع أرض تلائم التخطيط الجديد لتمكين تحويل الأرض للصالح العام والحفاظ على تقسيم الأرض بين المالكين/ الحائزين الأصليين للأرض بصورة نزيهة. في الحالات التي توجد فيها قطع أرض أو قطع فرعية توزع بصورة غير رسمية بحيث أن السلطة المحلية أو أصحاب الحقوق في الأرض معنيون باستغلال حقوقهم بصورة ناجعة للغاية يتوجب عليهم إعادة تنظيم التقسيم وتحويلها لقطع أرض يمكن استغلالها بصورة ناجعة بدون تآكل تخطيطي. عندما تجري عملية من التجدد المدني أو إذا وجد تنظيم مستقل لأصحاب الحقوق في الأرض بهدف

تحسين الأملاك كما يحدث في عملية إخلاء بناء، أو في الحالات التي علينا فيها تنظيم الأرض المعمورة لنواة البلدة التي لم تحدث فيها تسوية لتمكين تسجيل واستصدار رخصة بناء، تلقى قرض إسكاني أو الاتجار بالأملاك فلا بد من استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز أو التقسيم.

2. ترغب السلطة المحلية في تنفيذ إعادة التوحيد والإفراز لضمان تحويل أراضٍ للصالح العام. تتيح هذه الآلية أيضًا توفير خدمات لائقة للسكان كجزء من سلة الخدمات التي يتوجب على السلطة تقديمها للمواطنين. في هذه الحالة تعتمد السلطة المحلية على اللجنة المحلية للتنظيم والبناء التي تقدم لها خدمات التخطيط وهي صاحبة الصلاحية لتصديق عملية إعادة التوحيد والإفراز، أيضًا بتمن فرضه بصورة قسرية على أصحاب الحقوق في الأرض إذا كان للأرض عدة أصحاب لا يتمكنون من التوصل إلى اتفاق حول طريقة التخطيط. تدخل اللجنة المحلية بمنع عدم الاتفاق بينهم مما قد يؤدي إلى تجميد التطوير.

3. أصحاب الأرض الذين يمتلكون قطعة أرض مشتركة معنيون بتنظيم الملكية بواسطة تفكيك الشراكة ومن خلال المبادرة إلى إعداد مخطط تفصيلي يغير تخصيص الأرض لأهداف البناء. في مثل هذه الحالة يكون تنظم مستقل لكل أو لغالبية أصحاب الحقوق في الأرض لتجزي عملية إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كافة الأطراف.

4. عدا إنجاز التنظيم الفيزيائي للمنطقة المخططة تتناول المخططات ترتيب حقوق الملكية على الأرض أي ترتيب الملكية بين المالكين المسجلين في الطابو وتحويلها لوحدة أرض/قسمة متاحة للتطوير. غالبًا، تكون منطقة معينة في حالة اعتيادية مقسمة لوحدة أرض مسجلة حسب الاحواض وقطع الأرض. تكون كل قطعة مسجلة على اسم صاحبها أو على اسم عدة أصحاب للأرض في المشاع - بملكية مشتركة - كما تُعرف

في البند 27 من قانون الأراضي على النحو التالي: "أرض تابعة لعدّة مالكين بحيث تكون ملكيّة كلّ منهم تتمدّد في كلّ موقع في الأرض ولا يوجد لأيّ شريك جزء معيّن فيها". وتتسبّب هذه الحالة في حدوث إشكاليّة حيث إن كلّ واحد من الشركاء في قطعة الأرض متعلّق بباقي الشركاء فيما يتعلّق بإدارة حقوقه واستخلاص المنفعة منها. وبالتالي فلا بد من "فصل" الحقوق بين المالكين عن طريق تقسيم يضمن المساواة والعدل بينهم. ترتيب الملكية من هذا القبيل يمكن تحقيقه اليوم بواسطة مخطّطات تقسيم و/أو توحيد وإفراز مصحوب بقائمة تخصيص وتوازن.

"مخطّط التّقسيم" هو مخطّط تقسيم داخل حدود الأرض المسجّلة أمّا إعادة التّوحيد والإفراز فهي مخطّط توحيد وإفراز للأراضي المسجّلة حيث تُمخى حسبها كلّ الحدود القائمة ويتم التّطرّق للمساحة المخطّطة وكأنّها مجمّع (وحدة تخطيط) متجانس مقسّم لقسائم. إعادة التّوحيد والإفراز هو عمليّة تطبيق مخطّط تفصيليّ أو مخطّط هيكليّ محليّ له صلة بتوحيد قطع أرض مجاورة وتقسيمها (بعد التّوحيد) حسب المخطّط الجديد. كما ذكر أنّها بتوسّع، فالمنطق الذي يقف خلف هذه العمليّة هو إتاحة تطوير الأرض، ترسيم حدود واضحة، ضمان طريق للوصول إلى كلّ قسيمة واستغلالها بأكبر قدر ممكن لصالح أصحابها وللصالح العامّ.

بعدّ تصديق مخطّط التّقسيم أو إعادة التّوحيد والإفراز يجب إعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل" - وهو مخطّط تنظيميّ للقسائم من حيث القياس والمسح بعد تحويل أراضي خاصّة للصالح العامّ والتّسجيل حسب ملكيّة القسيمة الجديدة بعد اقتطاع أراضي خاصّة للصالح العامّ. مخطّط التّسجيل هذا ملائم للتوجيهات في قطع الأرض التي تعنى بها يسري عليها وينفذه مساح مؤهل يقوم بإعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل" بموجب توجيهات دائرة المساحة والتسوية في مركز مسح إسرائيل (انظر أنظمة القياس، القياس والمسح 2016). إذا كانت الملكية على الأرض في المرحلة القادمة هي لسلطة أراضي إسرائيل يجب

عرض المخطّط عليها لإقراره وإلا فيُقدّم المخطّط بصورة مباشرة للجنة التّنظيم والبناء. تكون مصادقة اللجنة المحليّة على "مخطّط لأغراض التّسجيل" سارية المفعول لمدة سنة واحدة فقط.

يعدّ المسّاح المؤهّل مستندات التّسجيل المطلوبة بما في ذلك ملف الحسابات ويهتّم بإقراره في دائرة المساحة في مركز المسح في إسرائيل أو من قبل مسّاح زائر (مراقب) والحصول على مخطّط "صالح للتّسجيل" في دائرة التّسجيل العقاريّ بعد تأشير مالكي كلّ قسيمة جديدة أو لأصحاب الحقوق فيها. بعد تصديق مخطّط التّقسيم لقطع أرض، مساحة القسيمة وقائمة أصحاب الحقوق في القسيمة يقدّم "مخطّط لأغراض التّسجيل" بموجب "مخطّط التّقسيم" الجديد وكلّ المستندات المرافقة لدائرة التّسجيل العقاريّ - الطّابو - لإكمال تسجيل "مخطّط التّقسيم" وتلقي أرقام نهائيّة جديدة للقوائم التي تصبح قطع أرض جديدة. تسجّل الملكيّة على اسم المالكين الحاليين/المسجلين بصورة رسميّة بموجب كوشان طابو كان ساري المفعول قبل إعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل". أي أنه ليس بمقدور "مخطّط لأغراض التّسجيل" لتغيير الملكيّة أو لحلّ مشاكل تعدّد أصحاب الحقوق في الأرض. إذا كان العديد من أصحاب الحقوق مسجلين في قطعة الأرض فستظهر أسماؤهم كأصحاب "القوائم" حسب تعدّد القوائم. "مخطّط لأغراض التّسجيل" يستطيع تقسيم المساحة إلى "قوائم" ويتيح السجّل العقاريّ تسجيل الأراضي المخصصة للخدمات العامّة أي الطّرق ومنطقة المباني العامّة والأرض العامّة المفتوحة على اسم السّلطة المحليّة بعد المصادرة طبقاً لتعليمات المخطّط. إحدى المشاكل التي يجب حلّها هي: كيفية تقصير الإجراءات وتفكيك الشراكة في ملكيّة الأرض، ليس فقط عن طريق شكل "القوائم" وإنّما أيضًا بواسطة تقسيم "القوائم" بينهم وتقسيم الملكيّة حيث قد يساهم اختصار الإجراءات في تشجيع عمليّة إعادة التّوحيد والإفراز وإنجاز عدل تخطيطي.

6.7 المعارضة المركبة لجهاز إعادة التوحيد وإفراز

جزء من عملية المعارضة لمخطط هيكلي وتفصيلي هو إشراك الجمهور الوارد في المخطط حتى إذا كان الإشراك سلبياً بحيث أن من يشعر بالإجحاف بسبب المخطط فيستطيع الاعتراض على الإجحاف لضمان صون حقوقه وتحقيق العدل التخطيطي معه. وإذا تعدد الاعتراض على المخطط طوال عملية التخطيط وحتى تصديق المخطط التفصيلي وحتى "مخطط لأغراض التسجيل" إلا أنه تتاح الإمكانية أمام أصحاب الأراضي الموجودة في نطاق المخطط للاعتراض عليها لفترة محددة مدتها شهران من يوم نشره للإيداع. عملية الاعتراض على المخططات المختلفة مفصلة في قانون التنظيم والبناء لعام 1965 في البنود 106-100. تقديم الاعتراض ليس ضماناً لقبوله ولتحقيق العدل التخطيطي مع المعارض. كل إنسان يرى أن المخطط يؤثر بصورة مباشرة على حياته يحق له الاعتراض عليه خطأً وبصورة مفصلة عبر تأكيد ماهية اعتراضه وهل يطالب برفضه تماماً أم أنه يطالب بإدخال تعديلات عليه. بموجب تراتبية المخططات يقدم الاعتراض على المخطط الهيكلي اللوائي إلى لجنة التخطيط القطرية، يقدم الاعتراض على مخطط هيكلي محلي أو مخطط تفصيلي إلى لجنة التنظيم والبناء اللوائية مع نسخة للجنة التنظيم والبناء المحلية علماً بأن كل ذلك متعلق بمستوى المخطط وبالهيئة التي أعدته. في نهاية مدة الإيداع تنظر لجنة التخطيط الخاصة في الاعتراضات بصورة مركزة بحضور معدي المخطط ومعارضيه. ترسل لجنة التنظيم والبناء إلى المعارض قرارها الخطي برفض الاعتراض أو قبوله بصورة كلية أو جزئية ويستطيع المعارض في هذه الحالة الاستئناف على قرار لجنة التنظيم والبناء إلى هيئة تخطيطية أعلى وفي حالات معينة إلى المحكمة الإدارية.

في الحالات التي يشمل المخطط فيها توحيد وإفراز "القسائم" فإن أي اعتراض يُقبل جزئياً يمكنه إعادة المخطط إلى طاولة عملية التخطيط المضنية سواء للمخطط وللمساح ولمخمن الأرض الذي أعد جدول توازن للمخطط في مرحلة

تقديمه. وقد تسبب مثل هذه الحالة في إرجاء تصديق المخطّط مدّة طويلة من الرّمن. ولذا فمن الجدير بذل جهود كبرى لإشراك الجمهور في مراحل التّصميم الأولىّة لجهاز إعادة التّوحيد والإفراز لأن له صلة مباشرة بوحدة الملكيّة النهائيّة التي ستحدّد وتصمّم الموقع، الشّكل، القيمة وخصائص مكان سكن كلّ واحد من أصحاب الأرض في نطاق هذا المخطّط.

إحدى المشاكل المتعلقة بإجراء الاعتراض تثار في حال كون الأرض الواردة في نطاق المخطّط مسجّلة على اسم شخص قد توفّي ومن يديرها بعد وفاته العديد من الورثة الذين لم يستكملوا ترتيب وتسوية الميراث بينهم ولم ينتهوا بعد من تسجيل الأرض في الطّابو. لا يعلم الورثة في حالات كثيرة بأن الأرض أودعت للتسجيل في الطّابو وبالتالي يستبعدون عن إجراءات الاشتراك في التّخطيط والاعتراض بسبب فشل سلطة التّخطيط في التّعرف على الورثة أو التّوصّل إلى حصر الإرث. وتكون هذه في الواقع نتيجة مباشرة للبيروقراطيّة التي تتعامل مع التّسجيل فقط كما وردت في الكواشين المدارة في دوائر السجّل العقاري. وإذا كان هذا مخطّطاً مفصّلاً صغيراً يشمل إعادة التّوحيد والإفراز يُرسَل بلاغٌ إلى أصحاب الأرض المسجّلين في الطّابو. في حال وفاة مالك الأرض ليست هناك إمكانيّة لتبليغ الحائزين على أرض إذا لم يكونوا مسجّلين كأصحاب الأرض بصورة رسميّة. تشكّل مثل هذه الحالة إجحافاً خطيراً بحقّ الورثة في الاطّلاع على المخطّط المنفّذ في أراضيهم وخاصّة إذا كان هذا المخطّط يشمل إعادة التّوحيد والإفراز وتخصيص "قسائم" في المقابل. أحياناً تُخصّص قسائم وتقرّر مخطّطات وجداول تخصيص وجداول توازن دون أن يعلم الورثة عنها أيّ شيء. تتفاقم المشكلة عندما تكون القسيمة التي حصل عليها الورثة في المقابل مخصّصة في المشاع، أي عندما يتلقون في المقابل قسيمة بملكيّة مشتركة مع أشخاص لا يعرفونهم (انظر مثلاً قسيمة تخصيص رقم 313 في المخطّط ج/11385 في طبريا، حيث علم الورثة غير المسجّلين حول قسيمة التّخصيص بالصدفة ومن استيضاح الأمر معهم يتبيّن

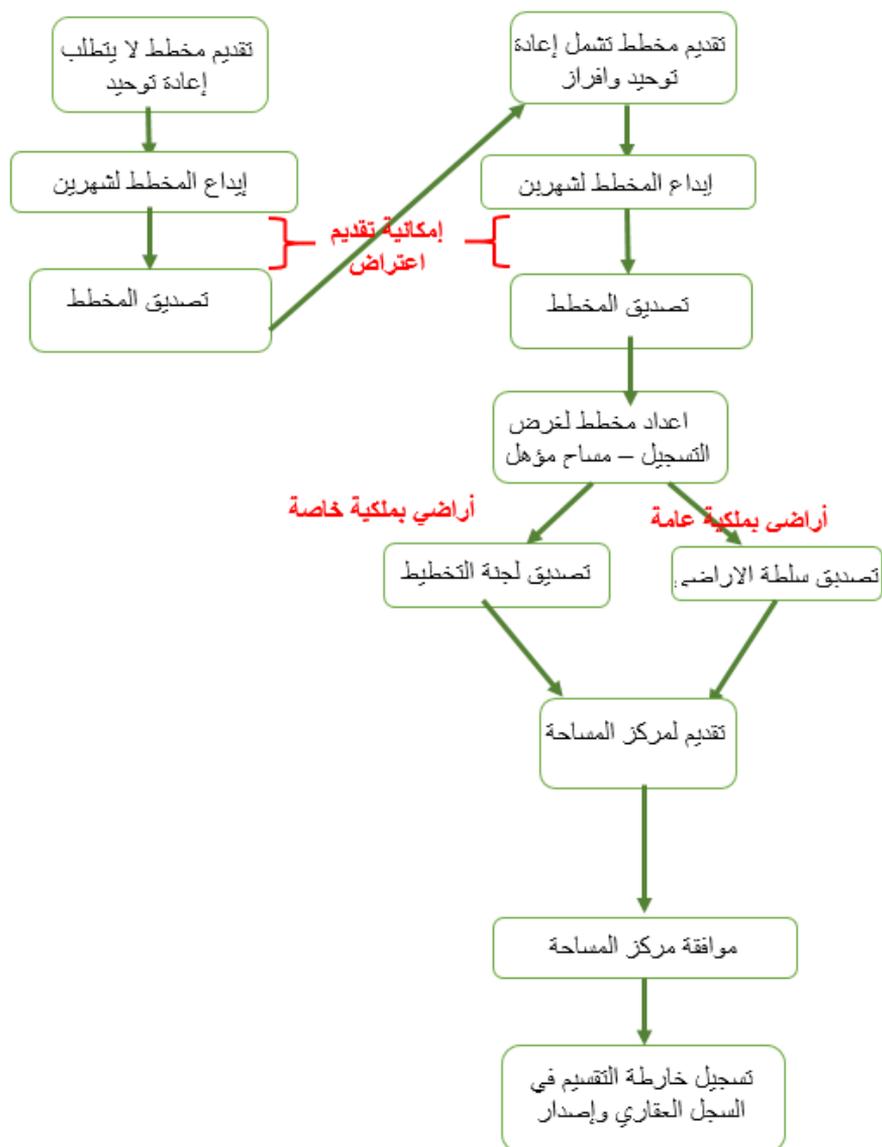
بأنهم لا يعرفون باقي شركائهم في القسيمة (من ملف يعالجه المخمن مساعد البحث بصورة شخصية). وهناك إخفاق فاضح عندما يفوت الورثة الفرصة لتقديم الاعتراض خلال مدة شهرين من يوم إيداع المخطط، وأحياناً الاعتراض على تخصيص قسيمة في المشاع أقرت مدتها في بند 127 من قانون التنظيم والبناء لعام 1965 لسنة أشهر على الأقل من يوم اقتراح التخصيص.

يتطلب حل هذه المشكلة أو تقليصها بصورة ملموسة حدوث تغيير سواء في مفهوم عملية التخطيط كعملية بيروقراطية منهجية من قبل لجنة التخطيط والمخطط وسواء في مبنى العملية ذاتها حتى تصديق المخطط الذي يدار بمهنية رفيعة وبتكيزية واضحة من قبل المهندس/مخطط اللجنة. يتطلب مثل هذا التغيير تشغيل موارد بشرية للتعرف على أصحاب حيازات الأرض (الورثة) وطريقة تقسيم الميراث بينهم، مركبات تؤثر بصورة كبيرة على طريقة تخصيص "قسائم" يحصلون عليها في المقابل. يستطيع المخطط والمخمن إجراء استطلاع ملكية تفصيلي بإشراك الحائزين الفعليين للأرض خلال إعداد المخطط، دون الاكتفاء بالتسجيل الرسمي في الطابو. مثل هذه المهمة التي تبدأ بالتعرف على حائزي الأرض وتنتهي بتخصيص "قسائم" مقايضة، حسب ذلك يجدر أن يقوم بها مخمن أراضٍ هو المسؤول عن ملاءمة جداول التخصيص وجدول التوازن لكل تغيير في الحالة التملكية. وهكذا يتم الحفاظ على القيمة النسبية للمشاركين في المخطط بصورة متماثلة سواء في حالة الملك - تمهيداً لتنفيذ التخمين وتحديد قيمة قطع الأرض حسب قيمة المتر المربع قبل بدء التخطيط واستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وفي تحديد قيمة المتر المربع في القسيمة بعد تغيير استعمالات الأرض وتقسيمها إلى "قسائم" حسب جهاز إعادة التوحيد والإفراز.

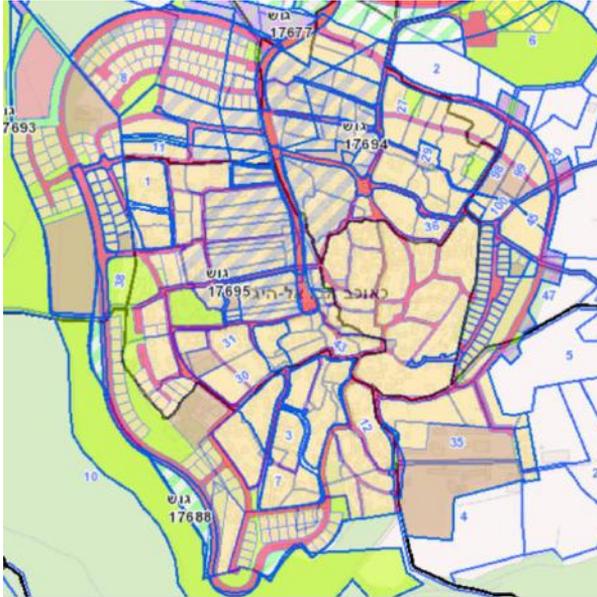
يساهم مثل هذا التغيير في زيادة تكاليف عملية التخطيط وهو أمر لا تستسيغهُ لجان التنظيم والبناء وقد تحبط عملية العدل التخطيطي وتكرس جهل أصحاب الأرض الذين من المفروض أن يتمتعوا بتخطيط نزيه حتى إذا لم يكونوا هم

المالكين المسجلين طبقاً للعادات أو لكونهم الورثة. في نفس الوقت، للتغلب على الإجحاف التخطيطي يجدر تعيين شخص في وظيفة مخمّن أراضٍ في كلّ واحدة من لجان التنظيم والبناء. وهذا سيساهم في التعرف على مالكي الأراضي من المرحلة الأولى لعملية التخطيط ويأخذ احتياجاتهم ومكانتهم وحالتهم بعين الاعتبار وقد اتخذت هذه الفعالية في العديد من لجان التنظيم والبناء، ومنها لجنة كريات أونو. تعيين مخمّن بوظيفة كاملة في لجنة محلية يسهّل عمل المخمّنين الخارجيين الذين يقدمون الخدمات للجان. ينشأ حيز للغة مشتركة بين اللجنة والمخمّنين الخارجيين، يكون تمثيل لمصالح مختلف أصحاب الأرض وتجري عملية تخطيطية وتخمينية نزيهة تعتمد على المعرفة من المصدر الأول ومن الميدان وليس بناء على افتراضات وتوجيهات المخمّن الحكومي أو من ينوب عنه فقط.

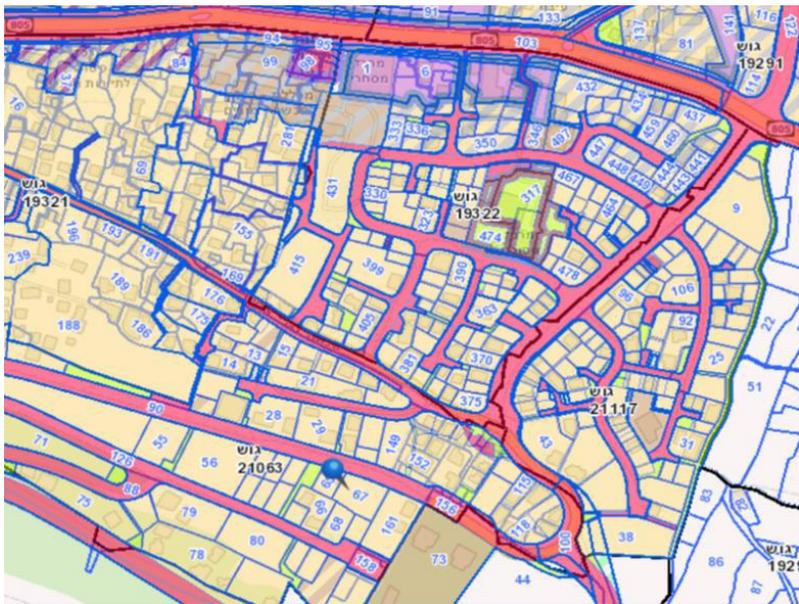
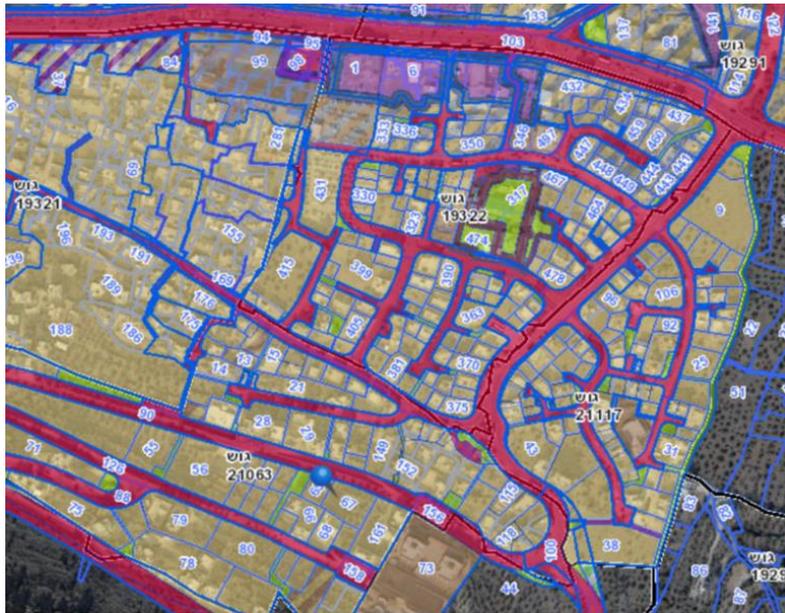
شكل 21: شكل انسيابي للمراحل الرئيسية في إجراء إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز حتى تسجيل "مخطط لأغراض التسجيل"



صور نموذجية: قبل وبعد التخطيط عبر استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز



مخطط هيكلي - كوكب أبو الهيجا



מחֶטֶט תִּפְסִילִי שֶׁרֶק סַחְנִין



مخطط تفصيلي حي القرينة رام الله

6.8 تشجيع تصديق "مخطّط لأغراض التّسجيل" مع ترتيب التّمكّك منذ مرحلة الإيداع

اختصار العمليّة المطوّلة لإعداد مخطّط تفصيليّ وحسبه إعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل" يتطلّب ليس فقط اقتراح حلّ لاختصار هذه العمليّة المطوّلة بل أيضًا لاختصار سلسلة التّسجيل. وهكذا فإنّ الحائزين أو المالكين غير الرّسميّين يصبحون أصحابها الرّسميّين ويساهمون في حلّ الإشكاليّة المنوطة باستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز في المجتمع العربيّ. مواجهة هاتين المشكلتين المنتشرتين اللّتين تتميّر بهما قضيّة الملكيّة على الأرض في القرى والمدن العربيّة تتيح دمج عمليتين في مخطّط واحد أو بصورة موازية كما سيفصّل فيما يلي.

كما أسلفنا، بعد إيداع المخطّط تتاح مدّة زمنيّة من شهرين لتقديم اعتراضات. بعدما تناقش لجنة التّظيم والبناء الاعتراضات فمن الجائز أن تقبل بعضها. الاعتراضات التي ستقبل بصورة كليّة أو جزئيّة، من شأنها ان تستدعي إحداث تغييرات جوهرية في تعليمات المخطّط و/أو الخارطة. قد تنتج التّغييرات حالة تخطيطيّة جديدة قد يتضرّر منها شخص ما لم يكن قد تعرّض للضرر من قبل. لكن، أخذًا منه الحقّ في الاعتراض بعد انتهاء المدة الزمنيّة المحددة للاعتراضات حسب القانون. عدم دقة القياس والمسح لدى معدّ المخطّط أيضًا سيتسبّب في إعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل" يختلف عن خارطة المخطّط نفسه. معروف أنّ "مخطّط لأغراض التّسجيل" لا تقل أهمية بل ربما ان ندعي بانها أهمّ بكثير من خارطة المخطّط، حيث إن هذه هي الخارطة التي ستسجل "القسام" حسبها في الطّابو. من أجل مواجهة هذه الإشكاليّة وضمان تحقيق العدل التّخطيطيّ مع من لم يتمكّنوا من مواجهة لجنة الاعتراضات، يُعتَرَح أحد الحلول النّاجعة لهذا النّقص: تبكير مرحلة إعداد "مخطّط لأغراض التّسجيل" بحيث يعقب مرحلة إيداع المخطّط ويصفي في نفس الوقت الاعتراضات التي تؤثر بصورة جوهرية على المخطّط، عبر تبليغ كلّ المالكين. بهذه الطّريقة

يمكن التّوصّل إلى تصديق المخطّط التّفصيليّ بحيث يكون متلائماً مع "مخطّط لأغراض التّسجيل" الذي يسجّل بصورة كاملة ويعبّر بصورة أمينة عن مبدأ إشراك ومشاركة الجمهور وتبليغه حول انعكاسات عمليّة التّخطيط بما في ذلك الاعتراضات الجوهرية. أي أن التّوصية هي تكبير إيداع المخطّط بمخطّط مسح ملائم لاحتياجات دائرة المساحة في مركز المسح في إسرائيل ومعتمد من قبله ويعتمد على "مخطّط توثيق الحدود". على خلفيّة مخطّط المسح هذا يتمّ إعداد المخطّط التّفصيليّ الذي يكون مشتركاً ومقبولاً على المخطّط، المساح ومع المعنّيين في المجتمع المحليّ. يشمل هذا المخطّط التّفصيليّ تحويل أراضٍ خاصّة للصّالح العامّ، وفي نفس الوقت تسجيل "القسم" مع أصحاب الأرض الأصليين حسب التّسجيل في الطّابو إلى جانب جدول لقائمة حائزي "القسم" اليوم. وعليه فخلال نشر المخطّط التّفصيليّ للإيداع فإنّه سيشمل أساساً لـ "مخطّط لأغراض التّسجيل" مع تسجيل ورصد ذوي المطالب/الحقوق في الأرض. خلال نشر المخطّط للإيداع وللاعتراضات يُتاح اعتراض على، ليس فقط على غايات استخدامات الأرض، وإنّما أيضاً على التّقسيم "لقسم" ولتسجيل الملكيّة على "القسم" حتّى لجداول الموازنة وتغيير استعمالات الأرض. بهذه الطّريقة يمكن توفير الوقت واختصار المراحل.

دمج المراحل خلال نشر إيداع المخطّط للاعتراضات إلى جانب التّفاش حول الاعتراضات التي تدمج بين المركّب التّخطيطيّ والمركّب التّمكّيّ يشمل تحويل أراضٍ خاصّة للصّالح العامّ وفحص قيم الأرض حسب جداول توازن وتسجيل الأرض، تصدر جدول ملكيّة مشابهة لقائمة مطالب الملكيّة بموجب عمليّة التّسوية في دائرة المساحة في إسرائيل والذي سيصبح جدول حقوق للتسجيل في الطّابو بعد إعطاء سريان مفعول للمخطّط. هذا التّدمج هو إصلاح هامّ لتشجيع العدل التّخطيطيّ بشكل عامّ وفي القرى والمدن العربيّة بشكل خاصّ.

6.9 وظيفة المخمن في عملية إعادة التوحيد والإفراز، بين المنشود

والموجود

في إجراء إعداد مخطّط تفصيلي يشمل تعليمات بشأن إعادة التوحيد والإفراز يشرك اليوم مخمن في المراحل النهائية من عملية التخطيط، عندما يكون التخطيط الفيزيائي جاهزاً وجداول التخصيص قد أُعدت من قِبَل المهندس المعماري للمخطّط. مهمّة مخمن الأراضي اليوم هي الموازنة بين القيمة النسبية لكل المشاركين في جهاز إعادة التوحيد والإفراز بصورة تضمن أن يكون مجموع قيم الحقوق النسبية لكل واحد من المشاركين في المُدخّلات يتم الحفاظ عليها أيضًا في المُخرجات (اورني والترمان، 2008)، على النحو التالي:

المُخرجات	المُدخّلات
قيمة الحقوق في القسائم المخصصة	قيمة الحقوق المسجلة في القطع
مجمّل قيمة القسائم المخصصة في المخطّط	مجمّل قيمة القطع في المخطّط

في مخطّطات إعادة التوحيد والإفراز بدون موافقة أصحاب الأرض يمكن الوصول إلى الموازنة المنشودة بواسطة تحديد مدفوعات موازنة بين المشاركين بحيث أن من تلقى قسيمة مقايضة ذات قيمة نسبية أعلى من قيمة حقوقه النسبية في المُدخّلات يتوجّب عليه تسديد مبلغ مالي للمشارك المتضرر. تطرح هذه الحالة التساؤل حول مدى العدل في تحديد الموازنة، المقايضة والتعويض بالمال بين المشاركين في المخطّط، بحيث ينبغي على شخص ما "التنازل" عن حقه في الأرض مقابل تلقي أموال وفي نفس الوقت يتلقى شخص

آخر حقوقًا أكبر في الأرض ودفع مبلغ من المال مقابل هذه الحقوق الاضافية (حتى إذا لم يكن يملك المال). يكون الوضع أكثر حساسية عند الحديث عن المجتمع العربي التقليدي المحافظ حيث يكون "الحفاظ" على الحق في الأرض من شبه "المقدسات". ولذا فإن يُفرض على شخص ما التنازل عن جزء من الأرض مقابل دفع مبلغ مالي يعتبر غير معقول حيث يفصل هذا الشخص دائمًا موازنته بمنحه الأرض وليس المال. في ضوء ما ذكر آنفًا وبهدف تجنب الدخول إلى اعتراضات وتأخيرات من طرف أصحاب الأرض تعمل لجان التنظيم والبناء الناشطة في القرى والمدن العربية على الإيعاز منذ مطلع العملية لمخمن الأراضي بتفادي مدفوعات الموازنة. يواجه المخمن هذا القيد في بداية طريقه في إعداد جدول تخصيص وتوازن لجهاز إعادة التوحيد والإفراز في ظلّ عدم موافقة المالكين وهو أصلًا لا يعبر عن رغبة وإرادة المشاركين فيه ويمكن الإشارة إلى أنه في جهاز إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كل المالكين لا يوجد تحديد لمدفوعات موازنة ويجب التوصل إلى توازن كامل عن طريق تخصيص حقوق في الأرض فقط.

عمل مخمن الأراضي في إعداد جداول التخصيص والموازنة يعتمد على تعليمات الفصل الثالث المؤشر السابع من قانون التنظيم والبناء وعلى مواصفات المخمن رقم 15 وعلى قرارات الحكم. هذه الأطر الثلاثة تحدّد عمل المخمن في إعداد جداول التخصيص والموازنة. يتبين من فحص هذه الأطر الثلاثة بصورة عميقة بأنه لا يوجد فيها ما يمنح قيمة ما للجانب الاجتماعي-الثقافي و/أو لتفضيلات الفرد، بل هناك تركيز مطلق على القيمة الاقتصادية للملك في السوق الحرّ لحقوق المشاركين بالموازنة. أي أنّ افتراض العمل الأساسي في جدول التوازن هو أنّ تفضيلات المشاركين متطابقة تمامًا فيما يتعلق بالقسائم المخصصة سواء من الناحية التخطيطية ومن الناحية الفيزيائية، مع العلم بأنّ هذا الافتراض يعتمد على مجتمع مدني وليبرالي

ورأسمالي يعمل سوق الأراضي فيه بمثابة سوق حرّ لتحقيق أكبر قدر من الأرباح وهو سوق ما زال غير موجود في أماكن كثيرة في المجتمع العربي.

في نهاية هذه العملية يتم الحصول على تقسيم متوازن من ناحية اقتصادية فقط وهو بالطبع ليس الوضع الأمثل من حيث تفضيلات واحتياجات المشاركين بالموازنة. كما تتجاهل هذه العملية أيضًا الاعتبارات الاجتماعية الثقافية والقيم والرموز والمشاعر التي يديها المالكون تجاه أرضهم واعتراضهم على بيعها في السوق الحرّ أو رفضهم إعطاء الأرض قيمة اقتصادية فقط. وبالتالي يمكن الإشارة إلى أهمية إدراج المركب الاجتماعي في قاموس مخمن الأراضي وفي إعداد جداول الموازنة. لكن، كما شرحنا من قبل فإن مخمن الأراضي يدخل إلى الصورة في مرحلة متأخرة - مرحلة التقديم - بعد التخطيط الفيزيائي وإعداد جدول تخصيص من قبل المهندس المعماري. وفي الحقيقة فإنه يمنح قيمة اقتصادية صافية للتخطيط الفيزيائي ولتقسيم الأراضي الذي قام به المهندس المعماري حسب منظوره الخاص. وبالتالي فإننا نحصل على فكرة مالية حول التقسيم المقترح من قبل المهندس المعماري والذي تجرى في أعقابه عدّة تغييرات في "قسائم" الأرض، أشكالها، موقعها وتخصيصها لأصحابها، لموازنة القيمة المالية النسبية لكل المشاركين في المخطط حسب قيمة السوق للحقوق وبدون إعطاء وزن ما للاحتياجات والتفضيلات المختلفة لدى الناس/أصحاب الأرض.

علاوة على ذلك فإن مخمن الأراضي لديه العديد من الاعتبارات في مهمة إعداد جداول التخصيص وجداول الموازنة وتتمثل هذه بصورة صرفة في تطبيق معاملات ملاءمة مختلفة سواء فيما يتعلق بالخصائص الفيزيائية وملكية الأراضي في المُدخّلات وفيما يتعلق بخصائص قسائم المقايضة في المُخرجات. هذا الاعتبار منزوع أي نقد أو مبادئ توجيهية خاضع لفهم وتفسير ووجهة النظر المهنية لكل مخمن. في مثل هذه الحالة، في مخططين بنفس البلدة، من الجائز إعطاء معامل تقليل 0.9 بسبب شكل قسيمة غير

منظم في المخطّط الأول ومعامل 0.8 بسبب نفس الشّكل في المخطّط الثّاني،
أو معامل تقليل لـ 0.9 بسبب تخصيص قسيمة في المشاع في المخطّط الأول
و- 0.95 في المخطّط الثّاني، وما شابه.

يستغلّ المخمّنون حرّيّة الاعتبار هذه من أجل الوصول إلى جداول توازن
"نتيجتها صفر" بدون مدفوعات موازنة - بموجب طلب اللجنة المحليّة للتنظيم
والبناء - أيضًا يتطلّب الأمر استعمال معاملات غير واقعيّة أو غير متنبّة في
هذه المنطقة.

عمل المخمّن في عمليّة التّخطيط لتشجيع المخطّطات التفصيليّة للتوحيد
والإفراز وإنشاء آليات المقايضة والتّعويض بواسطة جداول توازن توجّه وتشوّه
بواسطة اعتبارات اقتصاديّة للجان التّنظيم والبناء التي تعطلّ تحقيق العدل
التّخطيطي، الإجرائي وحتّى النتائج التّوزيعيّة. وقد نشأت هذه الحالة عندما
نجد في أحد طرفي الصّورة دخول المخمّن لعمليّة التّخطيط الذي يُتاح بعد
إنهاء المخطّط، عندما يكون جاهزًا إلى مرحلة التّقديم والإقرار وعندما يقوم
المخطّط لوحده بإعداد جدول تخصيص بموجب اعتباراته الحصريّة (عمومًا إذا
راعينا منطقة الأراضي فقط). من الجهة الثّانية للصّورة تعليمات واضحة
للمخمّن من اللجنة المحليّة التي لا تشغله لموازنة التّخصيصات بدون
مدفوعات موازنة. المخمّن، كمن يدير مكتبًا فإنّ من بين زبائنه اللجنة المحليّة
للتنظيم والبناء التي تزوده بجزء كبير من عمله الذي يعتاش منه فيحظر عليه
إعاقة المخطّط وطلب تغييرات جوهريّة بالتّخصيصات التي قام بها المخطّط
والتي حظيت بضوء أخضر من المهندس/مخطّط اللجنة الذي يبذل كافة
جهوده لإنجاز المخطّط بأسرع وقت ممكن. ولذا فيتوجّب على المخمّن
التّوصّل إلى الموازنة المنشودة بواسطة استغلال الاعتبارات المتحررة من أيّ
نقد وضغوطات أو تعليمات واضحة رغم عدم إنجاز هذا الأمر للعدل التّوزيعي
والتّخطيطي.

تقليص هذه الظاهرة مشروط ببتن الصلة بين المخمن ولجان التنظيم والبناء بواسطة منع قوائم داخلية "متفق عليها" بينهم وإلغاء ارتباط معيشة المخمن بأداء اللجنة ومصالحها. إضافة إلى ذلك، ثمة حاجة ضرورية للغاية لتعليم كل الجهات المعنية بعملية التخطيط ما هي أهمية المخمن في هذه العملية، وليس أقل من ذلك، بل حتى أكثر، أهمية العمل السليم بدون قيود والاضطرابات في عملية إعداد جداول الموازنة. ومن الجدير وضع تعليمات وتوجيهات واضحة فيما يتعلق بوضع معاملات في جدول التوازن.

6.10 تخصيص "قسائم" المقايضة في المشاع

يشكل مبدأ المقايضة أحد المركبات الأساسية في التعويض تمهيداً لتحقيق العدل التوزيعي النسبي بواسطة جهاز إعادة التوحيد والإفراز. يلعب المهنيون في عملية التخطيط دوراً هاماً في تطبيق مبادئ المقايضة وتحديد المعايير والمقاييس لتطبيقها. بينها المخمن الذي يلعب دوراً حاسماً في تحديد المقايضة وتحقيق العدل. تتمثل هذه الأهمية من الناحية التقنية بقرارات حول تحقيق استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز. ينبغي أن تتغير هذه الأهمية التقنية مثل وظيفة مهنيين آخرين من أجل إنجاز عملية العدل الإجرائي.

الهدف الأبرز في مهمة المخمن كما وُصف أعلاه الذي يتركز بتوازن جدول التخصيص يسفر مراراً عن الحالة التي يقوم فيها المخمن/المهندس المعماري ويخصص "قسائم" تكون الملكية على الأرض فيها مشتركة، في المشاع، حيث يشمل المشاع أحياناً عشرات من يكون بعضهم شركاء أيضاً في جزء هامشي من قسيمة التخصيص. وهكذا تفتح نافذة أمام أصحاب الجزء الهامشي بالإجحاف بأصحاب الأجزاء الكبيرة في القسيمة وبيعهم جزئهم الصغير بأسعار مبالغ فيها، مقابل "منح الإمكانية" لأصحاب الأجزاء الكبيرة لاستغلال حقوق البناء في قسيمة التخصيص. هذه نتيجة مباشر للعجز عن تغيير الملكية الرسمية للأرض أيضاً في عملية إنجاز آلية إعادة التوحيد والإفراز.

تسجيل المالكين الأصليين يجرّ على الأرض أيضًا بعد تقليص أرضه بعد تحويل أراضي خاصة للصالح العام.

الأصعب من ذلك هو حالة يتمّ التخصيص فيها بطريقة "مفروز" حيث تحدّد حدود الأرض والملكيّة لشخص واحد مسجّل في الطابو، لكن، يحدث أحيانًا أن يتوفى هذا الشخص ويتسلّم وريثته مهامه وأملاكه فينجم عن ذلك خللان: الأول، هو التعامل مع قيمة قسيمة التخصيص وكأنها قيمة في "مفروز" - أعلى بليس أقلّ من -10% من قيمة قسيمة المشاع. الخلل الثاني، هو عدم ضمان استغلال الحقوق كما يليق بقسيمة التخصيص بدون ظلم واجحاف من طرف أصحاب الأجزاء الصّغيرة في الميراث أو وجود أجزاء كافية لضمان توفير ماوى لجميع الورثة.

مواجهة المشكلة تتطلّب فحصًا عميقًا وجوهريًا للوضع التملكي من قبل المخطّط، المساح والمخمن حيث يمكنهما رصد حالات يدور فيها الحديث عن ورثة يشكّلون الحائزين للأرض في الواقع أو قد يكونون حائزين لها عند إنجاز الميراث وليس الشخص المسجّل في الطابو. اليوم، جداول التخصيص وجداول الموازنة تعتمد على التسجيل في الطابو فقط ولذا فمن الجدير تحديد تعليمات تتطلّب من المخمن الحكومي ولجان التخطيط ودائرة التسجيل العقاري التّطرق إلى حائزي الأرض في الواقع (الورثة وما شابه). سيحاول فصل التّوصيات مواجهة إعداد توصيات في هذا الموضوع بحيث لا تكون وظيفة المخمن مجرد وظيفة تقنيّة في تحديد آليات المقايضة بل تراعي الحالة المركبة للملكيّة واحتماليّة إنجاز الغاية التّخطيطيّة في القسيمة.

6.11 قضية الميراث حسب الانتماء الجندري وانعكاساتها على إعادة

التوحيد والإفراز

مواجهة قضية الميراث والتسجيل التملكي غير الرسمي يُصعب من استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز حيث تصبح القضية مركبة بصورة أكبر عندما

يقسم الميراث بصورة تفاضلية وغير عادلة بين النساء والرجال. بموجب الشريعة الإسلامية، فإن حصة الرجل من الميراث تضاهي ضعفي ميراث المرأة. في الحالات التي يترك فيها المتوفى وصية ويقوم الورثة بترتيب موضوع الميراث وقاموا بالتسجيل في دائرة التسجيل العقاري، كل واحد حسب حصته في الوصية تقل الصعوبة المتوقعة في إجراء توحيد وتقسيم الأرض وتسجيل "مخطط لأغراض التسجيل" حيث إن العملية تتم بموجب تسجيل الورثة في الطابو وحسب حصتهم المسجلة في أمر الميراث. إذا لم تكن هناك وصية تبقى قسيمة الأرض مسجلة على اسم المتوفى في دائرة التسجيل العقاري ويمكن تقسيم الميراث بالطريقتين التاليتين:

□ بموافقة كل الورثة، يمكن التوجه إلى المحكمة الشرعية التي تعمل طبقاً لتعليمات الدين الإسلامي. يقسم الميراث بين الورثة حسب تعليمات الشريعة الإسلامية، أي أن الوارث الرجل يتلقى ضعفي الوارثة المرأة وعلى هذا النحو تسجل الحقوق أيضاً، أو حسب أمر تقسيم التركة من المحكمة المدنية أو المحكمة الشرعية التي تراعي الترتيبات والمقايضات المتفق عليها بين الورثة بموجب العادة والعرف. في مثل هذه الحالة عندما ينوي المخططون والمهنيون بمن فيهم المخزن إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز وجداول تخصيص وتوازن يأخذون بالحسبان الحقوق المسجلة في الطابو بموجب تقسيم حسب تعليمات الشريعة الإسلامية بصورة تخلق الموازنة مع الشريعة الدينية والتسجيل في الطابو بموجب قرار المحكمة الشرعية.

□ في حال اعتراض أحد الورثة أو أكثر على الإجراء الشرعي يتم التوجه إلى الإجراء المدني ضمن عملية تُسمى تقسيم الميراث حسب القانون. يتوجب على الورثة تقديم طلب لحصر إرث لمسجل شؤون الميراث في وزارة القضاء، ويقسم الميراث بينهم حسب قانون الميراث، لعام 1965، على النحو التالي: إذا كان الزوج أو الزوجة ما زال/ زالت على قيد الحياة يحصل على نصف الميراث ويقسم النصف الثاني بالتساوي بين كل الأولاد (الذكور والإناث). في ظل

غياب زوج أو زوجة يُقسم الميراث بصورة متساوية بين كلّ الأُولاد (الذكور والإناث). في مثل هذه الحالة عندما يعترم المهنيون إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز وجداول التّخصيص يأخذون بالحسبان الحقوق المسجّلة في الطّابو حسب التّقسيم القانونيّ ممّا يترك الانطباع بأنّه بعد تقسيم الميراث وتسجيله حسب القانون ينشأ توازن حقوقي مناقض لتعليمات الدّين الإسلاميّ.

يشهد المجتمع العربيّ اليوم حالة من الجدل حول الطّريقة الّتي يتصرّف حسبها وهل يكون ذلك حسب الشّريعة الإسلاميّة أو حسب العادات أو حسب قانون الدّولة (خمايسي، 2007). يمسّ هذا الجدل بحقوق النّساء لأنّ الواقع الاجتماعيّ يساهم ان يكون لهنّ مناليّة أقلّ لتخطيط وإدارة الأرض ولمراكز صنع القرار الّتي تُعبّر هيئات ذكوريّة صرفة في مجتمع لا يزال متشبّهًا بنموذج السّلوك الأبويّ، خاصّة في موضوع الأرض والسياسة المحليّة في السّلطات المحليّة. النّتيجة هي في حالات عديدة ان التّطبيق التّقنيّ لعمليّة إعادة التوحيد والإفراز لا يأخذ حقوق النّساء بالحسبان. وبالتالي فإنّ قطع الأرض الّتي تمنح لهن ضئيلة أو أنهن يتلقين "قسائم" ذات جودة أقلّ ممّا يدفعهن إلى التنازل عن حقوقهنّ لإخوانهنّ. في حالات كثيرة اضطرتّ النّساء للتنازل عن حقوقهن في الأرض بسبب العادات الّتي ترى أن الإخوة في العائلة يحظون بحصة أكبر من الأرض خلال تقسيم الأرض الّتي تركها المتوفّي.

عمليّة الميراث الملزمة حسب العادات في أماكن كثيرة في القرى والمدن العربيّة لا تتصف المرأة الّتي لا تزال متعلّقة بالرجل في المجتمع النّقليديّ الأبويّ. خلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز أيضًا لا يتمّ تحقيق العدل الأساسيّ. وإذا كنا نسمع مؤخرًا بعض الأصوات الّتي تطالب بتحقيق العدل في تقسيم ميراث الأرض بين الذكور والإناث إلّا أنّ تحقيق العدل بالفعل يتباطأ. لتحقيق العدل التّخطيطيّ والتّوزيعيّ بناء على الانتماء الجندي لا بد من تصحيح الخلل القائم. على طاقم التّخطيط المهنيّ الّذي يضمّ من يتولى إنجاز عمليّة إشراك الجمهور العمل على إشراك المزيد من النّساء في عمليّة

التخطيط وإخراجهم من جهل حقوقهم في التخطيط بشكل عام وفي الأرض بشكل خاص. في نفس الوقت، فإن المخططين الفيزيائيين بمن فيهم المخمن والمساح يجب أن يُعوا حساسية الموضوع ودعم تحقيق العدل الجندي ومنحه التعبير الفعلي خلال عملية اعداد المخطط وفي المنتج التخطيطي الذي يشمل التقسيم إلى مناطق والتقسيم إلى "قسام" وتسجيل حقوق في الطابو.

6.12 تحويل أراضي خاصة للمصالح العام في جهاز إعادة التوحيد والإفراز: بين المصادرة والتّحسين

المقدمة الموسعة لهذا الفصل تناولت تطوّر المصادرة بموجب استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وتجربة السلطات المحليّة في استعماله. استعمال الجهاز قد ينتج للسلطات المحليّة كميّة من الأرض الصّالحة العامّة بدون مصادرة ودفع تعويضات. بواسطة جهاز إعادة التوحيد والإفراز وقرارات المحكمة سحّت للسلطات المحليّة فرصة لكسب أرضٍ وتجميع الأراضي التابعة لفئة الأراضي "المتروكة" المعدّة لاستعمال ومنفعة الجمهور. بعد تركيزها يمكن تحويلها إلى أرض للاستعمالات العامّة أو التجاريّة بدون الحاجة للمصادرة أو لدفع التّعويضات. الموازنات الكامنة المخطط تبطل الحاجة لدفع تعويضات المصادرة عبر تغيير استعمال الارض ممّا يرفع من مستوى حقوق البناء.

إجراء المصادرة كما جاء في الفصل الثامن من قانون التّظيم والبناء، لعام 1965 يتيح للسلطة المحليّة أخذ جزء من حقوق الفرد في أرضه الخاصّة وتحويله للدولة أو للسلطة المحليّة التي نفذت المصادرة في نطاقها حسب بند رقم 126 من قانون التّظيم والبناء. يتطلّب إجراء المصادرة تغيير استعمال الأرض بموجب مخطط هيكلّي محليّ أو تفصيليّ لأحد احتياجات الجمهور الواردة في بند رقم 188 (ب) من قانون التّظيم والبناء. تُستعمل اليوم طريقتان شرعيتان لتحقيق هذه الغايات بخصوص الأراضي العامّة. الأولى - القيام بعملية المصادرة "الكلاسيكية" حسب قانون التّظيم والبناء وأمر

الأراضي، والثانية - تغيير استعمال الأرض للصالح العام عبر استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز.

تقر الشريعة، طبقاً لقرارات الحكم التقليديّة، أنه عندما تكون هناك حاجة للأرض للصالح العامّ تستطيع سلطة التخطيط الاختيار بين القيام بعملية المصادرة "الكلاسيكية" حسب القانون أو تغيير استعمال الأرض في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز (انظر قرار محكمة العدل العليا 88/483 فرايمان ضدّ وزير الداخليّة، وحتّى قرار محكمة العدل العليا 70/26 بار ضدّ وزير الداخليّة). موضوع أخذ الأرض في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لم يقرّ بصورة واضحة في القانون بل كنتيجة لتفسير موسّع لعدد من البنود في قانون التنظيم والبناء. مثلاً جاء في البند رقم 26 (أ) من القانون:

الأراضي التي صودرت عن طريق اللجنة المحليّة أو يجب منحها لها بطريقة أخرى عملاً بهذا القانون أو حسب تسجّل في السجّل العقاريّ على اسم السّلطة المحليّة التي تتواجد الأراضي في نطاقها، أو على اسم الدّولة في حال تصديق الأمر بصورة صريحة في المخطّط أو في حال عدم وجود سلطة محليّة.
(ن.م.)

تلمح الصياغة بطريقة أخرى إلى أنّ وضع اليد على أجزاء من الأرض للصالح العامّ غير ملزم التنفيذ في إطار مصادرة "عادية". بند (1)4 من قانون تعديل أحكام الشراء للصالح العامّ لعام 1964 ينص على أنّه في احتساب مجمل النسب المئويّة من الجزء المسموح مصادرته بدون دفع تعويض يحظر أن يؤخذ في الحسبان تحويل الأرض الخاصّة للصالح العامّ التي تمّ تغيير استعمالها في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز بموجب الفصل الثالث للمؤشر السابع من قانون التنظيم والبناء. يمكن الاستنتاج ممّا سبق أن المشرّع اعترف بأن استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو في الواقع إطار

قانوني لشراء أرض للصالح العام. في المقابل، ثمة نقد شديد لتعليمات القانون المذكور (انظر مثلاً ا.ا.ا. 1. (ت أ) 01/1044 ايلانة تميز ضد وزير الداخلية).

موضوع تحويل الأراضي الخاصة للصالح العام في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز اليوم غير منظم بل هو وارد في القانون على غرار عملية المصادرة العادية التي تتم طبقاً لقانون التنظيم والبناء و/أو أمر الأراضي. في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز يمكن تخصيص قسائم للاستعمال العام لصالح السلطة المحلية أو الدولة. حسب تعليمات البند رقم 122 من قانون التنظيم والبناء. لا تؤخذ هذه القسائم بالحسبان في إطار جداول الموازنة التي يقوم المخمن بإعدادها (انظر أيضاً ا.ا.ا. 1. (ت أ) 96/807 المحامي هرتيبي ضد وزير الداخلية).

ينشأ الخلل عندما لا يكون بملكية السلطة أو الدولة في المداخلات (قبل إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز) أي حق في الأرض المشاركة في المخطط، لكن، في المخرجات (بسبب إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز) فإنها تجمع قسائم للصالح العام غير مشمولة بتأناً في احتساب الموازنة الذي يقوم المخمن بإعداده فتدخل بصورة الية "تحت الخط" بمصطلحات قاموس التخمين. بمعنى ان السلطة المحلية أو الدولة ستلقى أراضي عامة في إطار عملية إعادة التوحيد والإفراز وليست مصادرة كما تعني في القانون. يُطرح هنا السؤال: إلى درجة يمكن اقتطاع أرض خاصة للصالح العام في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز؟ هل نتعامل مع تغيير استعمال الأرض على أنه مصادرة؟ حيث لم يُعر القانون بصورة صريحة كيفية التعامل بوضوح مع تغيير استعمال من هذا القبيل؟ بموجب قرارات الحكم اليوم وإذا كان تحويل أراضي خاصة للصالح العام لا يتخطى نسبة 40% المسموح بها حسب قانون التنظيم والبناء بدون دفع التعويضات لصاحب الأرض فلا مانع من تخصيص هذه الأراضي

لصالح السلطة أو الدولة حتى إذا لم يكن لهما أي حق في المُدخّلات قبل إعداد جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

يتعرّز هذا الادّعاء لأنّ مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز تشمل غالبًا تعليمات بناء جديدة ترفع من جودة تحسين الأراضي حتى عندما تكون الأرض الباقية بأيدي المالكين ضئيلة بعد تحويل الأراضي الخاصّة للصّالح العامّ. تتوافق هذه الحقيقة مع روح قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته 1992 ومع الهدف من دفع تعويضات المصادرة - إعادة صاحب الحقّ أو صاحب الامتياز في الأراضي المصادرة إلى نفس الحالة الماليّة التي كان متواجدًا فيها لوما المصادرة (انظر ع 87/589 وزير الإسكان ضدّ هرتسل بيرنبيوم).

رغم ما شرح آنفًا فقد تمّ إقرار مصادرة نسب معيّنة كما في القوانين المختلفة على النّحو التّالي:

بند 20 (2) من أمر الأراضي (شراء للصّالح العامّ، 1943) - حتى 25% من مساحة الأرض المسجّلة.

بند 190 (1) من قانون "التنظيم والبناء" لعام 1965 - حتى 40% من مساحة الأرض المسجّلة.

المبدأ في تحديد هذه النّسب هو الافتراض بأن تكون عملية المصادرة مصحوبة بتحسين الأرض وخاصّة التّحسين من خلال تطوير البنية التحتيّة المدنيّة والعامّة.

من أجل منع حدوث الحالة التي تتمّ فيها مصادرة أراض على مراحل بنسبة تزيد عن 40% من مساحة الأرض الأصليّة تمّ سنّ قانون لتعديل أحكام الشّراء للصّالح العامّ من عام 1964. بموجب تعليمات البند رقم 2 من القانون ففي حال شراء جزء من القسيمة طبقًا للقانون ومع مرور الزّمن اشترى طبقًا لنفس القانون أو طبقًا لقانون آخر جزء اخر من نفس القسيمة بحيث لا تزيد

المساحة الشاملة المشتركة (المصادرة بدون دفع تعويض على 25% من مساحة الأرض الأصلية (40% عندما نفذت المصادرة السابقة طبقًا لقانون "التنظيم والبناء").

يُحظر الاستنتاج مما قيل آنفًا أنه في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز تؤخذ مساحات أرض متساوية من كل أصحاب الأرض للصالح العام لأنه تم وضع اليد على الأرض لاعتبارات تخطيطية وبموجب احتياجات المنطقة المخططة. ولذا فليس من المتوقع عند إعداد جدول التخصيص والموازنة تنفيذ الموازنة بناء على أراضي تخصيص فقط بل يجب إعطاء وزن لموقع الأرض، تخصيص أكثر جاذبية، حقوق بناء في القسيمة وغيرها. المشكلة هي رغبة السكان في القرى والمدن العربية غالبًا في تلقي أكبر قدر ممكن من الأرض بدون التطرق إلى باقي خصائص القسيمة، مشكلة تتطلب أحيانًا ادخال التغيير في التخطيط لإنتاج أراضي تخصيص مشابهة قدر الإمكان على حساب ماهية التخطيط.

يُطرح هنا سؤال آخر هو: ما هو الحكم عند وضع اليد على نسبة تزيد على 40% من الأرض، أو عندما يقلل جهاز إعادة التوحيد والإفراز من سعر الأرض؟ وضع اليد على الأرض في إطار استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز غالبًا يعني الهيئة المنقذة للمصادرة من دفع التعويضات لصاحب الأرض مقابل المصادرة في ضوء الحصول على التعويضات بطريقة أخرى تتجسد غالبًا برفع جودة الأراضي وتطويرها (انظر ت أ (القدس) 04/6152 اللجنة المحلية "للتنظيم والبناء" في القدس ضدّ المحامي يتسحاق فرايبيرج كأمين للمالك في قطعة أرض تاريخية رقم 3 من قسيمة رقم 30107، انظر أيضًا قرار محكمة العدل العليا 70/26 بار ضدّ وزير الداخلية). رغم ما ذكر آنفًا يحدث أحيانًا أن يتسبب جهاز إعادة التوحيد والإفراز في الانتقاص من قيمة الأرض في المُخرجات بالمقارنة مع المُدخلات. وفي مثل هذه الحالات يجب العمل حسب بند رقم 197 في الفصل 9 من قانون "التنظيم والبناء" لعام

1965. وقد وضع هذا البند التوجيهات التي قد تدفع بموجبها التعويضات من اللجنة المحلية أو من المبادر الذي تسبب في حدوث الضرر التخطيطي لصاحب الأرض المتضرر نتيجة للقرار التخطيطي.

تتطوي تعليمات التعويض بموجب بند 197 من جهة على التّحفظ من السريان على المصادرة، ومن جهة أخرى، فإن وضع اليد على أرض في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز لا يعدّ مصادرة للأرض بموجب تعليمات بند 4 (1) من قانون تعديل أحكام الشّراء للصالح العامّ للعام 1964، فقد نصّ هذا القانون على أنّه من أجل احتساب النّسبة المئويّة التي يسمح بمصادرتها بدون دفع التعويضات لصاحب الأرض المصادرة فلا تؤخذ بعين الاعتبار الأرض التي تمّ وضع اليد عليها طبقاً للتقسيم الجديد حسب معناها في الفصل الثّالث من المؤشر السّابع في قانون "التنظيم والبناء". حسب قانون التنظيم والبناء فإنه يُسمح لمن حكم عليه بالمشاركة بغير موافقته نتيجة لإجراءات استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز أن يطالب اللجنة المحليّة بشراء قطعة الأرض منه، وبعبارة أخرى فإنّ اللجنة المحليّة التي تصادق على إعادة التّوحيد والإفراز قد تجد نفسها معرّضة لتقديم دعاوى ماليّة ضدها من قبل أصحاب الأرض لشراء أراضيهم وقد يطالبون أحياناً بمبالغ ماليّة طائلة. إنّ القانون يخول السّلطة المحليّة استعمال أدوات لتقليص مثل هذا الاحتمال عن طريق تحديد مدّة تقادم مثل هذه الدعاوى، لكن لا بد من التّويه بأنه حتّى الآن لم تسجّل مثل هذه الحالات. ولذا يمكن الإشارة إلى أنّ كلّ من فرضت عليه الشراكة في إطار استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يستطيع مطالبة اللجنة المحليّة بشراء الأرض. اللجنة المحليّة التي تشتري الأرض من صاحبها تستطيع بيعها بموافقة وزارة الدّاخلية المسؤولة عن إدارة السّلطات المحليّة. في نهاية المطاف يدور الحديث عن حدث انسيابي لكن مثل هذا الحدث قد يلحق خسائر ماليّة كبيرة بخزينة السّلطة المحليّة وهو ما يستوجب استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بصورة واعية ومسؤولة.

الوعي المتزايد لقيمة الأرض وخوف أصحاب الأرض من الترتيبات المفروضة عليهم من السلطة بواسطة استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز إلى جانب تعزيز التداخل القانوني خلال القيام بعمليات التخطيط قد تؤدي إلى تفعيل الكثير من الضغوط على عملية مصادرة وتحويل الأراضي للصالح العام. تسجيل الأرض على اسم السلطة المحلية أو المشاركة الاضطرارية لأصحاب الأرض مع السلطة المحلية في قسائم الأرض أو في الأرض المشاع قد تضر بعملية إعادة التوحيد والإفراز وبالفرض المتاحة أمام السلطات المحلية في الحصول على أرض للصالح العام أو من أجل استعمالها لأغراض أخرى.

بالتالي فمن المحبذ تحويل أجزاء من الأرض للصالح العام بحيث يتم تسجيلها على اسم السلطة المحلية بواسطة استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز لكن مع القيام بمصادرة أجزاء لا تضر بأصحاب الأرض الأصليين بل قد ترفع من جودة أرضهم. في مثل هذه الحالات يمكن القول إن إنجاز عملية إعادة التوحيد والإفراز التي تشمل تحسين باقي أجزاء الأرض بعد تحويل بعض الأجزاء للصالح العام هو إجراء أكثر عدلاً ونزاهة بالمقارنة مع مصادرة الأرض بموجب القوانين والأنظمة الإجرائية الأخرى.

6.13 إدراج جزء من القسيمة في جهاز إعادة التوحيد والإفراز

ترداد قطع الأرض في القرى والمدن العربية كلما ابتعدنا عن الأرض المعمورة (انظر شكل 14، صفحة 110) ويزداد عدد أصحاب الأرض المسجلين أو الورثة وأصحاب الحيازة المحتملين. حدود المخططات الهيكلية أو التفصيلية التي تشمل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز في العديد من الحالات لا تتضمن كل مساحة الأرض بل مجرد جزء منها. في مثل هذه الحالات يطرح السؤال: ماذا ستكون النظرة التملكية لأصحاب الأرض المسجلين في الطابو؟ وكيف يمكن تحقيق العدل التوزيعي والعدل التخميني في المخططات الهيكلية التفصيلية في القرى والمدن العربية؟

يجب أن يكون لدينا موقف من الحالات التي تتخطى فيها حدود الأرض حدود المخطط التفصيلي ويُعدّ فيها مخطّط يشمل إعادة التوحيد والإفراز لبعض أجزاء الأرض فقط حيث كانت الأرض أصلاً معدة للزراعة بينما يخصّص المخطّط جزءاً من هذه الأرض لغرض الإسكان. على المستوى المبدئي، ومن وجهة نظر المخمّن، يجب الاهتمام بكلّ واحد من أصحاب الأرض المسجّلين في الطابو في جدول التوازن سواء في المُدخّلات وسواء في المُخرجات حسب حصته النسبيّة في جزء الأرض المدرج في المخطّط. تحدث المشكلة عندما يتوصل المالكون المسجّلون إلى اتّفاق سواء كان شفهيّاً أو خطياً (بدون أي خارطة تقسيم سارية المفعول) وحسب هذه التّفاهات فلن يدرج أصحاب الأرض في تغيير استعمالها. من جهة يُحظّر على المخمّن تجاهل أي واحد من أصحاب الأرض المسجّلين في الطابو، ومن جهة أخرى، سينشأ خلل لواقع المحاصصة كما تمّ الاتّفاق عليه بين أصحاب الأرض يشمل من ضمن ما يشملها ترخيصاً لتسديد المدفوعات فيما بين أصحاب الأرض أنفسهم وتسويات أخرى تمّ تطبيقها.

حتى إذا ابرزت للمخمّن خارطة تقسيم معتمّدة قانونياً تقضي بشمل بعض أصحاب الأرض فقط في جهاز إعادة التوحيد والإفراز بحيث يحصلون على قطع الأرض بعد تغيير استعمالها للبناء يطرح السّؤال: كيف يمكن بشكل عامّ ضمان العدل التوزيعيّ إذا كان كلّ مخطّط توحيد وإفراز مستقبليّ يسري على بقية مساحة الأرض سيخصّص منها جزءاً للصالح العامّ بنسبة أقلّ ممّا خصصته المخطّطات السّابقة السارية في المرحلة الأولى من التّقسيم؟ أو في المقابل إذا أعد مخطّط مستقبليّ يسري على كلّ الأرض وتدرج في المُدخّلات بقائمة التّخصيص والموازنة أسماء المالكين المشمولين في المخطّط السّابق كأصحاب قسائم سكنيّة مع قيمة نسبيّة أعلى بكثير من الأراضي الباقية خارج المخطّط؟ ستسفر هذه الحالة عن أن تكون لدينا أراضٍ مملوكة ذات قيمة اعلى لأصحابها حتّى في المُخرجات بالمقارنة مع أصحاب الأرض الذين لم يشملوا

في المخطّط السابق. وهذا يعني بأنه سوف تنشأ لدينا حالة يكون فيها صاحب الأرض المشمول في المخطّط السابق قد كسب أرباحاً أكثر من الأشخاص الذين لم يشملهم المخطّط السابق.

حتى لو تمّ الأمر بموافقة الشّركاء في قطعة الأرض الأصليّة يحدث خلل ويتضرّر العدل التّوزيعيّ الذي تمّ إعداد جدول التّخصيص وجدول التوازن من أجله. من الصّعب على الشّخص العاديّ القبول بمثل هذا الخلل والظلم ويستصعب أن يفهم سبب حدوثه وانعكاساته. ما زالت تتقصنا توجيهات قانونيّة تعلمنا كيفيّة التعامل مع هذه الحالة من الناحيتين التّخطيطيّة والتّخمينيّة، ومن الجدير أن يشتمل القانون و/أو مواصفات المخمّن الحكوميّ على تعليمات واضحة تمنع حدوث ذلك. ويمكن تجنب الدّخول إلى مثل هذه الحالة في مرحلة التّخطيط بحيث تكون حدود المخطّط الهيكلّي المحليّ أو التّصليّي متوافقة ومماثله مع حدود القسائم المحليّة الاصلية، أو الحدود المتفق عليها بين أصحاب الارض بناء على تقسيم ثانوي للقطعة الاصلية.

6.14 التّخمين المنحاز للمجتمع

تعتمد قرارات التّخمين والتّوجيهات التي يتلقاها المخمّن خلال تحديد سعر الأرض على اعتبارات اقتصادية فقط لكن الأرض في القرى والمدن العربيّة كما سبق وذكرنا فإن لها قيمة اجتماعيّة ورمزيّة (خمايسي، 2016)، وبالتالي فينبغي مراعاتها خلال عملية التّخمين عند تحديد القيم والمقايضات لتحقيق العدل التّخطيطي. من المحبذ لفت نظر المخمّنين ومؤسّسات التّخطيط إلى البُعد الاجتماعيّ-الثقافيّ الذي يسمّى التّخمين المنحاز للمجتمع بمراعاة الملاءمة للسياق الثقافيّ والبنويّ لاحتياجات المواطنين العرب وبمراعاة نزعة قرارات الحكم في هذا الموضوع. في قرار حُكم جمعيّة "تعليم الثّورة (تلمود ثوراة) والمدرسة الدينيّة الكبيرة التي تحمل اسم شجرة الحياة (عيتس ههايم) في القدس ضدّ اللجنة المحليّة للتنظيم والبناء في القدس صدر عن المحكمة

العليا قرار أشار فيه سعادة القضاة ريفلين وغرونيوسوس وجبران إلى أن: "الهدف من استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو تحقيق التوازن بين احتياجات الفرد في الحصول على الفائدة الذاتية من الأرض وبين احتياجات الجمهور في استعمال الأرض للصالح العام". بعبارة أخرى، يمكن تعريف عملية إعادة التوحيد والإفراز كعملية تهدف إلى القيام بتقسيم عبء تحويل الأراضي الخاصة للصالح العام بصورة عادلة ونزيهة بين أصحاب الأراضي الموجودة ضمن المخطّط.

حسب مبدأ العدل التوزيعي، يجب توزيع المنفعة أو العبء بصورة عادلة بين كلّ الأطراف. فمثلاً، يجب توزيع الثروات الطبيعيّة والمياه بين سكّان المكان بصورة نزيهة. وبموجب ما جاء في كتاب حيفروني والترمان حول العدل التوزيعي للأرض (2008):

حسب أفينيري (2002)، يتمحور النقاش التقليدي حول العدل التوزيعي في السؤال: كيف يمكن تقسيم غرض ما بين اشخاص قد يكونون مختلفين عن بعضهم في حقوقهم، في احتياجاتهم وما شابه. وقد بُجّنت قضية العدل التوزيعي لأول مرة من قبل أرسطو الذي تحدّث عن مبدأ النسبويّة. وطبقاً لهذه الفكرة فإن ما يجب عمله هو توزيع العقارات حسب الحقوق التي يمتلكها الأشخاص في السياق المنكور. عندما نتمكن من قياس هذه الحقوق من الناحية الكميّة، يجب أن تتحقّق في نهاية المطاف نتيجة نسبويّة مباشرة أي متناغمة مع حقوق الاشخاص في الأملاك (حيفروني والترمان، نفس المصدر).

إنّ موضوع العدل التوزيعي في مجال الأراضي مرتبط بصورة أو بأخرى بتوزيع الثروة أو المسّ بالثروة نتيجة لتنفيذ إجراءات (فيزيائية أو تخطيطية) في أرض. يتمّ مثل هذا التوزيع غالباً بواسطة فرض رسوم تحسين على المستفيد من تصديق المخطّط ودفع التعويضات حسب بند 197 من قانون التنظيم

والبناء لمن يتضرر نتيجة لتصديق المخطط وما شابه. تبدأ مسألة العدل التوزيعي قبل دخول مخمن الأراضي إلى الصورة بوقت طويل. تبدأ من لحظة التفكير لدى معدّ المخطط حول طابع التخطيط الفيزيائي. هل نتعامل مع كلّ الأرض المعدة للتخطيط كوحدة واحدة للقيام بعملية التوحيد والإفراز بحيث يقوم المخمن بإعداد جدول توازن للوحدة، أو تقسيم المخطط لعدة وحدات من التخطيط التفصيلي إذ يعدّ المخمن لكلّ وحدة منها جدول توازن خاصاً؟ أو يقرّر أصلاً هل يشمل أحد أجزاء الأرض المخططة تعليمات بشأن استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز؟ أي أن إحدى هذه الطرق الثلاث ستحقق العدل التوزيعي والنزيه في توزيع العبء العام؟ لم نجد حتى الآن إجابة موحدة حول هذا السؤال حيث تتم دراسة كلّ مخطط على حدة وتكيف له الطريقة الأفضل. النقاش المذكور آنفاً يطرح سؤالاً هاماً بخصوص مدى تطرق القانون، قرارات الحكم ومواصفات المخمن رقم 15 للمبادئ الواضحة والقاطعة التي تعرّف ما هو العدل التوزيعي؟

□ القانون

نجد في البندين 121 و-122 من قانون التنظيم والبناء للعام 1965 تعليمات واضحة بشأن المخططات التي تشمل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز، فينصّ البند 21 على أنه يُسمَح أن يشمل المخطط تعليمات للتوحيد والإفراز سواء بموافقة أصحاب الأرض أو بعدم موافقتهم. لكن هذا البند لا يشير إلى حالات يتوجب فيها وضع تعليمات بشأن إعادة التوحيد والإفراز وبالتالي وضع تعليمات حول إعداد جدول التخصيص والتوازن.

يظهر فحص بنود القانون بأنه لا يوجد أيّ تعريف لهدف استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز ولا توجد أيّ تعليمات أو تفصيل واضح في أيّ الحالات يجب إدراج كلّ أرض المخطط كوحدة توحيد وإفراز وفي أيّ الحالات يجب تقسيمها

إلى عدّة وحدات من التخطيط التفصيلي وفي أيّ الحالات يجب إخراج جزء منها من جهاز إعادة التوحيد والإفراز .

□ معيار رقم 15 من مواصفات لجنة أخلاق التّخمين - مجلس مخمّن الأراضي

يتطرّق البند الصّغير رقم 6.1 من المعيار رقم 15 المذكور أنفًا إلى موضوع تقسيم المخطّط التفصيلي لعدّة وحدات تخطيط على النحو التّالي: "في المخطّطات التي يوجد فيها تباين في أسعار قطع الأرض يعمل المخمّن على تعريف وحدات توحيد وإفراز منفصلة ذات أسعار متشابهة في المُنحَلات". يتطرّق البند الصّغير 6.2 من المعيار مجددًا إلى موضوع تقسيم لعدّة وحدات على النحو التّالي: "في مخطّطات إعادة التوحيد والإفراز التي توجد فيها قطع أرض معمورة وقطع أرض غير معمورة قد تتسبب بخلل في تخصيص الأرض، يعمل المخمّن بأكبر قدر ممكن من أجل تحويل وحدات التوحيد والإفراز المنفصلة إلى قطع أرض معمورة وقطع غير معمورة."

□ قرارات الحُكم والأدبيات

قرارات الحكم الشهيرة التي تجيب عن السؤال متى يجب استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو قرار حُكم "إيراني" الصادر عن سيادة القاضي "ماتسا" في محكمة العدل العليا الذي جاء فيه ما يلي:

تشكّل إعادة التّقسيم "وسيلة لتخطيط الأراضي حسب مفهوم معدّ لتوفير احتياجات جديدة وهي مطلوبة في المكان الذي يمنع التّقسيم القائم فيه من تطوير الأرض واستغلالها بصورة عقلانيّة واعية لصالح أصحاب الأرض ولصالح الجمهور... حيث يتحدّث من حيث الجوهر عن إنتاج مشاركة مفروضة من السلطة عن طريق توحيد قسائم تابعة للعديد من

أصحاب الأرض وتحويلها إلى وحدة أرض واحدة، وتفكيك المشاركة
النَّاشئة عن طريق تقسيم الأرض حسب تخطيط جديد.

يمكن أن نستنتج من المذكور آنفًا أن القاضي ماتسا يعتبر جهاز "إعادة
التوحيد والإفراز" من الأدوات التي تساهم في تسهيل وتيسير عملية تطوير
الأرض عندما يشكل تقسيم الملكية وتقسيم التخطيطي القائم ميدانيًا عقبة أمام
التطوير النَّاجع والقابل للتطبيق. يطبق مخطَّط يشمل استعمال جهاز إعادة
التوحيد والإفراز في الحالة التي توجد فيها حاجة تخطيطية لتغيير أشكال
الأراضي القائمة و/أو اقتطاع أجزاء من الأرض للمصالح العام.

وقد أضيف إلى ذلك هدف جديد أقره قرار حُكم جمعية "تعليم التَّوراة (تلمود
توراة) والمدرسة الدينيَّة الكبيرة التي تحمل اسم شجرة الحياة (عيتس هحايم)
عندما كتب سيادة القاضي سليم جبران في قراره ما يلي:

... جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو أداة تستعملها سلطة التخطيط لتحقيق
أكبر فائدة من الأراضي الموجودة في نطاق المخطَّط لصالح الفرد وللصالح
العام (راجعوا نمر، المسَّ بالأرض - دفع التَّعويضات بسبب الأضرار التي
يتسبب بها المخطَّط، 2002، في صفحة 164). إنَّ الهدف من استعمال
جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو تحقيق التوازن بين احتياجات الفرد بجني
الاستفادة من الأرض وبين احتياجات الجمهور في استعمال الأرض للصالح
العام.

من خلال هذا القرار كان القاضي جبران يسعى إلى تحقيق هدف العدل
التَّوزيعي في استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز، من خلال تحقيق التوازن
بين استفادة الفرد ومصالحته من جهة ومصصلحة الجمهور واحتياجاته من جهة
أخرى.

التخمين المنحاز للمجتمع هو مركّب رئيسي في تحقيق العدل التّخطيطي والتّوزيقي. تطرح في مثل هذا التّخطيط عدّة مسائل، مثل:

أ. تحديد سعر الأرض لا يعتمد على تقييم المخمن الحكومي لأن بعض أجزاء الأرض غير قابلة للبيع والشراء أصلاً. وبالتالي فمن الصّعب تقييمها من الناحية الاقتصادية فقط، بل يجب إدخال معاملات اجتماعية ثقافية مكيفة مع المجتمع ومع البلدة التي يجري التّخمين فيها.

ب. أحد الأسرار التي يعلمها الجميع هو أن أسعار صفقات الأراضي/الأماك المبلغة لسلطات الضريبة ليست هي الأسعار الصحيحة التي يمكن تحديد القيمة الاقتصادية للأرض بناء عليها، بما في ذلك التعويض أو المقايضة.

ج. المقايضة والتّعويض المفضّلان لا يقاسان بالسعر المالي وليس بالضرورة في حقوق البناء الممنوحة التي تعبّر عن قيم المجتمع العصري، بل بالأرض نفسها وبموقعها.

د. النزاعات بين الجيران أو العائلات الموسعة أو عدم التّفاهم الذي قد يعيق إمكانية المقايضة العقلانية لاعتبارات عاطفية يتطلّب تليين معايير عمليّات المقايضة إذا راعينا طبيعة العلاقات القائمة بين الجيران في الأرض.

6.15 المواقف في موضوع استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز

نستعرض فيما يلي مواقف الجهات المعنية باستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. وقد استخلصت هذه المواقف من مقابلات أجريت خصيصاً من أجل هذه الدّراسة. يمكن الإشارة إلى أنّ المحادثات التي أجريت مع المقابلين كانت طويلة للغاية ونقوم هنا بعرض أبرز هذه المحادثات، ومع ذلك فيخيل لنا أنّ

هناك ضرورة للقيام بدراسة أعمق تتناول مواقف ومفاهيم العديد من الجهات المعنية في موضوع إعادة التوحيد والإفراز وطرق التطوير.

هناك فروق في المواقف حسب الدّورة الجيلية. علينا التّفريق بين جيلين: الجيل الكبير (المسنون: الجدّ والأب) وجيل الشّباب، مع العلم بأنّ الجيل الكبير ما زال حتّى يومنا هذا يعارض استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بغض النّظر عن حجم الملكية على الأرض وقد اعتُبرت كلّ محاولة لتنفيذ إعادة التّوحيد والإفراز على أنّها طريقة جديدة تهدف إلى مصادرة الأرض. نلمس اتّفاقا مع وجود تحفّظات لتغيير حدود الأرض كما وُضعت في الماضي وتمتّ معالجتها من قبلهم. هناك استعداد لتحويل جزء من الأرض إلى طرق لخدمة مستعملي الأرض مع تنفيذ تغيير تخصيص الأرض. نلمس اعتراضًا على المقايضة بالتعويض المالي أو بحقوق البناء. الاستعداد لتحويل الأرض للصّالح العام مشروط باقتطاع نفس المقدار من أراضي الجيران. تغيير ملكية الأولاد الذكور وتوريث الأرض للبنات بصورة متساوية يواجه العديد من العقبات حيث إنّ القلائل من بين كبار السنّ أشاروا إلى كامل الاستعداد لتطبيق الشّريعة الإسلامية بشأن الميراث. في المقابل، فإنّ الشّباب اليوم أكثر إدراكًا لألويّات إعادة التّوحيد والإفراز وبهمّهم أن تكون هناك عمليّة تخطيط تلبي احتياجات حيويّة مثل توفير المواقف للسيارات بصورة منظمة وضرورة وجود الأراضي العامّة. ولذا فبعضهم يبادرون إلى عمليّة التّوحيد والإفراز بهدف زيادة نجاعة استعمال الأرض. ورغم ذلك فما زالت هناك صعوبة باعتبارها عملية تعود بالنفع على المجتمع العربي. كما أن الشّباب يشكّون بمصادقيّة مؤسسات التّخطيط بخصوص استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بصورة متساوية ونزيهة.

أصحاب الأرض من جيل كبار السنّ غير مستعدين لاقتطاع جزء

من أرضهم للمساحات العامّة ما عدا المقتطع المعدّ للطرق وبصورة متساوية مع المساحة المقتطعة من الجيران؛ أما الجيل الشاب فله استعداد لتحويل جزء من الأرض الخاصة للصالح العام لكن بدون التنازل عن المساواة والعدل في تنفيذ ذلك، والمقصود هو تغيير الاستعمال أو مصادرة أرض بصورة غير متساوية مع الجزء المقتطع من أرض الجيران فهذا يثير اعتراض الشباب على عمليّة إعادة التّوحيد والإفراز. المساواة في اقتطاع أجزاء من الأرض للصالح العام تتفدّ في الأرض فقط. الشبان الذين لم يخوضوا التجربة بعد يفضلون الحصول على أرض مقابل الأرض المصادرة ويرفضون تلقيّ التعويض المالي أو الحصول على حقوق البناء.

الموقف المنتشر من الأرض هو موقف عاطفي ويؤثر إلى حدّ كبير على القرارات بشأن مصادرة الأرض وتغيير حدودها بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. عدم ثقة المواطن بمصادقيّة السلطات القطريّة والمحليّة والخوف من فقدانه للأرض يتسببان برفضه لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. وفي المقابل فإنّ الشباب يدركون ما هي قيمة الأرض وأهمّيّتها العقاريّة أو الاقتصاديّة إلا أنّهم لا يفكرون أصلاً بالتّجار بها، وإلى جانب ذلك ليست هناك سياسة جازمة فيما يتعلّق بالاستعمال النّاجع للأرض بصورة تخدم الأجيال القادمة أيضًا من خلال التّكثيف واستغلال حقوق البناء الممنوحة رغم الوعي إزاء هذا المورد الهامّ والنّادر.

السلطات المحلية

يرحب رؤساء السلطات المحلية باستعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز خاصة وأنهم يدركون حجم الصعوبات المنوطة بذلك فهم يلقون بمسؤولية استعمال الجهاز على اللجان المحلية ومؤسسات الدولة حيث يفكرون للصلاحيّة والموارد من أجل الحثّ على استعمال هذا الجهاز رغم أهميته. نظر المقابلون إلى رؤساء السلطات المحلية كجنّاء في تنفيذ أيّ إجراء متعلّق بالأرض الخاصة مثل إجراءات المصادرة وكان ما يهمّ الرؤساء في الدرجة الأولى هو المحافظة على مكانتهم كرؤساء مجالس. نتيجة للمبادرة المحدودة التي تقوم بها السلطات، ثمة مخططات كثيرة لا تحرز أيّ تقدّم بسبب امتناع رئيس المجلس عن القيام بأيّ عمليّة تخطيط، ومن ضمنها إعادة التوحيد والإفراز في الأراضي الخاصة لاعتبارات مختلفة مثل توطيد علاقاته الجيدة مع أصحاب الأرض. في مرحلة معيّنة لمسنا وجود حالة من خيبة الأمل من سلوك رؤساء المجالس مع التأكيد على عدم وجود الوعي لدى الجمهور. وكان هناك اعتقاد بأنه يتوجّب على المجلس توطيد العلاقة مع الجمهور وإشراكه في عمليّة التخطيط منذ بداياتها. هذه النتيجة تدفع عمليّة تصديق المخططات قدماً وتقدّم المساندة للسلطات المحلية.

كما انتقد المقابلون عدم مهنية السلطات المحلية؛ جزء كبير من مندوبي المجالس المحلية لا يشاركون في لجان التخطيط ولا يقومون بالاستعداد المهني اللازم قبل جلسات النقاش بالمقارنة مع ما يجري في السلطات المحلية اليهودية. إلى جانب النقد فإنّ هناك من يعتقدون بأنّه حدث في السنوات الأخيرة تغيير ايجابي حيث إن العديد من رؤساء المجالس المحلية يظهرون الاستعداد لتخطيط وتطبيق التخطيط في بلداتهم بما في ذلك التشجيع على التخطيط المحلي، إعادة التوحيد والإفراز، ومصادرة الأراضي للصالح العام

ولشق الطرق التي يستعملها سكان الأحياء الجديدة أيضًا.

اللجان المحلية

تبدل اللجان المحلية قصارى جهدها لتشجيع التخطيط وإعادة التوحيد والإفراز وهي تلقي المسؤولية على رؤساء السلطات المحلية بادعاء أنهم يعيقون تنفيذ العملية. موقف أصحاب الأرض ومندوبي السلطات المحلية من اللجان يعنى بالأساس بتركيبها. الحضور الفاعل لأعضاء هذه اللجان اليهود يخلق شعورًا من انقطاع الأمل وعدم الاكتراث (من طرف أعضاء اللجنة) لاحتياجات المجتمع العربي. تأثير رؤساء السلطات المحلية العربية في اللجان غير ملموس.

أعرب مقابلون من أصحاب الأرض عن عدم ثقتهم باللجان المحلية وبالمؤسسة. ورغم ذلك فهناك من يعتقد بأنه حصل مؤخرًا تغيير لدى جزء من اللجان التي يديرها الجيل الجديد وهناك ثقة بها إلى جانب خيبة الأمل. تعمل اللجنة المحلية في إطار ظروف سياسية وهي تراوح بين مطرقة اللجنة اللوائية، وسدان السلطات المحلية وأصحاب الأرض، ولذا فإنّ وظيفتها في تشجيع التخطيط التفصيلي يواجه صعوبات حتى عند الحديث عن تحقيق العدل التخطيطي حسب القانون. يعتقد مندوبو اللجان أنّ تشجيع التخطيط المحلي متعلق في غالبيته بعمل المجالس المحلية مثل إعداد البنى التحتية التي تتعرض للتعطيل في حالات كثيرة بسبب السياسة المحلية.

المخطّطون

أصعب مهمة بالنسبة لهم هي التخطيط في الأرض الخاصة. فما زالوا يستصعبون إنتاج نموذج تخطيط مكيف من الناحية الثقافية ويدعمون تشجيع التخطيط وإعادة التوحيد والإفراز. كمن يحاصر بين فكي الكماشة (أصحاب الأرض، السلطات المحلية، اللجان المحلية

واللوائيّة) يتوجّب عليهم "تزويد البضاعة" بموجب توجيهات مؤسسات التخطيط وهم غير راضين دائماً عن كلّ مخطّط. يُشار إلى الصّعوبة في دمج التخطيط والتّخمين والمسح تمهيداً لتسجيل المخطّطات. هنالك نقص في الموارد الاقتصاديّة المطلوبة للحثّ على تنفيذ عمليّة من التخطيط اللائق للبلدة.

القيادة العربيّة

بعض المقابلين (أصحاب الأرض، المخطّطون ومندوبو اللجان المحليّة) تحدّثوا عن القيادة العربيّة (أعضاء الكنيست) بصورة سلبية ويعتبرون أنّ سلوك بعض أعضاء الكنيست العرب في موضوع هدم البيوت يشرعن ممارسات من يبني بدون تخطيط ويشرعن استمرار الانتهاكات ويحث الآخرين على التّصرف بنفس الأسلوب. إنّ هذا السلوك المرفوض يسيء للمجتمع بأسره ويضع صعوبات أمام تنفيذ عمليّة إعادة التّوحيد والإفراز مستقبلاً. يؤيد مندوبو القيادة الحثّ على التخطيط في القرى والمدن العربيّة ويعتبرونه رافعة لاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتنفيذ التخطيط اللائق.

7.0 فرض الضرائب بصورة عادلة على منتجات إعادة التوحيد

والإفراز

ضرائب الأرض بشكل عام، وفي سياق الأرض بشكل خاص، تُعتبر إحدى الوسائل التي تستعملها السياسة العامة في تحقيق العدل أو في تعميق الإجحاف. قرار الحكومة بإلغاء الضريبة المفروضة على الأرض الزراعية في عام 2000 خلق أجواء إيجابية لدى السكان العرب الذين لم يعتبروا هذه الضريبة ضريبة عادلة حيث كانت هذه الضريبة قد أثقلت على ملكيتهم الخاصة على الأرض، ولذا فإن فرض سياسة ضرائب أرض مراعية ومسهلة خاصة على أرض غير معدة لتحقيق الأرباح وإنما تم الحصول عليها بالوراثة وتنتقل بالوراثة، تكون آلية قد تحث على العدل الاجتماعي والتوزيعي. أيضا فرض الضرائب على رفع جودة الأرض خلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو أمر بالغ الأهمية من أجل تحقيق العدل. كما أسلفنا، يتعزز الرأي الذي يرى أن إنجاز إعادة التوحيد والإفراز لقطع الأرض الزراعية يشكل شرطا ضروريا للتخطيط العصري ولضمان الحياة الكريمة من حيث الجودة في القرى والمدن العربية، حيث إن المواجهات حول ذلك كثيرا ما تعيق التطوير. لضمان نجاح جهاز إعادة التوحيد والإفراز يجب الحث على تسجيل الأرض على أسماء أصحاب الأرض الحاليين الحائزين على الأرض، زيادة الوعي لأهمية هذا الجهاز لدى السكان وحثهم على استعماله من خلال إعطاء امتيازات وتسهيلات في مجال فرض الضرائب على الأرض أيضا. نجاح جهاز إعادة التوحيد والإفراز سيساهم في تشجيع التخطيط والتطوير وبتيح استصدار رخص البناء والتسجيل للحصول على القروض الإسكانية ويحرك الاقتصاد المحلي ويمهد لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. فضلا عن ذلك فإن الجهاز يتيح تحويل الأرض الخاصة للصالح العام كأساس لتقسيم القسائم بصورة عقلانية وبتيح التخطيط العصري والواسع. يهدف هذا الفصل إلى رسم صورة

تصف طريق استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز خلال تخطيط في القرى والمدن العربيّة وفحص موضوع فرض الضرائب على إجراءات إعادة التوحيد والإفراز واستخلاص العبر لوضع توصيات محدّدة وقابلة للتطبيق فيما يتعلّق باستعمال هذه الأداة بصورة ناجعة وعادلة.

7.1 فكرة/منطق فرض الضريبة في تحقيق العدل بشكل عامّ وخلال استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز بشكل خاصّ

تلعب الضرائب دورًا هامًا في تمويل الخدّات التي تقدمها الحكومة للجمهور وكأداة لتقسيم المدخولات. وفي نفس الوقت فهي تقلص الدّخل الصّافي لدى الأسر ومقابل العمل والاستثمار بالأموال وبالثروة البشريّة، وبالتالي تشوّه تخصيص المصادر وتقلّل محفّزات العمل والاستثمار. التّوتّر بين ضرورة فرض الضرائب وبين العبء الاقتصاديّ الذي تسببه، يجعل من فرض الضرائب إحدى الركائز التي تعتمدها الحكومات في تطبيق سياستها. الضّرائب المفروضة على الأراضي هي الضّرائب التّالية: ضريبة الشراء التي تفرض على المشتري، ضريبة التحسين التي تفرض على البائع على الرّبح الواقعي من بيع الأرض، كذلك، تفرض ضريبة الدّخل على الأرباح التي يتمّ الحصول عليها من بيع الأرض التي تشكّل مخزونًا تجاريًا بيدي البائع (المقاولون، الوسطاء وتجار الأراضي) وضريبة الدّخل على تأجير الأرض.

أحد أهداف استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو الوصول إلى أقصى حدّ من استغلال الأرض من خلال ضمان طريقة الوصول إلى كلّ قسيمة، وضع الحدود الواضحة للقسائم وتحديد غايتها ونسب البناء المسموحة في كلّ قسيمة. تحقيق أقصى حدّ من الاستغلال يؤدّي إلى غلاء أسعار الأرض. إذا كانت القيمة النسبيّة من مجمل قيمة الأرض لأيّ من أصحاب الأرض قبل المخطّط فبقيت كما هي حتّى بعد إقراره، فلن تكون هذه مسألة ضريبة، بل على

العكس، لانهم يعتبرون من ازدادت حصته كشخص حاصل على المزيد من الحقوق بالمقارنة مع الشخص الذي فقد جزءًا من حصته.

"مخطّط التّقسيم" هو جهاز إعادة التّوحيد والإفراز أو فقط تقسيم أراضٍ بهدف ترجمة التّقسيم الوارد في مخطّط بناء المدن - مخطّط بناء المدينة (تابع) - لقطع أرض يمكن تسجيلها في الطّابو، في دوائر الأراضي (كوهين، 2008). يتمثل جوهر هذه العمليّة في إنتاج مشاركة مفروضة فرضًا من خلال توحيد قسائم تابعة للعديد من أصحاب الأرض وتحويلها إلى وحدة أرض واحدة، وتفكيك المشاركة التي نشأت في الطّريق إلى تقسيم الأرض حسب تخطيط جديد (برزيلي، 2017). هناك بعض الادعاءات السائدة التي تقول ان هذا الجهاز لا يمكن تطبيقه في واقع البلدة العربيّة بسبب العوائق الاجتماعيّة الثقافيّة والسياسيّة، مثل سياسة التّخطيط التي تفرض قيودا على التّطوير فيها، وعدم التّقة بين أصحاب الأرض المشتركين ممّا يحول الملكيّة الخاصّة على الأرض إلى عائق أمام التّطوير (خمايسي، 2017).

اختيار هذا الإجراء التّخطيطيّ نابع من سببين رئيسيين: أ). منع حالة يكون فيها العديد من أصحاب الأرض و/أو أن عدم وجود اتّفاق بين أصحاب الأرض يتسبّب في حالة من الجمود ويخرق العدل التّوزيعيّ أيضًا بضرائب الأرض وحتىّ بالحصة النسبيّة من الأرض. المقصود هو انه في حال اقتطاع أرضٍ للصّالح العامّ من عدّة قطع أرض بحيث انه يتعذر تقسيمها بصورة متساوية بسبب موقعها الجغرافيّ. ولذا فيمكن توحيد الأراضي واقتطاع جزء من الأرض للصّالح العامّ وإعادة تقسيمها من جديد بصورة تحافظ على القيمة النسبيّة من بين القطع المقسمة عشية إعداد مخطّط جديد. ب). هناك سبب آخر لعمليّة إعادة التّوحيد والإفراز وهو الامتناع عن دفع التعويضات مقابل الأرض المصادرة (برزيلي، 2017). إنّ استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز هو عمليّة تطبيق لمخطّط تفصيليّ أو مخطّط هيكليّ محليّ له صلة بتوحيد قطع الأرض المجاورة وتقسيمها (بعد التّوحيد) حسب المخطّط الجديد، لفسح

المجال أمام تطوير الأرض واستغلال أكبر قدر منها لصالح أصحاب الأرض والجمهور. يدور الحديث عن توحيد عدّة قطع أرض وتحويلها إلى قطعة واحدة وبالعكس.

وكما أسلفنا، ففي المرحلة الأولى نختار أرضًا تشمل قطع أرض تابعة لعدّة أشخاص ويتم توحيدها بحيث تصبح قطعة واحدة من أجل إعادة تقسيمها من جديد بطريقة تتناسب مع احتياجات التخطيط والتطوير. يتم توحيد الأرض التي وقع عليها الاختيار بحيث تصبح وحدة تخطيط واحدة من خلال التسجيل أو بصورة فكريّة، وبالتالي يتم إبطال التقسيم القائم. تقسم قطعة الأرض الموحدة إلى قطع أرض جديدة بأحجام مختلفة وباستعمالات متنوّعة ويتم تخصيص جزء من الأرض الجديدة المقسمة للصالح العام لقطع أرض جديدة. تحدّد موقع استعمالات الأرض ونحتسب قيمة الأرض القابلة للبيع والشراء من أجل تحقيق توازن قبل التخطيط وبعده لتكون قيمة القسيمة الجديدة مساوية لقيمة القسيمة الأصليّة.

فقط المساح المؤهل يستطيع إعداد مخطّط لاحتياجات تسجيل - "مخطّط لأغراض التسجيل" - يتلاءم مع مخطّط بناء مدن في نفس قطع الأرض التي يتناولها المخطّط. ولاحقًا يجب تصديق المخطّط من قِبل سلطة أراضي إسرائيل في حال كانت الأرض من أراضي الدّولة. في هذه المواقع أو في المواقع التي لا يوجد فيها أكثر من 50%- أرض خاصّة، يكون إعداد مخطّط تفصيلي للتوحيد والإفراز أسهل من إعداد مخطّطات لأرض خاصّة (طال، 2010). إذا كانت الأراضي خاصّة فهناك ضرورة لمزيد من التفصيل. وإذا كانت الأرض خاصّة تكون عمليّة التخطيط التفصيلي أصعب واطول، مع العلم ان غالبيّة الأراضي في نطاق المخطّطات الهيكلية وفي مناطق النفوذ التابعة للبلدات العربيّة هي أراضي تابعة لمليكيّة خاصّة (خمايسي، 2007) مما أدى إلى تقسيم الأراضي بناء على عادات واعراف اجتماعية غير متوافقة مع القوانين والأنظمة التخطيطية الزاهنة التي حولت المليكيّة الخاصّة إلى عائق

أمام التّطوير (خمايسي، 2017). في مرحلة لاحقة يتمّ تقديم المخطّط للجنة المحليّة للتنظيم والبناء - سريان مفعول مصادقة اللجنة المحليّة لـ "مخطّط لأغراض التّسجيل" هو لمدة عام واحد. يقوم المسّاح المؤهّل بإعداد مستندات التّسجيل المطلوبة - ملف حسابات ويهتم بإقراره في مركز المساحة في إسرائيل أو لدى مسّاح مراقب ويحصل على مخطّط تمّ اقراره على أنّه مخطّط "صالح للتسجيل".

7.2 تعدّد أصحاب الأرض يتسبّب في حدوث نزاعات حول دفع الضّرائب

تحدث غالبية النّزاعات في القرى والمدن العربيّة حول تقسيم الأرض بين العائلات الشّريكة بها فيما لا تزال الأرض مسجّلة على أسماء أصحاب الأرض الأصليين وليس هناك تسجيل حديث وكلّما مر الوقت يزداد عدد الشّركاء في الأرض مع أن علاقة القرابة بينهم تصبح بعيدة شيئاً فشيئاً وفيما يشدّ تناقض المصالح بينهم. مساحة الأرض المتاحة لكلّ وارث (سليمان، 2012) تقلّ فتحدث مشكلة لدى من يدفع الضّرائب المفروضة على قطعة الأرض وكيفية توزيع المديونيّة للضريبة بينهم.

ما زال شيوخ الطّائفة في قسم كبير من القرى والمدن العربيّة أصحاب الأرض والمهيمنين على الأرض كورثة أو كمن تمّ تسجيل الأرض على أسمائهم. وما زالت تفرض على هذه الأرض ضرائب كانت سارية المفعول قبل تجميد فرض الضّرائب على أرض زراعية في عام 2000 وما زالت الديون السابقة التي لم يتمّ الغاؤها مفروضة على قطع الأرض هذه. الأهل الكبار في السنّ يعيقون تسجيل نقل الأرض على أسماء الأولاد الورثة كآلية للهيمنة على الشّباب من جهة (سليمان، 2012)، ومن جهة أخرى فإنّ بعض الأولاد الشّباب لا يسارعون إلى نقل الأراضي على أسمائهم خوفاً من دفع الضّرائب المفروضة على الأرض. الملكية القانونيّة على الأرض تمنح الأهل قوّة للهيمنة على شباب العائلة الموسّعة إلّا أنّهم لا يعون كميّة الديون الضّريبية التي تشمل

المبلغ الأصلي، المدخولات، الفوائد والرّبط بجدول الغلاء. الملكية القانونيّة تمنعهم من الحصول على امتيازات اجتماعيّة من التّأمين الوطني عندما يصبحون في عمر 65 عامًا كأصحاب لأملاك غير معدّة للتجارة. وهكذا تتحوّل الملكية على الأرض من رافعة إلى عبء بسبب السياسة الصّريبيّة. الأنماط السلوكيّة لأصحاب الأرض الذين يواصلون صيانتها تتحوّل إلى عبء اقتصاديّ بسبب الصّرائب الباهظة المفروضة على الأرض الزراعيّة. تبقى هذه الصّرائب عينيّة بل وتصبح أعلي بكثير مع تغيير استعمالات الأرض للتطوير، أو في حالة تنفيذ صفقات الأراضي التي تنتقل فيها الأرض بدون مقابل للورثة لأغراض البناء حتّى خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. تنفيذ مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز يفسح المجال أمام إنجاز عدّة غايات، وهي:

- تجنب مصادرة وتحصيل أرض للصّالح العامّ ليس من خلال الآليات المصادرة العاديّة التي تواجه اعتراضات كثيرة.
 - تقسيم الأرض حسب الاحتياجات الجديدة قد يساهم في حلّ المشاكل الناجمة عن صعوبة مواجهة تقسيم الأرض القديمة مثل عدم وجود تطوير حضريّ ناجع بسبب مبنى أو شكل القسائم الذي لا يتيح عمليّة البناء. من خلال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يمكن استغلال الحيز التّخطيطيّ لإنجاز بعض الأهداف التّخطيطيّة.
 - زيادة مخزون المساكن.
 - العدل التّوزيعيّ لتغيير استعمالات أرض للصّالح العامّ تقسم بصورة متساوية بين
- كلّ أصحاب قطع الأرض بنسبة أصغر على كلّ واحد منهم.

- تخليصهم من التبعيّة لإطار غير مُحدّد من تعدّد ملكيّات الأرض بالمشاع.
- التّعاون بين أصحاب الأرض.
- إشراك أصحاب الأرض في عمليّة التّخطيط.
- رفع جودة الأملاك وازدياد قيمة الأراضي بعد إعادة التّقسيم.

7.3 العوائق أمام التّنفيد جهاز إعادة التّوحيد والإفراز

هناك عدّة عوائق تعطل إنجاز جهاز إعادة التّوحيد والإفراز لها انعكاسات على ضرائب الأرض سواء كانت الأرض زراعيّة أو إذا تمّ تغيير استعمالها لتطويع الإسكان. هذه العوائق هي:

- صعوبات في تنفيذ إجراءات لتفكيك الشراكة في نطاقات المشاع بين أصحاب المكيّة الخاصّة وسلطة أراضي اسرائيل.
- حالة الشك وعدم استعداد أفراد حائزين على الأرض للمساهمة في العمليّات المطلوبة لتنفيذ المخطّط. قسم كبير من أصحاب الأرض يحافظون على الأرض المخطّطة لتطويع مستقبليّ لأبنائهم والتزامهم للأجيال القادمة.
- أصحاب الأرض غالبًا غير مستعدين للتنازل عن جزء من أرضهم الخاصّة للصالح العامّ ولشق الطرق. اللجان والسلطات المحليّة لا تميل إلى تغيير استعمال الأراضي للصالح العامّ أو لشق طرق عصرية بسبب الخوف من دفع تعويضات لأصحاب الأرض وبسبب الخوف من الصّغط السياسيّ والاجتماعيّ في البلدة. نتيجة لذلك، يتخوف بعض رؤساء السلطات المحليّة من اقتطاع أجزاء من الأراضي الخاصّة لطرق وأراضٍ عامة.

□ نقص في المعطيات الأساسية حول طريقة تقسيم الملكية. مخطط الملكية القانونية المسجلة في السجل العقاري في كواشين التسجيل لا يعبر بالضرورة عن الصورة الصحيحة للحائزين فعلاً على الأرض. مع مرور الزمن نشأ لدينا عدد كبير من أصحاب حقوق الملكية على الأرض. بعضهم أصحاب حقوق محتملة غير مسجلة وبعضهم غير حائزين بصورة مباشرة على الأرض بعد إبرام اتفاقيات تنازل داخل العائلات على تقسيم الحيازة.

□ ديون سابقة من الماضي لضريبة الأملاك للمالكين المختلفين.

□ تسلسل ديون سابقة من الماضي بسبب ضرائب الأرض.

□ أفضلية اقتصادية لعدم التسجيل بسبب مديونية مرتفعة للضريبة وبالتالي تتجنب اطراف هذه الصفقات التبليغ حول الصفقات المبرمة بينهم. تبقى الأرض مسجلة على اسم أصحاب الأرض الأصليين.

□ في عدد من القرى والمدن العربية في البلاد لم تجر لغاية الان إجراءات لتسوية موضوع الأراضي في المناطق المعمورة القديمة في البلدة.

7.4 أنواع مخططات إعادة التوحيد والإفراز والصلة مع الضريبة

هناك نوعان من استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وهما مختلفان عن بعضهما من حيث ماهيتهما والدرجات الضريبية فيهما:

أ. **توحيد والإفراز بدون اتفاق** - عندما لا يتفق كل أصحاب الأرض على تقديم طلب توحيد وإفراز يسمى مخطط توحيد وإفراز بدون اتفاق. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء تمتلك صلاحية تصديق عملية توحيد وإفراز وفرضها على أصحاب الحقوق في الأرض إذا لم يستطع اثنان من أصحاب الأرض أو أكثر الاتفاق بخصوص طريقة التخطيط. تدخل اللجنة يمنع حصول

حالة من الجمود في الإجراءات. في هذا النوع من المخطّط يكون جدول التوازن والتّخصيص موقّعا من قِبَل مخمّن الأراضي.

ب. **توحيد وإفراز باتّفاق** - التّنتظّم المستقلّ لكلّ أصحاب الحقوق في الأرض يتطلّب التّوصّل إلى اتّفاق بين كلّ الأطراف. إعادة التّوحيد والإفراز باتّفاق قد ينفذ أيضًا من قِبَل كلّ صاحب أرض معنيّ بترتيب إعادة التّقسيم على ارضه. في هذا النوع من المخطّط يكون جدول التّخصيص موقّعا من قِبَل كلّ أصحاب الأرض.

في النوع الأوّل - إعادة التّوحيد والإفراز بدون اتّفاق سنفحص السّؤال هل كان الحديث يدور حول صفقة ملزمة بضريبة عن طريق فحص جدول التوازن والتّخصيص الذي أعده مخمّن الأراضي ومن خلال فحص حالة كلّ واحد من أصحاب الأرض في قطعة الأرض قبل هذه العمليّة وبعدها.

في النوع الثّاني - إعادة التّوحيد والإفراز باتّفاق، يفحص السّؤال هل كان الحديث عن صفقة ملزمة بضريبة عن طريق فحص جدول التّخصيص والخارطة الموقعة من قِبَل كلّ أصحاب الأرض. في هذه الحالات ثمة احتمال ضئيل ان تكون هذه صفقة ملزمة بضريبة خاصّة وأنّ الأطراف يحرصون على التّقسيم المتساوي بدون مدفوعات موازنة.

7.5 فرض ضريبة على إجراء إعادة التّوحيد والإفراز

عند توحيد قطعتي أرض من أجل إقامة بنايّة يعتبر التّوحيد بمثابة عمليّة بيع خاصّة وان كلّ طرف يبيع حصته لغيره (تنفيذ صفقة تبادل). وقد أقرّ المُشرّع بأنّه سواء تمّ التّوحيد طوعًا أو فرض فرضًا يكون ثمة إعفاء من الضّريبة بشرط أنّه ليست هناك مدفوعات موازنة بين الطّرفين. في حال وجود مدفوعات موازنة الطّرفين يتعين عليهما دفع الضّرائب حسب البند رقم 67 من قانون

فرض الصّرائب على الأرض طالما نتحدث عن شراء جزء من الأرض من قبل الطّرف الّذي ازدادت حصته من حيث المساحة أو من حيث القيمة.

ينصّ البند رقم 67 من قانون فرض الصّرائب على الأرض على إعفاء من دفع ضريبة التّحسين في تقسيم أراضي و/أو في توحيد أراضي في حال نشوء الظروف التّالية:

0 تقسيم أراضي أو توحيد أراضي.

0 لم يُدفع مبلغ الفرق سواء بقيمة ماليّة أو مساوية للمال.

0 تمّت المحافظة على نسب الحقوق بين الأطراف حسب حصّتهم من الحقّ الأصلي.

يسري الإعفاء حسب البند رقم 67 من قانون فرض الصّرائب على الأرض على نشاط ارادي للأطراف ذات الصّلة بالأرض أو تتابع الأراضي الّتي تشكّل وحدة واحدة من الأرض. عندما يدور الحديث حول توحيد قطع أرض محاذية أو متتابعة من أجل إعادة تخطيطها يمكن تلقي الإعفاء في مرحلة الاتّفاقات دون الحاجة لتصديق المخطّط من قبل سلطات التّخطيط حسب قانون التّنظيم والبناء. عندما يدور الحديث عن قطع أرض غير متواصلة ومنتابعة مثل قطع الأرض الّتي يمرّ بينها شارع يُمنّح الإعفاء في التّوحيد حسب المخطّط طبقاً لمعناه في قانون التّنظيم والبناء. أي، يمكن ان توحد بإعفاء حسب البند رقم 67 قطع أرض مشمولة في إطار الخطّ الأزرق الوارد في المخطّط حتّى إذا مر شارع بينها.

إذا نقل الأطراف مدفوعات موازنة (ماليّة أو مساوية للمال) في إطار تقسيم أو توحيد الأرض أو أنه تمّ تنفيذ التّقسيم ليس حسب نفس نسبة الحقوق الأصليّة تفرض ضريبة على القسم الفائض (الحق الّذي دفع عنه مبلغ الفرق). فحص

زيادة الحقوق الأصلية أو تقليصها هو بموجب قيمة الحقوق وليس حسب مساحة الأرض. لاحتساب ضريبة التحسين تحتسب المعطيات التالية:

o البائع: من قلص حقوقه الأصلية في الأرض بعد العملية (توحيد/تقسيم).

o المشتري: من ازدادت حقوقه الأصلية في الأرض بعد العملية (توحيد/تقسيم).

o قيمة البيع: قيمة الحق الذي يباع.

o قيمة الشراء: بموجب البند رقم 29 أ (ب) من قانون فرض الضرائب على الأرض يجب تحديد قيمة شرائية نسبية من قيمة الشراء الكاملة للحق.

يكون هذا الأمر في غالبية الحالات أكثر تعقيداً في القرى والمدن العربية، بما أن ضريبة التحسين وباقي الرسوم السارية على البائع الذي يستفيد من عملية رفع جودة الأرض يدفعها المشتري وبالتالي يلقون عليه تكاليف شراء القسيمة أو قطعة البناء. إضافة إلى ذلك، هناك فوارق وتمييز في دفع رسوم التحسين على شراء الشقة بالمقارنة مع شراء قسيمة للبناء. تحظى بعض الشقق بإعفاء ولدى السكان اليهود فإن غالبية شراء البيوت يتم من خلال شراء شقة. في المقابل، يتم توفير غالبية المساكن في القرى والمدن العربية من خلال استعمال أسلوب البناء الذاتي للبيت على قسيمة أرض (خمايسي، 2015) ملزمة بدفع ضرائب مختلفة وبينها رسوم التحسين التي تزيد من عبء التكاليف المفروضة على الأسرة. هذه نتيجة للظروف البنوية التي فرضت قيوداً على الحلول السكنية البديلة.

سواء إجراء توحيد الأراضي وإجراء تقسيم الأراضي اللذان استنفدا الظروف المتراكمة وحصولاً على إعفاء من ضريبة التحسين حسب البند رقم 67 من القانون سيحصلان على إعفاء من ضريبة الشراء حسب نظام رقم 27 (أ). أي

ان الإعفاء من دفع ضريبة الشراء يسري على الجزء المعفي من ضريبة النّحسين فيما تسري مديونية ضريبة الشراء على نفس الجزء الملزم بدفع ضريبة تحسين. تاريخ وقيمة شراء الحقّ في الأرض التي تمّ الحصول عليها من خلال عمليّة البيع معفي من الضريبة حسب البند رقم 67 من القانون تحدّد بموجب تعليمات البند رقم 29 أ (أ) من القانون. تكون قيمة الشراء هي القيمة التي كانت تحدّد لحقوق في أرض بيعت في البيع المعفي، أي، قيمة الحقوق الأصليّة التي كانت بيدي البائع قبل إجراء التّوحيد أو التّقسيم.

في الماضي كان الإعفاء يمنح فقط بشرط تنفيذ عمليّة تقسيم الأراضي بين أصحاب الأرض المشتركين وحسب حصّتهم في الحقّ. وقد قيست الأجزاء حسب قيمتها وليس حسب مساحتها عندما كانت هناك تعليمات مسهلة لم تلغ الإعفاء من دفع الضريبة في حال عدم تخطي فجوة القيمة نسبة 5%. وفي حال عدم تقييم أصحاب الأرض المشتركين قيمة الأجزاء بصورة صحيحة أو عندما لم ينفذوا مبيعات توازن مبكرة حسب الحاجة، يسري الاستحقاق الضريبي على كامل قيمة الأرض التي يتمّ بيعها.

حتى قبل إصلاح ريبينوفيتش المنشور في عام 2002، عُذّل قانون فرض الضرائب على الأرض واتاح الإعفاء من الضريبة أيضًا على توحيد قطع أرض وليس فقط على تقسيمها. وبخصوص التّقسيم فقد فحص المشرّع أيضًا دفع أو عدم دفع فارق ألساط الموازنة، وحتّى فارق القيمة. التّصحيح رقم 55 من قانون فرض الضرائب على الأرض من عام 2005 وسع تعريف الأراضي القابلة للتوحيد بحيث انه سمح بتوحيد ليس فقط قطع الأرض المتلاصقة وإنما أيضًا في المكان الذي كان غير ممكن في الماضي لتنفيذ توحيد أو تقسيم، أو رؤية قطع أرض كمتابغة ومتواصلة بسبب شارع يمرّ في الأرض طبقًا للمصادرة. وبالفعل فإنّ أحد قرارات فرض الضرائب المنشورة يُقرّ تقسيم الأراضي بين الاقرباء رغم حقيقة مرور الشارع بين الأراضي المختلفة. وعلاوة على ذلك فإنّ التّصحيح رقم 55 يغير تعريف التّقسيم المعفي من الضريبة

ومن أجل تحديد استحقاق الحصول على الإعفاء يكفي عدم دفع الفارق بالمال أو بمساوي المال ولا توجد أي تعليمات تقر مراعاة حصص أصحاب الأرض في الحقّ.

منذ استحداث التّصحيح رقم 55 لم تُعدّ ثمة أهمية حقيقية بالفعل لنسب التّقسيم، قبل وبعد التّقسيم، شريطة مشاركة كلّ أصحاب الأرض فيها ولم تدفع عنها مدفوعات موازنة. ورغم حقيقة كونها توصية المشرّع فيجوز ان تكون حالة عدم احتمالية متطرفة بين نسبة الأجزاء في الحقّ وبين التّقسيم ممّا قد يدفع سلطة الصّرائب للدعاء بأن هناك مقابلاً في مكان آخر، أو انه يجب إعطاء مقابل معيّن. ان ادعاء من هذا القبيل هو ادعاء حاد ويقع عبء الاثبات على سلطات الصّريبة. في مثل هذه الحالات يتوجّب على صاحب الأرض الاثبات بأن العمليّة تمت بطيب نية وبدون مدفوعات موازنة.

7.6 تنفيذ إعادة التّوحيد والإفراز

مثال لتجسيد لتنفيذ إعادة التّوحيد والإفراز: يمكن ان نرى بأنّه بواسطة استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يمكن التّخطيط بصورة أنجع بدون مدفوعات موازنة وبدون أقساط ضريبة. المستفيدون في هذه الحالة هم المالكون الذين يحظون بأرض محسنة بتخطيط عصريّ بدون مدفوعات موازنة. هذه هي مصلحة اللجان المحليّة التي تنفذ مصادرة الأراضي العامّة بدون تطبيق الإجراء المتعارف عليه وبدون أقساط تعويضيّة للمصادرة.

في المرحلة الأولى ينفذ توحيد مفروض بين كلّ أصحاب الحقوق في الأرض. في مرحلة لاحقة يعاد تخطيط الأرض الموحدة وفي النهاية يفكك التّوحيد وتقسّم الأرض بين كلّ أصحاب الحقوق. غالباً تؤدّي مثل هذه العمليّة إلى اعتراضات من طرف أصحاب الأرض بسبب تشبث كلّ منهم بالحصة التي ورثها عن اهله وليس لديه أي استعداد ليكون شريكاً أو للحصول على حقّ في

مكان آخر عدا الذي ورثه من اهله حتّى على بعد عدّة أمتار وحتّى بثمن رفع جودة الأرض.

مثال 1: عام نموذجي توجيهي

- حالة تسجيليّة قائمة - أرض زراعيّة. قيمة الأرض في هذه المرحلة أقرّت بناء على موقع الأرض، طابع البلدة وخاصّة صفقات للتساوي بين الأراضي المتشابهة في نفس البلدة.

قطعة أرض 1، راسم، 1 دونم، قيمة 250.000 شيكل.
قطعة أرض 2، نصر، 1 دونم، قيمة 250.000 شيكل.
قطعة أرض 3، مصطفى، 1 دونم، قيمة 250.000 شيكل.
قطعة أرض 4، عفيفة، 1 دونم، قيمة 250.000 شيكل.
قطعة أرض 5، آمال، 1 دونم، قيمة 250.000 شيكل.

- المرحلة الأولى: تغيير تخصيص، "محو" التّقسيم القائم.

قطعة أرض واحدة مساحتها 5 دونمات الملكيّة راسم، نصر، مصطفى، عفيفة وآمال، كلّ واحد - 20% بصورة مشتركة

- المرحلة الثّانية: إنتاج تخطيط جديد.

قسمة 1 سكن	قسمة 2 سكن	قسمة 3 سكن	قسمة 6 حديقة عامة
قسمة 7			

طريق جديد			
قسمة 4 سكن	قسمة 5 سكن	قسمة 8 بستان للأولاد	

• المرحلة الثالثة: تخصيص حقوق جديدة بسبب التخطيط الجديد.

مساحة كل قسيمة إسكانية هي 400 متر مربع، قيمة كل قسيمة إسكانية هي 1.000.000 شيكل. مجموع قيمة الحقوق الخاصة 5.000.000 شيكل. راسم، نصر، مصطفى، عفيفة وآمال يحصل كل منهم على قسيمة إسكانية بقيمة 20% من مجمل قيمة الحقوق الخاصة في نطاق المخطّط.

حسب تعليمات عملية لإعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز، القسيمة الجديدة يجب ان تكون اقرب ما يكون من مكانها الأصلي قبل فرض التوحيد. القيمة النسبية للقسيمة الجديدة تكون مساوية لقيمة القسيمة القديمة. صاحب قطعة أرض ذات قيمة نسبية مرتفعة بالمقارنة مع قطع الأرض الأخرى وبالمقارنة مع ما كان قبل عملية إعادة التوحيد والإفراز يتوجب عليه تسديد مدفوعات موازنة للجنة المحلية للتنظيم والبناء.

في حالات مدفوعات الموازنة تشكّل اللجنة انبواباً لنقل النقود بين الشركاء في المخطّط. صاحب الأرض الذي ازدادت حصته النسبية يعتبر من ناحية اقتصاديةً مشترياً لحق ما ويتوجب عليه بالتالي دفع مقابله بسبب القسم الإضافي الذي حصل عليه. صاحب الأرض الذي تقلصت حصته النسبية يعتبر بائعاً لحقه في الأرض وبالتالي فإنه يحصل على مبلغ مالي مقابل بيع جزء من حقه الخاص.

في غالبية الحالات في المجتمع العربيّ تتجنب اللجنة المحلية الوصول إلى حالة مدفوعات الموازنة بسبب اعتراض الأفراد لزيادة/تقليل حصّتهم النسبية

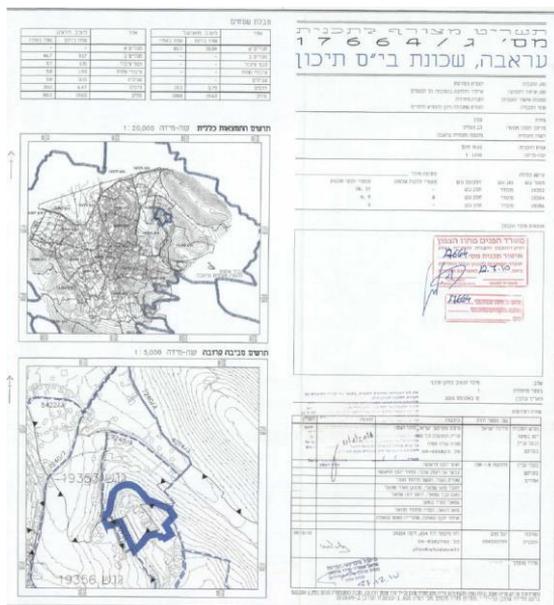
من الأرض وهذه الحالة قد تؤدي إلى تخطيط فيه عيوب يهدف إلى التهرب من مدفوعات الموازنة لمرضاة الأفراد ولمنع تقديم اعتراضات.

الفكرة من وراء هذا المثال: عن طريق إجراء إعادة التوحيد والإفراز يمكن تقسيم الأرض بين الشركاء بعد رفع جودتها بدون مديونية للضريبة. يمكن مصادرة أراضي عامة بدون دفع تعويضات مصادرة لأصحابها.

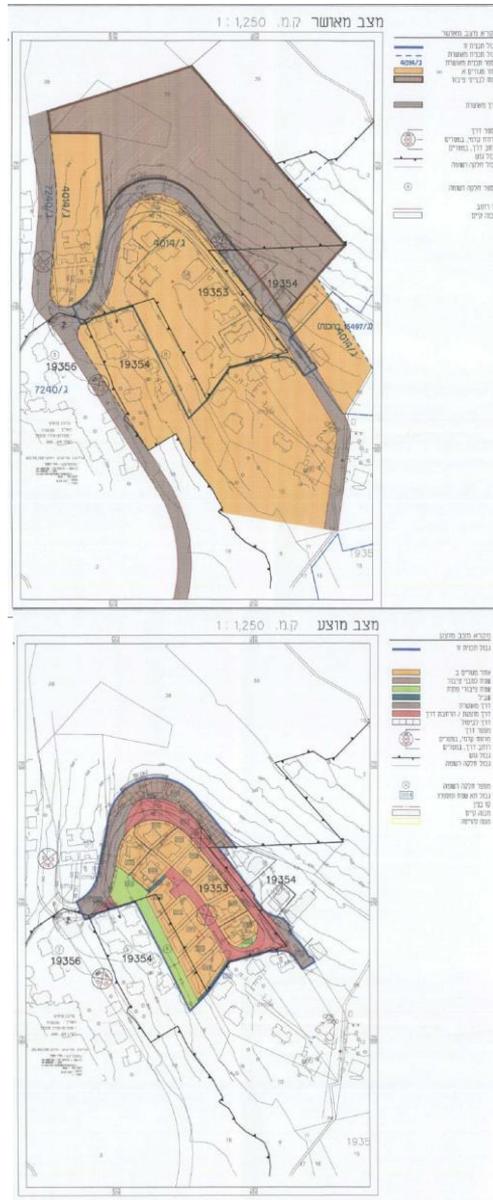
مثال 2: إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كل أصحاب الأرض - حي المدرسة الثانوية، عرابية

مخطّ رقم ج/17664، يطبق بها جهاز إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كل أصحاب الأرض، حي المدرسة الثانوية عرابية معتمد من يوم 2010/7/12. مساحة المخطّ 19.63 دونم. يتبع النطاق ملكية دولة إسرائيل وهو يضم 13 قسيمة إسكان تبلغ مساحتها الشاملة 9.127 دونم مرتبهة لسكان عرابية. وقد اقام بعضهم بيوتا سكنية في "قسائم" تابعة لمكيتهم مع الإشارة إلى أن هذا النطاق واقع في ست قطع أرض مختلفة في ثلاث "قسائم" مختلفة.

شكل 22: مخطط مطبق به جهاز إعادة التوحيد والإفراز في عرابية



الى اليسار، حالة معتمدة: يسري على النطاق مخطط رقم ج/4014 الذي
 يخصصه لمنطقة إسكانية أ.، مساحة لبنايات عامة وطرق.

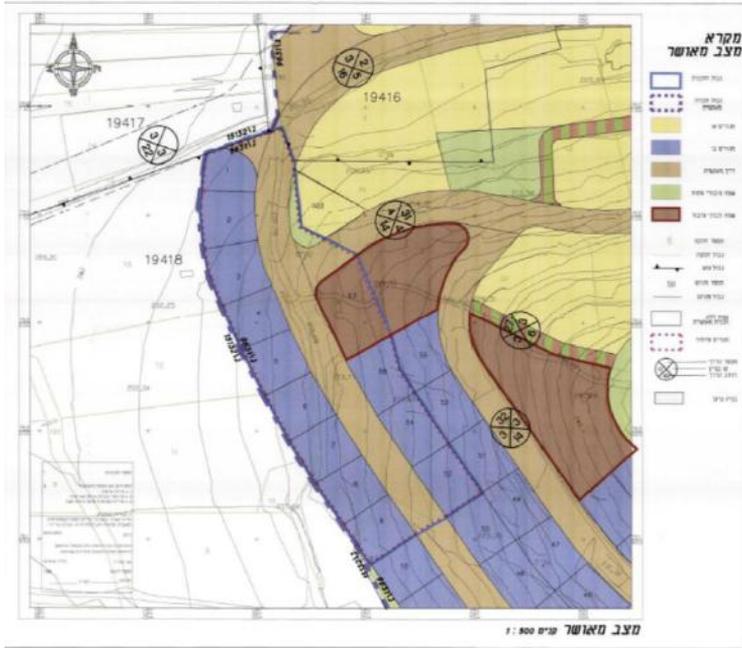


الى اليمين حالة مُقترحة: يغير جهاز إعادة التوحيد والإفراز استعمال النطاق لمنطقة إسكان ب'، مساحة للمباني العامة، مساحة عامة مفتوحة، درب وطرق ويقسم النطاق إلى 13 قسيمة للإسكان. في الشكل رقم 22 الخارطة الوضعية لمجمع المخطط: 9 من 13 قسيمة معدة للإسكان هي "قسائم" معمورة تتواجد عليها بيوت سكنية حتى قبل إعداد جهاز إعادة التوحيد والإفراز. لم تبني بيوت سكنية جديدة في "القسائم" الخالية بعد تصديق المخطط.

بما أننا نتحدث عن مجمع اراض تابع لملكية الدولة وحدها ويُرتَهَن جزء منه لأفراد متنوعين كانوا قد بنوا بيوتهم في النطاق برخص بناء ويحوزون أجزاء منه في المشاع فإنّ الحلّ المثالي لترتيب الملكية والحيارة تمّ بواسطة جهاز إعادة التوحيد والإفراز الذي ساهم في تنظيم الحيارة والملكية على "القسائم" المعمورة والخالية. يدور الحديث عن إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كلّ أصحاب الأرض ولذا فلا داعي لجدول توازن. نظرًا لأنّه لا توجد مدفوعات موازنة وحصول كلّ واحد من الأفراد على حصته النسبية في النطاق، فإنّ الحديث عن صفقة معقّية من الصّرائب. الفكرة من وراء هذا المثال هي ان إجراء إعادة التوحيد والإفراز بموافقة كلّ أصحاب الأرض المشتركين يتيح تقسيم الأرض بحيث تكون لكلّ واحد من الشّركاء قطعة أرض كاملة ومنفصلة وتابعة لملكيته الحصريّة بدون أن يقوم بتسديد أقساط ضريبيّة. يمكن زيادة مساحة الأراضي العامّة بدون الإجراء التقليديّ في عمليّة المصادرة.

مثال 3: توحيد وإفراز بدون موافقة أصحاب الأرض وحسب جداول توازن،
غرب دير حنا. مخطط رقم ج.ل.ج. 9631/ 10/ 45/ معتمد من يوم 2014/11/9. يدور الحديث عن مجمع توحيد نشأ نتيجة مخطط رقم ج/9631 معتمد من يوم 2001/9/13 الذي يشمل 11 قسيمة سكنية وأراضي عامة ذات مساحة تضمّ 11.477 دونم. هدف المخطط هو إعادة

مرفق الوضع المصدّق: يسري على هذا النّطاق مخطّط رقم ج/9631 ومخطّط رقم ج/15132 اللذان يعدّانه لمنطقة إسكانيّة ج، مساحة لبنايات عامّة، أرض عامّة مفتوحة، طرق وتقسيم الأرض إلى قسائم.



فيما يلي الوضع المقترح: جهاز إعادة التّوحيد والإفراز يغير تخصيص النّطاق لمنطقة إسكان ب'، مساحة للمباني العامّة، مساحة عامّة مفتوحة، درب وطرق ويزيد الأراضي العامّة على حساب أراضي الإسكان.



قائمة تخصيص وتوازن - المدخلة [كنموذج]: بما انه يدور الحديث عن مخطّط توحيد وإفراز بدون موافقة أصحاب الأرض ثمة حاجة لقائمة تخصيص وتوازن لتفصيل القيمة الابتدائية النسبية لحصة كلّ واحد من أصحاب الأرض قياسًا بالقيمة التي تشمل لمجمّع المخطّط.

مجمّع الترخيص 88										
التوزيع بين الملاكين 88										
رقم	مساحة	الحصة	نسبة الترخيص							
1	19438	30	1	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
3	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
4	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
5	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
6	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
7	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
8	19438	30	1	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
9	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
10	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
11	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
12	19428	11	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
المجموع	11,477	11,477								

قائمة تخصيص وتوازن - المخرجة: يدل الجدول على القيمة النهائية النسبية لحصة كلّ واحد من أصحاب الأرض قياسًا بالقيمة الشاملة لمجمّع المخطّط بالإضافة إلى موقع/القسيمة الذي يتمّ الحصول عليه من كلّ واحد من أصحاب الأرض.

تُعرض في الشكل رقم 23 خارطة وضعيّة لمجمّع المخطّط: رغم مرور حوالي 3 سنوات من يوم تصديق جهاز إعادة التّوحيد والإفراز لم تبين بيوت سكنيّة في مجمّع المخطّط. قدّم عدد صغير من الطّلبات للحصول على رخص وقد رفضتها اللجنة المحليّة بسبب عدم استكمال الشّروط. فضلًا عن الشّروط التّقنيّة فإنّ السّبب الرّئيسي لرفض الطّلبات هو عدم تسجيل الملكيّة على الأرض في الطّابو على اسم الأفراد. تتمّ هذه العمليّة عند إتمام تسجيل جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

מספר תעודת זכויות																			
מספר	תעודת זכויות																		
1	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111
2	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112
3	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113
4	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114
5	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115	115
6	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
7	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117
8	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118
9	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119	119
10	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120
11	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121
12	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122
13	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123
14	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124
15	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125
16	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126	126
17	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127	127
18	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128	128
19	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129	129
20	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130	130

للتلخيص، يدور الحديث عن مخطط توحيد وإفراز بدون موافقة أصحاب الأرض من إعداد اللجنة المحليّة لزيادة الأرض المعدة للمباني العامّة على حساب أراضي الإسكان. نتيجة لجهاز إعادة التّوحيد والإفراز بدون موافقة أصحاب الأرض ازدادت الأراضي العامّة بدون حاجة للقيام بعملية المصادرة المتعارف عليها وبدون دفع تعويضات للأفراد. في المقابل، من كانت في حيازتهم أرض بالمشاع في عدّة قطع أرض حصلوا على قسائم محدّدة صافية مخصّصة للإسكان. في ظلّ عدم وجود مدفوعات موازنة، بما أنّ الحصّة النسبيّة لكلّ أصحاب الأرض في المدخلة مساوية للحصّة النسبيّة في المخرجة فإنّ هذه العملية معفّية من الضّرائب.

عبر إجراء إعادة التّوحيد والإفراز وبدون موافقة كلّ أصحاب الأرض الشّركاء كان من الممكن تقسيم الأرض بحيث تكون لكلّ واحد من الشّركاء قطعة أرض كاملة ومنفصلة بملكيّته الحصريّة بدون مدفوعات ضرائب. يمكن زيادة الأراضي العامّة بدون اللجوء إلى عملية المصادرة التّقليديّة. التّأخير في إتمام تسجيل مخطط إعادة التّوحيد والإفراز سيحول دون إعطاء رخص بناء إذا كان

شرط إصدارها هو تسجيل صاحب قطعة الأرض في الطابو حسب الأرقام الجديدة الممنوحة لقطع الأراضي بعد القيام بعملية إعادة التوحيد والإفراز.

7.7 بين ضريبة ورسوم التحسين

ليس هناك من يعترض على كون الملكية على الأرض موردًا اقتصاديًا هامًا حيث تمنح أصحابها أفضلية اقتصادية ومكانة اجتماعية بالمقارنة مع أبناء المجتمع الآخرين. كذلك ليس هناك من يعترض على عدم تجانس تقسيم ملكية الأرض. هناك من يمتلكون أراضي وآخرون لا يمتلكون أراضي ويضيق المجال هنا عن استعراض العوامل المختلفة. يكفي الجزم بأن تقسيم مورد الأرض ليس متساويًا بسبب قوانين الطبيعة/الحياة، حيث إن مورد الأرض ينتقل بين العديد من الأشخاص والملكية على هذا المورد غير ثابتة وحيازته غير ثابتة واستعماله غير ثابت. منتج الأرض غير قابل للبيع والشراء وبالتالي فالمنفعة التي نجنيها منه هي تفاضلية. هذه التفاضلية متأثرة بالحجم، الموقع الجغرافي، الظروف الفيزيائية والمنافع الخاصة والعامّة المستخلصة من الأرض. بناء على الرغبة في الموازنة بين منافع أصحاب الأرض والمجتمع المحلي فُرِضت ضرائب على الأرض لمنع تجميع المنافع بأيدي أصحاب الأرض أو المقتنين وتمكين المجتمع المحلي الذي يعتبر أصحاب الأرض جزءًا منه من الاستفادة أيضًا.. ولذا فقد فُرِض نوعان من الضرائب المتعلقة برفع جودة الأرض: ضريبة التحسين المحببة عندما يقوم صاحب الأرض ببيع أرضه لطرف آخر. عملية البيع أو النقل تشكل مؤشرًا لمدى الطلب على الأرض وبالتالي ترتفع قيمتها. يحق للجمهور الاستفادة من هذا الارتفاع، وبالتالي يدفع البائع نسبة ما من أرباحه للجمهور على شاكلة ضريبة تجبيها سلطات الضريبة في الدولة العصرية. في المقابل تُفرض رسوم التحسين على أرض تم تغيير استعمالها نتيجة لقرار تخطيطي فازدادت قيمتها.

حجم ضريبة التحسين تفاضلي ويتم تحديده حسب درجات مقررة وقد يبلغ حوالي 48% من تقدير سلطات الضريبة التخميني للأرض. أيضًا في حالات الميراث أو الهدية داخل العائلة لا يكون النقل معفيًا من دفع ضريبة التحسين. وضع قانون الأراضي حدود علاقة القرابة العائلية التي تمنح الشخص درجات ضريبة ضئيلة. كلما ابتعدنا عن حدود هذا التعريف فإن الدرجات الضريبية تزداد. كذلك، أيضًا طريقة وسنة تسجيل الأرض من قبل أصحابها/الأهل الذين قد يورثون أو يبيعون أثرًا على الدرجات الضريبية (حسب تصحيح القانون، بعد مرور مدة زمنية معينة تصبح نسبة ضريبة التحسين 25% في كل الصفقات). إشكالية وحجم درجات ضريبة التحسين يشكلان قيدًا وعائقًا أمام التسجيل الرسمي للأرض في دائرة التسجيل العقاري. ثمة شرط للتسجيل في دائرة التسجيل العقاري وهو تلقي مصادقة من ضريبة الأملاك على دفع الضرائب وعدم وجود ديون على الملك. وحسب القانون فإن الضرائب المفروضة على الأرض هي ضرائب عين، أي، بغض النظر من هو مالك الأرض. تفرض الضرائب على أصحاب الأرض الذين يسعون إلى تسجيلها بشكل رسمي. حسب قانون ضريبة ورسوم التحسين، يدفع البائع الحائز على الأرض الضريبة في يوم البيع. لكن في غالبية الحالات في القرى والمدن العربية هناك "نظام" وعادة متبعة وهي دفع هذه الضرائب من قبل المشتري. تزداد الضرائب بصورة حادة عند نشوء سلسلة فعلية من ملكيات الأرض. أي انه أبرمت صفقات أراضٍ من خلال تلقي مقابل أو بدون تلقي مقابل تشمل بيع الأرض لطرف ثالث أو توريثها لأبناء الاحفاد، إلا أن هذه الأراضي من الناحية الرسمية ما زالت مسجلة على اسم المالك الأول من لحظة تنفيذ التسوية وتسجيل الحقوق من فترة الانتداب أو من العقد الأول لإقامة دولة إسرائيل. على هذه الأراضي أيضًا فرضت ضرائب أملاك، وهذه الضرائب تم تجميدها في عام 2000 بموجب قرار حكومي إلا أن الديون السابقة لم يتم الغاؤها.

ثمة منطوق ما في ضريبة التحسين ومنطقها المعياريّ إلا أنّ نسبتها مرتفعة وتلقي عبئاً اقتصادياً على أصحاب الأرض ومن يتطلعون إلى شراء قسيمة للبناء، أو الحصول عليها بالميراث وتسجيلها بصورة قانونية. في واقع القرى والمدن العربية التي لا يوجد فيها سوق حرّ ويتمّ نقل الأرض من الأهل للأبناء بالميراث أو ضمن صفقة تبادلية داخل العائلة الموسعة يجب إجراء تصحيح للترتيبات والاتفاقات التي أبرمت في الماضي. قيمة الأرض كانت في حينه أقلّ واستعملت بالأساس للأغراض الزراعيّة، إلا أنّ هذه الأرض أصبحت اليوم قابلة للتطوير الذي يتمّ تأخيره بسبب التقسيم التقليديّ حسب العادات. ولذا تُبرمّ تسويات تبادلية بهدف ترشيد استعمال الأرض. رغم أنّ هذه الترتيبات لا تُبرمّ لتحقيق الأرباح الماليّة أو المساولة أو العقارات فإنّ القانون والأنظمة المطلوبة لتحديد نسبة الضريبة التقديرية وجبايتها لا تلتفت إلى ذلك. التقديرات التخمينية التي تشكّل أساساً لدفع الضريبة هي تقديرات تجبرية ظالمة ولا تراعي السياق الخاص لسوق الأراضي الاجتماعيّ في القرى والمدن العربية. قرارات التخمين هي بمثابة اجحاف بنيويّ يمسّ بالعرب وهم أصحاب الأرض الخاصة بصورة أكبر. يجب الإشارة إلى أنّه في حالات كثيرة فإنّ تقديرات سلطة الضرائب لا تبلغ 40% من القيمة الواقعيّة والحقيقيّة. هناك من يهّمه إلقاء المديونية الضريبية على كاهل المشتري بدلاً من إلقائها حسب التعليمات القانونية على البائع ممّا يشكّل مزيداً من العبء على مشتري الأرض.

في حالات معيّنّة، هذه الضرائب على الأرض لا تتغيّر عند شمل قطعة الأرض في جهاز إعادة التوحيد والإفراز ويستمرّ فرض الضريبة على قطعة الأرض وكما أسلفنا فإنّ جهاز إعادة التوحيد والإفراز يسري على قطعة الأرض قبل تقسيمها إلى قسائم طبقاً لما جاء في المخططات ويبقي عبء الملكية والتسجيل لمرحلة متقدّمة من تسجيل "مخطّط لأغراض التسجيل" ونقل/ترتيب الملكية/الحيازة، فعندها ستطالب سلطات الضريبة بتسديد الديون السابقة بالإضافة إلى الديون الجديدة المستحقة نتيجة لاحتساب جداول الموازنة،

وبالتالي فقد تحوّلت ضريبة التّحسين إلى عائق أمام استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز ويعيق تحقيق العدل الاجتماعيّ والتّوزيعيّ والتّخطيطيّ. فمثلاً، تطبيق اتّفاق تقسيم الميراث بين الوارثين لعدد من المورثين مع تعدّد أصحاب الأرض في عدّة قطع أرض متجاورة. هذا مثال للتّوحيد والإفراز لكن في غالبية الحالات بسبب إشكاليّة إثبات حيازة أصحاب الأرض وبسبب تعدّد الوارثين تكون الصّفقة ملزمة بدفع الصّرائب.

من أجل مواجهة عائق ضريبة التّحسين يجب إدخال تغيير على السياسة الصّربيّة مثل التّغيير الذي حصل في ضريبة الأملاك وأدى إلى تجميد الصّربية المفروضة على الأراضي الزراعيّة. بخصوص تنفيذ إعادة التّوحيد والإفراز بدأت تتطور عمليّة مثيرة للاهتمام لأصحاب الأرض الذين يقسمون الأرض بينهم إلى قسائم أو المبادرين الذين يشترون أرضاً على مقربة من الحدود المعدة لتطوير البلدة. تنفذ في هذه الأراضي مبادرة تخطيطيّة لإعداد مخطّط تفصيليّ بضغط من أصحاب الأرض الذين يقسمونها لقسائم بناء (تتراوح مساحتها بين 400-500 متر مربع). في حالات كثيرة ما زالت قطع الأرض الزراعيّة هذه غير مسجّلة في دائرة التّسجيل العقاريّ ولا يتمّ تنظيم الصّرائب حسب القانون. لا توجد لدى مشتري أو وارثي القسيمة أيّ نيّة لتنفيذ فيها صفقات أو تخطيط مشاريع اقتصاديّة من البيوت السّكنيّة المعدة للبيع على غرار الموجود على مقربة من القرى والمدن اليهوديّة. على السياسة الصّربيّة التّفريق بين من يشتري قسيمة لحلّ مشكلة إسكانيّة خاصّة وبين من يتطلّع إلى كسب ثروة من عمليّة الشّراء. بغض النّظر إذا تمّ الحصول على الأرض بالميراث و/أو كهديّة داخل العائلة أو إذا تمّ شراؤها بالمال. المؤشّر لهذا التّفريق ينطوي على مشكلة، إلّا أنّ ثمة جدوى من إقامة لجنة مهنيّة خاصّة لفحص معنى زيادة عبء ضريبة التّحسين على الأسر، خاصّة الأسر العربيّة. تغيير الدّرجات الصّربيّة بموجب سلم يراعي الخصائص الاجتماعيّة والثّقافيّة لأصحاب الأرض يسهل من عمليّة تسجيلها ويحقق تسوية في

موضوع الملكية. يجب تحديد مقاييس ودرجات ضرائب تفاضلية لأصحاب الأرض المشمولين في جهاز إعادة التوحيد والإفراز. يجب إلغاء الديون أو وضع آليات لتحفيز أصحاب الأرض على أن يكونوا شركاء في استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز وتسوية موضوع الملكية على الأرض. وسيساهم هذا الأمر ليس فقط في تشجيع التخطيط بل في ترتيب الملكية على الأرض التي تتحوّل ليس فقط إلى مشكلة اقتصادية وإنما أيضًا إلى مشكلة اجتماعية وتشكل عائقا وعقبة أمام إنجاز حقوق البناء في الأرض حتى بعد تشجيع جهاز إعادة التوحيد والإفراز.

هناك مسألة أخرى منوطة بضرائب تحسين الأرض وهي قضية رسوم التحسين التي تنقل على إنجاز البناء للإسكان وعلى تحقيق العدل الاجتماعي حيث تُجَبى الضريبة بموجب الإضافة الثالثة من قانون التنظيم والبناء. تنطوي رسوم التحسين على آليات اجتماعية لتعزيز استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز ولتلبية احتياجات البناء في تطوير القرى والمدن العربية وتحقيق العدل التخطيطي. نشير بداية إلى أن رسوم التحسين هي ضريبة تجبها اللجنة المحلية للتنظيم والبناء حيث يُحوّل جزء من الموارد بواسطتها إلى السلطة المحلية. تعتمد هذه الرسوم على إنجاز عدل توزيعي ما يتم التعبير عنه من خلال العبارات المتحفظة التي كتبها القاضي هندل في قرار الحكم 6298/15 بخصوص اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في بيتح تكفا ضدّ شالوم يروشاليم دييون في يوم 29.6.2017.

... اعتقدت انه "من الجدير إعطاء وزن أكبر للغاية من هذا القانون: من جهة، اعتبار العدل التوزيعي الذي يتواجد في صلب رسوم التحسين يشير إلى أنه يتوجب على الحائزين على الأرض اشراك الجمهور في الأرباح التي تحققت نتيجة قرارات السلطات في مجال التخطيط وتكبّد تكاليف إجراءات التخطيط والتطوير التي تحققت الثراء بسببها... " (27).

الفكرة المعيارية القيمة هي المشاركة وإعادة المصاريف للجمهور من الأرباح التي يكسبها صاحب الأرض نتيجة تخطيطها وتطويرها. جهاز إعادة التوحيد والإفراز على أساس مخطط تفصيلي معتمد من قبل مؤسسات التخطيط هو وسيلة لإنجاز حقوق التخطيط لصاحب الأرض. ورغم ذلك في واقع للبلدة العربية وفي عملية توفير المسكن فيها اليوم، إذا راعينا سلسلة الملكيات الخاصة على الأرض والاحتفاظ بها داخل العائلة كجزء من التزام الأهل للجيل القادم يبدو أن هذه التحفظات تتطلب موقفاً مغايراً من أجل تحقيق العدل الاجتماعي المراعي للسياقات الاجتماعية الثقافية والبنوية.

خصائص سوق الأراضي والسكن في القرى والمدن العربية التي شرحناها بالتفصيل تختلف عن سوق الأراضي والسكن في بلدات يهودية مشابهة من حيث حجم وشكل تطور القرى والمدن. ترمي هذه الدراسة إلى تناول رسوم التحسين باختصار من منظور تحقيق العدل التخطيطي والتوزيعي مع الإشارة إلى أن رسوم التحسين تشكل عبئاً ثقيلاً على الأسر العربية أكثر من الأسر اليهودية بسبب شراء أو ارتهاق غالبية الأراضي في القطاع اليهودي من سلطة أراضي إسرائيل وإن هذه الخطوة غير ملزمة بدفع رسوم تحسين إلا أن تحقيق العدل التخطيطي يتطلب مراعاة قيمة رسوم التحسين واستحقاق الحصول على إعفاء حسب بند 19(ج) (1) من الإضافة الثالثة لقانون التنظيم والبناء لعام 1965. الحفز (الموتيف) المعياري القيمي لمراعاة وضع معاملات متعلقة بنقطة انطلاق السكن/الإسكان كمنتج اجتماعي، مثله مثل الأرض الخاصة. وإذا كانت ذات قيمة اقتصادية إلا أنها في الدرجة الأولى مورد اجتماعي. الإسكان هو حاجة أساسية لكل أسرة إلا أن السؤال هو هل تحقق الأسرة أرباحاً بالإضافة إلى الإسكان الذي يوفره لذاته، أو يكفي بالرفاهية الشخصية؟ هل يتوجب دفع ضريبة مقابل هذه الرفاهية؟ على الأرجح أن الأزواج الشابة التي تهتم بالحصول على السكن بحاجة لمساعدة عامة وليس زيادة عبء الضرائب مثل فرض ضريبة رسوم التحسين عليهم. من الاسرار المعروفة ان

العائلة النووية، وفي حالات معينة حتى العائلة الموسعة في المجتمع العربي تقدم المساعدة في بناء بيت للزوجين الشابين. ينص القانون على مصطلح "شقة"، وليس مصطلح "بيت" وهو مصطلح شائع في واقع القرى والمدن العربية مع احتمالية أن يشمل البيت مستقبلاً عدّة شقق للعائلة النووية عندما تتحول إلى عائلة موسعة أو أن يقطن الإخوة أو الأهل والأبناء في نفس المبنى وتواصل العائلة الإقامة في هذا البيت طوال أيام حياتها. ليس هناك تبدل ولا تُبرم صفقات بخصوص الشقة/البيت. هناك حالات كثيرة يتم فيها البناء على الأرض الخاصة للمبادر للبناء أو بملك عائلي لأهل يسمحون لابنهم بالبناء فوقه أو انه استرهنه. لذا في حالات كثيرة نلمس فرقا بين من يطلب رخصة البناء وصاحب المالك الموقعين على الطلب بسبب صعوبات اجتماعية تملكية أو اقتصادية تعيق النقل الرسمي للقسيمة/قطعة الأرض/القطعة الفرعية من الأرض على اسم طالب الرخصة.

تستمر عملية البناء حتى التثقيب فترة طويلة من الزمن بسبب الظروف الاقتصادية حيث يثقل عدم توفر أو فرض القيود على منالية المساكن من قبل المقاولين أو المساكن الشعبية العامة كبديل للبناء الذاتي على الأرض الخاصة على إيجاد مسكن في القرى والمدن العربية وتخلق نشوء طبقة من الأشخاص المحرومين من المسكن. يتوجب على الإسكان كحاجة اجتماعية مراعاة منظومة الضرائب بما في ذلك التقديرات لقيمة التحسينات ويجب التفكير رويًا بهذا الأمر واتخاذ قرارات مناسبة.

كان مشروع الإضافة الثالثة لقانون التنظيم والبناء مدركين للأسس الاجتماعية لمتطلبات المسكن ولذا فقد وجدوا طريقة لاستثنائه من خلال منح الإعفاء في بعض الحالات الاجتماعية. وقد واجهت المحاكم حدود تفسير إنجاز الإعفاء ووجود العديد من الأنظمة في الحكم القضائي بهذا الخصوص. قرار الحكم الأخير الصادر في هذا الموضوع بعد تشريع يسري من يوم 26.6.2003، هو تشريع خماسي من يوم 22.7.2008 حيث تعاطت مع إعطاء تفسير

لحدود الإعفاء حسب بند 19 (ج) من الإضافة الثالثة لقانون التّظيم والبناء،
وجاء في قرار القضاة المحترمين:

القاعدة هي واجب دفع رسوم التّحسين وبجانبه استثناءات ومن ضمنها
الاستثناء في بند 19 (ج) من الإضافة الثالثة للقانون الذي يتيح منح إعفاء
من رسوم التّحسين بسبب البناء أو توسيع لشقّة سكنيّة عند توفر عدّة شروط
بما في ذلك المطالبة باستعمال الشقّة لسكن الحائز على الأرض أو قريبه وان
لا تتعدى مساحتها الشّاملة بعد البناء أو التّوسيع 140 مترًا مربعًا. يمنح
الإعفاء على مرحلتين: في البداية يؤجل موعد الدّفع وبعد 4 سنوات من إقامة
الحائز على الأرض أو قريبه في الشقّة يصبح الإعفاء مطلقًا
(د.ن.ا. 6298/15.ا. 3).

تتراوح التّشريعات القانونيّة بشأن منح الإعفاء من رسوم التّحسين من تفسيرات
مقلّصة تمنح إعفاء واحد لشقّة في الأرض إلى تفسيرات موسّعة يسري الإعفاء
بحسبها على كلّ حائز شريك في الأرض يستوفي الشّروط أو تفسيرات تنطرق
فقط إلى تجديد وتوسيع المباني القائمة التي تشمل المباني الجديدة. هناك بعد
آخر للتفسيرات، هل منح إعفاء لشقّة على قطعة أرض كبيرة لها عدّة مالكين
وبين تفسيرات مقتصرة على قسيمة بناء يمكن إيجادها في الاستئناف الإداري
14- 01 - 27360، اللجنة المحليّة للتّظيم والبناء - الجلبوع ضدّ الرّعبي،
2.8.2015. وليس المقصود هو الدّخول إلى نقاش قانوني بشأن حدود
الإعفاء (حجم الشقّة، عدد أصحاب الاستحقاق في قطعة الأرض، حجم
الأرض التي تمنح صاحبها الاستحقاق وغيرها). في قرارات الحُكم والتّشريعات
رسم القضاة المحترمون نهجًا وواعزوا لجهاز التّخطيط وللدولة كقيّة التّصرف.
لكن من اللائق تسليط الضّوء على نقطة أخرى يجب دراستها لتحقيق العدل
مع أصحاب الاستحقاق في الحصول على الإعفاء من خلال تشريع أو أنظمة
ملائمة. وينهي القاضي هندل قرار الحُكم الصّادر عنه بالكلمات التّالية:

إنني انضم إلى وجهة النظر الاجتماعية التي أوردتها زميلتي رئيسة المحكمة العليا مريم نأور - ولوجهة نظر صديقي نائب الرئيسة أ. روبنشتاين بالتوجه إلى المشرع لتسليط الضوء على حجم تعليمات الإعفاء بواسطة تعديلات تشريعية. ولا يتم التأكيد على تشريع في اتجاه معين، بل أن يقول المشرع كلمته.

(د.ن.ا. 6298/15) اللجنة المحلية للتنظيم والبناء بيتح تكفا ضد شالوم يروشلايم دييون صفحة 31، نشر في موقع "نيفو").

بناء على النداء الذي وجهه القضاة إلى الحكومة والكنيست بتوضيح وتعريف حدود الإعفاء، وعلى خلفية تصريحات الحكومة الحث على تحقيق العدل الاجتماعي وخاصة في سوق المسكن، يبدو أن هناك حاجة ملموسة لتطبيق الإعفاء من دفع رسوم التحسين على القرى والمدن العربية التي يعتبر المسكن فيها منتجاً اجتماعياً. للإعفاء من رسوم التحسين أو لتقليصها هناك انعكاسات اقتصادية على اللجان المحلية للتنظيم والبناء وبواسطتها على السلطات المحلية. ورغم ذلك تستثمر الدولة موارد حكومية في تشجيع التخطيط في القرى والمدن العربية بموجب القرار الحكومي رقم 922، وفي نفس الوقت تُنقذ مبادرات خاصة لتخطيط تفصيلي يشمل الإتمام حتى مرحلة تصديق "مخطط لأغراض التسجيل" على حساب أصحاب الأرض. في هذه الحالات، ما هو استثمار مؤسسات التخطيط الذي يتم مكافأته بجباية رسوم التحسين؟ إضافة إلى ذلك، على خلفية تقليص الأراضي المعدة للتطوير والمتاحة للبناء، وسوق الأراضي الذي لا يعمل بشروط السوق الحر ترتفع قيمة الأرض بصورة حادة بحيث لا تكون أسعارها معبرة عن السوق الحقيقي في غالبية القرى والمدن العربية. يتوجب على مخرم اللجان المحلية وبواسطة المخرم الحكومي حسب التوجيهات الرسمية المتعارف عليها من أجل تحديد سقف الأسعار والحد من ارتفاع رسوم التحسين المدفوعة. عدا ذلك، يجب زيادة عدد أصحاب الاستحقاق من خلال تطبيق مقاييس على الإعفاء من دفع رسوم التحسين.

مثلاً، متغيرات تشمل الوضع الاجتماعي-الاقتصادي لمقدم الطلب لرخصة البناء؛ مساحة البيت، مساحة الأرض، إدراج القسيمة في مخطط جديد للتوحيد والإفراز وغيرها. من خلال هذه المقاييس يمكن وضع مؤشر موحد (على غرار البعد/ المعيار الاجتماعي الاقتصادي) يكون ساري المفعول بصورة عرضية، ويشمل متغيرات ومؤشرات متوافقة مع روح البلدة العربية لتحقيق العدل في جباية رسوم التحسين.

بناء على ما قيل سلفاً يُقترح أن تقيم الدولة طاقماً مهنيّاً لإعادة فحص مدى وجوه العدل القائم في ضريبة ورسوم التحسين. يقوم هذا الطاقم بفحص القانون وطرق إنجازه من وجهة نظر تراعي السياقات الاجتماعية الثقافية للمجتمع، بدون التّحديد بموجب مؤشر "متوسط"، أو تبني رموز وأنماط سلوكية مدنية عصرية ليبرالية لا يمكن فرضها على مجتمع قروي، مدني جزئياً، وتقليديّ أبوي. المفهوم المدني الرائج هو أنّ تغيير تخصيص الأرض ومنح حقوق التخطيط يعني الرّبح النظريّ لصاحب الأرض؛ إلا أنّ منح هذه الحقوق في حالات كثيرة في القرى والمدن العربية يرمي إلى حلّ الازمات السكنية وبناء البيت وليس جني الأرباح من تكهنات عقارية في الأرض. وإحدى دلالات ذلك هي الفجوة الملحوظة بين القدرة الاستيعابية الافتراضية الكامنة للمخططات الهيكلية وبين القدرة الاستيعابية الواقعية، التي تشير إلى معامل إنجاز ضئيل لحقوق البناء. يجب التعبير عن هذا الواقع في السياسة الضريبية أيضاً.

قضية فرض الضرائب هي مركّب رئيسي في تحقيق العدل الاجتماعي. يشقّ تحديد المبالغ الضريبية من قرارات تخطيطية تتخذها مؤسسات التخطيط التي تعمل بناء على الرّصيد العملي للمهنيين (مخطّط، مساح ومخمن)، وقرارات ملكية تتخذ القرارات الحاسمة فيها المؤسسة التخطيطية التي تنقل موقع وحجم الأرض والحقوق الممنوحة بموجب جداول الموازنة ومخطّط القسائم التي نشأت بعد عملية إعادة التوحيد والإفراز. تشكّل الضرائب المفروضة على الأرض

جزءًا من آلية المقايضة التي تشارك فيها السلطة المحلية، اللجنة المحلية وسلطات الضريبة تمهيدًا لتسجيل المنتج بصورة نهائية لإنجاز جهاز إعادة التوحيد والإفراز - "مخطّط لأغراض التسجيل". وقد وجدت الدراسة بأن اللجان المحلية تحرص على عدم تسديد التعويضات أو جداول الموازنة لأصحاب الأرض للتوفير في مصاريفها، وهي خطوة قد تكون لها إسقاطات على تحقيق العدل التخطيطي عبر إعداد تخطيط جيد يلبي احتياجات السكّان.

تبدل مؤسسات التخطيط جهودها لمنع إبرام صفقات أراضي ومن شأن الرؤية الساذجة والبسيطة تفسير الأمر على أنه توفير في المصاريف الضريبية. إلا أنّ الفحص المستفيض يُظهر أنّ الحفاظ على التسجيل الرسمي القائم للأراضي، قبل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز يتمخض عن نشوء مشكلة في استغلال القسائم غير المسجّلة على أسماء أصحاب الأرض الحائزين أو الذين اشتروها، غير أنّهم لم يستكملوا التسجيل الرسمي لصفقة الأرض. من المفروض أن يحقق الحائزون الفعليون التطوير والبناء في الأرض ونقلها على اسمهم من خلال تنفيذ العديد من صفقات الأرض التي تنتقل بين العديد من أصحاب الأرض الرسميين وأصحاب الحقوق في الأرض وهو الأمر الذي يترتب عليه دفع ضرائب باهظة. بالإضافة إلى أنّ أقساط رسوم التحسين هي عبء ثقيل يقع على كاهل الأسرة التي تقوم ببناء منزلها على الأرض. الضرائب المفروضة على الأرض في القرى والمدن العربية في الوقت الراهن تتسبب في الإجحاف لأصحاب الأرض. لا بد من تعديل وتصحيح الإجحاف من خلال تطبيق إصلاحات جدية تضمن دوام العدل التخطيطي والتوزيعي مع مراعاة سياق القرى والمدن العربية مما سيحث على استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز حتّى الانتهاء من التسجيل الفعلي للقسائم على أسماء الحائزين وبتيح التطوير بدون زيادة أعباء نحن في غنى عنها.

8.0 تلخيص وتوصيات

لسنا بحاجة إلى دراسة أكاديمية لكي نعرف مدى بعدنا حتى الان عن تحقيق العدل في تخطيط وتطوير القرى والمدن العربية. ورغم ذلك فقد تابعت الدراسة آخر التحوّلات والاتجاهات التي تعمل على تحقيق بعض الاحتياجات التخطيطية للبلدات العربية، خاصة وأنّ المهامّ كثيرة والطريق طويلة. تشخيص الطريق الجديدة والتّقدم الحذر في هذه الطريق هي مرحلة هامة من التّقدم في اتجاه تحقيق الهدف. كيف ننتج تخطيطا متلائما مع احتياجات القرى والمدن العربية بحيث يلبي احتياجات السّكان ويحد من الخلل التاريخي الذي تسبّب في نشوء ظاهرة البناء غير المرخّص التي أضرت بتطوير القرى والمدن العربية وافرزت حالة من الإجحاف التّوزيعي، الاجتماعي والتّخطيطي. العدل التخطيطي هو قيمة، سيرورة وتطلعات الناس لتطوير بلداتهم. إلا أنّ تحقيق العدل يواجه عوائق كثيرة بعضها خارجيّة ومتعلّقة بسياسة المؤسسة الحكوميّة ومؤسسات التخطيط في الدولة، بينما هناك عوائق داخلية متعلّقة بالمفاهيم والمواقف والأنماط السّكانية بين العرب. وما تبقى لنا هو محاولة وضع رزمة من التّوصيات السياسيّة واقتراح مجموعة من الادوات والوسائل التي قد تفتح نافذة أمام تحقيق العدل التخطيطي ولاستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز، مما يدفع في اتجاه تحقيق العدل التخطيطي وتحقيق المساواة ويساهم في الحثّ على التخطيط والتّطوير في القرى والمدن العربية.

روح قانون التّظيم والبناء والسياسة التخطيطية المطبّقة بواسطة أدوات ومنظومة بيروقراطية تمثّل إشكالية فعلية نظراً لأنّها قد نشأت من حيث ماهيتها من ثقافة حاكمة وادارية تنطوي على مركّبات غريبة عن طبيعة وثقافة القرى والمدن العربية. لم يستثمر ما يكفي من الجهود الفكرية لتكييفها مع اوضاع العرب وقد اعتمدت السّلطة المركزيّة على قاعدة من القوانين والأنظمة التركيزية التي خولتها الهيمنة لتنفيذ سياستها التي تلاءمت مع الغايات الجوسياسية والإدارية التي وضعتها، وبالتالي فقد نشأ عدم توافق واضح بين

سياسة التّخطيط وأدوات التّخطيط التي تسعى إلى أنّ تكون عالميّة، وبين القرى والمدن العربيّة ونشأ أساس لتغييب العدل التّخطيطي. الإجحاف التّخطيطي القائم ليس مجرد مركّب إجرائي، ومن يجمع في داخله عددا كبيرا من الصّراعات والتّناقضات المعياريّة، الاجتماعيّة والثّقافيّة والجيوسياسيّة. اننا نجد بعض المحاولات العينيّة لملاءمة التّخطيط لواقع القرى والمدن العربيّة، إلّا أنّ هذه المحاولات ما زالت مستقاة من مفاهيم الهيمنة التي تسعى إلى تأسيس بلدة، أنماط سلوكيّة اجتماعيّة حيّزانيّة وفيزيائيّة تحاول اقتفاء اثر المدينة اليهوديّة الغربيّة والرّسماليّة. المدينة الغربيّة كنموذج للتقليد التّخطيطي أيضا تودّي وظائفها بصورة جامدة من الناحية التّخطيطيّة الفكرية ترى أنها أفضل نموذج، وعليه فمن الجدير بان يتصرّف المواطنون العرب ويتطلّعون إلى تحقيق مثل هذا النّموذج. وبالتالي فلا بد من إعدادها من الناحية التّخطيطيّة لتحقيق هذا الهدف. يبدو أننا لم نتمكن حتّى الان من تطوير نموذج تخطيطي ملائم لمختلف القرى والمدن القائمة في إسرائيل، وبما في ذلك مراعاة خصوصيّة ظروف القرى والمدن العربيّة التي يظهر التّباين فيما بينها. الفلسفة التّخطيطيّة في إسرائيل التي تفرض نفسها على تخطيط القرى والمدن العربيّة بدون ملاءمة ظرفيّة وثقافيّة تشكّل أساس لتغييب العدل التّخطيطي. ويتمثل ذلك بالخطاب واللغة التّخطيطيّة وبالمنتجات التّخطيطيّة وبالمناخ الذي تتمّ فيه عملية التّخطيط. مناخ متوتّر مليء بالصّراعات الإثنيّة القوميّة والاقليميّة التي تتمخض عن الكثير من المشاكل الاجتماعيّة الثّقافيّة، الاقتصاديّة، السياسيّة (الداخلية والخارجية). وحتّى أفضل تخطيط لا يستطيع التّغلب عليها ويعجز عن تنفيذ العدل فيها، لكنه يستطيع أن يعود عليها بالمساهمة ايجابا وسلبا.

المواقف والمفاهيم التّخريجيّة لقسم كبير من العرب الذين يساهمون بجزء ما على مستويات مختلفة من عملية التّخطيط الهيكلية ما زالت مرتكزة على الخشية وعدم الثّقة، وترتبط بين مسائل إقليميّة، ملكيّة، بلدية، اقتصاديّة والزّوايّة

القومية، بصورة تزيد من البلبلة والارتباك وتعيق تنفيذ عمليات ومنتجات التخطيط حتى تلك التي يمكنها تلبية احتياجات البلدة أو فسخ المجال أمام فرص التطوير فيها. بعض هذه المواقف متعلقة بمستوى الجهل لدى بعض الشرائح من الجمهور العربي، القطري والمحلي، ومن طرف مندوبي المؤسسة السلطوية اليهودية المسيطرين على موارد التخطيط. وقد أسفر هذا الجهل عن ولادة خطاب مُتهم، مُعْتَرِب، مُتْعَصِب، وغير عادل يحرف النقاش والنشاط التخطيطي في اتجاهات أخرى تعيق التخطيط النزيه والمُلبّي للاحتياجات. بالإضافة إلى الضغط المتزايد فيما يتعلق بالحاجة للتطوير هناك خطر هدم المباني، الدعاوى المقدمة للمحاكم ودفع الغرامات الباهظة، والتقارير السلبية التي تنشرها وسائل الاعلام المحلية والقطرية، المطبوعة والالكترونية، حول المشاكل التخطيطية مما يزيد من اجواء التوتر. كل هذه العوامل معا تتسبب في احباط الجهود الإجرائية المركبة لإعداد مخططات هيكلية محلية وتفصيلية في القرى والمدن العربية.

وقد ظهرت من خلال هذه الدراسة القضايا الجوهرية والبنوية المؤثرة والمعيقة لتحقيق العدل التخطيطي، في واقع مجتمع يشهد الكثير من الانشقاقات والتصدعات التي تتطوي على صراعات قوى وتوترات عميقة تتطلب التعاطي مع الموضوع على مستويات اخرى أيضا. وقد كشفت الدراسة، بصورة واضحة تماما، العلاقة بين العدل التخطيطي والعدل التوزيعي والعدل الاجتماعي في إسرائيل بشكل عام مع العلم بأن الإجحاف يسود الكثير من بقاع الأرض والمجتمعات المختلفة، أما في إسرائيل فإنه ملموس أيضا بين بلدات متشابهة من ناحية الانتماء الإثني القومي. بناء على حالة الاوضاع تبلورت رزمة من التوصيات السياسية التي تساهم في الحث على تطوير العدل التخطيطي في القرى والمدن العربية. وقد استعرضت بعض هذه التوصيات ونوقشت خلال إعداد هذه الدراسة وفي إطار النقاش في الفصول المختلفة، وبالتالي فنكتفي

ببعض التّوصيات السّياسيّة وصندوق الأدوات لإنجازها كمشتقة من الدّراسة فيما يتعلّق باستعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز.

الاعتراف بالتباين كأساس للعدل التّخطيطي؛ لجنة جازيت التي فحصت معطيات البناء غير القانوني في القُطاعات السكانية المختلفة واسبابها، وضعت العديد من التّوصيات وقد تطرقت إلى التّخطيط التّفصيلي في المجتمع العربي. وكانت تتطوي على نداء بالتعامل بصورة مغايرة وتفاضليّة مع الرّبع المعمورة القائمة في القرى والمدن العربيّة عبر مراعاة الحالات والظروف الزاهنة المتعلّقة بسيرورات تقليديّة وثقافيّة وبنائج سياسة تخطيطيّة مفروضة من المؤسّسة على النّاس. وعلى غرارها فإنّ "تاما" 35 (مخطط قطري لاستخدامات الأراضي) اعترفت بأهميّة تلبية احتياجات الفئات السّكانيّة المختلفة في المجتمع الإسرائيلي، تقسيم إلى شرائح وحسب التّباين، عبر رصد مفاهيمها ورغباتها ومركباتها واحترام التّنوّع والتّراث الثّقافي لكلّ فئة. بهذه الطّريقة ومن أجل تحقيق العدل التّخطيطي ثمة حاجة لتغيير نموذج تقليد النّمودج التّخطيطي الذي يتطوّر في المدينة اليهوديّة الذي يودّي ظاهرياً إلى تحقيق العدل. المفهوم التقني لتقليد ونسخ النّمودج التّخطيطي عن المدينة الغربيّة/اليهوديّة إلى البلدة العربيّة قد يتسبّب في حدوث مشاكل كثيرة واغتراب اجتماعي. يجب ضمان وجود تخطيط سليم ومكثّف للحياة العصريّة والوسائل التكنولوجية والمواصلات الخاصّة والعامّة التي تتيح المناليّة الصّحيحة وتطوير حيّز عام جيّد. كلّ هذه الأمور هي عبارة عن احتياجات أساسيّة يجب ان تكون متوفرة في كلّ مدينة أو بلدة متوسّطة ومنها القرى والمدن العربيّة، ومع ذلك فقد بقيت قيم أخرى تتطلّب التعبير عن موقف ازاءها.

الاعتراف بالتباين والتّفاوت هو جزء من أسس تحقيق العدل، وبالتالي فإنّ مؤسّسات التّخطيط والمخطّطين القطريين وحتّى قانون التّنظيم والبناء في البند رقم (1) عرفت "بلدة الأقلّيّات" على أنّها البلدة يكون حوالي 80% على الأقلّ من سكّانها من غير اليهود بموجب معطيات دائرة الإحصاء المركزيّة (دائرة

التّخطيط، 2017: 14) لكن عدا هذا التّعريف فلا يعرض موقف من مضامين التّخطيط التي تعرض حلولاً تصحيحية لتحقيق العدل التّخطيطي. هناك معضلة فيما يتعلّق بحدود الفصل وأهميتها بالنسبة لقيم المساواة في الدّولة الديمقراطيّة، وهناك حاجة لإقامة طاقم مهني عامّ، مثل "طاقم 120 يوماً" تناط به مهمة وضع رزمة من الوسائل والأدوات والميزانيات التي تراعي خصوصيّة تخطيط وتطوير القرى والمدن العربيّة بصورة تحث على تحقيق العدل التّخطيطي وتوصل البلدة إلى نقطة انطلاق لائقة بالتّطور المستقبلي. وستصبح هذه التّوصيات قرارات حكوميّة أو أنظمة يضعها الوزير بحيث يتمّ تبنيها من قِبَل الطّواقم والمؤسسات التّخطيطيّة بهدف تقليص الفجوات في الحثّ على التّخطيط للبلدات العربيّة بشرط أن يضمّ هذا الطّاقم تمثيلاً عربياً جيداً في مجال اتّخاذ القرارات ممّا يمنحها أساساً شرعياً واسعاً لدى الجمهور العربي.

تقليص الجهل وعدم الإطّلاع وزيادة الشّراكة الفعّالة في النّشاطات الممارسة؛ في استعراض النّشاطات التّخطيطيّة المتنوّعة في القرى والمدن العربيّة في مؤسسات التّخطيط المختلفة تبين بأنّ الخطاب السائد هو توجيه النّقد لوتيرة النّشاطات حيث اعتبرت غير لائقة وليس بمقدورها توفير احتياجات السكّان وأنّ رؤساء السّطات المحليّة الذين يتوجّب عليهم إدارة وتنفيذ موضوع التّخطيط في بلداتهم ما زالوا يخشون القيام به، وتفتقر غالبيّة السّطات المحليّة إلى دوائر هندسيّة وتخطيطيّة فعّالة يمكنها مواجهة التّحديات التّخطيطيّة. جزء لا بأس به من الجمهور والسّطات المحليّة والقيادة السياسيّة في القرى والمدن العربيّة تنتظر النّشاطات التّخطيطيّة التي بادرت إليها الحكومة ومؤسسات التّخطيط، ولا بد من الإشارة إلى أنّ مؤسسات التّخطيط تعمل حسب منطق بيروقراطي نمطي من مواصلة الرّغبة في الهيمنة وتنفيذ الأمور حسب وتيرتها وبموجب الصّغوط التي يمارسها الجمهور عليها. الإدراك بأن عمليّة التّخطيط هي مهنة مركّبة وأنّ تصديق المخطّطات هو مهمّة مركّبة ومطلوبة بمشاركة

الكثير من أصحاب المصالح المتناقضة احيانا لم يتسرب بصورة كافية إلى وعي الجمهور العربيّ وبعض قياداته. ولذا فإننا نلمس وجود ميولا من انتظار قيام الحكومة بالتحرك من أجل صنع التغيير وإنتاج التخطيط.

تخشى القيادة المحليّة في حالات عديدة تحمّل مسؤوليّة المبادرة للتخطيط وإعداده وإقراره بسبب اعتبارات سياسيّة محليّة. في حالات أخرى يتمّ اعتراض المبادرات المحليّة من قِبَل مندوبي المؤسسة الحاكمة نظراً لأن هذه المبادرات غير منسجمة مع أجندتها ووثيرتها وتتناقض أحياناً مع التوجّهات أو الغايات التي لا تتسجم مع احتياجات القرى والمدن العربيّة ذاتها. لكننا نلمس في السنوات الاخيرة مزيداً من الشفافية في النشاطات التخطيطيّة وعملية الانكشاف على التخطيط وحتّى في الحثّ على انتهاج النشاطات التخطيطيّة. الكثير من المعلومات تنشر من خلال الشبكات الالكترونية وتنقل إلى الجمهور، ورغم ذلك فما زالت تسود حالة من عدم المعرفة وشحة الاطلاع، والخوف من الانكشاف على إشكاليات التخطيط. هذا الأمر يزيد من عدم الاطلاع وعدم المعرفة ويتسبّب في بناء وجهة نظر سلبية تمسّ بتحقيق العدل التخطيطي، ولذا فيقترح الاستمرار في الحثّ على الشفافية في النشاطات التخطيطيّة وفي زيادة المعلومات التي تنقل إلى الجمهور مع الإشارة إلى أنّ هذا الأمر يشمل زيادة عملية نشر الاخبار والمعطيات حول النجّاحات التخطيطيّة التي نفذت وزيادة الشفافية أمام الجمهور فيما يتعلّق برصد العوائق التي تحبط العمليات التخطيطيّة وتصديق المخطّطات يشمل تقديم الدّعم لمبادرات التخطيط التي تأتي من تحت بواسطة السّلطات المحليّة ودفعها قدماً.

اطلاع الجمهور على النشاطات التخطيطيّة هو امر ضروريّ لتكوين الرّأي العامّ، إحاطته بالمعلومات وتوجيهه إلى الأدوات التي تمكنه من توجيه النّقد وحتّى المشاركة والريادة وليس التّذمر والاحتجاج فحسب. كما أسلفنا، في الوقت الحالي ما زال الإعلام يحمل خطاب سلبيّاً فيما يتعلّق بهدم المباني، التقييدات في موضوع التطوير والغرامات المفروضة مخالفات البناء. بناء

مخطّط مشترك بين مندوبي الحكومة، مركز الحكم المحلي، لجنة رؤساء السّلات المحليّة العربيّة ولجنة متابعة قضايا الجماهير العربيّة ومندوب المجتمع المدني هو مهمّة ضروريّة لتغيير المناخ ولتشجيع انجاز العدل التّخطيطي. يشمل هذا المخطّط البُعد الاعلامي تمهيدًا لإنتاج مُناخ مشرّك، مقلص أو مبطل للعوائق التي تحبط تشجيع إعداد وتصديق وتنفيذ التّخطيط، بما في ذلك إنجاز آليّة التّوحيد والتّقسيم.

ليست دولة تل أبيب هي المهيمنة؛ هذه استعارة معناها تعميق الفجوات والإجحاف بين المركز والأرياف وفاعليّة المركز على شاكلة مدينة تل أبيب على الخطاب والإصلاح التّخطيطي. يتمّ انتاج المعايير والمضامين التّخطيطيّة على شاكلة المدينة الرّئيسيّة التي يعتبر سوق الأراضي فيها حرًا، ثمة تنافس على حقوق تخطيط ومصالح عقاريّة رائدة. هذه الحالة غير موجودة في الأرياف، ولا سيّما عدم وجودها في القرى والمدن العربيّة، ولذا فمن الجدير تطوير مضامين تخطيطيّة وأدوات مكيفّة مع الأرياف من ضمنها نموذج تخطيطي مدمج مع الملكيّة الاجتماعيّة ووتيرة الطّلب على التّطوير التي تختلف عن الوتيرة في تل أبيب لتحقيق العدل التّخطيطي. في هذا السّياق أيضًا يجب تهيئة وإشراك طواقم تخطيط تضع مخطّطات مهنيّة للبلدات العربيّة. اليوم، بسبب قرارات بيروقراطيّة إداريّة حظيت شركات تخطيط كبيرة مُركزة بغالبيتها في تل أبيب بمناقصات لإعداد مخطّطات هيكلية شموليّة للبلدات العربيّة، وحظي بعضها بإعداد مخطّطات تفصيليّة تشمل استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. ليس المقصود هو الحُكم على منتجات العمل التي لا تتناولها الدراسة ولا يمكن التّشكيك بمهنيّة هذه الشّركات. لكن من الجدير التّأكيد على أنّ غالبيتها تخلو من اشراك مخطّطين عرب يساهمون في وضع تخطيط مكيف مع المكان وينتجون لغة تخطيطيّة اجتماعيّة مكيفّة مع السّكان الذين يستهلكون التّخطيط. إشراك مخطّطين عرب في طواقم التّخطيط هو خطوة من شأنها أن تبني النّقة وبعْدًا وقيمة نوعيّة لمراعاة النّقافة المحليّة

وقد يشكّل وكيلًا لصنع التّغيير فيما يتعلّق بالحث على العدل التّخطيطي. ويخطئ من يزعم أن المخطّطين اليهود من تل أبيب في أواسط البلاد يفتقرون للقدرات والكفاءات؛ لكن لا يوجد أيّ تناقض بين قدراتهم وكفاءاتهم وبين التّوصية بزيادة إشراك مخطّطين ومهنيّين عرب سواء في طواقم التّخطيط وفي المؤسسة التّخطيطيّة لكي يخلقوا معًا عملاً إبداعياً تخطيطياً ولتحمل المسؤولية المشتركة في الحثّ على القيام بالتّخطيط حيث إنّ هذه الخطوة بحدّ ذاتها ستساهم في تصحيح الأخطاء الظالمة وتطبيق سياسه التمييز التصحيحي، لوضع تخطيطات عادلة من ناحية السّيرورة والمنتهج وفي توطيد ثقة المجتمع المحليّ بها.

الربط بين التّخطيط والتّمك؛ ما زال النّمودج التّخطيطي في إسرائيل يركّز على الأبعاد الفيزيائيّة للتّخطيط، لكن في الفترة الأخيرة حدث تحرّك ولمسنا اهتماماً وإصغاءً أكبر للأبعاد الاجتماعيّة والاقتصاديّة والبيئيّة والملكيّة حيث يتمّ التّركيز في موضوع التّخطيط في القرى والمدن العربيّة على وجهة النّظر الملكيّة - ملكيّة الأرض، ولذا فإنّنا نوصي بتعزيز العلاقة بين التّخطيط والتّمك وتخصيص اهتمام واحترام للملكيّة الخاصّة في التّخطيط الفيزيائيّ. أهميّة التّمك في التّخطيط العادل هي أمر حاسم ولا سيّما خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. ولذا، يتوجّب على طواقم التّخطيط أن يدركوا مسألة الملكيّة الخاصّة كمركب هامّ في إنتاج النّمودج التّخطيطي. يتطلّب هذا الأمر إجراء استطلاعات قبل القيام بالعملية التّخطيطيّة لرصد الملكيّة على الأرض يشمل أصحاب الأرض المسجّلين والحائزين الفعليين. يعتبر هذا المخطّط هاماً لإطلاق تحقيق العدل التّخطيطي بالإضافة إلى أنّ طواقم التّخطيط يجب عليها استعمال المخمّنين منذ المرحلة الأولى للتّخطيط من خلال إعداد مخطّط الملكيات والحيازات يشمل قيمهم بتوجّه اجتماعي اقتصادي. وعبداً ذلك فبعد إشكاليّة تسجيل الأرض الخاصّة وبهدف دمجها بصورة جيّدة في التّخطيط الهيكلّي والتّفصيلي ونوصي بإقامة لجنة مكونة من

عدّة وزارات لوضع وسائل لمواجهة تسجيل الأرض الخاصة لتقصير وتسريع الإجراءات ومنح التسهيلات في الضرائب المفروضة على الأرض حتى الغائها تمامًا إذا اقتضت الحاجة لمواجهة توزيع مديونية ضرائب الأرض بين العديد من أصحاب الأرض. لمنح الاحترام اللائق للملك في التخطيط كما يريد الجمهور العربيّ يجب إنشاء مخطّط ملكيّة منظم ينفذ التخطيط المهني على أساسها بهدف تقليص المسّ غير العادل بالتمكّك الخاصّ. يصبح إنجاز توصيات اللجنة الوزارية ساري المفعول بتعليمات وزير، أو التّقدم في قرارات حكوميّة وحتىّ تغيير التّشريع.

تطوير آليّة المقايضة والتعويض؛ إنجاز عدل تخطيطيّ نزيه يتطلّب استعمال آليّة مقايضة وتعويض يشكّل الأساس لجهاز إعادة التّوحيد والإفراز وتحقيق العدل التّوزيعيّ. يتمّ التّركيز في المجتمع العربيّ على المقايضة بالأرض أمّا المقايضة بواسطة دفع التّعويض المالي ومن خلال منح حقوق البناء فإنّه يرفض. ورغم أنّ المقايضة بواسطة حقوق البناء والتّعويض المالي تتمثّل في جداول توازن فهي غير مفضّلة لكن، في بعض الأماكن ولدى بعض أصحاب الأرض أو الحائزين نلمس الاستعداد لتقبلها. وكما يبدو فإنّ هذا الاتجاه في رصد قيم مقايضة سيزداد ويتطور وبالتالي يجب الاستعداد لذلك بتنفيذ تخطيط إعادة التّوحيد والإفراز. تحدث اليوم عيوب في آليات المقايضة وأحيانًا يتقبل الشّركاء هذه المقايضة رغماً عنهم. تحقيق العدل التّخطيطيّ بدون تطوير آليات مقايضة غير قابل للتّفيذ على أرض الواقع. بما أنّ وعي الجهات المعنيّة لآليات المقايضة متزايد يتوجّب على اللجان المحليّة والمخمنين العاملين المنتدبين من قبلها تطوير آليات مقايضة مرنة خلال استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز. في إطار آليات المقايضة التي يجدر تشجيع استعمالها لتحفيز إعادة التّوحيد والإفراز يُتّرح اقتطاع أجزاء للصالح العامّ من أراضي الدولة أكثر من الأراضي الخاصة مثل أراضٍ متروكة يتمّ تركيزها وتخصّص للصالح العامّ ولا تتحوّل إلى قسائم للبيع. ويجدر بمجلس سلطة أراضي إسرائيل

اتخاذ قرار بأنه في المخطّط الذي يدرج أراضي دولة يكون تغيير استعمال أراضي الدولة بنسبة 25:75. أي ان تشارك دائرة أراضي إسرائيل بـ 75% من تحويل أراضي للصالح العام فيما تبلغ نسبة الأراضي الخاصة 25%. على المستوى القطري واللوائي يتوجب على مؤسسات التخطيط والمؤسسات البلدية تطوير آليات مقايضة مثل الإفراز للحيز البلدي وزيادة حصة أراضي الدولة المشمولة في تطوير البلدة وفي الأرض المعدة للتوحيد والإفراز. تمتلك الدولة أدوات مختلفة تستطيع طرحها كجزء من المقايضة للحث على التخطيط التفصيلي بواسطة استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز حيث تشمل هذه الأدوات مركبات لمعونات فيزيائية، مركبات إدارية ومركبات تتعلق بالأرض.

دمج - "مخطّط لأغراض التسجيل" في مخطّط تفصيلي يشمل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز؛ تظهر الدراسة أنّ أحد العوائق أمام تشجيع التخطيط وترتيب الملكية تمهيداً لاستصدار رخصة بناء هو الفجوات بين أصحاب الأرض المسجلين في الطابو وبين الحائزين على الأرض بعد ميراث أو شراء الذين قد يستفيدون من تنفيذ التخطيط. وجدت الدراسة ان هناك عائفاً رئيسياً في ترتيب الأرض يربط بين منافع التخطيط وبين تسجيل الملكية على الأرض ونقلها من مكانة حياة غير رسمية إلى مكانة رسمية تتيح استصدار رخصة بناء حسب الإصلاح في جهاز التخطيط لترخيص متاح واستعمال منظومة الكترونية. تتطلّب هذه المنظومة الربط بين تسجيل الملكية وبين مقدم الطلب للحصول على رخصة البناء لإنجاز التطوير بموجب تخطيط تفصيلي. يعتمد هذا الدمج بين إيداع المخطّط التفصيلي الذي يشمل تقسيم "مخطّط لأغراض التسجيل" على طريقة إيجابية سبقها فحص عميق لعلاقة أصحاب الأرض والحائزين بالأرض. يشكّل هذا الفحص جزءاً من التخطيط الذي يدمج بين عمل المخطّط (فيزيائي واجتماعي) والمخمن والمساح. الطريقة الإيجابية هي أساس عمل المخطّط حيث يراعي إشراك الجمهور والعادات الشائعة لدى المستهلكي التخطيط والترتيبات والعادات بين أصحاب الأرض ممّا يتيح إنجاز

عدل نسبي ويضمن الاستقرار. كما يتيح الدمج بين الاعتراض على التخطيط وبين الملكية على الأرض ويعبر عن النموذج التخطيطي المقترح لمنح الاحترام للتملك الخاص خلال التخطيط الفيزيائي. أصحاب الأراضي/الحائزون الذين يعارضون التخطيط أو تقسيم الملكية يقدمون اعتراضاً لفحصه بصورة مدمجة. اعتراض أصحاب الأرض على التخطيط أو على التملك أو على كليهما معا يعتبر اعتراضاً سلبياً لعملية التخطيط الإيجابية، ويفحص بصورة مدمجة بين الجهات المسؤولة عن التخطيط والجهات المسؤولة عن الملكية تمهيداً لعملية الترتيب واختصار إجراءات التسجيل واستصدار رخص البناء. يكون لدينا دمج بين البعد التخطيطي (منح حق التخطيط) والبعد التملكي (منح حق تسجيل الأرض على اسم الحائز)، والبعد الضريبي (الذي يشمل دفع الضرائب)، ويتم اختصار الإجراءات للتغلب على سلسلة الملكية المحتملة طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة اليوم. اختصار الإجراءات المقترح في نقل تسجيل أراضٍ بعد التخطيط من أجل التقدم مع استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز يشمل النشر لإيداع مخطط يمنح المواطن حقوق تخطيط بناء على جدول المطالبات بالملكية/الحياسة/ الملكية المعترف بها أو المعروفة. سيتحول هذا إلى جدول حقوق تسجيل في الطابو بعد إعطاء نافذة للمخطط حسب قانون التنظيم والبناء، وتسجيل أرض بموجب "مخطط لأغراض التسجيل" معتمد يشمل مطالب حقوق الحائزين وانتقل إلى حقوق التملك المعترف بها بعد تصديق المخطط لإعطاء نافذة. الجدول رقم 1 فيما يلي يجمع مثلاً للدمج بين نشر لاستصدار/إعطاء نافذة للمخطط مع منح حقوق التملك للحائزين بحيث يتم الانتقال من جدول المطالبات إلى جدول منح الحقوق في الأرض عند تصديق المخطط حسب القانون. يلخص هذا الاقتراح بأنه خلال نشر مخطط تفصيلي للإيداع وإعطاء نافذة فإنه يشمل نشر "مخطط لأغراض التسجيل" بموجب الحيازات الراهنة. وقد تؤدي هذه الخطوة إلى تحقيق تحول كبير في تطبيق تسوية تخطيطية وتسجيل الأرض في القرى والمدن العربية

شكل 24: نموذج جدول ينشر مع قرار الإيداع للمخطط، يدمج بين حقوق تخطيط للإيداع وبين منح حقوق تملك تتم حيازتها على أساس إنجاز تخطيط يدمج جهاز إعادة التوحيد والإفراز داخل مخطط تفصيلي موجود في مرحلة الإيداع تمهيداً لتحقيق العدل بين أصحاب الأرض واختصار الإجراءات وتسريع استصدار رخص بناء على أرض مخططة

حوض	قطعة أرض	أصحاب الأرض المسجلون في الطابو	قسمة معدة للبناء بعد اقتطاع أجزاء للصالح العام	أصحاب الأرض الحائزون فعلياً والأذين ينجزون حقوق البناء	حائز يسجل كمالك	حقوق البناء حسب القسمة/ الاستعمال

استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز بصورة واعية؛ استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز هو ضرورة مثبتة تتيح مواجهة ترجمة المخططات الهيكلية الشمولية من المستوى العام إلى المستوى العملي والتطبيقي لقيادة التطوير في القرى والمدن العريضة. وقد أعرب جميع المقابليين عن تأييدهم لضرورة تطبيق هذه الجهاز على الفور رغم الإشكاليات المترتبة على استعماله. يتيح هذا الجهاز تحقيق العدل التوزيعي بمشاركة أصحاب الأرض على الأرض بتحويل أراضي للصالح العام من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يتيح تطوير حيز عام يخدم السكان المحليين. ومع ذلك فهناك انتقادات يتم توجيهها إلى هذا الجهاز

حيث قد يتسبب في حدوث مشاكل وعوائق. تدلّ محاولة استعمال هذا الجهاز على وجود مشاكل كثيرة تمّ استعراضها خلال النقاش وكذلك الاتجاهات التي يجب مواجهتها. يجب استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز بصورة مدروسة وواعية والدمج بين مركّبات تخطيطيّة وتملكيّة واجتماعيّة للضرائب. تتطلّب هذه الآلية الواعية الدمج المسبق بين التخطيط الفيزيائيّ والتّمكّي والتّخميني. في إطار استعمال هذا الجهاز يجب الحرص على اشراك أصحاب الأرض من المرحلة الأولى بهدف ضمان بناء الثقة وتحقيق العدل معهم.

يتبين ان إنجاز جهاز إعادة التوحيد والإفراز في القرى والمدن العربيّة ضروريّ لتحقيق عمليّة التطوير. كان الحديث عن آليّة ضروريّة بخصوص بلدات كثيرة يساهم في حلّ خلافات داخلية حول الحدود والملكيّات بين الشّركاء في الأرض. عن طريق استعمال هذا الجهاز يمكن تنظيم تسجيل الأرض والحصول من أصحاب الأراضي الخاصّة على أجزاء متساوية ومتوازنة من الأرض للصالح العامّ. من أجل ضمان نجاح هذه العمليّة نوصي بالخطوات التّالية:

□ تنمية أجواء انتماء والتزام للمجتمع المحليّ وللبلدات عن طريق استعمال نشاطات اجتماعيّة بين السّكان من مرحلة المدارس. من المفروض ان تكون الشّخصيّات التّمثليّة ورؤساء القرى والمدن راس الحربة في هذه الخطوة وعليهم صنع التّغيير.

□ لزيادة عرض مخزون الأراضي المخصّصة للتطوير في القرى والمدن العربيّة بواسطة توسيع مناطق التّفوذ وزيادة مخزون أراضي الدّولة فيها على حساب الأراضي التّابعة للمجالس الإقليميّة المجاورة للبلدات العربيّة.

□ تسهيل واختصار إجراءات السّجلّ العقاريّ من خلال تسجيل الحائزين كأصحاب أرض عبر استعمال آليّة المراقبة وفحص هويّة الحائزين/أصحاب الأرض في كلّ المناطق التي يسري عليها جهاز إعادة

التّوحيد والإفراز. تتيح هذه الخطوة استصدار رخص بناء بصورة تكاد تكون فوريّة مع العلم ان أحد الظروف لاستصدار الرّخص هو أن يكون مقدم طلب الحصول على الرّخصة صاحب الأرض المسجّل في الطّابو. يتوجّب على مهندسي المجالس والبلديات واللجان المحليّة التّوصية بتصحيح إجراء التّسجيل إذا كانوا معنّيين فعلاً باختصار الوقت في استصدار رخص البناء.

□ تنفيذ إصلاح بمنظومة فرض الصّرائب حول مخطّطات إعادة التّوحيد والإفراز وملاءمته للطابع الخاصّ بالمجتمع العربي. تخفيف العبء الصّريبيّ في الصّفقات القديمة التي لم يبلغ عنها لمكاتب ضرائب الأرض، في الرّبوع التي أعلن عنها باعتبارها منطقة معدة للتوحيد والإفراز. إعطاء إعفاء أو تسهيلات ضريبية لحث السّلطات والأفراد على تبني مخطّطات توحيد وإفراز وتسريعها، ابتداء من تعليمات الوزير أو القرارات الحكوميّة وانتهاء بتغيير التّشريع. إضافة إلى ذلك فإنّ هذا الأمر سيفضي إلى إعداد مخطّطات توحيد وإفراز حقيقيّة تلبي احتياجات الناس وليس مخطّطات تهدف فقط إلى تقادي مدفوعات موازنة كان الحديث حول تخطيط عصريّ أو لا.

□ إقامة آليّة للتسوية والتّجسير فيما يتعلّق بالنزاعات على الأرض في الرّبوع التي أعلن عنها كمنطقة معدة للتوحيد والإفراز حيث يمكن بواسطتها أن نحل ضمن إجراءات سريعة مشاكل تسجيل الملكيّة على الأرض وورثات الحائزين، ناهيك عن مشاكل الحدود والخلافات على الاستعمال والاستصلاح بين أصحاب الأرض المشتركين للأرض. يكون في هذه الجهاز مندوبون عن وزارة القضاء (الطابو والتّسوية، سلطة الصّرائب، السّلطات المحليّة) وشخصيات عامّة مهنيّة لها صلة بالموضوع مثل المحامين والمخمّنين والمخطّطين والمهندسين المعماريّين.

يبدأ هذا الجهاز نشاطه في مرحلة التّحضير لمخطّط توحيد وإفراز يستمر حتّى إقراره.

□ إعطاء حلّ تخطيطيّ للبناء بدون ترخيص في ربوع أعلن عنها كمنطقة معدة للتوحيد والإفراز. الحلّ الموصى به هو الإعلان عن إجراء سريع لإعطاء شرعية لهذه المباني وربطها بشبكة الكهرباء بدون دفع غرامات. تشكل هذه الخطوة خطوة لبناء الثقة بين السلطات والمواطنين الذين اقام غالبيّتهم بيوتهم بدون ترخيص بسبب عدم توفر أراضي للبناء. إلى جانب إعطاء حلول للمباني القديمة التي أقيمت بدون ترخيص يجب تشديد العقوبات على المباني الجديدة التي تبنى بدون ترخيص لاجتثاث الظاهرة من جذورها. بدون إعداد مخطّطات وبدون زيادة عرض مخزون الأراضي للبناء لا يمكن اجتثاث هذه الظاهرة.

□ من أجل تجسيد استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بموجب مخطّط تفصيليّ (مخطّط يشمل مرگبات لإعطاء شرعية للبناء الزاهن، اختصار وتمويل سيرورات تسجيل الملكية في الطّابو) يُفترّح إعداد نموذج تفصيليّ يظهر حلّاً تخطيطيّاً مقترحاً. على هذا النّحو يكون المالكون شهوداً على صورة الوضع المستقبليّ بعد استعمال الجهاز التّخطيطيّ في بيئة حضرية. يتمّ إعداد هذا النّمودج من قبّل طاقم التّخطيط بصورة فيزيائيّة محسوسة معبر عنها بشكل ثلاثي الأبعاد.. يجسد هذا النّمودج استعمال جهاز إعادة التّوحيد والإفراز بكلّ مراحلها بما في ذلك تفصيل التكاليف مقابل المنفعة من أجل زيادة الشّفاقيّة والوعي حيال هذه العمليّة ولتبيد الخوف منها. يعرض هذا النّمودج في عمليّة التّخطيط التي تشمل إشراك الجمهور. من تجربتنا فإنّ تجسيد الحلّ التّخطيطيّ الذي يظهر الوضع القائم بالمقارنة مع الوضع المستقبليّ المخطّط وحجم الأراضي المعدة للاستعمال العامّ سيساهم بدرجة كبيرة في الحدّ من الجهل وعدم المعرفة

لدى الناس ويزيد من ثقتهم بالمؤسسة ويساهم في دفع الحل التخطيطي المعتمد على إعادة التوحيد والإفراز قداما.

□ يُقترح إقامة طاقم متعدّد مجالات بقيادة سلطة الصّرائب لإعداد رزمة من المحفّرات لفئة أصحاب الأرض التي تتوصل إلى تسوية وتتقدم في اتجاه القيام بعملية لتسجيل منتظم للأرض وعلى أساس استعمال جهاز توحيد وإفراز أيضًا. في نفس الوقت، يُحبذ تحفيز لجان محلية وأصحاب أراضٍ لحثّهم على إعداد مخطّطات توحيد وإفراز بواسطة الهيئات بطريقتين: الأولى - موارد مالية من صندوق حكوميّ يقام لهذا الهدف. الثانية - تشمل منح تشكيلة وخليط من استعمالات الأرض (التجارة، السياحة، العمل والإسكان) وحجم حقوق البناء لأصحاب الأرض الذين توصلوا إلى اتّفاقات لتقسيم الأرض بينهم يشمل اتّفاقات حول طريقة التخصيص وحول موضوع تخصيص أراضٍ للصالح العام.

□ إقامة لجنة مهنية مستقلة مكونة من مهنيين وأكاديميين محليين ترافق كلّ إجراءات تخطيط وتطبيق لمخطّطات توحيد وإفراز في القرى والمدن المختلفة. ستكون وظيفة مثل هذه اللجنة من ضمن مختلف مهامها الاهتمام بتقسيم متوازن ومتساو للقسائم الواقعة في نطاق مخطّطات إعادة التوحيد والإفراز. شهدنا في الآونة الأخيرة عددا لا بأس به من مخطّطات توحيد وإفراز خصصت قسائم كبيرة مع حقوق بناء بالذات لأصحاب الثروة من بين أصحاب الأرض الذين أتاحت لهم الوسائل والقدرة لتحمل العبء الضريبي. نتيجة هذا التقسيم غير المتساوي من يتعذر عليهم تمويل دفع الصّرائب حظوا بقسائم صغيرة من بين القسائم الحاصلة على حقوق البناء. ستكون وظيفة اللجنة المهنية بمثابة صمام الأمان في ضوء مطالب اللجان المحلية فيما يتعلّق بإعداد جداول توازن. وقد تبين ان قسما لا بأس به من اللجان يتطلّب من المخمّنين أن يكون جدول التوازن

متوازنا بدون أي صلة للوضع الميداني شريطة أن يكون لديهم جدول متوازن يمكنهم من تجنب تسديد مدفوعات موازنة.

□ على اللجان المحلية تغيير مفهومها تجاه إعداد مخططات توحيد وإفراز في المجتمع العربي. تبذل اللجان المحلية في الوقت الراهن قصارى جهدها لتجنب إعداد مخططات منوطة بمدفوعات موازنة، وذلك لمنع المواجهات والاعتراضات وحالة الجدل مع أصحاب الأرض. النتيجة هي بالضرورة تخطيط ضعيف وغير عصري لا يلبي احتياجات السكان. ويوصى بتعيين مراقب مهني لمخططات إعادة التوحيد والإفراز داخل اللجان المحلية.

يقام العدل التخطيطي ويستدام إذا تم الحفاظ على حقوق النساء؛ لقد تبين من المقابلات والمحادثات والفحوصات التي أجريناها خصيصاً من أجل القيام بهذه الدراسة ان مفهوم التخطيط ما زال حتى اليوم ذا توجه ذكوري. وإذا كانت المرأة تستهلك التخطيط إلا أنّ تأثيرها على إنتاجها وإعداده ضئيل للغاية حيث تتضرر المرأة من التخطيط القائم على مستويين - مستوى التخطيط ومستوى الملكية، إذ يعتبر دورها في التخطيط وفي الإجراءات ذاتها وفي تحديد مضامينه هامشياً للغاية، ولذا فإنّ المنتج التخطيطي يعطي اهتماماً هامشياً لاحتياجات المرأة العربية. الافتراض بأن المسّ التخطيطي يؤثر على الرجال والنساء على حدّ سواء هو افتراض صحيح من حيث المبدأ، لكن يجدر عدم تجاهل الاحتياجات الخاصة للمرأة المتأثرة بالأنماط السلوكية الشائعة في المجتمع الأبوي وفي القرى والمدن المتوسطة والصغيرة. وقد تمّ رصد هذه الاحتياجات في دراسات كثيرة ويوصى بتبنيها في تخطيط الأحياء بحيث يتمّ التخطيط من خلال مراعاة التوجه الجندي لتحقيق العدل جندي. الإجحاف الصّارخ متعلّق بالبُعد التملكّي كما يُقرن بالإجحاف واللامساواة الجنديّة حتّى في حال استعمال جهاز توحيد وإفراز لأنّ المدخلة/المصدر غير عادلة منذ بداياتها من حيث الحرص على حقوق المرأة في ميراث الأرض. إنّنا ندعو إلى

تحقيق العدل التملكي مع النساء على قدم المساواة مع الرجال أو على الأقل تطبيق الشريعة الدينية والنوقف عن أتباع عادات تستبعد المرأة من الحصول على الأرض. تخضع الأرض التابعة لملكية المرأة لتخطيط تفصيلي يشمل استعمال جهاز إعادة التوحيد والإفراز للحفاظ على حقوقها. إضافة إلى ذلك، يجب زيادة الوعي العام عن طريق المجتمع المدني والحركات النسوية والاهتمام بحقوقهن في تخطيط وضمان تحقيق العدل التخطيطي مع المرأة.

المصادر

- اورني، ن.، الترمين، ر.، (1996)، مصادرة الأرض: الفرد مقابل العام. مركز دراسات المدينة والمنطقة، حيفا: التخنيون (بالعبرية).
- اورني، ن.، والترمين، ر.، (2008)، **العدل التوزيعي في الأراضي، مخططات توزيعية جديدة بموجب قانون التنظيم والبناء**. مركز دراسات المدينة والمنطقة، حيفا: التخنيون، مؤسسة شموئيل نيئمان (بالعبرية).
- الميلخ ملكا، ل.، (2016)، جاهزية اللجان المحلية للتنظيم والبناء في المناطق الشمالية لإصلاحات قانون التنظيم والبناء حسب تعديل 101. **وظيفة بحثية بعد نيل ماجستير، قسم الجغرافية وعلوم البيئة، جامعة حيفا**. (بالعبرية).
- الفاسي، ن.، وبورتغالي، ي.، (2009)، **مبنى جديد للتخطيط الحيزي البيئي في إسرائيل: هتساعا، نشرة بحثية رقم 4 (كانون الثاني 2009)** (بالعبرية).
- الترمين، ر.، (1985)، "مصادرة أرض لاحتياجات الجمهور بموجب قانون التنظيم والبناء: توطئة لاعادة تقييم". **مشباطيم (15) 2: 179-245** (بالعبرية).
- الترمين، ر.، وحبروني، ح.، (2006)، توزيع جديد للأراضي; مس بحقوق التملك او اداة تخطيطية ممتازة؟، **الأراضي، شباط، صفحة 1-82** (بالعبرية).
- الترمين، ر.، وحننيل، ر.، (2015)، **القيم والاعتبارات التي تقف من وراء سياسة الاراضي في إسرائيل، تل ابيب: الكيبوتس الموحد** (بالعبرية).
- بويل، ي.، (2007). **ظل ازرق ابيض، حيفا: بريس** (بالعبرية).
- بنيطه، ر.، (2015)، **سلطات محلية في إسرائيل; مستند أولي يقدم للجنة الداخلية وحماية البيئة; القدس: الكنيس، مركز الدراسات والمعلومات** (بالعبرية).
- برك-ارز، د.، (2005)، "العدل التوزيعي في اراضي إسرائيل: في أعقاب قرار محكمة العدل العليا حول الاراضي الزراعية" **همشباط مجلد ي، صفحة 291-309** (بالعبرية).
- غيش، د.، (1991)، **أرض وخارطة: من تسوية الاراضي الى خارطة أرض إسرائيل 1920-1948**. القدس: ياد يتسحاق بن تسفي (بالعبرية).
- تقرير لجنة اور (2003)، **لجنة التحقيق الرسمية لاستبيان الصدمات بين قوات الامن وبين مواطنين إسرائيليين في احداث عام 2000** (بالعبرية).

تقرير جمعية سيكوي (2011)، من المعوقات الى الفرص: تسويق اراضي الدولة للتطوير والبناء في البلدان العربية. القدس وحيفا: جمعية سيكوي (بالعبرية). مؤتمر هرتسليا 2007 (بالعبرية).

http://www.herzliyaconference.org/
ArticleID=2288&CategoryID=285

دهان، ي.، (2014)، نظريات العدل اجتماعي في إسرائيل، رعنانا: الجامعة المفتوحة. تل ابيب: الكيبوتس الموحد، صفحة 86- (بالعبرية).

دهان، ي.، (2010)، خاتمة كتاب العدل والنزاهة- عرض متجدد، تل ابيب: يديعوت كتب، كتب عليا السطح (بالعبرية).

دانيل، ف.، (2004)، "العدل البيئي في إسرائيل: اللقاء بين أحكام حقوق الإنسان وأحكام حماية البيئة" القانون والإدارة، المجلد السابع، 911 (بالعبرية). هولتسمن-جزيت، ي.، (2011)، حدود مصادرة الاراضي: من البداية وفي نظرة الى الورا، (في أعقاب قانون تعديل امر الاراضي (اقتناء لاحتياجات الجمهور) (رقم 3) (بالعبرية).

ويسلي، د.، (2013)، "جدلية الأرض"، في: أرض، الديمقراطية والعلاقة بين الأكثرية والأقلية، رمات ابيب: جامعة تل ابيب (بالعبرية). زندبرغ، ح.، (2007)، أراضي إسرائيل، الصهيونية وما بعد الصهيونية، معهد دراسات التشريع والقانون المقارن، القدس: كلية الحقوق، الجامعة العبرية (بالعبرية).

زندبرغ، ح.، (2013)، "العدل التوزيعي مقابل شطب دولة القومية اليهودية": في: يتسحاق شتل، جدعون بيجر واندو روزنبرج (تحرير) أرض، الديمقراطية والعلاقة بين الأكثرية والأقلية، رمات ابيب: جامعة تل ابيب (بالعبرية).

حبروني، ح.، (2004)، توزيع من جديد كأداة للحصول على الأرض والتمويل لخدمات الجمهور. حيفا: مركز دراسات المدينة والمنطقة، التخنيون (بالعبرية). حبروني، ح.، والترمن، ر.، (2008)، العدل التوزيعي في الأراضي: مخططات توزيعية جديدة بموجب قانون التنظيم والبناء، حيفا: مركز دراسات المدينة والمنطقة، التخنيون (بالعبرية).

خاميسي، ر.، (2016)، مخطط هيكلي لكفرمندا، تقرير مجمل، كفر كنا: مركز التخطيط والدراسات (بالعبرية).

- خمايسي، ر.، (1990)، التخطيط والإسكان لدى العرب في إسرائيل، تل ابيب: المركز الدولي للسلام في الشرق الأوسط (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (1993)، من التخطيط المقيد إلى التخطيط المطور في البلدات العربية في إسرائيل، القدس: معهد فلورسهايمر للدراسات السياسية (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (1995)، الملكية على الأرض كعامل مصمم حيزات اجتماعية في البلدات العربية، *أوفكيم في الجغرافية*، 40-41: 43-56 (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2007)، بين العادات والقوانين، *تخطيط وإدارة الأرض في البلدات العربية في إسرائيل*. القدس: معهد فلورسهايمر للدراسات السياسية (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2008)، تخطيط هيكلي والملكية على الأرض كعميقات امام تطوير البلدات العربية، في: جانيم، أ وعزايعة، ف. (تحرير)، *الحكم المحلي العربي مع بدء القرن الحادي والعشرين: مهام وتحديات*، طمرة: ابن خلدون صفحة 89-126 (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2015)، بين القيمة الاجتماعية والعقارية: قطاع السكن لدى *المواطنين العرب في إسرائيل*، صندوق فريدريك ابرت في إسرائيل، حيفا: المركز اليهودي-العربي، جامعة حيفا (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2016)، *الحيز العام ومشهد البلدات العربية في إسرائيل: ازالة العميقات وتحقيق تحديات التطوير*، صندوق فريدريك ابرت في إسرائيل، حيفا: المركز اليهودي العربي، جامعة حيفا (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2016أ)، بين الإنسان والأرض: هندسة تملكية وتخطيطية مفارقة، في: اوزتسكي-لزر، ش. وي. جبارين (تحرير)، *مواطنة مع وقف التنفيذ*، حيفا: دار نشر برديس (بالعبرية).
- خمايسي، ر.، (2017)، " الملكية على الأرض من معيق الى رافعة لتطبيق جهاز اعادة الفرز والتوزيع"، *أرض*، 74 (بالعبرية).
- حيدر، ع.، (2017)، *عميقات امام تحقيق وتطوير العدل البيئي لدى المواطنين العرب في إسرائيل: الاحراش والكسارات كحالات اختبارية*، مؤلف لنيل الدكتوراة، حيفا: جامعة حيفا (بالعبرية).
- حسون، ش.، (2015)، "تصميم الحيز في إسرائيل في عصر يحيطه الغموض"، *السلطة الجغرافية* 39-1، مجلد 8 صفحة 15-39 (بالعبرية).

طانبويم، أ.، (2011)، "هل يمكن الموافقة على العدل الاجتماعي؟ ملاحظات على زيادة الكعكة وتوزيعها (حول كتاب يوسي دهان نظريات العدل اجتماعي)، همشباط، 807 - 818 (بالعبرية).

يفتاحيل، أ.، (2000)، أراض، تخطيط وعدم مساواة: توزيع الحيز بين اليهود والعرب في إسرائيل، ورقة موقف مركز أدفا (بالعبرية).

هورفيتس، س.، (2017)، "العدل الانتقالي في غياب الانتقال: لجنة اور والشرخ الاثني القومي في إسرائيل"، مشباط، الأقلية والنزاع القومي (مؤلف من تحرير رائف زريق وإيلان سبان). صفحة 251-289 (بالعبرية).

يناي، أ.، وجال، ط.، (تحرير) (2017)، من المس الى الالتتام: العدل التوافقي والخطاب التوافقي في إسرائيل، القدس: دار نشر ماغنز (بالعبرية).

كوهن، م.، (2008)، التوحيد الفرز. القدس: دار نشر بورسي (بالعبرية).

كوهن، م.، (2009)، تخصيص أرض لاحتياجات الجمهور في إطار اعادة التوزيع، في أعقاب قضية بارأون. الأراضي، ح/4 (بالعبرية).

مديرية التخطيط، (2017)، قانون التنظيم والبناء من عام 1965 يشمل التعديل رقم 116، نيسان 2017، وزارة المالية، القدس (بالعبرية).

مركزه، ف.، (2014)، الاستدامة والعدل: غايات للمدن المستقبلية؛ في: فنستر، ط، وشلومو، أ.، (تحرير)، المدن المستقبلية: تخطيط، العدل والاستدامة اليوم، تل

ابيب: دار نشر الكيبوتس الموحد، صفحة 25 - 40 (بالعبرية).

ناصر، ق.، (2012)، ضائقة السكن وهدم المباني في المجتمع العربي في

إسرائيل: عقبات حالية وتوصيات للتغيير، دراسات - المركز العربي للقانون والسياسات. الناصرة (بالعبرية).

يوم طوب، س.، (1985)، آثار ثقافية في تخطيط البلديات العربية في إسرائيل، جبعات حبيبة: مركز ابحاث السلام (بالعبرية).

لوز، ن.، (2007)، خطاب حول الأرض والتخطيط بين الأكثرية والأقلية في دولة

إسرائيل: نزاع الأراضي مسجاف - سخنين كنموذج، القدس: معهد فلورسهايمر للدراسات السياسية (بالعبرية).

دائرة الإحصاء المركزية (2017)، الكتاب السنوي الإحصائي لإسرائيل 2016، دائرة الإحصاء المركزية: القدس (بالعبرية)..

مثير-برودنيس، م.، (2013)، "الأرض الخاصة كعامل في تخطيط البلدات العربية" في "أرض، الديمقراطية والعلاقة بين الأكثرية والأقلية، رمات ابيب: جامعة تل ابيب (بالعبرية).

نجيد، م.، (2015)، اشراك الجمهور في الحكم المحلي، التجربة العملية والعبر المستخلصة منها، الدراسات والسياسات 110، القدس: المعهد الإسرائيلي للديمقراطية (بالعبرية).

سول، أ.، (1991)، حصر النطاق الجغرافي لحدود الحقوق على الأرض في أرض إسرائيل ومسحها، تل ابيب: مركز خرائط إسرائيل (بالعبرية).

سيكتور-بن آري، ش.، (2014)، إجراءات لتغيير مناطق التحكم في السلطات المحلية: استعراض عمل لجان التحقيق لمناطق التحكم بين عامي 2009-2013، القدس: الكنيس، مركز الدراسات والمعلومات (بالعبرية).

تصديق، ص.، (2017)، مخطط نافذ المفعول للتوحيد والافراز لم يتم تسجيله في سجل الاراضي- مركز الحقوق، الأراضي وقيمتها، لسان حال نقابة مخمني الأراضي في إسرائيل، حزيان: 56-65 (بالعبرية).

تشيترمن، ا.، (2012)، "حماية مجموعات في هامش جهاز التخطيط: العدل الاجرائي كوسيلة. في: حسون ش (محرر) تصميم الحيز في إسرائيل-الخارطة البلدية والأرضية، القدس: الصندوق القومي لإسرائيل وكيتر(بالعبرية).

تشيترمن، ا.، اسيلبرمن، ا.، (2012)، اعتبارات اجتماعية في التخطيط الحيزي، مركز دراسات المدينة والمنطقة، حيفا: التخنيون (بالعبرية).

تشرنيابسكي، ي.، وتشرنيابسكي، ب.، (2013)، "معايير وضع حيزات ثانوية في مخطط التوحيد الفرز وعدم شمل مناطق في جداول التوازن والتخصيص"، الأراضي، 12 (2): 64-77 (بالعبرية).

عوز-زلتسبرغر، ف.، (2004)، "جون رولس حول العدل والمساواة"، القانون والإدارة، 7. 2005، 459-468 (بالعبرية).

فيطلسون، ع.، (2016)، "تصميم الحيز: الماضي والحاضر والمستقبل"، في: إسرائيل 2048 - التفكير الاستراتيجي للتخطيط والتطوير الحيزي، القدس: مديرية التخطيط والجامعة العبرية (بالعبرية).

فنستر، ط، وشلومو، أ.، (تحرير) (2014)، المدن المستقبلية؛ تخطيط، العدل والاستدامة اليوم، تل ابيب: دار نشر الكيبوتس الموحد (بالعبرية).
قمر، أ. (2013)، احكام مصادرة الأراضي. طبعة 8، رمات جان: دار نشر ميراف (بالعبرية).
روزن-تسفي، ي.، (2007)، "لمن هذه القمامة تبا؟! ازالة القمامة والعدل البيئي في إسرائيل" دراسات مشباط 33-487 (بالعبرية).
روزن-تسفي، ي.، (2014)، "العدل البيئي في مدينة الغد؛ في: فنستر، ط، وشلومو، أ (تحرير)، المدن المستقبلية؛ تخطيط، العدل والاستدامة اليوم، تل ابيب: دار نشر الكيبوتس الموحد صفحة 41-60 (بالعبرية).
رزين، ع، حسون، ش.، وحزان، أ.، (1994)، نضالات حول الحدود البلدية: المجالس الاقليمية والحيز الحضري، المدينة والمنطقة، مجلد 23، صفحة 28-5 (بالعبرية).
رايتر، ي.، (2013)، "قضية الأراضي" في: مجلد معلومات المجتمع العربي في إسرائيل (طبعة ثانية)، مبادرات صندوق إبراهيم (بالعبرية)..
عراف، ش.، (1985)، القرية الفلسطينية، مبنى استعمال اراضي، معليا، جمعية الدراسات العربية، القدس (بالعبرية).
شورك، ي.، (2014)، "العدل"، لكس كي (2): 21-23 (بالعبرية).
تومر، ش.، (2012)، "استعادة الحقوق في إجراءات التوحيد الفرز"، الأراضي، 11(1): 107-117 (بالعبرية).

Abu-Rass, T. A. (1997). *Jurisdiction and Spatial control in Israel: The Case of the Little Triangle*. A Dissertation for Ph.D The University of Arizona.

Agyeman, J. (2013). *Introducing Just Sustainabilities : Policy, Planning, and Practice*. London: Zed Books.

Barak-Erez, D. (2008). *Law and Politics in Israel Lands: Toward Distributive Justice* Daphne Barak-Erez is a Professor of Law and the Stewart and Judy Colton Chair of

- Law and Security in the Faculty of Law, Tel Aviv University.
The article draws on previous writings, especially: Daphne Barak-Erez, 'Distributive Justice In Israel Lands: Following the Agricultural Lands Case', *Hamishpat*, vol. 10. *Israel Affairs*, 14(4), 662–680.
- Bent Flyvbjerg, (1996), 'The Dark Side of Planning: Rationality and "Realrationalität"', In: Seymour J. Mandelbaum, Luigi Mazza, and Robert W. Burchell (eds.) *Explorations In Planning Theory*, pp. 383–394.
- Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development, *Journal of the American Planning Association*, 62 (3), pp. 296–312.
- Campbell, S. (2013). Sustainable Development and Social Justice: Conflicting Urgencies and the Search for Common Ground in Urban and Regional Planning, *Michigan Journal of Sustainability*, Vol. 1, pp. 75–91.
- Carmon, N. and Fainstein. S. S. (2013). Policy, Planning, and People Promoting Justice in Urban Development, Philadelphia. University of Pennsylvania.
- Davoudi, S. and Strange, I. (eds.) (2008). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London: Routledge.
- Deborah, S. (2008). Environmental justice in the Israeli context, *Environment and Planning A*, vol. 40, no.10, pp. 2384–2401.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*, Baltimore: John Hopkins University Press.

- Harvey, D. (2008), The Right to the City. *New Left Review*, 53, pp. 23–40.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd ed. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Hananel, R. (2009). Distributive justice and regional planning: the politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177–199.
- Holtslag–Broekhof, S. M., Van Marwijk, R., Beunen, R., & Wiskerke, J. S. C. (2016). Perceived (in) justice of public land acquisition. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29(2), 167–184.
- Hasson, S. and Razin, E. (1990). What is Hidden Behind a Municipal Boundary Conflict, *Political Geography Quarterly*, 9, pp. 267 – 283.
- Hunold, C. and Young, I. (1998). "Justice, Democracy, and Hazardous Sitting", *Political Studies* 46 (1) 82–95 .
- Kaswan, A. (1997). Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and Justice, *American University Law Review*, no. 47, pp. 222.
- Kaswan, A. (2002). Distributive Justice in the Environment, *North Carolina Law Review*, vol..81, no. 3. pp. 1062 – 1148.
<http://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4041&context=nclr>
- Khamaisi, R. (1997). Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West Bank, *Planning Perspectives*, vol.12, no. 3, pp. 321–340.

- Fainstein, S.S. (2006). *Planning and the Just city*. Conference on searching for the Just City, GSAPP. Columbia University.
- Fainstein, S.S. (2009). Spatial Justice and Planning, retrieved from the web. August 18, 2017: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf>.
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gaba, J. M. (2006). Taking Justice and Fairness Seriously: Distributive Justice and the Takings Clause. *Creighton Law Rev.*, 40, 569.
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3) (Spring), pp. 183–189.
- Lefebvre, H. (1996). The Right to the City; In: Eleanore, K. and Elizabeth, L. (eds.), *Writings on Cities*. London: Blackwell, pp. 63–184.
- Marcuse, P. (2012). Justice in Planning, In: Rachel W. and Randall C. (eds.), *Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford: Oxford University Press.
- Mattilam, H. (2003). Aesthetic justice and urban planning: Who ought to have the right to design cities?° *GeoJournal*, Vol. 58, no. 2–3, pp 131–138.
- Mengie, L. T. (2015). Urban land acquisition and social justice in Ethiopia. *Haramaya Law Review*, 4 (1), 129–141.
- McKay, S. and Murray, M. (eds)(2017). *Planning Law and Practice in Northern Ireland*, London: Routledge.

- Nozick R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, Amazons.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearsall, H. and Pierce, J. (2010). Urban sustainability and environmental justice: evaluating the linkages in public planning/policy discourse, *The International Journal of Justice and Sustainability*, Volume 15, no.6. pp.569–580.
- Rawls, B. John, (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, B. John, (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Razin, E. (2015). District Plans in Israel: Post-motem?, *Environment and Planning C, Government and Policy*, Vol. 47, pp. 1–19.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*, Allen Lane & Harvard University Press.
- Shmueli, D.F. and Khamaisi, R. (2015). *Israel's Invisible Negev Bedouin: Issues of Land and Spatial Planning*, Switzerland: Springer Press.

Abstract

The publication at hand is the translation into Arabic of a publication originally published in Hebrew in October 2017. Some of the data mentioned in the text might have changed slightly in the meantime. However, the general trends as well as the recommendations have remained unchanged.

Questions of equality, just planning and just distribution are at the base of the public debate in Israel, particularly between the Arab population and both state institutions and the Jewish population. This research opens a window to explore just planning in various circles: between state institutions and Arab localities in Israel; between local authorities and residents; and between land-owning residents and themselves, that includes justice for women, who are currently excluded from the discussion and practice of planning and property in Arab localities.

Justice is a utopian value, common to individuals and communities, as is the aspiration to its achievement and realization in ensuring equality, fairness and stability. Ideal justice has many aspects that touch on social justice, distributive justice, transitional justice, procedural justice, retributive justice, spatial justice, environmental justice, planning justice, as well as relative justice. The intention of relative justice is to create a situation in which the interested and involved parties are satisfied with the planned arrangement, where there was no justice in the past.

The foundation of the existing knowledge regarding spatial justice and justice in distribution, and the guarantee of relative justice by means of a mechanism of reparcellation, unification and distribution of land parcels, that created a just and correct balance, lies between three spheres: those of planning, property and taxation. These spheres are

perceived on the levels of individuals, Arab localities and their presentation to the general public.

These three levels are important to ensuring relative planning justice that includes decisions on the scope of landowners' allocations of land for public needs; creation of justice and balance between men and women landowners, and consideration of financial needs and value to the public while planning spaces. This entails giving planning rights on and according to property rights.

The granting of planning rights causes appreciation and betterments of privately-owned land, which obligates private landowners to share profits from the land appreciation with the public. The just combining and distributing (reparcellation) of the land parcels, is part of the process of readjusting the land from the beginning (land re-adjustment) to make it accessible to development and realization.

This research deals with the theoretical infrastructure for the justice mechanism based on Rawl's theory, regarded as foremost on this subject. Discussion of this theory is conducted by presenting different views, even criticism. In research, relative justice is defined as an expression of social justice, which can be distributed and planned. Relative planning is also a complicated subject, but it can be realized by the implementation of trade off/exchange and suitable compensation mechanisms.

These are the central components of realizing planning justice, while implementing a mechanism for reparcellation. This mechanism is very important in advancing detailed planning.

Planning and development of Arab localities presents many challenges. Mainly, land re-adjustment that demands development, alongside equal land allocation, for public needs.

This research deals with characterizing the planning development process in Arab localities from the mandatory period to this time. It follows changes in perception and planning activity through a display of outline planning examples. At the same time, the research deals with the development of real estate administration from the Ottoman period through the mandatory period and up till today from the perspective of real estate arrangement and land distribution which lay the infrastructure for physical planning and advance planning justice and the development of the physical locality space.

This research critically deals with the issues, complexity and barriers that stand in the way of planning and developing Arab localities from different perspectives. In light of this criticism, an effort was made to offer a different planning approach to Arab localities. This approach would bring about more justice and fairness, while considering all the changes and trends experienced by Arab localities now and in the near future.

In order to realize greater planning and spatial justice in Arab localities, the research offers a tool box linked to three dimensions of spatial management: the planning dimension; the management dimension associated with taxation, registration and definition of the areas of jurisdiction of the local authorities, and the dimension that determines the property regime, private and the public.

The research offers operative steps which will help to cope with the obstacles of the current procedure of formal registration of land in view of the reality on the ground of informal land ownership. The presented steps refer to the social, legal, and taxation dimensions and are intended to shorten procedures. The research reveals tensions that arise from the gap between modern state laws and religious laws and practices in the context of land administration, distribution, registration as property of men as opposed to registration as the property of women, and their planning.

The research identifies challenges to planning in Arab localities in the face of modern urban development of the mid-sized/intermediate town. In this context, the research suggests a framework for the planning of new neighborhoods based on a modular systematic model built around a social, community and values-based approach that the physical planning is designed to serve.

This model and approach are different from the existing paradigm, according to which physical planning is performed first, and the community suites itself to its contents and instructions. The research examines ways, tools and mechanisms that will facilitate the application of spatial planning so it can be established and advanced in Arab society in order to achieve distributive justice between generations, as well as transitional and historical justice between the residents of Arab localities. Another goal of distributive justice is to balance the new with the old, fulfilling the needs of various communities and seeing land allocation for public needs (ways, land for public structures, and for public open areas) as leverage for locality development. These land allocations will contribute to creating diverse planning solutions regarding division, size of land and purpose for localities which are undergoing a process of rapid urbanization.

The research identified the contradiction, the conflict, and the clash between planning and land ownership in Arab localities – a complex issue due to diverse types of owners, diverse forms of parcels, unregistered secondary distribution of land, the shortage of land for development in Arab localities, and growth of the landless class there. This clash is the result of external causes connected to the diminution of available land for development in Arab localities, and internal factors linked to the way land is distributed in these localities. To settle this conflict, the research presents a broad discussion of the possibility of applying the mechanism of unification and distribution – if

used in a fair and correct way – as a means to reach just planning and distribution. Through this mechanism, it will be possible to create areas, managed by local authorities, which will meet public needs, and re-distribute the burden between owners who are appreciating their land and receiving planning privileges.

The research investigated the use of the mechanism of unification and distribution in three main spheres: preserving and honoring ownership rights, creation of just and sustainable planning, and careful application of trade-off and compensation mechanisms, thus enabling relative and distributive planning justice, including land allocation and planning privileges. In this context, the feasibility of unification and distribution was examined from three perspectives: planning, appraisal and taxation. The research suggests a variety of ideas which might bring about significant change in applying this mechanism and increasing the belief in and usage of it. Implementing the mechanism creates a transparent and egalitarian foundation for the entire public, and especially for land owners who enjoy planning privileges and are requested to allocate ownership rights to the general public, in the neighborhood and the locality.

In addition, the creation of a ‘ruler’ of equal taxation for land registration reduces the clumsiness and costs involved in registering land. When a *de facto* owner turns into a registered owner by law, he can receive building permits, mortgage the land and conduct land transactions without experiencing social pressure from co-owners.

In order to implement the unification and distribution mechanism that has direct implications on the creation of distributive justice, the research suggests tools to decrease the prevalent ignorance of the public regarding planning issues by sharing information with the public, involving it in planning processes, strengthening its awareness of

planning, development, and land registration as well as in the implementation and maintenance at the level of neighborhood committees, local authorities and planning institutions.

The research adopts an approach wherein recommendations will not only be presented at the end of the article, but also in the body of the chapters after a critical analysis and presentation. As applied research which is intended to accomplish operative goals that create a knowledge infrastructure to promote just planning, and since the research team is composed of professionals in the areas of planning, appraisal and taxation, it was decided to present thematic recommendations. The last chapter presents a summary and policy recommendations and tools that may mitigate the disparities between women and men by emphasizing women's property rights as land inheritors, in time when they receive equal planning rights over the relative portion of the land they own or have the right to inherit according to religious laws and regulations. This emphasis and recognition empowers women to assert their rights. Implementing the unification and distribution mechanism, which includes balancing tables of land and monetary compensation, reduces and even eliminates the discrepancies between landowners and power holders who try to receive planning privileges and control land, and enhances the allocation of land for public purposes, including the placement of roads on neighboring lands.

The research includes eight chapters. The first chapter presents a theoretical basis for the term "justice," which was examined from various aspects, while attempting to propose both conceptual and contextual innovation; the second chapter reveals the research; the third details the stages of outline development plans in Arab localities and the changes that they have undergone up to this present day. This is the basis for promoting just planning and implementing the mechanism of unification and

distribution. The fourth chapter deals with a summary presentation of the development of the land regime in the Arab community, and its impact on planning. In this chapter, a toolbox was identified to deal with the advancement of planning in Arab localities, and with the connection between the planning policy and the management of land by means of an amendment, also of jurisdiction areas, for the sake of regulating the land issue. The fifth chapter deals with the uniqueness of planning in the Arab locality in order to make corrective justice through the framework of a guiding model that reflects a value-based infrastructure. There is a need for just planning when building new neighborhoods in Arab localities, while taking into consideration the community, social and property components. The sixth chapter deals with a broad theoretical and practical understanding of the mechanism of unification and distribution, the ways in which it is implemented, and how land appraisals are carried out that do justice in transformation and compensation. The seventh chapter focuses on aspects of taxation as a result of implementing the unification and distribution mechanism. Chapter eight summarizes insights, lessons, and policy recommendations.

This research is a pioneer in its field and approach. Various studies have dealt with the issue of unification and distribution from the legal and property aspects. These studies also usually emphasized the situation in Jewish communities only. The research at hand offers both theoretical and practical innovations; it deals with the issue of the realization of relative justice through the mechanism of transformation, and combines aspects of planning, property, land betterment and taxation in Arab localities. In addition, the research presents a toolbox of policy measures to advance the planning and development of the Arab localities and to achieve distributive justice with and within them.

In order to implement the toolbox and suggested recommendations for just planning – which is part of a distributive and social justice – the local authorities, planning institutions, taxation and land registration facilities are required to prepare themselves. The planning and development of the Arab localities face a serious challenge following the promotion and approval of comprehensive outline plans. Despite their importance, approval of these plans is not enough to solve the problem of issuing building permits and to promote the development of the Arab localities. Therefore, it is proposed to act immediately and at the same time to promote detailed planning based on the realization of a mechanism of unification and distribution which will be implemented in a fair, both culturally and socially sensitive manner that will take into consideration the context and uniqueness of the Arab locality. With and after the implementation of the unification and distribution mechanism, an inter-ministerial team or committee should be established. This team must work in collaboration with Arab representatives, so it can deal efficiently with reform proposals in land appraisal, land taxation and land registration. The road to achieving just planning is still long, but this study is likely to open a public debate on the subject which may lead to the planning and sustainable development of the Arab locality in the next two decades.

Obtaining [Spatial] Planning Justice through a Reparcelling Mechanism (Unification and Distribution) in Arab Localities | Prof. Rassem Khamaisi

