إدارة التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية المحتلة
بين تحديات الواقع وتطلعات المستقبل

Management of Physical Planning in the Occupied Palestinian Territories: Existing Challenges & Future Prospects

إعداد

الدكتور علي شعبان عبد الحميد

مدير مركز التخطيط الحضري والإقليمي

جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين

مقدم إلى

الملتقى العربي الثاني حول إدارة المدن الكبرى،

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية

الإسكندرية، مصر، (٢٢-٢٦) أيار، ٢٠٠٥

ملخص الدراسة:

إن المرحلة الحالية الانتقالية التي يمر بها المجتمع الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة) خاصة بعد اتفاقيات أوسلو في العام ١٩٩٤ وما تبعها من انسحابات إسرائيلية جزئية من مناطق فلسطينية على الرغم من استمرار الطرف الإسرائيلي في مصادرة الأراضي من أجل بناء وتوسعة المستعمرات الإسرائيلية وشق الطرق الالتفافية، وكذلك إعادة احتلال معظم المدن والقرى الفلسطينية منذ بدء انتفاضة الأقصى في العام ٢٠٠٠ وما تبعها من تدمير للمساكن والبنى التحتية وبناء للجدار الفاصل على حدود الضفة الغربية، تفرض واقعاً جديداً وتحديات كثيرة أمام مؤسسات التخطيط الفلسطينية (خصوصاً على المستوى المحلي) وتعيق إمكانية وضع وتنفيذ التخطيط العمراني المطلوب.

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

Abstract:

The current interim and temporary stage that the Palestinian society in the Occupied Palestinian Territories (OPT) (West Bank and Gaza Strip) passes through, particularly after signing the Oslo Agreement in 1994 and the followed Israeli partial withdraws from the OPT, despite the continuous land confiscation for building Israeli settlements and by-pass roads as well as the reoccupation of most of the Palestinian cities and villages since the beginning of Alaqsa Intifata in 2000, and the resulted destruction of houses and infrastructure besides the construction of the Separation Wall along the West Bank have imposed a new situation and put various challenges in front of the Palestinian planning institutions (specially on the local level) and prevented the possibility of providing and implementing the attained physical planning.

In the light of urban and physical planning theories and literature, the physical planning process and building of planning institutions within political and administrative stability enable the state (government) to provide future vision and proposals for the spatial plenum parallel to establishing institutions and administrative bodies to manage the planning process using the available resources to achieve the attained goals and objectives. The question to be asked with regard to the Palestinian case is "***How to manage the planning process in transitional (or emergent) and conditional circumstances in terms of controlling the resources and having the administrative power, without definite spatial plenum to be planned?***".

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على عملية التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية المحتلة من حيث إدارتها ومؤسساتها، خاصة على المستوى المحلي، وذلك من خلال استعراض المراحل السابقة التي مرت بها عملية التخطيط مع التركيز على المرحلة الحالية في ظل السلطة الفلسطينية، كذلك تتناول الدراسة الحديث عن أهم التحديات والمعوقات التي تواجهها ومحاولة اقتراح بعض الحلول والإمكانيات للتغلب على هذه المعوقات ومواجهة التحديات المفروضة.

منهجية الدراسة:

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

مجال التخطيط الحضري والعمراني من خلال موقعه الإداري في مركز التخطيط الحضري والإقليمي التابع لجامعة النجاح الوطنية في مدينة نابلس بالضفة الغربية.

مقدمة الدراسة:

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

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

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

التخطيط في فلسطين لا يؤثر فقط في إمكانيات التطور والازدهار المستقبلي للفلسطينيين بل يؤثر كذلك في آفاق هويتهم واستقلاليتهم وحقهم في الحياة على أرضهم. إن المساحة المحدودة للأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية و قطاع غزة) والزيادة المطردة في عدد السكان وزيادة الطلب على الموارد (خاصة الأرض التي تتناقص يومياً نتيجة المصادرة المستمرة لبناء المستعمرات الإسرائيلية وشق الطرق الالتفافية وبناء الجدار الفاصل) يتطلب تنظيماً عقلانياً ومتوازناً لاستخدامات الأراضي وتخطيطاً

سليماً لها، ويفرض على متخذي وصناع القرار وضع الخطط والسياسات للتطوير وبناء مؤسسات التخطيط التي تقوم بتوجيه وإدارة عملية التخطيط العمراني.

التخطيط العمراني في فلسطين: خلفية تاريخية

تأثر التخطيط العمراني المحلي الفلسطيني تاريخياً بالأحداث والأنظمة السياسية التي توالت على فلسطين، وقد بدأت السلطات المحلية (المجالس البلدية) في فلسطين في النصف الثاني من القرن التاسع عشر على ضوء قوانين الدولة العثمانية وخاصة قانون إدارة الولايات لعام ١٨٧١م والذي نص المادة "١١١" منه على تشكيل المجالس البلدية في مراكز الولاة والمتصرفين وكذلك قانون البلديات لعام ١٨٧٧م والذي يعتبر الأساس القانوني والمرتكز التنظيمي لتركيبة المجالس البلدية وعمل البلديات في العهد العثماني. ويتضح من ذلك القانون مدى محدودية تمثيل المجالس البلدية للسكان من جهة وشدة ربط وتعلق البلديات بالسلطة المركزية وتعزيز المركزية الإدارية وذلك من خلال تقليص دور الهيئات المحلية وتحديد الصلاحيات الممنوحة لها وحصرها في مهمات خدمية محددة. وإضافة إلى البلديات هناك مستوى في القرى عرف باسم "مجالس القرى" من خلال مجلس "اختيارية القرية" (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية ٢٠٠٤). وبموجب هذا القانون فقد أقر نظام الترخيص بالبناء في المدن، كما وضعت قواعد لاستملاك الأراضي لغرض تشييد الطرق وللتطوير الإقليمي، وفرض هذا القانون ضرائب تجبى من أولئك الذين ترتفع قيمة أراضيهم بعد إنشاء طريق جديد. وشدد التخطيط خلال فترة الحكم العثماني على النواحي الفيزيائية مثل الطرق والمباني، خاصة في المدن. لقد ترك العثمانيون فلسطين بعد الحرب العالمية الأولى وبها (٢٢) مجلساً بلدياً، وهي: "عكا-حيفا-شفاعمرو-صفد-الناصرة-طبريا-بيسان-جنين-طولكرم-نابلس-رام الله-القدس-اللد-الرملة-يافا-بيت جالا-بيت لحم-الخليل-بئر السبع-المجدل-غزة-خانيونس) (خمايسي، ١٩٩٧؛ وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣).

أما في فترة الحكم البريطاني التي بدأت في العام ١٩١٧م، فيمكن الحديث عن مرحلتين تأثرت بهما المجالس المحلية. ففي مرحلة الاحتلال العسكري استمر العمل في البداية وفقاً لقانون البلديات العثماني لعام ١٨٧٧م، وفي عام ١٩٢١م تم استحداث نظام جديد باسم "نظام الهيئات المحلية"، حيث تمثل كل هيئة مجموعة من القرى أو المستعمرات ولم يتقيد الاحتلال رغم ذلك بإجراء انتخابات للمجالس البلدية أو مجالس اختيارية القرى، إضافة إلى إلغاء العمل بالنظام العثماني بشأن انتخاب المختارين وأصبح المختار يعين من قبل الإدارة العسكرية. أما في المرحلة الثانية وهي مرحلة الانتداب فقد تضمن صك الانتداب لعام ١٩٢٢م أن تكون الدولة المنتدبة مسئولة عن وضع البلاد في أحوال سياسية وإدارية واقتصادية، تضمن إنشاء الوطن القومي لليهود، وترقية مؤسسات الحكم الذاتي، وقد أثر ذلك في زيادة مجالس المستعمرات، فيما فرضت وصاية على البلديات والمجالس العربية سواء من حيث اختيار الممثلين أو الموازنات أو تنفيذ المشاريع. وفي عام ١٩٣٤م وضع قانون جديد للبلديات على نسق أمثاله

في المستعمرات البريطانية من حيث المركزية الشديدة، وبموجبه تم إلغاء القانون العثماني لعام ١٨٧٧م، وقد تضمن القانون الجديد سلطات مطلقة للمندوب السامي من حيث حقه في حل البلديات وتغيير حدودها وتعيين الرئيس وإلغاء نتائج الانتخابات وتصديق الموازنات، وبشكل عام فإن عدد البلديات في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني أصبح (٢٤) بزيادة بلديتي عما كان في العهد العثماني هما تل أبيب (تل الربيع) وبتاح تكفا (ملبس)، فيما أصبح هناك (٣٨) مجلساً محلياً منها (١١) مجلساً عربياً والباقي مجالس يهودية (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية، ٢٠٠٤) (أنظر خارطة رقم ١).

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

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

القصد منها هو تقييد البناء في المناطق العربية والسيطرة عليها وتحديد مناطق التطوير العمراني (Mahrouk, 1995؛ خمايسي، ١٩٩٧).

عند انتهاء الانتداب البريطاني في عام ١٩٤٨م، تم تقسيم فلسطين إلى ثلاثة مناطق سياسية إدارية (ما يعرف بإسرائيل، الضفة الغربية وقطاع غزه)، حيث خضعت هذه المناطق تحت إدارات سياسية مختلفة بما في ذلك قانون التنظيم والبناء. فكانت المنطقة التي أقيمت بها إسرائيل تشكل حوالي ٧٠% من مساحة فلسطين الانتدابية وتدار بواسطة حكومة جديدة ذات سيادة لإصدار قوانين وإعداد خطط وإدارة تنميتها حسب حاجتها. أما منطقة الضفة الغربية فقد خضعت تحت السيادة الأردنية والتي قامت بإصدار قانون تنظيم وأبنية معدل رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦م، وقبله كان قد صدر قانون تنظيم المدن لعام ١٩٥٥م. أما منطقة قطاع غزه فخضعت للإدارة المصرية والتي أبقت قانون تنظيم المدن لعام ١٩٣٦م ساري المفعول رغم بعض التعديلات الجزئية عليه. هذا التقسيم السياسي والإداري ساهم في تغيير جزئي بمضامين وقوانين التخطيط العمراني ومؤسساته، رغم أن روحه وماهيته بقيت. هذه القوانين وهيكلية المؤسسات التخطيطية صُدِرت لفلسطين من دول ومجتمعات تختلف عنها من ناحية ثقافية، اجتماعية، بنيوية، سياسية وإدارية وتم فرضها على المجتمع الفلسطيني دون ملائمة وتناسب (الجرباوي وعبد الهادي، ١٩٩٠؛ حلبي، ١٩٩٧؛ خمايسي، ١٩٩٨).

خلال فترة الحكم الأردني للضفة الغربية، تم استحداث مجموعة من القوانين البلدية منها قانون البلديات للأعوام ١٩٥١م و ١٩٥٤ و ١٩٥٥م، وقد بلغ عدد البلديات في العهد الأردني (٢٥) بلدية بإضافة بلديات "أريحا-البيرة-قلقيلية-يعبد-بيت ساحور-عنبتا-طوباس-سلفيت-دير دبوان-حلحول-بير زيت-عرابة-بيتونيا-سلواد-بني زيد-قباطية-و دورا". وفي قطاع غزة فقد أصدرت الإدارة المصرية قانون عام ١٩٥٥م والمتضمن العمل بالقوانين الفلسطينية القائمة قبل عام ١٩٤٨م، وهذا يعني استمرار العمل بقانون البلديات عام ١٩٣٤م وقانون إدارة القرى لعام ١٩٤٤م، وقد اقتصرت المجالس المحلية في مرحلة الإدارة المصرية على بقاء بلديتي غزة وخانيونس وثلاث مجالس قروية (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٣؛ إشتية، ٢٠٠٤) (أنظر خارطة رقم ٢).

لم تقم السلطات الأردنية بتعديل نظام التخطيط البريطاني، ولم يتجاوز عملها غير إعداد مخططات هيكلية لبعض المدن. إلا أن تلك المخططات لم تأخذ بالحسبان الاحتياجات والتطورات الديمغرافية والمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية المستقبلية للسكان، حيث أعدت على غرار مخططات الانتداب البريطاني، فحدت من التطوير العمراني ولم تخصص الأراضي الكافية للمباني العامة وشبكة الطرق. أما من حيث سلطات التخطيط ومؤسساته فقد تضمن القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٦٦م ثلاثة مستويات من السلطة (المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٨٠؛ خمايسي، ١٩٩٧):

(١) مستوى وطني ممثل بوزير الداخلية ومجلس التخطيط الأعلى؛
(٢) مستوى إقليمي ممثل بإقامة لجان البناء في الأقاليم والمدن والقرى؛
(٣) مستوى محلي ممثل بتشكيل لجان محلية لتنظيم المدن والمناطق المحلية.

كما سمح القانون بإقامة لجان مشتركة ولجان محلية وإقليمية، وأعطى الوزير صلاحيات لمنح بعض المجالس القروية سلطات لجان التخطيط المحلية. إلا أن الفترة الأردنية لم يواكبها تطوير ملحوظ في حقل التخطيط والبناء، وذلك بسبب حجم التطور المحدود في المجتمع الفلسطيني نتيجة للهجرة السكانية الكبيرة من المدن والقرى الفلسطينية إلى الخارج بعد حرب عام ١٩٦٧م، إضافة إلى أن الاهتمام بتطوير الضفة الشرقية من نهر الأردن كان له الأولوية على حساب تطوير الضفة الغربية (Mahrouk, 1995؛ خمايسي، ١٩٩٧؛ حلبي، ١٩٩٧).

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

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

وكانت بداية المشاركة الفلسطينية بعملية إعداد مخططات هيكلية في منتصف الثمانينات حيث أعدت مخططات هيكلية محلية لبعض المدن والقرى الفلسطينية، وقد لبت هذه المخططات جزء من احتياجات

الفلسطينيين، إلا أن معظمها لم تلق قبولاً وتصديقاً من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي والتي كانت تمتلك السيطرة على اتخاذ القرار بشأن هذه المخططات. أما على المستوى المحلي فقد أعدت مخططات هيكلية لمدن وقرى فلسطينية بأيدي مهنيين فلسطينيين (خاصة بين عام ١٩٨٥-١٩٩٣). (كون، ١٩٩٥؛ خمايسي، ١٩٩٨).

التخطيط العمراني في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

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

خلال الفترة (١٩٩٤-٢٠٠٠م) التي وواكبت عملية الانسحاب وبناء المؤسسات، تم إصدار التشريعات والقوانين التي تعتمد بالأساس على القوانين المعمول بها أو التي عمل بها قبل دخول السلطة الوطنية الفلسطينية. وكان من بين الأجهزة التي أنشأت أو فوضت صلاحية إدارتها للسلطة الفلسطينية أجهزة التنظيم والبناء والتي اعتمدت في تكوينها وعملها على قوانين التنظيم التي سبقت الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧م، إضافة الى بعض التعديلات التي أدخلت من قبل سلطات الاحتلال (حلبى، ١٩٩٧؛ Mahrok,1995). ولقد اعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية ثلاثة مستويات لأجهزة التخطيط حسب القانون الأردني: مجلس التنظيم الأعلى، اللجان اللوائية في المحافظات واللجان المحلية في المدن

والقرى. هذه الأجهزة مزدوجة بين قطاع غزه والضفة الغربية. حيث انه بالإضافة إلى انقسام أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية بين الضفة الغربية وقطاع غـزه، وعـدم وجـود تواصل جغرافي بينهما، فان المحافظات الفلسطينية التي تم تشكيلها إدارياً لا يوجد بينهما تواصل جغرافي من ناحية عملية ورسمية حيث يتخللها مناطق مصنفة "C"، رغم أن التقسيم الإداري الفلسطيني يفترض وجود تواصل بين هذه المحافظات. ولكن التصنيف التنظيمي إلى ثلاثة مستويات من المسؤوليات والصلاحيات يجعل التقسيم إلى محافظات فاعلاً في مناطق "A" و "B" فقط. وهذا الواقع يحول دون إعداد مخططات هيكلية إقليمية أو لوائية للمحافظات (خمايسي، ١٩٩٧؛ خمايسي، ١٩٩٨).

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

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

جدول: تطور وتوزيع الهيئات المحلية الفلسطينية

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

المصدر:

(١) وزارة الحكم المحلي، الحكم المحلي الفلسطيني في ثماني سنوات (١٩٩٤-٢٠٠٣)، منشورات وزارة الحكم المحلي، رام الله، ٢٠٠٣، ص. ١٦.

(٢) إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٤١.

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

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

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

التحديات والمعوقات التي تواجه مؤسسات التخطيط العمراني الفلسطينية:

يمكن تقسيم هذه التحديات والمعوقات إلى قسمين رئيسيين هما:

(أ) تحديات ومعوقات موروثة:

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

(١) الأنظمة والقوانين:

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

(٢) الوضع السياسي:

من خلال السيادة على الأراضي والتقسيمات الإدارية والأمنية.

(٣) تسوية الأراضي:

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

(٣) المخططات الهيكلية والإقليمية:

لقد تم في عام ١٩٧٩م إعداد عدد من المخططات الهيكلية المحلية من قبل مخططين إسرائيليين، ومن ثم تم في عام ١٩٨١م تصديق (١٨٣) مخططاً لا تلبي أي احتياج للفلسطينيين وتم رفضها، وفي سنوات لاحقة قامت دائرة التخطيط المركزية التابعة للإدارة العسكرية الإسرائيلية بإعداد مخططات هيكلية جزئية تم من خلالها وضع حدود ضيقة للمناطق المسموح البناء فيها لجميع القرى الفلسطينية في الضفة الغربية، حيث تم إقرارها حتى بداية عام ١٩٩٤م وما يزال عدد كبير من هذه المخططات ساري المفعول لغاية الآن في ظل غياب أي مخطط هيكلي بديل أو جديد، وهذه المخططات كما سبقها لم تلبي احتياجات الفلسطينيين، تم إعدادها

من قبل مخططين إسرائيليين بناء على صور جوية، واقتصرت على استعمالات سكنية ووضع عروض غير منطقية للطرق تصل إلى (١٦ متر) داخل القرى وضمن مساحات ضيقة تشمل آخر ما وصلت إليه الأبنية القائمة دون مراعاة الزيادة السكانية والتوسع العمراني المستقبلي.

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

(ب) تحديات في فترة السلطة الفلسطينية:

ويمكن تلخيصها فيما يلي:

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

(٢) تحديات ومعوقات جغرافية:

ترتبط هذه التحديات والمعوقات بما فرضه الاحتلال الإسرائيلي وما زال يفرضه على الأرض الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة من بناء وتوسعة للمستعمرات وشبكة الطرق الالتفافية التي تربطها، وأيضاُ بناء الجدار الفاصل أو العازل على حدود الضفة الغربية وداخلها (حول منطقة القدس). وبشكل عام فإن هذا الجدار (خارطة رقم ٥):

- سيمتد لمسافة تزيد عن ٢٤٠ كيلو مترًا إلى الشرق من خط الهدنة الذي كان قائمًا في الرابع من حزيران عام ١٩٦٧.
- يتكون من سلسلة من الحواجز المكونة من الخنادق والقنوات العميقة والجدران الإسمنتية المرتفعة والأسلاك الشائكة المكهربة وأجهزة المراقبة الإلكترونية، بالإضافة إلى منطقة عازلة تفصل بين هذه الحواجز وخط الهدنة الفاصل بين مناطق ١٩٤٨ والضفة الغربية.

- سليتهم مساحة ١٣٢٨كم مربعًا، أي بنسبة ٢٣.٤% من جملة مساحة الضفة الغربية، ستشمل هذه المساحة المنطقة العازلة، وغلاف القدس الذي تصل مساحته إلى ١٧٠كم مربعًا، كما تضم هذه المساحة عشرات القرى والبلدان الفلسطينية التي يسكنها نحو ٧٠٠ ألف نسمة منهم نحو ٣٠٠ ألف في منطقة غلاف القدس.
- سيعزل نحو ٢٥% من جملة عدد سكان الضفة الغربية، الذين سيخضعون للإجراءات القمعية الإسرائيلية ويجبرون على العيش في حالة من التمييز العنصري، فحسب الإعلانات الإسرائيلية سيخضع سكان هذه المناطق إلى رقابة مشددة، فسيمنعون من التحرك ليلاً، أما نهارًا فالانتقال سيكون بعد الحصول على تصاريح خاصة، من قبل السلطات العسكرية الإسرائيلية، في نفس الوقت الذي يمنح فيه المستوطنون الحرية الكاملة في التحريك والتنقل من منطقة إلى أخرى.
- سيكون مقدمة لإقامة جدار آخر في الشرق يضم منطقة من الغور مساحتها ١٢٣٧كم مربعًا أي بنسبة ٢١,٩% من مساحة الضفة الغربية، وهذا يعني أن "إسرائيل" تخطط لضم ٤٥,٣% من مساحة أراضي الضفة الغربية.

(٣) تحديات ومعوقات تنظيمية ومؤسساتية:

على الرغم من الجهود والمحاولات المختلفة التي قامت بها مؤسسات وهيئات التخطيط الفلسطينية (الوزارات المعنية والبلديات والدوائر الرسمية ومؤسسات القطاع الأهلي والخاص) لإعداد مخططات هيكلية وإقليمية تنظم التطور العمراني واستخدامات الأراضي المختلفة للتجمعات السكانية إلا أن عملية التخطيط والتنظيم ومؤسسة التخطيط في فلسطين لا زالت تعاني من مشاكل كثيرة وتواجه معوقات عديدة يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- غياب أو عدم اعتماد سياسات التخطيط على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.
- عدم وضوح المسؤوليات وتداخل الصلاحيات بين الجهات المعنية بالتخطيط.
- ضعف وربما غياب التنسيق والتعاون بين المؤسسات المعنية.
- غياب أو عدم ملائمة الأنظمة والقوانين والتشريعات التي تحكم عملية إعداد المخططات وتنفيذها ومتابعتها.
- ضعف وقلة الكوادر الفنية والعلمية المؤهلة في مجال التخطيط العمراني.
- عدم تلبية المخططات للاحتياجات وتعارضها في معظم الأحيان مع المصالح الخاصة.
- غياب تسوية الأراضي ومسحها وملكيتها.
- ضعف وربما غياب المشاركة الشعبية والجماهيرية في إعداد وتنفيذ المخططات.
- ضعف وقلة التمويل اللازم لإعداد وتنفيذ المخططات.
- ضعف وقلة المعلومات والبيانات اللازمة وعدم توفر الخرائط والصور الجوية الحديثة.
- غياب دور القطاع الخاص.

(٤) تحديات ومعوقات خاصة بالمخيمات الفلسطينية:

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

إضافة إلى ما سبق ذكره من تحديات ومعوقات، هناك تحديات ومشاكل جديدة ظهرت منذ بداية انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠م وما رافقها من ممارسات إسرائيلية وإعادة احتلال للمدن الرئيسية والقرى الفلسطينية، مما كان له أثر مدمر على مؤسسات وهيئات التخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية وبالتحديد المؤسسات المحلية. وهذه التحديات والمشاكل تتلخص فيما يلي(وزارة الحكم المحلي،٢٠٠٣):

(١) ندرة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ مشاريع تطوير البنية التحتية الضرورية والأساسية، حيث أعاد الاحتلال تدمير ما تم إنجازه بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٠م، وقد شمل ذلك تدمير جزء كبير من شبكات الطرق والصرف الصحي والمياه والكهرباء وغيرها من الخدمات الأساسية التي سعت الهيئات المحلية للحصول عليها في الفترة التي سبقت عام ٢٠٠٠م.

(٢) الاحتلال الإسرائيلي المتكرر لمناطق السلطة الفلسطينية، وما يرافقه من تدمير للبنية التحتية.

(٣) ضعف الإمكانيات الفنية اللازمة لتنفيذ المشاريع، مما يتطلب رفع كفاءة بعض الهيئات المحلية لتمكينها من تنفيذ المشاريع الحيوية.

مقترحات للتغلب على التحديات والمعوقات:

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

(١) صياغة واعتماد سياسات التخطيط على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي في إطار منظور تنموي عام.

(٢) توفير احتياجات التخطيط العمراني على صعيد إعداد المخططات، تحسين الأداء، والتنفيذ على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وهذه الاحتياجات تشمل:

- توفير المعلومات والخرائط والبيانات والأبحاث والدراسات.
- حوسبة المعلومات والبيانات وتوحيدها من خلال بنك معلومات وطني.
- التخطيط لمواقع أو قطاعات أو مواضيع محددة (مثل منطقة القدس وضواحيها، المدن الكبرى في التجمعات ذات التواصل العمراني، تطوير المخيمات الفلسطينية)،
- إعداد مخططات طارئة تراعي الأوضاع والظروف السياسية القائمة والمتغيرة.
- العمل على تنفيذ المخططات المصادق عليها.
- محاولة البدء بتسوية وتسجيل الأراضي.

(٣) الإطار القانوني للتخطيط العمراني من خلال:

- الحد من تأثير الإرث التاريخي والقوانين الموروثة.
- مراعاة الاحتياجات المستجدة والتغيرات، وملائمة الهيكلية الإدارية والتخطيطية.
- الانسجام بين المستويات التخطيطية المختلفة.
- مراجعة القوانين واللوائح والأنظمة.
- وضع المقاييس والمعايير والتعليمات التخطيطية.
- تقييم الأثر البيئي والأثر الاستراتيجي.

(٤) إجراءات التنسيق والتعاون للتخطيط العمراني من خلال:

- تعزيز وتقوية العلاقة بين الوزارات والقطاعات المعنية بالتخطيط العمراني.
- التنسيق والترابط عبر مستويات التخطيط المختلفة (الوطني والإقليمي والمحلي).
- تشكيل هيئات / مؤسسات/ لجان متخصصة.
- تشكيل وحدات وظيفية وإدارية للتخطيط العمراني.

(٥) تعزيز القدرات والموارد اللازمة للتخطيط العمراني وتشمل:

- تطوير وتأهيل الكوادر من التعليم الجامعي والتدريب.
- توفير الموارد المالية على مستوى الهيئات المحلية، على مستوى الدولة أو من خلال الدول المانحة.
- دعم مشاركة القطاعين الأهلي والخاص في إعداد المخططات.

(٦) تعزيز وتطوير التوعية والمشاركة الجماهيرية (الشعبية) في التخطيط العمراني من خلال البرامج والمحاضرات والندوات وورشات العمل المتخصصة.

(٧) تحديث وتطوير القوانين والتشريعات وإجراء الإصلاحات على هيكلية البلديات وهيئات الحكم المحلي من خلال:

- تطبيق الحكم الصالح أو السليم (بما يضمن تعزيز مفاهيم الشفافية، المسائلة أوالمحاسبة، المساواة والعدالة، سيادة القانون، احترام حقوق الإنسان، الاستدامة، المشاركة العامة، محاربة الفساد وغيرها).
- وضع آلية للمتابعة والتنفيذ.

(٨) التطوير الإداري والمالي للبلديات وهيئات الحكم المحلي من خلال:

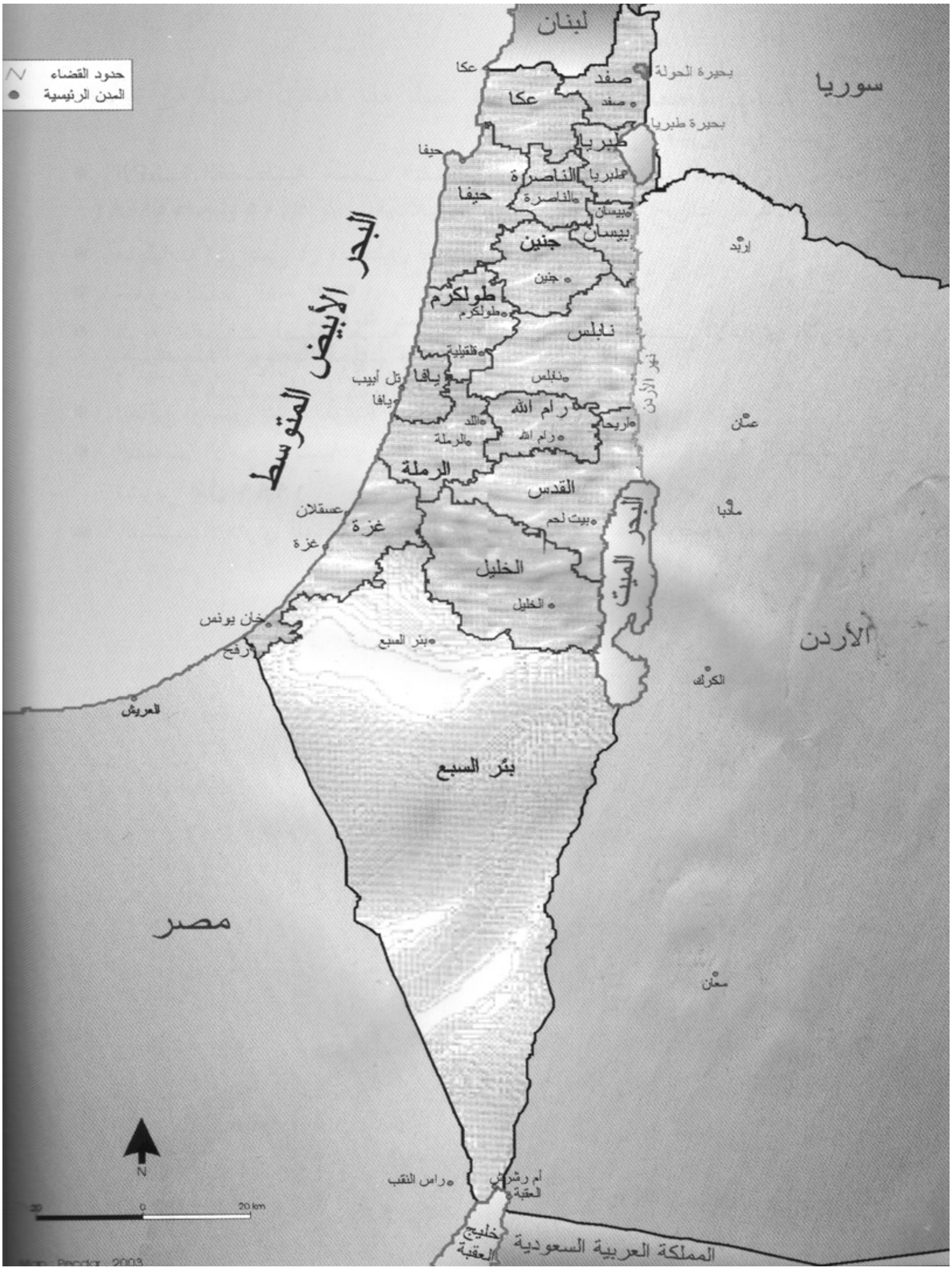
- رسم هياكل تنظيمية.
- تفويض السلطة وتحديد المسؤولية والتوجه لاعتماد اللامركزية الإدارية.
- وصف مهام وواجبات الوحدات الإدارية.
- الرقابة وتقييم الأداء.
- تطوير وتنمية الموارد البشرية.
- محاولة دمج السلطات المحلية في التجمعات الصغيرة والمتواصلة جغرافيا بهدف تقليل النفقات والتكاليف وتحسين نوعية الخدمات.
- تطوير نظام مالي ومحاسبي يتوافق مع المبادئ المحاسبية الدولية.
- تطوير أسس محاسبية ونظام إعداد موازنات.

(٩) الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة ونظم المعلومات في عمل البلديات وهيئات الحكم المحلي من خلال:

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

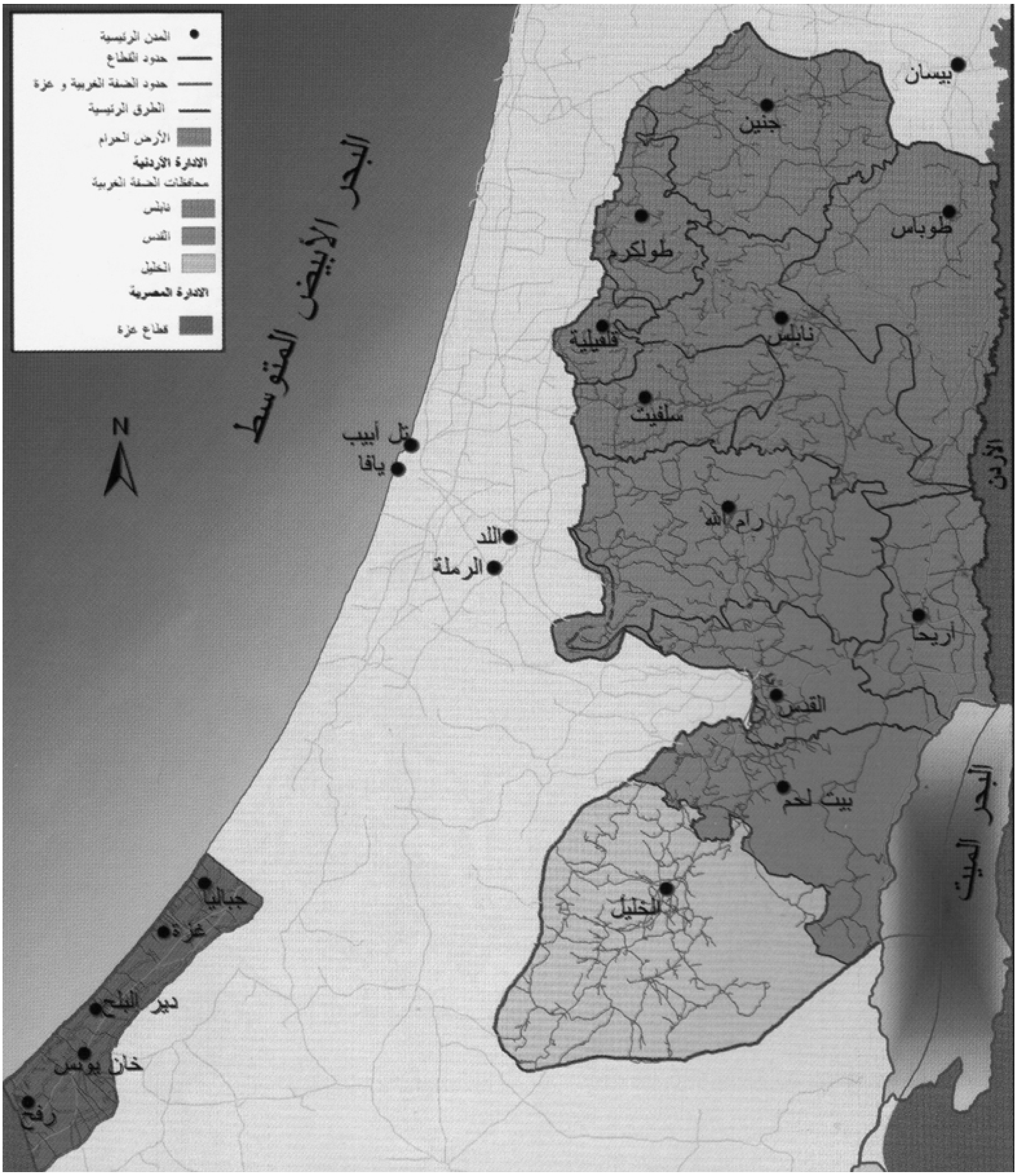
(١٠) الإسراع في إنجاز الانتخابات المحلية على صعيد المجالس البلدية والقروية، مما يساهم في تعزيز الديموقراطية وتطوير أداء السلطات المحلية وتلبية احتياجات ومتطلبات السكان.

خارطة رقم ١: الأقضية والبلديات الفلسطينية حسب التقسيم الإداري للانتداب البريطاني (١٩١٧-١٩٤٨)



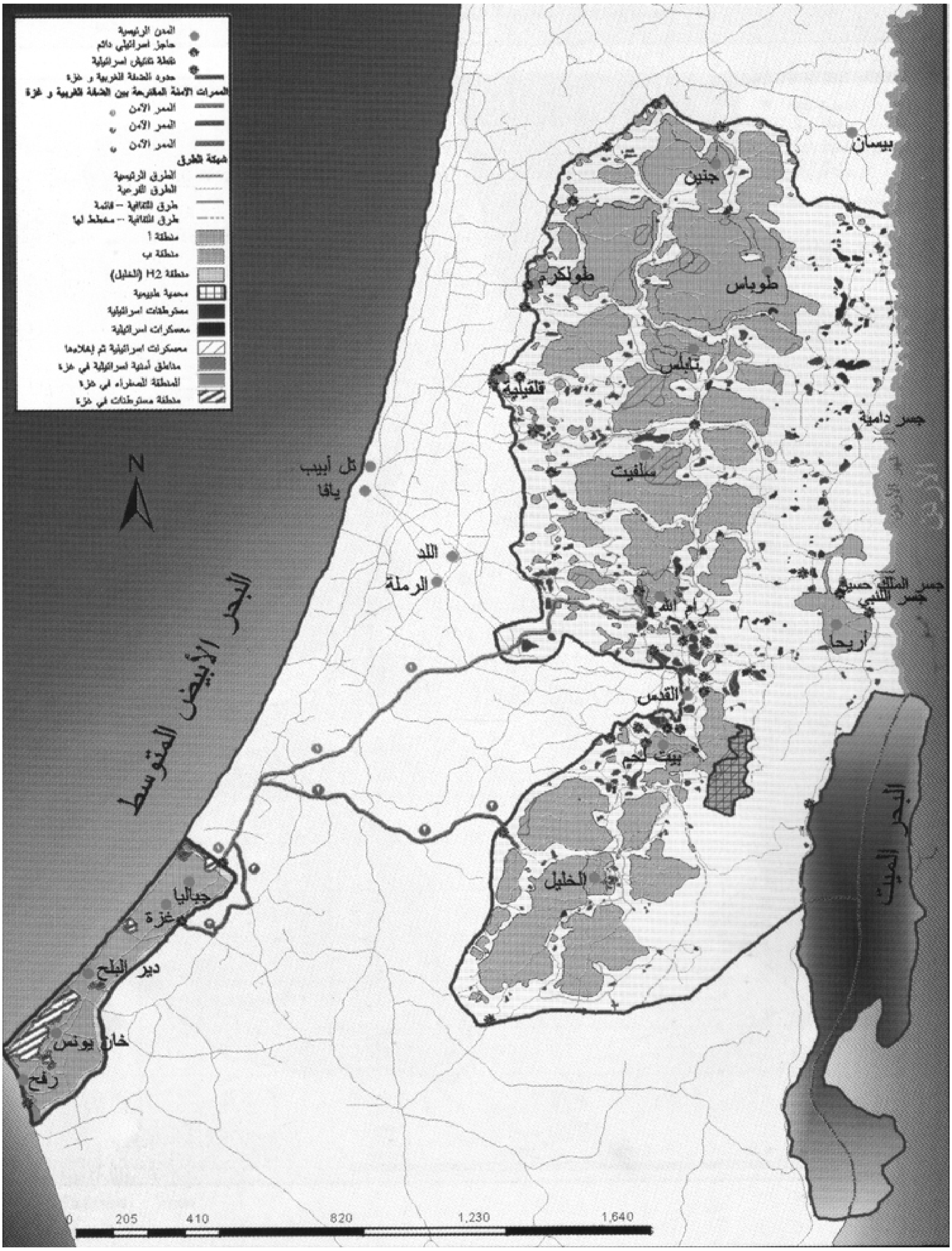
المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٣٤.

خارطة رقم ٢: ألوية ومحافظات الضفة الغربية وقطاع غزة حسب التقسيم الإداري الأردني والمصري بين عامي ١٩٤٨ و ١٩٦٧



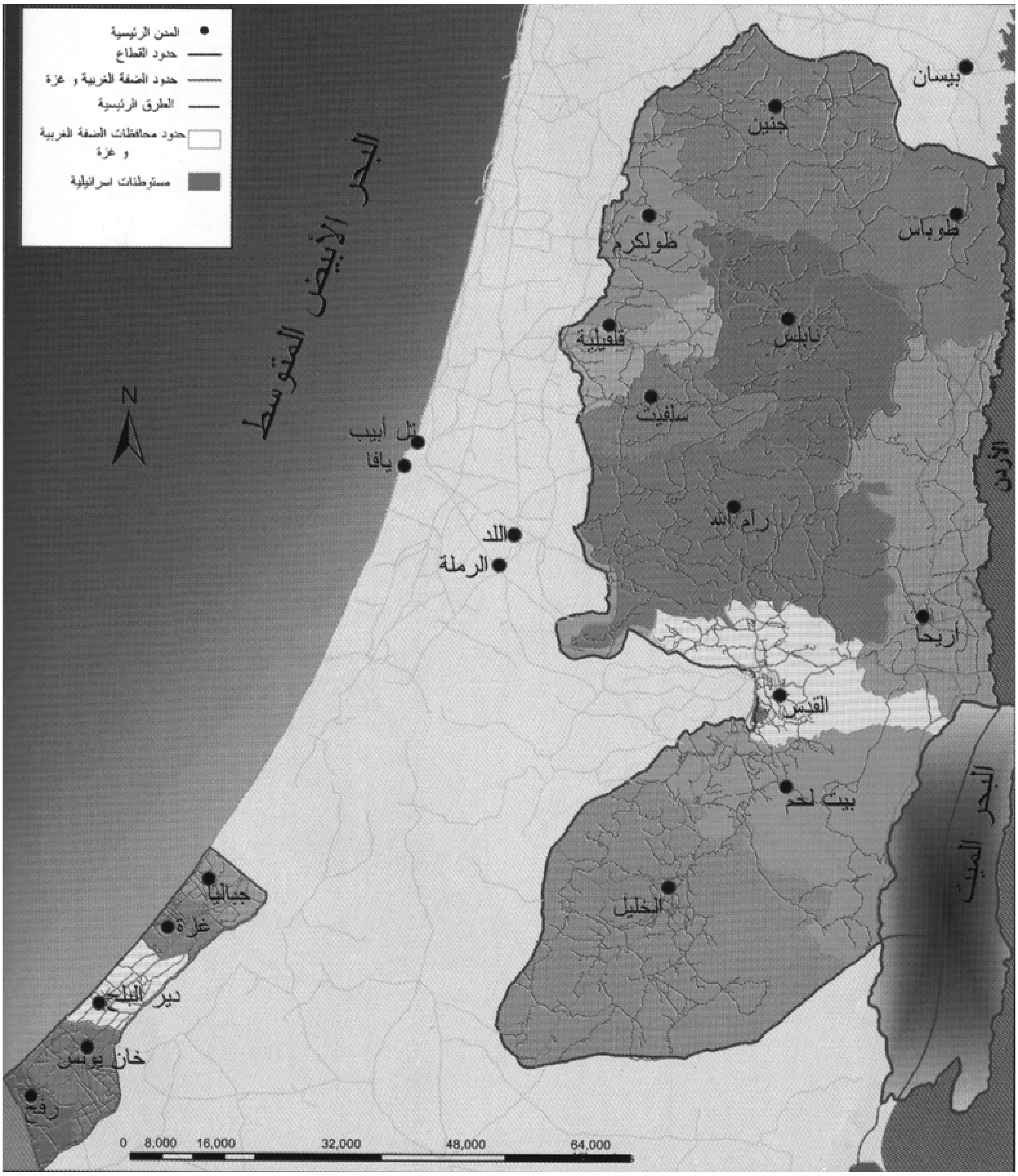
المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٣٧.

خارطة رقم ٣: التقسيم الأمني والسيادي للضفة الغربية وقطاع غزة حسب اتفاقية القاهرة، ١٩٩٩



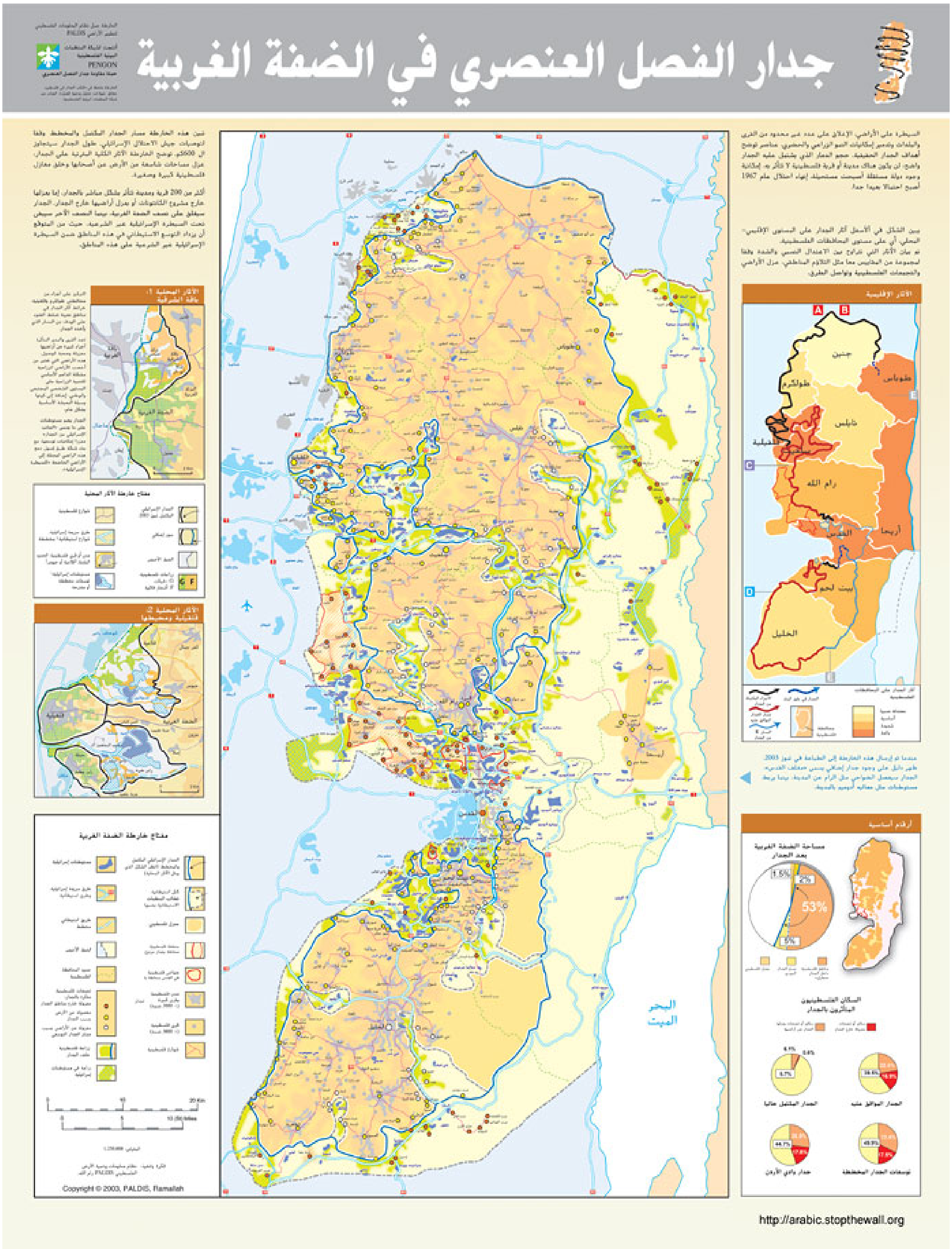
المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٣٩.

خارطة رقم ٤: التقسيم الإداري للضفة الغربية وغزة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية



المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، <u>البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين</u>، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ٢٠٠٤، ص. ٢٤٠.

خارطة رقم ٥: الجدار الفاصل في الضفة الغربية



قائمة المراجع:

(1) المراجع العربية:

- إشتية، محمد؛ حباس، أسامة (٢٠٠٤)، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، رام الله.
- بركات، علي (١٩٩٨)، التخطيط العمراني في فلسطين بين التحديث وعشوائية البناء، ورقة عمل مقدمة في ندوة "التخطيط في فلسطين: معطيات ومعوقات وآفاق مستقبلية"، نظمها مركز التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
- الجرباوي، علي؛ عبد الهادي، رامي (١٩٩٠)، *مخططات التنظيم الإسرائيلية: الأداة الكامنة لدمج الأراضي الفلسطينية المحتلة في إسرائيل*، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢، ص. ٢٢-٥٨.
- الجرباوي، علي (١٩٩٦)، أي نوع من السلطة الفلسطينية نريد؟، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس.
- حلبي، أسامة (١٩٩٧)، تشريعات التنظيم والبناء في فلسطين، مركز الحقوق، جامعة بير زيت، بير زيت.
- وزارة الحكم المحلي (٢٠٠٣)، الحكم المحلي الفلسطيني في ثماني سنوات (١٩٩٤-٢٠٠٣)، منشورات وزارة الحكم المحلي، رام الله.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي (١٩٩٨)، المخطط الإقليمي لمحافظات الضفة الغربية، منشورات وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله.
- كون، أنتوني (١٩٩٥)، التنظيم الهيكلي الإسرائيلي للمدن في الضفة الغربية: القانون والبلدوزر في خدمة الاستيطان اليهودي، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، رام الله.
- المملكة الأردنية الهاشمية (١٩٨٠)، قانون مؤقت رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، عمان.
- خمايسي، راسم (١٩٩٧)، *مأسسة جهاز التخطيط في فلسطين*، في إعادة اعمار فلسطين، مؤتمر الاعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين، تحرير أنطوان زحلان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص. ٢٥٥-٢٧٣.
- خمايسي، راسم (١٩٩٨)، التخطيط الحضري خلال ظرفية إنتقالية مشروطة في فلسطين، ورقة عمل مقدمة في ندوة "التخطيط في فلسطين: معطيات ومعوقات وآفاق مستقبلية"، نظمها مركز التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

(٢) المراجع بالإنجليزية:

- Abdulhadi, R. (1990), Land Use Planning in the Occupied Palestinian Territories, Journal of Palestine Studies, 76, 4, pp. 46-63.

- Benvinisti, M. and Khayat, S. (1988), The West Bank and Gaza Atlas, Jerusalem Post, Jerusalem.

- Coon, A. (1992), Town Planning Under Military Occupation, Dartmouth Publications, England.

- Khamaisi, R. (1989), Israeli Planning and House Demolishing Policy in the West Bank, PASSIA Publications, Jerusalem.

- Mahrouk, A.R. (1995), "Physical Planning System and the Physical Spatial Structure of Human Settlements: The Case of Palestine from the late 19th Century to 1994", Unpublished Ph.D. Thesis, Mackintosh School of Architecture, Glasgow, England.