



التجديد الحضري في البلدات العربيّة - المباني السكنيّة

أيار 2024

بحث وكتابة: أوري إيتنغر
كتابة وتحرير: حيلي هيرش وموران أفيث
مرافقة واستشارة من قبل سيكوي-أفق: وجدي خلايلة، نداث دغان ورغد جرابسي.

Carasso – Social Housing Research
and Development Program
Hagar – The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث
وتطوير الإسكان
الاجتماعي
هاجر - كلية بوخمان للحقوق
جامعة تل أبيب

מוכנית קרסו למחקר
ופיתוח דיר חברתי
הגר - הפקולטה למשפטים
עריש בכמן
אוניברסיטת תל אביב




סיקוי-אפוק סיקוי-אفق

-هذا البحث هو ثمرة تعاون بين عدة مؤسسات

جمعية سيكوي-أفق هي مؤسسة مشتركة لمواطنين عرب ويهود ينشطون منذ عام 1991 من أجل تحقيق المساواة والشراكة بين المجتمع العربي واليهودي في إسرائيل. تعمل الجمعية بالتعاون مع سلطات محلية عربية، مؤسسات أهلية شريكة، ومع قيادة المجتمع العربي في إسرائيل، وذلك أمام وزارات، مؤسسات عامة، وسائل الإعلام والجمهور الواسع، من أجل خلق تغيير في السياسات الحكومية بغية تحقيق المساواة الجوهرية، النهوض بحياة مشتركة وبناء حيّز يحتوي ويتقبل المواطنين العرب-الفلسطينيين والمواطنين اليهود المقيمين معًا في هذه البلاد.

برنامج-كارسو-هاجر للأبحاث وتطوير الإسكان الاجتماعي- وهو هيئة جامعية تنشط في إطار كلية الحقوق في جامعة تل أبيب منذ عام 2014. أقيم برنامج كارسو-هجار من أجل تطوير معرفة وأدوات جديدة في مجال الإسكان وبلورة ودعم سياسات تساهم في توفير إسكان لائق، متاح وسهل المنال لأصحاب الدخل المتوسط والمتدني. يُعنى البرنامج بالأبحاث الأكاديمية التطبيقية في مجال الإسكان سهل المنال والتّجديد الحضري، إلى جانب مرافقة مشاريع "صانعة للتغيير" وبلورة مقترحات لتشريعات وتطوير أدوات سياساتية جديدة. برنامج كارسو-هجار قائم على تعديدية التخصصات، وهو يوظف أخصائيين مهنيين من مجال القانون، التخطيط والاقتصاد.

شكر وتقدير :

إيناس خورشيد فاهوم- مهندسة بلدية كفر قرع، **أمين أبو حية**- مدير قسم المجتمع العربي في وزارة البناء والإسكان، **أمير بشارات**- مدير عام اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية في إسرائيل، **أريج سرحان**- مهندسة المجلس المحلي مجد الكروم خلال فترة البحث، في مجال التخطيط في السلطة الحكومية للتّجديد الحضري، **وائل حبشي**- مهندس المجلس المحلي إكسال، **يوسف يوسف**- مدير منطقة الجليل في مركز المساحة وخرائط إسرائيل، **محمود عيسى**-مهندس المجلس المحلي عارة-عرعة، **متان كترينيل**- مركز كبير في مجال التخطيط في السلطة الحكومية للتّجديد الحضري، **نوغا شانيه**- مؤسسة مشروع التّجديد الحضري في سيكوي-أفق، **نوعا زرمون برندت**- مركزة المشاريع التجريبية للتّجديد الحضري في البلدات العربية في السلطة الحكومية للتّجديد الحضري، **عماد حاج فرج**- مهندس مدينة الطيرة، **فخري أبو ريا**- مخمّن عقاري

CHARLES H.
REVSON
FOUNDATION

This study was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

ترجمة للعربية: د. ربي سمعان، جلوكال للترجمة والحلول اللغوية
تصميم جرافيكي: ليران رفيف غرانيت، www.liran-raviv.com
صورة الغلاف: المجلس المحلي طرعان

هذه الورقة هي عبارة عن تتمة لبحث شامل حول موضوع التجديد الحضري في البلديات العربية (فيما يلي: "البحث الرئيسي")، والذي أصدرته قبل نحو سنتين جمعية سيكوي-أفق، المركز العربي للتخطيط البديل وبرنامج كارسو-هجار (كانون الثاني 2021). يتمحور البحث الحالي حول تحدي تجديد المباني السكنية في الأنسجة العمرانية في البلديات العربية، والذي سُخِّص في إطار البحث الرئيسي كحيز يتضمّن عوائق كثيرة أمام التجديد الحضري، الأمر الذي تطلّب متابعة التعقّق في الموضوع وتطوير الأدوات اللازمة.

كما اتضح في البحث الرئيسي، فإنّ الخصائص الملكية-التخطيطية للبلديات العربية، والوضع التخطيطي للأنسجة العمرانية القديمة في أعقاب سنوات طويلة من الإهمال من طرف المؤسسات التخطيطية، تستدعي إعادة التفكير في تخطيط الأنسجة العمرانية في البلديات العربية. عند التخطيط للتجديد الحضري في البلديات العربية، من المهم، بل ومن الضروريّ أيضًا، ربط الضوابط القائمة بالعوامل المسببة لها، وطرح حلول تعالج جذور هذه الضوابط. وعليه، فإنّ الفرضية التي نستند إليها هي أنّ التجديد الحضري في البلديات العربية سيُخطّط ويبدو بشكل مختلف عمّا هو عليه في الوقت الحالي. ولذلك، طرح البحث الرئيسيّ تعريفًا خاصًا لأهداف التجديد الحضري في الأنسجة العمرانية القديمة، وأشار إلى عدة أدوات متاحة لتحقيق هذه الأهداف.

الأنسجة العمرانية القديمة في البلديات العربية تتميّز بالعديد من الضوابط التي تزيد من صعوبات الحياة بوجه مئات آلاف السكان. التقصير الحكومي في دعم التجديد الحضري في هذه البلديات ينعكس في عدم تنفيذ أي خطة من خطط التجديد الحضري في البلديات العربية حتى الآن، وذلك على الرغم من اتخاذ عدة خطوات من قبل جهات حكومية، أولها السلطة الحكومية للتجديد الحضري. نتوقع أنّ سياسة الحكومة الحالية في مجال التجديد الحضري، المتمثلة بأهداف ومبادئ التخطيط والأدوات المتاحة حاليًا للاستخدام في البلديات اليهودية ستبقى عائقًا أمام قدرة البلديات العربية على النهوض بالتجديد الحضري.

تسعى هذه الورقة إلى تجسير الهوة القائمة بين نموذج التجديد الحضري القائم وبين الاحتياجات والخصائص المميزة للتجديد الحضري في الأنسجة العمرانية القديمة في البلديات العربية. لتحقيق ذلك، أجرى فحص معمّق للقانون التنظيمي لمسارات التجديد الحضري القائمة، مع تشخيص العوائق والصعوبات القائمة في هذه التسويات فيما يتعلّق باحتياجات وإمكانيات تجديد الأنسجة العمرانية السكنية في البلديات العربية، كما

تم تحديدها في البحث الرئيسي. بالتالي، فإنّ الناتج الرئيسيّ لهذه الورقة هو عبارة عن سلسلة توصيات تهدف إلى إزالة العوائق التنظيميّة، التخطيطيّة والاقتصاديّة أمام تجديد المباني السكنيّة في البلدات العربيّة، والقائمة حاليًا في آليات التّجديد الحضريّ في إسرائيل.

تتألّف هذه الورقة من أربعة فصول رئيسيّة: مدخل يفصّل المنطلقات وراء تجديد المباني السكنيّة، الحاجة المُلحة لبلورة أداة خاصّة للتّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة والإطار المفاهيميّ لنواتج البحث؛ يستعرض الفصل الأول القوانين التنظيميّة للمسارات الثلاثة القائمة لتنفيذ مشاريع التّجديد الحضريّ في إسرائيل: إخلاء- بناء، المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38" وخطة شاكيد البديلة (التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء، 1965)؛ يستعرض الفصل الثاني مجموعة مواضيع رئيسيّة مشتقة من نتائج مقابلات أجريت مع ثمانية أخصائيين مهنيين من مجال التّخطيط في المجتمع العربيّ، والتّجديد الحضريّ بشكل خاص؛ يستعرض الفصل الثالث نواتج العمل، وأهمها تشخيص سلسلة من العوائق في القوانين التنظيميّة القائمة في مجال التّجديد الحضريّ، وتوصيات لإزالة هذه العوائق في البلدات العربيّة. كل فصل من الفصول الثلاثة التي تستعرض النتائج مقسّم وفقًا لفئات تتمحور حول الجوانب التخطيطيّة، الاقتصاديّة والقانونيّة.

التوصيات الرئيسيّة

توصيات تخطيطيّة

■ **ملاءمة المعايير ومتطلبات الحد الأدنى للإعلان عن مجمع سكنيّ كمُنطقة**

تجديد حضريّ، لخصائص البلدات العربيّة - الانتقال من متطلبات قائمة على وحدات سكنيّة في المرحلتين الأولى والنهائيّة، إلى تبني مبادئ تخطيطيّة تُعنى بالتأثير العرضيّ للتّجديد في منطقة معيّنة.

■ **تطوير هيئة مهنيّة ومتاحة للمبادرة لمشاريع تجديد حضريّ في البلدات**

العربيّة، ومرافقتها - إقامة دوائر إقليمية متخصصة للتّجديد الحضريّ لمعالجة التحديات الخاصّة بالبلدات العربيّة.

■ **تقصير فترة التّخطيط لمشاريع التّجديد الحضريّ -** ومأسسة مسار أخضر

وسريع لتخطيط وتنفيذ مشاريع التّجديد الحضريّ في الأنسجة العمرانيّة القديمة، والذي يشمل سيرورة وتنظيم.

توصيات اقتصاديّة

إنشاء سلّة محفّزات متنوّعة بالإمكان ملاءمتها للاحتياجات المختلفة في مشاريع تجديد المباني السكنيّة، والتي تشمل:

■ **دمج حقوق بناء للعقارات المدوّرة للدخل -** ضمان دخل ثابت من مساكن مؤجّرة،

أو عقارات مؤجّرة لسلطة محلية لاستخدامات عامة، قد يشكّل حافزًا اقتصاديًا

مهمًا لتنفيذ خطط التّجديد، ووسيلة لتحقيق أهداف عامّة.

■ **تسهيلات في الضرائب والرسوم -** خفض تكاليف البناء، مثل رسوم إصدار رخصة بناء أو إنشاء بنى تحتية للصرف الصحيّ والمياه. الإعفاء من الضرائب والرسوم قد يكون اعتبارًا حاسمًا أمام عائلة تفكر في إمكانية هدم وبناء مبنى، أو توسيع مساحة مبنى قائم.

■ **أرض تكميلية لمشروع -** بنظرة شمولية إلى البلدة العربية، وربط الواقع التخطيطيّ الحالي بعدم توسيع مناطق النفوذ ومناطق التطوير منذ سنوات عديدة، يُقترح استخدام أراض تكميلية في مشاريع التّجديد الحضريّ في الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية.

توصيات قانونية

إعادة النظر في نسبة الموافقة المطلوبة من أصحاب الشقق لبدء تنفيذ مشروع لتجديد مبان سكنية. على ضوء التعقيدات الاجتماعية والتعقيدات الكامنة في البنية الملكية، إلى جانب الفجوات القائمة بين الملكية الفعلية وبين تسجيل الملكية، يُقترح تنفيذ مشاريع تجديد مبان سكنية بشرط الحصول على الموافقة الكاملة لجميع أصحاب العقارات.

توصيات عرضية

■ **التمييز بين بلدات ذات طابع قرويّ وأخرى ذات طابع حضريّ عند تطوير أدوات للتّجديد الحضريّ-** لملاءمة آليات التّجديد الحضريّ للبلدات العربية، يجب أولاً التعقّق في الاختلافات الموجودة بين البلدات العربية المختلفة، وعدم اعتبارها وحدة واحدة. يجب الفحص في أي البلدات يمكن لسيرورات التّجديد أن تركز على المسارات القائمة، في أيها يجب دعم سيرورات التّجديد بواسطة آليات بديلة، كتلك المقترحة في هذا البحث وفي أيها يجب الحفاظ على الطابع القرويّ وما إلى ذلك.

■ **ضمان التمثيل الملائم -** ضمان نسبة العاملين العرب كمياً، بين القوى العاملة في سلطة التّجديد الحضريّ، مدير التخطيط وما إلى ذلك، ونوعياً، أي في جميع الرّتب، على الأقل بما يتلاءم مع نسبتهم من السكان (18%). يجب الحرص أيضاً على وجود تمثيل لأخصائيين مهنيين من المجتمع العربيّ، جهات من المجتمع المدني وجهات تمثيلية في سيرورات التفكير واتخاذ القرارات.

■ **تحديد مؤشرات وأهداف-** تحديد أهداف ومؤشرات خاصة بالبلدات العربية. ونشر تقارير حول الأنشطة السنوية مع أهداف سنوية للسنة القادمة.

■ **تعزيز وتدعيم القوى العاملة المهنية في السلطات المحلية-** معظم أقسام الهندسة في السلطات المحلية العربية تواجه أعباءً ثقيلة بسبب القوى العاملة المحدودة، بالإضافة إلى قضايا وتحديات عديدة أخرى في النشاط الجاري للسلطة المحلية. حتى إذا تم تبني التوصية بإقامة دوائر إقليمية للتّجديد الحضريّ في البلدات العربية، فإن أقسام الهندسة في السلطات المحلية ستكون بحاجة لبناء القدرات

من أجل دعم مبادرات محلية ومساندة السكان ودعم نشاط الدائرة مهنيًا.

■ **التوعية وإتاحة المعلومات للجمهور-** بما أنّ التّجديد الحضريّ قائم في نهاية المطاف على رغبة أصحاب الأراضي، هناك أهمية قصوى للتوعية والإرشاد حول سيرورات التّجديد، وحول الفرص الكامنة في التّجديد الحضريّ، والمتاحة للسكان.

نأمل أنّ يشكّل هذا البحث ركيزة أساسية لتبني التّوصيات المقترحة هنا، بالإضافة إلى تبني التوجّه الذي يعتبر التّجديد الحضريّ فرصة وأداة لتعزيز المساواة وتقليص الفجوات القائمة على مستوى التّخطيط وجودة الحياة في البلدات العربيّة. بداية السعي نحو تكافؤ الفرص في الإسكان والتّخطيط بين المجتمعين اليهودي والعربيّ تتطلب من جميع الجهات الحكوميّة ذات الصلة- وزارة البناء والإسكان، سلطة التّجديد الحضريّ، دائرة التّخطيط، وزارة المالية، وزارة العدل وسلطة أراضي إسرائيل- الاتحاد والتعاون معًا من أجل توفير مناطق سكنيّة عالية الجودة، لائقة وآمنة لسكان هذه البلدات. التّعاون بين جميع هذه الجهات وبين اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة، مؤسسات المجتمع المدنيّ الفاعلة في هذه المجال والأخصائيين المهنيين من المجتمع العربيّ هو أمر ضروريّ لإنشاء إطار تنظيميّ، تخطيطيّ واقتصاديّ لدعم تجديد مبان سكنيّة في البلدات العربيّة.

فهرس المحتويات

8 كلمة المديرين العاقين

11 مَدخل

12 البحث الرئيسي

14 خلفية وأهداف البحث التكميلي

17 منهجية البحث

19 الفصل 1:مراجعة للقوانين التنظيمية في مجال التجديد الحضري

20 مسارات التجديد الحضري

21 الجوانب التخطيطية

21 متطلبات الحد الأدنى ومعايير لتحديد الحيز المُعد للتجديد الحضري

22 صلاحيات التخطيط ومبادئ التخطيط

26 الجوانب الاقتصادية

26 حقوق البناء بهدف السكن

27 الامتيازات الضريبية، الرسوم والضرائب

27 إعفاء من رسوم التحسين

28 إعفاء من ضريبة التحسين

29 إعفاء من ضريبة القيمة المضافة

29 أرض تكميلية

30 الجوانب القانونية-الملكية

30 نسبة الموافقة على مسارات التجديد الحضري

32 الفصل 2: نتائج المقابلات

32 الجوانب التخطيطية

32 متطلبات الحد الأدنى ومعايير تحديد الحيز المُعد للتجديد الحضري

34 تقصير إجراءات التخطيط والترخيص- 'المسار الأخضر'

35 الجوانب الاقتصادية

36 تنظيم وتسجيل الملكية

36 حقوق بناء الممتلكات المدّرة للدخل

38 أرض بملكية عامّة

38 حقوق البناء بهدف السكن

39 عدد مواقف السيارات المسموح به للشقة الواحدة

40 الجوانب القانونية

40 أطراف صفقة التّجديد الحضريّ

41 المبادرات الاستثمارية

42 مبنى سكنيّ مشترك

44 البناء العموديّ

45 الفصل الثالث- تحليل العوائق والتّوصيات

45 الجوانب التّخطيطية

46 متطلبات الحد الأدنى ومعايير تعريف الحيّز المُعد للتّجديد الحضريّ

46 إخلاء-بناء

48 المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38"

49 التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء

49 صلاحيات ومبادئ التّخطيط

49 إخلاء-بناء

49 أ. خطة إخلاء-بناء

ب. إخلاء-بناء عن طريق اللجنة القطرية للتّخطيط والبناء الخاصّة

50 بالمناطق المفضّلة للسكن

51 المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38"

51 التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء

52 إقامة دوائر لوائية للتّجديد الحضريّ

53 تقصير إجراءات التّخطيط والترخيص- 'المسار الأخضر'

53 _____ عدد مواقف السيارات المسموح به للشقة الواحدة

54 _____ تنظيم الملكية والشؤون القانونية- التجزئة وتسجيل الملكية

54 _____ الجوانب الاقتصادية

55 _____ حقوق البناء في الممتلكات المدرة للدخل

56 _____ امتيازات ضريبية بديلة/تسهيلات في الضرائب والرسوم

57 _____ أرض تكميلية

58 _____ الجوانب القانونية

58 _____ نسبة الموافقة

58 _____ توصيات عرضية

58 _____ التمييز بين الطبيعة القروية والحضرية

59 _____ التمثيل اللائق

60 _____ التوعية وإتاحة المعلومات للجمهور

61 _____ تعزيز قدرات السلطات المحلية

61 _____ تحديد أهداف ومؤشرات

62 _____ الملحق أ- قائمة الأنظمة المشمولة في المراجعة

كلمة المديرين العامّين

التّجديد الحضريّ هو آلية تخطيطيّة قائمة منذ أمد طويل، يمكن بواسطتها تحقيق أهداف اجتماعيّة، اقتصاديّة وتخطيطيّة عديدة. في مشاريع التّجديد الكبيرة في مدن مركزيّة في أوروبا والولايات المتحدة في نهاية القرن الـ 19، كانت أهداف التّجديد الحضريّ رفع مستوى الخدمات الصحيّة في الأحياء الفقيرة، وتحسين ظروف حياة السكان في هذه الأحياء.¹ النموذج الموازي لهذه المشاريع على المستوى المحلي في إسرائيل هو برنامج إعادة تأهيل الأحياء الذي بدأ في سبعينات القرن الماضي، وتمحور حول الترميم الماديّ للمباني وتطوير قيادة محليّة في الأحياء المهمّشة في الضواحي الجغرافيّة والاجتماعيّة. مع مرور السنين، تقلّص حجم الاستثمار العام وتضاءلت معه الطموحات الاجتماعيّة التي رافقت مصطلح التّجديد الحضريّ، وفي إسرائيل، بات الهدف المُعلن للتّجديد الحضريّ زيادة عدد الوحدات السكنيّة في منطقة مبنية قائمة، وبضيف المخطط الهيكلّي القطري "تما" 38 يُعدّ تقوية المباني لمقاومة الزلازل وحمايتها من التهديدات الأمنيّة، كجزء من الأجندة الحكوميّة. نظرًا لهذا الإطار المحدود لأهداف التّجديد الحضريّ، فإنّ تعريفات حيّز التّخطيط، مبادئ التّخطيط، ومؤشّرات وغايات مشاريع التّجديد الحضريّ تُختزل بعدد الوحدات السكنيّة في بداية وفي نهاية مشاريع التّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة. يعيق هذا الإطار إمكانيّة تنفيذ خطط التّجديد الحضريّ.

إنّ أهمية استخدام آلية التّجديد الحضريّ لزيادة مخزون الوحدات السكنيّة في إسرائيل هي أمر بديهيّ على ضوء ضائقة الإسكان الحادة من ناحية، واستنزاف الأراضي من ناحية أخرى. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّه مقارنةً بالبلدات اليهوديّة، فإنّ البلدات العربيّة تفتقر لاحتياطي الأراضي المخصّصة للبناء، المؤسّسات التخطيطيّة بدأت بتنظيم المخطّطات الهيكلية والخرائط المفصّلة في الآونة الأخيرة فقط، بعد سنوات من الإهمال، فإنّ أراضي الدولة الواقعة في مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة محدودة جدًّا ونادرًا ما تتم المصادقة على توسيع مناطق النفوذ. هذه العوامل مجتمعةً تستدعي إعادة النظر في أهداف التّجديد الحضريّ والأدوات المطلوبة لتطوير وتنفيذ مثل هذه المشاريع في البلدات العربيّة.

تجدر الإشارة إلى أنّه في إطار الأدوات المتاحة والمألوفة للتّجديد الحضريّ، تسعى الوزارات والمؤسّسات الحكوميّة المختلفة، وعلى رأسها السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ، لتطوير وتنفيذ مشاريع تجديد حضريّ في البلدات العربيّة، سواء عن طريق دعم مشاريع تجريبيّة، من خلال طواقم تخطيطيّة تضم مخطّطين من المجتمع العربيّ

1 Beito, D. T., & Beito, L. R. (2016). The 'Lodger Evil' and the Transformation of Progressive Housing Reform, 1890-1930. *The Independent Review*, 20(4), 485-508.

.Hall, P., & Ward, C. (1998). *Sociable cities: the legacy of Ebenezer Howard*. Chichester: J. Wiley

أو بواسطة ميزانيات التخطيط والتنفيذ المخصصة بموجب القرار الحكومي 2.550 مع ذلك، نتوقع أن يشكل التحدي التخطيطي في المجمعات السكنية المختارة، ومواقع التنفيذ التي ما زالت مجهولة، اختباراً صعباً لمدى ملاءمة الخطط للبلدات، ولقدرة الأدوات المألوفة للتجديد الحضري على إخراج هذه الخطط حيّز التنفيذ.

هذا البحث هو بحث تكميلي لبحث رائد في مجال التجديد الحضري في البلدات العربية، الصادر عن سيكوي-أفق، المركز العربي للتخطيط البديل وبرنامج كارسو-هجار لعام 2021.³ فبينما تطرّق البحث الرئيسي في المرة الأولى لضرورة توفير أدوات أخرى للنهوض بالتجديد الحضري في البلدات العربية، يدعو البحث الداخلي إلى التعقّق في إحدى الأدوات المقترحة- تجديد المباني السكنية. تستند هذه الأداة إلى مسارات التجديد القائمة- إخلاء-بناء، المخطط الهيكلي القطري "تما" 38 و "خطة شكايد البديلة" التي ستستبدل مستقبلاً المخطط الهيكلي القطري "تما" 38، وتقدّم سلسلة ملاءمات تنظيمية- قانونية، حوافز اقتصادية وإطاراً تخطيطياً- تساهم جميعها في تنفيذ مشاريع تجديد المباني السكنية في الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية.

وجهة النظر المطروحة في هذه الوثيقة تتطرق إلى الواقع الحالي، والمكوّن من عدة مستويات. المستوى الأول هو السياق التاريخي-السياسي للبلدات العربية في ظل الحكومات الإسرائيلية، والذي يميّز بالمصادرات، التهجير وتقييد إمكانيات التطور. المستوى الثاني هو الواقع التخطيطي-المليكي في البلدات العربية، والذي يميّز بالإهمال من قبل مؤسسات التخطيط وبغياب الخطط والتنظيم منذ سنوات طويلة، إلى جانب النسبة القليلة نسبياً من السكان في كل بلدة الذين يملكون أرضاً خاصة. هذا الواقع خلق ظروفاً معيشية صعبة وحالة من انعدام الثقة لدى الجمهور. لذلك، وإدراكاً منّا لأنّ الأنسجة العمرانية القديمة تحتاج لتجديد حضري لتصبح حيزاً سكنياً لائقاً، فإنّ الحاجة الملحة لتوفير الإسكان للمجتمع العربي تسندعي توسيع مناطق النفوذ وتوسيع مجالات التطوير والتسويق لأراضي الدولة، من جملة أمور أخرى. مجموعة التوصيات المقترحة في هذا البحث تدعو أولاً وأساساً لتحسين، تقوية وتنظيم المباني القائمة، إلى جانب بناء منصة تخطيطية للمساحات العاقمة في البلدات العربية التي تميّز بنسبة عالية من الملاك الخاصين.

نأمل أنّ يشكل هذا البحث ركيزة أساسية لتبني التوصيات المقترحة هنا، التوجّه الذي يعتبر التجديد الحضري فرصة وأداة لتعزيز المساواة وتقليص الفجوات القائمة على مستوى التخطيط وجودة الحياة في البلدات العربية التي تعاني منذ سنوات طويلة من قلة الاستثمار وانعدام التطوير، ولتعزيز المساواة وتقليص الفجوات بين المجتمعين العربي واليهودي. لتحقيق ذلك، يتوجّب على جميع الجهات الحكومية ذات الصلة- وزارة البناء والإسكان، سلطة التجديد الحضري، دائرة التخطيط، وزارة المالية، وزارة العدل وسلطة أراضي إسرائيل- الاتحاد والتعاون معاً من أجل توفير مناطق سكنية عالية الجودة، لائقة وأمنة للسكان المقيمين في هذه البلدات. التعاون بين جميع هذه

2 ديوان رئيس الوزراء، الخطة الاقتصادية لتقليص الفجوات في المجتمع العربي حتى سنة 2026، 24.10.2021 <https://did.li/EfRSq>

3 نوغا شانية وأوري إيتنغر التجديد الحضري في البلدات العربية، 2021.

الجهات وبين اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة، الجهات ذات الصلة في المجتمع المدنيّ والأخصائيين المهنيين من المجتمع العربيّ هو أمر حتميّ لإنشاء إطار تنظيمي، تخطيطي واقتصاديّ لتنفيذ مشاريع تجديد مبان سكنيّة في البلدات العربيّة.

البحث لا يتطرق إلى البلدات العربيّة في النقب، والتي تتطلّب دراسة خاصّة، لأنّ القاعدة التّخطيطيّة والملكيّة، ومواعيد إنشائها أيضًا، مختلفة جدًا عما هي عليه في البلدات العربيّة في سائر أنحاء البلاد. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الأدوات والتّوصيات المقترحة في البحث قد تكون ملائمة للمدن المختلطة، ولكنّ مدى ملائمتها لم يقيّم في إطار هذا البحث، وتطبيقها يتطلّب دراسة منفصلة.

كما ظهر في البحث الرئيسي، فإنّ الخصائص المِلْكِيَّة- التَّخْطِيطِيَّة للبلدات العربيَّة، والوضع التَّخْطِيطِيّ للأنسجة العمرانيَّة القديمة في أعقاب سنوات طويلة من الإهمال من طرف المؤسَّسات التَّخْطِيطِيَّة، تستدعي إعادة التفكير في تخطيط الأنسجة العمرانيَّة المبنية في البلدات العربيَّة. تتميَّز هذه الأنسجة العمرانيَّة بعدد كبير من الضوائق التي تزيد من صعوبة الحياة لمئات آلاف السكان: النقص الحاد في مخزون الوحدات السكنيَّة، وهو أكبر بكثير من النقص على المستوى القطري العام، النقص الحاد في المساحات العامَّة - المبنية والمفتوحة؛ عدم ملائمة البنى التحتية للمواصلات، الكهرباء والاتصالات لعدد السكان؛ والعدد الكبير من المباني الواقعة في مناطق غير محميَّة معرَّضة للزلازل/سقوط الصواريخ. أكثر من 50% من سكان الدولة العرب مقيمون في لواء الشمال، حيث إنّ القرب من الحدود، وخطر وقوع الزلازل يعرَّضانهم لخطر حقيقيّ في حالة الطوارئ القادمة.

عند التَّخطيط لمشاريع التَّجديد الحضريّ في البلدات العربيَّة، من المهم، بل ومن الضروريّ أيضًا، ربط الضوائق القائمة بالعوامل المسبَّبة لها. تتعرَّض البلدات العربيَّة منذ عام 1948 لانتهاكات ومصاعب عديدة: بدءًا من استيعاب آلاف اللاجئين من مهجري الدَّاخل خلال وقت قصير، مصادرة الأراضي المكثَّفة، تحديد مناطق النفوذ وتقييد مجالات التطوير داخل الخطوط الزرقاء للبلدات، في الواقع، تشكّل مناطق نفوذ البلدات العربيَّة نحو 2.5% من مساحة إسرائيل،⁴ بينما يشكّل السكان العرب نحو 18% من سكان الدولة (باستثناء القدس والجولان)،⁵ وأكثر من 80% منهم يسكنون في بلدات عربيَّة.⁶ يشير خماسي⁷ إلى أنّ الرأي السائد في البلدات العربيَّة هو أنّ التَّخطيط هو عبارة عن عملية فُرِضت عليهم قسرًا بواسطة آليات المراقبة من قِبل منظومة التَّخطيط، باعتبارها إحدى أذرع الدولة، بهدف السيطرة على المواطنين والبلدات العربيَّة. خلق ذلك حالة من النفور المستمر بين منظومة التَّخطيط في إسرائيل والمجتمع العربيّ، الأمر الذي يؤدي إلى صراعات وتوترات مدنيَّة وقوميَّة.

في هذا الواقع المركَّب، المختلف تمامًا عن الواقع في البلدات اليهوديَّة، تُطرح مبادرة تطوير وتنفيذ مشاريع تجديد حضريّ. كما جاء سابقًا، فإنّ التَّجديد الحضريّ ضروريّ من أجل تحسين الظروف المعيشيَّة الصعبة في معظم البلدات العربيَّة، ولكنّ السياق

4 يفتاحيل أورن، التَّخطيط وانعدام المساواة: تقسيم الحيّز بين اليهود والعرب في إسرائيل. مركز أدفا، 2000.

5 دائرة الإحصاء المركزيَّة، بيان صحفي: الجمهور الإسرائيلي على مشارف عام 2023، 29.12.22.

6 نسرين حاج يحيى، محمود خلايلة، أزيك رودينتسكي، الدليل السنوي للمجتمع العربيّ في إسرائيل 2021، المعهد الإسرائيلي للديمقراطية، 2022.

7 خماسي راسم، تخطيط وتطوير البلدات العربيَّة في إسرائيل- تصوّر جديد لجاهزية السلطات المحليَّة والدولة، معهد أبحاث مؤسسة التأمين الوطني، 2019.

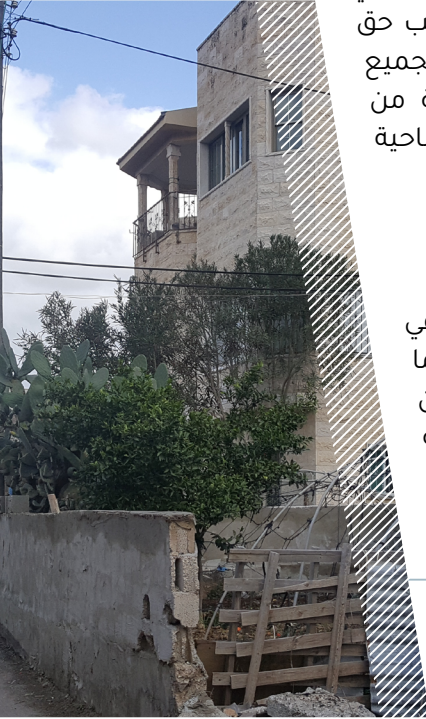
التاريخي-السياسي-الاجتماعي هو عامل حاسم في تحديد الأهداف الجوهرية التي يسعى التجديد الحضري لتحقيقها، والأدوات المناسبة لتحقيق هذه الأهداف. يجب الإدراك أولاً أنّ زيادة مخزون المساكن في البلدات العربية يجب أن تنبع أساساً من زيادة أراضي الدولة وتوسيع مناطق النفوذ، وليس بواسطة الانتقاص من القليل المتبقي من الأراضي الخاصة بالسكان في البلدات العربية.

الطريق نحو تطوير أدوات متنوعة ملائمة للبلدات العربية تبدأ أيضاً، من وجهة نظرنا، من مرحلة تحديد أهداف التجديد الحضري. الهدف المقتصر على زيادة مخزون المساكن، والذي تعهدت الحكومة بتحقيقه، أدى إلى خلق نموذج واحد ووحيد لتطوير وتنفيذ مشاريع التجديد، والذي يختزل مؤشرات نجاحه بعدد الوحدات السكنية، بينما يتمحور التخطيط بشكل أساسي حول الإمكانات المادية للمبادرات التي تتيح له الإمكانية لتنفيذ المشروع. تحسين الحيز العام وُضع في أدنى سلم الأولويات واقتصر على وضع خطة للمساحات، مع التطرق أحياناً إلى الفئات السكانية حديثة الانضمام للمجمع السكاني العيني فقط، بدلاً من تبني نظرة شمولية للحيز أو للبلدة بأكملها. إنّ تجديد المباني السكنية هو جانب واحد فقط في سيرة التجديد الحضري، والحيز العام هو بالطبع جزء لا يتجزأ من حياة الأشخاص المقيمين فيه. بالتالي، فإنّ تطويره وتحسينه ليصبح حيزاً لائقاً، آمناً ومريحاً للسكن يجب أن يكون هدفاً رئيسياً من أهداف التجديد، خاصة في البلدات العربية التي تعاني من الإهمال منذ سنوات طويلة.

وعليه، يدعو هذا البحث لتحدي بديهيتين رئيسيتين لمنظومة التخطيط فيما يتعلّق بالتجديد الحضري، بحيث يتلاءم مع احتياجات البلدات العربية، وذلك بواسطة: (1) توسيع نطاق تعريف أهداف التجديد الحضري، وخاصة تجديد المباني السكنية، (2) توسيع سلة الأدوات المطلوبة للتجديد الحضري، بحيث تشمل ملاءمات لتجديد مبان سكنية على أرض خاصة، على أن تنفّذ من قبل أصحاب الأراضي أنفسهم، بدون الحاجة لتدخل مبادرات خارجي. وعليه، يطرح البحث نموذجاً ملائماً للتجديد الحضري في البلدات العربية، مع التركيز على المباني السكنية. يضع هذا النموذج صاحب الأرض في المركز، ويعتبره شريكاً حقيقياً في سيرة التخطيط، وصاحب حق الاختيار بين المحفّزات المختلفة، مما يخلق صفقة رابحة لجميع الأطراف، بحيث تلبى احتياجات السكان والسلطة المحلية من ناحية، وتعود بالفائدة على صاحب الأرض منقذ المشروع من ناحية أخرى، بدون حاجة لتدخل مبادرات خارجي.

البحث الرئيسي

جاء في البحث الرئيسي حول موضوع التجديد الحضري في البلدات العربية أنّ الأداتين اللتين كانتا متاحتين في حينه، وهما "إخلاء-بناء" و المخطط الهيكلي القطري "تما 38"، واللتين توفران الحلول أساساً للمدن اليهودية أو للمدن المختلطة في مركز البلاد، غير ملائمتين غالباً لمناطق الضواحي، وللمناطق القديمة في البلدات العربية بشكل خاص. على



ضوء ذلك، دعا البحث لتحديّ حدود الخطاب السائد حول التّجديد الحضريّ، وتطوير أدوات بديلة لتجديد الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة.

الأدوات التي طوّرت في إطار البحث صُمّمت بطريقة توفّر حلولاً خاصّة للتحديات الماديّة في المناطق القديمة، وملاءمتها لاحتياجات وطبيعة حياة سكان المكان، ومع التطرّق إلى عوائق التّخطيط والتطوير الخاصّة بالبلدات العربيّة. وعليه، دعا البحث لشق الطريق نحو تجديد الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة، وذلك بواسطة اقتراح أدوات وتوصيات تساهم في طرح حلول مناسبة، لاثقة وملاءمة لجزء كبير من التحديات الخاصّة بهذه المناطق، وتساعد السلطات المحليّة العربيّة في مساعيها من أجل تخطيط وتطوير الأحياء القديمة بشكل خاص، والبلدات العربيّة بشكل عام.

وجد البحث الرئيسيّ أنّ الأهداف القائمة لا تلبّي الاحتياجات الخاصّة بالبلدات العربيّة. على ضوء هذه الفجوة، حُدّدت أهداف خاصّة والتي إن تحققت، فإنّها ستساهم في تحسين جودة حياة سكّان الأحياء القائمة في البلدات العربيّة، ومواجهة التحديات العديدة التي تميّز هذه المناطق. بالإضافة إلى هذا 'الهدف الرئيسيّ'، حُدّدت ستة أهداف ثانويّة:

1. مساحات عامّة- توفير مساحات عامّة لاثقة لكلّ السكّان داخل الأحياء - للنساء، للأطفال، للرجال، للمسنّين، للشباب وغيرها.

2. بني تحتيّة ماديّة - إعادة تأهيل وتطوير البنى التحتيّة للأنسجة العمرانيّة القائمة.

3. خدمات عامّة- ضمان تلبية الاحتياجات العامة داخل الأحياء - الحضانات اليوميّة، التربية والتعليم، الصّحة وغيرها.

4. الإسكان- توفير إسكان ملائم وسهل المنال لسكان البلدة، وتوفير الخدمات المكّملة لتشجيع عودة السكان المحليين إلى الأنسجة العمرانيّة القديمة.

5. المواصلات العامّة- تطوير المواصلات العامّة، أو أيّ وسيلة مواصلات بديلة وضروريّة في الأحياء القائمة.

6. الترابط- الربط بين الأحياء القديمة والقائمة وبين الأحياء الجديدة، بما في ذلك من خلال تطوير المركز التاريخي للبلدة.

على ضوء هذه الأهداف، وأمام العوائق التخطيطية، القانونية والاقتصادية، والتي استعرضت بتوسّع في البحث، طوّرت أربع أدوات رئيسية للنهوض بالتّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة:

1. تبادل الأراضي مع سلطة أراضي إسرائيل

2. تأجير تملكّي لأرض خاصة للسلطة المحليّة لاستخدامات عامّة

3. استخدام أوامر "البستنة"/مواقف السيارات

4. تجديد مبان سكنيّة

وفي حين أنّ المرافعة أمام الوزارات والمكاتب الحكوميّة لتبني وتطبيق الأدوات الثلاث الأولى قد بدأت منذ سنتين، فإنّ موضوع تجديد المباني السكنيّة تطلّب مزيداً من التعمّق قبل المباشرة بالمرافعة والمطالبة بتبنيّه، والذي نَقدم لكم استنتاجاته في هذه الورقة. تتمّة لاستنتاجات البحث الرئيسيّ، ففي هذا البحث أيضًا، يُعتبر تجديد المباني السكنيّة أداة لتحقيق الأهداف الستة أعلاه.

الدافعية لإضافة وحدات سكنيّة هي إمكانية واحدة فقط، من ضمن إمكانيات عديدة أخرى، لخلق حوافز اقتصادية لأصحاب الأراضي، وليس كهدف قائم بذاته لتنفيذ خطة التّجديد. هذه الأدوات، إلى جانب توسيع مناطق نفوذ البلدات، قادرة على توفير حلول عمرانية للأحياء القديمة التي قد تشكّل وسيلة فعّالة لدعم سيورورات واسعة النطاق، مثل إقامة وإعادة تأهيل بني تحتيّة، إقامة مؤسسات عامّة ومنتزّعات، تحسين جودة المساكن، طرح حلول إسكانيّة سهلة المنال وغير ذلك.

خلفية وأهداف البحث التكميليّ

يحظى مجال الإسكان حاليًا بالحصة الأكبر من الموارد في سيورورات التّجديد الحضريّ في إسرائيل. مسارات التّجديد الحضريّ المتمثلة بخطة "إخلاء وبناء"، والمخطط الهيكلّي القطريّ "تما 38" و "خطة شاكيد البديلة- التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء (لاستبدال المخطط الهيكلّي القطريّ 38)، تتمحور حول المباني السكنيّة، حيث أصبح التّجديد الحضريّ مرادفًا لتجديد المباني السكنيّة. الصفقة الاقتصادية التي تتركز عليها مسارات التّجديد الحضريّ، وتشكّل القوة الدافعة لهذه المسارات، قائمة أساسًا على إضافة حقوق بناء بهدف الإسكان والتي إن أُضيفت إليها امتيازات ضريبية، فإنّها ستساهم في تمويل المشروع.



النموذج القائم لا يحقق النجاح المنشود خارج المناطق التي يكون فيها الطلب على المساكن مرتفعًا، والاستنتاج المُستخلص من القرار الحكومي 875 هو وجوب إيجاد نماذج بديلة⁸ ولكنّ النماذج المقترحة حتى الآن في إطار اللجنة بين الوزارية لتشجيع التّجديد الحضريّ في الضواحي، وخطة شاكيد البديلة للمخطط الهيكليّ القطريّ "تما 38" لم تنجح في توفير بديل جذريّ ملائم لخصائص الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة. التّجديد المطروح في البدائل التي نوقشت حتى الآن يقتصر على تقديم دعم ماليّ حكوميّ، وذلك لتحقيق الجدوى الاقتصاديّة المطلوبة في النموذج القائم⁹ ولكنّ السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ ووزارة المالية بدأتا باستثمار ميزانيات للتعويض عن إخفاق السوق القائم في النموذج الاقتصاديّ للنهوض بالتّجديد الحضريّ في الضواحي، وذلك من خلال تمويل مشاريع لمباشرين. يحمل ذلك بشري سارة للبلدات اليهوديّة التي يكون فيها سعر الأراضي متدنّيًا، ولكن هناك أيضًا سوق عقاريّ نشيط، والمباني السكنيّة في البلدات اليهوديّة قابلة للتداول. كما ذكر سابقًا، تحتاج البلدات العربيّة لآلية مختلفة، وهناك حاجة لاستثمار ميزانيات وموارد بطرق مختلفة وإجراء ملاءمات إضافية تدعم تطبيق نماذج متنوّعة.

الآلية القائمة في معظم الحالات غير قابلة للتطبيق على نطاق واسع في البلدات العربيّة، وذلك لثلاثة أسباب رئيسيّة: أولاً، في معظم البلدات العربيّة، مشاريع البناء من قبل المبادرين ما زالت نادرة، ومعظم مشاريع البناء هي مشاريع خاصّة - بناء على أراضي العائلة من قبل العائلة ولتلبية احتياجات أفراد العائلة في المسكن. الامتيازات الضريبية القائمة حاليًا في مشاريع التّجديد لحضري ملائمة لمشاريع بنطاق قابل للتنفيذ من قبل مبادر في مشروع تجاريّ. وفقًا لبحث حول القروض العقاريّة في المجتمع العربي الذي أجرته جمعية سيكوي-أفق، والذي سيصدر خلال عام 2023، فإنّ فرصة الحصول على تمويل من البنوك بغية تقوية/ترميم المباني السكنيّة تقابلها عوائق كثيرة.

ثانيًا، طبيعة البناء في البلدات العربيّة غير قائمة في إطار السوق العقاريّ ولا تتماشى غالبًا مع معايير الريح وإمكانات إضافة وحدات سكنيّة للبيع. لذلك، هناك تخوّف من عواقب هذا النموذج، والذي ينطوي على نقل الملكية على عقارات بملكيّة شخصيّة عائليّة لمشتريين من خارج الخلية الأسريّة وإقامة مبانٍ سكنيّة مشتركة. على ضوء ذلك، فإنّ النموذج الاقتصاديّ القائم على قيمة الأرض لتمويل الجزء الأكبر من تكاليف التّجديد الحضريّ لا يكون قابلاً للتطبيق بغياب السوق العقاري.

أخيرًا، فإنّ التعقيدات المملكيّة، التّخطيطيّة والاجتماعيّة تتطلب تخصيص موارد كبيرة من أجل تنفيذ مشاريع التّجديد الحضريّ، بينما لا تتطرّق النماذج القائمة إلى هذه التحديات.

تدعو هذه الورقة للربط بين نموذج التّجديد الحضريّ القائم والاحتياجات والخصائص المميّزة للتّجديد الحضريّ في الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة. لتحقيق

8 القرار الحكومي 875: النهوض بالتّجديد الحضريّ في الضواحي من تاريخ 30.12.2021

9 السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ، تقرير توصيات اللجنة بين الوزارية لتشجيع التّجديد الحضريّ في الضواحي، 28.09.2022، <https://did.li/yw3w5>

ذلك، أُجريَ فحص معمّق للقانون التنظيمي لمسارات التجديد الحضري القائمة، مع تشخيص العوائق والصعوبات القائمة في هذه التسويات فيما يتعلق باحتياجات وإمكانيات تجديد الأنسجة العمرانية السكنية في البلدات العربية. كما تحدّد في البحث الرئيسي. بالتالي، فإنّ الناتج الرئيسي لهذه الورقة هو عبارة عن سلسلة توصيات تهدف إلى إزالة العوائق التنظيمية، التخطيطية والاقتصادية أمام تجديد المباني السكنية في البلدات العربية، والقائمة حالياً في آليات التجديد الحضري في إسرائيل.

وأخيراً، يقترح هذا البحث مخطّطاً يعرف مناطق سكنية في الأنسجة العمرانية القديمة كمناطق للتجديد الحضري، في إطار مخطّطات هيكلية شاملة و/أو مخطّطات هيكلية للتجديد الحضري (على المستوى اللوائي). حدّد لهاتين المنطقتين هدفان:

■ تسخير سيوروات تجديد المباني السكنية التي تحدث عادةً بشكل عشوائي من قبل السكان الساعين لتحسين جودة حياتهم وتوفير مسكن لعائلاتهم. من أجل تحسين الحيز العام والبنى التحتية البلدية. هذه السيوروات تحدث حالياً بدون تدخّل السلطات العامة، بدون سياسة موجهة، بدون تخطيط شامل وبدون أخذ البنى التحتية والاحتياجات العامة بعين الاعتبار.¹⁰

■ تشجيع وتسريع سيورة تجديد المباني السكنية في الأنسجة العمرانية القديمة بواسطة حوافز مختلفة، من أجل تحسين جودة حياة ومستوى حماية السكان، مع تنجيع استخدام الأراضي وتوسيع نطاق المساكن اللائقة وسهلة المنال، لتلبية الحاجة الماسة للمساكن في البلدات العربية.

بالإضافة إلى الجانب التخطيطي وارد الذكر، يتطرّق المخطّط أيضاً إلى الجانب المِلْكي الذي يُعنى بتسوية موضوع الملكية على الأراضي، وإلى الجانب الاقتصادي الذي يُعنى بحوافز اقتصادية قد تساهم في دعم وتشجيع هذه السيوروات. يهدف البحث الحالي إلى تدارس الأنظمة القائمة وقابلية تطبيقها من أجل تجديد الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية، بواسطة المخطّط المقترح في البحث الرئيسي، وبشكل أكثر توسّعاً على ضوء الخصائص المميزة لهذه المناطق السكنية.

للحفاظ على الاتساق والوضوح، سنعرض من جديد تعريفات الحيز الذي يُعنى به هذا البحث، كما جاءت في البحث الرئيسي:

نواة البلدة: وفقاً لتعريف سيغل من سنة 1967 المقتبس لدى خماسي، فإنّ نواة البلدة هي "المنطقة المبنية" Built up area في البلدة، كالمبني في خرائط المسح العقاري الانتدائي لعام 1945. إنّها المنطقة التي تشمل معظم المباني التي أقيمت منذ بداية هذا القرن¹¹ وحتى الأربعينات. المباني في نواة البلدة بنيت بطراز معماري قديم،

10 خماسي، (2000)، المرجع السابق، الحاشية 3. وفقاً لخماسي، ينفذ التجديد بعدة طرق- بواسطة هدم مبان سكنية قديمة وإقامة مبان جديدة بدلاً منها؛ إضافة بناء للمبني القائم، إضافة طوابق أو توسيع البناء لمساحة مجاورة للمبني القائم؛ وترميم واجهة المباني والجزء الأمامي منها.

11 يُقصد بذلك القرن الـ 20.

وباستخدام مواد بناء تقليدية. البناء مكتظ جدًا، والأزقة ضيقة ومتعرجة".¹² وفقًا لتوتري-فاخوري وألفاسي، فإن نوى البلدات هي المناطق التي أقيمت في البلدات حتى عام 1948.¹³

تعريف الأحياء القديمة في البلدات العربية ضبابي إلى حد ما، إذ يدور الحديث حول مناطق مرّت بسيرورة تغيير في الوقت نفسه في جميع البلدات، ولكن يصعب تأطيرها زمنيًا بشكل قاطع. ولكن يمكننا الجزم أننا نقصد بذلك المناطق الواقعة ضمن دائرة الأحياء الثانوية التي تطوّرت حول نواة البلدة عند الخروج من نواة البلدة وإقامة مناطق سكنية خارجها. من ناحية التسلسل الزمني، فإن هذه الأحياء هي المناطق التي بنيت في الخمسينات وحتى التسعينات- مطلع الألفية الثالثة.¹⁴ إنها مناطق واسعة أقيمت على أراضٍ بملكية خاصة، وقد طوّرت بدون أي تدخل حكومي في التخطيط أو في إنشاء البنى التحتية العامة، الطرقات، المباني العاقّة والمناطق المفتوحة.¹⁵

في هذه الورقة، اخترنا في بعض المواقع تسمية نواة البلدة والأحياء القديمة "المناطق القديمة في البلدات العربية" أو "الأنسجة العمرانية القديمة". يُقصد بكلا المصطلحين المباني التي أقيمت حتى سنوات الثمانين.

منهجية البحث

لتحقيق الأهداف المذكورة، رصدنا في المرحلة الأولى التسويات في قوانين التجديد الحضري التي قد تساهم في تنفيذ مشاريع تجديد المباني السكنية في الأنسجة العمرانية القديمة، سواء في المقترح المذكور أعلاه والقائم على البحث الرئيسي أو بشكل عام. لذلك، أجرينا مسحًا لجميع القوانين التنظيمية ذات الصلة (كالمفصل في الملحق أ) وقمنا بتحليل قابلية تطبيق التسويات المختلفة على ضوء أنماط السكن والخصائص الاجتماعية التي تبلور الحيز السكني، كما جاء في البحث الرئيسي.

في المرحلة الثانية، أجرينا 8 مقابلات مع أخصائيين مهنيين متمرسين في مجال التخطيط في البلدات العربية بشكل عام، وفي وضع خطط التجديد الحضري بشكل خاص. ضمت مجموعة الأخصائيين المهنيين المشاركين في المقابلات مهندسي بلديات عربية كبرى، مخططين متمرسين في التخطيط في البلدات العربية وفي

12 סגל, י. "הבנייה בכפרים הערביים והתפתחותה", משרד הפנים (1967), אצל ראסם ח'מאסי, "השונות בעוצמת ההתחדשות בין גלעני היישובים הערביים בישראל" אופקים בגיאוגרפיה 16, 52 (2000).

13 Maisa Totry - Fakhoury & Nurit Alfasi "From abstract principles to specific urban order: Applying complexity theory for analyzing Arab-Palestinian towns in Israel", Cities 62, 28 (2017).

14 المرجع السابق.

15 تجدر الإشارة إلى وجود اختلاف في توصيف الفترات لدى خماسي (2000) وتوتري-فاخوري وألفاسي (2017). يحدّد خماسي أن سيرورة الخروج من نواة البلدة وتطور مناطق جديدة بدأت في الستينات، بينما تقسّم توتري-فاخوري وألفاسي سيرورة تطور البلدات إلى ثلاث فترات تطوّرت خلالها البلدات العربية على شكل ثلاث دوائر تحت ظروف اجتماعية واقتصادية مختلفة. الدائرة الأولى التي تضمّ نوى البلدات هي المباني التي أقيمت حتى عام 1948: الدائرة الثانية تضم الأحياء التي أقيمت خارج النواة في الخمسينات حتى نهاية التسعينات ومطلع الألفية الثالثة، والدائرة الثالثة تضم المناطق المخطط لها في منظومة التخطيط الإسرائيلية بموجب معايير التخطيط العصري. وقد أقيمت على أراضي الدولة، من نهاية التسعينات أو مطلع الألفية الثالثة فصاعدًا.

موضوع التّجديد الحضريّ، مخمّنًا متمرّسًا في تقييم مبادرات التّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة وممثّلًا حكوميًا مسؤولًا عن تنسيق تسجيل الملكية على الممتلكات في المجتمع العربيّ. من الناحية الديموغرافيّة، أجرينا مقابلات مع 6 رجال و6 نساء؛ 7 عرب ويهوديّة واحدة. المقابلات التي أجريناها كانت مقابلات شبه منظّمة، شملت أسئلة محدّدة طُرحت على المشاركين، والتي تستند إلى المواضيع المطروحة في البحث الرئيسيّ، في مراجعة القوانين التنظيميّة وفي جزء من المقابلات نفسها. ولكن إلى جانب ردود المشاركين على المواضيع التي طرحناها بشكل موجّه، أُعطيَ حيّز كبير لأفكار وقضايا طرحها المشاركون في محادثة مفتوحة.

تم تحليل المقابلات بواسطة رصد مواضيع تكرّرت لدى عدة مشاركين، أو قضايا أو مواقف خاصة واستثنائية تطرح وجهة نظر مهمّة حول القضايا التي تتمحور حولها هذه الوثيقة. تم تناول هذه القضايا وصياغتها ضمن إطار مفاهيميّ كعوائق وتوصيات، بمرافقة طاقم المشروع المهنيّ في سيكوي-أفق، والذي يضم مخطّطين وحقوقيين، عربيًا ويهودًا، متمرّسين في مجال التّخطيط في البلدات العربيّة.



الفصل 1:

مراجعة للقوانين التنظيمية في

مجال التجديد الحضري

تشمل هذه المراجعة التشريعات العامة المتعلقة بالتجديد الحضري، التسويات المتعلقة بخطة إخلاء-بناء، التسويات المتعلقة بالمخطط الهيكلي القطري "تما 38" والتشريعات الأخيرة المعدّة لاستبدال المخطط الهيكلي القطري "تما 38" والمعروفة أيضًا باسم 'خطة شاكيد البديلة'، وهي مفصلة في التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء (قائمة القوانين والإجراءات المشمولة في المراجعة مفصلة في الملحق أ).

مسارات التجديد الحضري الثلاثة مكوّنة من مستويات مماثلة، تشكّل إطارًا مشابهًا:

■ إطار تخطيطي يشمل متطلبات الحد الأدنى ومعايير لتحديد الحيز المُعد للتجديد الحضري:

■ إطار اقتصادي يشمل محفّزات تخطيطية ومالية:

■ تعريف الأطراف لصفقة التجديد الحضري، واجبات وحقوق أصحاب الشأن (أصحاب الأرض، السلطات، المبادر، المُنظّم):

■ تسوية مسألة الملكية بين أصحاب الحقوق ومطلب الحصول على موافقة أصحاب الممتلكات:

■ إطار اجتماعي-جماهيري، يشمل مثلًا تسويات خاصّة لضمان حقوق الفئات المهمّشة، مبادئ مشاركة الجمهور، العمل الجماهيري، إنشاء ممثليّات للسكان وغير ذلك.

المسح الذي أمامكم يتمحور حول المستويات الأربعة الأولى، فهي تشمل الجوانب الرئيسية والأساسية التي يجب تناولها بتعمق من أجل بلورة مخطط لتجديد الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية. المستوى الخامس الذي يُعنى بالإطار الاجتماعي مهم جدًّا لتطوير وتنفيذ مشاريع التجديد الحضري، ولكن على الرغم من أهميته، إلّا أنّه غير مشمول بشكل مباشر في المناقشة. وفقًا لتقديرنا، يُستحسن تناول المواضيع المشمولة في الإطار الاجتماعي والجماهيري في مرحلة متأخرة أكثر، بعد بلورة بنية تحتية أساسية لمخطط تجديد المباني السكنية.

مسارات التّجديد الحضريّ

توجد حاليًا ثلاثة مسارات رئيسيّة للتّجديد الحضريّ في إسرائيل، جميعها تتمحور حول تجديد المباني السكنيّة:

إخلاء-بناء هي سيرورة هدم مبانٍ في مجمع سكنيّ قائم وبناء مبانٍ جديدة، تستند إلى خارطة هيكلية محلية. في هذا المسار، يحصل كل صاحب شقة، مقابل شقته القديمة، على شقة جديدة، مساحتها أكبر بشكل عام، وفي مبنى مقوى يشمل منطقة محمية (مماذ)، موقف سيارات ومستودعًا. تمويل تكاليف البناء، البَدَل المُعطى لأصحاب الشقق والربح على الاستثمار، جميعها تتم من خلال منح حقوق البناء الإسكانيّ، وأحيانًا لاستخدامات أخرى مثل التجارة أو العمل، وتسهيلات ضريبية. في صفقة إخلاء-بناء، يبيع المبادر الوحدات السكنيّة التي بنيت بموجب الحقوق الممنوحة له، وبهذا، فإنّه يمول سيرورة الهدم والبناء بجميع أركانها.

خطة إخلاء-بناء قد تُنفذ بطريقتين رئيسيتين:

1. مسار السلطات المحلية. حيث تؤدّي السلطة المحليّة دورًا مركزيًا في دفع وقيادة السيرورة، بتمويل حكوميّ.

2. مسار المبادرين. حيث تقدّم الدولة حوافز اقتصاديّة بواسطة منح امتيازات ضريبية كبيرة للمبادرين الخاصين لتخطيط وتنفيذ مشاريع إخلاء-بناء. يتم الإعلان عن المجمعات السكنيّة المشمولة في خطة التحديد من قبل الحكومة، بناء على طلب المبادر وبموافقة السلطات المحليّة.

بالإمكان تنفيذ خطة إخلاء-بناء بطرق أخرى غير الهدم والبناء- على سبيل المثال، عن طريق تكثيف البناء، وفي إطاره، لا تُهدم مبان قائمة بل تضاف مساحات بناء للحيز المشترك؛ وعن طريق بناء-إخلاء-بناء، وفي إطاره يبدأ البناء المشترك في أرض خالية السكان المحليون، وفقط بعد ذلك، تُهدم المباني القديمة المشمولة في المجمع السكنيّ، وتُبنى بدلًا منها مبانٍ جديدة.

المخطّط الهيكليّ القطريّ "تما 38" تمّت المصادقة على المخطّط الهيكليّ القطريّ 38 في عام 2005 بهدف تقوية المباني القديمة وحمايتها من الزلازل، بسبب المخاطر الزلزالية التي تهدّد دولة إسرائيل. تضع الخطة إطارًا قانونيًا لتقوية وحماية المباني، والذي يسمح باستصدار رخص بناء بدون الحاجة للمصادقة على الخطة. لتشجيع المبادرين والسكان على إجراء أعمال التقوية والحماية المطلوبة، تقدّم في إطار المخطّط الهيكليّ القطريّ "تما 38" حوافز تتمثّل أساسًا بإضافة حقوق بناء وامتيازات ضريبية.

وفقًا للمخطّط الهيكليّ القطريّ "تما 38"، بالإمكان تنفيذ المشروع بوحدة من الطريقتين التاليتين:

1. تما 38/1 'تقوية'، في إطارها، تتم تقوية وتوسيع المبنى بدون هدمه:

2. تما 38/2 هدم وإعادة بناء.

تم تعديل المخطط الهيكلي القطري "تما 38" عدة مرات منذ تشريعه، بحيث تمحورت غالبية التعديلات حول إضافة حوافز تخطيطية للمبشرين، مثل: إضافات للمباني السكنية، إضافة طوابق أو أقسام، إغلاق طوابق عمدان وغير ذلك.

في الآونة الأخيرة، حدّدت اللجنة القطرية للتخطيط والبناء أنّ سريان المخطط الهيكلي القطري "تما 38" سينتهي في تشرين الأول 2023. تحدّد لهذا القرار استثناء يقضي بأنّ اللجان المحلية التي تُعلن بأنّها معنية بذلك، وتقدّم لمؤسسة تخطيطية مؤهلة مخططاً هيكلياً شاملاً للتّجديد الحضريّ أو خطة مفصلة للتّجديد الحضريّ بواسطة المخطط الهيكليّ القطريّ "تما 38" داخل مناطق نفوذها (وفقاً للبند 23 من "تما 38")، تستطيع الحصول على تمديد لاستخدام المخطط الهيكليّ القطريّ حتى أيار 2026.¹⁶

التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء - الهدف من وراء التعديل هو أن يشكّل بديلاً للمخطط الهيكليّ القطريّ "تما 38"، وقد لاقى دعماً على خلفية القرار بعدم تمديد مدة سريان "تما 38". تمت المصادقة على التعديل 139 في تاريخ 30.6.2022. وهو يخوّل اللجان المحلية بالمصادقة على أربعة مسارات لتقوية المباني من الزلازل:

1. مسار هدم وإعادة بناء.
 2. مسار يتضمّن التقوية فقط.
 3. مسار الهدم والبناء، ونقل حقوق البناء الممنوحة بموجب التعديل، إلى قطعة أرض أخرى.
 4. مسار التقوية، ونقل حقوق البناء الممنوحة بموجب التعديل، إلى قطعة أرض أخرى.
- في كلّ من هذه المسارات، يسمح التّعديل بإضافة استخدامات لاحتياجات عاقّة، ومنح الملكية على الأرض العاقّة للسلطة المحلية؛ ويقضي بأنّه سيتمّ الدمج بين مرحلة التخطيط ومرحلة الترخيص وبأنّه في ظروف خاصة، بالإمكان الحصول على تخفيض أو إعفاء من رسوم التحسين.

ما يلي تفصيل لجوانب مختلفة للتّجديد الحضريّ في كل واحد من المسارات، وفقاً للفئات التنظيمية في البحث التي تتمحور حول الجوانب التخطيطية، الاقتصادية والقانونية.

الجوانب التخطيطية

متطلبات الحد الأدنى ومعايير لتحديد الحيّز المُعد للتّجديد الحضريّ

مسارات التّجديد الحضريّ تضع شروطاً لتحديد مبنى/مجمع سكنيّ يمكن أن تنفّذ فيه مشاريع تجديد حضريّ:

إخلاء-بناء- يتم تحديد مجمع سكني لتُنَفَّذ فيه خطة إخلاء وبناء، بواسطة الإعلان عن منطقة معينة كمُنطقة إخلاء-بناء، من قبل مدير السلطة الحكومية للتجديد الحضري. هذا الإعلان يتطلب استيفاء شروط معينة:

■ مسار السلطات المحلية- يشمل مجمعات سكنية تتكوّن في المرحلة الأولى (قبل البناء) من **24 وحدة سكنية** على الأقل، وفي المرحلة النهائية، فإنّ هذا العدد يجب أن يتضاعف، أو أنّ تُبنى **70 وحدة سكنية**؛ الأكبر بينهما.¹⁷

■ مسار المبادرين- يشمل مجمعات سكنية تتكوّن في المرحلة الأولى من **24 وحدة سكنية** على الأقل. رئيس السلطة الحكومية للتجديد الحضري مخوّل، بناءً على طلب المبادر، بتجاوز هذا الشرط والإعلان عن مجمع سكني مكون من **12 وحدة سكنية** كمجمع مؤهل للمشاركة في خطة إخلاء-بناء، طالما كانت هذه الوحدات السكنية مشمولة في خطة إخلاء-بناء تشمل على الأقل 24 وحدة سكنية.¹⁸

بالإضافة إلى هذه المتطلبات، يشمل مسار السلطات شروطًا إضافية للإعلان عن مجمع معين مجمّعًا مؤهلًا للمشاركة في خطة إخلاء-بناء، والمحدّدة في حافظة التوجيهات المساعدة للسلطات المحلية في دعم مشاريع إخلاء-بناء. الشروط الرئيسية المرتبطة ببحثنا هذا هي:

■ عدد أصحاب الحقوق في الوضع الحالي لا يقل عن 7.

■ نسبة الأرباح المتوقعة في المجمع السكني المقترح لا تقلّ عن 20%، وفقًا للعملية الحسابية التي تعتمد عليها السلطة الحكومية للتجديد الحضري.¹⁹

المخطّط الهيكلي القطري "تما 38" - وفقًا للمنطلقات وراء تطويره، يسري على المباني التي بنيت وفق معايير **لا تستوفي معايير الزلازل**. هذه المباني هي عامة مبان قائمة تم ترخيص بنائها قبل 1.1.1980.²⁰

التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء- يسري التعديل على "مبنى يحتاج لتقوية"، المعرّف كمبنى قائم على أرض معدّة للإسكان، مكون من **طابقين ويضم 4 وحدات سكنية، بحيث أنّ 70% على الأقل من المبنى مخصّص للإسكان، وهو لا يستوفي معايير مقاومة الزلازل** أو لم تُنفَّذ فيه أعمال تقوية وفقًا لهذا المعيار.

"الوحدة السكنية" معرّفة في المادة 1 من القانون كـ "غرفة أو حجرة، أو مجموعة غرف أو حُجَر، معدّة للاستخدام كوحدة سكنية كاملة ومنفصلة".²¹

صلاحيات التّخطيط ومبادئ التّخطيط

إخلاء-بناء- مشاريع إخلاء-بناء تُخطّط بواسطة "خطة إخلاء وبناء"، وهي خطة مفصلة

17 المادة 14(1) من قانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري لعام 2016.

18 المادة 14(1) من قانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري لعام 2016.

19 البنود 2.2.2.3 و 2.2.2.5، وفقًا لحافظة التوجيهات المساعدة للسلطات المحلية في دعم مشاريع إخلاء-بناء.

20 البند 4 من المخطّط الهيكلي القطري 38 (2005).

21 المادتان 1 و 70 من قانون التّخطيط والبناء، 1965.

تهدف إلى هدم مبنى سكني مشترك وإقامة مبنى سكني مشترك في الأرض المعدة للمجمع السكني المشمول في خطة الإخلاء والبناء، وبموجبها، يمكن استصدار رخصة بناء.²² تتم عادةً المصادقة على خطط إخلاء-بناء من قبل لجنة لوائية. اللجان اللوائية تضم لجناً فرعياً للتجديد الحضري، والتي تكون مخولة بمناقشة خطط التجديد الحضري التي تشمل على الأقل 70 وحدة سكنية في المرحلة النهائية.²³

تضع خطط إخلاء-بناء إطاراً حقوقياً وفقاً لاعتبارات تخطيطية واقتصادية. الجانب الاقتصادي يُحدّد وفقاً لمعيار التخمين العقاري²¹، والذي يحسب المعدّل الموزون لمصروفات المشروع المختلفة، مثل تكاليف البناء، إقامة مبان عامة، الميزانية المخصصة من قبل صندوق تمويل رسوم الصيانة وغير ذلك. تستند اللجنة المؤهلة إلى هذا المعيار لتخصيص حقوق البناء التي ستمول هذه المصروفات، مع إضافة الربح الاستثماري. المرجعية المعيارية هي حالياً وثيقة المخمن الحكومي، والتي تُحدّث من حين لآخر، وقد حُدّدت فيها نسبة الربح الدنيا للمبادر في مناطق مختلفة (حتى الآونة الأخيرة، حدد المعيار ربحاً استثمارياً اعتباطياً بنسبة 20%).²⁴

اللجنة القطرية للتنظيم والبناء الخاصة بالمناطق المفضلة للسكن مخولة بتخطيط مجمعات إخلاء-بناء تم الإعلان عنها وفقاً لقانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري. لذلك، على الحكومة أن تعلن عن الأرض **كمناطق مفضلة للسكن**. هذا الإعلان مشروط بأن يكون **المجمع المشمول في خطة إخلاء-بناء واقعاً ضمن منطقة نفوذ سلطة بلدية أو بلدة يبلغ عدد سكانها 10,000 نسمة فما فوق، أو أنّ المجمع مكوّن من منطقتين و 'قطعة أرض إضافية' (أرض تكميلية).**²⁵ خطة المنطقة المفضلة للسكن المختارة لمشروع إخلاء-بناء يجب أن تشمل توجيهات ببناء **400 وحدة سكنية على الأقل.**²⁶

المخطط الهيكلي القطري "تما 38" - يتضمن هذا الإجراء الرسمي غالباً إصدار رخصة بناء بمصادقة اللجنة المحلية، ولكن في بعض الحالات، تصل بعض الخطط المشتقة من المخطط الهيكلي القطري "تما 38" إلى اللجان اللوائية. إصدار رخصة بناء مشروط بتقييم اللجنة لقدرة البنى التحتية القائمة على تحمّل إضافة البناء المقترحة.²⁷

يحدّد المخطط الهيكلي القطري "تما 38" حقوق البناء وفقاً لعدد الطوابق في المبنى، ولكن لا يمكننا هنا التطرّق بإسهاب إلى خطة تخصيص الحقوق المفضلة.²⁸ نظراً لصلته الوثيقة بخصائص البناء في الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العريية، والتي تتميز بالبناء المنخفض، تجدر الإشارة هنا إلى تخصيص الحقوق المطلوبة في **المباني التي لا يزيد ارتفاعها عن طابقين، ولا تزيد مساحتها الإجمالية عن 400 متر**

22 المادة 1 من قانون الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء)، 2006.

23 المادة 11(4) من قانون التخطيط والبناء، 1965.

24 المعيار رقم 21 بخصوص الحد الأدنى من التفاصيل يُعتمد في التقييمات العقارية بهدف المعاينة التقييمية الاقتصادية لخطة إخلاء-بناء. <https://did.li/TYFCN>

25 المادة 3(3) من قانون دعم البناء في المناطق المفضلة للسكن (أمر مؤقت)، 2014.

26 المادة 4(3) من قانون اللجنة القطرية للتنظيم والبناء الخاصة بالمناطق المفضلة للسكن.

27 البند 21.2 من المخطط الهيكلي القطري "تما 38".

مرتّب. في هذه الحالة، يقيد المخطط الهيكلّي القطريّ الحقوق المعطاة فقط **لإجراء أعمال التقوية** فقط، وتوسيع مساحة الشقق القائمة فقط، بدون إضافة وحدات سكنيّة. توسيع الوحدات السكنيّة القائمة يتم عن طريق إغلاق طابق عمدان مفتوح من الجهتين؛ في مبنى تقلّ فيه مساحة طابق العمدان المفتوح من الجهتين عن 25 مترًا مربعًا، يُسمح بإضافة بناء بمساحة تعادل الفرق بين مساحة طابق العمدان و 25 مترًا مربعًا (أي بلوغ إجمالي 25 مترًا مربعًا كحقوق إضافية). في هذا الإطار، لن يُسمح بتجاوز ارتفاع البناء المسموح به (باستثناء التجاوز المطلوب للتقوية بدون إضافة أي مساحة أخرى).²⁹

التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء - الإطار التّخطيطيّ لتطبيق التعديل 139 هو عبارة عن مخطط هيكلّي محليّ أو خطة مفصلة بمصادقة لجنة محليّة³⁰ وفقًا لأحد المسارات الأربعة. فيما يلي تفصيل لأهم صلاحيات اللجنة المحليّة في المسارات المختلفة:

■ **في مسار الهدم والبناء-** اللجنة المحليّة مخوّلة بزيادة مساحة البناء المسموح بها على ألاّ تزيد المساحة الإجماليّة عن 400% من مساحة المبنى القائم؛ إضافة مناطق خدمات؛ إضافة استخدامات عاقّة، الأمر الذي يتطلّب زيادة المساحة الإجماليّة بـ 10% إضافية من إجمالي مساحة البناء المسموح بها (بعد الزيادة أعلاه)، وتحديد التعليمات التي يجب اتخاذها عند تجاوز أحكام القانون و/أو مخطط موقف السيارات. في الحالات التي يشمل فيها المخطط على الأقل ثلاث قطع أرض للبناء، مجاورة لبعضها بعضًا و3 مبان تتطلّب التقوية بواسطة الهدم والبناء، يجوز للجنة المحليّة زيادة المساحة الإجماليّة في قطع الأراضي بمساحة قصوى تبلغ 500% من مساحة المباني القائمة، وإضافة تغيير الاستخدام لمنطقة مفتوحة بملكية عامة.³¹

■ **في مسار الهدم والبناء، ونقل حقوق البناء إلى قطعة أرض أخرى- يجوز للجنة المحليّة زيادة المساحة المسموح بها للبناء على قطعة أرض أخرى، على ألاّ تزيد مساحة قطعة الأرض الأخرى عن 300% من إجمالي مساحة البناء القائمة للمبنى الذي يتطلّب تقوية، وذلك بما يتناسب مع تكاليف تنفيذ الأعمال في المبنى الجديد الذي يتطلّب تحسينًا. في مساحة البناء الذي يتطلّب تقوية، اللجنة المحليّة مخوّلة بزيادة مساحة البناء المسموح بها، على ألاّ تزيد المساحة الإجماليّة عن 400%، مع خصم المساحة التي ستبنى على قطعة الأرض الأخرى، إضافة مناطق خدمات، إضافة استخدامات عاقّة في قطعة الأرض ذات الصلة وفي قطعة الأرض الأخرى، زيادة المساحة المسموحة للبناء في قطعة الأرض هذه والمخصّصة لهذه الاستخدامات بـ 10% إضافية من إجمالي مساحة البناء المسموح بها في قطعة الأرض الأخرى، وتحديد التعليمات التي يجب اتخاذها عند تجاوز أحكام القانون و/أو**

28 للمعلومات المتاحة حول إطار حقوق البناء والبدّل المُعتَقَد في المخطط الهيكلّي القطريّ "تما 38"، راجعوا: السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ، دليل "تما 38" (2019). <https://did.li/aa9ft>

29 البند 12 من المخطط الهيكلّي القطريّ 38.

30 المادة 62أ(1أ)-(21)-(24) من قانون التّخطيط والبناء.

31 المادة 70ب من قانون التّخطيط والبناء.

■ **في مسار التقوية-** اللجنة المحليّة مخوّلة بزيادة مساحة البناء المسموح بها على ألاّ تزيد المساحة عن 200% من مساحة المبنى القائم؛ إضافة استخدامات عاقّة حتى 14% من إجمالي مساحة البناء الإضافية المسموح بها، وتحديد التعليمات التي يجب اتخاذها بخصوص موقف السيارات.

في هذا المسار، يتوجب على مقدّم المخطّط تقديم تقرير مهنيّ من قبل مهندس اللجنة المحليّة، يوضّح فيه مبررات اختيار مسار التقوية، مع أنّه سيفضّل غالبًا مسار الهدم والبناء، ومسار الهدم ونقل حقوق البناء لقطعة أرض أخرى. المبررات لذلك قد تكون حالة المبنى، عمره، خصائصه، خصائص قطعة الأرض ومحيطها، وأهمية المبنى التاريخيّة أو المعماريّة.³³

■ **في مسار التقوية، ونقل حقوق البناء إلى قطعة أرض أخرى- يجوز** للجنة المحليّة زيادة المساحة المسموح بها للبناء على قطعة الأرض الأخرى، على ألاّ تزيد مساحة قطعة الأرض الأخرى عن 100% من إجمالي مساحة البناء القائمة للمبنى الذي يتطلّب تقوية، وذلك بما يتناسب مع تكاليف تنفيذ الأعمال في المبنى الذي يتطلّب تقوية. اللجنة مخوّلة أيضًا بزيادة مساحة البناء المسموح بها على قطعة الأرض التي يتواجد فيها المبنى الذي يتطلّب تقوية وذلك حتى 200% من مساحة البناء في هذا المبنى، مع إضافة استخدامات عاقّة في قطعة الأرض الأخرى، زيادة مساحة البناء المسموحة حتى 14% من إجمالي مساحة البناء الإضافيّة في قطعة الأرض هذه، وإضافة استخدامات عاقّة في قطعة الأرض التي تتطلّب تقوية، وتحديد التعليمات التي يجب اتخاذها عند تجاوز أحكام القانون و/أو مخطّط موقف السيارات.³⁴

الخطط في جميع المسارات تتيح المجال لإصدار رخصة بناء، بدون الحاجة للمصادقة على خطة إضافية. الخطط في مسار الهدم والبناء وفي مسار التقوية قد تكون خطّطًا للتّرخيص السريع (وفقًا للبند 145 أ(1) من قانون التّخطيط والبناء).³⁵

قرار إيداع الخطة في جميع المسارات منوط
بعدة شروط:

■ تقديم تقرير مهنيّ من قبل مهندس اللجنة والذي تطرّق إلى قابلية معقولة لتنفيذ خطة تخطيط منطقة (أي تخطيط عدة

32 المادة 70ج من قانون التّخطيط والبناء.

33 المادة 70د من قانون التّخطيط والبناء.

34 المادة 70هـ من قانون التّخطيط والبناء.

35 المادة 170و(ب) من قانون التّخطيط والبناء.

قطع أراضٍ متاخمة أو مجاورة لقطع الأراضي التي تسري عليها الخطة)، وإلى تأثير الخطة على تخطيط المنطقة مستقبلاً.

■ تقرير مهني من قبل مهندس اللجنة المحليّة يشير إلى أنّ المؤسّسات العامة والمناطق المفتوحة والبنى التحتيّة القائمة تلبّي الاحتياجات النابعة عن الخطة.

■ في الخطط التي تشمل إضافة استخدامات عامة أو مناطق عامة مفتوحة، يجب استلام تقرير مهني من مهندس اللجنة، حيث يتطرّق إلى نوع الاستخدامات العامة المطلوبة في المنطقة المشمولة في الخطة، وفي محيطها.³⁶

الجوانب الاقتصادية

النموذج الاقتصاديّ الأساسيّ للتّجديد الحضريّ في إسرائيل يركّز على بيع الحقوق في 'دائرة مغلقة'، حيث تُمنح حقوق البناء بهدف السكن، بالإضافة إلى حوافز مالية إضافية تموّل جميع التكاليف المترتبة على تجديد المبنى- سواء بواسطة الهدم والبناء أو التقوية. فيما يلي تفصيل الحوافز المتّبعة في مسارات التّجديد الحضريّ:

حقوق البناء بهدف السكن

الحافز الرئيسيّ في التّجديد الحضريّ هو منح حقوق بناء. بعض هذه الحقوق تستخدم لزيادة مساحة الشقق القائمة، والبعض الآخر يُستخدم لإقامة شقق جديدة يبيعها المبادر لتمويل المشروع. نطاق حقوق البناء يتغيّر بين المسارات المختلفة للتّجديد الحضريّ.

بسبب الفجوات في أسعار الأراضي في مناطق مختلفة في إسرائيل، فإنّ الإطار الاقتصادي المرتكز على حقوق البناء هو السبب وراء الفجوات بين المركز والضواحي، لأنّ قيمة الأراضي خارج المناطق التي يكون فيها الطلب عاليًا لا تكفي لتمويل مشروع تجديد حضريّ. بالإضافة إلى ذلك، ووفقًا لهذا النموذج، فإنّ إضافة الحقوق المطلوبة لتمويل مشروع تزداد كلّما قلت قيمة الأرض. أصبح هذا الاعتبار اعتبارًا حاسمًا في تخطيط مجتمعات التّجديد الحضريّ وتحديد مستوى اكتظاظها، قياسًا باعتباريات تخطيطيّة أخرى. بالتالي، فإنّ مشاريع التّجديد الحضريّ لا تنفّذ تقريبًا في الضواحي. في مناطق المركز، حيث تكون أسعار الأراضي منخفضة نسبيًا، تنفّذ مشاريع تجديد حضريّ شديدة الاكتظاظ. وأمّا في المناطق التي يكون فيها الطلب على المساكن عاليًا، هناك مشاريع يكون فيها معدّل الاكتظاظ منخفضًا، بل ومنخفضًا جدًا أيضًا. طُرحت في السنوات الأخيرة أدوات لتجسير الفجوات القائمة، مثل المنح الحكوميّة للتّجديد الحضريّ في الضواحي، وتخصيص قطعة أرض تكميليّة بهدف تحقيق الجدوى الاقتصاديّة لمشروع التّجديد الحضريّ (كما سيفصّل لاحقًا).

كما جاء أعلاه، فإنّ حقوق البناء العامّة في المشروع تُحدّد وفقًا لنوع المسار الذي يُنفّذ فيه مشروع التّجديد الحضريّ. بالنسبة للبذلّ المعطى لأصحاب الشقق القائمة- تجدر الإشارة إلى أنّه هناك ميلًا لتقييد وتقليص حجم البذلّ المعطى لأصحاب الشقق، سواء

في إطار أوراق السياسات البلدية التي تحدد مستوى بَدَل أقلّ من المستوى المتَّبَع،³⁷ أو على ضوء التعديلات التي أدخلت على المعيار 21 والذي يحدّد المعدّل الموزون للبدلات المالية للمساحة الرئيسية الإضافية بقيمة أقل من قيمة البدلات المالية التي كانت تعتمد في مشاريع سابقة. فيما يلي تفصيل مبادئ إعطاء البدلات:

في خطط إخلاء-بناء- فإن التشريعات لا تقيّد مقدار المساحة وطبيعة وجودة البدل المُعطى لأصحاب الشقق، ولكن المعيار 21 الذي يُحدّد بموجبه إطار حقوق البناء العامة في المشروع، يحدّد شققاً معيارية تشمل شرفة، مستودعاً وموقف سيارات، بحيث إنّ الزيادة في المساحة الرئيسية تُحسب بحسب درجات: 0 متر مرّج، 12 مترًا مربعًا و 25 مترًا مربعًا.³⁸

في المخطّط الهيكليّ القطريّ "تما 38" (تقوية المباني)- البدل يكون حتى 25 مترًا مربعًا لمساحة رئيسية تشمل منطقة محمية للوحدة السكنية، وحتى 12 مترًا مربعًا للشرفة. بما يتماشى مع قيود التخطيط والجدوى الاقتصادية. البدل يشمل أيضًا تقوية المبنى. في بعض الأحيان، يشمل البدل أيضًا تحسين مساحات مشتركة في المبنى، تجديد واجهة، تركيب مصعد وتجديد بنى تحتية. وفقًا للاتفاقات بين المبادر والسكان.

في المخطّط الهيكليّ القطريّ 2/38 (هدم وبناء)- يحصل أصحاب الشقق على شقة جديدة، أكبر من الشقة القائمة حتى 25 مترًا مربعًا للمساحة الرئيسية بما في ذلك المنطقة المحمية، وحتى 12 مترًا مربعًا للشرفة والموقف، وتمويل لإيجار الشقة في فترة البناء؛ وإضافات أخرى مثل مستودع، مصعد وغير ذلك، وفقًا للاتفاقات مع المبادر.

التعديل 39 لقانون التخطيط والبناء- التعديل لا يضع مبادئ أو قيودًا على البدل.

الامتيازات الضريبية، الرسوم والضرائب

بالإضافة إلى حقوق البناء، فإنّ مسارات التجديد الحضريّ المختلفة المتاحة حاليًا تشمل عدة حوافز في مجال الضرائب:

إعفاء من رسوم التحسين³⁹

قانون التخطيط والبناء يمنح إعفاءً من رسوم التحسين في مجالات التجديد الحضريّ في الحالات التالية:

إخلاء-بناء- لا يُمنح إعفاء تلقائيّ من رسوم التحسين (خلافاً للمخطّط الهيكليّ القطريّ

37 على سبيل المثال: الورقة السياساتية 9112/م/ك/ن سياسة التجديد الحضريّ في مدينة تل أبيب-يافا (تقت المصادقة عليها في تاريخ 4.2.2019)، تحدّد الإضافة في مساحة الشقق البديلة لـ 12 مترًا مربعًا.

38 المعيار 21.

39 رسوم التحسين هي دفعة إلزامية يجب دفعها من قبل صاحب الأرض أو المستأجر لسنوات طويلة تفرضها اللجنة المحلية التي صادقت على خطة البناء، وهي تساهم في زيادة قيمة أرضه. على سبيل المثال، تزيد خطة التجديد من قيمة الأرض بواسطة منح حقوق بناء إضافية. لكي يكون المشروع مربحًا للمبادر، هناك سياسة راجعة يُمنح بموجبها إعفاء من رسوم التحسين في مشاريع التجديد الحضريّ.

"تما 38". تم مؤخرًا تعديل قانون التخطيط والبناء، وحُدِّدَت نسبة موحَّدة لرسوم التحسين تبلغ 25%. مع ذلك، ينص القانون على أنه يجوز للسلطة المحليّة البتّ في موضوع رسوم التحسين في المناطق الواقعة ضمن مناطق نفوذها، لمدة 5 سنوات، حيث تُحدّد نسبة رسوم مختلفة تتراوح بين إعفاء كامل وحتى خصم بنسبة 50% من التحسين.

المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38"- إعفاء تلقائيّ وكامل على جزء من المساحات، وإعفاء يصل إلى ربع قيمة التحسين على تحسين لمبنى يزيد عن طابقين ونصف نمطين.⁴⁰

التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء- في قطعة الأرض حيث يتواجد المبنى الذي يتطلّب تقوية- رسوم التحسين المفروضة تبلغ ربع رسوم التحسين. في قطعة الأرض الأخرى- تُفرض رسوم بنسبة ربع رسوم التحسين، فقط على جزء من التحسين الذي تعادل قيمته النسبة بين مساحات البناء المُضافة إلى قطعة الأرض الأخرى، وبين إجمالي مساحة البناء المسموح بها التي أُضيفت إلى قطعة الأرض الأخرى بموجب نفس الخطة. تُفرض على بقية التحسين في قطعة الأرض الأخرى رسوم بقيمة النصف.⁴¹

بالإضافة إلى ذلك، يجوز للسلطة المحليّة منح إعفاء كامل من رسوم التحسين، أو تحديد رسوم مخفّضة (الثلث بدلاً من ربع رسوم التحسين في قطعة الأرض القائمة، والربع بدلاً من نصف رسوم التحسين في قطعة الأرض الأخرى). هذا القرار يجب أن يصدر عن المجلس البلديّ، بموجب اقتراح رئيس السلطة المحليّة، وقد يسري على جميع المناطق في البلدة، ويمتد سريانه لثلاث سنوات على الأقل.⁴²

إعفاء من ضريبة التحسين⁴³

إخلاء-بناء- في صفقة إخلاء-بناء، يبيع أصحاب الشقق للمبادر الشقة التي يملكونها، وحقوق البناء الإضافية الممنوحة لهم بموجب الخطة. ومقابل ذلك، يحصلون على شقة بديلة (وأحياناً يحصلون على تعويض ماليّ بالإضافة إلى الشقة). قانون فرض الضرائب على الأراضي (تحسين وشراء)، 2008، يمنح إعفاءً من رسوم التحسين مقابل أعمال التحسين في الشقة، بشروط معيّنة محدّدة في القانون، مثل قيمة التحسين القصوى.

المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38"- في صفقة "تما 38"، يبيع أصحاب الشقق حقوقهم في الأرض الممنوحة لهم وفقاً لخطة المبادر. هذا الإجراء يُعتبر صفقة أرض، والبذل المُعطى مقابلها هو خدمات البناء. قانون فرض الضرائب على الأراضي

40 المادة 19ب(1)أ من قانون التخطيط والبناء.

41 المادة 19ب(10) من قانون التخطيط والبناء.

42 المادة 19ب(2) من قانون التخطيط والبناء.

43 رسوم التحسين تأخذ بالحسبان الأرباح الناتجة عن الصفقة- بيع عقار- قياساً بالمبلغ الذي دفعه عند شراء العقار. بعد الخصومات المختلفة المحددة في القانون، تُحدّد رسوم التحسين التي يجب دفعها. أحد الامتيازات الضريبية المعطاة في مشاريع التجديد الحضريّ هو الإعفاء من رسوم التحسين.

يمنح إعفاءً من دفع رسوم تحسين على بيع الحقوق في الصفقات بموجب المخطط الهيكلي القطري "تما 38".

تجدر الإشارة إلى أنه في المخطط الهيكلي القطري الذي ينطوي على هدم وبناء، يكون الإعفاء مشروطًا بالحصول على شقة سكنية بديلة، لا تزيد نسبتها عن مساحة الشقة الأصلية بـ 25 مترًا مربعًا أو وفقًا للقيمة القصوى المحددة في القانون.

في المناطق المستفيدة، البَدَل المعفى من الضريبة قد يكون شقتين سكنيتين. في هذا الشأن- المنطقة المستفيدة هي منطقة تقع في النقب أو في الجليل، أو أنها مصنفة في العنقود الاجتماعي-الاقتصادي 1-6 في بموجب السلم الاجتماعي-الاقتصادي لدائرة الإحصاء المركزية.⁴⁴

إعفاء من ضريبة القيمة المضافة

إخلاء - بناء والمخطط الهيكلي القطري "تما 38" - خدمات البناء المُتاحة مقابل بيع الحقوق في مشاريع المخطط الهيكلي القطري "تما 38" تُعفى تمامًا من ضريبة القيمة المضافة، وبالإمكان خصم ضريبة القيمة المضافة من مدخلات البناء.⁴⁵

أرض تكميلية

إحدى الأدوات الإضافية لتحقيق جدوى اقتصادية في مشاريع التّجديد الحضري هي "الأرض التكميلية"- المعرّفة في قانون السلطة الحكومية للتّجديد الحضري كـ 'قطعة أرض إضافية'- سواء كانت حبيسة بين قطعتي الأرض التي تقع عليهما المباني المشمولة في مشروع التّجديد الحضري، أو مجاورة لهما، أم لا.⁴⁶

سلطة أراضي إسرائيل مخوّلة بتخصيص أرض تكميلية، بدون مناقصة، على أن تتوفّر الشروط التراكمية التالية:

- التخصيص تمّ في إطار خطة إخلاء - بناء أو المخطط الهيكلي القطري "تما 2/38" (هدم وبناء)، وليس في إطار تقوية أو تكثيف البناء؛
 - الحقوق في الأرض ستُمنح للمستأجرين في قطع الأراضي المُعدّة للتّجديد الحضري، أو للمبادر الذي يقود المشروع؛
 - توصية السلطة الحكومية للتّجديد الحضري بمنح الحقوق؛
 - قطعة الأرض مطلوبة من أجل ضمان الجدوى الاقتصادية للمشروع، وفقًا للتقرير المهني الصادر عن المخمّن الحكومي.⁴⁷
- بالإمكان تخصيص أرض تكميلية في عدة مسارات، بالشروط المفصلة في ملف قرارات مجلس سلطة أراضي إسرائيل:

44 الفقرة 5 (5) من قانون فرض الضرائب على الأراضي (التحسين والشراء)، 1963.

45 المادة 31 من قانون ضريبة القيمة المضافة، 1975.

46 المادة 4 من قانون السلطة الحكومية للتّجديد الحضري.

47 المادة 16 من قانون السلطة الحكومية للتّجديد الحضري.

1. قطعة أرض حيصة أو متاخمة- حتى 10 دونمات- وهي مخصصة بدون مناقصة.
2. التسويق للأرض التكميلية في مناقصة يتنافس فيها عدة مبادرين من مختلف المجمعات المعدة للتجديد الحضري على قطعة الأرض. قطعة الأرض مُحددة، ومع خطة مصادق عليها.
3. إعلان- منافسة بين عدة تجمعات/مشاريع في نفس السلطة على الحق في الحصول على أرض تكميلية. عند الفوز بمشروع معين مُعلن، يتم إيجاد الأرض التكميلية الأنسب من حيث نطاق حقوق البناء، لتستخدم كأرض تكميلية في المشروع المُختار، ولضمان جدوى المشروع.
4. تخصيص أرض تكميلية، مع إعفاء من المناقصة، لمجمع إخلاء-بناء في مسار السلطات المحلية.⁴⁸

القرار بتخصيص أرض تكميلية خاضع لسلسلة طويلة من الشروط، من بينها: تقييد يحدّد أنّه في منطقتيّ الشمال والجنوب، فإنّ نسبة الوحدات السكنيّة المطلوبة لضمان الجدوى الاقتصاديّة لا تزيد عن 60%. في لواء المركز، تل أبيب، حيفا والقدس، تبلغ هذه النسبة 40%. بالإضافة إلى ذلك، ستُخصّص أرض تكميلية فقط إن لم يزد المعامل في المشروع عن 1:10 ولم يقلّ عن 1:3. نرى أنّ هناك حاجة لمتابعة فحص الجدوى الاقتصاديّة لنقيّم ما إذا أمكن ذلك، على ضوء هذه المتطلبات، تحقيق جدوى اقتصاديّة في مشاريع الهدم والبناء في الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة.

تجدر الإشارة أيضًا إلى أنّه لم يتم بعد اكتساب الخبرة الكافية في إجراءات تخصيص الأراضي التكميلية، وما زال هناك الكثير من التفاصيل المجهولة في قرارات مجلس سلطة أراضي إسرائيل بخصوص هذا الحافز. بالإضافة إلى ذلك، وإلى جانب المحاولات الأولى لتطبيق آلية الأرض التكميلية، يبدو أنّ سلطة أراضي إسرائيل تنوي تغيير التوجّه⁴⁹ من تخصيص أرض تكميلية إلى تقديم دعم ماليّ لضمان الجدوى الاقتصاديّة. ينعكس هذا التوجّه في قرار مجلس أراضي إسرائيل.⁵⁰

الجوانب القانونيّة-الملكيّة

نسبة الموافقة على مسارات التّجديد الحضريّ

تحدّد التسويات المختلفة في مسارات التّجديد الحضريّ نسبة الموافقة المطلوبة من أصحاب الشقق للنهوض بمشروع التّجديد الحضريّ. يُقصد بنسبة الموافقة أنّه عند الحصول على موافقة الأغلبية المطلوبة، يجوز لأصحاب الشقق من مجموعة الأغلبية التوجّه إلى المحاكم والمطالبة بإخلاء الأقلية الراضية للصفقة، أو رفع دعوى تعويضات عن الضرر الذي لحق بهم.

48 البند 5.6 من سلسلة قرارات مجلس سلطة أراضي إسرائيل.

49 "יובל ניסני, למה נכשל הפתרון שאמור היה לשחרר פרויקטי התחדשות עירונית לא כלכליים (גלובס, 23.8.2022): <https://did.li/dOdZH>

50 البند 15.6.16 من سلسلة قرارات مجلس سلطة أراضي إسرائيل بخصوص الإيرادات من التسويق لأرض تكميلية لمشاريع التّجديد الحضريّ.

في مشاريع إخلاء-بناء- فإنّ الأغلبية المطلوبة تعادل مُلّاك 2/3 إجمالي الشقق في المجمع السكني. يجب أيضًا تحقيق الشرطين التاليين: (1) ملكية 3/5 الشقق على الأقل في كل مبنى سكني مشترك في المجمع السكني ذي الصلة (باستثناء مبنى سكني مشترك مكون من 4 أو 5 شقق فقط. في هذه الحالة، فإنّ الأغلبية يجب أن تملك 3 شقق على الأقل). (2) أكثر من نصف الممتلكات المشتركة في كل مبنى سكني مشترك، في نفس المجمع، محاذية لشققهم. يحدّد القانون عدة أسباب تدعو لاعتبار رفض صاحب الشقة رفضًا معقولًا (على سبيل المثال، ملائمة الشقة لشخص مع إعاقة، صفقة غير مجدية اقتصاديًا وغير ذلك).⁵¹

في المخطط الهيكلي القطريّ "تما 1/38" (تقوية المباني)- إذا وافق 66% من أصحاب الشقق المحاذية لـ 3/2 العقار المشترك على الصفقة، يجوز لهم التوجّه إلى المشرف على المباني السكنية المشتركة، ويكون هو بدوره مخوّلًا بإملاء قرار تنفيذ المشروع على الأقلية الراضية.

في المخطط الهيكليّ القطريّ "تما 2/38" (هدم وبناء)- يجب الحصول على موافقة الأغلبية، أي 2/3 أصحاب الشقق المحاذية لـ 2/3 العقار المشترك.⁵²

نسبة الموافقة المطلوبة في التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء مماثلة في التسوية المحددة في المخطط القطريّ الهيكليّ "تما 38" أعلاه.⁵³

51 المادة 1 من قانون الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء)، 2006.
52 المادة 5 من قانون الأراضي (تقوية المباني السكنية المشتركة لمقاومة الزلازل)، 2008.
53 المرجع السابق.

الفصل 2: نتائج المقابلات

يستند هذا الفصل إلى ثماني مقابلات مع أخصائيين مهنيين، لم تذكر أسماؤهم، متمرسين في مجال التخطيط في البلديات العربية، والبعض منهم متمرس في مجال التجديد الحضري في هذه البلديات. أجريت المقابلات بعد بلورة المراجعة القانونية أعلاه، وقد تمحورت حول التحديات والعوائق المستخلصة من المراجعة القانونية بخصوص قابلية تطبيق النماذج المقترحة في مسارات التجديد الحضري في البلديات العربية. طرحت على المشاركين أسئلة عديدة، من بينها مدى قابلية تطبيق الحوافز المتاحة في البلديات العربية، مساحة المناطق التي يُستحسن ويمكن دمجها في خطط التجديد الحضري، منظومة الملكية المعتمدة في قطع الأراضي المُعدّة للسكن، الطريقة المحتملة والمفضّلة لبلورة اتفاقات بخصوص التجديد الحضري وغير ذلك. آلت جميع المقابلات إلى محادثة مفتوحة حُصص فيها وقت طويل للقضايا التي طرحها المشاركون أنفسهم بخصوص التجديد الحضري في البلديات العربية.

تم تحليل المقابلات بواسطة رصد مواضيع تكرّرت لدى عدة مشاركين، أو قضايا أو مواقف خاصة واستثنائية تطرح وجهة نظر مهمّة حول القضايا التي تتمحور حولها هذه الوثيقة. صنّفت النتائج وفقاً لتقسيم المواضيع المقترح في المراجعة القانونية، وتحت الفئات المُنظمة: الجوانب التخطيطية، الاقتصادية والقانونية.

الجوانب التخطيطية

متطلبات الحد الأدنى ومعايير تحديد الحيز المُعد للتجديد الحضري

في إطار المقابلات، استوضحنا ما هي المعايير المُراد استيفائها عند تعريف وتحديد الحيز المُعد للتجديد الحضري.

بالنسبة لنطاق الخطة، قالت إحدى المشاركات:

"يُستحسن العمل على نطاق ضيق. إيجاد حلول لكل قطعة أرض على حدة. التطبيق سيكون أسهل. ولكنّ ذلك يتطلّب التنازل عن القدرة على تحقيق فائدة على نطاق أوسع."

أشار مشارك آخر إلى أنّ نطاق خطط التجديد الحضري المُفضّل من وجهة نظره ينطوي على:

"تجديد أو تطوير بشكل أقل تركيزاً، مع التقسيم إلى مجمعات سكنية ثانوية وعمل فردي مع أصحاب الأرض."

ربطت مشاركة أخرى بين مساحة المجمع السكني واحتمالات نجاح المشروع، الأمر الذي يدعو للعمل على نطاق أضيق:

"أؤمن بالنجاحات الصغيرة، إذا نفذوا مشروعاً واحداً ناجحاً، يمكنهم الاستمرار... إذا نفذنا مشروعاً واحداً ناجحاً- أنا متأكدة من أن الآخرين سيريّدون ذلك."

أحد الاعتبارات التي تم تسليط الضوء عليها هو هوية الملاك، وخاصة العلاقات الأسرية بين أصحاب قطع الأراضي المختلفة والتي تشكل قاعدة أساسية للتوصل إلى اتفاقات في مشروع التجديد على أرض بملكية خاصة. أشارت إحدى المشاركات إلى الانتماء الأسري كمعيار محتمل لتحديد حيز التدخل والتجديد، بسبب صعوبة تنفيذ الخطط وبلورة صفقات في المناطق التي تكون فيها الأراضي مملوكة لعائلات مختلفة:

"إذا طُرحت حلول لأكثر من قطعة أرض واحدة- فإنّ ذلك يمنحنا قدرًا من المرونة التخطيطية. ولكن من ناحية أخرى، فإنّ الأمر معقد، ويزيد من صعوبة التنفيذ... إذا كانت العقارات مملوكة لأشخاص من نفس الحمولة، قد يكون الأمر ممكنًا."

أضافت مشاركة أخرى:

"عند مشاركة الجمهور في... قيل إنّ في قطع الأراضي المتجاورة والمملوكة لنفس العائلة، بالإمكان الانتقال إلى تكثيف البناء، وإلى الهدم والبناء أيضًا. ولكن الأمر يكون قابلاً للتطبيق لأنهم من نفس العائلة، ومناقشة الموضوع تكون أسهل. تزداد الأمور تعقيداً عندما تكون الحمايل مختلفة، لأنّه يتم حساب المصادرات السابقة، ويجب موازنة المصادرات التي نفذت في السابق."

أشار أحد المشاركين إلى أنّ أحد الاعتبارات هو موقع المباني في منطقة مهمة على مستوى البلدة، بحيث إنّ تجديد المباني قد يعود بالفائدة على الجمهور العام:

"هدمت بالتعاون مع شخصين آخرين منزلين على حدود نواه البلدة لأنهما كانا خطريّين. كانا معنيين بالتقدّم نحو بناء جديد مع موقف، وساعدناهما لأنهما أرادا ترميم محاور المرور بشكل طارئ."

ختامًا، اقترح في المقابلات تحديد المناطق المشاركة في التجديد الحضري على نطاق ضيق، ولكن يبدو أنّه لا توجد خبرة كافية لتحديد ماهية النطاق الضيق والمساحات المحدودة، وما هي قابلية تنفيذ خطة تشمل عدة مبان سكنية. هذا الاقتراح لا يتماشى مع متطلبات الحد الأدنى المحددة في مسار إخلاء-بناء-المطلب بوجود 24 وحدة سكنية في مرحلة

الانضمام للمشروع، وفي مسار السلطات يُضاعف عدد الوحدات، أو بناء 70 وحدة سكنية (الأكبر بينهما) في المرحلة النهائية. وضعت هذه الشروط بناءً على خصائص المباني المشتركة القديمة في البلدات اليهودية، ولم تلاءم قطعاً للطوبولوجيا الهيكلية في البلدات العربية. بالمقابل، يبدو أنّ المخطط الهيكلي القطريّ "تما 38" والتعديل 139 لقانون التخطيط والبناء هما مساران يتيحان المجال لتنفيذ مشاريع تجديد حضريّ على نطاق ضيق.

القضايا الأخرى التي برزت في النقاش حول معايير اختيار منطقة ما للمشاركة في مشروع تجديد حضريّ، مرتبطة بالقرابة الأسرية بين أصحاب الممتلكات في المنطقة التي سينفذ فيها مشروع تجديد حضريّ وعلاقة ذلك بقابلية تنفيذ مشروع كهذا، وأهمية المنطقة ذات الصلة للجمهور العام، والتي تشكّل معياراً لتفضيل مشاريع معينة على مشاريع أخرى. هناك بلدات كاملة مكونة من عدة حائل، وعليه فإنّ القرابة الأسرية في مجمّعات سكنية متجاورة تكون حتمية. ولكن ذلك لا يعني أنّ مشروع التجديد الحضريّ لن يعود بفائدة كبيرة على رفاه وجودة حياة جميع السكان في البلدة.

قد يتعارض هذا الاستنتاج مع توجه السلطة الحكومية للتجديد الحضريّ التي تعتبر صفقة التجديد الحضريّ فرصة اقتصادية لا يجب أن تُمنح لعائلة واحدة فقط في البلدة، ويجب أن تُمنح لـ 5 عائلات مختلفة،⁵⁴ إيماناً منها بأنّ الاستثمار العموميّ يجب أن يُخصّص للجمهور العام وليس لأفراد. عندما يدور الحديث حول أرض دولة، بناء استثماري ومبنى مشترك، فإنّ هذا التوجه يكون مفهوماً ومقبولاً. ولكن بما أنّ طبيعة البناء في البلدات العربية قائمة على مبنى أسريّ، والملكية على الأراضي هي ملكية خاصة، يجب ملائمة هذا الشرط لأرض الواقع. نعتقد أنّه بالإمكان تسوية هذا التضارب بواسطة تخطيط مشروع تجديد يخدم مصلحة الجمهور العام في الموقع السكنيّ الذي سينفذ فيه المشروع. إذا كان الموقع السكنيّ يضم 5 عائلات على الأقل، فإنّ مشروع التجديد يجب أن يتضمن هدفاً عاماً، على سبيل المثال: تجاوز خط بناء لبناء رصيف أو تأجير الطابق الأول لاستخدامات عامة ضرورية، على سبيل المثال حضانة، نادٍ للشبيبة وما إلى ذلك. تتم بذلك تلبية احتياج عام واضح، ومشروع التجديد يعود بالفائدة على شريحة سكانية كبيرة.

تقصير إجراءات التخطيط والترخيص- 'المسار الأخضر'

شدّد بعض المشاركين في المقابلات على أنّ تتمة إجراءات التخطيط والترخيص تشكّل عائقاً أمام التطوير بشكل عام، وأمام التجديد الحضريّ في البلدات العربية بشكل خاص. يتضح في بحث صدر في عام 2022 عن سيكوي-أفق والمركز العربي للتخطيط البديل أنّ المدة الفاصلة بين استلام الخطة (ليس بالضرورة خطة تجديد) من قبل اللجنة اللوائية وحتى المصادقة على خطة الضمّ والتوزيع هي 7.8 سنوات في

54 وفقاً لمتطلبات الحد الأدنى لإعلان فحص قابلية تنفيذ مشروع تجديد مجمّعات سكنية في البلدات العربية: الإعلان رقم 2022/12 للسلطات المحلية العربية لفحص قابلية تنفيذ مشروع تجديد حضريّ، نُشر في تاريخ 6.10.2021.

البلدات العربيّة، مقابل 2.8 سنوات فقط في البلدات اليهوديّة.⁵⁵ نظرًا لوجود عائق مهم كهذا أمام تنفيذ خطط التّجديد في البلدات العربيّة، طُرحت فكرة إنشاء 'مسار أخضر'، وتسهيل وتقصير إجراءات التّخطيط في إطار التّجديد الحضريّ في عدة مقابلات، كحافز وكوسيلة لتعزيز ثقة السكان بمؤسّسات التّخطيط. **وكما قالت إحدى المشاركات في المقابلات:**

"الفجوة الزمنية بين المصادقة على الخطة وتنفيذها يضعضع ثقة السكان، ففي حين أنّ التنفيذ متعلّق بقدرة السكان على إنشاء البنى التحتية وما إلى ذلك، فإنّ التّخطيط يجب أن يكون موجّهًا نحو التنفيذ."

أضافت مشاركة أخرى:

"يجب الاستفسار حول كيفية تطوير خطة تتيح المجال للإضافات والتوسيعات، إلى جانب إنشاء **مسار أخضر سريع لتنفيذ الخطة**."

بالنسبة للتّرخيص، قال أحد المشاركين:

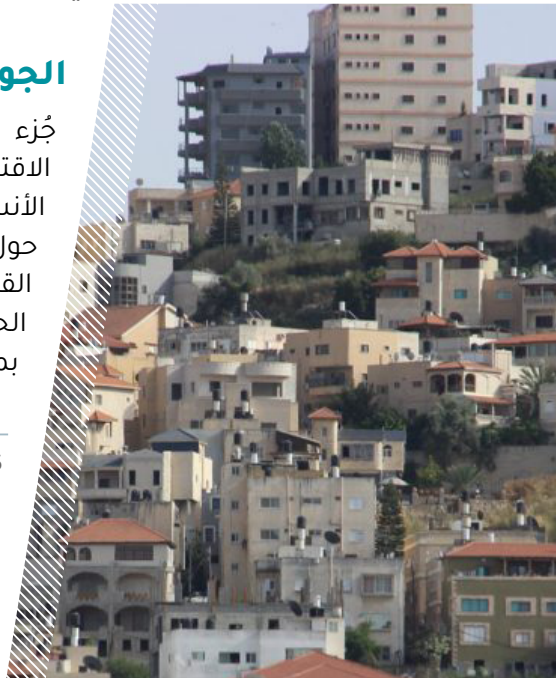
"قضية إصدار هذه الرخصة مركّبة، التّخطيط والمتطلبات والجداول الزمنية تستغرق وقتًا طويلًا. التعديل 101 زاد من تعقيد إجراء إصدار الرخصة، وبالإمكان التفكير في مسار أخضر يسهّل إصدار الرخص."

ختامًا- ربط سيوروات تقوية المباني السكنيّة المشتركة وإضافة وحدات سكنيّة بالدخول إلى المسار الأخضر للحصول على الرخصة قد يكون صفقة رابحة لكافة الأطراف، والمعروفة حتى يومنا هذا من جانبيها الاقتصاديّ فقط. بناء هذه الآلية قد يُعتبر بشري سارة لسكان البلدات العربيّة، الذين **تزيد فترة انتظارهم لإصدار رخصة بناء عن فترة انتظار سائر المواطنين بـ 3 أضعاف. وعليه، فإنّ تقصير سيوروات التّخطيط قد يشكّل حافزًا مهمًا.**

الجوانب الاقتصاديّة

جزء كبير من المقابلات خُصص لموضوع الحوافز الاقتصاديّة التي قد تشجّع على التّجديد الحضريّ في الأنسجة العمرانيّة القديمة. بواسطة طرح أسئلة حول هذه المواضيع، سعينا لفحص نجاعة الحوافز القائمة الحالية في التّشجيعات، والاستيضاح أي الحوافز غير القائمة حاليًا بموجب القانون، قد تدفع بمشاريع التّجديد الحضريّ للمباني السكنيّة في

55 بنا عناية وخلايلة وجدي، بحث حول موضوع التّخطيط والتنظيم في البلدات العربيّة، سيكوي-أفق والمركز العربي للتخطيط البديل، أيار 2022.



الأنسجة العمرانيّة القديمة قدماً.. بالنسبة للجانب الأول، سُوِّلَ بعض المشاركين عن تصوّرهم للحوافز القائمة، مثل حقوق البناء للمباني السكنيّة في المجتمع العربيّ، وكيف تدار حالياً سيرورات تخصيص حقوق البناء لغرض الإسكان في اللجان المحليّة. الحوافز البديلة نوقشت في محادثة مفتوحة، حيث أشار المشاركون إلى حوافز بديلة محتملة.

تنظيم وتسجيل الملكية

إحدى التّوصيات في البحث الرئيسيّ تناولت قضية تنظيم وتسجيل الأرض- اقترح البحث أن يرافق تجديد المباني السكنيّة دعم في إجراءات تسجيل الملكية على الأراضي، ومساعدة في تسوية الخلافات بخصوص تقسيم الملكية، وذلك بواسطة تقديم مرافقة مهنيّة. أشار أحد المشاركين، المتخصّص في تنظيم مسألة التسجيل، إلى أنّ المرافقة المهنيّة في تسوية تقسيم الملكية (تجزئة) ثم في تسجيل الملكية في نقابة تسجيل الأراضي (الطابو)، مهقّة جدّاً لسيرورة التّجديد الحضريّ، وقد تشكّل دليلاً ومحفزاً لتجديد مبان سكنيّة. وكما وضح أحد المشاركين:

"مسألة الملكية غير منسّقة، لأنّ قطعة الأرض بأكملها مسجّلة على اسم الجد أو جد الأب، وغالباً، تمّت تجزئتها. بعض الورثة سجّلوا ملكيتهم في الجزء النسبيّ من قطعة الأرض، والبعض لا. التفكير السائد في المجتمع العربيّ هو أنني إن كنت أملك 500 متر مربع، وأعدّ لي المساح خطّة، هذا يعني أنني مستقل في هذه المساحة، لأنّ قطعة الأرض هذه مستقلة، بغض النظر عن الشركاء في الأرض أو المبنى- وهذا غير صحيح قانونياً. ما لم تتم تجزئة قطعة الأرض، يكون المُلْك شركاء حسب حصّتهم النسبية من الملكية، وذلك على قطعة الأرض والمباني القائمة على قطعة الأرض هذه. القانون لا يتماشى مع التوجّه المتّبع في المجتمع العربيّ... ولكنّ توجّه الملكية المشتركة يتغلغل تدريجياً في المجتمع العربيّ- الفصل يزيد من قيمة الأرض لأنّه لا يوجد لديّ شركاء، لذلك، فإنّ ذلك يحد ذاته يشكّل حافزاً للخروج من علاقة المشاع.

"بعد التجزئة، يجب تسجيل الممتلكات في الطابو- هذه مرحلة منفصلة. هناك خُطط أجريت فيها تجزئة، ولكنهم لم يتّقدّموا إجراء التسجيل بسبب نقص المعلومات حول كيفية إجراء التسجيل- عدم إلمام الخبراء المهنيين من القطاعين العام والخاص بإجراء التسجيل وبالتسهيلات الضريبية الكبيرة الممنوحة للجهة التي تقوم بتسجيل قطعة الأرض. التقيت بمستشارين لا يعرفون التعديل 16 لقانون ضريبة الأراضي، والذي ينطوي على منح تسهيلات ضريبية- بحيث أنّه عند تسجيل الطابو، لن تُفرض ضرائب على الصفقات السابقة، إنّما فقط على الصفقة الأخيرة التي عُقدت بخصوص قطعة الأرض، كشرط للتسجيل".

حقوق بناء الممتلكات المدوّرة للدخل

خلاقاً للتحفّظات بخصوص فاعلية حقوق البناء لغرض السكن في تنفيذ مشاريع التّجديد الحضريّ، فإنّ موقف المشاركين في المقابلات بخصوص حقوق بناء الممتلكات المدوّرة للدخل كان مختلفاً جوهريّاً. شدّد العديد من المشاركين على أنّ حقوق البناء للاستخدامات المدوّرة للدخل، والتي تضمن للأسر المعيشيّة دخلاً جاريّاً،

قد تكون جذابة للكثير من الأتسّر، وبشرط أن يبقى العقار بملكية صاحب الأرض فقط. وفي هذا المضمّر، ذُكرت أمثلة مختلفة مثل دمج متاجر في الطابق الأرضي، دمج مساحات ملائمة للاستخدامات العامّة والتي يمكن تأجيرها للسلطة المحليّة (روضة أطفال، مكاتب للسلطة المحليّة وغير ذلك) أو دمج مبنى سكني للتأجير.

وكما قالت إحدى المشاركات بخصوص سيرورة مشاركة الجمهور في خطة التّجديد الحضريّ:

"عند مشاركة الجمهور، سمعنا أيضًا آراء لمباردين. طرحنا مثلًا فكرة تكثيف البناء أو إضافة مساحات للإسكان، ولكنّ أفكار السكان كانت بعيدة المدى، واقتروا دمج استخدامات تجارية وتخصيص عقارات لخدمات طبية وغير ذلك. طالما لم تُنقل الملكية، وبقي العقار بملكية صاحب قطعة الأرض- هناك قدر أكبر من الجاهزية والمرونة. رأينا أيضًا بيوتًا مع إضافات علوية، أو في جناح منفصل، وجميعها مؤجّرة".

"إذا كانت العائلتان من نفس الحمولة، بالإمكان الدمج بين قطعتي الأرض، إقامة مبنى واحد للعائلتين على جزء من الأرض، ومبنى آخر على جزء آخر من الأرض لتأجيرهما لغرض الإسكان، السياحة أو أي مصدر دخل آخر للعائلتين".

تحدّث مشاركون آخر عن الإمكانيات الكامنة في المباني السكنيّة المعدة للإيجار:

"إذا كان بالإمكان إقامة مبنى يضم شققًا للإيجار، وهو ما بات مألوّفًا أكثر فأكثر في المدينة، ليس حتّى في المبنى السكني الرئيسي، بل إلى جانبه في مبنى إضافي، قد يشكّل ذلك حافزًا اقتصاديًا".

اقترح مشاركون آخر دمج استخدامات عامة في المباني السكنيّة. بالإضافة إلى التزام السلطة باستئجار المساحات العامّة على المدى البعيد:



"ما أثار اهتمام الناس في سيرورة مشاركة الجمهور بهذه الخطة كان إمكانية دمج مساحات لاستخدامات عامة في الطابق الأرضي- مع التزام السلطة المحلية باستئجار هذه المساحات لاستخدامات عامة لفترة طويلة. التّعهد بوجود دخل ثابت من العقار قد يشكّل حافزاً."

ختامًا، فإنّ خطط التّجديد الحضريّ المدعومة من قبل اللجان اللوائية والسلطة الحكومية للتّجديد الحضريّ تهدف غالبًا إلى الدمج بين استخدامات مختلفة، بما في ذلك الإسكان، التجارة والمباني العامة. وفقًا للمقابلات أعلاه، يبدو أنّ السكان في البلدات العريية يميّزون قيمة وأهمية هذا الدمج بين مختلف الاستخدامات، بما في ذلك الاستخدامات العامة. التوجيهات **بالدمج بين هذه الاستخدامات** تأتي غالبًا من اللجنة اللوائية أو السلطة البلدية، والمستفيد الرئيسيّ من هذا الدمج هو المبادرات فقط. **عندما يكون صاحب الأرض هو غالبًا المبادر، بالإمكان استخدام هذه الأداة المألوفة في مؤسسات التخطيط للتشجيع على التّجديد الحضريّ على أرض خاصة.**

أرض بملكية عامة

تطرّقت إحدى المشاركات إلى الإمكانات الكامنة في الأراضي المعدّة للاستخدامات العامة، المملوكة للسلطة المحلية أو لسلطة أراضي إسرائيل، لتنفيذ مشاريع تجديد حضريّ، وإلى معارضة المؤسسة الرسمية لذلك:

"في... نجحنا في طرح حلول مشابهة جدًا للحلول المألوفة في التّجديد الحضريّ، نجحنا في بلورة خطة تتركز على قطعة أرض عامة وجدنا أنّها قد تشكّل رافعة حقيقية لنواة البلدة، ولكنّ الأمور ظلّت عالقة في اللجنة اللوائية، لأنّ اللجنة لن تصادق على استخدام أرض عامة لأغراض أخرى."

الحافزان أدناه مشتقان من الأفكار التي رافقتنا في المقابلات، بغية فحص مدى ملاءمتهما، واتضح أثناء المقابلات أنّهما غير جاذبين، وذلك لأسباب مختلفة. ولكنّ المحادثات في هذا السياق أفضت إلى عدة استنتاجات مثيرة للاهتمام، أثّرتنا مشاركتها في إطار هذا البحث:

حقوق البناء بهدف السكن

جاء في معظم المقابلات أنّ **حقوق البناء بهدف السكن هي حافز محدود في البلدات العريية**. يعتقد جزء من المشاركين أنّ حقوق البناء **لا تشكّل حافزًا بأي شكل من الأشكال**، بينما يتّخذ آخرون توجّهًا أشدّ حذرًا قائلين إنّ حقوق البناء **بمفردها لا تشكّل حافزًا لتجديد المباني السكنية**.

ينسب أحد المشاركين ذلك لضائقة الأراضي في البلدات العريية، وغياب أفق تخطيطيّ مستقبليّ بواسطة توسيع البلدات:

"حقوق البناء هي أداة غير فعّالة لأنّ الأرض لا تحتاج لذلك. نسبة تحصيل حقوق البناء القائمة متدنية، لأنّ أصحاب الأراضي يحتفظون بحقوق البناء للأجيال القادمة، لذلك،

لا توجد لديهم دافعية لتحصيل الحقوق في الوقت الحالي."

تطرق مشاركون آخر إلى التغييرات الحاصلة في الوقت الحالي. بسبب الحاجة الملحة لوحداث سكنية، يبدو أنّ أهمية حقوق البناء في هذا السياق تزداد شيئاً فشيئاً:

"لا يمكن لها بالطبع أن تكون الحافز الوحيد. يجب فحص إمكانية دمجها مع حوافز أخرى. يجب أن يتوفر تمويل إضافي. ولكن دعونا ننتبه إلى أننا ربما نطور أدوات لن تطبق في الوقت الحالي، مع ذلك، من المهم متابعة تطويرها لفهم متطلبات المرحلة القادمة. المطالب بوجود مساكن ثابتة آخذة في الازدياد مع مرور الوقت، احتياطي الأراضي في خطط اللجنة القطرية للتخطيط والبناء الخاصة بالمناطق المفضلة للسكن واضح ومحدد، لذلك، سيولي الناس أهمية متزايدة لحقوق البناء مع مرور الوقت."

ختاماً، نرى أنّه في هذه المرحلة، لا يمكن لحقوق البناء أن تشكّل بمفردها حافزاً اقتصادياً للتّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة. لاستخدام حقوق البناء كحافز، يجب استكمال إجراءات التّخطيط في البلدات العربيّة، وتغيير الوضع القائم بشكل جذريّ، الأمر الذي يسمح باستصدار رخص بناء وتنظيم الحيّز بطريقة تعزز ثقة المواطنين بمنظومة التّخطيط.

عدد مواقف السيارات المسموح به للشقة الواحدة

سألنا في جزء من المقابلات ما إذا كان تقليل عدد مواقف السيارات المسموح به كوسيلة لخفض تكاليف البناء، قد يشكّل أداة ناجعة للتشجيع على تجديد المباني السكنية، وما هي آثار هذه الخطوة على الحيز العام. مناقشة موضوع عدد مواقف السيارات المسموح به مهمة جدّاً في إطار مشاريع التّجديد الحضريّ، ففي كثير من الحالات، فإنّ المتطلبات بخصوص عدد مواقف السيارات المسموح به تُلزم بإقامة موقف تحت الأرض، الأمر الذي يزيد من تكاليف المشروع بشكل كبير.

ادعى المشاركون الذين تطرّقوا إلى هذه المسألة بشكل قاطع إلى أنّ نتائج التقليل من عدد مواقف السيارات المسموح به ستكون سلبية من الناحيتين المروية والاجتماعية، وأنّه يجب إيجاد حلول لركن السيارات، بدون التقليل من عدد مواقف السيارات.

وكما قال أحد المشاركين:

بحسب معايير البناء، فإنّ معدّل مواقف السيارات للشقة الواحدة هو 1.5 لكل شقة تزيد مساحتها عن 120 متراً مربعاً، وهذا قليل جدّاً، ومن ناحية أخرى، نريد مساعدة الناس على استصدار رخص بناء، ولكن الأمر ينطوي على إشكاليات، ففي كل بيت، هناك 3-4 سيارات. سيارة واحدة تركن في الساحة، أو ربما في الموقف، وبصعوبة شديدة، وسائر السيارات تُركن في الشارع. في بعض الحالات، من يعود إلى بيته ليلاً، يركن سيارته في منتصف الشارع. في بعض الأحيان، يبني السكان موقفاً للسيارات، وبعد تقديم الاستمارة 4، يحولون الموقف إلى ساحة.

تدعم مشاركة أخرى هذه الأقوال:

”من يضيف هذا الطابق، يركن سيارته في نهاية المطاف في الشارع. إذا نظرنا إلى مساحات نواة البلدة القديمة، نرى أنّ المركبات تُركن على الأرصفة، ويضطر الأطفال للسير في الشارع في المكان الخطر“.

وضّح مشارك آخر:

موضوع ركن السيارات هو أحد الأسباب الرئيسية للشجارات. يجب السعي لإقامة مواقف سيارات بأي ثمن. ”في... أقنعت رئيس المجلس بشراء قطعة أرض بمساحة 550 مترًا مربعًا، وتخصيصها لموقف سيارات، وكانت ذلك مجديًا جدًا. على رؤساء السلطات المحليّة دعم فكرة شراء أراضٍ لحلّ مشكلة ركن السيارات، وإلا، فإنّ الأمور ستزداد سوءًا.“

ختامًا، هناك توتر بين التوجّه السائد بخصوص عدد مواقف السيارات المسموح به- وهو نابع من وضع البنى التحتية في البلدات العربيّة- وبين الواقع الفعليّ في البلدات العربيّة. الراحة الكامنة في استخدام سيارة خصوصيّة هي أمر بديهيّ ومشترك لجميع السكان- العرب واليهود. في السنوات الأخيرة، تشجّع مؤسسات التخطيط المختلفة، على المستويين القطريّ واللوائحي، على الانتقال إلى استخدام المواصلات العامّة، وإحدى الأدوات لتحقيق ذلك هي التقليل من عدد مواقف السيارات المسموح به. ولكنّ استخدام هذه الأداة قائم على فرضيتين أساسيتين: (1) هناك مواصلات عامة بإمكانها أن تشكّل بديلًا للسيارة الخصوصيّة، (2) هناك عدد كاف من المواقف، يصل إلى 1.5 سيارات للوحدة السكنيّة. يتضح في بحثٍ مقارن نشرته جمعية سيكوي-أفق في شباط 2021 أنّ مستوى خدمات المواصلات العامّة في البلدات العربيّة متدنٍ وفقًا لجميع المؤشّرات، قياسًا بالبلدات اليهوديّة. تُعنى المؤشّرات بالوتيرة، المنالية، توزيع المحطات وعدد الخطوط داخل البلدات وبين البلدات.⁵⁶ أما بخصوص الفرضية الأساسيّة الثانية، يتضح في المقابلات أنّ هناك نقصًا حادًا في مواقف السيارات. وبالتالي، فإنّ هاتين الفرضيتين الأساسيتين لا تتحققان في البلدات العربيّة، والحاجة لمواقف سيارات تصبح آفة موروثة وسببًا للخلافات والعنف.

الجوانب القانونيّة

أطراف صفقة التّجديد الحضريّ

مناقشة السؤال حول أطراف صفقة التّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة، تؤدي إلى سؤالين فرعيين:

1. من هي الجهة التي تنفّذ المشروع، تتحمّل المخاطر، تقود سيرورة التخطيط وما إلى ذلك؟ بكلمات أخرى، من يتحمّل الالتزامات المالية للمشروع، والتي يتكبّدها غالبًا

56 سيكوي-أفق، الفجوات في خدمات المواصلات العامّة بين البلدات العربيّة واليهوديّة في إسرائيل، 02.2021 <https://did.li/Y1FCN>

المبادرات في مشاريع التّجديد الحضريّ؟

في النموذج المعهود في الوقت الحالي، فإنّ الإجابة عن هذا السؤال هي المبادرات. ولكن وفقًا للمقابلات التي أجريت في إطار البحث، يتضح أنّ الفرضية الأساسية السائدة هي أنّ صاحب الأرض هو من يقود وينفّذ مشروع التّجديد الحضريّ، باستثناء المشاريع الخاصّة التي يُعتقد أنّ المبادرات قادر على تخطيطها وتنفيذها في المدن الكبرى، مثل الناصرة وأم الفحم.

في أعقاب السيرورات التاريخيّة المفصّلة في المدخل، فإنّ الواقع التّخطيطي والواقع الاجتماعيّ في الوقت الحاليّ مرتبطان ببعضهما بعضًا بشكل وثيق. النقص في احتياطي الأراضي، تاريخ المصادرات في حكومات إسرائيل، وعدم توسيع مناطق نفوذ البلديات العربيّة- جميعها ولدت نمطًا سكنيًا خاصًا، علمًا أنّه لا يوجد بديل آخر، وأنّ هذا الاحتياطي هو احتياطي الأراضي والمساكن الوحيد المتاح للعائلة في البلدة العربيّة. لذلك، هناك تخوّف من نقل الملكية من عائلة لأخرى، وهناك أهمية قصوى للاحتفاظ بالأرض القائمة للأجيال القادمة. هذه السيرورات طويلة الأجل تنعكس حاليًا في سوق عقاريّ محدود جدًّا، بسبب التخوّف من نقل الملكية على الأرض. تعني هذه القضية أيضًا بمسألة إقامة مبانٍ سكنيّة مشتركة. هذا النمط السكنيّ مركّب من الناحية الاجتماعيّة ولعدم معرفة هذا النمط، ومن ناحية غياب البنى التحتية اللائقة والتي تشكّل ركيزة داعمة لسكان المبنى.

2. بأي طريقة يُستحسن تعريف موافقة أصحاب الأرض على مشروع التّجديد الحضريّ؟ يدور الحديث حول وضع لا يعكس فيه تسجيل الملكية المُلك الحقيقين لقطعة الأرض، وإذا سكنت قطعة الأرض هذه عدة عائلات، قد تكون بينهم مصالح متضاربة. هل بالإمكان ضمّ عدة مبانٍ سكنيّة متجاورة في نفس مجمّع التّجديد الحضريّ، وما هو شكل العلاقة الأمثل بينها من أجل التوصل إلى اتفاق؟ بكلمات أخرى، ما هو نظير "نسبة الموافقة" أو "الأغلبية المطلوبة" لتنفيذ مشروع تجديد حضري في مبنى سكنيّ مشترك فعليًا، ولكنه غير مسجّل كمبنى سكنيّ مشترك، ولا تسري عليه القوانين التي تنظّم مسألة الموافقة؟

هذه الأسئلة التي نوقشت في البحث الرئيسيّ أيضًا، طُرحت في معظم المقابلات، مع التركيز على الجاهزية لمرحلة النشاط الاستثماريّ في تجديد مبانٍ سكنيّة خاصة، ومدى المرونة للسكن في مبنى معرّف كمبنى سكنيّ مشترك، حيث يمكن بيع جزء من الشقق في السوق الحرة لمشتريين من خارج أسرة النواة.

المبادرات الاستثماريّة

أثناء المقابلات، أجاب المشاركون عن السؤال بخصوص الجاهزية لمرحلة المبادرات الاستثماريّة العادية في مبانٍ سكنيّة في البلديات العربيّة من وجهات نظر مختلفة، وبرز الفرق بين المدن والبلديات ذات الطابع القرويّ:

قالت إحدى المشاركات إنّهُ وفقًا لخبرتها المهنيّة:

"رأينا بالطبع أنّه بالإمكان طرح إمكانية تكثيف البناء ودخول مبادرين- حتى وإن كان ذلك

صعبًا، إلا أنه مطروح للنقاش. في سخنين، المثلث والناصرية- القصة مختلفة مثلًا. هناك، بالإمكان تطوير أدوات مماثلة لتلك المألوفة لنا في مجال التجديد الحضري".

عبر مشارك آخر عن موقف أشد تحفظًا، وتوقف عند العلاقة بين توفير معروض من الأراضي بواسطة التسويق لأراضي الدولة، وبين الجاهزية لدمج مشاريع لمباردين في الأنسجة العمرانية القديمة:

"بالإمكان دمج مباردين في الأحياء القديمة، الدمج بين عدة قطع أراض وبناء مشاريع جديدة، ولكننا لم نبلغ بعد مستوى النضج الكافي لذلك، فإن السكان لن يبيعوا ممتلكاتهم. إذا كانوا مستعدين للبيع- سيكون هناك مباردون أيضًا. ولكن السكان سيبيعون فقط إذا سوّقت أراضي الدولة للسكان.

بعض الملاك لا يؤجرون ممتلكاتهم فحسب، بل يقومون أيضًا ببيع شقق في مباني سكنية مشتركة، يشترون أراضي خاصة وبينون. المبادرات الاستثمارية تكون غالبًا محلية، ولكن هناك مباردون من أم الفحم ينون في الطيرة وفي حيفا أيضًا."

وفيما يتعلق بدخول مباردين جدد، طرح السؤال حول ما إذا كان المالك يسكن في العقار. توجد في نوى البلدات ممتلكات عديدة غير مأهولة بملاكها، سواء لأن وضع العقار متردٍ أو لأن البيئة السكنية في نواة البلدة لا توفر جودة الحياة المتاحة لصاحب العقار في المناطق الأحدث في البلدة. تُعرض هذه المباني عامة للإيجار، على افتراض أن الجاهزية للتطوير من قبل مبادر تكون أعلى في المباني المعدة للإيجار.

ختامًا، فإن ظاهرة مغادرة الفئات السكانية الميسورة لمركز البلدة والانتقال التدريجي إلى الأحياء الجديدة هي ظاهرة مألوفة في دورة حياة البلدة. التجديد الحضري في هذه المناطق يجب أن يشمل أيضًا تحسينًا وتطويرًا للخدمات العامة- المباني العامة والمناطق المفتوحة- للتشجيع على تجديد المباني السكنية أيضًا. خاضت الكثير من المدن، في البلاد والعالم، هذه السيرورات والتي تضمنت استثمارًا عموميًا واسع النطاق. مع ذلك، وبما أن معظم التجارب في هذا المضمار تحدث في المدن الغربية، حيث إن المباني المشتركة ومباني الإسكان الشعبي هي النمط السكني السائد، فإن أدوات تجديد المباني المألوفة لنا حاليًا في مراكز البلدات موجهة لهذا النمط السكني.

في البلدات العربية، هناك حاجة لتغيير مفاهيمي في موضوع التجديد، يستند إلى حقيقة أنه على الرغم من كون الأراضي أراضي خاصة، إلا أنه يجب تجديد الحيز العام بأكمله. موقف السيارات مثلًا قد يكون هدفًا عامًا ملائمًا لتنفيذ خطة تجديد. الخطوة الأولى نحو ذلك هي اعتبار صاحب الأرض مبادرًا قادرًا على تحسين الحيز العام، وليس صاحب شقة في مبنى مشترك، وفردًا واحدًا من مجموعة تتلقى بدلًا محدودًا.

مبنى سكني مشترك

بالنسبة للجاهزية للسكن في مبنى سكني مشترك، يجمع المشاركون على أنها سيرورة قائمة، وهناك أمثلة على ذلك. ولكن بالإمكان القول إن النقطة الزمنية التي

تقف عندها هذه السيرة هي بداية فترة انتقالية. الجاهزية الأعلى **برزت أساسًا في مباني الشقق المؤجرة، حيث يعتبر الوضع الإسكاني مؤقتًا فقط.** كما جاء في مدخل البحث، وعند تقييم إمكانات تجديد المباني السكنية في البلدات العربية، يجب تبني وجهة نظر تراعي السياق التاريخي-السياسي-الاجتماعي، إلى جانب الاعتبارات التخطيطية البحثية. سيرة التمدن غير الطبيعية التي مرت بها البلدات العربية، منذ النكبة وإلى يومنا هذا، ولدت أنواع بلدات تتأرجح طبيعتها بين القرية والمدينة، والتي لم تعرّف حتى الآن في المؤسسات التخطيطية. نتيجة لذلك، هناك صعوبة اجتماعية في الانتقال من نمط سكني حضري من ناحية، وصعوبة في ملائمة توقعات المؤسسات التخطيطية من ناحية أخرى. وفي المقابلات أيضًا، برزت محاولات التمييز بين **المدن القرى، وإمكانات التخطيط الملائمة لكل نوع من أنواع البلدات هذه.**

وكما قال أحد المشاركين:

"تنصّ قوانين البيع حاليًا على أنّ المفاوض ملزم ببناء مبنى سكني مشترك، ولكن ذلك يحدث فقط في بلدات مثل الناصرة، كفر ياسيف. بدأ البعض بتحقيق ذلك".

تطرق مشارك آخر إلى بلدة حضرية صغيرة:

"يوجد في البلدة حاليًا مبنيان لشخص يؤجر شققًا. هناك ضائقة سكن للأزواج الشابة الذين لا يملكون قطعة أرض. غيرنا من توجهنا، وأصبحنا أكثر تقبلاً لفكرة السكن في مبنى سكني مشترك، وهناك بؤر لمشاريع أولية للبناء المكثف في نواة البلدة أيضًا. هناك عدم وضوح بشأن حجم الطلب على هذه المساكن، وما إذا سيكون هناك طلب عال عليها. يتطلب ذلك تغييرًا في أنماط الحياة، ولكن من ناحية أخرى، هناك طبقة وسطى ناشئة، والتي ستعرب في ذلك".

أضافت مشاركة أخرى:

"الحاجة لذلك واضحة وضوح الشمس، والناس يتكيفون مع الواقع الجديد. عدد سكان قرية... يبلغ حاليًا 16,000 نسمة، وهناك استعداد للسكن مع أشخاص آخرين من خارج العائلة، ونجد ذلك في الكثير من القرى العربية. ينتقل الناس للسكن في مدن مختلطة بسبب شح الفرص في القرى".

بالمقابل، قالت إحدى المشاركات:

طالما لم تُنقل الملكية، وبقي العقار بملكية صاحب قطعة الأرض- هناك قدر أكبر من الجاهزية والمرونة. في ... رأينا أيضًا بيوتًا مع إضافات علوية، أو في جناح منفصل، وجميعها مؤجرة". ولكنني لم أر بعد ملكية مشتركة لعقار سكني".

ختامًا، يبدو أنّ المشاريع الإسكانية المعدة للتأجير قد تشكّل حلاً مقبولًا اجتماعيًا، وملائمًا لضائقة الأزواج الشابة في الوقت الحالي، وحلاً اقتصاديًا لصاحب العقار.

المشاريع الإسكائبة المعدّة للتأجير آخذة في الازدياد في إسرائيل، خاصة في المناطق التي يكون فيها الطلب عاليًا، وكما تبيّن المقابلات أعلاه، فإنّ الطلب على مثل هذه المشاريع قد يكون عاليًا في البلدات العربيّة أيضًا.

البناء العموديّ

فيما يتعلّق بالبناء العموديّ، أشار المشاركون إلى الاختلاف بين البلدات الحضرية والقروية.

قال مشاركون من بلدة حضرية صغيرة:

"لدينا طلب على مبان متعددة الطوابق، مكونة من 5-6 طوابق مع 15-20 شقة للإيجار. إنّها مبان سكنية مشتركة. في أم الفحم مثلاً، هناك طلب عال على مثل هذه المباني للإيجار. أم الفحم مدينة كبيرة، في بلدتنا، يعتبر الناس المدينة بلدة قروية، يسعى الناس هنا للبناء الملاصق للأرض، ولذلك، لم يلق البناء العموديّ استحساناً".

أضافت مشاركة أخرى:

"أقام شخص ما مبنى مكوناً من 6 طوابق، في كل طابق 3 شقق على الأقل، وهو يؤجرها للأزواج الشابة. جميعها مؤجرة. لأنّ الأزواج ينتظرون، ولا توجد بعد حلول إسكائية".

ختامًا- فإنّ التمييز الواضح فيما يتعلق بإمكانية البناء الاستثماري، البناء العموديّ والمباني المعرّفة كمبنى سكني مشترك متعلق بحجم البلدة وطبيعتها. في معظم الحالات، بالإمكان تحديد إمكانية البناء الأنسب وفقًا لعدد السكان في البلدة، ولكن في بعض الأحيان، قد تكون هناك بلدات صغيرة نسبيًا، ولكنها تتيح المجال لدخول أشخاص من خارج البلدة، والسكن في مبنى مشترك. وفيما يتعلق بالسكن في مبنى سكني مشترك، تم التركيز على وجود مرونة نسبية عندما تكون المساكن معدة للإيجار.

الفصل الثالث- تحليل العوائق والتوصيات

يستعرض هذا الفصل العوائق التي تمّ تشخيصها في القوانين التنظيمية السارية على التجديد الحضري، استنادًا إلى مراجعة القوانين التنظيمية في الفصل الأول. الهدف من وراء تحليل العوائق هو الإشارة إلى الأماكن التي لا تتماشى فيها القوانين التنظيمية القائمة مع الخصائص الاجتماعية، الاقتصادية والمكانية للبلدات العربية؛ وإلى الفجوات وعدم الملاءمة في التسويات القائمة التي يربّح أن تعيق أو أن تحول دون تنفيذ مشاريع التجديد الحضري بصيغته الحالية. التوصيات المقترحة من أجل التغلب على هذه العوائق هي نتاج تحليل القوانين التنظيمية التي عرضت في الفصل الأول وتحليل المقابلات الذي عُرض في الفصل الثاني. تبلورت التوصيات في إطار المناقشات التي أجريت خلال سيرورة العمل مع طاقم الأخصائيين المهنيين في سيكوي-أفق. كما في الفصول السابقة، سيقسم هذا الفصل أيضًا إلى جوانب تخطيطية، اقتصادية وقانونية.

الجوانب التخطيطية

هناك عدة جوانب تخطيطية- ملكية- معمارية مشتركة للبلدات العربية في إسرائيل. أولًا، الملكية الخاصة لقطعة الأرض هي ملكية غير مألوفة في معظم البلدات اليهودية، حيث إنّ الأراضي بملكية سلطة أراضي إسرائيل أو أنّها بملكية مشتركة. التدخّل التخطيطي يتطلب إجراء ملاءمات في مختلف مراحل سيرورة التجديد الحضري، ابتداءً من مرحلة الإعلان وحتى مرحلة التنفيذ. ثانيًا، معظم مشاريع التجديد الحضري تتركز على المناطق البنية/الخضراء المشمولة داخل الخطوط الزرقاء في الخرائط من أجل توفير البنية التحتية المطلوبة من حيث المناطق المفتوحة والمباني العاقمة. البلدات العربية لا تفتقر للاحتياطي الذي يمكن الاستناد إليه فحسب، بل تعاني أيضًا من نقص صارخ في المناطق البنية والخضراء المتاحة للسكان. ثالثًا، البنى التحتية للمياه والصرف الصحي، المواصلات العاقمة والكهرباء غير ملائمة غالبًا لعدد السكان الحالي، ولا يمكنها بالطبع تحمّل أي زيادة سكانية بدون تطويرها على المستوى البلدي. لهذه الأسباب، فإنّ التوصيات المطروحة في هذا الفصل تدعو لإجراء ملاءمات في متطلبات الحد الأدنى ومعايير تعريف الحيز، وفي مبادئ التخطيط أيضًا. تطرح هذه الملاءمات نموذجًا إضافيًا، لأنّ الأمر ضروري من الناحية التخطيطية.

متطلبات الحد الأدنى ومعايير تعريف الحيّز المُعد للتّجديد الحضريّ

إخلاء-بناء

العائق:

التوجيهات التي تنظّم الإعلان عن خطة إخلاء-بناء مُعدة لمجمّعات مباني سكنيّة مشتركة في بناء مكثّف، وهو نمط بناء غير قائم غالبًا في الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلدات العربيّة. يبدو ظاهرًا أنّ الإعلان غير مشروط بـسريان المشروع على مبان سكنيّة مشتركة فحسب، ويمكن مبدئيًا الإعلان عن خطة إخلاء-بناء في مجمّع مكوّن من منازل خاصّة.

التوصية:

يجب صياغة معايير بديلة تساهم في تفضيل وتعريف مناطق التّجديد الحضريّ بالتعاون مع أخصائيين مهنيين ملائمين من المجتمع العربيّ، ومع مراعاة الطابع الحضريّ/القرويّ للبلدة. على سبيل المثال: الأهمية المجتمعيّة للمجمّع، تأثير تجديد المجمّع على مناطق واسعة في البلدة، تركيز المباني التي تتطلّب الحِفظ، ملكية العائلة للأرض (راجعوا الفصل 2: نتائج المقابلات للاطلاع على الشرح)، الأهمية التاريخيّة للمبنى/المنطقة، وجود خاصية محلّية مهمّة وغير ذلك.

العائق:

على الرغم من التعديلات في القانون التي تسمح بالإعلان عن خطة إخلاء-بناء في مجمّعات مكوّنة من عدد وحدات سكنيّة أقل من عدد الوحدات السابق، إذا كان المبنى السكنيّ ملاصقًا للأرض، وعلى الرغم من استثناءات معيّنة تسمح بها السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ، يُطرح السؤال حول ما إذا كان عدد الوحدات السكنيّة هو الاعتبار الرئيسيّ عند اتخاذ القرار في اختيار المجمّع الذي سيقبّل فيه مشروع التّجديد. يركّز هذا التساؤل، من جملة أمور عديدة، على التوجّه الذي طرح في المقابلات، وبموجبه، يستحسن تنفيذ مشاريع التّجديد الحضريّ في المرحلة الأولى على نطاق ضيق، وعلى وصف صعوبة التّوصّل إلى اتفاقات في المناطق التي لا ينتمي فيها ملاك العقارات لنفس العائلة.

التوصية:

لملاءمة سيروية تحديد المعايير للمجمّعات التي لا يتوافق فيها عدد الوحدات السكنيّة مع عدد العائلات، والتي تستوفي أحد المعايير من التوصية السابقة. يستحسن اعتماد قدر من المرونة التي تسمح بوجود عدد أقل من المباني في المجمّع السكنيّ في المرحلة الأولى. المرونة يمكن أن تكون عدديّة (عدد وحدات سكنيّة أقل)، ولكن بالإمكان أيضًا اعتماد المرونة في طريقة عدّ الوحدات السكنيّة-على سبيل المثال، لضمان تنفيذ الخطة على مساحة واسعة، بالإمكان تقدير عدد الوحدات السكنيّة المشمولة في المجمّع السكنيّ وفقًا لعدد العائلات المقيمة في وحدات منفصلة في مبنى واحد، والذي يسجّل غالبًا كوحدة سكنيّة واحدة. كما

جاء في الفصول السابقة- بإمكان مجمّع صغير تابع لعائلة واحدة أن يُحدث تغييرًا جذريًا في الحيز العام، وقابلية تنفيذ مشروع من هذا النوع تكون أعلى.

تجدر الإشارة إلى أنّ القانون الحاليّ يتضمن مثالًا لمثل هذه المرونة- رئيس السلطة الحكوميّة للتّجديد الحضريّ مخوّل، بناءً على طلب المبادر، بتجاوز هذا الشرط والإعلان عن مجمع سكنيّ مكوّن من 12 وحدة سكنيّة، مجمّعًا مؤهّلًا للمشاركة في خطة إخلاء-بناء، طالما كانت هذه الوحدات السكنيّة مشمولة في خطة إخلاء-بناء تشمل على الأقل 24 وحدة سكنيّة.

العائق:

قطب الحد الأدنى للتصنيف الأوليّ بهدف الإعلان عن خطة إخلاء-بناء في مجمّع سكنيّ في مسار السلطات (بموجب حافظة التوجيهات المساعدة للسلطات المحليّة - אוגדן הנהיות) والذي يقضي بأنّ عدد أصحاب الحقوق في قطعة الأرض في الوضع القائم لا يقل عن 7 مَلّاك، قد يشكّل عائقًا أمام تنفيذ الخطط. على سبيل المثال، في الحالات التي لا تتمّ فيها تسوية موضوع تسجيل الملكية بعد تلقي ميراث، وعلى الرغم من وجود عدة ورثة/مَلّاك، فإنّ التسجيل لا يعكس ذلك. وفقًا لمعطيات سلطة أراضي إسرائيل لعام 2021، يوجد نحو 2787 دونمًا في نوى البلدات العربيّة في المركز والشمال والتي لم تنظّم بعد ولم تسجّل فيها أية ملكية. في القرار الحكوميّ 550 جاء التطرّق إلى انعدام التسجيل من خلال قطع الأراضي، والمسح الذي أجرته سلطة أراضي إسرائيل يفرض على وجود 135 مجمّعًا جديدًا، بالإضافة إلى 187 مجمّعًا داخل نوى البلدات، وجميعها تتطلب تسويات للأراضي (معطيات مركز المساحة وخرائط إسرائيل 2021).

التوصية:

إلغاء المطلب بوجود 7 مَلّاك مختلفين في المجمّع السكنيّ، أو تطوير آلية قانونيّة تسمح بالاعتراف بالملكية الفعلية في مرحلة التصنيف الأولي، والتي لا تعكس في التسجيل في الطابو. يتضمن بحث 'التخطيط والتنظيم في البلدات العربيّة- صورة الوضع القائم' الصادر عن جمعية سيكوي-أفق والمركز العربيّ للتخطيط البديل، 57 عدة توصيات بخصوص تنظيم التسجيل من أجل تسريع سيرورات التخطيط، والتي يمكن تطبيقها أيضًا في سيرورات التخطيط للتّجديد الحضريّ: (1) التنظيم كجزء من سيرورة المصادقة على خطط التسجيل (תצל"ר) والتسجيل العقاريّ في آن واحد، تزامنًا مع سيرورة بلورة خطة التوحيد والتقسيم. (2) السماح باستصدار رخص بناء قبل المصادقة على خطة التسجيل، وفقًا لجداول الموازنة المصادق عليها لمدة 3 سنوات من موعد المصادقة على خطة التوحيد والتقسيم.

57 د. عناية بنا-جريس (المركز العربيّ للتخطيط البديل) ووجدي خلايلة (سيكوي-أفق)، التخطيط والتنظيم في البلدات العربيّة-صورة الوضع القائم، أيار 2022.

العائق:

مطلب الحد الأدنى بإقامة 70 وحدة سكنية في المرحلة النهائية في مسار السلطات المحلية قد يشكل عائقًا، لأنّ البنى التحتية في الأنسجة العمرانية القديمة والنقص في المناطق العاقبة لن تقدر بالضرورة على تحمّل مستوى الكثافة المطلوب.

التوصية:

في المحقعات التي يفتقر نطاقها المتعارف عليه بموجب دليل مديرية التخطيط لتخصيص الأراضي العامة، لاحتياجات عامة، مثل مواقف السيارات، المباني العامة والمناطق المفتوحة نسبة لعدد الوحدات السكنية القائمة، يجب فحص وتحديد مستوى الكثافة المنشود في كل حالة على حدة، وذلك في جلسة مشتركة بين السلطة المحلية والسلطة الحكومية للتجديد الحضري، ومع مراعاة وضع البنى التحتية العاقبة وقدرتها على تحمّل الزيادة السكانية.

العائق:

مطلب الحد الأدنى في التصنيف الأولي لمسار السلطات يقضي بأنّ يقلّ الربح الاستثماري عن 20%. هذا المطلب يفترض حتمًا وجود مبادر يقود وينفذ المشروع. ولكن كما جاء أعلاه، فإنّ الجاهزية لدمج البناء الاستثماري في البلدات العربية محدودة جدًّا، والبناء الخاص هو البناء السائد.

التوصية:

إلغاء مطلب الربح الاستثماري بنسبة 20% كشرط أساسي في البلدات العربية في مسار السلطات.

المخطط الهيكلي القطري "تما 38"

يسري المخطط الهيكلي القطري "تما 38" على مبنى واحد ووحيد ولا يشمل حدًّا أدنى من الوحدات السكنية كشرط مسبق لسريانه، ويتم التركيز بشكل خاص حول ما إذا كان البناء يستوفي معايير مقاومة الزلازل. بما أنّ الأنسجة العمرانية القديمة تتميز ببناء قديم جدًّا، يمكننا القول بقدر عالٍ من اليقين إنّ معظم المباني ستستوفي هذا المطلب.

العائق:

صيغة المخطط الهيكلي القطري تحيل إلى وجود رخصة البناء، وتدّل على أنّ المخطط الهيكلي القطري يسري على مبان أصدرت لها رخصة بناء قبل 1.1.1980. المطلب الرسمي بوجود رخصة بناء قد يشكل عائقًا أمام التنفيذ في هذا المسار، لأنّ جزءًا من المباني في الأنسجة العمرانية القديمة بني بدون رخصة بناء.

التوصية:

يجب فحص إمكانية وعواقب تنظيم المكانة القانونية للمباني غير المرخصة في إطار تنفيذ مشروع المخطط الهيكلي القطري "تما 38". سيرورة التنظيم بحد ذاتها قد تشكل حافزاً لتجديد المباني السكنية.

التعديل 139 لقانون التخطيط والبناء

التعديل أعلاه يسري على مبنى واقع على قطعة أرض معدة للإسكان، وهو مكون من طابقين ويضم 4 وحدات سكنية، بحيث أن 70% على الأقل من المبنى مخصص للإسكان. كما في المخطط الهيكلي القطري "تما 38"، يُشترط ألا يستوفي المبنى معيار مقاومة المباني للزلازل. على ما يبدو، فإن شروط الحد الأدنى المادية تسمح بدمج جزء كبير من المباني السكنية في الأنسجة العمرانية القديمة.

العائق:

كما في المخطط الهيكلي القطري "تما 38"، هناك مطلب رسمي بوجود رخصة بناء.

التوصية:

انظروا التوصية أعلاه بشأن المخطط الهيكلي القطري "تما 38".

صلاحيات ومبادئ التخطيط

إخلاء-بناء

أ. خطة إخلاء-بناء

العائق:

وجود خطة إخلاء-بناء مفصلة يمكن بموجبها استصدار رخصة بناء، قد يشكل وسيلة ملائمة للتخطيط لتجديد مباني في أنسجة عمرانية قديمة. ولكن خلافاً لخطة إخلاء-بناء، حيث يُحدد إطار حقوق، من جملة أمور أخرى، لضمان الربح الاستثماري وفقاً للمعيار 21، ففي الأنسجة العمرانية القديمة، وفي ظل الغياب شبه المطلق للمبادرات الاستثمارية أو السوق العقاري، فإن هذا الإطار غير ملائم. الخطة التي تقضي بتنفيذ مشاريع على نطاق تتطلب حتماً تدخل مبادر خارجي، قد لا تكون قابلة للتطبيق.

التوصية:

السماح للمؤسسات التخطيطية باعتماد المرونة في المصادقة على خطط غير قائمة على الربح الاستثماري وفقاً للمعيار 21 في الأنسجة العمرانية القديمة في البلديات العربية. هذه الخطط يجب أن تتضمن ملخصاً بديلاً يستعرض الجدوى الاقتصادية لأصحاب الأراضي لتنفيذ مشروع إخلاء-بناء بمفردهم وبشكل

مستقل، بدون هدف ربحي وبدون التدخل الحتمي من قبل مبادر.

ب. إخلاء-بناء عن طريق اللجنة القطرية للتخطيط والبناء الخاصة بالمناطق المفضلة للسكن

لتنفيذ خطة تجديد حضري في المسار السريع في اللجنة القطرية للتخطيط والبناء الخاصة بالمناطق المفضلة للسكن إيجابيات وسلبيات. على ضوء الخبرات المتراكمة في السنوات الماضية، يبدو أن تنفيذ الخطط عن طريق هذه اللجنة هو إجراء أسرع، والذي يعزز نسبيًا من ثقة السكان والسلطة المحلية بمنظومة التخطيط. في الواقع، فإن النقد الموجه في البلديات اليهودية لخطط اللجنة التي لا تأخذ بعين الاعتبار خططًا أخرى أو تتخطى مرحلة مشاركة الجمهور، كان أقل حضورًا في البلديات العربية. عند بلورة وتطوير خطة بوتيرة مكثفة، تكون هناك استمرارية في سيرورة التخطيط بين مراحل مشاركة الجمهور وبلورة الاتفاقات وبين سيرورة التخطيط.

العائق:

نطاق خطط التجديد الحضري المطروحة للنقاش في اللجنة- على الأقل 400 وحدة سكنية في المرحلة النهائية- يشكل عائقًا أمام تنفيذ خطة إخلاء-بناء في الأنسجة العمرانية القديمة في هذه اللجنة.

التوصية:

تعديل قانون اللجنة القطرية بحيث يشمل توجيهات خاصة ببلورة خطط إخلاء-بناء في الأنسجة العمرانية القديمة في البلديات العربية. ستشمل هذه التوجيهات استثناءات لمطلب إقامة 400 وحدة سكنية على الأقل. وكما اقترحنا في تحديد متطلبات الحد الأدنى للسلطة الحكومية للتجديد الحضري للإعلان عن مجمع سكني كمجمع مؤهل، فهذا أيضًا، يجب تحديد منطقة التخطيط وفقًا للأهمية العامة القصوى لموقع تنفيذ الخطة، أو بسبب نطاق أثرها.

العائق:

مستوى مشاركة الجمهور في سيرورة التخطيط متدنٍ نسبيًا.

التوصية:

التوجيهات الخاصة التي ستوضع عند بلورة خطط إخلاء-بناء في الأنسجة العمرانية القديمة في البلديات العربية، ستشمل توجيهات بخصوص خوض سيرورة تخطيط مشتركة مع الجمهور والسلطة المحلية. ستضمن سيرورة التخطيط المشتركة شراكة في تحديد الأهداف، توفير بدائل واختيار البديل المفضل.

ينطوي المخطّط الهيكلّي القطريّ "تما 38" على تقييد يقضي بأنّه في المباني التي يقل ارتفاعها عن طابقين، ومساحتها الكلية لا تزيد عن 400 متر مربع، بالإمكان إجراء أعمال تقوية فقط وزيادة مساحة الشقق القائمة، أي أنّه لا يمكن إضافة أي شيء إلى هذه المباني سوى شقق سكنيّة. توسيع الوحدات السكنيّة القائمة محدود لـ 25 مترًا مربعًا للوحدة السكنيّة، والتي يمكن إضافتها بواسطة إغلاق طابق عمدان مفتوح من الجهتين و/أو إضافة بناء إلى الشقق القائمة. هذا التقييد قد يؤدي إلى إقصاء بعض المباني في الأنسجة العمرانيّة القديمة 'خارج اللعبة'، لأنّ إضافة المساحة المحدودة، بدون إمكانية إضافية وحدات سكنيّة، ليست بالضرورة عرضًا جذابًا ومحفّزًا للمشاركة في المشروع.

التوصية:

يجب إجراء فحص شامل لتحديد عواقب هذا العائق على الأنسجة العمرانيّة القديمة. نوصي بإجراء مسح للمباني النمطيّة في الأنسجة العمرانيّة القديمة في البلديات المختلفة و/أو بواسطة التشاور مع أخصائيين مهنيين ملّمين بأنماط البناء في هذه الأنسجة العمرانيّة. نظرًا للأثر واسع النطاق لهذا العائق، يوصى بالتفكير في إمكانية إعفاء هذه المباني في الأنسجة العمرانيّة القديمة من استيفاء المتطلّبات أعلاه.

التعديل 139 لقانون التّخطيط والبناء

تحليل المسارات الأربعة المحدّدة في هذا التعديل الذي تم تشريعه مؤخرًا سابق لأوانه، لأننا ما زلنا نجهل طريقة تنفيذ هذه الخطط ونتائجها. بالإضافة إلى ذلك، يمكننا الإشارة، مع توجّه الحذر، إلى المسارات التي تتيح المجال لهدم أو تقوية مبانٍ في قطعة أرض واحدة وإضافة الحقوق الممنوحة في قطعة أرض أخرى، كإطار تخطيطي قد يكون ملائمًا للأنسجة العمرانيّة القديمة، لذلك، يوصى بالنظر في إمكانية تنفيذها بشكل ملّزم.

هذا الإطار، والتي ينظّم مسألة نقل الحقوق، قد يمكن صاحب الأرض من الاحتفاظ بجميع الحقوق في قطعة الأرض التي يملكها، تمويل التّجديد وتداول الحقوق التي حصل عليها مع مالك قطعة أرض أخرى في موقع آخر. توجد لهذا الإجراء ميزتان بارزتان: الميزة الأولى هي أنّ مبدأ تكثيف البناء لا يسري كاملًا/جزئيًا على النسيج العمراني القديم، المُكثف أصلًا، وحيث أنّ البنى التحتيّة العامّة لا تفي بالغرض. بالإمكان نقل حقوق البناء لقطعة أرض أخرى في النسيج العمراني الجديد، وفي منطقة قادرة على تحمّل الزيادة السكانيّة على أفضل نحو ممكن.

الميزة الثانية هي أنّ الحقوق في المبنى المتجدد تبقى ملكًا لصاحب العقار- وهي قضية أوليت لها أهمية قصوى في المقابلات التي أجريت في إطار البحث الحاليّ وفي البحث

الرئيسي. التخوف من الانتقال للسكن في مبنى سكني مشترك، تقسيم المبنى السكني إلى عدة شقق أو بيع العقارات لأشخاص من خارج العائلة بهدف تمويل البناء، يشكل عائقاً كبيراً أمام القدرة على تنفيذ مشاريع تجديد حضري. في المسارات أعلاه، على ما يبدو، بالإمكان تمويل تكاليف المبنى القائم بواسطة بيع الحقوق/الوحدات السكنية المبنية بموجب هذه الحقوق، دون أن يؤثر ذلك على النمط السكني أو على ملكية صاحب العقار في النسيج العمراني القديم.

إقامة دوائر لوائية للتجديد الحضري

العائق:

المشروع المشترك للسلطة الحكومية للتجديد الحضري وشركة بادر لإنشاء منتدى لإزالة العوائق التي تحول دون التجديد الحضري في البلديات العريية هو مبادرة مباركة تلبي احتياجاً مهماً ونموذج رائع لمشاركة المجتمع العربي في سيورة التخطيط وتمثله بشكل مناسب خارج الإطار الحكومي. مع ذلك، تبين أن دوائر التجديد الحضري هي عنصر مهم من أجل إنجاح سيورة تخطيط وتنفيذ مشاريع التجديد الحضري، ولكنها غير قائمة إطلاقاً في البلديات العريية.

التوصية:

بعد مؤسسة آلية العمل في "بادر" وسلطة التجديد الحضري، يجب السعي لإقامة دوائر لوائية للتجديد الحضري في البلديات العريية. هذه الهيئات، مثل دوائر التجديد الحضري القائمة، ستمول من ميزانية السلطة الحكومية للتجديد الحضري، وستحظى بمرافقة مهنية من قبل السلطة. ستدعم هذه الدوائر سيورة التخطيط للتجديد الحضري وستساهم في إعداد ونشر أوراق سياساتية في مجال التجديد الحضري، ستساهم في مرافقة المشاريع، بلورة الاتفاقات، مشاركة الجمهور وغير ذلك. يوصى بأن تكون الطواقم العاملة في هذه الدوائر من المجتمع العربي، مع الخبرة والمعرفة اللازمة في مجال التخطيط في البلديات العريية، ومن مختلف التخصصات: مخططين، محققين ومستشارين قانونيين واجتماعيين. خطط التجديد الحضري التي ستقدمها هذه الدوائر للجنة المركزية ستحظى بالأولوية في سيورة الدراسة والمصادقة، وسيكون بالإمكان استصدار رخص بموجبها. ستقوم هذه الدوائر بجمع وتركيز المعرفة المهنية، بالإضافة إلى المرافقة المهنية للسلطات في دعم وتنفيذ خطط التجديد الحضري.

تقصير إجراءات التخطيط والترخيص- 'المسار الأخضر'

العائق:

اتضح في إطار المقابلات أنّ سيرورات التخطيط التي تستغرق وقتاً طويلاً تعمّق من انعدام الثقة تجاه مؤسسات التخطيط، وتعيق تنفيذ الخطط.

التوصية:

اقترح في المقابلات أنّه من أجل تنفيذ خطط تجديد حضريّ، بجميع التعقيدات المترتبة على ذلك، وضرورة الحصول على موافقة المالك من أجل تحقيقها، سيكون بالإمكان تطوير الخطط والمصادقة عليها في المسار السريع والمقصر، أي في "المسار الأقصر". بالإمكان تطوير مسار كهذا عن طريق تفضيل خطط التجديد الحضريّ في الأنسجة العمرانيّة القديمة في مؤسسات التخطيط، وتخصيص موارد خاصّة لتطوير هذه الخطط. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ تركيز سيرورة التخطيط في خطة واحدة يمكن بموجبه إصدار رخص بناء، قد يساهم إلى حد كبير في تقصير وتنجيع سيرورات التخطيط.

عدد مواقف السيارات المسموح به للشقة الواحدة

العائق:

كما جاء في المقابلات، هناك نقص حاد في مواقف السيارات في الأنسجة العمرانيّة القديمة، الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى ضائقة وصدمات. من أجل استيفاء المتطلبات بخصوص عدد مواقف السيارات المسموح به، ففي كثير من مشاريع التجديد الحضريّ، يجب بناء موقف تحت الأرض، الأمر الذي يزيد من تكاليف المشروع، مما يجعلها في كثير من الأحيان غير مجدية اقتصادياً.

التوصية:

1. على ضوء النقص الحاد في مواقف السيارات في الأنسجة العمرانيّة القديمة، يوصى بتجنّب منح تسهيلات في عدد مواقف السيارات المسموح به، لأنّ مشروع التجديد الحضريّ سيضطر عندئذٍ لتلبية احتياجات السكان الحاليين والإضافيين. في المجمّعات التي تتوفّر فيها حلول بديلة، مثل تخصيص قطعة أرض لموقف عام لخدمة المشروع، والتي تكون قريبة من مسارات المواصلات العاقّة، بالإمكان النظر في إمكانية منح تسهيلات في عدد مواقف السيارات المسموح به.
2. بدلاً من ذلك، وعلى ضوء الآثار الاجتماعيّة للنقص في مواقف السيارات، كما جاء في المقابلات (العنف والخطر الذي يتعرض له الأطفال على الطرقات)، فإنّ توفير مواقف السيارات يعتبر عاملاً رئيسياً ذا أهمية عاقّة يساهم في تطوير خطط التجديد الحضريّ.

عدم التجزئة (أي تجزئة الملكية المشتركة) وعدم تسجيل الممتلكات في الطابو يشكّلان عائقًا أمام التخطيط والتوصّل إلى اتفاقات. هناك نقص في المعرفة المهنية المطلوبة لاتخاذ هذه الإجراءات.

التوصية:

1. سيورة تجديد المباني السكنية ستكون مصحوبة بعملية تجزئة، إعداد خطط تسجيل وتسجيل الملكية على عقار. سيرافق السيورة أخصائون مهنيون مفوضون من قبل دائرة التّجديد الحضريّ.
2. وفي هذا الإطار، سيتم تقديم الدعم والمرافقة المهنية في تسوية الخلافات المتعلقة بتقسيم الملكية وبإجراءات التوحيد والتقسيم.

الجوانب الاقتصادية

الإطار الاقتصادي مكوّن من مركّبين:

أ. حوافز شخصية- متعلّقة بمستوى جودة الحياة، والهدف من ورائها هو تشجيع أصحاب الممتلكات على خوض سيورة تجديد لمبنى سكني، بجميع التعقيدات المترتبة على ذلك، على سبيل المثال: القيمة المضافة لتجديد مبنى سكني، القيمة المضافة لتحسين جودة المبنى بواسطة إضافة عناصر جديدة، على سبيل المثال، مصعد وشرفة، التي تحسّن من جودة الحياة، أهمية توفير الحماية من الزلازل وتوفير منطقة محمية داخل الشقة وغير ذلك. لم نتعمّق في هذه الحوافز في إطار هذا البحث، ولكن يمكننا القول إنّه لكي تشكّل بعض هذه الحوافز محرّكًا لتجديد المباني السكنية، هناك حاجة لنشاط ترويجي وتعريفي بالمشاريع التي تنفّذ في الوقت الحالي. على سبيل المثال، رفع الوعي حول أهمية الحماية من الزلازل أو من المخاطر الناجمة عن الحروب، قد يزيد من الطلب على حلول لهذه المخاطر. الدوائر الإقليمية للتّجديد الحضريّ في البلديات العربية قادرة على معالجة هذا الأمر في إطار عملها.

ب. حوافز اقتصادية لتمويل المشروع- حوافز تهدف إلى تحقيق الجدوى الاقتصادية للمشروع، وتساهم في إخراج حيز التنفيذ. جميع هذه العوامل تدفع قدمًا بسيورات تجديد المباني السكنية، وتزيد من جدواها الاقتصادية وجاذبيتها، الأمر الذي يبرر خوض المخاطر المترتبة على مشروع من هذا النوع، من وجهة نظر الجهة التي تنفّذ المشروع بشكل فعليّ. المنفذ هو غالبًا المبادر، ولكن كما ذكر سابقًا، من المحتمل أن يكون صاحب الأرض في البلديات العربية هو المنفذ الفعليّ للمشروع.

يستعرض التحليل في هذا الفصل الفرعيّ سلسلة حوافز اقتصادية يمكن دمجها معًا في 'رزمة اقتصادية' جذابة بالقدر الكافي للتشجيع على التّجديد الحضريّ للمباني

السكنية. تَمَّت بلورة هذه الحوافز بناءً على محادثات مع أخصائيين مهنيين من المجتمع العربي، وعلى ضوء تحليل المقابلات. المؤسسات، الباحثون والوزارات المختلفة قادرون على متابعة تطوير الأفكار المطروحة هنا، وزيادة الإمكانيات المتاحة للنهوض بالتّجديد الحضريّ في البلدات العربيّة. ضرورة توفّر حوافز مختلفة عن تلك المتّبعة في آليات التّجديد الحضريّ الحالية تستند إلى استنتاجين رئيسيين:

■ خلافاً للتّجديد الحضريّ في البلدات اليهودية، والتي تقودها مبادرات عقاريّة واعتبارات عقاريّة، ففي البلدات العربيّة، سينفّذ الجزء الأكبر من مشاريع التّجديد الحضريّ على يد أصحاب العقارات أنفسهم.

■ حقوق البناء لغرض السكن هي شرط ضروري، ولكنّه غير كافٍ. خلافاً للتّجديد الحضريّ في البلدات اليهوديّة، حيث تشكّل قوانين البناء لغرض السكن محرّكاً للتّجديد الحضريّ، فإنّ حقوق البناء في البلدات العربيّة غير قابلة للتداول غالباً، ولا يمكنها أن تشكّل حافزاً اقتصادياً. لذلك، فإنّ حقوق البناء لغرض السكن وحدها غير كافية (حتى مع إضافة امتيازات ضريبية، كالمعتاد) للدفع قدماً بمشاريع تجديد المباني السكنية في الأنسجة العمرانية القديمة.

حقوق البناء في الممتلكات المدوّنة للدخل

العائق:

تُبيّن المقابلات أنّه قد يكون هناك تخوّف من دمج مساكن معدّة للتأجير في مبنى سكنيّ عائليّ، وأنّه يستحسن الفصل بين المباني المعدّة للتأجير والمباني السكنية العائلية.

التّوصية:

يجب أيضاً تقييم قابلية دمج المساكن المعدّة للتأجير بمعزل عن المباني السكنية العائلية، خاصةً في المناطق التي تتيح المجال للفصل بين الاستخدامات المختلفة. يوصى بأن يتم منح أو توزيع حقوق البناء لمبانٍ منفصلة، في إطار المسار التخطيطيّ الأخضر.

العائق:

تطرق بعض المشاركين في المقابلات إلى التزام السلطة المحليّة بتأجير مبانٍ أو الطوابق الأولى من المباني لتلبية احتياجات عامة، باعتباره حافزاً مهماً. ولكنّ الاستخدام العام لقطعة أرض معدّة للإسكان/التجارة، يتطلّب الحصول على إذن باستخدام استثنائيّ. يسري هذا الإذن لمدة 5 سنوات، مع إمكانية تمديدّه لـ 5 سنوات إضافية فقط. هذا العائق قد يؤدّي بصاحب الأرض وبالسلطات إلى الامتناع عن تطبيق هذه الإمكانيّة.

التوصية:

1. إضافة تعديل في قانون التخطيط والبناء يقضي بأنه في إطار عقد إيجار لمدة 25 عامًا بين سلطة بلدية وصاحب أرض خاصة، ستحول مؤسسة التخطيط بالنظر في إمكانية إعطاء إذن بالاستخدام الاستثنائي طوال فترة العقد، وفقًا لطبيعة الاستخدام، الحق في إجراء استماع و/أو معارضة أصحاب الشأن وما إلى ذلك.
2. يوصى بفحص أي الاستخدامات العامة قد تعود بفائدة كبرى، ولكنها لا تتطلب استثمارًا عموميًا كبيرًا وتطويرًا للمباني، لأن الإيجار سيكون مؤقتًا.

امتيازات ضريبية/تسهيلات في الضرائب والرسوم

العائق:

خفض التكاليف المترتبة على البناء بواسطة الإعفاء من الضرائب والرسوم قد يكون اعتبارًا حاسمًا أمام عائلة تفكر في إمكانية تنفيذ مشروع تجديد حضري. الرسوم والضرائب، بدون تكاليف الهدم والبناء، قد تصل إلى مبالغ كبيرة جدًا غير متوفرة لدى عدد كبير من العائلات في الأنسجة العمرانية القديمة، التي تتميز بوضع اجتماعي-اقتصادي صعب نسبيًا. فعلى سبيل المثال، رسوم إصدار رخصة بناء هي 33.37 شيكل جديد للمتر المربع⁵⁸ إقامة بنية تحتية للمياه والصرف الصحي هي 125 شيكل جديد للمتر المربع، بالإضافة إلى رسوم التحسين التي تحدد وفقًا لقيمة أعمال التحسين في الأرض (كما ذكر أعلاه، في جزء من مسارات التجديد الحضري، يُمنح إعفاء كامل أو جزئي من رسوم التحسين).

التوصية:

1. منح الإعفاءات والتسهيلات الضريبية القائمة في مسارات التجديد الحضري في كل نموذج تجديد حضري مستقبلي (كما أوصي في البحث الرئيسي).
2. النظر في إمكانية منح إعفاء أو خفض الرسوم والضرائب الأخرى- على سبيل المثال، رسوم إصدار رخصة بناء وإقامة بنية تحتية للمياه والصرف الصحي. أي تسهيل كهذا يتطلب ضمان ميزانية للتمويل البديل، وأن الامتياز لن يمس جودة الخدمة ولن يضر بالسلطة المحلية.

العائق:

بالإضافة إلى الضرائب المفروضة على أي بناء جديد، ففي بعض الحالات التي تنفذ فيها أعمال بناء في عقار ما بدون إصدار رخصة، يُشترط إصدار رخصة البناء بـ 'تصفية الحسابات بأثر رجعي' والمطالبة بتحمل تكاليف إصدار رخصة بناء للمبنى بأكمله. هذه التكاليف مرتفعة جدًا، وهي تشكل عائقًا أمام الهدم والبناء.

58 البند د من أنظمة التخطيط والبناء (طلب إصدار رخصة، الشروط والرسوم)، 1970.

إعفاء أو خفض حجم الدين المتراكم للتشجيع على تجديد المباني وتنظيمها. بالإمكان وضع معايير لتطبيق هذا الامتياز، على سبيل المثال، منح الامتياز في مواقع ذات أهمية مكانية وعامة قصوى، على سبيل المثال: تجاوز خط البناء على امتداد شارع بدون رصيف من أجل تطوير أرصفة، شريط للبنى التحتية، منطقة لغرس الأشجار وغير ذلك.

أرض تكميلية

العائق:

النقاش حول موضوع قطعة الأرض التكميلية يسري على خطط إخلاء-بناء والمخطط الهيكلي القطري 2/38 (هدم وبناء) فقط. يتم تخصيص قطعة أرض تكميلية، كما جاء أعلاه، في أربعة مسارات والتي تنطوي على العوائق التالية:

1. نوع التخصيص- تخصيص قطعة أرض حبيسة أو متاخمة- حتى 10 دونمات- بدون مناقصة. من معرفتنا بالنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية، لا نظن أن هناك قطع أراض تستوفي هذا الشرط في الأنسجة العمرانية القديمة، ومدى ملائمة وقابلية خوض هذا المسار، على ضوء شح الأراضي العامة في الأنسجة العمرانية القديمة. المسارات الثلاثة الإضافية لا تفرض أي قيود على خصائص وموقع الأرض، وقطعة الأرض التكميلية قد تكون خارج المنطقة الخاضعة لسيرورة تجديد.

2. تخصيص أرض تكميلية مشروط بسلسلة طويلة من المتطلبات المفصلة في الفصل الأول. يجب إجراء دراسة اقتصادية وتخطيطية معمقة لتقييم عواقب هذه الشروط على الأنسجة العمرانية القديمة. مع ذلك، يمكننا الإشارة من الآن إلى شرط الحد الأدنى من المضاعفة، وهو 1:3، كشرط معيق لاستخدام الأرض التكميلية.

3. العائق الأكبر فيما يتعلق بالأرض التكميلية هو مستوى الكثافة في المجمّع الذي تسري عليه الخطة، والذي تحدّد سلطة أراضي إسرائيل من أجل استخدام هذه الأداة لدعم مشاريع التجديد الحضري. بناءً على الخبرة القليلة القائمة، فإنّ متطلبات الحد الأدنى تقصي معظم المجمّعات السكنية المحتملة، خاصة في البلدات العربية.

التوصية:

1. بنظرة شمولية إلى البلدة العربية، وربط الواقع التخطيطي الحالي بعدم توسيع مناطق النفوذ ومناطق التطوير منذ سنوات عديدة، يُقترح استخدام أراض مكّلة في مشاريع التجديد الحضري في الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية.

2. لفهم الإمكانيات الكامنة في استخدام قطع أراض حبيسة أو متجاورة، يجب فحص مخزون الأراضي المملوكة لسلطة أراضي إسرائيل في الأنسجة العمرانية

القديمة.

3. إذا طرأ تغيير على توجّه سلطة أراضي إسرائيل في الوقت الحالي-الانتقال من تخصيص أراضٍ إلى تقديم دعم حكوميّ لضمان الجدوى الاقتصادية- هناك حاجة لوجود آلية تضمن أنّ شروط تقديم الدعم الحكوميّ تسمح بإدراج الأنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية في هذا الإطار.

الجوانب القانونية

نسبة الموافقة

العائق:

الآلية القائمة تحدّد أنّه يجوز لأصحاب الجزء الأكبر من الحقوق فرض مشروع تجديد حضريّ على الأقلية. تتطرق هذه الآلية إلى أصحاب الممتلكات في مبنى سكنيّ مشترك، والذين لا تربطهم غالباً قرابة عائلية، بل علاقة جوار وشراكة في الملكية على المساحات المشتركة في المبنى.

التوصية:

بما أنّ المسكن في البلدات العربية يكون غالباً في مبنى للعائلة، وبسبب التخوف من أن يؤديّ تحديد نسبة الموافقة إلى نزاعات عائلية؛ سيتم التخطيط لمشاريع التجديد الحضريّ بالتعاون مع أصحاب الأرض، وذلك للتوصل إلى اتفاق طوعيّ كامل بين جميع أفراد العائلة.

توصيات عرضية

التمييز بين الطبيعة القروية والحضرية

العائق:

تتميّز المساحات في البلدات العربية بتطور مختلف عن معظم البلدات اليهودية في إسرائيل. عدم توسيع مناطق نفوذ البلدات العربية بسبب الإهمال من قبل مؤسسات التخطيط، إلى جانب الزيادة السكانية، على مدار سنوات طويلة، أدّى إلى تطور بلدات تفتقر من ناحية للخصائص القروية التي كانت قائمة في السابق، وتفتقر من ناحية أخرى للحلول الاقتصادية والاجتماعية وتلك المتعلقة بالمبنى التحتية الملازمة للمبنى الحضريّ. آليات التجديد الحضريّ ملائمة لمبنى ذي خصائص حضرية بارزة.

التوصية:

لملاءمة آليات التجديد الحضري للبلدات العربية، يجب أولاً تفكيك "البلدات العربية" إلى أجزاء، وعدم اعتبارها وحدة واحدة وفحص البلدات التي يمكن أن تركز سيوروات التجديد فيها على المسارات القائمة، في أيها يجب دعم سيوروات التجديد بواسطة آليات بديلة، كتلك المقترحة في هذا البحث وفي أيها يجب الحفاظ على الطابع القروي وما إلى ذلك. هذه السيورة مهمة وضرورية للتفكير التخطيطي السليم، وإجراء مسح من هذا النوع قد يشكل مرجعاً لمؤسسات التخطيط على مختلف مستويات التفكير الاستراتيجي والبراغماتي للتخطيط في البلدات العربية في مرحلة لاحقة.

التمثيل اللائق

العائق:

تمثيل المجتمع العربي متدنٍ في جميع مؤسسات التخطيط والوزارات المؤتمنة على تطوير مشاريع التجديد الحضري. وفقاً لتقرير التنوع والتمثيل في خدمات الدولة لعام 2022، تبلغ نسبة تمثيل المجتمع العربي في دائرة التخطيط 3.1% وفي السلطة الحكومية للتجديد الحضري، تبلغ النسبة 0.59% ما زالت هذه الظاهرة قائمة منذ عقود، وقد تم التطرق إليها سابقاً في مؤسسات المجتمع المدني،⁶⁰ وفي اللجان الحكومية.⁶¹ مع ذلك، لا يبدو أنّ هناك تحسناً كبيراً في المجال. والدليل على ذلك هو أنّ آليات التجديد الحضري في إسرائيل غير ملائمة للطبيعة الملكية-التخطيطية في البلدات العربية، وسكان هذه البلدات غير قادرين على تنفيذ خطط تجديد حضري بالقوانين التنظيمية والحوافز المادية القائمة. تباغاً للخطوة المباركة التي اتخذتها السلطة الحكومية للتجديد الحضري، وهي دعوة أخصائيين مهنيين من المجتمع العربي للانضمام إلى طاقم التخطيط للتجديد الحضري في البلدات العربية، ندعو لتطبيق التوصيات التالية.

التوصية:

1. نوصي بضمّان نسبة العاملين العرب، كمياً، بين القوى العاملة في سلطة التجديد الحضري، مدير التخطيط وما إلى ذلك، ونوعياً، أي في جميع الرتب، على الأقل بما يتلاءم مع نسبتهم من السكان (18%). لذلك، يتعيّن على الوزارات والمكاتب الحكومية المختلفة ملاءمة سبل تجديد واستيعاب المرشّحين، وأيضاً

59 مفوضية خدمات الدولة، تقرير التنوع والتمثيل في خدمات الدولة لعام 2022، 28.06.2023. <https://did.li/O7orl>

60 'مكوم' والمركز العربي للتخطيط البديل، مبدأ المساواة وقضية التمثيل اللائق في منظومة التخطيط في إسرائيل، 2007. <https://did.li/JnATY>

61 تم تبني توصيات الطاقم الوزاري المشترك بخصوص إزالة العوائق في مجال الإسكان والأراضي في البلدات في المجتمع العربي، الدرزي والشركسي في القرار الحكومي رقم 664 من تاريخ 22.12.2022. وقد تم التطرق بشكل واضح إلى عائق غياب التمثيل في مؤسسات التمثيل والجهات المهنية العاملة إلى جانبها.

سياسات الاحتفاظ بالموظفين القائمين وترقيتهم. بالإمكان الاطلاع على توصياتنا المفصلة بخصوص ضمان التمثيل اللائق لموظفين عرب في خدمات الدولة في ورقة سياسات خاصة نشرتها سيكوي-أفق في آب 2021.⁶²

2. نوصي بضمان تداخل الموظفين العرب من الوزارات الملائمة، والمؤسسات التمثيلية من المجتمع العربي في مواقع وسيرورات صنع القرار، مثل: طواقم بلورة سياسات، طواقم تطبيق سياسات، طواقم لقياس وتقييم سياسات، لجان التوجيه وغير ذلك.

3. نوصي بضمان مشاركة مؤسسات المجتمع المدني من المجتمع العربي، وتوسيع نطاق التعاون القائم حاليًا بين السلطة الحكومية للتجديد الحضري ومنظمة بيادر، مع التركيز على المؤسسات التمثيلية في سيرورات صنع القرار، وبلورة وتطبيق سياسات. يجب أيضًا ضمان شفافية هذه السيرورات، ونواتجها مع التركيز على التشاور والتعاون مع المؤسسات أعلاه، قبل الإعلان عن النواتج والمصادقة عليها.

التوعية وإتاحة المعلومات للجمهور

العائق:

بما أنّ المبادرة لمشاريع تجديد المباني السكنية تتم غالبًا من قبل مالك الأرض، هناك أهمية قصوى لتمرير المعلومات، الشرح عن أهمية تقوية المباني وتجديد الحيز الحضري والإتاحة اللغوية للجمهور الواسع. بالنسبة للجزء الأكبر من السكان في المجتمع العربي، فإنّ مصطلح التجديد الحضري غير مألوف.

التوصية:

تزامنًا مع مساعي ملائمة الآليات القائمة على جميع المستويات- التخطيطية، الاقتصادية، الاجتماعية والقانونية- للاحتياجات والخصائص المميزة للنسجة العمرانية القديمة في البلدات العربية؛ يتوجب على السلطة الحكومية للتجديد الحضري الحرص على التوعية وإتاحة المعلومات للجمهور. في المرحلة الأولى، يجب التطرق إلى أهمية سيرورات التجديد والفرص الكامنة فيها والمتاحة للسكان المحليين. يُستحسن خوض سيرورة التفكير في الأطر المناسبة لتعميم المعلومات بالتعاون مع هيئات من المجتمع المدني والجهات التمثيلية في المجتمع العربي لتعزيز دورها ومساهمتها وفرص التعرّف إليها. في المرحلة الثانية، بعد ملائمة الآليات- التعريف بالآليات نفسها، جدواها، طريقة تطبيقها وغير ذلك. يجوز لدوائر التجديد الحضري اللوائية تقديم مرافقة واستشارة للسكان المهتمين.

62 سيكوي-أفق، التمثيل اللائق للمواطنين العرب في خدمات الدولة، آب 2021. <https://did.li/1y3w5>

العائق:

معظم أقسام الهندسة في السلطات المحلية العربية تواجه أعباءً ثقيلة بسبب القوى العاملة المهنية المحدودة، بالإضافة إلى قضايا وتحديات عديدة أخرى في النشاط الجاري للسلطة المحلية. التجديد الحضري ضروري لتحسين الظروف المعيشية للسكان المقيمين في نوى البلدات وفي الأحياء القديمة، ولكن على سلم أولويات تنظيم المباني القائمة، تطوير البنى التحتية، إقامة مبانٍ عامة، تطوير الطرقات الرئيسية، هناك تخوف من ألا تنجح مشاريع التجديد الحضري في التقدم بالوتيرة المرجوة. حتى إذا قبلت التوصية بإقامة دوائر لوائية للتجديد الحضري في البلدات العربية، فإن أقسام الهندسة في السلطات المحلية ستكون قادرة على دعم مبادرات محلية ومساندة السكان ونشاط الدائرة مهنيًا.

التوصية:

إلى جانب التوصية بتطوير دوائر لوائية للتجديد الحضري في البلدات العربية، يجب السعي لتقوية الأقسام الملائمة في السلطات المحلية، وخاصة أقسام الهندسة وأقسام العمل الجماهيري في دوائر الخدمات الاجتماعية.

تحديد أهداف ومؤشرات

العائق:

في كثير من الأحيان، تتضمن مختلف السياسات الحكومية غايات للجمهور العام، وليس واضحًا بكم تقدّر نسبة المشاركة في المجتمع العربي. وفي مجال التجديد الحضري تحديدًا، تم التطرق إلى غايات التجديد الحضري في البلدات العربية في خطة الإسكان الاستراتيجية الخاصة بدائرة التخطيط، ولكن التقارير السنوية للسلطة الحكومية للتجديد الحضري لا تتطرق إلى ذلك.

التوصية:

تحديد أهداف ومؤشرات خاصة بالبلدات العربية، ونشر تقارير أنشطة سنوية مع غايات سنوية للسنة التالية.

الملحق أ- قائمة الأنظمة المشمولة في المراجعة

- حافطة التوجيهات المساعدة للسلطات المحلية في تطوير مشاريع إخلاء-بناء (2022)
- قانون الأراضي (تقوية المباني السكنية المشتركة لمقاومة الزلازل)، 2008.
- قانون التخطيط والبناء، 1965
- قانون التجديد الحضري (اتفاقيات تنظيم الصفقات)، 2017
- المخطط الهيكلي القطري "تما 38"
- قانون الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء)، 2006.
- قانون سلطة أراضي إسرائيل
- قانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري، 2016
- قانون الإسكان الشعبي (حقوق الشراء)
- قرارات دائرة التخطيط بخصوص المخطط الهيكلي القطري "تما 38"
- قانون دعم البناء في المناطق المفضلة للسكن (أمر مؤقت)، 2014.
- قانون فرض الضرائب على الأراضي (التحسين والشراء)، 1963.
- أنظمة الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء)(الالتقاء بأصحاب الشقق ووثيقة أهم النقاط في المقترح)، 2022
- أنظمة السلطة الحكومية للتجديد الحضري (تخفيض في ضريبة الأرنونا)، 2018.
- أنظمة التخطيط والبناء (صاحب شقة مخول بتقديم خطة في بيت مشترك)، 2016
- أنظمة فرض الضرائب على الأراضي (التحسين، البيع والشراء) (شروط التوصية بالإعلان عن مجمع إخلاء وبناء في مسار فرض الضرائب)، 2004
- "القرار بخصوص الأرض التكميلية"- قرار مجلس أراضي إسرائيل حول تخصيص أرض تكميلية، والمفضلة في البند 5.6 من سلسلة قرارات مجلس أراضي إسرائيل.
- دليل دائرة التخطيط لدراسة خطط التجديد الحضري
- المعيار 21