

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الجوانب التشريعية والمؤسسية كأساس للتخطيط المستدام للحد من
مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية

اعداد

شذى ماجد البدوي

إشراف

د. علي عبد الحميد

د.جلال الديبك

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في هندسة التخطيط الإقليمي
والحضري بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2014م

الجوانب التشريعية والمؤسسية كأساس للتخطيط المستدام للحد من

مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية

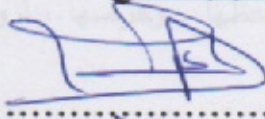
إعداد

شذى ماجد البدوي

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 18 / 3 / 2014 م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

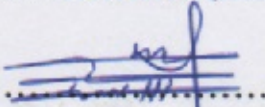
التوقيع



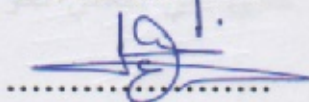
1. الدكتور علي عبد الحميد / مشرفاً أولاً ورئيساً



2. الدكتور جلال الديك / مشرفاً ثانياً



3. الدكتور عزام الحجوج / ممتحناً خارجياً



4. الدكتور عماد دواس / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى التي في جبينها إشراقة أمل.. إلى دليلي ومرشدي في كل عمل.. ملهمتي إن ضاقت بي السبل.. يا من دعاؤها هو سر النجاح ورضاها بلسم الجراح.. أمي الحبيبة.

يا من زرعت فينا العزيمة يدك.. هاك ثمرة غرسك اقرأ وتقطفه عيناك.. هي الدنيا ترد لك الجميل.. وعسى من الدنيا نصيبي رضاك.. إليك يا أبي.

يسكن في الغربة وطيفه كما ظلي في كل يوم أحاكيه ويحاكيني، وفي كل مرة كعادته يملأ العزم في شراييني.. أخي الغالي مهند.

إلى أخي عبادي.. عوني وسندي.. فلا أحسد أية أنثى على أخ لها حين أتذكر بأن لدي عبادي. إليك يا ونيسي أختي وصديقتي لا تحلو أيامي دون عطرك يزكيها.. ولا تزهو الصفحات دون اسمك فيها أختي حبيبتي رشا.

صغير البيت يا مهجتي.. أفعاله.. كلماته.. خفة روحه.. ليس غيرها يصنع ابتسامتي.. أخي يا قطعة من روعي عمر.

إلى الرفيقة الرقيقة.. الخالة والصديقة.. الأم الروحية الغالية خالتي أميلة وعائلتها الكريمة. تسكن روحها زوايا البيت.. رسمت على الجدران حكاياها.. ومواعظها.. وحرصها.. لروحك بقاء فينا.. رحمها الله جدتي (أم هاني).

مثلث الثقة والحنان.. أضلاعه تحتويني بأمان.. عزم الرجال سميتهم.. وفخري بعزتهم.. أخوالي الغوالي هاني ونضال وكفاح.

إلى بعضي الذي ترك بلادي وقطن أمريكا.. إلى صديقة عمري التي دفعتني نحو استكمال مسيرتي الماجستير.. إلى الغالية روان تميمي.

إلى اللواتي يتقن فن الصداقة.. وكُن لي خير عون في رسالتي هذه.. الصديقات ختام وحنان. إلى الساكنة فينا أرواحهم.. إلى الذين منحتنا دماؤهم مستقبلاً أفضل.. وعظم ذكرهم اسم الوطن.. وليس لنا إلا أن نرتقي بالعلم كي يبقى عالياً ذكرهم والوطن، شهدائنا الأبرار.

إليكم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع..

شكر وتقدير

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي" صدق الله العظيم

بعد عظيم الشكر وخالص الامتنان لله عز وجل الذي وفّقني لإتمام هذه الرسالة، أتقدم بالشكر والتقدير لكل من ساعدني في إخراج هذا العمل المتواضع إلى حيز الوجود وأخص بالذكر كلاً من:

أساتذتي المشرفين الأفاضل د. علي عبد الحميد ، ود. جلال الديك، اللذين أتاحوا لي الفرصة لأنهل من بحور علمهم.. وأغدقوا علي بالإرشاد والنصح.. وكانوا لي خير عون في إنجاز هذه الرسالة.

قيادة الدفاع المدني ممثلة بمديرها السابق سيادة اللواء أحمد رزق، ومديرها الحالي سيادة اللواء محمود عيسى، ومدراء إداراتها المحترمين على ما قدموه لي من تسهيلات في سبيل استكمال مسيرتي التعليمية، وما أكسبنتني إياه هذه المؤسسة من خبرات عملية هامة.

المؤسسات التي أتاح لي الاطلاع على ما أحتاج من معلومات ووثائق كافة، وأخص بالذكر وزارة الحكم المحلي، ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية، وإدارة المخطط الوطني المكاني، وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وغيرها من المؤسسات.

اليد المعطاءة.. والدي الحبيب..

قرة عيني.. أمي الحنونة..

أشقائي الاحباء مهند، رشا، عبادي، عمر..

صديقاتي الغاليات على قلبي..

الأقارب والأصدقاء وجميع من مد إلي يد العون..

وإلى كل من ساهم في إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود..

إيكم جميعاً أتقدم بجزيل الشكر والامتنان .

شذى ماجد البدوي

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان: الجوانب التشريعية والمؤسسية
كأساس للتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية.

أقر بأن ما اشتملت عليه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت
الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل
لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي أو بحث لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية
أخرى.

DECLARATION

THE WORK PROVIDED IN THIS THESIS, UNLESS OTHERWISE
REFERENCED, IS THE RESEARCHER'S OWN WORK, AND HAS NOT BEEN
SUBMITTED ELSEWHERE FOR ANY OTHER DEGREE OR QUALIFICATION.

STUDENTS NAME:

اسم الطالب:

SIGNATURE:

التوقيع:

DATE:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	إقرار
و	فهرس المحتويات
ط	فهرس الأشكال
ط	فهرس الجداول
ي	الفهرس الخرائط
ي	فهرس الملاحق
ك	ملخص الأطروحة
1	الفصل الأول: مقدمة عامة ومنهجية الدراسة
1	1-1 المقدمة
3	2-1 مشكلة الدراسة
5	3-1 تساؤلات الدراسة

5	أهداف الدراسة وأهميتها	4-1
6	خطة ومنهجية الدراسة	5-1
7	مصادر المعلومات	6-1
8	الدراسات السابقة	7-1
8	محتويات الدراسة	8-1
10	الفصل الثاني: الإطار النظري	
10	المقدمة	1-2
11	الكوارث	2-2
23	التخطيط	3-2
30	التنمية والتخطيط المستدامان	4-2
38	إطار عمل هيوغو	5-2
42	إطار عمل هيوغو وارتباطه بموضوع الدراسة	6-2
44	أطر وتجارب دولية في مجال التخطيط للحد من مخاطر الكوارث	7-2
54	الفصل الثالث: واقع التخطيط والحد من مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية (الإطار التشريعي والإطار المؤسسي)	
54	المقدمة	1-3
54	لمحة تاريخية	2-3
60	الواقع الإداري الحالي للمؤسسات الفلسطينية (الإطار المؤسسي)	3-3
72	التجارب الفلسطينية ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر	4-3

	الكوارث	
89	الفصل الرابع: دراسة نقدية لدور المؤسسات الفلسطينية في مجال التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث	
89	مقدمة	1-4
89	عرض نتائج المقابلات الشخصية	2-4
118	الفصل الخامس: تقييم الواقع الفلسطيني "التحديات والفرص"	
118	المقدمة	1-5
118	تحديات الواقع الفلسطيني وأنواعها	2-5
173	الفصل السادس: النتائج والتوصيات	
173	مقدمة	1-6
173	النتائج	2-6
178	التوصيات	3-6
188	المصادر والمراجع	
194	الملاحق	
B	Abstract	

فهرس الأشكال

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
1	نماذج ومستويات التخطيط	28
2	مراحل التخطيط على المستوى المحلي	29
3	الأبعاد المحورية للتنمية المستدامة	37
4	ملخص إطار عمل هيوغو	40
5	مراحل التعامل مع الكارثة	75
6	رسم توضيحي لأنواع التحديات	119
7	التمييز بين الحالة الأردنية والفلسطينية	141
8	تسلسل مستويات التخطيط	141
9	تقسيمات قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) لعام 1998	143
10	مقترح التشكيل المؤسسي	183

فهرس الجداول

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
1	نبذة عن الكوارث في الصين	50
2	أولويات إطار عمل هيوغو وارتباطها بأداء الدفاع المدني الفلسطيني	85
3	المقابلات الشخصية التي تمت في مختلف المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث	90
4	تحليل الأداء المؤسسي	112
5	الاحتياجات حسب البعد الزمني	116
6	تصنيف الهيئات المحلية - الضفة الغربية	120
7	عدد التجمعات السكانية في مناطق C حسب المحافظات	121
8	مستويات التخطيط والجهة المسؤولة عن اتخاذ القرار (الجهة الأردنية)	140
9	مستويات التخطيط والجهة المسؤولة عن اتخاذ القرار (الجهة)	140

	الفلسطينية)	
194	المقابلات الشخصية التي تمت في مختلف المؤسسات الفلسطينية التي لها علاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث	10

فهرس الخرائط

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
1	خارطة التقسيمات السياسية أ، ب، ج	123
2	خارطة جدار الضم والتوسع	125
3	خارطة الانتشار الاستيطاني	130
4	خارطة توضح المحافظات الفلسطينية	135

فهرس الملاحق

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
1	أسئلة المقابلات	195
2	العناصر الأساسية العشر لهيئات الحكم المحلي من أجل تمكين المدن من مجابهة الكوارث"	196
3	الدراسات والمخططات الفرعية للمخطط الوطني المكاني	198
4	قوانين ذات علاقة بموضوع الدراسة	201

الجوانب التشريعية والمؤسسية كأساس للتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث في

الأراضي الفلسطينية

إعداد

شذى ماجد البدوي

إشراف

د. علي عبد الحميد

د. جلال الديك

الملخص

الزيادة المتسارعة في عدد السكان في العالم أصبح تشكل ضغطاً كبيراً ومتزايداً على الموارد الطبيعية. إلى جانب الخسائر الكبيرة التي أحدثتها الكوارث في السنوات الماضية، وخاصة في الدول النامية التي أثرت بشكل بالغ على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في هذه الدول. بدورها انعكست جميع هذه العوامل مباشرة على عجلة النمو والتطور، ومن هنا غدت مواضيع المحافظة على الموارد الطبيعية وأهمية العامل البيئي والتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث تشكل عناوين رنانة تستحوذ على اهتمام المخططين وأصحاب القرار.

تلعب الجوانب التشريعية والمؤسسية دوراً هاماً وأساساً متيناً للتخطيط المستدام الذي يشكل أداة ذات أهمية كبيرة في الحد من مخاطر الكوارث، لنصل في نهاية المطاف إلى تنمية مستدامة تنهض بالبنية التحتية وبالمجتمع وبالأراضي الفلسطينية بشكل عام. اعتمدت هذه الدراسة على إجراء المقابلات الشخصية مع ذوي العلاقة من الوزارات والمؤسسات الفلسطينية الأخرى، حيث تم طرح أسئلة تتناقص كل ما يتعلق بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث وبالمؤسسة نفسها. لرصد المعلومات ومن ثم تشخيص الواقع الفلسطيني ونقده وصولاً إلى النتائج والتوصيات.

بينت نتائج الدراسة أن الضعف والقصور في التشريعات والقوانين ينعكس بشكل مباشر على التركيبة والأداء المؤسسي مما يحول دون تحقيق تنمية مستدامة تأخذ في الاعتبار أن الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية. كما أظهرت أيضاً أن فلسطين تمتلك العديد من جوانب

القوة على الصعيد التشريعي والمؤسسي ويمكن استثمارها وتحويلها إلى فرص تدعم عمليات التخطيط والتنمية المستدامين.

تخلص هذه الدراسة إلى أن فلسطين بحاجة ماسة إلى تطوير واستحداث العديد من التشريعات والقوانين وآليات التنفيذ لهذه التشريعات، كما أنها بحاجة إلى بعض التعديلات في التركيبة المؤسسية وتعزيز التعاون والتكامل في أدائها.

الفصل الأول

مقدمة عامة ومنهجية الدراسة

1-1 المقدمة:

سبقنا الأجداد والأسلاف عبر مراحل التاريخ المختلفة في السعي إلى إيجاد أماكن سكنية تتوفر فيها سبل الراحة والصحة والأمان للوصول إلى رغد العيش. وكانت الطبيعة قادرة على تحقيق التوازن الذاتي على الأرض، وتجديد نفسها بنفسها كما كان الاتزان مستتباً بين الإنسان والطبيعة، لكن التقدم بكل أوجهه تسبب بإساءة الإنسان للبيئة والطبيعة من تلويث الأرض وتغيير وجهها بشكل عام، فاستفاق على اضطرابات وكوارث بيئية مما جعله يستشعر التهديد لحياته ومستقبله.

يتزايد عدد سكان العالم منذ منتصف العقد الأول للألفية الثانية حيث يتواجد أكثر من 50% من سكان الأرض في المدن والبلدات والمستوطنات الحضرية، وما يقلق بشأن هذا التوجه أنه أصبح يشكل ضغطاً كبيراً ومتزايداً على الموارد الطبيعية داخل وخارج المناطق الحضرية؛ وأن هذا التحول الغالب على عدد سكان الحضر يُتوقع أن يستمر بالنمو بمعدل متوسط يصل إلى حوالي 1.6% سنوياً في جميع أنحاء العالم، وبمعدلات نمو منخفضة في معظم البلدان المتقدمة، وبأعلى معدلات الاتساع الحضري في البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً؛ وأن المناطق الحضرية ينتج عنها بالضرورة مجموعة من التأثيرات السلبية على البيئة، وتتفاوت هذه التأثيرات من حيث الدرجة والحجم والنطاق الجغرافي الذي يمتد دوماً إلى خارج حدود البلدة مما يترتب عليه تبعات

على المستوى العالمي من حيث التأثيرات البيئية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ برنامج الأمم المتحدة البيئي، 2012.

كان للخسائر الكبيرة التي أحدثتها الكوارث في السنوات الماضية، وبخاصة في الدول النامية أثر بالغ على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في هذه الدول بالإضافة لانعكاساتها المباشرة على عجلة النمو والتطور.⁽¹⁾ يعد التخطيط الحضري للمدن الأساس الأول نحو تنمية مستدامة يُمكن أن تقلص إمكانية حصول أي إشكالات، إلى جانب إيجاد بيئة خصبة لمتغيرات النمو المستقبلي، نتيجة ازدياد الكثافة السكانية وتنوّع النسيج الاجتماعي، حيث تفتقد المدن منذ زمن لتخطيط يحتوي النمو السكاني السريع؛ مما أوجد قصوراً في البنى التحتية، والخدمات، وتضاعفت مشكلة الازدحام المروري، وكثرت الأحياء العشوائية حيث لم تتوافق أولويات التخطيط مع حجم التطلعات والاحتياجات في مدن تشهد زيادة في أعداد سكانها واتساع رقعتها الجغرافية بما ينعكس على ذلك إدارياً واقتصادياً.⁽²⁾

ومن هنا غدت مواضيع المحافظة على الموارد الطبيعية وأهمية العامل البيئي والتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث تشكل عناوين رنانة تستحوذ على اهتمام المخططين وأصحاب القرار في مختلف المستويات سواء الدولية أم الإقليمية أم المحلية، حيث يجدر الاهتمام بجوانب التخطيط المستدام وأهميته وانعكاساته على استخدامات الأراضي والموارد الطبيعية والتجمعات العمرانية بما يحقق بيئة مريحة وآمنة وصالحة للعيش، وهي تحقق مقومات التنمية الحضرية المستدامة والأمان الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.⁽³⁾ ورغم التطور المتسارع جداً للتحضر والتمدد والاقتصاد والصناعة والتكنولوجيا وكل ما يتعلق به من تعقيدات في الاحتياجات والاستخدامات والاستهلاك على صعيد المدن والتجمعات العمرانية والسكانية إلا أن القدرة والصمود لدى الإنسان والأماكن على تحمل هذه التأثيرات والاختلافات البيئية بل والتعافي منها غير مستحيل إذا تم التخطيط المستدام المسبق لمواجهة الكوارث المحتملة، عبر اليقظة والانتباه

(1) الديبك، 2013.

(2) الفيفي، 2013.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: الحد من مخاطر الكوارث، تحدٍ يواجه التنمية. الأمم المتحدة. 2004.

والدراسة ورفع درجة الوعي والجاهزية لحماية مستوطناتنا البشرية والعمرانية للحفاظ على مواردنا بما يضمن مستقبل أبنائنا.⁽¹⁾

تكمّن خصوصية الأراضي الفلسطينية في هذا الموضوع بما يعرف بوهن التشريعات وما ينتج عنه من قصور في إدارة العمل المؤسّساتي نتيجة تعاقب الاستعمار والمشرعين على الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى عدم اكتمال السيادة الفلسطينية على أراضيها والاضطراب المتكرر في هيكل السلطة وحكومتها في ظل وجود السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1994. ومن هنا فإنّ فلسطين الدولة القادمة بحاجة إلى تضافر الجهود بين القطاعات (ذات العلاقة بالتنظيم والتخطيط والتنمية المستدامين) مع تلك المسؤولة عن إعداد المخططات الوطنية لمواجهة الكوارث المحتملة والحد من مخاطرها ذلك بدءاً بالتشريعات، ومروراً بسياسات تنظيم العمل المؤسّسي، وانتهاءً بوضع آليات تنفيذية واضحة للعمل لتحقيق التنمية المستدامة وتقليل مخاطر الكوارث المحتملة.

بناءً على جميع ما تم ذكره فإنّ هذه الدراسة سوف تسعى للبحث عن دور وأهمية التخطيط المستدام في الحد من مخاطر الكوارث لنصل في نهاية المطاف إلى تنمية مستدامة تتهض بالبنية التحتية وبالمجتمع، وبما ينعكس ذلك إيجاباً على مواجهة الكوارث والحد من أضرارها في أقصر

وقت وبأقل جهد وتكلفة.

2-1 مشكلة الدراسة:

يشهد العالم على الصعيد الدولي والإقليمي اهتماماً بالغاً بقضايا التنمية المستدامة والتخطيط المستدام لتحقيق التطور والنهوض بالتجمعات الحضرية عبر تحقيق التوازن الحقيقي بين احتياجات الإنسان والبيئة الطبيعية، لاسيما حين تنبّه الإنسان إلى أنّه يتجه بسياساته وتعيّقات استخداماته إلى تفويض الاستقرار الطبيعي في ظل النمو الحضري والعمراني

(1) مهنا، 2000؛ عثمان، 2008.

العشوائي. هذه كلها عوامل أدت إلى تعرض المنظومة بأكملها لكوارث بيئية وطبيعية تتعدد أشكالها. ومن هنا بدأ العلماء والمخططون وأصحاب القرار في توظيف السياسات والتشريعات والمخططات عبر التكامل الوظيفي والإداري والعملي في عملية التخطيط المسبق والمستدام لتحقيق التنمية والحد من مخاطر الكوارث المحتملة على الصعيد الدولي والإقليمي والمحلي. في ظل ما تواجهه الأراضي الفلسطينية من قسوة الاحتلال وفرض السيطرة والهيمنة على حدود الأراضي والمساحات الشاسعة منها، واستغلال الموارد والمصادر، وسياسات وضع العراقل والتقسيمات والحدود فيها، هذه كلها عوامل أدت إلى حصر وتحديد خيارات النمو والتطور العمراني والاقتصادي للمدن والقرى الفلسطينية، بل وقللت من فرص النجاة من أية مخاطر محتملة للكوارث في المنطقة.

لذلك تبدو حاجة الأراضي الفلسطينية إلى مثل هذه الدراسات التنموية ملحة؛ كونها تلحق بركب الدول النامية وتتمتع بوضع خاص يتمثل بما أثقل كاهلها عبر الحقب التاريخية المتعاقبة من مخلفات الاحتلال على صعيد التشريعات البالية والمنافسة على الأرض والعشوائية في استخدامها، إضافة إلى الاستيلاء أو الاستنزاف لمواردها الطبيعية، ويضاف إلى ذلك خصوصية وضعها، وحادثة نشوء مؤسسات الدولة ومحدودية وتداخل صلاحياتها. ويبدو جلياً حاجتها بالتحديد إلى التخطيط المستدام الذي يحقق التنمية ويكون أداة للحد من مخاطر الكوارث خاصة، فضلاً عن الحفاظ على الموارد البيئية والبشرية المتاحة والموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل لها.

إن القطاعات المسؤولة عن التنظيم والتخطيط والتنمية وكذلك القطاعات المسؤولة عن الاستعداد والجاهزية لمواجهة الكوارث والحد من مخاطرها عاجزة عن الوصول إلى مخططات وطنية شاملة ومستدامة في ظل غياب ما ينظم عملها وتعاونها من تشريعات واضحة تحدد الصلاحيات وتعزز التعاون وتضع آليات عملية صارمة للتنفيذ. كما أن بعض المؤسسات واللجان الوطنية مثل المجلس الأعلى للدفاع المدني وما ينبثق عنه من لجان محلية بحاجة إلى تفعيل على أرض الواقع وربط مؤسسي واضح مع تلك المعنية بالتنظيم مثل مجلس التنظيم الأعلى.

من هنا وعلى ضوء عمل الباحثة في القطاع الحكومي في مجال التنظيم والتخطيط والحماية المدنية، وإضافة إلى ما سبق ذكره من أسباب تبرز الاهتمام بدراسة الوضع الفلسطيني ومحاولة تقديم رؤية في هذا المجال، وجدت من الضرورة القيام بهذا البحث لما له من انعكاسات على مناحي الحياة جميعها. تبلورت مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس الآتي: ما هو دور التخطيط المستدام بالاعتماد على الجوانب التشريعية والمؤسسية في الأراضي الفلسطينية للحد من مخاطر الكوارث؟

1-3 تساؤلات الدراسة:

يتفرع من السؤال الرئيس للدراسة عدة أسئلة فرعية تحاول الباحثة الإجابة عنها، وهي:

1. ما هي نقاط قوة وضعف التخطيط المستدام في الواقع الفلسطيني؟
2. كيف تؤثر كل من الجوانب التشريعية والجوانب المؤسسية في عمليات التخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث؟
3. ما المعوقات التي تحد من دور التخطيط المستدام في مواجهة مخاطر الكوارث؟
4. ما سبل التغلب على المعوقات التي تحد من دور التخطيط المستدام في مواجهة مخاطر الكوارث؟

1-4 أهداف الدراسة وأهميتها:

تكمن أهمية الدراسة ومبرراتها في الجوانب التالية:

- نقص الدراسات التي تعنى بربط الجوانب التخطيطية والتنظيمية بالاستعداد لمواجهة الكوارث والحد من مخاطرها المحتملة، حيث تركزت بعضها على تطوير الجانب التشريعي فقط وأخرى على الكوارث والحد من مخاطرها.
- ضعف التنسيق الإداري والعمل المؤسسي بين القطاعات ذات العلاقة بموضوع الدراسة مما يعيق الوصول إلى التنمية المستدامة.
- الحاجة الماسة إلى تحديث التشريعات والقوانين المنظمة لقطاع التخطيط والتنظيم والتنمية بالتكامل مع تلك المنظمة لقطاع الحماية المدنية ومواجهة الكوارث والحد من مخاطرها.

- استثمار الاهتمام الدولي والعالمي عبر مختلف مؤسساته بالتنمية المستدامة في المنطقة ورفع جاهزيتها لمواجهة الكوارث المحتملة، وتحديدًا المساعدات والمنح التي تتلقاها مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية لهذه الغاية.
 - تطوير القدرات المهنية والعلمية للباحثة من واقع المسؤولية والعمل في القطاع الحكومي ضمن المؤسسات ذات العلاقة بموضوع الدراسة.
 - الحاجة للنهوض بالمؤسسات الفلسطينية عبر القطاعات الرسمية وغير الرسمية المعنية بموضوع الدراسة، وتفعيل الخامل منها.
 - الحاجة الفلسطينية للاستفادة من خبرات الدول ذات التجارب الناجحة.
- في ضوء المبررات السابقة فإن هذه الدراسة تسعى بشكل عام إلى التعرف على دور الجوانب التشريعية والمؤسسية كأساس للتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:
1. دراسة وتشخيص الواقع الفلسطيني في مجال النظم الإدارية في العمل وتقاطع الأدوار للمؤسسات ذات العلاقة في ظل التشريعات والقوانين الحالية.
 2. تقييم الواقع الفلسطيني في الحد من مخاطر الكوارث عن طريق تحديد نقاط القوة والضعف للتخطيط المستدام.
 3. معرفة دور الجوانب التشريعية والمؤسسية الفلسطينية في التخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث.
 4. وضع تصور ومقترحات لتحسين مستوى التعاون والأداء في العمل المؤسسي عن طريق معرفة المعوقات التي تحد من دور التخطيط المستدام في مواجهة مخاطر الكوارث.
 5. النهوض بقطاع التخطيط الحضري المستدام في الأراضي الفلسطينية للحاق بركب التنمية المستدامة على مختلف المستويات بواسطة التغلب على تلك المعوقات.

5-1 خطة ومنهجية الدراسة:

ترتكز خطة الدراسة على ثلاثة محاور أساسية على النحو التالي:

1- المحور الأول: الإطار العام والنظري:

ويشمل دراسة نظرية حول المفاهيم والأسس والنظريات والنماذج ذات العلاقة بموضوع الدراسة (التخطيط المستدام، التنمية المستدامة، الكوارث، مواجهة الكوارث، إدارة الكارثة، الحد من مخاطر الكوارث، التشريعات والقوانين، وغيرها)، بالإضافة إلى تجارب وحالات دراسية عالمية وإقليمية.

2- المحور الثاني: الإطار المعلوماتي:

ويشمل دراسة وتشخيص الواقع الفلسطيني فيما يتعلق بالجوانب التشريعية والإدارية المنظمة للعمل المؤسسي للتخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث.

3- المحور الثالث: الإطار التحليلي والاستنتاجي:

ويشمل تقييم الواقع الفلسطيني وتحديد جانب الضعف والقوة عبر الاستفادة من الإطار النظري والحالات الدراسية لتقديم المقترحات والتوصيات.

ترتكز منهجية الدراسة على المناهج العلمية التالية:

- المنهج التاريخي (حيث سيغطي هذا المنهج الإطار النظري من الدراسة).
- المنهج الوصفي (حيث يستخدم في جمع المعلومات الخاصة بالإطار المعلوماتي من الدراسة).
- المنهج التحليلي الاستنتاجي (وهو الذي سيخدم التقييم والتوصل إلى المقترحات والتوصيات).

اعتمدت منهجية هذه الدراسة على الأدوات التالية:

- المصادر الأولية من المشاهدة والملاحظة.
- الاطلاع على التجارب السابقة في مجال الدراسة وخاصة في الأراضي الفلسطينية.
- الاعتماد الأساسي على المقابلات التي تمت مع المسؤولين وصناع القرار وأصحاب العلاقة بالتخطيط المستدام للحد من مخاطر الكوارث.

6-1 مصادر المعلومات:

تعتمد المعلومات الواردة في هذه الدراسة على المصادر الآتية:

1- مصادر رسمية وغير رسمية (مثل الدراسات والإحصائيات والمعلومات من الوزارات والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة، والمراكز البحثية، والمؤسسات الأهلية، والجامعات سواء الفلسطينية أم العالمية).

2- مصادر مكتبية (كل ما هو متاح من مراجع وكتب ومنشورات وأبحاث علمية حول موضوع الدراسة).

3- المصادر الإلكترونية: وتشمل المواقع الإلكترونية التي تهتم في هذا الموضوع مثل الجامعات والمنظمات والمؤسسات والهيئات الدولية والإقليمية المتخصصة.

4- المصادر الميدانية والشخصية: وتشمل المعلومات والبيانات التي قامت الباحثة بجمعها من خلال المسح الميداني من المقابلات والمشاهدات. إضافة إلى الخبرات العملية للباحثة في مجال التخطيط من خلال عملها في القطاع الحكومي في مجال التنظيم والتخطيط والحماية المدنية.

7-1 الدراسات السابقة:

على الرغم من ندرة الدراسات السابقة في هذا الموضوع وخصوصاً فيما يتعلق بالواقع الفلسطيني للمؤسسات الموجودة والقائمة على أعمال التخطيط والتنمية المستدامة فقد تمت الاستفادة من عدد من الأبحاث والدراسات السابقة مثل:

1. الدراسات المتوفرة حول التجارب العالمية والعربية.

2. دراسات فلسطينية وخاصة:

أ- رسالة ماجستير توفيق البديري حول "الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطها على التنمية". حيث تم الاستفادة منها في تشخيص واقع مؤسسة

التخطيط الفلسطينية والتشريعات المنظمة لعملها.

ب-رسالة ماجستير مجد إدريخ حول "استراتيجيات وسياسات التخطيط المستدام والمتكامل لاستخدامات الأراضي والمواصلات في مدينة نابلس". حيث تم الاستفادة منها في مفاهيم التخطيط والتنمية المستدامين. وغيرها من الدراسات حول موضوع الدراسة.

8-1 محتويات الدراسة:

في ضوء خطة ومنهجية الدراسة التي ذكرت أعلاه، تم تقسيم هذه الأطروحة إلى ستة فصول رئيسية، حيث يتناول الفصل الأول مقدمة الدراسة وأهدافها، وأهميتها وحدودها، ومنهجيتها ومحتوياتها. كما تم تقسيم الفصل الثاني "الإطار النظري" إلى سبعة أقسام، تتضمن الأقسام الأولى تعريف للكوارث والتخطيط والتنمية المستدامة، مع توضيح للأنواع والمراحل، والأهداف والأهمية والمستويات وغير ذلك. إضافة إلى قسمين آخرين حول إطار عمل هيوغو وارتباطه أيضاً بموضوع الدراسة. أما القسم الأخير فيتضمن تجارب دولية في مجال التخطيط للحد من مخاطر الكوارث. وينتقل الفصل الثالث إلى الإطار التشريعي والإطار المؤسسي الذي يتحدث عن واقع التخطيط والحد من مخاطر الكوارث في فلسطين، وقسم إلى أربعة أقسام سنتحدث عنها لاحقاً. أما الفصل الرابع تم من خلاله دراسة نقدية لدور المؤسسات الفلسطينية في مجال التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث. كما قامت الباحثة بعمل تقييم للواقع الفلسطيني من تحديات وفرص في الفصل الخامس. وفي نهاية الرسالة وضمن الفصل السادس تم تناول النتائج التي خلصت إليها الدراسة ووضع عدد من التوصيات المختلفة.

الفصل الثاني

الإطار النظري

2.1 مقدمة:

تعد الدراسات والتطبيقات حول مخاطر الكوارث في فلسطين والآثار المترتبة عليها من نواحي عديدة، والقيام بالتخطيط المستدام للحد منها قليلة. لذلك تم التركيز في هذه الدراسة على موضوع التخطيط المستدام والحد من الكوارث. ينقسم هذا الفصل إلى سبعة أقسام، مقدمة تعرف عن الفصل الثاني، في حين يهدف القسم الأول منها إلى التعرف على مفهوم الكوارث والحد من مخاطرها إضافة إلى أنواعها وسماتها ومراحلها، وكيفية العمل على الحد من مخاطر الكوارث والتخطيط لإدارتها. أما القسم الثاني فيهدف إلى التعرف على عملية التخطيط من حيث مفهومه وأهميته وأهدافه، وأنواع التخطيط ومستوياته ومراحلها، والتعرف أيضاً على عمل مؤسسات التخطيط. أما التنمية والتخطيط المستدامان فهو عنوان القسم الثالث والذي يعرض فيه مفهوم التخطيط المستدام، مفهوم التنمية المستدامة (أبعادها وأهدافها)، وتناول جميع جوانبها من حيث أهميتها ودورها في تطور الدول، في حين أن القسم الخامس يوضح ما هو إطار عمل هيوغو؟ وبعد التعرف على كل مفهوم على حدة سوف تقوم الباحثة في القسم السادس بتوضيح العلاقة بين هذه المفاهيم والعلاقات بينها، وكيفية ربطها عن طريق إطار عمل هيوغو. وفي القسم الأخير يتم استعراض أمثلة عملية في مجال التخطيط للحد من الكوارث من خلال عرض الأطر الدولية المتعلقة بالموضوع، وثم تجارب دولية وعربية.

تعتبر البيئة مجموعة العناصر ذات العلاقات المركبة التي تشكل إطاراً ووسطاً وشروطاً لحياة الإنسان. وقد مرت الحياة على سطح الأرض بالعديد من مراحل التطور، وكان الإنسان جزءاً

من هذه المراحل وعنصراً أساسياً في تشكيلها ولاحقاً في استنفاد مواردها وتلوث بيئتها.

وقد أدى النمو السكاني المتزايد إلى تركيز عدد هائل من السكان في المدن، وقد كان تطور الثورة الصناعية في نهايات القرن التاسع عشر عامل جذب للأفراد أدى إلى نمو متزايد في حجم المدن واتساعها أفقياً وعمودياً نتيجة للهجرة من الريف للمدينة وما صاحب ذلك من زيادة غير متوقعة أو مخططة في أعداد السكان، وهي تواجه اليوم وأكثر من أي وقت مضى تحديات جسام فيما يخص نوعية البيئة الحضرية؛ كما تواجه اختيارات تنموية متعددة تتفق جميعاً في تحقيق النمو الاقتصادي، الاجتماعي والعمراني؛ لكنها لا زالت تغض الطرف على المشاكل البيئية معتبرة إياها جانباً إضافياً سواء كان ذلك على المدى القريب أو البعيد.

هذا الازدهار في الصناعات والعمران وتطور المجتمعات البشرية وما يترتب عن التكنولوجيا الحديثة من مخاطر إلى جانب الكوارث والنكبات المختلفة التي تحدث من حين لآخر أدى على مدى سنوات عديدة إلى معاناة الإنسان من الكوارث الطبيعية والتي تترك وراءها آثاراً مدمرة للممتلكات والسكان وكان يصعب على الدول مواجهة تلك الكوارث لقلة الإمكانيات المتوفرة أو لعدم وجودها مما جعل الخسائر تكون خيالية. وفي هذا السياق سوف يتم تناول مفهوم الكوارث والحد من مخاطرها.

2.2 الكوارث:

سيتم فيما يأتي توضيح أهم المفاهيم التي سترد في هذه الدراسة⁽¹⁾.

2.2.1 مفاهيم الحد من مخاطر الكوارث:

1) قابلية التضرر (Vulnerability):

سمات وظروف المجتمع أو المنظومة أو الممتلكات التي تجعلها سهلة التأثر وقابلة للتضرر بالأخطار. هناك عدة أوجه لقابلية التضرر تنشأ عن عوامل فيزيائية واجتماعية واقتصادية وبيئية مختلفة، ومن الأمثلة على ذلك سوء التصميم وضعف المباني والحماية غير الكافية للممتلكات، والنقص في التوعية والمعلومات العامة وضعف المعرفة بالمخاطر وإجراءات

(1) أمانة الأمم المتحدة للإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث: مصطلحات عن الحد من مخاطر الكوارث. جنيف. 2009.

الاستعداد وتجاهل الإدارة الحكيمة للبيئة، وتختلف قابلية التضرر بشكل ملحوظ داخل المجتمع وعلى مرور الوقت. هذا التعريف يحدد قابلية التضرر كسمة من سمات العنصر المعني (مجتمع أو منظومة أو ممتلكات)، وذلك لا يعتمد على تعرض هذا العنصر للمخاطر، غير أنه في الاستخدام الشائع يستخدم هذا المصطلح في كثير من الأحيان بصورة أشمل ليشمل تعرض العنصر.

(2) الكارثة (Disaster):

اضطراب في أداء المجتمع أو التجمعات يتضمن خسائر كبيرة وآثاراً سلبية على الأرواح والنواحي المادية والاقتصادية والبيئية التي تفوق قدرة المجتمع أو التجمع العمراني المتأثر على مواجهتها باستخدام موارده الذاتية.

(3) خطر (Hazard):

ظاهرة أو مادة أو نشاط بشري أو ظروف خطيرة يمكن أن تؤدي إلى خسارة في الأرواح، أو إصابات، أو آثار صحية أخرى، أو ضرر بالممتلكات، أو خسارة في سبل المعيشة والخدمات،

أو خلل اقتصادي واجتماعي أو ضرر بيئي.

والمقصود بها أخطار ذات مصادر طبيعية وما يتصل بها من أخطار ومخاطر بيئية وتقنية. ويمكن أن تنشأ هذه الأخطار عن مصادر مختلفة؛ جيولوجية ومحيطية وبيولوجية وتكنولوجية، وقد تجتمع عدة مصادر في بعض الأحيان في وقت واحد. وفي السياق التقني، يتم الوصف الكمي للأخطار بعدد مرات حدوثها ودرجة شدتها في المناطق المختلفة، وذلك بالاستعانة بالبيانات التاريخية أو التحليل العلمي.

(4) مخاطر الكوارث (Disaster Risk):

الخسائر المحتملة في الأرواح والوضع الصحي وسبل المعيشة والممتلكات والخدمات التي يمكن أن تصيب مجتمع أو تجمع ما بسبب الكوارث في فترة زمنية مستقبلية محددة، وهذا التعريف يعبر عن مفهوم الكوارث باعتبارها مخاطر موجودة ومستمرة، وتشمل مخاطر الكوارث أنواع مختلفة من الخسائر المحتملة التي يصعب حصرها في أحيان كثيرة، ولكن معرفة الأخطار السائدة وأنماط السكان والتطور الاجتماعي والاقتصادي يساعد على تقييم مخاطر الكوارث وتحديدتها بصورة عامة على الأقل.

2.2.2 الحد من مخاطر الكوارث (Disaster risk reduction):

المفهوم والممارسات اللازمة للحد من مخاطر الكوارث من خلال الجهود المنهجية لتحليل وإدارة العوامل المسببة لحدوث الكوارث، بما في ذلك الحد من التعرض للأخطار، وتخفيف قابلية الإنسان والممتلكات للتضرر، والإدارة الحكيمة للأرض والبيئة، وتحسين مستوى الاستعداد لمواجهة

الأحداث السلبية.⁽¹⁾

تحدث الكوارث في كثير من الأحيان نتيجة لاجتماع عدة عوامل مثل: التعرض للأخطار، والقابلية للتضرر، وعدم توافر القدرات الكافية للحد من الآثار السلبية المحتملة أو لمواجهتها. ومن آثار الكوارث الخسائر في الأرواح والإصابات والأمراض وغيرها من الآثار التي تضر بصحة الإنسان الجسدية والعقلية والاجتماعية، وتؤدي إلى تلف في الممتلكات وخسائر في الخدمات وخلل في المجتمع والاقتصاد وتدهور في البيئة.

2.2.3 سمات وأنواع ومراحل الكارثة:

2.2.3.1 سمات الكارثة:

⁽¹⁾ السهلي، 2011.

تتسم الكوارث بصفة عامة ببعض الملامح المشتركة التي تحدد مدى إمكانية قبولها ككارثة، ومن هذه السمات:⁽¹⁾

- 1- سرعة وتتابع أحداثها.
- 2- الدرجة العالية من التوتر.
- 3- الضغط النفسي والعصبي الهائل.
- 4- نقص البيانات وبالتالي المعلومات.
- 5- التحدي الكبير للمسؤولين.
- 6- تستوجب ابتكار أساليب ونظم ومواجهة غير مألوفة.
- 7- تستوجب توظيف أمثل للطاقات والإمكانات المتاحة.
- 8- تتطلب نظام اتصالات على مستوى عال جداً.
- 9- تحتاج إلى درجة عالية من التنبؤ، وبالتالي إلى أجهزة ذات قدرة تقنية عالية.

2.2.3.2 أنواع الكوارث

تقسم الكوارث إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي:

1. الكوارث الطبيعية:

وهي التي تتحكم فيها الطبيعة وليس للإنسان دخل في أسباب وقوعها، ولكن قد يتسبب في زيادة حجم الخسائر المترتبة على وقوعها بالإهمال وعدم اتخاذ الاحتياطات الملائمة لتفادي تلك الآثار الضارة أو التخفيف من آثارها. ومن أمثلة الكوارث الطبيعية: الزلازل والبراكين

⁽¹⁾ المركز الوطني للمعلومات: إدارة الكوارث الطبيعية. الجمهورية اليمنية. 2012.

والأعاصير والفيضانات، وغزو الجراد والحشرات الضارة، والجفاف ونضوب المواد المائية والانزلاقات والانهيارات الأرضية. والجدير بالذكر أن التقسيم الحديث للكوارث طبيعية أو غير طبيعية يقصد به في المناهج والمؤسسات العلمية ذات العلاقة بالأخطار وليس بالكوارث، فحالياً يتم اعتبار جميع الكوارث من صنع الإنسان.

2. كوارث من صنع البشر:

يلعب العنصر البشري دوراً رئيسياً في وقوعها، وهي إما أن تكون من صنع البشر عمداً أو

سهواً، إضافة إلى العوامل التقنية الأخرى الناجمة عن الإهمال والتراخي وسوء الاستخدام وتدعى الكوارث المصطنعة أو غير الطبيعية، وهذا النوع يمكن تجنبه بالتحكم في أسباب وقوعه، ومن هذه الكوارث على سبيل المثال: التهديد بالغزو العسكري وما يسببه من ويلات، وعمليات الإرهاب من خطف الطائرات واحتجاز الرهائن وزرع المتفجرات، والاضطرابات العامة والفتن وحوادث تلوث البيئة مثل تسرب الإشعاع السام إلى الهواء والأرض والماء.

3-كوارث مهجّنة:

وهي نوع مهجّن ومركب من النوعين السابقين، وفيه تبدأ الكارثة بفعل العامل البشري ثم تلعب الطبيعة وسوء تصرف الإنسان في زيادة حجمها عما يجب أن تكون في الحالات المنفردة لكلا النوعين، ومن الأمثلة على ذلك؛ الإهمال الذي يؤدي إلى انهيار السدود، والحرائق الكبرى للمدن والغابات وغيرها، وحوادث الطائرات وغرق السفن وغيرها.

2.2.3.3 مراحل الكارثة:

إن التعامل مع الكوارث ومواجهتها لا يقتصر على مجرد محاولة السيطرة على الكارثة عند وقوعها أو عندما تتوفر الدلائل على أنها قد أصبحت وشيكة الوقوع، بل إن مواجهة الكوارث بالمعنى الواسع يشمل التعامل مع مراحل أو أطوار الكارثة الثلاثة وهي: مرحلة ما قبل

الكارثة (مرحلة الإنذار)، مرحلة وقوع الكارثة (المرحلة الطارئة)، مرحلة ما بعد الكارثة (مرحلة إعادة التأهيل).⁽¹⁾ وفيما يلي سيتم التعرض لمفهوم كل من المراحل المذكورة :

1. مرحلة ما قبل الكارثة:

الهدف الأساسي لهذه المرحلة هو الإعداد وحشد الطاقات قبل وقوع الكارثة، أي أن هدفها وقائي في المقام الأول. عند الحديث عن الكوارث الناجمة عن الظواهر الطبيعية، يتم استخدام مصطلحين هما المنع (Prevention) والوقاية (Protection)، وهما لا يعبران عن أي محاولة لمنع أو تقليل احتمال حدوث الظاهرة الطبيعية، وإنما يتعلقان بالضرر الناجم عن حدوث الظاهرة، ومرحلة ما قبل وقوع الكارثة تعد أهم مراحل مواجهة الكوارث، فنجاح المواجهة في هذه المرحلة خاصة مع التقدم العلمي والتكنولوجي يمكن أن يحقق انخفاضاً ملموساً في أضرار الكوارث يفوق ما يمكن تحقيقه في المراحل الأخرى، ولا يقتصر نشاط الأجهزة المعنية بمواجهة الكوارث في هذه المرحلة على الإجراءات الوقائية فقط، وإنما يشمل أيضاً إعداد خطط المواجهة الواجبة التطبيق في حالة وقوع الكارثة فعلاً، كما يشمل أيضاً التوعية والتدريب على تنفيذ هذه الخطط.⁽²⁾

العوامل المؤثرة في عملية الاستعداد للكارثة:

توجد علاقة طردية بين الاستعداد لمواجهة الكارثة وكلاً من حجم الأجهزة المسؤولة عن إدارة الكوارث والخبرة السابقة لهذه الأجهزة بالكوارث والمستوى التنظيمي لمديري الأجهزة وذلك كما يلي:⁽³⁾

أ- حجم الأجهزة المسؤولة عن إدارة الكوارث:

(1) مركز الدراسات التخطيطية والمعمارية، 2012.

(2) المصدر السابق.

(3) مركز الدراسات التخطيطية والمعمارية، 2012.

أثبتت الدراسات أنه كلما زاد حجم المنظمة كلما زادت درجة استعدادها لمواجهة الكوارث وذلك بسبب وفرة الموارد المتاحة، وتعدد الوظائف التنظيمية المتخصصة مثل العلاقات العامة أو إدارة التحليل الاقتصادي وتحليل الصناعة، بالإضافة إلى إمكانية وجود إدارة للكوارث.

ب- الخبرة السابقة لهذه الأجهزة بالكوارث:

كما أظهرت النتائج أن المنظمات التي تتوافر لديها خبرة من الكوارث السابقة تظهر استعداداً أكبر للكوارث المستقبلية، وذلك لحصولها على معلومات ومعارف بكيفية مواجهة الكوارث في المستقبل وكيفية التعامل مع وسائل الإعلام، فعلى سبيل المثال إذا أساءت المنظمة التعامل مع وسائل الإعلام خلال كارثة سابقة فهي الآن أكثر دراية وفهماً بكيفية التعامل مع وسائل الإعلام، وقد يتم التعلم واكتساب الخبرات أيضاً من خلال المنظمات المنافسة في نفس الصناعة، فإذا اتسمت الصناعة بتكرار التهديدات يمكن للمنظمة التعامل مع تلك التهديدات بكفاءة من خلال الخبرة السابقة بالإضافة إلى ملاحظة سلوك منافسيها في التعامل مع الكوارث السابقة والاستفادة منه.

ت- المستوى التنظيمي لمديري الأجهزة:

وأوضحت الدراسات أيضاً ارتباط المستوى التنظيمي الأعلى بالمستوى العالي للاستعداد لمواجهة الكوارث، حيث إن الإدارة العليا أكثر معرفة والتزاماً بأهداف المنظمة، بالإضافة إلى قوة ونفوذ وظائفهم لذا فهم أكثر استهدافاً لتأثيرات الكوارث، وبالتالي يركزون على أهمية الاستعداد لمواجهة الكوارث.

2. مرحلة وقوع الكارثة:

هذه المرحلة هي مرحلة المواجهة الفعلية للكارثة، ويهدف أداء الأجهزة المعنية في هذه المرحلة إلى سرعة السيطرة على الكارثة واحتوائها. ويعتمد نجاح هذه المرحلة على عدة عوامل

أهمها: كفاءة الخطط الموضوعية مسبقاً وكفاءة المسؤولين عن تنفيذ هذه الخطط، وممدى توافر

الإمكانات اللازمة سواء مادية وفنية مثل المعدات أو متطلبات إدارية.

لهذه المرحلة عدة متطلبات وهي حماية وإنقاذ حياة الإنسان وصحته، وحماية وإنقاذ الممتلكات المادية، وخدمات الاستقبال والإيواء⁽¹⁾.

3. مرحلة ما بعد الكارثة:

تسمى هذه المرحلة مرحلة الإعمار أو مرحلة إعادة التأهيل حيث تتضمن الإجراءات التي تتخذ لتحسين الموقف وتيسير استعادة الأفراد والأسر لحياتهم العادية. ويمكن القول بأنه قد يندرج تحت هذه المرحلة مرحلتين فرعيتين وهما مرحلة شهر العسل ومرحلة الشعور بخيبة الأمل، وشهر العسل هو الفترة القصيرة التي تلي النكبة وتمتد لبضعة شهور عندما يبذل المتضررين قصارى جهدهم لإعادة بناء حياتهم، وتتميز هذه الفترة بوجود منظمات لمساعدة الضحايا على التوافق مع مشاكلهم، أما فترة الشعور بخيبة الأمل فهي تبدأ عندما تنسحب منظمات المساعدة، أو عندما يجابه المتضررين روتين حكومي معقد لحل مشاكلهم، أو عندما يتضح للمتضررين أنه قد حدث في حياتهم تغيير دائم لا يمكن الرجوع عنه، وأهم عناصر هذه المرحلة:⁽²⁾

أ- السيطرة على الأزمات الناتجة عن الكوارث والتي يمكن بدورها أن تؤدي إلى كوارث جديدة.

ب- إعادة الأوضاع الطبيعية إلى مسرح الكارثة.

(1) مركز الدراسات التخطيطية والمعمارية، 2012.

(2) المصدر السابق.

ج- تقييم أداء الأجهزة المعنية في المرحلتين السابقتين: مرحلة ما قبل وقوع الكارثة- ومرحلة الكارثة واستخلاص الدروس المستفادة من هذا التقييم.

د- تحسين أساليب وخطط المواجهة بناء على الدروس المستفادة من التقييم.

2.2.4 إدارة الكوارث:

هي عبارة عن مجموع الإجراءات والخطوات الضرورية واللازمة للتعامل مع وضع غير طبيعي أو غير عادي، وذلك بهدف تقليل الأضرار والخسائر في الأرواح والممتلكات لأقصى حد ممكن، لهذا تعتبر إدارة الكوارث عملية طويلة تحتوي على العديد من عمليات التخطيط والنشاطات وأخذ القرارات والتجربة والممارسة، وهي تغطي المسافة الكبيرة بين الإجراءات الوقائية وصولاً إلى الإجراءات العلاجية المتأخرة، لذلك فإن أي خطة مدروسة وناجحة على المستوى الوطني لإدارة الكوارث والأزمات يجب أن يتداخل معها دور العديد من الجهات ذات العلاقة. ولإنجاز خطة ناجحة وفعالة لإدارة الكوارث يجب أن يستند بناء هذه الخطة إلى عدد من الخطوات المتتالية، وأن يكون تتابع تنفيذ هذه الخطوات حلقياً وليس خطياً.⁽¹⁾

2.2.5 خطوات إدارة الكوارث:

تتأثر المخاطر بمجموعة من العوامل، وعندما يتم دراسة الخسائر التي قد تحدث في الكوارث نتيجة التفاعل بين هذه العوامل والتي من أهمها: الخطر، وقابلية الإصابة، والتعرض والموقع، فإن هذه العوامل بدورها تتحكم بمستوى وحجم المخاطر، وعند إجراء عملية تقييم المخاطر تقاس مستويات التقييم، ويتم تقدير نتائجها بمؤشرات معينة قد أعدت سابقاً استناداً إلى مفهوم الدولة، وقدراتها على المواجهة. وفي حال كانت هذه المخاطر الناتجة أكبر من قدرة

(1) الديبك، 2010.

الدولة ومؤسساتها على التحمل تصنف الدولة هذه المخاطر بأنها غير مقبولة، مما يعني الانتقال إلى ما يسمى بإدارة المخاطر.⁽¹⁾

وفيما يلي سيتم عرض خطوات إدارة الكوارث حسب تسلسلها:

الخطوة الأولى: الشروع في إدارة الكوارث:

عادة ما تبدأ العملية الطبيعية لإدارة الكارثة بعد حصول كارثة كبيرة (حروب، زلازل، فيضانات، أعاصير)، وهذه الكارثة تعمل كمحفز لاتخاذ الإجراءات والاحتياطات وتتضمن الآتي:

1- سن القوانين والسياسات التي عادة ما تكون من تخصص الحكومة في أي دولة من الدول، ويتم تحديد المسؤوليات المختلفة للمعنيين بإدارة الكوارث والسلطات المختلفة. وتتميز السياسات والقوانين عادة بالآتي: إنها إستراتيجية بطبيعتها حيث تعتمد على تحقيق أهداف طويلة الأمد، وتحدد المسؤوليات المختلفة للوصول للغايات والأهداف، ويمكن أن توصي بممارسات معينة أو محددة، كما يمكن أن تحدد معايير محددة لاتخاذ القرارات. وتكمن أهمية هذه السياسات والقوانين في تحقيق الأهداف المشتركة، وتجعل الأعمال والتصرفات قانونية وتحمي متخذيها من المسائلة، كما تضمن تنفيذ الممارسات والمسؤوليات المختلفة، ومن غير هذه القوانين والسياسات يكون هناك ضعف في التنفيذ والتنسيق وتضارب في التوجهات، وضعف في النتائج بل أحياناً نتائج سلبية.

2- تعريف المهمة: عند البدء بوضع خطة الطوارئ يجب تحديد المهمة وتحديد الأهداف ومجالات خطة الطوارئ، كما يمكن الاستفادة من الاحتمالات والتوصيات السابقة في وضع أهداف الخطة الإستراتيجية.

3- تشكيل فريق العمل: إن تشكيل فريق العمل في غاية الأهمية للخطة الإستراتيجية، ويجب الأخذ بعين الاعتبار عند اختيار فريق العمل ما يأتي: اختيار الأعضاء ممن سيكون لهم

⁽¹⁾ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر: القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي. جنيف. سويسرا. 2011.

دور في تنفيذ الخطة الإستراتيجية، واختيار من لهم دراية بإدارة الكوارث والاضطلاع بالمسؤوليات المختلفة، ويجب أن يكونوا من ذوي المراكز وأصحاب القرار، ويمكنهم أن يقوموا بتطبيق الخطة على مؤسساتهم، ويجب أن يضم ممثلاً عن كل منظمة أو مؤسسة لها علاقة بإدارة الكوارث.

4- شرح المسؤوليات والإمكانات: يجب التأكد من أن هناك شرحاً وافياً لكل جهة حكومية أو مؤسسة أو منظمة في حالة حصول كارثة، وكذلك مسؤولية كل فرد في المؤسسة في التعامل معها، ومن المهم جداً أن تتطابق المهمات والمسؤوليات لكل فرد في أي منظمة مع مسؤولياته ومهامه في عمله اليومي بقدر الإمكان، وعند التحدث عن المسؤوليات فمن المهم أن يتم تحديد وتحليل إمكانات المؤسسة المعنية ويتم ذلك بالنظر في الأمور الآتية:

أولاً: حصر الموارد المختلفة، والمقصود بالموارد هنا أي شيء ذو قيمة في عملية الكوارث، وهذا يشمل الطاقم البشري والتدريب والأجهزة والإمكانات والموارد الإقتصادية، ومن المهم جداً تحديد الموارد المتوفرة والموارد غير المتوفرة حتى يتم تأمينها عبر المؤسسة المعنية. إن تقييم الموارد من الأمور المهمة، خاصة عند اللجوء لطلب المساعدة الخارجية من خارج المؤسسة أو المنظمة أو من خارج الدولة.

ثانياً: تحديد القدرات ومدى توفر الموارد والمعني بذلك النظر في ما إذا كانت الموارد اللازمة لتقوم بالمهام والمسؤوليات الواقعة تحت إطارها متوفرة، وكذلك مدى قدرة الدولة على العمل والتعامل مع الكوارث بشكل تلقائي وباستقلالية.

ثالثاً: تسخير الموارد والمعني بذلك القدرة على تسخير الموارد بسرعة فائقة في حالات الكوارث ووجود نظام لتفعيل هذه الموارد والاستمرارية في توفيرها.

الخطوة الثانية: المخاطر المحتملة والأخطار التي قد تنتج عنها:

تبدأ الخطوة الثانية بجمع المعلومات عن الخطر المحتمل وإعداد الخرائط المساعدة في تحديد الخطر، وذلك لتحديد أماكن وحجم الأخطار، ومن ثم يتم إجراء دراسات لتقييم قابلية

الإصابة للإنسان والممتلكات إضافة إلى تقدير وتقييم الإمكانات والمصادر المحلية. والهدف من ذلك هو التعرف على إستراتيجية التعامل مع الكوارث وكيفية الخروج منها بأسرع وقت ممكن وبأفضل طريقة.

الخطوة الثالثة: تحديد مستويات الأخطار التي يمكن تقبلها واحتمالها:

إن المعلومات المتوفرة التي يتم تجميعها في المرحلة الثانية يجب أن تعرض على صانعي القرار بشكل مناسب، وذلك لتمكينهم من اتخاذ إجراءات تنفيذية مناسبة وفق أولويات وطنية ومراحل تنفيذ واضحة.

الخطوة الرابعة: خطط الجاهزية:

وتشتمل هذه الخطوة على خطط يجب تنفيذها على المدى القريب مثل تجهيز المسؤولين على مختلف المستويات للتعامل مع الكوارث؛ وتشكيل لجان وحملات توعية وتدريب وغيرها، وأخرى على المدى البعيد، مثلاً في حالة الزلازل كاعتماد الكودات والمواصفات الزلزالية، ووضع سياسة لاستخدامات الأراضي وتأهيل المباني القائمة.

الخطوة الخامسة: فحص الخطة:

لفحص الخطة والتأكد من الجاهزية لا بد من إجراء مناورات أو سيناريوهات وهمية لكوارث محتملة، وذلك لحماية الخطة من اللامبالاة، والتدخلات السياسية التي يمكن أن تظهر في فترات الهدوء بين الكوارث.

الخطوة السادسة: العبر المستفادة:

إن جميع المعلومات حول التغيرات اللازمة في الجاهزية يجب أن تمر بشكل راجع ومن خلال مرحلة مناسبة في عملية التخطيط الحلقي، وهذا يعني أن نستفيد من حوادث سابقة مماثلة،

ويمكن الرجوع من الخطوة السادسة إلى الخطوة الثانية أو الثالثة وهكذا. وللوصول إلى الهدف المرجو يتطلب تنفيذ الخطط الاستعانة بعدد كبير من قطاعات الشعب، وهذا يعني ضرورة إعدادهم وإعداد المؤسسات التي سيعملون من خلالها بشكل مسبق أي قبل حصول الكارثة، فأى خطة أو أي برنامج لم يصغ لمحاكاة المواطن العادي والمختص والمسؤول سيؤدي إلى فشل كلي أو جزئي في تنفيذ الخطط.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن خطة إدارة الكوارث ترتبط ارتباطاً مباشراً بطبيعة المجتمع المحيط ومستوى معيشتة، إذ إنها تنطلق أساساً من واقع المجتمع ومرافقه، لذا فإنه من الضروري لخطة إدارة الكوارث أن تمتاز بما يأتي: أن تكون الخطة بسيطة التعبير والاستذكار، سهلة الإتياع والتنفيذ، سريعة التوزيع والتطبيق، مجدية وقابلة للتحقيق والإثبات ومرنة في المراجعة والتحديث.

من خلال تناول العديد من جوانب الكوارث السابقة يتبين لنا أهمية التخطيط واتخاذ التدابير اللازمة التي تعمل على الحد من مخاطر الكوارث، والدليل على ذلك أنه تم فقدان ما يزيد على 297000 شخص ضحية الكوارث الطبيعية في كل أنحاء العالم، وتضرر أكثر من 217 مليون شخص منها عام 2010.⁽¹⁾ ولم تقل الكوارث عام 2011 حيث وقعت نكبات كبرى، منها كارثة التسونامي/حالة الطوارئ النووية في اليابان التي قتلت لوحدها 28000 شخص، والمجاعة في القرن الأفريقي التي سببت أزمة غذائية حادة يعاني منها أكثر من 3 ملايين شخص هناك، إلى جانب هذه النكبات، مئات الكوارث الأصغر حجماً التي لم تحتل المكانة الأولى في الإعلام العالمي، ولكنها حطمت حياة من أصابتهم. لقد أخذت مثل هذه الأحداث تتزايد، ويرجح أن تستمر هذه الزيادة في السنوات المقبلة بسبب آثار تغير المناخ.

2.3 التخطيط:

2.3.1 مفهوم التخطيط وأهميته وأهدافه:

⁽¹⁾ مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث، 2011.

تعددت مفاهيم التخطيط والمراجع التي تناولت أهميته وأهدافه وسبل تحقيقه، إلا أنها تصب في المحتوى ذاته، كما سيتم تناوله تالياً:

- مفهوم التخطيط:

اتفق الباحثون أن مفهوم التخطيط يستند إلى أربعة مكونات رئيسية هي: الدراسات

والأهداف والتنبؤات والفترة الزمنية. وللتخطيط تعاريف مختلفة مثل: (1)

1. التخطيط نشاط إنساني أساسي حيث يظهر في سلوك الإنسان كفرد وجماعة، ويبرز في كل مستويات المجتمع.

2. خيار عقلائي، أي اختيار أفضل الوسائل للوصول إلى نهاية معينة.

3. موجه للعمل المستقبلي، أي القدرة على ضبط المستقبل من خلال توجيه أحداث الحاضر.

4. وسيلة لحل المشكلات، وبالتالي فإن التخطيط السليم يضمن حل المشاكل بسرعة كبيرة وبأقل كلفة وجهد.

ويمكن الوصول مما سبق إلى أن مفهوم التخطيط بشكل عام هو مجموعة السياسات والتوجهات التي يتم وضعها في الحاضر بناءً على معطيات ومخرجات من الواقع الحالي إضافة إلى تنبؤات مستقبلية لمجتمع معين للنهوض بمستواه الاجتماعي والاقتصادي وغيرها من المجالات إلى مستوى من التطور المنشود خلال فترة زمنية محددة ، ذلك من خلال الاستثمار الأمثل للموارد والطاقات والامكانيات.

- أهداف التخطيط وأهميته:

(1) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002.

يمكن تناول دوافع الأخذ بأسلوب التخطيط وتطبيقه فيما يلي:⁽¹⁾

1- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توزيع وإعادة توزيع الدخل بين السكان والأقاليم بشكل مقبول.

2- تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية، وتحسين مستوى معيشة السكان ونوعية حياتهم.

3- المساهمة في وضع الحلول المناسبة والموضوعية للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية والبيئية.

2.3.2 أنواع التخطيط ومستوياته ومراحله:

يشمل التخطيط جميع مجالات حياتنا اليومية، ولذلك تتعدد أنواعه، وسيتم التطرق إلى ما يتعلق بمجال الدراسة، إضافة إلى تعريف مستويات التخطيط الثلاثة: التخطيط الوطني، والإقليمي والمحلي.

- أنواع التخطيط:

يأخذ التخطيط عدة أنواع وأنماط أهمها:⁽²⁾

1. التخطيط حسب الشمول ويصنف إلى: التخطيط الشامل حيث يتعامل هذا النوع من التخطيط مع القطاعات المختلفة بشكل شامل، والتخطيط الجزئي أو القطاعي حيث يهتم هذا النوع بقطاع معين أو بجزء منه.

2. التخطيط حسب الإطار ويندرج تحته كل من: التخطيط العام، حيث يركز هذا النوع من التخطيط على القضايا الإنسانية، والتخطيط التفصيلي، حيث يهتم بالتفاصيل والجزئيات ولا يقتصر على الجوانب النظرية بل يتعداها إلى النواحي التطبيقية.

(1) الجالودي، 1987.

(2) غنيم، 1999.

3. التخطيط حسب الإدارة، ويشمل الأنواع الآتية: التخطيط المركزي، ويرتبط هذا النوع من التخطيط بالسلطة المركزية التي تقوم بإعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط التنموية المختلفة، والتخطيط اللامركزي، ويتمثل بالهيئات الرسمية وغير الرسمية على مستوى الأقاليم والتجمعات السكانية التي تقوم بإعداد وتنفيذ الخطط التنموية، يشاركها في ذلك غالباً السكان المحليون وبالتحديد المجموعات المستهدفة.

4. التخطيط حسب أسلوب العمل ويشمل: التخطيط المرن حيث يترك عادة التنفيذ للأفراد والجماعات داخل المجتمع، والتخطيط الإلزامي، حيث ساد هذا النوع من التخطيط في المجتمعات الاشتراكية وأخذ بالغالب شكل القوانين والتشريعات التي تضعها الدولة، ولا بد للأفراد والجماعات من الأخذ بها وتطبيقها.

5. التخطيط حسب الوظيفة ويشمل: التخطيط التصحيحي: أو الوظيفي أو التنظيمي، ويسعى هذا النوع من التخطيط إلى تحقيق استقرار اقتصادي، أي أنه يسعى إلى تحسين الفعالية الوظيفية للنظام الاقتصادي القائم من دون أية تغيرات هيكلية فيه. التخطيط البنيوي، ويهدف إلى إحداث تغيرات على مستوى واسع شامل للنظم القائمة أو استبدالها بأخرى جيدة.

6. التخطيط حسب الشكل والأهداف ويضم الأنواع الآتية: تخطيط وحدي الهدف، حيث يتناول جانباً اقتصادياً أو اجتماعياً لتحقيق هدف معين، وتخطيط متعدد الأهداف، ويتناول جانباً اقتصادياً أو اجتماعياً أو أكثر لتحقيق عدة أهداف منشودة.

7. التخطيط حسب المدة الزمنية ويشمل: التخطيط قصير المدى، ويقصد به الخطط التنموية السنوية ذات الأهداف الواضحة، وتخطيط متوسط المدى ويشمل الخطط الثلاثية والخطط الخماسية، تخطيط طويل المدى: وهي الخطط التي تحتاج لتنفيذها فترة زمنية طويلة (15 سنة أو أكثر).

8. التخطيط حسب الغرض أو القطاع، ويضم أنواعاً عديدة على سبيل المثال لا الحصر الاقتصادي-التخطيط الاجتماعي-التخطيط الحضري - التخطيط التربوي.

9. التخطيط حسب المستوي المكاني، حيث يندرج تحت هذا النوع أنواع ثلاثة: التخطيط الوطني أو القومي، ويكون على مستوى البلد أو القطر، والتخطيط الإقليمي، ويكون على مستوى الأقاليم أو التقسيمات الإدارية في البلد الواحد، والتخطيط المحلي، ويكون على مستوى التجمعات السكانية كالمدن والقرى أو جزء منها. وأخيراً فإن اثنين أو أكثر من أنواع التخطيط قد توظف جنباً إلى جنب في إعداد خطة تنمية معينة دون أن يؤثر ذلك سلباً على إجراءات تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها.

- مستويات التخطيط:

تنقسم مستويات التخطيط إلى:

1. التخطيط الوطني (National Planning):

عملية تنسيق وتنظيم وحسن استخدام الامكانيات البشرية والموارد الطبيعية في سائر أنحاء الدولة، وتوجيهها لتحقيق أهداف المجتمع في فترة زمنية معينة. وفي أنظمة التخطيط المركزي تكون القيادة السياسية الموجه الرئيس لعملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية التي تقود الدولة، في ضوء فلسفتها وأهدافها السياسية في التنمية والمعدلات المستهدفة لنمو الاقتصاد الوطني في الدخل القومي، الناتج المحلي، دخل الفرد ونسبة نمو كل قطاع من قطاعات خطة التنمية القومية. وهو المستوى من التخطيط الذي يتعامل مع أهداف ومتطلبات الأمة على المستوى الوطني والذي يقوم على أساس دراسة كاملة شاملة لحاجات المجتمع المختلفة ووضع الخطط التي تكفل الاستخدام الأنسب لكافة الموارد والإمكانات في المجتمع من أجل مقابلة هذه الاحتياجات.

2. التخطيط الإقليمي Regional Planning:

"يمثل المستوى الثاني للتخطيط، وهو همزة الوصل بين كل من المستوى الوطني الشامل والمستوى المحلي، ويتم في نطاق إقليمي محدد بهدف تحقيق أعلى درجة في التشابه والتنسيق المكاني بين أجزاء الإقليم، ويكون ذلك من خلال الاعتماد على تكامل الأنظمة المختلفة التي

يمكن تحقيقها بنجاح في ذلك الإقليم من أجل مستوى حياتي أفضل لسكان الإقليم، من خلال تحقيق أفضل أنواع الاستعمال العمراني والاقتصادي والاجتماعي لإمكانات ذلك الإقليم الطبيعية والبشرية بدون الانفصال عن الأقاليم الأخرى أو تجاوز وحدة الإقليم الطبيعية والبشرية مع الأقاليم الأخرى".⁽¹⁾

3. التخطيط المحلي (Local Planning):

يمثل التخطيط المحلي المستوى الثالث من مستويات التخطيط، ويتعامل مع منطقة جغرافية محددة، قد تتفاوت في سعتها لتشمل المدينة أو القرية، أو المدينة وضواحيها، أو عدة مدن وقرى (المنطقة الميتروبوليتانية / المدن الكبرى).

⁽¹⁾ وزارة الحكم المحلي: دليل التخطيط العمراني. الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله. 2010.



شكل (1): نماذج ومستويات التخطيط

المصدر: (وزارة الحكم المحلي، 2013).

- مراحل عملية التخطيط:

تتم عملية التخطيط من خلال مراحل رئيسية معينة هي:⁽¹⁾

- أ- مرحلة الإعداد والإقرار: ويتم من خلالها تحديد الأهداف الأولية للخطة، وجمع وتحليل البيانات، وتحديد ومناقشة الأهداف التفصيلية، وإعداد السياسات وتقرير الخطة ثم العمل على تصديقها.
- ب- مرحلة التنفيذ: من خلال هذه المرحلة يتم العمل على تحقيق الأهداف التي وضعت، وتحليل واختيار السبل لتحقيقها ضمن مدة زمنية محددة.
- ج- مرحلة المتابعة والتقييم: يمكن تقسيم مستويات عملية المتابعة إلى أربعة مستويات وهي:
 1. متابعة على المستوى الوطني.
 2. متابعة على المستوى القطاعي.

(1) خميس، 1999.

3. متابعة على المستوى الإقليمي. 4. متابعة على مستوى المؤسسات.



شكل (2): مراحل التخطيط على المستوى المحلي

المصدر: (وزارة الحكم المحلي، 2010).

2.3.3 عمل مؤسسات التخطيط:

يتم عمل هذه المؤسسات من خلال عملية منطقية متسلسلة تتكون من ثلاث مراحل:

(1) تحديد المشكلة: يعرف العالم تشادويك المشكلة في كتابه (Systems view in planning)

على أنها هدف وعائق أمام الهدف فإذا أزلنا العائق نكون قد وصلنا إلى الهدف، ومن المهم التنويه إليه هنا أنه ليس بالضرورة أن يفهم التخطيط على أنه يعالج المشاكل الحاضرة فقط بل يعمل على إيجاد حلول للمشاكل القائمة والمستقبلية.

(2) تكوين البرنامج المنطقي: حيث يتم تكوين معظم البرامج بناءً على مجموعة من الأهداف تتعلق بنوع وشدة وزمن أفعال، تؤدي إلى تطبيق أو معالجة المتغيرات المسيطرة على مشكلة معينة من أجل الوصول إلى مجموعة من الأهداف.

(3) تطبيق البرنامج والتغذية الراجعة: تواجه المؤسسات ثلاثة أنواع من المتغيرات، وهي متغيرات ضابطة مثل العامل الإداري، ويعتبر هذا المتغير محدداً ومسيطرًا وليس عائقاً،

والمتمغير الثاني المعوق مثل النقص في الميزانية أو الوضع الطبوغرافي أو الوضع السياسي، أما المتمغير الثالث فهو المجهول، ودوره سلبي كونه لم يظهر أثناء عملية التخطيط، وهنا يظهر دور التغذية الراجعة الذي يبين قوة المؤسسة من خلال قدرتها في التغلب على هذه المتمغيرات.⁽¹⁾

التخطيط هو العملية والأداة التنفيذية للوصول إلى شكل التنمية المستقبلية، ويعرف الاحتياجات الحالية ويعمل على تحقيقها، ويحدد قدرة المجتمعات على الإنتاج وعلى إعادة إحياء نفسها؛ لذلك لا بد من التطرق إلى موضوع التنمية المستدامة.

2.4 التنمية والتخطيط المستدام:

2.4.1 التخطيط المستدام:

يشير المعماري جيمس واينز في كتابه "العمارة الخضراء" إلى أن المباني تستهلك سُدس إمدادات الماء العذب في العالم، وربع إنتاج الخشب، وخُمسي الوقود والمواد المصنعة، ويضيف بأن مساحة البيئة المشيدة (built environment) في العالم ستتضاعف خلال فترة وجيزة جداً تتراوح بين 20-40 سنة قادمة، وهذه الحقائق تجعل من عمليات تخطيط وتنظيم البيئة الحضرية واحدة من أكثر المجالات استهلاكاً للطاقة والموارد في العالم. لا شك أن كيفية تقسيم المجال عمرانياً من خلال المقاربة الوظيفية (سكن، عمل، خدمات) هي التي تتحكم في العملية التخطيطية برمتها، على هذا المستوى ينبغي أن نمثل رؤية بعيدة المدى تتضمن تناسقاً ما بين طريقة تنظيم المجال من جهة، وتخطيطه من جهة أخرى.

تطور المفهوم الحديث لتخطيط وتنظيم المدينة في ضوء ما وصلت إليه البشرية من تقدم تكنولوجي مذهل في السنوات الأخيرة.

(1) البديري، توفيق: الثوابت والمتمغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة

ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002

أما بالنسبة لأهداف التخطيط للحيز أو البيئة الحضرية فإنه يرمي إلى بلوغ الأهداف الآتية:⁽¹⁾

1- التوصل إلى ترتيب وتنظيم معقول ومناسب لاستعمالات الأرض الحضرية وتحديد مواقع الأنشطة المختلفة بهدف توفير الراحة للسكان، وإشباع حاجاتهم وتلبيتها في إطار قانوني مشروع.

2- تحقيق التنمية الحضرية المتواصلة والمستدامة والمحافظة على النظام البيئي.

3- إظهار التباين والاختلاف بين مناطق وإحياء المراكز الحضرية وتحقيق المساواة، وتوفير الفرص التنموية للمساحات الأرضية، وتحقيق العقلانية في اتخاذ القرارات السليمة.

4- إيجاد الترابط والانسجام بين المساحات الفارغة بالمدينة، وسهولة الوصول والتوازن في توزيع الفوائد وإشباع حاجات السكان.

5- تقييم الحياة العمرانية والحضرية والعمل على إيجاد الحلول الهندسية للمشاكل العمرانية، مثل الزيادة السكانية والتوسع العمراني بالمدن.

يُعرّف العالم (Stephen Wheeler, 1998) التطور الحضري المستدام على أنه ذلك التطور الذي يقود نحو تحسين الظروف الاجتماعية والبيئية للمدن، كما يقترح إطاراً نظرياً لما يمكن للمدن المستدامة أن تبدو عليه، واصفاً إياها على أنها ستكون مدناً ذات:⁽²⁾

1- كفاءة استخدام للأراضي عالية المستوى.

2- توفير استخدام كفؤ للموارد الطبيعية.

3- قدر أقل من التلوث والنفايات.

⁽¹⁾ هيام، 2012.

⁽²⁾ Stephen Wheeler, 1998.

4- استعادة للنظم الطبيعية.

5- تمييز لأنظمتها الاجتماعية بأنها أيكولوجيا صحية.

6- اقتصاد مستدام.

7- مدن محافظة على إرثها المحلي، سواءً الطبيعي منه أم الاقتصادي.

تم اعتبار الاستدامة بأنها سمة عمران القرن الحادي والعشرين؛ لأننا نلمح في الأونة الأخيرة ظهور مفاهيم وأساليب جديدة للتخطيط والتسيير الحضري لم تكن مألوفة من قبل، ومن هذه المفاهيم "التخطيط الحضري المستدام" و"العمارة الخضراء" و"المدينة المستدامة"، هذه المفاهيم جميعها تعكس الاهتمام المتنامي بقضايا التخطيط والتنمية الحضرية في ظل حماية البيئة، وخفض استهلاك الطاقة، والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية، والاعتماد بشكل أكبر على مصادر الطاقة المتجددة (Renewable Energy Sources) وتقوية الروابط الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

من هنا يبرز التخطيط الحضري المستدام، العمارة الخضراء كمفاهيم تعكس طرقاً وأساليب جديدة في التعامل مع المجال الحضري تستحضر التحديات البيئية والاقتصادية التي ألقت بظلالها على مختلف مناحي الحياة في هذا العصر، فالمشاريع الحضرية الجديدة يتم تصميمها وتنفيذها وتشغيلها بأساليب وتقنيات متطورة تسهم في تقليل التكاليف البيئية، مما ينشئ مدناً آمنة ومريحة بيئياً بحيث: يقل فيها الأثر على البيئة (environmental impact) وتنخفض فيها تكاليف التسيير (التشغيل والصيانة).

ولهذا فإن بواعث تبني مفهوم الاستدامة في التخطيط والتنمية الحضرية لا تختلف عن البواعث التي أدت إلى ظهور وتبني مفهوم التنمية المستدامة بأبعادها البيئية والاقتصادية والاجتماعية المتداخلة، فلم تعد هناك خطوط فاصلة بين البيئة والاقتصاد والاجتماع منذ ظهور وانتشار مفهوم التنمية المستدامة الذي أكد بما لا يدع مجالاً للشك أن ضمان

استمرارية النمو الاقتصادي (مع ملاحظة أن ثلثي سكان العالم يعيشون في المدن) لا يمكن أن يتحقق في ظل

تهديد البيئة بالملوثات والمخلفات، وتدمير أنظمتها الحيوية واستنزاف مواردها الطبيعية.⁽¹⁾

2.4.2 التنمية المستدامة:

يصعب بشكل عام إيجاد نص محدد لتعريف الاستدامة، فهو يختلف تبعاً لما يراد من هذا التعريف، ولكنها تهتم بشكل أساسي بالعلاقة بين التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة.⁽²⁾ اكتسب مصطلح التنمية المستدامة اهتماماً عالمياً كبيراً بعد ظهور تقرير لجنة Brundtland "مستقبلنا المشترك" "Our Common Future" الذي أعدته اللجنة العالمية للبيئة والتنمية في عام 1987، حيث صيغ أول تعريف للتنمية المستدامة في هذا التقرير على أنها "التنمية التي تلبي الاحتياجات الحالية الراهن دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجاتهم". وبشكل عام فإن هذا التعريف يحدد فقط الإطار العام للتنمية المستدامة التي تطالب بالتساوي بين الأجيال من حيث تحقيق الحاجات الرئيسية، وهذا ما دعا الكثير من الباحثين إلى محاولة تقديم تعريفات وتفسيرات تسهم فيها التنمية المستدامة في مجالات مختلفة مثل (ذيب، 2009).

كما عرفت التنمية المستدامة بأنها تنمية توفق بين التنمية البيئية والاقتصادية والاجتماعية فتتسأ دائرة صالحة بين هذه الأقطاب الثلاثة، فعالة من الناحية الاقتصادية، عادلة من الناحية الاجتماعية وممكنة من الناحية البيئية، إنها التنمية التي تحترم الموارد الطبيعية والنظم البيئية، وتدعم الحياة على الأرض وتضمن الناحية الاقتصادية دون نسيان الهدف الاجتماعي الذي يتجلى بمكافحة الفقر والبطالة وعدم المساواة، والبحث عن العدالة.⁽³⁾ إذن فالتنمية المستدامة هي تنمية اقتصادية بيئية اجتماعية بما فيها تنمية الاستعمالات السكنية

⁽¹⁾ التخطيط الحضري المستدام في المدن العربية، 2007.

⁽²⁾ Ratcliffe; Stubbs, 1999

⁽³⁾ إدريخ، مجد: استراتيجيات وسياسات التخطيط المستدام والمتكامل لاستخدامات الأراضي والمواصلات في مدينة

نابلس. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. 2005؛ ذيب، 2009.

والتجارية، وتصميم المماشي والشوارع الآمنة والمواصلات العامة بشكل أفضل، والمحافظة على الفراغات المفتوحة والمتنزهات، لذا تهتم التنمية بتحسين رفاهية الشعوب. فرفع مستويات المعيشة وتحسين التعليم والصحة والمساواة في فرص العمل المتاحة، جميعها عناصر جوهرية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية.

التنمية المستدامة مفهوم تتبناه أهم المراكز العالمية المهمة بالبيئة وارتقاءها، حيث يعتبرون هذا المفهوم أساسياً نحو مستقبل أفضل للدول، فالتنمية المستدامة تأخذ بعين الاعتبار حق الأجيال القادمة في بيئة غير مستنزفة، بحيث تحصل الأجيال الحالية على حقها في التنمية ورفع مستوى المعيشة من خلال الموارد المتاحة واستغلال الطاقات والإمكانات مع مراعاة الجوانب البيولوجية والاجتماعية والثقافية في الموارد الحالية وحق الأجيال القادمة فيها.

والتنمية المستدامة تمتد لأبعد من ذلك، إذ تفترض أنه في الوقت نفسه الذي يتم استغلال الموارد الحالية يتم أيضاً تنميتها بحيث تصبح عملية التنمية تنمية مستمرة ممتدة تهدف إلى تعويض ما تفقده البيئة من عناصر الغنى، بل ورفع كفاءة الموارد المتاحة أيضاً.

أما بالنسبة لما يعرف باستدامة المدن، فتعود أهميته كون المدن اليوم هي مكان إنتاج واستهلاك أكثر البضائع الصناعية، فهي تستهلك ثلاثة أرباع طاقة العالم وتسبب على الأقل ثلاثة أرباع تلوث الأرض.⁽¹⁾

ويقصد بها التنمية التي لا تقوم بعملية تدمير البيئة، وتعتبر الاستدامة العمرانية البيئية عن حالة توازن وإعادة صياغة للمحددات والأهداف البيئية والاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية في المدن، وهي تجمع ما بين استدامة الموارد الطبيعية والاستدامة التقنية والاقتصادية والاجتماعية، وتأخذ دراسة الاستدامة العمرانية البيئية أهمية كبيرة في هذه الأونة نظراً لعدم قدرة العديد من دول العالم النامية على تلبية أهداف الاستدامة الحضرية بمفهومها الشامل ولاسيما في الدول العربية ومن ضمنها فلسطين، في حين ما زالت دول العالم المتقدم تطرح تساؤلات جادة حول استدامة مدنها وشبكاتنا الحضرية (مهنأ، 2009). إن الموازنة بين هذه

(1) Rogers, 1997

التوجهات التي قد تبدو متباعدة، لا يمكن أن تتأتى إلا بأخذ المركب البيئي بعين الاعتبار في التنمية الحضرية بطريقة تسمح بنمو حضري متوازن مع المحيط في إطار خطة تنمية مستدامة للمدينة.

2.4.3 أبعاد التنمية المستدامة:

تعد التنمية المستدامة تنمية ذات أبعاد مترابطة ومتداخلة في إطار تفاعل يتسم بالضبط والترشيد للموارد، وهي الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن بعد رابع مهم وهو البعد المتعلق بالسياسات البلدية والمحلية:⁽¹⁾

(1) الأبعاد البيئية للاستدامة:

المقصود هنا كافة أشكال الموارد و مكوناتها الطبيعية و الظروف والعوامل التي تعيش فيها الكائنات الحية.

وهنا يمكن أن نقول: أن البعد البيئي هو الاهتمام بإدارة المصادر الطبيعية، وهو العمود الفقري للتنمية المستدامة، فكل تحركاتنا وبصورة رئيسية تركز على كمية ونوعية المصادر الطبيعية على الكرة الأرضية. وعامل الاستنزاف البيئي هو أحد العوامل التي تتعارض مع التنمية المستدامة، لذلك نحن بحاجة إلى معرفة علمية لإدارة المصادر الطبيعية لسنوات قادمة عديدة من أجل الحصول على طرق منهجية تشجيعية ومترابطة مع إدارة نظام البيئة للحيلولة دون زيادة الضغوطات عليه.

(2) البعد الاجتماعي:

⁽¹⁾ إدريخ، مجد: استراتيجيات وسياسات التخطيط المستدام والمتكامل لاستخدامات الأراضي والمواصلات في مدينة نابلس. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. 2005؛ ذيب، 2009؛ UN-Habitat, 2009, **Planning sustainable cities**; policy directions. London.

وهو حق الإنسان الطبيعي في العيش في بيئة نظيفة وسليمة يمارس من خلالها جميع الأنشطة مع كفالة حقه في نصيب عادل من الثروات الطبيعية والخدمات البيئية والاجتماعية، يستثمرها بما يخدم احتياجاته الأساسية (مأوى، طعام، ملابس، هواء)، فضلاً عن الاحتياجات المكملة لرفع مستوى معيشته (عمل، ترفيه، وقود...) ودون تقليل فرص الأجيال القادمة.

(3) البعد الاقتصادي:

وينبع من أن البيئة هي كيان اقتصادي متكامل باعتبارها قاعدة للتنمية، وأي تلويث لها واستنزاف لمواردها يؤدي في النهاية إلى إضعاف فرص التنمية المستقبلية لها، ومن ثم يجب أخذ المنظور الاقتصادي بعيد المدى لحل المشكلات من أجل توفير الجهد والمال والموارد.

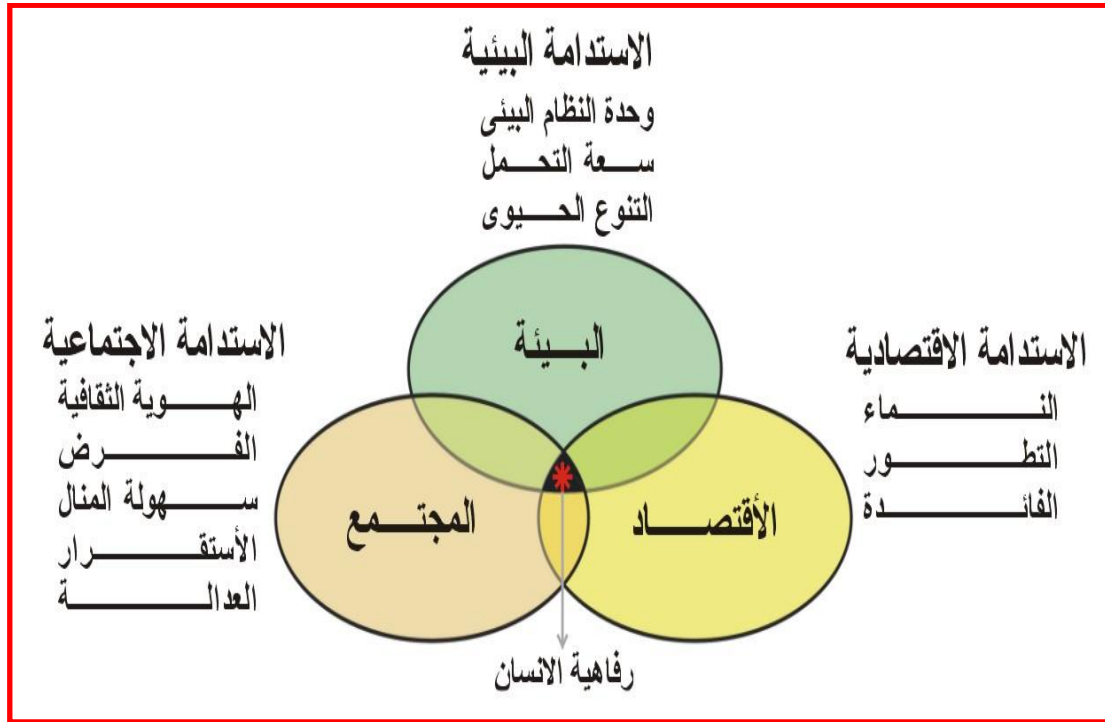
(4) البعد المؤسسي:

تمثل الإدارات والمؤسسات العامة الذراع التنفيذية للدولة التي بواسطتها وعبرها ترسم وتطبق سياساتها التنموية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. توفر الدولة الخدمات والمنافع لرعاياها ومواطنيها؛ ومن ثم فإن تحقيق التنمية المستدامة، والرقي المطرد للمجتمعات، ورفع مستوى ونوعية حياة الأفراد وتأمين حقوقهم الإنسانية، وتوفير الإطار الصالح لالتزامهم بواجباتهم تجاه المجتمع

والدولة، تتوقف جميعها على مدى نجاح مؤسساتها وإداراتها في أداء وظائفها ومهامها.

ونستج من ذلك أن للتنمية ثلاثة أبعاد محورية للاستدامة تعتبر الدعائم الرئيسية لها، وباختلال أحدها تتأثر الأهداف الرئيسية (التي سنذكرها تالياً) للتنمية أو الاستدامة، وهذه المحاور هي البيئة والاقتصاد والمجتمع.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Sustainable development, 2010



شكل (3): الأبعاد المحورية للتنمية المستدامة

المصدر: (عبد الحميد، 2010)

2.4.4 أهداف التنمية المستدامة:

تكمّن أهداف التنمية المستدامة ضمن المحيط الحيوي والمصنوع والاجتماعي كالآتي:⁽¹⁾

أ- في المحيط الحيوي:

1- المحافظة على سلامة العمليات البيئية الأساسية في النظم البيئية التي يعتمد عليها

الإنسان في تنمية الموارد.

2- صيانة الموارد الموروثة الموجودة في الكائنات الحيوانية والنباتية.

3- تأمين استمرارية الكائنات الحية وعدم تعريضها للانقراض نتيجة الاستغلال الجائر.

ب- في المحيط المصنوع:

1- اختيار وسائل تقنية تتميز بالاقتصاد في استهلاك الطاقة ذات مخلفات محدودة.

2- الاعتماد على إعادة التدوير للمواد.

⁽¹⁾ دليل تفعيل التنمية المستدامة في التخطيط، 2006.

3- ترشيد وتحسين توزيع أنشطة استعمالات الأراضي.

ت- في المحيط الاجتماعي:

1- المحافظة على التوازن بين الموارد المتاحة والحاجات الأساسية للبشر على المدى البعيد.

2- وضع خطط تنمية للموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة في إطار زمني يحقق العدالة بين الأجيال.

3- تحقيق المشاركة المجتمعية الواسعة.

4- ترشيد استغلال كافة الموارد.

5- التعاون الإقليمي والدولي لمواجهة متطلبات البيئة ومشاكلها.

2.5 إطار عمل هيوغو:

تضمن إطار عمل هيوغو الذي أقرته الأمم المتحدة وتم اعتماده عام 2005 نهجاً شاملاً للحد من مخاطر الكوارث، ويهدف إلى الحد بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث، وذلك في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمعات والدول. ومنظومة الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث توفر آلية للتعاون بين الحكومات والمنظمات والمجتمع المدني لدعم تنفيذ الإطار. انظر شكل (4).

يمثل إطار عمل هيوغو للإجراءات من عام 2005 إلى عام 2015 المعروف اختصاراً باسم HFA تعزيز مقدار مرونة الدول والمجتمعات تجاه الكوارث، والحد من آثارها بحلول 2015 فيما يتعلق بخسائر الأرواح والخسائر الاقتصادية، وهو مصدر الإلهام للحصول على المعرفة والممارسات والتنفيذ والخبرة والعلوم اللازمة للحد من مخاطر الكوارث.

عند اعتماد إطار عمل هيوغو عام 2005 من قبل 168 دولة، تم تحديد الأهداف الإستراتيجية الثلاث الآتية لتكون بمثابة دليل لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث والتعافي منها على

كافة المستويات⁽¹⁾:

أ) دمج الحد من مخاطر الكوارث في سياسات ومخططات وبرامج التنمية المستدامة على جميع المستويات، مع التركيز على منع الكوارث وتخفيف آثارها وزيادة الاستعداد وخفض قابلية التضرر.

ب) تطوير وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات على جميع المستويات، وخاصة على مستوى المجتمعات التي بوسعها أن تشارك في بناء القدرة على مجابهة الكوارث.

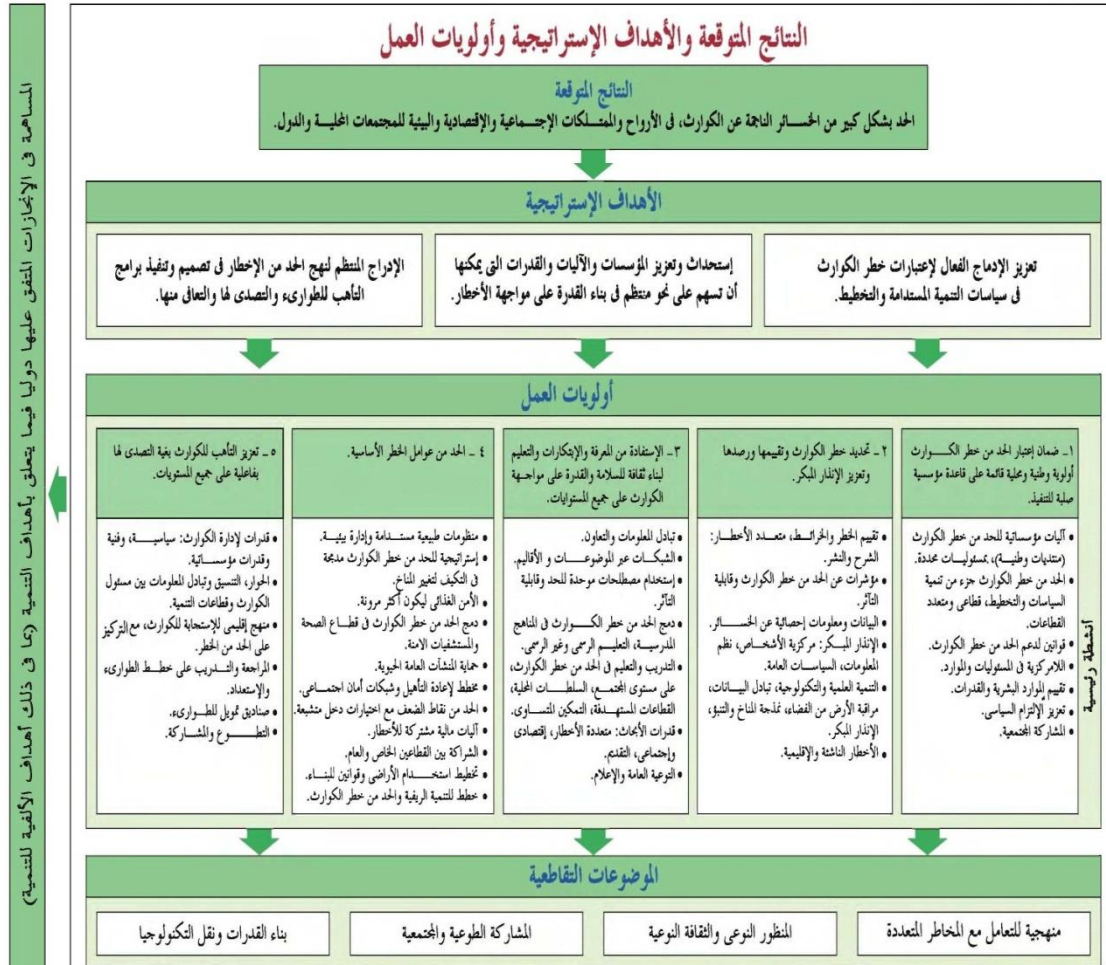
ج) التضمين المنهجي لمداخل الحد من المخاطر في تصميم وتنفيذ خطط الطوارئ وفي برامج الاستجابة والتعافي لإعادة تأهيل المجتمعات المتضررة.

⁽¹⁾ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث: قالب متابعة إطار عمل هيوغو. مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. 2011-2013.

ملخص إطار عمل هيوغو في الفترة ما بين (٢٠١٥-٢٠٠٥) بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث



الأمم المتحدة
الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث



شكل (4): ملخص إطار عمل هيوغو⁽¹⁾

المصدر: (الدفاع المدني الفلسطيني، 2013).

اعتمد ملخص إطار عمل هيوغو مجالات العمل ذات الأولوية الآتية:⁽²⁾

(1) ضمان اعتبار الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة للتنفيذ.

(2) تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر.

⁽¹⁾ أنظر ملحق رقم (5).

⁽²⁾ UNISDR: Consultations on a post-2015, Framework in disaster risk reduction (HFA2). Report. United Nations. 2013.

(3) الاستفادة من المعارف والابتكارات والتعليم لبناء ثقافة للسلامة والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات.

(4) الحد من عوامل المخاطر الأساسية.

(5) تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية على جميع المستويات.

طبقت بعض المناطق بعضاً من توصيات اتفاق هيوغو وسجلت نتائج إيجابية مثل منطقة الكاريبي وبعض المناطق الإفريقية التي مارست مبدأ التداول في زراعة المحاصيل لتفادي تأثيرات الجفاف أو لإنتاج محاصيل مقاومة لتأثيرات الأعاصير. أو الصين التي انتهجت مبدأ تفادي بناء المساكن بالقرب من المجاري المائية لتفادي أضرار الفيضانات، أو اليابان التي قامت ببناء ملاجئ للصيادين. وهناك ما استخدم المعرفة التقليدية لبناء المساكن مثل استخدام قصب البامبو لمقاومة أضرار الأعاصير. أو تربية البط بدل تربية الدجاج لمقاومة بعض الأمراض مثلما يتم في بنغلاديش. وإذا كان مدير إستراتيجية الأمم المتحدة قد أشاد بالمعارف التقليدية في تفادي أخطار الكوارث الطبيعية فإنه يرى أن الخطر اليوم يدهم كبريات التجمعات السكانية الحضرية التي عليها أن تشرع في اتخاذ إجراءات تنقيفية لتفادي أخطار الكوارث الطبيعية، وذلك حسب مدير استراتيجية الأمم المتحدة لمواجهة الكوارث الطبيعية.

كما يرى أن بعض المدن الكبرى مثل مكسيكو وبوجوتا واسطنبول شرعت في تكوين وحدات متخصصة في كيفية مواجهة أخطار الكوارث الطبيعية، كما أن مناهج التعليم في العديد من المدن بدأت تدرج دروساً في كيفية التصرف أثناء حدوث الكوارث الطبيعية.

"لا يمثل إطار عمل هيوغو وثيقة ملزمة ولكنه الإطار الدولي الوحيد الذي يتيح نهجاً عالمياً استراتيجياً وشاملاً إزاء التحدي المتمثل في الحد من المخاطر المتأنية من الأخطار الطبيعية بحلول 2015. ويمثل هذا الإطار تحولاً كبيراً في الاهتمام نحو الأسباب الجذرية للكوارث كجزء

أساسي للتنمية المستدامة وليس التركيز على الاستجابة لها فقط".⁽¹⁾

2.6 إطار عمل هيوغو وارتباطه بموضوع الدراسة:

تعتبر خطة الحد من مخاطر الكوارث (Disaster Risk Reduction Plan) وثيقة يتم إعدادها من قبل سلطة أو قطاع أو منظمة أو مؤسسة تحدد الأهداف والغايات المحددة للحد من مخاطر الكوارث، وتضع الأنشطة اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، وهذه الخطة يجب أن تسترشد في إطار عمل هيوغو، ويجب التنسيق لإدراجها ضمن خطط التنمية المعنية وعمليات تخصيص الموارد وأنشطة البرامج، ومن الضروري أن تكون الخطط المعدة على المستوى الوطني محددة وفقاً لكل مستوى من المسؤوليات الإدارية ومكيفة وفقاً للظروف الاجتماعية والجغرافية السائدة، كما يجب أن تحدد الأطر الزمنية للتنفيذ والمسؤوليات ومصادر التمويل، ويتم ربطها مع خطة التأقلم مع تغيرات المناخ كلما أمكن ذلك.⁽²⁾

يقصد بالتخطيط لمواجهة الكوارث (Disaster Planning) التركيز على الآتي:⁽³⁾

- تحقيق استعداد دائم لمواجهة الكوارث بأكبر قدر من التنسيق بين الأجهزة والخدمات المعنية لمواجهة الكارثة للحد من الخسائر.
- تحديد الواجبات العامة والخاصة للأجهزة المختلفة التي يمكنها أن تشارك في أعمال الوقاية والإنقاذ والحد من الخسائر وإعادة الأوضاع.

أما بالنسبة لمبادئ التخطيط لمواجهة الكوارث فهي:

1. اعتماد التخطيط العلمي والمركزي والمؤسسي.

⁽¹⁾ إستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من مخاطر الكوارث: الكوارث من خلال رؤية مختلفة. دليل إرشادي للصحفيين. الاتحاد الأوروبي. 2012.

⁽²⁾ UNISDR, 2009؛ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث: قالب متابعة إطار عمل هيوغو. مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. 2011-2013.

⁽³⁾ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث: قالب متابعة إطار عمل هيوغو. مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. 2011-2013.

2. إنتقاء القيادات وتنمية القدرات الذهنية والمهارات العلمية لمواجهة الكوارث.

3. الغاية هي التنمية والتطوير بأقل قدر من الكوارث في مواجهة مقولة "لا أمان مطلقاً"

فالكارثة نكسة للتنمية.⁽¹⁾

إن العالم يشهد أثراً متزايداً بسرعة مذهلة للكوارث التي تنتج عن مزيج من الأخطار الطبيعية والقابلة لسرعة التأثير بالأخطار التي تهدد حياة البشر ومعيشتهم بشكل مستمر، وتؤدي هذه الكوارث، في الوقت نفسه إلى تغيير مسار التقدم الاجتماعي الاقتصادي، مما ينتهي بملايين البشر إلى حالة من الفقر المدقع، ويجعل الفقراء أكثر فقراً. إن الحاجة إلى الحد من الأثر المتنامي للكوارث بشكل منتظم تكتسب تقديراً والتزاماً من صانعي القرار على الصعيدين العام والخاص. وفي سعيهم إلى تناول تعقيدات مسألة الحد من أخطار الكوارث دعت الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة من خلال القرار رقم 1999/63 الحكومات كافة إلى الحفاظ على المنتديات الوطنية متعددة القطاعات للحد من الكوارث المنشأة بالفعل، والعمل على مساندتها؛ وذلك بغية إنجاز أهداف وأغراض التنمية المستدامة، عن طريق الاستخدام الأمثل للوسائل العلمية والفنية.⁽²⁾

تعرف المنظومة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث (National Platform for Reduction Disaster Risk) بأنها مصطلح عام للمنظومة أو الآلية أو اللجنة الوطنية للتنسيق وتوجيه السياسات فيما يتعلق بالحد من مخاطر الكوارث ذات الطابع متعدد القطاعات ومتشابه التخصصات، ويشارك فيها القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني، وتضم كافة الجهات المعنية داخل الدولة. هذا التعريف مستمد من المذيلة (10) من إطار عمل هيوغو، فالحد من مخاطر الكوارث يتطلب المعرفة والقدرة وتدخل مجموعة واسعة من القطاعات والمنظمات بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة العاملة على المستوى الوطني عند الحاجة. وأغلب القطاعات تتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر بالكوارث، وكثير منها لديه مسؤوليات تؤثر على مخاطر الكوارث،

⁽¹⁾ الدفاع المدني الفلسطيني، التخطيط لإدارة الكوارث.

⁽²⁾ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث، 2010.

فالمنظومة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث تساعد في تحسين العمل الوطني للحد من مخاطر الكوارث، وهي تشكل الآلية الوطنية للإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث.⁽¹⁾

اعترفت المؤسسات الدولية ذات العلاقة بأن هناك حاجة إلى جهود مستدامة للتخفيف من الخسائر البشرية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية للكوارث؛ لأنها لاحظت أن العديد من المشاريع الانمائية التي استغرق بناؤها عشرات السنوات، وكلف تنفيذها المليارات أو مئات الملايين من الدولارات، قد انهارت خلال ثوان أو دقائق أو ساعات نتيجة لتعرض هذه الدول لكوارث طبيعية، وعليه منذ ما يقرب من ربع قرن بدأت المؤسسات الدولية التركيز على التخطيط وفقاً لمفاهيم التنمية المستدامة، وبشكل مبسط هدف التنمية المستدامة هو تجنب المخاطر أو الحد منها مع زيادة فوائد هذه المشاريع لأقصى حد ممكن. وقد أدى ذلك إلى تركيز أكبر على اعتماد وتطبيق استراتيجيات هدفها الرئيسي تقليل الخسائر في الأرواح البشرية، وحماية الممتلكات والموارد من الأخطار الطبيعية، مما استدعى اعتماد منهجية شمولية تركز كخطوة أولى على عوامل تقييم المخاطر (Risk Assessment)، وهي: قابلية الإصابة، والتهديد/ والأخطار المتوقعة، بالإضافة إلى القدرات والجاهزية، أما الخطوة الثانية فتعنى في بلورة مبادئ وأسس إدارة المخاطر (Risk Management).⁽²⁾

2.7 أطر وتجارب دولية في مجال التخطيط للحد من مخاطر الكوارث:

هذا الجزء من الدراسة سوف يستعرض الأطر الدولية، والتجارب الدولية والعربية. وذلك في مجال دمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث في عمليات التخطيط المستدام.

2.7.1 الأطر الدولية:

يمكن تلخيص الأطر الدولية ذات العلاقة، بما يأتي:

⁽¹⁾ عثمان، 2008؛ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر: القانون والحد من مخاطر الكوارث على

المستوى المجتمعي. جنيف. سويسرا. 2011.

⁽²⁾ الجوهري؛ الديبك، 2013.

أ. العقد الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية (IDNDR):

في كانون الأول 1987 تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 169/42 الذي ينصّ على أن تمثل الفترة من 1990-1999 العقد الدولي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية (IDNDR). وقد تمّ تخصيص هذا العقد لتوعية أكبر بالتبعات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية وبأهمية إدارة الكوارث. وخلال هذا العقد، بذلت جهود دولية مشتركة لتقليل الخسائر في الأرواح والممتلكات ومقومات الحياة، ولتفادي تعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية الذي تسببها الكوارث.⁽¹⁾

ب. إستراتيجية وخطة عمل يوكوهاما (1994):

تبنى أول مؤتمر عالمي حول الحد من الكوارث المنعقد في يوكوهاما باليابان إستراتيجية وخطة عمل لعالم أكثر أماناً، ووضع برنامج عمل ومبادئ توجيهية للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها، مؤكداً -من بين أعمال أخرى- على الحاجة إلى عمل إداري فاعل وأولوية مطلقة على أعلى مستوى من القرار السياسي، وكذلك على المشاركة والاهتمام النشط للمجتمع المدني في إدارة التخفيف من مخاطر الكوارث. وقد أكدت "إستراتيجية وخطة عمل يوكوهاما" المعتمدة في عام 1994 على أن تتحمل كل دولة مسؤوليتها لحماية مواطنيها من الكوارث الطبيعية، مع إعطاء الأولوية للدول النامية. وحددت هذه الإستراتيجية فجوات بعينها في المجالات الرئيسية الآتية:⁽²⁾

(1) الحكم: الأطر التنظيمية والقانونية والسياسية.

(2) تحديد المخاطر وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر لها.

(3) إدارة المعارف والتثقيف.

⁽¹⁾ <http://www.cdd.gov>

⁽²⁾ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث: قالب متابعة إطار عمل هيوغو. مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. 2011-2013.

4) الحد من عوامل الخطر الدفينة.

تلك هي المجالات الرئيسية لوضع إطار عمل مناسب للعقد 2005-2015.

ت. الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (ISDR):

تبنّت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 2000 الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، ونظراً إلى أنّ هذه الإستراتيجية قد حلّت محلّ العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية IDNDR، فقد أكدت على الوقاية من المخاطر والتقليل من قابلية الإصابة، ساعية إلى بناء مجتمعات متكيّفة معها (UN/ISDR). لذا فإنّ التحسن الأهم الذي تهدف إليه الإستراتيجية الدولية للتخفيف من الكوارث، بالمقارنة مع العقد الدولي وإستراتيجية يوكوهاما وخطة عملها لعالم أكثر أمناً، يتمثل في تأسيس نظام متعدد التخصصات للحد من مخاطر الكوارث داخل إطار أوسع من التنمية المستدامة (UN/ISDR, 2004)، وتهدف الإستراتيجية الدولية إلى زيادة الوعي العام وتخفيض قابلية الإصابة وتقليل المخاطر عالمياً. ومن المكونات الأساسية للإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، ضمان الالتزام السياسي بالتنمية وتطبيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث من قبل كل الحكومات، وعلى الأخص تلك التي هي أكثر احتمالاً للتعرّض للمخاطر.⁽¹⁾

وقد خرجت الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث لمتابعة ومراجعة إطار عمل هيوغو الذي استمر 2011-2013 من خلال إشراك مختلف الأطراف المعنية بالعديد من النتائج، ومن أهمها إدارة مخاطر الكوارث في التخطيط للتنمية التي أظهرت بأن هناك روابط عملية مختلفة بين إدارة مخاطر الكوارث والتكيف مع التغيرات المناخية والتنمية المستدامة، ولم يتم تضمين هذه الروابط بالكامل في طرق تعامل المؤسسات الحكومية القومية وآليات التنمية الدولية ونظام الأمم المتحدة نفسه مع إدارة مخاطر الكوارث. ومن الأمور الأساسية أن يستمر التنسيق بين جهود الحد من مخاطر الكوارث ودمجها وتضمينها في إطار سياسات وبرامج القضاء على الفقر والتنمية المستدامة، ويزيد التفكير في الحد من مخاطر الكوارث وتعزيز المرونة باعتبارها

⁽¹⁾ <http://www.cdd.gov>

جزءاً من نموذج تنموي جديد، حيث تمثل الصحة والمساواة قيماً أساسية وأصولاً بشرية وطبيعية مركزية بالنسبة لعملية التخطيط واتخاذ القرار، إضافة إلى أنه من المحتمل بدرجة كبيرة أن يتم الحد من التعرض للكوارث المستقبلية في حالة تضمين منهج إدارة مخاطر الكوارث في استغلال الأراضي والتخطيط الحضري والمكاني وفي التخطيط كذلك لإعادة التعمير بعد وقوع الكوارث. ورغم ذلك، توضح أحدث البيانات أن 15% فقط من الدول منخفضة الدخل أبلغت عن نجاحها في الاستعانة بتخطيط استغلال الأراضي والتنمية الحضرية من أجل الحد من المخاطر. ويكشف تحليل عمليات تخطيط استغلال الأراضي على المستوى المحلي أن معلومات المخاطر وحدها يتم استغلالها، وأن المعلومات لا تستخدم لاتخاذ قرارات الاستثمار أو التخطيط.

ث. المؤتمر العالمي الثاني للحد من الكوارث:

تبنّت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول 2003 القرار رقم 214/58 الذي أقرت فيه عقد المؤتمر العالمي الثاني للحد من مخاطر الكوارث، بإعلان وإطار عمل هيوغو (HFA) للعقد 2005-2015، وقد تم تبنيهما من قبل المؤتمر العالمي للحد من الكوارث الذي عقد في مدينة كوبي بمقاطعة هيوغو في اليابان، وهما ينبهان إلى التداعيات الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بمخاطر الكوارث، وعلى الأخص تهديد استثمارات التنمية ومكتسباتها التي كانت صعبة المنال. ولمواجهة المشاكل الناجمة عن مخاطر الكوارث، فقد التزم المؤتمر بإجراء تقليل جوهري للخسائر البشرية والمقومات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للدول والمجتمعات خلال 10 سنوات، كما جاء في إعلان هيوغو، ولتحقيق أهداف المؤتمر وضعت خطة العمل خمس أولويات، عرفت بأسم أولويات إطار عمل هيوغو، وقد تضمنت هذه الأولويات الدعوة لاعتماد الكوارث كأولوية وطنية في الدول، إضافة إلى التركيز على التخطيط لاستخدامات الأراضي باعتباره الأداة الفعالة لتجنب أو للحد من مخاطر الكوارث المحتملة.

قدرت الأمم المتحدة قيمة خسائر الاقتصاد العالمي الناجمة عن الكوارث الطبيعية بـ 109 مليار دولار عام 2010، مرتفعة أكثر من ثلاثة أمثالها عن 2009 مع تحمل شيلي

والصين معظم النفقات. وأظهرت بيانات لمركز بحوث الأوبئة الناجمة عن الكوارث أن الزلزال الذي ضرب شيلي في فبراير/شباط وبلغت قوته 8.8 درجة، كبدتها خسائر تبلغ 30 مليار دولار. وتسببت الانهيارات الأرضية والفيضانات الصيف الماضي في الصين في خسائر بلغت 18 مليار دولار.

ورغم أن زلزال هايتي في 12 يناير/كانون الثاني كان أكثر الأحداث دموية في 2010 بعد أن أسفر عن مقتل 316 ألف شخص وفقاً للحكومة في بورت أو برنس، فإن خسائره الاقتصادية بلغت ثمانية مليارات دولار. وقدرت خسائر فيضانات يوليو/تموز - أغسطس/آب في باكستان بنحو 9.5 مليار دولار.

وقالت مساعد الأمين العام للأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث مارجرينا والستورم إن الدول التي سجلت نمواً سريعاً تواجه ارتفاعاً في الأسعار جراء الكوارث الطبيعية. وأشارت إلى أن المدن على وجه الخصوص معرضة لخسائر اقتصادية كبيرة عندما تتعرض بنياتها التحتية لزلازل أو عواصف كبيرة.

وأكدت أن المناطق الحضرية باتت في حاجة ماسة إلى الإصلاحات مع تنامي الكوارث المناخية والزلازل في تلك المناطق.

وتشير بيانات الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث التابعة للأمم المتحدة إلى أن أكثر المدن سكاناً الواقعة في مناطق الزلازل تتضمن مكسيكو سيتي ونيويورك ومومباي ودلهي وشنغهاي وكولكاتا وجاكرتا وطوكيو. وأوضح مركز بحوث الأوبئة الناجمة عن الكوارث أن 373 كارثة تم تسجيلها عام 2010، من بينها 22 في الصين، و16 في الهند، و14 في الفلبين. وأظهرت البيانات أن العواصف والزلازل والموجات الحارة والباردة أثرت على 207 ملايين نسمة، وتسببت في مقتل 296 ألف شخص.

وتسببت موجة حارة في الصيف في وفاة 55736 شخصاً في روسيا، وبأضرار للمحاصيل وساهمت في رفع أسعار الأغذية. وقتل 2986 شخصاً في زلزال ضرب الصين في أبريل/نيسان، كما لقي 1985 شخصاً حتفهم في فيضانات باكستان.

ويتم تقييم الخسائر الاقتصادية بناء على بيانات من السلطات الوطنية وأيضاً من شركات التأمين ومن بينها "سويس ري" و"ميونخ ري" و"لويدز".

2.7.2 تجارب دولية وعربية

(1 تجربة الصين:

يقول الخبراء إن الصين التي تواجه سنوياً جميع الكوارث المحتملة تقريباً - بما في ذلك الزلازل والفيضانات والأعاصير والانزلاقات الأرضية - تسير بالاتجاه الصحيح في مجال الحد من مخاطر الكوارث. كما قالت الممثلة الخاصة لأمين عام الأمم المتحدة المعنية بالحد من مخاطر الكوارث مارغريتا والستروم مشيدةً بتجربة الصين: "لقد تعلمت الصين من خبرة سنوات عديدة مليئة بالخسائر البشرية والاقتصادية الفادحة مدى أهمية وضع سقف للخسائر السنوية المقبولة، إذا قُدر لها أن تتجح في حماية تنميتها الاقتصادية والاجتماعية. فهي تهدف الآن إلى عدم زيادة الخسائر الناجمة عن الكوارث عن 1.5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، إنها أول حكومة في العالم تعلن عن مثل هذه الخطوة ونأمل أن يحذو الآخرون حذوها".

وتتركز الكثير من الجهود التي تبذلها الصين في اللجنة الوطنية للحد من الكوارث (NCDR) التي تنسق أعمال 34 هيئة، من بينها الوزارات والإدارات والصليب الأحمر الصيني. وهذه اللجنة هي المسؤولة عن جوانب الحد من الكوارث والإغاثة كافة، من الإنذار المبكر إلى إعادة التعمير بعد الكوارث. وهي تسترشد بآراء مجلس يضم أكثر من 100 خبير في مجال الكوارث، وتعمل بشكل وثيق مع المركز الوطني للحد من الكوارث في الصين (NDRCC)، وهي وكالة توفر المعلومات والدعم التقني، بما في ذلك قاعدة بيانات وطنية للكوارث تستخدمها إدارات الشؤون المدنية المحلية لإدخال تفاصيل حول كل كارثة. تستند إستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث في الصين إلى الخطة الوطنية الشاملة لمنع الكوارث والحد منها (2011-2015) التي تحدد المبادئ التوجيهية للتنمية، والمهام الرئيسية، والمشاريع الصينية الكبرى في مجال الحد من مخاطر الكوارث لمدة خمس سنوات.

وتتضمن الخطة تحديد أهداف قابلة للقياس، وإدراج الحد من مخاطر الكوارث ضمن خطط التنمية الأوسع نطاقاً التي تعدها الحكومة، ويتفق خبراء الإستراتيجيات على أن هذا ضروري لنجاح الحد من مخاطر الكوارث. كما تركز الخطة أيضاً على الإنذار المبكر، حيث تقوم العديد من الإدارات التي تعمل في إطار اللجنة الوطنية للحد من الكوارث بأداء وظيفة الإنذار المبكر، وتطوير الرصد ثلاثي الأبعاد عبر الأقمار الصناعية، ومن المخطط إنشاء نظام إنذار وطني لرصد الزلازل في السنوات الخمس المقبلة. ويعمل نظام استجابة يتكون من 4 مستويات، مع تحديد المستوى وفقاً لحجم الكارثة من قبل مجلس الدولة بالتشاور مع الوزارات الحكومية، استناداً إلى البيانات والتقارير الواردة من المنطقة المتضررة.

جدول (1): نبذة عن الكوارث في الصين

نبذة عن الكوارث في الصين: 2001-2011 مقابل 2012		
2012	2001-2011 average/year	
23	27	مرات الحدوث
771	10,457	الوفيات
43,114,219	142,125,727	المتأثرون

المصدر: (مركز بحوث أوبئة الكوارث، 2012).

ومن الواضح من الجدول السابق الاختلاف في وضع الكوارث وحدثها وعدد الوفيات قبل التخطيط للحد من مخاطر الكوارث وبعد وضع إستراتيجية الحد من مخاطر الكوارث.

وبينما تعتبر الصين مثلاً رائداً في الإغاثة من الزلازل، يمكن القول أن الفيضانات هي أكبر كارثة متكررة تواجهها هذا البلد، إذ يتضرر منها في المتوسط 100 مليون شخص سنوياً. وفي العام الماضي، تسببت في 65 بالمائة من جميع الخسائر الاقتصادية المتصلة بالكوارث.

وفي عام 2012، أنفقت الحكومة الصينية نحو 14 مليار دولار على جهود الحد من مخاطر الكوارث والإغاثة. وبينما لا يوجد شك في أن الحكومة المركزية القوية والرصيد المصرفي الهائل أمران مفيدان للغاية من حيث الحد من مخاطر الكوارث، فإن هناك دروساً يمكن لجيران الصين الأقل تنظيماً أو الأثرياء تعلمها.

(2) تجربة الدول العربية:

"إننا نستجيب للكوارث دون أي تخطيط، بل نبدأ فوراً في الاستجابة، وكما تعرف فإنه

في

غياب التخطيط، لا يمكن إتمام الأمور بالشكل الصحيح".⁽¹⁾

توصل رؤساء بلديات وممثلو نحو 40 مدينة وبلدة في المنطقة، بما فيها العقبة وغزة ومقديشو وتونس إلى اتفاق مؤقت بشأن الالتزامات غير الملزمة على مدى السنوات الخمس المقبلة في مؤتمر العقبة، وهي الوثيقة التي أصبحت نهائية شهر نيسان 2013 بعد إجراء مزيد من المشاورات. وتشمل الأهداف تخصيص واحد بالمائة على الأقل من الميزانيات السنوية للمدن لأنشطة الحد من مخاطر الكوارث، وإعداد تقرير تقييم مخاطر يسترشد به تخطيط التنمية الحضرية، وتنفيذ قانون واحد على الأقل لتحسين السلامة.

واتفق المسؤولون العرب على الاجتماع في عام 2015 لمراجعة أدائهم، على الرغم من عدم وجود آلية رسمية لرصد التقدم المحرز.

ويعد النمو السكاني في المنطقة العربية من بين أعلى المعدلات في العالم، فقد تضاعف عدد السكان في المناطق الحضرية أكثر من أربع مرات منذ عام 1970، ومن المتوقع أن يتضاعف مرة أخرى بحلول عام 2050. ويقول خبراء في مجال مخاطر الكوارث أن المنطقة العربية كانت محظوظة نسبياً في القرن الماضي، ورغم ذلك فقد وقعت أكثر من 270 كارثة أحدثت 150,000 حالة وفاة على الأقل في العقود الثلاثة الماضية.

وبينما قد يكون من المستحيل تجنب الكوارث الطبيعية، ولكن الحد من مخاطر الكوارث بشكل جيد يمكن أن يحدث الفرق بين الحدث الذي يدمر النمو لسنوات عديدة قادمة، أو ببساطة يؤدي إلى انتكاس المدينة لبضعة أشهر فقط. وتتحول الأخطار الطبيعية إلى كوارث بشكل خاص عندما تضرب المجتمعات الضعيفة غير المتأهبة، ولكن يمكن للمدن أن تفعل المزيد لتكون أكثر

⁽¹⁾ <http://arabic.irinnews.org/Report>

تأهباً - بدءاً من إنشاء نظم للإنذار المبكر، وبناء المؤسسات والبنية التحتية التي تتيح مواجهة الكوارث بشكل أفضل، إلى رسم صورة دقيقة عن المخاطر التي تواجهها.

وبينما قد تكون الزلازل ظاهرة طبيعية غير مرتبطة بالنشاط البشري، إلا أن قواعد البناء قد تحدث فرقاً هائلاً في حجم الكارثة، وكما يقول جلال الديك مدير مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث في جامعة النجاح الوطنية الفلسطينية: "المباني هي التي تقتل الناس وليس الزلازل". كما أضاف قائلاً: "تكمُن المشكلة في أن الحد الأدنى من المتطلبات ليس متوفراً حتى الآن، نحن نواجه واقعاً عربياً يؤكد أن البناء في العالم العربي لا يزال بعيداً للغاية عن الحد الأدنى من المتطلبات".

ويعكف المهندسون والمسؤولون حالياً على إعداد قانون بناء إقليمي عربي، ولكن حتى بعد الاتفاق عليه، لا بد من تنفيذ لوائح على أرض الواقع، في الوقت نفسه، يخشى خبراء المخاطر أن المدن العربية لا تزال غير متأهبة على الإطلاق تقريباً، وقالت شهيرة وهبي رئيسة قسم التنمية المستدامة والتعاون الدولي في جامعة الدول العربية لشبكة الأنباء الإنسانية (إيرين): "نحن قلقون بالتأكيد. العديد من المدن، مثل العقبة، متأهبة، لكن في نفس الوقت هناك مدن أخرى ليست كذلك، وهذا أمر مقلق".

ولتشجيع المدن على التأهب بشكل أفضل، أطلق مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (UNISDR) في عام 2010 حملة لتحضير المدن لتكون قادرة على التصدي للكوارث، وشجع البلديات المحلية على إنشاء برامج الحد من مخاطر الكوارث.

ومن بين 1,419 مدينة وبلدة انضمت إلى المخطط، يوجد نحو 270 في العالم العربي، جميعها تقريباً في لبنان حيث يعيش 87 بالمائة من السكان في المناطق الحضرية. وفي فبراير الماضي، أصبحت نابلس أول مدينة فلسطينية تنضم إلى حملة بناء القدرة على الصمود.

ولكن بشكل عام، يقول خبراء الحد من مخاطر الكوارث أن المدن العربية لا تزال تمنح الأولوية لقضايا أخرى أكثر وضوحاً مثل نقص المياه والأمن، وتكاد تكون غير مستعدة على

الإطلاق لمواجهة الكوارث الكبرى مثل الزلازل، على الرغم من الآثار المدمرة التي يمكن أن تحدثها تلك الكوارث.

وحذر بانوار من جامعة العلوم والتكنولوجيا هواري بومدين في الجزائر خلال حوارته مع شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين) من أن "الناس ليسوا متأهبين، لا أحد يتحدث عن التأهب، سوف يحدث زعر وسيموت بعض الناس، ليس فقط من جراء الزلازل وانهيار الأشياء ولكن بسبب الذعر؛ لأنهم لا يعرفون ما ينبغي عليهم فعله".

الفصل الثالث

واقع التخطيط والحد من مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية (الإطار التشريعي والإطار المؤسسي)

3.1 مقدمة:

يركز الفصل الثالث من هذه الدراسة على الواقع التشريعي للتخطيط والحد من مخاطر الكوارث. حيث يشمل بدايةً لمحة تاريخية حول الحقب التي مرت بها الأراضي الفلسطينية ابتداءً بالحكم العثماني وانتهاءً بحكم السلطة الوطنية الفلسطينية. أما القسم الثاني من هذا الفصل فيتحدث عن الواقع الإداري الحالي للمؤسسات الفلسطينية. وأخيراً يستعرض القسم الثالث بشكل تفصيلي التجارب الفلسطينية المتعلقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث.

3.2 لمحة تاريخية:

تعرضت فلسطين عبر التاريخ لحقب مختلفة، تركت كل منها موروثاً من التشريعات والقوانين التي تشكلت بناءً عليها مؤسسات التخطيط والعمل على الحد من الكوارث. والحقب التاريخية التي تم استعراضها مرتبة : أولها الحكم العثماني، ثم الانتداب البريطاني، ثم الحكم "الوصاية" الأردني، ثم الاحتلال الإسرائيلي وآخرها حكم السلطة الوطنية الفلسطينية، مستعرضاً القوانين المختلفة التي وجدت في كل حقبة.

3.2.1 الحكم العثماني:

فلسطين كغيرها من البلاد العربية والإسلامية وقعت تحت الاحتلال الأجنبي، حيث فتحت معركة مرج دابق سنة ألف وخمسمائة وست عشرة ميلادي الطريق أمام العثمانيين للسيطرة على بلاد الشام ومصر بعد هزيمة المماليك. وفي كانون الثاني من السنة المذكورة وصل السلطان العثماني سليم الأول إلى أسوار القدس، دون أية مقاومة، وكانت تلك بداية العهد

العثماني الذي استمر أربعة قرون راوحت فيها الدولة بين القوة والضعف، وشهدت ازدياد النفوذ الأوروبي في المنطقة العربية التي شكلت جزءاً من الإمبراطورية العثمانية.⁽¹⁾

برزت في هذه المرحلة مجموعة من القوانين التي تم إقرارها؛ ابتداء من سنة 1858 عندما سن قانون تسجيل الأراضي العثمانية الذي قسم أراضي الدولة إلى خمسة أقسام، واعتمدت عليه العديد من القوانين اللاحقة وبالتالي حققت الدولة العثمانية هدفها بالسيطرة على الأرض وجعل التصرف بها من خلال هذه القوانين المحددة. إن الأهم في هذا القانون هو استغلال مؤسسات التخطيط في الفترات اللاحقة (الانتداب البريطاني والاحتلال الاسرائيلي) لهذه التقسيمات للأرض وتسهيله لتحقيق أهدافها.⁽²⁾

في سنة 1877 (أواخر العهد العثماني) سن قانون الولايات والبلديات، حيث بدأ تشريع تخطيط المدن في فلسطين، كما أقر نظام الترخيص والبناء في المدن وقواعد لاستملاك الأرض لغرض تشييد الطرق وللتطوير الإقليمي وضرائب التحسين (وما زال بعض جوانب هذا القانون معمولاً بها في الأراضي الفلسطينية حتى اليوم) (Meclan, 1930). وفي عام 1891 تم تشريع نظام إنشاء وتخطيط الطرق وهو ملغى صراحةً،⁽³⁾ إلا أن القوانين والأنظمة المشار إليها كافة لم تنطبق بشكل مباشر إلى أي مواد تختص بمجالات الكوارث أو الطبيعة والتعامل معها.

3.2.2 الانتداب البريطاني:

شهد عام 1917 نهاية الحكم العثماني على فلسطين، واحتل البريطانيون بيت المقدس ولكن قبل هذا العام بسنوات كانت المؤامرة الدولية على فلسطين قد اكتملت وأعطت نهاية الحكم العثماني إشارة بتسارع خطواتها على النحو المعروف. وبعد الحكم العثماني جاء الانتداب البريطاني على فلسطين، وهو سلطة حكمت فلسطين لمدة 28 عاماً بين يوليو 1920 ومايو

(1) الأمانة العامة، 2013.

(2) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002.

(3) المقتفي، 2013.

1948، وبالحدود التي قررتها بريطانيا وفرنسا بعد تفكيك الإمبراطورية العثمانية إثر الحرب العالمية الأولى وبموجب معاهدة سيفر، في 11 سبتمبر 1922 أقرت عصبة الأمم الانتداب بشكل رسمي على أساس وعد بلفور.⁽¹⁾

منذ اليوم الأول أظهر البريطانيون اهتماماً بموضوع التخطيط في فلسطين وخصوصاً في مدينة القدس، وجاء الحكم المدني بعد ثلاث سنوات من الاحتلال العسكري حيث تم تصدير قوانين تخطيط المدن البريطانية إلى فلسطين وإقرارها شأنها شأن باقي المستعمرات البريطانية، وتبرز أهمية هذه المرحلة كون الأنظمة والقوانين ومؤسسات التخطيط في الفترات اللاحقة وحتى الوقت الحاضر مستمدة منها، حيث نجد أن المبنى المؤسسي للتخطيط تشكل بموجب الأمر 1921 حيث قام المخططون البريطانيون من خلاله بإعداد الخطة الفيزيائية لعدد من البلدات الفلسطينية، حيث تكون النظام للتخطيط الفيزيائي من مستويين، المركزي والمحلي، وأصبحت مؤسسة التخطيط مكونة من ثلاثة مستويات حيث أضيف المستوى الإقليمي، عندما صدر أمر 1936 الذي بموجبه تم تقسيم فلسطين إلى ستة أقاليم، وبات المبنى الإداري لمؤسسة التخطيط الذي تشكل بموجب هذا الأمر (1936) يمكن أن يكون أداة فاعلة في السيطرة أو أداة فاعلة في تحقيق أهداف التنمية، وذلك حسب الجهة القائمة على مؤسسة التخطيط وأهدافها.⁽²⁾ ومن القوانين التي وضعها المندوب السامي أيضاً هو قانون تنظيم المدن رقم 28 لعام 1936 ويعتبر ملغى صراحة/ الضفة الغربية، ساري بما لا يتعارض/ قطاع غزة.⁽³⁾

ورغم التقدم الملحوظ في عملية التخطيط الفيزيائي والمؤسسات التخطيطية التي حققتها التشريعات في هذه الحقبة إلا أنها لم تتضمن في طياتها أي سياسات تعنى بالحد من مخاطر الكوارث أو تجنبها، رغم تعرض المنطقة في هذه الحقبة إلى زلزال مدمر في عام 1927 م.

(1) الأمانة العامة، 2013.

(2) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002.

(3) المقتفي، 2013.

3.2.3 الحكم الأردني:

بعد حرب عام 1948م، أصبحت الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية تابعة للحكم الأردني، وفي عام 1948م، أعلن الحاكم العسكري الأردني استمرار سريان القوانين والتشريعات الأخرى المطبقة في فلسطين دون أن تتعارض مع قانون الدفاع عن شرق الأردن لعام 1935. وفي عام 1949م، أعادت الإدارة المدنية الأردنية نظام الحكم المدني إلى الضفة الغربية بموجب قانون الإدارة العامة على فلسطين، وفي عام 1950م، تم توحيد الضفتين الغربية والشرقية لنهر الأردن رسمياً، كما تم التأكيد على استمرار سريان القوانين السارية المفعول في الضفة الغربية في نهاية فترة الانتداب البريطاني إلى حين استبدالها بقوانين أردنية، حيث بقي قانون 28 لسنة 1936 الانتدابي ساري المفعول. إلى أن تم إقرار قانون تخطيط المدن والقرى والإنشاءات رقم 31 لسنة 1955، حيث تمت بعض الإضافات عليه مثل تسمية أعضاء اللجان اللوائية.⁽¹⁾

وفي عام 1966 أصدر الحسين بن طلال قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم 79 الذي أبقى على معظم مواد قانون (31 لسنة 1955) ولكن مع إضافة تفاصيل؛ حيث تحدث الفصل الأول فيه عن سلطات تنظيم المدن وتشكيلاتها وعن مجلس التنظيم الأعلى وواجباته، أما الفصل الثاني فيتناول مناطق التنظيم وكيف يتم الإعلان عنها من قبل الوزير، وبناء على توصية من التنظيم الأعلى. الفصل الثالث وسنتعرف من خلال مواده على مخططات التنظيم الإقليمية والهيكلية والتفصيلية وكيفية الاعتراض عليها، ومن ثم تصديقها وتنفيذها، ويستعرض أيضاً أحكام مخططات التنظيم وشروطها.⁽²⁾ ونجد أن تطبيق هذا القانون من قبل الأردنيين الذي ركز الصلاحيات بيد وزير الداخلية بدلاً من المندوب السامي لم يستمر سوى تسعة أشهر نتيجة

(1) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة

ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002؛ وزارة العدل، 2013.

(2) المقتفي، 2013.

احتلال الضفة الغربية من قبل الإسرائيليين، ولم يتم إنجاز أي مخطط إقليمي. وفي عام 1967م انتهى الحكم الأردني.⁽¹⁾

اما فيما يتعلق بالكوارث وتجنب الخسائر من حدوثها فقد تطرقت بعض التشريعات من خلال بعض البنود مثل (قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم 79 لعام 1966) بشكل غير مباشر إلى تجنب مواقع الخطر في البناء، إلا أنها لم تكن بشكل تخصصي.

3.2.4 الاحتلال الإسرائيلي:

بعد حرب عام 1967م، احتلت القوات الإسرائيلية قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية، وقد أعلن قائد قوات الاحتلال الإسرائيلي السيطرة على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في المناطق المحتلة، وقد صدر الأمر العسكري رقم 2 لسنة 1967م بنصه على إلغاء أية قوانين نافذة في المناطق الفلسطينية المحتلة تتعارض مع الأوامر العسكرية الصادرة عن إدارة الاحتلال، وبالرغم من اختلاف الأهداف في هذه المرحلة عن المراحل السابقة فقد تم الإبقاء على قانون 79 لعام 1966 الأردني مع إحداث التعديلات اللازمة في مؤسسات التخطيط عند اللزوم، حيث نجد التعديل الجوهري في مؤسسة التخطيط الذي تم من خلال الأمر العسكري رقم 418 لعام 1971م بهدف إحكام السيطرة وإلغاء دور المجتمع المحلي، كذلك استمر الاحتلال بالتعامل مع قانون 28 لسنة 1936 الذي كان ساري المفعول في قطاع غزة قبل الاحتلال الإسرائيلي وذلك حتى عام 1971، كما استمر بالتعامل مع المخططات الانتدابية التي كانت سارية المفعول، وعليه نجد في هذه المرحلة تحولين مهمين: الأول يتعلق بسلطات التخطيط، والثاني بالمخططات الهيكلية والإقليمية. وبعد نشر الأمر العسكري رقم 947 لسنة 1981م تم نقل جميع الصلاحيات القانونية والإدارية إلى ما سمي بـ"الإدارة المدنية"، ومن بداية الاحتلال الاسرائيلي احتفظت المحاكم العسكرية واللجان العسكرية المشكلة بولاية كاملة على قضايا في مسائل جنائية معينة، وجميع منازعات الأراضي والضرائب والمصادر الطبيعية

(1) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002؛ وزارة العدل، 2013.

والأمور المالية. وبشكل عام، تناولت الأوامر الصادرة خلال فترة الاحتلال بالتنظيم كافة جوانب الحياة، وقد اختلفت في الضفة الغربية بعض الشيء عنها في قطاع غزة، ومنذ عام 1967م صدر في الضفة الغربية وقطاع غزة ما يقارب الـ 2500 أمر عسكري، إضافة إلى عدة أوامر أخرى لم يتم نشرها.

وجرى بعد اتفاقية أوسلو 1 ووفقاً لاتفاق إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية لعام 1993 توقيع العديد من الاتفاقيات التي هدفت إلى نقل بعض الصلاحيات من إدارة الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الفلسطينية في أجزاء جغرافية معينة من الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين.⁽¹⁾

3.2.5 السلطة الوطنية الفلسطينية:

على الصعيد القانوني، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية أول قرار له بتاريخ 20 أيار 1994م الذي قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5م في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومنذ صيف 1994م تولت السلطة الفلسطينية (السلطة التنفيذية منذ 1994/7/5، والسلطة التشريعية منذ 1996/3/7) مهام إصدار التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة العامة لأفراد المجتمع، وهدفت التشريعات الجديدة -التي بلغ عددها حتى صيف عام 2000 ما يقارب 48 قانون، 200 تشريعات أخرى- إلى تنظيم الحياة وبلورة وحدة القانون ما بين محافظات الضفة الغربية وغزة، وكان من نتائجها أيضاً إلغاء الكثير من الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وغزة.⁽²⁾

وعلى سبيل المثال لا الحصر تم إصدار قانون الهيئات المحلية رقم "1/1997، وانظمة احكام تنظيمية لمناطق خارج وداخل حدود التنظيم، وقرارات تعيد تسمية اللجان على المستوى

⁽¹⁾ البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002؛ وزارة العدل، 2013؛ وزارة العدل، 2013.

⁽²⁾ وزارة العدل، 2013.

الإقليمي، وقرارات تعدل في عضوية وصلاحيات مجلس التنظيم الأعلى وغيره من التركيبات المؤسسية الموروثة.

ولعل من القوانين الهامة التي صدرت -وتتعلق بموضوع الدراسة- بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية هو قانون الدفاع المدني رقم 3 لعام 1998 الذي بموجبه تم تشكيل الدفاع المدني كهيئة فلسطينية، تركز الجهد الوطني لمواجهة حالات الطوارئ والكوارث الناتجة عن النشاط الطبيعي أو من فعل الإنسان. أما مادة 7 فتتحدث عن تشكيل المجلس الأعلى للدفاع المدني الذي يتكون من وزير الداخلية رئيساً للمجلس إضافة إلى 15 عضواً، حيث فصل القانون بمواده المختلفة آلية عمل المجلس الأعلى وكيفية إدارته لحالة الكوارث وحالات الطوارئ. وفي مادة 13 ينص القانون على أنه يجب تشكيل لجنة محلية للدفاع المدني في كل محافظة وتتكون من رئيس وخمسة أعضاء.⁽¹⁾

ولعل هذا القانون المتخصص بمجال الكوارث والتعامل معها لتقليل مخاطرها هو من أهم ما تميزت به هذه الحقبة الزمنية عن تلك التي سبقتها، وهي بداية العمل المنظم للحفاظ على الأرواح والممتلكات وربط مجال الكوارث بالتشريع والتنظيم والتخطيط للتنمية.

كما يعد القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم 6 لعام 2011 حول نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية من أهم القرارات التي تتعلق بالتخطيط والتنظيم، وقد تناول رخص الإعمار وإجراءات الموافقة على الطلب، وتحدث عن احتياطات السلامة العامة والاستعمال التنظيمي، كما تناول محطات الدوائر الحكومية أو الأجهزة الأمنية، كما تناول في باقي مواد الحديث عن الأبنية والطوابق المرخصة والارتدادات، وتحدث أيضاً عن توجيه المواصفات العامة والمعايير الشكلية والفراغية للمباني التي تشكل جزءاً رئيسياً من الجوانب التخطيطية الحضرية.

3.3 الواقع الإداري الحالي للمؤسسات الفلسطينية (الإطار المؤسسي):

⁽¹⁾ <http://pcd.ps>, 2013

تناول هذا الجزء الواقع الإداري الحالي للمؤسسات الفلسطينية القائمة على أعمال الحد من مخاطر الكوارث عن طريق التخطيط المستدام وتحقيقاً للتنمية المستدامة. وذلك خلال المرحلة التي قامت خلالها السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء مؤسساتها وحماية صلاحياتها.

قد تتعرض أي دولة من دول العالم مثل فلسطين لمجموعة من الكوارث الطبيعية أو كوارث التلوث البيئي التي تؤدي إلى خسائر بشرية ومادية وضياع في الموارد والممتلكات، ولمواجهة تلك الكوارث يجب أن تستعد المؤسسات سواء على مستوى الجامعات أو مراكز دراسات، والمؤسسات الحكومية مثل الوزارات واللجان الشعبية والأهلية مثل النقابات، وتقوم بوضع الخطط، أي العمل على التخطيط المستدام وتنظيم الجهود والعمل على تكامل أعمالها بهدف التنسيق والربط ومتابعة دور وأداء كل جهة معنية لمواجهة الكوارث.

3.3.1 مؤسسات ذات علاقة بالتخطيط والكوارث:

سيتناول هذا الجزء المؤسسات التي لها علاقة مباشرة في التخطيط.

وتشمل مؤسسات ذوي العلاقة كلاً من:

1- مجلس التنظيم الأعلى وما ينبثق عنه من لجان مركزية (إقليمية):

تم تشكيل مجلس التنظيم الأعلى الفلسطيني بموجب قرار سيادة الاخ الرئيس ياسر عرفات الصادر بتاريخ 1995/8/21. ولهذا المجلس صلاحيات متعددة وهي كالآتي:⁽¹⁾

- رفع التوصية إلى وزير الحكم المحلي بإعلان مناطق تنظيم المدن وتوسيعها وتعديلها وإلغائها. (مادة 6/أ/ قانون 79 لسنة 66).

(1) البديري، توفيق: الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2002.

- إقرار مخططات التنظيم الإقليمية ومخططات التنظيم الهيكلية ووضعها للتنفيذ بتعديل أو بدونه بعد دراسة الاعتراضات والبت بها، إضافة إلى إقرار المخططات الهيكلية المؤقتة والطارئة. (مادة 6/ب).
- إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل رخص الأبنية الصادرة عن اللجان المحلية والمركزية بشكل مخالف لمخططات الأعمار والأنظمة والأوامر والتعليمات. (مادة 6/ج).
- إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل رخص صدرت إلى المدى الذي يراه مناسباً مع مراعاة أمور معينة. (مادة 6/د).
- النظر في أي استئناف ضد قرار اللجنة المركزية، وكذلك الفصل بين قرارات اللجان المحلية والمركزية لدى اختلافهما بخصوص الترخيص. (مادة 6/ه).
- إقرار مشاريع الأنظمة والقوانين المتعلقة بشؤون التنظيم والتخطيط.
- تعيين أمين سر يكون مسؤولاً عن الإعداد الفني والإداري للمواضيع ذات العلاقة والتنسيق مع اللجان المختصة مع تقديم الرأي والمشورة للمجلس.
- إقرار المشاريع العامة ذات المستوى الوطني داخل تنظيم الهيئات المحلية وخارج تنظيم المناطق الإقليمية.
- إقرار الموافقات المبدئية والأولية على كافة المشاريع خارج التنظيم باستثناء السكن الزراعي والمزارع الحيوانية والنباتية.
- فرض عوائد التنظيم العامة بعد الاستئناف برأي اللجان المختصة أو تخفيض هذه العوائد وتبليغ الإشعارات للمكلفين بهذه العوائد .
- استملاك الأرض للمنفعة العامة قبل وخلال تحضير مخططات التنظيم والموافقة للجان المختصة المحلية والمركزية.

- الموافقة للجان المختصة على تخطيط أو توسيع الطرق من جهة واحدة من الأراضي المتاخمة أو الواقعة فيها، كما تعطى صلاحيات للجان المركزية للتخطيط والبناء، وصلاحيات للجان المحلية للتنظيم والأبنية.

2-وزارة الحكم المحلي (الوزير، الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط، مديريات الحكم المحلي) اللجان الإقليمية.(1)

تتمثل رؤية هذه الوزارة بإنشاء حكم محلي رشيد قادر على تحقيق التنمية المستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة. ولأن الوزارة تتطلع إلى المساهمة في بناء هيئات محلية منظمة عمرانياً ومتقدمة في بنيتها التحتية بما يحقق التنمية المستدامة والاستغلال الأفضل للمصادر المحلية، قامت بتشكيل الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني منذ بداية عملها، التي تتكون من أربع دوائر هي:(2)

أ) دائرة التنظيم: تتولى الإشراف على كافة الأمور المتعلقة بالتنظيم من خلال متابعة أمور الترخيص والتفتيش والأنظمة والكوارث.

ب) دائرة التخطيط المحلي: حيث تتولى مهام كثيرة أهمها: تقديم الاستشارات الفنية للوزارة واللجان المحلية والمركزية فيما يتعلق بشؤون التخطيط المحلي لكافة الأراضي الفلسطينية، وتحديث المخططات الهيكلية، وإدخال التعديلات عليها نتيجة تطور هذه المدن والقرى.

ت) دائرة التخطيط الإقليمي: تعمل على تقديم الاستشارات الفنية والإسهام في إعداد دراسات التخطيط الإقليمي مع الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، كما تقوم بإجراء المسح الطبيعي والمسح الاجتماعي والاقتصادي لتحقيق أهداف التخطيط الإقليمي.

(1) وزارة الحكم المحلي: خلفية عن الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله. 2013.

(2) وزارة الحكم المحلي: دليل التخطيط العمراني. الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله. 2013.

ث) دائرة المساحة ونظم المعلومات الجغرافية: تتولى تدقيق المسح الميداني للأراضي والطرق والأبنية بالتنسيق مع مختلف دوائر إدارة التنظيم والتخطيط العمراني وتتولى مهام إضافية أخرى.

دور وزارة الحكم المحلي في عملية التنمية: حرصت هذه الوزارة على إعطاء الدور الأساسي للهيئات المحلية في عملية التنمية بحيث أصبحت الهيئات المحلية هي الجهة الأولى في تحديد احتياجاتها من المشاريع التنموية، وهي الجهة التي تحدد أولويتها من هذه المشاريع وذلك بالتشاور مع المجتمع المحلي من خلال مؤسسات المجتمع المدني أحياناً، ومن خلال عقد اجتماعات عامة أحياناً أخرى. وفي السياق ذاته أعطت الوزارة هامشاً للهيئات المحلية للاتصال بالدول المانحة لتجديد الدعم المالي المطلوب لتنفيذ مشاريعها الضرورية، بل وعملت الوزارة أيضاً على إنشاء الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية ليشكل جسماً يساند الهيئات المحلية في مطالبها. وتلعب الهيئات المحلية الدور الأساسي في عملية التنمية من ناحية تنفيذها للمشاريع من خلال الدوائر المخصصة في البلديات والمجالس القروية مما يساهم في رفع قدراتها الإدارية والفنية.⁽¹⁾

كما غدت تقوم الهيئات المحلية باعداد الخطط التنموية الاستراتيجية في نطاق صلاحياتها.

3- وزارة التخطيط والتطوير الإداري:

مؤسسة حكومية تدير الجهود المبذولة في مجال إعداد ومتابعة وتقييم خطط التنمية بشتى أشكالها، أي إعداد خطة التنمية العامة للدولة (الوطنية). تعمل الوزارة بالأساس على قيادة وتنسيق وتخطيط العملية التنموية فيما بين الوزارت والمؤسسات الفلسطينية المختلفة على المستوى الوطني عبر رصد المتغيرات التنموية، وتحديد الاحتياجات، وإعداد الخطط والبرامج، وإدارة تمويلها بالتنسيق مع الجهات المانحة، ومتابعة تنفيذها وتقييم أثرها. ومن المهام التي تقوم بها تنفيذ وتنسيق برامج ومشاريع تخطيطية متخصصة تعني بالتنمية الشاملة والمستدامة، وإعداد

⁽¹⁾ الهموز، صلاح، 2005.

المخططات المكانية الشاملة الوطنية منها والإقليمية (للمحافظات الفلسطينية) التي تتضمن المخططات العامة والتفصيلية، واقتراح السياسات والأدوات اللازمة لتنفيذ هذه المخططات وبالتنسيق مع الوزارات المختصة؛ وذلك لضمان العلاقة التبادلية بين المركزية واللامركزية في تخطيط وإدارة العملية التنموية؛ ولضمان تنافس وانسجام الخطط الوطنية مع القطاعية والمحلية، وتعتمد وزارة التخطيط في مهامها على خطتها الداخلية والهيكل التنظيمي وليس لها قانون معتمد.⁽¹⁾

4- وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية:

تسعى الوزارة لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة في قطاع الإسكان والبنية الأساسية في فلسطين. وتقوم بمهام معينة منها:

- أ- إعداد وتحديث النظم والقوانين والتشريعات العمرانية، ووضع المواصفات والمعايير الخاصة بالتخطيط الحضري والتصميم المعماري والإنشائي للإسكان والأبنية والمرافق والبنية التحتية بما يتفق مع الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.
- ب- بناء وتأهيل البنية التحتية الضرورية لقيام الشركات والجمعيات الإسكانية بتنفيذ مشاريع سكنية مختلفة.
- ج- اعداد ومتابعة واشراف على العطاءات الخاصة بالانشاء والبنية التحتية للمؤسسات الحكومية.
- د- المشاركة في إعداد الخطة الوطنية للتنمية الشاملة ورسم السياسات العامة و وضع القوانين والتشريعات الوطنية ذات الصلة.

⁽¹⁾ 2012, <http://www.mop.ps>

يحكم عمل الوزارة مجموعة من القوانين والأنظمة السارية التي يتم على أساسها تنظيم وتوجيه وضبط نشاط وخطط وسياسات الوزارة، وما يتعلق منها بموضوع الدراسة: قانون العطاءات الحكومية 1999/6 ونظام تصنيف المقاولين، وقانون الدفاع المدني 1998/3، وقوانين تنظيم المدن السارية في محافظات الضفة ومحافظات غزة (1936-1994)، وقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة 1998/10، والقرارات والأنظمة الصادرة عن مجلس التنظيم الأعلى واللجان المركزية، وقانون المواصفات والمقاييس 2000/6. رغم ذلك لا تمتلك الوزارة قانون خاص بها ينظم عملها بشكل خاص ومتخصص.

كما تقوم وزارة الأشغال بدور تنفيذي واضح ومساند للدفاع المدني في حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية. كما تقوم بالتنسيق مع غرف العمليات المركزية بتسيير معداتها الثقيلة وكوادرها البشرية من مهندسين وخبراء، للقيام بالعديد من المهمات مثل شق الطرق وإزالة الركام وغيرها، وذلك من خلال الإدارة العامة للآليات والنقل والمعدات والورش، إضافة إلى تصميم وتنفيذ الطرق من خلال الإدارة العامة للطرق، كما تشارك الوزارة من خلال إداراتها المختلفة في سياسات التخطيط العمراني والإسكان والدراسات والأبحاث المشاركة في عمليات التخطيط الوطني.⁽¹⁾

5- سلطة جودة البيئة:

تتمثل رؤية القطاع البيئي فيما يأتي: "بيئة فلسطينية محمية ومصانة وآمنة تحقق الاستدامة للموارد الطبيعية بما يلبي حاجات المجتمع الفلسطيني الحالية، ويضمن حقوق الأجيال القادمة في التمتع ببيئة صحية وسليمة وبالرفاه الاجتماعي وفي ظل السيادة الفلسطينية المستقلة". ولترجمة هذه الرؤية والوصول إليها لا بد من تحقيق أسس حماية البيئة المدرجة في خطط واستراتيجيات التنمية الوطنية والمناطقية والمحلية بما يكفل للبيئة بأن تكون أولوية على كافة المستويات، والمؤسسة البيئية الفلسطينية قوية و متمكنة وقادرة على تنفيذ خططها وتوجهاتها الهادفة إلى حماية البيئة الفلسطينية، مدعومة بشراكة حقيقية مع المؤسسات الحكومية الأخرى

⁽¹⁾ 2013, <http://www.mpwh.ps>

على المستويين الوطني والمحلي ومع كل من القطاع الأهلي والقطاع الخاص، وتساعدنا في تطبيق وتنفيذ التشريعات البيئية مؤسسات الدولة التنفيذية ذات العلاقة.

يحكم عمل الوزارة قانون البيئة الفلسطيني لعام 1999 الذي يتناول تقييم الأثر البيئي والتراخيص والتفتيش، وحماية البيئة بشتى أشكالها، ووضع العقوبات وفرضها على المخالفين للقانون، ويتم تنفيذ بنود القانون من خلال دوائر الوزارة المختلفة التي منها الإدارة العامة لحماية البيئة، ودائرة التنمية المستدامة وما يختص بالطاقة المتجددة لمكافحة التصحر، كما يتم عرض كافة التراخيص الخاصة بالأبنية والمشاريع على وزارة البيئة للحصول على تصريح من الوزارة كأحد شروط الترخيص.⁽¹⁾

6- مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث:

مركز علمي موجود في جامعة النجاح الوطنية ويقسم إلى أربع وحدات هي: وحدة علوم الأرض وهندسة الزلازل، وحدة أبحاث البناء والمواصلات، وحدة الحفاظ المعماري، وحدة التخطيط الحضري والإقليمي، وتسعى الأخيرة إلى المساهمة في إعادة تخطيط المدن والقرى الفلسطينية وتنظيمها، وتقديم الإرشاد في مجال التخطيط العمراني للجهات المعنية وتساهم أيضاً في وضع الأسس والقواعد التي تساعد في تطوير مؤسسات التخطيط والتنظيم الفلسطينية.⁽²⁾ كما تقوم وحدة علوم الأرض وهندسة الزلازل بتقديم العديد من الخدمات والدراسات والأبحاث وبرامج التدريب والوعي بشكل متخصص في مجال علوم الأرض وهندسة الزلازل، كما تقوم بأعداد الخرائط والدراسات وكودات البناء المتخصصة وإقامة شبكات تعاون إقليمية ودولية في المجال.

7- نقابة المهندسين الفلسطينيين:

⁽¹⁾ <http://www.enviroment.pna.ps>, 2013

⁽²⁾ <http://www.najah.edu>, 2013

تسعى نقابة المهندسين ومن خلال رؤيتها إلى الارتقاء بمستوي المنتسبين اليها من المهندسين الذين يقودون العديد من القطاعات الخاصة، ويشغلون مواقع هامة في القطاعات الحكومية إلى رفع مستوى هؤلاء المنتسبين على الصعيد المهني والاقتصادي والاجتماعي والعلمي وذلك من خلال بناء قدرات المهندسين، وتفعيل مشاركتهم في شتي المجالات المختلفة. كما أن النقابة سعت خلال السنوات الأخيرة إلى عمل علاقات تنسيق وتعاون مع مختلف القطاعات الحكومية والخاصة والأكاديمية إضافة إلى توقيع اتفاقيات تعاون وشراكة مع هذه القطاعات سعياً منها إلى تحفيز العمل التشاركي نحو التنمية. ويمكن الوقوف عند الدور البارز الذي تقدمه النقابة في تعاونها في مجال التخطيط والحد من مخاطر الكوارث الذي يتجلى في اعتماد كود البناء الزلزالي كشرط للمصادقة على المخططات الهندسية، والتحفيز على اعتماده من قبل مجلس التنظيم الأعلى، وأيضا التدريبات التي تقوم بها لمختلف فئات المهندسين الإنشائيين على استخدام الكود، وتجدر الإشارة إلى أن نقابة المهندسين تقوم بالتنسيق الدائم مع المديرية العامة للدفاع المدني حول فرض شروط السلامة والوقاية على المخططات الهندسية التي تمر من خلالها.

8- معهد الأبحاث التطبيقية (أريج):

يمثل المعهد 22 عاماً من الخبرة في الأراضي الفلسطينية في مجالات الإدارة الاقتصادية والاجتماعية والموارد الطبيعية، وإدارة المياه والزراعة المستدامة والديناميات السياسية للتنمية في المنطقة، أريج يلعب دوراً نشطاً في المجتمع المحلي كداعية لمزيد من التعاون بين المؤسسات المحلية، وكذلك المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، يدعم معهد أريج مواضيع البيئة من خلال الكتيبات والمنشورات مثل نشرات توعية حول البيئة، ومشاريع تم إنجازها، ومشاريع مستمرة حول حقوق البيئة، وتقارير مختلفة حول حالة البيئة، ومواضيع حول الاستيطان والانتشار الاستيطاني، إضافة إلى إعداد خرائط متخصصة لمجالات دراسية محددة.⁽¹⁾

⁽¹⁾ 2013, <http://www.arij.com>

9- إدارة المخطط الوطني المكاني:

تتمثل رؤية هذه الإدارة بتحويل التحديات الموجودة إلى فرص بحيث يكون المخطط واعداً من منظور الاستمرارية والقدرة الاستيعابية، وأن يتم تخطيطه بحيث يحافظ على موارد الأرض الشحيحة للأجيال الحاضرة والقادمة، وأن يضع تصورات لإدارة الأراضي على المدى الطويل مع الحفاظ على تلك الأراضي المخصصة لأغراض زراعية وبيئية وجمالية، وأن يعمل على جسر الفجوة مع الدول المتقدمة والدول المحيطة حتى يتسنى الاندماج والتكامل الإقليمي، وتهدف إلى: التخطيط لكامل الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، وتدشين ممرا بريا وجويا بين الضفة والقطاع، والتخطيط لجميع السكان المتواجدين حالياً في الأراضي الفلسطينية وجميع النازحين من هذه المناطق إبان حرب 1967، مع النمو السكاني المتوقع ومع وضع بعض التصورات لانتقالات سكانية داخلية خصوصاً من قطاع غزة للمحافظات الشمالية، كما أن هناك حاجة سياسية واقتصادية لشغل مناطق جغرافية معينة بالسكان، وتميئتها حضرياً واقتصادياً كمناطق الغور والقدس والمناطق الحدودية على المدى المتوسط والبعيد. والقصد من وراء التوجهات المقترحة هو المحافظة على الاستدامة، وجعل الشعب الفلسطيني أقرب إلى المجتمعات المتطورة، وتقليص الفجوة مع المحيط الإقليمي، تمهيداً لدمجه بهذا المحيط كند مكافئ مع إبداء مزيد من الاهتمام بالقيم الاجتماعية والبيئية، ولذا فإنه ينبغي للمخطط المقترح والتوجهات المستقبلية المرتبطة به أن تعمل جنباً إلى جنب من أجل توفير بنية حضرية متطورة ومستدامة للدولة الفلسطينية، وإلا فسيكون من غير الممكن بناء الدولة المستقبلية، ولا تتحقق الاستدامة نظراً إلى تحديات سياسية وتخطيطية كبرى مما قد يلحق تأثيرات خطيرة على الدولة الفلسطينية المرتقبة.⁽¹⁾

10- الهيئة الوطنية للتخفيف من أخطار الكوارث:

يكن دور الهيئة في دعم المؤسسات ذات العلاقة بموضوع التخفيف والحد من مخاطر الكوارث في فلسطين، كما تعمل على التوعية في مجال الكوارث بكافة السبل. تجدر الإشارة إلى

⁽¹⁾ 2013، <http://www.nsp.pna.ps>

أن الهدف الذي قامت من أجله هو أن تكون "National platform" لكن تم تحويلها إلى جمعية غير حكومية وهي ذات تمويل ذاتي.

11- الدفاع المدني الفلسطيني والمجلس الأعلى للدفاع المدني:

يعرف الدفاع المدني بأنه مجموعة الإجراءات الضرورية لوقاية المدنيين وممتلكاتهم وحماية المباني والمنشآت وغيرها من أخطار الغارات الجوية أو من أخطار الكوارث الطبيعية في إطار مواجهة الكوارث وعدم القدرة على مواجهتها بشكل فردي؛ ولتعزيز مبدأ الحماية المدنية في فلسطين فقد تم تشكيل المجلس الأعلى للدفاع المدني الذي يعمل أيضاً ضمن القانون العام للدفاع المدني، وهو يضم عدداً من الوزارات والمؤسسات العامة الفلسطينية التي تعمل على الأرض بمشاركة فعالة لجميع أعضاء المجلس. يعتبر الدفاع المدني من خلال تشكيلاته ومنشآته المختلفة والمتمثلة في الإدارات العامة العاملة التي تم اعتمادها من قبل معالي وزير الداخلية. وتتوزع مراكزه ومحطاته على مناطق مختلفة في فلسطين، وهي الجسم الشرعي المسؤول عن التطبيق الفعلي لإجراءات التخفيف من أخطار الكوارث والحوادث أو منعها في بعض الأحيان من خلال رفع مستوى الوعي المجتمعي في هذا المجال. إن المشاركة في العمل هي مبدأ أساسي تم اعتماده في الدفاع المدني وتمثل في تشكيل فرق المتطوعين وإدخال مفهوم النوع الاجتماعي في برنامج الحماية المدنية إلى جانب إبرام اتفاقيات تعاون مع الشركاء في إدارة حالات الطوارئ مثل (الشرطة، الهلال الأحمر،

وزارة التربية والتعليم ووزارة شؤون المرأة ومراكز البحث العلمي في فلسطين).⁽¹⁾

يجدر التنويه إلى أن أبرز الإدارات التابعة للمديرية العامة للدفاع المدني ذات العلاقة المباشرة في مجال الدراسة وهي:

أ) إدارة الكوارث: هي الهيئة المساندة لمدير الدفاع المدني في الإعداد لمواجهة الكوارث والإشراف على إدارة الكوارث عند حدوثها. ومن مهامها دراسة الواقع الفلسطيني

(1) الخطة الإستراتيجية للدفاع المدني، 2012-2014.

والكوارث المحتملة، ووضع الخطط اللازمة لمواجهة آثار الكوارث المتوقعة، وإصدار برامج للتوعية الجماهيرية للكوارث، ووضع خطط التواصل معها أثناء وبعد الكارثة.⁽¹⁾

ب) إدارة التخطيط والتطوير: واجبات هذه الإدارة كثيرة وأهمها: دراسة وإعداد الخطط التطويرية البعيدة والقريبة المدى حول حاجة الدفاع المدني من الآليات والمعدات ومواصفاتها الفنية والأبنية والقوى البشرية بالتعاون مع الإدارات المعنية، وبناء قاعدة بيانات متكاملة حول كافة المشاريع والنشاطات والبرامج الخاصة بالدفاع المدني، والمساعدة في وضع الأسس والمعايير الضرورية لعملية التخطيط في الإدارات المتخصصة، ومتابعة الخطط الموضوعية من قبل الإدارات المتخصصة كافة لضمان التزامها بنطاق الخطة الإستراتيجية والخطط التطويرية للدفاع المدني، وتحديد كافة الاحتياجات وتحديد أولوياتها وحصر وتحليل المصادر اللازمة للتمويل لتنفيذها، والتعاون والتنسيق مع مكتب المدير العام وكافة الإدارات المتخصصة في الدفاع المدني في تخطيط ودراسة المشاريع التطويرية في الجهاز، والتنسيق وتبادل المعلومات مع أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية في البلدان العربية والأجنبية، والمنظمات الدولية في المجالات التي تتعلق بتطوير وتحسين أداء الدفاع المدني، وإعداد الخطة الإستراتيجية بالتنسيق الكامل مع مكتب المدير العام والإدارات المتخصصة، وتجهيز التقارير الدورية والسنوية بنشاطات وإنجازات الدفاع المدني باللغتين العربية والإنجليزية، وتحليل الاقتراحات والأفكار والآراء والتوصيات الصادرة عن الإدارات المتعلقة بعمل الدفاع المدني، ورفع كفاءة وقدرات الجهاز للوصول إلى أفضل النتائج المتوقعة، ودراسة مشكلات العمل بغية تحسينه ورفع المستوى الوظيفي بالتنسيق مع إدارة التفتيش، ودراسة احتياجات العاملين التدريبية لتنمية قدراتهم ومهاراتهم الوظيفية بالتنسيق مع إدارة التدريب.

⁽¹⁾ 2013, <http://www.pcd.ps>

ت) إدارة الوقاية والسلامة العامة: هي تعتبر المسؤولة عن إصدار تصاريح الوقاية والسلامة العامة للمشاريع والأبنية المختلفة والمساعد والسلام الكهربائية بالاعتماد على قرار رقم 27 وقرار رقم 19 عام 2000م، إضافة إلى مشاركتها في مختلف اللجان التنظيمية والمركزية والتعاون مع مختلف دوائر الترخيص في الوزارات المختلفة.

يأتي تشكيل المجلس الأعلى للدفاع المدني بناء على القانون العام للدفاع المدني رقم "3" لسنة 1998 وقد تمت الإشارة إلى تشكيلة وهيكلية المجلس حسب المادة السابقة من هذا القانون،⁽¹⁾ وكانت التشكيلة كالاتي: معالي وزير الداخلية - رئيساً، مدير عام الدفاع المدني - نائب الرئيس، مدير عام الشرطة، مدير عام الأمن الوطني، مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية - عضواً. مدير عام وزارة الأشغال العامة والإسكان - عضواً، مدير عام وزارة الصحة، مدير عام وزارة الحكم المحلي، مدير عام وزارة التربية والتعليم، مدير عام وزارة المالية، مدير عام وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مدير عام وزارة المواصلات، مدير عام الأمن الصناعي - وزارة الصناعة، مدير عام وزارة التموين، مدير عام وزارة الاتصالات.

ويعتمد المجلس أيضاً أعضاء مراقبين وذلك حسب المادة "8" من القانون رقم "3" لسنة 1998 حيث يعطي القانون الحق للمجلس في دعوته للمؤسسات أو الخبراء، سواء العامة أو الخاصة للاستعانة بهم لحضور جلسات المجلس وإعطائهم حق التصويت والمشاركة باتخاذ القرارات التي يصدرها، ومن هذه المؤسسات: شركات الاتصال الخلوية في فلسطين، ونقابة المهندسين، واتحاد المقاولين، وشركة الكهرباء، وخبراء المجتمع الفلسطيني والهلال الأحمر الفلسطيني.

12- جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:

تعمل الجمعية على تقديم الخدمات الطبية والإسعاف والطوارئ، كما يقوم الهلال الأحمر بعمل نشرات توعية حول الزلازل والفيضانات ضمن برنامج الحد من المخاطر في وحدة إدارة

⁽¹⁾ الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث، 2010.

الكوارث، إضافة إلى إنجاز مشاريع تخفيفية هدفها تخفيف أخطار الكوارث مثل الفيضانات، كما يقوم بالتعاون والمشاركة مع وزارة الصحة والمنظمات الصحية غير الحكومية فيما يتعلق بحالات الطوارئ في حالة الكوارث.⁽¹⁾

هذه المؤسسات وغيرها ذات العلاقة مثل سلطة المياه وسلطة الأراضي، والبلديات ومخططي القطاع الخاص الذين يقدمون خدمات لهيئات الحكم المحلي.

3.4 التجارب الفلسطينية ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث:

ومنذ عام 2013 اشتملت الإستراتيجية العامة للحكومة الفلسطينية والإستراتيجية القطاعية لمؤسسات فلسطين من الأجهزة الأمنية الفلسطينية على هدف عام غاية في الوضوح، وهو الاستثمار في تطوير الاستعداد لمواجهة الكوارث والتخفيف من حدتها، وملاءمة تلك الإستراتيجية العالمية لمواجهة الكوارث تحت إطار عمل هيوغو، وتخصص العديد من الوكالات والجمعيات العالمية المهتمة بموضوع الكوارث ودراساتها والتخفيف من آثارها. إن ما يترتب على هذه الأهداف العامة هو خلق برامج عمل تكون من شأنها الوصول إلى الهدف العام وهو التخفيف أو منع الكوارث، حيث ستكون هذه البرامج هي إجراءات استكمالية لمرحلة الاستجابة للكارثة إن وقعت، وذلك من خلال الأنشطة المرتبطة بتلك البرامج التي سيتم عملها وتنفيذها بالتنسيق والشراكة بين المؤسسات الوطنية والمجتمع الفلسطيني بشكل عام.⁽²⁾

من أهم المعوقات التي تحد من دور التخطيط في مواجهة أضرار الكوارث ندرة الكوادر البشرية المؤهلة لإعداد إستراتيجيات الوقاية والمواجهة، واستعادة السيطرة على مجريات الكوارث، ثم غياب التقنيات اللازمة لتنفيذ هذه الإستراتيجيات، إضافة إلى قلة الموارد المالية اللازمة لتطبيق إستراتيجيات مواجهة الكوارث.

(1) <http://www.palestineresources.org>, 2013

(2) الدفاع المدني، 2010.

من أجل التعرف أكثر على أبعاد التخطيط للحد من مخاطر الكوارث والمعوقات التي تواجهها الأراضي الفلسطينية في هذا المجال، سوف نلقي نظرة على التجارب السابقة الموجودة التي تربط بين التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المحلي، رغم عدم كفاية هذه المحاولات والتجارب من قبل الأطراف المعنية بالمجالين.

مستويات التخطيط لمواجهة الكوارث متعددة وهي: (1) الخطة الوطنية الرئيسية (National Master Plan)، والتخطيط على مستوى المحافظات (Sub-Regional Planning)، والتخطيط على مستوى المجتمع المحلي (Community level Planning).

3.4.1 مسودة الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث:

إن التخفيف من آثار الكوارث ورفع إمكانية المؤسسات والمجتمعات الفلسطينية بما يضمن استجابة فعالة وسريعة يمثل الهدف العام من بناء الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث والتي أعدتها المديرية العامة للدفاع المدني عام 2010، وقد تم بناء هذه الخطة لتوفير نظام عمل داخلي لكل المؤسسات، حيث يضع هذا النظام الإجراءات التي يتم اتباعها خلال الفترات التي يقرها الرئيس كحالة طوارئ وهي تصف الدور المحدد للمؤسسة ودورها في التعامل في هذه الحالة وكيفية إدارتها بشكل منسق وفعال. (2)

أما الأهداف الفرعية للخطة كانت كالآتي:

1. بناء نظام إدارة كوارث داخلي وضمان آلية التنسيق الفعالة.
2. رفع إمكانية المؤسسات الفلسطينية في مجال التخطيط لإدارة الكوارث والاستجابة لها.
3. رفع إمكانية المجتمع الفلسطيني للاستجابة للكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان.
4. خطط طوارئ فعالة للمخاطر المحتملة.

(1) حمدان: التخطيط لإدارة الكوارث، 2010.

(2) الدفاع المدني الفلسطيني، 2010.

5. منع أو تخفيف ومن ثم علاج الأضرار التي تحدث جراء الكوارث التي تصيب الأراضي الفلسطينية والتي قد تؤثر على بيئتها وتراثها التاريخي.

6. تضمن عملية التحول السليم والمنسق والفعال من الحياة ضمن الظروف الطبيعية إلى التعامل مع ظروف الطوارئ بأقل خسارة ممكنة؛ وذلك نتيجة لمعرفة سابقة من قبل المجتمع بسياسة التحول وإجراءات العيش والتنسيق المسبق.

7. استخدام المصادر المتاحة في فلسطين في مجال حماية المواطن والمجتمع الفلسطيني، وتقليل حجم الكارثة واستقرار الوضع الأمني، وتقليل حجم المخاوف التي يتعرض لها المجتمع، والحد من الانحراف الناجم عن الكارثة في نمط الحياة المعتاد.

تعتمد الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث في فلسطين على أساس التأكيد على مبدأ الوقاية من الكوارث الطبيعية أو التخفيف من حدة حدوثها، فهو السبيل السليم والصريح للوصول من خلالها إلى أقصى درجات التخفيف من حدة حدوث هذه الكوارث، إضافة إلى الأهمية الكبرى التي تكمن في التأهب والاستعداد والاستجابة الفعالة والنشطة لتلك الكوارث الطبيعية ومن صنع الإنسان بغض النظر عن حجم تلك الكارثة وتأثيرها على المجتمع، وإعداد هذا المجتمع بشكل جيد في المجالات المختلفة وخاصة تلك التي تخص منهجية الكارثة وكيفية التصرف خلالها، والإجراءات الوقائية التي من المفروض أن يتبعها الفرد في دورة الكارثة وهي التي تضمن حماية وسلامة المجتمع ورفع وعيه، وتعتبر مطلباً أساسياً في بناء هذه المرحلة، وبناء مجتمع قادر على مواجهة تلك الحوادث بنوع من المعرفة وشيء من التخصص.



شكل (5): مراحل التعامل مع الكارثة

المصدر: الباحثة

وعليه فإن التوقعات والمخرجات من النتائج التي يمكن التوصل إليها هي:

1. حماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة.
 2. تحديد المخاطر والكوارث الممكن حصولها في فلسطين والمنطقة وتحليلها وتحديد نقاط القوة والضعف في المجتمع الفلسطيني لإمكانية مواجهة هذه الكوارث.
 3. إنشاء الخطط والبرامج والأنشطة لخلق حالة التأهب لمواجهة هذه الكوارث.
 4. رفع الوعي المجتمعي لتشجيع قدرة فلسطين ومواطنيها وقاطنيها على التعامل مع تلك الكوارث والتخفيف من حدتها وشدتها.
 5. الاستدامة في البرامج والمشاريع المتعلقة بمفاهيم الكارثة والتعاون والتنسيق بين المؤسسات بشكل مسبق لخلق حالة التأهب وعدم التعارض في العمل.
- إن نجاح هذه الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث يعتمد بالضرورة على تنسيق النشاطات وكمية وحجم التعاون في بناء وتطبيق هذه النشاطات بين المؤسسات، ويعتبر مبدأ الوقاية من الكوارث والتخفيف من آثارها جزءاً من المراحل التي تبني دورة حياة الكارثة، حيث يكون التنسيق والتعاون في تطبيق هذه النشاطات مرتبطاً بمؤشرات لقياس مدى نجاح التطبيق والتنسيق، وكفاءة القناة الاتصالية بين المؤسسات التي من شأنها أن تعيد تقييم مراحل الكارثة والتعامل معها، وقدرة المجتمع على تحملها، وتحديد البرامج التوعويه والتأهيلية والتدريبية المجتمعية لتطبيق الاستعداد وخلق مبدأ الاستدامة، وعدم التعارض والتضارب في المسؤوليات على المستوى الحكومي الوطني، وخلق حالة من التخصصية في العمل والتوازن في تخصيص الموارد المتاحة في فلسطين وتوزيعها على تلك المراحل في دورة حياة الكارثة، والجدير بالذكر أن هذه الخطة تم إعدادها من طرف المديرية العامة للدفاع المدني، ومن ثم تم عرضها على المجلس الأعلى للدفاع المدني، بيد أنه لم يتم المصادقة عليها حتى تاريخ هذه الرسالة من طرف وزير الداخلية والجهات المعنية.

3.4.2 مشروع إنشاء وإدارة سجلات خسائر الكوارث في فلسطين؛ DesInventar:

تم طرح المشروع ليستهدف ثلاثين عاماً مضت أي منذ عام 1980 وحتى يومنا هذا، وذلك استكمالاً لورشة العمل التي عقدت من قبل UNISDR، وبالتنسيق مع إدارة الكوارث في المديرية العامة للدفاع المدني مع موافقة وزارة الداخلية للبدء بإجراءات تنفيذه للمرحلة الأولى التي تستغرق ستة أشهر.⁽¹⁾

إن الهدف من المشروع هو إنشاء قوائم لمعلومات ذات علاقة بموضوع الكوارث في فلسطين، ومن ثم إيجاد القدرات على تحليل وتمثيل الأخطار وقابلية التضرر، والمخاطر من حيث المكان والزمان وكل ذلك بأثر رجعي ومستقبلي على حد سواء، ونجد في البلدان المتقدمة إقراراً بمدى الأهمية والاحتياج لجمع بيانات منتظمة ومتجانسة عن الكوارث، ولا بد أن يتكون لدينا قاعدة سليمة من الوثائق والسجلات بما في ذلك الكوارث، وبالتالي يمكن أن يساعد هذا المشروع على التقليل من قابلية تضرر البلاد للأحداث الخطرة، كما وضع الإطار العام لمجالات محددة تحتاج إلى انتباه المشرعين. وهي تشمل:

- تطوير قاعدة بيانات يتم تحديثها باستمرار حول الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية.
- الحصول على بيانات عن مدى الجدوى لأنشطة التخفيف.
- تحسين الإنذار المبكر والاستجابة للطوارئ.
- تعزيز التعافي على المدى الطويل من خلال تحسين التنسيق بين الحكومة والوكالات الأخرى.
- التركيز على الوقاية من الكوارث إضافة إلى الاستجابة.
- زيادة قدرات الاعتمادية لمرافق البنية التحتية الحيوية.

(1) إدارة الكوارث - الدفاع المدني الفلسطيني. رام الله. 2013.

مجموعات البيانات الوطنية في ديس انفنتر DesInventar سوف يتم تجميعها والحفاظ عليها من المنظمات الوطنية المختلفة، سواء حكومية أو غير حكومية، أو أهلية أو معاهد بحوث، أو مؤسسات إعلامية ضمن إطار التنسيق الشامل.

تم اقتراح منهجية العمل في هذا المشروع كآلاتي:

1. أخذ موافقة وزارة الداخلية على المشروع.
 2. تحديد فريق العمل، وتقسيم المهام، وأخذ موافقة UNISDR عليها.
 3. وضع المعايير وآلية المراقبة والإشراف.
 4. شراء الأدوات اللازمة للعمل من تجهيزات مكتبية.
 5. صياغة المراسلات كنموذج يعتمد على فريق العمل لمراسلة كافة المؤسسات ذات الصلة التي سيتم جمع المعلومات منها.
- النتيجة المتوقعة لهذا المشروع هو إنشاء قاعدة بيانات لخسائر الكوارث في فلسطين التي حصلت منذ العام 1980 لغاية الآن خلال ستة أشهر، مدخلة على موقع DesInventar.

3.4.3 إنجازات الدفاع المدني الفلسطيني:

إن من أهم الإنجازات التي قام بها الدفاع المدني الفلسطيني من خلال التقارير السنوية الصادرة عن المديرية العامة له لغاية عام 2012:⁽¹⁾

أ) إعداد ورش عمل ذات علاقة بتوعية المؤسسات والإدارات والقطاعات في مجال دمج الحد من مخاطر الكوارث في عمليات التخطيط المختلفة. تمحورت آخر 3 ورش منها عام 2012 وتضمنت ما يأتي:

(1) التقرير السنوي، المديرية العامة للدفاع المدني.

3.4.4 المخطط الوطني المكاني:

يشمل المحافظات الفلسطينية الشمالية والجنوبية والممر الرابط بينهما، ويهدف إلى حماية الموارد المهددة من أجل الوصول إلى تنمية مستدامة، إضافة إلى البعد الإقليمي المكاني للدولة الفلسطينية، وإلى الموازنة بين أولويات التنمية والتطوير من جهة والحفاظ على الموارد المحدودة من جهة أخرى. يستند إنجاز هذا المخطط الأول لدولة فلسطين إلى هيكليّة تشاركية فعلية من قبل جميع الوزارات والهيئات ذات الصلة، إضافة إلى مشاركة فاعلة من باقي قطاعات المجتمع والمؤسسات الأهلية والأكاديمية.⁽¹⁾

تم حتى الآن إنجاز المرحلة الأولى من المخطط والمتمثلة بالمخطط الوطني المكاني لحماية الموارد الطبيعية والمعالم التاريخية، إضافة إلى العديد من الدراسات التحليلية لأهم عناصر هذا المخطط، وأجمعت اللجنة الفنية للمشروع على ضرورة ربط المشاريع الأخرى على المستوى الوطني بالمخطط الوطني المكاني وخصوصاً المشاريع المتعلقة بمناطق (ج) حسب تصنيفات اتفاق أوسلو؛ وذلك لضمان توفير الرؤيا الوطنية الموحدة.

يجري العمل في المخطط المكاني وفقاً للمراحل الآتية: (التخطيط الوطني المكاني،

:2013)

- المرحلة الأولى: تتضمن خطوات تسبق تنفيذ المخطط، وتشمل تحديث المخطط الطارئ لحماية المصادر الطبيعية، وإعداد مخطط الاستخدامات الحالية للأراضي. لوالذي تم المصادقة عليه حديثاً من مجلس الوزراء الفلسطيني.

- المرحلة الثانية: تتضمن الخطوات التنفيذية، وهي:

1. تحديد الرؤية والأهداف الوطنية للتنمية.

2. مراجعة المخططات الإقليمية الحالية للضفة الغربية وقطاع غزة.

(1) دولة فلسطين، 2013.

3. دراسة وتحليل الوضع الحالي.
 4. مشاركة القطاع الخاص والعام والمهتمين.
 5. إجراء دراسات ومسوحات ميدانية قطاعية حيثما يلزم.
 6. إجراء تحليلات قطاعية تقوم بها الفرق الفنية التخصصية من الوزارات المشاركة.
 7. تحديد الأهداف التفصيلية.
 8. تحديد آليات تحقيق الأهداف التفصيلية بما يتضمن بدائل وسيناريوهات مقترحة.
 9. تقييم البدائل وإعداد المسودة الأولى من المخطط الوطني المكاني.
 10. إجراء نقاش موسع مع كافة القطاعات وإجراء التعديلات اللازمة.
 11. إنجاز المخطط الوطني المكاني لفلسطين والذي سوف يعالج كافة التحديات الخاصة بالأرض والسكان والنمو الحضري العشوائي والتنمية الاقتصادية غير المتوازنة والتحديات المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة وغيرها.
- يتكون المخطط الوطني المكاني بشكل أساسي من مجموعة من السياسات والمخططات الفرعية يجمعها رؤيا موحدة تحت إطار الأهداف الأساسية للمخطط، وتشكل هذه المخططات مدخلات المخطط الوطني المكاني وتشمل: 1. المخطط الطارئ لحماية المصادر الطبيعية 2. مخطط استخدامات الأراضي الحالية 3. المخططات القطاعية وتتمثل في: مخطط النقل والمواصلات، والمخطط الزراعي، والمخطط البيئي، والمخطط الوطني للمياه والمياه العادمة، والمخطط الإداري ومخطط مصادر الطاقة⁽¹⁾ (أنظر ملحق 3، الدراسات والمخططات الفرعية وجهة الاختصاص للمخطط الوطني المكاني)، ويلزم من أجل إنجاز المخطط بشكل مبدئي حوالي 180 شهر عمل من قبل خبراء مختصين لتنسيق ومتابعة إنجاز العمل داخل الوزارات

(1) التخطيط الوطني المكاني (2013): إستراتيجية العمل لإنجاز المخطط الوطني المكاني. رام الله.

والمؤسسات المختلفة، إضافة إلى ورش عمل وحلقات نقاش ومطبوعات وإنتاج المخطط بتكلفة تقديرية حوالي 780 ألف دولار.⁽¹⁾

3.4.5 لمحة عن المؤسسات الفلسطينية وإستراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث:

من خلال الاطلاع على تجربة المجتمع الفلسطيني ومؤسساته في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وما تحمله هذه التجربة من ثغرات وعناصر قوة، وبالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها بعض الجهات الفلسطينية التي تعمل في مجال المعرفة، والدراسات، والتوعية العامة، وبناء القدرات، والاستجابة للطوارئ، إلا أن التزام العديد من المؤسسات التنفيذية الحكومية وغير حكومية، بمفاهيم، ومعايير، وآليات عمل منظومة الحد من مخاطر الكوارث لا يزال محدوداً ولم يصل إلى المستوى المطلوب. وفي نفس الوقت لا تزال برامج وأنظمة الحد من مخاطر الكوارث بمفهومها الشامل على المستويين الوطني والمحلي، بعيدة عن مستوى الحد الأدنى المطلوب، فمثلاً لا تزال العديد من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية تعتقد لغاية الآن أن مفهوم الحد من مخاطر الكوارث ينحصر في مجال رفع مستوى القدرات في مجال الاستجابة للطوارئ فقط، كعمليات الإسعاف والإنقاذ وإدارة الكوارث، ومع أن تنمية وبناء القدرات في هذه المجالات، تعتبر مهمة وضرورية كونها احد العناصر الأساسية للحد من مخاطر الكوارث، إلا أن هذا وحده لا يكفي، فالأصل أن يرافق ذلك، التركيز على الأمور الوقائية التي تضمن أمن وسلامة المنشآت، وتجنب تعرضها للأضرار والانهيارات، من خلال تصميمها وتنفيذها لمواجهة الكوارث المختلفة، وبناءها على أراض مناسبة وفقاً لسياسات وطنية شاملة لاستخدام الأراضي، (وهذا ما يعرف بالاستثمار الدائم أو التنمية المستدامة) بالإضافة إلى تطوير المعرفة على المستويات كافة، ويشمل ذلك برامج التوعية المجتمعية لتحويل المجتمع من مستقبل للخدمة إلى مشارك، وتطوير القدرات في مجال تحديد مصادر الأخطار ورصدها وتقييم المخاطر التي قد تنتج عنها وغير ذلك.⁽²⁾

(1) المصدر السابق.

(2) الديبك، 2012.

ومن خلال متابعة واقع المؤسسات التي تعمل في الاستجابة للطوارئ، أظهرت هذه المؤسسات تطوراً واضحاً ونقلة نوعية، ومع ذلك لا يمكن اعتبار القدرات الحالية لهذه المؤسسات كافية وتحقق المتطلبات العالمية، فلا يزال هناك حاجة لكثير من العمل، وبسبب خصوصية الحالة الفلسطينية وما نعانیه كشعب ومؤسسات بسبب الاحتلال، لذا تعذر توفير جميع العناصر اللازمة لبناء تنمية مستدامة وفقاً للمفاهيم العالمية، بالتالي يتطلب من الحكومة ومؤسساتها، ومن مؤسسات المجتمع وبشكل خاص من البلديات وهيئات الحكم المحلي، اتخاذ إجراءات خاصة ومتقدمة للحد من مخاطر الكوارث، وهذا يعني ضرورة اعتماد إستراتيجية وطنية شاملة وفعالة للحد من مخاطر الكوارث، وأن تستند هذه الإستراتيجية إلى المفاهيم والأطر الدولية وإلى نقاط قوة المجتمع الفلسطيني، ويجب أن تكون الخطوة الأولى للعمل أو الأولوية اعتبار الكوارث بأنواعها المختلفة أولوية وطنية قائمة على قاعدة مؤسساتية صلبة للتنفيذ، ويشمل ذلك وضع تشريعات وقوانين وآليات تنفيذية، وتحديد المهام والمسؤوليات للمؤسسات ذات العلاقة، بحيث يتم ضمان أن تعمل جميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية مع بعضها البعض في منظومة متكاملة وشاملة، بمعنى آخر الالتزام بمعايير الحكم الرشيد في مواجهة الكوارث على المستوى الوطني والمحلي.⁽¹⁾

وفي خطوة متقدمة في إطار الحكم الرشيد، وبناءً على توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة الحكم المحلي، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ونقابة المهندسين ووحدة هندسة الزلازل في جامعة النجاح الوطنية لاعتماد وتطبيق كود البناء الأردني لتصميم المباني المقاومة للزلازل، أقرت الجهات الرسمية ذات العلاقة التصميم الزلزالي للمنشآت، وتم تبني كودة الزلازل الأردنية، وباشرت نقابة المهندسين وبالتنسيق مع وحدة هندسة الزلازل في جامعة النجاح في التحضير لإجراء دورات تأهيلية، لتطوير قدرات المهندسين العاملين في مجال تصميم المباني وتنفيذها، يشار إلى أن بعض مؤسسات القطاع الخاص تعتمد متطلبات التصميم الزلزالي للمنشآت، إضافة إلى أن بعض المؤسسات الحكومية كوزارة التربية والتعليم لديها قرارات واضحة منذ أكثر من عشر سنوات في

(1) الديبك، 2012.

موضوع الالتزام بالتصميم الزلزالي لمباني المدارس.⁽¹⁾

3.4.6 نشاطات مجلس التنظيم الأعلى:

هو أعلى سلطة تنظيم تنظيمية حسب قانون 1966/79 حيث انه سلطة التنظيم بالمستوى الوطني، ويمارس صلاحياته في كافة مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية كما تم ذكرها سابقاً ولا يمكن الطعن بقراراته الا في محكمة العدل العليا.

يقوم المجلس بالاطلاع على الملاحظات المقدمة من مجلس الوزراء على نظام الأبنية حيث يوافق على استكمال إجراءات المصادقة عليه حسب الأصول، كما اعتمد المجلس التوجهات العامة لحماية المناطق التاريخية والمباني التاريخية المنفردة، إضافة إلى أنه يصادق على عوائد تنظيمية.⁽²⁾

3.4.7 دليل التخطيط العمراني:

تم إعداد النسخة الأولى من هذا الدليل تحت مسمى "دليل التخطيط الفيزيائي؛ دليل إجراءات وأدوات إعداد المخططات الهيكلية في الضفة الغربية وقطاع غزة" عام 2010، وتمحور الهدف العام له بالمساهمة في عملية تطوير وتنمية متوازنة ومستدامة في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال إجراءات وممارسات تخطيط معدلة، ومن ثم تم تحديثه⁽³⁾ عام 2013 تحت مسمى "دليل التخطيط العمراني"، وهدفه العام لم يتغير عن هدف الدليل السابق، لكن وبشكل تفصيلي فإن الدليل سوف يسهم في بناء وتطوير عمليات تخطيط عمراني فاعلة على المستوى الإقليمي والمحلي، وتطوير قدرات وإمكانات سلطات التنظيم المختلفة المسؤولة عن إدارة عمليات التخطيط العمراني على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وتعزيز التنسيق والتعاون بين سلطات التنظيم المسؤولة عن التخطيط العمراني والجهات الشريكة، وتنظيم عملية

⁽¹⁾ الديبك، 2012.

⁽²⁾ وزارة الحكم المحلي: خلفية عن الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله، 2013.

⁽³⁾ وزارة الحكم المحلي: دليل التخطيط العمراني. الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله، 2013.

التخطيط العمراني فيما بينهم. كما سيخدم الدليل العمراني الأغراض المحددة الآتية: تطوير ووضع منهج تطبيقي لتحسين نوعية ومحتوى التخطيط العمراني، توفير دليل يوضح الخطوات كيفية إعداد مخططات فيزيائية معدلة، مع أمثلة تطبيقية وتحديد وتوضيح النتائج المتوقعة لكل مرحلة من مراحل التخطيط، وتوفير مراجع وأدوات عملية وتطبيقية لجميع خطوات التخطيط.

تم إعداد هذا الدليل الإجرائي في إطار سعي وزارة الحكم المحلي (الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني) لإصلاح وتحسين وضع التخطيط في فلسطين، وتسهيل إجراءات التخطيط المحلية ولتوفير أدوات تخطيطية ضمن الإطار القانوني المتاح وضمن خطة تدريجية للرفي بمستوى المدن والبلديات الفلسطينية، وإعطاء الهيئات المحلية صلاحيات أكبر في مجال التخطيط المحلي (الفيزيائي)، كما يعتبر دليل التخطيط العمراني دليلاً إجرائياً يتناول إجراءات وخطوات إعداد المخططات الهيكلية المحلية في الضفة الغربية وغزة، ويستند إلى قانون الهيئات المحلية رقم 1/1997 وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79/1966 وقانون تخطيط المدن رقم 28/1936 وتعديلاته، كما يختص هذا الدليل ببيان منهجية ومفهوم التخطيط على المستوى المحلي، وخطوات إعداد المخطط ضمن إطار التنمية المكانية.

منهج التخطيط المقترح مبني على الإطار المؤسسي الحالي للتخطيط العمراني الذي يشمل ذوي العلاقة وهم وزارة الحكم المحلي (الوزير، الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط، مديريات الحكم المحلي) ومجلس التنظيم الأعلى، واللجان الإقليمية، وهيئات الحكم المحلي ووظيفتها كلجان تنظيم محلية، إضافة إلى هؤلاء الذين نص عليهم القانون هناك معنيون آخرون يتضمنهم المنهج الوارد في الدليل وهم: مخطوطو القطاع الخاص الذين يقدمون خدمات لهيئات الحكم المحلي، والمواطنون: السكان، وملأك الأراضي، وأصحاب الأعمال في القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي.

عانت وزارة الحكم المحلي من قصور في تطوير عملية التخطيط الفيزيائي في المدن والقرى الفلسطينية نتيجة ممارسات وإجراءات الاحتلال الإسرائيلي، الذي عمل وما زال يعمل على إعاقة عملية التنمية والتخطيط العمراني في الأراضي الفلسطينية، وقد ساهمت هذه الوزارة

في إنجاز مجموعة من المخططات الهيكلية لمدن وقرى فلسطينية، سواء من خلال الإعداد المباشر لهذه المخططات أو تقديم المساعدة الفنية والإشراف على إعدادها، وفي خطوة في الاتجاه الصحيح تم خلال العام 2012 اعتماد معايير الحد من مخاطر الكوارث في دليل التخطيط الفيزيائي "دليل إجراءات وأدوات إعداد المخططات الهيكلية في الضفة الغربية وقطاع غزة"، وسيتم لاحقاً العمل على اعتماد متطلبات ومعايير الحد من مخاطر الكوارث في الدليل التفصيلي لكل قطاع من القطاعات التي يتضمنها الدليل العام.⁽¹⁾

3.4.8 ارتباط برامج الدفاع المدني بالإستراتيجية الدولية لإدارة والتخفيف من آثار الكوارث:

تتقاطع البرامج التي تم اعتمادها في الإستراتيجية العامة للدفاع المدني بشكل رئيسي مع الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

إلى جانب برامج العمل والأولويات الخمس التي تمت صياغتها في إطار عمل هيوغو والمتمثلة بالجدول التالي (الخطة الإستراتيجية للدفاع المدني، 2012-2014):

جدول (2): أولويات إطار عمل هيوغو وارتباطها بالدفاع المدني الفلسطيني

أولويات إطار عمل هيوغو	ارتباطها ببرامج العمل في الدفاع المدني
ضمان اعتبار الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسساتية صلبة للتنفيذ	ويتبين ذلك من خلال القانون الذي ينظم عمل المجلس الأعلى للدفاع المدني كقاعدة وطنية وتشاركية ومؤسساتية للتخفيف وإدارة مخاطر الكوارث في فلسطين
تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر	ويتبين ذلك من خلال التركيز على أساس البحث والتحليل لتحديد المخاطر التي تشكل تهديداً مجتمعيًا في البرنامج الأول من برامج الدفاع المدني
الاستفادة من المعرفة والابتكار	إن برامج الاستعداد والتأهب التي تم اعتمادها في الإستراتيجية العامة

(1) الديبك، 2012.

والتعليم والبناء والتعليم لبناء ثقافة السلامة والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات	للدفاع المدني تدعم وبشكل أساسي هذه الأولوية من إطار عمل هيوجو إلى جانب تركيزها الكبير على تنامي الوعي المجتمعي المطلوب في فلسطين لتوفير ثقافة السلامة والأمان في المجتمع الفلسطيني
الحد من عوامل المخاطر الاساسية	إن عنصر الاستجابة والتدخل يشكل تأثيراً مهماً في تحقيق هذه الأولوية من إطار عمل هيوجو التي ركز الدفاع المدني من خلالها على أهمية مشاركة المؤسسات الفلسطينية في الاستجابة والاستعداد للكوارث أو الأحداث الطارئة للتخفيف من أثارها قدر الامكان وتوفير الأمان الذي يشده المجتمع
تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفاعلية على جميع المستويات	إن الأنشطة التي تم اعتمادها لتنفيذ البرنامج التطويري في الدفاع المدني تعزز -إلى حد ما - من التأهب والاستعداد لمواجهة الكوارث حيث توزعت هذه الأنشطة على البرامج الأربعة للدفاع المدني مركزة على ما يمكن تقديمه للمجتمع لتفادي الخسائر الكبيرة في حالة حدوث الكوارث أو الأحداث (الوعي المجتمعي مثلاً) .

المصدر: (الخطة الإستراتيجية للدفاع المدني، 2012-2014)

3.4.9 مشروع تخفيف مخاطر الزلازل في فلسطين (SASPARM project):

"مشروع تخفيف مخاطر الكوارث في فلسطين". يتم تنفيذه بالشراكة مع عدد من المؤسسات الدولية في مجال تخفيف مخاطر الكوارث، ويهدف المشروع إلى رفع قدرات البلديات والمؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة في مجال تطبيق عدد من النقاط الأساسية العشرة للمدن الآمنة القادرة على مواجهة الكوارث.⁽¹⁾

المتوقع أن تؤدي نتائج مشروع SASPARM إلى تطوير قدرات مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث في جامعة النجاح الوطنية، وإنشاء شبكات لمراكز

⁽¹⁾ 2013، <http://www.sasparm.ps>

الأبحاث، وتعزيز المبادرات الهادفة إلى زيادة الوعي العام في مجال تخفيف مخاطر الزلازل. كما يهدف هذا المشروع إلى تعزيز التعاون مع دول الجوار الأوروبي في إطار منطقة البحوث الأوروبية، وتقوم جامعة النجاح الوطنية الفلسطينية بتنسيق هذا المشروع، بدعم من المركز الأوروبي للتدريب والبحث في مجال هندسة الزلازل ومعهد الدراسات المتقدمة في بافيا في إيطاليا، ويهدف المشروع كذلك بشكل رئيسي إلى تخفيف مخاطر الزلازل في فلسطين، وذلك من خلال تطوير قدرات المهندسين والمؤسسات الفلسطينية في مجال التصميم الزلزالي للمباني. تم تحديد نشاطات هذا المشروع بما يتناسب وهدف إنشاء بنية تحتية للبحث العلمي وتطوير وتعزيز التعاون الدولي مع السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال التكنولوجيا العلمية وبناء القدرات، مثل: الموارد البشرية، والسياسة البحثية، والتشبيك مع الباحثين ومعاهد البحث العلمي. وستقود هذه النشاطات جامعة النجاح الوطنية إلى تعاون مثمر مع الاتحاد الأوروبي في إطار دولي.

ويتضمن المشروع إجراء عدد كبير من الفعاليات والاصدارات، أهمها: جمع الأبحاث والدراسات المتعلقة بتخفيف مخاطر الزلازل في فلسطين، وإجراء لقاءات واجتماعات مع مؤسسات حكومية وغير حكومية، وإجراء ورشات عمل قطاعية تخصصية وورشات عمل وطنية ودولية، وعمل محاضرات عامة، وتنفيذ دورات وورشات عمل تدريبية، وإصدار نشرات وبوسترات وصحف الكترونية وأفلام تعليمية قصيرة للتوعية العامة، بالإضافة إلى عمل برامج توعية عامة من خلال وسائل الإعلام المتوفرة من تلفاز وراديو وصحف.

3.4.10 مدينتي تستعد:

تم إطلاق هذه الحملة عام 2010 من قبل شركاء الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث، وسميت أيضاً حملة "تمكين المدن من مجابهة الكوارث". تمثل الغرض منها في إقناع قادة المدن والحكومات المحلية للالتزام بقائمة مرجعية تضم عشرة عناصر أساسية لجعل المدن قادرة على المجابهة. والعمل جنباً إلى جنب مع الناشطين المحليين، الشبكات الاجتماعية الشعبية والسلطات الوطنية. والمدن القادرة على المجابهة ستساعد في الحد من الفقر وتوفير سبل للنمو

وفرص العمل، وتوفير قدر أكبر من العدالة الاجتماعية وفرص العمل الجديدة، والنظم البيئية الأكثر توازناً، والصحة الجيدة والتعليم المتقدم. ويشير مصطلح مدينة إلى المناطق الحضرية بصفة عامة بما يحمل في طياته من مسؤولية "الحكومات المحلية" نحو المجالات المختلفة، سواء كانت

إقليمية أو محلية، أو ما يتعلق بالمدن العواصم أو ما يتعلق بالمدن الصغيرة.⁽¹⁾

كما شاركت فلسطين في هذه الحملة العالمية من خلال تنفيذ العديد من الفعاليات وورش العمل والاجتماعات، مثل ورشة عمل قامت بها جامعة النجاح الوطنية عام 2012، وأبرزت خلالها دور مسؤولي الحكم المحلي في إنجاح هذه الحملة. وكيفية الترشيح ومعايير الاختيار فيها، والنقاط العشر الضرورية لتمكين المدن من المجابهة. (أنظر ملحق 2). كما تم ذكر دور أمانة الإستراتيجية والمسؤولية الفلسطينية المشتركة في دعم الحملة.

⁽¹⁾ <http://www.preventionweb.net>، 2010

الفصل الرابع

دراسة نقدية لدور المؤسسات الفلسطينية في مجال التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث

1. 4 مقدمة:

تقوم الباحثة في هذا الفصل بتقديم دراسة نقدية للواقع الحالي والتعرف على دور المؤسسات الفلسطينية في مجال التخطيط المستدام، وفي مجال الحد من الكوارث كل منهما على حدة، ثم الربط بين المجالين وتقييم لعمل هذه المؤسسات، إضافة إلى وضع مقترحات لرفع مستوى العمل في المجالين معاً.

هذا التقييم سيتم بالارتكاز على الدراسات السابقة التي مررنا بها خلال فصول الدراسة السابقة، وأيضاً من خلال المفاهيم والتجارب السابقة الذكر على المستوى الدولي والمحلي وانطلاقاً من الخلفية التاريخية للوضع الفلسطيني من جهة، ومن الواقع والممارسة العملية من جهة أخرى. إلى جانب المقابلات الشخصية التي تمت مع ذوي العلاقة في بعض من المؤسسات الفلسطينية الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة المباشرة كما يوضح الجدول في الملحق رقم (1)، وقد تشكلت المقابلة من خمسة عشر سؤال موضحة في الملحق رقم (1) في حين سيتم اسعراض اهم الاسئلة التي اسندت اليها الباحثة في تحليل التحديات والتوصل إلى النتائج والتوصيات في الفصلين الخامس والسادس.

4.2 عرض نتائج المقابلات الشخصية:

سيتم خلال الجدول التالي استعراض لإجابات بعض الاسئلة من المقابلات الشخصية:

جدول (3): المقابلات الشخصية التي تمت في مختلف المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة

بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث

المؤسسة	إجابة صاحب العلاقة على السؤال ضمن المقابلة
1. مجالات عمل المؤسسة بشكل عام وفي مجال التخطيط بشكل خاص	
الدفاع المدني الفلسطيني	بشكل عام: تسعى ضمن ممارساتها لحماية الارواح والممتلكات والموارد والموروث الثقافي من خلال اجراءات السلامة والوقاية، والاستعداد والاستجابة للأحداث الطارئة والكوارث والتعافي من الكوارث واعادة الأوضاع إلى طبيعتها المعتادة. كما تعمل المؤسسة في مجال الحماية المدنية وتقديم الخدمات الإنسانية والمشاركة في سياسات التخطيط لدمج الحد من مخاطر الكوارث كأحد أهم أولوياته بالإضافة إلى التخطيط الداخلي للمؤسسة. أما في مجال التخطيط بشكل خاص: - عضوية مراقبة في مجلس التنظيم الأعلى وما ينبثق عنه من لجان اقليمية. - عضوية بواسطة وزارة الداخلية في اللجان الفرعية المنبثقة عن المخطط الوطني المكاني. - المساهمة في وضع السياسات العامة للخطط الوطنية والإقليمية والمحلية لمواجهة الكوارث، وما ينبثق عنها من استغلال للموارد وحفاظ على المقدرات الوطنية.
وزارة الحكم المحلي	بشكل عام: تمارس الوزارة دور التوجيه والتدقيق والرقابة للهيئات المحلية في إعداد المخططات الهيكلية (المحلية)، كما تقدم الدعم الفني والمالي للهيئات المحلية، وتعد الادارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني هي الجسم الاستشاري للهيئات المحلية لما يحقق التنظيم العمراني والحد من العشوائية والترابط الاقليمي للمدن والتجمعات العمرانية الفلسطينية بالاعتماد على المرجعيات القانونية السارية.

أما في مجال التخطيط بشكل خاص: - يترأس وزير الحكم المحلي مجلس التنظيم الأعلى والذي يشكل أعلى سلطة تنظيمية. - تترأس مديريات الحكم المحلي اللجان الاقليمية المنبثقة عن المجلس الأعلى في مختلف المحافظات. - تشارك الوزارة في اللجان الخاصة بالمخطط الوطني المكاني سواء على المستوى الوزاري أو على مستوى اللجان الفنية والقطاعية. - تشرف بشكل مباشر على المخططات الهيكلية التي تقدمها الهيئات المحلية بما يحقق رؤية الوزارة.	
بشكل عام: تعمل المؤسسة على تقديم الخدمات الطبية والإسعاف والطوارئ، إضافة إلى الخدمات الاجتماعية ورفع قدرات المجتمعات المحلية. أما في مجال التخطيط بشكل خاص: مجالات عمل الجمعية ليس لها علاقة بالتخطيط بشكل مباشر ومتخصص.	جمعية الهلال الاحمر الفلسطيني
بشكل عام: يشكل المخطط الوطني المكاني بعد اكتماله مرجعا توجيهيا وشمولياً للخطة التنموية القطاعية المستدامة وربطها بالتوزيع المكاني مع ضمان المشاركة المؤسسية والمجتمعية وإدارة الموارد ضمن رؤية مستقبلية، أي أن صميم العمل يكمن في التخطيط المستدام على المستوى الوطني. أما في مجال التخطيط بشكل خاص: يعمل المخطط على مختلف القطاعات المتخصصة للدولة وبشكل شمولي على المستوى الوطني بما يحقق أفضل استثمار للموارد وتوزيع استخدامات الاراضي بشكل متكامل.	إدارة المخطط الوطني المكاني
بشكل عام: تعمل الوزارة على المستوى الوطني من خلال قيادة وتنسيق العملية التنموية وإدارتها ومتابعة تنفيذها ورصد نتائجها على المستوى الوطني	وزارة التخطيط والتطوير

الإداري	والتنسيق فيما بين الوزارات والمؤسسات الفلسطينية المختلفة. أما في مجال التخطيط بشكل خاص: - تشارك الوزارة ضمن عضوية أساسية في مجلس التنظيم الأعلى. - توفير الدعم للخطط والبرامج المختلفة ومتابعته بالتنسيق مع الأطراف المنفذة من جهة ومع الجهات الدولية المانحة من جهة أخرى. - تنسيق إعداد خطط الدراسات القطاعية والإشراف على عمل الدراسات الضرورية لإعداد السياسات. - الإعداد والإشراف على خطط فلسطين طويلة المدى لتنمية المجتمع الفلسطيني وتطويره اقتصادياً واجتماعياً وبشرياً وثقافياً وبيئياً، وبناء مؤسساته في ضوء حاجات المجتمع الفلسطيني القائمة والمتوقعة، وبما يعزز دوره ومشاركته الفعالة على الصعيد العربي والإقليمي والدولي. - تشارك وزارة التخطيط بشكل أساسي في المخطط الوطني المكاني، وما سينتج عن المخطط الوطني المكاني من الدراسات والاحكام والخرائط المتخصصة بكل قطاع.
مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث	بشكل عام: هو مركز علمي تابع لجامعة النجاح الوطنية ويعمل ضمن أقسامه المتخصصة على إعداد الدراسات والأبحاث والإحصاءات والتوعية والمخططات وغيرها في مجالي التخطيط الحضري وعلوم الأرض وهندسة الزلازل. أما في مجال التخطيط بشكل خاص: - إعداد المخططات الهيكلية لصالح الهيئات المحلية. - تقديم الاستشارات في مجال التخطيط الحضري. - المشاركة في بعض اللجان على المستوى الدولي والوطني والإقليمي والمحلي في مجال التخطيط الحضري والتنمية العمرانية المستدامة. - تنفيذ بعض المشاريع ذات العلاقة بالتخطيط الحضري ذات المردود الوطني والاكاديمي. - إنتاج الدراسات والأبحاث والمنشورات العلمية المتخصصة في مجال التخطيط الحضري.

- المشاركة في إعداد دليل التخطيط العمراني 2013.	
2. دور المؤسسة في سياسات الحد من مخاطر الكوارث.	
- إن صلب عمل الدفاع المدني هو تحقيق حماية الأرواح والممتلكات والحد من مخاطر الكوارث والتعامل مع كافة مراحل حياة الكارثة (الوقاية، الاستعداد، الاستجابة، التعافي). - تتولى مسؤولية إدارة أمانة سر المجلس الأعلى للدفاع المدني. - تطبيق إجراءات السلامة والوقاية العامة من الكوارث. - نشر الوعي والتدريب للمواطنين حول التعامل السليم مع الكوارث المحتملة. - تقديم خدمات الدفاع المدني في حالات الطوارئ والكوارث والحرائق والحوادث وكل ما يلزم من إطفاء وإنقاذ وإخلاء وإسعاف أولي وغيرها من الخدمات. - المشاركة الأساسية في وضع الخطط والسياسات الوطنية والمحلية التي تنظم التعامل مع حالات الطوارئ والكوارث من خلال اللجان المحلية في المحافظات. - التعاون والشراكة مع القطاعات الوطنية والدولية للحد من مخاطر الكوارث وتقليل الخسائر ورفع الجاهزية لها إضافة إلى تسريع الاستشفاء والتعافي منها. - إدارة العمليات الميدانية بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة في حالات الطوارئ والكوارث. - إضافة إلى كافة الاختصاصات والمهام التابعة للدفاع المدني والمحددة بقانون الدفاع المدني رقم 3 لعام 1998.	الدفاع المدني الفلسطيني
- إن صلب عمل الجمعية هو العمل على الحد من مخاطر الكوارث من خلال تقوية المؤسسة والتدخل في المجتمعات من خلال برامج رفع القدرات للمجتمع وتزويدهم بالمواد اللازمة. - إنجاز مشاريع تخفيفية هدفها تخفيف أخطار الكوارث (عمل قنوات في المناطق التي تتعرض الفيضانات). - إنجاز برامج، مشاريع ورفع التوعية والإعلام. للجمعية أعضاء مع معظم الجمعيات والهيئات واللجان ذات العلاقة بأي موضوع طوارئ أو كوارث أو	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني

الحد من المخاطر. - استهداف المجتمعات ضمن مشاريع وبرامج للمجتمعات الأكثر تهميشاً خلال خطط طويلة الأمد تستغرق ثلاث سنوات وتتناول مواضيع الصحة النفسية والإعلام، والإسعاف الأولي والتخطيط مثل: إعداد خطط، ورصد مخاطر، وعمل لجان محلية ومشاريع تخفيفية، بالإضافة إلى العمل مع المجتمعات المحلية وقد يتركز أحد مجالاتها بمساعدتهم على وضع خطط محلية لمواجهة الطوارئ. - أعضاء في لجان عليا مثل المجلس الأعلى للدفاع المدني، ولجنة الألغام.	
- تطرقت العديد من المواد القانونية ضمن نصوصها على ضرورة الابتعاد عن مناطق الكوارث والانزلاقات لكن بشكل غير تخصصي وبدون عنوان واضح. - من خلال صلاحيات الوزارة في إعداد أنظمة وسياسات وأدلة إجراءات وعمل كجزئيات مساهمة في التطرق إلى سياسات الحد من مخاطر الكوارث وتحديدًا في مجالات تنظيم استخدامات الأراضي وما يتعلق بها. - تم من خلال الأنظمة والقوانين التي نعمل بها، فصلاً فيزيائياً لاستخدامات الأراضي وشروط إقامة المنشآت وخاصة الخطرة منها مثل المصانع والمحاجر ومحطات المحروقات والغاز. - أعمال مشتركة وتنسيق مع مؤسسات علمية ومراكز أبحاث مثل الجامعات ومركز التخطيط الحضري وهندسة الزلازل في جامعة النجاح وغيرها، كما نتعاون مع نقابة المهندسين في العديد من البرامج والمشاريع وغيرها.	وزارة الحكم المحلي

وزارة التخطيط والتطوير الإداري	لا يوجد في مجال عمل الوزارة ما يتعلق بشكل مباشر بالحد من مخاطر الكوارث سوى: - يتم توثيق مناطق الوديان والتي صدر قراراً مؤخراً بمنع البناء إلا على بعد 25 متر عن حرمتها. - يوجد مقترح بإضافة المناطق الخطرة وتصنيفاتها إلى قطاعات المخطط الوطني المكاني مع كافة الدراسات والأحكام والخرائط التابعة له وبالتعاون مع الدفاع المدني. - يوجد خطط تعامل مع ما بعد الكارثة. - لدى الوزارة عضوية في المجلس الأعلى للدفاع المدني.
مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث	- شراكات مع مؤسسات القطاع الخاص والاطر الدولية في مجال الحد من مخاطر الكوارث. - المشاركة في بناء كود هندسة الزلازل بالتعاون مع نقابة المهندسين الفلسطينيين. - التدريب والتوعية في مجال هندسة الزلازل والحد من مخاطر الكوارث. - مشروع SASPARM لتخفيف مخاطر الكوارث في فلسطين، والعديد من المشاريع ذات العلاقة برصد المخاطر والتخفيف منها. - تدقيق المخططات الهندسية بما يلبي متطلبات الكود الزلزالي. - دراسات وابحاث ومنشورات متخصصة في مجال الحد من مخاطر الكوارث. - تكوين شراكات دولية وإقليمية مع مراكز علمية وبحثية ذات علاقة. - مواقع الكترونية تشكل مرجعية في العديد من البيانات والمعلومات المتخصصة. - اضافة ودمج تطبيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث إلى دليل التخطيط العمراني 2013.
3. مستوى وآلية الربط في المؤسسة بين الحد من مخاطر الكوارث والتخطيط المستدام	
الدفاع	إن آلية الربط بين الموضوعين قد تكون غير واضحة إلا انه لا شك بأن هنالك

المدني الفلسطيني

آلية ربط ما بين التخطيط وسياسات الحد من مخاطر الكوارث استنادا للمهام الرئيسية للمؤسسة باعتبارها أحد أهم مكونات الحماية المدنية ويتجلى ذلك من خلال ما يأتي:

- لدى المديرية العامة للدفاع المدني إدارة تخطيط وتطوير نشطة وتستند في استراتيجياتها العامة على الأطر الدولية ذات العلاقة مثل الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث وإطار عمل هيوغو والإستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث وغيرها.
- يوجد إدارة متخصصة للحد من مخاطر الكوارث.
- المساهمة في العديد من الأنشطة ذات العلاقة مثل العضوية في مجلس التنظيم الأعلى والجان الإقليمية المنبثقة عنه، وتفعيل المجلس الأعلى للدفاع المدني باعتباره الهيئة العليا المسؤولة عن سياسات الحد من مخاطر الكوارث واللجان المحلية المنبثقة عنه في المحافظات .
- تم خلق علاقات جيدة وفعالة مع العديد من المؤسسات ذات العلاقة بالموضوعين على المستوى الحكومي والخاص والأهلي، مثل الوزارات المختلفة ومراكز البحث العلمي والقطاع الخاص.
- على المستوى الإقليمي تقوم المديرية بالمساهمة في تطبيق الإستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث، والشراكات مع برنامج حوض البحر الابيض المتوسط (الأورومتوسطي) وكذلك على المستوى الدولي مع UNISDR وإطار عمل هيوغو.
- أنجزت تقارير وطنية هامة في عام 2003 وعام 2009 حول جاهزية المجتمع الفلسطيني لمواجهة الكوارث.
- تطبيق إجراءات السلامة والوقاية على المباني والمنشآت المختلفة وسياسات استخدام الأراضي.
- تعمل المديرية العامة ومن خلال إداراتها المتخصصة إلى جعل الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها أولوية وطنية من خلال التحفيز على دمجها في سياسات التخطيط الشمولية الوطنية أو من خلال الخطط القطاعية للمؤسسات والإقليمية إيماناً منها بأن التخطيط هو الأداة الأساسية في تحقيق ذلك، كما يتم إيصال رسالتنا هذه من خلال نشر الوعي للمواطنين والمؤسسات ومختلف القطاعات.

- يشارك الدفاع المدني ضمن اللجان المختلفة في رسم سياسات استخدام الأراضي، وتوزيع الموارد والإمكانيات، وتقديم الإرشادات والتحليل في مجال اختصاصه. - يوجد ومن خلال وزارة الداخلية ممثل في المخطط الوطني المكاني.	
- التخطيط اداة للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها بشكل حكيم. - مخططات المخاطر والكوارث هي layer من مجموعة layers يجب أن يحتويها المخطط الوطني والإقليمي وبالتالي المحلي الهيكلي. - يحتكم المخطط الوطني والإقليمي والهيكل المحلي لما تنص عليه القوانين والتشريعات الخاصة بجانب الكوارث التي قد تكون مضمنة في قوانين المؤسسات والقطاعات المختلفة. - أنجزت الوزارة دليل التخطيط العمراني لإعداد المخططات الهيكلية الذي تطرق في طياته إلى موضوع الحد من مخاطر الكوارث ومنها الزلازل. إلا أن إعداد هذه الأدلة لا يلحقه وجود أجسام تنفيذية وانما يترك التنفيذ لأجهزة متخصصة في هذه المجالات. - أعضاء في المجلس الأعلى للدفاع المدني. - يشترط ضمن قوانين البناء الحصول على تصاريح الجهات المختصة ومنها تصريح السلامة العامة من الدفاع المدني، كما يعمم على الهيئات المحلية الإلتزام بذلك. - يوجد سياسة التخطيط التنموي الإستراتيجي لمدة أربع سنوات ضمن تحليل ومشاركة قطاعية في المؤسسات والبنية التحتية والأمن والسلامة، وهذا بالمجمل قد يصب في مجالات الحد من مخاطر الكوارث والتعامل معها. - يوجد تنسيق مع جامعة النجاح الوطنية وتحديدًا وحدة علوم الارض وهندسة الزلازل في مشروع المدن الآمنة من خلال تشجيع الهيئات المحلية. - أكثر الدوائر تعمل على ربط المجالين هي: (دائرة التخطيط، دائرة التنظيم، دائرة GIS والمساحة).	وزارة الحكم المحلي
- توعية علمية (مؤتمرات، وندوات، وورشات عمل، ومحاضرات) في مجال التخطيط والحد من مخاطر الكوارث لجميع قطاعات المجتمع الحكومية والمجتمعية والأهلية وكافة القطاعات. إضافة إلى تطوير مقررات دراسية تربط.	مركز التخطيط الحضري

والحد من مخاطر الكوارث	- توجيه مجالات رسائل الماجستير ضمن تخصص هندسة التخطيط الحضري والإقليمي، باتجاه التركيز على مجالات الكوارث وإدارتها والحد من مخاطرها وغيرها. - إعداد دراسات وأبحاث ومنشورات وإحصائيات في المجالات ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث وربطهما معاً. - علاقات محلية ودولية مع مؤسسات ذات علاقة. - دراسات وتنفيذ عدد من المشاريع ذات المردود العلمي والوطني. - استطلاعات رأي. - مواقع إلكترونية تشكل مرجعية في العديد من البيانات والدراسات.
جمعية الهلال الاحمر الفلسطيني	- الهلال الأحمر هو أقوى مؤسسة تعمل في مجال الإغاثة الطبية والحد من مخاطر الكوارث، وشركاء في خطة الكوارث الوطنية. - يوجد لدى الجمعية مذكرة تفاهم مع الدفاع المدني لتقسيم المهام والأدوار في حالات الطوارئ والكوارث. - العمل مع المحافظات بصفتها ترأس اللجان المحلية المنبثقة عن المجلس الأعلى للدفاع المدني. - العمل مع البلديات والهيئات المحلية في مجال تنفيذ مشاريع والتنسيق للجهود للحد من مخاطر الكوارث. - تقديم تغذية راجعة ومعلومات (عن المناطق التي شملتها خدمات ومشاريع الجمعية) كمساهمة في إعداد خرائط المخاطر وغيرها من المخططات والمشاريع الوطنية. - التعاون مع الجهات العلمية ذات العلاقة مثل جامعة النجاح الوطنية وتحديدًا مركز التخطيط الإقليمي والحد من مخاطر الكوارث كما يتم التنسيق معهم في العديد من المجالات. - لا يتم التدخل بشكل مباشر بمواضيع التخطيط لأنه من عمل مؤسسات الدولة، إلا أن سياسات العمل في الحد من مخاطر الكوارث في الجمعية تعتمد على التجمعات الحضرية وتوزيعها.
إدارة المخطط الوطني	- إن المخطط الوطني المكاني هو شمولي وتوجيهي وسيشمل في تفاصيله القادمة ضمن المخططات القطاعية ما يختص بجوانب الكوارث. - إضافة إلى إنه قد تطرق في أحكامه ونظامه الخاص في نقطتين إلى

المكاني	موضوع المناطق الخطرة التي لا يسمح البناء بها، وهي مناطق انزلاقات التربة والانهييارات والمناطق الزلزالية، إضافة إلى منع البناء في حرم الوديان وضرورة البعد عنها مسافة 25 متر.
وزارة التخطيط والتطوير الإداري	- لا يوجد ربط مباشر بين الموضوعين في الوزارة. - يمكن اعتبار الخطة القطاعية لقطاع الامن (وزارة الداخلية) ضمن خطة التنمية الوطنية نوع من التداخل بين الموضوعين.
4. مدى القدرة على تطبيق الأنظمة والتشريعات الفلسطينية:	
الدفاع المدني الفلسطيني	- إن ما قد يعيق تنفيذ القوانين والتشريعات أحياناً هو سوء التنسيق، على سبيل المثال في العلاقات ما بين البلديات والقضاء وغيرها من المؤسسات ذات العلاقة في مهماتها مع الدفاع المدني في مواضيع متعددة مثل الملاجئ وغيرها. إلا أن الدفاع المدني حقق نجاحاً لا يستهان به في تطبيق التشريعات الخاصة به مثلاً تفعيل دور الدفاع المدني، وتطبيق اشتراطات السلامة والوقاية العامة، وتشكيل فرق المتطوعين. - نحن في عام 2013 ولا زلنا بصدد الحصول على اعتماد رئاسة الوزراء لتوصيات الدفاع المدني المنبثقة عن إطار عمل هيوغو لتنعكس على مؤسسات الدولة ضمن سياسات وخطط هذه المؤسسات. - باستثناء المعوقات المذكورة، إن الدفاع المدني يسعى إلى تطبيق القانون والتشريعات بحذافيرها بقدر الإمكانات المادية والبشرية، كما يوجد لدينا عدد من اللوائح التنفيذية التي تمكننا من تطبيق القانون، ولدينا سلطة الضبط القضائي حسب القانون.
وزارة الحكم المحلي	- نستطيع تطبيق القوانين والأنظمة على مساحة لا تقل عن 60% من أراضي الضفة الغربية. وما عدا ذلك لا يوجد ما يحول دون تطبيقنا للأنظمة والقوانين السارية.
وزارة التخطيط والتطوير	- لدى الوزارة مسودة نهائية لقانون التخطيط ولا يوجد قانون مصدق لنعمل به. - يحكم عمل الوزارة الهيكل التنظيمي الخاص بالوزارة والمصادق عليه من

الإداري	مجلس الوزراء. - الالتزام بالقوانين والهيكل التنظيمي هدف الوزارة الأساسي، ولا يعيقها عن تطبيقه سوى العجز في التمويل. - أنجزت الوزارة سابقاً ومع المشروع النرويجي عام 1998 مخططاً إقليمياً للضفة وغزة، ولم تواجهها أي معوقات.
إدارة المخطط الوطني المكاني	- إدارة المخطط ومع وزارة التخطيط جهة تنفيذية وبالتالي لا يوجد أي تعارض مع القانون، ويحكم العمل قرار مجلس الوزراء رقم 13/23/1 م.و.س.ف لعام 2009.
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني	- على المستوى الوطني لا يوجد لدى المؤسسة أي مشاكل في تطبيق الأنظمة والتشريعات أو تأدية المهمات. لكن تكمن المشاكل مع الاحتلال الإسرائيلي. كما تعمل المؤسسة بما لا يمس مبادئها وأهمها الاستقلالية. وينظم عملها نظام أساسي ولا يوجد أي تعارض بينه وبين أي من التشريعات أو الأنظمة الفلسطينية. وحسب العضوية الكاملة في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وفي عام 2005 أصبح الهلال الأحمر مسؤولاً عن الجمعية الوطنية المسؤولة عن تقديم الإغاثة الطبية على أراضي 1967م.
مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث	- القوانين والنصوص التشريعية مهمة لكن الأهمية الأكبر من وجهة نظره هي للوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية وأنظمة وإجراءات العمل، والسياسات التطبيقية والتنفيذية لهذه القوانين علماً أن فلسطين تعاني من نقص في آليات وسياسات التنفيذ. كما تعاني هذه القوانين وأيضاً اللوائح من عدم التكامل الإستراتيجي لتشكل منظومة متكاملة. - جميع القوانين الخاصة بالمؤسسات والوزارات القطاعية قد تطرقت بشكل غير مباشر أو مباشر لموضوع الكوارث لكن لا يوجد تطبيق أو سياسات تنفيذية أو اهتمام بها.
5. أ. نقاط الضعف في مجال التخطيط المستدام على صعيد التشريعات والمؤسسات في فلسطين:	
وزارة	- عدم وجود مخططات إقليمية على المستوى الإقليمي بسبب: عدم وجود تحديد وتعريف للأقاليم الفلسطينية من الناحية التخطيطية، وظروف الاحتلال

الحكم المحلي	الإسرائيلي، وعدم وجود موازنات مالية كفيلة بعمل وتنفيذ مخططات إقليمية وتنموية للأقاليم. - عدم وجود مخطط وطني شامل يتم استخدامه كمرجعية للمخططات الإقليمية والهيكلية والمحلية وذلك للأسباب الآتية: الظرف السياسي والاحتلال، ومحدودية الموارد، وعدم وجود جهة معينة صاحبة صلاحيات واضحة في عمل المخططات الشاملة، وعدم وجود تشريعات تضمن تحقيق الموازنات المالية اللازمة. - النقص في التشريعات القانونية والمالية المنظمة لمجالات التخطيط . - عدم وجود صلاحيات كافية للهيئات المحلية. - يوجد خلل في عملية صنع القرار واتخاذها وعليه يجب مراجعة الصلاحيات الممنوحة للجهات ذات العلاقة. - الوضع السياسي وعدم السيطرة على الأراضي والموارد. - عدم الوعي لدى المجتمع والمؤسسات بأهمية التخطيط المستدام. - عدم التوصل إلى مشاركة مجتمعية كافية في عملية التخطيط في مختلف مستوياته. - مشاكل التمويل والاعتماد على المساعدات الدولية الخارجية حيث تصل نسبة التمويل الخارجي ما يزيد على 55% من الموازنات. - التنازع على الصلاحيات بين الوزارات.
مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث	- يوجد ضعف في مستوى الوعي والفهم والقدرات لدى فئة كبيرة من الأشخاص المسؤولين عن إصدار القرارات والتشريعات حيث لا يدركون الهدف والدور المطلوب من هذه التشريعات وهم لا يطبقون مفاهيم الحكم الرشيد للحد من الكوارث بمعناها الشمولي. - معظم المؤسسات الفلسطينية الحكومية ذات العلاقة بالحد من مخاطر الكوارث، تعمل بردات الفعل وليس بالتخطيط المسبق ومراعاة مراحل الوقاية والاستعداد والاستجابة ومن ثم الاستشفاء. - يوجد تضارب في المهام وعدم تنسيق بين المؤسسات الحكومية، والافتقار لقاعدة بيانات وطنية شاملة.
جمعية الهلال	- الاحتلال هو أبرز المشكلات وكل ما ينعكس عنه من العقوبات. - الوضع الاقتصادي السيئ في فلسطين.

الأحمر الفلسطيني	- النقص في المعدات و خاصة في مجال الإسعاف والطوارئ. - توفير إمكانيات و لوجستيات لرفع الجاهزية للحد من مخاطر الكوارث. - بعض النقص في التمويل حيث إن جزءاً كبيراً من تمويل المؤسسة هو من ميزانية السلطة الفلسطينية.
إدارة المخطط الوطني المكاني	- التشريعات الفلسطينية لم تأخذ موضوع الاستدامة في الحسبان مما انعكس على المؤسسات وأدائها. - يوجد نقص في وعي المؤسسات والمجتمعات حول الاستدامة. - العديد من التشريعات الخاصة بالتخطيط هي قديمة وبحاجة إلى تطوير وتحديث. - الافتقار لوجود قانون تخطيط، وإنما يوجد قانون التنظيم والبناء وهو لا يغطي الجوانب التخطيطية الشمولية. - نقص في الكفاءات والخبرات المتخصصة.
الدفاع المدني الفلسطيني	- لم يتم إنجاز أي مخططات شمولية بسبب ظروف الاحتلال وبسبب نقص التمويل لها. - الجهود فردية وقطاعية وغير متكاملة ما بين المؤسسات والقطاعات المختلفة.
وزارة التخطيط والتطوير الإداري	- يوجد تعديات على العديد من الموارد الرئيسية. - ليس لدينا سياسات تخطيط مستدام وأدوات لتحقيقه. - نقص بالتشريعات فمثلاً لا يوجد قانون تخطيط، وضعف في تطبيق وتنفيذ هذه التشريعات. - ضعف في الترابط والتنسيق بين الوزارات بشكل عام وبين الوزارة وفروعها (المديريات) على صعيد الوزارة الواحدة.
5.ب. نقاط القوة في مجال التخطيط المستدام على صعيد التشريعات والمؤسسات في فلسطين:	
وزارة الحكم المحلي	- توسع نطاق المشاركة من الوزارات والقطاعات ذات العلاقة (17 عضواً في مجلس التنظيم الأعلى). - تعزيز الشراكة بين المؤسسات والقطاعات الشعبية. - تبعية التنظيم والتخطيط لذوي الاختصاص مثل الحكم المحلي وما نتج عنه من انعكاسات على اللجان الإقليمية.

- ديمقراطية في النظام التخطيطي. - لدى الدولة موارد زراعية، وموارد سياحية، وموارد دينية، والعديد من الموارد الأخرى، بالإضافة إلى القدرات البشرية. - مساحة البناء القائم على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية لا تتجاوز 7% Bulit Area %7. - البدء بعمل المخطط الوطني المكاني الشامل (المخطط المكاني) وهو مبني على الفرضيات الدالة: 1. السيادة والسيطرة على الموارد. 2. دولة على حدود 1967. 3. تواصل بين الضفة وغزة. 4. مستوطنات غير موجودة. 5. رؤية وطنية للتنمية (طابع تخطيط محدد).	
- ليس لدى المؤسسة معرفة كافية في هذا المجال، ذلك أننا نعمل في مجالات الإغاثة والإسعاف والطوارئ ونؤمن بالتخصصية وهذا المجال (التخطيط) ليس من تخصصنا.	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:
- أنجزت الإدارة مخطط الحماية، وهو الخطوة الأولى المعتمدة من المخطط الوطني المكاني ويجري العمل بجد لاستكمال المخططات القطاعية. - يوجد إرادة ودعم من أعلى مستويات السلطة ومجلس الوزراء.	إدارة المخطط الوطني المكاني
- يوجد إرادة سياسية واهتمام على الصعيد الوطني في السنوات الأخيرة. - يوجد مبادرة من وزارة التخطيط بالبدء بربط الخطط القطاعية لإنجاز إستراتيجية وطنية. - الشروع بالمخطط الوطني المكاني.	الدفاع المدني الفلسطيني
- يوجد إرادة سياسية وأفكار مهمة نحو التطوير والتحسين للوضع الحالي.	وزارة التخطيط

	والتطوير الإداري
6.أ . نقاط الضعف في مجال الحد من مخاطر الكوارث على صعيد التشريعات والمؤسسات في فلسطين:	
- نقص في القوانين والتشريعات واللوائح التنفيذية التي تنظم العمل الوطني والمحلي في مجال الكوارث وتربطها بمجالات التخطيط والتنمية المستدامة، وعلى سبيل المثال عدم وجود لوائح تنفيذية تنظم عمل القانون رقم 3 الخاص بالدفاع المدني. - رئاسة اللجان المحلية في المحافظات من قبل المحافظ والمرتبطة بالرئاسة يضعف هذه اللجان المنبثقة وأيضاً يضعف ارتباطها بالمجلس الأعلى الذي يرأسه وزير الداخلية. - قصور عمل المؤسسات في إعداد خطط طوارئ واستجابة خاصة بها. - نحن بحاجة إلى لجنة أو هيئة أو جهة رسمية تعمل على رسم السياسات الوطنية الخاصة بالحد من الكوارث وتعمل على ربطها بسياسات التخطيط الوطني والتنمية المستدامة، كما تقوم باستصدار كل ما يلزم من تشريعات. - يوجد نقص حاد في القوانين التي تنظم حالات الطوارئ وعمليات الإيواء واللوجستيات، والتعويضات لمتضررين والعقود، والموازنات الخاصة بالإغاثة (مفهوم الإغاثة وما يلزم لتنظيمه من تشريعات). - عدم وجود هيكلية واضحة للكثير من المؤسسات، على سبيل المثال الدفاع المدني الفلسطيني لا يملك هيكلية واضحة ومعتمدة تصف المهمات والمسؤوليات، علماً بأنه قطاع له علاقة بإدارة الكوارث وحالات الطوارئ. - ضعف القرار الصادر عن وزير الداخلية بتشكيل أمانة سر للمجلس الأعلى للدفاع المدني، حيث أنه لم يتم تدعيمه بلوائح تنفيذية تصف المهام والهيكلية لهذه الأمانة. - تشتت الجهود المبذولة للتقدم في مجال الحد من مخاطر الكوارث بسبب تداخل الصلاحيات القانونية والمهام والتنازع عليها بين المؤسسات المختلفة أو داخل المؤسسة الواحدة.	الدفاع المدني الفلسطيني

- طول الفترة الزمنية لاعتماد وإقرار الخطط من الجهات العليا، مثلاً حتى تاريخ اليوم لم يتم إقرار الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث، وهي حتى الآن بصدد الحصول على اعتماد رئاسة الوزراء لتوصيات الدفاع المدني المنبثقة عن إطار عمل هيوجو لتعكس على مؤسسات الدولة ضمن سياسات وخطط هذه المؤسسات.
- عدم وجود أنظمة إنذار مبكر للكوارث.
- عدم وجود قواعد بيانات وخرائط تحدد المعطيات وتحدد مصادر ومواقع الخطر والإصابة والتضرر وغيرها من المعطيات الهامة.
- عدم فعالية اللجان المحلية المنبثقة عن المجلس الأعلى للدفاع المدني.
- عدم فعالية المجلس الأعلى للدفاع المدني وعدم جدية اجتماعاته وعدم الالتزام في مستوى التمثيل القانوني لأعضائه، إضافة إلى عدم وجود إدراك ومعرفة أو علم كاف لدى أعضائه بموضوع الحد من الكوارث.
- تفتقر المؤسسة الفلسطينية إلى أساليب المؤسسة السليمة استناداً إلى منهجيات الحكم الرشيد، ويبدو ذلك جلياً في سياسات التوظيف والترقيات واتخاذ القرارات والبناء الإداري والهيكل للمؤسسات.
- قصور تشريعي يتجلى بغياب دور السلطة التشريعية وتعطل المجلس التشريعي ، إضافة إلى عدم استكمال القوانين ولوائحها التنفيذية.
- الحاجة إلى تغيير بعض التركيبات والتسلسلات الإدارية في هيكل السلطات واللجان والهيئات.
- سياسات وإجراءات الاحتلال الاسرائيلي المتكررة لإعاقة العمل وعملية التطوير.
- انخفاض مستوى الوعي المجتمعي في كيفية التصرف أثناء الكارثة.
- ضعف الالتزام بشروط السلامة والوقاية في العديد من المؤسسات.
- ارتفاع نسبة التوقع لحدوث كوارث كبيرة مثل الزلازل.
- تشتت المؤسسات وإهمال دورها في إعداد الخطط اللازمة لمواجهة الكوارث.
- عدم الوعي الكامل بأهمية مفهوم الحماية المدنية والقصور في تقديم المساعدة له.
- نقص حاد في الإمكانيات المادية والبشرية والمالية لإعداد خطط شمولية

	ومحلية، وأيضاً لممارسة مهمات الدفاع المدني على الأرض.
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:	- لا يوجد تشريع مناسب لضبط وتنظيم العمل في هذا المجال، كما أن التشريعات الموجودة بحاجة إلى تعديل وتحديث. - غياب التنسيق والآليات الوطنية لضبط التنفيذ ووجود تداخل في الصلاحيات. - ضعف في استغلال الإمكانيات البشرية. - نقص في التمويل والميزانيات الخاصة بسياسات الحد من مخاطر الكوارث. - غياب جسم وطني صاحب صلاحية في مواضيع إدارة الكوارث والحد من مخاطرها.
وزارة الحكم المحلي	- مؤسساتنا غير مبادرة في وضع الخطط والسياسات والتشريعات. - خلل كبير في التشريعات الحالية ولا يوجد قوانين متخصصة بالقدر الكافي. - لا يوجد خطط على جميع المستويات (الوطني، الإقليمي، المحلي) لإدارة الكوارث. - لا يوجد موازنات لخدمة خطط الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذها. - يوجد نقص في الخبرات بمجال الحد من مخاطر الكوارث.
إدارة المخطط الوطني المكاني	- يوجد قصور في دور القطاع العام، في حين يتفوق عليه القطاع الخاص والقطاع الأكاديمي في بعض المجالات، مع العلم أن العكس هو المفروض. - الدفاع المدني بالأصل دوره تنفيذي وهو وحده لا يكفي لرسم السياسات الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث. - نحن بحاجة إلى قرار سياسي وإرادة لسن تشريعات وآليات تنفيذ واضحة في مجال الحد من مخاطر الكوارث. - لا تقوم المؤسسات ذات العلاقة بالنظر بشمولية إلى مراحل الكارثة وتنوع أنماطها. - لا يوجد جهة مسؤولة عن ربط سياسات الحد من مخاطر الكوارث بالبعد المكاني على صعيد الجو والأرض وجوف الأرض. - نقص في التجهيزات والمعدات الفنية والمراسد للتعامل مع جميع مراحل الكارثة.
وزارة التخطيط والتطوير	- يوجد ضعف واضح في القطاعات ذات الاختصاص بسياسات التعامل مع الكوارث، ولا يوجد اهتمام حقيقي وجدي بموضوع الكوارث. - لا يوجد وعي حقيقي بمفهوم الكوارث ومراحلها وأنواعها، أو حتى بضرورة

الإداري	التخطيط لها والحد من مخاطرها، سواء على مستوى المؤسسات أو على مستوى المجتمع المدني.
6. ب. نقاط القوة في مجال الحد من مخاطر الكوارث على صعيد التشريعات والمؤسسات في فلسطين:	
الدفاع المدني الفلسطيني	• بالتعاون مع الإدارات المختلفة في المديرية العامة للدفاع المدني تمت الإنجازات الآتية: - إيصال مفهوم الكوارث لأعلى درجات القيادات في المستوى السياسي. - نشر الوعي والثقافة لدى المؤسسات بأهمية الجاهزية للكوارث وإطار عمل هيوغو، ونشر الوعي المجتمعي حول الجاهزية للتعامل مع الكوارث المحتملة من خلال تشكيل فرق متطوعين وإعداد منشورات وبرامج إذاعية وتلفزيونية وبرامج التدريب المختلفة، وإحياء الفعاليات المحلية والدولية وغيرها من وسائل التوعية. - المشاركة الأساسية والأبرز في إعداد مسودة الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث عام 2010 التي لم يتم إقرارها حتى اليوم. - إنجاز مشروع عن تحديد طبيعة المخاطر وحجمها والخسائر لكل بلدة فلسطينية ، بالتعاون مع الهلال الأحمر، وهو تقييم تقريبي - بالقياس. - تحليل امكانيات الدفاع المدني الفلسطيني وقدراته البشرية والمادية واللوجستية والتطويرية من خلال مشروع نفذه الاتحاد الأوروبي من خلال خبير بالشراكة مع المديرية العامة للدفاع المدني. - تقييم للأداء في المنخفض الجوي الذي عصفت باراضي فلسطين في شتاء عام 2013 حيث شمل التقييم الأضرار والأسباب وآليات الاستجابة التي تمت والمقترحة، مرفقا معه توصيات. - تحديد جاهزية فلسطين لمواجهة الكوارث عبر مشروع ممول من UNDP/PAPP بعنوان An Assessment On Disaster Risk Reduction . - تم استصدار قرار من وزير الداخلية بإنشاء أمانة سر المجلس الأعلى للدفاع المدني. - المشاركة في إعداد الاستبيان العربي للجاهزية للتعامل مع الكوارث من

- جامعة الدول العربية، وأيضاً تم تعبئته.
- المساهمة في إعداد خطط استجابة لبعض المؤسسات مثل وزارة الصحة.
- تحليل طبيعة المخاطر في فلسطين من خلال دراسة تم إعدادها بالتعاون مع وحدة علوم الأرض وهندسة الزلازل في جامعة النجاح الوطنية حين كانت الوحدة بإدارة د. جلال الديك.
- عمل قاعدة بيانات أولية بحاجة إلى التطوير والتحديث التي شملت التجمعات السكانية وأعدادها ومساحاتها، ومخاطر، ومرافق عامة، ومرافق غير حكومية، وساحات، وآبار، والعديد من المعطيات الهامة.
- إنجاز الخطة العائلية للطوارئ.
- يجري العمل على مشروع SMART PHONE لتقييم الحدث وعمل قاعدة بيانات مع برنامج مركزي وغرفة عمليات مركزية.
- غرفة عمليات مشتركة في كل محافظة يتم العمل على تشكيلها ودعمها في كافة المحافظات.
- عمل مناورات وسيناريوهات لفحص الاستعداد في مختلف القرى والبلدات والمدن الفلسطينية، وهي ذات دور فعال جداً في تقييم الأداء وتوزيع الأدوار، والقدرة على التعامل المشترك لمواجهة الحدث، والالتزام بالخطط المحلية لمواجهة الكوارث والتعامل مع الحدث.
- العمل على إنجاز برنامج مدينتي تستعد مع القطاعات المختلفة، وتحديد الهيئات المحلية والبلديات، الذي يكون الدفاع المدني فيه مركزاً وموجهاً.
- العمل جارٍ في مشروع إنشاء وإدارة سجلات خسائر الكوارث في فلسطين DesInventar ، الذي يهدف إلى جمع قاعدة بيانات وتحليلها، لتحديد مواقع الخطر وإعطاء مؤشرات بمصادر وأنواع المخاطر والخسائر المحتملة ليتم التعامل معها.
- المديرية العامة للدفاع المدني مستمرة في إنشاء وتجهيز فرق للمتطوعين.
- على صعيد وزارة الداخلية (المظلة الرسمية) للدفاع المدني:
- أحرزت الوزارة تقدماً ملموساً في فلسطين بالمقارنة مع دول الجوار في نشر وتطبيق الحماية المدنية ولا زالت الجهود مستمرة في هذا المجال.
- لدى الوزارة قانون رقم 3 لعام 1998 والعديد من اللوائح التنفيذية له والقرارات المكملة لمهامه.

- يوجد العديد من المؤسسات الفلسطينية الحكومية وغير الحكومية أنجزت دراسات ومشاريع وقرارات وآليات تشبيك كلها تصب في رفع الجاهزية لمواجهة الكوارث وتشكيل منظومة وطنية للحماية المدنية على المستوى الشمولي والوطني. - المجلس الأعلى للدفاع المدني تم تفعيله. - يوجد لجان تعمل على وضع كودات بناء فلسطينية، كما تم اعتماد كود المباني المقاومة للزلازل. - تم ادراج الحد من مخاطر الكوارث تطوير ودعم الحماية المدنية على رأس اهداف الخطة الاستراتيجية لقطاع الامن منذ عام 2011، وايضا في الخطة الحديثة 2014-2016 . - ارتفاع مستوى الاهتمام بالدفاع المدني عالمياً. - اهتمام المؤسسات الدولية العاملة في مجال الحماية المدنية بالدفاع المدني. - الحصول على المستوى الأول في استطلاع الرأي من مكتب الناطق باسم الحكومة. - ارتباط البرامج الخاصة بالدفاع المدني بالإستراتيجية الدولية لإدارة والتخفيف من آثار الكوارث.	
- ارتفاع نسبة الوعي في مجالات الاستعداد للكوارث والحد من مخاطرها لدى المؤسسات الفلسطينية والمجتمعات. - لدى المؤسسة برامج عمل طويلة المدى (3سنوات) ذات نتائج ممتازة للمجتمعات المحلية. - لدى المؤسسة تمويل خارجي جيد لتغطية مشاريع ذات علاقة مع المجتمعات المحلية في مجال الحد من مخاطر الكوارث. - لدى المؤسسة مشاركة وعضويات في العديد من المنظمات والأطر والاتفاقيات الدولية.	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:
- المشاركة في العديد من الاتفاقيات والمواثيق والأطر الدولية. - لدى الوزارة إرادة سياسية واهتمام من الحكومة في توفير جزء كبير من التمويل الخارجي لأغراض التنمية التي تشمل التخطيط والحد من مخاطر الكوارث. - الشعب الفلسطيني واع لأهمية التنمية والاستجابة لتحقيق التخطيط المستدام	وزارة الحكم المحلي

	والحد من مخاطر الكوارث ولديه إرادة لتحقيقه. - لدى الوزارة تواصل مع دول ذات خبرة في مجال التخطيط للحد من مخاطر الكوارث.
إدارة المخطط الوطني المكاني	- يوجد لبنة أساسية تتشكل من بعض الأجهزة الموجودة لبناء منظومة تعنى بسياسات الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها. - يوجد وعي لدى المجتمع الفلسطيني والقطاعات الأكاديمية حول أهمية الحد من مخاطر الكوارث والتعامل معها إلى أنه ليس بالحد الكافي.
7. أبرز الصعوبات التي تواجه المؤسسة في عملها:	
وزارة الحكم المحلي	- تؤدي نقاط الضعف التي تم ذكرها في مجال التخطيط المستدام، إلى عدم القدرة على الحصول على النتائج التنموية المتكاملة والمستدامة، وعدم فاعلية المنظومة التخطيطية في ظل عدم وجود مخططات مرجعية. - الصعوبات السياسية، والتقسيمات الإدارية ABC، والسيادة المنقوصة على الكثير من مساحات الأراضي. - مشاكل ملكيات الأراضي، والحدود، والتسوية. - تعطل السلطة التشريعية (المجلس التشريعي) مما سبب تعطل المصادقة على التشريعات والمراقبة. - وجود بعض التضارب أو التعارض في التشريعات والصلاحيات. - نقص التمويل والاعتماد على الخارجي منه. - ضعف الأجهزة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القانون ومتابعته. - عدم التوصل إلى تعريف محدد لأقاليم ذات طابع محدد تحتاجه الدولة سواء أقاليم تخطيطية أو تنموية أو سياسية أو غيرها.
الدفاع المدني الفلسطيني	- نقص في الإمكانيات المادية والموارد البشرية. - عدم التوصل إلى صيغة وطنية شاملة حول منظومة ذات مفهوم موحد للحماية المدنية على المستوى الوطني، مما يخلق تضارباً وتنافساً وعدم وضوح في المهمات والصلاحيات وتوزيع الأدوار. - عدم وجود مفهوم موحد لمواجهة الكارثة مما خلق تناثراً في الجهود والموازنات المرصودة لهذا الموضوع في المؤسسات الفلسطينية، حيث

تحمل مسميات مختلفة لا يوجد إطار شمولي يجمعها، على سبيل المثال يوجد في الحكم المحلي موازنات لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ تحت مسمى معين، وأخرى في وزارة الزراعة تحت اسم صندوق تعويض المزارعين، وأخرى في الأشغال العامة وغيرها، وهي في الغالب نادرا ما تتوفر ويتم صرفها. - معوقات الاحتلال والحواجز وتقطيع أوصال الوطن وإعاقات المستوطنين وما ينجم عنه من زيادة في وقت الاستجابة وعدم التواصل الجغرافي والتعدي على إمكانياتنا أحيانا، ضرورة التنسيق الأمني لممارسة نشاطاتنا أو تنقلاتنا في مناطق C بالإضافة إلى إعاقة دخول معدات هامة من الخارج، وتوقيف بعض أعمال الإنشاء لمراكز دفاع مدني بحجة وقوعها في مناطق C. - معوقات مالية، حيث لا يوجد ميزانيات لتغطية تكاليف المهام الموكلة إلينا حسب القانون. - نقص في المعدات والإمكانيات المادية والبشرية ويمكن النظر إلى النقص في الإمكانيات في الخطة التطويرية للدفاع المدني. - التداخل في الصلاحيات، ضعف التنسيق وعدم وضوح سياسات واجراءات التنفيذ قد تعيق التطبيق الصحيح للقوانين والتشريعات كالتداخل مع مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وزارة العمل، الهلال الأحمر، هيئة البترول وغيرها.	
- معوقات التمويل هي الأبرز، فقد تم رصد تمويل 5 مليون دولار للمخطط ولم يصرف منها سوى 120000 دولار، كما أن التمويل مربوط بموازنة الحكومة. - ينتج عن نقص التمويل قلة في الكوادر البشرية، كما ينتج عن قلة التمويل تقصير في الإعلان ونشر الوعي المجتمعي حول أهمية المشروع. - صعوبات في التنسيق بين القطاعات المختلفة والوزارات. - كل الصعوبات أعلاه تؤدي إلى التأخير الزمني عن الوقت المحدد لإنجاز المخطط.	إدارة المخطط الوطني المكاني
- عدم كفاية التمويل. - عدم المتابعة وتغليب أولويات على أخرى. - نقص في الموارد الفنية والبشرية.	وزارة التخطيط والتطوير

الإداري:	
8. تقييم التنسيق الأفقي بين المؤسسات في مجال الدراسة.	
الدفاع المدني الفلسطيني	- فيما يخص التنسيق بموضوع الحد من الكوارث وقياساً بالواقع الفلسطيني يعتبر الوضع مقبولاً، وكذلك الأمر بما يخص التنسيق بين المؤسسات بين موضوعي التخطيط والكوارث، إلا أنه لا زال لم يصل إلى الدرجة المطلوبة. - الأصل أن تقوم كل مؤسسة بعمل خطة طوارئ واستجابة لفروعها في المحافظات ليتم تجميعها بانسجام في خطة طوارئ للمحافظة وبتنسيق للجهود من طرف الدفاع المدني ويتم المصادقة عليها من قبل اللجنة المحلية المنبثقة عن المجلس الأعلى، وهذه العلاقة الأفقية غير مفعلة بشكل مقبول (غير مكتملة). - كما يجب أن يتم تنسيق الجهود بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لتنظيم العمل الميداني وتوظيف الإمكانيات في حالات الطوارئ. (موجود لكن بحاجة إلى تطوير). - تشكيل غرف عمليات مشتركة من كافة الأجهزة والقطاعات ذات العلاقة وربطها بشكل منظم مع غرفة العمليات المركزية (موجود وبحاجة إلى تطوير). - ضرورة تبادل المعلومات لبناء وتحديث قواعد البيانات في الإقليم أو المناطق (غير موجود). - ضرورة انعكاس الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث وخطط الطوارئ ومخططات المخاطر وغيرها مما يتعلق بالكوارث على المخطط الوطني (المكاني) الشامل وما ينبثق عنه من مخططات إقليمية، وكذلك على مخططات التنمية المستدامة.
	- التنسيق بين المؤسسات سيئ جداً، الكل يعمل بشكل منفرد في مجال التخطيط وكذلك بشكل منفرد في مجال الحد من الكوارث. مثلاً في مجال الكوارث يعمل الدفاع المدني بمعزل عن مركز الزلازل في جامعة النجاح وبمعزل عن الهيئة الوطنية والهلال الأحمر، وكذلك الجهات المعنية بالتخطيط كل منها تعمل على حدة. أما الربط والتنسيق بين المجالين في المؤسسات يكاد يكون معدوماً.

وزارة الحكم المحلي	- التنسيق ضعيف بسبب مشكلة في عملية الالتزام وغياب المحاسبة وعدم وجود سياسات منظمة للعمل، مثلاً: لا يوجد آليات تنفيذ ومتابعة للخطط القطاعية.																		
	- كما يمكن الحصول على تقييم التنسيق على النحو التالي:																		
	جدول (4): تحليل الأداء المؤسسي																		
	<table><tr><td>جانب البناء المؤسسي (الإداري)</td><td>الجانب المالي والتشريعي</td><td>جانب صنع واتخاذ القرار</td></tr><tr><td>هيكلية المؤسسات</td><td>هل الجانب المالي كاف</td><td>مثلا يوجد صلاحيات ولا يوجد موازنات</td></tr><tr><td>المهام الوظيفية</td><td>هل ارتباط التمويل مرتبط بالمؤسسة فقط؟</td><td>ما علاقة القرارات مع الهيكليات؟</td></tr><tr><td>التسلسل في اتخاذ القرار</td><td>توزيع الموازنات المالية والتشريعات المالية</td><td></td></tr><tr><td>كيفية التواصل مع مؤسسات أخرى وانعكاساتها</td><td>صلاحيات المؤسسة حسب التشريعات القانونية</td><td></td></tr><tr><td colspan="3">الخروج بالمعوقات</td></tr></table>	جانب البناء المؤسسي (الإداري)	الجانب المالي والتشريعي	جانب صنع واتخاذ القرار	هيكلية المؤسسات	هل الجانب المالي كاف	مثلا يوجد صلاحيات ولا يوجد موازنات	المهام الوظيفية	هل ارتباط التمويل مرتبط بالمؤسسة فقط؟	ما علاقة القرارات مع الهيكليات؟	التسلسل في اتخاذ القرار	توزيع الموازنات المالية والتشريعات المالية		كيفية التواصل مع مؤسسات أخرى وانعكاساتها	صلاحيات المؤسسة حسب التشريعات القانونية		الخروج بالمعوقات		
	جانب البناء المؤسسي (الإداري)	الجانب المالي والتشريعي	جانب صنع واتخاذ القرار																
هيكلية المؤسسات	هل الجانب المالي كاف	مثلا يوجد صلاحيات ولا يوجد موازنات																	
المهام الوظيفية	هل ارتباط التمويل مرتبط بالمؤسسة فقط؟	ما علاقة القرارات مع الهيكليات؟																	
التسلسل في اتخاذ القرار	توزيع الموازنات المالية والتشريعات المالية																		
كيفية التواصل مع مؤسسات أخرى وانعكاساتها	صلاحيات المؤسسة حسب التشريعات القانونية																		
الخروج بالمعوقات																			
المصدر (الباحثة، 2013).																			
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:	- في مجالات الحد من مخاطر الكوارث يتفاوت التنسيق بين المؤسسات إلا أنه بشكل عام غير كاف وغير منظم.																		
	- التنسيق بين المؤسسات في مجال التخطيط هو جيد وخاصة فيما يتعلق بموضوع المخطط الوطني المكاني حيث يتم التوصل إلى توافق بين كافة الأطراف كما حصل في مخطط الحماية.																		
وزارة التخطيط																			

والتطوير الإداري:	- التنسيق في مجال الكوارث ليس جيداً. - التنسيق المشترك للموضوعين معاً غير موجود حيث لا يوجد تنسيق بين أصحاب الاختصاص في مجال التخطيط وفي مجال الكوارث.
إدارة المخطط الوطني المكاني:	- في موضوع التخطيط نجح المخطط الوطني المكاني بتنسيق الجهود بين الوزارات والقطاعات ذات العلاقة. التنسيق بين الموضوعين ضعيف ولكن نتطلع إلى تنسيق مشترك مع الدفاع المدني بصفته جهة ذات اختصاص في المستقبل القريب.
9. مقترحات لرفع مستوى العمل المؤسسي والتشريعي في مجال التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث:	
الدفاع المدني الفلسطيني	- من الضروري تفعيل اللجان المحلية للدفاع المدني في المحافظات التي تتنبق عن المجلس الأعلى للدفاع المدني فهي ما زالت لم تفعل في العديد من المحافظات. - من المفترض أن تتنبق خطة الاستجابة أو الطوارئ للمحافظة عن الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث على أن تكون خطة الاستجابة أو الطوارئ للمحافظة من خلال تجميع خطط الطوارئ لكل القطاعات المحلية ودمجها في خطة منسجمة للمحافظة تصادق عليها اللجنة المحلية للدفاع المدني ويتم اختبارها من خلال مناورات وسيناريوهات افتراضية. - لتتمكن الدولة من إدارة الكارثة والحد من مخاطرها لا بد أن يكون لديها قواعد بيانات عن القطاعات الحكومية والخاصة والمؤسسات العاملة في الوطن، والمخاطر المحتملة والاقتصاد والسكان والتخطيط الفيزيائي والموارد وغيرها من البيانات الكاملة. - تشكيل المنصة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث التي من المفترض أن تكون مرجعيتها مكتب الرئيس أو مجلس الوزراء الفلسطيني. - تطوير الجوانب التشريعية بما ينظم هيئات المجتمع المدني ودورها المهم بما يضمن مشاركة فئات الشباب والنساء كمتطلبين للاستدامة. - ضرورة إنجاز واعتماد الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث مع توفير كل الميزانيات اللازمة لها.

- لا بد من خلق كيان مسؤول عن تنسيق الجهود الوطنية بين قطاع التخطيط الشامل و المستدام والمنصة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث، على أن تكون مرجعية هذا الكيان هي مكتب الرئيس أو مجلس الوزراء الفلسطيني. - اعتماد خطط وطنية شاملة (مكانية، تنموية، حد من مخاطر الكوارث..). - إعداد دراسة وطنية لتقدير الامكانيات والقدرات في كافة المجالات لتحديد الاحتياجات والأهداف ومواضع الضعف والقوة. - تفعيل دور المجلس الأعلى للدفاع المدني وأمانة السر التابعة له. - توفير موازنات خاصة برفع الجاهزية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث.	
- من الضروري المبادرة من جهات ذات اختصاص بموضوع الكوارث لخلق تشريعات ومؤسسات مسؤولة على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي عن موضوع الكوارث وتقليل مخاطرها وإدراجها. وتدرجياً تتحول هذه المبادرات إلى كيانات ومؤسسات ذات صلاحيات وموازنات لتطبيق السياسات الكفيلة بمكافحة وإدارة الكوارث. - العمل على ترجمة المخطط الهيكلي إلى موازنات يمكن تطبيقها مثل موازنات الهيئات المحلية تنقسم إلى تشغيلية وربحية لتنفيذ التنمية المحلية. والدولة هي المسؤولة عن توفير هذه الموازنات. - من الضروري إيجاد تنظيم وبناء مؤسسي من خلال هياكل واضحة وصلاحيات، وبناء إداري. - من الضروري مراجعة وتطوير التشريعات المنظمة لعمليات التخطيط الحضري المستدام والتخطيط للحد من مخاطر الكوارث وإدراجها. - من الضروري رفع القدرات لدى المؤسسات الفلسطينية. - نشر التوعية على جميع المستويات. - توفير تمويل وموازنات داعمة معتمدة على التمويل المحلي وليس الخارجي. - إيجاد سياسات وآليات تنفيذية تكون ذات طابع رسمي وقانوني والزامي.	وزارة الحكم المحلي:

	- نحن بحاجة إلى جسم متخصص تقوده مرجعية سياسية وله بناء إداري وخطط محددة وأهداف واضحة تكون مرتبطة بالخطط الوطنية ولها آليات مراجعة ومتابعة، وينبثق عنها أجسام فرعية. - من الضروري إنجاز المخطط الوطني الشامل (المخطط المكاني) وإن كان قائماً على فرضيات، حيث إنه سيكون موجهاً شاملاً، كما أنه سيجعلنا جاهزين لأي تغير سياسي.						
مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث:	- يوجد في فلسطين إنجاز وتقدم ملحوظ على مختلف القطاعات سواء في مجال التخطيط أو في مجال الحد من مخاطر الكوارث، لكن المشكلة في أن هذا التطور قطاعي وليس شمولياً. - كل قطاع أو وزارة أو مؤسسة على حدة يملك سياسته وتشريعاته الخاصة التي تتضمن ما له علاقة بالتخطيط أو الكوارث ولكن بشكل منفصل وغير متقاطع مع غيرها من المؤسسات، بل وقد تتضارب في بعض المجالات. - التطور الفلسطيني قطاعي منفرد هزيل. - من الضروري وجود قطاع شمولي وطني متكامل على أعلى المستويات. - يوجد جهود وأداء للمؤسسات ذات العلاقة بالتنمية والتخطيط والكوارث. - الكارثة ليست حدث معزول في قطاع دون الآخر لذلك الشراكة بين القطاعات ضرورية. - طرح المركز فكرة وجود هيئة وطنية للحد من الكوارث بوقت مبكر وتحديداً منذ العام 2004، بمعنى قبل الإعلان عن إطار عمل هيوغو في العام 2005، وكان هناك عدم استيعاب وعدم قبول للفكرة، وذلك بسبب الضعف الكبير في حينه "للمؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة" لمفاهيم وأسس الحد من الكوارث. كما أنه من الضروري تحديد الاحتياجات ضمن مراحلها كالاتي:						
جدول (5): الاحتياجات حسب البعد الزمني <table><tr><td>الاحتياج الحالي</td><td>الاحتياج متوسط المدى</td><td>الاحتياج بعيد المدى</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td></tr></table>		الاحتياج الحالي	الاحتياج متوسط المدى	الاحتياج بعيد المدى			
الاحتياج الحالي	الاحتياج متوسط المدى	الاحتياج بعيد المدى					

	- توعية - قوانين	- تنفيذ اللوائح - المباني	- معالجة القائم القديم من خلال مخطط وطني شامل
المصدر (الباحثة، 2013).	- تشريعات تنفيذية - واليات العمل - بناء القدرات	- إعداد خرائط - تحديد استخدامات الأراضي وخرائط المخاطر	- مخططات وطنية: طرق مواصلات وغيرها
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني:	- نقترح وجود جسم وطني يقوم بوضع: - التشريعات (تقديم مسودات قوانين وأنظمة). - المتابعة والتنسيق بين الأطراف ذات العلاقة وتنفيذ المهمات. - وضع سياسات وأدلة إجراءات لتنظيم العمل بين القطاعات المختلفة. - اعداد خطط وآليات عمل تجمع الجهود القطاعية ويتم بناء عليها تقييم الأدوار والمهام.		
إدارة المخطط الوطني المكاني:	- وجود جسم (هيئة أو مجلس أو سلطة) تكون صاحبة الصلاحية في وضع السياسات والتشريعات وآليات التنفيذ للتعامل مع الكوارث وإدارتها والحد من مخاطرها بكافة مراحل الكارثة وأنماطها. - من الضروري تحديد المخاطر المحتملة وتوزيعها والجاهزية لمجابهتها وبالتعاون مع الجهات المختصة بالتخطيط وربطها بالبعد المكاني. - تقوية الاجهزة التنفيذية المطبقة للقوانين والسياسات، وقد تكون مؤسسة الدفاع المدني هي الأبرز.		
وزارة التخطيط	- أولاً: بشكل عاجل مشاركة الدفاع المدني في عضوية اللجنة الفنية الموسعة للمخطط الوطني المكاني لإنجاز مخطط قطاعي مختص بالكوارث ضمن المخطط الوطني المكاني. - ثانياً: استكمال التشريعات الفلسطينية اللازمة لتنظيم العمل في المؤسسات		

فلسطينية.	والتطوير الإداري:
------------------	---------------------------------

الفصل الخامس

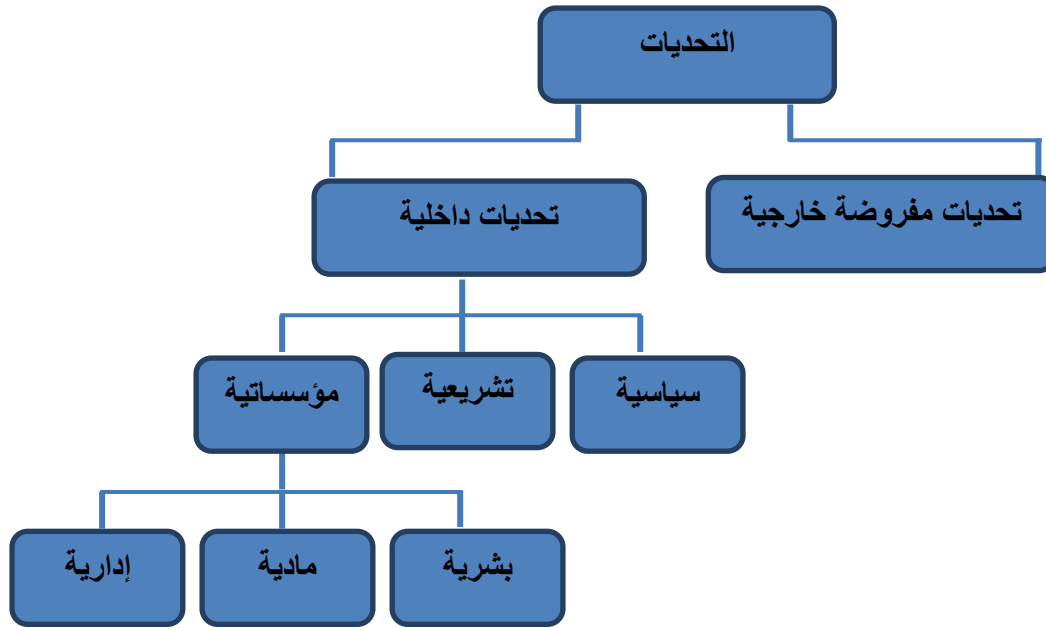
تقييم الواقع الفلسطيني "التحديات والفرص"

5.1 مقدمة:

بعد رصد وتشخيص واقع المؤسسات الفلسطينية والتشريعات المنظمة لعملها في مجال التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، يمكننا رصد العديد من نقاط القوة ونقاط الضعف التي تشكل الفرص والتحديات التي تواجه تحقيق التخطيط المستدام، ودمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث ضمنه في الأراضي الفلسطينية (مناطق الضفة الغربية)، وقد تم اختيار مناطق الضفة الغربية نظرا لسهولة جمع المعلومات في ظل الفصل الجغرافي والسياسي بين جناحي الوطن الشمالي والجنوبي سواء الذي تسبب به الاحتلال أو الوضع السياسي ، في حين ان مجال عمل الباحثة أكثر اتصالاً بالمؤسسات الحكومية في مناطق الضفة الغربية.

5.2 تحديات الواقع الفلسطيني وأنواعها:

وفي سبيل تلخيص وتحليل الباحثة للواقع الفلسطيني يمكن القول بأن التحديات بشكل أساسي يمكن تقسيمها إلى جزئيين، أحدهما: تحديات مفروضة على فلسطين وخارجة عن إرادة المؤسسات الفلسطينية، ويمكن تسميتها تحديات خارجية. أما الجزء الآخر فهو تلك التحديات الداخلية التي يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام رئيسية.



شكل (6): رسم توضيحي لأنواع التحديات

المصدر (الباحثة، 2013).

5.2.1 التحديات الخارجية (المفروضة):

فلسطين بلد له خصوصية وحالة استثنائية لا يمكن تجاهلها، فبعد مضي العديد من الحقب التاريخية من الاستعمار والسيطرة والوصاية طمعاً في موارده لم تنته معاناته، فهو البلد الوحيد الذي لا يزال تحت الاحتلال، وما زال شعبه يسعى إلى الاستقلال وإقامة الدولة كاملة السيادة على أرضه وموارده، ونتيجة لهذا الوضع تبرز فارضة نفسها تحديات خارجية عن الإدارة الوطنية وعن طاقات وإمكانيات الحكومة الفلسطينية والمجتمع المحلي، بل هي أيضاً خارجة عن قدرة أية تدخلات دولية، وفي حالة فلسطين يمكن القول بأن أبرز التحديات الخارجية هي الاحتلال الإسرائيلي وكل ما ينجم عنه من تحديات فرعية تشكل عقبات جمل في وجه تحقيق أية تنمية، سواء على صعيد التخطيط أو الاقتصاد أو التنمية الاجتماعية، وكذلك على صعيد فرص النجاة والحد أو حتى التقليل من مخاطر الكوارث المحتملة، هذا إن لم يكن الاحتلال بحد ذاته يشكل كارثة على صعيد البشرية، أو على صعيد الموارد الاقتصادية والطبيعية والموروث الحضاري والتاريخي. كما أن عدم السماح في الوقت الحالي لعدد كبير من المواطنين

الفلسطينيين المهجرين والنازحين الذين يتخللهم المئات من أصحاب الخبرات والعقول النيرة، هو بحد ذاته تحد ليس بالبسيط.

وعند محاولة تنفيذ هذه التحديات المفروضة على فلسطين نجدها على النحو الآتي:

أولاً: انعدام السيطرة على الأرض، والتقسيمات السياسية A,B,C وسياسات وضع اليد:

عبر تاريخ فلسطين تقسمت أراضي الضفة الغربية عدة مرات، إلا أن أبرز هذه التقسيمات هي تلك التي وردت في اتفاقيات أوسلو التي قسمت أراضي الضفة التي يبلغ إجمالي مساحتها 5650 كم² عبر تصنيفات تحدد مجالات السيطرة الإدارية والأمنية على النحو الآتي:

1. مناطق (A): هي المناطق التي تخضع للسيطرة الفلسطينية الكاملة (أمنياً وإدارياً)، وتبلغ مساحتها 1000.6 كم² أي ما نسبته 17.71% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية.
2. مناطق (B): هي المناطق التي تقع فيها المسؤولية عن النظام العام على عاتق السلطة الفلسطينية، وتبقى لإسرائيل السلطة الكاملة على الأمور الأمنية، وتبلغ مساحتها 1202.8 كم²، أي ما نسبته 21.29% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية.
3. مناطق (C): هي المناطق التي تقع تحت السيطرة الكاملة للحكومة الإسرائيلية، وتبلغ مساحتها 3446.5 كم²، أي ما نسبته 61% من المساحة الكلية للضفة الغربية.

في حين يبلغ عدد التجمعات الفلسطينية الواقعة ضمن مناطق تصنيف C هو 106 تجمعاً من أصل 479 تجمعاً فلسطينياً في الضفة الغربية على النحو الآتي:

جدول (6): تصنيف الهيئات المحلية - الضفة الغربية

تصنيف الهيئة	المجالس البلدية	المجالس المحلية	المجالس القروية	لجان المشاريع	مدير مخيم	المجموع الكلي
المحلية	96	12	237	113	21	479

المصدر: (جهاز الإحصاء المركزي، ايار/2011). مسح التجمعات السكانية 2010 النتائج الأساسية.

وتشكل هذه التقسيمات تحدياً عظيماً في وجه التخطيط المكاني والتنمية المستدامة، كما تشكل عائقاً مهماً في التعامل مع حالات الطوارئ ومخاطر الكوارث، سواء على صعيد الإنذار المبكر، أو الاستعداد والوقاية، وحتى الاستجابة والاستشفاء، حيث تقطع مناطق الحركة والصلاحيات. ويضاف إلى هذه التقسيمات السياسية والإدارية تلك التقسيمات والتقطيع لأوصال مناطق النفوذ الفلسطيني التي سببتها البؤر الاستيطانية، والمناطق الحرام، والشوارع الالتفافية، والجدار الفاصل، والنقاط العسكرية. من هنا فإن عدم التواصل الجغرافي والإداري للمناطق المراد تخطيطها، وإحداث تنمية مستدامة عليها، يصعب المهمة على المخططين وصناع القرار، ويعقد العملية إن لم يتسبب باستحالتها في بعض الأحيان.

وقد بلغ عدد التجمعات السكانية في المناطق C وموزعة على المحافظات على النحو

الآتي:

جدول (7): عدد التجمعات السكانية في مناطق C حسب المحافظات

المحافظة	عدد التجمعات الفلسطينية في مناطق (C)
بيت لحم	10
الخليل	23
جنين	17
أريحا والاعوار	8
القدس	14
نابلس	6
قلقيلية	8
رام الله	6
سلفيت	1
طوباس	8
طولكرم	5
المجموع	106

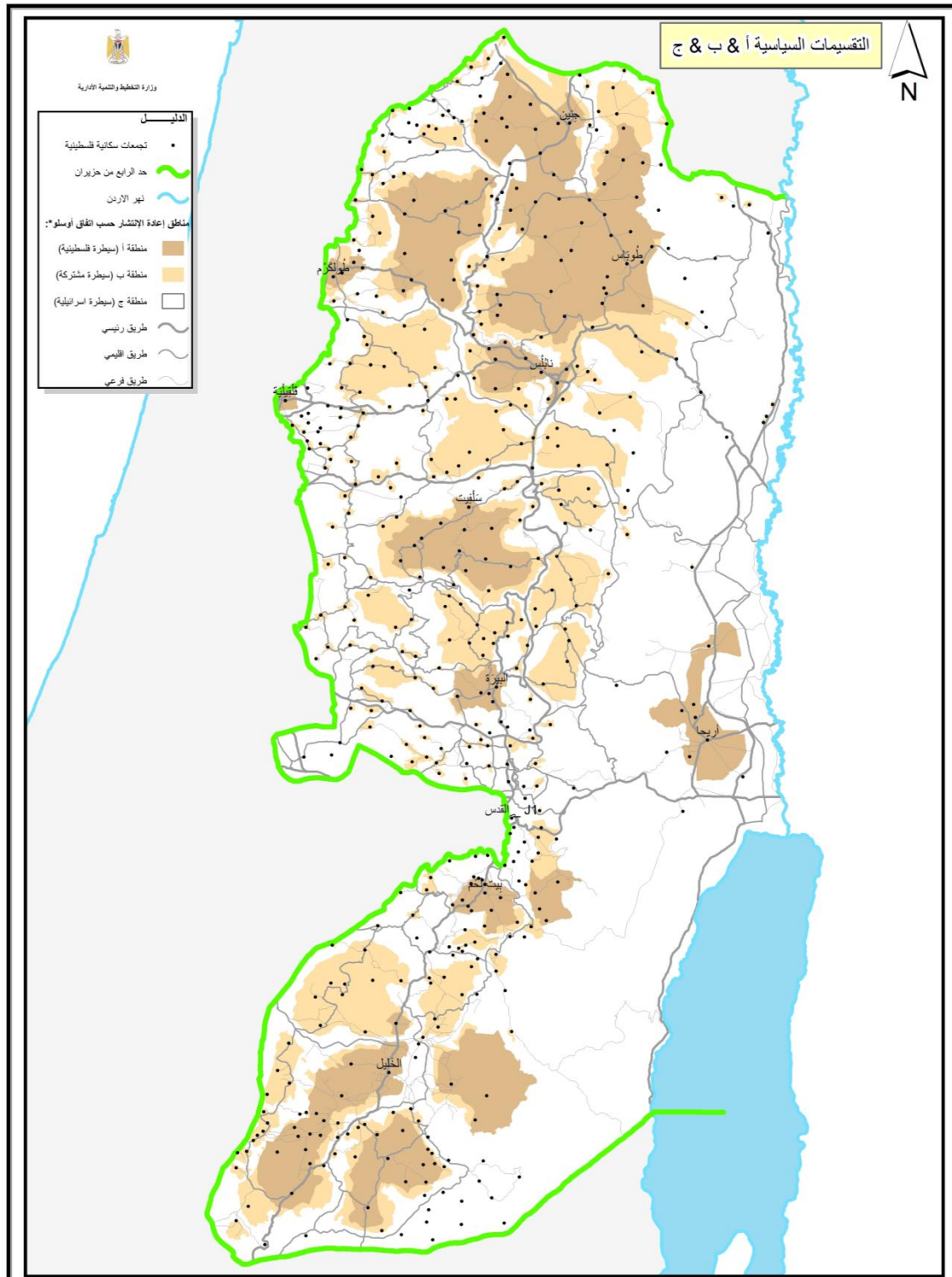
المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني آب/ 2011- مؤشرات إحصائية حول المناطق المصنفة (ج).

كل هذا يحول دون إمكانية استثمار هذه الأراضي ومواردها بما يتلاءم وطبيعتها، سواء على صعيد التوسعات العمرانية، أو الزراعية والصناعية، أو حتى لاستخدامات أخرى كتوليد الطاقة وغيرها من المشاريع الخدماتية أو التنموية.

كما أن قلة المساحات المسيطر عليها من طرف الفلسطينيين التي يتم استخدامها بطرق عشوائية أو اضطرارية في بعض الأحيان، يؤدي إلى مخالفة الاستخدامات الأمثل لطبيعة الأرض بما يسبب لها الضرر على المدى البعيد. لذا فإن الاستخدام للمساحات المحصورة اضطر الفلسطينيين في كثير من الأحيان إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار أهمية تجنب المناطق الحساسة وذات الخطورة العالية، ومواضيع أخطار الكوارث، سواء الطبيعية أو تلك التي من صنع الإنسان، كما أن الاحتلال أيضاً لا يحترم مناطق الصلاحيات، بل يقوم مراراً وتكراراً باجتياح مناطق صلاحيات السلطة الفلسطينية، ويعيثُ فساداً وتدميراً في المقدرات والموارد والبنية التحتية لهذه المناطق، كما يستولي ويضع اليد على مساحات من الأراضي، مما يتسبب بالتراجع عوضاً عن

التقدم باتجاه التنمية.

يمكن إيجاز هذا التحدي بأن محدودية السيطرة والصلاحيات الفلسطينية على جزء كبير من الأراضي الفلسطينية ذات التصنيف C، يعيق تطبيق القوانين والتشريعات، إضافة إلى حرمانها من الدخول ضمن عمليات التخطيط والتنمية، ويحول دون تكامل هذه العمليات واستدامتها.



خارطة (1): خارطة التقسيمات السياسية أ، ب، ج

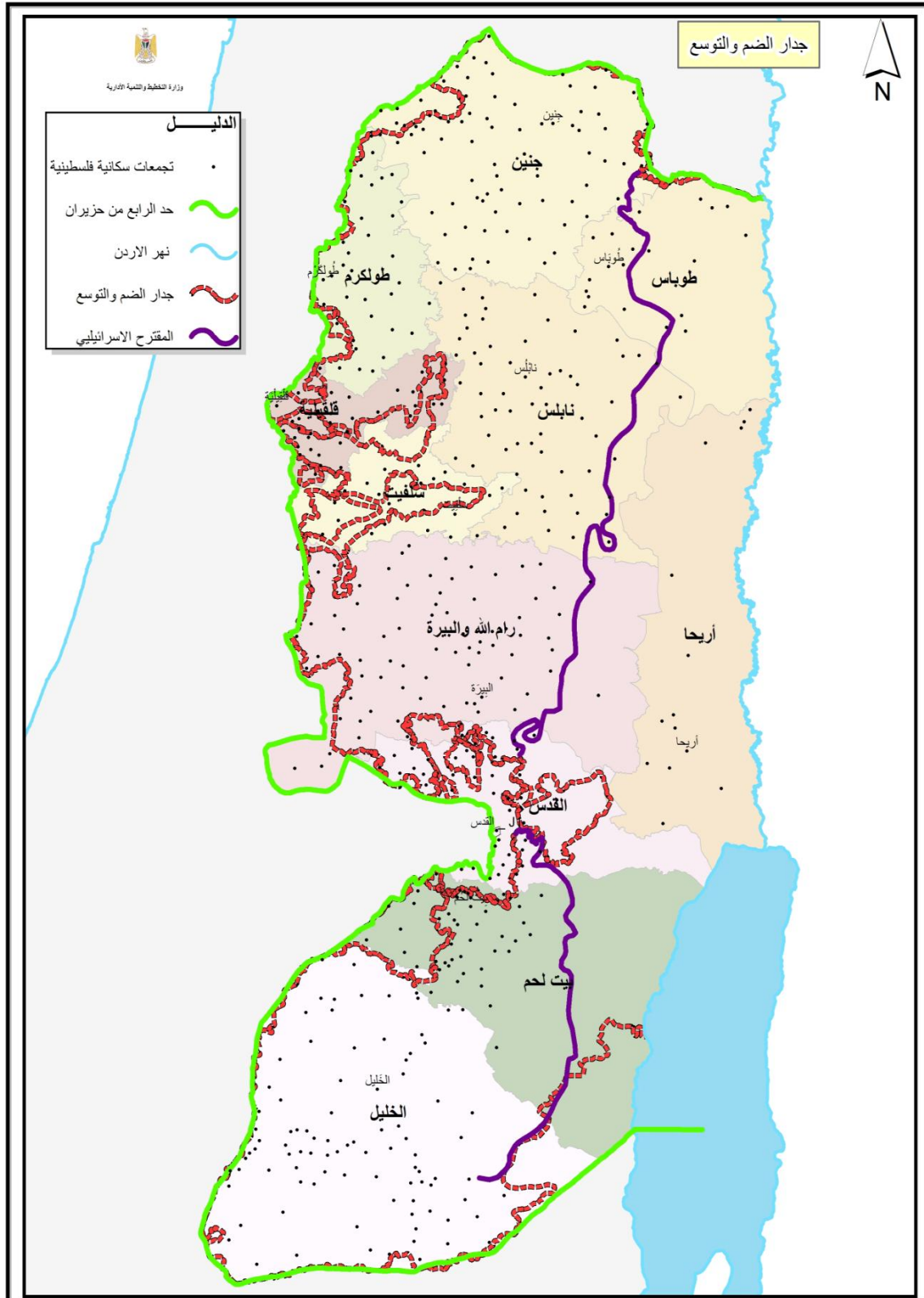
المصدر: (وزارة التخطيط، 2013).

ثانياً: جدار الفصل العنصري (جدار الضم والتوسع):

عند النظر بلمحة سريعة على المعطيات العامة لهذا الجدار نستنتج أن طول الجدار سيصل حال اكتماله 680 كم، كما سينهب 46% من أراضي الضفة الغربية، منها 9.5% لنظام الجدار و36.5% للأصابع الاستيطانية ووادي الأردن، وسيؤدي إلى عزل 97 قرية وتجمعاً سكانياً في الضفة الغربية فقط، حيث تبلغ نسبة الفلسطينيين المحاصرين داخل الجدار 89.5% كما سيتم عزل 12% من الفلسطينيين عن أراضيهم، كما صممت سلطات الاحتلال حوالي 73 بوابة عسكرية على امتداد الجدار، يعمل منها 38 فقط.⁽¹⁾

يشكل جدار الفصل العنصري كارثة على المستوى التخطيطي والتنموي والإنساني بما سببه هذا الجدار من آثار سلبية بسبب سيطرة الاحتلال على الأراضي الفلسطينية التي أقيم عليها، أو عزلها عن المناطق المحيطة به، كما تسبب في تقطيع أواصر الأراضي الفلسطينية وحال دون استغلال هذه الأراضي، سواء باستحالة وصول أصحابها لزراعتها، أو من خلال الأحكام والقرارات العسكرية التي منعت البناء والتنمية في تلك الأراضي المتاخمة للجدار. وحسب رؤية الاحتلال الإسرائيلي فإن الجدار يتكون من قطاعين طويلين يمتدان من شمال الضفة إلى جنوبها، أحدهما القطاع الغربي وهو ما تم الانتهاء من إنجازه، أما القطاع الشرقي وهو ما يعزم الاحتلال على الشروع به ليستحوذ على الاغوار والقطاع الشرقي بالكامل، كما توضح الخارطة الآتية:

(1) دائرة شؤون المفاوضات ، منظمة التحرير الفلسطينية ، الجدار 2005/7.



خارطة (2): خارطة جدار الضم والتوسع

المصدر: (وزارة التخطيط، 2013).

إن هذا الجدار شكل حدوداً صلبة للتجمعات العمرانية، وحال دون توسعها في اتجاهات قد تكون الأنسب للتوسع، مما اضطرها للامتداد العشوائي أو الاضطراري في الاتجاهات غير المناسبة.

الأضرار الناجمة عن انشاء جدار الفصل العنصري:

1. أضرار سياسية تفرض واقعاً فيزيائياً تحول دون قيام الدولة الفلسطينية المعترف بحدودها على أراضي 1967، وأهمها عزل مدينة القدس بالكامل عن محيطها الفلسطيني.
2. دفع الفلسطينيين نحو هجرة داخلية باتجاه التجمعات الفلسطينية الكبرى؛ نتيجة ضياع فرص العمل، ومصادرة أراضيهم، وهدم مساكنهم، أو عزلهم عن مواقع الخدمات والتجمعات العمرانية القريبة.
3. تقسيم أراضي السلطة الفلسطينية الحالية (أراضي الحكم الذاتي) إلى تجمعات (كنتونات) غير متواصلة جغرافياً؛ مما يسهل سيطرة الاحتلال عليها، ويحول دون إحداث التنمية الشاملة فيها.
4. تدمير الاقتصاد الفلسطيني وتحديداً عصب هذا الاقتصاد (الاقتصاد الزراعي) من خلال مصادرة الأراضي، وتجريفها، وقلع الأشجار، ومنع المزارعين من الوصول إلى أراضيهم، وعدم قدرتهم على نقل المحاصيل، وكذلك على القطاعات الاقتصادية الأخرى، من صناعة وسياحة وتجارة وغيرها.
5. تفكيك وضرب العلاقات الاجتماعية بل والتركيبية الاجتماعية الفلسطينية من خلال تحجيم التواصل وخلق الهجرات الداخلية، هذا إضافة إلى تعزيز التفرقة الاجتماعية بين فلسطيني الداخل وأشقائهم في أراضي الضفة الغربية.
6. الاستيلاء على المصادر والموارد الطبيعية وأهمها المصادر المائية، حيث تقدر قيمة المياه المصادرة بحوالي 12 مليون متر مكعب من الحوض الغربي في الضفة الغربية، في حين تعاني مناطق الجنوب والشرق من فلسطين من أزمة حادة في توفير المياه. المصدر: موقع جامعة النجاح الوطنية - الجدار العنصري الفاصل (حقائق وأرقام) - سامر عبد عروق -

منسق مركز الديمقراطية وحقوق الإنسان - البرنامج الأكاديمي للهجرة القسرية". كذلك تم السيطرة على الحقول والكروم والغابات وغيرها من الأراضي الزراعية، مضافا إليها العديد من الموارد السياحية والمعالم التاريخية.

7. توسيع المستوطنات في الأراضي الفلسطينية خارج حدود الجدار على حساب الأراضي الفلسطينية فقط.

ثالثاً: انعدام السيطرة على الحدود الخارجية لفلسطين مع الجوار:

إن انعدام السيطرة على الحدود الفلسطينية، سواء كانت برية أو بحرية أو جوية، وكذلك انعدام المواصلات الجوية والبحرية نتيجة سيطرة الاحتلال، يؤدي حتماً إلى عدم تحقيق التواصل الداخلي والإقليمي مع الجوار، أو حتى الدولي مع العالم، والنتيجة هي أضرار وسلبات تنعكس حتماً على عمليات التخطيط المكاني والاقتصادي والقطاعي بشكل عام، مما يحدث ضرراً وإعاقة لأي عملية تنمية شمولية مستدامة على الأراضي الفلسطينية، وعلى سبيل المثال ينعكس الضرر جلياً على استخدامات الأراضي، وأولويات الاستخدام والتوسعات العمرانية والكثافة السكانية، وعلى كل من قطاعات السياحة والصناعة والتجارة وقطاعات الاستثمار والتنمية المختلفة، إضافة إلى ذلك يتجلى الضرر في إعاقة تلقي أية مساعدات إنسانية أو دعم وعون إقليمي ودولي في حالات الكوارث المختلفة. كل ما سبق يرمي بظلاله السلبية على ظروف المعيشة الفلسطينية، والتركيبية الاجتماعية، وعلى مختلف القطاعات والمستويات.

أما على صعيد الحد من مخاطر الكوارث أو إدارتها وإجراءات مجابهتها في حال وقوعها، فإن انعدام السيطرة على الحدود يحول دون التواصل المباشر مع الجهات الإقليمية والدولية في إدارة الكوارث الكبرى، أو منظومة الإغاثة والاستجابة في حالات الكوارث والطوارئ.

كما أن هذا الانعدام في السيطرة على الحدود يحد من إمكانية الحصول على أية إمكانيات ومعدات لكثير من قطاعات الحماية المدنية، والاستجابة في حالات الطوارئ والاستعداد لها أو حتى التعافي منها.

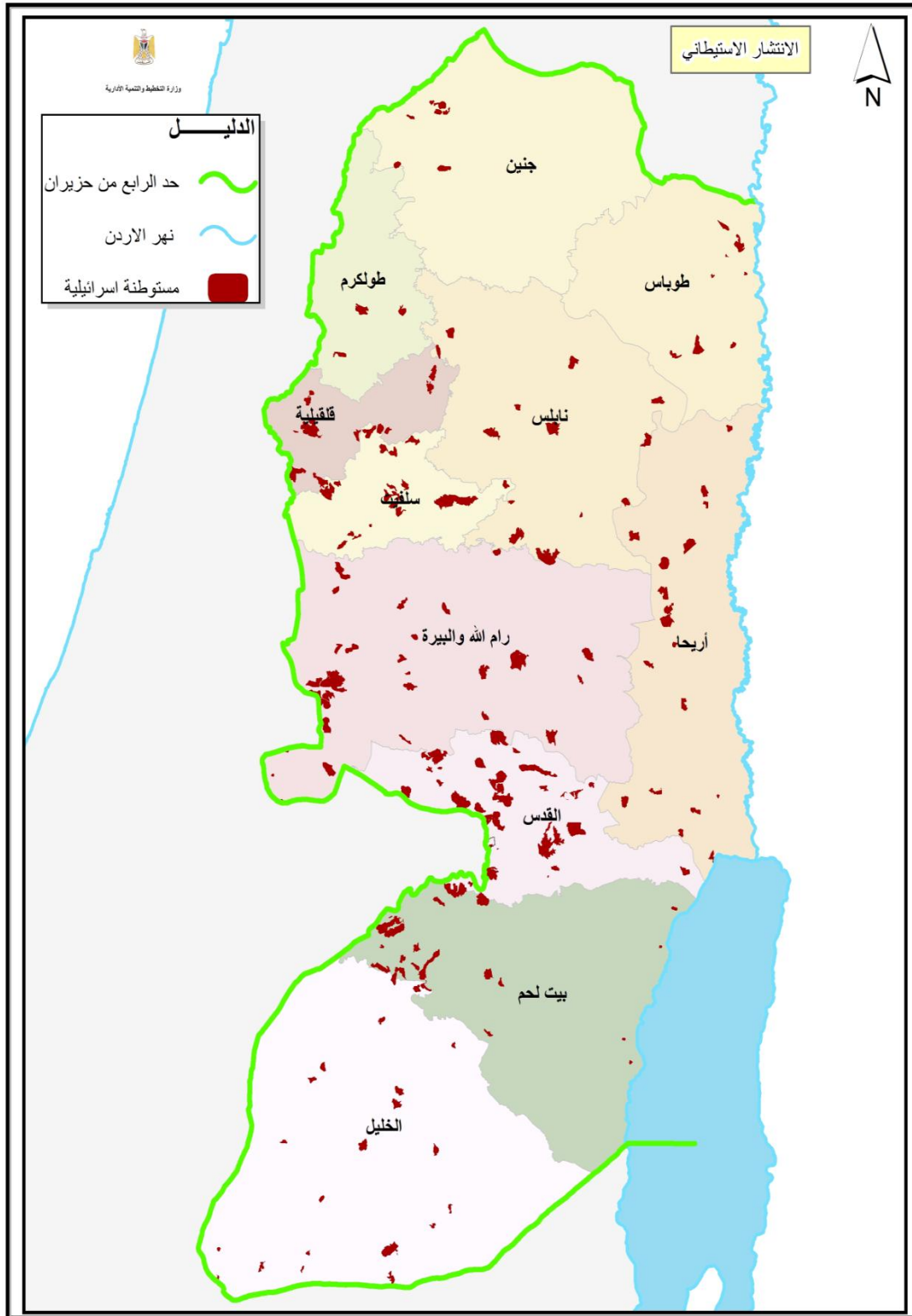
رابعاً: المستوطنات الإسرائيلية:

يمكن وصف الانتشار الجغرافي للمستوطنات بثلاثة قطاعات رئيسية طولية في الضفة الغربية و منطقة القدس، وكل قطاع من هذه القطاعات يقسم إلى أربع مناطق وهي: (منطقة مبني عليها المستوطنة، مناطق محيطة بالمستوطنة والخاضعة للحدود البلدية للمستوطنة، مناطق معرفة كمناطق نفوذ المجالس الإقليمية وغير تابعة لمستوطنة معينة). "المصدر للمعلومات ولكن بشكل غير حرفي من موقع "يتسيلم: مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة"

أما القطاعات الجغرافية للاستيطان فهي على النحو الآتي:

1. القطاع الشرقي (غور الأردن وشاطئ البحر الميت).
2. قطاع ظهر الجبل (سلسلة الجبال في الضفة الغربية من الشمال إلى الجنوب)، وتخدم هذا القطاع طريق (60) الذي يمتد من شمال الضفة إلى جنوبها؛ لتأمين الحركة والتواصل الآمن بين سلسلة المستوطنات، التي بدورها تحول دون التطور العمراني والحضري للمدن الكبرى مثل (الخليل، رام الله، نابلس، جنين).
3. قطاع التلال الغربية الممتدة من الشمال إلى الجنوب بطول 1020 كم، وهي الأفضل من منظور الإسرائيليين بسبب قربها من الخط الأخضر، كما أن إسرائيل وضمن اتفاقيات أوسلو جعلت تصنيف الأراضي المحاذية لهذه المستوطنات على شكل كتونات وجيوب من مساحات "أ" أو "ب"، ويفصلها عن بعضها البعض مساحات من أراضي "ج"؛ لإحكام السيطرة عليها فهي تحيطها بشكل كامل، مما يقطع أوصال الامتداد الإقليمي بين القرى، والبلديات، والمدن الفلسطينية الممتدة حول هذا القطاع.
4. أما الامتداد الأوسع للمستوطنات فهو ذلك الذي تتركس في القدس وما حولها، وهي التي باتت تسمى أحياء، فكانت مصادرة مساحات شاسعة من أراضي شرقي القدس التي في معظمها ملكية خاصة للفلسطينيين من أجل إنشاء هذه المستوطنات، كما أنها حالت دون التطور الإقليمي والحضري لبيت لحم، وفصلتها عن بقية البلدان الفلسطينية المحيطة.

وفي ظل ما سبق يمكن القول إن المستوطنات في أراضي الضفة الغربية يزيد عددها عن 185 مستوطنة، معترف بها وتجتثم على مساحة لا تقل نسبتها عن (42%) من مساحة الضفة الغربية والقدس، مشمولاً بها الأراضي التي تسيطر عليها هذه المستوطنات، وعند إحصاء كافة التصنيفات للاحتلال سواء مستوطنات، أو بؤر استيطانية أو مستوطنات القدس الشرقية، فإن عددها حوالي 242.



خارطة (3): خارطة الانتشار الاستيطاني

المصدر: (وزارة التخطيط، 2013).

ولا يمكن أبداً إغفال خطورة الطرق الالتفافية التي تقوم بخدمة هذه المستوطنات التي تشكل عائقاً ملموساً على التخطيط المكاني وعلى مجالات التنمية المختلفة.

أما في مجال الاستعداد والمجابهة والإدارة للكوارث والسعي للحد من مخاطرها، فيمكن الوقوف على خطورة العديد من المناطق التي أصبحت تشكل بؤراً عسكرية، ومخازن للمواد الخطرة والأسلحة والمفاعلات النووية، وحتى مصانع المواد الخطرة وما قد تسببه في حالة حدوث أي طارئ طبيعي أو من فعل الإنسان ومردوده البيئي على الفلسطينيين، لذا فإن السرية والتكتم على أية معلومات تخص هذه المنشآت يؤدي إلى عدم القدرة على الاستعداد لها أو التعامل معها في حالة الخطر.

خامساً: سوء الأوضاع الاقتصادية:

إن ظروف الاحتلال والمعوقات التي يفرضها على الواقع الفلسطيني ولدت بيئة اقتصادية ضعيفة؛ وذلك بسبب عدم السيطرة على الموارد والمناخ الاقتصادي غير المناسب للاستثمار الخارجي والداخلي نتيجة عدم الاستقرار الأمني والسياسي، والمخاطر الكبيرة المحتملة نتيجة الاجتياحات والانتهاكات العسكرية، وكذلك منع التجول والحركة بحرية بين المناطق، واعتداءات المستوطنين، وإغلاق المعابر الحدودية مع الخارج وغيرها من العقبات، مضافاً إلى العوامل المذكورة الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية باريس الاقتصادية التي فرضت القيود الخانقة على الاقتصاد الفلسطيني. إن جميع ما سبق حد من الاستثمار في الأراضي الفلسطينية وقيدته، مما أدى إلى محدودية في فرص العمل والاعتماد على المنتجات المستوردة غير المحلية وزيادة البطالة ومحدودية الدخل الفردي والقومي.

هذه العوامل كانت لها نتيجة سلبية حتمية انعكست على المؤسسات الفلسطينية الرسمية والخاصة، وزادت الاعتماد على المعونات الخارجية، وتسببت بنقص الإمكانيات المادية التي تقوم عليها القطاعات المختلفة. كما أن الاعتماد على التمويل الخارجي والمنح الدولية ارتبط دائماً بتدخل المانحين بتحديد الأولويات، وبطرق صرف المنح، والتقييد بأجندات خاصة بالمولين.

إن هذا الوضع الاقتصادي الهزيل جعل الميزانيات المخصصة للمؤسسات الوطنية وهيئات الحكم المحلي محدودة جداً، أو معدومة في بعض الأحيان، مما انعكس سلباً على مخرجات وإنجازات هذه القطاعات. وكباقي القطاعات التنموية يواجه قطاع التنمية الاقتصادية الكثير من التحديات والعقبات التي تحتاج إلى جهد خاص في تطويعها والتعامل معها من قبل المخططين.

5.2.2 التحديات الداخلية:

بعد الاطلاع على الواقع الفلسطيني بنظرة شمولية عامة لرصد وتشخيص عملية التخطيط الفلسطيني ومدى مراعاته للاستدامة والتوجه التنموي الشمولي، ومراعاة التخطيط الفلسطيني لترسيخ وتطبيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث باعتبارها أولوية وطنية وقطاعاً مهماً من قطاعات التخطيط الحضري المستدام، كان لا بد من نقد هذا الواقع ورصد نقاط القوة والضعف، وتقديم بعض المقترحات لتصويب نقاط الضعف في منظومة التخطيط المستدام، والحد من مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية.

من هنا فإن التحديات الداخلية الفلسطينية التي تواجه منظومة التخطيط الفلسطينية يمكن تقسيمها على النحو الآتي:

- تحديات سياسية.
- تحديات تشريعية وقانونية.
- تحديات مؤسساتية، ويمكن تقسيم هذه التحديات إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:
 1. الإمكانيات والموارد البشرية.
 2. الإمكانيات والموارد المادية والفنية.
 3. الهياكل والبنى الإدارية.

أولاً: التحديات السياسية:

فلسطين كانت على مر الحقب التاريخية منطقة نزاع واقتتال على الأرض والموارد، وبؤرة غير مستقرة سياسياً وأمنياً، مما انعكس سلباً على سياساتها الداخلية بشكل عام.

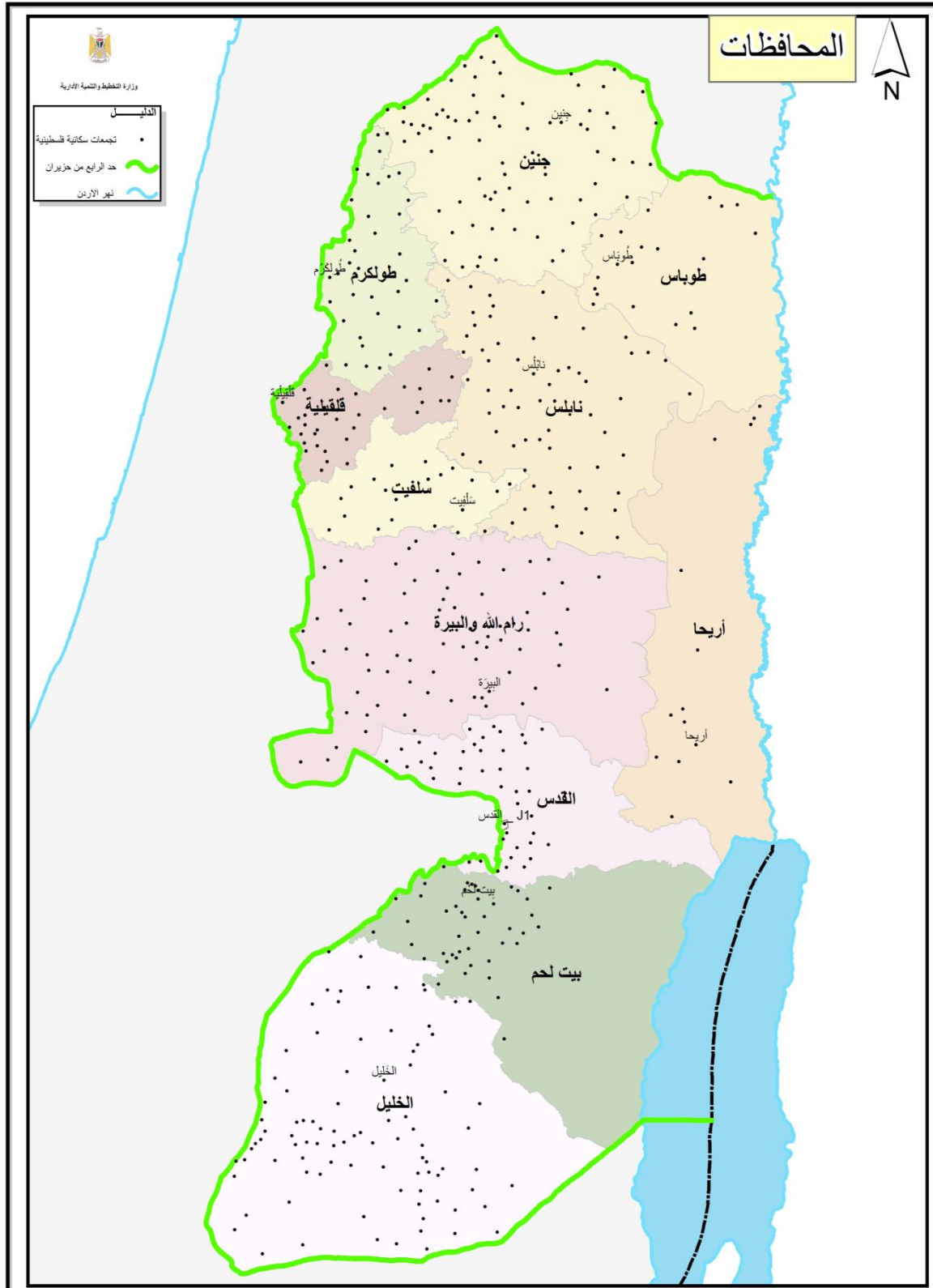
وفي الوقت الراهن لم تعد المشكلات السياسية تقتصر على الاحتلال الذي ينافس أصحاب الأرض على ملكيتها ومواردها، بل أيضاً غدت تطفو على السطح مشاكل سياسية داخلية تتجلى فيما يأتي:

1. توقف السلطات التشريعية عن القيام بمهامها بسبب توقف المجلس التشريعي الفلسطيني عن الانعقاد؛ مما حال دون تعديل واستحداث القوانين والتشريعات المهمة لتنظيم العمل في مجالات التخطيط، والحد من مخاطر الكوارث، وكذلك تعطلت أدوات الرقابة والمتابعة. إن توقف أجهزة التشريع الفلسطيني كبلت وحاصرت عمليات التنمية الفلسطينية، وحالت دون ترتيب البيت الفلسطيني، حيث لا يوجد سلطة عليا تقرر الأنظمة والسياسات والقوانين والتشريعات أو حتى المشاريع الوطنية التي تشكل الإطار التوجيهي للسياسات الوطنية التي تنظم بدورها السياسات والمخططات القطاعية والإقليمية، وهي أيضاً التي توجه وتنظم عمل التجمعات والمجتمعات الحضرية والمحلية في كافة المجالات. وعند رصد القصور يمكن إيجازه في غياب تشريع السياسات الوطنية الشاملة والرؤية المنظمة لعمليات التنمية والتخطيط المستدامين في الأراضي الفلسطينية.

2. توزيع مراكز السلطة والنفوذ لمؤسسات السلطة الفلسطينية على الأراضي الفلسطينية التي يمكن رصدها على النحو الآتي:

– تم في بداية عهد السلطة تقسيم الضفة الغربية إلى تسع محافظات رئيسية وهي: جنين، وطولكرم، وقلقيلية، ونابلس، ورام الله، والقدس الشرقية، وبيت لحم، والخليل، وأريحا والأغوار، وعليه تركزت مؤسسات السلطة وفروعها على هذه المحافظات التي تم التعامل معها على أساس أقاليم إدارية داخلية. ولاحقاً تم ولأسباب سياسية وإدارية استحداث محافظتي سلفيت وطوباس. وقد تم إعطاء مسمى محافظة لكل من هذه المدن الرئيسية من أراضي الضفة الغربية لتشمل كل منها القرى والتجمعات السكانية المحيطة بها. وبالتالي نجم عن هذه التقسيمات الإدارية تركيز لمؤسسات السلطة على مراكز المدن ومناطق الكثافة السكانية والعمرانية رغم عدم تواصلها الجغرافي في كثير من الأحيان. كما تبع قدوم السلطة الفلسطينية، والتقسيمات الإدارية وعدم التواصل بين التجمعات العمرانية

والسكانية التابعة للمحافظات الفلسطينية عدد كبير من الهيئات المحلية سواء كانت بلديات أو مجالس قروية أو لجان المشاريع. هذا بدوره أضعف السيطرة والمتابعة من قبل المؤسسات الحكومية على هذه الأجسام أو حتى تواصل التخطيط التتموي فيما بينهما، كما أثقل ذلك كاهل الحكومة الناشئة.



خارطة (4): خارطة توضح المحافظات الفلسطينية

المصدر: (وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2013).

يضاف إلى هذه التحديات الناجمة عن التقسيمات الإدارية المكانية (المحافظات) تقسيم الموارد الطبيعية وغير الطبيعية بشكل غير متوازن وعادل بين المحافظات. وعلى الرغم من أن دولة منظورة مثل فلسطين هي أحوج ما يكون إلى إحداث التنمية والتقدم في ظل معيقات الاحتلال والخصوصية في التقسيمات الجغرافية، وهنا يتجلى الخلط بين التقسيمات (الأقاليم/ المحافظات) الإدارية التي تتناغم مع رؤية سياسية وأمنية، والتقسيمات (الأقاليم) التخطيطية والتنموية القائمة على اعتبارات جغرافية واجتماعية واقتصادية. وخلاصة ما سبق هو أن فلسطين لا تمتلك تعريفاً واضحاً ومحددًا لمفهوم وتقسيم الأقاليم التخطيطية.

3. غياب أعمال تسوية الأراضي وعدم الوضوح في حدود التنظيم للهيئات المحلية، إن لموضوع تسوية الأراضي أهمية خاصة لعلاقتها المباشرة بأداء مؤسسات التخطيط كون تغيبها يضعف القدرة على السيطرة على الأرض والموارد ، وبالتالي عدم القدرة على إنتاج الخرائط ومحدودية القدرة على التخطيط التنموي المنشود .

إن عدم إنجاز أعمال التسوية على قرابة 60% من أراضي الضفة الغربية كان من أهم العوامل التي ساعدت الاستيطان على بسط نفوذه على المساحات الأكبر من الأراضي، كما كانت سبباً أساسياً في النزاعات على الملكية التي كثيراً ما أعاقت أعمال التنمية والتخطيط.

قام الإنجليز في فترة الانتداب البريطاني بإنجاز عدد من الخرائط، وتنفيذ أعمال تسوية الأراضي بهدف تسهيل نقل ملكيات الأراضي إلى اليهود أو بهدف حصر أموال الدولة، وتعتبر هذه الخرائط ذات دقة جيدة جداً، ويمكن الاعتماد عليها وعلى ما تم إنجازه من أعمال تسوية الأراضي كقاعدة أساسية لاستكمال أعمال التسوية. والجدير بالذكر أن أعمال التسوية البريطانية وتلتها الأردنية لم تشمل إلا 30-40% من أراضي الضفة الغربية، وكان السواد الأعظم من الأراضي التي لم تشملها أعمال التسوية تتركز في الوسط والجنوب (نابلس ورام الله والقدس وبيت لحم والخليل)، وعند التدقيق في وضع هذه المناطق نلاحظ أن الكم الأكبر من المستوطنات الإسرائيلية هي في تلك المناطق.

أما في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية فإن معوقات أعمال التسوية للأراضي والمتمثلة بالتقسيمات السياسية والنفوذ (A,B,C)، وأيضاً غياب المالكين للأراضي وتواجدهم خارج الوطن، لا يعد مبرراً كافياً لتوقف أعمال التسوية، ولو بقدر الإمكان وضمن حدود الصلاحيات المتاحة، ومن باب دفع عجلة التنمية والتخطيط للمناطق التي تحت صلاحياتها، إضافة إلى وقف المخالفات التنظيمية التي سرعان ما تصبح واقعا يستعصي حله. أما بالنسبة لعدم الوضوح في حدود التنظيم للهيئات المحلية فهي أيضاً تشكل عائقاً أساسياً في إتمام عمليات التخطيط والتنمية المحلية والإقليمية ومناطق الصلاحيات لهذه الهيئات، وهو ما يضبط عملية التنفيذ للقطاعات المختلفة.

4. ليس لدى فلسطين نمط أو نظام تخطيط حضري فلسطيني محدد (PALESTINE URBAN SYSTEM) يقوم على أساسه توجيه التنمية الحضرية والعمرانية، إن عدم توفر هذا النمط المحدد كان من العوامل المهمة في عدم تحديد التشريعات والسياسات اللازم إصدارها لتنظيم أعمال التخطيط على المستوى الوطني.

5. تقييد الاحتلال لضبط تنفيذ القوانين والأنظمة والتشريعات المحلية، حيث إن الأجهزة التنفيذية والضابطة على الأرض كثيراً ما تمنع من ممارسة مهامها، إما بسبب الاحتلال أو التقسيمات السياسية أو الإدارية لمناطق الصلاحيات.

6. الانقسامات السياسية الداخلية بين الأحزاب السياسية الفلسطينية:

إن هذا العائق السياسي لا يمكن الاستهانة به، فهو يشكل في الواقع الفلسطيني عاملاً سلبياً وخطيراً، ويمكن توضيح ذلك من خلال ضرب العديد من الأمثلة السلبية في قطاعات التنمية والتخطيط الوطنية والإقليمية والمحلية:

- انتخابات البلديات والمجالس المحلية التي جرت في عام 2012، وكان جلياً فيها سيطرة الأحزاب السياسية على حساب الكفاءات المهنية، مما انعكس كعادته على أداء وسياسات مؤسسات الحكم المحلي، كما انعكس بشكل واضح على تجاوب وانخراط المجتمعات المحلية والمشاركة الشعبية.

- سياسات التوظيف واختيار الكفاءات، حيث نجد أنّ الحالات التي كانت التحزبات السياسية هي أداة الحكم على موقع وظيفي مهم أو صانع قرار كثيرة، بدلا من أن تكون الكفاءة المهنية هي الأداة لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- إن كثيراً من القرارات السياسية رفيعة المستوى قد صدرت لتحقيق مصالح حزبية أو عشائرية في ظل غياب المحاسبة التشريعية والمجلس التشريعي، وغالبا ما قد تكون هذه السياسات والقرارات ستفرض أو فرضت أمرا واقعا يشكل تحديا وعقبة في مجال تحقيق النتائج الأفضل من عملية التخطيط ومراعاتها لعوامل الاستدامة والحد من مخاطر الكوارث.

ثانياً: تحديات تشريعية وقانونية

وتتمثل هذه التحديات فيما يلي:

- أ. جوانب القوة في التشريعات والقوانين المنظمة لأعمال التخطيط والحد من مخاطر الكوارث:
 - يتوفر العديد من التشريعات الفلسطينية سواء القوانين أو الأنظمة أو القرارات أو اللوائح التي يمكن الاعتماد عليها بعد التحديث والتطوير.
 - ثمة العديد من مسودات القوانين والأنظمة التي يمكن اعتمادها فور استئناف العمل من قبل السلطات التشريعية.
 - يوجد العديد من الاتفاقيات الدولية التي شاركت بها فلسطين التي يمكن استثمارها في إصدار التشريعات والقوانين الحديثة للحق بركب التنمية في العالم .
- ب. جوانب الضعف (التحديات) في التشريعات والقوانين المنظمة لأعمال التخطيط والحد من مخاطر الكوارث:

بعد الاطلاع على ما سبق من الخلفيات التاريخية للتشريع في الأراضي الفلسطينية وصولاً إلى التشريعات السارية في الوقت الراهن والمسئولة عن تنظيم كل من قطاعي التخطيط بمستوياته (المحلية، الاقليمية، الوطنية) وقطاع الحد من مخاطر الكوارث والحماية المدنية إن صح التعبير، رصدت الباحثة العديد من التحديات

الرئيسية التي تواجه هذه التشريعات التي سببت الضعف في أدائها ودورها، وانعكاسه على الأراضي الفلسطينية والتخطيط المستدام للتنمية والحد من مخاطر الكوارث.

1. قدم التشريعات والقوانين:

إن أبرز وأهم التشريعات السارية والمنظمة لعملية التخطيط والتنمية والحد من مخاطر الكوارث هي عبارة عن موروث من التشريعات التي خلفتها الحقب التاريخية السابقة التي أدارت الحكم في البلاد، وإن هذه التشريعات منها ما تم تعديله في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية بقرارات ومراسيم رئاسية أو وزارية، ومنها ما تم الإبقاء عليها كما هي. أما الجزء الآخر من التشريعات فقد تم استنساخه عن تشريعات لدول الجوار، ويجدر هنا السؤال عن مدى ملائمة التشريعات الموروثة أو المستنسخة للواقع الفلسطيني والتقدم الزمني والعلمي والتكنولوجي، بل ومدى ملائمة هذه التشريعات لأهداف الدولة الفلسطينية في التنمية الذاتية والمستدامة، عندها يمكن التوصل إلى ما يأتي:

- إن العديد من القوانين والتشريعات الموروثة كانت تهدف بشكل أساسي إلى جني الأرباح والضرائب وعائدات الموارد، كتلك التي فرضها العثمانيون من خلال التخطيط الفيزيائي وتطوير القرى. أو أنها تهدف إلى السيطرة على الأرض وتجريد أصحابها من السلطة والنفوذ عليها؛ بهدف تسهيل هجرة اليهود إليها وتمليكهم لها كما كان في فترة الانتداب البريطاني. أو تشريعات تهدف إلى تسيير الأوضاع دون تحقيق أية أهداف تنموية محددة كتلك التي كانت زمن الحكم الأردني للأراضي الفلسطينية، وأخرى تهدف إلى السيطرة على الأرض والموارد وإفراغها من ساكنيها الأصليين، وتوسيع الاستيطان كتلك التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي. فكيف لهذه التشريعات التي كانت بمعظمها لا تخدم مصلحة أصحاب الأرض، ولا تهدف إلى التنمية بل وتسيطر عليها صبغة الضابطة والمركزية أن تخدم أصحاب الأرض لتحقيق التنمية المستدامة والتطوير والحفاظ على الأرض والموارد والسكان؟

ورغم اختلاف الغاية الأساسية من فرض القانون إلا أنها لا تزال سارية المفعول في الوقت الراهن، ويمكن ضرب العديد من الأمثلة على هذا النمط من التشريعات مثل: قانون تسجيل الأراضي لعام 1858 من العهد العثماني، وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لعام 1966، وغيرها من الأنظمة والأوامر واللوائح التي صدرت في عهد الانتداب البريطاني أو الاحتلال الإسرائيلي، وتجدر الإشارة هنا إلى التأثير البارز والمباشر لهذه التشريعات على التركيبية والبنية الإدارية للمؤسسات المطبقة لهذه التشريعات.

وفي هذا الصدد سيتم استعراض بعض الأمثلة على التناقضات بين الأهداف والتشريعات وأثرها على المنظومة المنفذة لها:

- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لعام 1966م الأردني قسم سلطات التنظيم والتخطيط إلى مستويات ثلاثة على النحو الآتي:

جدول (8): مستويات التخطيط والجهة المسؤولة عن اتخاذ القرار (الجهة الأردنية)

المستوى	جهة اتخاذ القرار	الهدف	الطابع
وطني	مجلس التنظيم الأعلى برئاسة وزير الداخلية	سيطرة عسكرية في اتخاذ القرار	مركزي ضابط
إقليمي	اللجنة اللوائية برئاسة المحافظ	سيطرة عسكرية في اتخاذ القرار	مركزي ضابط
محلي	اللجنة المحلية (المجلس البلدي)	مصالح محلية وعشائرية	موالية للمركزية في الغالب

المصدر (الباحثة، 2013).

في حين أن الوضع الفلسطيني يمتلك أهدافاً مغايرة تتجه نحو التنمية والتطوير، وهو مما

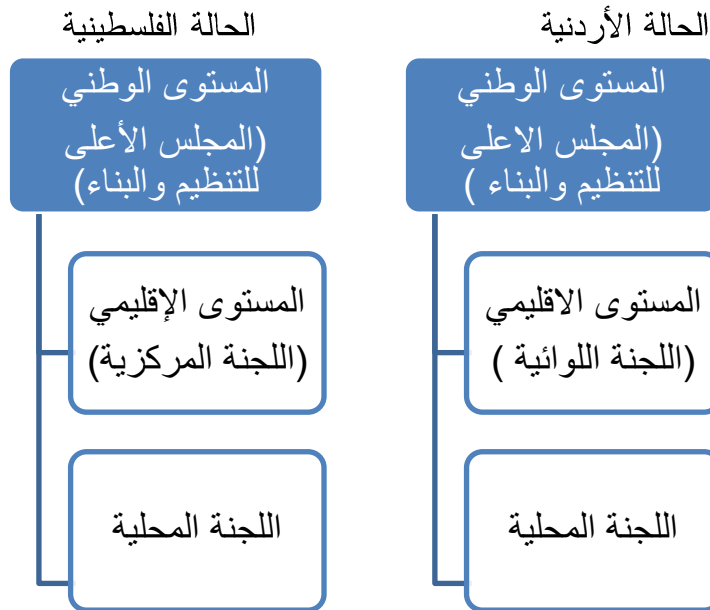
استدعى استخدام القانون ضمن منظومة معدلة لم تصل إلى الهدف المرجو بشكل جيد:

جدول (9): مستويات التخطيط والجهة المسؤولة عن اتخاذ القرار (الجهة الفلسطينية)

المستوى	جهة اتخاذ القرار	الهدف	الطابع
وطني	مجلس التنظيم الأعلى برئاسة وزير الحكم المحلي	تنمية شمولية	مركزي

إقليمي	اللجنة المركزية (الإقليمية) برئاسة مدير عام الحكم المحلي في المحافظة	تنمية إقليمية	مركزي
محلي	اللجنة المحلية (مجالس البلدية)	تنمية محلية ومشاركة مجتمعية	عشوائي وبلا !

المصدر: (الباحثة، 2013).



شكل (7): التمييز بين الحالة الأردنية والفلسطينية

المصدر: (الباحثة، 2013).

إن هذا التغير في منظومة التخطيط مع الاحتفاظ بالتشريع المنظم له أنتج تخطيطاً مركزياً في المستويين الوطني والإقليمي ومتشعباً في المستوى المحلي. كما أن هذه العملية قد اختلفت في مفهومها عن الوضع الأردني، حيث أصبحت تمارس من القاعدة (المستوى المحلي) نحو الأعلى (المستوى الوطني)، مما أضعف مخرجات العملية التخطيطية بسبب عدم السيطرة على المستوى المحلي من تدخلات المصالح الفردية، وعدم وجود أطر أكثر شمولية وتوجيهية على المستوى الإقليمي والوطني.



شكل (8): تسلسل مستويات التخطيط

المصدر (الباحثة، 2013).

وبما أن الحكم الحالي للسلطة الفلسطينية يسعى إلى التخصصية في أداء الأدوار لتحقيق التنمية المنشودة فإنه يمكن رصد التغيرات التي تم إحداثها على هذه المنظومة ومستوياتها الثلاثة على النحو الآتي:

مجلس التنظيم الأعلى:

- المجلس الأعلى للتنظيم أصبح في الحالة الفلسطينية برئاسة وزير الحكم المحلي ذلك أنها الوزارة صاحبة الاختصاص الأول في هذا المجال.
- زادت نسبة المشاركة فيه من عدد كبير من الوزارات بالمقارنة مع المشاركة في الحالة الأردنية.

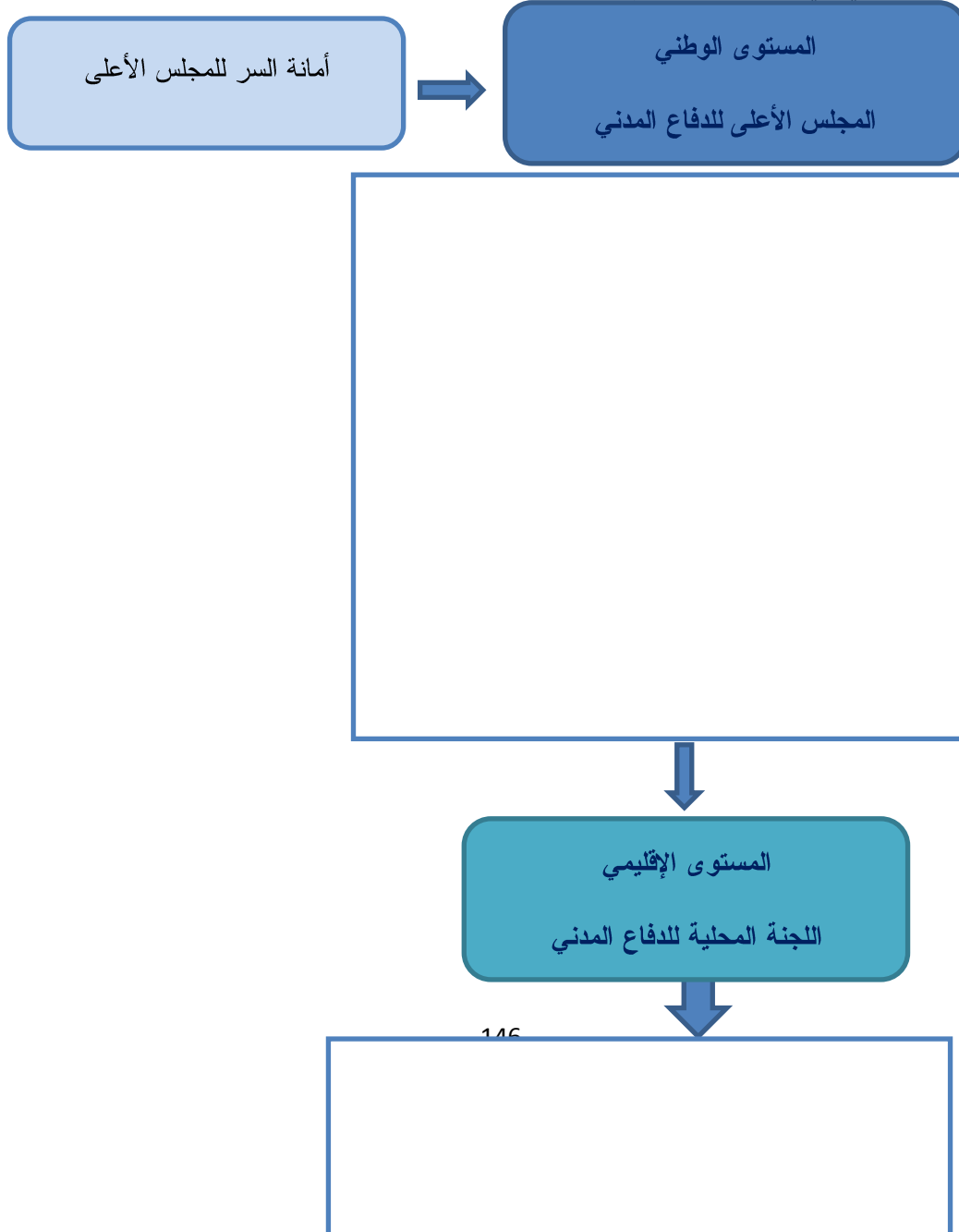
اللجنة المركزية:

- تم تغيير اسم اللجنة من لوائية إلى مركزية بسبب اختلاف التقسيمات الإدارية للدولة.
- كنتيجة حتمية للتسلسل أصبحت اللجنة المركزية أو ما تسمى (الإقليمية) تتبع رئاستها إلى مدير عام وزارة الحكم المحلي في المحافظة.
- ممثلين عن الوزارات والقطاعات ذات العلاقة، وبشكل تلقائي مع تخفيض مستوى التمثيل في مجلس التنظيم الأعلى تكون مشاركة الأعضاء في اللجنة المركزية.

المستوى المحلي:

- لا اختلاف في التركيبة حيث إنها تتبع للمجالس المحلية وتركيبها الداخلية.
- في الاتجاه الآخر، وعند النظر إلى القوانين الفلسطينية ومقارنتها مع قوانين الدول المجاورة نكتشف أن القوانين الفلسطينية الحالية قد استنسخت وتم تجميعها من قوانين مشابهة

للدول المجاورة. وهذا ما جعلها تبدو مناسبة عند صياغتها في بداية عهد السلطة، ليتبين بعد تجربتها بعض الثغرات والضعف نتيجة اختلاف الواقع الفلسطيني عن الواقع في بعض البلاد التي اخذت منها هذه القوانين، وعلى سبيل المثال: يمكن النظر إلى قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم (3) الذي صدر عام 1998م، وقد شملت مواده أيضاً المجلس الأعلى للدفاع المدني الذي يشكل السلطة العليا في مجال الحد من مخاطر الكوارث، وعند النظر والتدقيق في هذا القانون يمكن ملاحظة أنه تم تقسيم منظومة العمل في مجال الحماية المدنية التي تعنى بالحد من مخاطر الكوارث إلى مستويين رئيسيين، المستوى الوطني الذي يتمثل في المجلس الأعلى للدفاع المدني الذي يرأسه وزير الداخلية، لينتقل إلى المستوى الإقليمي الذي يحمل مسمى اللجنة المحلية للدفاع المدني، وهنا تبدو المفارقة حيث إن التركيبة الخاصة بهذه اللجنة تشير إلى مستواها الإقليمي في حين تحمل اسم اللجنة المحلية.



شكل (9): تقسيمات قانون الدفاع المدني الفلسطيني (3) لعام 1988

المصدر (الباحثة، 2013).

كما يتجلى في هذه الحالة غياب المستوى المحلي من منظومة الدفاع المدني والحد من مخاطر الكوارث، وإن كانت الحاجة إلى هذا المستوى ملحة على صعيد التخطيط والتنسيق والتنفيذ لحالات الطوارئ ومجابهة الكوارث وإدارتها في حالة وقوعها، إضافة إلى أهميته في ضمان المشاركة المجتمعية ورفع مستوى الوعي.

على المستوى الوطني: ينقصه العديد من المؤسسات والقطاعات ذات العلاقة، سواء الخاصة أو الأهلية التي تحقق العمل التشاركي والتكامل في العمل لاكتمال منظومة الحد من مخاطر الكوارث، وترى الباحثة أنه من الضروري مشاركة القطاعات العامة والقطاعات الخاصة ذات العلاقة، مثل سلطة الطاقة، وسلطة المياه، وتمثيل عن شركات الاتصالات الأرضية والخلوية، إضافة إلى الهلال الأحمر الفلسطيني، وجهاز الإحصاء المركزي وغيرها من القطاعات ذات العلاقة، مثل المراكز الجوية والبيئية والجيولوجية وغيرها.

على المستوى الإقليمي: عند النظر إلى أعضاء اللجنة المحلية للدفاع المدني، يمكننا مشاهدة عدم كفاية التمثيل وعدم انسجامه مع أعضاء المجلس الأعلى، فلا يوجد ممثلون عن الوزارات والأعضاء في المجلس الأعلى، مما يخلق عدم انسجام وتكامل في الأداء والمشاركة، والأصل أن تنعكس عضويات المجلس الأعلى على اللجنة المحلية مع تخفيض مستوى التمثيل بما يتناسب مع المستوى الإداري للجنة. وعند تسليط الضوء على مدى ملائمة هذا التسلسل في مستويات منظومة الدفاع المدني أو الحد من مخاطر الكوارث إن صح التعبير، نجد مرجعية اللجنة المحلية للدفاع المدني هي المجلس الأعلى للدفاع المدني، في حين أن المحافظ يرأس اللجنة المحلية، أي

ستكون تبعيته الإدارية في اللجنة إلى وزير الداخلية، وفي هذا تضارب بين الواقع الإداري السياسي، فالمحافظ يتبع إداريا للسيد الرئيس وليس لوزير الداخلية.

2. نقص وقصور في التشريعات:

إن الظروف غير المستقرة في الأراضي الفلسطينية بسبب الأوضاع السياسية والاحتلال، وما يترتب عليها من تعطيل للسلطات التشريعية وتوقف انعقاد المجلس التشريعي، كلها أدت إلى

عدم استكمال التشريعات الفلسطينية من قوانين وأنظمة ولوائح تنفيذية. ويمكن تقسيم القصور في التشريعات على النحو الآتي:

- أ- عدم وجود قوانين فلسطينية متخصصة في مجالات متعددة: ويجدر الإشارة هنا إلى أن ما يتعلق بالتشريعات الخاصة بعمليات التخطيط الشاملة، وما يتعلق بجوانب إدارة المخاطر المحتملة سواء الطبيعية منها أو تلك التي من صنع الإنسان على سبيل المثال لا للحصر:
- حتى تاريخ هذا البحث، لم يتم إصدار قانون تخطيط، ذلك أن وزارة التخطيط الفلسطينية التي تمثل رأس التخطيط الوطني لا زالت تمارس مهامها بناءً على نظامها الداخلي (الهيكل التنظيمي) الذي لا يتمتع بقوة القانون لتنظيم عملها مع بقية الوزارات والقطاعات ذات العلاقة، وفرض صلاحياتها في تنفيذ الخطط واعتمادها وبالشراكة مع القطاعات المختلفة، هذه الصلاحيات التي يبرز دورها بتحقيق الشمولية والتكامل بين المخططات القطاعية المتخصصة، وتوجيه العملية التخطيطية وسياساتها العامة، وبالتالي ما ينعكس على أدائها لدورها الرئيسي في الدولة الفلسطينية المنشودة.
- عدم وجود قوانين متخصصة تتحكم في تنظيم الأداء والأدوار والمهام بشكل واضح للوزارات المتخصصة والقطاعات التي تمارس مهام التطوير والتنمية على مختلف قطاعاتها، وكذلك في مجال الأمن والحماية المدنية كقوانين استخدامات الأراضي والموارد، وقوانين النقل والمواصلات وغيرها من القوانين المتخصصة وذات الارتباط

المباشر بعمليات التخطيط الشامل والمستدام، وترسيخ سياسات الحد من مخاطر الكوارث. وتكتمل الأهمية في إصدار هذه القوانين في ضرورة جعلها متوافقة مع الحاجة والواقع الفلسطيني بما يدعم التطوير والتنمية الشاملة والمستدامة. نحن بحاجة إلى استصدار تشريعات تقوم بتقسيمات أكثر ملائمة للواقع الفلسطيني، فنحن بحاجة إلى تشريعات تخصصية في مجال أنظمة البناء، واستخدامات الأراضي بما يضيف استخدامات حديثة تخدم أهداف التنمية المستدامة وتحافظ على الموارد، وتأخذ من منظور تحقيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث غير تلك الموجودة في الوضع الحالي والمعتمدة على القوانين الأردنية القديمة.

- لا يوجد أطر عامة لأنماط التخطيط أو التنمية الفلسطينية *Palestinian Style*.
- لا يوجد أية تشريعات شاملة تشير إلى وضع سياسات الحد من مخاطر الكوارث كأولوية وطنية ضمن عمليات التنمية والتخطيط المستدام، كما لا يوجد أي قانون يجمع بين مجالي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، رغم أن التخطيط هو الأداة الفعالة لتحقيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث.
- لا يوجد أية تشريعات تلزم هيئات الحكم المحلي على توفير متطلبات الحد من مخاطر الكوارث.
- لم يتطرق قانون الدفاع المدني رقم 3 لعام 1998 إلى تخويل المديرية العامة مثلاً بتمثيل الدولة في المؤتمرات والجمعيات والمحافل الدولية والإقليمية في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

وينتج عن هذا القصور التشريعي نقص في وجود أي جسم حكومي من مسؤوليته جمع الجهود من مختلف المؤسسات ذات العلاقة، إنما انحصر التشريع بشأن الحد من مخاطر الكوارث مثلاً بقانون الدفاع المدني والمجلس الأعلى للدفاع المدني (قانون رقم 3 لعام 1998) الذي لم يفصل آليات التنفيذ وتوزيع المهام والجهات ذات العلاقة.

ب- نقص في إصدار اللوائح التنفيذية المنظمة لعمل القوانين:

عند التطرق إلى هذا النمط من القصور التشريعي الفلسطيني تجدر الإشارة إلى أن القانون بحد ذاته لا يستطيع منفرداً تنظيم العمل، فالقانون يشكل الإطار التوجيهي العام في مجال محدد، وتقوم اللوائح التنفيذية التابعة له برسم الإجراءات والتفاصيل، فاللوائح التنفيذية توزع المهام والإجراءات والصلاحيات واليات التنفيذ للقانون. والأمثلة على الحاجة إلى اللوائح التنفيذية عديدة في مختلف القطاعات الفلسطينية سيتم عرض البعض منها على النحو الآتي:

- لا يوجد أية لوائح تنفيذية لتنظيم عمليات الإيواء والإغاثة في مراحل الكارثة.
- لا يوجد أية لوائح تنفيذية لتنظيم الإنقاذ والبحث المائي والجوي.
- لا يوجد لوائح تنظيمية خاصة بشروط وأنماط استخدامات الأراضي.
- لا يوجد أية لوائح تنفيذية لإزالة الألغام ومخلفات الحرب.
- ج- نقص في سياسات المتابعة والمراقبة والمراجعة وآليات المحاسبة للقطاعات المتخصصة بناء على القوانين واللوائح المنظمة لعملها. بما يضمن تطبيق القوانين والتشريعات حسب الأصول، وعدم التهاون أو التقاعس في المضي قدماً نحو الأهداف المحددة.
- د- نقص في أدلة سياسات وإجراءات العمل: تفتقر المؤسسات الفلسطينية إلى الالتزام بإنشاء وتصديق أدلة سياسات وإجراءات العمل، سواء على المستوى الداخلي للمؤسسة، أو ضمن سلسلة مؤسسات أو منظومة متكاملة، كأدلة إجراءات المخططات الفيزيائية، وخطط الطوارئ، وترخيص الاستثمارات والمنشآت وغيرها من التراخيص والمخططات والإجراءات التي تحتاج إلى سلسلة من الخطوات عبر مختلف القطاعات، وعلى مختلف المستويات.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى دليل التخطيط الفيزيائي الذي أعدته وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع العديد من الجهات ذات العلاقة، ومع العلم أنه يهدف بشكل أساسي إلى بيان منهجية التخطيط على المستوى المحلي، وهو يشكل خطوة إيجابية في مجال تنظيم الإجراءات، ويمكن تطوير الفكرة بشكل أوسع ولمختلف القطاعات، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة إعطائه الصبغة التشريعية الأقوى في المصادقة والاعتماد من قبل السلطات التشريعية المسؤولة.

3. التداخل والتعارض في بعض التشريعات السارية:

يظهر جلياً للمطلع على التشريعات سواء كانت قوانين أو أنظمة أو قرارات بأنها تتعارض في بعض الأحيان في بنود محدده أو صلاحيات متشابكة مما ينعكس سلباً على تنفيذ هذه التشريعات، وغالباً ما تكون النتيجة أن تترك ويتم تجاهل تنفيذها، أو أنها تكون مصدراً للتنافس على الصلاحيات وإسقاط التعارض على الأرض، ويمكن ضرب العديد من الأمثلة على التداخل في صلاحيات المؤسسات على النحو الآتي:

- ثمة تداخل في علاقات وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط وخاصة فيما يتعلق بالمخططات على المستوى الإقليمي، وكذلك يظهر التعارض في الخطط الإستراتيجية القطاعية (الخطط التنموية المحلية) للمجالس المحلية التي تعتمد في مرجعيتها على وزارة الحكم المحلي دون الأخذ بالأطر الشمولية (الخطط التنموية الوطنية) التي تضعها وزارة التخطيط.

- نجد تداخلاً في صلاحيات وزارة البيئة مع دوائر صحة البيئة فيما يخص عمليات الترخيص للمنشآت والمشاريع الكبرى.

- نجد تعارضاً بين كل من وزارة الصناعة (الاقتصاد الوطني) والحكم المحلي فيما يتعلق بالكسارات والمحاجر والمقالع والمشاريع الصناعية.

- ثمة تعارض في الصلاحيات بين كل من وزارة الأشغال والهيئات المحلية (البلديات) ووزارة المواصلات في مجالات تخطيط وتنظيم وتنفيذ الطرق.

- ثمة تداخل بين صلاحيات جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني والمديرية العامة للدفاع المدني في مجالات الإسعاف وطب الإغاثة، وعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ والكوارث.

- ثمة تداخل في شروط السلامة العامة بين مديرية الدفاع المدني وكل من هيئة البترول ومؤسسة المواصلات والمقاييس فيما يتعلق بكل من محطات المحروقات وأماكن تخزينها ومركبات نقلها، والمصاعد والأدراج والرافعات الكهربائية واسطوانات وخزانات الغاز وغيرها من التفاصيل.

- يوجد تداخل فيما يتعلق بموضوع السلامة المهنية وأمن المواقع الإنشائية ما بين كل من وزارة العمل والمديرية العامة للدفاع المدني.

- ومن المؤكد أنه سيتولد مشاكل ما بين كل من المديرية العامة للدفاع المدني ووزارة التخطيط في حال شرعت كل منهما بوضع مخططات وطنية لمواجهة الكوارث إذا لم يتم التنسيق المسبق بينهما.

4. عدم التكامل في القوانين والتشريعات:

إن اختلاف مصادر التشريع، وغياب السلطة التشريعية، والموروث من التشريعات والقوانين، جميعها أسباب أدت إلى غياب تكاملية هذه القوانين والتشريعات بشكل مدروس ودقيق. وتولدت حالة من محاولة التمشي مع القوانين والأنظمة الموروثة وملاءمتها قدر الإمكان مع ما تم استحداثه من قوانين عند قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، ويضاف إلى ذلك ما تسبب به تعطل السلطة التشريعية من حالة فوضى وارتجال تشريعي، فنجد كل مؤسسة أو وزارة أو قطاع صاحب اختصاص ما يقترح من منظوره نظاماً أو قراراً للحصول على صلاحية أو تنظيم عمل ما، والسعي إلى تصديقه من الجهات العليا كالرئاسة أو مجلس الوزراء لإضفاء القوة الشرعية والقانونية عليه.

والنتيجة أن هذه القرارات والأنظمة كثيراً ما تضاربت أو تعارضت أو خلقت ازدواجية انعكست سلباً على الواقع الفلسطيني وعلى الأداء العام لهذه المؤسسات، فمثلاً: المجلس الأعلى للتخطيط، المخطط الوطني المكاني وغيرهما من القرارات والأجسام التي تتعارض في أدائها. وبالتالي يمكن التوصل إلى أنه لا يوجد تكامل استراتيجي في التشريعات واللوائح المنظمة للعمل بشكل شمولي بين القطاعات المختلفة، وهذا ما يحول دون الوصول إلى منظومة متكاملة للتخطيط المستدام والشمولي. وما يزيد الطين بلة هو أن هذه القرارات والأنظمة لا يتبعها في الغالب لوائح تنظيمية تفسر الصلاحيات والمهام وإجراءات العمل بل تترك معمة.

5. الهياكل الإدارية للمؤسسات الفلسطينية:

تحت هذا العنوان يمكن الحديث عن الضبابية وعدم الوضوح في الهيكل الإداري للمؤسسات الفلسطينية مجتمعة، وأيضاً عدم الوضوح في الهيكل الإداري للمؤسسة الواحدة، وإن كان الوضع على المستوى المركزي (الوزارة) أفضل منه على مستوى الفروع (المديريات والدوائر). وفي سبيل توضيح ذلك لاحظت الباحثة في هذا المجال أنه وعلى المستوى السياسي

الفلسطيني نجد العديد من المسميات للمؤسسات الفلسطينية دون تشريعات توضح صلاحيات هذه المؤسسات وعلاقتها ببعضها البعض، فمثلاً: وزارة الحكم المحلي، ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية والعديد من المؤسسات تحمل مسمى وزارة. في حين أن العديد من المؤسسات تحمل مسمى سلطة أو مؤسسة أو جهاز وهي في الحقيقة ذات طابع حكومي مثلاً:

- سلطة الطاقة الفلسطينية.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.
- سلطة المياه الفلسطينية.

إن الأهم من تلك التسميات هو الانتقال إلى هيكل سياسي شامل بين هذه المؤسسات كقطاعات حكومية وعلاقتها مع بعضها البعض ومرجعيتها. أما على صعيد المؤسسة الواحدة فإنه ومن خلال البحث في المصادر التشريعية ومن خلال المقابلات مع صناع القرار في هذه المؤسسات، تبين أن معظم مؤسسات القطاع الحكومي لا تمتلك هيكليات إدارية وتشغيلية واضحة، أو سياسات وإجراءات عمل داخلية تبين الوصف الوظيفي لكل إدارة أو دائرة أو قسم في هذه المؤسسات، هذا ما خلق ضعف في التواصل والتنسيق الأفقي بين الإدارات والأقسام، وكذلك بين المديريات (الفروع) والمركزيات، مما جعل الصلاحيات داخل المؤسسة الواحدة غير محددة ومتداخلة في كثير من الأحيان. وفي حال وجدت هذه الهيكليات فإنها كثيراً ما تكون غير مصادقة من الجهات العليا صاحبة القرار والصلاحيات التشريعية، أو أنها غالباً ما تطبق في المركز مثلاً دون انعكاسها على الفروع.

إن كل ما سبق من القصور في الهيكليات الإدارية والتشغيلية يؤدي إلى صعوبة في تطبيق نظم الرقابة والمتابعة والمحاسبة، وأيضاً يؤدي إلى قصور في استثمار الموارد البشرية، ويؤثر في سياسات توظيفها، كما يعزز من تفاقم ثقافة التنافس والنزاع على الصلاحيات سواء على مستوى المؤسسات أو على مستوى المؤسسة الواحدة.

ثالثاً: التحديات المؤسساتية:

عند تناول البحث في مجال المؤسسة لا بد من التركيز على ثلاثة جوانب أساسية تقوم عليها المؤسسة وهي:

- 1) الجوانب البشرية (الموارد البشرية).
- 2) الجوانب المادية (المكونات والموارد المالية والفنية).
- 3) الجوانب الإدارية (البنى الإدارية).

1. الجوانب البشرية:

يمتاز الشعب الفلسطيني بارتفاع نسبة المتعلمين وأصحاب العقول النيرة، إلا أنه لمن المؤسف جداً هجرة هذه العقول إلى خارج الأراضي الفلسطينية؛ بحثاً عن حوافز أكبر ومجالات عمل أوسع وخبرات لا يمكنهم الحصول عليها في بلادهم، ورغم هذه الظاهرة إلا أن فلسطين لا زالت تحظى برصيد لا يستهان به من الكوادر البشرية ذات الخلفيات العلمية المتخصصة وصاحبة الخبرات العريقة في بعض المجالات.

وعند الحديث عن الجوانب الإيجابية التي تتمتع بها مواردنا البشرية بشكل عام يمكن رصد ما يلي:

- رصيد لا يستهان به من حملة المؤهلات العلمية والدرجات المتوسطة والعليا في مختلف التخصصات، مع ضرورة التنويه إلى الارتفاع المبهر في نسبة حملة الشهادات العليا.
- شعور الموظفين في القطاعات الحكومية وغير الحكومية إلى الانتماء الصادق للوطن والرغبة في المساهمة بإحداث التطور والتنمية والحماية للوطن ومقدراته وشعبه.
- اهتمام العديد من المؤسسات المحلية والحكومية والنقابات والدول المانحة في رفع الكفاءة والقدرة لدى الكوادر البشرية كأساس للحكم الرشيد.

لكن عند دراسة جوانب الإمكانيات البشرية (الموارد البشرية) بعين النقد يمكن نقد ما يأتي:

- نقص في العديد من التخصصات العلمية ذات الخبرة الكافية في مجالات التخطيط التنموي والمستدام، إضافة إلى نقص في الخبرات والمؤهلات العلمية في مجالات الحد

من مخاطر الكوارث وإدارتها والتعامل مع الأزمات وحالات الطوارئ الوطنية أو دمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث ضمن عمليات التخطيط المستدام.

وفي واقع الأمر نجد العديد من الظواهر التي قامت الباحثة برصدها وخلصت منها إلى هذه

النتيجة، وكأمثلة على هذه الظاهرة نذكر ما يأتي:

- في مجال التخطيط المكاني الشامل (المستوى الوطني) وكل ما يتبعه من خبرات فنية ضرورية نجد أن المختصين من أصحاب الخبرة قلائل جداً، وهم بضع شخصيات يعمل جزء كبير منهم في مؤسسات خاصة أو أكاديمية وتعليمية، وعدد قليل يعمل في مؤسسات حكومية.

- في مجالات الحد من مخاطر الكوارث أو إدارة الكوارث، نجد عدداً قليلاً جداً، وهم على الأغلب لا يشغلون مواقع في قطاعات حكومية، وهذا ينعكس بشكل واضح على الدور الحكومي في فرض وتطبيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث وإعداد الخطط الوطنية والمحلية، وأخيراً في إدارة الكارثة إن وقعت. حتى على صعيد القطاعات الخاصة يمكن تعميم النقد حيث تعاني فلسطين بشكل عام من نقص في الخبرات والمؤهلات العلمية في هذا المجال.

- نقص في خبرات نظم المعلومات الجغرافية (GIS) والتعامل معها، وهي تعتبر أداة فعالة وعصرية وضرورية جداً لتحقيق الإنجاز الواقعي في مجالات التخطيط المستدام والتنمية والحد من مخاطر الكوارث.

وهذا ما نرى أثره على المؤسسات المختلفة سواء الحكومية أو غير الحكومية، حيث نجد قلة منها لديه دوائر خاصة بنظم المعلومات الجغرافية الذي يسهل التعامل والتبادل والتطوير لقواعد البيانات والخرائط وربطها بالأبعاد المكانية، كما يسهل التعامل مع الكوارث ومناطق الخطر حسب المراحل المختلفة للكوارث.

تتكرر مع الأسف ظاهرة الشخص في المكان غير المناسب نتيجة العديد من العوامل،

فنجد

العديد من المواقع والشواغر لا يشغلها أشخاص ذوو اختصاص علمي ومهني مناسب، حيث تدخل

عوامل السياسة والتاريخ النضالي، والاعتبارات العشوائية في إشغال بعض المناصب أو الشواغر. ويمكن ضرب العديد من الأمثلة على هذه الحالة على النحو الآتي:

- عدم ملائمة العديد من أعضاء المجلس الأعلى للتنظيم أو المجلس الأعلى للدفاع المدني للموقع الذي يشغلونه، حيث إن هذه العضوية يجب أن يشغلها ذوو اختصاصات وتمثيل خاص يتلاءم مع المهمات والصلاحيات.
- الرتب العسكرية التي تتحكم في معظم إشغالات المناصب في المؤسسات ذات العلاقة مثل الدفاع المدني وليس التخصصات العلمية والخبرة المهنية، فقد نجد مديرا لإدارة أو قسم متخصص لا يحمل شهادة علمية تتناسب مع منصبه الذي يشغله.

ثقافة التنافس على الصلاحيات والنفوذ، ففي حين أن المؤسسة قد لا تكون قائمة بكامل مهامها التي نص عليها القانون إلا أنها في ذات الوقت تمارس تنافسا على صلاحيات أخرى مع مؤسسات أخرى. والأمر نفسه نشهده داخل المؤسسة الواحدة بين الدوائر والأقسام، أو بين المركز وفروعه في المحافظات وعلى هذه الحالة العديد من الأمثلة:

- تنافس بين الدفاع المدني مثلا وبين العديد من المؤسسات كمؤسسة المواصفات والمقاييس، وهيئة البترول، ووزارة العمل، والهلال الأحمر، وسبق توضيح مواضيع المنافسة في الفصول السابقة.

- تنافس بين وزارة الحكم المحلي وبين وزارة التخطيط لكل ما يندرج تحت مسمى المستوى الإقليمي والاستراتيجي.

- عدم الوعي الكافي والمعرفة أو الفهم المتعمق للقوانين والتشريعات وما تمنحه من صلاحيات تحكم العمل، فنجد الكثير من الكوادر البشرية في المؤسسات والقطاعات المختلفة ليس لديهم المعرفة والإلمام بالقوانين التي تنظم عملهم، أو تلك التي لها علاقة بمجالات ممارسة صلاحياتهم حسب القانون. كما أن العديد من الموظفين لا يفرقون بين قانون ونظام وقرار ودليل إجراءات، ويضاف إلى ذلك عدم معرفتهم بحدود صلاحياتهم وصلاحيات المؤسسات الشريكة معهم في العمل.

- نقص في الموارد البشرية وتحديد الميكانية منها التي تحتاج خبرات فنية ميدانية وهي تكون مسؤولة عن تنفيذ الأعمال على الأرض والإشراف عليها ومتابعتها، ونلاحظ أن هذا الانتقاد يكون في مجالي التخطيط وإدارة الكوارث ومجابهتها والحد من مخاطرها، فنجد مثلاً أن الكوادر الميدانية للدفاع المدني تعاني من نقص حاد في العدد، مما يحول دون تقديم الخدمة والاستجابة ضمن الزمن النموذجي .

- ليس لدى الكوادر البشرية العاملة في القطاعات الحكومية في أحد مجالي التخطيط والكوارث علم ووعي كاف في المجال الآخر، وهذه تعد مشكلة كبيرة، في حين أن العالم أصبح يعتبر سياسات الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية في التخطيط الوطني، نجد أن صناع القرار في كل من المجالين لا يعي العلاقة بين الموضوعين في بلادنا.

- عدم الوعي لأهمية دمج النوع الاجتماعي في مختلف المواقع ولمختلف القطاعات العاملة في مراحل التخطيط وإدارة الكوارث والحد من مخاطرها وتحديدًا في المجالات الميدانية، في حين أن أكبر نظريات التخطيط تحدثت عن أهمية دمج النوع الاجتماعي وأثره الإيجابي على مخرجات عملية التخطيط، كذلك الأمر فيما يتعلق بالحماية المدنية وإعداد خطط إدارة ومجابهة الكوارث والاستعداد لها، وفي هذا المجال نشهد تقدماً ملموساً من خلال إجراءات مهمة:

- أصدر مجلس الوزراء قراراً باستحداث وحدات نوع اجتماعي في كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية عام 1995.

• قام الدفاع المدني بدمج عدد من النساء العاملات وحملة الشهادات العلمية المتخصصة ضمن كوارده في عام 2009، حيث بلغت عام 2012 نسبة النساء 6% من نسبة العاملين في الدفاع المدني، بينما كانت عام 2008 نسبة النساء 0%. وكذلك دمجت المديرية العامة للدفاع المدني النوع الاجتماعي بكفاءة في تشكيل فرق المتطوعين، واستهداف الفئات المختلفة ضمن برامج التوعية المجتمعية لمختلف فئات المجتمع، ذكوراً وإناثاً، شيوخاً وشباباً وأطفالاً ومعاقين، وغيرها من الفئات.

ويبقى السؤال هل تكفي زيادة المشاركة فقط؟ أم أن نوع المشاركة والوصول إلى مواقع صنع القرار يعتبر غاية مهمة لتحقيق الدمج الحقيقي للنوع الاجتماعي، وإسقاطه على السياسات والمخططات ومنهجيات العمل والمخرجات النهائية لعمليات التنمية والتخطيط المستدام والوعي لسياسات الحد من مخاطر الكوارث كأولوية وطنية.

- ثقافة العنصرية والتحزب لعشيرة أو حلف أو بلد أو حزب سياسي، مما يجعل مؤثرات العنصرية والحزبية هي الصبغة الأساسية على الكثير من القرارات والإجراءات وسياسات التوظيف وممارسات العمل من قبل الأشخاص العاملين في مجال التخطيط مثلاً، وكل ما يتعلق باستخدامات الأراضي والطرق والمساحات العامة وغيرها على المستوى المحلي، وكذلك اختيار المواقع الإستراتيجية كالمناطق الصناعية ومحطات توليد الطاقة والمدن والضواحي المستحدثة على المستوى الإقليمي، وكذلك على مستوى السياسات العامة والاستثناءات على المستوى الوطني، وبالمثل يكون الوضع في الحصول على تسهيلات في معاملات الترخيص والحصول على التصاريح من الجهات المختلفة.

هذا العامل نفسه هو ما يحكم بالأساس اختيار الأشخاص في مواقع مختلفة، سواء على المستوى المحلي (مجالس البلديات)، أو على المستوى الإقليمي (مدراء الدوائر، أعضاء اللجان المركزية وغيرها)، أو على المستوى الوطني في اختيار صناعات القرار في مختلف مواقعهم، فكثيراً ما نرى القوائم في الانتخابات تتشكل على خلفية حزبية أو عشائرية، وقلماً نرى الدوافع المهنية والتخصصية العلمية هي الدافع خلف إشغال منصب معين.

- تعاني العديد من الهيئات المحلية وخاصة المجالس القروية من نقص في الكوادر البشرية المتخصصة، مما يصعب عليها تحديد احتياجاتها في خططها الإستراتيجية والمخططات المكانية ولجوئها عادة للاعتماد على وزارة الحكم المحلي والقطاع الخاص، وهو ما يقلل من كفاءة المشاركة للمجتمع المحلي والمدني.
- يمكن القول بشكل عام أنه لا يتم استثمار الموارد البشرية بالشكل الأنسب من حيث توزيعهم بناء على تخصصاتهم وخبراتهم، إضافة إلى سوء التنسيق ما بين القدرات والدورات وما بين إشغالهم في هذه المجالات، مما يحول دون تحقيق التنمية المستدامة في الموارد البشرية التي تحول دون البدء في الاستغناء عن الخبرات الخارجية والاستنزاف الكبير من التمويل الخارجي الذي ينفق على هؤلاء الخبراء.

2. الموارد والإمكانيات المادية والفنية:

عند الخوض في مجال الموارد والإمكانيات المادية والفنية، تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات والقطاعات الفلسطينية المتخصصة سواء الحكومية أو غير الحكومية وتحديدًا منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية تمتعت بزخم من الدعم الخارجي سواء على المستوى الفني أو المالي أو اللوجستي، وأيضًا تمتعت بزخم من الاهتمام الداخلي في رفع قدرات المؤسسات في سبيل بناء نظام مؤسسي قوي كأساس للدولة الفلسطينية المنشودة، وعليه يمكن رصد العديد من الإيجابيات في هذا المجال على النحو الآتي:

- وفر الدعم الخارجي العديد من البرامج والمعدات الفنية والتكنولوجية للمؤسسات الحكومية والتعليمية التي ساهمت برفع مستوى الأداء لهذه المؤسسات.
- وفر الدعم الخارجي من الجهات المانحة جزءاً كبيراً من البنية التحتية للمؤسسات، من منشآت وغيرها من طرق وخدمات شملت العديد من المناطق الجغرافية على المستوى المكاني.

- وفرت المنح الدولية العديد من المعدات والآليات المهمة لقطاع الحماية المدنية مثلاً كمركبات وآليات ثقيلة وسيارات إطفاء وإنقاذ ومستشفيات ميدانية، وجميعها عاد إيجاباً على رفع مستوى الأداء، وتقليل زمن الاستجابة لحالات الطوارئ.
- كما وفرت المنح العديد من الخبرات والدورات لمختلف الكوادر في سبيل النهوض بمستوى الخبرة المحلية للمؤسسات الفلسطينية في مختلف المجالات.
- يوجد قاعدة يمكن البناء عليها في الجوانب الفنية وخاصة التخطيطية، حيث إنه لدينا مخططات هيكلية للتجمعات السكانية سواء في عهد السلطة أو ما قبله ويمكن البدء منها.
- يوجد أعمال تمهيدية وخرائط خاصة بأعمال لتسوية الأراضي ذات دقة مقبولة يمكن الاعتماد عليها لاستئناف أعمال التسوية.
- يوجد العديد من المشاريع التي تم ذكرها في التجارب الفلسطينية يمكن الاعتماد عليها في مجالات التخطيط المستدام الذي يشكل أداة فعالة للحد من مخاطر الكوارث والتعامل معها وإدارتها.
- ومن الأمثلة على ذلك مسودة الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث والمشروع النرويجي للمخطط الإقليمي عام 1998، والمخطط الوطني المكاني الذي لا يزال تحت الإعداد وغيرهم الكثير.
- تطور في التخصصات الأكاديمية التي تقدمها الجامعات خلال البرامج التعليمية، والمناهج الدراسية، حيث تم التنبيه إلى ضرورة التخصص في مجالات التخطيط الحضري، وبناء عليه تم مثلاً استحداث هذا التخصص في العديد من الجامعات.
- إلا أنه لا يزال هناك قصور واضح في الإمكانيات المادية والفنية لدى المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بموضوع الدراسة يمكن رصده على النحو الآتي:
- نقص في المعدات والآليات والأدوات اللازمة لتنفيذ المهام سواء المكتبية أو الميدانية لدى مختلف المؤسسات الفلسطينية كل حسب اختصاصه، ويمكن طرح العديد من الأمثلة على ذلك:

- أجهزة رصد متخصصة ومراسد متنوعة تفيد في التسجيل والتتبع المبكر لأي مخاطر جوية أو بيئية أو جيولوجية.
- نقص في الآليات الثقيلة والرافعات وغيرها من التقنيات الميدانية لدى العديد من الجهات المختصة مثل الدفاع المدني والبلديات وبعض الوزارات.
- نقص في وحدات نظم المعلومات الجغرافية (GIS) وأجهزة (GPS) اللازمة في تسهيل أداء المؤسسات في مجالات التخطيط الشمولي ورصد الواقع وتعدد الخيارات والبدائل، كما أنها لو توفرت لكانت يسرت العديد من مهام إدارة الكوارث وغرف العمليات المركزية، من حيث إدارة المعلومات وقواعد البيانات وتحديد المخاطر وإعداد الخرائط اللازمة وتوزيع الإمكانات وغيرها من الفوائد.
- نقص في المعدات التكنولوجية التي تختص بعمليات المسح الميداني وإعداد الخرائط المتخصصة وإنتاجها بمهنية عالية.
- يوجد نقص في الخرائط والصور الجوية والمسح الجيولوجي الذي يشكل أساساً هاماً في عمليات التخطيط المختلفة والرصد المطلوب. مع العلم أن السبب الرئيسي لنقص هذه الخرائط هو منع الاحتلال ونقص التقنيات، إضافة إلى عدم السيطرة على الأجواء الفلسطينية والمناطق والموارد.
- نقص في البنية التحتية لتقديم الخدمات، مثل مراكز ومحطات الدفاع المدني والدعم والإسناد والإسعاف وغيرها.
- تعاني معظم المؤسسات من افتقارها إلى قواعد بيانات شاملة في مجالات اختصاصها، وتواجه أيضاً مؤسساتنا ضعفاً في التنسيق وتبادل قواعد البيانات حيث لا يوجد قواعد بيانات مشتركة وشاملة، ويضاف إلى ذلك عدم وجود مخازن احتياطية للمعلومات على خوادم مركزية وآمنة للمعلومات والبيانات التي لا تحتل الدولة خسارتها، أو تحتاج التعامل معها في حالات الطوارئ.

- على صعيد الحماية المدنية والجاهزية لمواجهة الكوارث، تعاني المؤسسات الحكومية من نقص في المستودعات والمخزون الاحتياطي من التموين والمعدات والأدوات اللازمة للاستجابة والإغاثة.
- ينقص معظم القطاعات والمؤسسات الفلسطينية خططا للتعامل مع حالات الطوارئ، إضافة إلى عدم التنسيق في إعداد هذه الخطط في حال وجودها مما يقلل من فعاليتها.
- نقص حاد في الملاجئ والمواقع الآمنة العامة لحماية المواطنين، واحتياجات الإغاثة والإيواء في حال وقوع كارثة.
- نقص في الإمكانيات المادية الخاصة بأعمال الإنقاذ والإطفاء والإخلاء الجوية، سواء طائرات أو مناظير أو تقنيات البحث عن الأحياء تحت الأنقاض وغيرها، وهي التي يتم استخدامها في أكثر من مرحلة من مراحل الكوارث، وغالباً ما يضطرنا إلى اللجوء لاستخدام إمكانيات الاحتلال بعد عملية مضيئة من التنسيق البيروقراطي، وغالباً ما يكون قد فات الأوان وقد وصلت متأخرة.
- نقص في العديد من المواد والمعدات اللازمة للبحث والتتقيب والاختبارات الخاصة للمواد الخطرة والتفاعلات والكشف عن الألغام، بدعوى الاحتلال بأنها تشكل خطراً على أمن إسرائيل.
- قصور في أنظمة الاتصالات الخلوية والأقمار الصناعية، حيث لا نمتلك أساساً خاصيات الجيل الحديث من الاتصالات، فلا زالت فلسطين يمنع فيها ترددات الجيل الثالث للاتصالات 3G، ولا زالت شبكات الاتصالات الفلسطينية تستخدم ترددات الجيل الثاني الذي لا يخدم التكنولوجيا الحديثة، وهي التي لا خلاف على كونها أحد أدوات تحقيق التنمية.
- نقص في أنظمة الإنذار المبكر التي تشكل عاملاً أساسياً في أحد أهم مراحل الكوارث لتحقيق الحماية المدنية، وهذا النقص يشمل كافة أنواع وأنماط ومستويات الإنذار المبكر وشبكات الرصد المختلفة، سواء البيئية أو الجوية أو الجيولوجية وغيرها.
- نقص في توفير موازنات مالية خاصة بالقطاعات ذات العلاقة بكل من موضوعي التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث.

وعند دراسة طبيعة الموازنات التي يتم صرفها للمؤسسات والقطاعات الحكومية من ميزانية السلطة الفلسطينية أو من ما يرد إلى هذه الميزانية من دعم خارجي، نكتشف أن هذه الموازنات لا تفي بالحد الأدنى من الاحتياجات التشغيلية الأساسية للمؤسسات، ويظهر هذا من خلال البحث والمقابلات الشخصية مع أشخاص ذوي اطلاع، فلا يوجد أية مخصصات مالية خاصة ودائمة لتنفيذ الخطط أو المخططات التي نص عليها القانون، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الوطني. كما أنه لا يوجد أية مخصصات مالية لبناء وإنشاء أي من أساسيات خطط الطوارئ والاستعداد والاستجابة لحالات المخاطر والكوارث. وإن كان قد تم إنجاز بعض من الاحتياجات فهي بواسطة دعم خارجي خاص لمشروع محدد، وضمن رؤية الجهة المانحة ومجال عملها، وعلى سبيل المثال:

- لم يتم توفير موازنات للمجلس الأعلى للدفاع المدني لإعداد وتنفيذ الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث.
 - لم يتم تخصيص ميزانيات للجان المحلية لإعداد وتنفيذ خطط الطوارئ على المستوى المحلي والإقليمي.
 - لم يتم توفير ميزانيات لأنظمة الإنذار المبكر أو الملاجئ العامة أو احتياجات الإغاثة في حال حدوث الكارثة.
 - لم يتم توفير ميزانيات واضحة للمجلس الأعلى للتنظيم والبناء لإنجاز وتنفيذ المخططات على المستوى الإقليمي والدراسات التنموية المكانية.
 - لم يتم الالتزام بتوفير الميزانية التي تم إقرارها للمخطط الوطني المكاني مما يعيق سير المشروع والالتزام بالخطة الزمنية المحددة.
 - حتى وإن تم اقرار موازنات معينة خاصة بالتخطيط أو الطوارئ عادة لا يتم الالتزام بها.
 - عدم التكامل والتنسيق في صرف الموازنات المالية في مجال التخطيط والتنمية المستدامين أو في مجال الطوارئ والحد من مخاطر الكوارث، على سبيل المثال:
- يصرف للتعويض والدعم في بعض الوزارات مثل الحكم المحلي، والزراعة، والصحة، أو حتى صندوق تطوير البلديات، أو وزارة الأشغال موازنات تحت مسميات مختلفة وبشكل

عشوائي، هدفها التعويض أو الدعم في حالات التضرر أو التلف أو غيرها من الأخطار التي قد تصاب بها هذه القطاعات، والأجدر أن تكون هذه الموازنات بشكل منظم، ومن خلال جهة مختصة وتحت مسمى واحد هو مثلاً موازنات الطوارئ، وتقوم هذه الجهة المختصة بتوزيعها حسب الاحتياجات بشكل مدروس وبناء على خطط معدة مسبقاً على القطاعات ذات العلاقة لتوفر الوقاية لهذه القطاعات وبناء قدرتها على المواجهة لأيّة أخطار محتملة، وبشكل دائم وليس على شكل ردود أفعال.

3. التحديات الإدارية:

إن البحث في مجال الجوانب الإدارية في المؤسسة لا بد أن يشمل جزئين هامين على النحو الآتي:

1. التركيبة أو البنية الإدارية للمنظومات ذات العلاقة بالتخطيط وتلك المتخصصة بمجال الحد من مخاطر الكوارث.

2. الأداء المؤسسي للقطاعات العاملة بكل من مجالي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث.

أولاً: البنية الإدارية للمؤسسات ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث: بعد الاطلاع على القوانين والتشريعات التي تنظم عمل مؤسسات التخطيط ومؤسسات الحماية المدنية والحد من مخاطر الكوارث يمكن رصد نقاط القوة الآتية:

- العديد من المؤسسات بادرت بوضع هيكلية إدارية داخلية للعمل بغض النظر عن مدى فعاليتها أو تطبيقها أو إلحاقها بسياسات وإجراءات عمل داخلية.
- تسعى العديد من المؤسسات إلى تنظيم صلاحياتها ومهامها من خلال استصدار أنظمة أو قرارات من شأنها ضبط أدائها وتنظيم علاقتها مع القطاعات الشريكة.
- عملت العديد من المؤسسات إلى وضع رؤية وأهداف وخطط إستراتيجية داخلية وقطاعية لتشكيل إطار إداري شامل وأداة لتنظيم العمل وتحقيق الأهداف.

رغم إحراز تقدم على صعيد البنية الإدارية للعديد من المؤسسات الفلسطينية غير أنه يمكن ملاحظة التحديات الآتية:

- يوجد العديد من المؤسسات الفلسطينية التي لا زالت لا تملك هيكليات إدارية وتشغيلية لضبط البنية الإدارية لها، كما أن العديد من هذه المؤسسات قد تمتلك هيكليات قديمة لا تلبي احتياجاتها ومهامها وكادرها البشري، ويمكن ضرب العديد من الأمثلة على ذلك على النحو الآتي:

- المديرية العامة للدفاع المدني تمتلك هيكلية معتمدة قديمة، وهي لا تتوافق مع مهام الدفاع المدني ولا تلبي احتياجاتها الإدارية، وهي بصدد إعداد هيكلية جديدة تقوم بتلبية احتياجات الإدارات العاملة في الدفاع المدني، إلا أنه يغلب عليها طابع الهيكلية التشغيلية لاستيعاب الكادر البشري في المديرية ضمن مسميات إدارية مناسبة، ولم يتم اعتماد هذه المسودة من الهيكلية حتى تاريخ هذا البحث.
- تم استصدار قرار من وزير الداخلية بشأن تشكيل أمانة سر للمجلس الأعلى للدفاع المدني، في حين أنه لم يتم بناء هيكلية إدارية لهذه الأمانة.
- لا يوجد هيكلية إدارية واضحة لأمانة السر لمجلس التنظيم الأعلى على الرغم من أنه تم تشكيلها منذ زمن طويل وهي تمارس مهامها دون هذه الهيكلية.
- إن العديد من الهيكليات الموجودة قد لا تتعكس بالشكل الأمثل على الفروع التابعة لهذه المؤسسات في المحافظات.
- مثلاً في الدفاع المدني الفلسطيني لم تكتمل هيكليات للمديريات (الفروع) في المحافظات. كما أن العديد من الإدارات في المديرية العامة ليس لها فروع (أقسام) في مديريات المحافظات كإدارة التخطيط والتطوير وإدارة المتطوعين وغيرها. وكذلك المثل في بعض الوزارات والمؤسسات.
- لا يوجد هيكلية واضحة لإدارة المخطط الوطني المكاني توضح تسلسل الأقسام الإدارية فيه أو ارتباطه بوزارة التخطيط مثلاً.

- تستحوذ المؤسسات المركزية (الوزارات) على العديد من الصلاحيات التي من الممكن توزيعها على الفروع (المديريات)، هذا الجانب من الأسباب حالت دون التقدم نحو اللامركزية في الحكم والأداء، وكذلك الأمر على صعيد الإمكانيات المادية والبشرية.
 - نقص واضح في إعداد أدلة سياسات وإجراءات عمل للمؤسسة على الصعيد الداخلي للمؤسسة أو على الصعيد الخارجي في التعامل مع المؤسسات الشريكة، علماً بأن هذه الأدلة تشكل أداة ضبط و تقييم للأداء.
 - لا تمتلك العديد من المؤسسات أدوات تقييم ومتابعة ورقابة واضحة على الأداء، ليتم من خلالها إجراء عمليات تقييم ومتابعة بشكل دوري ومنظم وفق معايير محددة أو نماذج خاصة.
 - تفتقر العديد من المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بموضوع الدراسة إلى أنظمة حفظ بيانات (أرشفة) مركزية وشاملة، أو أنظمة مشاركة لقواعد البيانات ما بين الإدارات المختلفة، أو بين المركز والفروع أو حتى بين المؤسسات المختلفة.
 - من حيث البناء المؤسسي الشمولي للمنظومة المتخصصة في تحقيق التخطيط المستدام وتحقيق الحد من مخاطر الكوارث نجد أن هنالك خللاً إدارياً في تركيبة هذه المنظومات، وقد يعود السبب في ذلك إلى غياب رؤية وطنية أو خلل في التشريعات، وعلى سبيل المثال لا الحصر:
1. ثمة نقص في عضوية مجلس التنظيم الأعلى ويعود الخلل إلى التشريع القديم، إلا أنه من الضروري إضافة بعض العضويات و بشكل قانوني مثل الدفاع المدني الذي يعتبر عضواً مراقباً فقط، وكذلك جهة رسمية تمثل البلديات كاتحاد البلديات وسلطة الطاقة وسلطة المياه وغيرهم من الشركاء ذوي العلاقة باعتبارهم شركاء في تحقيق الاستدامة على المستوى الوطني للتخطيط. كما أنه لا يوجد لجان فنية مساندة للمجلس تقوم بالتنفيذ والمتابعة لأعمال المجلس.
 2. ثمة خلل ونقص في تركيب منظومة المجلس الأعلى للدفاع المدني وما يندرج عنه من لجان محلية على النحو الآتي:

- يرأس المجلس الأعلى للدفاع المدني وزير الداخلية الفلسطيني على المستوى الوطني، في حين ينبثق عن المجلس الأعلى لجان محلية في المحافظات ويترأس هذه اللجان المحافظ، علماً بأن المجلس الأعلى هو المرجعية الإدارية للجان المحلية، ولا يكون الأمر ذاته بالنسبة للمحافظ، حيث إن وزير الداخلية ليس مرجعية إدارية للمحافظ.
- إن المنظومة المتخصصة برسم سياسات التعامل مع الكوارث وحالات الطوارئ والحد من المخاطر لا بد أن تتغلغل وتتشارك مع المجتمع المدني بمختلف قطاعاته؛ بصفتهم طرفاً أساسياً في العمل وتنفيذ الخطط، وبالرجوع إلى تركيبة المنظومة نجدها تقتقد للمستوى المحلي منها، حيث يشكل المجلس الأعلى المستوى الوطني، وتشكل اللجان المحلية (المستوى الإقليمي)، وليس ثمة مستوى محلي بالفعل، وإنما اكتفى القانون بمشاركة عدد محدود هم خمسة أشخاص من المجتمع يختارهم المحافظ.
- ثمة نقص في تمثيل العديد من المؤسسات والقطاعات كأعضاء في المجلس الأعلى للدفاع المدني، حيث لم ينص القانون على عضويتهم في المجلس مثل وزارة الزراعة وسلطة الطاقة، وسلطة المياه، والهلال الأحمر الفلسطيني، والإحصاء المركزي الفلسطيني ممثلين عن المراكز الفلسطينية، كما تجدر مشاركة العديد من الأطراف ذات العلاقة بعضوية مراقب، مثل شركات الاتصالات الخاصة السلكية واللاسلكية، إضافة إلى شركات الكهرباء، وممثلين عن اتحاد البلديات، ونقابة المهندسين، والمراكز العلمية وغيرهم.
- كما يبرز الخلل ذاته في عضويات اللجان المحلية (المستوى الإقليمي)، فالأصل في عضوية هذه اللجنة أن تنعكس عن العضوية في المجلس الأعلى، وعليه نجد خللاً في تشكيلة الأعضاء ضمن هذه اللجان، وعدم شموليتهم للقطاعات ذات العلاقة.
- يفتقر المجلس الأعلى للدفاع المدني إلى لجان فنية متخصصة يكون دورها التحضير والتنفيذ والمتابعة.

- عند النظر بشكل شمولي إلى كل من منظومتَي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث يمكن ملاحظة عدم وجود أجسام إدارية عليا ذات صلاحيات شاملة وطنية، تمتلك زمام المستوى

الوطني وتجمع الجهود القطاعية المبذولة في جهد وطني المستوى منسق ومتكامل، وفي الوقت ذاته تشمل كافة القطاعات ذات العلاقة، وتدعمها تشريعات قانونية واضحة.

- عدم تفعيل العديد من الوحدات الإدارية التي أقرها مجلس الوزراء، ومثال ذلك تم إنشاء وحدات النوع الاجتماعي في العديد من الوزارات بناء على قرار مجلس الوزراء عام 2005، بيد أنها غير فعالة كما يجب في معظم القطاعات، عدا عن أن الأجهزة الأمنية مثلاً التي تتبع لوزارة الداخلية لم تتشكل بها هذه الوحدات بشكل رسمي على الهيكليات الإدارية ليطم دماجها ضمن الخطط الإستراتيجية والموازنات، رغم الاتفاق على أهمية دمج النوع الاجتماعي في كل من قطاعي التخطيط المستدام والحماية المدنية.

- إن القطاع الحكومي، والمسؤول الأول عن تنفيذ سياسات الحد من مخاطر الكوارث وخطط مجابهتها وهو الدفاع المدني الفلسطيني حسب القانون، فهذا القطاع يصنف جهازاً أمنياً (عسكرياً)، مما يضعه أمام التحديات الآتية:

- قيود بروتوكولية في تعامله وتواصله المباشر مع الوزارات المدنية ومع المجتمع المدني مباشرة، فلا بد من المرور عبر وزارة الداخلية مثلاً.

- إن التركيبة العسكرية للجهاز (الدفاع المدني) الذي تعود مرجعيته إلى قانون الخدمة العسكرية (قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية) بغرض التسلسل الإداري حسب الرتبة العسكرية، وهو كثيراً ما يحول دون تقلد ذوي الاختصاص والكفاءة لمواقع أكثر تناسباً مع تخصصاتهم، وأكثر استثماراً في الموارد البشرية. بل وكثيراً ما نرى مشهد رؤس صاحب رتبة عسكرية سامية بدون مؤهل علمي لمنصب يرأس فيه عدداً من حملة الشهادات العلمية والخبرات المهنية؛ ليكون هو صاحب القرار والصلاحيّة.

- للسبب ذاته (التركيبة الإدارية العسكرية) التي تتبع الرتب العسكرية، (وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية) نجد قيوداً صارمة على سياسات التوظيف، وأعمار المنتسبين التي لا تزيد عن عمر 24 عام لحملة الشهادات الجامعية، وقد خلق واقعاً يحول دون استقطاب ذوي الخبرات المهنية لتطوير قطاع الحماية المدنية ومنظومة الحد من مخاطر الكوارث، وإنما كان أفضل ما أنجز في تطوير الجهاز هو تعيين كادر فني من المهندسين، وحملة

الشهادات العلمية من الشباب حديثي التخرج بما يتناسب مع سياسات التوظيف، وبرتب متوسطة، ودون خبرة مهنية كافية حتى في مجال تخصصاتهم.

- إن النظام العسكري ذاته الذي تقوم عليه البنية الإدارية للدفاع المدني جعل الإقبال أقل على الوظائف من المتخصصين، ذلك أنهم لن يحظوا بالعلاوات والميزات المهنية التي يحظى بها أمثالهم في المؤسسات المدنية.

- يعد المجلس الأعلى للدفاع المدني ومجلس التنظيم الأعلى رأسي الهرمين لمنظومتني الحد من مخاطر الكوارث والتخطيط، بيد أنه لا يوجد جسر إداري يربطهما، في حين أن جعل الحد من مخاطر الكوارث أولوية في التخطيط المستدام يحتم ارتباطهما من خلال جسر إداري أو جسم وطني شمولي يجمعهما ضمن رؤية أو سياسة شمولية.

ثانياً: الأداء المؤسسي للقطاعات العاملة في مجالي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث:

منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية لوحظ تقدم طردي مع الزمن على بنية المؤسسات الحكومية وأدائها على الأرض، خاصة أن ما يميز هذه الحقبة الزمنية هو تولي أصحاب الأرض ولأول مرة لقيادة هذه المؤسسات وإدارتها بما يعود بالتنمية والتطور لمختلف قطاعاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ورغم وجود العديد من التحديات والعقبات التي حالت ولا زالت دون تحقيق الاستدامة في مجالات التخطيط والحفاظ على الموارد والممتلكات وحمايتها من التهالك والأخطار المحتملة، غير أنه يمكن رصد نقاط القوة والأيجابيات الآتية في مجال الأداء:

- سعت العديد من المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث إلى استحداث بعض الأنظمة والقرارات لتنظيم العمل، ومصادقتها من الجهات العليا في ظل تعطل المؤسسة التشريعية وعلى سبيل المثال:

- استصدر الدفاع المدني لوائح تنظيمية بخصوص المتطوعين وتشكيل فرقهم.
- كما استصدر الدفاع المدني لوائح تنظيمية لشروط السلامة والوقاية من مخاطر الحريق والأخطار المحتملة في المساح والمنتزهات والمرافق الترفيهية.

- تم المصادقة من قبل مجلس التنظيم الأعلى على نظام التراخيص خارج حدود التنظيم كخطوة أولى لاستكمال المصادقة من الجهات العليا.
- تم المصادقة على دليل التخطيط العمراني.
- تم إصدار القرار من مجلس الوزراء بشأن المصادقة على مشروع إعداد المخطط الوطني المكاني في عام 2009.

وغيرها من القرارات والأنظمة واللوائح المنظمة للعمل والمساندة للقطاعات على أداء مهماتها في ظل قصور بعض التشريعات.

- حاولت العديد من القطاعات والمؤسسات الوطنية الفلسطينية دمج سياسات ومبادئ الحكم الرشيد في بنيتها ونظمها الإدارية ورفع قدرات العاملين فيها وغيرها من المجالات.
- أنجزت بعض القطاعات والمؤسسات الوطنية الفلسطينية خطاً قطاعياً وإستراتيجية كإطار عام لأدائها وتحديد أهدافها.
- قامت العديد من القطاعات والمؤسسات الوطنية الفلسطينية بتوقيع بروتوكولات عمل واتفاقيات تعاون فيما بينها لتنظيم العلاقات المشتركة والتداخل في الصلاحيات. على سبيل المثال اتفاقيات بين الدفاع المدني ووزارة العمل ومؤسسة المواصفات والمقاييس وعدد من الجامعات الوطنية والنقابات وغيرها من المؤسسات.
- ثمة تقدم وتطور ملحوظ في السنوات الأخيرة على التخصصات العلمية والأكاديمية في الجامعات الفلسطينية التي تحتاجها قطاعات التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، على سبيل المثال تخصصات دراسات عليا في مجال التخطيط الحضري، وبرامج بكوريوس في نفس المجال، كما تقوم جامعة النجاح الوطنية بدمج مساقات هندسة الزلازل في مختلف تخصصات الهندسة، إضافة إلى تنظيم دورات في نفس المجال للقطاعات المختلفة من المهندسين في الوزارات والهيئات المحلية.
- تم تفعيل -وإن كان جزئياً- لبعض المؤسسات واللجان ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث، على سبيل المثال تم تفعيل المجلس الأعلى للدفاع المدني واستصدار

قرار من وزير الداخلية بإنشاء أمانة سر له، كما تم تفعيل لجان الطوارئ (اللجان المحلية في المحافظات).

- تم إنجاز خطة تنمية وطنية شملت معظم الخطط القطاعية للوزرات عام 2011 - 2013، ويجري العمل على خطة التنمية الوطنية 2014-2016، وقد شملت هذه الخطة الوطنية إدراج الحد من مخاطر الكوارث كأولوية وطنية من خلال دعم مشاريع الدفاع المدني بصفته الجهة المخولة قانونياً بتطبيق سياسات الحد من مخاطر الكوارث.
- تم العمل مع الجهات المانحة على مشاريع مهمة ونوعية ذات علاقة مباشرة بمجالات الحد من مخاطر الكوارث، وعلى سبيل المثال يتم العمل مع برنامج الغذاء العالمي على تعزيز قدرات المجتمع الفلسطيني للحد من مخاطر الكوارث والقدرة على مجابعتها من خلال توفير (لوجستيات وإدارة معلومات، وتكنولوجيا معلومات، ونظم اتصالات في حالات الطوارئ).
- تم العمل حثيثاً من طرف الدفاع المدني والهيئات المحلية والمجتمعات المدنية على تعزيز مفهوم العمل التطوعي وتشكيل فرق المتطوعين، ورفع الوعي المجتمعي حول أهمية الحد من مخاطر الكوارث والاستعداد لمجابعتها والتعامل معها مما يعزز مبدأ المشاركة المجتمعية في هذا المجال.
- يتم العمل ولو ضمن الإمكانيات المحدودة على استخدام بعض وسائل الإنذار المبكر، من خلال إصدار النشرات والتحذيرات عبر وسائل الاعلام والاتصال من طرف الدفاع المدني والأرصاد الجوية ووزارة الزراعة وبشكل دوري.
- تم اعتماد التصميم الزلزالي وتبني كودة الزلازل الأردنية في تصميم المباني والمنشآت، ليبدأ العمل الإلزامي به عام 2014.
- تم إنجاز دليل التخطيط العمراني 2013 الذي يشمل في مواده وبنوده وإجراءاته سياسات الحد من مخاطر الكوارث.
- تم إنجاز مسودة الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث التي تشكل الإطار العام لتوزيع الأدوار بين المؤسسات والقطاعات المختلفة مع حالات الكوارث.

- تم إنجاز مشروع تقييم مخاطر الكوارث بدعم من UNDP عام 2008 الذي استندت إليه العديد من القطاعات والمؤسسات في إعداد الخطط الإستراتيجية الخاصة بها.
- تم استقطاب عدد من المشاريع الاستثمارية الإستراتيجية إلى فلسطين مما يدفع بعجلة التنمية إلى الأمام في مجالات الإسكان والاقتصاد وغيرها.
- تم تركيز العديد من المنح والدعم الخارجي على مجالات رفع القدرات والكفاءات للعاملين في مجالات التخطيط و التنمية والحد من مخاطر الكوارث مما يساهم في الاستثمار في الموارد البشرية، وصولاً إلى بناء مؤسسات قائمة على الحكم الرشيد، كما انعكس هذا التقدم في الخبرات والمعرفة إلى تحسين الأداء بشكل واضح في العديد من المؤسسات.
- يوجد مشاركة فلسطينية فاعلة في الاتفاقيات والأطر الدولية والإقليمية في مجالات التنمية المستدامة والحد من مخاطر الكوارث مثل (الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث، وإطار عمل هيوغو، والإستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ومؤتمر ريو +20 وغيرها).
- بدأت العديد من القطاعات بإنجاز خطط طوارئ (استجابة) خاصة بها بحيث يتم تجميعها في خطط استجابة للطوارئ على مستوى المحافظات.
- يوجد صندوق وطني للطوارئ مخصص له 2.26% من ميزانية الدولة، كما أنه صدر قرار رئاسي بتخصيص صندوق طوارئ لمجابهة الكوارث وإن كان لا يزال لم يفعل هذا القرار.
- يتم تخصيص العديد من الموازنات المتفرقة تحت عناوين التعويض في حالات الطوارئ لمختلف القطاعات.
- يتم العمل حثيثاً على رفع قدرات الدفاع المدني للتعامل مع مختلف مراحل الكارثة من خلال تحسين البنية التحتية ورفع القدرات البشرية والإدارية ، وقد تم مثلاً إنشاء العديد من المراكز والمحطات لتقديم الخدمة للمواطنين وتوزيعها جغرافياً وديمغرافياً حسب المعايير الدولية.

- يتميز الشعب الفلسطيني بانتماء قوي للوطن، وحماسة للمساهمة في تقدمه وبنائه، ولذلك نشهد هذا الانتماء والإرادة على صعيد المواطن المستقبل للخدمة، والوعي لأهمية المعرفة والوعي حول دوره كمواطن في عمليات التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، أو على صعيد دوره كعامل في المؤسسة الوطنية.

رغم كل التقدم الملموس على مستوى الأداء للمؤسسات الوطنية والقطاعات المختلفة في مجالي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، التي تعود أسبابها إلى الجهود البشرية والمؤسسية الفردية، إلا أن مستوى الأداء لا زال لم يصل إلى المستوى المطلوب، حيث يمكن رصد العديد من نقاط الضعف على النحو الآتي:

- لا يزال مستوى التنسيق والتعاون بين القطاعات المختلفة في موضوعي الدراسة دون المستوى المطلوب لتحقيق التكامل في الأداء بما يحقق التنمية والتخطيط المستدامين والحد من مخاطر الكوارث، ويظهر ذلك خلال بعض الأمثلة الآتية:

- نقص في تبادل المعلومات المهمة وقواعد البيانات.
- عدم تفعيل اللجان المشتركة التي من هدفها تنسيق الجهود بين القطاعات الشريكة.
- عدم الجدية في تحقيق التكامل في الأداء بين الجهات الإدارية والتنفيذية والقضائية لتحقيق إنجاز محدد.

- تغلب ثقافة التنافس على الصلاحيات والريادة في العديد من القضايا كما سبق الذكر في بداية الفصل.

- تفتقر المؤسسات الوطنية الفلسطينية إلى المبادرة في قضايا التخطيط المستدام ودمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث في مختلف المجالات وعلى المستوى الشمولي تحديداً.

- تعاني المؤسسات الفلسطينية الوطنية من طول الفترة الزمنية اللازمة للمصادقة وإتمام الإجراءات اللازمة لإنجاز التراخيص أو المخططات والخطط على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية، حيث تتجلى البيروقراطية في سلوك المؤسسات من خلال

الإجراءات الإدارية والتنفيذية، كما يكون السبب أحياناً هو عدم التنسيق وتبادل المعلومات بين المؤسسات ضمن قواعد بيانات مشتركة.

- تعاني المؤسسات الفلسطينية من ضعف في التواصل الأفقي، سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي للمؤسسة أو على الصعيد الخارجي في تعاملاتها مع المؤسسات الشريكة، وعادة ما يتم التواصل العامودي ضمن الهياكل الإدارية مما يزيد من زمن الإنجاز ويضعف التنسيق والتكامل في العمل.

- إن أكثر المشاكل التي تواجه عمل اللجان في مختلف مستوياتها ضمن منظومتها التخطيطي والحد من مخاطر الكوارث هي عدم الالتزام بالحضور والعضوية في هذه اللجان، سواء على مستوى التمثيل (المنصب الإداري) أو على مستوى الحضور الدوري، حيث كثيراً ما تتغيب مؤسسات ذات علاقة مهمة في اتخاذ القرارات عن الاجتماعات أو على مستوى الثبات في العضوية، مما يشتت العمل ضمن هذه اللجان، وهذا ما يتكرر في جلسات المجلس الأعلى للدفاع المدني، والمجلس الأعلى للتنظيم واللجان المركزية للتنظيم والبناء واللجان المحلية للطوارئ.

- إن الخلفية التشريعية والقوانين التي تنظم عمل قطاعي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث أدت إلى قلب سير عمليات التخطيط في المجالين، حيث أصبحت تمارس عملية التخطيط من القاعدة (المستوى المحلي) إلى رأس هرم المنظومة (المجلس الأعلى). وواقع الممارسة قائم على إعداد خطط ومخططات محلية، ومن ثم المصادقة عليها على المستوى الإقليمي، وختاماً المصادقة عليها من الوطني، وذلك بسبب غياب الخطط والمخططات الشمولية على المستوى الوطني والمستوى الإقليمي.

- إن الضعف في أداء وقدرة القطاع الخاص كشريك في عمليات التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، أدى إلى إتقال كاهل المؤسسات الوطنية وإجبارها على ممارسة دور التصميم أو التنفيذ أحياناً بدل من دور الإشراف والمتابعة، مثل قيام وزارة الحكم المحلي بإعداد المخططات الهيكلية للهيئات المحلية ذات القدرات الفنية والمادية المحدودة.

- إن التقديمات والإنجازات التي تقوم بها القطاعات والمؤسسات الوطنية غالباً ما تكون فردية قطاعية هزيلة؛ بسبب عدم التكامل في هذه الإنجازات والخطط مع القطاعات الشريكة ضمن إطار شمولي، إذ إنه لا يوجد جهات محددة ذات صلاحيات في جمع الجهود على المستوى الشمولي في مجالي التخطيط أو الحد من مخاطر الكوارث أو دمجها معاً.
- عدم القدرة على إيجاد آليات إدارية وتنفيذية للعمل في المناطق المصنفة سياسياً C، مما يجعل التخطيط والتنمية منقوصة ومحدودة في مختلف مجالات الدراسة، مما يؤدي إلى عدم ضبط هذه المناطق وتحولها إلى واقع يزيد من تحديات العمل والتخطيط والتنمية فيها، ويجعلها أكثر قابلية للإصابة بمخاطر الكوارث ويعرض مواردها للتهالك.
- تفقر معظم المؤسسات الوطنية في أساليب إدارتها إلى سياسات الحكم الرشيد واستثمار الموارد المادية والبشرية التابعة لها.
- ثقافة المجتمع التي تنعكس على أداء الكوادر البشرية التي تتعلق بالاعتبارات الحزبية والعشائرية، مما يفتح الباب أمام المحسوبيات وتغييب معايير مهنية كثيرة في الحكم والتنفيذ وسياسات التوظيف أحياناً.
- غياب ثقافة المحاسبة والمتابعة أدى إلى ترهل في تحمل المؤسسات والأفراد للمسؤولية الملقاة على عاتقهم.
- تدني في مستوى الوعي والفهم للقوانين والصلاحيات لدى العديد من المؤسسات وصناع القرار والعاملين، كما يتكرر الوضع نفسه في فهم العلاقة بين الحد من مخاطر الكوارث والتخطيط المستدام لدى كل من كوادر المؤسسات ذات العلاقة بالموضوعين، حيث يظهر جلياً غياب لغة التفاهم المشتركة بين الأعضاء مثلاً في الهيئات العليا واللجان الإقليمية والمحلية، فتعكس النتيجة السلبية على أداء المؤسسات واللجان والأفراد بشكل واضح.
- إجمالاً، يعاني المجتمع المدني الفلسطيني من نقص في ثقافة المشاركة في اتخاذ القرارات والمشاركة في عملية التخطيط؛ وقد يعود السبب بشكل أساسي إلى عدم اعتياده على

المشاركة في المراحل التاريخية السابقة، وهذا العامل يصعب على المؤسسات الفلسطينية تطبيق الأنظمة والخطط بل ومواجهتها بالرفض أحياناً.

- كما يعاني المجتمع من نقص الوعي لأهمية تطبيق سياسات الاستعداد للحد من مخاطر الكوارث ومجابهتها، إذ إن دورات الكوارث الطبيعية كانت متباعدة في الفترات الزمنية الماضية، مما خلق شعوراً لدى المجتمع بضعف احتمالية هذه الكوارث.

الفصل السادس

النتائج والتوصيات

6.1 مقدمة:

بعد الاطلاع على الفصول السابقة والبحث في مجالات التخطيط وعوامل استدامته، والحد من مخاطر الكوارث وأهمية دمجها في عمليات التخطيط المستدام في كافة المراحل، وبعد النظر إلى الواقع الفلسطيني من النواحي التشريعية والمؤسسية في هذين المجالين، يمكن استنتاج العديد من جوانب القوة والضعف، هذا ما يدفعني كباحثة لرصد ما يمكن استثماره من جوانب القوة لتحويلها إلى فرص، إضافة إلى تقديم بعض المقترحات الشخصية للتغلب على جوانب الضعف، وذلك بحكم مجال الدراسة والتخصص الأكاديمي، وبحكم طبيعة العمل في إدارة التخطيط والتطوير في المديرية العامة للدفاع المدني إضافة إلى المشاركة في الهيئات واللجان ذات العلاقة مثل (مجلس التنظيم الأعلى، المجلس الأعلى للدفاع المدني، المخطط الوطني المكاني، الخطة القطاعية لأجهزة الأمن الفلسطينية عبر وزارة الداخلية وغيرها من اللجان).

بعد التحليل والتقييم الذي تم عرضه للجوانب التشريعية والمؤسسية المنظمة والقائمة على كل من التخطيط المستدام والحد من مخاطر الكوارث في الأراضي الفلسطينية، نجد أنها تحظى بكثير من جوانب القوة وفي الوقت ذاته لها جوانب ضعف.

6.2 النتائج:

يمكن الاستفادة من جوانب القوة والفرص في الوقت الراهن أو في المستقبل لإحداث التنمية المستدامة التي تستدعي الحفاظ عليها وحمايتها من أية مخاطر محتملة، ومن أهم جوانب القوة ما

يأتي:

1. تحظى فلسطين باهتمام دولي من الجهات المانحة لدعم وتطوير ورفع قدرات المؤسسات الفلسطينية الحكومية أو غير الحكومية، في النواحي المادية والفنية والبشرية، ونقل الخبرات والتجارب الخارجية إليها.
 2. الموقع الجغرافي الاستراتيجي الذي تحظى به فلسطين.
 3. توفر العديد من الموارد الطبيعية المتنوعة، والأراضي الخصبة عالية القيمة الزراعية، وموارد سياحية ومعالم تاريخية ودينية وثقافية تجذب السياح من كل مكان، كذلك وجود التنوع الطبيعي والجغرافي في فلسطين.
 4. وجود الإرادة السياسية والشعبية في إحداث التطور والتنمية المستدامة والحفاظ على الموارد وإقامة الدولة المستقلة.
 5. الوعي العالي بأهمية التخطيط والتنمية المستدامة من جهة، والحد من مخاطر الكوارث من جهة أخرى.
 6. وجود قاعدة من التشريعات والقوانين التي يمكن الاعتماد عليها كأساس ليتم تطويرها وتحديثها.
 7. توفر إمكانيات فنية وبشرية يمكن الاستعانة بها للبدء بعمليات التخطيط الشمولي، ودمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث فيها.
 8. البنية الأساسية للمؤسسات الفلسطينية موجودة وبحاجة إلى التطوير وليس البدء بإنشائها من لا شيء.
 9. حضور الاهتمام والدعم الدولي وذلك على شكل منح ومشاريع موجهة لتطوير القطاعات المختلفة، وخاصة مع تزايد احتمالية تعرض المنطقة إلى أخطار طبيعية.
 10. مشاركة فلسطين في العديد من المحافل والاتفاقيات والأطر الدولية والإقليمية.
- وفي نفس الوقت وبالإطلاع على رصد الواقع الفلسطيني في الفصول السابقة؛ يمكن إجمال جوانب الضعف في التشريعات والمؤسسات ذات العلاقة بموضوع الدراسة على النحو الآتي:

1. إن كلاً من منظومتي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، بتركيبتها وتسلسلها المؤسسي قائمة بالأساس على جملة من القوانين والتشريعات التي لم تصل إلى مستوى الملاءمة والنموذجية المطلوبة لتشكيل هاتين المنظومتين وارتباطهما وتكاملهما معاً بما يحقق التنمية المستدامة المنشودة.

2. غياب الرؤية السياسية الشمولية الفلسطينية في مجال التخطيط، والحد من مخاطر الكوارث شكل عقبة أمام صياغة القوانين المناسبة والمنظمة لعمل المؤسسات في هذين المجالين، وبالتالي غياب تشكيل أجسام (مؤسسات) ذات صلاحية شمولية تقوم بالتوجيه وتوزيع الأدوار والإشراف وتجميع الجهود والتنسيق بين القطاعات ذات العلاقة، في حين أنه من المفترض أن تقوم هذه السياسات الشمولية بتنظيم وتوجيه المستويات الإقليمية والمحلية.

3. انعدام الوضوح في المستقبل السياسي للمناطق الفلسطينية يشكل عقبة كبيرة أمام تحديد النظام الفلسطيني الحضري (Palestinian Urban System).

4. عمليات التخطيط وعمليات الحد من مخاطر الكوارث تتم باتجاه عكسي بين المستويات، أي من الأسفل (المستوى المحلي) مروراً بالمستوى الإقليمي، ووصولاً إلى الأعلى (المستوى الوطني) مما ولد ضعفاً فيها.

5. غياب المستوى الإقليمي والمستوى الوطني في عمليات التخطيط والحد من مخاطر الكوارث أضعف ناتج هذه العمليات، سواء كان ذلك على صعيد تشكيل وأداء اللجان، أو على مستوى الخطط الوطنية والمخططات الإقليمية للتنمية، أو التخطيط المكاني أو الحد من مخاطر الكوارث.

6. إن أداء وخطط منظومة الحد من مخاطر الكوارث ضعيفة على المستوى المحلي، وهي ضعيفة وأحياناً غير موجودة على المستوى الإقليمي، ولا تزال غير موجودة على المستوى الوطني.

7. تحد التركيبة الحالية لكل من منظومتي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث من المشاركة المجتمعية، فهي محدودة في اتخاذ القرارات ورسم المخططات على مختلف المستويات.
8. يوجد أقاليم إدارية (تقسيمات سياسية - محافظات)، ولا يوجد أقاليم تخطيطية تستجيب لتحقيق أغراض التنمية المستدامة والتكافؤ في توزيع الموارد والإمكانيات، وتكون حساسة للجاهزية لمواجهة الكوارث والحد من مخاطرها، بل يتم التعامل مع الأقاليم الإدارية في تطبيق عمليات التخطيط بمختلف مستوياته.
9. عدم كفاية التنسيق والتشبيك في العمل بين كل من منظومتي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث، وبين السلطات القضائية والتنفيذية بشكل فعال وكاف.
10. وجود ضعف في مؤسسات القطاع الخاص لكل من مجالي التخطيط والحد من مخاطر الكوارث يزيد من العبء الملقى على كاهل المؤسسات الحكومية، ويعيق النهوض بمستوى العمل.
11. يتم اختزال مسؤولية العمل على سياسات الحد من مخاطر الكوارث في مؤسسة واحدة تقريباً وهي الدفاع المدني الفلسطيني، حيث يتم القاء كافة المسؤوليات على عاتقها منفردة.
12. غياب الوضوح في الإجراءات وتسلسلها وتداخلها ما بين القطاعات الشريكة في مؤسسة التخطيط أو الحد من مخاطر الكوارث، مما يؤدي إلى طول الفترات الزمنية اللازمة للمصادقة، وإنجاز المخططات أو المعاملات المختلفة.
13. ضعف التنسيق والتعاون بين المؤسسات الفلسطينية الحكومية ذات العلاقة بموضوع الدراسة وخاصة على المستوى الأفقي، وفي مجالات تبادل قواعد البيانات وتحديثها وكافة مجالات العمل الأخرى. كما يؤدي هذا الضعف إلى هدر في الطاقات والجهود والإمكانيات المادية، والتمويل.
14. ينقص العديد من الهيئات العليا واللجان الوطنية والإقليمية المتخصصة؛ وجود لجان فنية تابعة لها وذات اختصاص.

15. نقص حاد في التشريع من القوانين والأنظمة واللوائح المتخصصة وغيرها.
16. عدم وجود بنك للمعلومات الوطنية يضمن طرق سلسلة لتبادل المعلومات بين جميع القطاعات ذات العلاقة، ويضمن حماية المعلومات والبيانات من التلف أو الضياع في حالات الكوارث.
17. إن السياسة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث غير واضحة وغير موجودة لبعض القطاعات، وأيضاً غير مدمجة بشكل فعال في السياسات القطاعية وخطط التنمية الوطنية، حيث إنه لا يتم اعتبارها أولوية وطنية.
18. عدم فاعلية المجالس والهيئات العليا واللجان المشتركة بين الوزارات على المستويات الوطنية والإقليمية.
19. لا يزال التقدم على صعيد الأداء المؤسسي والتطور التشريعي والقطاعي هزيلًا ولم يصل إلى مرحلة التقدم المتكامل والشمولي للقطاعات المختلفة في مجال معين، كالتخطيط أو الحد من مخاطر الكوارث.
20. معوقات الاحتلال التي تم الإشارة إليها أثناء الحديث عن التحديات من انتشار الاستيطان والجدار الفاصل واستبعاد المناطق المصنفة "C" وغيرها تحول دون نجاح عمليات التنمية، ورفع الجاهزية للحد من مخاطر الكوارث، وتضعف مخرجات التنمية وتحول دون استدامتها.
21. لا تزال تركيبة المؤسسات ذات طابع مركزي في السيطرة، بينما نحن ضمن ممارساتنا ورؤيتنا للواقع الفلسطيني نسعى جاهدين إلى تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرارات وتحقيق التنمية، كما نسعى إلى رفع المشاركة المجتمعية وهنا يظهر التناقض بين التركيب والأداء المؤسسي.
22. يوجد ضعف شديد في عمليات المشاركة الشعبية والمجتمعية في إعداد المخططات، واتخاذ القرارات، ورسم السياسات بما يتعلق بعمليات التخطيط والتنمية والحد من مخاطر الكوارث على مستوياتها الوطنية والإقليمية والمحلية كافة.

23. غالباً ما تنحصر مخرجات التخطيط الحضري بمخططات فيزيائية تعتمد على توزيع استخدامات المناطق ضمن الحدود الهيكلية لتجمعات معينة، وكذلك غالباً ما تنحصر أعمال الحماية المدنية والحد من مخاطر الكوارث على مرحلة الاستجابة وتقديم الخدمات بردات فعل على الأحداث.
24. عدم جاهزية الدولة الفلسطينية ومؤسساتها وتجمعاتها العمرانية والمجتمع المحلي لاستقبال أية كارثة ومجابهتها، أو الاستشفاء منها.

6.3 التوصيات:

استناداً للنتائج ولمعالجة الواقع القائم، خرجت الباحثة بعدد من التوصيات التي تم تصنيفها وفقاً لما يأتي:

- توصيات على صعيد التشريعات والقوانين.
- توصيات على صعيد التشكيلات الإدارية والمؤسسية.
- توصيات على صعيد الأداء المؤسسي.
- توصيات عامة.

التوصيات على صعيد التشريعات والقوانين:

- ضرورة تفعيل السلطات التشريعية لاستئناف صياغة القوانين والأنظمة اللازمة إضافة إلى المصادفة على المقترح منها وتعديل ما يلزم.
- ضرورة سن قوانين متخصصة بشكل متكامل لكافة قطاعات التنمية والتخطيط مع ضرورة صياغة لوائح تنفيذية وإجرائية مكتملة ومفسرة لهما.
- ضرورة وضع سياسات عليا وطنية ضابطة تجعل من سياسات الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ضمن عمليات التخطيط والتنمية المستدامة من خلال القطاعات المختلفة وجمع الجهود القطاعية في هذا المجال.

- ضرورة تحديث وتطوير أو استبدال العديد من القوانين الموروثة من الحقب التاريخية السابقة، بحيث يتم مواكبتها للواقع الحالي واحتياجات التنمية المستدامة ضمن الظروف الراهنة.
- ضرورة استحداث تشريعات مالية خاصة بميزانيات واضحة وثابتة لأغراض تنفيذ ومراجعة الخطط التنموية في كافة المستويات.
- ضرورة إعداد واعتماد كودات محلية متخصصة للبناء، وتفعيل سياسات استخدامات الأراضي ضمن التشريعات العامة، ووضع آليات تنفيذية لها.
- ضرورة تفعيل الجهات التنفيذية والقضائية لوقف المخالفات المتسارعة التي تخلق واقعا يصعب التعامل معه لاحقاً.
- ضرورة اقرار أو اعتماد قانون التخطيط الذي ينظم عمل وزارة التخطيط بصفتها مركزا للجهود التخطيطية القطاعية، وصاحبة رسم المخططات الوطنية الشمولية بالشراكة مع مختلف القطاعات المتخصصة.
- ضرورة إجراء تعديلات على قوانين التنظيم والبناء وتصنيفات استخدامات الأراضي.
- ضرورة إجراء تعديلات على قانون الدفاع المدني "3" عام 1998م، بحيث يعالج المشاكل التي تم الإشارة إليها في الفصول السابقة إضافة إلى ضرورة استكمال لوائح تنفيذية له.
- وضع معايير وأسس محددة لتعريف المدينة، والريف، والحدود الهيكلية وتعريف الأقاليم التخطيطية بما يتلاءم مع احتياجات التنمية الفلسطينية.
- ضرورة إقرار قانون للمواصفات والمقاييس الفلسطينية مع اللوائح التنفيذية المنظمة له كافة.

توصيات على صعيد التشكيلات المؤسساتية والإدارية:

أولاً: تشكيل جسم إداري يسمى الهيئة العليا للحماية المدنية والحد من مخاطر الكوارث، ويكون على النحو الآتي:

1. يتم تشكيله من خلال تطوير المجلس الأعلى للدفاع المدني ومهامه وصلاحياته.
2. يكون سقف الهيكلية الإدارية لهذه الهيئة هو رئاسة الوزراء بحيث يأخذ مساحة كافية من الصلاحيات و النفوذ لضبط التكامل بين مختلف القطاعات.
3. تتشكل أمانة سر للهيئة واضحة الهيكلية والنظام الداخلي والمهام، ويقترح أن تكون من موظفين من كل من وزارة الداخلية والدفاع المدني بصفتها الجهات صاحبة الاختصاص.
4. تكون عضوية الهيئة شاملة لكافة القطاعات ذات العلاقة والشركة بعمليات التخطيط المستدام لتحقيق الحد من مخاطر الكوارث والحماية المدنية الشاملة على المستوى الوطني، وهي من ذوي الاختصاص وأصحاب العلاقة من المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.
5. تتشكل لجان فنية متخصصة تابعة للهيئة العليا، تقوم بأعمال التخطيط على المستوى الوطني للحد من مخاطر الكوارث، وتنفيذ المخططات والقرارات الصادرة عن الهيئة، ومتابعة التنسيق بين الأطراف ذات العلاقة ومراجعة وتحديث المخططات والمشاريع بشكل دوري.
6. تتكون مهام هذه الهيئة اعتماداً على تطوير مهام المجلس الأعلى للدفاع المدني على النحو الآتي:
 - وضع السياسات العامة والشمولية للحد من مخاطر الكوارث والحماية المدنية بما يضمن دمجها في كافة القطاعات ذات العلاقة.
 - بحث وإعداد وإقرار الخطط الشمولية للحد من مخاطر الكوارث وكذلك خطط الدفاع المدني لتحقيق الحماية المدنية.
 - تنفيذ الخطط الوطنية ومتابعة تطويرها وتحديثها بما يتلاءم مع المستجدات.
 - المصادقة على الخطط الإقليمية للحد من مخاطر الكوارث ومواجهتها.
 - اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث والحد من مخاطرها في حالات الطوارئ.

- تشكيل الفرق واللجان المتخصصة للبحث والتخطيط والتنفيذ والمراقبة.
 - دراسة وإقرار الموازنات المالية اللازمة للقطاعات المختلفة لأغراض الحد من مخاطر الكوارث.
7. ينبثق عن الهيئة العليا للحماية المدنية والحد من مخاطر الكوارث لجان إقليمية على مستوى المحافظات، ولجان محلية على مستوى التجمعات السكانية المنبثقة عن الأقاليم (المحافظات) المختلفة.

ثانياً: تشكيل جسم إداري يسمى الهيئة العليا للتخطيط والتنظيم الوطني على النحو الآتي:

1. يتم تشكيله من خلال تطوير مجلس التنظيم الأعلى ومهامه وصلاحياته.
 2. يكون سقف الهيكلية الإدارية لهذه الهيئة هو رئاسة الوزراء، وذلك لمنحه مساحة كافية من الصلاحيات والنفوذ لضبط التكامل بين القطاعات المختلفة ذات العلاقة.
 3. يتشكل لهذه الهيئة أمانة سر تكون واضحة الهيكلية والنظام الداخلي والمهام، ويقترح ان يقوم عليها موظفون من كل من وزارتي التخطيط والحكم المحلي.
 4. تكون عضوية الهيئة شاملة لكافة القطاعات ذات العلاقة بمهام التخطيط التنموي المكاني والعمراني على المستوى الوطني، وتكون تركيبة العضوية من كل من القطاعات الحكومية ذات العلاقة ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص.
 5. تشكيل لجان فنية متخصصة تابعة للهيئة العليا وتقوم بأعمال جميع الخطط القطاعية التنموية والتنسيق لإعدادها على المستوى الوطني وتقوم بتنفيذ المخططات والقرارات الصادرة عن الهيئة، ومتابعة التنسيق بين الأطراف ذات العلاقة، ومراجعة وتحديث المخططات والمشاريع بشكل دوري.
 6. تتكون مهام هذه الهيئة اعتماداً على تطوير مهام مجلس التنظيم الأعلى على النحو الآتي:
- اعلان مناطق التنظيم للأقاليم التخطيطية والمدن والقرى، والمصادقة على توسعتها بناء على رؤية التخطيط المكاني الشامل.

- إقرار مخططات التنظيم الإقليمية والمحلية.
 - إقرار مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بمواضيع التخطيط التنموي والمكاني والتنظيم.
 - إقرار مخططات التنمية القطاعية والشمولية الوطنية بما يحقق التكامل والانسجام بينهما.
 - إقرار المشاريع العامة والاستراتيجية والتنمية على المستوى الوطني والإقليمي داخل وخارج حدود التنظيم.
 - فرض العوائد المالية لأعمال التنظيم والتنمية الوطنية والإقليمية.
 - استملاك وتخصيص الأراضي للأغراض التنموية والتنظيمية على المستوى الوطني والإقليمي.
 - إقرار مخططات شبكات المواصلات البرية والبحرية والجوية على المستوى الوطني والإقليمي بما ينسجم مع المخططات المكانية الوطنية والإقليمية.
 - وضع سياسات عامة لنظام التخطيط الوطني الفلسطيني.
 - المصادقة على المخططات التنموية الوطنية والمخططات المكانية.
 - مراقبة تنفيذ المخططات التنموية والمكانية الوطنية ومتابعتها وتحديثها.
 - قرار الموازنات اللازمة لتنفيذ ومتابعة المخططات الوطنية التنموية والمكانية على المستوى الوطني والإقليمي.
7. ينبثق عن الهيئة العليا للتخطيط والتنظيم الوطني لجان إقليمية على مستوى المحافظات ولجان محلية على مستوى المدن والقرى والتجمعات العمرانية التابعة للأقاليم التخطيطية.

ثالثاً: تشكيل جسم إداري يسمى المنتدى الوطني للتخطيط والحد من مخاطر الكوارث كالآتي:

1. يكون هذا المنتدى هو المنصة الوطنية "Palestinian national platform" المسؤولة عن الهيئات العليا للتخطيط والتنظيم الوطني، والحماية المدنية والحد من مخاطر الكوارث.

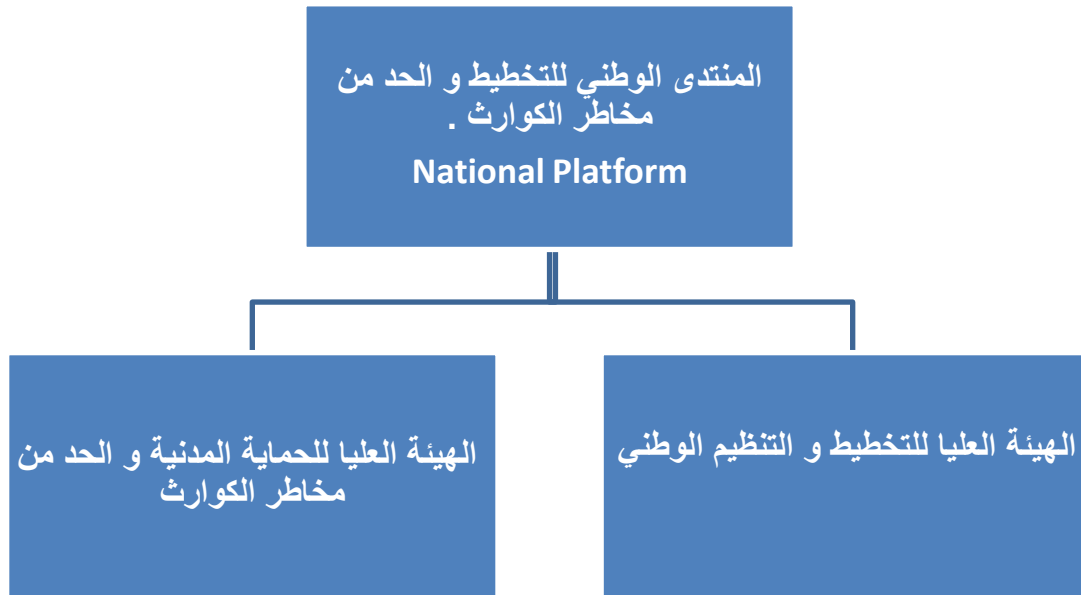
2. يكون سقف الهيكلية الإدارية للمنتدى الوطني هو رئيس دولة فلسطين، وذلك لإعطائه أعلى الصلاحيات في تنسيق الجهود الوطنية في مجالات التنمية المستدامة وحماية الوطن والمواطن.

3. يتولى المنتدى الوطني المهام الآتية:

- اقتراح السياسات الوطنية التنموية والتخطيطية بما يحقق الحماية المدنية واستدامة الموارد.
- دمج وجمع الجهود الوطنية في كل من مجالي التنمية والتخطيط والحد من مخاطر الكوارث.
- تنسيق الجهود الفلسطينية ضمن الأطر الإقليمية والدولية.
- متابعة ومراقبة أداء الهيئات العليا المتخصصة أعلاه.
- المطالبة بإصدار التشريعات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية المستدامة والحد من مخاطر الكوارث.
- يكون المنتدى الوطني نقطة التواصل مع كافة الأطر الدولية والإقليمية مثل الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، باعتباره نقطة دخول وتواصل رسمية.

4. تتشكل عضوية المنتدى الوطني من كل من:

- ممثلين عن الهيئات العليا المقترحة أعلاه.
- ممثلين عن كافة القطاعات الحكومية ذات العلاقة.
- ممثلين عن المجتمع المدني بين مختلف القطاعات ذات العلاقة.
- ممثلين عن المؤسسات الغير حكومية NGO's العاملة في الوطن.
- ممثلين عن اتحاد المؤسسات الطبية العاملة في حالات الطوارئ والكوارث.
- ممثلين عن اتحاد لجان العمل التطوعي في الوطن.
- ممثلين عن روابط المؤسسات الأكاديمية.
- ممثلين عن اتحاد الهيئات المحلية.
- ممثلين عن غرف التجارة والصناعة.



شكل (10): مقترح التشكيل المؤسسي

المصدر (الباحثة، 2013).

رابعاً: إنشاء مركز معلومات وطني، يكلف بجمع وتوثيق وحفظ كافة قواعد البيانات الوطنية، والخرائط والمخططات والإحصائيات، ويكون قادراً على تنسيق تبادل المعلومات بين كافة الجهات المتخصصة، بحيث تكون المعلومات متاحة لكافة القطاعات.

كما يتولى مركز المعلومات الوطني حماية المعلومات من أي مخاطر محتملة، ويتخصص مركز المعلومات الوطني بمتابعة ومراقبة توثيق وحفظ البيانات لدى كافة المؤسسات والقطاعات الوطنية.

خامساً: تشكيل اقاليم تخطيطية تقوم على تحقيق التنمية الاقتصادية والعمرانية بما يتوافق مع معطياتها الجغرافية والطبوغرافية والاجتماعية، واقترح كباحثة تقسيم الضفة الغربية إلى اربعة اقاليم رئيسية يشمل كل إقليم مدنا رئيسية إضافة إلى ما يتبعها من قرى وتجمعات عمرانية على النحو الآتي:

- إقليم الشمال (طولكرم، جنين، قلقيلية، سلفيت، نابلس)، وهي تأخذ طابع التنمية الزراعية والحرفية والتجارية.
- إقليم الوسط (القدس، رام الله) وهي تأخذ طابعاً خدمائياً وسياحياً.
- إقليم الجنوب (بيت لحم والخليل) وهي تأخذ طابعاً صناعياً وسياحياً.

- إقليم الأغوار (أريحا، طوباس والأغوار) وهي تأخذ طابعاً زراعياً.
إن هذا التقسيم يسهل عمليات التخطيط والتنمية المستديمين بما يحقق دمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث، كما يسهل عملية دعم وتنمية الأرياف والمناطق الزراعية كمورد فلسطيني هام.

سادساً: تشكيل شبكة مراصد وطنية، وجيولوجية، وبيئية، وجوية، وزراعية وغيرها، تكون مملوكة للحكومة، أو تمتلك تفويضاً ودعماً حكومياً بحيث تقوم بالإنذار المبكر.

توصيات على صعيد الأداء المؤسسي:

- دعم وتعزيز ورفع مستوى التنسيق الأفقي والعامودي بين المؤسسات الوطنية الشريكة مع بعضها، وكذلك مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، سواء على صعيد المهام أو

على صعيد تبادل المعلومات.

- تفعيل وتطوير اللجان المشتركة على كافة المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.
- تشكيل غرف عمليات مشتركة، مركزية ومحلية لمتابعة وإدارة حالات الطوارئ، مع ضرورة تجهيزها بكل ما يلزم من الإمكانيات البشرية والمادية والفنية.
- تفعيل نظم المتابعة والرقابة والمحاسبة على أداء المؤسسات واللجان ذات العلاقة.
- إعداد خطط إستراتيجية وهيكلية إدارية وخطط طوارئ وسياسات عمل داخلية لكافة المؤسسات الوطنية بما يحقق التكامل وعدم التداخل في المهام والصلاحيات في هذه المؤسسات.

- استثمار الموارد البشرية ورفع القدرات، وتفعيل سياسات الحكم الرشيد في المؤسسات الوطنية، مما يساعد في الاعتماد على الذات والبدء بالاستغناء عن المساعدات الخارجية.
- رفع مستوى الوعي والمعرفة لدى كوادر المؤسسات الوطنية بكل ما يتعلق بالتشريعات والصلاحيات والمهام المنظمة لعملهم ضمن مؤسساتهم.

- ضبط وتقليص الفترات الزمنية اللازمة لإنجاز الإجراءات داخل المؤسسات الوطنية، والحد من البيروقراطية والروتين المتبع في استكمال المعاملات.
- إعادة تنظيم وتوزيع، أو زيادة الكوادر البشرية حيثما يلزم في المؤسسات الوطنية ذات العلاقة.
- منح صلاحيات أكبر للمديريات والمراكز في الأقاليم والفروع والهيئات المحلية، مما يخفف الأعباء على الوزارات والمراكز الرئيسية ويقود نحو اللامركزية والإدارة الذاتية.
- إنشاء وتفعيل وحدات نظم المعلومات الجغرافية GIS وإنشاء قواعد بيانات في كافة المؤسسات الوطنية مع ربطها بمركز المعلومات الوطني.
- الاهتمام بالاختيار الأنسب من الأشخاص المتخصصين والمستويات الوظيفية الأنسب للتمثيل في اللجان والهيئات ذات العلاقة بما يتناغم مع القوانين والمهام ومستوى اتخاذ القرار.

توصيات عامة:

- ضرورة وضع فرضيات ضمن السياسات والمخططات الوطنية تأخذ بعين الاعتبار دمج المناطق المصنفة سياسياً "C" ضمن هذه السياسات، كما تأخذ بعين الاعتبار فرضيات الحلول السياسية بإقامة دولة على حدود عام 1967 وعودة اللاجئين.
- ضرورة تحديد مناطق وحدود الهيئات المحلية والأقاليم ومناطق التنظيم بشكل واضح، مما يزيد من فعالية إنجاز المخططات الوطنية والإقليمية واللامحلية.
- ضرورة استئناف العمل ضمن الإمكانيات المتاحة في عمليات تسوية الأراضي، وحل اشكاليات الملكية.
- ضرورة توفير وتنظيم الموازنات المالية الخاصة، بتنفيذ الخطط والمخططات الوطنية والإقليمية لتنظيم وتوجيه التنمية والحد من مخاطر الكوارث بشكل فعال على المستوى المحلي.

- تفعيل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث أنها جميعا تكمل الأداء على المستوى الوطني.
- رفع الوعي المجتمعي بأهمية التخطيط والحد من مخاطر الكوارث وتعزيز المشاركة المجتمعية والشعبية وبشكل منظم و وطني وليس بشكل قطاعي منفرد.
- دمج النوع الاجتماعي ضمن عمليات التخطيط والتنمية والحد من مخاطر الكوارث لما له من أهمية في تحقيق الاستدامة الفعالة.
- تشجيع الاستثمار ورفع مستوى القطاع الخاص باعتباره شريكا أساسيا في التنمية المستدامة.
- رفع مستوى الكفاءة الفنية والبشرية والمادية لهيئات الحكم المحلي.
- رفع وتوجيه مستوى التخصصات الأكاديمية بما يحقق إنتاج الكفاءات والتخصصات ذات العلاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث.
- ضرورة دمج سياسات الحد من مخاطر الكوارث ضمن كافة القطاعات.
- توفير الإمكانيات المادية واللوجستية اللازمة لرفع قدرة المؤسسات الوطنية على التعامل مع حالات الكوارث والاستعداد لها، على سبيل المثال: الآليات والمعدات، والمخازن المركزية والملاجئ، ومناطق الإيواء والإغاثة.
- إنجاز مخططات التنمية الوطنية ومخططات الحد من مخاطر الكوارث كخطوة أولى، بصفتها الإطار التوجيهي للمخططات الإقليمية ومن ثم المحلية.
- إضافة قطاع متخصص بالحد من مخاطر الكوارث وكل ما يتبعه من مخططات المخاطر، وتقييمها والدراسات اللازمة والأنظمة الخاصة ضمن برنامج القطاعات المتخصصة التي سيتناولها المخطط الوطني المكاني ضمن المراحل القادمة منه، الذي تم إنجاز المرحلة الأولى منه "المخطط الوطني لحماية الموارد الطبيعية".
- اعتماد وتطوير أنماط استخدامات الأراضي ضمن عمليات التنمية والتخطيط الوطني بما يتلاءم مع الاحتياجات الوطنية.
- تعديل واعتماد الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث التي تم تقديم مسودة منها إلى المجلس الأعلى للدفاع المدني.

المصادر والمراجع

المراجع العربية:

- أبو سويرح، لونا (2012): الحد من مخاطر الكوارث. أمانة الأمم المتحدة للإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث. القاهرة.
- الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (2011): القانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي. جنيف. سويسرا.
- ادارة الكوارث - الدفاع المدني الفلسطيني. رام الله. 2013.
- إدريخ، مجد (2005): استراتيجيات وسياسات التخطيط المستدام والمتكامل لاستخدامات الأراضي والمواصلات في مدينة نابلس. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية.
- إستراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من مخاطر الكوارث (2012): الكوارث من خلال رؤية مختلفة. دليل إرشادي للصحفيين. الاتحاد الأوروبي.
- الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث (2005): مبادئ توجيهية للمنشآت الوطنية للحد من أخطار الكوارث. الأمم المتحدة.
- الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث (2011-2013): قالب متابعة إطار عمل هيوغو. UNISDR؛ مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث.
- أمانة الأمم المتحدة للإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث (2009): مصطلحات عن الحد من مخاطر الكوارث. جنيف.
- البديري، توفيق (2002): الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة وإسقاطاتها على التنمية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2004): الحد من مخاطر الكوارث؛ تحد يواجه التنمية. الأمم المتحدة.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2011): التقرير السنوي "المستقبل المستدام الذي نريد". الأمم المتحدة.

- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2009): التقرير العالمي للمستوطنات البشرية؛
تخطيط المدن المستدامة. UN HABITAT: كينيا.
- الجمعية العامة (2007): التنمية المستدامة؛ الإستراتيجية الدولية للحد من مخاطر
الكوارث. تقرير الأمين العام. الأمم المتحدة.
- جهاز الإحصاء المركزي، ايار/2011.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2010): مسح التجمعات السكانية. رام الله.
- الحسيني، عمر (2012): التنمية المتواصلة والمستدامة في تخطيط وتصميم الفراغات
العمرائية. جامعة عين الشمس. القاهرة.
- حمدان: التخطيط لإدارة الكوارث، 2010.
- الخطيب، محمد (2003): اتجاهات التخطيط والتطور المستقبلي لبلدتي العيزرية وأبوديس.
رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية. نابلس.
- خماسي، راسم (1997): مؤسسة جهاز التخطيط في فلسطين/ بحوث وتوصيات مؤتمر
الإعمار الريفي والحضري لدولة فلسطين المنشورة في كتاب إعادة إعمار فلسطين.
بيروت.
- دائرة شؤون المفاوضات ، منظمة التحرير الفلسطينية ، الجدار 2005/7 .
- الدفاع المدني الفلسطيني (2013): قانون رقم 3 لسنة 1998م واللوائح المنفذة للقانون.
رام الله.
- دليل قيادات الحكومات المحلية (2012): تمكين المدن من مجابهة الكوارث - مدينتي
تستعد. مساهمة في الحملة العالمية 2010-2015. جنيف.
- الدوسري، عبد العزيز (2012): التنمية المستدامة وتطبيقاتها. كلية العمارة والتخطيط.
السعودية.
- ديب، سليمان مهنا (2009): التخطيط من أجل التنمية المستدامة. مجلة جامعة دمشق
للعلوم الهندسية. ع1. م25.

- الساعاتي، هيام (2012): استراتيجيات التخطيط الحضري البيئي المستدام. محاضرة هندسة معمارية. النجف.
- صوالحة، مرّام (2007): استراتيجيات التنمية المستدامة للحفاظ على الأراضي الزراعية في ضوء التطور العمراني للمدن الفلسطينية- دراسة تحليلية مدينة طولكرم. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية.
- عبد الحميد، علي (2009): التخطيط العمراني وإدارة الحيز المكاني في الأراضي الفلسطينية المحتلة. مجلة سياسات. ع9. معهد السياسات العامة. رام الله.
- عبد الحميد، علي (2011): مبادئ التخطيط الحضري والإقليمي. كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية.
- عريقات، واصل (2011): جعل الأطفال والشباب شركاء للحد من مخاطر الكوارث. منشور. وحدة علوم الأرض وهندسة الزلازل. جامعة النجاح الوطنية. نابلس.
- عفانة، لميس (2010): استراتيجيات التنمية المستدامة للأراضي الزراعية في الضفة الغربية- محافظة طوباس كحالة دراسية. رسالة ماجستير. جامعة النجاح الوطنية.
- غنيم، عثمان (1998): مقدمة في التخطيط التنموي والإقليمي. دار الصفاء. عمان.
- غنيم، عثمان (2001): التخطيط أسس ومبادئ عامة. دار الصفاء. عمان.
- الفيلاني، عصام (2010): التخطيط الاستراتيجي للدول. مركز الدراسات الإستراتيجية. جامعة الملك عبد العزيز.
- القيق، فريد (2012): مفاهيم أساسية حول التخطيط العمراني المستدام. مجلة العمران.
- المخطط الوطني المكاني (2013): إستراتيجية العمل لإنجاز المخطط الوطني المكاني. رام الله.
- مركز التخطيط الحضري والإقليمي (2013): نشرة حول المركز. جامعة النجاح الوطنية.
- المركز الوطني للمعلومات (2012): إدارة الكوارث الطبيعية. الجمهورية اليمنية.
- معهد أريج للأبحاث الاقتصادية (2009): وحدة نظم المعلومات الجغرافية. القدس.
- المقنفي، 2013.

- المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث (2011): زيادة الاستثمار في برامج العمل المحلي. جنيف. سويسرا.
- مؤتمر الأمم المتحدة (2012): المستقبل الذي نصبو إليه. ريو +20. الوثيقة الختامية للمؤتمر. البرازيل.
- النعيم، عبد الله (2006): تنمية المدن العربية في ظل الظروف العالمية الراهنة. تجربة المملكة العربية السعودية. جمهورية مصر العربية.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (2013): خرائط تبين المحافظات والانتشار الاستيطاني وجدار الفصل العنصري. رام الله.
- وزارة الحكم المحلي (2010): دليل التخطيط الفيزيائي. الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله.
- وزارة الحكم المحلي (2013): خلفية عن الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله.
- وزارة الحكم المحلي (2013): دليل التخطيط العمراني. الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني. رام الله.
- وزارة الشؤون البلدية والقروية (2005): دليل تفعيل التنمية المستدامة في التخطيط. مكتبة الملك فهد الوطنية. الرياض.

المراجع باللغة الإنجليزية:

- Al-Dabbeek, Jalal: **Non structural seismic vulnerability assessment of hospitals in Palestinian cities.** Al-Najah National University.
- Al-Dabbeek, Jalal (2008): **An assessment on disaster risk reduction in the occupied Palestinian Territory.**

- Al-Hudhud, Husam (2007): **Urban agriculture as tool for city planning; Nablus city as a case study**. Master thesis. An-Najah National University.
- An-Najah National University (2012): **Towards a Palestinian Strategy for Disaster Risk Reduction “Making Cities Resilient”**. Workshop. Nablus.
- Choguill, Charles (1996): **Ten steps to sustainable infrastructure**. University of Sheffield.
- Mclean, William (1930): **Regional and town planning and practice**. London.
- Naess, Petter (2001): **Urban planning and sustainable development**. European planning studies.
- Rogers, 1997
- State of Palestine (2013): **National spatial plan**. Ramallah.
- Stephen Wheeler, 1998.
- UN-Habitat (2009): **Planning sustainable cities**; policy directions. London.
- UNISDR (2013): **Consultations on a post-2015**, Framework in disaster risk reduction (HFA2). Report. United Nations.

Website:

<http://pcd.ps>

<http://www.alzaytouna.net/permalink/4586.html>

<http://www.arij.com>

<http://www.cdd.gov>

<http://www.enviroment.pna.ps>

<http://www.mpwh.ps>

<http://www.najah.edu>

<http://www.nsp.pna.ps>

<http://www.palestinercs.org>

<http://www.preventionweb.net>

<http://www.sasparm.ps>

<http://www.mop.ps>

<http://muqtafi.birzeit.edu>

<http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88->

[%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AF-%D9%85%D9%86-](http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88-)

[%D9%85%D8%AE%D8%A7%D8%B7%D8%B1-](http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88-)

[%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%AB-%D9%81%D9%8A-](http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88-)

[%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86-](http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88-)

[%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9](http://arabic.irinnews.org/Report/3678/%D9%86%D8%AD%D9%88-)

الملاحق

ملحق (1)

جدول (10): المقابلات الشخصية التي تمت في مختلف المؤسسات الفلسطينية التي لها علاقة بالتخطيط والحد من مخاطر الكوارث

اسم الشخص	اسم المؤسسة	المسمى الوظيفي
م. عمار سلامة	الدفاع المدني الفلسطيني - وزارة الداخلية	مدير إدارة الكوارث - المديرية العامة
د. عزام الحجوج	وزارة الحكم المحلي	مدير عام التخطيط والتنظيم العمراني
د. جلال الديبك	جامعة النجاح الوطنية	مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث
م. بشير صبح	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني	مدير دائرة الكوارث
توفيق البديري	وزارة الحكم المحلي	وكيل مساعد للشؤون الهندسية
أحمد اسماعيل رزق	وزارة الداخلية	مدير عام الدفاع المدني السابق
د. احمد الصالح	إدارة المخطط الوطني المكاني	مدير إدارة المخطط الوطني المكاني
ناجح عياش	الدفاع المدني الفلسطيني وزارة الداخلية	مدير إدارة التخطيط والتطوير
م. سناء البيريوي	وزارة التخطيط والتطوير الإداري	مدير دائرة التخطيط المكاني

المصدر (الباحثة، 2013).

"أسئلة المقابلات"

1. اسم الشخص.
2. اسم المؤسسة.
3. المسمى الوظيفي (طبيعة العمل).
4. ما هي مجالات عمل المؤسسة بشكل عام وفي مجال التخطيط بشكل خاص؟
5. ما هو دور المؤسسة في سياسات الحد من مخاطر الكوارث؟
6. ما مستوى وآلية الربط في المؤسسة بين الموضوعين؟
7. ما هو عدد ومجالات تخصص الأشخاص في المؤسسة أو الدائرة ذات العلاقة -
بالتخطيط أو التعامل مع الكوارث؟
8. ما هو مدى المشاركة في الدورات، والندوات، والمؤتمرات، وورش العمل المتخصصة؟
9. ما مدى القدرة على تطبيق الأنظمة والتشريعات؟
10. ما هي أبرز الصعوبات التي تواجه المؤسسة في عملها؟
11. كيف تقيم فلسطين في مجال التخطيط المستدام على صعيد التشريعات والمؤسسات:
نقاط الضعف - نقاط القوة؟
12. كيف تقيم فلسطين في مجال الحد من مخاطر الكوارث على صعيد التشريعات
والمؤسسات: نقاط الضعف؟ - نقاط القوة؟
13. ما هي المؤسسات الشريكة على المستوى الداخلي والخارجي؟
14. كيف تقيم التنسيق الأفقي بين المؤسسات في الموضوعين؟
15. مقترحات لرفع مستوى العمل المؤسسي والتشريعي في مجال التخطيط المستدام والحد
من مخاطر الكوارث.

ملحق (2)

"العناصر الأساسية العشرة لهيئات الحكم المحلي من أجل تمكين المدن من مجابهة الكوارث"

1. وجود تنظيم وتنسيق لفهم المخاطر والحد منها (والحد من تأثيرها) على أساس: مشاركة المواطنين والمجتمع المدني والإئتلافات (التحالفات) المحلية، وضمان أن جميع الإدارات تفهم دورها ومساهمتها في الحد من مخاطر الكوارث والاستعداد لها.
2. وجود ميزانية مخصصة للحد من مخاطر الكوارث وتقديم حوافز لأصحاب المنازل، والأسر ذات الدخل المنخفض والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص والعام للاستثمار في الحد من المخاطر، التي يواجهونها.
3. وجود تحديث مستمر للبيانات المتعلقة بالمخاطر وقابلية التضرر (قابلية الإصابة)، وإعداد تقييم للمخاطر واستخدامها كأساس لخطط وقرارات التنمية الحضرية. وضمان أن هذه المعلومات، وخطط المدينة لمجابهة الكوارث متاحة لكل السكان، وأنه قد تم مناقشتها بأكملها.
4. وجود استثمار لإقامة البنية التحتية والحفاظ عليها للحد من المخاطر مثل ممرات السيول وتعديلها للتكيف مع تغير المناخ.
5. تقييم سلامة جميع المدارس والمرافق الصحية ورفع مستويات السلامة لهذه المرافق كلما احتاجت لذلك.
6. تطبيق وتنفيذ واقعي (حقيقي) للوائح البناء المقاومة للمخاطر، ومبادئ التخطيط السليم لاستخدامات الأراضي. وكذلك تحديد أراض آمنة للمواطنين من ذوي الدخل المنخفض، وتطوير الأحياء العشوائية كلما كان ذلك ممكناً.
7. ضمان وجود برامج للتعليم والتدريب على الحد من مخاطر الكوارث في المدارس والمجتمعات المحلية.

8. حماية النظم البيئية الطبيعية والحواجز الطبيعية للتخفيف من آثار الفيضانات والعواصف وغيرها من الأخطار التي قد تكون المدينة قابلة للتضرر منها. والتكيف مع تغير المناخ من خلال البناء على الممارسات الجيدة للحد من المخاطر.
9. وضع نظم للإنذار المبكر وتوفير قدرات إدارة الطوارئ في المدينة، وإجراء تدريبات الاستعداد للجمهور بشكل منتظم.
10. وجود ضمانات لتلبية احتياجات الناجين بعد أي كارثة، وأن ذلك أساسياً في عملية إعادة الإعمار مع تقديم الدعم لهم وللمؤسساتهم المجتمعية من أجل تصميم وتنفيذ المتطلبات والمساعدات، بما في ذلك إعادة بناء منازلهم وسبل كسب العيش.

ملحق (3)

"الدراسات والمخططات الفرعية للمخطط الوطني المكاني"

المخطط/ الدراسة	رئاسة الفريق	الجهات المشاركة
الرؤيا	إدارة المخطط	مجموعة خبراء عالميين مجموعة خبراء محليين -اللجنة الفنية المصغرة
تحديد الاحتياجات والتحديات القطاعية	إدارة المخطط	الإسكان، المواصلات، المياه التعليم، الصحة، السياحة، الأمن، (السكان، الهجرة والعودة، البعد الإقليمي، التواصل الجغرافي، التمدد الحضري، البيئة، الحدود المعابر، النمو المتوازن)
التوجه	إدارة المخطط	التخطيط، الأراضي، الأشغال، والإسكان، المواصلات، البيئة، المياه، الاقتصاد، الحكم المحلي.
الرؤيا المرحلية / منطقة جيم	حكم محلي	تخطيط، داخلية، شؤون مدنية، جدار، مياه، أشغال، طاقة، اقتصاد
تحديث الخارطة الأساس	إدارة المخطط	التخطيط، الأراضي، الزراعة الأشغال، والإسكان، المواصلات، البيئة، المياه، الاقتصاد،...
سياسات التنمية الحضرية	إدارة المخطط	الحكم المحلي، التخطيط الأراضي، الزراعة، الأشغال والإسكان، والمواصلات، البيئة والمياه
مناطق وحدود التنمية العمرانية المستقبلية، والطاقة الاستيعابية	الحكم المحلي	الزراعة، التخطيط، البيئة
دمج المستوطنات المخلاة والمناطق الخاصة	الجدار والاستيطان	التخطيط، الأراضي، الزراعة الأشغال، والإسكان، المواصلات البيئة، المياه،

الاقتصاد...	الحكم المحلي	
الزراعة، التخطيط، البيئة، الاقتصاد، والمواصلات	الحكم المحلي	استخدامات الأراضي الحالية
المياه، التخطيط، الحكم المحلي	الزراعة	الأراضي الزراعية القيمة
التخطيط والحكم المحلي، الأشغال العامة	النقل والمواصلات	مخطط النقل والمواصلات
التخطيط والبيئة والآثار	إدارة المخطط	مخطط الحماية
المواصلات، الزراعة، هيئة المدن الصناعية، والبيئة	الاقتصاد الوطني	التنمية الاقتصادية / المدن الصناعية والتعدين
الحكم المحلي، التخطيط، الاقتصاد، والبيئة	المياه	مصادر وتوزيع المياه
الحكم المحلي، المياه، الزراعة، الأراضي	البيئة	تجمعات وإدارة النفايات الصلابة
الحكم المحلي، المياه، الزراعة، الأراضي، الاقتصاد	البيئة	تجمعات وإدارة المياه العادمة
الحكم المحلي، المياه، الزراعة الأراضي، البيئة	السياحة	المنتزهات الوطنية والمحميات
التخطيط، الحكم المحلي الأشغال، الأراضي	الداخلية	معسكرات التدريب والمقرات الرئيسية للأمن والسجون المركزية
الحكم المحلي، المياه، الزراعة الأراضي، الاقتصاد	البيئة	إعادة تأهيل مواقع المحاجر والكسارات
الحكم المحلي، المياه، البيئة الأراضي، والاقتصاد	الزراعة	سياسات التنمية الزراعية والغابات المستحدثة

المناطق والممرات السياحية والمعالم الثقافية	الاقتصاد الوطني	الحجر، الغابات، البحر الميت المياه
مصادر وتوزيع الطاقة	الطاقة	الحكم المحلي التخطيط الاقتصاد، المواصلات والبيئة
المعالم التاريخية	الآثار	التخطيط، والحكم المحلي
التنمية الاجتماعية / صحة تعليم، رياضة	الشؤون الاجتماعية	الحكم المحلي، التخطيط، الاقتصاد، التعليم، الصحة الشباب والرياضة
الحكم	الرئاسة	العدل، المجلس التشريعي، رئاسة الوزراء، مجلس القضاء الأعلى النيابة العامة، التخطيط
الأمن والنقاط الحدودية	الداخلية	الحكم المحلي، العدل، الرئاسة ورئاسة الوزراء، المعابر، والشؤون المدنية
التقسيمات الإدارية	الرئاسة	الحكم المحلي، التخطيط، الداخلية التعليم، الصحة
الربط الإقليمي	التخطيط	الحكم المحلي، العدل، الرئاسة رئاسة الوزراء
الإطار القانوني والأنظمة للمخطط الوطني المكاني	العدل	العدل، التخطيط، الأمانة العامة الحكم المحلي، نقابة المحامين
تنسيق وإخراج المخطط النهائي	إدارة التخطيط	اللجنة الفنية الموسعة

ملحق (4)

"قوانين ذات علاقة بموضوع الدراسة"

- القانون الأساسي: مادة (110) اعلان حالة الطوارئ:
عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن 30 يوماً.
يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.
- قانون رقم (7) لسنة 1999 بشأن البيئة:
مادة رقم (78): تضع الوزارة بالاشتراك مع الجهات المختصة خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية.
- قانون رقم (3) لسنة 1998 بشأن الدفاع المدني:
في المادة (1) عرف الكوارث الطبيعية: الأوضاع الاستثنائية الناتجة عن فعل الطبيعة.
في المادة (2) عرف الدفاع المدني بأنه مجموع الإجراءات الضرورية لوقاية المدنيين من اخطار الكوارث الطبيعية.
في المادة (5) فقرة (2): اتخاذ الإجراءات الضرورية مع اللجان المعنية لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ في الاحوال التي يقررها رئيس السلطة الوطنية.

في المادة (6) فقرة (10) المساهمة في تهيئة الأماكن التي تصلح لاستقبال المصابين من الغارات الجوية والكوارث الطبيعية.

في المادة (16) فقرة (4): إنشاء فرق من المدنيين من موظفي السلطة الوطنية وغيرهم للتدريب على أعمال الدفاع المدني في أوقات فراغهم بقصد الاشتراك في أعمال الدفاع المدني ومواجهة الكوارث المنصوص عليها في هذا القانون.

- إستراتيجية الدفاع المدني 2011-2015:

تتمحور حول تقديم الخدمات وتقليل الخطر والحماية من الكوارث الطبيعية ومن عمل الإنسان.

- قانون التنظيم (79) لعام 1966:

مادة (63) منع البناء في المناطق الخطرة: لا يجوز البناء في الأراضي الشديدة الانحدار القابلة للانزلاق أو الانزلاق التي تحدد على المخططات التنظيمية و/أو الإعمار، ويعتبر الترخيص في هذه المناطق قطعياً وغير قابل للطعن بأي وجه من الوجوه.

- مرسوم رئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين:

مادة (5) اختصاصات وصلاحيات المحافظ.

فقرة (4) اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.

- قرار مجلس الوزراء رقم (131) لسنة 2007 بنظام طرق احتساب الاحتياجات الفنية

والحسابية (يستند إلى قانون التأمين رقم 20 لعام 2005 وتنسيب هيئة سوق رأس المال):

مادة 1/5 احتياطي الأخطار الكارثية: وهو الاحتياطي الذي ينبغي على الشركة رصده والاحتفاظ به لتغطية خسائر قد تنتج عن حوادث جسمية ناتجة عن أخطار غير مألوفة أو

أخطار يصعب تحديد تكرار وقوعها إحصائياً مثل الكوارث الطبيعية ، ويحتسب بناء على خبرة الشركة وتقديراتها.

- قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003:

مادة (3) أجسام تحقيق القانون: لتحقيق هذا القانون وبهدف تنمية وضمان استغلال الموارد الزراعية بشكل مستدام، فإنه ينشأ بموجب هذا القانون: صندوق تعويض المزارعين عن الكوارث الطبيعية

- مادة (12) من نظام الأبنية المتعددة الطوابق بقطاع غزة:

فقرة ب/1 على طالب الترخيص إرفاق مستند يوضح قوة تحمل التربة ودراسة احتمالية هبوط التربة سواء الكلي أو النسبي واحتمالية حدوث تمييع للتربة في حالة الزلازل.

فقرة أ/2 النظام الإنشائي المستخدم في مقاومة كل من الأحمال الرأسية والأفقية آخذاً باعتبار تأثير الرياح والزلازل.

- قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية:

مادة (15) وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس.

فقرة (12): الاحتياجات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها، واتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات، ولمنع الحريق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

ملحق (5)

ملخص إطار عمل هيوغو في الفترة ما بين (٢٠٠٥-٢٠١٥) بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث



الأمم المتحدة
الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث

النتائج المتوقعة والأهداف الاستراتيجية وأولويات العمل

النتائج المتوقعة

الحد بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث، في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والإقتصادية والبيئية للمجتمعات المحلية والدول.

الأهداف الاستراتيجية

الإدراج المنتظم لنهج الحد من الإخطار في تصميم وتنفيذ برامج التأهب للطوارئ والتصدى لها والتعالي منها.

إستحداث وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات التي يمكنها أن تسهم على نحو منظم في بناء القدرة على مواجهة الأخطار.

تعزيز الإدماج الفعال لإعتبارات خطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة والتخطيط.

أولويات العمل

- | | | | | |
|---|---|--|--|---|
| <p>١ - ضمان إعتبار الحد من خطر الكوارث أولوية وطنية وعملية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة للتنفيذ.</p> <ul style="list-style-type: none"> آليات مؤسسية للحد من خطر الكوارث (متمديات وطنية)، بمسؤوليات محددة. الحد من خطر الكوارث جزء من تنمية السياسات والتخطيط، قطاعي ومتعدد القطاعات. قوانين لدعم الحد من خطر الكوارث. اللامركزية في المسؤوليات والموارد. تقييم الموارد البشرية والقدرات. تعزيز الإلتزام السياسي. المشاركة المجتمعية. | <p>٢ - تحديد خطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر.</p> <ul style="list-style-type: none"> تقييم الخطر والخرايط، متعدد الأخطار: الشرح والنشر. مؤشرات عن الحد من خطر الكوارث وقابلية التأثر. البيانات ومعلومات إحصائية عن الخسائر. الإنذار المبكر: مركزية الأشخاص، نظم المعلومات، السياسات العامة. التنمية العلمية والتكنولوجية، تبادل البيانات، مراقبة الأرض من الفضاء، نمذجة المناخ والتنبؤ، الإنذار المبكر. الأخطار الناشئة والإقليمية. | <p>٣ - الإستفادة من المعرفة والإبتكارات والتعليم لبناء ثقافة للسلامة والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات.</p> <ul style="list-style-type: none"> تبادل المعلومات والتعاون. الشبكات عبر الموضوعات و الأقاليم. إستخدام مصطلحات موحدة للحد وقابلية التأثر. دمج الحد من خطر الكوارث في المناهج المدرسية، التعليم الرسمي وغير الرسمي. التدريب والتعليم في الحد من خطر الكوارث، على مستوى المجتمع، السلطات المحلية، القطاعات المستهدفة، التمكين المتساوي. قدرات الأبحاث: متعددة الأخطار، إقتصادي وإجتماعي، التقدم. التوعية العامة والإعلام. | <p>٤ - الحد من عوامل الخطر الأساسية.</p> <ul style="list-style-type: none"> منظومات طبيعية مستدامة وإدارة بيئية. إستراتيجية للحد من خطر الكوارث مدججة في التكيف لتغير المناخ. الأمن الغذائي ليكون أكثر مرونة. دمج الحد من خطر الكوارث في قطاع الصحة والمستشفيات الآمنة. حماية المنشآت العامة الحيوية. مخطط لإعادة التأهيل وشبكات أمان إجتماعي. الحد من نقاط الضعف مع اختيارات دخل متشعبة. آليات مالية مشتركة للأخطار. الشراكة بين القطاعين الخاص والعام. تخطيط استخدام الأراضي وقوانين للبناء. مخطط للتنمية الريفية والحد من خطر الكوارث. | <p>٥ - تعزيز التأهب للكوارث بنية التصدى لها بفاعلية على جميع المستويات.</p> <ul style="list-style-type: none"> قدرات لإدارة الكوارث: سياسية، وافية وقدرات مؤسسية. الحوار، التنسيق وتبادل المعلومات بين مسئول الكوارث وقطاعات التنمية. منهج إقليمي للإستجابة للكوارث، مع التركيز على الحد من الخطر. المراجعة والتدريب على خطط الطوارئ والإستعداد. صناديق تمويل للطوارئ. التنسيق والمشاركة. |
|---|---|--|--|---|

الموضوعات التقاطعية

بناء القدرات ونقل التكنولوجيا

المشاركة الطوعية والمجتمعية

المنظور النوعي والثقافة النوعية

منهجية للتعامل مع المخاطر المتعددة

المساهمة في الإنجازات المتفق عليها دوليا فيما يتعلق بأهداف التنمية (كما في ذلك أهداف الألفية للتنمية)

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**Legislative and Institutional Aspects as Basis
for Sustainable Planning to Reduce Risk Disaster
in the Palestinian Territories**

By

Shatha Majid Badawi

Supervisors:

Dr. Ali Abdelhamid

Dr. Jalal AL Dabbeek

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Urban and Regional Planning, Faculty of
Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus, Palestine .
2014**

Legislative and Institutional Aspects as Basis for Sustainable Planning to Reduce Risk Disaster in the Palestinian Territories

**By
Shatha Majid Badawi**

**Supervisors:
Dr. Ali Abdelhamid
Dr. Jalal AL Dabbeek**

Abstract

The constant increase of population density has represented challenges to the existing natural resources. In addition, the natural disasters, especially in the third world countries, had a great deal of impact on both economic and political levels. These factors have slowed down the development process in these countries. Thus, preserving the natural resources and sustainable ecological planning in managing natural disasters have become crucial topics to planners and decision makers. The institutional and legislative efforts play a vital role and represent a solid base in conducting the sustainable planning required to minimize the risk of natural disasters; which can lead to the steady development of the infrastructure and society in the Palestinian areas.

The methodology of this study was based on conducting interviews with representatives from relevant Palestinian ministries and institutions. During these interviews, the questions were designed to cover areas of planning and the reduction of natural disasters impact in these institutions.

The conclusion of this study revealed that legislative deficiencies can be directly reflected on the institutional structures and performance. This in return prevents the sustainable development that is necessary to manage the risk of disasters as a national priority. This study also showed that Palestine possesses

significant strength in areas of institutional and legislative levels that can be made into opportunities to support sustainable planning and development. Finally, the study demonstrated that Palestine is in desperate need to develop and amend relevant legislations as well as finding mechanisms to implement such legislations. It also highlights the need for institutional changes as well as improving the cooperation among themselves.