شراغا ف. بيران

سقف من جدار إلى جدار

إجماع وطنيّ لحلّ أزمة السكن في إسرائيل



המכון לרפורמות מבניות
The Institute for Structural Reforms

شراغا ف. بيران

سقف من جدار إلى جدار

إجماع وطنيّ لحلّ أزمة السكن في إسرائيل

THE HOUSING FLIP
TURNING THE HOUSING CRISIS INTO ITS SOLUTION

REPURPOSING THE OVER-SUPPLY INTO HOUSING NEED

Shraga F. Biran

عنوان الأصل العبري: קורת גג מקיר לקיר — הסכמה לאומית לפתרון משבר הדיור בישראל

الطبعة العربية الأولى — 2026

تصميم الغلاف: سيما بن حاييم

جميع حقوق التأليف محفوظة للمؤلّف

لا يجوز نسخ أيّ جزء من هذا الكتاب أو توزيعه بأيّ وسيلة من دون إذن خطّيّ من المؤلّف.

إلى ميخال، بمحبّة

ما كان هذا ممكنًا لولاكِ

شكر وتقدير

إنّ التجربة الشخصية للتوق إلى سقف يؤوي، وهي تجربة رافقتني سنوات طويلة، هي التي شدّتني إلى البحث والتطوير وإلى النضال في سبيل سقف يؤوي الفئات الشعبية على امتداد الأجيال؛ من أيام إخلاء مخيّمات العبور (המעברות) وإقامة بلدات التطوير، مرورًا بالسكن في الخيام والأكواخ والبراريك — حيث تكدّس فقر «عمّال الضائقة» (עובדי הדחק)، ولا سيّما المهاجرين «الشرقيين».

ثمّ أقمنا لاحقًا شراكة في إطار مكتب المحاماة «من جدار إلى جدار» مع المحامي شموئيل تمير رحمه الله، وبعد المشاركة في محاكمة كستنر، أدرت من خلاله النضالات العامة حتى تعيينه وزيرًا للقضاء في حكومة بيغن.

وعلى مدى 63 سنة منذ ذلك الحين، أدرنا النضال العامّ في إطار مكتب المحاماة، وقبل عشرات السنين أسّست معهد الإصلاحات البنيوية، الذي صار فيما بعد المعهد الأكاديمي للإصلاحات البنيوية بالشراكة مع جامعة تل أبيب، وفي إطارهما أدرنا العمل الشاقّ لمساعدة الفئات الشعبية على الصعود في السلّم الاجتماعي.

وخضنا النضال دفاعًا عن حقوق الملكية للاستيطان العامل، ومنح الحقوق لسكّان الأحياء وإخراجهم من فقرهم عبر منحهم حقوق ملكية ومبادرة في إطار قانون التجديد الحضري والسكن الميسور، في عهد حكومة نتنياهو.

لقد أنشأ قانون التجديد الحضري الطريق الملكيّ والعلامة الفارقة لـ«بناء البلاد» عبر التجديد الحضري، إلى أن بلغنا الأزمة الراهنة، ولعلّها أقساها جميعًا، ذلك أنّ الحلّ للفئات الشعبية قد أُعطي — لكنّه لم يُنفَّذ؛ ومولد الأزمة في فيض جارف يزيد على 1.3 مليون وحدة سكنية للعُشَيرات العليا، في مقابل وجود نحو مليون عائلة بلا سقف لائق يؤويها.

صحيح أنّ كلّ ما جرى على امتداد الأجيال قد أنشأ التجربة والمعرفة، غير أنّ الأزمة الراهنة اقتضت مقاربة خلّاقة وجديدة؛ وهذا الكتاب يقدّم بالفعل، على صحن مشبع بالتجربة، تعليمًا مبتكرًا كلّ الابتكار وبحلول معاصرة، لعهد من «الثروة الجديدة».

فالسقف الذي يؤوي هو الخطوة الأولى في صعود السلّم الاجتماعي للجيل الجديد.

شكر خاصّ للجميع، ولا سيّما لمن رافقوا المسيرة والعمل وتجاوزت مساهمتُهم كلَّ حدّ: للبروفيسور إيتاي سند الذي قاد معي المعهد الأكاديمي للإصلاحات البنيوية في جامعة تل أبيب، على المعرفة والإبداع والخبرة؛ وتقدير خاصّ للبروفيسور حاييم زندبرغ، أحد روّاد البحث في الملكية العقارية في أرض إسرائيل وفي دولة إسرائيل، الذي رافقنا بمعرفته في بلورة الحلول وفي المثول أمام متّخذي القرار في لجان الكنيست.

وشكر جزيل للدكتورة ساچيت أزاري ڤايزل وللدكتور أور كوهين رابيب على المساهمة المهمّة والخلّاقة؛ وللمحامي نوعَم مونيس على المرافقة والمساعدة على امتداد مراحل البحث، وفي

تطوير الفكرة المركزية في منظومة اقتصاد السكن ضمن الوثيقة المعروفة — «سياسة سكن وطنية لدولة إسرائيل» — التي بحثت ونقّبت في أقبية الماضي للوصول إلى الحقيقة الملكية، ولإنشاء الأساس الذي يبرّر الحقّ على قاعدة وقائعية مُثبَتة، من أجل منح المِلكية للفئات الشعبية، من أجل السقف الذي يؤوي.

وشكرًا ومصافحة حارّة لكلّ من شارك وساعد على مرّ السنين في بحث المعهد وتطويره، ولا سيّما من أسهم في ذلك مؤخّرًا: للمحامي نيف ڤوروبل، وللزميل الباحث الكبير عيدان مينتس، على عملهما واستثمارهما في النهوض ببحث المعهد، وعلى المساعدة في نضال المعهد لصالح مساندة الفئات الشعبية في دولة إسرائيل.

شراغا ف. بيران

2026

السكن أوّلًا — Housing First

تقديم للطبعة العربية

سكن ميسور، وسكن لائق، وسكن آمن للمجتمع العربي في إسرائيل

سياسة سكن واحدة، وواقع سكني مختلف في المجتمع العربي

يقترح هذا الكتاب سياسة سكن وطنية لدولة إسرائيل، لا خطة لفئة بعينها: فالترتيبات التي يطرحها — من تسعير الأرض إلى القرض السكني الاجتماعي، ومشاريع القوانين الخمسة المنبثقة عنها — تسري على جميع مواطني الدولة، ومنهم المجتمع العربي. غير أنّ أزمة السكن لا تبدو متشابهة في كلّ مكان، وهي تتّخذ في البلدات العربية شكلًا خاصًّا بها؛ وهذا هو موضوع هذا التقديم.

ومعهد الإصلاحات البنيوية ليس جديدًا على هذا المجال. فقد وجد بحثه عن تأثّر المهن بالذكاء الاصطناعي (كوهين-رابيب ومنور، 2024) أنّ الرجال العرب هم الفئة الأكثر عرضة للخطر في سوق العمل الإسرائيلية، بسبب تركّزهم في الأعمال اليدوية وفي مقدّمتها قطاع البناء؛ وأظهر بحثه عن توافر الغرفة المحصّنة في الشقق («الممّاد»، 2023) أنّ غياب الحماية يتركّز في الشرائح العشرية الدنيا؛ أمّا أبحاثه عن اللامساواة المكانية وعن الفصل الاقتصادي فهي في أساس فصول التخطيط في هذا الكتاب. وإلى جانب ذلك، طوّر المعهد عمله على السكن اللائق والصحي والآمن — وهو الأساس لمعيار السكن الوارد في الملحق «أ» — وورقة الموقف حول ملكية الأرض رافعةً للخروج من الفقر.

ومع ذلك، تبدو المسألة للوهلة الأولى محلولة في المجتمع العربي. فبحسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية لعام 2024، يملك 87.7% من الأُسَر العربية مساكنها، ولا يسكن بالإيجار سوى 12.3%، مقابل 69.5% و30% في المجتمع اليهودي؛ وفي البلدات غير اليهودية تصل نسبة الملكية إلى 95.8%. لكنّ هذه الصورة لا تروي إلا نصف الحقيقة، ولذلك فهي مضلِّلة. فالملكية ليست سكنًا. والبيت الذي لا يمكن تسجيله أو رهنه للبنك أو تقسيمه بين الورثة أو توسيعه برخصة، هو أصل على الورق أكثر منه حلًّا سكنيًّا في الواقع.

الفجوة ليست نقصًا — بل عدم مواءمة، يشتدّ في البلدات العربية

لقد أُغرقت إسرائيل بأكثر من مليون وثلاثمئة ألف وحدة سكنية وُجّهت فعليًا إلى الشرائح العشرية العليا، وتقف نحو 175 ألف شقة خالية، في حين لا تملك نحو 890 ألف أسرة شقة. ليس هذا نقصًا، بل إخفاق في المواءمة: فقد أحصت الدولة الوحدات السكنية ولم تسأل لمن هي، وأين، وبأيّ سعر. ومن هنا الفكرة المركزية في الكتاب — التقسيم إلى شرائح: لا «كم نبني»، بل «لمن نبني».

وفي البلدات العربية يكون عدم المواءمة هذا حادًّا بشكل خاص. فالأسرة أكبر من المعدّل القُطري، ولذلك يكون الاكتظاظ مرتفعًا حتى حين يوجد بيت؛ وكثير من القسائم مسجّلة «مشاعًا»، أي ملكية مشتركة غير مقسومة بين ورثة كثيرين، لا يمكن البناء عليها أو رهنها من دون موافقة يصعب الحصول عليها؛ والخطط الهيكلية في بلدات كثيرة لم تُحدَّث منذ أجيال، ومساحات السكن المصادق عليها فيها أصغر من الحاجة. أمّا الإسكان العام فشبه غائب، وسوق الإيجار المنظَّمة شبه غائبة، والتجديد الحضري — وهو اليوم أداة السكن الرئيسية لدى الدولة — لا يكاد يصل إليها، لأنّ الجدوى الاقتصادية التي يقوم عليها غير متوفّرة هناك. وحين لا يوجد تسجيل لا يوجد قرض سكني؛ وحين لا يوجد قرض سكني، لا يستطيع شابّ تملك عائلته أرضًا أن يحوّلها إلى بيت.

ومعطًى واحد يلخّص هذه السلسلة كلّها: في عام 2022 لم يصل إلى البلدات العربية سوى 1.57% من القروض السكنية المنفَّذة في إسرائيل — لمجتمع يشكّل نحو خُمس السكان. وقد قرّر المراقب على المصارف صراحةً أنّ عوائق التسجيل في الطابو تمسّ بإمكان الرهن وتحدّ من الوصول إلى القروض السكنية، وأنّ الأُسَر في المجتمع العربي تلجأ نتيجةً لذلك إلى قنوات تمويل بديلة وأغلى.

البيت أوّلًا، والبيت اللائق — Housing First

مبدآن في الكتاب يستحقّان اهتمامًا خاصًا. الأول هو «السكن أوّلًا» (Housing First)، الذي نشأ في نيويورك في مطلع تسعينيات القرن الماضي: فبدل أن يُشترط السكن بإعادة تأهيل مسبقة، يُقدَّم السكن أوّلًا ويُعالَج كلّ ما عداه انطلاقًا منه. وقد انتشر المبدأ منذ ذلك الحين إلى عشرات الدول، وتبنّته توصيات الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وحوّلته فنلندا إلى سياسة حكومية كاملة. وهو يتجاوز الحالة القصوى التي نشأ فيها: فالسكن ليس ثمرة لمسار حياة ناجح، بل شرط مسبق له. وبعبارة مؤلّف الكتاب: السقف الذي يؤوي هو الخطوة الأولى في صعود السلّم الاجتماعي.

والثاني هو معيار السكن اللائق، الذي يخصّص له الكتاب ملحقًا كاملًا. فالسؤال ليس كم شقة لدينا، بل أيّ شقق: قد تكون الشقة قانونية تمامًا ومع ذلك غير صالحة للسكن — رطوبة

وعفن، وتهوية معدومة، وكهرباء متهالكة، واكتظاظ يتجاوز المعقول — وقد تكون شقة غير مطابقة للرخصة آمنة وصحية تمامًا. لذلك يفصل الكتاب بين جودة السكن وقانونية البناء، وهذا الفصل شرط لكي يحمي المعيارُ الساكنَ، لا ليصبح ذريعة لإخراجه من بيته.

من اكتظاظ السكن إلى الجريمة — الصلة المسكوت عنها

وهنا صلة لا يكاد النقاش العام في إسرائيل يتطرّق إليها، والمعهد من الجهات القليلة التي تضعها في المركز: الصلة بين اكتظاظ السكن وغياب معيار للسكن اللائق وبين الجريمة. فالمبادئ التوجيهية الدولية التي يستند إليها المعيار المقترح في الكتاب توثّق أثر الاكتظاظ في النوم والصحة النفسية والتحصيل الدراسي. والخطوة التالية بديهية: البيت الذي لا مكان فيه للدراسة ولا خصوصية ولا هدوء يدفع الشباب إلى الشارع في الساعات التي تكون فيها المخاطر أكبر، ويُضعف الرقابة العائلية. ليس الاكتظاظ العامل الوحيد، وليس قدرًا محتومًا، لكنّه ظرف تصنعه سياسة السكن — ولذلك تستطيع هي أن تفكّكه.

وإلى جانب البيت نفسه تعمل آلية ثانية، اقتصادية. فالعقار غير المسجَّل لا يصلح للتمويل المصرفي: لا يمكن رهنه، ولذلك لا يمكن تمويل البناء عليه بقرض منظَّم. والنتيجة أنّ جزءًا كبيرًا من البناء الخاص في البلدات العربية يُموَّل نقدًا وخارج المنظومة الرسمية — وهذه بالضبط البيئة التي يزدهر فيها فرض الخاوة والعنف حول قطاع البناء. فإخفاق التخطيط والتسجيل ليس إخفاقًا سكنيًا فحسب؛ إنّه يُنتج سوقًا كاملة لا تراها الدولة، وتراها جهات أخرى جيّدًا. وتنظيمه سياسة لمنع الجريمة بكلّ معنى الكلمة — ولعلّه أنجعها، لأنّه يعالج الأسباب لا النتائج.

الترتيبات المقترحة — مفصّلة على مقاس المجتمع العربي

يقترح برنامج «مبنى لمقاول» تخصيص القسائم الصغيرة والمهملة عبر السلطة المحلية، من دون مناقصة لمن يدفع أكثر، وفتحها أمام المبادرين والمقاولين المحليين — وهي صيغة تلائم بلدة تكون فيها المبادرة محلية وعائلية بطبيعتها. ونموذج «القرية–المدينة» يرفض التعامل مع البلدة التي ليست مدينة كبرى على أنّها أطراف تنتظر دورها. أمّا القرض السكني الاجتماعي، ومعه القرض المؤجَّل السداد، فمخصّص لمن لا يملك رأس مال ذاتيًا، وهو ليس دعمًا ماليًا بل تغيير في قواعد اللعبة. وفي التجديد الحضري يبيّن الكتاب أنّ مالكي الأرض يحصلون، وفق المتعارف عليه اليوم، على «الحدّ الأدنى المعقول»، بينما يبقى معظم القيمة في يد المطوِّر؛ والتجديد في البلدات العربية لم يكد يبدأ بعد، ولذلك من المهمّ معرفة القواعد قبل وصوله لا بعده.

يبقى الجانب الذي لا يتوقّف على التشريع. فالمجتمع العربي في إسـرائيل اليـوم ليس مجتمـع ما قبل ثلاثين عامًـا: فقـد تقلّصـت الفجـوة في نسـبة الاسـتحقاق لشـهادة البجـروت بينـه وبين التعليم العبري من 11.1 نقطة مئوية إلى 1.1 نقطة فقط؛ وتضـاعفت تقريبًـا خلال عقـد نسـبة الطلاب العـــرب في اللقب الأول، من 10% إلى 19%، وفي اللقب الثـــاني من 6.5% إلى 17%؛ وهم نحو ربع الدارسين في المهن الطبية المساندة.

والمجال الذي لم يتحوّل فيه هـذا التقـدّم بعـد إلى قـوة فعـل هـو تحديـدًا التخطيـط والسـكن، حيث تُتّخذ القرارات في اللجان وبلغة مهنيـة — وهـذه طـاولات يمكن الجلـوس إليهـا. فأزمـة يتحمّـل خُمس مواطـني الدولـة قسـطًا ثقيلًا من ثمنهـا لا يمكن حلّهـا من دونهم — لا بوصـفهم متلقّين للحلّ، بل بوصفهم صائغيه. ولهذا جاءت هذه الترجمة.

شراغا بيران
رئيس معهد الإصلاحات البنيوية ومؤسّسه

يزيد ارشيد
باحث أوّل في معهد الإصلاحات البنيوية
محاضر في الجامعة العبرية

عن هذه الترجمة

هذه ترجمة عربية كاملة لكتاب شراغا ف. بيران «سقف من جدار إلى جدار — إجماع وطنيّ لحلّ أزمة السكن في إسرائيل»، وهي موجَّهة إلى القارئ العربي في إسرائيل. وقد روعيت فيها الاعتبارات الآتية:

اللغة. كُتبت الترجمة بعربية فصيحة حديثة وقريبة من لغة القارئ في البلاد، واعتُمدت المصطلحات الرسمية المتداولة حيث توجد — مثل: إدارة التخطيط، والتمييز الإيجابي، و«الإسكان في متناول اليد».

المصطلح. اعتُمدت لكلّ مصطلح مهنيّ ترجمة عربية واحدة ثابتة على امتداد الكتاب. وعند أول ورود لمصطلح مؤسسيّ أو قانونيّ يُثبَت أصله العبري بين قوسين — مثل: سلطة أراضي إسرائيل (רשות מקרקעי ישראל) — ثمّ تُستعمَل العربية وحدها. ويضمّ الملحق «د» مسردًا عبريًّا–عربيًّا بجميع هذه المصطلحات.

التشريعات والمؤسسات. تُذكر القوانين والأنظمة بعنوانها العربي وسنة سنّها الميلادية. أمّا أسماء المؤسسات الإسرائيلية فتُعتمد فيها التسمية العربية الرسمية حيث توجد.

الأرقام والمعطيات. نُقلت جميع المعطيات الرقمية والنِّسب المئوية والسنوات كما وردت في الأصل من دون تقريب أو تعديل.

المراجع. في ثبت المراجع وفي الحواشي، تُعطى المصادر العبرية بترجمة عربية يليها الأصل العبري بين قوسين، وتبقى المصادر الإنجليزية بلغتها الأصلية كما يُستشهد بها أكاديميًّا.

المحتويات

شكر وتقدير 5

السكن أوّلًا — **Housing First** 7

سياسة سكن واحدة، وواقع سكني مختلف في المجتمع العربي 7

الفجوة ليست نقصًا — بل عدم مواءمة، يشتدّ في البلدات العربية 8

البيت أوّلًا، والبيت اللائق — Housing First 8

من اكتظاظ السكن إلى الجريمة — الصلة المسكوت عنها 9

الترتيبات المقترحة — مفصّلة على مقاس المجتمع العربي 9

عن هذه الترجمة 11

مقدّمة — ما هي أزمة السكن؟ 20

أ. ماذا يعني ذلك عمليًّا؟ 21

ب. من المسؤول عن الكارثة؟ 21

ج. أزمة السكن بوصفها مخاطرة مالية نظامية 22

د. الفقر والفوارق الاجتماعية وسائر العِلل — التبعات الاجتماعية والاقتصادية 23

1. تعميق اللامساواة 23

2. المِلكية — للأثرياء وحدهم 23

3. الحرب المروّعة — والتعافي الذي يبدأ بالسكن 25

4. السكن مسألة سياسية مفصلية: انتخابات ونقاشات عامة حول العالم 26

أبرز معالم الإصلاح — سياسة سكن وطنية 28

أ. إدارة اجتماعية لأراضي إسرائيل 28

1. كيف ننظر إلى أراضي إسرائيل بعين اجتماعية؟ 28

2. «عرض» مُدمِّر ومُبسَّط — عِجل سوق السكن الذهبي 29

3. «اقتصاد العرض» النيوليبرالي — الذي حطّم أجيالًا بأكملها 29

ب. منظومة وطنية لتقسيم السكن المطلوب إلى شرائح وتقديره 31

ماذا نفعل؟ التقسيم إلى شرائح والسكن الميسور للتملّك 32

ج. سلطة الأراضي بوصفها ماكينة نقد مضاربية 33

د. خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري — بديلًا عن «تمّا 38»، وللإخلاء والبناء، ولغلاف إسرائيل الشمالي والجنوبي، وإلغاء فوريّ لكلّ ترتيبات التمييز بحقّ سكّان الأحياء 36

ه. نهاية الأطراف — بين المركز والأطراف: هل انتهى العهد القديم؟ 39
«القرية–المدينة» — نحو مستقبل من المساواة المكانية والاجتماعية 40
و. برنامج «مبنى لمقاول» — استثمار القسائم الصغيرة والمهمَلة 41
ز. قرض سكنيّ اجتماعي لإسرائيل 42
ح. خريطة الكتاب 44

باب الأرض 46
من المِلك العامّ إلى الثروة العائلية 46

الفصل 1: السكن مصدرًا لثروة الدولة 47
أ. السعي إلى العدالة التوزيعية 48
ب. الأرض مُحرِّكة للدراما التاريخية 49
ج. تغيير خريطة الفقر 49

الفصل 2: شقة للعائلة حقًّا أساسيًّا 51
أ. مركزية غير مسبوقة 51
ب. بداية الطريق — البناء العامّ 52
ج. ستينيات القرن العشرين — من الإيجار إلى الشراء 53
د. سبعينيات القرن العشرين — سعر الأرض العامة مقابل الخاصة 54
ه. اضطرابات وادي الصليب والفهود السود 54
و. ترميم الأحياء — نوايا حسنة أخفقت 56
ز. تقليص تدخّل الدولة — تضخيم الفقر والفوارق 57

الفصل 3: سلطة الأراضي احتكارًا تجاريًّا 61
أ. لا سوق، ومن ثَمّ لا «سعر سوق» للأرض 62
ب. أسعار السكن لا ترتفع — بل تُرفَع 63
ج. إصلاح احتكار الأرض مفتاحًا لسياسة سكن اجتماعية 64
د. سعر الأرض نتاج سياسة 65

الفصل 4: من ترميم الأحياء إلى التجديد الحضري 66
أ. إعادة توزيع بالمضاربة والافتراس والاحتيال 66
ب. الأرض العامة جزءًا من السوق الحرّة 67
ج. بدل ترميم الأحياء: التجديد الحضري 68
د. إصلاحان مهمّان في العقد الأخير 69

ه. ماذا نفعل بـ«الساكن المُمتنِع»..... 70
و. مفارقة تناقض قوانين الملكية..... 71
ز. «مالكو الشقق يتلقّون الحدّ الأدنى المعقول»..... 71
ح. مِلكية النخب مقابل مِلكية الأحياء..... 73
ط. المعيار 21.1 يناقض قضاء المحكمة العليا..... 73
الفصل 5: التماس الأحياء أمام محكمة العدل العليا — الملكية والتطوير والعدالة التوزيعية في التجديد الحضري..... 76
أ. «الساكن المُمتنِع»..... 76
ب. مسّ دستوريّ بمليونَي مواطن..... 77
ج. موقف الدولة: الساكن عائق ينبغي إزالته..... 79
د. مسّ فادح بالملكية الخاصة..... 80
ه. تقييد تجاريّ محظور..... 81
و. صفقة المشاركة العقارية (كومبيناتسيا) ونسبة المشاركة..... 83
ز. رُدّ الالتماس، لكنّ عدّة حجج أساسية قُبِلت..... 84
ح. مقترح المعهد: الإصلاحات الضرورية للحلّ..... 86
ط. حقوق الملكية — لسكّان الأحياء..... 87
الفصل 6: «مبنى لمقاول» — مسار محلّي للقسائم الصغيرة من أجل سكن ميسور..... 88
أ. فتح السوق أمام المقاولين الصغار..... 88
ب. من المناقصة إلى المبادرة والقرعة..... 88
ج. استثمار القسائم الصغيرة..... 90
د. تخصيص قسائم للسلطة المحلّية..... 90
ه. ملاءمة الخطة وفق تقسيم السكان إلى شرائح..... 90
و. تحويل أموال مساعدة بدل الإيجار لصالح حلّ دائم..... 91
ز. سعر الأرض سلعة أساسية خاضعة للرقابة..... 92
باب التخطيط..... 95
من العرض الموحَّد إلى تقسيم السكن المطلوب إلى شرائح..... 95
وهم العرض: حين تُخفي الأرقام الكبيرة إخفاقًا أكبر منها..... 95
الفصل 7: لا بدّ من تقسيم سوق السكن إلى شرائح..... 100

أ. إخفاق تصوّر سوق السكن الموحَّدة..... 102
ب. الحلّ يبدأ من الحاجة: من تخطيط وحدات السكن إلى تخطيط السكن المطلوب..... 103
ج. من سوق سكن واحدة إلى أسواق سكن متعدّدة — والمنقذ مجدّدًا هو التخطيط المكاني، وعلى هديه يُقضى الأمر — وفق المطلوب..... 104
د. لماذا يجب أن يبدأ التخطيط بالتقسيم إلى شرائح..... 104
ه. تعارضات المصالح التي تصوغ سوق السكن..... 104
و. التناقض المركزي: مالكو الشقق مقابل فاقديها..... 105
ز. من الطلب إلى الحاجة..... 105
جانب الطلب: من يبقى خارج دائرة الملكية؟..... 106
ح. منظومة وطنية لتقدير الحاجة والطلب..... 106
هكذا تُقدَّر الحاجة إلى السكن والطلب عليه في العالم..... 107
ط. التسلسل المؤسسي لسياسة السكن..... 107
ي. الأبعاد الستّة للتقسيم التخطيطي إلى شرائح..... 108
يا. من فاقدي الشقق إلى فاقدي الملكية..... 108
يب. من تقسيم السكان إلى تقسيم العرض إلى شرائح..... 109
يج. الأرض أداة لسياسة اجتماعية..... 109
نحو 90% من مساحة الدولة مفتوحة — ونحو 6.7% فقط مخصَّص للسكن..... 110
يد. تسعير الأرض وفق هدف اجتماعي..... 110
يه. التخطيط والأرض والتمويل منظومة واحدة..... 111
يو. التجديد الحضري توسيعًا للملكية..... 111
يز. من المبدأ إلى التطبيق..... 112
المسارات الأربعة المركزية لتطبيق سياسة السكن المقترَحة..... 113
يح. سلطة أراضي إسرائيل مؤسسة خلّاقة ومهنية..... 113
يط. من تخطيط الشقق إلى تخطيط المجتمع..... 114
ك. تعديل قانون التخطيط والبناء — ترسيخ مبدأ التخطيط بحسب الشرائح في التشريع..... 114
كا. دائرة الإحصاء المركزية في العهد الجديد..... 116

الفصل 8: نهاية الأطراف وتحويلُها إلى مركز الجنوب والشمال..... 119
أ. فوارق كبيرة بين رُبوع الثروة ورُبوع الفقر..... 119
ب. المسّ بـ«التقادم المكسِب للملكية»..... 119
ج. كيف نشأت «السلامز»..... 120
د. مؤشّر الفصل: الفوارق تتفاقم..... 121

ه. دعوة إلى مسار فكّ الفصل في إسرائيل..... 121

الفصل 9: إصلاح في التخطيط — وصارت الأرض والتخطيط والتمويل كتلة واحدة..... 122

أ. السعي إلى «خلط الاستعمالات»..... 122

ب. يتجدّدون في المركز لا في الأطراف..... 124

ج. نهضة في التخطيط — على أساس العهد الجديد للثروة الجديدة غير الملموسة..... 125

د. ازدهار التجديد ووقف التمييز الوحشي بحقّ سكّان الأحياء..... 125

ه. يلزم نموذج آخر للتجديد في الأطراف..... 126

الفصل 10: من الأزمة إلى النهوض — تأهيل الشمال والجنوب وفق نموذج القرية-المدينة..... 127

أ. البنية الوقائعية والسياسية..... 128

ب. ماذا يُعلّمنا البحث الدولي..... 128

ج. ماذا تُعلّمنا المعطيات في إسرائيل..... 129

احتياطي السكن القادم: بؤر ممكنة لنموذج القرية–المدينة في الشمال والجنوب..... 133

باب التمويل..... 134

من الشقة بوصفها بضاعة إلى مِلكية الأصل العائلي..... 134

الفصل 11: الولايات المتحدة وإنجلترا — من «النيو ديل» والإسكان العام إلى الأَموَلة..... 135

أ. ضائقة السكن: فاشية أم ليبرالية..... 135

ب. نجاح «النيو ديل» في حلّ مشكلة السكن..... 136

ج. حلّ السكن تعزيزًا للاقتصاد وللديمقراطية..... 137

د. ثمّ جاءت الأَموَلة..... 139

ه. بلغت سنوات الظلام نهايتها..... 140

الفصل 12: هكذا صُفّي السكن الميسور في إسرائيل..... 141

أ. حتى الثمانينيات: الحكومة تشجّع وتدعم..... 141

ب. بعد الثمانينيات: النيوليبرالية تصل..... 142

ج. الإسكان العام يُصفَّى شبه كلّيًا..... 143

الفصل 13: السكن والائتمان والمخاطرة النظامية..... 147

أ. أزمة السكن مخاطرة كلّية-مالية: لماذا السكن الميسور مصلحة للدولة وللمصارف وللجمهور .147
ب. تصفية ترتيبات توفير السكن الميسور.....151
ج. النموذج الإنجليزي لتمويل السكن الميسور.....151
د. ملاءمة التمويل لفاقدي القدرة.....152
ه. توريق القروض السكنية.....153
الفصل 14: الشقة سلعة أساسية — قرض سكنيّ اجتماعي.....155
أ. إقناع السياسيين: سقف يؤوي «من جدار إلى جدار».....155
ب. كأنّ أزمة الرهون عالية المخاطر لم تكن.....155
ج. سلعة ضرورية لا مضاربة مالية.....157
د. التقسيم إلى شرائح لإنتاج سكن شعبي.....158
ه. خديعة الإيجار.....159
و. الفوارق الهائلة بين الأغنياء والفقراء.....160
ز. مِلكية الشقة بين الشباب البالغين.....161
ح. الشباب ما زالوا بحاجة إلى الوالدين.....162
الفصل 15: يلزم فورًا إصلاح في القروض السكنية.....164
أ. المنافسة والإلمام المالي والقروض السكنية الموجَّهة.....164
ب. نظرة عالمية: الفائدة الثابتة والمتغيّرة.....166
الفصل 16: إحياء قانون قروض الإسكان — من التمويل إلى المِلكية.....169
أ. القرض السكني الاجتماعي — ليس دعمًا بل تغييرًا لقواعد اللعبة.....172
ب. قرضان سكنيان — غايتان.....172
ج. الأرض ليست رأس مال ماليّ فحسب — إنّها رأس مال اجتماعي.....173
د. من المصرف إلى الدولة — ومن الدولة إلى العائلة.....174
ه. القرض السكني الاجتماعي مقابل برامج المساعدة القائمة.....174
و. خاتمة — الطريق إلى البيت تمرّ عبر القرض السكني.....175
الفصل 17: أزمة السكن قوة سياسية — نظرة مقارِنة.....179
أ. مفتاح السقف الذي يؤوي.....182
ب. الأرض: من تعظيم الإيرادات إلى الأمانة العامة.....182
ج. التخطيط والتجديد: لا أن نبني أكثر فحسب، بل أن نبني صوابًا وعدلًا.....183

د. مسارات التنفيذ: فتح الميدان أيضًا للسلطات وللمقاولين المحلّيين وللمستحقّين في مجموعات منظَّمة 184
ه. التمويل: بلا مفتاح ائتمان، لن تُفتَح الأرض ولا التخطيط 184
و. مفتاح الشقة: ليس تصحيحًا بل بداية جديدة 185
خاتمة 187
إغراق العرض سبّب الأزمة — وتحويلُه إلى سكن ميسور هو طريق الحلّ 187
المشكلة ليست كم نبني بل لمن 187
إعادة المِلكية إلى المركز 188
الإصلاح ليس خصخصة — بل إعمالًا لأهداف عامة 188
«النجاح» الذي جلب الأزمة والأزمة التي يمكن تحويلها إلى حلّ 189
سياسة السكن: لا مساواة بين غير المتساوين 191
«منّ من السماء» 191
Housing First 192
ثبت المراجع 193
الباب الأول 193
الباب الثاني 196
الباب الثالث 199
الملاحق 203
أ. معيار مُلزِم لسكن لائق وصحّي في إسرائيل 204
الحقّ في سكن لائق: من الوجود الشكليّ إلى جودة السكن 204
شقة قانونية ليست بالضرورة شقة لائقة 205
الوضع في إسرائيل: أحكام قائمة بلا معيار شامل 205
السوق الخاصة وحرّية التعاقد لا تكفيان 206
وجهة نظر دولية في السكن والصحة 207
السكن غير الملائم جزءًا من تواصل فقدان المأوى 208
معيار مُلزِم للسكن اللائق 209
من المعيار إلى الفعل: الرقابة والفحوص والإنفاذ 210
لا «كم شقة» فحسب — بل «أيّ شقق» أيضًا 211
ثبت المراجع 212

ب. إحصاء العهد الجديد من أجل تخطيط السكن بتقسيم كامل إلى شرائح.... 213
تمهيد..... 213
1. الإحصاء منظومة استشعار للدولة..... 213
2. رؤية من لا يظهر في السوق..... 214
3. من المتوسّط القُطري إلى الفسيفساء الإسرائيلية..... 214
4. الإحصاء علمًا لعدم اليقين — لا ليقين موهوم..... 215
5. من الوصف إلى القدرة على التوقّع وتخيّل المستقبلات..... 215
6. القدرة على التعلّم من السياسة لا على قياسها فحسب..... 215
7. الذكاء الاصطناعي مُسرِّعًا للإحصاء..... 216
8. دائرة الإحصاء المركزية مؤسسة المعرفة لمنظومة السكن..... 216
خلاصة: من المعطى إلى الحكمة العامة..... 217
ج. من العرض إلى المطلوب: تخطيط السكن بتقسيم كامل إلى شرائح. .218
ملاءمة العرض تُنقذ السوق: المقاولون والمصارف والمنظومة المالية..... 219
د. مسرد المصطلحات عبري-عربي..... 221
1. السكن والسوق..... 221
2. الأرض والتخطيط..... 222
3. التمويل والمخاطر..... 223
4. المجتمع والاقتصاد..... 224
5. مؤسسات وقانون..... 224

مقدّمة — ما هي أزمة السكن؟

أزمة السكن في إسرائيل ليست حدثًا عابرًا ولا نتيجة عرضية لتقلّبات السوق، بل هي عملية عميقة ومتواصلة ترتبط ارتباطًا وثيقًا ببنية الاقتصاد الإسرائيلي وبطريقة توزيع رأس المال والموارد فيه. وقد نشأت من تفاعل طويل بين سياسة أراض مركزية، وتسويق مضاربيّ للأراضي العامة، وقلّة الاستثمار في الإسكان العام والاجتماعي، وتحويل السكن نفسه إلى أداة لتراكم رأس المال. فالسكن، إلى جانب دوره التقليدي في تلبية حاجة إنسانية أساسية، صار أصلًا استثماريًا وأداة تُنتج الفوارق الاقتصادية والاجتماعية وتُديمها.

تتجلّى أزمة السكن في إسرائيل في قفزة غير مسبوقة في أسعار السكن والأراضي، أفضت إلى أن تعجز أُسَر معيشية كثيرة عن بلوغ سقف تملكه. وببساطة: أزمة السكن هي ارتفاع متطرّف في أسعار الأراضي، ومن ثَمّ في أسعار السكن، مبنيّ على سياسة عرض محضة لا صلة لها بالطلب بحسب الشرائح.

منذ منتصف العقد الأول من الألفين ارتفعت أسعار الشقق بعشرات النِسب المئوية، بما يتجاوز بكثير ارتفاع الأجور أو سائر المؤشرات. فبين عامَي 2005 و2022، مثلًا، تضاعفت أسعار السكن بل زادت على ذلك، في حين لم تلحق قدرة الأُسَر المعيشية على الكسب بهذه الفجوة. والنتيجة أنّ السكن ابتعد عن شرائح متزايدة الاتّساع من السكان، ولا سيّما الأزواج الشباب والطبقات الدنيا.

ولنقُلها منذ الآن: ما من سياسة واحدة تشكّل حلًا سحريًا، والخبراء يشدّدون على الحاجة إلى نهج شامل. وقد جمعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) عُدّة أدوات تضمّ 22 إجراء سياساتيًا، من إصلاحات ضريبية إلى تغييرات في استعمالات الأرض واستثمار في الإسكان الاجتماعي، غايتها مساعدة الدول على «جعل السكن ناجعًا وعادلًا ومستدامًا».[1] والقاسم المشترك بين الاستراتيجيات التي نجحت هو إرادة سياسية واستثمار بحجم يوازي حجم المشكلة. ومن الأمثلة الإيجابية البارزة جهود فنلندا الواسعة التي دمجت نموذج «السكن أوّلًا» ببناء إسكان اجتماعي وخدمات إسناد — وهو مسار أفضى إلى تقليص متواصل لظاهرة فاقدي المأوى. وفي المقابل، فإنّ الخطوات الجزئية أو الاتّكال الحصريّ على قوى السوق تعجز في الغالب عن معالجة نقص حادّ في القدرة على تحمّل كلفة السكن. ويقرّ واضعو السياسات، أكثر فأكثر، بأنّ السكن ليس سلعة سوقية فحسب، بل حاجة إنسانية أساسية؛ وحين يُؤطَّر بوصفه حقًا من حقوق الإنسان — كما فعلت كندا في قانون الاستراتيجية الوطنية للإسكان لعام 2019، الذي يلتزم بإعمال تدريجي للحقّ في السكن[2] — يصبح بالإمكان توجيه السياسة

1 https://www.oecd.org/en/data/tools/housing-policy-action.html.

2 National Housing Strategy Act, Article 4(a) (S.C. 2019, c. 29, s. 313).

نحو فعل أكثر حزمًا: تعريف جديد للعرض بوصفه عرضًا مقسَّمًا إلى شرائح، وإعادة تعريف للطلب بحيث لا يشمل القادرين فحسب، بل أصحاب الحاجة أيضًا.

وعلى هذا الأساس، يفحص الكتاب أزمة السكن عبر ثلاثة أبواب يتّصل بعضها ببعض. تتناول الفصول 1–6 باب الأرض: توزيع الثروة، والإسكان العام، وسلطة أراضي إسرائيل (ويُشار إليها فيما يلي: سلطة الأراضي — רמ"י)، والأَموَلة، وحقوق سكّان الأحياء، وبرنامج «مبنى لمقاول». وتتناول الفصول 7–10 باب التخطيط: التقسيم إلى شرائح، والعدالة المكانية، والإصلاح البنيوي، والتخطيط، ونموذج «القرية–المدينة». وتتناول الفصول 11–16 باب التمويل: من الشقة بوصفها أصلًا استثماريًا إلى إصلاح القروض السكنية والقرض السكني الاجتماعي. أمّا الفصل 17 فيُكمل الصورة بنظرة مقارِنة.

أ. ماذا يعني ذلك عمليًّا؟

تُدفَع آلاف العائلات سنويًا خارج سوق السكن، فتضطرّ إلى مواصلة استئجار الشقق أو السكن عند الأقارب، لعجزها عن شراء شقة. وفي الوقت نفسه نشأ وضع مفارِق: نحو 175,000 «شقة شبح» خاوية غير مستعمَلة — اشترى كثيرًا منها مستثمرون ولم تُسكَن — في حين أنّ نحو 890,000 عائلة في إسرائيل بلا سكن مملوك. بمعنى أنّ ثمّة فجوة عميقة بين عرض الشقق القائم وبين إمكانية وصول عامة الناس إلى السكن: شقق قائمة تقف خاوية أو تُستعمل للمضاربة الاستثمارية، بينما تُدفَع عائلات بلا سكن إلى هوامش سوق السكن.

ب. من المسؤول عن الكارثة؟

تنبع الأزمة من عدم المواءمة بين جانب العرض وجانب الطلب. فمن جانب العرض، ومع أنّ للدولة سيطرة شبه مطلقة على الأراضي، تركّزت سياسة الأراضي في العقود الأخيرة على تسويق الأرض لمن يدفع أكثر — وهو نموذج تجاريّ يرفع ثمن الأرض والسكن. وهكذا عملت سلطة الأراضي — التي تدير جُلّ أراضي الدولة — بوصفها احتكارًا يسعى إلى تعظيم الإيرادات، بدل تخفيض كلفة السكن على الجمهور. وبالتوازي، تقدّمت مشاريع تحرير الأراضي والتجديد الحضري ببطء وبصورة جزئية. فبحسب معطيات السلطة الحكومية للتجديد الحضري، مُنحت في الأعوام 2010–2020 رخص بناء لـ 98,649 وحدة سكنية في مشاريع التجديد الحضري: 17,777 في إطار الإخلاء والبناء، و80,872 في إطار الخطة الهيكلية القطرية 38 (תמ"א 38). ومن حيث النتيجة، لم يتّسع عرض السكن بوتيرة تلبّي الاحتياجات الحقيقية لجميع الشرائح.

ومن جانب الطلب، دفعت الفائدة المنخفضة في العقد الأخير وغياب بدائل الاستثمار المستثمرين والأُسَر الميسورة إلى شراء شقق إضافية بوصفها استثمارًا. ونشأ «طلب صُوَري»، أي أنّ جزءًا من الطلب على الشقق لم ينبع من حاجة حقيقية إلى سقف يؤوي، بل من استثمارات مضاربية ومن افتراض بأنّ أسعار العقارات ستواصل الارتفاع. وأتاحت خطوات

مثل القروض السكنية عالية نسبة التمويل، وفترات السماح (تأجيل الدفعات)، والقروض البالونية (قروض يُسدَّد أصلها في نهاية المدة) للمشترين أن يشدّوا أنفسهم ماليًا إلى أقصى حدّ وأن يشتروا شققًا تفوق قدرتهم الآنية، على افتراض أنّ سداد الدَّين سيصبح ممكنًا مستقبلًا.

وتُذكِّر هذه الظاهرة بأزمة «الرهون عالية المخاطر» (sub-prime) في الولايات المتحدة، حيث اقترض المقترضون فوق طاقتهم اتّكالًا على ارتفاعات سعرية متواصلة. صحيح أنّ الرقابة على المصارف في إسرائيل حدّت من ظواهر كهذه (بتقييد نسبة تمويل القرض السكني، مثلًا)، غير أنّ المخاطرة بقيت: فكثير من المشترين أخذوا قروضًا كبيرة في مسارات فائدة متغيّرة أو «بالونية»، وحين بدأت الفائدة بالارتفاع في عامَي 2022–2023 ارتفعت الأقساط الشهرية ارتفاعًا ملحوظًا. وهذا يزيد خطر الإعسار الشخصي والعرض القسري للشقق في السوق (عبر الحراسة القضائية على الأصول)، بما قد يزعزع الاستقرار الاقتصادي.

ج. أزمة السكن بوصفها مخاطرة مالية نظامية

لا تتوقّف المخاطرة عند الأسرة المعيشية التي تعجز عن شراء شقة أو تتعثّر في سداد قرضها السكني. فسوق السكن والعقارات يستأثر بحصة كبيرة بوجه خاصّ من الائتمان المصرفي. وبحسب المعطيات الواردة في الفصل 13، بلغ الائتمان الموجَّه للبناء والعقارات، حتى منتصف عام 2025، نحو 350 مليار شيكل جديد، ورصيد القروض السكنية نحو 650 مليار شيكل جديد. ومعًا يبلغ المجموع نحو تريليون شيكل جديد — أي نحو 60% من مجمل الائتمان المصرفي. وتركيز كهذا يجعل أزمة السكن مسألة استقرار ماليّ وكلّي-اقتصادي أيضًا.

وآلية المخاطرة واضحة: كلّما ابتعدت أسعار الأراضي والشقق عن دخول الأُسَر المعيشية، اضطُرّ المشترون إلى أخذ ائتمان أكبر وتخصيص حصة أكبر من دخلهم للسداد. فنحو 42% من المقترضين الجدد يدفعون أكثر من 30% من دخلهم لسداد القرض السكني؛ وبالتوازي اتّسع استعمال الائتمان البالوني وقروض الدفعة الواحدة، الذي شكّل أكثر من 23% من الائتمان السكني الجديد، ونما دَين شركات البناء بأكثر من 250% بين الربع الثالث من 2019 والربع الثالث من 2024. وهكذا تترابط مخاطرة الأسرة المعيشية ومخاطرة المطوِّر العقاري وانكشاف الجهاز المصرفي.

ومن هنا فإنّ الحلول المقترحة في الكتاب ليست حلول يُسر سكنيّ فحسب. فالتسعير الاجتماعي للأرض يخفض مكوّن الأرض في سعر الشقة؛ والمنظومة الوطنية للتقسيم إلى شرائح تمنع تخصيصًا لا يطابق الحاجة؛ والقرض السكني الاجتماعي يقلّص حجم الائتمان المصرفي اللازم للشراء. أمّا المخاطرة الكلّية-المالية والصلة بين الائتمان وأسعار السكن والاستقرار المصرفي فمفصَّلة في الفصل 13 — السكن والائتمان والمخاطرة النظامية.

د. الفقر والفوارق الاجتماعية وسائر العِلل — التبعات الاجتماعية والاقتصادية

1. تعميق اللامساواة

تواجـه دولـة إسـرائيل مسـتويات من الفقـر واللامسـاواة هي من الأعلى في العـالم المتقـدّم. فبحسب تقرير الفقر الصادر عن مؤسسة التأمين الوطني لعام 2023، عاش نحو 1.98 مليـون نفس في إسرائيل تحت خط الفقر، من بينهم نحو 872,000 طفل — أي واحـد من كـلّ ثلاثـة تقريبًا. وهذا الفقر ليس حكرًا على جيل واحد؛ إذ ينزع إلى الانتقال من الآبـاء إلى أبنـائهم وإلى إنشاء حلقة فقر بين الأجيال. وبالتوازي، تبرز الفوارق الاجتماعية-المكانية في إسـرائيل: تُظهـر معطيات مؤسسة التأمين الوطني أنّ نسب الفقر في ألوية الأطـراف (الشـمال والجنـوب) وفي القـدس أعلى بكثـير من المعـدّل — إذ بلغت نسـبة الفقـر بين العـائلات في هـذه الألويـة نحـو 22%–36% — في حين أنّ نسب الفقر في لواء تل أبيب والمركـز أدنى من المعـدّل. ومعـنى ذلـك أنّ حظـوظ الحيـاة لطفـل ينشـأ في عائلـة فقـيرة في بلـدة تطـوير أو في حيّ ضـائقة في الأطـراف أدنى بكثـير من حظـوظ طفـل في مركـز البلاد. وأبعـاد الفقـر المرتفعـة في إسـرائيل وأبعادُها الجغرافية تُبرز إلحاح البحث عن حلول منظومية.

وفقـر الـدخل ليس إلّا تعبـيرًا واحـدًا عن الحـال. أمّـا الفجـوة الأعمـق والأشـدّ إقلاقًـا فهي تلـك المتعلّقة بالثروة — أي بتوزيع الأصول ورأس المال. فبينما يمكن مقارنـة الـدخول على أسـاس شهريّ أو سنوي، تمثّل الثروة ما تـراكم وانتقـل بين الأجيـال، وهي الـتي تُنتج فـوارق المنطلـق بين فئـات السـكان وتُعيـد إنتاجهـا. وكمـا كشـفت أبحـاث معهـد الإصـلاحات البنيويـة، فـإنّ اللامساواة في الثروة في إسرائيل أوسع بكثير من اللامساواة في الدخول.

فالمئين الأعلى، أي واحد بالمئة فقط من السـكان، يملـك 7% من الـثروة الماليـة في إسـرائيل، ونحو 35% منها متركّز في أيدي العُشَير (الشـريحة العشـرية) الأعلى. أمّـا النصـف الأدنى من التوزيع — المئينات 1–50 — فيملك مجتمعًا نحو 17% فقط. وثمّة معطيـات أخـرى، تتعلّـق بسنوات مختلفة وبالثروة الكلّيـة — وهـو مقيـاس أوسـع يشـمل، إلى جـانب الأصـول الماليـة، أصولًا عينية وفي مقدّمتها العقارات، مطروحًـا منهـا الالتزامـات — تشـير إلى تركّـز أعلى بعـد. ففي عـام 2015 ملـك العُشَـير الأعلى 27% من الـدخل القـومي لكنّـه ملـك 51% من مجمـل الثروة، وفي عام 2020 قُدِّرت حصة المئين الأعلى بنحو 25% من مجمـل الـثروة في الدولـة — وهي نسبة تماثل حصة المئينات 1–70 مجتمعة.

2. المِلكية — للأثرياء وحدهم

للسكن دور مفصليّ في تشكيل الواقع غير المتكافئ في إسرائيل. ففي إسرائيل صـارت مِلكيـة الأصول السكنية المسار شبه الحصري لتراكم الثروة بين الأجيال. فالأصول السـكنية تـنزع إلى حفظ قيمتها بل إلى رفعها، ومِلكيتها تنطوي على مزايـا إضـافية كاسـتقرار السـكن على المـدى

البعيد، وجودة حياة مرتفعة لمالكي الشقق وللأحياء التي يقيمون فيها — لأنّ المالكين ينزعون إلى صيانة محيطهم السكني والاستثمار فيه أكثر من المستأجرين — وإحساس ذاتيّ بالرفاه. ولذلك فإنّ الفوارق في مِلكية السكن مصدر ذو شأن للامساواة.

وبحسب فحص أجراه معهد الإصلاحات البنيوية، ثمّة فوارق كبيرة جدًّا بين عُشَيرات الدخل في نسبة مِلكية السكن. فبينما يملك أقلّ من النصف (49%) شقة في العُشَير الأدنى، فإنّ الأغلبية الساحقة في العُشَير الأعلى من مالكي الشقق (90%). وبحساب إجمالي يتبيّن أنّ ثلث (33%) الأُسَر المعيشية في إسرائيل لا تملك سكنًا. بمعنى: من العُشَير الأول حتى العُشَير السابع يتراوح انعدام السكن المملوك بين 50% و30%.

وعلى مرّ السنين تحوّل سوق العقارات إلى أداة في يد الدولة والجهات القوية لتراكم رأس المال، في حين تضرّر عامة الناس من غلاء السكن. فقد قفزت أسعار الشقق في إسرائيل إلى مستويات قياسية جديدة وأضرّت ضررًا بالغًا بقدرة الجمهور على شراء مسكن. ونحن اليوم شهود على أزمة تواصل فيها الأسعار ارتفاعها ويتقلّص فيها القدرة على تحمّل كلفة السكن. والوضع بالغ الخطورة إلى حدّ أنّ نحو 890,000 أسرة معيشية، كما ذُكر، لا تملك شقة. وبحسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية، كان في إسرائيل، حتى تموز/يوليو 2024، 2.96 مليون شقة، استُعملت منها نحو 2.1 مليون لسكن مالكيها — أي 70.6% من مجمل الشقق، مقابل 75.2% في عام 2013. وتشير هذه المعطيات إلى تراجع في حصة الشقق التي يسكنها مالكوها وإلى اتّساع سوق الإيجار، على خلفية ارتفاع أسعار السكن. وهذه صورة كمّية إضافية لإخفاقات النظام التخطيطي-العقاري القائم ولتحدّي القدرة على تحمّل كلفة السكن في إسرائيل. وهكذا تتبلور أزمة المِلكية لتغدو مسألة وطنية.

وتشكّل أزمة السكن في إسرائيل اليوم واحدًا من أبرز العوائق أمام الحراك الاجتماعي وتكافؤ الفرص. فبحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، نسبة إنفاق الأُسَر المعيشية على السكن في إسرائيل هي من الأعلى بين الدول المتقدّمة — والسكن يشكّل حصة كبيرة بوجه خاصّ من نفقات الأُسَر المعيشية في العُشَيرات الدنيا. والمعنى: ضائقة السكن ليست قضية اقتصادية فحسب، بل آلية تؤبّد الفقر.

وبحسب معطيات التقرير، فإنّ نسبة الإنفاق على السكن في إسرائيل في العُشَير الأدنى (نحو 39%) أعلى بكثير من المعدّل في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، البالغ نحو 31%، وهو ما يضع إسرائيل في المرتبة الثالثة بين الدول الأعضاء. ويُبرز هذا المعطى الأثر الحاسم لضائقة السكن على جودة الحياة والدخل المتاح والقدرة على مراكمة رأس مال ذاتي، ولا سيّما بين الفئات المستضعفة. والاستنتاج الذي يتّضح من النتائج هو أنّ السكن، بالنسبة إلى كثيرين — وخصوصًا العائلات الشابة والأفراد في الأطراف — ليس حلًّا، بل عقبة.

وخلاصة القول: عمّقت أزمة السكن اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية في إسرائيل. فمن يملك أصلًا ينتفع من ارتفاع قيمته ويزيد ثروته، بينما يبقى من لم يفلح في شراء شقة متخلّفًا في الخلف. وصارت مِلكية الشقة خطًّ التماسّ بين من يستطيع بناء أمان اقتصادي وبين من

يبقى بلا أصول ومكشوفًا لتقلّبات السوق. ومن هنا تقلّصت قدرة الحراك الاجتماعي لدى الطبقات الدنيا والطبقة الوسطى والفئات العمرية الشابة تقلّصًا ملحوظًا. وينتهج بعضهم استراتيجية «الهجرة البطيئة»: يشترون شقة رخيصة في الأطراف كي «يضعوا قدمًا» في سوق السكن، وبعد سنوات يرفعون رافعة مالية على الشقة التي اشتروها في المنطقة الأدنى ويشترون شقة أفضل في منطقة أكثر طلبًا، فيصيرون بذلك، رغمًا عنهم، مستثمرين في العقارات من أجل تحسين سكنهم. صحيح أنّ خطوة كهذه حسّنت أوضاعهم، لكنّهم أسهموا بها في أَمْوَلة السكن وفي ارتفاع الأسعار. أي أنّ حتى الطلب الأصيل للأزواج الشباب تحوّل، بحكم الظروف، إلى محرّك إضافي في الديناميكية المضاربية لسوق السكن.[3]

3. الحرب المروّعة — والتعافي الذي يبدأ بالسكن

غيّرت الحرب التي اندلعت في تشرين الأول/أكتوبر 2023 وجه دولة إسرائيل. فالضرر المادّي والاجتماعي الذي لحق بجنوب البلاد وشمالها (وبمناطق أخرى) أعاد إلى السطح الحاجة إلى حلول سكن شاملة. فقد هُدمت بيوت كثيرة أو تضرّرت، واقتُلعت مجتمعات بأسرها من بيوتها، وصارت الحاجة إلى سكن آمن ومتاح أشدّ إلحاحًا من أيّ وقت مضى. وأوجد هذا الوضع حاجة إلى خطة تأهيل شاملة تجمع بين السكن الميسور («الإسكان في متناول اليد» في المصطلح الرسمي) والتنمية الاقتصادية وتعزيز المجال الريفي والحضري معًا. وإلى جانب الضرر المباشر الناجم عن القتال، كانت الأطراف تعاني أصلًا من ضائقة اجتماعية-اقتصادية قبل ذلك، مع نسبة مرتفعة من الأُجَراء الذين يتقاضون الحدّ الأدنى للأجر (34% فوق المعدّل القُطري) واحتمال مرتفع بوجه خاصّ لفقدان أماكن العمل بسبب دخول تكنولوجيات جديدة (22%). ولذلك فإنّ حلّ أزمة السكن ليس ضرورة فحسب، بل فرصة لنموّ المنطقة أيضًا. والآن، حين يُطلب بناء متجدّد بمقياس وطني، ينبغي التعلّم من إخفاقات الماضي وبناء خطة توفّر سكنًا ميسورًا بسرعة ونجاعة، بالتعاون مع المجتمعات المحلّية.

ويشكّل حلّ أزمة السكن محكًّا مركزيًّا لقدرة دولة إسرائيل على مواجهة تحدّيات التأهيل بعد الحرب، وعلى تحويل الأزمة إلى فرصة للنموّ الديمغرافي، ولتعزيز المناعة الوطنية، ولتقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. وعلى حكومة إسرائيل أن تدعم هذه العملية بالتشريع والتسهيلات التنظيمية والحوافز الاقتصادية، ضمانًا لمستقبل أفضل لسكّان الدولة كافّة. واليوم، مع الحاجة الملحّة إلى سكن جديد في أعقاب الحرب، ثمّة فرصة لإعادة تخطيط المجال الحضري على نحو يمنع تكرار تلك الأخطاء، وذلك بتخطيط الأطراف الشمالية والجنوبية وتنفيذها على أساس «القرية–المدينة» (Urban-Rural)، وببناء مناطق تطوير جديدة في الشمال والجنوب وسكن ميسور للتملّك.

---

3 تُفصَّل الصلة بين مِلكية الشقة وتوزيع الثروة وتحوُّل البيت إلى أصل استثماري في الفصل 1 — السكن مصدرًا لثروة الدولة، والفصل 4 — من ترميم الأحياء إلى التجديد الحضري، والفصل 14 — الشقة سلعة أساسية: قرض سكنيّ اجتماعي.

ولصوغ سياسة السكن في دولة إسرائيل على نحو يحلّ أزمة السكن فيها، تلزم منظومة من القرارات في كلّ من مكوّنات سياسة السكن — ومكوّناتها الأساسية هي سياسة التخطيط والأراضي والتمويل. وتبنّي المقترحات الواردة أدناه يمكن أن يعين متّخذي القرارات إعانة كبيرة على مواجهة مشكلة هي من أصعب ما عاناه ويعانيه سكّان إسرائيل في العقود الأخيرة.

وخلاصة، فإنّ أزمة السكن في إسرائيل متعدّدة الأبعاد: فهي تعكس إخفاقًا سياساتيًا في إدارة الأرض والتخطيط، وإساءة استعمال لسوق الائتمان أنتجت طلبًا منفوخًا. والنتيجة مسّ بالأمان السكني لعامة الناس، وتعميق للفوارق الاجتماعية، وخطر على الاستقرار الاقتصادي. والتصدّي الفعّال للأزمة يستوجب تغيير وجهة جذريًا في السياسة — انتقالًا من سياسة ترقيع واستجابة متأخّرة إلى سياسة سكن وطنية شاملة، تخطّط وتوجّه جانبَي العرض والطلب معًا على نحو منسّق.

إنّ غياب السكن الميسور للتملّك عن الفئات الشعبية؛ والإخفاق المتواصل للتجديد الحضري؛ وارتفاع أسعار الشقق من الأسفل؛ ورفع ثمن السكن بتسويق مضاربيّ للأراضي لمن يدفع أكثر — كلّ هذه تصنع أشدّ أزمات السكن حدّة في تاريخ الدولة.[4]

4. السكن مسألة سياسية مفصلية: انتخابات ونقاشات عامة حول العالم

تُعلّمنا الأمثلة من إيرلندا وكندا وألمانيا وهولندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة، التي ستُعرض في الكتاب، أنّ أزمة السكن لم تعد قضية اقتصادية-تقنية فحسب، بل موضوع سياسيّ مركزي يؤثّر في أنماط التصويت وفي برامج الأحزاب وفي استقرار الحكومات. فارتفاع أسعار السكن وبدلات الإيجار، إلى جانب نقص متواصل في الشقق، يعمّق الفوارق الاجتماعية وبين الأجيال ويزيد انعدام الثقة بالمؤسسة. ونتيجة لذلك، تُطالَب أحزاب من أقصى أطياف الخارطة السياسية بطرح حلول واسعة النطاق، فيما قد يعزّز الإخفاق في تحقيقها قوى الاحتجاج والأحزاب غير المؤسسية.

وما دام السكن اللائق خارج متناول كثيرين، فسيبقى بؤرة مركزية للصراع العام والسياسي. ومواجهة الأزمة تستوجب سياسة طويلة الأمد تجمع بين زيادة عرض الشقق، والاستثمار في الإسكان العام والميسور، وإزالة عوائق التخطيط، وحماية المستأجرين من الارتفاعات السعرية الحادّة. ويتبيّن من الحالات التي فُحصت أنّ على الدولة أن ترى في السكن حقًّا اجتماعيًّا أساسيًّا وأن تتحمّل مسؤولية فاعلة عن ضمانه؛ فالتصريحات والوعود الانتخابية لا تكفي من دون تطبيق متّسق، وأهداف قابلة للقياس، والتزام عامّ متواصل.[5]

---

4 يُفصَّل الوصل بين السكن والتأهيل الوطني ونموذج القرية–المدينة في الفصل 10 — من الأزمة إلى النهوض: تأهيل الشمال والجنوب وفق نموذج القرية–المدينة.

5 تُعرَض النظرة التاريخية والمقارِنة إلى سياسة السكن في العالم في الفصل 11 — الولايات المتحدة وإنجلترا: من «النيو ديل» والإسكان العام إلى الأَمْوَلة، وفي الفصل 17 — أزمة السكن قوة سياسية: نظرة مقارِنة.

وسنعرض فيما يلي أبرز معالم الإصلاح التخطيطي والعقاري والمالي، التي تشكّل معًا سياسة السكن الوطنية لدولة إسرائيل كما نقترحها — لتُنفَّذ هنا والآن. ونتوقّع أن يجد هذا الموضوع تعبيره في نقاش يُشرَك فيه الجمهور كلّه، على أساس الوقائع والمعطيات.

أبرز معالم الإصلاح — سياسة سكن وطنية

أ. إدارة اجتماعية لأراضي إسرائيل

في قلب الإصلاح العقاري يقف مشروع القانون: «الإدارة الاجتماعية لأراضي إسرائيل». وهذه أبرز بنوده:

1. تخصّص سلطة الأراضي الأراضي للبناء السكني على أساس تسويق مُوجَّه يستند إلى تقسيم احتياجات السكن القائمة والمستقبلية إلى شرائح لسكّان إسرائيل.

2. يتناول التقسيم إلى شرائح جميع طالبي السكن القائمين والمتوقَّعين في فترة التخطيط، ويفحص احتياجاتهم وفق خصائص اجتماعية-اقتصادية وجغرافية وتخطيطية، ومنها موقع الشقة وحجمها وسعرها ودرجة يُسرها. ويُعطى في هذا الإطار تشديد خاصّ للفئات المحتاجة إلى تدخّل عامّ، ومنها: فاقدو السكن — أي من لا يملكون شقة ولا يملكون رأس مال ذاتيًا كافيًا لشرائها، ولا سيّما فاقدو السكن المنتمون إلى العُشَيرات 1–5؛ والأزواج الشباب دون سنّ الأربعين الذين لا يملكون شقة؛ والمتقاعدون فاقدو السكن ورأس المال الذاتي؛ وأبناء الطبقة الوسطى الدنيا؛ وخدّام الاحتياط الفاعلون؛ والفئات ذات الاحتياجات الاجتماعية الخاصة؛ وكذلك متضرّرو الحروب، سواء شخصيًّا أو بسبب الضرر الذي لحق بممتلكاتهم. ويعكس التقسيم إلى شرائح حجم الحاجة والطلب لدى كلّ من هذه المجموعات، ويلائم لها خصائص السكن المطلوب، مراعيًا نوع استعمال الشقة وهوية القاطنين المستقبليين والموقع الجغرافي للأرض.

3. يُشتَقّ سعر الأرض المخصَّصة بموجب هذا البند من السعر النهائي للشقة التي ستُسوَّق لكلّ مجموعة سكانية مستهدَفة، وفق تسعير للأرض موضوع السكن بحسب الشرائح، على أن تُسعَّر الأرض المخصَّصة للسكن الميسور على أساس القيمة المتبقّية (Residual Value) — بحسب المعيار المُلزِم.

4. الأراضي ذات التخصيص الاجتماعي، والإسكان العام، والأزواج الشباب، والمتقاعدون، وفاقدو السكن ورأس المال الذاتي — معفاة من المناقصة، عبر الاعتراف بالحقّ في الشراء بمبادرة من السلطة ومن المستحقّين ومن مقاولي المكان.

1. كيف ننظر إلى أراضي إسرائيل بعين اجتماعية؟

يجري التخطيط السكني الذي تقوده إدارة التخطيط على أساس تقسيم تخطيطي إلى شرائح يستند إلى خصائص اقتصادية وجغرافية وعائلية ومالية وقطاعية. ويسري التقسيم إلى شرائح على المستوى القُطري واللوائي والبلدي، وكذلك في إطار التخطيط الريفي-الحضري. وتبعًا لذلك، يقوم تسويق الأراضي السكنية على تقسيم تخطيطي إلى شرائح (Planning Segmentation) تنفّذه إدارة التخطيط على هذه المستويات.

2. «عرض» مُدمِّر ومُبسَّط — عِجل سوق السكن الذهبي

من الأخطاء المنهجية الجوهرية لدى المفكّرين على اختلاف أجيالهم، في بحثهم عن حلّ لمشكلة السكن، معاملة الشقة بوصفها سلعة متجانسة. ولذلك فإنّ الشقة، في التصوّر النيوليبرالي كلّه، هي العرض في سوق السكن، أمّا الطلب فهو طلب على شقة لا يشمل تصنيف الطالبين ولا المنتِجين ولا سائر المكوّنات التي تؤدّي دورًا جوهريًّا في سلعة «الشقة»، بما في ذلك الترتيب المالي، بجعلها سكنًا ميسورًا.

ونحن نقترح قراءة متجدّدة لسوق السكن — بوصفه سوقًا لا يعمل وفق مبادئ السوق الحرّة التنافسية الكلاسيكية، بل في واقع من المركزية، واحتكار الأرض، وتقسيم دقيق للطلب إلى شرائح. فتحت خطاب شائع على منوال «عرض، عرض، عرض»، نشأ في إسرائيل عمليًّا وضع لم يُنتج فيه الفائض النسبي من الشقق انخفاضًا في الأسعار، بل تشويهًا للسوق، وإغراقًا مضاربيًّا، وتفاقمًا لأزمة السكن.

3. «اقتصاد العرض» النيوليبرالي — الذي حطّم أجيالًا بأكملها

المقاربة التي تأثّرت بنظرية آرثر لافر (Laffer Curve) وزملائه تمثّل تصوّرًا نيوليبراليًّا يدعو إلى تخفيف التنظيم، وزيادة العرض عبر تحفيز المطوّرين، وإلى افتراض مفاده أنّ كلّ زيادة في العرض ستُنتج انخفاضًا في الأسعار. غير أنّ العرض في إسرائيل لم يُوجَّه إلى شرائح السوق المستضعفة، بل إلى أصحاب رؤوس الأموال والمستثمرين المؤسسيين والمشترين الأقوياء — وهو ما أنشأ وضعًا مفارِقًا من كثرة وحدات السكن غير المبيعة إلى جانب تعميق ضائقة السكن لدى الطبقات الوسطى والدنيا. وتؤكّد أبحاث كثيرة أنّ مرونة العرض (elasticity of supply) في أسواق السكن المركزية والمثقَلة بقيود الأرض منخفضة جدًّا،[6]

وأنّ زيادة العرض لا تؤثّر تأثيرًا دالًّا في الأسعار إلّا إذا جرت على نحو مُركَّز ومنسَّق مع طلب فعليّ.

والطلب على السكن طلب غائيّ مشبع بمصالح متعارضة لمختلف اللاعبين المشاركين فيه، ولذلك ينبغي تحليل مكوّنات الأرض المختلفة، لا معاملة الأرض بوصفها معطًى ثابتًا قيمتُه في نهاية المطاف فرديّة. فمن حيث تحليل مصالح اللاعبين المختلفين في إنتاج الشقة، ثمّة تعارضات مصالح جوهرية بين مالك الأرض والمقاول والمموِّل ومشتري الشقة.

غير أنّ أشدّ تعارضات المصالح جوهرية هو ذاك القائم بين من يملكون شقة أصلًا ومن لا يملكونها. فمن يملك شقة، وهي الأصل المركزي للعائلة، يهمّه في معظم الحالات أن يرتفع سعر الشقة. وفي المقابل، يهمّ من لا يملكون شقة أن تنخفض الأسعار كي تصبح الشقة في متناولهم. والجواب عن ذلك هو توفير السكن للجميع على نحو يراعي الشرائح، بحيث يصير الحقّ في سكن مملوك حقًّا أساسيًّا، كما أقرّه أصلًا قانون سلطة أراضي إسرائيل لسنة 1960.

6 E.L. Glaeser, J. Gyourko, The impact of building restrictions on housing affordability, 9 Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review (2003).

والسكن ليس سلعة كلّية متجانسة، ولذلك فإنّ الدعوة العامة الشاملة إلى زيادة عرض الشقق في إسرائيل لن تحلّ مشكلة السكن فيها، إلّا على أساس التقسيم المذكور إلى شرائح. وهكذا يصبح بالإمكان ضمان أن يكون لمعظم سكّان الدولة شقة يملكونها ويسكنونها ويستطيعون توريثها للأجيال القادمة. فسوق السكن الإسرائيلي ليس موحَّدًا بل مقسَّم إلى شرائح — جمهور مختلف بقدرات دفع مختلفة واحتياجات مختلفة ودرجات إلحاح سكنيّ مختلفة. وكلّ شريحة سوقية تُنتج طلبًا مستقلًّا. وهذا سوق مُسيَّج — بمعنى أنّه لا يمكن استبدال طلب زوجين شابّين في چفعتاييم بطلب مستثمر يبتغي التأجير في نوف هچليل. أمّا التصوّر القائل إنّ كلّ شقة وحدة مجرّدة قابلة للتسويق الكوني، فتصوّر اقتصادي مُبسَّط وخَطِر.

والمقاربة القائمة على التقسيم إلى شرائح تتيح تحديد «المطلوب» — أي الطلب الاجتماعي لا الاقتصادي وحده — ومن ثَمّ تخطيط سوق سكن يعمل بحسب الاحتياجات لا بحسب القدرة الشرائية وحدها. وهي مقاربة قريبة من تحليلات التخطيط المستند إلى الحاجة (need-based planning) الموجودة في تصوّرات التخطيط الاجتماعية، وتسندها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إذ تكتب إنّ «housing policy should aim to match supply not only to market signals, but also to unmet social needs».[7]

وبدل المحاولات الفاشلة لكسر سوق الشقق أو إغراقه بالشقق بغية خفض أسعار السكن — وهي محاولات تأتي بنتيجة معاكسة — ينبغي إرساء سياسة سكن وطنية توازن السوق وتُعنى بالمواءمة بين طلب محدّد وعرض محدّد عبر التقسيم إلى شرائح. فبهذا وحده يمكن تجاوز تعارض المصالح بين من يملكون شقة ويريدون لأسعار الشقق أن تواصل ارتفاعها، ومن لا يملكون شقة ويريدون انخفاض أسعارها — وذلك من دون المسّ بالمنظومة المالية في إسرائيل ولا بسوق السكن الحرّ. وهكذا يصبح بالإمكان حلّ مشكلة السكن في إسرائيل وتمكين فاقدي السكن من شراء شقة ملائمة لاحتياجاتهم ولقدراتهم الاقتصادية.

والالتفات إلى الطلب وإلى تقسيم مستهلكي سوق السكن إلى شرائح يؤثّر أيضًا في الافتراضات الأساسية بشأن عدد وحدات السكن الناقصة. فالمعطيات المتعلّقة بعرض وحدات السكن التي تسوّقها وزارة الإسكان وسلطة الأراضي ودائرة الإحصاء المركزية (ويُشار إليها فيما يلي: دائرة الإحصاء — למ"ס) والمسؤول عن الأملاك وسائر المنظومة المعنية بالسكن على مستوى تخصيص الأرض والتمويل والتخطيط — كلّها تتناول وحدات سكن معقّمة موجَّهة إلى أصحاب الاستثمارات وذوي القدرة. وبالتوازي، فإنّ معطيات الطلب هي معطيات على مستوى الأُسَر المعيشية، لكنّ من ليسوا أرباب أُسَر معيشية (لعجزهم عن شراء شقة) لا يُحصَون. ومن ذلك مثلًا الشباب البالغون الذين ما زالوا يقيمون مع والديهم، أو كبار السنّ الذين يقيمون مع أبنائهم (أُسَر معيشية متعدّدة العائلات). أي أنّ نسبة فاقدي الشقق المملوكة ممّن لا تطولهم أيديهم أعلى ممّا يظهر في معطيات دائرة الإحصاء. يُضاف إلى ذلك أُسَر

7 OECD (2021). Brick by Brick: Building Better Housing Policies. OECD Publishing.

معيشية تملك شققًا لكنّها تقيم في سكن غير مطابق للمعايير، وهي أيضًا لا تُحتسَب في الطلب.

ب. منظومة وطنية لتقسيم السكن المطلوب إلى شرائح وتقديره

يستوجب تقسيم سوق السكن إلى شرائح التمييز بين الطلب الاقتصادي والحاجة إلى السكن. فالطلب الاقتصادي يعكس من يقدر على شراء شقة أو استئجارها بأسعار السوق؛ أمّا الحاجة فتشمل أيضًا أُسَرًا معيشية لا تملك قوة شرائية كافية، أو لا تملك رأس مال ذاتيًا، أو تقيم في سكن لا يلائم بنية العائلة ولا مرحلة الحياة التي تمرّ بها. وإذا أحصت السياسة الصفقات والطلب المُحقَّق وحدهما، فإنّها لا ترى شريحة معتبَرة من الجمهور تُعدّ الأزمة بالنسبة إليها الأشدَّ حدّة.

فالسكن المطلوب يعبّر إذن عن حصيلة فحص مركّب للطلب وللحاجة معًا: الطلب يُطلعنا على ما ترغب الأُسَر المعيشية في تحقيقه وما تقدر على تحقيقه في السوق، أمّا الحاجة فتكشف أيضًا احتياجات من لا يملكون القدرة الاقتصادية على تحقيق هذا الطلب. ولذلك لا يصحّ الاكتفاء بهدف قُطريّ إجمالي لوحدات السكن. بل ينبغي تقدير «السكن المطلوب»: كم شقة تلزم، وفي أيّ أماكن، وبأيّ حجم، وبأيّ شكل من أشكال الحيازة؛ وما قدرة الأُسَر المعيشية التمويلية؛ وأيّ المسارات — المِلكية، أم السكن الميسور، أم الإيجار طويل الأمد، أم الإسكان العام — يلائم كلّ مجموعة. وينبغي أن يستند التقدير إلى أبعاد جغرافية واجتماعية-اقتصادية ومالية، وإلى دورة الحياة وبنية الأسرة المعيشية، وإلى وضع الحيازة القائم، وإلى الاحتياجات الخاصة لفئات سكانية بعينها.

ولهذه الغاية يُقترح إنشاء منظومة وطنية دائمة. فتصدر دائرة الإحصاء تقريرًا سنويًّا عن الحاجة إلى السكن والطلب عليه، القائمَين والمتوقَّعين؛ وتترجم إدارة التخطيط المعطيات إلى أهداف تخطيطية قُطرية ولوائية وبلدية؛ وتترجم سلطة الأراضي الأهداف إلى تسويق أرض مقسَّمة بحسب الفئات المستهدَفة وبحسب قدراتها. والغاية من هذا التسلسل وصل المعطيات بالتخطيط بالأرض بالتمويل، كي لا تُنتج الدولة مزيدًا من الشقق التي لا تصل إلى من يحتاجها. وهذه العملية هي عملية التقسيم إلى شرائح، وهي قابلة للتحقيق في إسرائيل بوجه خاصّ، حيث إنّ معظم الأرض في يد الدولة ومنظومة التخطيط مركزية. ويُقترح ترسيخ المنظومة في القانون، بحيث تعمل دائرة الإحصاء وإدارة التخطيط وسلطة الأراضي والمنظومة المالية والمنظّمون الماليون وفق المبادئ والمهامّ التي تُحدَّد فيه.[8]

8 تُفصَّل المنظومة الوطنية والمعايير الكاملة للتقسيم إلى شرائح في الفصل 7 — لا بدّ من تقسيم سوق السكن إلى شرائح. ومشروع قانون «الإدارة الاجتماعية لأراضي إسرائيل»، المعروض في هذا الجزء من المقدّمة، يجسّد مبادئ التسويق المُوجَّه والتسييج والتسعير المُلائم المشتقّة من التقسيم إلى شرائح.

وثمّة دليل آخر على انتفاء نقص إجمالي في الشقق، يتبيّن من المعطيات التي تُظهر أنّه في معظم المدن الكبرى لم يكن ثمّة نقص في وحدات السكن عام 2020 فحسب، بل كان في بعضها فائض في وحدات السكن قياسًا بعدد الأُسَر المعيشية — كما في تل أبيب وحيفا وبئر السبع. وتعكس هذه المعطيات المشكلة: وحدات السكن التي بُنيت لا تلائم احتياجات الأُسَر المعيشية الفاقدة للشقق ولا قدراتها.

وقد حسب معهد الإصلاحات البنيوية مجمل الأُسَر المعيشية التي لا تملك شقة، وشرّحها وفق خصائص ديمغرافية واجتماعية-اقتصادية. وبحسب هذا الحساب، يوجد في إسرائيل قرابة 890,000 أسرة معيشية لا تملك شقة.

ومن اللافت بوجه خاصّ أنّ 60% من فاقدي الشقق المملوكة هم أُسَر معيشية من عُشَيرات الدخل الأدنى (1–4). كذلك فإنّ أكثر من 50% من فاقدي الشقق المملوكة هم أُسَر معيشية شابّة-بالغة (وبعضهم مُدرَج ضمن عُشَيرات الدخل الدنيا).

ولتقديم حلّ مُركَّز لفئة فاقدي الشقق المملوكة من قليلي القدرة، ينبغي أن يُطرح في السوق عرض شقق موجَّه إليهم في إطار تسويق مُوجَّه يلائم وضعهم من حيث الموقع والتخطيط وتمويل الشراء. ومسؤولية تخصيص الأراضي لهذا المشروع الوطني تقع إلى حدّ بعيد على سلطة الأراضي، التي تدير معظم أراضي الدولة، والمطلوب منها، ضمن مهامّها بحكم القانون، أن تخصّص أرضًا للسكن الميسور.

ويواجه فاقدو الشقق المملوكة مشكلة مزدوجة: بدل إيجار يتصاعد باستمرار فيُثقل إنفاقهم الشهري على السكن، إلى جانب ارتفاع في أسعار الشقق يُبعدهم أكثر فأكثر عن بلوغ حلّ سكنيّ دائم ومطابق للمعايير. وهذا الواقع لا يتيح لهم ادّخار رأس مال أوّليّ كاف للحصول على قرض سكنيّ لشراء شقة.

ماذا نفعل؟ التقسيم إلى شرائح والسكن الميسور للتملّك

لم تتطرّق ولا واحدة من خطط حلّ أزمة السكن، التي طرحها السياسيون وصانعو السياسات، إلى مسألة التقسيم إلى شرائح في دولة إسرائيل. والتقسيم إلى شرائح هو ما يتيح منح كلّ قطاع السكن الملائم له. وبدل ذلك، تتحدّث سياسة السكن عن السكن بالجملة. وينبغي لأيّ خطة سكن جديدة أن تطرح تخطيطًا طويل الأمد، وأن ترى السكن مؤلَّفًا من كلّ نوع من أنواع الطلب: سكن ميسور، وإسكان عامّ، وسكن للإيجار، وسكن لكبار السنّ، وللأزواج الشباب، وللطبقة الوسطى، وللنُّخَب أيضًا.

والحلّ هو تقسيم سوق السكن إلى سكن ميسور للفئات المختلفة. والتقسيم إلى شرائح لا غنى عنه لأيّ سياسة سكن واقعية، لأنّ تعميم الشقق كما لو كانت تحلّ المشكلة لجميع الفئات ولجميع التخصيصات تعميم غير واقعي ومتأثّر بأموَلة السكن والتوريق. ونحن نقترح تقسيم سوق السكن إلى شرائح على أساس الوضع الاجتماعي-الاقتصادي، والقطاع، والموقع، وانعدام

مِلكية الشقة، وانعدام رأس المال الذاتي، وحجم الدخل الجاري: الأزواج الشباب، والعاملون فاقدو السكن، والساعون إلى مسكن أفضل، والفئات الشعبية، والمسنّون.

وسيكون هذا السوق مُسيَّجًا: فمن يشتري شقة ميسورة وفق التقسيم إلى شرائح لن يحقّ له بيعُها خلال مدة تُحدَّد إلّا لمستحقّ آخر للسكن الميسور. وفي نهاية المدة يصبح بإمكانه بيعها في السوق الحرّ بلا قيد. والغاية من التسييج ضمان أن تظلّ الشقق في خدمة الفئة المستهدَفة، ومنع تحصيل المنفعة فورًا ببيعها في السوق الحرّ. وبذلك يُحفَظ الفصل بين السوقين، ويُتفادى التأثير في أسعار الشقق في السوق الحرّ والمسُّ بقيمة أصول مالكي الشقق القائمين.

وتبعًا لذلك، تسوّق سلطة الأراضي أراضي للسكن الميسور بسعر يُشتَقّ من السعر النهائي للشقق في كلّ من الشرائح المستهدَفة، ومن القدرة الاقتصادية للفئة الموجَّهة إليها. ونقطة الانطلاق هي أنّ الشقة ليست سلعة متجانسة، بل سقف يؤوي، ينبغي أن تُلائَم خصائصُه وسعرُه احتياجات الفئة المستهدَفة.

ومن هنا تنبع الحاجة إلى فصل بنيوي (structural separation) بين شرائح الطلب في السوق الحرّ وبين الإسكان العام والسكن الميسور والفئات المحدودة الوصول إلى التمويل. وهذا الفصل يتيح ملاءمة آلية تسعير خاصة بكلّ شريحة، ويتيح في السكن الميسور تحديد سعر أرض متبقّ، يُحتسَب رجوعًا من سعر الشقة الذي يقدر المشتري على تحمّله. والمنفعة الكامنة في هذا التسعير هي ما يبرّر آلية التسييج.

ج. سلطة الأراضي بوصفها ماكينة نقد مضاربية

في الواقع الإسرائيلي اليوم، يجري تسويق الأراضي السكنية من قِبَل سلطة الأراضي على نحو مضاربيّ، عبر مناقصات لمن يدفع أكثر. وهذه الطريقة ناجعة، صحيح، من حيث زيادة إيرادات الدولة وإثراء خزينتها، لكنّها تضرّ عمليًّا ضررًا بالغًا بالفئات المستضعفة، ولا سيّما بفئة فاقدي الشقق المملوكة. فالطلب الكبير على الأرض للبناء، في ظلّ العرض الشحيح من الأراضي الذي تطرحه سلطة الأراضي في السوق، لا يؤدّي إلى ارتفاع أسعار الأرض فحسب، بل إلى ارتفاع حصة مكوّن الأرض من سعر الشقة بكاملها. وهكذا يشكّل سعر الأرض في دولة إسرائيل ما بين 60% و70% من قيمة الشقة.

وفي ضوء ذلك، يلزم تغيير تصوّريّ بشأن الأراضي في أوساط مؤسسات دولة إسرائيل. فالتصوّر السائد اليوم يرى في أراضي إسرائيل موردًا تجاريًّا. وبهذه الصفة، يكون المبدأ الموجِّه لإدارته وتسويقه تعظيم الربح منه إلى أقصى حدّ. فـ«نشاط سلطة أراضي إسرائيل (ويُشار إليها فيما يلي: "سلطة الأراضي") مُرسَّخ في قانون أساس: أراضي إسرائيل لسنة 1960؛ وفي قانون سلطة أراضي إسرائيل لسنة 1960؛ وفي الميثاق المبرَم بين دولة

إسرائيل والصندوق القائم لإسرائيل عام 1961. وتُعرَّف سلطة الأراضي بوصفها مشروعًا تجاريًّا وتعمل وفقًا للمادة 8 من قانون أسس الميزانية، في شأن المشاريع التجارية».[9]

وهذا التصوّر، الذي يرى في أراضي إسرائيل «أصلًا»، لا بدّ أن يتغيّر. فهذا المقترح يهجر النموذج التجاري في كلّ ما يتعلّق بأراضي الجمهور، ويتبنّى رؤية قوامها إدارة أرض اجتماعية. وتغيير التصوّر شرط لازم لمعالجة ناجعة لأزمة السكن ولمسألة فاقدي السكن، وهو يطابق أحكام قانون سلطة أراضي إسرائيل، الذي يحدّد في المادة 2أ منه المهامَّ الاجتماعية لسلطة الأراضي، ومنها تخصيص أراض للسكن الميسور.

وسيفضي هذا المقترح إلى أن تكفّ سلطة الأراضي عن كونها مجرّد شركة تجارية تدير أصولها لتعظيم أرباحها، وأن تنتقل إلى وعي «أمين الجمهور»، المَدين بواجب أمانة لمواطني إسرائيل وبمسؤولية عن رفاههم، إلى جانب سلوك وفق معايير دولتية كالإنصاف والمساواة، وبحسب قواعد الإدارة السليمة.

ويقود تغيير التصوّر والانتقال إلى إدارة أرض اجتماعية إلى استنتاج مفاده أنّ على سلطة الأراضي أن تخصّص الأراضي على نحو تقسيم عقاري إلى شرائح (Segmentation)، أي وفق تسويق مُوجَّه يقوم على احتياجات القاطن المقصود وعلى قدراته. فلا يستوي سعر أرض للعُشَير الأعلى وسعر أرض لفاقدي السكن ورأس المال الذاتي اللازم لشراء شقة. فالمساواة بين غير المتساوين تمييز. أي أنّ المعاملة الموحَّدة لفئات تختلف أوضاعها قد تُعمّق اللامساواة.

وفي يد السلطات اليوم أصلًا تصنيف لجميع أراضي الدولة وفق تخصيصها وموقعها الجغرافي، وقد جرى بالفعل تقدير قيمتها بحسب متوسّط السعر في صفقات مشابهة ضمن نطاق الموقع الجغرافي المعني. واستند هذا التقدير إلى نتائج مناقصات تسويق الأرض، وإلى تخمينات أُجريت، وإلى تقدير المخمّن الحكومي.[10] بيد أنّ تقديرات القيمة هذه تتعامل ضمنًا مع سوق الأراضي في إسرائيل بوصفه سوقًا حرّة متطوّرة، يمكن في إطارها تقدير قيم الأراضي وفق نماذج تخمينية واقتصادية معيارية للعرض والطلب. ونماذج من هذا القبيل غير ذات صلة بسوق الأراضي في إسرائيل، إذ إنّ هذا السوق ليس سوقًا حرّة كما ذُكر، وهو يُدار إدارة احتكارية من قِبَل الدولة.

ولا بدّ أن تتغيّر الرؤية التي يقوم عليها تخمين الأراضي في إسرائيل: فبدل تطبيق تخمين تجاريّ موحَّد على جميع الأراضي التي تسوّقها سلطة الأراضي، ينبغي تبنّي تخمين بحسب الشرائح. فالأراضي الموجَّهة لشرائح النخبة تُقدَّر بقيمة السوق، أو بالقيمة التجارية على أقلّ تقدير، أمّا الأراضي الموجَّهة للسكن الميسور وللإسكان الاجتماعي ولشرائح أخرى فتُقدَّر بطريقة القيمة المتبقّية. ولتوضيح كيفية الحساب بهذه الطريقة يمكن الاستعانة بوثيقة إرشاد مهنية أصدرتها المنظمة الدولية للمخمّنين RICS – Royal Institution of Chartered

9 البيانات المالية ليوم 31 كانون الأول/ديسمبر 2023، المحاسب العامّ في وزارة المالية (החשב הכללי במשרד האוצר)، ص 155–159.

10 المرجع نفسه.

Surveyors، وتُعدّ معيارًا مُلزِمًا. وبحسب الوثيقة: «لتحديد قيمة أرض مخصَّصة للسكن الميسور بطريقة القيمة المتبقّية يلزم مكوّنان رئيسيان: (1) تقدير قيمة التطوير الإجمالية (GDV) أو الإيرادات المتوقَّعة من المشروع؛ و(2) خصم جميع الكلف المرتبطة بإقامة المشروع».[11]

وكما ذُكر، يُشتَقّ التخمين اليوم إلى حدّ بعيد من أسعار الأرض في المناقصات القائمة لسلطة الأراضي، إذ لا يوجد مسار تسويق بديل بحجم ذي شأن. ولذلك، وبرأي المعهد، فإنّ تخمينًا يستند إلى هذه الصفقات وحدها قد لا يعكس التخصيص الاجتماعي المقترَح للأرض. صحيح أنّ كلفة البناء جزء من قيمة الشقة، لكنّ ثمّة مكوّنًا مركزيًّا آخر هو قيمة الأرض، المرهونة بالاستعمال النهائي الذي سيُجرى عليها. ولذلك يُقترح تحديد القيمة وفقًا لتخصيص الأرض وللاحتياجات المحدّدة للفئة المستهدَفة.

وفي ضوء ما سبق، ينبغي أن يحلّ التخمين المستند إلى التخصيص محلَّ التخمين المضاربي، بحيث يحدّد كلُّ غرض من أغراض استعمال الأرض سعرَها بتخمين خاصّ. وهكذا تنقلب الآية عمليًّا: فبدل أن يُشتَقّ سعر الشقة من سعر الأرض، يُحتسَب سعر الأرض بحسب سعر المنتَج النهائي الذي ترغب الدولة في بنائه على تلك الأرض بعينها، وبحسب هوية مستهلكي المنتَج النهائي.

وبهذه الطريقة تنهض الدولة بالمسؤولية المنوطة بها وتحرص على تقسيم منصف وموزَّع لسعر المنتَج النهائي — من شقق ميسورة لجمهور فاقدي السكن، مرورًا بشقق بسعر متوسّط للطبقة الوسطى، وصولًا إلى شقق الرفاهية للطبقة العليا.

ومن الجدير الإشارة إيجابًا إلى تقدّم إدارة التخطيط، التي شرعت فعلًا في تخطيط شقق بأحجام متنوّعة، بهدف ملاءمة العرض لاحتياجات فئات سكانية مختلفة. وهذا الانفتاح خطوة مهمّة، غير أنّ المطلوب الآن إكمال المسار بتقسيم شامل إلى شرائح لسوق السكن، كما اقتُرح أعلاه، والمضيُّ في الإصلاح بحيث يجري تسويق الأراضي أيضًا على نحو مُوجَّه ووفق شرائح السكان المختلفة.[12]

11 RICS, Valuation of Land for Affordable Housing (2nd ed. 2016).

12 يُفضَّل النقاش في البنية الاحتكارية لسلطة أراضي إسرائيل، وفي الإصلاح التخطيطي، وفي التقسيم إلى شرائح، في الفصل 3 — سلطة الأراضي احتكارًا تجاريًّا، وفي الفصل 7 — لا بدّ من تقسيم سوق السكن إلى شرائح.

د. خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري — بديلًا عن «تمّا 38»، وللإخلاء والبناء، ولغلاف إسرائيل الشمالي والجنوبي، وإلغاء فوريّ لكلّ ترتيبات التمييز بحقّ سكّان الأحياء

التجديد الحضري أداة مركزية في سياسة التخطيط والسكن، غير أنّ غايته لا تنحصر في إضافة وحدات سكنية. فهو مُعَدّ لتجديد الأحياء القديمة، ولترقية البنى التحتية والمباني العامة، ولملاءمة المجال للتغيّرات في المواصلات والتعليم والصحة والاتصالات، ولتلبية النموّ السكاني واحتياجات التحصين. ولذلك يلزم تخطيط شامل يوازن بين تجديد النسيج المبني وبين صون حقوق مالكي الشقق واحتياجات المجتمع المحلّي.

وتبعًا لذلك، ينبغي للتشريع المطلوب اليوم أن يعيد إلى التجديد الحضري غايته الاجتماعية وأن يؤسّسه على تخطيط شامل، وعلى تحسين جودة الحياة في الأحياء، وعلى صون حقوق السكّان. وقد تشكّل عمليات التجديد فرصة لتصحيح إخفاقات تخطيطية تاريخية ولتعزيز العدالة المكانية، إلى جانب صون حقوق الملكية لمالكي الشقق.

وفيما يلي مقترحنا:

ينبغي سنّ مشروع قانون «خطة هيكلية قُطرية جديدة للتجديد الحضري» القائم على المبادئ الآتية:

1. تقوم السلطة الحكومية للتجديد الحضري (ويُشار إليها فيما يلي: "السلطة") بمسح وتحديد جميع الأحياء والمناطق التي تنطوي على إمكان لمشاريع التجديد الحضري والإخلاء والبناء. وعلى أساس هذا المسح تُحدَّد المساحات المخصَّصة للتجديد الحضري في أنحاء الدولة. وستُلزِم الخطة مؤسسات الدولة بالعمل على تعزيز تخطيط مكانيّ حضريّ وريفيّ. وذلك بخلاف «تمّا 38»، التي عملت أساسًا على مستوى المبنى المفرد ولم توفّر بذاتها استجابة شاملة لاحتياجات البنى التحتية والخدمات العامة والمجال الحيّي.

2. تعمل السلطات المحلّية، بالتعاون مع السلطة، على تخطيط مجمّعات التجديد الحضري تخطيطًا كلّيًا، مع مراعاة المجمّع كلّه وتخطيطه، وتكثيف البنى التحتية، وتوزيع الحقوق على السكّان على نحو يتيح تحسين الحيّ بأسره والإحسان إلى قاطنيه.

3. تُمنَح في مجمّعات التجديد الحضري والإخلاء والبناء حقوق بناء سخيّة، وفق قاعدة الاستعمال الأمثل والأقصى (Highest and best use)، أي التخطيط الأمثل والأقصى، كما سيُفصَّل لاحقًا.

4. في إطار مشروع التجديد الحضري، الذي سيشمل أيضًا منظومة إخلاء وبناء الأحياء في دولة إسرائيل، يتلقّى ملّاك الأرض في المجمّع حصّتهم من حقوق البناء بما يتناسب مع

حصّتهم النسبية في الأرض، أسوة بأيّ صاحب ملكية، لا كما يُحدَّد اليوم في المعيار 21 لتلك المشتقّة.

ومعظم مناطق التجديد الحضري المحتملة تقع في أحياء الفقر في مركز البلاد، التي بُنيت في العقدين الأوّلين بعد قيام الدولة. وقد أُعِدّت هذه الأحياء والبلدات لاستيعاب موجات هجرة كبيرة ضاعفت حجم السكان في دولة إسرائيل الفتيّة. وقد خُطِّطت وبُنيت على عجل، ولم يُبذَل في الغالب تفكير كبير في متانة تلك البلدات والأحياء واستدامتها على مرّ الزمن.

ولتلبية احتياجات سكّان إسرائيل في القرن الحادي والعشرين من السكن، على الأحياء القديمة أن تجدّد مخزونها من الشقق وأن ترقّي شكلها وأداءها، بحيث يمكن اعتبارها أكثر جاذبية.

وتتطلّب الترقية المرجوّة إعادة تخطيط الحيّ القديم بوصفه وحدة كاملة، تتضمّن أحدث مبادئ التخطيط الحضري اليوم. وذلك بطريقة «خلط الاستعمالات»: حوانيت على مسافة مشي وإتاحة للخدمات، وشوارع لطيفة وآمنة، ووصول إلى وسائل نقل متنوّعة وإتاحة جيّدة إلى الوجهات المركزية في المدينة، ومزيج سكنيّ متنوّع، وأماكن لقاء ومجال عامّ جيّد، وصون الطابع الخاصّ للأحياء، مع تشديد على تخطيط ريفيّ وحضريّ مبتكر، بلا تكرار مُضن لنماذج عتيقة.

والغاية عودة واعية إلى الشارع التقليدي بواجهة متّصلة من المباني على حافّة القسيمة، وانتقال من تنقّل قائم على السيارة الخاصة إلى تشكيلة أغنى من وسائل النقل، تشمل المشي وركوب الدرّاجات والنقل العامّ (قابلية المشي — walkability)، مع الإصغاء في عملية التخطيط إلى أصوات متنوّعة بين السكّان. واستعمال مبادئ تخطيط حديثة سيرسم الطريق إلى تجديد حضريّ للبلدات والأحياء القديمة، على نحو يلائم احتياجات سكّانها الراهنة ويجتذب إليها فئات إضافية محتاجة إلى سكن ميسور.

وأنجع حلّ لتقليص الفصل الحضري هو تبنّي مبادئ تخطيط سكنيّ ذي خلط اجتماعي في إطار التجديد الحضري. وينبغي ألّا تكون خطط التجديد الحضري على مستوى المبنى أو المجمّع أو حزمة المباني، كما هو متّبع اليوم في البلاد، بل على مستوى حيّ كامل، بطريقة الأحياء الجديدة (Quartier)، مع تخطيط كلّيّ لكلّ مكوّن ومكوّن. وفي مناطق الطلب التي يَحسُن فيها التجديد الحضري على مستوى الحيّ ويكون مجديًا اقتصاديًّا، على السلطات أن تُعِدّ خططًا هيكلية وخطط أساس وأن تستعدّ مسبقًا لمسائل تخطيطية كثيرة ستنشأ في أعقاب إضافة ملموسة من السكان الجدد إلى حيّ بناه القديم ومتهالك. فتخطيط على مستوى الحيّ وحده، على أساس خطة هيكلية قُطرية جديدة، هو ما سيتيح بلورة رؤية متماسكة للسكّان وللجهات التجارية، وتجنيد السكّان للتجديد الحضري مع تمثيل المصالح والاحتياجات المحلّية في العملية.

والصورة التي تتّضح من معطيات السلطة الحكومية للتجديد الحضري المعروضة أعلاه تشير إلى فجوة ملموسة بين حجم الإنجاز وبين الحاجة إلى تجديد الأحياء القديمة. وتستوجب

هذه الفجوة إعادة فحص لآليات التخطيط والتنفيذ وللافتراضات الأساسية التي يستند إليها التجديد الحضري في إسرائيل. ويُقترح في هذا الإطار تبنّي مبدأ «أعلى وأفضل استخدام» (Highest and Best Use)، وهو من مبادئ الأساس في تخمين العقارات. والغاية من هذا المبدأ تحديد الاستعمال الأمثل للأرض — الاستعمال الذي يُدرّ أعلى قيمة اقتصادية، رهنًا بأحكام القانون وبقيود الأرض المادّية والتخطيطية.

والتطبيق السليم للمبدأ سيتيح تسريع عمليات التجديد الحضري في إسرائيل مع الحفاظ على الإنصاف تجاه ملّاك الأرض وضمان تكافؤ الفرص للمطوّرين والسكّان على حدّ سواء. ولذلك فإنّ المعيار 21 بكلّ تحوّلاته تعبير عن مقاربة سيّئة — فبدل تقديس تحفيز المطوّرين، ينبغي أن يتصدّر سُلّم الأولويات صون حقوق الملكية لملّاك الأرض. ففي واقع اليوم، يتلقّى ملّاك الأرض في مجمّع التجديد الحضري «الحدّ الأدنى المعقول».[13] وكما يقول المعيار، الشائع عمليًّا بين المطوّرين إضافة مساحة تناهز 12 مترًا مربّعًا للشقة، تتجسّد في إضافة غرفة/غرف أو مساحة بحجم مماثل.

يُضاف إلى ذلك، كما قلنا، أنّ المنطق التخميني هو منطق أعلى وأفضل استخدام. غير أنّ المعيار 21.1 يقوّض كلّ منطق من هذا القبيل. والدليل أنّه بحسب المعيار 21.1: «في كلّ حال لا يجوز أن يؤخذ في الحسبان إمكان ناشئ عن إجراءات التخطيط الخاصة بالخطة الجديدة» (البند 5.15.2). وهذا تناقض بيّن مع كلّ منطق اقتصاديّ-تخميني، ودهس صارخ لحقوق الملكية لسكّان الأحياء.

وهذا ظلم فادح وهائل الأبعاد بحقّ مالكي الشقق. فهؤلاء الناس، القاطنون فعليًّا في أحياء تُعرَّف بأنّها أحياء فقر، ينتمون في الغالب إلى عُشَيرات الدخل الدنيا ورأس مالهم الذاتي منخفض. ومنحُهم نِسَب ربح منصفة سيتيح تمكين تلك الفئات وإخراجها من دائرة العوز عبر تحسين قيمة الأصول التي بحوزتها. وثانيًا، آلية منظومة الحوافز. ففي واقع اليوم، ليس لدى مالكي الشقق في المناطق المخصَّصة للتجديد الحضري ما يكفي من حوافز للموافقة على مشاريع التجديد الحضري، وعدد رخص البناء الضئيل، كما ذُكر، يُثبت ذلك.[14]

13 المادة 5.11 من المعيار 21 (תקן 21) في شأن الحدّ الأدنى من التفصيل المطلوب في تخمينات الأراضي المُجراة لغرض فحص تخمينيّ اقتصادي لخطة إخلاء وبناء، ص 9.

14 تُفصَّل حقوق سكّان الأحياء والآلية التخطيطية للتجديد الحضري في الفصل 5 — التماس الأحياء أمام محكمة العدل العليا: الملكية والتطوير والعدالة التوزيعية في التجديد الحضري، وفي الفصل 7 — لا بدّ من تقسيم سوق السكن إلى شرائح، وفي الفصل 9 — إصلاح في التخطيط: وصارت الأرض والتخطيط والتمويل كتلة واحدة.

ه. نهاية الأطراف — بين المركز والأطراف: هل انتهى العهد القديم؟

في العصر الحديث، تتحدّى التكنولوجيات الجديدة وأنماط العمل المرنة التمييز التقليدي بين «المركز» و«الأطراف». وقد سرّعت جائحة كورونا عمليات العمل عن بُعد — فقد اكتشف المزيد والمزيد من الناس والهيئات أنّ بالإمكان العمل والتعاون عن بُعد أيضًا، عبر الإنترنت، من دون حاجة إلى حضور يوميّ في مكتب وسط المدينة. ويقول الخبراء إنّ ثمّة اليوم فئات كاملة من الخدمات (كالبرمجة والتسويق الرقمي ودعم الزبائن وما شابه) «لا معنى فيها للمجال الجغرافي».[15]

ويندرج هذا الاتجاه أيضًا في ظاهرة عالمية أوسع هي طمس الحدود بين المدينة والريف (Urban-Rural Blur). فمع تعزّز المواصلات والرقمنة وإتاحة المعلومات والخدمات، يزداد الفصل التقليدي بين المركز الحضري والمساحات الريفية طمسًا.[16] ونحن نشهد ظهور مناطق بَينيّة — بلدات شبه حضرية، ومدن تابعة، ومناطق سكن ريفية قرب بؤر التشغيل الحضرية — تتكوّن فيها بنية اجتماعية واقتصادية جديدة.[17] وبالتوازي، فإنّ اتجاهات التجمّع الريفي داخل المناطق الحضرية، كالزراعة المجتمعية أو الأسواق المحلّية، تعزّز الوصل بين القيم الريفية ونمط الحياة الحضري.[18] والرؤية المستقبلية للتخطيط الإقليمي، كما تنعكس في سياسة التخطيط في إنجلترا (NPPF)، تتطلّع إلى إنشاء شبكة دينامية من الصلات والشراكات بين المدينة والريف، مع تشجيع التنقّل والنقل المستدام والابتكار المحلّي وتكافؤ الوصول إلى الخدمات. وفي هذا الإطار، ينبغي النظر إلى التجديد الحضري لا بوصفه ترقية لمجالات قائمة فحسب، بل بوصفه إنشاء لتواصل مكانيّ بين المناطق الحضرية والريفية — تواصل يرعى الشراكات والقيم المجتمعية والازدهار المتبادل.

مع ذلك، تُعلّمنا المعطيات أنّ إمكان العمل عن بُعد في تقليص الفوارق الإقليمية لم يتحقّق بعد بكامله في إسرائيل. فبحسب تقرير وزارة العمل، دمج 24% من العاملين في سنّ 25–66 في منطقة المركز العمل من البيت عام 2022، مقابل 9% فقط في الأطراف. ويعزو التقرير جزءًا رئيسيًّا من الفجوة إلى اختلافات في مزيج المهن: فالعمل من البيت أكثر شيوعًا في المهن التكنولوجية، التي ترتفع نسبتها بين العاملين في منطقة المركز.

15 حنّاه رادو، «حلُّ التشغيل في الأطراف: العمل عن بُعد» (חנה רדו, "הפתרון לתעסוקה בפריפריה: עבודה מרחוק"), Ynet (14.2.2017).

16 A. Nanda, Digitalization, Urbanization, and Urban-Rural Divide, in The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures 432 (2023).

17 H. Westlund, K. Borseková, The post-urban hypothesis, 1 Global Challenges & Regional Science 100005 (2025).

18 Alyssa Giacobbe, Inside the “Agrihood” Residential Real-Estate Boom, AD (27.9.2017).

وإلى جانب هذه الفجوة، يتجلّى الخلاف حول مستقبل العلاقة بين المدينة والريف أيضًا في موقف منتدى المدن المستقلّة الخمس عشرة بشأن التعديل 5 على «تمّا 35». فقد حذّر المنتدى من أنّ توسيع البناء في المجال الريفي سيعزّز الضاحويّة، وسيضرّ بالاستقرار الاقتصادي للمدن، وسيقلّص المساحات المفتوحة. أمّا المعهد فيرى، في المقابل، أنّ هذا الموقف لا يأخذ في الحسبان التغيّرات التي طرأت على المجال الريفي، وقد يُبقي على أفضلية المدن القوية في المركز ويعمّق اللامساواة بين المدينة والريف، كما يمكن الاطّلاع على ذلك بالتفصيل في الفصل 10 — من الأزمة إلى النهوض: تأهيل الشمال والجنوب وفق نموذج القرية–المدينة.

وتشير جميع الاتجاهات الموصوفة أعلاه إلى أنّنا على أعتاب عهد جديد تفقد فيه مفاهيم «المركز» و«الأطراف» القديمة أهمّيتها. وفي واقع كهذا، سيكون بوسع شابّ في الجليل أو النقب أن ينعم بوصول إلى فرص التشغيل والتعليم يكاد يساوي ما ينعم به أقرانه في منطقة غوش دان. وعندئذ سيكون التجديد الحضري والإقليمي أساسًا لـ«نهاية الأطراف» بوصفها مفهومًا للدونية، ولإنشاء علاقة جديدة بين المدينة والريف، وبين المتروبولين وبلدات التخوم.[19]

«القرية-المدينة» — نحو مستقبل من المساواة المكانية والاجتماعية

التجديد الحضري الذي نقترحه رؤية طموحة لإسرائيل أكثر مساواة وتلاحمًا، لا يقيّد فيها موقع المرء الجغرافي أو الاجتماعي مسار حياته في حدود ضيّقة. إنّها رؤية يكون فيها ترميم الأحياء ترميمًا اجتماعيًّا أيضًا، ويكون فيها خلط استعمالات الأرض خلطًا للسكان والمصائر أيضًا. ولتحقيق هذه الرؤية يلزم تضافر أيدي القطاعات كلّها: حكومة ترسم سياسة وحوافز صحيحة، وسلطات محلّية تخطّط بجرأة وابتكار، وقطاع خاصّ ينخرط في استثمار مسؤول في المجتمع المحلّي، والأهمّ من ذلك كلّه — سكّان منخرطون في العملية، يسهمون بطاقتهم ومهاراتهم في صوغ مستقبل حيّهم.

ولا يقلّ عن ذلك أهمّية، في هذا السياق، رعاية شراكة جديدة بين المدينة والريف. ففي دولة صغيرة كدولتنا، ما من سبب لأن يكون التعارض بين المركز والأطراف بهذه الحدّة. فعلى مدن إسرائيل أن ترى في محيطها الريفي شريكًا — مصدرًا للقوى العاملة وللمنتَج الزراعي ولقيم الطبيعة والمنظر الطبيعي — في حين ينبغي للأطراف أن تحظى بدعم مدنها الكبرى في الوصول إلى الخدمات المتقدّمة والتعليم العالي والتجارة. ويمكن للتجديد الحضري الناجح أن يكون الجسر الواصل بين العالَمين: فحين تتجدّد بلدة تطوير في الجليل حول مركز تكنولوجي

19 يُفضَّل الانتقال من التمييز القديم بين المركز والأطراف إلى تصوُّر العدالة المكانية في الفصل 8 — نهاية الأطراف وتحويلُها إلى مركز الجنوب والشمال.

مثلًا، تصير جزءًا من شبكة الاقتصاد الوطني؛ وحين يزدهر متروبولين كحيفا أو بئر السبع، يشعّ الأثر على الكيبوتسات والموشافيم والبلدات المحيطة بها أيضًا.

وخلاصة، ليس التجديد الحضري حلًّا سحريًّا وحيدًا لكلّ مشكلات الفقر والفوارق، لكنّه يستطيع بل ينبغي أن يكون أداة رائدة في عُدّة الأدوات الاجتماعية-الاقتصادية. فهو يجمع أبعادًا مادّية واجتماعية واقتصادية في مسار واحد شامل. ونظرة طويلة الأمد إلى تجديد كهذا — تستند إلى نتائج بحث حديثة، وإلى سياسة اجتماعية رشيدة، وإلى إشراك المجتمع المحلّي — ستقدر على تحويل النسيج الحضري في إسرائيل إلى محرّك لتكافؤ الفرص. وهذا هو «الإيمان» الذي يعرضه هذا الكتاب: إيمان بقدرة المدينة، المتجدّدة من داخلها، على إنارة مستقبل الأفراد والجماعات الذين يعيشون فيها، وعلى دفع المجتمع كلّه نحو مجال أعدل وأكثر ازدهارًا.

ومن شأن التجديد الريفي، في إطار نموذج «القرية–المدينة»، أن يعزّز في مناطق الأطراف الطلب على خدمات التعليم والصحة والرياضة والتجارة، عبر إنشاء مجال مشترك للمدينة والريف.

بعد الحرب المروّعة — آن أوان فتح عهد جديد. عهد تنتهي فيه الأطراف. عهد تندمج فيه المدينة والريف — نموذج القرية–المدينة (urban-rural) الذي يجمع البنى التحتية والمواصلات والتشغيل والمجتمع المحلّي. عهد لا يكون فيه التجديد حضريًّا فحسب، بل ريفيًّا أيضًا. عهد جديد من تأهيل حقيقي.[20]

و. برنامج «مبنى لمقاول» — استثمار القسائم الصغيرة والمهمَلة

تملك سلطة أراضي إسرائيل نحو 93% من أراضي دولة إسرائيل. وكثير من الأراضي التي تديرها يقع في مراكز المدن بلا أيّ استعمال ولا نيّة لتسويقه بسبب مساحته. وهذه الأراضي يمكن قطعًا أن تكون ذات صلة بالمقاولين الصغار وشركات البناء الصغيرة والمتوسّطة. ومن شأن ذلك أن يعين على حلّ مشكلة فاقدي السكن، وعلى تحريك الاقتصاد الإسرائيلي في فرع المقاولين الصغار الذي أُزيح جانبًا أمام شركات البناء الكبرى والعامة.

وتنصّ المادة 26(3) من أنظمة وجوب المناقصات لسنة 1993، على أنّ تعاقدات دائرة أراضي إسرائيل لتنفيذ صفقة عقارية لا تستوجب مناقصة علنية، بل مناقصة مغلقة يمكن خلالها إجراء قرعة أيضًا، عند تحقّق إحدى هذه الحالات؛ والمتّصل بموضوعنا هو البند الفرعي (3) — «منح حقوق في أراض للبناء السكني في أحياء الضائقة أو في أحياء الترميم، بناء

20 يُفصَّل نموذج القرية–المدينة وتطبيقُه في التأهيل الإقليمي في الفصل 10 — من الأزمة إلى النهوض: تأهيل الشمال والجنوب وفق نموذج القرية–المدينة.

على توصية وزارة البناء والإسكان ووفقًا لمعايير متساوية». وهو حكم يدلّ على إمكان قانوني للإعفاء من المناقصة، في إطار أهداف السلطة.

واستعمال هذا المسار سيتيح للمقاولين الصغار ولشركات البناء المتوسّطة وصولًا سريعًا إلى قسائم صغيرة، خالية أو غير مستثمَرة بالقدر الكافي، في السلطات المحلّية. وستُخصَّص القسائم لبناء مُوجَّه ومقسَّم إلى شرائح لفاقدي الشقق المملوكة، عبر مقاولي المكان ولصالح سكّان المكان.

وفيما يلي مقترحنا:

ينبغي سنّ مشروع قانون «مبنى لمقاول — لاستثمار القسائم الصغيرة والمهمَلة» القائم على المبادئ الآتية:

1. تعريف المصطلحات: «مستحقّ» — مستحقّ للسكن الميسور بحسب الملحق السادس لقانون التخطيط والبناء لسنة 1965؛ من لا يملك شقة ولا يملك رأس مال ذاتيًا لشرائها؛ ومن لا يملك شقة وينتمي بحسب دخله إلى العُشَيرات 1 حتى 6؛ والأزواج الشباب والمتقاعدون؛ وخدّام الاحتياط الفاعلون، وفاقدو السكن ورأس المال الذاتي لشراء شقة. «قسائم للسكن الميسور» — قسائم صغيرة تصل إلى 10 دونمات، خالية أو غير مستثمَرة بالقدر الكافي في السلطات المحلّية. «المطوِّر» — سلطة محلّية أو مقاول ابن المكان أو مجموعة مستحقّين تجمّعت معًا لتنفيذ مشروع سكن ميسور للتملّك. «مقاول ابن المكان» — مقاول يقع مكان عمله وإقامته، بحسب سجلّات المقاولين، في السلطة المحلّية موضوع مشروع البناء.

2. تمنح سلطة أراضي إسرائيل المطوِّر حقَّ شراء قسائم للسكن الميسور من سلطة الأراضي، في كلّ من السلطات، بإعفاء من المناقصة، بوصفها قسيمة مخطَّطة وغير مخطَّطة لتخصيصها، وذلك وفق تخمين للأرض المخصَّصة للسكن الميسور بصفته «تخمينًا متبقّيًا» (Residual Value).[21]

ز. قرض سكنيّ اجتماعي لإسرائيل

العنصر المحوري في توفير سكن ميسور للعُشَيرات الستّ الدنيا هو إنشاء ترتيب تمويل مُوجَّه. فدخل هذه الأُسَر المعيشية وانعدام رأس المال الذاتي والأصول لا يتيحان لكثير منها الحصول على قرض سكنيّ مصرفيّ عاديّ ولا الوفاء بمتطلّبات الدفعة الأولى والسداد. ولذلك على الدولة أن توفّر مسار تمويل مكمّلًا لشراء شقة للأُسَر المعيشية من الفئات المستضعفة التي لا تملك شقة. وقد رسّخت الصيغة الأصلية لقانون قروض الإسكان لسنة 1992، ترتيبًا للقروض السكنية الاجتماعية غايتُه إعانة فاقدي السكن، غير أنّ تعديلات متكرّرة أُدخلت عليه على مرّ

21 تُفصَّل الآلية الكاملة للبرنامج وصلتُه بالمبادرة المحلّية وبالسكن الميسور في الفصل 6 — «مبنى لمقاول»: مسار محلّي للقسائم الصغيرة من أجل سكن ميسور.

السنين أفرغت الترتيب من مضمونه تدريجيًّا. وينبغي إعادة غايته الأصلية إلى القانون وتعزيزُه، كي يعود أداة فعلية تتيح لفاقدي السكن شراء شقة.

وفيما يلي مقترحنا:

ينبغي سنّ مشروع قانون «قرض سكنيّ اجتماعي لإسرائيل» القائم على المبادئ الآتية:

1. تعريف المصطلحات — «شقة»: غرفة أو منظومة غرف تُستعمل أو أُعِدّت لتكون وحدة كاملة ومنفصلة للسكن. «مستحقّ»: أسرة معيشية تنطبق عليها إحدى التعريفَين الآتيين: (1) مستحقّ بحسب تعريفه في قانون قروض الإسكان لسنة 1992؛ أو (2) أسرة معيشية فاقدة للسكن ولرأس المال الذاتي اللازم لشراء شقة، وتنتمي بحسب دخلها إلى عُشَير الدخل 1 حتى 6. «مطوِّر»: سلطة محلّية، أو مقاول ابن مكان، أو مجموعة مستحقّين تجمّعت معًا لتنفيذ مشروع سكن ميسور للتملّك. «قرض سكنيّ (رهن)»: بحسب تعريفه في قانون الأراضي لسنة 1969. «نسبة التمويل (LTV)»: النسبة بين السقف المصادَق عليه عند إقرار السقف وبين قيمة الأصل، كما صادق عليها المصرف عند إقرار السقف وكما تُحتسَب لأغراض القياس وكفاية رأس المال؛ على أنّ قياس نسبة التمويل يتناول قيمة الأصل المشترى وحدها، حتى لو رُهنت لأغراض الصفقة أصول إضافية أو أخرى. «مؤسسة مصرفية»: بحسب تعريفها في قانون المصارف (الترخيص) لسنة 1981.

2. لغرض شراء شقة في مشاريع السكن الميسور، يُقرَّر ترتيب إقراض من موارد الدولة، عبر المؤسسات المصرفية، كلُّ ذلك وفق القواعد التي ستُفصَّل.

3. يتألّف القرض الذي يتلقّاه المشتري من «قرض سكنيّ موجَّه» ومن «قرض مؤجَّل السداد» (הלוואה נדחית)، كما عُرِّفا في هذا المقترح.

4. «القرض السكني الموجَّه» — رهن من الدرجة الأولى تقدّمه للمستحقّ مؤسسة مصرفية.

أ. يُشتَقّ مبلغ القرض من كلف البناء، كما يحدّدها المخمّن.

ب. تكون نسبة التمويل للقرض السكني الموجَّه 60% وحتى 75% من قيمة الشقة بكاملها، مع مراعاة قيمة الأرض التي تُشتَقّ بوصفها قيمة متبقّية.

ج. يُسدَّد هذا القرض بدفعات جارية على مدى مدة تصل إلى 35 سنة، مضافًا إليها فائدة بحسب جدول القروض السكنية المعياري المتّبع في الجهاز المصرفي — «جدول شبيتسر»، بفائدة ثابتة وبلا ربط بالمؤشّر.

5. «القرض المؤجَّل» — رهن من الدرجة الثانية تقدّمه للمستحقّ دولة إسرائيل.

أ. يُشتَقّ مبلغ القرض من قيمة الأرض التي أُقيم عليها مشروع السكن الميسور. وتُحدَّد هذه القيمة وفق تخمين للسكن الميسور، بحسب المعيار الجديد، على أن يقوم التخمين على مبدأ «التخمين المتبقّي» (Residual Value).

ب. بعد سداد نصف مبلغ القرض السكني الموجَّه، يصبح القرض المؤجَّل مستحقًّ السداد كاملًا.

ج. لا يُلزَم المستحقّ بدفعة شهرية ثابتة مقابل القرض المؤجَّل.

د. القرض المؤجَّل قابل للسداد، كلّيًا أو جزئيًا، في أيّ وقت ومن دون حدّ زمني.

ومنظومة قروض سكنية كهذه كانت قائمة فعلًا في دولة إسرائيل ومرسَّخة في قانون قروض الإسكان. ومع السنين فقد قانون قروض الإسكان قوّته، إذ أفرغته تعديلات متكرّرة في المنظومة السياسية من مضمونه تدريجيًا، وقلّصت إلى حدّ ملموس دوره بوصفه أداة لتوفير سكن مملوك وميسور. وبحسب بحث أُجري، مُنح نحو ثلثَي مجمل القروض السكنية عام 2006 لمستحقّين بموجب قانون قروض الإسكان، نصفُهم تقريبًا أزواج شباب، وثلثُهم تقريبًا قادمون من دول الاتحاد السوفييتي السابق، والباقي فئات مختلفة.

أمّا بالنسبة إلى فاقدي السكن، ولا سيّما من لا يملكون رأس مال ذاتيًا كافيًا، فإنّ سوق القروض السكنية المصرفي لا يوفّر وحده استجابة تتيح شراء شقة. ولذلك يُقترح تحديث ترتيب المساعدة المرسَّخ في قانون قروض الإسكان وتعزيزُه، وأن يُؤسَّس في إطاره قرض سكنيّ اجتماعي ملائم للقدرة الاقتصادية للمستحقّين ولمبادئ السكن الميسور.[22]

ح. خريطة الكتاب

إنّ إدراك أنّ أزمة السكن لا تنبع من إخفاق منفرد، بل من عمل منظومة بأكملها، هو ما يصوغ أيضًا مسار الكتاب. فتتحرّك فصوله السبعة عشر بين القوى الثلاث المركزية التي تصوغ واقع السكن في إسرائيل — الأرض والتخطيط والتمويل — وتسعى إلى إظهار كيف يرتبط بعضها ببعض، وأين نشأت الإخفاقات، وما المطلوب لإصلاحها.

يبدأ النقاش بالأرض، وهي الموضع الذي تتحدّد فيه إلى حدّ بعيد أسعار السكن وطريقة توزيع القيمة الناشئة عن التطوير. وتتقصّى الفصول الستّة الأولى تحوّل السكن من استجابة لحاجة إنسانية إلى مصدر للدخل والثروة والاستثمار؛ وتفحص تراجع الإسكان العام ودور سلطة الأراضي في إدارة الأرض العامة؛ وتعالج حقوق السكّان في التجديد الحضري. ومن هذا النقاش يُعرَض أيضًا برنامج «مبنى لمقاول»، الذي يسعى إلى اقتراح توزيع مغاير للقيمة الناشئة في الأرض الحضرية.

ومن الأرض ينتقل الكتاب إلى التخطيط. وهنا يتبيّن أنّ السؤال ليس كم شقة ينبغي أن نبني فحسب، بل أيّ شقق تلزم، وأين، ولمن، وبأيّ شكل من أشكال الحيازة. وتعرض هذه الفصول التخطيط بوصفه أداة لتقليص الفوارق، وتشرح لماذا ينبغي تقسيم سوق السكن إلى شرائح وفق احتياجات الفئات السكانية المختلفة وقدراتها، وتفحص الفوارق بين المركز والأطراف.

22 تُفصَّل المخاطرة المصرفية والإصلاح في القروض السكنية والقرض السكنيّ الاجتماعي في الفصل 13 — السكن والائتمان والمخاطرة النظامية، والفصل 15 — يلزم فورًا إصلاح في القروض السكنية، والفصل 16 — إحياء قانون قروض الإسكان: من التمويل إلى المِلكية.

ثمّ يُقترح إصلاح لمنظومة التخطيط، وتجد مبادئُه تعبيرًا عمليًّا في خطة تأهيل الغلاف عبر نموذج «القرية–المدينة».

غير أنّ توافر الأرض وحُسن التخطيط لا يكفيان إذا عجزت الأُسَر المعيشية عن تمويل السكن المعروض عليها. ومن هنا ينتقل الكتاب إلى باب التمويل، الذي يتقصّى تحوّل الشقة إلى أصل استثماري، ويفحص الدروس المستفادة من أزمات السكن في الولايات المتحدة وإنجلترا، ويشرح كيف تآكل السكن الميسور في إسرائيل. وتعالج هذه الفصول دور المصارف وسوق القروض السكنية، والمخاطرة التي تنشأ حين تبتعد أسعار السكن عن دخول الأُسَر المعيشية، والتمييز الحاسم بين الشقة بوصفها سلعة أساسية والشقة بوصفها بضاعة. وعلى أساس هذا التحليل يُقترح إصلاح في سوق القروض السكنية وإحياء للقرض السكني الاجتماعي، كي يتمكّن فاقدو رأس المال الذاتي أيضًا من بلوغ سكن مملوك.

أمّا الفصل الذي يختم الكتاب فيوسّع النظر إلى سياسة السكن في العالم. وهو يجمع الاستبصارات من الأرض والتخطيط والتمويل ويصلها بمقترح شامل لسياسة سكن جديدة — سياسة تبدأ من احتياجات الإنسان وتسعى إلى تعبيد طريق من الأزمة إلى النهوض.

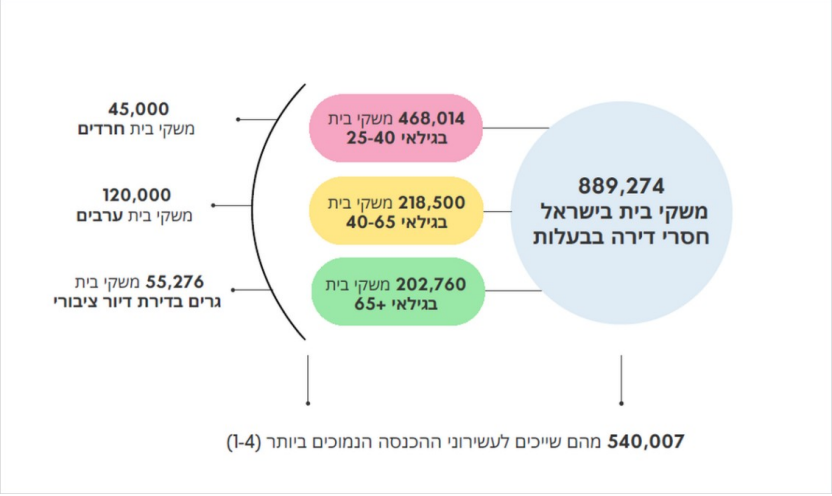
باب الأرض

من المِلك العامّ إلى الثروة العائلية

الفصل 1: السكن مصدرًا لثروة الدولة

نحو 890,000 أسرة معيشية في إسرائيل لا تملك سكنًا. وبعضها لا يملك رأس المال الأوّلي اللازم للحصول على قرض سكنيّ لشراء شقة. ومن بينها أزواج شباب، وعائلات تُحسَب على العُشَيرات الدنيا، وعائلات محتاجة إلى إسكان عامّ كالمسنّين وذوي الإعاقة. وهذا الوضع نتيجة مباشرة لسياسة نيوليبرالية مقصودة، ولسلطة أراضي إسرائيل (رمي)، التي كانت فيما مضى دائرة أراضي إسرائيل. فسلطة الأراضي تبيع أرضًا عامة بأسعار السوق الخاص، وهي بذلك مسؤولة، منذ مطلع العقد الأول من الألفين، عن ارتفاع بنسبة 200–300% في أسعار الشقق.

889,000، أي ما يقارب 900,000 أسرة معيشية بلا شقة — نحو 540,000 منها في العُشَيرات الأربعة الدنيا.



يعرض الرسم البياني تقسيمًا تقديريًا للأُسَر المعيشية في إسرائيل التي لا تملك شقة، بحسب العمر والفئات السكانية. المصدر: معالجة معهد الإصلاحات البنيوية لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية.

ولحلّ مشكلة فاقدي السكن ينبغي إتاحة شراء مِلكية شقة ميسورة للفئات المستضعفة: للطبقة الوسطى الدنيا العاملة، وللأزواج الشباب، وللمتقاعدين، وللحريديم، وللعرب. لكلّ شريحة بحسب قدراتها واحتياجاتها. وذلك عبر تخصيص الأرض من قِبَل الدولة وتوفير شروط تمويل مُمكِّنة، حتى لمن لا يملكون رأس مال أوّليًا، وفق نموذج اقتصادي سنقترحه في هذا الكتاب ويُنفَّذ عبر خمسة مشاريع قوانين كفيلة بحلّ مشكلات السكن في دولة إسرائيل.

أ. السعي إلى العدالة التوزيعية

يسعى الإصلاح المقترَح إلى عدالة توزيعية. فهو سيوازن الهديّة التي منحتها الدولة لأصحاب حقوق الحِكر المرسمَلة حين خصخصت 800,000 دونم من أراضي الدولة، وسيقلّص اللامساواة. ويتعلّق الأمر بإصلاح بنيوي لسياسة الأراضي في إسرائيل يتيح لهم مِلكية شقة، ويُرسَّخ في قانون «ضمان شقة ميسورة لفاقدي السكن». وسيضاهي هذا الإصلاح في وزنه وأهمّيته تشريع «الهومستد» (Homestead Act) في الولايات المتحدة. ففي إطاره، بين عامَي 1781 و1853، منحت الإدارة الفدرالية الجمهور نحو 1.5 مليار فدّان، شكّلت 70% من الأراضي التي كانت بحوزتها، بسعر مدعوم. وقد اعترف تشريع الهومستد في الولايات المتحدة عام 1862 بحقوق الملكية للمستوطنين القدامى ومنحهم أرضًا في مِلكيتهم. و«الهومستد» هو ما أنبت الولايات المتحدة الغنية المزدهرة التي نعرفها اليوم.

وكون معظم الأراضي في إسرائيل مملوكة للدولة — نحو 93% — يجعل إصلاحًا عقاريًّا في إسرائيل ممكنًا. إصلاح يمنح فقراء إسرائيل إمكان مِلكية شقة، ويقلّص اللامساواة في المجتمع الإسرائيلي، ويخلق زخمًا اقتصاديًّا للأجيال القادمة.

وفي وسع دولة إسرائيل أن تمنح الحقوق للفئات الشعبية وأن تُسيّج مجال السكن الميسور للتملّك من دون المسّ بالمواطنين الذين يملكون شققًا أصلًا، ومن دون زعزعة سوق السكن الخاص وهزّه.

وسنعرض في هذا الفصل الصلة بين سياسة الأراضي الراهنة وبين ضائقة السكن في البلاد. فلا يوجد في إسرائيل سوق سكن حرّة، وتتّسم سياستها العقارية بالمركزية وباحتكار تخطيط الأراضي وتسويقها في يد سلطة الأراضي التي تملك الأغلبية الساحقة من أراضي الدولة. ومع ذلك، وعلى نحو يكاد يكون مفارِقًا، فإنّ هذه الشروط الفريدة للاحتكار العقاري في إسرائيل، التي تُضخّم المشكلة، قادرة أيضًا على حلّها. فقد تكون المشكلة هي الحلّ، ويكون مصدر الحلّ في المشكلة.

ويكمن الحلّ في صوغ سياسة سكن وطنية يُشرَّح بموجبها سوق الأراضي وسوق الشقق بحسب الفئات السكانية والمجموعات المختلفة — فاقدو السكن، والأزواج الشباب، والساعون إلى مسكن أفضل، وما إليهم. وذلك مع تحديد كلفة الأرض وشروط تمويل شراء الشقة للفئات المختلفة ودعمها من قِبَل الدولة. والتقسيم إلى شرائح والتسييج لسوق سكن ميسور لقطاعات مختلفة سيمنحان المجموعات الضعيفة مِلكية شقة من دون المسّ بسوق السكن الخاص أو زعزعته، ومن دون المسّ بقيمة شقق من يملكونها أصلًا، لأنّ الشقق الميسورة للتملّك لن تأتي من سوق السكن الخاص.

والأرض مكوّن محوري في أيّ سياسة سكن. فهي العنصر الثابت — الأملاك غير المنقولة — الذي يتيح البناء عليه لخلق «شيء من لا شيء» عبر التخطيط المكاني. أي بناء ثروة مِلكيّة عليه.

وسياسة الأراضي سياسة عامة تحدّد نطاق الحقوق العقارية للأفراد والمؤسسات. وهي تشمل أيضًا وسائل شتّى للتدخّل في هذه الحقوق بغية تحقيق أهداف عامة أو مصالح أخرى.

ب. الأرض مُحرِّكة للدراما التاريخية

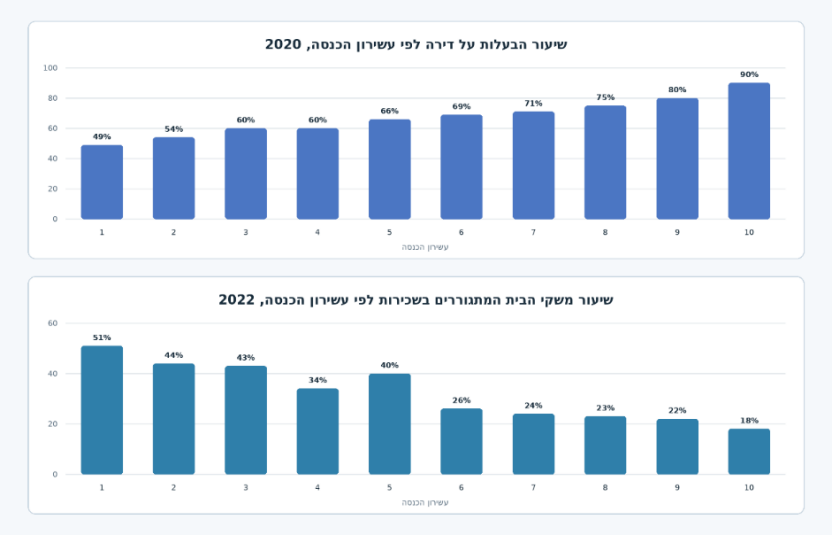
كانت سياسة الأراضي، منذ فجر التاريخ، المُحرّك المركزي للحروب والثورات والهزّات الدرامية التي صاغت وجه الكرة الأرضية ومجرى التاريخ. فالحروب أُعِدَّت لاحتلال أراض وضمّها، بغية اكتساب حقوق في الأرض وفي الموارد التي تُدرّها. من الإمبراطورية الرومانية، مرورًا بالحركة الكولونيالية، وصولًا إلى «لِبنسراوم»، أي «المجال الحيوي» اللامتناهي في الشرق الذي سعى النازيون إلى احتلاله في روسيا. والصراع الإسرائيلي-الفلسطيني أيضًا يمكن تأطيره وغرسه في عدّة أبعاد — والحرب على المساحة، على أراضي يهودا والسامرة، أحد أهمّ هذه الأبعاد. فالعلاقة بالأرض مكوّن محوري في السردية التاريخية والدينية للحركتين القوميتين المتحاربتين على البلاد — الصهيونية والفلسطينية.

وفي الأنظمة الرأسمالية، شكّلت السيطرة على الأرض المكوّن الأهمّ، لأنّ كلّ عوامل الدخل مبنيّة على الأرض، ولذلك فإنّ مِلكية الأرض مفتاح بالغ الأهمّية في التنمية البشرية.

وتعكس سياسة الأراضي تصوّرات الدولة بشأن المِلكية خاصة، وتحديد حقوق الجمهور في الأرض. وهي عامل محوري يؤثّر في تحديد توافر الأرض. وهكذا تؤثّر سياسة الأراضي تأثيرًا مباشرًا في أسعار الأرض أيضًا. فقيمة الأرض مشتقّة من استعمالها. والقيمة الاقتصادية لهذه الاستعمالات نسبيّة لا إلى طبيعة الأرض وحدها، بل إلى سائر اقتصاد الدولة أيضًا. واستعمال موارد الأرض يعين الدولة على بلوغ أهداف سياسية وأيديولوجية، وهو جزء من سلّة الأمن القومي. والأرض وسياستُها تمليان السياسة التي يحقّقها التخطيط، وهما يتكاملان، إذ لا يشمل التخطيط مساحة البناء فحسب، بل الصلات بين مساحات البناء المختلفة من مدينة إلى مدينة. وحركة المرور، وحركة الناس والبضائع والطلب داخل المنظومة نفسها. فالتخطيط يُنشئ موقع الأرض في المجال ومكانها في الطرفية. وكلّ هذه تُنتج قيمة الأرض وتحدّدها.

ج. تغيير خريطة الفقر

ما زال السكن حتى اليوم المصدر المركزي لثروة الدولة. وتوزيع مِلكية الأرض، بوصفه جزءًا من سياسة الأراضي، يؤثّر في منظومة العلاقات الاجتماعية، وبوسعه أن يقلّص الفوارق داخل المجتمع أو أن يوسّعها. فحين ترفع السياسة نسبة مِلكية السكن بين من لا يملكونه، يصبح بإمكانها تغيير خريطة الفقر وتقليص الفوارق بين القطاعات المختلفة تقليصًا ملموسًا.



الدخل يحدّد المسار السكني: كلّما ارتفع العُشَير، زادت المِلكية وتراجع الإيجار

مقارنة بين نسبة مِلكية الشقة بحسب عُشَير الدخل عام 2020 وبين نسبة الأُسَر المعيشية المقيمة بالإيجار بحسب عُشَير الدخل عام 2022. المصدر: معطيات دائرة الإحصاء المركزية.

ومن هنا يُطرح السؤال: أيّ أدوات يمكن تشغيلها في إطار سياسة الأراضي بغية تقليص الفوارق الاجتماعية لا توسيعها؟

الفصل 2: شقة للعائلة حقًّا أساسيًّا

منذ بدايات الصهيونية السياسية، كان الهدف المركزي للحركة الصهيونية — إلى جانب جلب المهاجرين اليهود — السيطرة على أكبر قدر ممكن من الأرض لتكون بيتًا للشعب اليهودي. بيت بثلاثة معان: موضع حنين يُعاد إليه؛ ومكان ملجأ وإنقاذ للمضطهَدين؛ وبيت يُسكَن فيه — على أرض تكون في مِلكية الجماعة اليهودية لا في أيدي أفراد. وقد تراسل مبدأ المِلكية القومية لا مع مبادئ اليهودية بشأن «الأرض الموعودة» فحسب، بل مع قيم المساواة والنزاهة والعدالة الاجتماعية أيضًا، بغية إنشاء آلية للعدالة التوزيعية تلائم قيم حركة العمل.

وفي أواخر فترة الانتداب البريطاني كان السكّان اليهود في البلاد يملكون 1.8 مليون دونم، منها نحو 942,000 دونم في مِلكية الصندوق القائم لإسرائيل. وبعد قيام الدولة، بلغت المساحة التي بحوزة دولة إسرائيل 20.7 مليون دونم. منها نحو 1.667 مليون دونم (8%) في أيد خاصة. نصفُها في أيدي يهود ونصفُها في أيدي عرب.

أ. مركزية غير مسبوقة

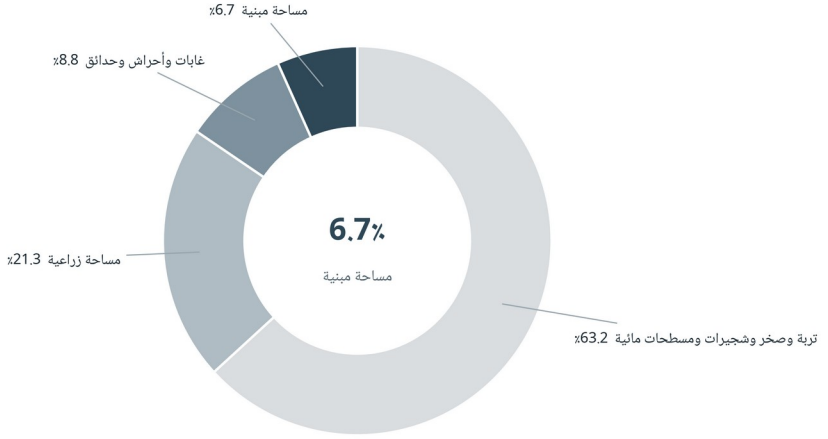
لم تكن لدولة إسرائيل، منذ بدء وجودها، سياسة أراض وطنية واضحة ومنهجية وجليّة. وقد بدت فيها أهداف دولتية كتوزيع السكان، وصون الاحتياجات الأمنية، وضمان الأرض الزراعية. واستندت هذه «السياسة» إلى مجموعة من القرارات المختلفة التي لم تكن بينها دائمًا صلة. وكان من اليسير تنفيذها عبر مركزية سيطرة الدولة على الأرض.

وهذه المركزية قائمة حتى اليوم بحجم لا سابق له في أيّ دولة غربية أخرى؛ فما من دولة ديمقراطية فيها مِلكية دولتية شبه كاملة على الأراضي المطوَّرة أصلًا أو المخصَّصة للتطوير الجاري، وعلى الأراضي الزراعية، كما في إسرائيل.

وقد نقل قانون سلطة التطوير (نقل الأملاك) لسنة 1950، وقانون أملاك الدولة لسنة 1951، إلى يد الدولة صلاحيات في الأرض كانت تحت سيطرة الانتداب البريطاني. ومع قانون أملاك الغائبين (1950)، نُقلت الأغلبية الساحقة من الأرض إلى مِلكية الدولة. وفي عام 1960 سُنّ قانون أساس: أراضي إسرائيل وقانون سلطة أراضي إسرائيل، وبموجبهما أُنشئ مجلس أراضي إسرائيل. ويخصّص المجلس الأرض عبر عقود حِكر لمدد طويلة. وعلى أساس هذه القوانين صيغت خريطة الحيازات في الأرض: في مِلكية الدولة (73%)؛ وفي مِلكية الصندوق القائم لإسرائيل (13%)؛ وفي مِلكية سلطة التطوير (14%). وإلى جانب هذه، أقلّ من 2.5% من مساحات الدولة في أيد خاصة، وفي مِلكية بلدية، وأرض غير مسوّاة (7%).

وبحسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية، يشمل تصنيف أراضي دولة إسرائيل اليوم 22 مليون دونم تتوزّع كالآتي: 63.2% تُعرَّف بأنّها تربة وصخر وشجيرات ومساحات محفورة ومسطّحات مائية، و21.3% أراض زراعية، و8.8% غابات وأحراش وحدائق، و6.7%

مساحة مبنيّة، منها أقلّ من 350,000 دونم مخصَّص للسكن. والتقدير أنّ نحو مليون دونم من الأراضي الحضرية في مِلكية خاصة، وأنّ الأراضي الاحتياطية للبناء الحضري تبلغ 326,000 دونم.



6.7% فقط من مساحة إسرائيل مبنيّة — أزمة السكن أزمة إدارة أرض أيضًا

يعرض الرسم البياني استعمالات الأرض في إسرائيل عام 2021: 63.2% تربة وصخر وشجيرات ومساحات محفورة ومسطّحات مائية؛ 21.3% مساحة زراعية؛ 8.8% غابات وأحراش وحدائق؛ و6.7% مساحة مبنيّة. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، استعمالات الأرض في السلطات المحلّية، 2021.

ب. بداية الطريق — البناء العامّ

كانت سياسة السكن في دولة إسرائيل، منذ بداية طريقها، سياسة اجتماعية، إذ فُهم الحقّ في السكن بوصفه حقًّا أساسيًّا بصرف النظر عن القدرة الاقتصادية للمواطن. وكان معظم البناء في تلك السنوات بناء عامًّا. ولم يُنفَّذ منه إلّا جزء صغير على يد جهات خاصة. ففي عام 1949 أُنشئت شركة الإسكان الوطنية «عميدار»، وانضمّت إليها شركات أخرى. وأدّت عميدار دورًا محوريًّا في مجال الإسكان، وبنت في سنتها الأولى 10,586 شقة وموّلت بناء أكثر من 3,100 شقة. يُضاف إلى ذلك أنّ الوكالة اليهودية أقامت 7,000 وحدة سكنية في بَرَكات استُوردت إلى إسرائيل.

ونفّذت وزارة الإسكان، مع شركات بناء عامة، بناء شقق للفئات المستضعفة بتمويل حكوميّ كامل، وللفئات القوية بدعم جزئي من الدولة. يُضاف إلى ذلك أنّ وزارة الإسكان، التي كانت آنذاك شُعبة حكومية فحسب، وفّرت إسكانًا لقطاعات محدّدة ومقسَّمة إلى شرائح: أفراد الجيش النظامي، وموظفي الدولة، ورجال الشرطة، والخبراء القادمين من الخارج. كذلك بنت

شركات عامة وأحزاب وهيئات مختلفة آلاف الوحدات لأعضاء الهستدروت (إسكان القدامى)، ولـ«هبوعيل هَمِزراحي»، وللقادمين الجدد، ولمجموعات أخرى. وشجّعت الحكومة هذه المبادرات بتخصيص الأرض والقروض السكنية. وبنت شُعبة الإسكان أحياء في مناطق نائية بشقق صغيرة للقادمين الجدد ولمستحقّين آخرين، في حين بنت الشركات العامة أحياء قرب بلدات قائمة للقدامى وبجودة محسَّنة.

وفي عام 1951 أعلنت الحكومة عن تسجيل لـ«الإسكان الشعبي» القائم على التمويل الذاتي وعلى مساعدة الحكومة بالائتمان الرهني وبالتنفيذ. وبُني في هذا الإطار أكثر من 17,000 شقة. وبُنيت مجمّعات إسكان أخرى لذوي الإعاقة ولعائلات الثكالى، ولموظفي الدولة وسواهم. ولم تكن في هذه العقود وصمة سلبية على الإسكان العام. بل على العكس، كان ذلك طريقًا معياريًّا، بل الطريق الملكيّ، لنيل القادمين الجدد سكنًا لائقًا.

ج. ستينيات القرن العشرين — من الإيجار إلى الشراء

إذا كانت الشقق في الخمسينيات تُؤجَّر للقادمين وللمستحقّين بإيجار مدعوم، فإنّ الدولة بدأت منذ الستينيات تشجّع المستأجرين على شراء الشقق التي يقيمون فيها. وذلك بشروط مريحة وبمساعدة برامج ادّخار موجَّهة لبلوغ مِلكية شقة. وقد شكّل الاعتبار المالي، أي إنزال عبء تمويل الشقة وصيانتها عن كاهل الدولة، حافزًا لتشجيع مِلكية الشقة. وكان المتوقَّع أن يتمكّن سكّان البلدات، مع ترسّخها، من شراء الشقق، بدل أن تحتفظ بها الدولة مِلكًا لها وتجبي إيجارًا.

وفي عام 1961 أُنشئت وزارة الإسكان وزارة منفصلة، هيئة مستقلّة ذات صلاحيات واسعة. وحتى عام 1968 بنت قرابة 65% من الشقق في إسرائيل. واستندت مساعدة الأزواج الشباب إلى تخصيص شقق في الإسكان العام بأسعار وشروط تمويل مريحة قياسًا بالسوق الخاص. وحُوفظ على توجّهات مساعدة القادمين وسائر المستحقّين. وقد أمكن هذا الوضع بفضل تقسيم السوق إلى شرائح والفوارق في حجم الشقق العامة ومعيار بنائها قياسًا بالشقق التي بُنيت في السوق الحرّ.

وقد أنشأت سياسة الأراضي المركزية في إسرائيل، من قيام الدولة حتى مطلع الستينيات، «الثورة العقارية» الأولى، التي تجلّت في توزيع السكان في أنحاء البلاد، وكذلك في دعم السقف الذي يؤوي وتشجيع مِلكية الشقة. ونتيجة لهذه السياسة، كانت نسبة مِلكية السكن في إسرائيل من الأعلى في العالم الغربي. وترسّخت مِلكية السكن عُرفًا في المجتمع الإسرائيلي وثقافته. وشكّلت الشقة جزءًا رئيسيًّا من مجمل ممتلكات معظم مواطني الدولة. ففي عام 1954 كانت نسبة مِلكية الشقق 54%. ومع عمليات الخصخصة في سوق السكن ارتفعت نسبة المِلكية، وبلغت في الستينيات نحو 90% من مجمل ممتلكات مواطني الدولة. وفي عام 1999 هبطت إلى 71% من مجمل الممتلكات. وتبلغ نسبة مِلكية الشقة اليوم في إسرائيل نحو 66% في المتوسّط. وفي مدن كتل أبيب، تنخفض نسبة المِلكية أكثر.

وقد عبّر الوضع العقاري آنذاك عن سياسة حكومة إسرائيل القاضية بتوفير السكن للسكان بصرف النظر عن وضعهم الاقتصادي — بوصفه حقًّا أساسيًّا في سقف يؤوي، عبر تخصيص أراض عامة بسعر مدعوم. وفي هذا الإطار، دأب المخمّن الحكومي على نشر أسعار تفصيلية على أساس جداول أسعار الأرض للتسويق، إذ تلقّى معظم السكان سكنًا مدعومًا، انطلاقًا من إدراك أنّه لا يوجد سوق أراض وأنّ الدولة لا تستطيع تخصيص الأراضي العامة بأسعار السوق الخاص. وكانت النتيجة لذلك أنّ الأرض سُوِّقت بسعر أساسيّ (Fundamental Price).

د. سبعينيات القرن العشرين — سعر الأرض العامة مقابل الخاصة

كما يتبيّن من مسح أجراه معهد «تيفِل» في السبعينيات، كانت النسبة بين سعر الأرض العامة وسعر الأرض الخاصة بين عامَي 1970 و1971 أعلى بأربعة إلى ستة أضعاف — تبعًا لموقع الأرض.

وكان سعر الأرض العامة أدنى بكثير من سعر الأرض الخاصة، لأنّ الدولة لم تُسعِّر الأرض على أساس سوق العقارات الخاص، ولا وفق سوق متخيَّلة، بل بحسب يُسر الشقة. وقد فُعل ذلك لتمكين معظم الجمهور من شراء شقة وامتلاكها. والفجوة السعرية بين الأرض العامة والأرض الخاصة في السبعينيات تشهد — خلافًا للحال اليوم — أنّ الأرض سُعِّرت بحسب اليُسر لا بحسب سوق صُوَرية. وحتى في مناطق الطلب، كمدينة القدس، كان سعر الأرض العامة منخفضًا، إذ كان بإمكان الفارق بين سعر الأرض العامة والخاصة أن يبلغ 80%.

ونحن نتحدّث عن المبدأ وعن الفارق القائم. فمن كان بوسعه أن يسمح لنفسه بشراء السكن الخاص كان يدفع فارق الأرض في سعر الشقة. وبعدما كفّت الدولة عن تحمّل مسؤولية توفير السكن للفئات المستضعفة، اختفت الفجوة بين أسعار الأرض العامة والأرض الخاصة، واليوم تُعامَل الأرض العامة التي في يد الدولة والتي هي في الواقع مِلك للجمهور كأنّها أرض خاصة من حيث تسعيرها.

وحتى لو نظرنا إلى وزن مكوّن الأرض في السعر النهائي للشقة، لرأينا أنّه بينما تراوح مكوّن الأرض في البناء الخاص بين عامَي 1971 و1972 بين 36% و58% من السعر النهائي للشقة، ظلّ مكوّن الأرض في السعر النهائي للشقة العامة منخفضًا.

ه. اضطرابات وادي الصليب والفهود السود

استمرّت هذه النظرة الاجتماعية حتى بعد صعود الليكود إلى الحكم، وقبل الاستيلاء التدريجي للنيوليبرالية. فبحسب مسح شُعبة تخمين الأراضي من عام 1982، تراوح مكوّن الأرض العامة في البناء العامّ ضمن السعر النهائي للشقة عام 1982 بين 14% و21.4% إجمالًا.

والاستنتاج من كلّ هذه المعطيات أنّه قبل الانقلاب النيوليبرالي، أتاح فارق الأسعار بين الأراضي العامة والخاصة للدولة ولممثّليها توفير سكن ميسور للفئات المستضعفة على الأرض العامة، ومنح سقف يؤوي لكلّ محتاج من مواطني دولة إسرائيل.

وقد مارست سياسة السكن الاجتماعية لحكومات إسرائيل والمؤسسة المَبّائية في العقود الأولى تمييزًا بحقّ اليهود القادمين من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فمع أنّ السقف الذي يؤوي اشتُقّ من البناء العام ومن المساعدة على بلوغ المِلكية معًا، لم ينعم هؤلاء القادمون بهذه السياسة الاشتراكية-الديمقراطية بكاملها، وحُكم عليهم بضائقة سكن قاسية. ولا سيّما العائلات كثيرة الأولاد والقادمون الذين سكنوا في مساكن متهالكة. وكان تمثيل عائلات الضائقة في هذه المجمّعات مرتفعًا رغم الاستثمار في الإسكان وإقامة بلدات التطوير وتصفية المعبروت. وهذا هو السبب المركزي في أنّ الاحتجاجات الطائفية التي اندلعت في إسرائيل، من العقد الأول فصاعدًا، كانت دائمًا على خلفية ضائقة السكن. فقد عاش القادمون في اكتظاظ مروّع، في ظروف لا إنسانية، وترسّخت هذه الضائقة بوصفها أوضح تعبير عن التنكّر والتمييز المؤسسي تجاههم.

وهكذا اندلعت عام 1959، على خلفية الأزمة، اضطرابات في حيّ وادي الصليب في حيفا، حيث أُسكن بعد حرب الاستقلال قادمون من رومانيا ومن شمال أفريقيا، في حيّ كان يقطنه قبل ذلك سكّان عرب فرّوا من المدينة أو طُردوا منها. وكانت ظروف السكن فيه قاسية، واكتظاظه شديدًا، وبناه التحتية غير ملائمة لسكن بني البشر ومعيشتهم. وقد أقام بعض السكّان في كُوًى مظلمة بلا نوافذ، في غرف ضئيلة بلا ظروف صحّية أساسية. وحين اندلعت الاضطرابات، كانت تقطن الحيّ 781 عائلة، أي نحو 15,000 نسمة إجمالًا، معظمهم من أصول أفريقية وصلوا في الموجة الثانية لتوطين الحيّ المُفرَّغ. وقد سكن بعضُهم في شقق لقاء دفع «بدل مفتاح» لقاطنين غادروا، وأقام آخرون في بيوت بلا عقود إيجار، واقتحم قسم منهم شققًا مهجورة من دون أن يدفعوا شيئًا.

ومع أنّه كانت ثمّة تجمّعات أخرى لأحياء الفقر في حيفا، مثل «حيّ شيمن»، و«محطة الكرمل»، والمدينة السفلى المركزية، ومعبرة كريات إلياهو، ومعبرة أحوزاه على الجبل، وحيّ معون دوف — فإنّ الناس لم يعيشوا في كُوًى آيلة للسقوط إلّا في حيّ وادي الصليب، المتاخم لحيّ هدار المزدهر. وقد زادت المجاورة للحيّ المزدهر الإحساس بالتمييز حدّة، وأسهمت في إشعال فتيل احتجاج سكّان وادي الصليب.

كذلك بدأ احتجاج «الفهود السود» من حيّ مسرارة في القدس عام 1971 على خلفية مشكلات السكن، وكانت سماتُه شديدة الشبه بسمات وادي الصليب. فقد كان 80% من سكّان الحيّ قادمين من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وكثير من بيوت الحيّ لم تكن صالحة لسكن الإنسان، وكان الاكتظاظ فيها شديدًا. وكما في مثال وادي الصليب، أُقيمت في قصة احتجاج «الفهود السود» أيضًا لجنة حكومية قرّرت تخصيص موارد لحلّ اكتظاظ السكن

وإسكان الأزواج الشباب والعائلات كثيرة الأولاد. ولهذه الغاية أُخلي سكّان كانوا يعيشون في أحياء الفقر («السلامز») وبُنيت مجمّعات إسكان جديدة.

وقد جال إلياهو ساسون، السياسيّ من حزب العمل ووزير الشرطة الأسبق، في الأطراف عام 1971، فرأى الفجوة المتّسعة بين القادمين من دول الشرق في «السلامز» وبين القدامى، فحذّر: «ينشأ بيننا جيل متخلّف ليس فقط فاقدًا للتربية والثقافة والتعليم وقابعًا في ظروف اجتماعية واقتصادية متدنّية، بل مفعمًا أيضًا بمشاعر الكراهية والعداء تجاه المجتمع المحيط به وتجاه القيادة التي تتصدّره». وبالفعل، مع صعود الليكود إلى الحكم برئاسة مناحيم بيغن، كان أحد أوائل المسارات التي أطلقها مشروع ترميم الأحياء الذي سنبحثه لاحقًا. ومن الجدير أن نتذكّر ونذكّر: صعود بيغن والليكود إلى الحكم حُسب على إخفاق حرب يوم الغفران، لكن ليس على ذلك وحده. فقد أحسن بيغن توظيف الإحساس بالغَبن وضائقة الطوائف الشرقية وتجنيدَهما لصالح حملته الانتخابية. فالغَبن والضائقة اللذان سُجّلت تعبيراتهما المركزية ووُثّقت وصارت رمزًا في ظروف السكن — في وادي الصليب، وفي مسرارة، وفي الأحياء التي أبرزت الفوارق الاجتماعية بين فاقدي السكن، وقاطني «السلامز»، وسكّان الأطراف، وبين النخب الميسورة وسكّان المركز وملّاك البيوت والأراضي.

و. ترميم الأحياء — نوايا حسنة أخفقت

الأحياء التي أُسّست في الخمسينيات في إسرائيل أُعِدَّت لتلبية احتياجات القادمين الجدد الملحّة إلى سقف يؤوي. لكنّها أنشأت في الواقع تجمّعات فقر لعائلات كبيرة، كثيرة الأفراد وقليلة التعليم والموارد. وثلثاها من القادمين من آسيا وأفريقيا.

وبُعيد صعود بيغن والليكود إلى الحكم، وبالاقتران مع الأفكار الاجتماعية لحزب «داش»، انطلق مشروع ترميم الأحياء الذي أُعِدّ لـ«وضع حدّ للفقر في إسرائيل». وقد كشفت الخطة إخفاقات الحكومات السابقة في تقليص الفجوة الاقتصادية بين الأشكناز والشرقيين، وبين القدامى والمهاجرين، في سياسة السكن، ولفتت الانتباه إلى سكّان عاشوا سنوات طويلة في اكتظاظ سكنيّ لا يُحتمل، من ثلاثة إلى سبعة أنفس في الغرفة. وأُعِدّ ترميم الأحياء لتوفير سكن لائق للفئات المستضعفة و«لضمان الحدّ الأدنى المنصف لكلّ إنسان بما هو إنسان». وقال رئيس الحكومة مناحيم بيغن في جلسة الحكومة التي بحثت الموضوع: «من دون الحرية لا طعم للحياة، لكنّ الاهتمام بالحياة يعني أنّنا لا نستطيع أن نحرص على أن يكون لكلّ إنسان نصف مليون دولار في المصرف، لكنّنا نستطيع أن نحرص على أن يكون لكلّ إنسان سكن لائق بابن حضارة».

وكان منطق خطة ترميم الأحياء الجمع بين البُعد المادّي والبُعد الاجتماعي للحيّ، بغية تحسين مستوى حياة السكّان. لكنّ خطط ترميم الأحياء لم تنقذ عمليًّا أحياء الفقر ولم تُخرج القاطنين فيها من بؤسهم. وذلك لأنّ الترميم كان جماليًّا وسطحيًّا في جوهره، ولأنّ الميزانيات المخصّصة للخطة قُلّصت تقليصًا بالغًا منذ التسعينيات.

وفي عام 2016 أعلنت وزارة البناء والإسكان عودة مشروع «ترميم الأحياء». غير أنّه، بسبب السياسة النيوليبرالية المهيمنة، لا تدير الدولة ترميم الأحياء هذا ولا تموّله ولا تدعمه، بل يديره مطوّرون خاصّون لقاء حوافز على هيئة حقوق بناء إضافية. مطوّرون لا يحرّكهم إلّا دافع تحقيق الربح. فالقطاع الخاصّ-التجاري يركّز جُلّ جهود التجديد الحضري في الأحياء المرشَّحة للترميم في مناطق الطلب المرتفع في مركز البلاد، حيث يُتوقَّع أن تُدرّ عمليات التجديد أرباحًا اقتصادية كبيرة. ولذلك فإنّ أحياء الضائقة التي تحتاج حقًّا إلى تجديد حضري لن يُدرّ التجديد فيها ربحًا وافرًا، وبالتالي لن تُرمَّم ولو بعد انتظار أربعين سنة.

وبحسب معطيات وزارة البناء والإسكان، أُدرج 194 حيًّا في قائمة ترميم الأحياء، أنجز 87 منها تنفيذ المشروع بين عامَي 1978 و2007. وبعد ذلك توقّفت الميزانية.

وكلُّ ما وعد به بيغن ناخبيه، سكّان أحياء الفقر، لم يتحقّق. فمشروع ترميم الأحياء لم ينتشل السكّان من فقرهم ولم يُتح لهم العيش في بيئة تعزّز الحراك الاجتماعي. وبعد مشروع «ترميم الأحياء» جاء مشروع «الإخلاء والبناء»، وهو أيضًا لم يقدّم استجابة لهذه الفئة، بل طرد الضعفاء عمليًّا من بيوتهم.

ز. تقليص تدخّل الدولة — تضخيم الفقر والفوارق

منذ الثمانينيات تراجعت الدولة عن مسؤوليتها في كلّ ما يتعلّق بتوفير سكن ملائم لمواطني الدولة، ولا سيّما للفئات التي لا تطولها أيديها لشراء شقة بلا دعم: الأزواج الشباب في بداية طريقهم، ومن يعيشون في فقر، والمسنّون غير المالكين لشقق، وسواهم. وذلك في سياق صعود النيوليبرالية وتقديس «رفع التنظيم» عن السوق. وكأنّ ذلك ينطلق من تصوّر يرى أنّ السوق الحرّة، لا الدولة، هي ما سينظّم رفاه السكّان على أنجع وجه. وهو التصوّر القائل إنّ البيروقراطية والتنظيم تعبير عن تدخّل حكوميّ مرهِق وزائد في الاقتصاد. وهذا التصوّر، في تطرّفه، يعرّض للخطر التزام الدولة بالحقوق الاجتماعية، ومنها الحقّ في السكن والصحة والتعليم والعمل. وهي حقوق كانت مغروسة في أيديولوجيا حركة العمل في العقود الأولى لوجود الدولة. وهكذا تلاشى الحقّ في السكن. فقد انخفضت نسبة مِلكية الشقة في إسرائيل بنحو 30%، من مِلكية بنسبة 90% في الستينيات إلى نحو 66% اليوم.

يُضاف إلى ذلك أنّ الدولة كفّت عن تنظيم السكن تنظيمًا كونيًّا، وشرعت في انتهاج سياسة تفاضلية لمستحقّي مساعدة السكن، استنادًا إلى الوضع الاقتصادي والعائلي للفرد المستحقّ للإسكان العام.

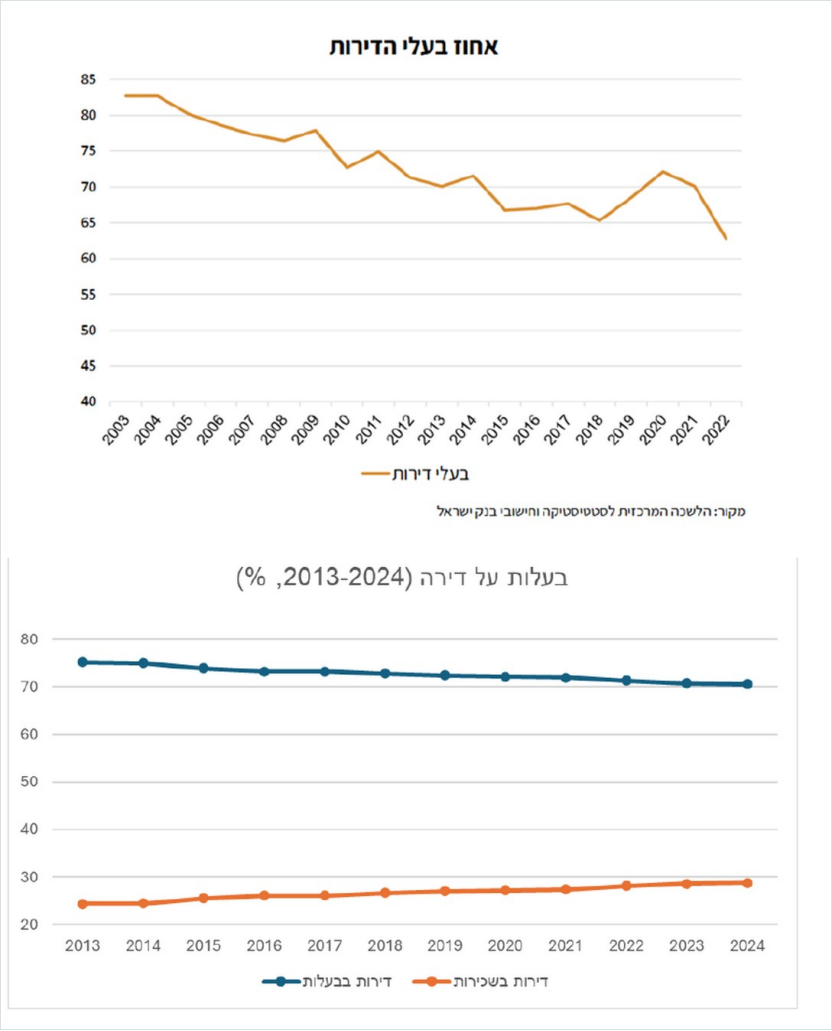
وهكذا صار الإسكان العام أداة لمساعدة الفئات الضعيفة في السكن، ولصقت به هو أيضًا الوصمة السلبية.

ورافق هذا الاتجاه تصفية مخزون الشقق في الإسكان العام، الذي هبط من 360,000 شقة في مطلع الثمانينيات إلى 140,000 شقة فقط عام 1987. واليوم لا توجد سوى 55,000

وحدة سكنية، مقابل 168,300 أسرة معيشية مستحقّة فاقدة للإسكان العام، تتوق إلى سقف دائم.

وقد أدّى صعود النظام الاقتصادي-السياسي النيوليبرالي إلى تآكل تدريجي لمعظم منجزات الاشتراكية-الديمقراطية ودولة الرفاه. وكان ذلك في إسرائيل عبر الانقلاب الاقتصادي عام 1985 في حكومة إسحاق شمير وشمعون بيريس، الذي بدأت الدولة خلاله تهجر التزامها الاجتماعي في مسألة السكن وكفّت عن كونها المورِّد المركزي للسكن الاجتماعي ودور المسنّين ودعم القروض السكنية والأرض للأزواج الشباب. وهكذا حوّلت الحكومة سوق السكن إلى سوق حرّة، انطلاقًا من افتراض أنّ السوق ستنظّم نفسها. وكانت الخطوة الأولى بيع الإسكان العام من دون بناء وحدات جديدة أو شرائها، إلى جانب تشديد معايير الاستحقاق. وقد أسهمت هذه الخطوة في توسيع نسبة المواطنين القاطنين في سكن غير مطابق للمعايير، أو مع العائلة الممتدّة، أو في شقق أقارب من دون قدرة على دفع إيجار. وهكذا انخفضت نسبة مِلكية الشقق في إسرائيل بين عموم السكان. وهذا الوضع زاد الفقر واللامساواة في المجتمع ولا يزال يزيدهما. وتُظهر الأبحاث أنّ النِّسَب المنخفضة من مِلكية السكن تقترن بمستوًى أعلى من اللامساواة في الثروة، في حين تسهم مِلكية السكن في تقليص الفوارق الاقتصادية.

في الرسم البياني أدناه يتبيّن انخفاض مطّرد في نِسَب المِلكية: نحو 5% في العقد الأخير بين عموم السكان (الرسم السفلي)، ونحو 20% على مدى العقدين الأخيرين بين العائلات الشابة ذات المعيلَين (الرسم العلوي).



نسبة مِلكية الشقة في إسرائيل تتآكل باطّراد — وخصوصًا بين العائلات الشابة

يعرض الرسمان اتجاه الانخفاض في مِلكية الشقة بين عموم السكان وبين العائلات الشابة. المصادر: دائرة الإحصاء المركزية، معطيات مِلكية الشقة 2013–2024؛ بنك إسرائيل، تقرير 2024 — قضايا مختارة.

وبين مالكي الشقق تتكشف فوارق طبقية كبيرة بين عُشَيرات الدخل المختلفة. فبينما تملك الأغلبية الساحقة في العُشَير الأعلى (10) سكنًا، لا يملك السكن في العُشَير الأدنى (1) إلّا أقلّ من النصف. ومِلكية السكن في الطبقة الدنيا ترتبط بأصول اشتُريت مع خصخصة الإسكان العام بأسعار دون أسعار السوق، وبسكن منخفض القيمة السوقية. أمّا في الطبقة الوسطى فثلثان على الأقلّ من مالكي الشقق.

وتزداد اللامساواة في مِلكية السكن حدّة عند فحص توزيع عدد الشقق التي تملكها الأسرة المعيشية بين الطبقات المختلفة. فبينما تملك عُشَيرات الدخل الدنيا في المتوسّط أقلّ من شقة واحدة للأسرة المعيشية، تملك العُشَيرات الأعلى (9 و10) في المتوسّط أكثر من أصل سكنيّ واحد. ومعنى ذلك ليس أنّ الأُسَر المعيشية في هذه العُشَيرات تحظى بسكن مستقرّ وطويل الأمد فحسب، بل أنّ بإمكانها أيضًا الحصول على دخل مُدِرّ إضافي من هذه الأصول.

وتتجلّى أفضلية الطبقة العليا في قيمة الشقة/الشقق المملوكة أيضًا. ففي العُشَيرات العليا تتجاوز قيمة الأصول ستة ملايين شيكل، أمّا في العُشَيرات الدنيا فهي نحو نصف ذلك. وجزء كبير من هذا ينبع من قدرة الأوائل على أخذ قرض سكنيّ بمبلغ مرتفع، بفضل رأس مال ذاتيّ أوّليّ وقدرة كسب مرتفعة.

وحين تُشرَّح نفقات السكن بحسب المدن والمناطق في إسرائيل، يتبيّن أنّ أكثر من 40% من مجمل نفقات الأسرة المعيشية بين مالكي الشقق في مدن المركز والشارون يذهب إلى مدفوعات السكن وصيانته. أمّا في المدن الأكثر طرفية فتبلغ هذه النفقات أكثر من 30% من نفقات مالكي الشقق (والاستثناءان هما القدس ويهودا والسامرة). وتوضّح هذه المعطيات عبء نفقات السكن بين الأُسَر المعيشية المقيمة في المركز، وذلك في الغالب في إطار اعتبار السكن قرب مكان العمل والصناعة وفي المدن الأكثر تطوّرًا في بناها التحتية.

الفصل 3: سلطة الأراضي احتكارًا تجاريًّا

سوق السكن في إسرائيل لا يشبه سوقًا تنافسية عادية. فبينما يتحدّد السعر في معظم الأسواق عند التقاء بائعين كثيرين بمشترين كثيرين، تكاد سوق الأرض في إسرائيل تخضع بكاملها لجهة واحدة — سلطة أراضي إسرائيل. فالسلطة تدير نحو 93% من أراضي الدولة، وتقرّر أيّ الأراضي تُسوَّق، ومتى تُسوَّق، وبأيّ أحجام، وبأيّ شروط. وهي عمليًّا ليست مالكة الأرض فحسب، بل الجهة المؤثّرة في تخطيطها وفي وتيرة تسويقها وفي طريقة تخصيصها. وتركيز الصلاحيات هذا يمنحها قوّة تكاد لا نظير لها في أسواق العقارات في العالم الغربي.

ولهذه البنية دلالة أوسع بكثير من سؤال من يملك الأرض. فحين تسيطر الجهة نفسها على عرض الأرض وعلى آليات تسويقها معًا، فإنّها تؤثّر تأثيرًا مباشرًا في سعر واحدة من أهمّ المُدخَلات في إنتاج الشقة. ولذلك فإنّ سياسة الأرض لدى سلطة الأراضي ليست مسألة إدارية أو مِلكيّة فحسب، بل هي أحد العوامل المركزية في صوغ سوق السكن بأسرها.

وهذا الوضع يُنشئ أيضًا تضارب مصالح بنيويًّا. فمن جهة، يُفترض بسلطة الأراضي أن تدير أراضي الجمهور لصالح مواطني الدولة كافّة وأن تحقّق أهدافًا وطنية، ومنها توسيع عرض السكن، وتعزيز السكن الميسور، وتقليص الفوارق الاجتماعية. ومن جهة أخرى، قِيس نجاحها سنوات طويلة أيضًا بحجم الإيرادات التي تُدرّها على خزينة الدولة من بيع الأراضي. وحين تُناط بالجهة نفسها مهمّة تحقيق الأهداف الاجتماعية وتعظيم العائد من بيع الأرض معًا، تنشأ صعوبة بنيوية في الموازنة بين الهدفين.

وتزداد هذه الصعوبة حدّة في ضوء أنّ سلطة الأراضي لا تعمل في سوق تنافسية. فما من جهة أخرى تستطيع منافستها في توفير أرض للبناء بأحجام ذات شأن، وليس في وسع الجمهور الاختيار بين مورّدي أراض مختلفين. والمطوّرون يتنافسون فيما بينهم على الأرض، لكنّهم لا ينافسون من يملكها. ولذلك فإنّ بؤرة القوة في السوق ليست في يد المقاولين ولا في يد مشتري الشقق، بل أوّلًا وقبل كلّ شيء في يد الجهة التي تحدّد حجم الأرض التي تُطرح في السوق وشروط تسويقها.

وليس معنى ذلك أنّه ينبغي تفكيك سلطة الأراضي أو التخلّي عن المِلكية العامة للأرض. بل العكس. فميزة إسرائيل الكبرى أنّ معظم احتياطيات الأرض ما زالت في يد الجمهور. وهذه السيطرة تتيح للدولة تشغيل سياسة أراض طويلة الأمد وتوجيه التطوير وفقًا لاحتياجات وطنية. غير أنّ هذه الميزة لا تتحقّق إلّا إذا أُديرت الأرض أوّلًا وقبل كلّ شيء بوصفها موردًا عامًّا، لا أصلًا غايتُه الرئيسية زيادة إيرادات الدولة.

ولذلك فإنّ السؤال المركزي ليس ما إذا كان على الدولة أن تملك الأرض، بل كيف ينبغي لها أن تفعل ذلك. فبدل أن تُشتَقّ سياسة الأرض من اعتبارات ميزانياتية قصيرة الأمد، عليها أن تصير أداة مركزية في سياسة السكن. ومعنى ذلك أنّ تخصيص الأرض وشروط تسويقها وسعرها ينبغي أن تُشتَقّ أوّلًا وقبل كلّ شيء من أهداف اجتماعية واقتصادية وتخطيطية، وفي

مقدّمتها توسيع إتاحة السكن لفئات مختلفة. فتغيير كهذا وحده هو ما سيتيح تحويل ميزة المِلكية العامة للأرض من مصدر للمركزية ولارتفاع الأسعار إلى رافعة لتطبيق سياسة سكن طويلة الأمد.

أ. لا سوق، ومن ثَمّ لا «سعر سوق» للأرض

من أشيع الافتراضات في الخطاب العامّ أنّ أسعار الأرض في إسرائيل تحدّدها «قوى السوق». وبحسب هذا التصوّر، فإنّ ارتفاع أسعار الأرض والسكن نتيجة طبيعية للقاء طلب مرتفع بعرض محدود. غير أنّ هذا الافتراض يتجاهل سمة أساسية لسوق الأرض في إسرائيل — وهي أنّه لا توجد فيها، في الواقع، سوق تنافسية بمعناها الاقتصادي.

فالسوق الحرّة تقوم حين يوجد بائعون كثيرون ومشترون كثيرون، ويستطيع كلّ منهم اتّخاذ قرارات باستقلالية. والسعر الناشئ في سوق كهذه يعكس التوازن بين العرض والطلب. وهذه الشروط غير متحقّقة في سوق الأرض الإسرائيلية. فمعظم الأرض في يد سلطة الأراضي، وهي التي تقرّر أيّ الأراضي تُطرح للتسويق، وفي أيّ موعد، وبأيّ أحجام، وبأيّ شروط. صحيح أنّ المطوّرين يتنافسون فيما بينهم، لكنّ المنافسة تدور على مورد تُحدَّد كمّيتُه وشروط توريده سلفًا على يد جهة واحدة.

وآلية المناقصات تعزّز هذا الاتجاه أيضًا. ففي مناقصات سلطة الأراضي تُخصَّص الأرض عادة لمن عرض السعر الأعلى. وهي من الناحية الميزانياتية آلية ناجعة لزيادة إيرادات الدولة، غير أنّ دلالتها من زاوية سوق السكن مغايرة تمامًا: فالمنافسة لا تعمل على تخفيض أسعار الأرض بل على رفعها. وسعر الأرض لا ينبع من قيمتها الاقتصادية الأساسية، بل من المنافسة بين المطوّرين على مخزون محدود من الأرض طُرح للتسويق.

ثمّ تصير كلفة الأرض جزءًا لا يتجزّأ من سعر الشقة. فالمطوِّر، الذي اشترى الأرض بسعر مرتفع، يُدحرج الكلفة إلى مشتري الشقق. وكلّما ارتفع سعر الأرض ارتفع سعر الشقة، بصرف النظر عن كلفة البناء نفسها. وقد تبيّن في العقود الأخيرة أنّ ارتفاع أسعار الشقق نبع إلى حدّ بعيد من غلاء الأرض، في حين ارتفعت كلف البناء بنسبة أكثر اعتدالًا بكثير.

ومن هنا ينبع استنتاج مهمّ: السعر المدفوع لقاء الأرض في إسرائيل ليس «سعر سوق» بالمعنى الكلاسيكي للمصطلح. إنّه سعر يتحدّد في إطار آلية احتكارية لتسويق أرض عامة عبر مناقصات تنافسية. وبعبارة أخرى، لا يتعلّق الأمر بسعر ينشأ في سوق حرّة، بل بسعر يتأثّر أوّلًا وقبل كلّ شيء بسياسة الأرض لدى الدولة، بوصفها احتكارًا.

ولهذا التمييز دلالة عملية. فإذا كان سعر الأرض نتاج سياسة، فبالإمكان أيضًا إعادة صوغه بالسياسة. فالأرض العامة ليست مُلزَمة بأن تُسوَّق دائمًا بالسعر الأقصى الذي يمكن بلوغه في مناقصة. وحين يتعلّق الأمر بسكن موجَّه لفئات محدّدة أو لأهداف اجتماعية، يمكن تحديد سعر أرض يُشتَقّ من سعر الشقة المنشود لا العكس. وهذه المقاربة لا تُلغي السوق الحرّة، بل

تميّز بين السوق التجارية وبين مجالات تختار الدولة أن تُعمِل فيها مسؤوليتها الاجتماعية عبر أهمّ مورد عامّ في يدها — الأرض.

ب. أسعار السكن لا ترتفع — بل تُرفَع

يذهب التصوّر السائد في إسرائيل إلى أنّ ارتفاع أسعار السكن نتيجة طبيعية لقوى السوق: نموّ سكاني، ونقص في الأرض، وارتفاع في الطلب. غير أنّ فحص بنية سوق الأرض يُعلّمنا أنّ الأسعار، في ما يتعلّق بمكوّن الأرض على الأقلّ، لا «ترتفع» فحسب — بل تُرفَع إلى حدّ بعيد نتيجة لسياسة تسويق الأرض العامة.

فمنذ الثمانينيات، وبوتيرة أشدّ في العقود الأخيرة، تبنّت سلطة أراضي إسرائيل سياسة قائمة على تسويق الأراضي في مناقصات تنافسية تُخصَّص فيها الأرض لصاحب العرض الأعلى. وقد زادت هذه السياسة إيرادات الدولة زيادة ملموسة. ففي السنوات الأخيرة بلغت إيرادات سلطة الأراضي من تسويق الأراضي عشرات المليارات من الشواكل سنويًّا — وهو معطًى يشهد على النجاح الميزانياتي لهذه السياسة، لكنّه يشهد أيضًا على الثمن الذي تجبيه من مشتري الشقق.

والأرض هي المُدخَل الوحيد في إنتاج الشقة الذي تحدّد الدولة سعرَه بكامله تقريبًا. فمواد البناء والعمل والتخطيط تعمل في بيئة تنافسية نسبيًّا، أمّا الأرض — المكوّن الذي قد تبلغ كلفته عشرات النِسَب المئوية من سعر الشقة، بل أحيانًا أكثر من 50% منه — فتخضع لسيطرة شبه كاملة من سلطة الأراضي. وحين تسوّق الدولة أرضًا بطريقة غايتُها تعظيم العائد المالي، فإنّها ترفع عمليًّا سعر المُدخَل المركزي في إنتاج الشقة. والمطوِّر، بطبيعة الحال، لا يمتصّ الكلفة بل يُدحرجها إلى المشتري النهائي.

ونتيجة لذلك تنشأ حلقة تُغذّي نفسها. فأسعار الأرض ترتفع في أعقاب المناقصات، وأسعار الشقق ترتفع في أعقاب غلاء الأرض، ثمّ يُستخدَم ارتفاع الأسعار تبريرًا لأسعار أرض أعلى بعد في المناقصات التالية. وفي هذه الحلقة لا تؤدّي قوى السوق دورًا مركزيًّا؛ بل تحلّ محلّها سياسة تسويق تفضّل تعظيم الإيرادات على تعظيم إتاحة السكن.

والدلالة الاجتماعية لهذه السياسة عميقة بوجه خاصّ. فارتفاع أسعار الأرض لا يضرّ أساسًا بالساعين إلى مسكن أفضل ولا بالمستثمرين، بل أوّلًا وقبل كلّ شيء بالأُسَر المعيشية الفاقدة للشقق. فكلّ ارتفاع في سعر الأرض يزيد، بالنسبة إليهم، رأس المال الذاتي المطلوب، وحجم القرض السكني، والمدة اللازمة للادّخار. وهكذا تتحوّل الأرض العامة، التي أُعِدَّت لخدمة مواطني الدولة كافّة، إلى الحاجز المركزي أمام دخول مئات آلاف الأُسَر المعيشية إلى سوق مِلكية الشقق.

ومن هنا ينبع تمييز مهمّ — لا ينبغي النظر إلى سعر الأرض بوصفه معطًى ثابتًا على الدولة أن تتقبّله كحقيقة اقتصادية. فما دام الأمر يتعلّق بأرض عامة تسوّقها الدولة، فإنّ سعر الأرض هو أوّلًا وقبل كلّ شيء نتيجة سياسة. وكما يمكن تحديد سعر في مناقصة تجارية، يمكن تحديد سعر آخر حين يتعلّق الأمر بسكن موجَّه لبلوغ هدف اجتماعي. فسعر الأرض ليس قضاء مبرمًا،

بل متغيّر سياساتيّ خاضع لقرار المشرّع والحكومة. وفي كلّ مكان تقريبًا، يُحدَّد سعر الأرض للسكن الميسور للتملّك في التخمين بوصفه مشتقًّا من سعر الشقة — وهو سعر يُحدَّد سلفًا بحيث يتيح شراءها كما ذُكر.

ج. إصلاح احتكار الأرض مفتاحًا لسياسة سكن اجتماعية

لا يقود نقد البنية القائمة لسلطة أراضي إسرائيل إلى استنتاج وجوب تفكيك المِلكية العامة للأرض أو خصخصتها. بل العكس. فكون معظم الأرض في إسرائيل في يد الجمهور هو بالضبط ما يمنح الدولة أداة فريدة لصوغ سياسة سكن غير ممكنة في دول تقع الأرض فيها في معظمها في مِلكية خاصة.

ولذلك فإنّ الإصلاح المطلوب ليس إصلاح خصخصة، بل إصلاحًا في أهداف الاحتكار العام وفي طريقة تشغيله. فبدل النظر إلى الأرض بوصفها مصدرًا لإيرادات الدولة وحدها، ينبغي تعريفها موردًا استراتيجيًّا أُعِدَّ أوّلًا وقبل كلّ شيء لتحقيق أهداف عامة: توسيع مِلكية الشقق، وتعزيز السكن الميسور، وتقليص الفوارق الاجتماعية، والتطوير المتوازن للمجال.

ويستوجب هذا التغيير التصوّري تغييرًا في طريقة تحديد سعر الأرض أيضًا. فما دام سعر الأرض مشتقًّا من المناقصة ومن المنافسة بين المطوّرين، فسيواصل عكس قدرة الدفع لدى السوق الحرّة. وفي المقابل، حين تكون الأرض موجَّهة لفئات سكانية محدّدة — كالأزواج الشباب، أو العائلات الفاقدة للشقق، أو الفئات المحتاجة إلى سكن ميسور — ينبغي اشتقاق سعر الأرض من سعر الشقة الذي تريد الدولة أن تتيح لتلك الفئة شراءه. وفي هذا النموذج لا يكون سعر الأرض نقطة الانطلاق، بل المتغيّر الموازِن بين الهدف الاجتماعي وبين الجدوى الاقتصادية للمطوِّر.

وهذه المقاربة لا تناقض مبادئ السوق الحرّة ولا تُلغي عملها. فبوسع السوق التجارية أن تواصل العمل على أساس آليات المنافسة القائمة، في حين تُستعمل الأرض العامة في حالات محدّدة لبلوغ أهداف اجتماعية عبر آلية مغايرة للتسعير والتسويق. وهكذا يمكن التمييز بين سكن تجاري وسكن موجَّه لإعمال المسؤولية الاجتماعية للدولة، من دون زعزعة استقرار سوق السكن بأسرها.

وإصلاح من هذا النوع سيتيح للدولة أيضًا أن تُعمِل فعليًّا صلاحيات قائمة أصلًا في القانون. فقانون سلطة أراضي إسرائيل والإصلاحات التي أُدخلت عليه على مرّ السنين يمنحان إمكانات متنوّعة لتسويق الأرض، وللتخصيصات الموجَّهة، ولتعزيز السكن الميسور. فالمشكلة المركزية ليست غياب الأدوات القانونية، بل غياب سياسة تضع السكن في صدارة أولويات إدارة الأرض العامة.

وفي نهاية المطاف، ليس السؤال ما إذا كان لدى دولة إسرائيل ما يكفي من أرض لمواجهة أزمة السكن، بل كيف تختار استعمال مورد الأرض الذي في يدها. فما دامت الأرض تُدار أساسًا بوصفها وسيلة لتعظيم الإيرادات، ستواصل أسعار الأرض إملاء أسعار السكن. وفي المقابل، إذا

صارت الأرض أداة مركزية في سياسة اجتماعية، أمكن تسخير ميزة المِلكية العامة لصالح توسيع إتاحة السكن، من دون التخلّي عن مبادئ النجاعة الاقتصادية والتطوير طويل الأمد.

د. سعر الأرض نتاج سياسة

يسعى النقاش في هذا الفصل إلى زعزعة واحد من افتراضات الأساس المتداولة في الخطاب العامّ في إسرائيل — وهو أنّ سعر الأرض معطًى اقتصاديّ موضوعيّ تحدّده قوى السوق. وعمليًّا، حين تكون معظم الأرض في مِلكية الدولة وتُسوَّق على يد جهة واحدة، لا يكون سعر الأرض نتيجة سوق حرّة بل نتيجة قرارات سياسة. فالدولة تحدّد كم أرضًا تُسوَّق، وأين تُسوَّق، وبأيّ شروط، وبأيّ آلية. ولذلك فإنّ سعر الأرض هو أيضًا، أوّلًا وقبل كلّ شيء، نتاج سياسة عامة.

وليس معنى ذلك وجوب التخلّي عن المِلكية العامة للأرض. بل العكس، فالمِلكية العامة تمنح دولة إسرائيل ميزة فريدة، إذ تتيح لها استعمال الأرض بوصفها إحدى أدوات السياسة المركزية لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية. غير أنّ تحقيق هذه الميزة يستوجب تغيير نقطة الانطلاق: فبدل النظر إلى الأرض بوصفها مصدرًا لإيرادات الدولة، ينبغي النظر إليها بوصفها موردًا وطنيًّا أُعِدَّ لخدمة الجمهور.

ويستوجب هذا التغيير التصوّري تغييرًا في طريقة تحديد سعر الأرض أيضًا. فحين تُسوَّق الأرض عبر آلية غايتُها تعظيم العائد المالي، فإنّها تُنتج بالضرورة أسعار سكن أعلى. وفي المقابل، حين يُشتَقّ سعر الأرض من أهداف سياسة السكن ويُلاءَم مع تخصيص الأرض ومع الفئة الموجَّهة إليها، يصبح بالإمكان تحويلُها من مصدر لارتفاع الأسعار إلى أداة مركزية في توسيع إتاحة السكن.

وأزمة السكن في إسرائيل لا تنبع من حجم الأرض المتاحة أو من وتيرة البناء فحسب. إنّها تنبع أوّلًا وقبل كلّ شيء من الطريقة التي تُدار بها الأرض العامة وتُسعَّر. فما دامت آلية التسويق تواصل الاستناد إلى استخلاص أقصى لقيمة الأرض، ستواصل أسعار الشقق عكس القيمة المضاربية للأرض لا احتياجات المجتمع. ولذلك فإنّ كلّ إصلاح يسعى إلى مواجهة أزمة السكن لا بدّ أن يبدأ بالإقرار بأنّ سعر الأرض ليس قضاء مبرمًا، بل متغيّر خاضع لصوغ السياسة العامة.

الفصل 4: من ترميم الأحياء إلى التجديد الحضري

من سمات الرأسمالية الحديثة تحوّل الأرض من مساحات زراعية، شكّلت المكوّن المحوري لرأس المال في المجتمع، إلى أرض حضرية صارت أصلًا قابلًا للتداول ومنتَجًا ماليًا قائمًا بذاته. ففي القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كانت القيمة الإجمالية للأراضي الزراعية في فرنسا وإنجلترا مكوّنًا محوريًا في رأس المال القومي وشكّلت نحو ثلثيه. أمّا اليوم، بعد ثلاثمئة عام، فالأرض الزراعية في فرنسا وإنجلترا تشكّل أقلّ من 10% من الدخل القومي وأقلّ من 2% من الثروة الإجمالية. وقد جرى تعويض انهيار قيمة الأرض الزراعية في الميزان القومي: من جهة بارتفاع قيمة السكن، ومن جهة أخرى بارتفاع قيمة رأس مال داخليّ من نوع آخر، كالشركات والبنى التحتية والهيئات الحكومية والمَكننة وبراءات الاختراع وسواها.

أ. إعادة توزيع بالمضاربة والافتراس والاحتيال

تغيّر مسار رأس المال وغايتُه، وصار اليوم قائمًا على السكن مضافًا إليه أصول صناعية ومالية. وقد صارت الأرض سلعة، ولذلك باتت قابلة للتعريف لا من الناحية التخطيطية فحسب، بل من الناحية المِلكيّة أيضًا. وهي تشمل لا الأرض المادّية نفسها فحسب، بل المباني القائمة عليها، والأعمال غير الملموسة، والخدمات، وحقوق البناء. وقد جعل تحوّل الأرض — ولا سيّما الحضرية منها — إيّاها جزءًا من العالم المالي، ولذلك صارت مكشوفة أيضًا للأزمات المالية؛ فالسكن الذي كان مكوّنًا اجتماعيًا منفصلًا عن الأعمال، سقفًا يؤوي العائلة، صار منتَجًا ماليًا.

وقد قضى الانتقال من الاقتصاد الكينزي إلى النيوليبرالية خلال الثمانينيات على تسويق الأراضي السكنية بوصفها سقفًا يؤوي، وقوّض الإسكان الاجتماعي والسكن الميسور، ورفع أسعار الأرض. واتّسم هذا الانتقال بتراجع الدولة عن مسؤوليتها تجاه سوق السكن، وهي مسؤولية تجلّت أيضًا في قطاع الإسكان العام. وقد قضت السوق النيوليبرالية على فكرة الشقة بوصفها حلًّا لسقف يؤوي، إذ جعلت السكن جزءًا من منظومة الاستثمارات المالية العالمية. وأدّى تحويل الأرض إلى سلعة إلى أن يبلغ سعر الأرض اليوم 50% من قيمة الشقة بل أكثر. أي أنّ سعر الأرض لم يعد يشكّل الرصيد أو المتبقّي (Residual) من قيمة الشقة، بل صار مكوّنًا محوريًا في سعرها النهائي.

وتقوم الأيديولوجيا النيوليبرالية على افتراض أنّ كلّ أصل خاضع لحقّ مِلكيّة يمكن التداول به وتسعيره. وقد وسّعت النيوليبرالية حدود تسليع الأرض ومدى تأثيرات العقود القانونية. وهكذا يحدث في الاقتصادات المتقدّمة أن يُطمَس التمييز بين قيمة استعمال الأرض أو الأصل بوصفه مأوًى لسكن عائلي، وبين قيمته بوصفه أصلًا تجاريًا وقيمتِه السوقية بوصفه

أصلًا ماليًا يتيح أرباحًا رأسمالية. ولأنّ أسعار الأرض والسكن تحلّق بوتيرة أسرع من الدخل المتوسّط، لم تعد الشقق مكانًا للعيش بل للاستثمار والتجارة. استثمار لسنّ التقاعد، وتأمين لمستقبل الأولاد، وأصل يمكن تدويره ورفع رافعة عليه بوصفه أصلًا ماليًا. ومؤخّرًا، مع ازدياد قسوة الواقع الإسرائيلي، يستثمر المزيد والمزيد من الناس في العقارات وراء البحار، ولا سيّما في دول ذات بيئة فائدة منخفضة. واليوم يتعلّق الأمر بعلاقات تبادلية بين الأرض والأصل والمنظومة الاقتصادية، تصوغ الاقتصاد الكلّي. فقد مرّت الأرض بأَمولَة يقوم فيها فصل بين سعر الأرض والشقة وبين النموّ والدخل في الاقتصاد الواسع — مع فوارق كبيرة ومتّسعة بينهما.

ولم تحدث الأَمولَة في العقارات والأراضي فحسب. إنّها ظاهرة بدأت بوصفها جزءًا من النيوليبرالية بعد عام 1980. فقد أتاح رفع التنظيم للمنظومة المالية أن تصير إحدى البؤر الرئيسية لمشروع إعادة التوزيع بالمضاربة والافتراس والاحتيال والسرقة. وصارت المناورات بالائتمان والأسهم، والنفقات التأسيسية، ونزع الأصول، سمات محورية للمنظومة المالية الرأسمالية حتى في دول رأسمالية متنوّرة وديمقراطية.

ب. الأرض العامة جزءًا من السوق الحرّة

تحاول المنظومة النيوليبرالية إخفاء القيمة الحقيقية لسعر الأرض داخل السعر النهائي للشقة عبر الضرائب، كضريبة التحسين، وهي الفارق بين قيمة الأرض قبل التحسين وقيمتها بعد التخطيط المُحسِّن. وذلك لأنّ القيمة المضاربية للأرض، وهي العامل الحاسم في ارتفاع الأسعار، والريع العقاري، هما الأشدّ استهجانًا من زاوية التفكير الاقتصادي: فهذا ربح لا ينبع من أيّ تحسين ولا من أيّ نشاط اقتصادي، بل ينمو نتيجة منظومات خارجية تضيف قيمة على الاستثمار وليست جزءًا من إضافة حقوق بناء أو من موقع الأرض.

ويُنتج اتجاه التغيّر في مؤشّر أسعار الشقق ومؤشّر مُدخَلات البناء السكني ثلاثة استنتاجات رئيسية: أوّلًا، ارتفع مؤشّر أسعار الشقق أكثر بكثير من مؤشّر مُدخَلات البناء السكني على مدى العقود الثلاثة الأخيرة. فبينما ارتفع مؤشّر مُدخَلات البناء السكني بمقدار 2.5 ضعف، ارتفع مؤشّر أسعار الشقق بمقدار 4 أضعاف. ومن هنا، قد تفسّر الفوارق بين هذين الاتجاهين الارتفاع الملموس في أسعار السكن بسبب ارتفاع أسعار الأرض في العقود الثلاثة الأخيرة.

ثانيًا، بين عامَي 2000 و2010، فاق معدّل التغيّر في مؤشّر مُدخَلات البناء السكني نظيرَه في مؤشّر أسعار الشقق. وذلك بسبب التضخّم في تلك الفترة، وارتفاع الفائدة على القروض السكنية، الذي أدّى إلى انخفاض أسعار الشقق إلى جانب انخفاض قيمة الشيكل.

ثالثًا، بين عامَي 1994 و2000 فاق مؤشّر أسعار الشقق مؤشّر مُدخَلات البناء السكني. وذلك بسبب موجة الهجرة من دول الاتحاد السوفييتي السابق التي زادت الطلب على الشقق السكنية في ظروف عرض شقق جامد ووتيرة بناء بطيئة نسبيًّا في المدى القصير.

ودائرة أراضي إسرائيل هي التي ترفع أسعار الأرض بعشرات النِسَب المئوية وتتصرّف كأنّ الأرض العامة جزء من السوق الحرّة حتى حين يتعلّق الأمر بسكن للأزواج الشباب وللفئات المستضعفة. فعبر سلطة الأراضي، صارت الدولة المضارب الأول في تسويق أراضي الدولة في سوق احتكارية، تقرّر متى تسوّق أراضي، وبأيّ سعر، ولأيّ تخصيصات. وقد كفّت عن توفير سكن ميسور للفئات المستضعفة كما كانت تفعل حتى أواخر السبعينيات، وباعت كذلك شقق الإسكان العام من دون بناء وحدات جديدة، في إطار سياسة الخصخصة النيوليبرالية.

ومنذ أواخر الثمانينيات تخلّت دولة إسرائيل عن الجمهور، وهي لا تخدمه في بلوغ سقف يؤوي. وذلك رغم كلّ الشروط التي تتيح تحقيق أجندة اجتماعية في مجال السكن. فلأنّ السيطرة على الأراضي والتخطيط في يد الدولة، يمكن بلوغ سياسة أراض اجتماعية تخدم الفئات المستضعفة. سياسة تصنع حتى معروفًا سياسيًّا للجميع، لليمين ولليسار. وهي ستخدم أيضًا فئات تشكّل خزّان الدعم السياسي لليمين، وستلائم كذلك سياسة الرفاه الاشتراكية-الديمقراطية لليسار.

وفوق ذلك، وخلافًا للنقاش العامّ الذي يزعم أنّ أسعار السكن ارتفعت بسبب شقق الرفاهية، نزعم نحن أنّ ارتفاع أسعار السكن جاء في أعقاب ضغط طلب من الأسفل، لا بسبب بناء شقق رفاهية أو شقق كبيرة. فبسبب ارتفاع أسعار الشقق، تغيّرت في العقود الأخيرة سمات الشقق التي يشتريها الأزواج الشباب: فالأزواج الشباب الذين لم يستطيعوا أن يسمحوا لأنفسهم بشراء شقة في مناطق الطلب اشتروا أصولًا سكنية أرخص، أبعد عن المركز، في أحياء ذات تصنيف اجتماعي-اقتصادي أدنى، على سبيل التسوية ولكي يصيروا مالكي شقة ما. وبعد سنوات عدّة رفعوا رافعة مالية على الشقة التي اشتروها في المنطقة الأدنى واشتروا شقة أفضل في منطقة أكثر طلبًا، فأسهموا بذلك في أَمْوَلة السكن وفي ارتفاع الأسعار.

ج. بدل ترميم الأحياء: التجديد الحضري

تبنّت دولة إسرائيل التجديد الحضري حلًّا لمشكلة الأحياء المهمَلة. وذلك بعدما بادر معهد الإصلاحات البنيوية إلى التشريع في الموضوع وقدّم مشروع قانون قام على تحويل الأحياء إلى أحياء مُرتَّبة (رُبوع)، ووصل الأحياء ببقية المدينة واندماجِها في المجال العمراني. وكان المقصود الدفع بتمييز مصحِّح لصالح سكّان الأحياء عبر منح حقوق بناء قصوى من جهة، ومِلكية الشقق من جهة أخرى. وخلق رافعة لا للجيل الحالي فحسب بل للجيل القادم أيضًا، مع محاولة بلوغ مِلكية شقة ونصف — إلى شقتين — لكلّ من العائلات القاطنة في الأحياء، وجزء كبير منها يُحسَب على فئات في وضع اجتماعي-اقتصادي متدنّ. ولاستنفاد حقوق المِلكية لدى السكّان، كانت الدولة مُلزَمة بتخطيط خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري تحدّد حدود الأحياء في كلّ الأرض التي بداخلها والمحيطة بها، لأنّها بُنيت بلا إفراز. فكلّ أرض الحيّ مِلك لجميع السكّان، وعليها يمكن تخطيط رُبع جديد يندمج داخل المدينة.

وقد حدّد المشرّع، في جملة ما حدّد، أنّ غاية قانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري لسنة 2016، هي:

> تعزيز نشاط التجديد الحضري وتشجيعُه، وزيادة حجم إنجاز مشاريع التجديد الحضري وتسريع تنفيذها بغية توسيع عرض السكن في النسيج الحضري المبني، مع مراعاة أهمّية صون المساحات المفتوحة، وترشيد استعمال الأرض، وتعزيز الحضريّة، وتحسين وجه المدينة، وتحسين جودة حياة السكّان، بما في ذلك تقديم استجابة ملائمة لاحتياجات السكان القاطنين في المجمّعات المخصَّصة للتجديد الحضري. وكلّ هذه تُنفَّذ عبر إقامة سلطة حكومية للتجديد الحضري تعمل وفقًا لأحكام هذا القانون.

د. إصلاحان مهمّان في العقد الأخير

الإصلاح الأول هو إقامة السلطة الوطنية للتجديد الحضري، التي كان يُفترض بها أن تعالج أحياء الفقر، التي تقطنها فئة تُعَدّ نحو 500,000 أسرة معيشية.

والإصلاح الثاني هو تحويل السكن من حِكر إلى مِلك. فبحسب تقرير مراقب الدولة، تلقّى نحو مليون أسرة معيشية منفعة بنحو 300,000 شيكل، بحسب قيمة شقة متوسّطة مشتقّة من 1.5 مليون شيكل. وهي منفعة بنسبة نحو 20%، تبلغ في مجموعها 300 مليار شيكل حتى الآن. وبواسطتها صاروا مالكي الأرض.

والنتيجة أنّ من كانت لديهم شقق بالحِكر تلقّوا منفعة بعيدة الأثر، أمّا فاقدو السكن فلم يتلقّوا شيئًا. ولذلك فإنّ الدولة مُلزَمة، ولأسباب من الإنصاف السياسي والعامّ أيضًا، بإعانة فاقدي السكن وبعدم تركهم في الخلف.

وكانت غاية قانون السلطة الحكومية للتجديد الحضري تحديد الأحياء الملائمة للتجديد الحضري وتعليمَها، وتعريف الأراضي العائدة إليها، وتخطيطَها على نحو يلائمها ويمنحها جدوى اقتصادية. وكذلك تحويل الاكتظاظ الكبير لكلّ شقة، المنخفض لكلّ مساحة، إلى كثافة بالأبعاد المتعارف عليها اليوم في أنحاء البلاد كلّها.

وبهذه الطريقة يمكن إنتاج مساحات جديدة لتوفير سكن لا ميسور فحسب، وسيكون بالإمكان تحسين جودة سكن قاطني الأحياء في دولة إسرائيل كلّها.

وعمليًّا، ورغم أنّ 194 حيًّا في أنحاء الدولة حُدّدت من قِبَل إدارة التخطيط بوصفها مخصَّصة للتجديد الحضري — فإنّ عدد الشقق التي حصلت، من عام 2010 وحتى اليوم، على رخص بناء في إطار التجديد الحضري منخفض جدًّا، بحسب تقرير سلطة التجديد الحضري لعام 2022. نحو 37,000 رخصة في إطار الإخلاء والبناء. وذلك رغم أنّ للتجديد الحضري أوضح إمكان لحلّ مشكلة الفقر في دولة إسرائيل.

وأنجع حلّ لتسريع إجراءات التجديد الحضري هو تبنّي مبادئ تخطيط سكنيّ ذي خلط اجتماعي في إطار التجديد الحضري. وينبغي ألّا تسري خطط التجديد الحضري على مستوى المبنى أو المجمّع أو حزمة المباني، كما هو متّبع في التخطيط اليوم في البلاد — بل على مستوى حيّ كامل، مع تخطيط كلّيّ لكلّ مكوّن ومكوّن. وفي مناطق الطلب التي يَحسُن فيها التجديد الحضري على مستوى الحيّ ويكون مجديًا اقتصاديًا، على السلطات أن تسارع إلى إعداد خطط أساس وخطط هيكلية وأن تستعدّ مسبقًا لمسائل تخطيطية كثيرة ستنشأ في أعقاب إضافة ملموسة من السكان الجدد إلى حيّ بناه القديم ومتهالك. فتخطيط على مستوى الحيّ وحده هو ما سيتيح بلورة رؤية متماسكة للسكّان وللجهات التجارية، وتجنيد السكّان للتجديد الحضري مع تمثيل المصالح والاحتياجات المحلّية في العملية.

ونحن بإزاء، أوّلًا، ظلم فادح بحقّ مالكي الشقق. فهؤلاء الناس، القاطنون فعليًا في أحياء تُعرَّف بأنّها أحياء فقر، ينتمون في الغالب إلى العُشَيرات الدنيا اجتماعيًا-اقتصاديًا ورأس مالهم الذاتي منخفض. وفي واقع اليوم، يجني المطوّرون أموالًا طائلة على ظهور السكّان ولا يُشركونهم في الحقوق والأرباح التي تعود إليهم. ومنح نِسَب ربح منصفة سيتيح تمكين تلك الفئات وإخراجها من دائرة العوز عبر تحسين قيمة الأصول التي بحوزتها.

يُضاف إلى ذلك أنّ مالكي الشقق في المناطق المخصَّصة للتجديد الحضري ليس لديهم ما يكفي من حوافز للموافقة على مشاريع التجديد الحضري. والدليل على ذلك عدد رخص البناء الضئيل. وزيادة نِسَب حقوق البناء ستُحسن إلى أزمة السكن وإلى الفئات الدنيا التوّاقة إلى سكن ميسور معًا.

ولذلك يُقترح أن يستحقّ كلّ من مالكي الشقق في الحيّ المخصَّص للترميم أن يتلقّى حصّته النسبية من حقوق البناء التي ستنشأ نتيجة هدم الحيّ وتجديده. وبهذه الطريقة سيزداد حافز مالكي الشقق للموافقة على مشاريع التجديد الحضري زيادة ملموسة، وسيشتدّ الطلب على مشاريع كهذه اشتدادًا ملموسًا.

وقد تناول الإصلاح المِلكيّ في قانون السلطة من عام 2009 عدد 808,990 عقد حِكر. منها نحو 40,000 للتجارة والمكاتب، ونحو 760,000 عقد حِكر للسكن تمتدّ على قسائم سكنية بحجم 250,000 دونم، ومع احتساب القسائم المحصورة والإفراجات لأغراض عامة — 300,000 دونم على الأقلّ. أي أنّ كثافة السكن في مساحات التجديد الحضري تبلغ نحو 2.5 وحدة سكنية للدونم، قياسًا بمضاعِف 30 وحدة للدونم، وهو الحدّ الأدنى المقرَّر في اللائحة 4 من «تمّا 35».

ه. ماذا نفعل بـ«الساكن المُمتنِع»

يعرّف قانون بناء وإخلاء مناطق الترميم لسنة 1965، صفقة الإخلاء والبناء بأنّها عقد بين مطوِّر وبين مالكي الشقق في مبنًى للإخلاء والبناء، يلتزم بموجبه مالكو الشقق في المبنى ببيع حقوقهم فيه كي يتمكّن المطوِّر من هدم المباني القائمة لإقامة مبان جديدة أو مجمّع جديد.

وفي مطلع عام 2006 دخل حيّز النفاذ قانون الإخلاء والبناء (التعويضات) لسنة 2006 (المعروف بقانون المُمتنِعين)، الذي أُعِدّ لتحديد التعويضات المطلوبة في حالة «الساكن المُمتنِع» إذا قُدّمت اعتراضات غير معقولة. ويأخذ القانون بعقوبة الدعوى الضرريّة لا بعقوبة الإنفاذ. غير أنّ هذا القانون يؤدّي عمليًّا إلى أن يحمل خوف السكّان من دعوى ضرريّة على عدم تقديم اعتراضات وعلى عدم رفض تنفيذ المشروع.

و. مفارقة تناقض قوانين الملكية

وضعت لجنة التقييس التخميني من عام 2012 المعيار 21 لمجلس مخمّني العقارات. وموضوعه «الحدّ الأدنى من التفصيل المطلوب في تخمينات العقارات المُنفَّذة لغرض الفحص التخميني الاقتصادي لخطة الإخلاء والبناء». وينصّ المعيار على أنّ العائد «المعقول» في الإخلاء والبناء ضمن التجديد الحضري موحَّد في جميع مدن إسرائيل، ومشتقّ من حجم الشقة مضافًا إليه نحو 12–25 مترًا مربّعًا، لا من نسبة حصة المالك في القسيمة. وهذا في رأينا مفارقة مطلقة تناقض قوانين الملكية في دولة إسرائيل.

وتاريخيًّا، حين بُنيت مجمّعات الإسكان لم يكن ثمّة إفراز، وقد فعلت وزارة الإسكان في السنوات الأولى بعد قيام الدولة كلَّ شيء لحلّ مشكلة السكن وإخراج السكّان من المعبروت ومن الأكواخ. وكانت إحدى المشكلات التي نشأت عن ذلك أنّ مساحة الأرض العائدة إلى ذلك الحيّ لم تُحدَّد.

وتخطيط خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري تحدّد مساحة الرُّبع، وتشمل أيضًا مساحات الدائرة، وتمنح السكّان الحقوق على كامل الأرض التي بُني عليها مجمّع الإسكان — هو الحلّ الذي سيقدر على تعزيز التجديد الحضري وتوسيع نطاقه، بدل الاكتفاء بنحو 17,000 شقة فقط من أصل نحو 500,000 شقة يمكن أن تكون جزءًا من عملية تجديد حضري.

ز. «مالكو الشقق يتلقّون الحدّ الأدنى المعقول»

نصّ المعيار 21 على أنّه كي ينعم المطوِّر بجميع المنافع الضريبية عليه أن يعطي مالك الشقة الحدَّ الأدنى. أي أن يشتقّ له الحقّ من حجم الشقة لا من حصّته في الأرض.

ولنأخذ مثالًا مبنًى فيه 10 شقق، بُني على قسيمة مساحتها 10 دونمات. فبحسب قوانين الملكية يحقّ لمالكي العقار عُشر الشقق التي تُبنى على المساحة. وعمليًّا، في مشروع تجديد حضري، سيتلقّى كلُّ مالك عقار «شقة بديلة» وإضافة 25 مترًا مربّعًا للشقة في وضعها اليوم. وفي واقع الأمر، لا يتلقّون إلّا إضافة تتراوح بين 8 و12 مترًا مربّعًا.

وللحفاظ على حقوق مالكي العقارات والأرض، ينبغي للمعيار 21 أن ينصّ على أنّ الحقوق النابعة من الأرض يجب أن تُنسَب أوّلًا إلى أرض الحيّ بكامل نطاقها — عبر خطة هيكلية

قُطرية للتجديد الحضري. وأن يستحقّ كلّ من مالكي الشقق في الحيّ المخصَّص للترميم أن يتلقّى حصّته النسبية من حقوق البناء التي ستنشأ نتيجة هدم الحيّ وخضوعه للتجديد.

ومن مشكلات المعيار 21 الحساب الاقتصادي — أي هل تشكّل كمّية الوحدات حافزًا للمطوِّر. ففي البند 4.14، الفقرة الفرعية (ز)، نُصّ على أنّ «الربح التطويري المتعارف عليه في مرحلة إعداد الخطة يُقدَّر بنحو 25%–30% من مجمل الكلف المتوقَّعة». في حين أنّ «الفحص الاقتصادي سيبحث مسألة ما إذا كان مالكو الشقق يتلقّون الحدّ الأدنى المعقول...».

وهذا في رأينا مسّ فادح بحقوق الملكية لمالكي الشقق وللأرض المبنيّة عليها، بما في ذلك حقوق البناء النابعة من الأرض.

والمبادئ التي توجّه المخمّن في الفحص التخميني الاقتصادي هي، كما جاء في البند 5.11:

أ. يكون مفتاح العائد لمالكي الشقق موحَّدًا، مع مراعاة الفوارق بين مساحات الشقق القائمة.

ب. يتحمّل المطوِّر جميع نفقات مالكي الشقق المرتبطة بخطة الإخلاء والبناء (نفقات الانتقال، ودفع بدل الإيجار وما شابه)، باستثناء الديون المترتّبة على مالكي الشقق شخصيًّا لا بسبب الخطة (بدلات الرسملة، والأرنونا وما شابه).

ج. كقاعدة، العائد المعقول لمالك الشقة هو شقة جديدة وتغطية جميع الكلف المرتبطة بالإخلاء. وكقاعدة، تشمل الشقة الجديدة غرفة إضافية، وغرفة محصّنة، وشرفة بحسب تعريفها في أنظمة التخطيط والبناء (طلب رخصة، وشروطها، والرسوم)، أو مساحة بحجم مماثل (وقد كُتب في هذا السياق في الحاشية رقم 15 أنّ المتعارف عليه هو إضافة مساحة بنحو 25 مترًا مربّعًا)، وكذلك موقف سيارة بحسب المعيار. وإذا عُرض عائد آخر، يفحص المخمّن قيمة العائد مع مراعاة ما ورد في هذا البند ومعطيات المشروع.

د. يُؤخَذ في الحسبان أنّ الربح التطويري اللائق بالمطوِّر (من دون التمويل) في مشروع الإخلاء والبناء في المرحلة التالية للمصادقة على الخطة هو بنسبة 25%–30%. وإذا وجد المخمّن أنّ الربح التطويري أعلى من الربح التطويري المتعارف عليه، فإنّه يفحص ويُبدي رأيه في شأن الحاجة إلى تجسيد ذلك في فحص الجدوى الاقتصادية للصفقة المعروضة على مالكي الشقق، بحيث يكون العائد المعروض عليهم أعلى من المفضَّل في الفقرة الفرعية (ج) أعلاه. وإذا لم يتجاوز الربح التطويري ما هو مقرَّر في هذا البند، يُنظَر إلى العائد المفضَّل في الفقرة (ج) بوصفه عائدًا معقولًا.

ه. إذا كان في الخطة حكم بشأن المرحليّة، يأخذه المخمّن في الحسبان.

و. لا تُؤخَذ في الحسبان إلّا المساحات التي بُنيت وفق القانون.

ح. مِلكية النخب مقابل مِلكية الأحياء

يبدو أنّ الحماية الدستورية للملكية ممنوحة لأولئك المواطنين القادرين وحدهم. فقد أنشأ المعيار 21 مرتبتين من الملكية الخاصة: مِلكية (أ) — مرتبة النخب المستحقّة لعائد بحسب نسبة المشاركة؛ ومِلكية (ب) — مِلكية الأحياء المستحقّة لعائد مضحك. ومِلكية (ب) تحكم على سكّان الأحياء، وبعضهم عائلات كثيرة الأولاد، بشقّة ضيق جديدة.

والمعيار 21 «نسي» حقوق الملكية أو أخفاها. وهو يتيح عمليًّا نوعًا من تنسيق الأسعار بين المطوّرين على هيئة منح عائد متواضع وغير منصف، مع دهس حقّ الملكية لمالكي الشقق. ويُفترض بلجنة التقييس التخميني في مجلس مخمّني العقارات أن تكون هيئة مهنية مستقلّة وغير تابعة. ويُفترض بها أن تبدي موقفًا في جوانب فحص التخمين وحدها. ومع ذلك، فهي تتصرّف في إطار المعيار 21 بوصفها مُفتيًا قضائيًّا أعلى، وتحدّد «العائد المعقول» في المعيار، بلا صلة بالملكية.

ط. المعيار 21.1 يناقض قضاء المحكمة العليا

أُعِدّ المعيار 21 في صيغته الأصلية لفحص الجدوى الاقتصادية للمطوّرين في مشاريع الإخلاء والبناء. وثمّة غاية إضافية هي فحص ما إذا كان السكّان يتلقّون الحدّ الأدنى المعقول وما إذا كان العائد المعروض عليهم مجديًا. وكذلك فحص ما إذا كان توزيع الثروة بين مالكي الشقق والمطوِّر معقولًا.

وبحسب المعيار الأصلي، تُؤخَذ لغرض إجراء هذا الفحص في الحسبان عوائد «معقولة» للسكّان وفق ما ذُكر أعلاه، ويُؤخَذ في الحسبان ربح تطويريّ معقول ومتعارف عليه بنسبة 25%–30%. ويقترح المعيار أيضًا قواعد ينبغي أخذها في الحسبان عند الفحص التخميني. ومنها مثلًا القواعد المقترَحة بشأن العوائد المعقولة لمالكي الشقق — إذ يتلقّى السكّان من المطوِّر شقة جديدة في المبنى الجديد، تشمل غرفة إضافية وغرفة محصّنة (والمتعارف عليه إضافة 25 مترًا مربّعًا إلى مساحة الشقة الحالية)، وشرفة مفتوحة، وموقف سيارة بحسب معيار المواقف. وكذلك لا يتحمّل السكّان أيّ نفقات (باستثناء الكلفة «الشخصية»)، ويموّل لهم المطوِّر بدل الإيجار في فترة البناء، وكلفة الانتقالات، والضرائب — ضريبة الأرباح العقارية، وضريبة التحسين، وضريبة القيمة المضافة على البناء، وكلفة الاستشارة القانونية والتخمينية، والكلف الخاصة إن وُجدت.

وفي عام 2019 نُشر تحديث للمعيار 21 نصّ على أنّ أبرز التغييرات التي يقترحها المخمّن الحكومي الرئيسي هي ربح أدنى للمطوّرين بنسبة 20%، وتحديد سقف عائد أدنى للسكّان بمقدار 12 مترًا مربّعًا في مشاريع التجديد الحضري من دون سقف أقصى.

ونقابة مخمّني العقارات هي المنظمة الممثِّلة لمخمّني العقارات في إسرائيل، وهي هيئة مهنية يَحسُن أن يُسمَع موقفها. وقد نقلت النقابة، برئاسة حاييم مسيلتي، اعتراضًا رسميًّا على

المسوّدة الأولى للمعيار 21.1 من عام 2019، وأشارت إلى أنّ الموقف الوارد في المعيار لا ينسب أهمّية كافية لحقوق الملكية لمالكي الشقق. وكُتب: «من الصواب الانطلاق من وجهة نظر تخطيطية، لكن لا يجوز تجاهل وجهة النظر المِلكيّة. فمالكو الشقق هم أصحاب الحقوق. وبقدر ما يشعرون أنّ تخصيص مساحات البناء غير عادل ولا يتّسق مع المنطق الاقتصادي، فإنّ فرص نجاح المشروع ستتقلّص تقلّصًا ملموسًا. وينبغي أن يُفهَم أنّه لا بدّ من قيام توازن مصالح بين ملّاك الأرض وبين المطوِّر. وبقدر ما يشعر ملّاك الأرض أنّهم لا يتلقّون العائد الاقتصادي اللائق (بالتوازي مع وجوب أن يربح المطوِّر ربحًا معقولًا)، فإنّ المشروع لن ينجح».

وإن لم يكف ذلك، فإنّ أحد مسوّغات نقابة مخمّني العقارات لاعتراضها على المعيار 21.1 يستند إلى قضية «مركزيم»: «في ضوء حكم مركزيم، وموقف المستشار القضائي في الشأن، وفي ضوء الخبرة المتراكمة ميدانيًا، ينبغي في رأينا إعطاء وزن لـ"تنقيط" قيم الشقق في "الوضع الداخل" وفي "الوضع الخارج"، مع السعي إلى المزامنة بين نظرية المعيار رقم 15 والمعيار رقم 21».

ونحن نزعم أنّ المعيار 21.1 يناقض قضاء المحكمة العليا وموقف نقابة مخمّني العقارات. ويناقض القضاء في قضية «عوفر مركزيم»، وهذه أبرز وقائعها:

«بيت مركزيم» في جنوب تل أبيب، المملوك للأخوين عوفر (نحو 83%) ولنحو 90 مستثمرًا خاصًّا (نحو 17%)، احترق ودُمّر عام 2004. ومُحي تسجيل البيت من سجلّ البيوت المشتركة. وقدّر المخمّن الذي عيّنته المحكمة قيمة القسيمة بـ 226 مليون شيكل، مع تحديد قيم الحصص النسبية لمختلف المالكين، مع مراعاة حصّتهم النسبية في المساحات المشتركة.

وهنا نشأ الخلاف بشأن القيمة. فشركة عوفر مركزيم، التي كانت تملك الوحدات الأرخص، دفعت نحو حلّ الشراكة في الأرض مع مراعاة نسبة حيازة أصحاب الحوانيت في العقار. وفي المقابل، زعم أصحاب حقوق الأقلّية أنّ هذه المعادلة تغبنهم، لأنّ قيمة الحوانيت التي كانوا يملكونها (وهي أعلى من القيمة التي بحوزة عوفر مركزيم) هي التي ينبغي أن تكون مفتاح احتساب حصّتهم في المساحة.

وبعدما ربحت عوفر مركزيم في الدرجتين الأدنى، الصلح واللوائية، وصل الخلاف إلى المحكمة العليا، وهناك قلبت هيئة القضاة عوزي فوغلمان ودفنه براك-إيرز وعنات برون الطاولة وقبلت استئناف المالكين الخاصّين. فينبغي احتساب قيمة العائد لأصحاب الحوانيت بحسب مؤشّر القيمة، لا على أساس مساحتها، لأنّ المساحة ليست المؤشّر الوحيد الذي يحدّد قيمة الأصل. وبحسب الحكم، فإنّ السمات الأخرى التي كانت للحوانيت — كموقعها في واجهة المبنى، الذي أسهم في رفع قيمتها — قد مُحيت صحيح عند الحريق، لكن ما زال ينبغي أخذها في الحسبان.

وقضت القاضية براك-إيرز، التي كتبت رأي الأغلبية، بأنّ على المخمّن، حين يأتي لتقدير القيمة النسبية لكلّ شقة قياسًا بالقيمة الإجمالية للشقق عند حلّ الشراكة في الأرض، أن يأخذ في

الحسبان السمات الخاصة بكلّ شقة والمشتقّة من قيمة الأرض («القيمة المبنيّة»). أي أنّ نسبة حصة كلّ ساكن تُشتَقّ من «القيمة المبنيّة» — من قيمة الأرض وقيمة الشقة أو المحلّ التجاري الذي يملكه. والتقدير التفصيلي هو «قلب» السوق. وكتبت براك-إيرز بنظرة استشرافية: «بنظرة أوسع، ينبغي القول إنّ من المهمّ منع نشوء منظومة حوافز مشوّهة بل سلبية تجاه إقامة المبنى. فإذا علمت الأغلبية في البيت المشترك أنّها، إن سلكت مسار إقامة المبنى، ستكون ملزَمة بمبادئ الإنصاف في توزيع القيمة، في حين أنّ اختيار المسار البديل، أي حلّ الشراكة، سيعفيها من ذلك — فقد تكون النتيجة مشوّهة وترجّح بوضوح كفّة عدم إقامة البيت الذي هُدم». وأضافت إلى مسوّغاتها حماية حقّ الملكية وصون الإنصاف في العلاقة بين الأغلبية والأقلّية.

الفصل 5: التماس الأحياء أمام محكمة العدل العليا — الملكية والتطوير والعدالة التوزيعية في التجديد الحضري

في تشـرين الأول/أكتـوبر 2021 جـرت في الكنيسـت مـداولات ميزانيـة الدولـة وقـانون الترتيبات، التي نُوقشت فيها تعديلات تشريعية لتطبيق السياسة الاقتصادية لسـنتَي الميزانيـة 2021 و2022.

وإلى جـانب المعيـار 21.1، خُفِّضـت في إطـار التعـديلات التشـريعية في قـانون الترتيبـات الأغلبية المطلوبة من السكّان لمشـروع تجديـد حضـري من 80% إلى 66%، من دون ترسـيخ أيّ حماية أخرى للسكّان. وقد يقضم هذا التشريع قضمًا شـديدًا الإصـلاح المهمّ لسـلطة أراضـي إسرائيل من عام 2009، الذي مُنح في إطاره حقُّ الملكية في الشقق السكنية لسـكّان الأحيـاء. فتخفيض الأغلبية المطلوبة للمصادقة على مشاريع التجديد الحضـري يمسّ بإمكـان الحصـول على عائد منصف.

ورأت المستشارة القضائية للكنيسـت والمستشـار القضـائي للجنـة الداخليـة وحمايـة البيئـة أنّ التعديل يثير صعوبات قانونية جوهرية، وأنّه يلزم، في شأن حقوق الملكية لمـالكي الشـقق في مجمّعات الإخلاء والبناء، نقاش معمّق لا صلة له بميزانية الدولة.

أ. «الساكن المُمتنِع»

كـانت الحجّـة المركزيـة لتخفيض الأغلبيـة المطلوبـة هي الإعانـة على تنفيـذ مشـاريع الإخلاء والبناء وتقليل العوائق. وبالفعل، قد تنشأ في خطـط الإخلاء والبنـاء عوائـق شـتّى: عوائـق بنًى تحتية، ومواصلات ونقل عامّ، وتخطيط، واقتصاد، وعلاقات المطوِّر بالسلطات، ومالكو الشقق، وكذلك الخلافات بين مالكي الشقق.

وخلال المـداولات في مشـروع القـانون الأصـلي في لجنـة الدسـتور والقـانون والقضـاء في الكنيست عـام 2005، نُوقشـت مسـألة نسـبة الموافقـة المطلوبـة. ونشـأ تخـوّف من أن يشـكّل خفض نسبة الموافقة إلى 80% من مالكي الشقق مسًّا مفرطًا بحقّ الملكية لمـالكي الشـقق في البيوت المشـتركة. يُضـاف إلى ذلـك أنّـه لم يكن معلومًـا، وقت المـداولات، إلى أيّ مـدًى تنتشـر ظـاهرة «السـاكن المُمتنِـع»، ولا إلى أيّ درجـة يُفشـل اعـتراض كهـذا مشـاريع الإخلاء والبنـاء. وكذلك أيّ أسـباب أخـرى تـدفع مـالكي الشـقق إلى الاعـتراض. وقـد أشـار تقريـر لمركـز البحث والمعلومات في الكنيست من تشـرين الأول/أكتـوبر 2021 إلى أنّ المعطيـات والمعلومـات عن العوائق المختلفة ليست متركّزة اليوم في يد الهيئات الحكوميـة. ومن أسـباب ذلـك أنّ «تنفيـذ

المشاريع يجري على يد مطوّرين في السوق الخاص، ولذلك فإنّ معطيات كهذه، إن وُجدت، مبعثرة بين المطوّرين ومختلف السلطات المحلّية».

ب. مسّ دستوريّ بمليونَي مواطن

في أعقاب المصادقة على قانون الترتيبات وعلى مسوّدة المعيار 21.1، قرّر معهد الإصلاحات البنيوية، مع مالكي عقارات — سكّان من أنحاء البلاد كافّة يقيمون في أحياء مخصَّصة للتجديد الحضري — تقديم التماس إلى محكمة العدل العليا (بچتس 8958-21 معهد الإصلاحات البنيوية المحدودة ضدّ كنيست إسرائيل (23.3.2025) (ويُشار إليه فيما يلي: التماس الأحياء)). وقُدّم الالتماس في 29.12.2021 ضدّ كنيست إسرائيل، ووزارة البناء والإسكان، والسلطة الحكومية للتجديد الحضري، ووزارة القضاء — لجنة التقييس التخميني. وتناول الالتماس موضوعين مركزيين:

1. مسألة قانونية ودستورية المادة 38(1) من قانون الخطة الاقتصادية (تعديلات تشريعية لتطبيق السياسة الاقتصادية لسنتَي الميزانية 2021 و2022) لسنة 2021، مجموعة القوانين رقم 2933، المعروف باسم قانون الترتيبات. وقد عُدِّلت في إطاره الأغلبية الموصوفة المطلوبة للمصادقة على صفقات الإخلاء والبناء وفقًا لقانون الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء) لسنة 2006، بحيث خُفِّضت الأغلبية من 80% من مالكي الشقق في حزمة الإخلاء والبناء إلى أغلبية 66% من مالكي الشقق.

2. مسألة قانونية ومعقولية المعيار 21.1 الصادر عن لجنة التقييس التخميني في مجلس مخمّني العقارات.

ويحدّد التعديل، في جملة ما يحدّد، ما الذي يُعَدّ «عائدًا معقولًا» لمالك شقة في صفقة إخلاء وبناء، لغرض فحص معقولية رفض مالك الشقة للصفقة.

وللالتماس أهمّية عامة كبيرة وتبعات عرضانية واسعة. ولا سيّما في ضوء أنّ ثمّة خلافًا، كما سنفصّل لاحقًا، بين الكنيست وبين موقف الدولة. فالكنيست لا تنازع في أنّ التعديل يمسّ بحقّ الملكية. وهي ترى أنّه لم يكن من الصواب إدراج التعديل ضمن قانون الترتيبات. وبرأي الكنيست، كما يتبيّن من الردّ التمهيدي المقدَّم، فإنّ المسألتين اللتين تناولهما الالتماس مترابطتان ومتشابكتان، في حين ترى الدولة العكس. وتزعم الكنيست والدولة معًا أنّ الالتماس جدير بالردّ، إذ لا موجب لتدخّل المحكمة في المسائل المعروضة عليها.

وموقف الكنيست في الردّ التمهيدي:

> لم يكن من الصواب إدراج التعديل في تشريع الترتيبات. وذلك، في جملة أسباب، لأنّ الأمر يتعلّق بتعديل تشريعيّ مركّب يثير في جزء منه صعوبات جوهرية. ومن ذلك ما يتعلّق بتأثيره في حقّ الملكية لمالكي الشقق في مجمّعات الإخلاء والبناء، وكان من الصواب إفراد إجراء تشريعيّ مستقلّ له. بيد أنّ لجنة الكنيست قرّرت عدم فصل هذا الجزء عن مشروع قانون الترتيبات

وأحالته إلى النقاش في لجنة الداخلية وحماية البيئة في الكنيست (ويُشار إليها فيما يلي: لجنة الداخلية). وخلال المداولات، كرّر المستشار القضائي للجنة، المحامي تومير روزنر، موقف الاستشارة القضائية للكنيست، القاضي بأنّه لا يَحسُن إدراج هذا الفصل في مشروع قانون الترتيبات. لكنّ لجنة الداخلية لم تقبل هذا الموقف وقرّرت إبقاء فصل البناء والإسكان في مشروع القانون.

وفي ما يتعلّق بالادّعاءات الجوهرية التي أُثيرت في الالتماس، والقاضية بأنّ تخفيض الأغلبية المطلوبة من مالكي الشقق لتقديم دعوى ضدّ «ساكن مُمتنِع» يرفض التعاقد في صفقة إخلاء وبناء يمسّ بحقّ الملكية وبحرّية التعاقد لذلك الساكن، على نحو لا يجتاز اختبارات فقرة التقييد — ردّت الكنيست بأنّه لا موضع لتدخّل قضائي.

خلال المداولات في لجنة الداخلية، أشار المستشار القضائي للجنة إلى الصعوبات الكامنة في الترتيب المقترَح، الذي يسهّل، في جملة أمور، إمكان إكراه مالك شقة على التعاقد في صفقة إخلاء وبناء، وقد يُستعمَل أداة لردع مالكي الشقق المعترضين على الصفقة. وأبدى أعضاء الكنيست هم أيضًا تحفّظًا من الترتيب ومن المسّ بحقّ الملكية الكامن فيه، وطرحوا مقترحات شتّى في هذا السياق. ونُوقشت في اللجنة أيضًا مسألة قاعدة المعطيات التي اقتُرح الترتيب على أساسها، وأُثيرت في هذا الشأن صعوبات من جانب أعضاء الكنيست والاستشارة القضائية للجنة ومشاركين آخرين. وفي المقابل، عرض ممثّلو وزارة القضاء تصوّرهم القاضي بأنّ التعديل يقف ضمن الإطار الدستوري وأُعِدّ لتحقيق غايات عامة مهمّة ولتطبيق سياسة الحكومة في تعزيز خطط الإخلاء والبناء. وفي نهاية المطاف، في ختام المداولات، وبعد إدخال تغييرات معيّنة على الترتيب من شأنها تلطيف المسّ بالملكية، قرّر أعضاء الكنيست تبنّي موقف الحكومة في ما يتعلّق بالجوانب الدستورية للترتيب.

وقد طلب المعهد من محكمة العدل العليا إلغاء تطبيق القرارات المتَّخذة في إطار قانون الترتيبات الذي أُقرّ في الكنيست في شهر تشرين الثاني/نوفمبر، والتي خُفِّضت في إطارها الأغلبية المطلوبة من مالكي الشقق في المشاريع المخصَّصة للتجديد الحضري من 80% إلى 66% (ثلثين). وقد اتُّخذ القرار خطفًا، بلا نقاش في الكنيست، وخلافًا لموقف المستشارة القضائية للكنيست، والمستشار القضائي للجنة الداخلية، ومركز البحث في الكنيست. وقال حرّاس البوّابة في الكنيست صراحة إنّ الحكومة لم توفّر قاعدة معطيات لائقة للقانون؛ ولم ترس بنية وقائعية؛ ولم تربط التعديل بميزانية الدولة. والمعطيات الوحيدة التي عُرضت على اللجنة كانت معطيات اتّحاد المقاولين — وهو صاحب مصلحة يصرخ انعدام حياده إلى عنان السماء.

وللموضوع أهمّية كبيرة. فالالتماس يمسّ، على أقلّ تقدير، نحو 500,000 مالك شقة في دولة إسرائيل، ونحو مليونَي مواطن تضرّروا من خطف تشريعيّ في إطار قانون الترتيبات.

تعديل يناقض موقف الخبراء كافّة ويمسّ بحقّ أساسيّ دستوري، هو الحقّ في ملكية شقّتهم، أهمّ أصل يملكونه.

والأحجام الهائلة للشقق التي تمسّها هذه الخطوة الضارّة تقود إلى استنتاج أنّ الأمر يتعلّق بنقل ثروة محتمَل بحجم هائل يناهز 500 مليار شيكل (بالتقدير). ثروة تُنقَل من مالكي الشقق إلى جيوب المطوّرين. وهذا بكاء للأجيال. إنّه أفدح ظلم اجتماعي ارتُكب في دولة إسرائيل على مرّ أجيالها.

يُضاف إلى ذلك أنّ الالتماس يهاجم قانونية ومعقولية المعيار 21.1 الصادر عن لجنة التقييس التخميني في مجلس مخمّني العقارات. فالمعيار يحدّد، في جملة ما يحدّد، ما الذي يُعَدّ «عائدًا معقولًا» لمالك شقة في صفقة إخلاء وبناء، لغرض فحص ما إذا كان رفض مالك الشقة للصفقة معقولًا.

ونتائج هذا المعيار أسوأ من أيّ تنسيق أسعار نُوقش يومًا، إذ يُعَدّ بموجبه عائد بائس قدره 12 مترًا مربّعًا عائدًا معقولًا لمالك الشقة، في كلّ صفقة إخلاء وبناء وبالنسبة إلى كلّ شقة.

وبواسطة التعديل على «المعيار 21»، سيصبح بالإمكان تعريف الاعتراض على عائد قدره 12 مترًا مربّعًا بأنّه «غير معقول»، وهو ما سيتيح بحكم القانون إكراه مالكي العقارات على الصفقة، وتقديم دعوى ضرريّة ضدّهم، بل إخلاءهم من الشقة. فهذا المعيار سيمحو حقَّ الملكية وحرّية التعاقد وحرّية التفاوض لمالكي العقارات في صفقة بالغة الأهمّية بالنسبة إليهم.

ج. موقف الدولة: الساكن عائق ينبغي إزالته

استهلّت الدولة في ردّها حججَها بموقف مفاده أنّ الالتماس جدير بالردّ لأسباب عدّة:

1. جمع شؤون مختلفة في التماس واحد، لكلّ منها خلفية وقائعية مختلفة وسبل انتصاف مختلفة لشؤون مختلفة ومنفصلة، والصلة بينها غير مباشرة فحسب.

2. لا موضع لضمّ ادّعاءات وسبل انتصاف دستورية مع ادّعاءات وسبل انتصاف إدارية في التماس واحد.

3. الالتماس سابق لأوانه، إذ لا يمكن الطعن في مسوّدة. فمسوّدة المعيار 21.1 لم يصادق عليها بعد مجلس مخمّني العقارات وقد تطرأ عليها تغييرات إضافية.

4. لا ينبغي إتاحة تقديم التماس من مُلتمِس عامّ حيث يوجد مُلتمِس محدّد امتنع عن تقديم الالتماس في شأنه هو.

وبحسب نهج الدولة في ردّها على محكمة العدل العليا، فإنّ «التجديد الحضري لم يعد مجرّد صفقة اقتصادية ممكنة أو منتَج في سوق العقارات، بل هو ضرورة فعلية في إدارة مورد الأرض المحدود وسوق السكن في إسرائيل». وأنّه «من دون تجديد حضري بأحجام ذات شأن،

ستقف دولة إسرائيل أمام صعوبة تخطيطية فعلية تتمثّل في نفاد الأراضي الخالية المخصَّصة للبناء في مركز البلاد».

ولذلك، في جملة أسباب، نُفِّذت سلسلة التعديلات التشريعية، بما فيها التعديل التشريعي موضوع الالتماس، التي «أُعِدَّت لإزالة العوائق القائمة في مختلف المجالات المتعلّقة بالتجديد الحضري، بنيّة إعانة مالكي الشقق والسوق الخاص على تنفيذ العمليات اللازمة للتجديد الحضري على نحو ناجع ومنصف وأمثل. وفي جميع الإجراءات التشريعية، تعمل الدولة مع الموازنة بين أدوات من شأنها الإعانة على تسريع العمليات وبين أدوات غايتُها حماية حقوق مالكي الشقق وتعزيز موقعهم في العملية».

وأشارت الدولة أيضًا إلى أنّ تخفيض الأغلبية جرى بعدما اقتنع طاقم إزالة العوائق، من سماع مختلف الجهات في المجال، بأنّ ثمّة صعوبات في بلوغ الأغلبية المطلوبة لإتمام صفقة إخلاء وبناء، وبأنّ تخفيض الأغلبية قد يُعين على إتمام هذه الصفقات على نحو أسرع. «وكان افتراض المنطلق أنّه كلّما انخفضت الأغلبية الموصوفة المطلوبة للتوجّه إلى جهة قضائية ضدّ ساكن مُمتنِع، أمكن فعل ذلك حتى من دون موافقة مالكي شقق يصعب الحصول على موافقتهم، بمن فيهم مالكو الشقق المختفون أو المتخاصمون فيما بينهم. وفي تقديم الدعوى في وقت مبكر ما يحفّز مالكي الشقق المتردّدين على اتّخاذ قرار في مرحلة أبكر من العملية».

وبعبارة أخرى: الساكن المُمتنِع، في نظر دولة إسرائيل، عائق ينبغي إزالته.

د. مسّ فادح بالملكية الخاصة

بطلب من معهد الإصلاحات البنيوية، أعدّ البروفيسور حاييم زاندبرغ، الخبير في قوانين الملكية، مقترح تعديل لقانون الإخلاء والبناء (تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء) لسنة 2006. وقد مثّل زاندبرغ أمام اللجنة وتطرّق إلى المسّ الفادح بالملكية الخاصة — في القانون القائم وفي مشروع القانون — حين تُمنَح الأغلبية صلاحية كبيرة لفرض رأيها على الأقلّية. فالمسّ الأول أنّه ليس في القانون ضمانة كافية وصريحة بأنّ الأغلبية لن تسيء استعمال صلاحيتها وستمتنع عن ظلم الأقلّية. والمسّ الثاني أنّ التصوّر الحكومي المتَّبع اليوم لصفقة الإخلاء والبناء هو أنّ مالك الشقة يتلقّى شقة في المقابل. أي أنّه يُتوقَّع منه أن يتحمّل مخاطرة لينال شقة أكبر قليلًا، في حين تُمَسّ عمليًّا حقوقُه النسبية في الأرض.

وزعم زاندبرغ أنّ هذا «مسّ غير دستوري وغير متناسب وغير معقول بالملكية الخاصة في مجمّعات الإخلاء والبناء». وبحسب نهجه:

> في العقود الأخيرة هجرت الدولة سياسة الاحتفاظ بالملكية في الأرض الحضرية ونقلت الملكية إلى مئات الآلاف من المحتكرين لديها. وانضمّت هذه الخطوة إلى الترسيخ الدستوري للحقّ في الملكية الخاصة. وقد أُعِدَّت الخطوتان لمنح جميع أصحاب الملكية الخاصة الاستقرار والحرّية والمبادرة لتطوير ملكيتهم الخاصة في إطار سياسة التخطيط القُطرية عمومًا، وفي إطار خطة

قُطرية للتجديد الحضري خصوصًا. وخلافًا لذلك، فإنّ المنظومة المعيارية التي تتناول التجديد الحضري تفرض على ملّاك الأراضي في مجمّعات الإخلاء والبناء معيارًا ضارًا يقضي بأنّهم، لقاء إخلاء الأرض وتحمّل المشاقّ والمخاطر والتأخيرات الكثيرة المرتبطة بصفقة الإخلاء والبناء، سيُضطرّون إلى تلقّي شقة واحدة فقط، مساوية في حجمها أو أكبر قليلًا من الشقة التي يُخلونها، في حين أنّ من سينعم بكامل القيمة الاقتصادية لحقوقهم في الأرض أو بالأغلبية الساحقة منها هم المطوّرون.

ويشير زاندبرغ كذلك إلى وجوب إلغاء المسّ بالملكية الخاصة الذي يمسّ أيضًا بالإرادة الحرّة لملّاك الأراضي في المجمّعات، وهو أشبه بمصادرة بلا تعويض. مسّ غير متكافئ، يمسّ بقيمة العدالة التوزيعية ويؤبّد الضعف الاجتماعي والاقتصادي لسكّان الأحياء المتجدّدة.

ويقرّر زاندبرغ في رأيه: «لن يُطلق نهضة النواة الحضرية في دولة إسرائيل إلى الأمام إلّا خطة شاملة للتجديد الحضري تفي بأهداف التكثيف اللازمة لتقديم استجابة ملائمة للطلب على السكن وتتيح لملّاك الأراضي في الأحياء إعمال كامل حقوق ملكيتهم».

ه. تقييد تجاريّ محظور

«ترتيب مقيّد للمنافسة وتقييد تجاريّ محظور، على المستوى التجاري والتعاقدي والإداري». هذه خلاصة رأي للمحامي درور شتروم، المسؤول الأسبق عن التقييدات التجارية.

وقد أبدى شتروم رأيه في موضوع «الدلالة التنافسية لتحديد عائد موحَّد في المعيار 21.1»، وقُدّم هذا الرأي ضمن التماس معهد الإصلاحات البنيوية إلى محكمة العدل العليا.

يقرّر قانون الإخلاء والبناء عقوبات شديدة على مالك شقة لا يوافق على مشروع إخلاء وبناء. وفي الأشهر الأخيرة تُبذَل محاولات للتخفيف تخفيفًا ملموسًا من شروط فرض هذه العقوبات. فقد نُصّ في تشريع أساسي على أنّه يكفي أن يوافق ثلثا مالكي الشقق على «صفقة إخلاء وبناء» كي تُفرَض العقوبات وتُفرَض الصفقة. والموازنة لهذه العقوبات الشديدة هي ضمان «العائد الاقتصادي المعقول» عبر تخمين تفصيليّ يجريه مخمّن الإخلاء والبناء.

غير أنّ المعيار المقترَح 21.1 يُسقط نقطة التوازن هذه، إذ يحاول تثبيت عائد السوق وحصره في شريحة سعر معيّنة، ليست انعكاسًا لسوق تنافسية، بل هي ببساطة أكثر راحة للمطوّرين. وهكذا يحاول مجلس مخمّني العقارات وضع «معيار» يُملي حكمًا مفاده أنّ إضافة عائد قدرها 12 إلى 25 مترًا مربّعًا هي «عائد معقول» يتيح رفضُه فرض عقوبات والمسَّ بحقّ الملكية لمالكي الشقق في مبان قديمة.

وقد أراد شتروم في رأيه أن يتطرّق إلى مسألة ما إذا كان هذا الفعل نوعًا من التقييد التجاري، وإلى مسألة مكانته وقانونيته بحسب قوانين المنافسة وبحسب القانون الإداري.

برأيي، إنّ ما نصّ عليه المعيار المقترَح 21.1 من نطاق عائد موحَّد في أنحاء البلاد كافّة لمشاريع الإخلاء والبناء هو إقرار ترتيب مقيّد للمنافسة ونوع من التقييد التجاري المحظور، على المستوى التجاري والتعاقدي والإداري. يُضاف إلى ذلك أنّه يبدو أنّ إقرار «المعيار» جرى بلا صلاحية قانونية. ولهذين السببين معًا، فهو جدير بالإلغاء.

لم يُخوَّل مجلس مخمّني العقارات قطّ تحديد أسعار موحَّدة تُدفَع لمالكي الشقق. ومن المؤكّد أنّه لم يُخوَّل أن يمسّ بالسوق على نحو يُكرتِل جميع المطوّرين ومؤسسات العقارات لعرض عائد موحَّد وتحديد «سعر سقف» يدفعه المطوّرون ومؤسسات العقارات لمالكي الشقق في المباني القديمة، في إطار صفقات الإخلاء والبناء.

ولهذا الإقرار تبعات قاسية على جميع مالكي الشقق، إذ سيكون المطوّرون الآن موحَّدين ومنسَّقين في مواجهتهم، عبر تحديد العائد الأدنى المذكور أعلاه. ولو فعلت ذلك هيئة خاصة، لكان بيّنًا أنّ الأمر يتعلّق بترتيب مقيّد محظور وجنائي. وبما أنّ الأمر جرى على يد هيئة عامة، وبلا أيّ إذن قانوني، فإنّ الاستنتاج الواضح هو وجوب إلغاء المعيار وكلّ نيّة لترسيخه، فورًا.

وأشار شتروم في حاشية رأيه إلى أنّ السبيل القانوني لتحديد سعر لمشاريع من هذا القبيل ولإنشاء ترتيب مقيّد بين جميع المطوّرين في إسرائيل هو التشريع الأساسي، بحيث تُسمَع جميع المصالح المعنية، ويكون منتخبو الجمهور هم من يُمعنون النظر في ذلك.

لكنّ موقف المستشارين القضائيين وغيرهم ممّن مثلوا أمام اللجنة لم يُقبَل، كما ذُكر، وأُقرّ مشروع القانون. فتشريع ذو تبعات وتأثيرات اقتصادية واجتماعية لا ينبغي أن يمرّ في إطار تشريع طوارئ — قانون الترتيبات. فليس هذا ما توخّاه المشرّع حين أقرّ آلية قانون الترتيبات.

والموقف الرسمي للسلطة الحكومية للتجديد الحضري هو:

لا أحد يُلزِم أغلبية مالكي الشقق في المبنى ببيع حقوقهم، والأمر يتعلّق بصفقة من بائع راغب إلى مشترٍ راغب. وفي ظلّ سوق متطوّرة تتيح منافسة صحّية وحرّة (وهذا بلا شكّ حال سوق العقارات الإسرائيلية اليوم) — ما من سبب يدعو إلى افتراض أنّ العائد المتحقّق في هذه الصفقات لا يعكس العائد الأقصى الذي كان يمكن استخلاصه مقابل حزمة الحقوق المباعة في الصفقة (وهي، كما ذُكر، حقوق مالك الشقة في الشقة، مضافًا إليها حصّته النسبية في الأرض).

ومن الصعب قليلًا قبول هذا الموقف، في حين أنّهم بادروا إلى تعديل القانون وخفضوا الأغلبية المطلوبة إلى 66% فقط لتنفيذ مشاريع التجديد الحضري.

ولا يمكن قبول حجّة السلطة الحكومية للتجديد الحضري القائلة:

لو تجمّع مالكو الشقق ونفّذوا المشروع بأنفسهم، من دون مطوِّر منفِّذ، لوفّروا الربح التطويري ولأمكنهم التمتّع حصريًّا بجميع حقوق البناء التي بأيديهم. وعمليًّا، فإنّ الأغلبية الساحقة من مالكي الشقق في إسرائيل غير راغبة في العمل بصيغة التنفيذ الذاتي أو غير قادرة عليه، وهي تختار التعاقد مع مطوِّر/مقاول ينفّذ لها المشروع، ويتلقّى حقوق البناء الإضافية، ويمنح مالك الشقة الأصلي الشقة الجديدة في المشروع.

وبحسب نهج السلطة الحكومية للتجديد الحضري، فإنّ مجرّد كون الأمر يتعلّق بفئة ضعيفة غير قادرة على تنفيذ المشروع بصيغة التنفيذ الذاتي يبيح انتزاع حقوقهم في الأرض ومنحَها بكاملها إلى المقاول/المطوِّر في المشروع.

وينبغي أن تقوم سياسة السكن في دولة إسرائيل، أوّلًا وقبل كلّ شيء، على صون حقوق الملكية للمواطنين وعلى إعانة الفئات المستضعفة. فصون حقوق الملكية لسكّان الأحياء وحده هو ما سيضمن نجاح التجديد الحضري.

و. صفقة المشاركة العقارية (كومبيناتسيا) ونسبة المشاركة

صفقة المشاركة العقارية (كومبيناتسيا) صفقة يبيع فيها مالك الأرض الأرض بكاملها أو جزءًا منها لمطوِّر/مقاول، ويتلقّى في المقابل حقوقًا على الشقق التي ستُبنى على تلك الأرض. فالعائد شقق لا نقود. ويتقاسم مالك الأرض والمطوِّر فيما بينهما المساحات المبنيّة. وتعبّر نسبة المشاركة عن استثمار الطرفين في الصفقة: فمالك الأرض يجلب إلى الصفقة قيمة الأرض، والمقاول يجلب إليها كلفة البناء. وحين تكون قيمة الأرض مرتفعة، يستثمر المقاول/المطوِّر مبالغ أعلى في بناء الشقة، والعكس بالعكس.

ونسبة المشاركة هي النسبة بين قيمة الأرض وبين مجمل استثمار الطرفين في الصفقة، شاملًا الأرض مضافًا إليها كلفة البناء. وتختلف نِسَب المشاركة المتوسّطة الشائعة من مدينة إلى أخرى. فنسبة المشاركة في أشدود مثلًا 33%، وفي رحوفوت 38%، أمّا في تل أبيب فهي 62.5%.

ويُحتسَب العائد في صفقة المشاركة لكلّ متر مربّع مبنيّ من الأرض ولكلفة بناء متر مربّع واحد. والحساب لوحدة أساسية قدرها متر مربّع واحد صحيح أيضًا حين يتعلّق الأمر ببناء عشرات بل مئات وحدات السكن، مع التعديلات اللازمة، كمساحات الشقق، والاستثمار في بناء المواقف، ونوع البناء: بناء كثيف منخفض، أو أبراج، أو أبراج عالية وما إليها. وتُحتسَب نسبة المشاركة بقيمة المتر المبنيّ قياسًا بكلفة بناء المتر زائدًا قيمة المتر المبنيّ. فمثلًا، بحسب هذا الحساب، تبلغ نسبة المشاركة في تل أبيب 62.5%، أي أنّ مالك العقار إذا تلقّى في صفقة مشاركة شقّتين، فعلى المطوِّر أن يخطّط 3.25 وحدة سكنية لكلّ شقة قائمة.

وفي المقابل، بحسب المعيار 21 ومنح «شقة بديلة» في مشروع تجديد حضري، حُدّد سعر موحَّد ومطلق واعتباطي قدره 12 مترًا إضافيًّا في المتوسّط لكلّ مالك شقة. ومن هنا فإنّ جميع حقوق البناء المستقبلية في الأراضي الخاصة في الأحياء، في أنحاء البلاد كافّة ولا سيّما في قلب مناطق الطلب، تُباع بلا اكتراث وتُنقَل بكلّ احترام إلى المطوّرين بـ«سعر تنزيلات». وذلك قياسًا بما كان على ذلك المقاول أن يدفعه لقاء أرض خاصة مماثلة وفق صفقة مشاركة، وفي واقع تتساوى فيه قيمة حقوق البناء في أنحاء البلاد كافّة.

ومعنى ذلك، وفقًا للجداول أعلاه، أنّ التخطيط هو ما سيحدّد عدد وحدات السكن مقابل كلّ وحدة سكنية مبنيّة يتلقّاها مالك الشقة القائمة، ضمن بديل يتراوح بين وحدة وثلاث وحدات سكنية.

ودولة إسرائيل قادرة على توحيد مصالح جميع عوامل التجديد عبر احترام الملكية العقارية في أحياء التجديد، ومنح حقوق بناء وفقًا للمعايير المبتكَرة لإدارة التخطيط، وإشراك السلطة المحلّية في الملكية الجديدة الناشئة عن التجديد، وإنشاء نموذج مشاركة مع بُناة البلاد.

وكلُّ من زاد خيرًا لإسرائيل ولسكّان الأحياء فليحظ بالخير ويُجز به.

ز. رُدّ الالتماس، لكنّ عدّة حجج أساسية قُبِلت

ردّت محكمة العدل العليا التماس الأحياء، وهو التماس عامّ بامتياز تمتدّ دلالته على أنحاء البلاد كافّة ويتعلّق بنحو 540,000 عائلة، وأقرّت قانونية المعيار التخميني 21.1.

ومع ذلك، من المهمّ الإشارة إلى أنّ قضاة المحكمة العليا قبلوا موقف المعهد في عدّة مسائل مبدئية، ودعوا إلى حماية سكّان الأحياء وحقّهم في الملكية من قِبَل المؤسسات المختصّة.

وثمّة بشارة كبيرة تتّضح من ملاحظة القاضي يحيئيل كِشِر، القاضية بأنّ فحص السوق يقود فعلًا إلى استنتاج وجود مسّ بالعائد الذي يتلقّاه مالكو الشقق في مشاريع الإخلاء والبناء، مسّ يقع في الغالب بين مواطنين من الفئات الشعبية:

> يُشدَّد على أنّه لم يغب عن عينَيّ ادّعاء المُلتمِس بشأن المسّ الذي يلحق، في رأيه، بالعائد المُعطى عادة لمالكي الشقق في مشاريع الإخلاء والبناء. وكذلك في ما يتعلّق بالادّعاء بأنّ ذلك المسّ (المزعوم) يلحق تحديدًا بمن لا يُحسَبون عادة على الفئات الاجتماعية-الاقتصادية العليا. وردُّ الالتماس لا يعني عدم الإقرار بأهمّية الادّعاء ولا يعني ردَّه (أو قبولَه) من حيث الجوهر. فموقفي القاضي بأنّ الالتماس جدير بالردّ يستند، كما بُيِّن أعلاه، إلى أنّني لا أرى في الطعن بالمعيار ما له سند في القانون، ولا أراه «العنوان» الصحيح لإثارة الادّعاءات التي يقوم عليها الالتماس. (التماس الأحياء، الفقرة 47).

وقَبِل القاضي غروسكوبف الادّعاء الرئيسي في الالتماس، القاضي بأنّ «الدواء الذي أُعطي للمشكلة الأولى ('مشكلة الساكن المُمتنِع') أنشأ مشكلة أخرى ('انعدام قوة المساومة لدى

مالكي الشقق')». ويكتب القاضي عن هذا التخوّف: «قد يكون هذا التخوّف فعليًا، ويَحسُن بالمختصّين بالتنظيم في هذا المجال أن يُمعنوا النظر في الأمر».

وهكذا تدعو المحكمة العليا عمليًا المنظّمين والحكومة إلى وقف استغلال الضعفاء في الإخلاء والبناء. وتدعوهم إلى الانتباه إلى المشكلة الجديدة المتمثّلة في انعدام قوة المساومة لدى مالكي الشقق ومعالجتها.

وينصّ الحكم صراحة على أنّ المعيار ليس إلّا أداة مساعِدة وليس وثيقة قانونية مُلزِمة. وقد أوضحت محكمة العدل العليا صراحة أنّه لو كان المعيار يحدّد مقدار العائد المستحقّ للسكّان في صفقات الإخلاء والبناء، للزم لذلك قانون مخوِّل، وفي غياب قانون مخوِّل كهذا فلا أساس لذلك.

وأقرّت المحكمة بتأثير المعيار 21.1 في العوائد المُعطاة لمالكي الشقق. ويكتب القاضي كِشِر صراحة: «مع أنّ المعيار لا يقيّد العائد لمالكي الشقق، فليس معنى ذلك أنّ التذمّر الذي يبديه المُلتمِس في شأن العائد الذي يتلقّاه مالكو الشقق لا أساس له. كذلك من الممكن (وظاهريًا، يتبيّن من المادة المعروضة أمامنا أنّ للأمر أرجلًا) أن تكون العوائد التي يتلقّاها مالكو الشقق في مشاريع الإخلاء والبناء متأثّرة فعلًا بالاستعمال الجاري للمعيار 21.1» (المصدر نفسه، الفقرة 32).

أي أنّ المحكمة تُقرّ بأنّ للمعيار تأثيرًا في العوائد.

والسلطات المحلّية راغبة في الإخلاء والبناء — لكنّها تمنح عائدًا أدنى. فإضافة مساحات البناء المصادَق عليها وفق سياسة السلطات المحلّية هي «القاطرة» التي تحرّك صفقات الإخلاء والبناء. وبحسب المحكمة، فإنّ جزءًا معتبَرًا على الأقلّ من السلطات المحلّية في إسرائيل لا يتعاون مع الجهد الوطني لزيادة الكثافة في مراكز المدن (كما هو مصاغ في «تمّا 35» التعديل 4)، وهي تمنح الفئات الشعبية الحدَّ الأدنى الممكن — بدل الحدّ الأقصى (كما تمنح الأقوياء):

> المفتاح الاقتصادي لمشروع الإخلاء والبناء يكمن في إضافة مساحات البناء المقرَّرة في الخطط التي يُطلَب من سلطات التخطيط المصادقة عليها [...] فإضافة مساحات البناء هي القاطرة التي تحرّك قطار إنجاز خطط الإخلاء والبناء. فمن دون إضافة مساحات البناء، ليس للمطوِّر ولا لمالكي الشقق مصلحة اقتصادية في المشروع، ولن ينطلق قطار التجديد الحضري. وقد ادُّعي (ويبدو، بحسب المادة التي زُوّدنا بها، أنّ للادّعاء أرجلًا) أنّ جزءًا معتبَرًا (على أقلّ تقدير) من السلطات المحلّية في إسرائيل راغب، لأسبابه، في تشجيع مشاريع الإخلاء والبناء في مواقع معيّنة ضمن نطاق ولايته، لكن مع فعل ذلك من دون زيادة الكثافة إلّا بالقدر اللازم لإخراج المشروع إلى حيّز التنفيذ. وبعبارة أخرى: تشجيع خطط إخلاء وبناء تكون من جهة ذات جدوى اقتصادية، ومن جهة أخرى تكون إضافة المساحات فيها دنيا. (المصدر نفسه، الفقرتان 33–34).

فالعائد الأقصى الذي يُمنَح للأقوياء لا يُمنَح لسكّان الأحياء من الفئات الشعبية. والسلطات لا تمنح الضعيف إلّا الحدّ الأدنى — وهذا تمييز فاضح، والمحكمة تقرّ به! فلماذا إذن لم يُقبَل الالتماس، يسأل الملتمِسون.

بل إنّ المحكمة تترك بابًا صريحًا وواضحًا لطعن مستقبليّ في السياسة المُزرية التي تنتهجها السلطات المحلّية: «يُشدَّد في هذا السياق على أنّني لا أبتّ، في هذا الاتجاه أو ذاك، في مسألة ما إذا كان في الادّعاءات بوجود عيب في سياسة السلطات المحلّية ومؤسسات التخطيط ما قد يبرّر تدخّلًا قضائيًا» (المصدر نفسه، الفقرة 39).

يُضاف إلى ذلك أنّ المحكمة، تمشّيًا مع موقف المعهد، تدعو صراحة إلى صون حقّ الملكية لمالكي الشقق في مشاريع الإخلاء والبناء.

ومن المؤسف أنّ الادّعاءين المركزيين للمعهد في الالتماس لم يحظيا بأيّ تطرّق يُذكَر:

الأول، أنّ نقابة مخمّني العقارات برئاسة المخمّن السيّد حاييم مسيلتي أصدرت اعتراضًا رسميًّا على المسوّدة الأولى للمعيار 21.1 (من عام 2019). وأوضحت النقابة صراحة أنّ الموقف الذي يقف خلف المعيار 21.1 لا ينسب أهمّية كافية لحقوق الملكية: «مالكو الشقق هم أصحاب الحقوق. وبقدر ما يشعرون أنّ تخصيص مساحات البناء غير عادل ولا يتّسق مع المنطق الاقتصادي، فإنّ فرص نجاح المشروع ستتقلّص تقلّصًا ملموسًا».

ولم تتطرّق المحكمة إلى الأمر البتّة.

والثاني، أنّ المعيار 21.1 يتعارض مع «مبدأ الاستعمال الأمثل» (Highest and Best Use)، وهو المبدأ التخميني الدولي المرسَّخ أيضًا في المعيار 15. والدليل — أنّه بحسب المعيار 21.1: «في كلّ حال لا يجوز أن يؤخذ في الحسبان إمكان ناشئ عن إجراءات التخطيط الخاصة بالخطة الجديدة» (البند 5.15.2). وهذا تناقض بيّن مع كلّ منطق اقتصاديّ-تخميني، ودهس صارخ لحقوق الملكية لسكّان الأحياء — إذ إنّ الجوهر، أي التحسين الذي تحمله الخطة الجديدة، يُلغيه المعيار، ما دام على المخمّن ألّا يأخذ الإمكان في الحسبان — وهو مسّ بصميم التخمين.

ج. مقترح المعهد: الإصلاحات الضرورية للحلّ

تأخذ الإصلاحات الأربعة المقترَحة في الحسبان مصالح جميع المشاركين في عملية التجديد، مع مواءمة تامّة بينها.

المصادقة على خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري. المصادقة فورًا على خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري تحدّد حدود الأحياء، بحيث يكون كلُّ ما يقع ضمن حدودها مِلكًا لملّاك الأرض القاطنين عليها وللسلطة المحلّية في حقوق البناء الجديدة. وبذلك يُلغى إنكار حقوق الملكية لسكّان الأحياء عبر المعيار 21 بتحوّلاته، وهو المعيار الذي يشتقّ الحقوق في

التجديد من الشقة المهدومة لا من نسبة الملكية في العقار الأرضي وفق الخطة المصادَق عليها.

مبدأ «من حيّ إلى رُبع». يتحوّل كلّ حيّ إلى رُبع تخطيطي — وتكون حقوق البناء في الأحياء وفقًا للتعديل 4 على «تمّا 35» الذي يحدّد حدًّا أدنى من حقوق البناء للتجديد الحضري. وستصير الأحياء رُبوعًا حضرية تُخطَّط تخطيطًا كلّيًا وأمثل، لا على أساس تفصيليّ وعَرَضي. وحقوق البناء المعقولة بحسب إدارة التخطيط هي 70–80 وحدة سكنية للدونم، وعلى امتداد القطارات الخفيفة والمترو كما هو مقرَّر في تعليمات إدارة التخطيط. وبهذه الطريقة سيتوقّف أيضًا تسييب التخطيط والعشوائية المشتقّة من ظاهرة «الوسطاء».

حافز للسلطة المحلّية. في إطار الخطة الهيكلية القُطرية للتجديد الحضري، تُخصَّص من الحقوق الجديدة الممنوحة أرض للسلطة المحلّية بنسبة 10%–20% تدريجيًّا، من شمال مركز البلاد ومن جنوبه. وبذلك يكون للسلطة المحلّية نصيب وحصّة في التجديد الحضري. وستتمكّن المساحات المخصَّصة للسلطات من خدمة أغراض اجتماعية أو إيرادات تشكّل أساسًا لتغطية نفقات التطوير الخاصة المرتبطة بالتجديد الحضري.

حافز للمطوّرين والمقاولين. ستتيح الخطة الهيكلية القُطرية للتجديد الحضري للمطوّرين أن يتلقّوا مشاريع بأحجام بناء هائلة تتوافر فيها اليقينية والمواءمة المِلكيّة والتخطيطية، ومن ثَمّ المالية أيضًا. وستتنافس السلطة المحلّية والمقاولون — «بُناة البلاد» — مباشرة على مشاريع في «رُبع» منظَّم ومتركّز، تكون فيه الملكية والتخطيط واضحَين وشفّافَين، لا مشاركة و«إدارة» لـ«سوق سوداء» مشبعة بتضارب المصالح وتضرّ بمئات آلاف العائلات في إسرائيل.

ط. حقوق الملكية — لسكّان الأحياء

الإصلاح المِلكيّ، بموجب تعديل قانون سلطة أراضي إسرائيل من عام 2009، ووفق المعطيات التي بحوزتنا، يمنح حقوق الملكية لسكّان الأحياء لما يزيد على 808,000 محتكِر ينتشرون على 251,600 دونم تقوم عليها نحو 760,000 شقة، و38,715 محتكِرًا لمناطق مكاتب وتجارة. والأمر يتعلّق بـ25% — رُبع مجمل السكن في الدولة، وأكثر من مليونَي مواطن. وهكذا ستُبنى مئات آلاف وحدات السكن في مساحات يكون السكن فيها مكتظًّا، لكنّ البلدة فيها مفتوحة ومطوَّرة لمئات آلاف الوحدات على نحو 250,000 دونم. وكلّ هذه قابلة للتحقيق بقرارات مجلس سلطة أراضي إسرائيل وإدارة التخطيط، وعندها سيزدهر التجديد. فخير الأحياء هو خير الدولة.

الفصل 6: «مبنى لمقاول» — مسار محلّي للقسائم الصغيرة من أجل سكن ميسور

يشكّل سعر الأرض في دولة إسرائيل 60%–70% من قيمة الشقة. وهذه مفارقة لا بدّ أن تتوقّف. وكما أشرنا، لا بدّ أن يجري تسويق سلطة أراضي إسرائيل على نحو يراعي الشرائح. وإلى جانب ذلك، ثمّة في دولة إسرائيل مساحات أرض كثيرة خالية في مراكز المدن، لا تسوّقها سلطة الأراضي بسبب صغر حجمها وتدنّي جدواها الاقتصادية بالنسبة إلى شركات البناء.

أ. فتح السوق أمام المقاولين الصغار

على أبواب سلطة الأراضي أن تُفتَح وأن تتيح للمقاولين ولشركات البناء العائلية شراء قسائم صغيرة ومطوَّرة في جميع البلدات في أنحاء البلاد. والمقاولون هم من سيحدّدون الأرض ويبادرون إلى التوجّه لشرائها من سلطة الأراضي، على أن يجري الشراء مقابل التزام ببناء سكن ميسور بطريقة «مبنى لمقاول».

وهذا الإمكان سيفتح السوق أمام المبادرة الخاصة، وسيقلّل الضغوط على الأرض، وسيؤدّي إلى انخفاض أسعار الشقق لأنّه سيزيد عرض الشقق في السوق، بل سيحلّ مشكلة متاهات البيروقراطية في سلطة الأراضي.

وإحياء قانون قروض الإسكان لسنة 1992، مع إمكان المبادرة إلى التوجّه لشراء أرض من قِبَل المقاولين، سيقدر على إنتاج إصلاح جديد في الطريق إلى حلّ مشكلة فاقدي الشقق المملوكة في إسرائيل.

ب. من المناقصة إلى المبادرة والقرعة

من الناحية القانونية، إنّ أهمّ عائق يعيق سلطة الأراضي عن تنفيذ مشاريع تطوير وطنية عبر إدارة الأراضي هو قانون وجوب المناقصات لسنة 1992. فالمادة 2(أ) من القانون تنصّ، في جملة ما تنصّ، على أنّ الدولة أو أيّ مؤسسة حكومية، ومنها سلطة الأراضي، لا تتعاقد على تنفيذ صفقة في بضائع أو في أراض إلّا وفق مناقصة علنية تتيح لكلّ شخص فرصة متساوية للمشاركة فيها. ورغم الأهداف النبيلة من مساواة وشفافية التي سُنّ القانون على هديها، صار قانون المناقصات عمليًّا العامل الذي يشلّ المبادرة في أراضي إسرائيل.

ونحن نزعم أنّه ينبغي إيجاد سبيل يستوعب الحاجة الملحّة إلى تحرير سريع لأراضي سلطة الأراضي من جهة، ويفي من الناحية القانونية بشروط قانون وجوب المناقصات من جهة أخرى. ومفتاح تعبيد هذا السبيل هو المادة 26(3) من أنظمة وجوب المناقصات لسنة 1993:

26. تعاقدات دائرة أراضي إسرائيل لتنفيذ صفقة عقارية لا تستوجب مناقصة علنية، بل مناقصة مغلقة يمكن خلالها إجراء قرعة أيضًا، عند تحقّق إحدى هذه الحالات:

...

(3) منح حقوق في أراض للبناء السكني في أحياء الضائقة أو في أحياء الترميم، بناء على توصية وزارة البناء والإسكان ووفقًا لمعايير متساوية.

وتتيح المادة 26(3) من أنظمة المناقصات مسارًا يلتفّ على إجراء المناقصة العلنية البطيء والمعقّد. وهذا المسار سيتيح تخصيصًا أسرع وأوسع للأراضي. ويقترح المعهد أن تطرح سلطة الأراضي، عبر هذا المسار، أراضي في الأحياء الضعيفة في مدن شتّى في أنحاء إسرائيل. وستُسوَّق هذه الأراضي بطريقة المبادرة والقرعة. وسيكون المبدأ الموجِّه «مبنى لمقاول». ويُنفَّذ البناء على الأراضي على يد مقاولين محلّيين، أو السلطة المحلّية، أو مجموعة شراء من أبناء المكان المعرَّفين بأنّهم مستحقّون للسكن الميسور.

وإتاحة المبادرة إلى البناء بانتشار قُطري ستتيح دخول مئات المقاولين الصغار والمتوسّطين إلى حلقة البناء السكني، وستزيد المنافسة في الفرع، وستكبح تركّز القوة والربح لدى عدد محدود من المقاولين. يُضاف إلى ذلك أنّ المسار المقترَح سيفتح إمكان توزيع قُطري للرزق على المهن المحيطة بفرع البناء، وينطوي على إمكان كبير لخلق أماكن عمل جديدة كثيرة في مختلف أطراف دولة إسرائيل.

وستكون نهاية العملية المقترَحة بناء نحو مليون وحدة سكنية ميسورة في أنحاء البلاد، في جميع المدن، بحسب حجم فاقدي السكن في كلّ مدينة. وستُبنى الشقق بصيغة 100 وحدة سكنية في المبنى، على أن يمتدّ المبنى المتوسّط على نحو 4 دونمات، بما فيها المساحات العامة. وهذه كثافة معقولة تمامًا للسكن في بيئة حضرية، ولا سيّما بالنظر إلى أنّ جزءًا معتبَرًا من الشقق سيكون صغير الحجم. وفي الحصيلة الإجمالية، يلزم أن تبيع سلطة الأراضي نحو 40,000 دونم فقط.

والمسار المقترَح يتراسل أوّلًا وقبل كلّ شيء مع المهامّ الاجتماعية لسلطة الأراضي كما عُرِّفت في المادة 2أ من قانون سلطة أراضي إسرائيل. فواجب تخصيص — لا تسويق — أراض للإسكان الاجتماعي ينطوي على ما يشبه إعفاء من المناقصة مقرَّرًا في القانون. ولا يتعلّق الأمر هنا بسوق أراض للسكن على إطلاقها، بل بسوق قائمة على التقسيم إلى شرائح لا يمكن تحقيقها بطريقة المناقصة، القائمة على قبول العرض الأعلى ماليًّا.

وينصّ القانون على أنّ إحدى المهامّ المركزية لسلطة الأراضي هي تخصيص أراض لأغراض السكن، ومنه السكن الميسور والإسكان العام. وفي هذه المهمّة أخفقت سلطة الأراضي. والنقص الحادّ في الشقق الذي أدّى إلى الارتفاع الحادّ في الأسعار يُثبت هذا الادّعاء. فمثلًا، في عام 2021 بلغ العدد الإجمالي لوحدات السكن الجديدة التي نُشرت للتسويق على أراضي سلطة الأراضي 101,777 وحدة سكنية، نُشر منها للتسويق بإعفاء من المناقصة 15% فقط

(15,670 وحدة). وتخصيص بهذه الضآلة ليس عاجزًا عن حلّ مشكلة فاقدي الشقق المملوكة فحسب، بل سيفاقمها.

ج. استثمار القسائم الصغيرة

في عام 2021 اتّخذت الحكومة القرار 232 «ترشيد عمل سلطة أراضي إسرائيل والنشاط في مجال الأراضي». وغايته زيادة عرض السكن، وتسريع وتيرة فرع البناء، وترشيد عمل الحكومة في الفرع وسوى ذلك. وتتعلّق إحدى النقاط بمنح تراخيص للتخطيط في القسائم الصغيرة والخالية أو غير المستثمَرة بالقدر الكافي. ويُقترح في المسوّدة تسويق مجمّعات صغيرة وخالية أو قسائم غير مستثمَرة بالقدر الكافي بطريقة مناقصة أرض غير مخطَّطة.

واستثمار القسائم الصغيرة فرصة ذهبية لحلّ مشكلة فاقدي الشقق المملوكة. والأمر يتعلّق بقسائم حضرية تقع قرب أحياء سكنية أو أحياء مختلطة. فبينما تكون عمليات تخطيط وبناء الأحياء والمدن الجديدة عمليات مركّبة ومعقّدة تستغرق وقتًا طويلًا — يستند الحلّ المقترَح إلى البنى التحتية القائمة، مع التشديد على تجديد حضري يتيح للمستحقّين تحسين وضعهم الاجتماعي-الاقتصادي والاندماج تشغيليًا في مراكز المدن في وقت قصير. واستثمار القسائم الفارغة وبناء مبان جديدة كثيرة السكّان سينفخان روحًا جديدة في أحياء الضائقة وسيمنحان فرصة وأملًا لأبناء الفئات المستضعفة بأن يُرفَع عن ظهورهم عبء الإيجار.

د. تخصيص قسائم للسلطة المحلّية

يرى معهد الإصلاحات البنيوية أنّ نجاح مشروع وطني بهذا الحجم مرهون بدعم السلطات المحلّية. وللحصول على دعمها وتعاونها، ينبغي أن يُقرَّر أنّه بالتزامن مع كلّ تخصيص قسيمة بالقرعة مع إعفاء من المناقصة وفقًا للمادة 26(3) من أنظمة المناقصات، تُخصَّص مساحات معيّنة للسلطة المحلّية كي تُستعمَل إيراداتها منها في تمويل نفقات البنى التحتية اللازمة لإضافة السكان إلى المدينة. وخطوة كهذه ستزيد حافز السلطات المحلّية على التعاون مع الإصلاح، وسيقلّ الحافز على الاعتراض بدواعي توسيع البنى التحتية ونموّ السكان.

ه. ملاءمة الخطة وفق تقسيم السكان إلى شرائح

في إطار خطة استراتيجية جديدة للسكن، تستند إلى قانون سلطة أراضي إسرائيل، ستُعدَّل «تمّا 35» وجميع الخطط المشتقّة منها، وصولًا إلى مستوى الخطط البلدية. وستتضمّن كلّ منها تطرّقًا إلى السكن بحسب الشرائح بروح الملحق السادس للقانون، وسيتّخذ مجلس الدائرة قرارًا تُنفَّذ بموجبه شرائح السوق لفاقدي السكن، والتسويق المُوجَّه للطبقة الوسطى، على أساس الاعتراف بالحقّ في شراء قطاعات حضرية بسعر يلائم كلّ شريحة.

وعلى هذا الأساس سيُصادَق على خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري تعرض لكلّ من أحياء الترميم الـ200 تقريبًا الإطار العقاري والتخطيط الشامل والمُمكِّن، القائم على قيم الكثافة القصوى الموجودة اليوم لدى إدارة التخطيط والقابلة للتطبيق مباشرة أو عبر مشتقّات. وبالتوازي، ستعمل شُعبة تخمين الأراضي على أساس مبادئ التخمين المشتقّ من سعر الشقة الميسورة، في مؤسسة غير تابعة ضمن وزارة القضاء؛ وستُنشَأ في إدارة التخطيط شُعبة لكلّ من شرائح السوق؛ وستُخصخَص عملية تسويق الأراضي للسكن الميسور، إلى جانب الترتيبات التخطيطية للتجديد الحضري.

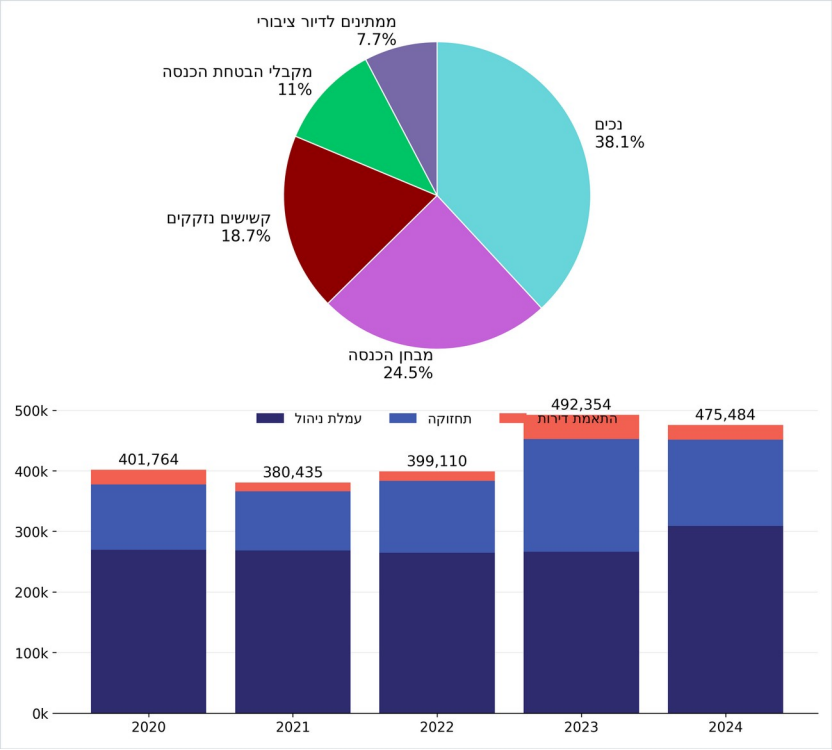
يُضاف إلى ذلك أنّ المناطق الحدودية المتماسّة، وإن كانت تتبع ألوية مختلفة، ستُستعمَل لفحص تخطيطيّ مشترك تستحقّ في إطاره السلطات المحلّية شراكة في تسويق التجديد الحضري أو السكن الميسور لفاقدي السكن، لقاء تطوير بنًى تحتية حضرية؛ وسيُسنَد الإصلاح التخطيطي بترتيب ماليّ يقرّر قرضًا سكنيًّا موجَّهًا بنسبة تغطّي كلف البناء بوصفه رهنًا من الدرجة الأولى، وفقًا لقانون قروض الإسكان.

و. تحويل أموال مساعدة بدل الإيجار لصالح حلّ دائم

أدّت الخطوة التي قادتها حكومة إسرائيل، منذ التسعينيات، لخصخصة الإسكان العام وبيع السكن الاجتماعي، إلى دفع مساعدة في بدل الإيجار للمستحقّين بمقدار نحو ملياري شيكل كلّ سنة.

ونحن بإزاء مبلغ هائل يضيع هدرًا.

نحو ملياري شيكل تُعين في السكن كلّ سنة — لكنّها لا توسّع دائرة الملكية



يعرض الرسمان تركيبة متلقّي مساعدة بدل الإيجار عام 2024 (العلوي) وميزانية تشغيل الإسكان العام في الأعوام 2020–2024 (السفلي). وقد بلغت النفقات معًا نحو مليار شيكل. المصادر: وزارة البناء والإسكان، تقرير تلخيص سنة نشاط دائرة المساعدة السكنية 2024؛ تقرير الإسكان العام لعام 2024.

ووفقًا للنموذج الذي بلوره معهد الإصلاحات البنيوية، فإنّ الحلّ المقترَح هو تحويل هذه الأموال لصالح حلّ دائم وطويل الأمد يُحسِن إلى جميع الأطراف — سكن مملوك لفاقدي السكن.

وستقدر دولة إسرائيل على توفير نفقة مالية بنحو مليار شيكل كلّ سنة، لصالح البناء لفاقدي الشقق المملوكة.

ز. سعر الأرض سلعة أساسية خاضعة للرقابة

السكن ليس بضاعة (كومودِتي) بل سلعة ضرورية. وكما ينصّ القانون على أنّ سلعة ضرورية في يد احتكار تخضع للرقابة، كذلك ينبغي أن يخضع سعر الأرض العامة المخصَّصة لبناء سكن ميسور للفئات المستضعفة لرقابة الدولة. فثمّة سعر حقيقي للأرض، ليس احتكاريًّا، وليس سعر سوق حرّة صُوَرية، بل سعر أساسي — Fundamental Price. وينبغي أن يحدّد سعر الشقة سعر الأرض، وأن يُحدَّد سعر الشقة على أساس دخل المستهلك ورأس ماله الذاتي، أي

وفق قدرته الاقتصادية. والقدرة الاقتصادية للمستهلك من الفئات الضعيفة لا ينبغي أن تعبّر عن الطلب في سوق الشقق. فحاجة الفئات العاملة التي لا تطولها أيديها إلى السكن ليست جزءًا من الطلب ولا جزءًا من سوق الشقق الحرّة. وينبغي التمييز بين الطلب على السكن، المسنود دائمًا بالمال، وبين الحاجة إلى السكن التي تتجلّى في انعدام القدرة على شراء شقة.

والاستنتاج أنّه تلزم سياسة سكن طويلة الأمد تتضمّن سياسة الأراضي التي لا توفّر البضاعة للسوق الحرّة القاسية والمالية والمضاربية فحسب، بل توفّر أيضًا احتياجات جميع المحتاجين الذين تقصر أيديهم عن مراكمة رأس مال أوّليّ للوفاء بشروط استحقاق قرض سكنيّ وللتحوّل إلى مالكي شقق.

وحين نتحدّث عن سعر الأرض، فإنّنا لا نتحدّث عن سعر التربة التي تشكّل أساس البناء فحسب، بل عن الأرض بما لها من إمكان تخطيطي لحقوق الملكية التي ستتحقّق عليها. فخلق الثروة العقارية ينبع من وظيفتين: الأرض التي هي الأساس الذي يجري عليه البناء، والمضاربة على الريع الاقتصادي للأرض في إطار تنظيم يحدّد حقوق الملكية. ولذلك فإنّ الادّعاء بأنّ سعر الأرض تحدّده السوق الحرّة، عبر العرض والطلب، ادّعاء كاذب. فالسعر يقوم على التنظيم التخطيطي لحقوق الملكية.

والمنظومة الحاكمة تعرف كيف تمنح حقوق بناء لكلّ من ترغب في إكرامه. ولذلك فهي التي تحدّد سعر الأرض، الذي هو في الواقع سعر حقّ البناء على الأرض الممنوح على نحو مجرّد. ومن ثَمّ فإنّ السعر الأساسي للأرض لا يمكن تحديده إلّا بعد التخطيط وتحديد استعمالات الأرض المحدّدة التي ستُخصَّص عليها حقوق البناء.

وثمّة أراض للبناء عليها: فحلّ مشكلة السكن الميسور لا يلزمه إجمالًا أكثر من 40,000 دونم منتشرة في أنحاء البلاد كافّة.

والأراضي وافرة. فالمجال الحضري الإجمالي لدولة إسرائيل، البالغ نحو 3 ملايين دونم، يضمّ 1.3 مليون دونم مبنيّ تقوم عليها نحو 2.85 مليون شقة، ومع السكن الريفي — نحو 3 ملايين شقة.

وعلى هذه الأرض ينبغي أن يوضع واجب الدولة في حلّ مشكلة السكن الميسور للأُسَر المعيشية التي لا تملك شقة. ولا سيّما في عُشَيرات الدخل الأدنى (1–4) التي تشكّل نحو 540,000 أسرة معيشية في إسرائيل، حتى عام 2022.

ولبناء 540,000 وحدة سكنية ميسورة، مساحة كلّ منها 60 مترًا مربّعًا (نحو ثلاث غرف)، في مبان تضمّ نحو 100 شقة في المتوسّط للمبنى، يلزم نحو 5,400 مبنًى. وإذا كان كلّ مبنًى كهذا يحتاج إلى قسيمة بحجم 3–4 دونمات فقط، فمعنى ذلك أنّ 5,400 مبنًى تحتاج إلى نحو 20,000 دونم. وإضافة المباني المقترَحة تشكّل 3.6% من مجمل المباني القائمة في إسرائيل، التي يوجد فيها 149,000 مبنًى.

وتقوم الخطة كلّها على افتراض أنّ الأمر يتعلّق بتوزيع السكن الميسور بين جميع البلدات الحضرية الـ260 وبين نحو 860 بلدة ريفية إضافية يمكن، بحسب وزارة الزراعة، بناء نحو

160,000 وحدة سكنية فيها بانتشار قُطري — من الشمال إلى الجنوب ومن الشرق إلى الغرب، حتى عام 2022 (قبل المصادقة على «تمّا 35/5»). ومن الواضح أنّه في حالة كهذه يمكن استثمار قسائم البقايا الوافرة في المجال الحضري. ويُشار إلى أنّه، بحسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية، حتى في المدن الكبرى في دولة إسرائيل لا تبلغ المساحات المبنيّة إلّا 50% إلى 60%.

وبحسب المعطيات التي بحوزتنا، تقع هذه المساحات في الغالب داخل المدن، وهي مطوَّرة عادة، والبنى التحتية الأساسية متوافرة فيها، بما في ذلك المباني العامة والتعليمية، ومنظومات النقل المتاحة، والاتصالات، والكهرباء، والصرف الصحّي، وكلّ ما يلزم للبناء المذكور.

وينبغي أن يُؤخَذ في الحسبان أنّ السكان في هذه المساحات الحضرية، في أحياء معيّنة، قد شاخوا، وأنّ المؤسسات العامة تقف عند معدّل استثمار منخفض. والمهمّة هي حلّ مشكلة فاقدي السكن الموجودين اليوم لا الذين سيُولَدون مستقبلًا. فهؤلاء ينبغي أن يجدوا حلّهم في إطار الخطة الاستراتيجية لدولة إسرائيل 2040.

ولتنفيذ عملية السكن الميسور لفاقدي السكن، ثمّة خزّان متعدّد الأبعاد من القوى العاملة غير المستثمَرة في هيئة مقاولين متوسّطين وصغار. متوسّطين وصغار من حيث حجم البناء، لكنّهم بالغو المهارة والمهنية، وقد أُزيحوا عن العمل نتيجة التسويقات المركَّزة لسلطة الأراضي المُوجَّهة إلى شركات المقاولات الكبرى.

وهذه المبادرة يمكن أن تزيد التشغيل في فرع البناء وأن تستثمر القوة العاملة المهنية لآلاف المقاولين العائليين المنتشرين في أنحاء البلاد كافّة، والمنضوين في نحو 15 منظمة مقاولين محلّية.

والبشارة المركزية — إلى جانب استثمار أرض قائمة — هي أنّ كلّ سلطة محلّية ترى فاقدي السكن نُصب عينيها ستدرك أنّها ترفع التصنيف الاجتماعي-الاقتصادي للمدينة، وتقلّل عدد المحتاجين والعبء على مكاتب الرفاه، وتضع فقراء المدينة في صدارة الأولويات.

باب التخطيط

من العرض الموحَّد إلى تقسيم السكن المطلوب إلى شرائح

وهم العرض: حين تُخفي الأرقام الكبيرة إخفاقًا أكبر منها

سنوات طويلة بُنيت سياسة السكن في إسرائيل على افتراض يبدو بسيطًا: إذا خطّطت الدولة شققًا أكثر، وسوّقت أراضي أكثر، وصادقت على خطط أكثر، فستُحَلّ أزمة السكن من تلقاء نفسها. وتبعًا لذلك، قِيس نجاح الوزارات الحكومية بمعطيات العرض وحدها تقريبًا. فصار عدد الخطط المصادَق عليها، وعدد الأراضي المسوَّقة، وعدد بدايات البناء، وعدد رخص البناء، مؤشّرات الأداء المركزية لمنظومة السكن. غير أنّ النظر في المعطيات يُعلّمنا أنّ أزمة السكن صارت أزمة عميقة ومتواصلة تحديدًا في العقد الذي شُغّلت فيه آليات الإنتاج بأحجام غير مسبوقة. وهذه الحقيقة تستوجب إعادة فحص لصميم الافتراض الذي استندت إليه السياسة.

بين عامَي 2015 و2024 بادرت مؤسسات الدولة إلى تخطيط أكثر من 1.83 مليون وحدة سكنية. وخلال تلك الفترة صُودق في مؤسسات التخطيط على أكثر من 1.33 مليون وحدة سكنية، منها نحو 472,000 في إطار اللجنة القُطرية للمجمّعات المفضَّلة للسكن (الوتمال). وسوّقت سلطة أراضي إسرائيل أراضي لنحو 778,000 وحدة سكنية وصادقت على صفقات لنحو 520,000 وحدة. وبالتوازي، صدرت رخص بناء لنحو 630,000 وحدة سكنية، وبُوشر ببناء نحو 634,000 وحدة، واكتمل بناء أكثر من 500,000 شقة. وهذه أحجام غير مسبوقة في تاريخ دولة إسرائيل، في ما يخصّ أحجام العرض.

من 1.83 مليون وحدة سكنية في المبادرة السكنية — إلى نحو 507,000 شقة مكتمَلة فقط



وظاهريًّا، كان يُفترض بمعطيات كهذه أن تؤدّي إلى انخفاض ملموس في أسعار السكن وإلى توسيع ملحوظ في إتاحة مِلكية الشقة. لكنّ العكس حدث عمليًّا. فقد واصلت أسعار السكن ارتفاعها، وارتفعت نسبة الأُسَر المعيشية التي لا تفلح في شراء شقة، وواصلت الفجوة بين مالكي الشقق وفاقديها اتّساعها. وهذه الفجوة ليست عَرَضية. إنّها تُعلّمنا أنّ سياسة العرض لم تُخفق لأنّها لم تُنتج ما يكفي من الشقق، بل لأنّها لم تعرف كيف تُنتج الشقق الصحيحة للفئات المحتاجة — أي السكن المطلوب، الذي يجمع طلب فاقدي السكن وحاجتَهم.

بل إنّ المعطيات تكشف ظاهرة أعمق: إذ يحدث على طول الطريق تسرّب تراكميّ في كلّ من مراحل سلسلة الإنتاج. فأكثر من 1.8 مليون وحدة سكنية مُبادَر بها لا تُترجَم إلى عدد مماثل من الخطط المصادَق عليها؛ وعدد الخطط المصادَق عليها لا يُترجَم إلى عدد مماثل من التسويقات؛ والتسويقات لا تتحوّل كلّها إلى صفقات؛ والصفقات لا تصل كلّها إلى رخص بناء؛ وحتى بعد بدء البناء تمرّ سنوات طويلة حتى اكتمال المشاريع. وكلُّ حلقة في السلسلة تقلّل عدد وحدات السكن التي تصل فعليًّا إلى السوق، وتغيّر أحيانًا طابعها تغييرًا كاملًا.

غير أنّه حتى لو كانت السلسلة كلّها تعمل بنجاعة تامّة، لما كان في ذلك ما يحلّ أزمة السكن. فالسؤال المركزي ليس كم وحدة سكنية أُنتجت، بل أيّ وحدات سكنية أُنتجت. فعدد بدايات البناء لا يُعلّمنا هل الأمر يتعلّق بشقق صغيرة أم كبيرة؛ وهل هي موجَّهة لملكية أولى أم للاستثمار؛ وهل هي ملائمة للعائلات الشابة أم للمواطنين المسنّين أم للأفراد؛ وهل تُبنى في مناطق الطلب حيث النقص حادّ بوجه خاصّ؛ وهل يتيح سعرُها للفئة المستهدَفة الموجَّهة إليها أن تشتريها فعلًا. فمؤشّرات العرض تقيس الكمّية، لكنّها لا تقيس مطابقة العرض للمطلوب من جميع النواحي.

واتّفاقيات السقف توضّح هي أيضًا حدود التفكير الكمّي. فحتى نهاية عام 2024 وُقّعت 24 اتفاقية بين سلطة أراضي إسرائيل وسلطات محلّية، و18 اتفاقية مع وزارة البناء والإسكان، تشمل معًا نحو 516,000 وحدة سكنية. غير أنّه لم يُسوَّق بنجاح عمليًّا إلّا نحو 218,000 وحدة — أي نسبة إنجاز تناهز 42% فقط. وليس معنى ذلك أنّ اتّفاقيات السقف أخفقت بالضرورة، بل أنّ الفجوة بين قرار تخطيطي وبين شقة قائمة في متناول الجمهور فجوة هائلة. وكلّما ابتعدنا عن التخطيط نحو الواقع، تبيّن أنّ مخزون وحدات السكن على الورق لا يعادل مخزون الشقق المتاحة فعليًّا. وعدد الشقق المتاحة فعليًّا لا يطابق المطلوب.

اتّفاقيات السقف زادت مخزون التخطيط — لكنّ الفجوة بين الاتّفاقيات والبناء الفعلي ظلّت كبيرة



توضّح المعطيات الفجوة بين الأهداف المقرَّرة في الاتّفاقيات وبين وتيرة إنجازها ميدانيًا. معطيات سلطة الأراضي.

ومن هنا ينبثق استنتاج أوسع. فدولة إسرائيل لا تعاني نقصًا في الشقق فحسب — إنّها تعاني نقصًا في منظومة قياس صحيحة. فسنوات طويلة قِيس نجاح سياسة السكن بعدد الخطط والتسويقات والرخص، في حين أنّ مسألة ما إذا كانت الشقق التي بُنيت قد حلّت فعلًا ضائقة فاقدي السكن لم تُفحَص تقريبًا. وهكذا نشأ وضع يمكن فيه عرض إنجازات مُبهرة على المستوى الدعائي، وتعميق أزمة السكن في الوقت نفسه.

ولذلك، فإنّ أول سؤال ينبغي لمنظومة التخطيط أن تطرحه لم يعد «كم شقة أُضيفت هذه السنة»، بل «لمن أُضيفت هذه الشقق». هل وسّعت دائرة الملكية؟ هل قلّلت عدد الأُسَر المعيشية التي ليس لها مسار واقعيّ لشراء شقة؟ هل خفّضت الاكتظاظ، أو زادت عرض الإسكان العام، أو وسّعت مخزون الإيجار المستقرّ، أو قدّمت استجابة لفئات ذات احتياجات خاصة؟ فما دامت منظومة القياس لا تجيب عن هذه الأسئلة، ستواصل رعاية وهم العرض: وفرة مُبهرة من وحدات السكن على الورق، لا تُترجَم إلى حلّ فعليّ لأزمة السكن، وتجاهل يرقى إلى أفعال لا حقيقة فيها تجاه 70% من سكّان الدولة الذين يُحرَمون القدرة على تحمّل كلفة السكن، بحسب منشور دقيق لدائرة الإحصاء المركزية.

أكثر من مليون وحدة سُوّقت — ومع ذلك ابتعد السكن عن معظم الجمهور



مؤشّرات اليُسر تتعلّق بالأعوام 2007–2017؛ وسائر المؤشّرات تلخّص الأعوام 2004–2024. المصادر: دائرة الإحصاء المركزية، ورقة عمل 127، «نظرة عن كثب على القدرة على تحمّل كلفة السكن في إسرائيل»، 2024؛ معهد الإصلاحات البنيوية، على أساس معطيات سلطة الأراضي ودائرة الإحصاء ومراقب الدولة.

ويوضّح بحث دائرة الإحصاء المركزية، «نظرة عن كثب على القدرة على تحمّل كلفة السكن في إسرائيل»، الذي نُشر في آذار/مارس 2024 وفحص القدرة على تحمّل كلفة السكن في إسرائيل، عمق الفجوة بين أسعار الشقق وبين القدرة الاقتصادية للأُسَر المعيشية. فبحسب البحث، لم يستطع نحو 70% من الأُسَر المعيشية في إسرائيل شراء شقة عام 2017، وبين الأُسَر المعيشية الشابة ارتفعت النسبة إلى أكثر من 80%. ووُجد كذلك أنّ القدرة على تحمّل كلفة السكن انخفض بين عامَي 2007 و2017 بنحو 34%، وأنّ السكن في لواءَي الطلب المرتفع — القدس وتل أبيب — صار غير ميسور لمجموعات مختلفة من الأُسَر المعيشية. وتُعلّمنا هذه المعطيات أنّ أزمة السكن لا تنحصر في نقص عدد الشقق، بل في الفجوة المتّسعة أيضًا بين العرض القائم وبين نوع السكن والسعر الذي يقدر الجمهور على تحمّله.

وهذه بالضبط النقطة التي يلزم عندها الانتقال من سياسة إنتاج شقق إلى سياسة إنتاج حلول سكنية. وهذا الانتقال لا يبدأ بخطة أخرى ولا بمناقصة أخرى، بل بتغيير المعيار الذي يُفحَص به نجاح الدولة. فنجاحها لن يُقاس بعد بعدد وحدات السكن التي خُطِّطت، بل بدرجة المطابقة بين ما بُني وبين احتياجات المجتمع. فحين يُقاس العرض بقدرته على تقديم استجابة لشرائح السكان المختلفة وحدها، يتحوّل التخطيط من آلية لإنتاج الشقق إلى منظومة وطنية لإنتاج العدالة السكنية.

ولدولة إسرائيل سيطرة على الروافع الثلاث المركزية لسوق السكن: الأرض عبر سلطة أراضي إسرائيل، والتخطيط عبر قانون التخطيط والبناء، والتمويل عبر قانون قروض الإسكان لسنة 1992. وتمتدّ هذه السيطرة على سوق تضمّ نحو ثلاثة ملايين وحدة سكنية، وتتيح للدولة توجيه سياستها إلى الموضع الذي تقع فيه المشكلة الحقيقية. ولمّا كانت احتياجات السكن لدى

العُشَيرات الثلاثة العليا ولدى العُشَيرين الأعليين من الطبقة الوسطى تحظى عمومًا باستجابة عبر السوق الحرّة، فلا حاجة إلى مواصلة توجيه سياسة السكن نحو الطلب النخبوي. وبدل ذلك، ينبغي تركيز موارد الأرض والتخطيط والتمويل في «السكن المطلوب» للأُسَر المعيشية التي بقيت خارج دائرة الملكية. وخطوة كهذه، تستند إلى سيطرة الدولة على روافع السياسة المركزية الثلاث، قادرة على حلّ مشكلة أزمة السكن وعلى توفير سقف يؤوي للجميع.

الفصل 7: لا بدّ من تقسيم سوق السكن إلى شرائح

التخطيط ليس مجرّد وسيلة لتنظيم استعمالات الأرض والرخص والإجراءات. إنّه آلية عامة تحدّد كيف تُوزَّع في المجال الحقوق والإتاحة والبنى التحتية والفرص والثروة. ولذلك فإنّ السؤال التخطيطي ليس أين نبني فحسب، بل لمن نبني، وبأيّ شروط، وبأيّ سرعة، وإلى أيّ مدًى تقدر منظومة التخطيط على تقليص الفوارق الاجتماعية بدل إعادة إنتاجها.

وقد تغيّر التخطيط المكاني في العالم في العقود الأخيرة. فالتخطيط التخطيطيّ الجامد، الذي يجمّد الأوضاع على مدى الزمن ويُملى إلى حدّ بعيد من فوق، يُفسح المجال تدريجيًّا لتخطيط أكثر دينامية واستراتيجية وتعدّد أبعاد وإصغاء لواقع اجتماعي واقتصادي وديمغرافي متغيّر. ويُطلَب من مؤسسات التخطيط اليوم أن تُعنى لا بالشكل المبنيّ فحسب، بل بإتاحة الخدمات، والمواصلات، والتعليم، والصحة، والتشغيل، وتوزيع الموارد. وهذا التغيير يعزّز إدراك أنّ التخطيط أداة بيّنة لتطبيق سياسة اجتماعية لا منظومة مهنية-تقنية فحسب.

وعلى هذه الخلفية تبرز الفجوة بين الاتجاهات المتطوّرة في العالم وبين المنظومة الإسرائيلية. ففي إسرائيل تعمل مؤسسات التخطيط ببنية مركزية، متعدّدة المراحل وبطيئة، تتنقّل فيها الخطط بين مستويات تخطيط مختلفة على مدى سنوات طويلة. وهذا التأخير ليس مشكلة إدارية فحسب. فهو يؤثّر عمليًّا في عرض السكن، وفي قدرة الأحياء القديمة على التجدّد، وفي ملاءمة البنى التحتية للنموّ السكاني، وفي ثقة الجمهور بالمنظومة. وحين يستوجب تعديل تخطيطيّ العودة إلى مسار مصادقة مُطوَّل، تكون النتيجة منظومة تعجز عن الاستجابة بسرعة للاحتياجات المحلّية وللتغيّرات الاجتماعية.

ولهذه المركزية دلالة اجتماعية عميقة أيضًا. فحين يتركّز التقدير التخطيطي في يد أجهزة بعيدة عن المكان وعن السكّان، وحين تُتَّخذ قرارات ذات تبعات مِلكيّة تحت عنوان مهنيّ-تنظيمي، يتقلّص المجال أمام نقاش ديمقراطي حول توزيع الموارد والحقوق. وفي وضع كهذا، قد يتحوّل التخطيط من أداة للتوازن الاجتماعي إلى آلية تعزّز الفوارق، وتفضّل أصحاب القوة المؤسسية أو الاقتصادية، وتُضعف قدرة الأحياء المستضعفة على التمتّع بفرص تطوير حقيقية.

وتبدو تبعات هذا الوضع جليّة بوجه خاصّ في المجال الحضري. فمجالات الفقر والفصل والبنى التحتية الناقصة لا تزول من تلقاء نفسها؛ بل تترسّخ حين لا تمنح سياسة التخطيط أولوية مصحِّحة للبيئات المستضعفة. وفي المقابل، حين يتركّز التخطيط أساسًا في زيادة حسابية لعرض السكن، من دون استجابة متكاملة للتشغيل والتعليم والثقافة والمواصلات والخدمات، فقد يُنتج بناء بلا استيعاب أمثل، ويفاقم الفصل المكاني، بل يؤخّر التجديد تحديدًا في المناطق الأشدّ حاجة إليه. والمنقذ من كلّ هذه الإخفاقات هو التخطيط المكاني.

فعلى مرّ الأجيال فُهم التخطيط البشري بوصفه أحد الأسس المؤسِّسة للحضارة، وبدايتُه في تخطيط العشّ والبيت والسقف الذي يؤوي. فالتخطيط هو ما يحدّد أين يُبنى، وكم يُبنى، ولمن، ولأيّ غاية، سعيًا إلى استخلاص أقصى ما يمكن من المجال القائم. وبهذا المعنى، فإنّ تقسيم المناطق (Zoning) هو التعبير الأبين عن فنّ التخطيط المكاني، من فجر الاستيطان البشري حتى أيّامنا. ومن هنا ينبع التمييز المركزي في هذا الفصل: التخطيط المنصف لا يُقاس بعدد وحدات السكن المصادَق عليها فحسب، بل بقدرته على إنتاج مدينة عادلة. ومدينة كهذه تقوم على وصول متكافئ إلى الموارد، وعلى حماية من أضرار التطوير غير المتكافئ، وعلى الوصل بين السكن والخدمات والبنى التحتية، وعلى صون التجانس الاجتماعي المتنوّع بدل دفع الفئات الضعيفة إلى الخارج. وتبعًا لذلك، فإنّ التجديد الحضري ليس استبدال القديم بالجديد فحسب، بل مسار تصحيح مكانيّ واجتماعي.

ولكي يحقّق التجديد الحضري غاية كهذه، عليه أن يُنفَّذ بمقياس ملائم. فالمعالجة النقطية لمبنًى مفرد أو لمجمّع محدود تعجز عن تقديم استجابة للعبء على مؤسسات التعليم والطرق والنقل العامّ والمساحات المفتوحة والخدمات المجتمعية. وفي المقابل، فإنّ التخطيط على مستوى حيّ كامل يتيح بلورة رؤية شاملة، والتنسيق بين السكن والبنى التحتية، ودمج الاحتياجات المحلّية، وضمان أن تُرافق إضافة السكان استثمار مكانيّ واجتماعي كاف. وهذا المقياس يزيد أيضًا إمكان دمج خلط اجتماعي حقيقي بدل مسارات تنتهي بالإحلال الطبقي (Gentrification).

وينبغي في هذا السياق التمييز بين تجديد يوسّع الفرص للسكّان القائمين وبين تجديد يستبدلهم عمليًا. فحين تُحتجَز المنفعة الاقتصادية الرئيسية لحقوق البناء الإضافية في يد المطوّرين أو المقاولين أو منظومات التمويل، بينما لا يتلقّى السكّان إلّا إضافة محدودة ولا ينعمون بقاعدة من الأصول محسَّنة، فإنّ التجديد لا يمحو فقر الأصول بل يغيّر مظهر المجال فحسب. وفي وضع كهذا، قد يتجدّد الحيّ مادّيًا لكن لا اجتماعيًا.

ومن هنا فإنّ مسألة حقوق البناء هي أيضًا مسألة سياسة توزيعية. فالأرض مورد متناه، لكن بالتخطيط يمكن إنتاج قيمة كبيرة عليها وتحتها. ولذلك فإنّ تحديد حجم الحقوق وشروط استغلالها وطريقة توزيعها هو صميم القرار العامّ. وكلّما بقيت هذه الآليات غامضة ومرهونة بتقدير واسع، ازداد خطر الانحيازات السياسية والاستعمال غير الشفّاف للقوة التخطيطية وتآكل ثقة الجمهور. وكلّما رُسّخت سلفًا بمبادئ واضحة وشفّافة ومستقرّة، ازدادت قدرة المنظومة على تقليص سوء الاستعمال وتعزيز العدالة المكانية.

والدلالة العملية مزدوجة. أوّلًا، ينبغي أن تُرسَّخ في تشريع طويل الأمد مبادئ الأساس لسياسة التخطيط: السكن الميسور، والخلط الاجتماعي، والتخطيط المتكامل للسكن والبنى التحتية، والتفضيل المصحِّح لأحياء الضائقة في إطار التجديد الحضري. وثانيًا، ينبغي تقليص فائض المركزية والفجوة بين مستوى اتّخاذ القرار وبين المستوى الذي تُحَسّ فيه نتائجه، عبر تعزيز

التخطيط المحلّي والحيّي، وتقصير المسارات، وتوضيح القواعد السارية على منح حقوق البناء.

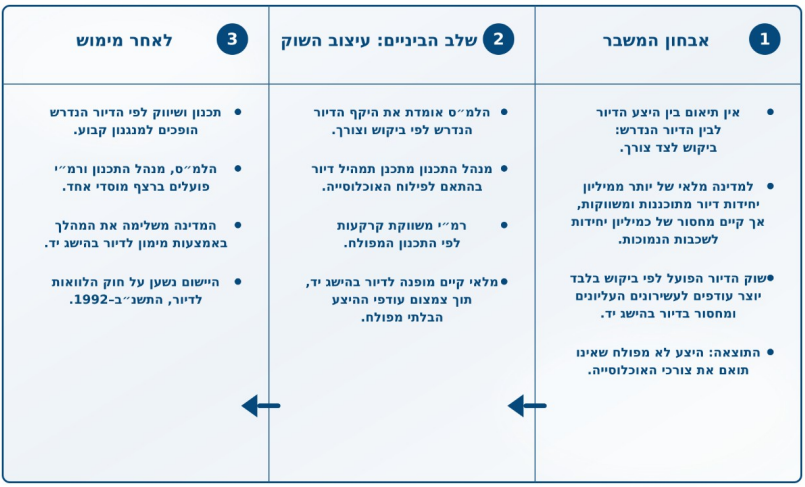
وهذا الفصل الافتتاحي يقترح إذن إطارًا واحدًا: فمن جهة، يرسّخ التخطيط في تصوّر للعدالة المكانية وتوزيع الموارد؛ ومن جهة أخرى، يعرض الإخفاقات المؤسسية في إسرائيل — المركزية، وفائض التنظيم، والاستعمال غير الشفّاف للقوة التخطيطية، وتآكل التجديد الاجتماعي — بوصفها عقبات ينبغي إزالتها كي تقدر المنظومة على أداء غايتها العامة. وهذا الجمع ضروريّ في صدر باب التخطيط، لأنّه يحدّد منذ البداية محور قراءة البنود التالية: لا يكفي فحص كم بُني، بل ينبغي فحص من ينتفع بالبناء، ومن يتحمّل كلفه، وكيف يمكن لمؤسسات التخطيط أن تتحوّل من آلية إدارية إلى أداة عامة للتصحيح والعدالة.

هذه نقطة انطلاق القسم التخطيطي كلّه، وهي أيضًا الاستنتاج الذي ينبع بالضرورة من النقاش في فصول الأرض والتخطيط والتمويل التي سبقته. فسنوات طويلة جرت العادة على الحديث عن «أزمة السكن» كأنّ الأمر يتعلّق بنقص كمّيّ بسيط: ثمّة شقق ناقصة، ولذلك ينبغي تخطيط شقق أكثر، وتسويق أراض أكثر، والمصادقة على خطط أكثر، وتسريع رخص أكثر، والبناء بسرعة أكبر. وداخل هذا التصوّر كان السؤال الرئيسي سؤال العرض، أمّا الافتراض الضمني فكان أنّ كلّ إضافة وحدة سكنية تقرّب الحلّ بالقدر نفسه. غير أنّ هذا الافتراض هو الخطأ المنهجي الأساسي لسياسة السكن في إسرائيل. فهو يفترض أنّ الشقة سلعة متجانسة، وأنّ السوق ستعرف من تلقاء نفسها كيف توائم بين وحدات السكن المبنيّة وبين الاحتياجات الفعلية للمجتمع. وهذا الافتراض تحديدًا، لا حجم البناء وحده، هو ما يقف في أساس الإخفاق المتواصل للسياسة.

أ. إخفاق تصوّر سوق السكن الموحَّدة

الشقة ليست سلعة موحَّدة. وهي ليست أبدًا مجرّد جدران وأرضية وسقف. فداخل ما يُسمّى ببساطة «شقة» تتجسّد: موقع الأرض، وقيمة التخطيط، وكثافة البناء، وحجم الحقوق، وسياسة الترخيص، وكلفة التمويل، وشروط الائتمان، وطريقة التسويق، وشكل الحيازة، وحجم الأسرة المعيشية، ومرحلة دورة الحياة، ورأس المال الذاتي للمشتري، ودخلُه الجاري، وإتاحتُه للخدمات والمواصلات والتشغيل. فشقّة ثلاث غرف في الأطراف ليست بديلًا عن شقّة غرفتين لشخص مسنّ في مركز حضري؛ وشقّة كبيرة في منطقة طلب ليست بديلًا عن إسكان عامّ؛ وإيجار باهظ وقصير الأمد ليس بديلًا عن مِلكية مستقرّة لزوجين شابّين بلا رأس مال ذاتي؛ وشقّة «عادية» في الطابق الثالث بلا مصعد ليست حلًّا سكنيًّا لمواطن مسنّ، حتى لو عُدّت إحصائيًّا وحدة سكنية كاملة الأوصاف. وحين تُحصى كلّ هذه الأوضاع تحت مؤشّر واحد هو «وحدات السكن»، ينشأ وهم نجاح تخطيطي، بينما تتّسع عمليًّا الفجوة بين ما بُني وبين ما هو مطلوب.

ב. الحلّ يبدأ من الحاجة: من تخطيط وحدات السكن إلى تخطيط السكن المطلوب



يعرض الرسم الانتقال من سوق سكن تعمل أساسًا وفق الطلب إلى آلية ثابتة تخطّط العرض وفقًا لاحتياجات السكان. فبعد تقدير الحاجة، يُلاءَم تخطيط الشقق وتسويق الأرض ومخزون السكن مع تركيبة السكان، وتُكمل الدولة المسار عبر تمويل للسكن الميسور. وهكذا تعمل دائرة الإحصاء وإدارة التخطيط وسلطة الأراضي في تسلسل مؤسسيّ واحد يستند إلى قانون قروض الإسكان. المصدر: معهد الإصلاحات البنيوية.

هذا إذن هو الإخفاق الكبير لسياسة العرض. فهي لم تُخفق لأنّها خطّطت القليل فحسب، بل لأنّها خطّطت من دون أن تعرف أيّ سكن مطلوب، ولمن هو مطلوب، وأين هو مطلوب، وبأيّ سعر يمكن توفيره. فعلى مدى أكثر من عقدين قاست السياسة الإسرائيلية نفسها بعدد الخطط المصادَق عليها، وعدد الأراضي المسوَّقة، وعدد بدايات البناء. غير أنّ مؤشّر الكمّية ليس بالضرورة مؤشّر المطابقة. فهو لا يخبرنا هل الشقق المخطَّطة تطابق بنية الأُسَر المعيشية، وهل تلائم القدرة الاقتصادية للفئات المستضعفة، وهل هي متاحة ماديًّا للفئات المسنّة، وهل هي موجَّهة للملكية أم للإيجار طويل الأمد أم للإسكان العام، وهل تُبنى في أماكن يكون فيها الطلب الحقيقي حاجة اجتماعية لا طلب سوق تجارية فحسب. وما دامت الدولة تواصل الحديث بلغة عرض عامة، فقد تُنتج في آن معًا فائض شقق في جزء من السوق ونقصًا عميقًا في جزء آخر منها.

ج. من سوق سكن واحدة إلى أسواق سكن متعدّدة — والمنقذ مجدّدًا هو التخطيط المكاني، وعلى هديه يُقضى الأمر — وفق المطلوب

ومن هنا التمييز الحاسم بين سوق السكن وأسواق السكن. فمن الناحية النظرية يمكن رسم منحنى طلب واحد، ومنحنى عرض واحد، وسعر توازن واحد. أمّا من الناحية الواقعية، فهذا تبسيط خَطِر لواحد من أشدّ مجالات الحياة الاجتماعية تركيبًا. فالزوجان الشابّان في بداية طريقهما، والعائلة كثيرة الأولاد، والأسرة المعيشية أحادية الوالد، والطالب، والمواطن المسنّ، والشخص ذو الإعاقة، والقادمون الجدد، والمسنّون الذين يعيشون وحدهم، والأُسَر المعيشية متعدّدة الأجيال، وسكّان أحياء الضائقة، ومستثمرو العقارات، والساعون إلى مسكن أفضل، وأصحاب رؤوس الأموال المرتفعة — كلّهم يظهرون في الإحصائية نفسها تحت مصطلح «السكن»، لكنّهم يعملون عمليًّا في ساحات مختلفة، بآفاق زمنية مختلفة، وبقيود مختلفة، وباحتياجات مختلفة تمامًا. فالسوق إذن ليست سوقًا واحدة بل منظومة من أسواق متماسّة ومتداخلة وأحيانًا متصادمة. وما إن نُقِرّ بذلك، حتى يتبيّن أنّه لا يكفي الحديث عن زيادة العرض — بل ينبغي الحديث عن ملاءمة العرض.

د. لماذا يجب أن يبدأ التخطيط بالتقسيم إلى شرائح

هذا الإقرار ليس شاذًّا في عالم الاقتصاد. فالتقسيم إلى شرائح، أو التجزئة، مبدأ أساسي في كلّ مجال تقريبًا يُعمَل فيه مع مستخدمين مختلفين ذوي احتياجات مختلفة. ومن البديهي في عالم الأعمال أنّه كلّما فهمت المنظومة فئاتِها المستهدَفة فهمًا أفضل، خصّصت الموارد على نحو أفضل، وخطّطت على نحو أفضل، وسوّقت على نحو أفضل. وقد تسرّب الفهم نفسه إلى المنظومات العامة أيضًا، من سلطة الضرائب إلى خدمات الصحة: فما من شيء اسمه «مستخدم متوسّط». ومع ذلك، تواصل الدولة تحديدًا في مجال السكن — وهو المنتَج الأغلى والأثقل والأشدّ تشكيلًا لحياة الإنسان — التصرّف كأنّ جميع الشقق متكافئة وجميع الطالبين متشابهون. ومنطق التخطيط بحسب الشرائح يسعى إلى تصحيح هذا العمى بالضبط. وهو يقول: اعرف المستخدِم، والفئة المستهدَفة، ودورة الحياة، والقيود الاقتصادية، وعندها فقط خطِّط.

ه. تعارضات المصالح التي تصوغ سوق السكن

غير أنّ الأمر في السكن، بخلاف سائر المنتجات، لا يتعلّق بفوارق ذوق أو راحة أو مستوى خدمة فحسب. فالسكن ساحة مشبعة بتعارضات مصالح جوهرية بين لاعبين مختلفين، ومن دون الإقرار بها لا يمكن فهم سبب استمرار الإخفاق. فمالك الأرض يسعى إلى تعظيم قيمة الأرض. والمخطِّط يسعى إلى تحقيق أهداف عامة، لكنّه يعمل داخل أطر قانونية وسياسية

وميزانياتية. والمطوِّر يسعى إلى الربحية. والمقاول يسعى إلى اليقينية والتنفيذ. والمموِّل — وفي مقدّمته الجهاز المصرفي — يسعى إلى الضمانات والائتمان القابل للتداول والمخاطر القابلة للقياس. والمستهلك يسعى إلى سقف يؤوي بسعر يقدر على تحمّله. وكلّ من هؤلاء اللاعبين يعمل في صراع دائم لتعظيم النتيجة المرجوّة له. وكلّ منهم يرى في «الشقة» شيئًا آخر: بضاعة، أو أصلًا، أو ضمانة، أو تسجيل حقوق، أو مصدر ربح، أو شرطًا لحياة طبيعية. وسياسة لا تشرّح السوق وفق الفئات المستهدَفة والاحتياجات لا تُحيّد هذا الصراع؛ بل تخفيه وراء لغة تبدو محايدة هي «زيادة العرض».

و. التناقض المركزي: مالكو الشقق مقابل فاقديها

غير أنّ أشدّ تعارضات المصالح حسمًا ليس بين مالك الأرض والمطوِّر، ولا بين المخطِّط والمصرف. إنّه التعارض بين مالكي الشقق وفاقديها. فالشقة بالنسبة إلى مالكها هي عادة الأصل المركزي للأسرة المعيشية ومرساتُها الاقتصادية وبين الأجيال. وهو يرغب في أن يرتفع سعرها، أو ألّا ينخفض على أقلّ تقدير. وفي المقابل، فإنّ سعر الشقة بالنسبة إلى فاقد السكن هو سور الدخول إلى السوق؛ وكلّما ارتفع السعر ابتعدت الشقة عن متناوله. ومن هنا يولد تناقض اجتماعي عميق: فالظاهرة نفسها — ارتفاع الأسعار — تُفهَم نجاحًا لدى فئة وكارثة لدى فئة أخرى. فمن يقترح «كسر السوق» يتجاهل أضرار الهزّة على مالكي الشقق وعلى الادّخار العائلي وعلى منظومة الائتمان؛ ومن يحمي قيمة الأصول القائمة من دون إنشاء مسار مميَّز لفاقدي السكن يرسّخ عمليًّا إقصاءَهم عن الملكية. والتخطيط بحسب الشرائح هو السبيل الوحيد للتوفيق بين هاتين المصلحتين من دون اختيار إحداهما على حساب الأخرى.

وهنا ينبغي أن نفهم أيضًا لماذا يخدم غياب التقسيم إلى شرائح المنظومة القائمة. فما دامت سوق السكن معرَّفة تعريفًا عامًّا، ولا يوجد إحصاء دقيق لأنواع الاحتياجات، ولا تمييز قانوني واضح بين الأزواج الشباب فاقدي رأس المال الذاتي والساعين إلى مسكن أفضل، وبين محتاجي الإسكان العام ومشتري شقة للاستثمار، وبين سكّان أحياء الضائقة وأصحاب القدرة المرتفعة — يمكن مواصلة تقديم تسويق الأرض والتخطيط والائتمان كأنّها محايدة. وعمليًّا، فإنّ هذا الحياد ليس بريئًا، فهو يتيح لسلطة أراضي إسرائيل تسويق الأرض وفق منطق عامّ يفضّل تعظيم العائد؛ وللجهاز المصرفي أن يموّل أساسًا من هو مزوَّد أصلًا برأس مال ذاتي وقدرة على السداد؛ ولمنظومة التخطيط أن تتباهى بكمّية وحدات السكن من دون أن تُسأل هل حلّت مشكلة من تُقصيهم السوق. فغياب التقسيم إلى شرائح ليس انعدام مهنية فحسب، بل هو أيضًا سبيل للحفاظ على بنية الأرباح في النظام القائم.

ز. من الطلب إلى الحاجة

ومن هنا تتّضح أهمّية الانتقال من الطلب إلى الحاجة. ففي الخطاب الاقتصادي المعتاد، الطلب تعبير عن تفضيلات مسنودة بقدرة على الدفع. لكنّ هذا التعريف ناقص من أساسه في السكن.

فالعائلة التي لا تقدر على شراء شقة لا تكفّ عن الحاجة إلى شقة. والزوجان الشابّان اللذان يبقيان مقيمَين عند الوالدين بسبب أسعار السوق لم يختفيا من المجتمع؛ بل اختفيا من إحصائية الصفقات. والمسنّ الذي يقيم مع أبنائه لعجزه عن تمويل وحدة سكنية ملائمة ليس «طلبًا لم يتحقّق»؛ إنّه حاجة بيّنة لم تلق استجابة. والأسرة المعيشية التي تقيم في سكن مكتظّ أو غير مطابق للمعايير أو معيب مادّيًا لا تُحسَب بالضرورة ضمن «الباحثين عن شقق»، لكنّ وضعها السكني يعبّر عن حاجة موضوعية إلى التحسين. ولهذا السبب عرّف البرلمان البريطاني منذ عام 2014 التمييز بين Demand وNeed: فالطلب مفهوم سوقيّ مرهون بالتفضيل وبالقدرة على الدفع؛ أمّا الحاجة فتشير إلى فجوة قائمة بين ظروف السكن المعيارية المطلوبة وبين وضع السكن الفعلي. بل إنّ تعبير Housing Requirement يُستعمَل هناك للوصل بين البُعدين في نظرة شاملة إلى السوق. وهذا التمييز ضروريّ بوجه خاصّ في إسرائيل، لأنّه يكشف ما تخفيه الإحصائية المعتادة.

جانب الطلب: من يبقى خارج دائرة الملكية؟



יערוץ הإطار الأُسَر المعيشية المقيمة بالإيجار عام 2022 ومتلقّي مساعدة بدل الإيجار عام 2024. المصادر: دائرة الإحصاء المركزية، مسح نفقات الأسرة المعيشية 2022؛ وزارة البناء والإسكان، تقرير تلخيص سنة نشاط دائرة المساعدة السكنية 2024.

ح. منظومة وطنية لتقدير الحاجة والطلب

حين نقبل التمييز بين الحاجة والطلب، ينفتح أيضًا باب جديد لتقدير نقص السكن. فحتى الآن نزع القياس الإسرائيلي إلى الاستناد إلى الأُسَر المعيشية المسجَّلة من جهة، وإلى مخزون وحدات السكن المبنيّة أو المسوَّقة من جهة أخرى. غير أنّ المقارنة بين هذين الإحصاءين تُفوّت فئات بأكملها: الشباب البالغون المقيمون مع والديهم رغمًا عنهم؛ والمسنّون النازلون عند

أبنائهم؛ والعائلات متعدّدة الأجيال التي نشأت لا عن اختيار ثقافي بل عن إكراه اقتصادي؛ والمستأجرون العاجزون عن ادّخار رأس مال ذاتي بسبب بدل الإيجار المرتفع؛ والساكنون في سكن غير مطابق للمعايير أو مكتظّ أو غير لائق. فمن لا يستطيع المشاركة في الطلب السوقي يختفي من المؤشّر، مع أنّ حاجته أعمق من حاجة مستهلك عادي. ولذلك فإنّ كلّ منظومة جادّة للتخطيط بحسب الشرائح لا بدّ أن تبدأ ببناء بنية وطنية لتقدير الحاجة إلى السكن والطلب عليه — لا بوصفه تقديرًا تقنيًّا هامشيًّا، بل شرطًا مسبقًا لكلّ سياسة.

هكذا تُقدَّر الحاجة إلى السكن والطلب عليه في العالم



يعرض الإطار منظومات ووثائق سياسات لتقدير احتياجات السكن في ألمانيا وكندا وإنجلترا وإيرلندا وهولندا. المصدر: معهد الإصلاحات البنيوية على أساس المنشورات المذكورة في الرسم.

ط. التسلسل المؤسسي لسياسة السكن

وينبغي لمنظومة كهذه أن تعمل في ثلاث مراحل متّصلة. فأوّلًا، على دائرة الإحصاء المركزية أن تجمع وتعالج سنويًّا المعطيات المتعلّقة ببنية الأُسَر المعيشية، والدخول، ورأس المال الذاتي، ونِسَب الإيجار والملكية، وكثافة السكن، والعمر، والسمات الديمغرافية، وقيود الإتاحة، والفئات السكانية الخاصة، ومناطق الطلب. ولا يتعلّق الأمر بقاعدة معطيات أخرى، بل بتقدير منهجيّ للسكن المطلوب على المستوى القُطري واللوائي والبلدي بل والحيّي. ثمّ على إدارة التخطيط أن تكون مُلزَمة باشتقاق أهدافها التخطيطية من هذه المعطيات: لا كم وحدة سكنية ينبغي تخطيطها فحسب، بل ما تركيبتها وحجمها وتخصيصها وشكل حيازتها ومستوى سعرها. وفي المرحلة الثالثة، على سلطة أراضي إسرائيل أن تسوّق أراضي الدولة على نحو يطابق التقسيم المقرَّر إلى شرائح — لا مناقصة عامة واحدة بعد، بل مسارات تسويق مميَّزة بحسب الفئات المستهدَفة، وطريقة التمويل، وسعر الهدف، وطبيعة الحيازة. وهذا هو التسلسل

المؤسسي المطلوب: دائرة الإحصاء — إدارة التخطيط — سلطة الأراضي. فتسلسل كهذا وحده يمكن أن يترجم معطًى اجتماعيًا إلى سياسة عقارية وتخطيطية ومالية.

ي. الأبعاد الستّة للتقسيم التخطيطي إلى شرائح

ولكي لا تبقى منظومة كهذه مجرّدة، عليها أن تستند إلى معايير تقسيم واضحة. فالبُعد الأول هو البُعد الجغرافي. إذ لا شبه بين حاجة سكنية في مناطق طلب باهظة الثمن وبين حاجة سكنية في مدن متوسّطة، أو في الأطراف، أو في بلدات ريفية، أو في أحياء قديمة في قلب المدن. بل قد توجد في اللواء نفسه فوارق حادّة بين مركز مدينة، وضاحية متروبولينية، وحيّ تجديد. والبُعد الثاني هو البُعد الاجتماعي-الاقتصادي: مستوى الدخل، ورأس المال الذاتي، واستقرار التشغيل، والقدرة على الحصول على ائتمان. ومن دونه لا يمكن التمييز بين شريحة محتاجة إلى شقة في السوق الحرّة وشريحة محتاجة إلى مسار من السكن الميسور، أو الإيجار طويل الأمد، أو الإسكان العام، أو القرض السكني الاجتماعي. والبُعد الثالث هو دورة الحياة: الزوجان الشابّان، والعائلة المتوسّعة، والعائلة المتقلّصة، والمواطن المسنّ. والبُعد الرابع هو بنية الأسرة المعيشية: شخص واحد، أو بالغان بلا أولاد، أو عائلة كثيرة الأولاد، أو أسرة معيشية متعدّدة الأجيال. والبُعد الخامس هو وضع الحيازة القائم: مِلكية، أو إيجار، أو انعدام مِلكية، أو انعدام رأس مال ذاتي، أو إقامة في سكن غير مطابق للمعايير. والبُعد السادس هو الفئات ذات الاحتياجات الخاصة: المسنّون، وذوو الإعاقة، ومستحقّو المساعدة، والناجون من المحرقة، وسكّان أحياء الضائقة، والطلّاب، والقادمون الجدد، والجنود المسرَّحون. وجمع كلّ هذه الأبعاد وحده هو ما يُنتج صورة تخطيطية حقيقية. يُضاف إلى ذلك أنّه ينبغي أخذ كثافة السكن في الحسبان، والحاجة إلى توسيعه مع توسّع العائلة، والتجديد الحضري المطلوب منه أن يلائم نفسه للاقتصاد الجديد، ولعهد الثروة غير الملموسة، ولأنواع التشغيل الجديدة. وعليه أن يعكس أيضًا تقليص الصناعة الملوِّثة ومبادئ الاستدامة. وكلّ هذه ممكنة قطعًا في دولة لا تغطّي الأسقف إلّا نحو 12% من مساحتها.

يا. من فاقدي الشقق إلى فاقدي الملكية

ومن وجهة النظر هذه، فإنّ «فاقدي الشقق المملوكة» ليسوا فقط من لا يُسجَّلون مالكي عقار. إنّه مفهوم سياساتيّ أوسع. فهو يشمل من لا يملك شقة؛ ومن لا يملك رأس مال ذاتيًا أدنى للشراء؛ ومن لا يستطيع الحصول على ائتمان بشروط السوق؛ ومن يستنزف بدل الإيجار الذي يدفعه قدرتَه على الادّخار؛ ومن يقيم في سكن غير مطابق للمعايير، أو لا يفي بمستوى سكن معقول، أو لا يلائم احتياجاته الصحّية أو العائلية أو الوظيفية. وهذه الفئة تعبر العمر والقطاع والمنطقة والحالة العائلية. فبعضهم شباب بالغون، وبعضهم مسنّون، وبعضهم عاملون فقراء، وبعضهم سكّان أحياء فقر قديمة. وسياسة لا تعرّفهم فئة مستهدَفة منفصلة تحكم عليهم بالبقاء أبدًا رهن سوق إيجار باهظة وغير آمنة ولا تراكم حقوقًا. وفي المقابل، فإنّ التخطيط

بحسب الشرائح يحوّلهم من فئة ناقصة وغامضة إلى فئة مستهدَفة مشروعة ذات استحقاق تخطيطي.

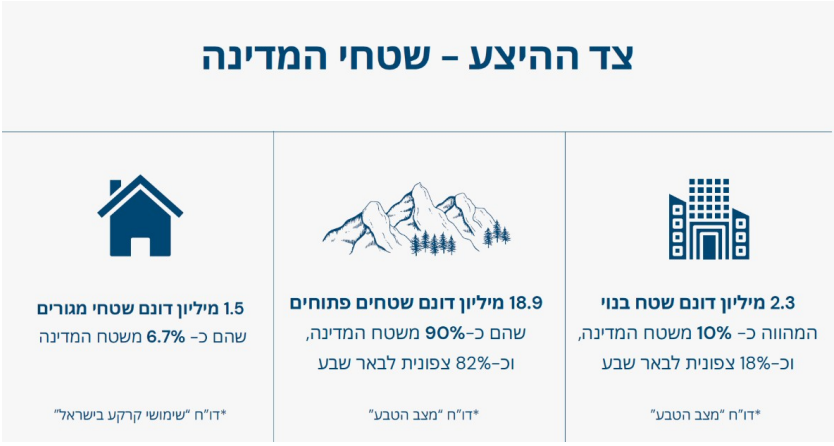
يب. من تقسيم السكان إلى تقسيم العرض إلى شرائح

وما إن يُشرَّح السكّان، حتى يصير العرض هو أيضًا ملزَمًا بأن يكون مقسَّمًا إلى شرائح. فلم يعد ثمّة معنًى للحديث عن «إضافة شقق» بلا تمييز. بل ينبغي الحديث عن تركيبات شقق، وعن مناطق أولوية، وعن مسارات مِلكية، وعن شقق صغيرة ومتوسّطة، وعن سكن محميّ، وعن إسكان عامّ، وعن إيجار طويل الأمد، وعن وحدات مُتاحة، وعن مشاريع للعائلات الشابة فاقدة رأس المال الذاتي، وعن آليات دخول إلى الملكية في الأحياء المتجدّدة. وبعبارة أخرى: على التخطيط القانوني أن يكفّ عن كونه عدّاد شقق السوق العامة وأن يبدأ بأن يكون مهندس السكن المطلوب. وهذا هو الفرق بين تخطيط قائم على نقل مزيد من الأراضي إلى السوق وبين تخطيط قائم على ملاءمة مورد الأرض لاحتياجات المجتمع.

يج. الأرض أداة لسياسة اجتماعية

وعند هذه النقطة تدخل الأرض إلى مركز النقاش. فمن أبرز مواطن الضعف في خطاب السكن في إسرائيل النزوع إلى الانشغال بالبناء والقروض السكنية والعرض، مع التعامل مع الأرض بوصفها معطًى خارجيًّا لا سيطرة عليه. وهذا عمًى أساسي. فالأرض هي المتغيّر الوظيفي الأهمّ في سياسة السكن، لأنّها ليست مكوّن كلفة فحسب؛ إنّها أساس كلّ تخطيط، وكلّ كثافة، وكلّ تطوير، وكلّ ريع، وكلّ مضاربة. وفي إسرائيل، حيث تُدار معظم الأرض على يد الدولة وهيئات عامة، ليس معقولًا الزعم بأنّ سعر الأرض قوّة طبيعية لا تُمَسّ. بل العكس: لأنّ الدولة تملك الأغلبية الساحقة من خزّان الأرض تحديدًا، فإنّ الأرض هي الأداة التي يمكن بها انتهاج سياسة سكن اجتماعية من دون إلغاء السوق كلّها. وحتى في وصف المهامّ العلنية لسلطة أراضي إسرائيل نُصّ على أنّ عليها أن تدير أراضي إسرائيل بوصفها موردًا لصالح الجمهور، وأن تخصّص أرضًا للسكن وللسكن الميسور وللإسكان العام في الأماكن والأحجام اللازمة لاحتياجات الاقتصاد والمجتمع والبيئة. وإذا كان الأمر كذلك، فالمشكلة ليست غياب أداة؛ المشكلة هي غياب استعمال اجتماعيّ متّسق للأداة القائمة.

نحو 90% من مساحة الدولة مفتوحة — ونحو 6.7% فقط مخصَّص للسكن



يعرض الإطار تقديرًا عامًّا يستند إلى تعريفات مغايرة لتلك الواردة في رسم استعمالات الأرض لعام 2021، ولذلك لا ينبغي المقارنة بين المكوّنين مباشرة. المصدر: معهد الإصلاحات البنيوية، على أساس تقرير «استعمالات الأرض في إسرائيل» وتقرير «حالة الطبيعة».

يد. تسعير الأرض وفق هدف اجتماعي

ومن هذا الاستبصار ينبع أيضًا الإصلاح العقاري الذي يقترحه الفصل. وليس معناه تفكيك السيطرة العامة على الأرض. بل على العكس: إنّه يستند تحديدًا إلى استمرار السيطرة العامة على الاحتياطي العقاري. لكن بدل استعمال هذه السيطرة أساسًا لتعظيم العائد المالي في مناقصات عامة، ينبغي استعمالها لإنتاج أسواق مقسَّمة إلى شرائح من السكن الميسور والمِلكية المتاحة. ولذلك ينبغي الانتقال من الافتراض القائل إنّ الأرض «تساوي ما تستعدّ السوق لدفعه» إلى الافتراض المعاكس: الأرض، في مسارات السكن الميسور الموجَّهة على الأقلّ، ينبغي أن تُشتَقّ من السعر النهائي الممكن للشقة بالنسبة إلى الشريحة المستهدَفة. وهذه هي فكرة السعر الأساسي للأرض — Fundamental Land Price. لا سعر مضاربيّ، ولا سعر يعكس كامل ريع الندرة في منطقة طلب، ولا سعر مبنيّ على توقّع تلقائي بارتفاعات إضافية؛ بل سعر أرض مشتقّ من السؤال: ما السعر المعقول للشقة بالنسبة إلى الفئة التي أُعِدّ المشروع لأجلها. وفي نموذج كهذا يكفّ سعر الأرض عن كونه سببًا للغلاء لا سيطرة عليه، ويصير نتيجة لسياسة اجتماعية مقصودة.

والدلالة العملية لهذا المبدأ هي إنشاء سوق مُسيَّجة ومقسَّمة إلى شرائح ومميَّزة من السكن الميسور. وسوق كهذه ليس مُفترَضًا بها أن تسحق السوق الحرّة، ولا هي مُلزَمة بإسقاط أسعار جميع الشقق في إسرائيل. فدورها مختلف: إنتاج بديل مِلكية وإيجار مستقرّ لمن لا تعرف

السوق الحرّة أن تقدّم لـه حلًّا. وهنـا بالضـبط يكمن إمكـان التوفيـق بين تعـارض المصـالح بين مـالكي الشـقق وفاقـديها. فبـدل محاولـة إحـداث انخفـاض شـامل في الأسـعار يزعـزع قيمـة الأصول القائمة والاستقرار المالي، يمكن تطوير شرائح سوق موجَّهة تُلاءَم فيها سياسة الأرض والتخطيط والتمويل مع فاقدي الملكية. وبذلك تُصان سلامة السوق الحرّة لمن هم فيهـا أصـلًا، ويُفتَح بالتوازي مسار دخول جديد لمن أُقصوا عنها. وليس هذا كسرًا للسوق بل موازنة لها.

يه. التخطيط والأرض والتمويل منظومة واحدة

ومن هنا تنبثق المسألة المالية. فلا يكفي تخطيط مقسَّم إلى شرائح وتسـويق أرض مقسَّـم إلى شرائح إذا بقيت طريقة التمويل عامة وباهظة ومرهونة بـرأس مـال ذاتيّ مرتفـع. ومن دروس الفصول السابقة أنّ سياسة السكن لا تنتهي عنـد رسـم خطـوط المبـنى؛ بـل تمتـدّ إلى الطريقـة التي تقدر بها الأسرة المعيشية على الحصـول على الشـقة المُعَـدّة لهـا. ولـذلك فـإنّ كـلّ تقسـيم تخطيطي إلى شرائح لا بـدّ أن يُقـرَن بتقسـيم مـاليّ إلى شـرائح: رأس المـال الـذاتي المطلـوب، وكفالة الدولة، والقرض السكني الاجتماعي، ومدة السداد، ومكـوّن الفائـدة، والحمايـة من تآكـل القـدرة على الادّخـار بسـبب بـدل الإيجـار المرتفـع. ومن دون هـذا المكـوّن، فـإنّ أرضًـا مُسـعَّرة تسعيرًا جيّدًا وتخطيطًا ملائمًا قد ينتهيان بمنتَج غير متاح للفئة المسـتهدَفة. وهنـا يكمن أيضًـا المنطق العميق للتسلسل الذي يقترحه الكتاب: الأرض والتخطيط والتمويل ليست ثلاثة أبـواب منفصلة بل ثلاثـة مكوّنـات للمنظومـة نفسـها. والتخطيـط بحسـب الشـرائح هـو نقطـة التقائهـا العملية.

يو. التجديد الحضري توسيعًا للملكية

والحكم نفسه يسري على التجديد الحضري. فسـنوات طويلـة اسـتُعمل التجديـد الحضـري في إسرائيل أساسًا آلية لزيـادة العـرض، وتقويـة المبـاني، واسـتخلاص قيمـة تطويريـة من فـائض الحقوق. وكلّ هذه مهمّة، لكنّها لا تسـتنفد الإمكـان الاجتمـاعي الكـامن فيـه. فـإذا بقي التجديـد الحضري أداة لإنتاج شقق جديدة فحسب، فقد يُعيد إنتاج منظومة الإقصاء التي يعمل داخلها. أمّا إذا دُمج في منطق التخطيط بحسـب الشـرائح، فيتـبيّن أنّـه يسـتطيع أن يكـون أيضًـا آليـة لتوسيع الملكية نفسها. فأحياء الفقـر القديمـة، ومنـاطق الضـائقة الحضـرية، والمجمّعـات الـتي تحمل تاريخًا من الدفع إلى الهامش والإهمال، يمكن أن تتحـوّل في الفرصـة نفسـها إلى أسـاس لخصخصة اجتماعية: نقل حقوق مِلكية أو حقوق مِلكية فعلية إلى أيدي السكّان القـدامى، بمن فيهم من لا تُسجَّل باسـمهم مِلكيـة كاملـة لكن لهم صـلة مجتمعيـة وتاريخيـة وعمليـة بالمكـان. والسياسة المقترَحـة لا تـرى في التجديـد الحضـري أداة هندسـية أو عقاريـة فحسـب، بـل أداة لتصحيح بنية الملكية أيضًا.

وهذا هو لبّ الخصخصة الاجتماعية. فـإذا كـانت الإصـلاحات السـابقة قـد أحسـنت أساسًـا إلى أصـحاب الحِكـر المرسـمَل، إلى من كـانوا أصـلًا داخـل منظومـة الحقـوق، فـإنّ الخصخصـة

الاجتماعية تسعى إلى توسيع دائرة الملكية نحو الأسفل تحديدًا. لا نقل أصول إلى من يملكها أصلًا، بل إنشاء مِلكية لمن بقي خارجها. والتجديد الحضري يوفّر لذلك فرصة فريدة، لأنّ في وسع التخطيط أن يضيف حقوقًا، ويعزّز الكثافة، ويحسّن قيمة الأرض، ويعيد توزيع القيمة. والسؤال الأساسي إذن: لمن تُوزَّع هذه القيمة. فإذا احتُجزت كلّها لدى الأرض والمطوِّر والتمويل — فستكون النتيجة مشروعًا اقتصاديًّا. أمّا إذا تُرجم جزء جوهري منها إلى حقوق مِلكية للسكّان القدامى وإلى شقق ملائمة لفاقدي الملكية — فستكون النتيجة إصلاحًا اجتماعيًّا أيضًا. وهذا بالضبط هو التغيير المفاهيمي المطلوب: أن نرى في إضافة حقوق البناء لا مصدر جدوًى تجارية فحسب، بل مصدرًا للعدالة التوزيعية أيضًا.

وبذلك يتبيّن أيضًا لماذا ليس التخطيط بحسب الشرائح مجرّد تقنية إحصائية، بل مبدأ ناظمًا للسياسة. فهو يُلزِم المنظومة كلّها بتغيير أسئلتها. فبدل أن تسأل كم شقة صودق عليها فحسب، عليها أن تسأل كم منها موجَّه لأزواج شباب بلا رأس مال، وللمواطنين المسنّين، ولإيجار مستقرّ، ولإسكان عامّ، ولمجمّعات تجديد تُوسَّع فيها الملكية، ولملكية أولى، وكم منها موجَّه ابتداء للمستثمرين أو للسوق الحرّة الميسورة. وبدل الحديث عن تسويق الأراضي عمومًا، عليها أن تسأل بأيّ طريقة سُوّقت، وبأيّ سعر أساسي، وبأيّ نسبة بين قيمة الأرض وبين السعر الممكن للشقة بالنسبة إلى الشريحة المستهدَفة. وبدل الاكتفاء بمؤشّر واحد هو «وحدات السكن»، عليها أن تتبنّى مؤشّرات نجاح جديدة: انخفاض عدد الأُسَر المعيشية التي ليس لها مسار واقعيّ إلى الملكية؛ وانخفاض الاكتظاظ غير المطابق للمعايير؛ وتوسيع إتاحة السكن الملائم للمسنّين؛ وزيادة مخزون الإيجار المستقرّ؛ وزيادة نسبة الملكية بين الفئات التي أُقصيت عنها.

يز. من المبدأ إلى التطبيق

وهذا التغيير ليس نظريًّا فحسب. فهو يتّسق مع طريقة تفكير يمكن العثور عليها في منظومات تخطيط تربط فيها الدولة بين خطة طويلة الأمد وبين أدوات تنفيذ عقارية. فمثلًا، تعمل في سنغافورة سلطة إسكان مركزية إلى جانب خطة أساس قانونية تُترجَم إلى تحرير أرض دولتية في إطار برنامج حكومي منظَّم لبيع الأراضي. وغاية خطة الأساس توجيه التطوير متوسّط المدى، وهي تُفحَص وتُحدَّث بانتظام؛ وبالتوازي، يجري تحرير أراضي الدولة للتطوير في إطار Government Land Sales Programme الذي يُنشَر كلّ نصف سنة ويُعَدّ لتطبيق سياسة التخطيط. ولا يُقصَد الزعم بأنّ سنغافورة نموذج قابل للنسخ الكامل إلى إسرائيل، إذ إنّ السياق الاجتماعي والنظامي والعقاري مختلف. لكنّها توضّح جيّدًا المبدأ المهمّ لموضوعنا: التخطيط طويل الأمد، وتسويق الأرض الدولتية، ومؤسسة إسكان مركزية يمكن أن تعمل معًا منظومة واحدة، بدل منظومات متوازية لا يحاور بعضها بعضًا.

والدرس لإسرائيل أنّ الأدوات اللازمة في يدها أصلًا إلى حدّ بعيد. فللدولة مؤسسات إحصائية متقدّمة، ومنظومة تخطيط مركزية نسبيًّا، وسيطرة عامة واسعة على الأرض. وبعبارة أخرى،

فإنّ نقصها ليس مؤسسيًّا فحسب، بل مفاهيميّ وسياسي. فما دامت الدولة ترى في الأرض مصدر دخل، وفي التخطيط آلة للمصادقة على وحدات بناء، وفي الائتمان مسارًا محايدًا مرهونًا بالقدرة على السداد وحدها، فلن تقدر على حلّ أزمة السكن لدى فاقدي الملكية. لكنّها ما إن تتبنّى مبدأ التخطيط بحسب الشرائح، حتى تقدر على الوصل بين أدوات في يدها أصلًا ووضعِها في خدمة غاية أخرى: المواءمة المنهجية بين مورد الأرض العامّ وبين الاحتياجات الفعلية للمجتمع.

المسارات الأربعة المركزية لتطبيق سياسة السكن المقترَحة



יגמע הרסם תלסלס התבייק המקתרַח: תחטיבט מקסַּם לא שרַאיח, וקתסעיר אָרץ בחסב הגמהור המסתהדַּף, ומסאר «מבנא למקאול»، וקארץ סכניּ אגתמאעי. המסדר: מעהד הלאצלאחאת הבניוית.

יח. סלטה אראצי אסראיל מאססה חלّאקה ומהנית

ומן הלאן יממכן אעאדה צוע דור סלטה אראצי אסראיל אידًא. פבחסב המנטק המקתרַח הנא، ליס מُפתרَضًا בסלטה הלאראצי אן תכון וכיל ביע לללארץ פחסב، בל וכיל מואמה ללארץ אידًא. פדורהא ליס אן תבייע «אכבר קדר ממכן» בסער «אעלא מא יממכן»، בל אן תخصّص أرضًا ופק נُظُם מختלפה מן הלאסתעמאל והלתסעיר והלחיאזה בחסב אחתיאגאת הלאקתצאד והלמגתמע והלבייאה. ובדל מנאקצה מוحَّדה، עליהא אן תشغّל קאימה מאסססיה מתנوّעה: מנאקצאת סער הדף לשרַאיח הלמלכיה הלאולא، ותخצאצאת ללאסכאן הלעאם וללסכן המדעום، ותסויקאת מוجَّהה ללאיגאר המסתקرّ، ומסאראת תגדיד חצרי במכوّן מן הלخصخצה הלאגתמאעיה، وتسויקאת תגאריה עאדיה ללסוק הלحرّה. פמאססה כהדה וחדהא תסתטיע אן תحوّל מִלכיה הדולה ללארץ מן

بنيـة قانونيـة سـاكنة إلى أداة ديناميـة لسياسـة السـكن والأخلاق والجماليـات. ولـذلك ينبغي تعديل قانون سلطة الأراضي إلى منظومة سيطرة تلائم ذلك.

يط. من تخطيط الشقق إلى تخطيط المجتمع

وكلّ هذا يقود إلى الاستنتاج المركزي للفصل: أزمة السـكن في إسـرائيل ليسـت مشـكلة أرقـام فحسـب، بـل هي أوّلًا وقبـل كـلّ شـيء مشـكلة مواءمـة. فلا يكفي أن نعـرف كم شـقة تنقص ظاهريًا؛ بـل ينبغي أن نعـرف لمن تنقص، ومـا شـكل الحيـازة الصـحيح لكـلّ فئـة، ومـا مسـتوى السعر الممكن بالنسبة إليها، وأيّ مجال حضري يقدر على استيعابها، وما آليـة الأرض والتمويـل التي ستتيح لها تحقيق الحلّ السكني المُلائم لهـا. والجـواب عن كـلّ هـذه الأسـئلة ليس مسـارًا تخطيطيًا واحدًا آخر، ولا إصلاحًا ماليًا واحـدًا، بـل إطـارًا شـاملًا: التخطيـط بحسـب الشـرائح. وهذا هو المبدأ الناظم الذي ينبغي أن يستند إليه بقية الكتـاب. فهـو يربـط معًـا سياسـة الأرض ونظام التخطيط وآليات التمويل؛ ويوفّر لغة جديدة لفهم النقص؛ ويقـترح سـبيلًا للتوفيـق بين التـوتّر القـائم بين مـالكي الشـقق وفاقـديها من دون تقـويض السـوق الحـرّة ومن دون إسـلام الفئات المستضعفة إلى مصيرها.

ومن الآن فصاعدًا، فإنّ كلّ سياسة سكن لا تسأل أوّلًا «أيّ سكن مطلوب» ستواصل الوقـوع في الإخفاق القديم نفسه: ستخطّط شققًا من دون أن تخطّـط مجتمعًـا. والكتـاب يقـترح قلب هـذا الترتيب. فأوّلًا ينبغي الإقرار بالبنية الفعليـة للمجتمـع الإسـرائيلي: بالتبـاين الإقليمي، وبفـوارق الدخل، وبدورات الحياة، وبِبُنى العائلة، وبعمـق الإقصـاء عن الملكيـة. ثمّ ينبغي تقـدير الحاجـة إلى السـكن والطلب عليـه وفـق هـذه التقسـيمات. ومن هنـاك ينبغي اشـتقاق تخطيـط قـانوني مطابق، وتسويق أرض مميَّز، وقائمة تمويل ملائمة. وأخيرًا ينبغي استعمال التجديـد الحضـري أيضًا لتوسيع دائرة الملكية بدل زيادة مخزون الشقق فحسب. وهذا هو ترتيب الأفعال الجديـد المقترَح هنا. وهو يستبدل بسياسـة العـرض العامـة سياسـة سـكن؛ وبأنونيميـة الأرقـام معرفـة المستخدِم؛ وبهاجس «كم شقة» السؤال الـدقيق «أيّ سـكن»؛ وبتصـوّر الأرض بوصـفها بضـاعة تصوّرَها موردًا عامًّا ينبغي أن يُدار لصالح المجتمع. وإذا تبنّينا هذا التغيير وحده، أمكننا القـول إنّ أزمة السكن كفّت عن كونها مشكلة عَدّ وصارت مهمّة تخطيط وطني.

ك. تعديل قانون التخطيط والبناء — ترسيخ مبدأ التخطيط بحسب الشرائح في التشريع

الاستنتاج الذي ينبثق من الفصول السابقة هو أنّ التخطيط بحسـب الشـرائح لا يمكن أن يبقى مبدأ مهنيًـا أو سياسـة إداريـة خاضـعة لتقـدير مؤسسـات التخطيـط. فمـا دام غـير مرسَّـخ في التشريع، سيظلّ التقسـيم إلى شـرائح مطبَّقًـا تطبيقًـا جزئيًـا وغـير متّسـق ومرهونًـا بالسياسـة المتغيّرة للحكومة ولسلطات التخطيط. وعلى دولـة إسـرائيل أن تنتقـل من سياسـة تـتركّز في زيادة العرض إلى سياسة قائمة على أداة إحصائية مُلزِمة لتحديد الطلب على السكن والحاجـة

إليه، وأن ترسّخ بذلك مبدأ التخطيط بحسب الشرائح في القانون وتجعله جزءًا لا يتجزّأ من الإطار القانوني لنظام التخطيط. وتبعًا لذلك، سيُحدَّد حجم السكن المطلوب في دولة إسرائيل وتركيبتُه في إطار التخطيط وفق نتائج دائرة الإحصاء، وسيُلزِمان بحكم القانون سلطة الأراضي بتسويق الأراضي وفق المطلوب، أي وفق الطلب والحاجة معًا.

واليوم ينظّم قانون التخطيط والبناء مؤسسات التخطيط وإعداد الخطط وإجراءات المصادقة عليها، غير أنّه لا يكاد يُعنى بالسؤال الأشدّ جوهرية الذي يُفترض بالتخطيط أن يجيب عنه: أيّ سكن مطلوب، ولمن هو مطلوب، وبأيّ حجم وفي أيّ مكان ينبغي توفيره. وعلى التخطيط أن يستجيب لهذه الأسئلة في مكوّنات سياسة السكن الثلاثة — في التخطيط، وفي تسويق الأراضي، وفي التمويل. فالقانون يحدّد كيف نخطّط، لكنّه لا يحدّد ما قاعدة المعرفة التي ينبغي أن يستند إليها التخطيط. ونتيجة لذلك، تقيس منظومة التخطيط نفسها بعدد وحدات السكن المصادَق عليها، لكنّها ليست مُلزَمة بفحص ما إذا كانت تلك الوحدات تستجيب فعلًا للاحتياجات الفعلية للمجتمع.

وأزمة السكن لا تضرّ بجميع شرائح السكان بالتساوي. فهي تتركّز أساسًا في الفئات الشعبية وفي الطبقة الوسطى الدنيا، التي صار شراء شقة بالنسبة إليها مهمّة شبه مستحيلة. ويشير الكتاب إلى أنّ نِسَب مِلكية الشقة في عُشَيرات الدخل الدنيا أدنى بكثير من نظيرتها في العُشَيرات العليا، في حين أنّ كلّ أسرة معيشية تقريبًا في العُشَير الأعلى تملك شقة، بل تشيع في العُشَيرات العليا مِلكية أكثر من شقة. وأكثر من نصف فاقدي الشقق المملوكة ينتمون إلى العُشَيرات 1–4، ويكسبون حتى نحو 7,000 شيكل في الشهر، وينفقون بين 30% و40% من دخلهم على بدل الإيجار. وأكثر من 50% من فاقدي الشقق المملوكة أُسَر معيشية شابة، وأزواج متزوّجون وما إلى ذلك. وأكثر من 35% من العائلات الشابة ذات المعيلَين لا تملك شقة. والنتيجة أنّ نحو نصف المجتمع الإسرائيلي لا ينعم بإتاحة فعلية لملكية السكن، ومن ثَمّ لا يشارك في الآلية المركزية لمراكمة الثروة بين الأجيال. فالفجوة في السكن ليست فجوة استهلاكية فحسب، بل آلية تعمّق اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية على مرّ الزمن.

ولذلك يُقترح أن يُضاف إلى قانون التخطيط والبناء فصل جديد يرسّخ مبدأ التخطيط بحسب الشرائح. وغاية هذا الفصل النصُّ على أن تُعَدّ كلُّ خطة سكنية على أساس تقدير محدَّث للحاجة إلى السكن والطلب عليه، وعلى أن تُشتَقّ تركيبة وحدات السكن، وأشكال الحيازة، وحجم البناء، وموقعُه، وتخصيص كلّ خطة، من الفئات الموجَّهة إليها. وبذلك يتحوّل التخطيط بحسب الشرائح من مبدأ مهنيّ إلى مبدأ قانونيّ مُلزِم.

غير أنّ تعديل قانون التخطيط والبناء وحده لا يكفي. فالتخطيط بحسب الشرائح ليس فعلًا نقطيًّا لمؤسسات التخطيط، بل آلية وطنية كاملة تصل بين جمع المعطيات والتخطيط القانوني وإدارة الأرض العامة. ولذلك فإنّ الأمر لا يتعلّق بثلاثة تعديلات تشريعية منفصلة، بل بإقامة منظومة معيارية واحدة، ينظّم فيها كلُّ قانون مرحلة أخرى من العملية نفسها.

ولبُّ الإصلاح هو إنشاء تسلسل قانوني يصل بين تقدير احتياجات السكن والتخطيط المكاني وتخصيص الأرض. ففي كلّ سنة تحدّد دائرة الإحصاء المركزية، بموجب قانون دائرة الإحصاء المركزية، تقدير «السكن المطلوب» في إسرائيل، على أساس الحاجة والطلب بحسب الشرائح للسكان. وسيشكّل هذا التقدير البنية المُلزِمة لسياسة السكن كلّها. وعلى أساسه تشتقّ منظومة التخطيط، وفقًا لأحكام قانون التخطيط والبناء، حجم وحدات السكن الواجب تخطيطها، وتركيبتَها، وموقعَها، وتخصيصَها، ومسارات الحيازة الملائمة لكلّ فئة مستهدَفة. وبعد المصادقة على الخطط، تسوّق سلطة أراضي إسرائيل أراضي الدولة للبناء السكني، وفقًا لأحكام قانون سلطة أراضي إسرائيل، على نحو يضمن المواءمة بين عرض الأرض وبين احتياجات السكن المقرَّرة في التقدير الرسمي. وهكذا تنشأ لأول مرة آلية واحدة يُولّد فيها المعطى الإحصائي التخطيط، ويوجّه التخطيط تسويق الأرض. ولذلك يلزم تعديل منسَّق لقانون دائرة الإحصاء المركزية، وقانون التخطيط والبناء، وقانون سلطة أراضي إسرائيل، بحيث ينظّم كلّ منها حصّته في تلك المنظومة الوطنية للتخطيط بحسب الشرائح.

ومن افتراضات الأساس في الكتاب أنّ مصطلح «الطلب على السكن» مضلّل، لأنّه يوحّد تحت فئة واحدة مجموعات ذات مصالح متعارضة. فالطلب المركزي الذي ينبغي لسياسة السكن أن تستجيب له هو جمهور فاقدي الشقق المملوكة — نحو 890,000 أسرة معيشية — ومنهم الأزواج الشباب، والعائلات العاملة، والمسنّون، ومستحقّو الإسكان العام، وفئات أخرى لا تملك رأس المال الأوّلي اللازم لشراء شقة. وفي مقابلهم يقف مالكو الشقق، الذين يزيد ارتفاع أسعار السكن من قيمة أصولهم. وما دام الطرفان يُعَدّان «طلبًا» واحدًا، تعجز السياسة عن تحديد الفئة المستهدَفة الحقيقية. ولذلك يقترح الكتاب استبدال مفهوم الطلب العامّ بتعريف مُركَّز لفاقدي الشقق المملوكة، وبناء آليات أرض وتخطيط وتمويل موجَّهة لهم تتيح دخولهم إلى سوق الملكية من دون زعزعة السوق الخاصة.

كا. دائرة الإحصاء المركزية في العهد الجديد

أكثر من أيّ وقت مضى، تقدر المنظومة الإحصائية في دولة إسرائيل على بلوغ الحقيقة على حقيقتها. لا حقيقة تستند إلى الإيمان، بل إيمانًا بالحقيقة الإحصائية الجديدة، التي تعرض وقائع الوضع القائم وما يُتوقَّع حدوثه في آماد زمنية معقولة. والأخلاقيات المهنية الملقاة على الإحصائي القومي وعلى جميع زملائه خاضعة لعين المجلس العامّ للإحصاء المفتوحة، وهو مجلس يجب أن تكون عينه وضميره مفتوحَين وحسّاسَين. فالسقف الذي يؤوي من أمور النفوس: فيه يخرج الإنسان إلى هواء العالم، وفيه يكمن أملُه في وراثة الفردوس. وتبعًا لذلك، سيُلقي قانون دائرة الإحصاء المركزية على الدائرة واجب إعداد تقدير رسمي، كلّ فترة ثابتة، للحاجة إلى السكن والطلب عليه في إسرائيل. ولن يكتفي التقدير بإحصاء الأُسَر المعيشية ووحدات السكن، بل سيقيس مجمل المتغيّرات اللازمة للتخطيط: بنية الأُسَر المعيشية، والدخل، ورأس المال الذاتي، والعمر، ومنطقة السكن، ووضع الحيازة، وكثافة السكن، والفئات

السكانية الخاصة، وسائر السمات المؤثّرة في الحاجة السكنية. وبذلك تتحوّل دائرة الإحصاء من هيئة تجمع المعطيات إلى هيئة تُنتج البنية المُلزِمة التي ستُؤسَّس عليها سياسة السكن في الدولة.

وسيُعدَّل قانون التخطيط والبناء بحيث تُعَدّ كلُّ خطة سكنية على أساس هذا التقدير، وتُلزَم مؤسسات التخطيط بتعليل كيفية استجابة الخطة للفئات المستهدَفة المقرَّرة فيه. وسيُعنى التخطيط لا بعدد وحدات السكن فحسب، بل بتركيبتها وحجمها وموقعها وشكل حيازتها ومدى ملاءمتها للاحتياجات الاجتماعية المُحدَّدة.

وبالتوازي، سيُعدَّل قانون سلطة أراضي إسرائيل، بحيث تُلزَم السلطة بتسويق أراضي الدولة وفقًا للتخطيط بحسب الشرائح لا وفقًا لمناقصات عامة غايتُها الرئيسية تعظيم العائد المالي. وستشغّل السلطة مسارات تسويق موجَّهة للملكية الأولى، وللسكن الميسور، وللإيجار طويل الأمد، وللإسكان العام، وللتجديد الحضري، ولفئات سكانية ذات احتياجات خاصة، وبذلك تتحوّل الأرض العامة إلى أداة مركزية في إعمال سياسة السكن.

ودلالة هذا الإصلاح هي قلب ترتيب التفكير الذي استندت إليه سياسة السكن في إسرائيل عشرات السنين. فاليوم، في حالات كثيرة، يُشتَقّ التخطيط من الأرض المتاحة للتسويق، في حين تُلاءَم احتياجات المجتمع لاحقًا مع ما يمكن بناؤه. والتعديل المقترَح يسعى إلى قلب هذا الترتيب من أساسه: فلن يُشتَقّ التخطيط بعد من الأرض المتاحة، بل من السكن الذي يحتاجه المجتمع الإسرائيلي؛ والأرض هي التي ستُلاءَم مع التخطيط، والتخطيط هو الذي سيُولَد من الحاجة. والأمر ممكن!

والادّعاء بأنّ أزمة السكن في إسرائيل تنبع من نقص في الأرض لا يتّسق مع بنية اقتصاد الأرض في إسرائيل. فالدولة تملك نحو 93% من الأراضي، ومن أصل نحو 22 مليون دونم لا يُستعمَل عمليًّا للبناء الحضري إلّا جزء صغير. فالمساحات الحضرية المبنيّة لا تشكّل إلّا نحو 7% من مساحة الدولة، إضافة إلى احتياطيات أرض معتبَرة مخصَّصة للتطوير الحضري. ومعنى ذلك أنّ مورد الأرض نفسه ليس نادرًا، بل إنّ طريقة تخصيصه وتسعيره هي التي تُنشئ النقص. فحين تسوّق هيئة عامة تملك الأرض كلّها تقريبًا تلك الأرض وفق منطق سوق خاصة ومناقصات لمن يدفع أكثر، فإنّ السعر الناتج لا يعكس ندرة طبيعية بل اختيارًا سياساتيًّا. ومن هنا فإنّ أزمة السكن في إسرائيل ليست أوّلًا وقبل كلّ شيء أزمة عرض أرض، بل أزمة إدارة للأرض العامة وملاءمتِها لاحتياجات المجتمع.

وهذا الإصلاح لا يستوجب إقامة مؤسسات جديدة ولا يغيّر التوزيع الأساسي للصلاحيات بين السلطات. فكلّ من الهيئات يملك اليوم أصلًا الصلاحيات اللازمة له: فدائرة الإحصاء تجمع المعطيات، ومؤسسات التخطيط تخطّط، وسلطة أراضي إسرائيل تدير معظم أراضي الدولة. والجديد هو إنشاء الواجب القانوني الذي يصل بين المراحل الثلاث، بحيث تعمل كلّ منها على أساس مُخرَجات سابقتها. وبهذه الطريقة ستُستبدَل بسياسة العرض العامة منظومة تخطيط

وطنية، تعمل فيها المعرفة الإحصائية والتخطيط المكاني وإدارة الأرض آلية واحدة غايتُها مواءمة عرض السكن مع الاحتياجات المتغيّرة للمجتمع الإسرائيلي.

وبهذه الطريقة سيُنسَّق عرض السكن مع «السكن المطلوب» كما سيُقرَّر في القانون، بدل أن يواصل الاشتقاق من طلب غير مقسَّم إلى شرائح تمليه قوى السوق. وسيُوجَّه العرض إلى احتياجات الفئات الشعبية وإلى الفئات المُقصاة عن دائرة الملكية، في حين ستمتصّ فوائض العرض في شرائح السوق الأخرى الطلب القائم وتسهم في كبح الضغط على أسعار السكن. وهكذا ستُستبدَل بآلية نقص متواصل آلية مواءمة منهجية بين احتياجات المجتمع وعرض السكن، وستجد أزمة السكن حلّها، وستنخفض المخاطرة المالية النظامية الناجمة عنها انخفاضًا ملموسًا.

الفصل 8: نهاية الأطراف وتحويلُها إلى مركز الجنوب والشمال

إنّ مذهب الاقتصادي دوغلاس نورث (Douglass North) والاقتصاد السياسي المستند إليه قد أُعِدّا لإنشاء مؤسسات لمحاربة الفقر، وللتقدّم، ولخلق ثروة للكثيرين، ولانتشال الفقراء من ضائقتهم — وكان «النيو ديل» بمكوّناته أحد أبرز تعبيرات هذه المقاربة. غير أنّ كلّ هذه قضت عليها أفكار تدعو إلى السوق الحرّة والرأسمالية، كتلك التي خرجت من مدرسة الاقتصادي فريدريك هايك (Hayek)، الذي زعم منذ ستينيات القرن الماضي:

> إذا أردنا القضاء على «السلامز»، فعلينا الاختيار بين بديلين. إمّا أن نمنع هؤلاء الناس من الانتفاع بما يشكّل بالنسبة إليهم جزءًا من فرصتهم، بنقلهم من الأماكن التي يكسبون فيها قوتهم وإخراجهم تدريجيًّا من المدن عبر فرض معايير دنيا عليهم؛ وإمّا أن نوفّر لهم ظروفًا أفضل بسعر لا يغطّي الكلفة فندعم بذلك انتقال مزيد من الناس من هذا النوع إلى المدن. (Hayek, 1960, p. 348).

أ. فوارق كبيرة بين رُبوع الثروة ورُبوع الفقر

التخطيط المكاني هو أوّلًا وقبل كلّ شيء تنظيم اجتماعي. والسمة المركزية للتنظيم الاجتماعي في عصرنا هي تنامي الفصل، أي الفرز، بين الأغنياء والفقراء في مجالات المدينة. والفصل مدمِّر للتماسك الاجتماعي لأنّه يمسّ بفرص السكّان في التشغيل والتعليم والسكن، ويُنشئ تجمّعات من البطالة والجريمة والفقر تضرّ لا بالسكّان الذين يعانونها فحسب، بل بنسيج المدينة بأسرها (Iceland, 2014; Cuttler & Galaeser, 1995). فالاستثمار غير المتكافئ للموارد من قِبَل السلطات، والفوارق في وصول السكّان إلى بؤر القوة وإلى تأثيرهم العامّ، يفضيان إلى فوارق متّسعة بين رُبوع الثروة، ورُبوع الطبقة الوسطى، ورُبوع الفقر. وتبدو الفوارق جليّة في شبكة الطرق، ومجمّعات النفايات وإعادة تدويرها، ومكاره الصرف الصحّي والإشعاع، والرئات الخضراء، والمؤسسات العامة، وسائر مكوّنات التخطيط الأمثل القائم على تنظيم اجتماعي وعلى توزيع الموارد الحضرية توزيعًا متكافئًا في أنحاء المدينة.

ب. المسّ بـ«التقادم المكسِب للملكية»

يُنشئ الفصل الظروف والفرصة للإحلال الطبقي (Gentrification). ويحدث الإحلال الطبقي في أماكن غير جاذبة وغير جديرة بالاستثمار، ونتيجة للعولمة ولتكتّل المدن التي تتّصل بوساطة أطراف المدينة (City Edges) المهمَلة. فتصير تلك الأطراف موضوعًا للاستثمار

والمضاربة في عملية يُهمَل فيها السكّان القدامى، الأضعف، أمام بناء جديد يلائم اقتصاديًّا فئة أقوى تنتقل إلى المنطقة.

والإحلال الطبقي مسّ بمبدأ «التقادم المكسِب للملكية»، وهو مؤسسة رومانية عتيقة كانت أحد أسس الحضارة الإنسانية. فالتقادم المكسِب يمنح من يعيش على الأرض حقوقًا في مواصلة العيش عليها، انطلاقًا من الإقرار بأنّ حيازة الأرض نفسها تمنحه حقوق مِلكية معيّنة عليها — حتى لو لم يكن مالكها الرسمي. وهذا المبدأ التاريخي والمؤسسي، الضاربة جذوره في القانون الروماني والمتبنّى في نُظُم قانونية كثيرة، حظي بترسيخ متجدّد وبيّن في قانون نابليون، الذي رسّخ حقوق الملكية وأرساها وحوّل الفلّاحين الأقنان إلى ملّاك. وفي إنجلترا نُفّذ الأمر بتشريع قادته المنظومة السياسية، التي أدركت أنّه ينبغي بلوغ تسوية في هذا الشأن واعتبار حقوق من يحوز الأرض ويتعيّش منها أمرًا مقدّسًا. كذلك اعترف تشريع الهومستد في الولايات المتحدة بتقادم مكسِب من نوعه ومنح المستوطنين في الولايات المتحدة أرضًا في مِلكيتهم. والإحلال الطبقي من قِبَل النيوليبرالية ينتهك انتهاكًا فاضحًا هذا الإجماع الحضاري الذي سرى أجيالًا.

ج. كيف نشأت «السلامز»

توجد في إسرائيل مناطق «سلامز» غير قليلة في أطراف المدن، وفي مراكزها أيضًا. وليس عبثًا استُعير مصطلح «حيّ» (شخونا) إلى سائر مجالات حياتنا تعبيرًا قدحيًّا يصف الفقر وانعدام التنظيم والفوضى وسوء الإدارة.

ومشكلات حضرية كثيرة في مدن إسرائيل تنبع من طابع التخطيط والبناء في السنوات المبكّرة للدولة ومن إهمال هذه الأحياء على مرّ السنين. فبلدات التطوير والأحياء القديمة في مدن إسرائيل بُنيت في خمسينيات القرن العشرين وستينياته بتخطيط وتمويل من مؤسسات الدولة، بهدف تقديم حلّ سريع لنحو 900,000 مهاجر وصلوا البلاد مع قيام الدولة. ولذلك كان المشروع الدولتي الهائل في السنوات الأولى براغماتيًّا، مع تشديد على القابلية للتطبيق والنجاعة، من دون استثمار تفكير كبير في متانة الأحياء واستدامتها على مرّ الزمن. وعمليًّا، فإنّ من بقي في الأحياء المهمَلة في الأطراف هم يهود قدموا من دول إسلامية، وهم اليوم يواصلون إشغال أحياء الفقر جيلًا ثانيًا وثالثًا لهؤلاء المهاجرين.

والفصل، في هذه الحالة بين القادمين الجدد-القدامى وبين البناء المستثمَر فيه لذوي القدرة، سمة حاسمة للسكن في البلاد، وهو أحد أخطر عوامل تدهور مناطق بأكملها. فمدن إسرائيل تعاني مشكلات كثيرة متّصلة بقضايا العدالة المكانية، من بنًى تحتية متهالكة، وسكن غير مطابق للمعايير، ونقص في السكن الميسور، وصولًا إلى تلوّث الهواء والتربة، وغياب الوصول إلى النقل العامّ، وعجز السكّان عن التأثير في عمليات التخطيط في بيئات سكنهم.

د. مؤشّر الفصل: الفوارق تتفاقم

تتبّع بحث أجراه معهد الإصلاحات البنيوية الفصل الاقتصادي في أحياء المدن في إسرائيل على مدى ثلاثة عقود (1983–2008). وأظهرت نتائج البحث أنّ الفوارق بين تجمّعات الفقر والثروة تطرّفت على مرّ الزمن، فاشتدّ بذلك الفصل الاقتصادي القائم. وتشهد نتائج البحث بأنّ مؤشّر الفصل (RISI – Residential Income Segregation Index) ارتفع على المستوى القُطري، في المدن المركزية الأربع (تل أبيب والقدس وحيفا وبئر السبع)، بنحو 65%. وبينما كانت وتيرة نموّ مؤشّر الفصل في تل أبيب الأكثر اعتدالًا (8 نقاط مؤشّر)، كان النموّ في بئر السبع الأشدّ تطرّفًا (53 نقطة مؤشّر). يُضاف إلى ذلك أنّ مستوى تركّز الفقراء (الأُسَر المعيشية التي يقلّ دخلها عن ثلثَي الدخل الوسيط) في هذه المدن الأربع اشتدّ في هذه العقود، وكذلك تركّز الأُسَر المعيشية الغنية في أحياء الرفاهية.

ه. دعوة إلى مسار فكّ الفصل في إسرائيل

الفصل والإحلال الطبقي من صنع البشر، ولذلك يمكن تغييرهما. ولمواجهة الفصل المتنامي الذي يعمّق الفوارق في المجتمع الإسرائيلي أكثر فأكثر، ندعو إلى مسار لفكّ الفصل. وينبغي أن يُنفَّذ فكّ الفصل ضمن منظومة قوامها 2.2 مليون دونم و9 ملايين نسمة، وذلك بتمييز مصحِّح نسمّيه «وحوّلت الجنوب شمالًا». فالبلدات الجنوبية في الأطراف، والمدن الواقعة جنوب تل أبيب، والأحياء في جنوب تل أبيب، ستخضع لتجديد حضري شامل على مستوى الحيّ وستتحوّل إلى مناطق جديرة بالسكن تضاهي في طابعها وجودتها الأحياء التي بُنيت في مركز البلاد وفي شمال تل أبيب والبلدات الواقعة شمالها. وانظروا إلى جبل حيريا. فقد اقترحنا في حينه، باسم «كلّ إسرائيل أصدقاء» — التي أسّست «مقوه يسرائيل» وكانت تملك عدّة آلاف من الدونمات في المنطقة — الخطة التي حملت شعار «وحوّلت الجنوب شمالًا». غير أنّه عمليًا، وبينما عُرض 10,000 دونم بوصفها ضرورة لإقامة حديقة معقولة، طالبنا نحن بتقييد مساحتها بـ4,000 دونم — بحجم السنترال بارك في نيويورك — فأُحيط جبل حيريا بصناعة إعادة تدوير النفايات التابعة لمنتدى المدن الخمس عشرة، أمّا الأحياء فبقيت في هذه الأثناء على حالها.

الفصل 9: إصلاح في التخطيط — وصارت الأرض والتخطيط والتمويل كتلة واحدة

ينبغي أن يقوم البناء الجديد، بوصفه جزءًا من التخطيط المكاني، على تكثيف المدن لا على بناء مدن جديدة. وينبغي أن يكون كلُّ التطوير وكلُّ الإضافات في أطراف المدن، بغية إنتاج تكتّلات من عدّة مدن معًا لا تفتيتها. كذلك لا تستطيع الخطة الهيكلية القُطرية ولا ينبغي لها أن تدخل في كلّ التفاصيل على مستوى المدينة والحيّ والشارع. وينبغي أن يتجسّد الإصلاح في التخطيط في إصلاح في القانون، يرسّخ في كلّ من الخطط التقسيم إلى شرائح، وعدد الشقق لكلّ فئة محتاجة إلى سكن، وتكميم السكن الميسور والسكن الاجتماعي — الذي ينبغي أن يكون جزءًا لا يتجزّأ من كلّ من المدن، وفق حصص ثابتة ومبدئية تُقرَّر في القانون. والهدف ليس تمكين من لا يملك من شراء شقة فحسب — فهذا لا يكفي. بل ينبغي تمكين السكّان القدامى الذين لا سكن لهم في الحيّ من الحصول على أكثر من شقة واحدة يقيمون فيها، شقة تشكّل لهم نقطة انطلاق نحو التقدّم الاجتماعي والاقتصادي ونحو تحقيق الذات. فعبر منح حقوق الملكية لسكّان الأحياء في شققهم، ونقل الأرض إلى مِلكيتهم، كان بالإمكان منحُهم الأقصى — وبوساطة ذلك «المنّ من السماء»، أي حقوق البناء، رفعُهم في السُّلّم الاجتماعي. هذا كان الحلم الذي قام عليه التجديد الحضري.

أ. السعي إلى «خلط الاستعمالات»

كان مشروع القانون الأصلي لـ«فرقة المهامّ الوطنية للتجديد الحضري»، التي أُقيمت عام 2008 برئاسة مؤلّف هذا الكتاب، يُفترض به أن يُنشئ حواجز أمام الإحلال الطبقي وأن يمنح الثروة الجديدة للسكّان القدامى في إطار تجديد حضري قُطري يسري على أحياء الفقر الـ190 كلّها، ويمنع استغلال السكّان، ويصون ما يستحقّونه عبر لجنة للإنصاف التجاري. وفي إطار مشروع القانون، لم يكن التجديد الحضري ليتجزّأ داخل الأحياء لكلّ مبنًى، بل كان لينفَّذ في إطار تخطيط كلّيّ. وقد ألحق تسييب الأحياء إلى أيدي المطوّرين ضررًا بالتخطيط الشامل لكلّ حيّ، وبفرصه في الاندماج في الكلّ مع استثمار أقصى الإمكان الكامن فيه.

والتجديد الحضري أداة مركزية في سياسة الحكومة في مجالات التخطيط والسكن للسنوات القادمة. فبحسب الخطة الحكومية، ستُبنى نحو 850,000 شقة جديدة في الأنسجة القديمة في إسرائيل عبر مسارات التجديد الحضري حتى عام 2040.

ومعظم مناطق التجديد الحضري تقع في أحياء الفقر في مركز البلاد، التي بُنيت في العقدين الأوّلين بعد قيام الدولة. ولأنّها أُعِدَّت لموجات هجرة كبيرة ضاعفت حجم السكان في هذه الأحياء والبلدات، فقد خُطِّطت وبُنيت على عجل ووفقًا للاحتياجات الأمنية والاستراتيجية

للدولة الفتيّة. ولذلك لم يُستثمَر تفكير كبير في متانة تلك البلدات والأحياء واستدامتها على مرّ الزمن.

والتجديد الحضري، الذي أُعِدّ ليكون أداة مركزية لزيادة عرض السكن في النسيج المبني، تقدّم بأحجام محدودة وبوتيرة لا تطابق احتياجات السكان. فبحسب معطيات السلطة الحكومية للتجديد الحضري، مُنحت في الأعوام 2010–2020 رخص بناء لـ98,649 وحدة سكنية في مشاريع التجديد الحضري، منها 17,777 وحدة في إطار الإخلاء والبناء و80,872 وحدة في إطار «تمّا 38». ومع أنّ الأمر يتعلّق بحجم ذي شأن، فإنّ معظمه استند إلى مشاريع نقطية للتقوية وإضافة البناء، في حين بقيت مشاريع الإخلاء والبناء واسعة النطاق محدودة نسبيًا. ونتيجة لذلك، لم يفلح التجديد الحضري في تحقيق كامل إمكانه في توسيع عرض السكن، وتجديد أحياء بأكملها، وملاءمة البناء للاحتياجات الاجتماعية والديمغرافية لجميع شرائح السكان.

ولتلبية احتياجات سكّان إسرائيل في القرن الحادي والعشرين من السكن، على الأحياء القديمة أن تجدّد لا مخزونها من الشقق فحسب، بل أن ترقّي شكلها وأداءها بحيث يمكن اعتبارها أكثر جاذبية. ويمكن فعل ذلك عبر عمليات التجديد، التي تشكّل فرصة لتصحيح أخطاء تخطيطية وتاريخية ولمواجهة قضايا العدالة المكانية. وفي الواقع، ثمّة حاجة إلى تجديد لا مباني السكن فحسب، بل غلاف الحياة كلّه بالتوازي، بحيث تستجيب بيئة السكن لاحتياجات وتوقّعات راهنة. وتتطلّب الترقية المرجوّة إعادة تخطيط الحيّ القديم بوصفه وحدة كاملة تتضمّن أحدث مبادئ التخطيط الحضري اليوم: «خلط الاستعمالات»، وحوانيت على مسافة مشي وإتاحة للخدمات، وشوارع لطيفة وآمنة، ووصول إلى وسائل نقل متنوّعة وعبرها إتاحة جيّدة إلى الوجهات المركزية في المدينة. ومزيج سكنيّ متنوّع، وأماكن لقاء ومجال عامّ جيّد، وصون الطابع الخاصّ للأحياء.

والغاية عودة واعية إلى الشارع التقليدي بواجهة متّصلة من المباني على حافّة القسيمة، وانتقال من تنقّل قائم على السيارة الخاصة إلى تشكيلة أغنى من وسائل النقل، تشمل المشي وركوب الدرّاجات والنقل العامّ (قابلية المشي — Walkability)، مع الإصغاء، في عملية التخطيط، إلى أصوات متنوّعة بين السكّان. واستعمال مبادئ تخطيط حديثة سيرسم الطريق إلى تجديد حضري للبلدات والأحياء القديمة، على نحو يلائم الاحتياجات الراهنة لسكّانها ويجتذب إليها فئات إضافية محتاجة إلى سكن ميسور.

وينبغي أن يُعطى في التخطيط التفات إضافي إلى مزيج متنوّع من الشقق وأشكال البناء. فبينما بُنيت في أحياء الإسكان القديمة أساسًا شقق من ثلاث غرف في مبان نمطية يشبه بعضها بعضًا، تُبنى اليوم في الأحياء الجديدة أساسًا شقق من 4–5 غرف في مبان نمطية يشبه بعضها بعضًا هي أيضًا. وبناء شقق بأحجام ومعايير متطابقة في حيّ معيّن سبيل لاجتذاب فئة متجانسة نسبيًا. فالحيّ الجديد النموذجي في إسرائيل، مثلًا، سيجتذب أساسًا

عائلات شابة ذات أولاد، بملمح اجتماعي-اقتصادي مرتفع نسبيًّا. وفي حيّ كهذا، لا مكان عادة للمسنّين والعزّاب والأزواج بلا أولاد وسائر أنواع الأُسَر المعيشية.

ولذلك، ينبغي في الأحياء التي تمرّ بعمليات تجديد إنشاء خلط طبيعي بين فئات مختلفة، لأنّ للسكّان القدامى في الغالب سمات مغايرة لسمات السكّان الجدد الذين سيجتذبهم المسار إلى الحيّ. وفي أحياء كهذه، يكون خلق التنوّع والتباين في الشقق وأشكال البناء مهمًّا لإنشاء كينونة حيّية قادرة على احتواء الاختلاف بين السكّان، ولملاءمة الشقق لفئات مختلفة (كذوي الإعاقة والمسنّين)، ولإتاحة سكن ميسور لأصحاب القدرات الاقتصادية المختلفة.

كذلك، يكون النزوع التلقائي في عمليات التجديد الحضري إلى تخطيط أبراج عالية، بغية استثمار كامل حقوق البناء في قسيمة معيّنة. والأبراج العالية لا تلائم جميع أنواع الفئات، بل تدفع إلى الخارج السكّان القدامى والضعفاء الذين يصعب عليهم تحمّل مدفوعات صيانة مرتفعة. وعبر تخطيط شامل للحيّ، يمكن دمج أشكال بناء متنوّعة مع بلوغ مستويات الكثافة نفسها. فيمكن مثلًا دمج مبان رباعية أو مبان سكنية متّصلة بعضها ببعض، كما يُفعَل في مدن أوروبا، مع أفنية داخلية في وسط البلوك. وقرب محطات منظومات النقل الجماهيري (القطار الخفيف والقطار الثقيل مثلًا)، يمكن السماح بكثافات أعلى بعد، ودمج استعمالات إضافية ومساحات عامة كالساحات الحضرية ومباني الحكم. وتُسمّى هذه المقاربة التطوير الموجَّه بالنقل (Transit-Oriented Development, or TOD).

ب. يتجدّدون في المركز لا في الأطراف

يكشف النظر في المعطيات المذكورة أنّ عدد مشاريع التجديد الحضري التي تنتقل إلى مرحلة التنفيذ، في الإخلاء والبناء وفي «تمّا 38» معًا، وإن كان في اتجاه صاعد في السنوات الأخيرة، محدود وانتقائي، ولا يهاجم مشكلة أحياء الفقر المنتشرة حتى الآن في جميع مدن المركز، ولا يكاد يمسّ الأطراف الشمالية والجنوبية. وحين تُشرَّح أنشطة خطط الإخلاء والبناء بحسب مناطق البلاد، يتبيّن أنّ معظم النشاط يجري في مركز البلاد، وفي تل أبيب (68%) — أي في المناطق المسمّاة «مناطق الطلب»، لا في أطراف الدولة.

وأسباب قلّة التجديد الحضري في الأطراف متّصلة بالجدوى الاقتصادية لمشاريع التجديد الحضري خارج مناطق الطلب. وهذا الوضع يثير أسئلة العدالة الاجتماعية والعدالة التوزيعية. ففي واقع يفلح فيه مالكو الشقق في الأحياء الفقيرة في مركز البلاد في تحسين قيمة أصولهم، بينما لا يفلح سكّان الأحياء الفقيرة في الأطراف — ستتعمّق فوارق الثروة بين المركز والأطراف، وذلك نتيجة مباشرة لعمليات التجديد الحضري. وفوق ذلك، فإنّ مناطق الأطراف هي الواقعة فوق الصدع السوري-الأفريقي، ولذلك يُتوقَّع أن تتحمّل معظم الضرر الناجم عن زلزال شديد. ويُذكَر أنّ تحصين مباني السكن من الزلازل كان السبب المعلَن الأصلي لبلورة «تمّا 38» في العقد الأول من الألفين. ولذلك ليس من المبالغة القول إنّ عدم تطبيق «تمّا 38» قد يعرّض حياة البشر للخطر في هذه المناطق.

ج. نهضة في التخطيط — على أساس العهد الجديد للثروة الجديدة غير الملموسة

نحن نشهد اليوم بالفعل تجديدًا جديرًا بالذكر في إدارة التخطيط، التي تمرّ بنوع من النهضة. وموضوع التخطيط هو الأرض. والطابع الخاصّ للأرض أنّ مقدارها مثبَّت ومحدود وجامد، لا يقبل الزيادة ولا النقصان. ولذلك فإنّ التخطيط ضرورة. فهو يتيح الفرصة لمنح الترتيبات العامة والخاصة اللازمة بأنجع طريقة، عبر التنظيم والتخطيط المكاني.

ويشغل جيل شابّ من مخطّطي المدن اليوم إدارة التخطيط في وزارة الداخلية. امنحوهم، في إطار سياسة لائقة، الأدوات اللازمة، وستزدهر البلاد بتخطيط جديد معياريّ يعرف كيف يواجه أيضًا سياسة سكن وطنية شاملة. فالتخطيط يُنشئ القوالب التي تندمج فيها الأرض، التي يحدّد موقعُها قيمتَها.

وقد حظيت دولة إسرائيل بتخطيط مركزي لا يكاد يوجد له نظير في العالم. وهو ليس ممتازًا من الناحية الديمقراطية، وربّما ليس كذلك أيضًا من زاوية نموّ التخطيط من الأسفل. لكنّه أداة بالغة القيمة لتنفيذ إصلاح هنا والآن. أمّا الأحلام بلامركزية التخطيط فيمكن تركها للغد. واليوم ينبغي أن تُحَلّ، بوساطة التخطيط المركزي، مشكلة السكن لفاقدي السكن. وأن يُنشأ المجال الجديد لـ«نهاية الأطراف»، وسياسة التخطيط على منوال «القرية–المدينة» (Urban-Rural)، التي تلائم تمامًا إمكان الجمع بين المدينة والريف، تحديدًا في الأطراف، وفي التشتّت العديم الغاية وتجديدِه عبر تركيز الطلب على تشغيل العهد الجديد، وعلى الصحة، والتعليم، والثقافة، والرياضة، والتجارة. وينبغي الكفّ عن قياس التقدّم التخطيطي بالمسافة عن تل أبيب.

د. ازدهار التجديد ووقف التمييز الوحشي بحقّ سكّان الأحياء

حظيت دولة إسرائيل بتشريع اجتماعي في هيئة السلطة الوطنية للتجديد الحضري منذ عام 2008. وبذلك فتحت عهدًا جديدًا في حلّ مشكلة الفقر في أحياء الفقر. وكانت تلك مبادرة من معهد الإصلاحات البنيوية صادقت عليها الحكومة وسُنّت قانونًا. وهي منظومة تستطيع أن تُحسِن لأنّ السياسة في لبّها صحيحة. فلم يقم تجديد حضري فحسب — بل انتقلت الشقق الواقعة في نطاق الأحياء إلى مِلكية السكّان. وعلى التجديد أن يرسّخ اشتقاق حقوق البناء لسكّان الأحياء من الأرض لا من الشقة.

وينبغي تخطيط خطة هيكلية قُطرية للتجديد الحضري تحوّل كلًّا من الأحياء إلى رُبع. وستتّصل هذه الرُّبوع بالمدينة اتّصالًا وثيقًا ومبتكَرًا. وعليها أن تشمل جميع الأراضي، التي تعود عادة إلى سلطة أراضي إسرائيل، وأن تتعامل أيضًا بالأرض المكمّلة.

وعندها لن تكون ثمّة حاجة إلى كلّ التشريع بشأن «الساكن المُمتنِع»، لأنّ الجميع سيفهمون أنّهم ينالون ما يستحقّونه وسيتعاونون. فمن لا يريد ذلك؟ ولذلك يلزم تشغيل السلطة في إطار خطة هيكلية قُطرية، ويلزم إلغاء المعيار 21 الذي يسلب المستحقَّ وملّاك الأرض والساكن في أحياء التجديد الحضري حقَّهم في إعمال مِلكيتهم. وذلك عبر اشتقاق حقّهم في التجديد — لا من حجم الشقة، بل من حجم الأرض المبنيّة عليها — وسياسة إنتاج أقصى: فكما تموّل الدولة المترو بمنح حقوق بناء تصل إلى 2,000 بالمئة، كذلك يجب فعل ذلك بما يتناسب مع سكّان الأحياء.

وعلى سلطة التجديد الحضري في الحكومة الجديدة أن تبادر إلى خطة هيكلية قُطرية تحدّد حدود الحيّ المخصَّص للتجديد، وحقوق البناء، والاحتياجات العامة، ومراحل التنفيذ، وفوق كلّ شيء — حجم حقّ السكّان في التجديد.

٥. يلزم نموذج آخر للتجديد في الأطراف

أسباب قلّة التجديد الحضري في الأطراف متّصلة بالجدوى الاقتصادية لمشاريع التجديد الحضري خارج مناطق الطلب. ففي مدن الأطراف تكون أسعار الأرض أدنى، ولذلك فإنّ النموذج الاقتصادي للتجديد الحضري اليوم — المستند أساسًا إلى قوى السوق وإلى لاعبين خاصّين، بلا تمويل عامّ حكومي بوصفه تمويلًا مُقدَّمًا — ليس ذا صلة بمناطق واسعة في أطراف الدولة، بما فيها معظم بلدات التطوير السابقة.

وهذا الوضع يثير أسئلة العدالة الاجتماعية والعدالة التوزيعية. فمالكو الشقق في الأحياء الفقيرة في مركز البلاد يفلحون في تحسين قيمة أصولهم، بينما لا يفلح في ذلك مالكو الشقق من سكّان الأحياء الفقيرة في الأطراف.

ومن هنا، ينبغي النظر في نموذج آخر للتجديد الحضري في الأطراف، لا يستند إلى قوى السوق الخاصة وحدها، بل يدمج تمويلًا عامًّا يسهم في جدوى المشاريع. ويمكن أيضًا تصوّر نموذج مغاير تمامًا للتجديد الحضري في الأطراف، إذ تعمل مؤسسات الدولة، بدل هدم مناطق السكن وإعادة بنائها، على ترميم مخزون السكن، كما فُعل في إطار مشروع «ترميم الأحياء» في السبعينيات والثمانينيات، ضمن استراتيجية شاملة وأكثر اجتماعية لترميم مناطق بعيدة عن مركز الدولة. وثمّة إمكان إضافي لتحقيق جدوى اقتصادية لمشروع تجديد حضري، هو نقل حقوق البناء من الأطراف إلى مناطق الطلب.

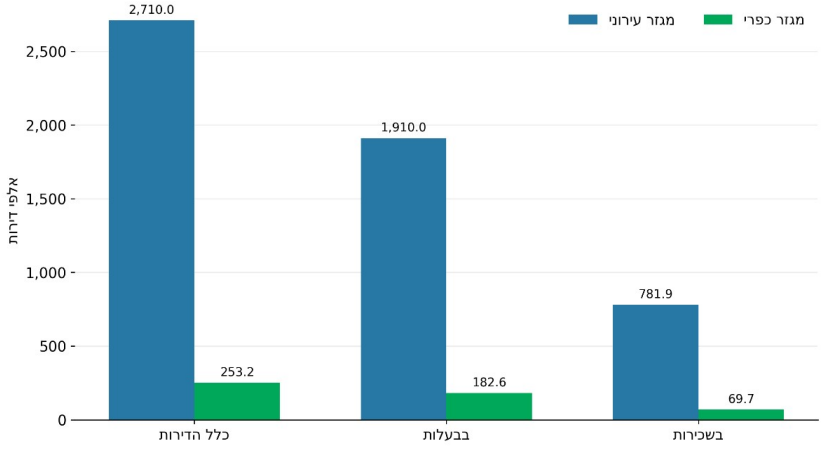
الفصل 10: من الأزمة إلى النهوض — تأهيل الشمال والجنوب وفق نموذج القرية-المدينة

توجد في إسرائيل 1,122 بلدة، منها 263 بلدية ومجلسًا محليًّا (مساحات حضرية) و859 بلدة في المجال الريفي (ضمن 54 مجلسًا إقليميًّا). ومحاولات حلّ مشكلة السكن بإقامة مدن جديدة، بكلّ نفقات التطوير والوقت الذي يستغرقه ذلك، طموحات أخفقت وستُخفل دولة إسرائيل.

أمّا الحالات التي نجحت، ومنها أشدود ومودعين، فقد دُفع بها على أساس مبادرة خاصة من جهات عملت خارج المنظومة. غير أنّه، لبلوغ حلّ لمشكلة السكن اليوم وغدًا وفي العشرين سنة القادمة، لا بدّ من تشغيل كامل منظومات التخطيط والتطوير والبناء في جميع البلدات، بما فيها البلدات الريفية. ومحاولة قصيري النظر والمتعصّبين لبضاعتهم وقف التطوير المكاني الجديد في إطار رؤية «نهاية الأطراف» تمنع تحقيق إمكان هائل: ففي الجنوب يمتدّ نحو 1.3 مليون دونم يعيش فيها نحو 300,000 نسمة، وفي الشمال نحو 1.4 مليون دونم يعيش فيها نحو 400,000 نسمة — وهي مجالات متاحة لتطوير مبتكَر.

وقد عرضنا الحلّ أمام الحكومة وأمام موظّفيها المعنيين: استثمار «الأرض المكمّلة» وفق القانون، وتحديد أساس حقوق البناء عبر مضاعَفة مزدوجة.

أكثر من 90% من مخزون الشقق في إسرائيل يقع في القطاع الحضري



يقارن الرسم بين مخزون الشقق، والشقق المملوكة، والشقق المؤجَّرة في القطاع الحضري والقطاع الريفي. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، شقق ومبان في إسرائيل — تموز/يوليو 2024.

أ. البنية الوقائعية والسياسية

منذ هجوم السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023 تحوّل النقاش حول تأهيل الجنوب، ولاحقًا حول تأهيل الشمال أيضًا، من نقاش نقطيّ عن إعانة بلدات التخوم إلى نقاش وطني عن المجال والمناعة والتخطيط والتطوير. وقد أقامت الحكومة «إدارة تكوما» بالقرار 980 من 19 تشرين الأول/أكتوبر 2023، ثمّ صادقت بالقرار 1127 من 10 كانون الأول/ديسمبر 2023 على مخطّط لخطة استراتيجية متعدّدة السنوات لتأهيل منطقة تكوما وتطويرها؛ وفي نيسان/أبريل 2024 صُودق على خطة 2024–2028. ويُوصَف اليوم في موقع إدارة تكوما نفسها تمويل قدره 17.5 مليار شيكل لخمس سنوات، لنحو 47 بلدة ونحو 62,000 نسمة. وبالتوازي، وفي ما يتعلّق بالشمال، اتّخذت الحكومة في أيار/مايو 2024 قرارًا منفصلًا لتنفيذ مخطّط متعدّد السنوات لتأهيل الشمال وتطويره، ونشرت دائرة الإحصاء المركزية عام 2026 تقريرًا مخصَّصًا عن الوضع الاجتماعي-الاقتصادي في بلدات حدود غزة وحدود لبنان بعد اندلاع الحرب.

والدلالة العملية لهذا التسلسل من القرارات مزدوجة: فمن جهة، أقرّت الدولة رسميًّا بأنّ التأهيل لا يمكن أن ينحصر في التعويض وإعادة الوضع السابق؛ ومن جهة أخرى، تواصل مؤسسات الرقابة والكنيست، حتى في عام 2026، الإشارة إلى فجوات بين القرارات والتنفيذ، ومنها تأخيرات وميزانيات مجمَّدة أو تنفيذ جزئي لمكوّنات معيّنة في الخطط. وتقرير مراقب الدولة من عام 2026، وتقارير الكنيست عن تكوما، ومداولات لجان الكنيست تُعلّمنا إذن أنّ الأطر الميزانياتية لا تكفي؛ بل يلزم أيضًا نموذج تنفيذ مكانيّ، منسَّق ومتعدّد السنوات.

ب. ماذا يُعلّمنا البحث الدولي

الافتراض القائم في أساس فكرة الجمع بين المدينة والريف مسنود جيّدًا في أدبيات السياسات الدولية. فمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تشدّد مرارًا على أنّ التعاون الريفي-الحضري والشراكات بين البلديات ليسا إضافة هامشية للسياسة الإقليمية، بل إطارًا ضروريًّا للنموّ والخدمات والإتاحة وتقليص الفوارق. وفي تقرير المنظمة الجديد عن إسرائيل من عام 2025 قيل صراحة إنّ التفتّت المؤسسي وغياب التعاون بمقياس إقليمي يضرّان بأهداف السكن والإتاحة والمساواة، وإنّه ينبغي تعزيز كيانات إقليمية، والتعاون بمقياس وظيفي، وترسيخ أولويات مكانية مُلزِمة.

وكذلك تصف منظمة الأغذية والزراعة (FAO) وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat) التواصل الريفي-الحضري مجالًا واحدًا، تكون فيه الصلات الوظيفية بين الإنتاج والخدمات والتشغيل والحركة والمجتمع شرطًا لتقليص الفقر، وللأمن الغذائي، ولتقليص الهجرة القسرية، وللتطوّر المتوازن. بل صاغ UN-Habitat مبادئ عمل صريحة لتعزيز تطوير إقليمي متكامل على أساس التآزر بين البلدات على امتداد التواصل الحضري-الريفي. وبعبارة أخرى، كفّ العالم المهنيّ عن رؤية المدينة والريف عالَمين منفصلين، وصار يوصي أكثر فأكثر بتخطيط متكامل، وبأدوات إقليمية، وبمؤسسات تستطيع العمل عبر الحدّ البلدي الضيّق.

وفي الجانب المِلكيّ والنقلي أيضًا توجد بنية بحثية تدعم مسارًا من النوع المقترَح هنا. فالبنك الدولي يشير إلى أنّ تسجيل الحقوق المنظَّم والآمن يسهم في الاستثمار والائتمان والإنتاجية والقدرة على استخلاص قيمة الأرض؛ وفي بحثه عن تجربة الدمج الريفي-الحضري في تشنغدو ربط بين إصلاحات في التسجيل وحقوق الملكية وبين دمج أنجح بين المجالات. وفي مجال النقل، ترى وثائق ITF/OECD في التنقّل الخفيف والنقل الخفيف جزءًا من عُدّة أدوات التنقّل المستدام، وتشدّد بوجه خاصّ على الحاجة إلى ملاءمة حلول التنقّل للمناطق قليلة الكثافة وللبلدات الصغيرة والمتوسّطة.

وأخيرًا، فإنّ الجذر الفكري لمدينة-الحديقة ليس اختراعًا محلّيًا. فمؤسسة تراث Letchworth تشير إلى أنّ المدينة هي التطبيق الأول لأفكار إبنعازر هاورد، التي سعت إلى الوصل بين مزايا المدينة ومزايا الريف، مع صون الأحزمة الخضراء والحياة المجتمعية والتشغيل المتنوّع. ومع أنّه لا ينبغي نسخ نموذج تاريخي واحد إلى إسرائيل نسخًا آليًا، فإنّ الفكرة الأساسية لمجال متكامل يجمع السكن والتشغيل والمساحات المفتوحة والمجتمع تصمد قطعًا أمام اختبار الزمن.

ج. ماذا تُعلّمنا المعطيات في إسرائيل

في إسرائيل نفسها يوجد اليوم أصلًا أساس فعليّ لمسار التأهيل-بوصفه-تطويرًا في المجال الحضري-الريفي. فقد نشرت وزارة الزراعة أنّه في 835 موشافًا وكيبوتسًا وبلدة مجتمعية تنتمي إلى 54 مجلسًا إقليميًا توجد اليوم أصلًا نحو 176,000 وحدة سكنية؛ وبحسب البحث نفسه، يمكن في خطط مصادَق عليها إضافة نحو 93,000 وحدة سكنية أخرى، وبحسب «تمّا 35» والخطط اللوائية يمكن تخطيط نحو 67,000 وحدة إضافية. أي أنّه، حتى من دون افتراض إقامة واسعة لمدن جديدة، يوجد في المنظومة البلدية القائمة إمكان لنحو 160,000 وحدة سكنية إضافية في المجال الريفي-الإقليمي. وبالتوازي، تشير وزارة الداخلية إلى أنّ في إسرائيل 54 مجلسًا إقليميًا تضمّ نحو 980 لجنة محلّية.

وتُظهر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أنّ تنظيم الأراضي المقيِّد والتخطيط الجامد يُضعفان مرونة العرض، ويسهمان بذلك في ارتفاع أسعار السكن؛ وتقرّر في تقرير إسرائيل لعام

2025 أنّ التطوير في إسرائيل ينزع إلى تعزيز الضاحويّة، وإلى بناء بعيد عن المراكز، وإلى فوارق في إتاحة الخدمات، وأنّه ثمّة حاجة إلى دمج أفضل بين النقل والكثافة والاستعمالات المختلطة والتعاون الإقليمي. ولذلك فإنّ الاستنتاج المنبثق من البحث هو أنّ الحلّ الصحيح ليس مزيدًا من الشيء نفسه، بل تغيير عميق في الحوافز والمؤسسات ومقياس التخطيط.

وفي مجال التجديد الحضري أيضًا توجد بنية يمكن البناء عليها. فقد أفادت السلطة الحكومية للتجديد الحضري عام 2025 بأنّه صُودق على 186 خطة إخلاء وبناء جديدة تشمل نحو 76,000 وحدة سكنية، وبأنّ التجديد الحضري يشكّل أصلًا أكثر من ثلث بدايات البناء في إسرائيل. وإلى جانب ذلك، فإنّ آلية الأرض المكمّلة لدى سلطة أراضي إسرائيل أُعِدَّت بالضبط لتوفير اليقينية والجدوى الاقتصادية للمشاريع التي لا تُعمِل فيها السوق وحدها التجديد. ومن هنا فإنّ الأدوات موجودة أصلًا في القانون والسياسة؛ والتحدّي هو توجيهها إلى منطقة تكوما، وإلى النقب الغربي، وإلى مجالات مماثلة، لا إلى مناطق الطلب الكلاسيكية وحدها.

ولا يقلّ أهمّية عن ذلك البُعد المؤسسي. فوزارة الداخلية تصف في السنوات الأخيرة الإقليمية والتكتّلات الإقليمية بوصفها منصّة مركزية لتطوير قائم على المجال، وتشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية صراحة إلى أنّ لمبادرة التكتّلات في إسرائيل نتائج واعدة في الخدمات وفي التعاون المكاني. ولذلك فإنّ اقتراح تأسيس التأهيل على إدارات إقليمية أو على آليات تنسيق بين القرية والمدينة ليس قفزة إلى المجهول، بل توسيعًا وتعميقًا لما بدأ يتبلور أصلًا في المنظومات العامة نفسها.

وبعد المصاب الجلل في السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023، وبعد التوتّر الأمني المُطوَّل في الشمال، تقف دولة إسرائيل عند مفترق تاريخي. فالمجالات التي اعتدنا تسميتها أطرافًا كفّت عن كونها خطَّ حدود فحسب؛ لقد انكشفت من جديد شريان حياة كاملًا، تضرّر ماديًّا واقتصاديًّا واجتماعيًّا. ولذلك لا يمكن لتأهيل الجنوب والشمال أن يكتفي باستعادة ما كان. بل عليه أن يكون مسار نهوض: إعادة بناء لواقع مدنيّ وتخطيطيّ واقتصاديّ ومجتمعيّ أفضل وأقوى وأعمق. وقد رسّخت الحكومة نفسها هذا الفهم أصلًا في قراراتها بشأن منطقة تكوما وبشأن الشمال، وأقرّت أطرًا متعدّدة السنوات للتأهيل والتطوير معًا.

ومن هنا ينبع أيضًا اقتراح الجمع بين القرية والمدينة لتأهيل أغلفة إسرائيل وتطويرها. والفهم المركزي هو أنّ التطوير المستقبلي لدولة إسرائيل لن يقدر بعد على الاستناد إلى كتل المتروبولين في مركز البلاد وحدها، بل سيُطلَب منه أن ينمو أيضًا من مجالات إقليمية متكاملة، تُنتج لنفسها كيانًا اقتصاديًّا، وخدمات عامة، وتشغيلًا، وتعليمًا، ولغة مدنية مستقلّة. ولم يعد هذا إعانة للأطراف، بل استثمارًا استراتيجيًّا في مجالات تستطيع أن تتحوّل خلال سنوات قليلة إلى محرّكات نموّ وطنية، شريطة أن يكون التخطيط تكامليًّا وإقليميًّا ومتعدّد القطاعات. وهذا أيضًا هو الاتجاه الذي تشير إليه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية: فصل إداريّ مصطنع أقلّ بين

المدينة والريف، وتطوير أكبر لتواصلات وظيفية من الخدمات والحركة والمعرفة والتشغيل ورأس المال الاجتماعي.

ويستند هذا التصوّر أيضًا إلى تجربة دولية واسعة. ففي العالم المتقدّم يتعزّز الإقرار بأنّه حين يقوم تقارب بين مجالات حضرية وريفية، وحين تُضمَن بينها رابطيّة جيّدة، تزداد المنفعة العامة للدمج: فخدمات الصحة والتعليم تصير أكثر إتاحة لسكّان البلدات الصغيرة أيضًا، ومراكز التشغيل الحضرية تدعم السكّان الريفيين، والصلات بين الزراعة والسياحة والتجارة والخدمات المحلّية تُنشئ دوائر اقتصاد إقليمية. وكذلك سعى النموذج التاريخي لمدينة-الحديقة إلى هذا بالضبط: لا إلى الفصل بين المدينة والريف، بل إلى الجمع بينهما على أساس تخطيط متوازن للسكن والتشغيل والمساحات المفتوحة والمجتمع.

وتُعلّمنا تجربة الماضي في إسرائيل أنّ التفتّت بين السلطات الحضرية والمجالس الإقليمية والبلدات الزراعية المجاورة يمنع التواصل التخطيطي والنقلي والمِلكيّ والاجتماعي. فالمجالات المتجاورة تقوم مرارًا جزرًا بلدية منفصلة: ثمّة أرض لكن لا خدمات، وثمّة مجتمع لكن لا تشغيل، وثمّة تخطيط لكن لا يقينية. ولذلك ينبغي إنشاء مناطق متكاملة جديدة، تعمل فيها معًا المدينة والقرية والبلدات المجتمعية والمجلس الإقليمي، في إطار واحد منسَّق وممولَّ. وقد عرّفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذا الوضع في إسرائيل بأنّه مشكلة تفتّت مؤسسي وحوافز متناقضة وتعاون إقليمي ضعيف، وأوصت صراحة بتعزيز هيئات إقليمية، ومناطق تأدية وظيفية، وتعاون بين البلديات.

ويستوجب تصوّر التأهيل بوصفه تطويرًا تغييرًا في مكانة القطاع التجاري أيضًا. فلا ينبغي النظر إليه بعد متبرّعًا خارجيًا أو مقاول تنفيذ عارضًا، بل شريكًا طبيعيًا في المسار. فللقطاع التجاري مزايا بيّنة في التنفيذ، وتجنيد رأس المال، والابتكار، والإدارة الناجعة، وخلق التشغيل. ويمكن في منطقة الغلاف وفي مجالات مماثلة تسخير هذه المزايا للصحة الرقمية في المجتمع المحلّي، ولتدريبات الذكاء الاصطناعي والتعليم التكنولوجي، وللسياحة الإقليمية الذكية، وللطاقة، وللوجستيات، ولمبادرات الصناعة النظيفة. كلّ ذلك، بطبيعة الحال، في إطار عامّ يحدّد قواعد العدالة التوزيعية ويضمن عودة القيمة العامة إلى السكّان أنفسهم. وتدعم الأدبيات الدولية والتقارير عن التخطيط الإقليمي في إسرائيل معًا مقاربة قائمة على المكان، تجمع القطاع العامّ والقطاع التجاري والمجتمع المدني حول أهداف مشتركة.

وأحد العوائق المركزية أمام التطوير المُسرَّع هو غياب تنظيم كامل للملكية ولتسجيل الحقوق. فالمكان الذي لا تكون حقوقه منظَّمة بالقدر الكافي يصعب عليه اجتذاب استثمارات أو ائتمان أو تغيير تخصيص أو مسارات تجديد. ولذلك ينبغي إقامة مسار تسجيل مُسرَّع، تعمل فيه الدولة وسلطة أراضي إسرائيل والسلطات المحلّية وهيئات التخطيط معًا على تنظيم قانوني، مع صون مبادئ المجتمعية والتخطيط التفاضلي والإتاحة الاجتماعية. ويشير البحث الدولي باطّراد إلى أنّ تنظيم حقوق الملكية والتسجيل الآمن للحقوق يزيدان الاستثمار والإنتاجية ويتيحان دمجًا أنجع بين القرية والمدينة.

والخدمات العامة ينبغي أن يُعاد تصوّرها هي أيضًا. فالمدارس المبتكِرة، والمحطات الصحّية الرقمية الموزَّعة، ومراكز الثقافة ذات الأفق السياحي، ومؤسسات التعليم المهني المتّصلة بالصناعة المحلّية، والأطر المجتمعية متعدّدة الاستعمالات ليست واجبًا عامًّا فحسب؛ إنّها أيضًا محرّكات حيوية إقليمية. غير أنّه من دون نقل متاح، وشبكة رقمية، ورابطيّة بين البلدات، وحلول من النقل العامّ والنقل غير الآلي، لن يقدر المجال على التطوّر حقًّا. ولذلك ينبغي فحص كلّ خطة وطنية أيضًا بحسب إسهامها في وصل القرية بالمدينة، لا بحسب تصنيفها الميزانياتي أو القطاعي فحسب. وهذا يتّسق مع توصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لإسرائيل ومع عمل ITF/OECD على التنقّل في المجالات غير المتروبولينية.

وبالمعنى الأعمق، يسعى القانون المقترَح إلى استبدال خطاب المركز-الأطراف بخطاب سيادة مدنية ذكية: مجتمع يدير نفسه في المجال، بصلة مباشرة بين السكّان والمؤسسات العامة والمطوّرين والسلطات، انطلاقًا من مسؤولية إقليمية مشتركة ورؤية لنموّ اجتماعي-اقتصادي مسؤول. وهذه بالضبط هي الروح المنبثقة أيضًا من التخطيط الاستراتيجي لمنطقة تكوما، الذي جرى في إطاره الحديث رسميًّا عن نسيج يصل بين الاستيطان الريفي وبين سديروت بوصفها مدينة مركزية في المنطقة.

وضمن هذا، تستوجب مسألة السكن استعدادًا جديدًا. فمحاولة حلّ ضائقة السكن بإقامة بلدات جديدة وحدها، بكلّ نفقات التطوير والوقت اللازم لذلك، لا تستنفد الإمكان القائم أصلًا في منظومة البلدات القائمة. وقد أظهرت وزارة الزراعة أنّه ضمن 54 مجلسًا إقليميًّا توجد مئات البلدات الريفية التي تملك أصلًا بنية بلدية فعلية وإمكانًا تخطيطيًّا لنحو 160,000 وحدة سكنية إضافية. وفي المقابل، تحذّر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أنّ تنظيم الأراضي المقيِّد والتخطيط الجامد يُضعفان استجابة العرض، ويزيدان الفوارق، ويضرّان بإتاحة السكن. ولذلك لا بدّ من تشغيل كامل منظومات التخطيط والتطوير والبناء في جميع البلدات، بما في ذلك في المجال الريفي، وعدم افتراض أنّ الإقامة النقطية لبلدات جديدة وحدها ستحلّ المشكلة.

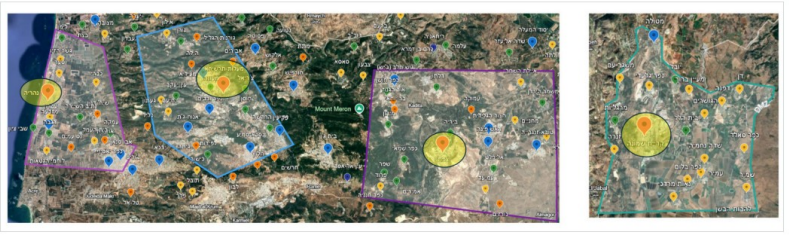
وفي مجال التجديد الحضري ينبغي إضافة طبقة مركزية أخرى: بناء-إخلاء-بناء مع استعمال أرض مكمّلة، وإلى جانب ذلك سكن ميسور للتملّك، وتخطيط بحسب الجماهير المستهدَفة، ومنح يقينية تخطيطية واقتصادية للمشاريع. فالأرض المكمّلة مرسَّخة أصلًا في سياسة سلطة الأراضي أداة لخلق الجدوى ومنح اليقينية؛ والسلطة الحكومية للتجديد الحضري تُظهر أنّ التجديد صار أصلًا إحدى البؤر المركزية لسوق البناء في إسرائيل. وإذا كان الأمر كذلك في مراكز الطلب، فما من سبب مبدئي لعدم تطبيق هذه الأدوات في مناطق التأهيل أيضًا، بشروط ملائمة، بحيث يكون السكّان القدامى المنتفعين الرئيسيين من القيمة التي ستنشأ.

ومنطقة الغلاف والنقب الغربي هما الساحة الأبين لمسار كهذا. فالخطة الاستراتيجية لتكوما نفسها تتحدّث عن تأهيل وتجديد وتطوير، لا عن إصلاح الأضرار فحسب. وتُعلّمنا كذلك منشورات الكنيست ومراقب الدولة وإدارة تكوما أنّه إلى جانب إنجازات فعلية ما زالت ثمّة

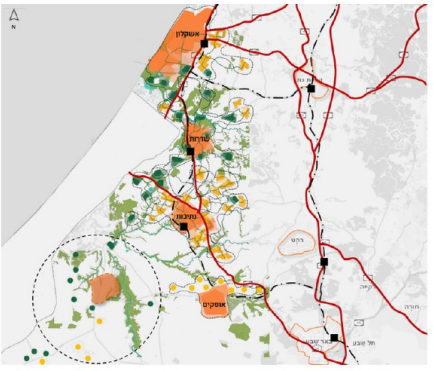
عوائق وتأخيرات وفجوات تنفيذ. ولهذا بالضبط فإنّ هذه هي اللحظة الصحيحة للانتقال من سياسة ردّ الفعل إلى سياسة تشكيل المجال: الوصل بين أوفاكيم وسديروت ونتيفوت وبين البلدات الريفية المحيطة بها؛ وإنتاج تواصل من الخدمات والمسارات والنقل والتشغيل؛ وتعزيز تجديد حضري وريفي في آن واحد؛ وتحويل الكسر إلى فرصة حقيقية لتخطيط مكانيّ مستدام.

احتياطي السكن القادم: بؤر ممكنة لنموذج القرية-المدينة في الشمال والجنوب

المرحب الشمالي



المرحب الجنوبي



تعرض الخرائط بؤر تطوير ممكنة لنموذج القرية–المدينة في المنطقتين الشمالية والجنوبية. المصدر: معهد الإصلاحات البنيوية؛ خريطة الجنوب مأخوذة من عرض «سياسة سكن وطنية 02»، الشريحة 27.

باب التمويل

من الشقة بوصفها بضاعة إلى مِلكية الأصل العائلي

الفصل 11: الولايات المتحدة وإنجلترا — من «النيو ديل» والإسكان العام إلى الأَموَلة

مِلكية السكن ليست مسألة بديهية. ففي المجتمع الزراعي كان الاقتصاد كلّه تقريبًا قائمًا على الأُسَر المعيشية للفلّاحين، التي شملت البيت والوحدة الزراعية. وفي المقابل، في المدن التي نشأت منذ القرون الوسطى ثمّ في المجتمع الصناعي، لم تُحَلّ مشكلة السكن وكانت منذ ذلك الحين أحد عوامل الفقر. وفي إنجلترا، منذ أواخر القرن التاسع عشر، أيّد المحافظون مِلكية السكن وسعوا إلى تعزيزها انطلاقًا من مصلحة سياسية بيّنة: فمِلكية الشقة، في نظرهم، قد تعزّز الإحساس بالانتماء إلى المجتمع لدى الطبقات كافّة، وستحمل الساكن على صون أصله. يُضاف إلى ذلك أنّ مِلكية الشقة ستحوّل صاحب البيت إلى محافظ سياسيًّا ومؤيّد للحزب المحافظ. وذلك انطلاقًا من مصلحة في صون الممتلكات التي أفلح في بلوغها. وعلى أساس هذا التصوّر أيّد حزب المحافظين خصخصة الشقق العامة وتقديم المساعدة للعمّال كي يصيروا مالكي شقق. ولهذه الغاية سُنّ منذ عام 1899 قانون يساعد العمّال اقتصاديًّا على شراء شقة: Small Dwelling Acquisition Act. ومنذ العشرينيات بدأت أيضًا خصخصة الشقق العامة، وصار بإمكان المجالس المحلّية بيع أصولها. وقد ثابر المحافظون على هذا النهج — كما سنرى لاحقًا في هذا الفصل — وحين صعدوا إلى الحكم بقيادة مارغريت ثاتشر، أنشؤوا التمويل اللازم لأولئك السكّان من الطبقة العاملة، الذين صار بإمكانهم شراء الشقة التي سكنوها بالإيجار مددًا طويلة، بحسم دراماتيكي. فصار صاحب حقّ الحِكر (Lease Holder) مالك الأصل (Landlord). وقد تجسّد ذلك فورًا في دعم انتخابي لثاتشر على مدى ولايتين.

أ. ضائقة السكن: فاشية أم ليبرالية

وفي الولايات المتحدة أيضًا، حتى برنامج «النيو ديل»، كانت نسبة مِلكية الشقة منخفضة جدًّا. وكانت القروض السكنية ربًا فاحشًا، وكان القدرة على تحمّل كلفة السكن المملوك للفئات الشعبية محدودًا جدًّا. ولم تكن السلطات المحلّية مهتمّة بالسكن المملوك للفئات الدنيا، التي شكّلت معظم السكان، بل رفضت أيضًا كلّ محاولة تدخّل فدرالي سعت إلى تغيير الوضع القائم وإلى تمكين السكّان العاملين من الطبقة العاملة من شراء شقة تحميهم من فقدان السقف الذي يؤويهم في فترات الكساد الاقتصادي. وفي الواقع، لم تحاول في هذه الفترة رفع نسبة مِلكية الشقة إلّا نيويورك وكاليفورنيا. نيويورك بتمويل من عائدات الضرائب على الشراء والبناء، وكاليفورنيا باستعمال أموال من إصدارات عامة للولاية. فاشترت الولاية بيوتًا ومزارع وباعتها لجنود مسرَّحين من الحرب العالمية الأولى ضمن خطة دفعات طويلة الأمد على مدى عشرين سنة.

وفي العقود الثلاثة الأولى من القرن العشرين، لم تكن أَموَلة سوق السكن في الولايات المتحدة بيّنة، ولم يكن ثمّة تنظيم للقروض السكنية، وحتى برنامج «النيو ديل» كانت القروض السكنية والتمويلات قصيرة الأمد وأنشأت مشكلات قاسية من الضمانات والسداد. وبسبب إشكالية المنظومة المالية لتمويل شراء السكن، وفي أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية القاسية في الأعوام 1929–1931، كان 50% من جميع دافعي القروض السكنية في الولايات المتحدة متأخّرين، وانخفض البناء لأغراض السكن بنسبة 95% عن عام 1928. وكانت تلك الأزمة الكبرى في الثلاثينيات، التي تركت أثرها في الاقتصاد الأمريكي كلّه وأنهضت سياسة «النيو ديل» لروزفلت. وبخلاف ألمانيا وإسبانيا وإيطاليا، حيث أنهضت الأزمة الاقتصادية الكبرى الفاشية، فإنّ الأزمة الكبرى عام 1929 أنهضت في الولايات المتحدة النموذج الكلاسيكي للديمقراطية الليبرالية، وهو إيجابيّ في رأينا.

وتاريخ حجم مِلكية السكن في القرنين العشرين والحادي والعشرين يشير إلى أنّه كلّما سُمع صوت عامة الناس، صوت الفئات الشعبية، منحت الحكومات شروطًا تتيح تحقيق السكن المملوك، إسكاتًا لخطر العصيان المدني من جانب تلك الفئات.

وكانت القفزة الكبرى في مِلكية الشقق في العالم الغربي بعد الحرب العالمية الثانية. فبينما بلغت نسبة مِلكية الشقة في العقود الأولى من القرن العشرين 20%–30%، ارتفعت بعد 1945 إلى 70%. وقد أنشأ «النيو ديل» لروزفلت في الولايات المتحدة نموذج الديمقراطية الليبرالية، وشجّع مِلكية السكن، ومنح دفعة لدولة الرفاه في أوروبا في الفترة بين الحربين العالميتين.

وبعد الانقلاب في 2008–2010 انخفضت نسبة مِلكية الشقق إلى 60%.

ب. نجاح «النيو ديل» في حلّ مشكلة السكن

واجه «النيو ديل» مشكلة السكن في الولايات المتحدة بنجاح غير مسبوق، عبر إصلاحات بنيوية في التخطيط وفي توفير الأراضي وفي التمويل. وبذلك ازداد توفير السكن لجميع الفئات، ولا سيّما المستضعفة، في طول البلاد وعرضها. ومُحي من قاموس روزفلت الأسطورة القائلة إنّ السوق الحرّة ستحلّ كلّ المشكلات. وانتقلت المنظومة المالية ومراقبة التمويل إلى يد الدولة. وتركّز التخطيط في هدف مركزيّ واحد: توفير السكن للفئات المستضعفة في الولايات المتحدة — للعاطلين الذين كانوا فاقدي سكن وفاقدي دخل وفاقدي مقوّمات عيش.

وأنهض «النيو ديل» ما يُسمّى Residential Capitalism أو Housing Capitalism، الذي بدأ مسيرته وجلب على مدى عشرات السنين ازدهارًا للاقتصاد الأمريكي حتى الحرب العالمية الثانية وبعدها، إلى أن صُفّيت كلُّ المنجزات مع صعود ريغان وثاتشر إلى الحكم في الولايات المتحدة وإنجلترا، ومع رفع التنظيم عن كلّ هذه المنظومات. وقد بدأ «النيو ديل» في الثلاثينيات بفضل تغييرات بنيوية وسياسية، عبر التدخّل الفدرالي في منظومة السكن في أعقاب ما ألحقه الكساد الكبير عام 1929 بالأداء الأساسي لسوق السكن. ففي عام 1933

سعى الرئيس روزفلت إلى إعانة أصحاب البيوت والشقق الذين كانوا على وشك فقدان هذه الأصول بسبب الأزمة الاقتصادية عام 1929 والظروف القاسية التي أنشأتها. وبحسب نهج الرئيس، كانت إعانة كهذه ضرورية بعدما أدرك أنّ القروض السكنية على بيوت العائلات تشكّل «العمود الفقري للمنظومة المالية الأمريكية»، وأنّ انهيارها كان ليفضي إلى ضرر قاس إضافي بالمنظومة المالية الأمريكية كلّها التي كانت تحاول التعافي من الأزمة العالمية الكبرى. وكان الهدف حماية مالكي الشقق الصغار من حجز الشقة على يد المنظومة المالية في أعقاب العجز عن سداد القرض السكني. وتحرير مالكي الشقق تحريرًا جزئيًّا من عبء العمولات المرتفعة ومن المدفوعات المرتفعة على القرض الأصلي الذي أخذوه لشراء البيت، وإعلان هذا الإصلاح سياسة وطنية أُعِدَّت لحماية مفهوم مِلكية الشقة بوصفها بيتًا، ومفهوم السقف الذي يؤوي بوصفه حقًّا إنسانيًّا أساسيًّا.

يُضاف إلى ذلك أنّ روزفلت رأى أنّ البناء السكني بدعم عامّ سيحرّك محرّك الاقتصاد. وفي عام 1934 سُنّ الـ National Housing Act 1934، الذي موّل فدراليًّا بناء إسكان عامّ على يد سلطات إسكان محلّية أدارته هي أيضًا. وكان الهدف «إنشاء ظروف توفّر بها صناعة البناء سكنًا بمستوًى مرتفع على أساس مستقرّ لأناس لا يستطيعون تحمّل ذلك بكلف وأسعار ميسورة». وأُقيمت في إطار «النيو ديل» الإدارة الفدرالية للإسكان (Federal Housing Administration – FHA) لتأمين القروض السكنية الخاصة وبذلك الدفع بتمويل البناء الخاص. كما أُسّست الشركة الفدرالية الوطنية للرهن العقاري (The Federal National Mortgage Association – FNMA) بغية شراء القروض السكنية من المقرضين وبذلك تحرير تمويل متاح لقروض سكنية جديدة. وبدأت الحكومة أيضًا بالتدخّل والسيطرة على بناء الشقق والإسكان العام وكذلك «إسكان الحرب» — الذي بُني في أواخر الثلاثينيات قرب القواعد العسكرية والمناطق الصناعية. وكفلت السلطة الفدرالية للإسكان 20% من القروض السكنية الجديدة التي قدّمها مقرضون خاصّون إذا أسّس المقرض قروضه على معايير حدّدتها الحكومة الفدرالية. وبهذه الطريقة كان المقرضون الخاصّون محميّين من قِبَل السلطة الفدرالية للإسكان إذا لم يسدّد المقترض القرض السكني. وفي المقابل، كان على المقرض أن يعرض قروضًا سكنية طويلة الأمد، وقروضًا بجدول سداد، وحتى 80% من قيمة البيت. ودفع المقترض أيضًا تأمينًا على القرض السكني، إضافة إلى دفعات القرض.

ج. حلّ السكن تعزيزًا للاقتصاد وللديمقراطية

ولضمان الدخل الذي يتيح كلّ هذا للعاملين، سُنّ قانون واغنر (Wagner Act)، الذي رفع النقابات المهنية إلى مكانة دولتية وأتاح بالتشريع التفاوض الجماعي. وقد أقرّ «النيو ديل» إقرارًا بيّنًا بأنّ السكن الميسور للفئات المستضعفة يزيد الأجر والدخل المتاح ومستوى المعيشة. وفي عام 1933 تأسّست أيضًا Home Owners' Loan Corporation – HOLC — شركة الائتمان للشقق. ومنح البرنامج عونًا لأصحاب البيوت وضمانات للمقرضين عبر

استبدال القروض السكنية للمقرضين بسندات دَين لقروض بيوت سكنية من قِبَل شركة الائتمان للإسكان.

وقد شكّل القرض لشراء بيت في فترة «النيو ديل» عونًا حاسمًا لفاقدي السكن، إذ أتاح يُسر التمويل. فبينما كان قبل «النيو ديل» أربعة فقط من كلّ عشرة أمريكيين مالكي شقة بسبب منظومة القروض السكنية المقيِّدة (رأس مال ذاتي بنسبة 35%–50% لقروض سكنية مدّتها 5 إلى 10 سنوات فقط وبفائدة 8%)، فمع إرساء «النيو ديل» قفز العدد إلى 70% من الأمريكيين بفضل تمويل بنسبة 80% من قيمة الشقة بفائدة 5% على 25 سنة لسداد القرض. وكانت أهمّية هذه التشريعات الإقرار بالسكن حجر زاوية في الديمقراطية الأمريكية. وبالفعل أتاح «النيو ديل» والقروض السكنية الميسورة بناء طبقة وسطى متعلّمة ومنتِجة، حوّلت الولايات المتحدة إلى نموذج تحقّق فيه بنجاح إصلاح بنيويّ ليبرالي ديمقراطي أخرجها من الخراب ومنعها من السقوط في أحضان الفاشية على النحو الأوروبي.

وقد أنشأت منظومة «النيو ديل» مصارف عامة ومنظومات عامة لمنح الائتمان للسكن الشعبي. وتخصّصت منظومة القروض السكنية في ذلك، وخصّصت، في إطار تكنولوجيا مالية واضحة، موارد محدودة من حيث الغاية ومن حيث الحجم — مراقَبة بوصفها قروضًا سكنية لفئات مختلفة اجتماعيًّا-اقتصاديًّا. وبعد الحرب العالمية الثانية، في أعقاب مشروع قانون من عام 1944، امتدّت مدة القرض السكني إلى 30 سنة بفائدة ثابتة.

وقد أفضت إصلاحات «النيو ديل» في مجال السكن إلى استقرار اقتصادي في الولايات المتحدة. ونعم أمريكيون كثيرون بمستوى معيشة مرتفع نتيجة السكن في أحياء خارج المدينة أتاحتها هذه الإصلاحات. وفي «النيو ديل» الأول (1933–1934)، فصل روزفلت بين الذراع التجارية والذراع الاستثمارية للمصارف، وأنشأ نظام تأمين الوديعة المصرفية لحماية المستثمرين الصغار من إخفاقات المصرف، وشدّد تنظيم سوق الأسهم، ووسّع منظومة الائتمان للمزارع وعزّزها، وأنشأ منظومة اشترت القروض السكنية، وهو ما ضمن استقرارها.

والتغييرات بعيدة الأثر في فترة «النيو ديل»، التي مرّت على مجال السكن والقروض السكنية في الولايات المتحدة وأنشأت عمليًّا الطبقة الوسطى الأمريكية والمدن الكبرى في الولايات المتحدة كما نعرفها اليوم، مثال تاريخي على فكرة كيف تدفع الدولة بالقدرة على تحمّل كلفة السكن عبر يُسر التمويل ومنح قروض سكنية تتيح توسيع عدد مالكي الشقق من دون التسبّب بارتفاع في أسعار الأراضي أو الشقق، ومن دون المسّ بمالكي الشقق القائمين. وقد استمرّت القروض السكنية واليُسر والبناء الحكومي للسكن لمواطني أمريكا حتى أواخر سبعينيات القرن العشرين. وطوال هذه الفترة كلّها، أبقت المنظومة المالية على رقابة ائتمان لم تُتح للجهاز المصرفي إنتاج المال بلا حدّ عبر منح قروض للسكن وعبر رفع رافعة على الأملاك غير المنقولة.

د. ثمّ جاءت الأَموَلة

في مطلع الثمانينيات بدأ اتجاه من أَموَلة السكن، فخلط الأوراق. فلم يعد بيتًا بوصفه سقفًا يؤوي، بل شقة بوصفها أداة مالية للرفع. وصارت الشقة ورقة مالية.

وبعد انتهاء «النيو ديل» حدث انشقاقان في الأيديولوجيا الرأسمالية للعالم الغربي. الأول، الثورة النيوليبرالية الأمريكية المتطرّفة التي صفّت كلّ تشريعات «النيو ديل»؛ والثاني، صعود النيوليبرالية في إنجلترا الذي أفضى تحديدًا إلى نقل سكن إلى الملكية رمزًا للرأسمالية المتنوّرة. وعندها نُظّم أيضًا التنظيم الاجتماعي في إصلاح نُقل في إطاره مليون ونصف المليون شقة إلى الملكية تحت الحكم الثاتشري المحافظ.

وأحد الأمثلة التي توضّح الطابع المعادي للمجتمع في مجال السكن هو الفترة بين انتهاء الحرب العالمية الثانية وانهيار حكم العمّال برئاسة توني بلير في أواخر القرن العشرين. فقد برز آنذاك التناقض بين الحجّة المؤيّدة لـ«أصول للجميع» وبين تدمير المنظومة الذي ينشأ في مجال التحرير ورفع التنظيم عن المنظومة المالية، ومنحِها إذنًا بالعربدة في كلّ مجال. وقد وفّقت سياسة رئيسة الوزراء المحافظة مارغريت ثاتشر بين طرفَي التناقض عبر رؤية سوق حرّة تتيح لكلّ فرد مِلكية ممتلكات ولا سيّما سكن (Home Owning Democracy). وقد أدّى تشريع Right to Buy إلى بيع قرابة مليون شقة ضمن دعم العمّال العاطلين بسبب إغلاق المناجم. وأفضت هذه الخطوة إلى ارتفاع نسبة مالكي الشقق في إنجلترا من 55% إلى 70% خلال عقدين.

لكن بُعيد ذلك مباشرة، وفي إطار خصخصة المنظومة المالية والبناء والرقابة ولامركزتها، أُلغيت حماية المستأجرين في الثمانينيات. وأدّى تقليص السكن الميسور وتقليص تخصيصات الأرض للسكن الميسور إلى رفع الأسعار. وكلُّ ذلك بسبب تحويل السكن إلى أصل ماليّ وخصخصة القروض السكنية. وفي نهاية المطاف انهارت المنظومة، واختفت الرؤية، وعاد جمهور الناخبين الإنجليزي إلى العمّال، إلى توني بلير الذي وعدهم بالخصخصة الاجتماعية، وبالتجديد الحضري لجميع مدن الصناعة، وبحلّ مشكلة السكن بطريقة اجتماعية. وعلى مدى ولايتين أفلح في البقاء ونيل دعم جمهور العاملين البريطاني في مدن الصناعة والموانئ وأحياء الفقر. وقد شهدت إنجلترا، في طولها وعرضها، انقلابًا في سياسة سكن اجتماعية، وفي التجديد الحضري، وفي السكن الميسور. مسار فُهم مهمّة وطنية للنهوض بإنجلترا نحو نهضة اجتماعية.

والنيوليبرالية الأمريكية التي أتاحت أَموَلة الاقتصاد العالمي ورفع التنظيم وشجّعتهما أنشأت ساحة جديدة للنشاط الاقتصادي: Finance Finances Itself، لا استثمار فيها في عالم الإنتاج ولا في مجال التشغيل، بل استثمار في الصناديق والمصارف والمشتقّات والمضاربات.

وفي البداية، عُرِّفت الأَمْوَلة بأنّها تغلغل الأسواق المالية والدوافع والمؤسسات والنخب وتنامي تأثيرها في مجالات جديدة من الدولة والاقتصاد والمجتمع. والأَمْوَلة تنطوي على تحويل العمل والخدمات والأرض أو غيرها من عمليات التبادل إلى أدوات مالية.

للإجابة عن ذلك، لا بدّ من فهم الأَمْوَلة — وهي ظاهرة برزت بصورتها الحقيقية أول مرة عام 1970 وأطبقت علينا جميعًا ببطء وصمت. وقد انطوت الأَمْوَلة على نموّ هائل في حجم وقوة قطاع المال والتأمين والعقارات، وعلى تغلغل السوق المالية وتقنياتها ودوافعها وطريقة تفكيرها تغلغلًا متزايد العمق في اقتصاداتنا ومجتمعاتنا بل في ثقافتنا. (The Finance Curse, p. 2).

وفي المئة سنة بين 1918 و2018 تضاعفت نسبة القروض السكنية في مجمل الائتمان المصرفي في العالم الغربي: من 30% إلى 60%. والائتمان للسكن ولفرع البناء والعقارات يشكّل الحصة الكبرى من إيرادات المصارف. والنتيجة أَمْوَلة الشقة، وارتفاع أسعار السكن، وازدهار الريع العقاري. فقد تحوّل بيت العائلة من سقف يؤوي العائلة إلى أصل للاستثمار ومرتع واسع للمضاربات.

ه. بلغت سنوات الظلام نهايتها

نشأت الأزمة الاقتصادية عام 2008 أساسًا من رفع التنظيم عن سوق رأس المال، ومن تصفية «النيو ديل» الذي صان الفئات الشعبية من فقدان ممتلكاتها العائلية الصغيرة. فقد أفضى توريق العقارات في الولايات المتحدة والإفراط في الرافعة المالية عليها إلى فقاعة عقارية انهارت وأضرّت بالاقتصاد العالمي. وخسر نحو 30 مليون مالك شقة السقف الذي يؤويهم. ودفعت إدارة بوش الابن بفكرة "Too Big To Fail" — أكبر من أن تُخفق — تبريرًا لإنقاذ الجهاز المصرفي وشركات كبرى أخرى كانت في خطر الإفلاس في أعقاب انهيار سوق السكن والفقاعة العقارية. ونجحوا بفضل 3 تريليونات دولار من خزينة الدولة، من أموال الضرائب، وبعضُها ضرائب الجمهور الذي فقد بيته. ولم تمض عشر سنوات حتى ارتفع شراء السكن في الولايات المتحدة بنسبة 50%، كأنّه لم تكن ثمّة أزمة اقتصادية ولا فقاعة عقارية عام 2008.

وعلى مدى أجيال، كان تمويل السكن مكوّنًا بالغ الأهمّية في الخدمة المالية المقدَّمة لاقتصاد السكن. وقد حدث كلُّ ذلك حين كان التنظيم لا يتيح لتدفّقات المال المُعَدَّة لتمويل البناء والشراء أن تتحوّل إلى أداة للاستيلاء على السكن وتحويل الشقة إلى بضاعة. أمّا النيوليبرالية ورفع التنظيم في الثمانينيات فقد فتحا الأبواب لذلك — وهو ما تسبّب بطبيعة الحال بالارتفاع الجامح للأسعار بعد كلّ أزمة، ومن ثَمّ بالأزمات نفسها التي وُصفت.

ويبدو أنّ أربعين سنة من الظلام في سياسة السكن، تركت ضحايا كثيرين جدًّا، تبلغ نهايتها. وهذا ما ينبغي أن يحدث عندنا أيضًا في دولة إسرائيل.

الفصل 12: هكذا صُفّي السكن الميسور في إسرائيل

منذ قيام الدولة وعلى مرّ السنين، استُعملت أدوات مالية لتشجيع الاستيطان ولتوفير حلول سكن للقادمين الجدد والقدامى. فمنذ عام 1951 أعلنت الحكومة عن تسجيل لـ«الإسكان الشعبي» القائم على التمويل الذاتي وعلى مساعدة الحكومة بمنح ائتمان رهنيّ (قرض مقابل رهن) وبالبناء. واستُعملت منذ قيام الدولة أيضًا نماذج «القروض القائمة» والمنح والقروض السكنية المدعومة، لا للطبقات الدنيا فحسب، بل لموظفي الدولة والمواطنين من الطبقة الوسطى أيضًا. فمثلًا، لتمكين قضاة المحكمة العليا من الانتقال للسكن في القدس حيث كانت أسعار الشقق مرتفعة، نُصّ في قانون القضاة لسنة 1953 على أنّ: «القاضي الذي انتقل بسبب تعيينه إلى القدس أو إلى بلدة تطوير، يستحقّ الحصول على قرض مؤجَّل وفق القواعد والنِّسَب المتّبعة لموظفي الدولة».

وشملت الترتيبات المالية لسوق السكن في العقود الأولى لوجود الدولة تنظيمًا مُحسِنًا للفئات المستضعفة، التي شكّلت نسبة معتبَرة من مجمل السكان. وشملت الترتيبات جميع المراحل، من شراء الأرض، مرورًا بتمويل البنى التحتية، وتمويل المساحة العامة، وتمويل البناء نفسه، وتمويل شراء الشقة من قِبَل المستهلك، وصولًا إلى بيع الشقة إن اختار ذلك. أي أنّ جميع المراحل شكّلت جزءًا لا يتجزّأ من التنظيم المالي، الذي دعمته حكومات إسرائيل والمؤسسات ذات الصلة وعزّزته لرفاه المواطنين.

وشمل التنظيم المالي الذي منحته الدولة مكوّنين إضافيين: ضمانات للساكن، كي يعلم أنّه حين يفارق ماله سيتلقّى الشقة. ورافق ذلك الإنصاف الاقتصادي، الذي نُظّم في الضمانات وفي ترتيبات تسعير الشقة معًا. ويُضاف إلى كلّ هذه ترتيبات ضريبية خاصة، وهي مكوّن ماليّ بالغ الأهمّية في عملية إنتاج الشقة وشرائها.

أ. حتى الثمانينيات: الحكومة تشجّع وتدعم

منذ الستينيات شجّعت الدولة المستأجرين على شراء الشقق التي كانوا يقيمون فيها بالإيجار بشروط مريحة للغاية. ومن ذلك عبر برامج ادّخار موجَّهة لبلوغ مِلكية شقة. فجمع برنامج «الادّخار للمبنى» بين الادّخار قبل تلقّي شقة الإسكان وبين دفعات القرض السكني بعد السكن فيها. وفي برنامج «الوديعة للمبنى» كان المال يُدَّخر لشراء أرض للبناء الذاتي. وفي المجمل مُوِّل جزئيًا نحو ثلث الشقق من أموال السكّان. وكانت هذه السياسة المركزية من قيام الدولة حتى مطلع الستينيات. وهي التي أنشأت «ثورة السكن». وفي هذه الفترة كانت الشقة المملوكة الجزء الرئيسي من مجمل ممتلكات مواطني الدولة.

وحتى الستينيات شكّلت جمعيات الائتمان في إسرائيل نحو 50% من الجهاز المصرفي. وفي هذه الفترة عمل في إسرائيل 15 مصرفًا مستقلًا للقروض السكنية (مصارف رهنية)، وشكّلت الحكومة المصدر الوحيد لائتمان القروض السكنية. وكان الجهاز المصرفي في إسرائيل عامًا كلّه تقريبًا، تسيطر عليه الدولة أو هيئات عامة بلورت ترتيبات ادّخار وتمويل لفئات اجتماعية-اقتصادية مختلفة. وتاريخ الجهاز المصرفي في إسرائيل ليس موضوعنا، غير أنّه يجدر التذكير بأنّ خصخصة الجهاز المصرفي حدثت بعد تأميمه على يد الدولة، إنقاذًا له في أعقاب الدولرة الفاشلة والتداول الجامح بأسهم المصارف في مطلع الثمانينيات. وقد أخفقت هذه الخصخصة أيضًا في نهاية المطاف وأفضت إلى وضع يضمّ فيه الجهاز المصرفي لدولة إسرائيل مصرفين إلى ثلاثة مصارف مركزية بلا نواة سيطرة. وكانت إحدى تبعات الخصخصة مطابقة مؤسسات السكن والقرض السكني باقتصاد السوق الحرّة، إذ أخلت الدولة بوصفها وسيطًا مكانَها لمصرفية القطاع الخاص. ومنذ عام 1982 خصخصت الحكومة الوساطة المالية في مجال القروض السكنية ونقلتها إلى مصارف تجارية للقروض السكنية.

وبعد حرب الأيام الستة، كفّت الحكومة عن الانخراط المباشر في البناء وتركّزت في دعم بناء المقاولين الخاصّين ومراقبته. وفي السبعينيات كانت السمة المركزية لمشكلة السكن في إسرائيل نقص السكن للأزواج الشباب. ولتلطيف ضائقة السكن لدى الأزواج الشباب الذين تزوّجوا واحتاجوا إلى شقة خاصة بهم، بدأت الدولة بدعم القروض السكنية لهم وربطِها بالمؤشّر. وقد أثّر دعم القرض السكني في إتاحة الشقة وفي سعرها. ومن مطلع الستينيات حتى تموز/يوليو 1979 لم يكن القرض السكني مربوطًا بالمؤشّر. وكانت نسبة القرض السكني المدعوم تُحدَّد وفق نقاط استحقاق العائلة، التي حُدّدت على أساس أقدمية الزواج، وعدد الأولاد، وعدد الإخوة في عائلة الزوجين، والخدمة العسكرية. وكان بإمكان النسبة أن تبلغ مبلغًا مرتفعًا — أكثر من نصف سعر شقة متوسّطة.

ب. بعد الثمانينيات: النيوليبرالية تصل

ثمّ وصل إلى إسرائيل في الثمانينيات الانقلاب النيوليبرالي للولايات المتحدة وغرب أوروبا. فتبنّت إسرائيل اقتصاد السوق الذي تغلغل إلى مجال السكن أيضًا. ويحدث هذا الانقلاب في إسرائيل بالتزامن مع الانقلاب السياسي الذي أصعد الليكود إلى الحكم لأول مرة وفي سياقه. وذلك رغم أنّ معطيات الأساس للسكن في دولة إسرائيل كانت، جوهريًّا، مغايرة تمامًا لتلك التي في الولايات المتحدة وإنجلترا وسائر الدول المتقدّمة. يُضاف إلى ذلك أنّ الانقلاب النيوليبرالي في مجال السكن لم يكن ضروريًّا في ضوء معطيات أساسه، ولا من الناحية الانتخابية، فالأحياء الفقيرة والفئات الشعبية هي التي أصعدت مناحيم بيغن إلى الحكم، وكان ترميم الأحياء قرّة عينه منذ اللحظة الأولى. لكنّ الليكود اتّجه في نهاية المطاف يمينًا، كعادته في معظم الدول.

ومنذ الثمانينيات بدأت سوق رأس المال في إسرائيل بالتطوّر في أعقاب تقليص تدخّل الحكومة في الاقتصاد وتعزّز القطاع التجاري. وفي أعقاب خطة التثبيت عام 1985 وتبنّي النيوليبرالية في صورتها الثاتشرية، نشأت شريحة من الأُسَر المعيشية أفلحت في مراكمة رأس مال عائلي استُثمر، في جملة ما استُثمر فيه، في سوق السكن في ضوء انخفاض الفائدة وأزمة سوق رأس المال. وخفّضت الدولة الدَّين العامّ نسبة إلى الناتج وأمكنها توجيه أموال المدّخرين إلى قنوات استثمار. وأفضى تقييد إصدار السندات إلى توجيه أموال المدّخرات إلى القطاع التجاري وإلى سندات دَين قابلة للتداول. وفي عام 1995 أُوقف المعاش التقاعدي الميزانياتي، وفي السنة نفسها بدأ أيضًا تحرير دخول رأس المال الأجنبي. وفي عام 2002 رُفعت قيود تنظيمية عن سوق رأس المال. وقد زادت كلُّ هذه عرض الائتمان للقطاع التجاري وغيّرت محفظة أصول الجمهور. وهكذا تطوّر اقتصاد أَموَلة السكن الذي بلغ ذروته عام 2018، إذ كان في العقد الأخير ما بين رُبع وثلث صفقات العقارات السنوية مشتريات لا لفاقدي سكن ولا لساعين إلى مسكن أفضل، بل لمستثمرين.

وحتى الإصلاح في سوق رأس المال الإسرائيلية، كان اللاعبون المركزيون مصارف سيطرت على جميع مصادر التمويل في الاقتصاد، إذ سيطر مصرفان مركزيان على الجهاز المصرفي. وفي أعقاب خلق رأس المال، نما الاقتصاد من جهة، ونشأت من جهة أخرى مركزية عالية في طريقة تخصيص رأس المال. وهكذا نشأت تعارضات مصالح بنيوية في المنظومة. ولمواجهة هذه المشكلة أُقيمت «لجنة بخار». وقد أُعِدَّت توصياتُها لتقليص المركزية في الجهاز المصرفي، ومنع أسواق متمركزة في منظومة الهيئات المؤسسية، وتقليل تضارب المصالح. وكذلك لتنظيم إدارة صناديق التوفير وصناديق التقاعد ومنظومة الرقابة على الإدارة والاستشارة التقاعدية.

وكما يتبيّن من الرسم أدناه، واصل مستوى مركزية المصارف ارتفاعه في العقد الأخير. ويمكن رؤية مؤشّر هيرفندال-هيرشمان (Herfindahl-Hirschman Index) HHI الذي يتراوح بين 0 و1، إذ يشير 0 إلى تنافسية مطلقة و1 إلى مركزية مطلقة. وبالنظر إلى أنّ المصارف الخمسة الكبرى في إسرائيل تملك 95% من مجمل السوق، فإنّ درجة المركزية هذه أشدّ إشكالية في غياب المنافسة وفي ظلّ جرف الأرباح. فسوق غير تنافسية تتيح للمصارف استغلال قوّتها السوقية لجباية أسعار أعلى من الأسعار في سوق أكثر تنافسية. ودرجة مركزية المصارف في إسرائيل مرتفعة أيضًا بالمقارنة الدولية.

ج. الإسكان العام يُصفَّى شبه كلّيًّا

أدّى انخفاض الفائدة على القروض السكنية الحرّة عام 1989 إلى تقليص دعم الدولة للمشترين الأوائل بنحو 10%، كما تقلّصت المزايا الممنوحة للأطراف باطّراد. وفي قانون قروض الإسكان لسنة 1992، يُعرَّف القرض المؤجَّل بأنّه «جزء من القرض السكني، يتحوّل إلى منحة أو يُستحَقّ للسداد، بحسب الحال، عند تحقّق الشروط المقرَّرة في القواعد».

وبموجب هذا القانون تكون مدة القرض بفائدة ثابتة قدرها 3% خمسًا وعشرين سنة، ويكون جزء من القرض لثماني وعشرين سنة. ويُمنَح المستحقّون الذين يشترون شقة في مناطق الأولوية القومية مساعدة بقرض سكنيّ بفائدة 4.5% لعشرين سنة. وتُمنَح القروض عبر مصارف القروض السكنية للمساعدة في السكن لـ«المستحقّين» بحسب تعريفهم، أو من موارد المصارف التجارية مع دفع عمولة من قِبَل الدولة. ويبلغ المبلغ الأقصى للقرض السكني الموجَّه نحو 160,000 شيكل، ويمكن أيضًا الحصول على إضافة إلى القرض السكني الأساسي بسبب الخدمة العسكرية أو المدنية وبذلك زيادة مبلغ القرض الموجَّه. ويستطيع القادمون من دول الضائقة تحويل جزء من القرض إلى قرض مؤجَّل. وتبلغ نسبة الفائدة على القرض السكني 4%.

ومنذ التسعينيات حلّقت أسعار الأرض بمئات النِّسَب المئوية، وصُفّي الإسكان العام شبه كلّيًا في عملية خصخصة الإسكان العام. وتوقّف توفير السكن للفئات المستضعفة، وصُفّي كلّيًا السكن الميسور للتملّك للفئات المستضعفة. وأُلغيت كلّيًا أيضًا ترتيبات التمويل للسكن الميسور. والنتيجة: صُفّي السكن الميسور للتملّك في دولة إسرائيل. كذلك فإنّ القوانين الثلاثة التي تتناول السكن الميسور غير مُفعَّلة اليوم: قانون توفير السكن 1988، وقانون تمويل السكن 1992، وقانون السكن الميسور بالإيجار.

والقروض السكنية الموجَّهة والقروض القائمة، التي شكّلت عمود سياسة السكن الاجتماعية في إسرائيل وأُعِدَّت لدعم الفئات الشعبية وفاقدي السكن والقادمين الجدد والأزواج الشباب بحسب درجة استحقاق كلّ فئة، وكذلك منح المكان، قُلّصت بنسبة 75% منذ العقد الأول من الألفين في إطار استنزاف ميزانية المساعدة السكنية لوزارة البناء والإسكان. وفي عام 2003 أُلغيت المنح، وفي السنوات التالية شُدّدت معايير القروض السكنية المدعومة من الدولة.

وعند فحص نِسَب مالكي الشقق الذين أخذوا قرضًا سكنيًا، تنكشف لامساواة طبقية ملموسة. فبين الأُسَر المعيشية في عُشَيرات الدخل من الأول حتى الخامس، لدى 13% في المتوسّط قرض للسكن. وفي المقابل، بين الأُسَر المعيشية في عُشَيرات الدخل من السادس فما فوق، لدى 38% في المتوسّط قرض للسكن. وعند التركيز على طرفَي التوزيع، فبينما لا يملك قرضًا للسكن في العُشَيرين الأدنيين إلّا 9%، فإنّ قرابة النصف في العُشَير الأعلى لديهم قرض للسكن. وتتّصل هذه الفوارق بعدم إتاحة الحصول على قرض سكنيّ من المصرف للطبقة الدنيا بسبب انعدام رأس مال ذاتي مرتفع وملمح ماليّ متدنّ نسبيًا. وهكذا تُقصى الطبقة الدنيا عن القدرة على شراء شقة والتمتّع برفع رافعة العائد عليها في المدى البعيد. ويتبيّن من الرسم 2 أنّ الأُسَر المعيشية من العُشَيرات الدنيا ليست أقلّ ميلًا إلى الحصول على قرض سكنيّ فحسب، بل إنّ الأغلبية الساحقة منها تتحمّل سدادًا شهريًا للقرض السكني يتجاوز 30% من دخلها. ويُشار إلى أنّه، بحسب الأدبيات البحثية، تُقاس صعوبة اليُسر وصولًا إلى انعدام القدرة على تحمّل كلفة السكن بمعيار متّفق عليه مفاده أنّ نفقات السكن تتجاوز 30% من دخل الأسرة المعيشية.

ولنعد إلى جذر المشكلة — غياب تقسيم منظومة السكن إلى شرائح ورفع التنظيم عن التخطيط، وكذلك انعدام ملاءمة المنظومات المالية والعقارية والتخطيطية للطلب المحدّد لكلّ من العوامل المقسَّمة إلى شرائح. وكلُّ هذا ينبع، في جملة أسباب، من أنّ المنظومات المالية التي أُعِدَّت لتوريق الشقق وبيع القروض السكنية في حزم تضمّ آلاف وحدات السكن تستوجب تعريفًا كلّيًا وموحَّدًا للشقة. وهذا التعريف، مع رفع التنظيم، أنشأ منظومة تتعامل مع الشقة — مع كلّ شقة كانت — تعاملًا موحَّدًا وبلا أيّ تقسيم إلى شرائح.

وقد أبرز رفع التنظيم عن المنظومة المالية في دولة إسرائيل التخصيب المتبادل بين ارتفاع أسعار الشقق وأَموَلة السكن. والتفسير لذلك واضح تمامًا: فكلّما زِيد عرض الشقق للطبقة الوسطى العليا فما فوق، أمكن بطبيعة الحال مواصلة رفع أسعار الأرض والريع العقاري، إذ إنّ طلبًا إضافيًا على الأرض لا يؤدّي إلى «إنتاج» أرض إضافية، بل إلى رفع أسعار البيع. فأسعار الأرض ترتفع، وأسعار كلف البناء تبقى بلا تغيير تقريبًا، وأسعار الشقق ترتفع، ومِلكية الفئات الشعبية للسكن تتقلّص، ثمّ تدفع المنظومة المالية الفئات الشعبية أيضًا إلى السكن بالإيجار، فتُنشئ بذلك قناة أخرى من تدفّقات نقدية، ومن أصول مُدِرّة في صورة شراء شقق أُعِدَّت للتأجير على يد من لا تطولهم أيديهم لشراء شقة. ونقل الفئات الشعبية إلى الإيجار جريمة ناجمة عن إفلاس النظام، وهو يزيد إمكانات التوريق وتكبير الدورة المالية على السكن. وقد أفضت هذه السياسة إلى أزمة السكن عام 2008.

وأفضت هذه الأزمة إلى احتجاج الخيام في إسرائيل عام 2011، وكما في حالات أخرى، نُوِّم هذا الاحتجاج أيضًا بوعود جوفاء لم تتحقّق حتى يومنا هذا. وفي السنة نفسها بادر المعهد والموقّع أدناه، على أساس مشروع قانون بلورناه، إلى مسار للتجديد الحضري وللسكن الميسور للتملّك. وفي إطار فرقة المهامّ الوطنية للتجديد الحضري، التي ضمّت ممثّلي جمهور وممثّلي حكومة معًا، بُلور مشروع قانون للتجديد الحضري شمل أيضًا السكن الميسور للتملّك.

ونُوقش مشروع القانون في جميع الوزارات الحكومية المعنية وصادقت عليه الحكومة في نهاية المطاف. وكان وزير القضاء آنذاك، البروفيسور يعقوب نئمان، شريكًا في صياغته، وإلى جانبه شاركت في المسار وزارة الإسكان ووزارة المالية. وبعد المصادقة عليه في الحكومة، أُحيل المقترح إلى النقاش في لجنة الإصلاحات في الكنيست برئاسة عضو الكنيست إيلي كوهين. وقد أبقت اللجنة النقاش معلّقًا، رغم الضغوط، حتى عام 2016، لكنّ أحد أهمّ بنود القانون شُوِّه خلال المداولات: المبدأ القاضي بمنح كامل الحقوق لسكّان الأحياء. وبدل ذلك، حُصر العائد للسكّان في إطار الإخلاء والبناء بالشقة البديلة وحدها.

ولاحقًا بادر عضو الكنيست إيلي كوهين أيضًا إلى سنّ قانون «الوسطاء»، المعروف بقانون التجديد الحضري (اتّفاقيات تنظيم الصفقات) لسنة 2017. ونصّ القانون، في جملة ما نصّ، على تعريف لقي نقدًا حادًّا، مفاده أنّ «المطوِّر» هو «من يتعاقد مع مالك شقة في صفقة إخلاء وبناء». ومعنى ذلك أنّ مجرّد تعاقد شخص مع أحد مالكي الشقق قد يمنحه مكانة مطوِّر، وإن لم يكن خاضعًا بالضرورة لأيّ متطلّبات مهنية أو أخلاقية.

ورغم المماطلة ورغم العيوب التي شابت التشريع، حوّل قانون التجديد الحضري هـذا المجـال إلى فرع مركزي في البناء في إسرائيل. وعلى مرّ السنين، وعـبر تغيـيرات وتطـويرات إضـافية، صار التجديد الحضري إحدى البؤر الرئيسية لفرع البناء.

الفصل 13: السكن والائتمان والمخاطرة النظامية

في العقدين الأخيرين، بل قبلهما أيضًا، تحوّلت سوق السكن إلى مركز ربح كبير للمصارف في إسرائيل. فهي تمنح ائتمانًا لمشتري الشقة وكذلك للمطوّرين والمقاولين الذين يبنون الشقق. وحجم القروض السكنية نتاج مباشر لسعر الشقة وللنشاط في مجال العقارات. والمصارف تنتفع من نموّ أحجام البناء والمبيعات السكنية في إسرائيل. واليوم تتنافس المصارف على منح الائتمان للقطاع التجاري مع شركات التأمين، غير أنّ الائتمان الخاص ما زال حقًّا حصريًّا للمصارف، ولذلك فهو ربحها المركزي، إذ يُكثَّف نشاط القروض السكنية منعًا لخسائر مرتفعة للمصارف.

ويبلغ المبلغ المتراكم للقروض السكنية في إسرائيل نحو 508 مليارات شيكل حتى نهاية 2022. وفي أعقاب ارتفاع الفائدة في عامَي 2022–2023، ارتفعت إيرادات التمويل للمصارف الخمسة الكبرى بنسبة متوسّطة تتجاوز 50% في الربع الأخير من عام 2022 قياسًا بالربع نفسه من العام السابق. كما ارتفع الربح الصافي بنسبة متوسّطة تناهز 31% في المصارف الخمسة الكبرى عام 2022. وتعكس هذه المعطيات نسبة عائد على رأس المال تناهز 15% في المتوسّط.

أ. أزمة السكن مخاطرة كلّية-مالية: لماذا السكن الميسور مصلحة للدولة وللمصارف وللجمهور

سنوات طويلة فُهمت أزمة السكن في إسرائيل أساسًا مشكلة اجتماعية. وتركّز النقاش العامّ في صعوبة شراء الأزواج الشباب شقة، وفي ابتعاد حلم مِلكية البيت، وفي تعميق اللامساواة بين أصحاب الأصول ومن بقوا خارج السوق. غير أنّه، مع استمرار ارتفاع أسعار الشقق، تبيّن أنّ الأزمة تتجاوز بكثير مجال الرفاه والسياسة الاجتماعية. فقد صارت إحدى بؤر المخاطرة المركزية للمنظومة المالية في إسرائيل.

وهذه الظاهرة ليست عَرَضية. فحين يرتفع سعر أصل أساسيّ سنوات طويلة بوتيرة أسرع من الأجر، وحين يكون السبيل الوحيد إلى شرائه ائتمانًا طويل الأمد بأحجام متزايدة، تكفّ أزمة السكن عن كونها شأن مشتري الشقق وحدهم. فتصير تدريجيًّا مخاطرة للمصارف وللاقتصاد وللدولة كلّها.

وتُعلّمنا المعطيات كم هو عميق هذا التغيير. فحتى منتصف عام 2025 بلغ رصيد الائتمان المصرفي لفرع البناء والعقارات نحو 350 مليار شيكل، في حين بلغ رصيد الائتمان السكني (القروض السكنية) نحو 650 مليار شيكل. ومعًا يشكّل هذان المجالان قرابة تريليون شيكل،

أي نحو 60% من مجمل الائتمان المصرفي في إسرائيل. وبعبارة أخرى، فإنّ أكثر من نصف محفظة الائتمان للجهاز المصرفي متّصل اليوم، مباشرة أو مداورة، بسوق السكن.

وهذا المعطى يغيّر وجهة النظر إلى أزمة السكن. فحين يصير السكن مكوّنًا بهذه الأهمّية في موازين المصارف، لم يعد الأمر مسألة سياسة اجتماعية فحسب. فكلُّ هزّة في سوق السكن قد تؤثّر في استقرار المنظومة المالية، وفي قدرة المصارف على تقديم الائتمان للاقتصاد كلّه، وفي النموّ الاقتصادي لإسرائيل.

ويشير بنك إسرائيل هو أيضًا في السنوات الأخيرة إلى هذا الاتجاه. فعلى خلفية الارتفاع الحادّ في أسعار الشقق وفي الفائدة، تنامت باطّراد حصة القروض السكنية المصنَّفة عالية المخاطر. فقرابة 42% من المقترضين الجدد يخصّصون أكثر من 30% من دخلهم لسداد القرض السكني، وبلغت نسبة القروض السكنية عالية المخاطر في نهاية عام 2024 نحو رُبع مجمل القروض السكنية الجديدة: وهو مستوًى قياسيّ تاريخي. وبالتوازي، مُنح أكثر من 23% من الائتمان السكني الجديد في مسارات بالونية أو مسارات دفعة واحدة، تؤجّل جزءًا من السداد إلى المستقبل وتزيد حساسية المقترضين للتغيّرات الاقتصادية.

غير أنّ المعطيات المالية لا تروي إلّا نصف القصة. ولفهم دلالتها ينبغي فحصُها إلى جانب الوضع الاقتصادي للسكان. ففي عام 2022 كان في إسرائيل نحو 4.68 مليون صاحب دخل. وبلغ الأجر المتوسّط 12,219 شيكلًا في الشهر، غير أنّ وراء هذا المتوسّط واقعًا أشدّ تركيبًا بكثير. فنحو ثلث الأُجَراء، أي أكثر من 1.3 مليون عامل، كسبوا أقلّ من الحدّ الأدنى للأجر، ونحو نصف الأُجَراء، أي قرابة مليونَي إنسان، كسبوا أقلّ من الأجر الوسيط. ومعنى ذلك أنّ معظم الأُسَر المعيشية في إسرائيل لا تنعم بالأجر المتوسّط الذي تستند إليه أحيانًا النقاشات الاقتصادية، بل بدخول أدنى بكثير.

وهنا ينكشف التناقض المركزي لسوق السكن الإسرائيلية. فمن جهة، تواصل أسعار الشقق عكس مستويات متزايدة من الائتمان؛ ومن جهة أخرى، لا تنمو قاعدة الدخول لدى شريحة كبيرة من السكان بالوتيرة نفسها. والفجوة بين سعر الأصل وبين القدرة على الكسب تُسَدّ بزيادة الرافعة المالية. فكلّما ارتفعت الأسعار لزمت قروض سكنية أكبر، ومدد سداد أطول، ونِسَب سداد أعلى. وبعبارة أخرى، فإنّ ارتفاع أسعار الشقق ليس نتيجة لتوسّع الائتمان فحسب، بل يستوجب أيضًا استمرار توسّعه.

وتُنشئ هذه الحلقة تبعيّة متبادلة بين سوق السكن والمنظومة المالية. فالأُسَر المعيشية تحتاج إلى الائتمان لشراء شقة، والمصارف تحتاج إلى استمرار نشاط سوق السكن للحفاظ على جودة محفظة ائتمانها. وقد يُنشئ هذا الوضع حافزًا لمواصلة توسيع الائتمان حتى حين تتنامى المخاطرة، لأنّ تباطؤًا حادًّا في سوق السكن قد يضرّ بالمقترضين والمقرضين معًا.

ويبدو ذلك جليًّا في الجانب الآخر من السوق أيضًا — فرع البناء. ففي خمس سنوات فقط ارتفعت ديون شركات البناء بأكثر من 250%، من نحو 80 مليار شيكل عام 2019 إلى أكثر من 200 مليار شيكل عام 2024. وبالتوازي نمت الكفالات المصرفية للفرع من نحو 100

مليار شيكل إلى أكثر من 180 مليار شيكل، إذ تركّزت الأغلبية الساحقة من نموّ الائتمان في شركات البناء الكبرى. وفي الفترة نفسها حدث أيضًا ارتفاع حادّ في مؤشّرات مخاطرة الفرع وفي نفقات المصارف لخسائر الائتمان بسببه.

وهنا بالضبط يلزم تغيير وجهة. فالحلّ لأزمة السكن لا يمكن أن يكون توسيعًا لا ينقطع للائتمان. فكلّما اتّسعت الفجوة بين أسعار الشقق ودخول الأُسَر المعيشية، لم يفعل توسيع الائتمان وحده سوى تأجيل المشكلة وزيادة المخاطرة المتراكمة. وعلى سياسة سكن مسؤولة أن تعمل في الاتجاه المعاكس — أن تقلّص الحاجة إلى الرافعة المالية لا أن تعمّقها.

وهذا أيضًا هو المسوّغ الاقتصادي للإصلاحات المعروضة في هذا الكتاب. فالتسعير الاجتماعي للأرض يخفض مكوّن الأرض في سعر الشقة؛ والمنظومة الوطنية لتقدير السكن المطلوب تمنع تخصيصًا غير ناجع لموارد الأرض والتخطيط؛ والقرض السكني الاجتماعي يقلّص حجم الائتمان المصرفي اللازم لشراء شقة عبر فصل مكوّن الأرض عن مكوّن البناء. وهذه المكوّنات الثلاثة ليست أدوات لتوسيع القدرة على تحمّل كلفة السكن فحسب. إنّها تخفض أيضًا مستوى المخاطرة المتراكمة للمنظومة المالية.

ومن وجهة النظر هذه، ليس السكن الميسور هدفًا اجتماعيًّا فحسب. إنّه أيضًا هدف استقرار ماليّ. فكلّما تمكّنت عائلات أكثر من شراء شقة برفع رافعة أكثر اعتدالًا، تقلّصت مخاطرة الأُسَر المعيشية والمصارف والاقتصاد كلّه. فسياسة السكن الجيّدة لا تتعارض مع استقرار المنظومة المالية؛ إنّها أحد شروط وجوده. وحين تعمل أسعار السكن ومنظومة التخطيط وتسويق الأرض وسياسة الائتمان في انسجام، يخرج المجتمع كلّه رابحًا. لا لأنّ مزيدًا من المواطنين ينالون بيتًا خاصًّا بهم فحسب، بل لأنّ الاقتصاد كلّه يصير أكثر استقرارًا ومتانة وعدلًا.

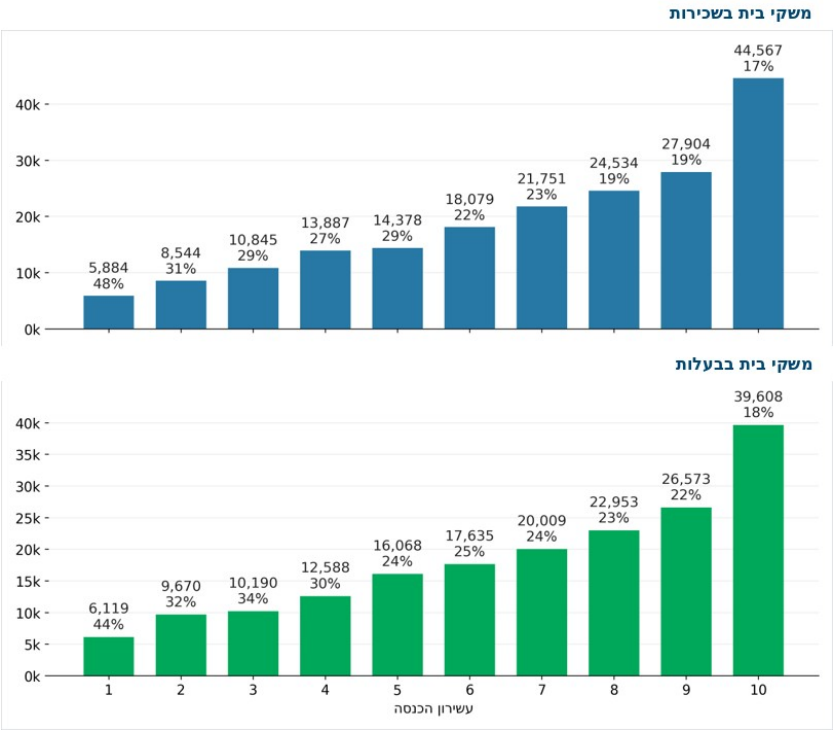
الأجر المتوسّط مضلّل: قرابة مليونَي أجير يكسبون أقلّ من الأجر الوسيط

קבוצה	מספרים מוחלטים	שכר ממוצע בש״ח
כלל בעלי הכנסה	4,675,353	12,219
גברים	2,352,681	14,719
נשים	2,322,672	9,687
בעלי הכנסה משכר	3,970,090	11,864
קבוצה	מספרים מוחלטים	אחוז מכלל בעלי הכנסה משכר
שכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום	1,319,062	33.2%
שכירים המשתכרים מתחת לשכר החציוני	1,994,378	50.2%

يعرض الجدول عدد أصحاب الدخل والأجر المتوسّط، وكذلك نسبة الأُجَراء الذين يكسبون أقلّ من الحدّ الأدنى للأجر ومن الأجر الوسيط. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلّية في إسرائيل 2023؛ المعطيات لعام 2022.

وتكتسب هذه التحذيرات وزنًا مضاعفًا عند فحص بنية دخول الأُسَر المعيشية في إسرائيل. فمعنى معطيات الدخل التي عرضناها أنّ شريحة معتبَرة من الأُسَر المعيشية في إسرائيل تعمل بمستويات دخل أدنى بكثير من الأجر المتوسّط، ولذلك فإنّ قدرتها على تحمّل عبء قروض سكنية متزايدة محدودة ابتداء. كذلك فإنّ الفجوة بين أجر الرجال، الذي بلغ في المتوسّط 14,719 شيكلًا، وبين أجر النساء، الذي بلغ 9,687 شيكلًا، توضّح أنّ عائلات كثيرة تستند إلى دخول لا تتيح مواجهة أسعار السكن من دون رفع رافعة ملموس. وحين ينضمّ هذا الواقع إلى كون نحو 42% من المقترضين الجدد يخصّصون أصلًا أكثر من 30% من دخلهم لسداد القرض السكني، يتّضح أنّ أزمة السكن ليست نتيجة ارتفاع الأسعار فحسب، بل نتيجة انفصال متنام بين أسعار السكن وبين قدرة السكان على الكسب. وكلُّ محاولة لمواجهة الأزمة بتوسيع الائتمان وحده يُتوقَّع أن تعمّق المخاطرة المالية، لأنّها تسعى إلى سدّ فجوة مصدرُها بنيويّ لا دوريّ، وذلك بالدَّين.

العُشَيرات الدنيا تدفع الثمن: نحو نصف الدخل يُوجَّه إلى السكن



الرقم فوق كلّ عمود هو الدخل الشهري الصافي، والنسبة المئوية تشير إلى نسبة الإنفاق على السكن. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، مسح نفقات الأسرة المعيشية 2022.

ب. تصفية ترتيبات توفير السكن الميسور

مسألة القروض طويلة الأمد التي تتيح توزيع سداد القرض السكني على سنوات كثيرة حجر أساس في مجال سياسة السكن عمومًا، ولفاقدي القدرة خصوصًا. فالقرض السكني، أي التمويل طويل الأمد، أُعِدّ لإتاحة الشراء للفئات الشعبية، ولم تؤدِّ الأَمْوَلة إلّا إلى أن تحظى الشقة، بعدما صارت أصلًا ماليًا، بتمويل مضاعَف ومضاعَف: لبناء الشقة، ولشراء الشقة، ولتسويق القرض السكني عبر توريقه، ومرة رابعة عبر التجارة بأوراق مالية تُتداوَل في الإصدار ضمن سندات الدَّين أو الأسهم التي تُصدَر على أساس هذا التدفّق، وعمولاتِه على امتداد عمر القرض السكني.

وحين قرّرت حكومة إسرائيل وقف انخراط الدولة في المبادرة والتمويل والبناء السكني، للمتقاعدين وللسكن الاجتماعي وللسكن الميسور أيضًا — أُفرغت من مضمونها التشريعات والترتيبات المرتبطة بتوفير السكن الميسور. ومن ذلك مثلًا وقف تخصيص أراض متاحة للسكن الميسور. ومن ذلك مثلًا وقف عمل قانون قروض الإسكان من عام 1992. ونتيجة لذلك نشأت شريحة كاملة من المواطنين لا يملكون شقة ولا يقدرون على استئجار سكن ولا سيّما على شرائه. وذلك حين أغلق التمويل طويل الأمد أبوابه بوقف «القروض القائمة» و«القروض السكنية الموجَّهة» التي مُنحت بمساعدة الدولة.

والاستثمار في السكن هو الحصة الكبرى في محفظة استثمارات الأُسَر المعيشية في إسرائيل، ولا سيّما في العُشَيرات الدنيا. ولمّا كان الاستثمار في السكن لا يقبل عادة التمويل الكامل برأس مال ذاتي بوصفه «قرضًا مؤجَّلًا»، فإنّ إتاحة القروض السكنية ويُسرَها ضروريان كي تتمكّن هذه الأُسَر المعيشية من شراء شقة.

وإشكالية التمويل أنّ إتاحة التمويل طويل الأمد مرهونة بحجم رأس المال الذاتي للمقترض، ومكانتِه التشغيلية، وعوامل أخرى تشكّل حاجزًا أمام التمويل — إلّا إذا استُند إلى أساس القدرات المالية لفاقدي السكن كما نقترح. والترتيبات المتعلّقة بهذا التمويل قائمة في عدّة بلدان ضمن تنظيم القروض المضمونة برهون لمدد طويلة.

ج. النموذج الإنجليزي لتمويل السكن الميسور

أحد برامج السكن الميسور الحكومية في إنجلترا يُسمّى «المِلكية المشتركة» (shared ownership). ويتيح هذا البرنامج للأفراد شراء جزء من الشقة (بين 25% و75%). ويمكن أخذ قرض سكنيّ على الجزء الذي يشتريه الفرد أو الدفع من رأس مال ذاتي. وينبغي دفع دفعة أولى على الجزء الذي يشتريه (بين 10% و15%). أمّا على الجزء الباقي فينبغي دفع إيجار. ويمكن تدريجيًّا شراء بقية مِلكية البيت، وبذلك تنخفض أيضًا كلفة الإيجار الشهري.

وثمّة برنامج آخر للسكن الميسور لدى الحكومة البريطانية يُسمّى «قرض رأس المال الذاتي» (equity loan)، ويقوم على مشاركة الدولة في تمويل الأرض والبناء بنسبة تصل إلى 20% في أنحاء الدولة وحتى 40% في لندن. ولا يبدأ دفع الفائدة إلّا بعد السنوات الخمس الأولى من الشراء، وفي تلك الفترة ثمّة عمولة قدرها جنيه إسترليني واحد في الشهر. وليس ثمّة موعد لسداد المشاركة في رأس المال الذاتي (equity)، لكن إذا بِيعت الشقة فإنّ هذا المبلغ من رأس المال الذاتي الذي موّلته الدولة يجب أن يُعاد. وتُسدَّد الفائدة وأصل القرض بعد عدّة سنوات، ومع سدادهما يصير المشتري مالك الشقة. وفي المقابل، إذا عجز لسبب ما عن مواصلة الدفع، صار مستأجرًا وحُسبت المبالغ التي دفعها بدل إيجار.

د. ملاءمة التمويل لفاقدي القدرة

لمّا كانت معظم الأرض في إسرائيل في يد الدولة، فلا معنى لأن تبيع الدولة الأرض وتمنح «قرضًا مؤجَّلًا» معًا، في حين يمكن عمليًّا توحيد الاثنين — وهو ما يُنشئ في الواقع الآلية المسمّاة «القرض المؤجَّل». أي أنّ قيمة الأرض تصير قرضًا مؤجَّلًا مضمونًا برهن من الدرجة الثانية يتيح عمليًّا مشاركة في رأس المال (equity) الخاص بشراء الشقة، بما يمكّن الجهاز المصرفي من منح الرهن الأول. وفي الثانية — بحجم أقلّ من 75% في المرحلة الأولى من شراء الشقة. وقد سدّ تنظيم بنك إسرائيل في العقود الأخيرة، كما ذُكر، الطريق أمام الفئات المستضعفة للوصول إلى تمويل مصرفي ميسور. ولإتاحة ذلك بطريق القرض المؤجَّل، ينبغي تغيير تعليمات بنك إسرائيل كما هي اليوم تغييرًا بدرجة معيّنة، لكن لا بصورة دراماتيكية، كي يُتاح للجهاز المصرفي، في إطار تنظيم بنك إسرائيل، منح التمويل طويل الأمد لشراء الشقة.

وفيما يلي قائمة التعديلات على الترتيب المقترَح لهذه الغاية على أساس مرافقة مصرفية، وهو ما يبدو ظاهريًّا ترتيبًا قد يكون مقبولًا لدى الجهاز المصرفي أيضًا:

تُحدَّد معايير منح القروض السكنية من قِبَل بنك إسرائيل بحكم دوره رقيبًا على المصارف. وإلى جانب التراجع في القروض السكنية الموجَّهة، وفي ضوء الارتفاع الصاروخي لأسعار السكن وما يرافقه من إمكان مخاطر مالية، فرض بنك إسرائيل قيودًا مشدَّدة على أخذ القرض السكني. وقد أُعِدّ تشديد المعايير لتقليص أخذ قروض سكنية عالية المخاطر، بمستوى رفع رافعة مرتفع وبفائدة متغيّرة. وقد أدّت هاتان العمليتان إلى دفع مئات آلاف المواطنين خارج إمكان الوصول إلى سوق القروض السكنية وإلى إمكان شراء شقة مملوكة.

وبحسب معايير بنك إسرائيل، لا تتجاوز نسبة التمويل القصوى في شراء شقة أولى ووحيدة 75% من قيمة الشقة، أي أنّ رأس المال الذاتي الذي على المواطن إحضاره هو 25% من قيمة الشقة. وهو مبلغ قد يبلغ عدّة مئات من آلاف الشواكل في ضوء ارتفاع أسعار الشقق. وبهدف تقليص الطلب، قرّر بنك إسرائيل في حزيران/يونيو 2015 أنّ نسبة التمويل للساعين إلى مسكن أفضل تصل إلى 70%، ولمشتري شقة للاستثمار يكون التمويل حتى 50%.

وبطبيعة الحال يتيح هذا الأمر الوصول إلى القرض السكني لمن يملكون رأس المال الذاتي اللازم وحدهم — وهم في الغالب أُسَر معيشية من عُشَيرات الدخل العليا. وهذا الوضع يسدّ الطريق أمام نصف السكان للوصول إلى القروض السكنية بالطريقة المعتادة. والتعديل المطلوب في الجدول أعلاه يتيح الوصول إلى القروض السكنية، ولا يعرّض الجهاز المصرفي للخطر، ولا يقوم على أيّ افتراضات. إنّه يقوم على ترتيب معياريّ يُنتج سياسة السكن للفئات المستضعفة على أساس مِلكية الجمهور للأرض في دولة إسرائيل بأحجام هائلة، ويقوم على ترتيبات مالية كانت منظَّمة إلى أن أُفرغت من مضمونها في العقود الأخيرة.

وفي عام 2023 (شهر حزيران/يونيو، اختير عشوائيًا) أُخذت القروض السكنية كلُّها تقريبًا بتمويل يصل إلى 75% (Loan-To-Value – LTV). وتمثّل هذه القيمة نسبة القرض السكني التي يستعدّ المصرف لمنحها للأسرة المعيشية من قيمة الأصل. ومعنى ذلك أنّ جميع القروض السكنية المأخوذة تقريبًا استوجبت رأس مال ذاتيًا للأسرة المعيشية لا يقلّ عن 25% من قيمة الأصل عند الشراء (وكلّما انخفضت نسبة الـLTV احتاجت الأسرة المعيشية إلى رأس مال ذاتي بنِسَب أعلى). ولذلك يمكن الاستنتاج أنّ ترتيبات السكن الميسور مثل «سعر للساكن» (מחיר למשתכן) والبرامج المشابهة لم تتجسّد في تقليص رأس المال الذاتي اللازم لشراء شقة. وهذه الخطوة تتيح للأُسَر المعيشية تقليص مبلغ السداد الشهري للقرض السكني وبذلك التخفيف عن نفقات الأسرة المعيشية.

ه. توريق القروض السكنية

التوريق صفقة تُصدَر فيها التزامات يُضمَن سدادُها بتدفّق نقديّ مسبق يُتوقَّع أن ينبع من أصل أو من مجموعة أصول محدّدة. والأهداف المركزية لصفقات التوريق أُعِدَّت لإنتاج مصادر تمويل إضافية ولتوزيع المخاطر في الأسواق المالية. غير أنّها تنطوي أيضًا على مخاطرة أخلاقية (Moral Hazard): فمن يُنشئ المخاطرة لا يتحمّل تبعات المخاطرة التي أنشأها لكنّه يجني منها ربحًا. وهذا الوضع حافز على تحمّل مخاطر أكبر من الربح المتوقَّع منها.

وقد بدأ توريق القروض السكنية في السبعينيات في الولايات المتحدة على يد وكالات أمريكية مثل Ginnie Mae وFreddie Mac، واكتسب زخمًا في الثمانينيات حين بدأت المصارف التجارية هي أيضًا بتوريق القروض السكنية بفضل تقسيم سندات الدَّين إلى شرائح (Tranches). وحتى عام 2008 نمت سوق التوريق إلى أبعاد هائلة وصارت أداة تمويل وأداة نقل للمخاطر. وتتألّف أغلبيتُها الساحقة من توريق القروض السكنية، أساسًا عبر وكالات حكومية. وكانت سوق توريق القروض السكنية السبب المركزي للأزمة الاقتصادية عام 2008 وأثّرت في الاستقرار المالي، وذلك بسبب منظومة حوافز معيبة.

وفي إسرائيل تطوّرت سوق التوريق متأخّرة نسبيًا. ففي أعقاب توصيات لجنة بخار، أُخرج الادّخار التقاعدي وحقوق إدارة صناديق التوفير وصناديق الاستثمار من اليد الحصرية للجهاز المصرفي، فخسر أرباحًا كبيرة (نحو 27.9% بُعيد تبنّي توصيات إصلاح بخار). وكان مصدر

ربح جديد هو النشاط في أدوات مالية مركّبة، وأَموَلة سوق السكن، واستعمال توريق القروض السكنية.

وفي السنوات الأخيرة تُنفَّذ صفقات توريق باعت فيها المصارف أساسًا محافظ قروض سكنية مباشرة لهيئات مؤسسية. وفي حزيران/يونيو 2020 أصدرت هيئة الأوراق المالية وثيقة عن الإصدارات العامة لسندات دَين مغطّاة بأصول. واليوم تسعى هيئة الأوراق المالية إلى توريق القروض السكنية من دون إعلام أصحاب القرض السكني ومن دون الحصول على إذنهم. والمنظومة المالية لدولة إسرائيل تتيح أَموَلة القروض السكنية، وبذلك تحرف السوق كلّها من تمويل يستطيع حلّ المشكلة لجميع الفئات إلى تحويل السكن أداة لأرباح مالية. وثمّة تعارض سحيق بين توريق القروض السكنية المُعَدّ لإنتاج مال وأرباح للجهاز المصرفي وبين هدف السكن للفئات الدنيا الذي ينبغي أن يكون بكلف منخفضة.

وكما أشرنا — فإنّ المركزية في الأراضي في دولة إسرائيل لا سابق لها في العالم كلّه. وبطبيعة الحال فإنّ جميع التصريحات في القانون عن تصفية المركزية والاحتكار العقاري وتشجيع المنافسة في هذا الشأن لا تتحقّق البتّة. وثمّة وضع مشابه في ما يتعلّق بالجهاز المصرفي: فالسكن الميسور في بلدان الغرب صناعة قائمة بذاتها، فيها تخصّص في التخطيط والبناء والتمويل وتخصيص الأراضي لهذه الأغراض. وإلى جانبها ترتيبات دولتية تقيس هذا النشاط الاقتصادي. أمّا في إسرائيل، فالوضع المستغرَب أنّ منظومة المقاولات في فرع البناء كلّه، التي كان بإمكانها تطوير فرع السكن الميسور مصدرًا للأعمال والتطوير والبناء، لم تُبد مبادرة حتى يومنا هذا. وكذلك الجهاز المصرفي الذي لم يُحسِن حتى يومنا هذا اتّخاذ أيّ مبادرة. فوقف القروض الموجَّهة التي شكّلت نسبة ذات شأن في فرع القروض السكنية لدى مصارف الدولة لم يحظ بأيّ ردّ فعل. ويتجسّد ذلك بطبيعة الحال في أنّ رفع سعر السكن زاد حجم القروض السكنية زيادة ملموسة. وحين يصعد موضوع السكن الميسور إلى المسرح الاجتماعي-السياسي، يُفترَض أن يلتقط الجهاز المصرفي وتكتّلات البناء بمنظماتها المحلّية المنتشرة في أنحاء البلاد كافّة القفّاز، وأن تندمج في حلّ المشكلة.

الفصل 14: الشقة سلعة أساسية — قرض سكنيّ اجتماعي

رفعت السياسة النيوليبرالية على رايتها عام 1980، في إطار «إجماع واشنطن» للرئيس رونالد ريغان ورئيسة الوزراء مارغريت ثاتشر، اقتصاد السوق. الخصخصة، ورفع التنظيم، والعولمة. اقتصاد سوق شمل استيلاء سوق رأس المال على السكن. وقد أنهت هذه السياسة دورها ولم تعد الحلَّ الأمثل لمشكلة السكن في العالم، في البلدان المتقدّمة كما في إسرائيل. وهذا التصريح متّفق عليه اليوم. والأبحاث المقتبَسة في هذا الفصل، التي تُعلن إفلاس هذا النظام — في الأدبيات المهنية والشعبية، وفي منابر الحكم الرأسمالي في العالم — لا تنازع في ذلك. غير أنّها لا تقترح حلًّا جديدًا لمشكلة السكن.

أ. إقناع السياسيين: سقف يؤوي «من جدار إلى جدار»

في ظلّ غياب الحلول، يتواصل الاتّكاء على الأيديولوجيا النيوليبرالية. ولا سيّما على افتراض أنّ السوق ستحلّ كلّ شيء، بما في ذلك عبر استيلاء سوق رأس المال على السكن. وذلك إلى جانب غياب أيّ محاولة لرؤية مشكلة السكن لدى الفئات المستضعفة ضرورة لبقاء النظام بل للإنتاج الرأسمالي نفسه. فعلى مرّ التاريخ فُهمت مشكلة السكن جزءًا من سياسة النظام الاقتصادي، إذ لم يكن بالإمكان تشغيل العاملين على مدى الزمن من دون أن يكون لهم سقف يؤويهم.

ومع ذلك، لا مناص من بذل كلّ شيء لإقناع السياسيين، من اليسار ومن اليمين وبالتأكيد من الوسط، بأنّ إفلاس النظام القائم في شأن السكن، الذي يُعدّ بالغ الأهمّية للاقتصاد، يستوجب دفن افتراضات الأساس القائمة وفتح صفحة جديدة.

ولذلك يُكرَّس هذا الفصل لعرض نُظُم السكن القائمة ولاقتراح البديل في المجال المالي أيضًا. بديل لحلّ اجتماعي ليبرالي لمشكلة السكن لدى الفئات المستضعفة، ولاستعراض السبل المالية التي ستتيح إنتاج السكن الميسور للفئات المستضعفة.

ب. كأنّ أزمة الرهون عالية المخاطر لم تكن

على مدى سبعة عقود نما عدد سكّان دولة إسرائيل من نحو 900,000 نسمة إلى نحو 9 ملايين. ونما الناتج للفرد إلى نحو 42,000 دولار، مقابل نحو 20,000 دولار عام 1995، وذلك وفق منهجية البنك الدولي التي تأخذ في الحسبان أيضًا الثروة الجديدة وغير الملموسة التي نشأت في العالم. وفي عام 2018 أجرى المعهد بحثًا عن الثروة الجديدة للفرد في إسرائيل، وقدّر حجمها بنحو 500,000 دولار في المتوسّط للفرد.

وقد أنشأ النموُّ السكاني العالمي، من نصف مليار إنسان عام 1500 ميلادية، إلى نحو مليار و 650 مليونًا عام 1900، إلى سبعة مليارات ونصف عام 2000، طلبًا هائلًا على السكن، الذي يشكّل سلعة أساسية لبني البشر — للإنسانية كلّها.

وتتألّف قيمة سوق السكن في الولايات المتحدة من قيمة تناهز 20.5 تريليون دولار، إلى جانب نحو 13.6 تريليون دولار إضافية، وفي المجمل نحو 33 تريليون دولار — قيمة مخزون الشقق في الولايات المتحدة لعام 2020. أمّا قيمة مخزون الشقق في دولة إسرائيل، البالغ حتى اليوم نحو 3 ملايين شقة — منها نحو 300,000 وحدة سكنية في القطاع الريفي — فتزيد على 4 تريليونات شيكل. ولذلك فليس مفاجئًا اهتمام المنظومة المالية بمواصلة السياسة النيوليبرالية وبـRentier Capitalism، والصراع الذي تخوضه لصونهما. وهذا الاهتمام مفهوم، لأنّ هذه المنظومة من أكبر مُنتِجات الربح في المنظومة الاقتصادية للدولة، في إطار النظام المالي القائم منذ نحو أربعين سنة.

والشعار الذي رُفع بعد الحرب العالمية الثانية بتأميم وسائل الإنتاج والمصارف والموارد الطبيعية من قِبَل الدولة، طرحته الاشتراكية-الديمقراطية الأوروبية وفي مقدّمتها حزب العمّال الإنجليزي. وقد «بِيع» لقاء إقامة «دولة الرفاه». وقد أخلت سياسة الرفاه التي صمدت عقودًا قليلة فحسب مكانَها لقوى السوق والعولمة و«حرّية» الاستثمار التي اجتاحت العالم. وفقدت النقابات المهنية قوّتها، وزُعم أنّ «السوق الحرّة» ستنظّم سوق العمل أيضًا. وقد دخلت دولة الرفاه في إسرائيل هي أيضًا عملية تآكل في ثمانينيات القرن الماضي، بزعم أنّها «تُضعف» متلقّي المخصّصات، الذين يفقدون، زعمًا، مسؤوليتهم عن مصيرهم. ويُذكَر السؤال عمّا إذا كان واجب الدولة أن تمنح محتاجيها سمكًا أم صنّارات. السمك يعني المخصّصات والمنح، والصنّارات تعني أدوات كالمهنة والتعليم تتيح للضعفاء ترقية مكانتهم الاجتماعية والاجتماعية-الاقتصادية.

وقد قلب شعار الخصخصة النخبوية، ببيع الأصول والمنظومات والخدمات التي في يد الدولة لمن يدفع أكثر، الاقتصاد الليبرالي المشبع بالتنظيم في كلّ مجال تقريبًا رأسًا على عقب. فتحطّمت منظومة «النيو ديل» لروزفلت إلى شظايا. واستولت على الرأي العامّ الأسطورة القائلة إنّ المبادرة الخاصة تفعل كلّ شيء وإنّ الدولة سلبية لا تبادر، وذلك في إسرائيل أيضًا ومنذ أربعين سنة. وهكذا قام صنم جديد للسوق الحرّة — المنافسة. المنافسة التي تحوّلت اليوم، برأي كثيرين، من حلّ إلى مشكلة. فقد أنبتت تجمّعات رأس مال وقوة وتأثير سياسي بأحجام لم تُعرَف من قبل. وقد بحث هذا الرأسمال عن مصادر استثمار. ومنها أصول مُدِرّة، بأحجام هائلة، موزَّعة، قابلة للتداول وللتعبئة بضاعة تنتقل إلى تاجر، مجهولة الهوية، منفصلة عن مكانها. وبالفعل، كان السكن فريسة سهلة في يد الخصخصة النخبوية. فصارت السلعة، أي تحويل الشقة إلى بضاعة تنتقل «إلى تاجر» بطريق رهن دفعات القرض السكني، الهدف المركزي للمنظومة المالية، لا توفير السكن بذاته، بوصفه سقفًا يؤوي فاقدي السكن، للطلب الذي يتغذّى من الانقلاب.

وفي الماضي كان موقع الشقة وحجمُها يُلاءَمان مع احتياجات الفئات الشعبية وقدراتها. أمّا اليوم فقد اختفى تقسيم السكن إلى حدّ بعيد من الخطاب الاقتصادي والسياسي والمالي بل والتخطيطي. والآن يتحدّث الجميع تقريبًا عن «شقة»، لا تُعرَّف شقة سكن بكلّ ألوانها الوظيفية، بل بضاعة وموضوعًا لـ«هندسة مالية» تُعظِّم الربح الذي يبدو، زعمًا، بلا نهاية.

ولم تعد المصارف الصغيرة المحلّية قادرة على منافسة المصارف الكبرى والمستثمرين الأجانب. وصار الساكن المقترض لاعبًا في العالم المالي الكبير. وصُفّيت الصلة الشخصية بين المقترض والمصرف المقرض. وأُلغي في إطار العولمة الحظر على الاستثمارات الخارجية لصناديق الاستثمار في السكن. يُضاف إلى كلّ هذه أنّ رفع التنظيم يتيح منح قروض سكنية حتى لمن لا يقدر على سداد القرض. فالأسعار ترتفع، والائتمان يتدفّق، والقروض السكنية تُتداوَل مجدّدًا في الرهون عالية المخاطر. والانفجار لا يتأخّر. وفي أعقاب الأزمة الاقتصادية عام 2008، أنقذت الولايات المتحدة المصارف الأمريكية من الإفلاس بحجم ناهز ثلاثة تريليونات دولار باستعمال أموال دافعي الضرائب. فنجت المصارف، أمّا العائلات التي عجزت عن سداد القروض السكنية فتخلّت عنها المصارف والحكومة وأُلقيت خارج بيوتها بلا شيء. وتمرّ السنون، وتُنسى رقصة الأهوال هذه، وقيمة الأصول السكنية في الولايات المتحدة، التي انخفضت عام 2008، ارتفعت من عام 2010 حتى اليوم بنسبة 50%، كأنّه لم تكن ثمّة أزمة اقتصادية عالمية قطّ.

ج. سلعة ضرورية لا مضاربة مالية

وفي إسرائيل أيضًا تنهار سياسة السكن. فزيادة عرض «الشقق» بوصفها مسارًا سيحلّ فقاعة السكن — أي الارتفاع غير المسبوق لأسعار الأرض السكنية وللسكن نفسه — قضت على الطلب على هذه الشقق. ومن سنة إلى أخرى تُدفَع آلاف العائلات في إسرائيل خارج سوق السكن، خارج سوق الطلب. ففي مقابل نحو 175,000 شقة خاوية («شقق شبح»)، ثمّة قرابة 890,000 عائلة لا تملك سكنًا. وعرض الشقق من فوق لا يلائم الطلب الواقعي الآتي من تحت، ويسهم في رفع سعر السكن في الأسفل.

وسياسة السكن الوطنية التي نقترحها على دولة إسرائيل تقوم على إصلاح شامل. ونحن نحاول تركيز الجهد وتجنيد جميع الأطراف ذات الصلة. الحكم، ومنظومة التخطيط، والسلطة العقارية والإدارة المالية، مع المحترفين في المجال، وتخطيط المدن، ومديري البناء، والمهندسين، ومنظمة المقاولين، والسلطة المحلّية. للالتقاء في إجماع وطني يوحّد جميع اللاعبين لحلّ مشكلة نقص السكن للفئات المستضعفة. ولذلك ينبغي إخراج السكن الميسور للتملّك من الأَموَلة، وإنشاء شريحة سوق محدّدة تتضمّن المكوّنات المحدّدة للسكن للفئات الشعبية، التي تشكّل نحو 50% من العاملين في إسرائيل، وهم في المجمل نحو 4.4 مليون عامل. وذلك في إطار سياسة سكن شاملة ترى شعب إسرائيل كلّه مع تشديد على تمييز مصحِّح لشرائح السوق الفاقدة للسكن — لجميع الفئات والقطاعات.

والإصلاح المطلوب، الذي سيتيح للفئات المستضعفة شراء شقة ميسورة، إصلاح يكبح تحويل السكن الشعبي إلى بضاعة في السوق النيوليبرالية، ويُخرج الشقة الشعبية من مخاطر العالم المالي، ويعيدها إلى ما كانت عليه في الماضي: سلعة ضرورية لا موضوعًا لاستثمارات مضاربية خارجة عن السيطرة. فربط السكن الشعبي بمناورات اقتصادية ورأسمالية من صنع البشر في المنظومة المالية أمر غير أخلاقي في جوهره. وينبغي وقفُه وحظرُه. فالشقة الميسورة للفئات المستضعفة ينبغي أن تُنظَّم في إجراءات التخطيط والإنتاج والتمويل. وفي قيمة الأرض وفي التنظيم النقدي.

د. التقسيم إلى شرائح لإنتاج سكن شعبي

لحلّ مشكلة السكن في إسرائيل ينبغي تقسيم سوق الشقق إلى شرائح وفق معطيات دائرة الإحصاء المركزية، والتخطيط على يد إدارة التخطيط، والتسويق على يد سلطة الأراضي، وكلُّ ذلك بإلزام في قانون صريح. والمصارف المركزية والمنظومة المالية مُلزَمة بتنظيم وبترتيبات مالية لإنتاج إمكان أن تشتري الفئات المستضعفة شقة، لا لإدخال الشقة الشعبية — من وراء ظهر الساكن — في منظومة مالية من سوق حرّة ومضاربية. والتقسيم إلى شرائح ضروريّ للسياسة الشاملة لدولة إسرائيل في مجال السكن، لأنّ الأمر لا يتعلّق بشقة واحدة «متجانسة»، بل بحاجة إلى شقق محدّدة لقطاعات مختلفة تلائم الفئات المستضعفة، والأزواج الشباب، والمسنّين، والطبقة الوسطى، وذوي القدرة معًا.

ويقف في مركز سياسة السكن النيوليبرالية الزعم بأنّ السوق هي التي تحدّد سعر الشقة، وأنّ السعر الذي تحدّده السوق هو السعر الصحيح للشقة. ونحن نزعم أنّ للشقة سعرًا أساسيًّا (Intrinsic Price) كما لمنتجات الاستهلاك الأساسية الخاضعة للرقابة. فحاجة الفئات الشعبية إلى سقف يؤوي ليست طلبًا، لأنّها خارج سوق السكن القائمة — فالطلب بلا مال لا يُحصى. ولذلك ينبغي النظر إلى الشقة للفئات المستضعفة بوصفها سلعة. وبهذه الصفة لها سعر أساسي كما للخبز الموحَّد الخاضع لرقابة الدولة.

وأسوة بالبضاعة، فإنّ سعر الشقة مضاربيّ، متقلّب ومتنقّل، مع أنّها غير منقولة، في حين أنّ السعر الأساسي للشقة ينبغي أن يكون مرهونًا بالحاجة وبالقدرة الاقتصادية للأُسَر المعيشية. ولذلك يشكّل سعر الشقة مجمل كلفة البناء والتطوير وكلفة المتبقّي من الأرض. وهذه الكلفة مضاعِف معيّن للدخل أو للقرض السكني، مضافًا إليه رأس المال الذاتي المشتقّ من القدرة المتوسّطة أو الأدنى بحسب شريحة السكان التي تُنتج السعر الأساسي للشقة.

وينبغي أن يُحدَّد سعر الأرض للشقة الميسورة بسعر تلك الشقة وتخصيصها والإيرادات المتوقَّعة منها. أي أنّ سعر الأرض التي ستُباع لمن يطلب بناءها سكنًا ميسورًا سيُحدَّد على أساس القيمة المتبقّية. والتقييس والإرشادات بشأن سعر أرض لشقة ميسورة عند الشراء لا بدّ أن تمرّ بتقييس خاصّ، إذ يتعلّق الأمر هنا بسلعة لا ببضاعة. سلعة لم تعد في السوق منذ سنوات طويلة ولذلك ليس لها سعر سوق. والأمر يتعلّق بخلق شيء من لا شيء. وعلى كلّ

منهجيـة أن تميّـز بين الكلفـة والسـعر والقيمـة، وأسـعار السـوق، والقيمـة المشـتقّة من الكلفـة، والقيمة المشتقّة لخلق عامّ.

وما من مثال أفضل على «قيمـة الـزواج» (Marriage Value)، كمـا يقـول الإنجليـز، من تلـك التي تنشأ في الوصل بين الأرض والتخطيط، إذ تُمنَح الأرض في إطاره حقوقًا لم تُعـط لهـا من السماء. فمنح حقوق البناء الإضـافية — كمـا تسـمّيها إدارة التخطيـط — يمنح الأرض حقوقًـا تفوق ما يُفترَض أنّه يعود إليها. فليُقَل من الآن إنّه يمكن إقرار ترتيبات تميـيز مصـحِّح لفاقـدي السكن حتى حين يتعلّق الأمر بمورد الأرض، إذ إنّ حقـوق البنـاء ليسـت مُعطـاة سـلفًا بـل تُمنَح للأرض بقـوة التخطيـط. ولـذلك مـا من مـانع من منح هـذه الحقـوق لمن يسـتحقّونها في إطـار سياسة اجتماعية من التمييز الإيجابي.

فثمّة قيمة وثمّة سعر. والقيمة تتجاوز السعر، والقيمة الحقيقية تُحدَّد بحسب الغايـة ولا تُحـدَّد دائمًا على أساس الاستثمار. إنّها تُحدَّد على أساس القيمة للمستخدِم لا على أساس قيمة البـائع أو المنتِج. ولـذلك، لتحديـد السـعر الصـحيح ينبغي أن نفهم أنّ قيمـة هـذه الأصـول قيمـة اجتماعية.

والقيمة الجوهرية (Intrinsic Value) تشكّل القيمة الحقيقية والطبيعية والجوهريـة للأرض، للسكن، المشتقّة من السلعة التي تُنتجها. وذلك بخلاف السعر المضاربي الذي هو معاد للمجتمـع ويفضي إلى ارتفاع أسعار السكن. ولأنّ جميع النـاس يحتـاجون إلى سـقف يـؤويهم، فـإنّ سـعر ذلك السقف ينبغي أن يكون خاضعًا للرقابـة، كي يتـاح لمن لا تطـولهم أيـديهم لشـراء شـقة في السـوق الحـرّة المضـاربية أن ينعمـوا هم أيضًـا بـبيت. ومعـنى ذلـك أنّ جميـع مكوّنـات الشـقة (الأرض، والبناء، والضرائب، والتمويل) ينبغي أن تكون جزءًا من السعر النهـائي للشـقة، لإنتـاج الشقة التي تكون ميسورة لكلّ فئة نتحدّث عنها.

ه. خديعة الإيجار

لوقف الحلقة التي تنتزع من الفئات الشعبية الحقَّ الأساسي في سـقف يـؤوي، تلـزم إصـلاحات بنيوية في توفير الأرض، وتمويل البناء والشراء، والتخطيـط، وتقسـيم السـكن بحسـب الفئـات المستضعفة — كلُّ ذلك مع إنشاء منظومة مالية مُمكِّنة لحلّ المشكلة. وثمّة اليـوم محاولـة من المنظومـة السياسـية والأيديولوجيـة، ومن المنظومـات الماليـة في العـالم الغـربي، للفـرار من مِلكية السكن ونقل الفئات الشعبية إلى السكن بالإيجار. وهـذه محاولـة خديعـة كـبرى لا تخـدم الفئات الضعيفة، بل تخدم المنظومة المالية والمستثمرين. وكلّ مرهون بالآخر. فأسـعار الشـقق المرتفعـة تضـرّ بالمسـتأجرين الـذين يضـطرّون إلى تخصـيص نسـبة مرتفعـة من دخلهم لبـدل الإيجار وإلى تقليص نفقاتهم لذلك على سلع وخدمات ضرورية. كذلك فإنّ اقتصـادًا قائمًـا على مالكي شقق هم أيضًا مَدينون بدَين كبير اقتصاد غير مستدام. فمنـذ ثلاثـة عقـود ترتفـع أسـعار الأرض والسكن، وتزداد الحاجـة إلى السـكن، وكـذلك الإيجـار، غـير أنّ دخـل العـاملين لا يرتفـع بالموازاة.

والإيجار لفاقدي السكن من الفئات الشعبية لا يحلّ الحاجة إلى حدّ أدنى من الأمان في سقف يؤوي، وهو يستنزف الموارد العائلية التي كان بإمكانها أن تُستعمَل لدفعات قرض سكنيّ لشراء أصل ينتقل من جيل إلى جيل في العائلة. كذلك فإنّه لا يقطع أَموَلة السكن بل يشجّعها. وذلك لأنّ الإيجار يوفّر «ريعًا عقاريًّا» ويخلق بذلك دافعًا لدى المستثمرين لشراء شقق يستطيعون تأجيرها لمن يدفع أكثر.

و. الفوارق الهائلة بين الأغنياء والفقراء

قياس الدخل الجاري أداة لقياس الفقر واللامساواة يعبّر عن صورة جزئية وناقصة للواقع الاجتماعي. وحتى لو قِيس الدخل أو سلّة استهلاك أساسية — فإنّ هذه المؤشّرات لا تعكس فرصة الفقراء في الخروج من حلقة الفقر مستقبلًا، لأنّها لا تشمل قياس الالتزامات والأصول المتاحة للفقراء، التي يمكن أن تعينهم على إنتاج دخل مستقبلي ينتشلهم من الفقر.

وأحد المكوّنات ذات الشأن التي تُنتج الفوارق بين مختلف الأُسَر المعيشية في ما يخصّ الثروة من الأصول هو مِلكية الشقق. فالقياس على أساس الممتلكات لا على أساس دخول العمل يكشف فوارق اقتصادية-اجتماعية أكبر بكثير. وقد بحث ميلغروم وبَر-لَفاف من معهد الإصلاحات البنيوية عام 2015 كيف تتوزّع الثروة في إسرائيل. فوجدا أنّ اللامساواة في الثروة في إسرائيل عام 2015 كانت أكبر بكثير من اللامساواة في الدخول. فبينما يملك العُشَير الأعلى قرابة ثلث الدخل القومي، فإنّه يملك أكثر من 50% من الثروة. وجزء ذو شأن من الثروة متركّز في المئين الأعلى الذي يملك 22.5% من الثروة القومية، وهي حصة تساوي حصة العُشَيرات السبعة الدنيا. والثروة المتوسّطة للأسرة المعيشية في إسرائيل 2.1 مليون شيكل، مقابل ثروة متوسّطة قدرها 10.8 مليون شيكل للأسرة المعيشية في العُشَير الأعلى، وثروة متوسّطة قدرها 47.9 مليون شيكل للأسرة المعيشية في المئين الأعلى. وبالمقارنة الدولية، تحتلّ إسرائيل المرتبة السادسة من أصل 19 في حصة الثروة التي يملكها المئين الأعلى، والمرتبة التاسعة في مؤشّر جيني للثروة. يُضاف إلى ذلك أنّ المعهد عُني باللامساواة في الثروة من الأصول وطوّر حاسبة تقيس ثروة الأسرة المعيشية وفق مجمل الأصول العينية والمالية. أي العقارات والمدّخرات والاستثمارات التي لدى كلّ أسرة معيشية في مقابل ديونها.

و«فقر الأصول» (Asset Poverty) حال تعجز فيها أسرة معيشية أو شخص عن تلبية احتياجاته الأساسية مدة ثلاثة أشهر لا دخل له فيها البتّة، لا من عمل ولا من مخصّصات من أيّ نوع، وذلك نتيجة انعدام أصول مالية تقدر على إعاشته في هذه المدة. ويندرج في هذا السياق تحت «الأصول المالية» كلُّ الأصول غير الملموسة التي بحوزة الأسرة المعيشية، كالأسهم وسندات الدَّين والودائع والمدّخرات والنقد. وبالنسبة إلى معظم الجمهور، فإنّ الأصل المالي المركزي هو الادّخار التقاعدي. وبين مختلف الأُسَر المعيشية فوارق ذات شأن في قيمة المحفظة التقاعدية. وثمّة تركّز مرتفع بوجه خاصّ، إذ لا يملك النصف الأدنى مجتمعًا إلّا 3.5% من مجمل الأصول المالية.

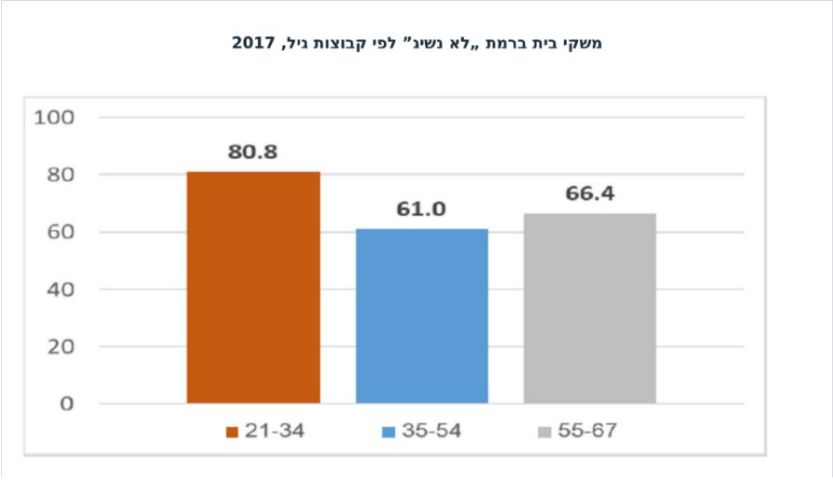
وقياس الثروة أداة متعارَف عليها ومهمّة في دول غربية كثيرة. ولقياس فقر الأصول والثروة من الأصول أهمّية حاسمة في عكس الفوارق الاجتماعية-الاقتصادية في إسرائيل. وغياب قياس فقر الأصول والثروة من الأصول، وكذلك غياب النقاش في الخطاب السياسي-العامّ، يمنعان سياسة فاعلة لإيجاد حلول واقعية تتيح للفقراء الخروج من حلقة الفقر.

ومنذ الستينيات لا توجد في إسرائيل، بخلاف معظم الدول المتقدّمة، معلومات شاملة وذات شأن عن توزيع الممتلكات بين المواطنين. وهذا الاتجاه لا يتيح لصانعي السياسات ومتّخذي القرارات أن يفهموا جيّدًا وبصورة شاملة حال توزيع الثروة في الدولة وأيّ خطوات يَحسُن ويمكن اتّخاذها لتقليص الفوارق الاجتماعية.

ز. مِلكية الشقة بين الشباب البالغين

على مدى العقدين الأخيرين لوحظ انخفاض في نِسَب مِلكية السكن في إسرائيل بين عموم السكان. وقد زعمت أور كوهين رقيف، من معهد الإصلاحات البنيوية، أنّ هذه الاتجاهات حدثت على خلفية ترسيخ الاقتصاد السياسي النيوليبرالي في إسرائيل الذي أثّر في تراجع الحكومة عن التدخّل وعن الدعم الكافي في سوق السكن في إسرائيل. فقد انخفضت نسبة مِلكية الشقة في إسرائيل من 70.2% في أواخر التسعينيات إلى 63% عام 2021. وهذه النسبة ما زالت أدنى من متوسّط الاتحاد الأوروبي البالغ 70.1%، وهو معطًى يضع إسرائيل في الثلث الأدنى قياسًا بسائر دول الاتحاد. وقد حدث الانخفاض في نِسَب مِلكية السكن بالتوازي مع تحليق أسعار السكن: فمنذ عام 2008 وحتى اليوم حدث في إسرائيل ارتفاع سريع في أسعار السكن على المستوى الوطني وبالمقارنة الدولية معًا. وقد ركّزت كوهين رقيف في بحثها على جيل الشباب البالغين الحالي ووجدت أنّ 44% منهم مالكو شقق بقرض سكنيّ ومن دونه. وفي المقابل، كان بين جيل الشباب البالغين في مطلع الثمانينيات — الذي يمثّل بداية تطبيق السياسة النيوليبرالية في إسرائيل — نحو 81% من مالكي الشقق بقرض سكنيّ ومن دونه (بين السكان اليهود). وفي الوقت نفسه، ارتفع عبء السداد الشهري للقرض السكني من الدخل إلى 21% في المتوسّط بين الشباب البالغين في الجيل الحالي، مقابل ثلاثة بالمئة في الثمانينيات. ولوحظ العبء الأكبر لدى الطبقة الوسطى المعاصرة، مع ضبط متغيّرات اقتصادية-اجتماعية إضافية.

السكن غير ميسور لـ70% من الأُسَر المعيشية — ولأكثر من 80% من الشباب





تعرض الرسوم القدرة على تحمّل كلفة السكن على مرّ السنين لدى عموم الأُسَر المعيشية في الأعوام 2017–2022، وبالتقسيم بحسب الفئات العمرية عام 2017. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، ورقة عمل 127، «نظرة عن كثب على القدرة على تحمّل كلفة السكن في إسرائيل»، 2024.

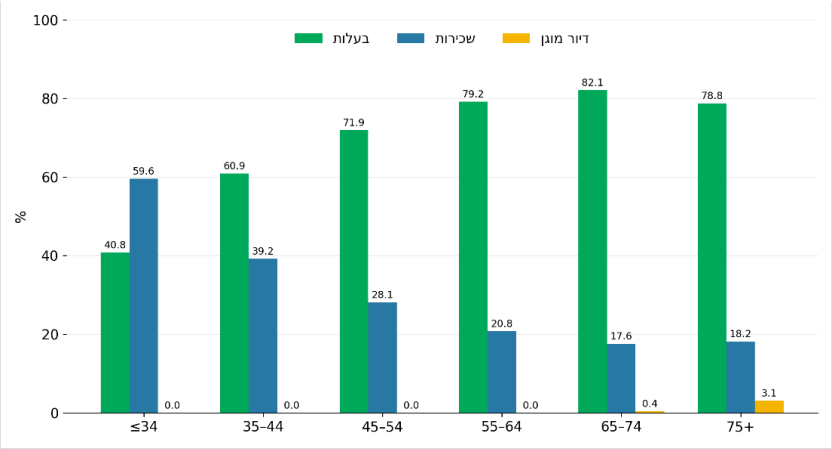
ح. الشباب ما زالوا بحاجة إلى الوالدين

انفجرت صعوبة الجيل الشابّ الحالي في بلوغ شقة في «احتجاج الخيام» عام 2011، في تل أبيب وفي أماكن أخرى من الدولة التي تعلن دائمًا عن نيّة وهدف بخفض أسعار الشقق وأسعار الإيجار. ومنذ ذلك الحين أُسّست عدّة برامج لرفع نِسَب مِلكية السكن بين الأزواج الشباب في إسرائيل، مثل «سعر للساكن» و«سعر الهدف». غير أنّ هذه البرامج ما زالت تستوجب رأس

مال ذاتيًّا مرتفعًا نسبيًّا قدره 25% من قيمة الشقة في السوق، وهو ما يقيّد ابتداء شريحة الشباب القادرين على الحصول على قرض سكنيّ من المصرف. يُضاف إلى ذلك أنّ الأغلبية الساحقة من الشقق في هذه المشاريع تقع في مناطق أطراف أقلّ جاذبية، على الأقلّ من حيث فرص التشغيل للشباب أو من حيث القدرة على رفع رافعة على عائد الأصل في المدى البعيد. وثمّة قيد إضافي هو أسلوب القرعة المتّبع بين المتنافسين على الشقق، بدل أسلوب تصنيف وفق حاجة اقتصادية حقيقية.

وحين يُشرَّح مالكو الشقق بحسب أخماس الدخل (الرسم 23)، يتبيّن أنّ الطبقة المتوسّطة والعليا (الخُمس الثالث والخامس على التوالي) حسّنتا على مرّ الزمن قدرتهما على شراء شقة، في حين جمدت الطبقة الدنيا. واللامساواة الطبقية في مِلكية السكن مرتبطة باللامساواة في رأس المال الأوّلي اللازم للحصول على قرض سكنيّ من المصرف، الذي ينقله الوالدان والعائلة في الغالب إلى أبنائهم.

فجوة المِلكية فجوة بين الأجيال: نحو 41% ممّن هم في سنّ 34 فما دون يملكون شقة، مقابل 82% ممّن هم في سنّ 65–74



يعرض الرسم نِسَب المِلكية والإيجار والسكن المحمي بحسب الفئة العمرية لحائز الشقة. المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، شقق ومبان في إسرائيل — تموز/يوليو 2024.

الفصل 15: يلزم فورًا إصلاح في القروض السكنية

منذ أيار/مايو 2022 يواجه مواطنو إسرائيل ارتفاعًا في العبء الاقتصادي بسبب تحليق نِسَب الفائدة على القروض السكنية. وقد وجدت ساغيت أزاري-ڤيزل من معهد الإصلاحات البنيوية أنّه، بحسب معطيات بنك إسرائيل، ارتفع السداد الشهري في المتوسّط بنحو 20% لعموم الأُسَر المعيشية. ومشترو الشقق من الطبقة الوسطى هم المتضرّرون الرئيسيون من رفع الفائدة الذي قفز بسداد قروضهم السكنية بنحو 21% خلال خمس سنوات. وتضرّرت الأُسَر المعيشية في العُشَيرات الدنيا أيضًا، إذ تقلّصت الآن حصّتها من مجمل جمهور آخذي القروض السكنية ويبتعد عنها حلم شراء شقة.

ومن جهة أخرى، وكما عرضنا أصلًا، تزعم أزاري-ڤيزل أنّ المبلغ المتراكم للقروض السكنية في إسرائيل يبلغ نحو 508 مليارات شيكل حتى نهاية 2022، بارتفاع قدره نحو 13.7% قياسًا بعام 2021. وفي أعقاب ارتفاع الفائدة، ارتفعت إيرادات التمويل للمصارف الخمسة الكبرى بنسبة متوسّطة تتجاوز 50% في الربع الأخير من عام 2022 قياسًا بالربع نفسه من العام السابق. كما ارتفع الربح الصافي بنسبة متوسّطة تناهز 31% في المصارف الخمسة الكبرى عام 2022. وتعكس هذه المعطيات نسبة عائد على رأس المال تناهز 15% في المتوسّط.

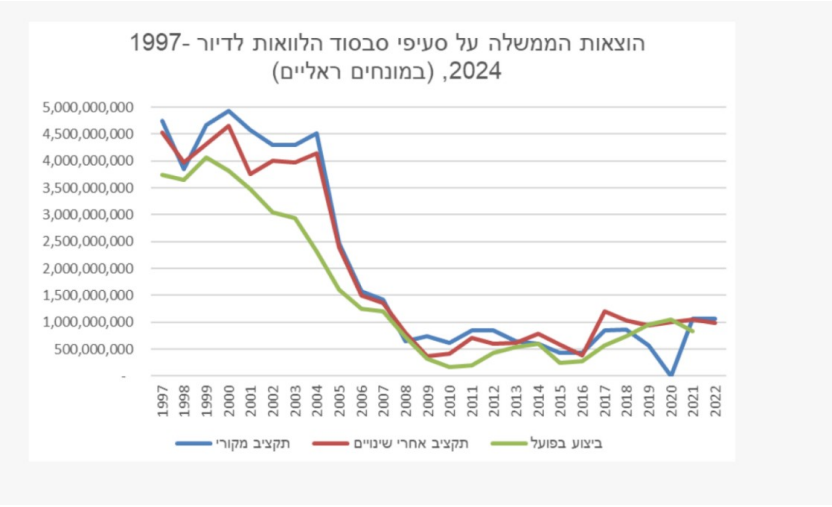
أ. المنافسة والإلمام المالي والقروض السكنية الموجَّهة

في ضوء كلّ هذه، يدعو المعهد إلى تطبيق عدّة إصلاحات بنيوية تستطيع التخفيف من العبء الاقتصادي على الأُسَر المعيشية في إسرائيل ورفع مستوى الإلمام المالي لدى الفئات المستضعفة في هذا المجال. ومن جهة أخرى، تقليص هوامش فوائد المصارف في إسرائيل، بالسبل الآتية:

1. ثمّة نوعان من القروض السكنية: قروض سكنية حرّة وقروض سكنية موجَّهة. ومعظم السكان يعرفون النوع الأول ويستعملونه. أمّا النوع الثاني فأقلّ معرفة لدى الجمهور. ويرى باحثو المعهد أنّه يَحسُن استعمال القروض السكنية الموجَّهة في أزمة ارتفاع الفوائد الراهنة، وهي قروض مصدرها قانون قروض الإسكان لسنة 1992. وقد طوّرتها مصارف القروض السكنية بغية إعانة الأُسَر المعيشية ذات الدخول المنخفضة التي أخذت أو ستأخذ قرضًا سكنيًا. وفي القروض السكنية الموجَّهة ثمّة مكوّن دعم حكومي هو الفارق بين الفائدة المُجباة من المستحقّين وبين فائدة السوق. ولذلك يمكن تقسيم ميزانية القروض للمستحقّين إلى مكوّن دعم فحسب ومكوّن ائتمان صاف. ويُشار إلى أنّ المستحقّين يدفعون كلّ شهر السداد الشهري، كما هو متّبع في القروض السكنية العادية.

وفي العقدين الأخيرين، بسبب انخفاض الفائدة في السوق وتشديد شروط الاستحقاق للقروض السكنية الموجَّهة، انخفض إنفاق الحكومة على بنود دعم الفائدة للقروض (الواقعة ضمن ميزانية «منح البناء والإسكان») انخفاضًا ملموسًا من نحو 4.5 مليار شيكل عام 1997 إلى أقلّ من مليار عام 2022. والآن، مع ارتفاعات الفائدة المتكرّرة، ينبغي إعادة تكبير هذا البند الميزانياتي للإعانة على دعم القروض السكنية لفاقدي مِلكية السكن، أو لإعادة تمويل قرض سكنيّ، مع تقييد حجم المساعدة وتقييد السعر الأقصى للشقة التي ستُمنَح المساعدة لأجلها. والقروض السكنية الموجَّهة ملائمة بوجه خاصّ لفئات من عُشَيرات الدخل المنخفضة، وللأزواج الشباب والمسنّين فاقدي السكن، ولذوي الإعاقة، وللقادمين الجدد، وللأُسَر المعيشية من القطاع الإثيوبي.

من نحو 4.5 مليار إلى نحو مليار شيكل: الدولة قلّصت دعم قروض الإسكان تقليصًا دراماتيكيًّا



يعرض الرسم الميزانية الأصلية، والميزانية بعد التغييرات، والتنفيذ الفعلي، بالقيم الحقيقية، بين عامَي 1997 و2024. المصدر: معهد الإصلاحات البنيوية، على أساس معطيات ميزانية الدولة؛ والمعطيات المعروضة تنتهي عند عام 2022.

2. رفع الإلمام المالي لدى الأُسَر المعيشية في إسرائيل. فبحسب مركز البحث والمعلومات في الكنيست، لا توجد اليوم هيئة حكومية مسؤولة عن موضوع التثقيف المالي للأُسَر المعيشية. وينبغي في هذا الشأن فحص تطبيق قرار الحكومة (3926) في شأن التثقيف المالي، بغية إتاحة موادّ ذات صلة للجمهور من أجل سلوك ماليّ سليم في كلّ ما يتعلّق بالمال وقيمته وأخذ الائتمان والادّخار والتضخّم وسوى ذلك. وهذا الموضوع مهمّ بوجه خاصّ لدى فئة ذات إلمام ماليّ منخفض، ترتبط في الغالب بأُسَر معيشية ذات دخل وتعليم منخفضَين، وبالعاطلين، وبالقاطنين في الأطراف.

3. فحص هوامش الفائدة والهامش المالي بالمقارنة الدولية بوصفها معيارًا لهوامش الفائدة في إسرائيل. فمعطيات البنك الدولي تُظهر أنّ هوامش الفوائد في إسرائيل مرتفعة قياسًا بمعظم دول غرب أوروبا، وأدنى قليلًا من هوامش الفائدة في الولايات المتحدة.

4. مواصلة الإصلاح الاستهلاكي لزيادة الشفافية الذي يقوده بنك إسرائيل، وتبسيط مسارات القروض السكنية للجمهور. فبحسب هذا الإصلاح ينبغي زيادة شفافية المعلومات لزبائن المصارف وتحسين بيئة المنافسة في سوق القروض السكنية. ويشمل الإصلاح إجراء الحصول على موافقة مبدئية لمنح قرض سكنيّ، وإعانة الزبائن على فهم أفضل لشروط القرض السكني المعروضة عليهم، ولتوقّعات السوق، ولتبعات التغيّرات المتوقَّعة في الأسواق على المدفوعات المستقبلية. وقد أُعِدَّت هذه الخطوات، في جملة ما أُعِدَّت له، لتمكين الزبائن من المقارنة بوعي وبيُسر أكبر بين العروض المختلفة من مختلف المصارف، والإسهام بذلك في زيادة المنافسة في سوق الائتمان السكني. ووفقًا للإصلاح، تُلزَم المصارف بعرض موافقة مبدئية (عرض قرض سكنيّ) على الزبون بنية موحَّدة، تُعرَض فيها ثلاث سلال موحَّدة حدّدها بنك إسرائيل، وسلّة إضافية تُلاءَم مع احتياجات الزبون وسماته بناء على طلبه. والغاية من عرض السلال الموحَّدة تحسين قدرة الزبون على إجراء مقارنة كلف بين عروض الأسعار المختلفة للمصرف، وكذلك في مواجهة عروض أسعار ممكنة من مصارف أخرى.

ب. نظرة عالمية: الفائدة الثابتة والمتغيّرة

في دول الغرب تُتَّبع سياسة فائدة للقروض السكنية ثنائية: فائدة ثابتة أو فائدة متغيّرة. وفي المقابل، فإنّ منتَج القرض السكني في إسرائيل «نمط شاذّ» من حيث تقسيم القرض السكني إلى قروض فرعية. فالمتعارف عليه أخذ قرض سكنيّ بفائدة قوامها ثلث بفائدة ثابتة غير مربوطة، وثلث بفائدة مربوطة متغيّرة، وثلث مربوط بفائدة البرايم. وقد فحص بنك إسرائيل عشر دول فوجد أنّه لا توجد عروض مشابهة لهذا المزيج إلّا في إيرلندا وأستراليا، وأنّه لم تكد تُوجَد في الأدبيات البحثية أدلّة على وجود ظاهرة كهذه.

وقد وجدت أور كوهين رقيف من معهد الإصلاحات البنيوية أنّ الفائدة الثابتة متّبعة في الدول التي تتّسم بنظام اقتصادي-سياسي اشتراكيّ-ديمقراطي أو كوربوراتي. وذلك في دول ذات سياسة رفاه سخيّة ومستوى تنظيم مرتفع على سوق السكن وسوق العمل، كألمانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا وسويسرا واليابان والدنمارك ولوكسمبورغ. والاستثناءان في هذه المجموعة من الدول هما إنجلترا والولايات المتحدة.

وفي المقابل، في الدول التي تتّسم بنظام اقتصادي-سياسي نيوليبرالي كإيرلندا وأستراليا وكندا، أو في دول جنوب أوروبا وشرقها التي تتّسم بسياسة رفاه متواضعة نسبيًّا، ونسبة بطالة مرتفعة، ومستوى تنظيم أدنى على سوق السكن (وعلى الإيجار بوجه خاصّ)، يُتَّبع استعمال الفائدة المتغيّرة. مثل اليونان وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا ولاتفيا وسلوفينيا وبولندا.

والاستثناء في مشهد الدول التي يُتَّبع فيها أخذ قروض سكنية بفائدة ثابتة غير مربوطة هو الولايات المتحدة. فمع أنّ الولايات المتحدة اقتصاد سوق نيوليبرالي متطرّف، فإنّ لها تاريخًا طويلًا من استعمال الفوائد الثابتة.

وأحد جذور ذلك يكمن في برنامج «النيو ديل» (Home Owners' Loan Corporation – HOLC) منذ أيام الرئيس روزفلت. ففي أعقاب الكساد الاقتصادي الكبير في مطلع ثلاثينيات القرن العشرين، فقدت أُسَر معيشية كثيرة مصدر رزقها ولم تفلح في دفع الفائدة على القرض السكني. فطوّر الرئيس روزفلت ومستشاروه برنامجًا لتأهيل الاقتصاد الأمريكي ولإعانة الأُسَر المعيشية على عدم فقدان بيوتها. وعُرضت في إطار البرنامج قروض سكنية طويلة الأمد بفوائد ثابتة منخفضة لتأهيل الاقتصاد. وكان ثمّة برنامج آخر بأسلوب مشابه هو Federal Housing Administration (FHA) عام 1934. وبالفعل، في أعقاب ذلك ارتفعت نسبة أصحاب البيوت في الولايات المتحدة من 50% إلى 70% (وانخفضت إلى 65.9% اليوم). يُضاف إلى ذلك أنّ مبادرات حكومية مثل Fannie Mae وFreddie Mac كانت ولا تزال ذات دور حاسم في سوق القروض السكنية الثانوية في الولايات المتحدة، وهي أيضًا تعرض قروضًا سكنية بفوائد ثابتة. كذلك فإنّ سوق توريق القروض السكنية في الولايات المتحدة من الأكثر تطوّرًا في العالم. وفي عام 2020 بلغت 35% من مجمل سوق سندات الدَّين في الولايات المتحدة. وللمقارنة، فهي في هولندا 18%، وفي إنجلترا وبلجيكا 10%. ومن المهمّ الإشارة كذلك إلى أنّه يمكن في الولايات المتحدة خصم الفائدة على القرض السكني من الضريبة، ولذلك ثمّة حاجة إلى تنبّؤ واضح بمقدارها.

وإلى جانب هذه التفسيرات، فإنّ الاقتصاد السياسي السائد في الدولة يميّز بين نزوع المواطنين إلى أخذ فائدة متغيّرة أو ثابتة على القرض السكني. وثمّة عدّة عوامل تفسّر معًا احتمال النزوع إلى هذا أو ذاك. فمن جهة يوجد الطلب وتفضيلات الأُسَر المعيشية في دولة بعينها. ومن جهة أخرى، عرض المصارف الذي يشمل قدرة التمويل والسيولة لدى المصارف.

من جانب الطلب: الأُسَر المعيشية التي تتّسم بتعليم أعلى وإلمام ماليّ أكثر تطوّرًا تنزع إلى أخذ قروض سكنية بفائدة متغيّرة؛ ومن الناحية الثقافية، فإنّ الدول التي تتّسم بسكّان ينزعون إلى تجنّب المخاطر وببنية سوق اشتراكية-ديمقراطية، كألمانيا وهولندا ولوكسمبورغ، يكون نوع الفائدة السائد فيها الفائدة الثابتة.

ومن جانب العرض: في الدول التي كانت فيها مستويات التضخّم منخفضة على مرّ التاريخ، تكون نسبة آخذي الفوائد الثابتة أعلى. وهذا متوقَّع، إذ إنّ وظيفة الفوائد المتغيّرة ضبط التضخّم الجامح.

وفي الدول التي فيها نسبة أعلى من العاطلين، يكون استعمال الفوائد المتغيّرة أوسع. والمنطق أنّ الأُسَر المعيشية إذا علمت أنّه يُتوقَّع أن تمرّ بفترات بطالة، فإنّها تنزع إلى استعمال الفائدة المتغيّرة بوصفها نوعًا من «تأمين».

وفي الدول التي فيها نسبة أعلى من توريق القروض السكنية، تكون نسبة القروض السكنية ذات الفائدة الثابتة أعلى (كما في الولايات المتحدة).

الفصل 16: إحياء قانون قروض الإسكان — من التمويل إلى المِلكية

أزمة السكن في إسرائيل ليست أزمة أرض فحسب، وليست أزمة تخطيط فحسب. فحتى حين تخطّط الدولة وتصادق وتسوّق، يبقى الطريق إلى المِلكية مسدودًا ما دام ليس لدى الأُسَر المعيشية العاملة آلية تمويل تلائم واقع حياتها. هذا هو الإخفاق الذي يُغلَق به باب التمويل: فمن دون تمويل اجتماعي، تبقى الأرض والتخطيط مجرّد إمكان.

وعلى مرّ السنين تآكلت في إسرائيل فكرة أنّ القرض السكني يمكن أن يكون أيضًا أداة لسياسة اجتماعية. فقد فعلت السوق المالية فعلها: سعّرت المخاطرة، وطلبت رأس مال ذاتيًا، وخدمت من كان بإمكانهم أصلًا الدخول إلى السوق. غير أنّ دولة تسعى إلى توسيع مِلكية الشقة لا يمكنها الاكتفاء بالمنطق المصرفي وحده. وهنا بالضبط يلزم إحياء قانون قروض الإسكان، لا بوصفه عودة حنينية إلى الماضي، بل تشغيلًا متجدّدًا للمبدأ القاضي بأنّ على الدولة مسؤولية لا عن بناء الشقق فحسب، بل عن إمكان شرائها أيضًا.

وهكذا نشأ وضع مفارِق: فدولة إسرائيل تفلح في زيادة مخزون الشقق، لكنّها لا تفلح بالقدر نفسه في زيادة عدد مالكي الشقق. فمئات آلاف الأُسَر المعيشية العاملة، ذات الدخل الثابت، تبقى خارج سوق السكن، لا لأنّها عاجزة عن تحمّل سداد شهريّ معقول، بل لأنّها لا تملك رأس المال الذاتي اللازم للدخول إلى السوق، أو لأنّ الجهاز المصرفي يصنّفها مقترضين خطرين.

وهنا ينكشف الإخفاق الحقيقي للنظام. فسوق القروض السكنية في إسرائيل لا تعمل أداة اجتماعية لتوسيع مِلكية الشقق، بل آلية مالية غايتُها الرئيسية إدارة المخاطر المصرفية. وهذا من زاوية المصرف منطق اقتصادي مشروع. أمّا من زاوية الدولة فهذه سياسة سكن فاشلة. فلا يمكن للدولة أن تكتفي بالقول إنّ المصارف ترفض تقديم الائتمان. وحين يكون السكن مصلحة وطنية، عليها أن تُنشئ الآليات التي تتيح للعائلات فاقدة رأس المال الذاتي أن تصير هي أيضًا مالكة شقة.

وفي الواقع، لا يتعلّق الأمر بفكرة جديدة البتّة. فقد أقرّت دولة إسرائيل في الماضي بمسؤوليتها عن تمويل شراء شقة. فعلى مدى عشرات السنين شغّلت الدولة منظومة من القروض السكنية المدعومة أُعِدَّت لتمكين الأزواج الشباب والقادمين الجدد والعائلات كثيرة الأولاد وفئات أخرى من شراء شقة بشروط تفضيلية. ولم تستند هذه المنظومة إلى تقدير المصارف وحده، بل إلى سياسة عامة أقرّت بأنّ مِلكية الشقة هدف اجتماعي لا مجرّد صفقة مالية.

ولم تُولَد هذه السياسة مصادفة. فقد كانت امتدادًا مباشرًا لتصوّر الأساس لدولة إسرائيل في عقودها الأولى، القاضي بأنّ الدولة ليست مسؤولة عن توفير الأرض وبناء الشقق فحسب، بل عن ضمان إمكان شراء مواطنيها لها أيضًا. وقد فُعل ذلك ابتداء عبر البناء العامّ، ولاحقًا عبر

قروض مدعومة مُنحت وفق معايير اجتماعية حدّدتها الحكومة. وقد راعت هذه المعايير الحالة العائلية، وعدد الأولاد، والخدمة العسكرية، ومنطقة السكن، وسمات اجتماعية أخرى. ولم تُعَدّ المساعدة لمكافأة النجاح الاقتصادي بل لإتاحة سقف يؤوي لمن لم يكن قادرًا على بلوغه بقواه الذاتية.

وكان حجر الزاوية المركزي في بلورة هذه السياسة عمل اللجنة العامة برئاسة مئير أفيزوهر عام 1977. فقد أرست اللجنة البنية لتوزيع المساعدة الحكومية للسكن، وقرّرت أنّ للدولة الحقّ بل الواجب في التمييز بين فئات مختلفة من السكان وفق احتياجاتها. وقد رافق هذا التصوّر سياسة السكن على مدى الثمانينيات، وإن كان قد رُسّخ أساسًا في إجراءات إدارية لا في تشريع أساسي.

غير أنّه تبيّن في مطلع التسعينيات أنّ المنظومة القائمة كفّت عن أداء غايتها. فقد وقفت إسرائيل أمام أزمة سكن حادّة. فموجة الهجرة الكبيرة من دول الاتحاد السوفييتي السابق زادت بسرعة الطلب على الشقق. وبالتوازي، ارتفعت أسعار الشقق، وبقي التضخّم مرتفعًا، وكانت الفائدة ثقيلة. فتضخّمت المدفوعات الشهرية باطّراد، في حين لم يفلح الأجر في اللحاق بالوتيرة. وحتى من وفّى بشروط الاستحقاق اكتشف أنّ مبلغ القرض الحكومي قد تآكل ولم يعد يتيح شراء شقة.

وعلى هذه الخلفية سُنّ عام 1992 قانون قروض الإسكان. ولم تكن غايتُه اختراع آلية جديدة، بل ترسيخ مسؤولية الدولة عن الإعانة في تمويل شراء شقة في تشريع. وقد حدّد القانون إطار منح القروض للمستحقّين، وآليات السداد، وصلاحيات وزير البناء والإسكان، وإمكان تحديد قواعد مكمّلة. وبذلك تحوّلت المساعدة السكنية من سياسة إدارية متغيّرة إلى سياسة مرسَّخة في القانون.

وفي السنة نفسها عُدِّل القانون ووُسِّع. ورُسّخت فيه، في جملة ما رُسّخ، مؤسسة القرض المؤجَّل — وهي من أهمّ أدوات السياسة التي نشأت في مجال السكن في إسرائيل. فبخلاف القرض السكني العادي، القرض المؤجَّل قرض يُؤجَّل سدادُه، بل يتحوّل في ظروف معيّنة إلى منحة. يُضاف إلى ذلك أنّ وزير البناء والإسكان خُوِّل تقديم قروض موجَّهة إضافية، ومنها قروض المكان ومسارات مساعدة شتّى، وفقًا للاحتياجات المتغيّرة للدولة.

والمبدأ الذي قام خلف القانون كان بسيطًا لكنّه عميق: حين تسعى الدولة إلى تحقيق هدف اجتماعي ذي أهمّية وطنية، فإنّها ليست مُلزَمة بالاكتفاء بالدعم المباشر أو بالبناء العامّ. بل يمكنها استعمال آلية الائتمان لجعل مِلكية الشقة ممكنة أيضًا لمن لا يملك رأس مال ذاتيًا ذا شأن.

غير أنّ هذا المبدأ تآكل باطّراد. فخلال التسعينيات مرّت سياسة السكن بعملية تدريجية من الخصخصة. صحيح أنّ لجنة غديش سعت إلى ترشيد منظومة المساعدة وتوجيه الموارد إلى الفئات الأشدّ حاجة إليها، لكن بالتوازي تغيّرت الرؤية. فانتقلت المسؤولية عن شراء الشقة

تدريجيًّا من الدولة إلى السوق. وبدل النظر إلى القرض السكني أداة لسياسة اجتماعية، بدأت الدولة تنظر إليه منتَجًا ماليًّا عاديًّا.

وهذه هي لحظة المنعطف. فقانون قروض الإسكان لم يُلغ. بل بقي على حاله. ومؤسسة القرض المؤجَّل لم تختف هي أيضًا. غير أنّ الأدوات التي أنشأها القانون كفّت عن كونها لبّ سياسة السكن. وانتقل الخطاب العامّ إلى الانشغال بمناقصات الأرض وبعدد وحدات السكن وبمقدار الفائدة، في حين كادت فكرة القرض السكني الاجتماعي تختفي من النقاش.

ولهذا بالضبط، فإنّ الحلّ المقترَح في هذا الكتاب لا يسعى إلى إنشاء آلية جديدة، بل إلى إعادة الحياة إلى آلية قائمة وملاءمتها مع الواقع الاقتصادي لأيّامنا.

والقرض السكني الاجتماعي الذي يقترحه معهد الإصلاحات البنيوية يستند إلى الفكرة الأساسية نفسها التي قامت في أساس قانون قروض الإسكان، لكنّه يكملها بوساطة سياسة الأراضي والتخطيط المعروضة في البابين السابقين. وهو يقوم على طبقتين متكاملتين. الطبقة الأولى قرض سكنيّ مصرفيّ عاديّ يموّل مكوّن البناء والتطوير للشقة. والطبقة الثانية قرض مؤجَّل من قِبَل الدولة يموّل مكوّن الأرض على أساس تخمين متبقّ لا على أساس السعر المضاربي لمناقصة الأرض. وبذلك يتقلّص رأس المال الذاتي المطلوب، وينخفض السداد الشهري، وتستطيع الأُسَر المعيشية العاملة بلوغ مِلكية شقة من دون أن تضطرّ الدولة إلى منح منحة كاملة أو إلى بناء إسكان عامّ لها.

وهذه هي نقطة الوصل بين أبواب الكتاب الثلاثة. فسياسة الأراضي تقرّر أن تُسعَّر الأرض العامة وفق تخصيصها الاجتماعي لا وفق مناقصة مضاربية. وسياسة التخطيط تضمن تخصيص شقق موجَّهة لفئات مختلفة عبر تقسيم حقيقي إلى شرائح لسوق السكن. والسياسة المالية تتيح لمن يقع في تلك الشريحة السكانية إتمام الشراء عبر قرض سكنيّ اجتماعي. والمكوّنات الثلاثة يكمل بعضها بعضًا؛ وما من واحد منها يكفي وحده.

والميزة الكبرى لهذا النموذج أنّه يعيد الدولة إلى مكانها الطبيعي، لكنّه لا يستبدل السوق. فالمصرف يواصل تقديم القرض السكني. والمطوِّر يواصل البناء. والمقاول يواصل المنافسة. غير أنّ الدولة تتدخّل حيث يكون إخفاق السوق الأشدّ حدّة: في تمويل شراء الأرض لمن لا يقدرون على بلوغها بقواهم الذاتية.

وهذا أيضًا سبب أنّ الأمر لا يتعلّق ببرنامج دعم آخر. فبخلاف القرعات أو الحسومات لمرة واحدة أو الدعم النقطي لسعر الشقة، يُنشئ القرض السكني الاجتماعي آلية دائمة يمكن تشغيلها في كلّ مشروع سكن ميسور. فهو يجعل التمويل جزءًا لا يتجزّأ من سياسة السكن، لا وسيلة طوارئ مؤقتة.

وأزمة السكن الإسرائيلية لن تُحَلّ بزيادة العرض وحدها، كما لن تُحَلّ بتوسيع الائتمان وحده. فالحلّ يستوجب الجمع بين الأرض والتخطيط والتمويل. وقانون قروض الإسكان يمنح دولة إسرائيل الأساس القانوني لفعل ذلك. فلا حاجة إلى إعادة اختراع سياسة السكن. بل ثمّة حاجة إلى إعادة الحياة إلى واحدة من أهمّ الأدوات التي أنشأتها الدولة أصلًا، وإلى تشغيلها

من جديد وفقًا لواقع القرن الحادي والعشرين. وبذلك سيصبح بالإمكان إعادة القرض السكني إلى غايته الأصلية: لا منتَجًا ماليًا فحسب، بل أداة اجتماعية تتيح لمئات آلاف العائلات تحقيق أبسط الحقوق — أن تكون مالكة بيت.

أ. القرض السكني الاجتماعي — ليس دعمًا بل تغييرًا لقواعد اللعبة

الحلُّ الذي نقترحه ليس برنامجًا حكوميًا مؤقتًا آخر، ولا محاولة أخرى لـ«التخفيف» عن مشتري الشقق بمنح أو قرعات أو حسومات نقطية. فكلُّ هذه البرامج وُلدت من التصوّر الخاطئ نفسه، القاضي بأنّ السوق نفسها سليمة، وأنّه لا يلزم إلّا إعانة بعض المشاركين على الدخول إليها.

غير أنّ المشكلة ليست المشاركين. المشكلة هي قواعد اللعبة.

فحين تُسوَّق الأرض بسعر مضاربي، وحين لا يكون التخطيط مقسَّمًا إلى شرائح، وحين لا يموّل الجهاز المصرفي إلّا من يملك أصلًا رأس مال ذاتيًا ذا شأن — فما من إمكان حقيقي لعائلة متوسّطة أن تبلغ مِلكية شقة. وحتى منحة بمئة أو مئتَي ألف شيكل لا تغيّر بنية السوق. فهي تعين على أبعد تقدير عددًا محدودًا من الفائزين، لكنّها لا تغيّر واقع مئات آلاف الأُسَر المعيشية الأخرى.

والقرض السكني الاجتماعي يسعى إلى تغيير نقطة الانطلاق.

فبدل أن يسأل كم مالًا لدى العائلة اليوم، يسأل سؤالًا آخر: هل الأمر يتعلّق بعائلة عاملة قادرة على مدى سنوات على تحمّل سداد شهريّ معقول؟

فإذا كان الجواب إيجابًا، فما من سبب يحول دون أن تكون مالكة شقة.

والفجوة بين القدرة على السداد وبين القدرة على جمع رأس مال ذاتي هي بالضبط الموضع الذي ينبغي أن تتدخّل فيه الدولة.

ومعنى ذلك أنّ تدخّل الدولة لا يبدأ حيث يُخفق المواطن، بل حيث تُخفق السوق.

ب. قرضان سكنيان — غايتان

يقوم القرض السكني الاجتماعي على تمييز أساسي بين مكوّنين مختلفين تمامًا من سعر الشقة.

المكوّن الأول هو كلفة البناء. وهذا هو السعر الحقيقي لإنتاج الشقة: التخطيط، وأعمال التطوير، ومواد البناء، والعمل، والتمويل، والتطوير العقاري.

والمكوّن الثاني هو سعر الأرض. وفي إسرائيل لا يتعلّق الأمر بسعر طبيعي لسوق حرّة. فالأرض لا تُنتجها السوق ولا تُتداوَل في سوق تنافسية. وهي في أغلبيتها الساحقة في يد الدولة، ولذلك فإنّ سعرها نتيجة قرار إداري.

وهذا فارق دراماتيكي. فالمقاول لا يستطيع تخفيض سعر الأرض. والمصرف لا يستطيع تخفيض سعر الأرض. والمشتري لا يستطيع ذلك أيضًا — الدولة وحدها تستطيع.

ومن هنا تنبع البنية الجديدة للقرض السكني: فالقرض السكني الأول قرض عاديّ يقدّمه المصرف. وهو يموّل كلف البناء والتطوير وحصة المشتري من سعر الشقة. وإلى جانبه، تقدّم الدولة قرضًا مؤجَّلًا يموّل مكوّن الأرض، كما يُحدَّد في إطار تخمين متبقّ للسكن الميسور. وبذلك يصغر القرض المصرفي صغرًا ملموسًا، ويصغر معه السداد الشهري.

ولا يتعلّق الأمر بالتخلّي عن قيمة الأرض، بل بتأجيل إعمالها. فالدولة تظلّ صاحبة الحقّ في تلقّي قيمة الأرض، لكنّها تفعل ذلك في موعد لاحق وعلى نحو لا يسدّ دخول العائلة إلى سوق السكن. وهذا بالضبط هو المنطق الذي قام في أساس مؤسسة القرض المؤجَّل في قانون قروض الإسكان.

ج. الأرض ليست رأس مال ماليّ فحسب — إنّها رأس مال اجتماعي

من أكبر أخطاء سياسة السكن في العقود الأخيرة التعامل مع الأرض كأنّها أصل ماليّ آخر في محفظة أصول الدولة.

لكنّ الأرض ليست سهمًا. وليست سند دَين. الأرض هي المورد العامّ المركزي الذي تستطيع الدولة بوساطته صوغ صورتها الاجتماعية. ودولة تملك نحو 93% من الأرض لا يمكنها الزعم بأنّ سعر الأرض «سعر سوق» — إنّه سعر سياسة.

وكما أنّ الدولة لا تبيع غرفة صفّ دراسي في مناقصة لمن يدفع أكثر، ولا تبيع غرفة في مستشفًى لصاحب العرض الأعلى، كذلك ليس ثمّة ضرورة لتسويق كلّ وحدة أرض لمن يدفع أكثر حين تكون الغاية إعمال حقّ أساسي في سقف يؤوي. وهنا بالضبط يتّصل باب التمويل بباب الأرض.

والكتاب كلّه يقوم على التمييز بين أرض مخصَّصة للسوق الخاصة وأرض مخصَّصة للسكن الميسور. فإذا كانت الأرض مخصَّصة ابتداء للسكن الاجتماعي، فما من منطق في تسعيرها كأنّها أرض للاستثمار. ومن هنا يُشتَقّ التخمين المتبقّي. فليس سعر الأرض هو ما يحدّد سعر الشقة، بل سعر الهدف للشقة هو ما يحدّد سعر الأرض. قلب كامل لطريقة التفكير المتّبعة اليوم.

د. من المصرف إلى الدولة — ومن الدولة إلى العائلة

من الاعتراضات المركزية على القرض السكني الاجتماعي أنّه يُلقي على الدولة مخاطرة ميزانياتية ومالية كبيرة أكثر ممّا ينبغي. غير أنّ فحصًا واسعًا للكلف الاجتماعية والاقتصادية لأزمة السكن يقود إلى استنتاج معاكس. فالدولة تتحمّل اليوم أصلًا كلفًا ثقيلة ناجمة عن انعدام إتاحة مِلكية الشقة، غير أنّ هذه الكلف موزَّعة بين آليات مختلفة ولذلك لا تُفهَم جزءًا من الثمن الحقيقي للأزمة. وهي تتجلّى في نفقات المساعدة في بدل الإيجار، وفي توسيع الإسكان العام، وفي المنح وبرامج المساعدة المؤقتة، لكنّها تتجلّى أيضًا في كلف غير مباشرة من المسّ بإنتاجية العمل، وتعميق اللامساواة، وتأجيل تأسيس العائلات وانخفاض الولادة، وكذلك في تآكل الثقة بقدرة الدولة على ضمان أفق اقتصادي مستقرّ لمواطنيها. وكلُّ هذه أثمان فعلية، وإن لم تظهر كلّها تحت بند الميزانية نفسه.

والقرض السكني الاجتماعي لا يُنشئ كلفًا جديدة، بل يسعى إلى استبدال النفقات التفاعلية بآلية استثمار طويلة الأمد. فبدل تمويل نتائج أزمة السكن، تستثمر الدولة في منعها عبر توسيع دائرة مِلكية الشقق. فالعائلة التي تشتري شقة لا تصير عبئًا على الخزينة العامة؛ بل تراكم أصلًا ورأس مال ذاتيًا، وتعزّز استقرارها الاقتصادي، وتزيد قدرتها على الاستثمار في تعليم أولادها، وتحسّن مناعتها المالية على مرّ الزمن. وبالتوازي، تواصل الاندماج في سوق العمل ودفع الضرائب والإسهام في النشاط الاقتصادي. وبهذا المعنى، فإنّ القرض السكني الاجتماعي ليس أداة سياسة سكن فحسب، بل استثمار في رأس المال البشري والاجتماعي لإسرائيل، يُتوقَّع أن تتجلّى ثماره في تقليص الفوارق الاجتماعية وفي تسريع النموّ الاقتصادي معًا.

ه. القرض السكني الاجتماعي مقابل برامج المساعدة القائمة

يَحسُن التمييز بين القرض السكني الاجتماعي وبين كلّ برامج المساعدة التي جُرِّبت في إسرائيل في العقود الأخيرة. فـ«سعر للساكن» و«شقة بحسم» والقرعات المشابهة منحت حسمًا لمجموعة محدودة من الفائزين، لكنّها تركت بنية السوق بلا تغيير. والإسكان العام يمنح حلًّا للفئات الأضعف، لكنّه لا يُنشئ طبقة من مالكي الشقق ولا يتيح حراكًا اقتصاديًّا. والمساعدة في بدل الإيجار تعين العائلة على البقاء شهرًا آخر، لكنّها لا تقرّبها ولو خطوة واحدة من شراء شقة. وفي المقابل، يُنشئ القرض السكني الاجتماعي آلية دائمة لمراكمة رأس المال. فكلُّ دفعة شهرية ليست نفقة ضائعة لبدل إيجار، بل استثمارًا في أصل سيكون في متناول العائلة بعد عشرين وثلاثين سنة أيضًا. وهذا هو الفرق بين سياسة تدير الفقر وسياسة تُنتج الثروة.

و. خاتمة — الطريق إلى البيت تمرّ عبر القرض السكني

سعينا على امتداد الكتاب إلى إظهار أنّ أزمة السكن في إسرائيل ليست قضاء مبرمًا. إنّها نتيجة سياسة، ولذلك فإنّ حلّها يكمن في السياسة أيضًا.

ففي باب الأرض أظهرنا أنّ الأرض العامة تستطيع أن تكون رافعة للعدالة التوزيعية لا مصدرًا لإيرادات مضاربية.

وفي باب التخطيط أظهرنا أنّه لا يكفي زيادة العرض؛ بل ثمّة حاجة إلى تخطيط السكن وفق احتياجات السكان وإلى تقسيم السوق إلى شرائح على نحو يضمن أن تتلقّى كلُّ فئة سكانية استجابة ملائمة.

والآن يتبيّن أنّ هذين المكوّنين أيضًا لا يكفيان. فمن دون آلية تمويل ملائمة، تبقى الأرض والتخطيط في حدود الإمكان فحسب. ولا يصبح بالإمكان إغلاق الدائرة وتحويل الحقّ في السكن إلى إمكان فعلي إلّا حين تُضاف إليهما آلية قرض سكنيّ اجتماعي.

وقانون قروض الإسكان ليس أثرًا تاريخيًّا لسياسة قديمة. إنّه تعبير عن فكرة أعمق: الإقرار بأنّ على الدولة مسؤولية لا عن إتاحة بناء الشقق فحسب، بل عن تمكين مواطنيها من شرائها. وعلى مرّ السنين تآكلت هذه الفكرة، وبقي القانون شبه حبر على ورق. غير أنّه تحديدًا اليوم، حين تعجز مئات آلاف العائلات العاملة عن بلوغ مِلكية شقة، يتبيّن أنّ الأداة التي هجرتها الدولة هي أيضًا مفتاح تجديد سياسة السكن.

والقرض السكني الاجتماعي لا يُلغي السوق، ولا يستبدل المصرف ولا المطوِّر. إنّه يعيد الدولة إلى مكانها اللائق — بوصفها من توازن إخفاقات السوق حيث تمسّ بأبسط حقوق الإنسان: الحقّ في بيت.

وفي نهاية المطاف، ليست غاية سياسة السكن زيادة عدد وحدات السكن على الورق، ولا تعظيم إيرادات الدولة من بيع أراضيها. غايتُها أبسط من ذلك بكثير — زيادة عدد العائلات التي تستطيع في نهاية كلّ يوم أن تفتح باب بيتها، عالمة أنّ المفتاح الذي بيدها ليس مفتاح إيجار مؤقّت، بل مفتاح بيت يعود إليها. هذا هو المعنى الحقيقي لالقدرة على تحمّل كلفة السكن، وهذه أيضًا غاية قانون قروض الإسكان في صيغته المتجدّدة.

ونحن نرى أنّه لا ينبغي اليوم أيضًا توقّع أن يحلّ الجهاز المصرفي أزمة السكن. فوظيفة الجهاز المصرفي تقدير مخاطر الائتمان، وحماية أموال المودعين، وضمان استقراره المالي. والمصرف الذي يقدّم قرضًا يفحص مقدار الدخل، وحجم رأس المال الذاتي، والاستقرار التشغيلي، والمخاطرة الكامنة في المقترض. وهذه مسؤوليته، ولا ينبغي مؤاخذتُه على امتناعه عن تقديم ائتمان حين تكون المخاطرة مرتفعة أكثر ممّا ينبغي. غير أنّ المسافة بعيدة من هنا إلى استنتاج أنّ من لا يفي بالمعايير المصرفية لا يستحقّ بلوغ مِلكية شقة. فالمصرف يعمل بدوافع تجارية؛ أمّا الدولة فمُلزَمة بالعمل بدوافع اجتماعية واقتصادية ووطنية أوسع بكثير.

وهذا التمييز ضروريّ لفهم دور القرض السكني الاجتماعي. فهو لا يسعى إلى إكراه المصارف على الإقراض لمن لا ترغب في إقراضه، ولا يسعى إلى تحويل المصارف إلى مؤسسات رفاه. بل العكس. إنّه يُنشئ تقسيم أدوار صحيحًا بين الدولة وبين المنظومة المالية. فالمصرف سيواصل تقديم الائتمان على أساس قواعد إدارة مخاطر مهنية، أمّا الدولة فستتحمّل المكوّن الذي لا تقدر السوق الخاصة على تحمّله ولا يُفترَض بها أن تتحمّله — المكوّن الاجتماعي لإتاحة السكن. وبذلك يُصان استقرار الجهاز المصرفي، ويُتاح بالتوازي إعمال مسؤولية الدولة تجاه مئات آلاف الأُسَر المعيشية العاملة، التي ليس حاجز دخولها إلى سوق السكن قدرة السداد بل انعدام رأس المال الذاتي.

وبهذا المعنى، ليس القرض السكني الاجتماعي دعمًا بالمعنى المتعارف عليه للمصطلح. فحين تمنح الدولة منحة لمرة واحدة لشراء شقة، فإنّها تُنفق موردًا ميزانياتيًّا لا يعود إليها. وحين تدعم بدل الإيجار، يتعلّق الأمر بنفقة جارية لا تُنشئ أصلًا في يد العائلة ولا تغيّر وضعها في المدى البعيد. وفي المقابل، فإنّ قرضًا مؤجَّلًا على مكوّن الأرض يقوم على أصل عامّ قائم — الأرض المملوكة للدولة. ولا يتعلّق الأمر بهديّة بل بوضع قيمة أصل عامّ في خدمة غاية عامة. فالدولة تؤجّل تحصيل جزء من قيمة الأرض أو تحدّد شروط سداده على نحو يتيح للعائلة شراء شقة اليوم. وفي حالات معيّنة يُسدَّد القرض مستقبلًا؛ وفي حالات أخرى يتحوّل إلى منحة وفق معايير تحدّدها الدولة. وفي الحالتين، يتعلّق الأمر باستعمال رشيد لأصل عامّ لإنتاج رأس مال خاص، لا بتحويل أموال بلا تمييز من ميزانية الدولة.

وميزة هذا النظام ليست في أنّه يتيح شراء شقة فحسب، بل في أنّه يغيّر المسار الاقتصادي لحياة العائلة. فالعائلة التي تدفع بدل إيجار عشرات السنين تُنفق حصة معتبَرة من دخلها على استهلاك لا يُنتج لها أصلًا. وفي المقابل، فإنّ العائلة التي تدفع سداد قرض سكنيّ تراكم تدريجيًّا مِلكية أصل يشكّل المكوّن المركزي في ثروة معظم العائلات في إسرائيل وفي العالم الغربي. والانتقال من الإيجار إلى المِلكية لا يغيّر وضع الأسرة المعيشية المفردة فحسب؛ إنّه يغيّر توزيع الثروة في المجتمع كلّه. فكلّما ارتفعت نسبة مِلكية الشقق بين الفئات التي لا تملك أصولًا اليوم، تقلّصت الفوارق بين الأجيال وتعزّزت الطبقة الوسطى.

وهذا أيضًا سبب أنّه لا ينبغي النظر إلى القرض السكني الاجتماعي أداة رفاه، بل أداة سياسة اقتصادية. فمجتمع يسعى إلى تقليص الفقر لا يمكنه الاكتفاء بالتحويلات المالية. بل عليه إنشاء آليات تتيح مراكمة رأس المال في يد الأُسَر المعيشية التي لا تملكه. والشقة المملوكة هي في حالات كثيرة الأصل الأهمّ للعائلة. فهي تمنح أمانًا اقتصاديًّا، وتزيد القدرة على مواجهة الأزمات، وتتيح نقل الثروة بين الأجيال، وتقلّل خطر التدهور إلى الفقر في سنّ الشيخوخة. فسياسة تشجّع مِلكية الشقة ليست سياسة سكن فحسب؛ إنّها سياسة نموّ وحراك اجتماعي وتوزيع أعدل للثروة الوطنية.

ومن وجهة النظر هذه يمكن فهم موقع قانون قروض الإسكان أيضًا داخل النسيج الواسع للإصلاح المقترَح في الكتاب. فالقانون وحده لن يحلّ أزمة السكن. كما أنّ تسويق الأراضي

وحده لن يحلّ الأزمة، وكما أنّ التخطيط وحده لن يحلّها. فقد نشأت أزمة السكن في إسرائيل لأنّ سياسة الأراضي وسياسة التخطيط والسياسة المالية تطوّرت على مرّ السنين في ثلاثة مسارات منفصلة، تناقض بعضها بعضًا أحيانًا. فسلطة أراضي إسرائيل سوّقت أراضي بهدف تعظيم الإيرادات؛ ومنظومة التخطيط عملت أساسًا على زيادة عرض إجمالي من وحدات السكن؛ والجهاز المصرفي منح ائتمانًا وفق اعتبارات مالية فحسب. ولم يُنَط بأيّ من هذه الهيئات السؤال الأبسط: كيف تستطيع عائلة لا تملك شقة أن تصير مالكة شقة.

والإصلاح المقترَح في الكتاب يسعى إلى الإجابة عن هذا السؤال عبر الجمع بين مكوّنات السياسة الثلاثة. فالأرض العامة ستُسعَّر وفقًا لتخصيصها الاجتماعي عبر تخمين متبقّ؛ والتخطيط سيشرّح مخزون الشقق وفقًا لاحتياجات السكان لا وفقًا لطلب السوق وحده؛ والقرض السكني الاجتماعي سيمنح الآلية المالية التي تتيح للعائلات المستحقّة أن تُعمِل فعليًا حقّها في شراء شقة. والوصل بين هذه المكوّنات الثلاثة وحده هو ما يُنشئ سياسة سكن كاملة. فكلّ منها على حدة مهمّ، لكن ليس في وسعه إحداث تغيير فعلي.

وإحياء قانون قروض الإسكان ليس إذن عودة حنينية إلى سياسة الماضي. فغايتُه ليست استنساخ آليات التسعينيات، بل إحياء المبدأ الذي قام في أساسها وملاءمتَه مع الواقع الراهن. فإسرائيل أيّامنا مختلفة عن إسرائيل مطلع التسعينيات، لكنّ المشكلة بقيت مشابهة: سوق السكن تعجز عن توفير مِلكية شقة لمئات آلاف العائلات العاملة. وإذا كانت الصعوبة في الماضي قد نبعت من اجتماع التضخّم والفائدة المرتفعة وموجة هجرة غير مسبوقة، فإنّها تنبع اليوم من أسعار أرض وشقق حلّقت إلى مستويات لا تتيح مراكمة رأس مال ذاتي بالوتيرة المطلوبة. وفي الحالتين يلزم تدخّل عامّ، لا لاستبدال السوق بل لتصحيح إخفاقاتها.

وعلى مدى عشرات السنين تركّز الجدل العامّ في سؤال كم وحدة سكنية ينبغي بناؤها. ويقترح هذا الكتاب طرح سؤال آخر: لمن تُبنى هذه الشقق. فسياسة السكن لا يمكن أن تُقاس بعدد بدايات البناء وحده، ولا بحجم تسويق الأراضي. فنجاحُها يُقاس بسؤال كم عائلة أفلحت في الانتقال من مرتبة المستأجرين إلى مرتبة مالكي الشقق، وكم شابًّا يستطيع تأسيس بيته من دون أن يكون رهن رأس مال والديه. وما دامت هذه الأرقام لا تتحسّن، فإنّ إنجازات تبدو مُبهرة في مجال التخطيط أو التسويق لا تغيّر الواقع الاجتماعي.

والطريق إلى حلّ أزمة السكن في إسرائيل لا تمرّ إذن بإلغاء السوق الحرّة، بل بإكمالها بسياسة عامة مسؤولة. فالأرض العامة ينبغي أن تُستعمَل لإنشاء سكن ميسور؛ ومنظومة التخطيط ينبغي أن تخطّط لبني البشر لا لمتوسّطات إحصائية؛ ومنظومة التمويل ينبغي أن تتيح للعائلات العاملة استثمار قدرتها الاقتصادية عبر قرض سكنيّ اجتماعي. ولن يصبح بالإمكان إعادة سياسة السكن إلى غايتها الأصلية إلّا حين تعمل هذه المكوّنات الثلاثة في انسجام — لا تعظيم إيرادات الدولة من أراضيها، بل تعظيم عدد العائلات التي تحظى ببيت خاصّ بها.

وهذه أيضًا هي الغاية المتجدّدة لقانون قروض الإسكان. لا قانونًا يُعنى بالقروض فحسب، بل قانونًا يعبّر عن تصوّر مفاده أنّ مِلكية الشقة ليست ترفًا محفوظًا لأصحاب رؤوس الأموال، بل

هدفًا وطنيًا ينبغي وضعُه في متناول كلّ عائلة عاملة. فحين تملك الدولة معظم أراضيها، وتصوغ منظومة التخطيط، وتنظّم سوق الائتمان، لا يحقّ لها الاكتفاء بإدارة السوق. فمسؤوليتُها صوغُها بحيث تخدم الجمهور كلّه. وهذه هي المرحلة الأخيرة في السلسلة المعروضة على امتداد الكتاب: الأرض تُنشئ الإمكان، والتخطيط يصوغه، والتمويل يحوّله إلى واقع. ولن يصبح بالإمكان إعادة مفتاح بيت خاصّ إلى مئات آلاف العائلات في إسرائيل إلّا حين تتّصل هذه الحلقات الثلاث بعضها ببعض.

ومن هنا تتّضح أيضًا الصلة الداخلية بين أبواب الكتاب الثلاثة. فالأرض العامة هي شرط الإمكان. والتخطيط بحسب الشرائح هو شكل التخصيص. والتمويل الاجتماعي هو آلية التنفيذ. وحين تعمل هذه الحلقات الثلاث معًا، يكفّ الحقُّ في السكن عن كونه شعارًا ويصير مسارًا فعليًا إلى المِلكية. وحين تسقط إحداها، تتفكّك السياسة كلّها عائدة إلى سوق تدير النقص بدل أن تحلّه. وهذا إذن هو الدور الختامي لباب التمويل: إعادة المفتاح إلى يد من يستطيعون الدفع على مرّ الزمن، لكنّهم لا يقدرون وحدهم على اجتياز حاجز الدخول إلى السوق.

الفصل 17: أزمة السكن قوة سياسية — نظرة مقارِنة

في ضوء تكاثر أزمات السكن في أنحاء العالم في العقود الأخيرة، ليس مفاجئًا أن يتحوّل السكن إلى نقطة خلاف سياسية مركزية. ففي دول كثيرة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، صار موضوع القدرة على تحمّل كلفة السكن أحد أبرز هموم الناخبين، وأثّر فعليًّا في نتائج الانتخابات وفي برامج الأحزاب. وفيما يلي نذكر عدّة انتخابات وطنية وقف فيها موضوع السكن في المركز:

إيرلندا — انتخابات الدايل، 2020: سمّى كثيرون انتخابات البرلمان الإيرلندي في شباط/فبراير 2020 «انتخابات السكن». فسنوات من الارتفاعات الحادّة في أسعار الشقق وبدلات الإيجار، وعرض متقلّص، وتفاقم ظاهرة فاقدي المأوى (أكثر من 10,000 شخص في مساكن طوارئ)، جعلت السكن الموضوع المهيمن في الحملة الانتخابية. وأشارت الاستطلاعات إلى أنّ 26% من الناخبين وضعوا السكن وظاهرة فاقدي المأوى بوصفهما أهمّ موضوع. واضطرّت الأحزاب المركزية كلّها إلى التطرّق إلى الأزمة: فحزب الحكم آنذاك، «فينه غايل» (Fine Gael)، تلقّى نقدًا على نقص البناء العامّ وتنامي فاقدي السكن، في حين وعد حزبا المعارضة، «فيانا فايل» (Fianna Fáil) و«شين فين» (Sinn Féin)، ببرامج ضخمة لبناء إسكان عامّ وتجميد بدلات الإيجار. ونُسب الصعود اللافت لـ«شين فين» (الذي فاز بأغلبية الأصوات) إلى دعم الشباب وسكّان المدن الغاضبين من أسعار السكن. وأفضت نتيجة الانتخابات إلى إقامة ائتلاف تاريخي بين الحزبين المركزيين، منعًا لصعود «شين فين»، غير أنّ الضغط العامّ أجبر الحكومة الجديدة على تبنّي بعض الأفكار في موضوع السكن (ونشير إلى أنّ أزمة السكن في إيرلندا بقيت حادّة، وفي انتخابات 2024 وقفت مجدّدًا في صدارة المسرح).

كندا — الانتخابات الفدرالية، 2021: صارت أزمة إتاحة السكن في كندا، ولا سيّما في مدن كتورنتو وفانكوفر حيث أسعار الشقق من الأعلى في العالم، همًّا مركزيًّا في الانتخابات التي جرت في أيلول/سبتمبر 2021. وأشارت الاستطلاعات إلى أنّ معظم الكنديين قلقون من نفقات السكن، وبالفعل كان السكن موضوعًا مفتاحيًّا في الحملة. وفي تلك الفترة بلغ سعر الشقة الوسيط في كندا سبعة إلى ثمانية أضعاف الدخل الوسيط، وتنامى العبء على المستأجرين. ووعد الحزب الليبرالي برئاسة جاستن ترودو ببناء 1.4 مليون وحدة سكنية أو صونها أو ترميمها في أربع سنوات، وبحظر مؤقت لشراء الأجانب شققًا، وبمكافحة الاستثمارات المضاربية. كما اقترح الحزب المحافظ حوافز لبناء مليون شقة في ثلاث سنوات وتسهيلًا في الحصول على القروض السكنية، في حين شدّد الحزب الديمقراطي الجديد على توسيع عرض شقق الإيجار وزيادة دعم الإيجار. وكان نادرًا رؤية إجماع كهذا بين جميع

الأحزاب المركزية — التي أقرّت كلّها بوجود أزمة واقترحت خطوات واسعة النطاق. وأُعيد انتخاب الليبراليين برئاسة ترودو (حكومة أقلّية) وشرعوا في تطبيق بعض الوعود — بما في ذلك حظر مؤقت على شراء الأجانب شققًا وفرض ضريبة على شقق الأشباح المملوكة لغير المقيمين. ومع ذلك بقيت الأسعار المرتفعة على حالها، وما زال الموضوع يثير نقاشًا سياسيًا صاخبًا في كندا.

ألمانيا — الانتخابات الفدرالية، 2021 (والاستفتاء في برلين): في انتخابات البوندستاغ في أيلول/سبتمبر 2021، وقف موضوع السكن في مركز الحملات الحضرية. ففي ألمانيا، وهي دولة يستأجر فيها معظم المواطنين شققًا (نحو 50% مِلكية)، شهدت المدن الكبرى، ولا سيّما برلين وميونخ وفرانكفورت، قفزة حادّة في أسعار الإيجار والشراء على امتداد العقد الثاني من الألفين. ووعد الحزب الاشتراكي الديمقراطي (SPD) ببناء 400,000 وحدة سنويًا (منها 100,000 في الإسكان العام) وبتوسيع دعم الإيجار؛ وشدّد الخُضر على الاستثمارات وعلى تثبيت بدل الإيجار؛ في حين دفع الحزب الليبرالي (FDP) نحو مقاربة سوق حرّة ورفع التنظيمات. وبالتوازي مع الانتخابات القُطرية، جرى في برلين استفتاء جريء: فقد أيّد 56% من المصوّتين تأميم شقق مملوكة لشركات عملاقة (مثل Deutsche Wohnen) ونقلها إلى الإسكان العام (في مِلكية ولاية برلين). وقد أظهر هذا التصويت شدّة الإحباط العامّ من الوضع ومارس ضغطًا مباشرًا على الائتلاف الجديد (SPD-الخُضر-FDP)، الذي التزم بمواصلة سياسة كبح أسعار الشقق والإيجار وبالاستثمار في البناء. وحتى عام 2024، تفاقمت ضائقة السكن في ألمانيا أكثر (بسبب تباطؤ البناء نتيجة الفوائد المرتفعة). بل تشير أبحاث إلى أنّ القفزة في أسعار الإيجار تعزّز الدعم لحزب اليمين المتطرّف AfD بين أصحاب الدخل المنخفض، وهو ما أثبتته انتخابات البوندستاغ الأخيرة بصعود قوّته.

هولندا — انتخابات البرلمان، 2021: صار النقص الحادّ في السكن موضوع حملة مركزيًا في انتخابات البرلمان في آذار/مارس 2021. فسنوات من البناء الناقص أنشأت فجوة قدرها نحو 330,000 وحدة. وقد أقرّت الأحزاب كلّها، من اليسار واليمين، بالأزمة والتزمت ببناء مليون شقة في العقد القادم (نحو 100,000 سنويًا). ونبع هذا الإجماع من غضب عامّ، إذ حطّمت أسعار الشقق أرقامًا قياسية (نسبة تناهز 7.5 بين السعر والدخل) وصارت سوق الإيجار شبه غير متاحة في مدن كأمستردام. ووصف تقرير لـEuronews واقعًا صار فيه «العثور على شقة أصعب وأغلى من أيّ وقت مضى». ومع أنّ الأحزاب انقسمت في المقاربات (التنظيم مقابل حوافز للسوق الخاصة)، كان واضحًا أنّ الجمهور يطالب بفعل. وانتهت الانتخابات باستمرار ولاية رئيس الوزراء مارك روته، وعيّنت الحكومة الجديدة، لأول مرة منذ عشرات السنين، وزيرًا مخصَّصًا لشؤون السكن وحدّدت هدفًا قدره 100,000 وحدة سنويًا. وتوضّح الحالة الهولندية كيف ارتقى موضوع كان يُعَدّ في الماضي تقنيًا إلى مستوى موضوع انتخابي مركزي.

نيوزيلندا — انتخابات البرلمان، 2020: تواجه نيوزيلندا واحدة من أشدّ أزمات القدرة على تحمّل كلفة السكن في العالم المتقدّم — بأسعار شقق بلغت عشرة أضعاف الدخل الوسيط ومستويات إيجار متزايدة. وقد انتُخبت رئيسة الوزراء جاسيندا أرديرن أول مرة عام 2017 على خلفية احتجاج عامّ في هذا الشأن، ووعدت ببرنامج طموح لبناء 100,000 شقة. لكن حتى عام 2020 لم يكد البرنامج يُطبَّق (تحقّق أقلّ من 1% من الهدف) وواصلت الأسعار صعودها. وصار الموضوع نقطة ضعف لحملة حزب العمّال، فنقلت أرديرن التشديد إلى إصلاحات أخرى، كإلغاء قانون التخطيط الإشكالي (RMA) والمساعدة في شراء شقة أولى. وهاجمت المعارضة هي أيضًا حزب العمّال على إخفاقه في هذا المجال. وفازت أرديرن في الانتخابات بفضل نجاحها في معالجة كورونا، لكنّها قادت لاحقًا إصلاحات تخطيطية واسعة. وتُبرز حالة نيوزيلندا كيف يمكن لأزمة سكن أن تزعزع ثقة الجمهور بالحكم، حتى لو حُوفظ على الشعبية الشخصية.

الولايات المتحدة — الانتخابات الرئاسية، 2020: مع أنّ السكن لم يكن الموضوع المركزي في انتخابات 2020 (التي وقفت تحت علامة جائحة كورونا والاقتصاد)، فقد ظهر الموضوع في البرنامج السياسي، ولا سيّما بين الشباب ومستأجري الشقق. وقد نشر عدّة مرشّحين في الانتخابات التمهيدية الديمقراطية برامج سكن شاملة، وتضمّنت حملة جو بايدن برنامجًا واسع النطاق بقيمة 640 مليار دولار لعشر سنوات. وشمل البرنامج: منحة ضريبية تصل إلى 15,000 دولار لمشتري شقة أولى؛ وتوسيع قسائم الإيجار (Section 8) بحيث تغطّي جميع المستحقّين؛ وتمويل بناء أو ترميم أكثر من مليونَي وحدة سكن ميسور؛ وحوافز للسلطات المحلّية لإزالة القيود التخطيطية. كذلك جرى التشديد على تصحيح اللامساواة العِرقية في السكن. وكان وجود برنامج بهذا التفصيل في حملة انتخابية رئاسية، وفهم السكن جزءًا من التأهيل الاقتصادي والبنى التحتية، أمرًا استثنائيًا. وشرعت إدارة بايدن في تطبيق جزئي للبرنامج (بما في ذلك تنفيذ إصلاحات تخطيطية)، وما زال الموضوع مشتعلًا على المستوى الولائي، ولا سيّما في الولايات الباهظة. ومع أنّ السكن لم يتحوّل بعد إلى موضوع يحسم الانتخابات في الولايات المتحدة، فإنّ الوعي بالمشكلة يعبر اليوم الخطوط الحزبية.

وتُبرز هذه الأمثلة أنّ موضوع السكن كفّ عن كونه مجالًا تقنيًّا: فهو الآن موضوع سياسيّ مشحون قادر على تغيير خارطة الأحزاب. فأحزاب اليسار جعلت السكن جزءًا مركزيًّا من الصراع على المساواة وغلاء المعيشة، في حين تبنّى جزء من اليمين خطابًا مؤيّدًا للبناء ولِملكية الشقة. وفي حالات كثيرة (كإيرلندا ونيوزيلندا وبرلين)، أفاد الغضب العامّ جهات غير مؤسسية وأجبر الحكم على الاستجابة. وتندمج مواضيع السكن أيضًا في تيّارات سياسية أخرى، كالفوارق بين الأجيال (مستأجرون شباب في مقابل أصحاب بيوت مسنّين) والاختلافات بين المدينة والريف، وتُنشئ تحالفات سياسية جديدة. فمثلًا، عزّز خطاب «سكن للجميع» مبادرات كاستفتاء برلين، وفي انتخابات 2022 في كوريا الجنوبية أسهم عدم الرضا عن السكن بين شباب سيول في فوز المرشّح المحافظ بعدما أخفقت حكومة اليسار.

ويُتوقَّع أن يبقى السكن موضوعًا سياسيًّا مركزيًّا ما دامت الشقق خارج متناول كثيرين. فحلُّ الأزمة ليس تحدّيًا اقتصاديًّا فحسب — بل مهمّة سياسية. ومن جميع الأمثلة المستعرَضة أعلاه تنبثق رسالة واضحة: ينبغي التعامل مع السكن بوصفه حقًّا اجتماعيًّا أساسيًّا، على الحكم مسؤولية في رعايته.

أ. مفتاح السقف الذي يؤوي

سعى هذا الكتاب إلى إثبات أنّ أزمة السكن في إسرائيل ليست قضاء مبرمًا وليست مجرّد نتيجة لـ«نقص في العرض». إنّها نتيجة تفكيك الصلة بين ثلاث منظومات كان ينبغي أن تعمل معًا: الأرض والتخطيط والتمويل. فحين تُسعَّر الأرض العامة بضاعة مضاربية، وحين لا يكون التخطيط موجَّهًا إلى فئات فعلية، وحين يكون الائتمان مبنيًّا لمن يملكون أصلًا رأس مال ذاتيًّا، فإنّ سوقًا نشطة أيضًا لا تُنتج يُسرًا حقيقيًّا.

ومن هذا البرهان تُشتَقّ أيضًا دلالة الكتاب. فحلُّ أزمة السكن لا يكمن في مسار واحد، ولن يُولَد من زيادة العرض وحدها، ولا من خفض سعر الأرض وحده، ولا من تسهيل الائتمان وحده. إنّه يستوجب سياسة واحدة متّصلة، ترى في الأرض موردًا عامًّا، وفي التخطيط أداة لتوزيع عادل، وفي التمويل آلية تترجم القدرة على السداد إلى مِلكية.

وهذا أيضًا هو الدرس الذي يأخذه القارئ من الكتاب. فما من ضرورة للاختيار بين السوق والعدالة الاجتماعية. وما من ضرورة للتسليم بأن تكون مِلكية الشقة حقًّا محفوظًا لأصحاب رؤوس الأموال. فحين تخطّط الدولة على نحو مغاير، وتسعّر على نحو مغاير، وتموّل على نحو مغاير، يصبح بالإمكان توسيع دائرة المِلكية، وتعزيز الطبقة العاملة، وإعادة السكن إلى غايته الأولى: لا محرّكًا للنقص، بل بنية تحتية لحياة مستقرّة، ولمناعة اجتماعية، ولحراك بين الأجيال. والتعافي، بالفعل، يبدأ بالسكن.

ومن قرأ حتى هنا يعرف أصلًا الطرح الأساسي للكتاب: أزمة السكن في إسرائيل نتيجة بنية سياسة، لا نتيجة قوة طبيعية. ولذلك، إذا أُريد الانتقال من التشخيص إلى التنفيذ، فثمّة حاجة إلى مسار مركّب. لا إلى مسار منفرد، ولا إلى دواء سحري، ولا إلى إعلان آخر. وعلى المسار أن يصل بين الأرض والتخطيط والتمويل — الساحات الثلاث التي نشأت الأزمة داخلها، والساحات الثلاث التي يمكن داخلها الشروع في تصحيحها.

ب. الأرض: من تعظيم الإيرادات إلى الأمانة العامة

الخطوة الأولى تغيير تصوّريّ في العلاقة بالأرض العامة. فما دامت الدولة تدير الأرض أساسًا بوصفها أصلًا غايتُه إدرار أعلى سعر، ستواصل أسعار السكن عكس منطق المناقصة لا منطق السكن. ولذلك ينبغي أن يُعاد فهم المِلكية العامة للأرض ميزة دولتية، لا فرصة ميزانياتية فحسب.

ومن هنا يُشتَقّ مبدأ بسيط: ليست كلُّ شقة المنتَج نفسه، وليس كلُّ طلب الطلب نفسه. فسوق السكن ليست متجانسة. فالزوجان الشابّان، والساعي إلى مسكن أفضل، والمستثمر، والمتقاعد، والعائلة بلا رأس مال ذاتي، والعائلة المحتاجة إلى إسكان عامّ — ليسوا الجمهور نفسه، وليسوا في الوضع نفسه، ولا ينبغي أن يلتقوا الأرض نفسها بالآلية نفسها. ولذلك يلزم تسويق موجَّه ومقسَّم إلى شرائح للأرض، بحيث لا يُحدَّد سعر الأرض دائمًا من المناقصة صعودًا، بل — حين يتعلّق الأمر بسكن اجتماعي أو بسكن ميسور — يُشتَقّ من السعر النهائي الذي تريد الدولة أن تتيح للمشتري دفعه.

وبعبارة أخرى — بدل أن تغلو الشقة لأنّ الأرض غالية، ينبغي أن تُسعَّر الأرض وفق التخصيص الاجتماعي للشقة. وهذا قلب وجهة. وهو لا يُلغي السوق الحرّة؛ بل يميّز بينها وبين المجال الذي تسعى الدولة فيه إلى إعمال مسؤولية عامة. وهكذا يمكن تسييج مسار اجتماعي من دون تقويض المسار التجاري.

ج. التخطيط والتجديد: لا أن نبني أكثر فحسب، بل أن نبني صوابًا وعدلًا

الخطوة الثانية تخطيطية. وهنا أيضًا لا يكتفي الكتاب بشعار «مزيد من العرض». فالسؤال ليس كم نبني فحسب، بل لمن، وأين، وبأيّ مزيج، وبأيّ بنية حقوق. والتجديد الحضري، بمعناه الصحيح، ليس صفقة عقارية نقطية بين مطوِّر وساكن، بل مسارًا مكانيًا واسعًا: تصحيح أحياء قديمة، وتحسين بنًى تحتية، وخلط استعمالات، وتعزيز المجال العامّ، وتوسيع فرصة سكّان المكان.

ومن هنا ينبع أيضًا النقد الموجَّه إلى نماذج تختصر الطريق عبر حقوق المطوِّر لكنّها لا تحمي حقوق السكّان حماية كافية. فحين لا يتلقّى مالكو الشقق في أحياء التجديد إلّا «الحدّ الأدنى المعقول»، بينما يتدفّق معظم القيمة المستقبلية للأرض والبناء إلى الخارج، يفقد التجديد شرعيته الاجتماعية. ولذلك فالمبدأ المقترَح أنّ على التجديد أن يبدأ بالإقرار بأصحاب المكان أصحاب حقوق كاملين داخل المسار، لا عائقًا ينبغي إزالته.

ويلزم كذلك الانتقال من تخطيط مبنًى-مبنًى أو مجمّعًا-مجمّعًا إلى تخطيط حيّيّ وكلّيّ. فالحيُّ ليس مجرّد تجمّع مبان؛ إنّه نسيج حياة. وإذا كان الهدم وإعادة البناء واقعَين، فينبغي رؤية المواصلات والمؤسسات العامة والتجارة وقابلية المشي والرفاه المجتمعي والمجال المفتوح جزءًا من المسار نفسه. وكذلك في الأطراف، فالسؤال ليس «كم شقة في الشمال والجنوب» فحسب، بل هل يُنشئ التجديد مسار حياة كاملًا — تشغيلًا وإتاحة وخدمات واندماجًا مكانيًا. ومن هنا ينبع أيضًا انجذاب الكتاب إلى رؤية «القرية–المدينة»: طمس الهرمية القديمة بين المركز والأطراف وإنشاء تواصل جديد من الفرص.

د. مسارات التنفيذ: فتح الميدان أيضًا للسلطات وللمقاولين المحلّيين وللمستحقّين في مجموعات منظَّمة

الخطوة الثالثة تنفيذية. فحتى الفكرة الجيّدة تُخفق إذا كانت مرهونة بمسار تنفيذ ضيّق أكثر ممّا ينبغي. ولذلك يُقترح توسيع مسارات إنتاج السكن الميسور: لا مشاريع كبرى ومركَّزة فحسب، بل استعمال قسائم صغيرة، خالية أو غير مستثمَرة بالقدر الكافي، يمكن أن تستعملها السلطات المحلّية أو مقاولون من أبناء المكان أو مجموعات مستحقّين منظَّمة.

وهذه الفكرة، المصاغة في النسخة الحالية تحت عنوان «مبنى لمقاول»، مهمّة لا من حيث حجم إضافة الشقق فحسب. إنّها مهمّة لأنّها تكسر المركزية. وهي تتيح تحريك البناء في أماكن لا تصل إليها السوق الكبرى دائمًا، وتقصير السلسلة، والوصل بين حاجة محلّية وتنفيذ محلّي. وهذه خطوة اقتصادية واجتماعية معًا: فهي توسّع عُدّة أدوات الدولة والسلطة المحلّية، وتتيح للسكن الميسور أن ينشأ لا في المسارات الأثقل وحدها.

ه. التمويل: بلا مفتاح ائتمان، لن تُفتَح الأرض ولا التخطيط

الخطوة الرابعة مالية. فحتى لو سُعِّرت الأرض على نحو مغاير وحتى لو صُحِّح التخطيط، فإنّ عائلات كثيرة لن تقدر على شراء شقة إذا بقيت آلية التمويل مبنيّة لمن لديه أصلًا رأس مال ذاتي كاف. ولذلك يقترح الكتاب العودة إلى مبدأ هُجر: للقرض السكني دور اجتماعي أيضًا، لا مصرفيّ فحسب.

والاتجاه المقترَح نموذج من طبقتين. الطبقة الأولى قرض سكنيّ عاديّ، موجَّه، طويل الأمد، يقوم على كلف البناء وعلى قدرة المشتري على السداد. والطبقة الثانية قرض عامّ مكمّل لقاء مكوّن الأرض، بحيث لا يُطلَب من المشتري في بداية الطريق تحمّل عبء لا يلائم وضعه. وغاية الجمع ليست تشجيع تحمّل مخاطرة غير مسؤولة، بل العكس: إتاحة الدخول إلى المِلكية بطريقة متدرّجة ومعقولة ومضبوطة.

والدلالة أعمق من مسألة القرض السكني نفسها. فحين تُحيي الدولة من جديد مسؤوليتها في تمويل السكن، فإنّها تُقرّ بأنّ السوق الخاصة وحدها لا تعرف كيف تحلّ ضائقة السكن لمن يعيشون «من اليد إلى الفم». ومن دون هذه الحلقة، ستصطدم الأرض الاجتماعية والتخطيط الصحيح أيضًا بسقف زجاجي.

وليس هنا اقتراح تصحيح منفرد. بل ثمّة دعوة إلى مزامنة: أرض عامة تُدار وفق تخصيص اجتماعي؛ وتخطيط وتجديد يحترمان حقوق السكّان ويصحّحان المجال؛ ومسارات تنفيذ أكثر مرونة واتّساعًا؛ وتمويل يتيح لمن لا يملكون رأس مال مسبق أن يدخلوا هم أيضًا سوق المِلكية. وهذه ليست قائمة أمنيات — إنّها إطار عمل.

و. مفتاح الشقة: ليس تصحيحًا بل بداية جديدة

الكتاب الذي قرأتموه لا يكتفي بعرض المشكلة، وبكشف الأكاذيب والإخفاقات التي يقوم عليها الإخفاق الكبير، أزمة السكن التي تتجلّى في نحو مليون أسرة معيشية بلا شقة مملوكة. والكتاب الذي بين أيديكم يقترح المفتاح — مفتاحًا لحلّ هو أيضًا مفتاح لشقة.

وهذا المفتاح، كأيّ حلّ، لا بدّ أن يمرّ عبر تشريع صريح. وذلك لأنّه لم يعد بالإمكان الاتّكال على تقدير وسياسة السلطات والمؤسسات التي أُنيط بها تحقيق واحد من أبسط حقوق الإنسان والمواطن — الحقُّ في سقف يؤوي، الحقُّ في «المسكن» الذي تحدّث عنه زئيف جابوتنسكي، الحقُّ في سكن ميسور للتملّك.

ولتشهد إخفاقات الماضي — عدد رخص منخفض في التجديد الحضري، وتركّز مخزون من عشرات آلاف الشقق في الإخلاء والبناء لدى شركات كبرى، وتنظيم مشتّت. ولتشهد معطيات دائرة الإحصاء المركزية ومعطيات التأمين الوطني. فمن بين ملايين الشقق في المدن والسلطات المحلّية، ثمّة نحو 500,000 شقة مخصَّصة للإخلاء والبناء — للهدم وإعادة البناء لأنّها لا تُعَدّ أسقفًا لائقة تأوي. ومن ذلك مثلًا أحياء الفقر القديمة كحيّ هَتِكفا والبخاريين والأرغازيم. وثمّة معطًى آخر يُعكّر أرقام دائرة الإحصاء، هو كثرة الوحدات العائلية التي تتقاسم السقف نفسه، زوجان أو ثلاثة أزواج في شقة واحدة، أو والدان وأولاد بالغون يستحقّ كلّ منهم شقة.

فالبيت ليس في متناول مئات آلاف الأُسَر المعيشية التي لا تملك سكنًا. وكانت مشكلة السكن في الفئات الضعيفة قائمة قبل الحرب وتعاظمت في أعقابها. فقد أُضيف إلى الإخفاقات والتقصيرات المعروفة الدمار والخراب في الشمال والجنوب في ظلّ السابع من تشرين الأول/أكتوبر وحرب «سيوف حديدية» التي جاءت في أعقابه. ويزداد الاستنتاج وضوحًا: لا يمكن المضيّ في السياسة نفسها التي لا تحلّ شيئًا. سياسة تترك الأزواج الشباب والجنود المسرَّحين وجنود الاحتياط ومُخلّي الحرب بلا شقة مملوكة.

ومعهد الإصلاحات البنيوية الذي أترأّسه، ومؤلّف هذا الكتاب، المحامي شراغا بيران، يكرّس جُلّ وأفضل وقته لتحليل أزمة السكن وفهمها، والكتاب الذي قرأتموه للتوّ يقدّم هذا التحليل بعدّة مستويات من العمق والإتاحة. وقد أُعِدّ هذا الكتاب لمتّخذي القرارات إن قرّروا الانقضاض على المشكلة وحلّها. وهذا الكتاب بداية الطريق إلى المفتاح.

ولسنوات صرخت من فوق كلّ منبر إعلامي ممكن بأنّ ما يسمّيه السياسيون في الحكومة والكنيست «سياسة سكن» ليس سياسة حقًّا، بل مجموعة أفكار يهجس بها في ذهنه المحموم كلُّ صاحب منصب تنفيذي — وزير أو جهة إدارية — ويحاول تطبيقها. وقبل أن يجفّ الحبر على الورق، ينهي ولايته ويأتي آخر مكانه بفكرة أخرى. فكلُّ فكرة تُلغي سابقتها، وكلُّ فكرة تعرقل منافِستها، وهلمّ جرًّا.

لقد بلغنا مفترق طرق لم يعد ممكنًا فيه السير بطريقة الرقعة على الرقعة. فينبغي تخطيط خطة سكن وطنية وإخراجُها إلى حيّز التنفيذ، خطة لا تبقى على الورق بل تُطبَّق على امتداد كلّ الوقت اللازم، وتحلّ مرة وإلى الأبد المشكلة رقم واحد للمجتمع الإسرائيلي، بعد 78 سنة من وجوده.

إنّ «سقفًا من جدار إلى جدار» يستوجب تغيير نموذج. فشعب إسرائيل جدير بسقف لائق يؤويه وبروح جديدة. روح تنبت من إدراك أنّ السكن الميسور بالإيجار قد أخفق. وأنّ الحلّ يكمن في تبنّي مبادئ التسويق المطابق للطلب بحسب الشرائح، والسكن الميسور للتملّك، ووضع حدّ للأطراف، وتجديد التجديد، ووقف نهب الملكية في الإخلاء والبناء.

خاتمة

إغراق العرض سبّب الأزمة — وتحويلُه إلى سكن ميسور هو طريق الحلّ

على مدى عقدين تقيس دولة إسرائيل نجاح سياسة السكن أساسًا بعدد وحدات السكن التي سوّقتها. وهذا مؤشّر مريح، لكنّه يُفوّت السؤال المهمّ حقًّا: هل تستطيع عائلة إسرائيلية عاملة أن تسمح لنفسها بشراء شقة؟

بين عامَي 2004 و2024، سوّقت سلطة أراضي إسرائيل أكثر من 1.1 مليون وحدة سكنية، أي نحو 55,000 سنويًّا في المتوسّط. غير أنّه، بحسب المعطيات، لم ينته أقلّ من 65% من التسويقات بصفقات مصادَق عليها. أي أقلّ من 36,000 وحدة سنويًّا. بل أشار مراقب الدولة إلى مشكلة في طريقة إحصاء التسويقات، إذ أُعيد في حالات معيّنة إحصاء مناقصات أخفقت أو أُجّلت. ومع ذلك، قفزت أسعار السكن والأراضي نحو 3.5 أضعاف خلال عقدين.

وتُعلّمنا هذه الأرقام أمرًا بسيطًا: زيادة العرض بذاتها ليست سياسة سكن، إنّها وسيلة. وينبغي أن يكون الهدف تمكين الجمهور من شراء سقف يؤويه بسعر يقدر على تحمّله، وهذه بالضبط النقطة التي أخفقت فيها السياسة الإسرائيلية.

المشكلة ليست كم نبني بل لمن

سنوات طويلة خُطِّطت في إسرائيل «وحدات سكن» بدل تخطيط حلول سكنية. والمشكلة أنّ شقة لزوجين شابّين في بداية طريقهما ليست المنتَج نفسه الذي هو شقة لعائلة بثلاثة أولاد، وأنّ زوجين مسنّين أو شخصًا يعيش وحده يحتاجان إلى حلّ مغاير تمامًا. وحين تزيد الدولة عدد الشقق من دون ملاءمة حجمها وموقعها وسعرها مع احتياجات الأُسَر المعيشية وقدرتها الاقتصادية، فقد تزيد العرض لكنّها تترك شريحة كبيرة من الجمهور خارج السوق.

والنتيجة بادية أصلًا. فقد انخفضت نسبة مِلكية السكن في إسرائيل لدى الفئات الشعبية، لدى العاملين في إسرائيل. فمن أصل 4.4 مليون عامل، يكسب 50% منهم نحو 6,000 شيكل في الشهر أو أقلّ، ويكسب بعضهم نحو 9,000 شيكل في الشهر. ومعنى ذلك أنّ 1.1 مليون عامل في دولة إسرائيل لا يملكون شقة.

ولمواجهة هذا الوضع، على الدولة أن تقلب سُلّم الأولويات. فبدل أن يحدّد سعر الأرض سعر الشقة، ينبغي أن يحدّد سعر الشقة الذي تقدر العائلة على تحمّله سعر الأرض. فالأرض العامة ينبغي أن تكون موردًا للجمهور كما يقتضي اسمها. وينبغي أن تُستعمَل لإنشاء سكن ميسور، وبعد ذلك فقط لإيرادات للدولة، وذلك من دون تنازل عن جودة البناء والتخطيط.

إعادة المِلكية إلى المركز

لا يمكن أن يكون الحلُّ انتقال جيل بأكمله من سوق المِلكية إلى سوق الإيجار. فالإيجار طويل الأمد جزء مهمّ لذوي القدرة الذين لا وزن للادّخار من أجل شقة مملوكة في مناعتهم الاقتصادية.

وفي المقابل، فإنّ له دلالة نهب للادّخار العائلي لدى الفئات الشعبية، التي بإخراجه إلى الإيجار يُنتزَع منها إمكان بلوغ شقة ميسورة بوصفها أصلًا عائليًّا مضمونًا وادّخارًا للأجيال.

وإلى جانب ملاءمة الأرض ومزيج الشقق، على الدولة أن تُنشئ مسارًا جديدًا لشراء شقة أولى: قرض سكنيّ اجتماعي. فبدل توجيه معظم المساعدة العامة إلى حلول تعين العائلة على دفع بدل الإيجار لكنّها لا تُنشئ لها أصلًا، يمكن استعمال الموارد العامة لإعانة الأُسَر المعيشية العاملة على تجاوز حاجز رأس المال الذاتي وشراء شقة أولى. لا منحة ولا هديّة، بل أداة مالية مسؤولة تتيح للعائلة شراء أصل وزيادة استقلالها الاقتصادي.

وينبغي أن يتركّز الهدف الجديد لسياسة السكن في كم عائلة أفلحت في الدخول إلى دائرة المِلكية، لا في كم أرضًا سُوّقت أو كم شقة أُحصيت في المناقصات. وفي نهاية المطاف، لا تُقاس الدولة بعدد الشقق التي تبنيها. إنّها تُقاس بقدرتها على تمكين المواطنين العاملين من بناء حياتهم ومستقبلهم فيها.

الإصلاح ليس خصخصة — بل إعمالًا لأهداف عامة

تضطرّ دول أخرى إلى إنتاج أرض عامة لإنتاج الأساس لتخطيط وتسويق إسكان عامّ قابل للشراء، وسكن ميسور قابل للشراء من قِبَل الفئات الشعبية بترتيبات خاصة.

وقد حظيت دولة إسرائيل بأنّ المساحة الإجمالية، من أصل 22 مليون دونم أو نحو 11 مليون دونم شمالي بئر السبع، يمكن أن تُستعمَل في جزء منها لأحجام السكن الميسور ولكلّ السكن المطلوب لأجيال كثيرة. والأرقام في هذا الشأن مدهشة، وقد أثبتنا ذلك مع مراعاة وجود نقص قدره مليون وحدة سكنية للفئات الشعبية، وللأزواج الشباب، وللحالات الاجتماعية، وللمتقاعدين وما إلى ذلك.

ولمليون وحدة سكنية كهذه يلزم مليون شقة، ومليون شقة قابلة للإعمال نموذجًا فحسب، انعكاسًا فحسب، في 10,000 مبنًى من نحو 100–120 وحدة سكنية في 12 طابقًا، بثماني شقق في الطابق.

والغطاء الأرضي لمبنًى كهذا أقلّ من دونم، فإذا أضفنا إليه المساحة للمخصّصات العامة بنسبة 50% من مجمل التخصيص وصلنا إلى دونمين للمبنى المذكور، ومن باب الاحتياط نضيف 100% للطرق القُطرية والمنشآت الخاصة فنصل إلى دونمين إضافيين، وعندها نصل إلى 4 دونمات، ومعناها 40,000 دونم لمليون وحدة.

وذلك في حين أنّ مجمل المساحة المبنيّة الحضرية والريفية معًا لا يتجاوز 7% من مساحة دولة إسرائيل كلّها، أو 14% من المساحة شمالي بئر السبع.

فحلُّ مشكلة السكن للفئات الشعبية في دولة إسرائيل ليس مشكلة مالية ولا عقارية ولا تخطيطية، بل هو مسألة قرار سياسيّ فحسب.

وبالفعل حسمت دولة إسرائيل وأقرّت منذ أواخر القرن الماضي النهج المتطرّف الذي لا يُحصي الفئات الشعبية، ولا كلّ أولئك الذين لا تطولهم أيديهم لشراء شقة.

ونحن نرفع في هذا الكتاب راية سياسة السكن التي انتهجها الرئيس روزفلت حين أسّس «النيو ديل» بين الدولة والشعب الأمريكي في حلّ مشكلة السكن بطريق الديمقراطية الليبرالية، غير أنّ دولة إسرائيل ألغت على امتداد هذه السنين جميع منجزات السكن الميسور الذي بلغ في مراحل معيّنة 90% سكنًا مملوكًا ميسورًا، وانتهجت النهج المذكور من عرض أقصى بلا تنظيم اجتماعي من أيّ نوع وصنف، مع وعد بأنّ العرض سيحلّ المشكلة.

سياسة بلغت ذروتها في تبنّ أيديولوجي وسياسي وعملي بل شخصي للآلية المُحكَمة لمنتدى كوهيليت، التي استُثمرت في نشرها وتطبيقها عشرات ملايين الشواكل من جهات مختلفة من الولايات المتحدة، والتي نجحت في نهاية المطاف نجاحًا كبيرًا في طريقها. وهو ما أفضى إلى أنّ العملية نجحت لكنّ الأزمة انفجرت نتيجة عرض جامح من جهة ومليون طالب سكن بلا سقف يؤويهم من جهة أخرى، ممّن لا تطولهم أيديهم.

«النجاح» الذي جلب الأزمة والأزمة التي يمكن تحويلها إلى حلّ

في تموز/يوليو 2026 نشر منتدى كوهيليت قائمة «إصلاحات بنيوية مطلوبة في الطريق إلى ازدهار اقتصادي طويل الأمد» تحت عنوان «برنامج للنموّ». والإصلاحان 16 و17 في الوثيقة ذات الإصلاحات الخمسة والعشرين يسعيان إلى عرض أزمة السكن في إسرائيل بوصفها نتيجة أساسًا لعرض جامد، وفائض تنظيم، وإجراءات تخطيط وترخيص مُطوَّلة، وتنسيق رديء مع منظومات النقل، وتشوّهات حكومية في جانب الطلب. غير أنّ هذا التأطير يُفوّت المشكلة المركزية لسوق السكن الإسرائيلية: فلا يكفي إنتاج مزيد من الشقق؛ والسؤال هو أيّ شقق تُنتَج، ولمن، وأين، وبأيّ سعر، وبأيّ شروط تمويل.

ولذلك فإنّ زيادة عرض غير مقسَّم إلى شرائح ليست سياسة سكن. إنّها على أبعد تقدير سياسة لزيادة مخزون الأصول السكنية: فـ«العرض» غير المقسَّم إلى شرائح، بحسب مذهب كوهيليت، نجح! فقد أنتج 1.3 مليون وحدة سكنية تبقى على الرفّ — ونجاحُهم في إنتاج عرض غير مقسَّم إلى شرائح هو ما أنتج الأزمة.

والتجربة الإسرائيلية في العقدين الأخيرين تزعزع صميم الافتراض الذي يستند إليه هذا التصوّر. فبين عامَي 2004 و2024 سوّقت سلطة أراضي إسرائيل أكثر من 1.1 مليون وحدة

سكنية، لكنّ أقلّ من 65% من التسويقات انتهى بصفقات مصادَق عليها، وفي الفترة نفسها ارتفعت أسعار السكن والأرض ارتفاعًا حادًّا. فزيادة العرض لم تضمن إذن إتاحة السكن للفئات الشعبية.

والإصلاح لا يتطرّق إلى أزمة السكن وإلى المخاطرة المالية، لأنّه لا يضع في مركزه آلية تحدّد مزيج الشقق المطلوب وفق احتياجات السكان وقدرتهم الاقتصادية. وهو لا يبدأ بمسح فاقدي السكن، ولا يميّز تمييزًا كافيًا بين فئات الدخل والاحتياجات، ولا يصل وصلًا مُلزِمًا بين تخطيط الأرض وبين القدرة الشرائية للفئة المستهدَفة.

وبذلك يُبقي بالضبط على الإخفاق الذي أوصلنا إلى الوضع الراهن: فسنوات طويلة خطّطت إسرائيل «وحدات سكن» بدل تخطيط حلول سكنية. فشقّة الزوجين الشابّين ليست المنتَج نفسه الذي هو شقة لعائلة كبيرة؛ والشقة الملائمة لمتقاعد ليست مطابقة لشقة لأسرة معيشية ميسورة. وحين تخطّط الدولة كمّية من دون تحديد مزيج من الحجم والموقع والسعر وشكل الحيازة، فقد تعرض نموًّا في العرض وتترك في الوقت نفسه مئات آلاف الأُسَر المعيشية خارج السوق.

والأدهى أنّ مقاربة كوهيليت تتجاهل إلى حدّ بعيد أهمَّ سمة مؤسسية لسوق السكن الإسرائيلية: فالدولة ليست منظِّمًا ينظر إلى السوق من الخارج فحسب. إنّها تسيطر عبر الأرض العامة والتخطيط وحقوق البناء والتمويل التي بيدها، على الأزمة وعلى توفير حلّها.

والبديل هو التخطيط بحسب الشرائح: أوّلًا تحديد من يحتاج إلى شقة، وإلى أيّ شقة يحتاج، وكم يقدر على الدفع، وعندها فقط تخطيط الأرض وحقوق البناء ومزيج الشقق وآلية التمويل. وبدل أن يحدّد سعر الأرض سعر الشقة، ينبغي في المقاطع المخصَّصة للسكن الميسور إنشاء المسار المعاكس — إذ يجب أن تكون قدرة الفئة المستهدَفة على الدفع أحد المتغيّرات التي تحدّد سعر الأرض وشروط تسويقها.

وثمّة فرق جوهري بين مستثمر يشتري شقة إضافية بسبب منفعة ضريبية وبين عائلة عاملة لا تملك شقة ولا تفلح في اجتياز حاجز رأس المال الذاتي. فالأول قد يمثّل طلب استثمار يمكن تقليصه عبر المنظومة الضريبية؛ والثانية تمثّل حاجة إلى سكن لا تختفي لمجرّد أنّها لا تملك ما يكفي من المال لتحويلها إلى «طلب فعّال».

وهذه بالضبط نقطة العمى في هذه المقاربة. فإذا عجزت أسرة معيشية عن شراء شقة، فإنّها تكفّ عن الظهور في السوق مشتريًا محتمَلًا — لكنّها لا تكفّ عن الحاجة إلى سقف يؤويها. وسياسة تتباهى بتخفيض «ضغوط الطلب» عبر إضعاف قدرة فاقدي السكن على شراء شقة قد تحسّن معطًى اقتصاديًّا واحدًا بينما تفاقم المشكلة الاجتماعية التي يُفترَض بسياسة السكن أن تحلّها.

ومن هنا أيضًا الخطأ في التعامل الشامل مع المساعدة لمشتري الشقق بوصفها دعم طلب. فدعم الطلب العامّ والقرض السكني الاجتماعي الموجَّه بحسب الشرائح ليسا الأداة نفسها. فحين تضخّ الدولة قوة شرائية إلى السوق كلّها من دون زيادة عرض ملائم، قد تتدحرج

المساعدة فعلًا إلى الأسعار. أمّا حين تُربَط المساعدة المالية بشقة خُصّصت سلفًا لفئة معيّنة، على أرض عامة وبسعر حُدّد وفقًا لقدرتها الشرائية، فإنّ آلية التأثير مغايرة تمامًا.

وهذا جوهر القرض السكني الاجتماعي الذي يقترحه المعهد: لا توزيع مال على المشترين كي يتنافسوا على المخزون نفسه بأسعار السوق، بل الوصل بين أرض وشقة وتمويل موجَّهة كلُّها بحسب الشرائح. فالدولة تستعمل الموارد العامة لتجاوز حاجز رأس المال الذاتي ولتمكين أسرة معيشية عاملة من شراء شقة أولى ومراكمة أصل عائلي بوساطتها.

وما دام سؤال «كم شقة؟» يسبق سؤالَي «أيّ شقق ولمن؟»، وما دامت عائلة عاجزة عن شراء شقة تُفهَم مشكلة «طلب» بدل أن تُفهَم فئة مستهدَفة لسياسة السكن، فإنّ الأمر استمرار للتصوّر نفسه الذي زاد العرض لكنّه لم يحلّ أزمة المِلكية. ولا ينبغي أن يُقاس نجاح السياسة بعدد وحدات السكن التي خُطِّطت أو سُوّقت، بل بعدد العائلات التي أفلحت فعليًّا في الدخول إلى دائرة المِلكية وفي ضمان سقف يؤويها.

سياسة السكن: لا مساواة بين غير المتساوين

كثيرون وأخيار ينشرون شعار المساواة لجميع سكّان الدولة في موضوع السكن أيضًا، وما من وهم يرقى إلى كذبة كذاك الكامن في هذا الشعار.

والمذهب الذي نطرحه في كتابنا يتحدّث عن الحقيقة التي ينبغي أن تكون دائمًا ملموسة، والحقيقة الملموسة هي أنّ السكن ينبغي أن يكون ملائمًا لا كلّيًا، لأنّه ما من تطابق في القدرة ولا في الحاجة بين العُشَير الأعلى والعُشَير الأدنى، والمساواة بين غير المتساوين تمييز.

وأن تُعرَض في واجهات عرض الدولة كنوز السكن الفاخر بأحجام هائلة تكاد تنسكب من فوق، في حين تَكِلّ عيون الفئات الشعبية وهي تنظر إلى الحلم غير المتحقّق ببلوغ سقف يؤويها — ولذلك فإنّنا لا نسير في درب «الاشتراكية في أيّامنا» المزعومة ولا في درب المتبجّحين، درب عرض يتسرّب إلى الأسفل، بل في درب ملاءمة العرض من جميع النواحي للشقة وللقدرة على شرائها عبر ترتيب ماليّ تقدر الفئات الشعبية على تحمّله. والأمر يتعلّق بسياسة وطنية توحّد ألوان الطيف الستّة.

«منّ من السماء»

الطريقة المقترَحة في كتابنا للتمويل في حالات كثيرة وفي كلّ المواضيع المرتبطة تقريبًا بمنظومة قضايا السكن الميسور، هي عبر استغلال حقوق البناء القصوى التي يمكن منحها للفئات الشعبية — تحديدًا، عبر «منّ من السماء» الذي يقضي، وفق القاعدة الكونية الكبرى، بمنح الاستعمال الأمثل للأرض في التخطيط الأقصى. ودولة إسرائيل تعرف هذا النهج من جميع الحكومات التي مرّت في طريقها، بل في هذه الأيام عبر تمويل بنى الدولة التحتية بأحجام هائلة الأبعاد للمترو الوطني بوصفه سلعة ضرورية من الناحية الوطنية، وذلك بمنح

حقوق بناء سخيّة في محيطه: فما من سبب لمنح المليارات لبنى الدولة التحتية والزعم بانعدام أيّ صلة بين هذا التمويل وبين تمويل التجديد الحضري و«الإخلاء والبناء» حيث يُمنَح الحدُّ الأدنى الممكن. ففي «الإخلاء والبناء» يبلغ النهب الكبير لسكّان أحياء الفقر ذروته.

ولقد كانت ثمّة أيّام طُبّقت فيها، بل سُنّت، ترتيبات قرض سكنيّ اجتماعي وتحقيق السكن الميسور عبر قرض سكنيّ اجتماعي، لحلّ مشكلة السكن للفئات الشعبية، مع أنّ قانون سلطة أراضي إسرائيل نصّ على واجب تنظيم سكن ميسور للفئات الشعبية، وهو ما لم يتحقّق حتى يومنا هذا.

وللمهتمّ يُذكَر أنّ القرض السكني حلًّا لمشكلة السكن لدى الفئات الشعبية اختُرع منذ بلاد ما بين النهرين واليونان القديمة، وفي إسرائيل كان بنك «تفحوت» مسؤولًا عن عشرات آلاف القروض السكنية للسكن الميسور. وقانون قروض الإسكان لسنة 1992، عبر قرض سكنيّ اجتماعي نظّم ذلك بوساطة قرض سكنيّ موجَّه وقرض مؤجَّل منذ تسعينيات القرن الماضي، قد أُفرغ من مضمونه، وينبغي في إطار الإصلاح المقترَح إعادتُه إلى الحياة.

Housing First

نعرض هنا النموذج الفنلندي الذي نال شهرة في هذه الأيام في أعقاب نجاحه، وقد حفر على رايته شعار "Housing First"، أي «السكن أوّلًا»، الذي قضى بأنّ طريق حلّ جميع المشكلات التي تعترض مواطني الفئات الشعبية لا ينبغي أن تكون أساسًا أو شرطًا لشراء شقة، لأنّ السقف الذي يؤوي هو أفضل السبل لحلّ مشكلات الفئات الشعبية، ولذلك نجح هذا الدرب بمقياس بالغ الإثارة للإعجاب.

وإن كان ثمّة ما حكم على حركة العمل بأن تُقصى عن الحكم وأن تُذكَر لا للبركة، فهو استيلاء البيروقراطية المَبَائية على موضوع السكن، التي أنتجت فظائع وادي الصليب و«الفهود السود»، إذ سُنّ بمبادرتها قانون الإخلاء والبناء عام 1965، الذي أعطى الشرعية لإخراج السكّان من بيوتهم بالقوة وفق قانون ألموغي القاسي، الذي أتاح إخراجهم من البيت بالقوة وأثار معارضة حاسمة.

ومذهب هذا الكتاب يسعى إلى الصدق والعدل معًا، فإن كان ثمّة ما لا بديل له فهو أن تعرف في الصباح من أين خرجت، وأن تعرف في المساء إلى أين تستطيع العودة إلى البيت.

ثبت المراجع

الباب الأول

1. أهروني، يائير. 1991. الاقتصاد السياسي في إسرائيل، ص 178–182. (אהרוני, יאיר. הכלכלה הפוליטית בישראל)

2. إلدار، عيران. 2018. الطريق إلى 77: انهيار هيمنة حزب العمّال، ص 13، 119. (אלדר, ערן. הדרך ל-77': קריסתה של הגמוניית מפלגת הפועלים)

3. ألترمان، راحيل. 1999. بين الخصخصة واستمرار المِلكية القومية: سياسة أراض مستقبلية لإسرائيل. (אלתרמן, רחל. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל)

4. ألترمان، راحيل؛ وإميلي سيلفرمان؛ وحاييم فيالكوف. 2012. سكن في المتناول: أدوات التخطيط القانوني والسياسة المحلّية. مركز أبحاث المدينة والإقليم، كلّية الهندسة المعمارية وتخطيط المدن، التخنيون. (דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית)

5. بن شطريت. 2003. سياسة السكن في إسرائيل: دعم الحكومة لأشكال حيازة سكنية مختلفة. مركز طاوب. (מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות)

6. بيغر، جدعون؛ وأمنون كرتين. 2004. «مقدّمة». في: بحث مقارِن لسياسة الأراضي القومية. معهد أبحاث سياسة الأراضي واستعمالات الأرض، ص 1. (מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית)

7. چلعاد يتسحاقي. 1982. الأرض والتطوير مكوّنًا في سعر الشقة. معهد أبحاث سياسة الأراضي واستعمالات الأرض، الصندوق القائم لإسرائيل. (הקרקע והפיתוח כמרכיב במחיר הדירה)

8. تقرير التجديد الحضري لعام 2022، ص 24. (דוח התחדשות עירונית לשנת 2022)

9. هارفي، ديفيد. 2015. تاريخ وجيز للنيوليبرالية، ص 214. (הארווי, דיוויד. קיצור תולדות הניאו-ליברליזם)

10. دائرة الإحصاء المركزية. 2018. إحصائيّل 173: استعمالات الأرض في إسرائيل 2013. (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סטטיסטיקל 173: שימושי הקרקע בישראל)

11. دائرة الإحصاء المركزية. 2021. مسح طويل الأمد (حساب ذاتي). (סקר ארוך טווח)

12. دائرة الإحصاء المركزية. 2021. مسح النفقات (حساب معهد الإصلاحات البنيوية). (סקר הוצאות)

13. دائرة الإحصاء المركزية. 2021. مسح النفقات (حساب معهد الإصلاحات البنيوية، بحسب مالكي الشقق المقيمين فيها ومالكي الشقق غير المقيمين فيها، مرجَّح). (סקר הוצאות)

14. دائرة الإحصاء المركزية. 2021. ملفّ السلطات المحلّية لمعالجة المعطيات: معطيات مادّية ومعطيات سكانية. (קובץ רשויות מקומיות לעיבוד נתונים)

15. فايتسمان نَجَر؛ ودورون سايغ. 2017. بناء بُعد هيدوني لأسعار الأراضي السكنية في إسرائيل. مؤتمر بنك إسرائيل. (בניית ממד הדוני למחירי הקרקעות למגורים בישראל)

16. زيف، نيطع. 2006. «بين الإيجار والمِلكية: قانون الإسكان العام ونقل رأس المال بين الأجيال في منظور تاريخي». قانون وحُكم، ط(2)، ص 411–419. (זיו, נטע. בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית. משפט וממשל)

17. شُعبة البحث، بنك إسرائيل. 2018. التغيّرات في نِسَب مشتري الشقة الأولى بين الشباب بحسب مستوى الدخل في الأعوام 2007–2016. (חטיבת המחקר, בנק ישראל)

18. مسوّدة مقترحات قرار للحكومة بشأن تغييرات بنيوية تُطرح للنقاش في إطار مداولات الخطة الاقتصادية للأعوام 2021–2022. تموز/يوليو 2021، ص 254؛ نسخة معدَّلة، آب/أغسطس 2021، ص 131.

19. لندسبرغر، ميخائيل. 2003. توزيع الممتلكات في إسرائيل وقيمتها 1963/64. مسح بنك إسرائيل 28. (התפלגות הרכוש בישראל ועדכו)

20. مَئور ميلغروم. 2015. الفصل المكاني في إسرائيل 1983–2008. (סגרגציה מרחבית בישראל)

21. مركز أدفا. 2023–2024. ميزانية الدولة: البناء والإسكان. (מרכז אדווה. תקציב המדינה: בינוי ושיכון)

22. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2009. منح مِلكية خاصة على الأرض في إطار الإصلاح المقترَح في أراضي إسرائيل، ص 8. (הקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה המוצעת במקרקעי ישראל)

23. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2009. غلاء الشقق في إسرائيل: التبعات وسبل المواجهة. (התייקרות הדירות בישראל: השלכות ודרכי התמודדות)

24. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2021. قضايا في التجديد الحضري: نحو نقاش في الإصلاح المقترَح في التجديد الحضري في الفصل د من مشروع قانون الخطة الاقتصادية. (סוגיות בהתחדשות עירונית)

25. معهد القدس لأبحاث إسرائيل. 2012. توقّع استدامة لإسرائيل 2030. وزارة حماية البيئة. (מכון ירושלים לחקר ישראל. תחזית קיימות לישראל 2030)

26. مكتب مراقب الدولة. 2014. التقرير السنوي 64ج لعام 2013 ولحسابات السنة المالية 2012: فحص تطبيق الإصلاح في سلطة أراضي إسرائيل، ص 322. (משרד מבקר המדינה)

27. المجلس الوطني للاقتصاد. حزيران/يونيو 2021. الخطة الاستراتيجية للسكن للأعوام 2017–2040. مكتب رئيس الحكومة. (המועצה הלאומית לכלכלה. התוכנית האסטרטגית לדיור)

28. نِچري، إيتاي. 2018. الاحتجاج الشرقي في وادي الصليب: الأحداث وأثرها حتى الفهود السود. تل أبيب: ريسلينغ، ص 191–201. (נגרי, איתי. המחאה המזרחית בוואדי סאליב)

29. وردهايم، أورين. 1999. بلورة سياسة الأراضي الاستيطانية لدولة إسرائيل منذ قيامها وفي السنوات الأولى لدائرة أراضي إسرائيل (1948–1965)، ص 38–40. (ורדהיים, אורן)

30. نيف عميداف. 2002. سياسة أراض قومية وتخصيص الأراضي، ص 11. (מדיניות קרקעית לאומית והקצאת קרקעות)

31. إمكان التسويق وإمكان تخطيط وحدات السكن في المجالس الإقليمية. 2019، ص 14. (פוטנציאל שיווק ופוטנציאל תכנון יחידות דיור במועצות האזוריות)

32. فيلدمان، عَميت؛ وميخال مينسكي. 2012. «"والأرض لا تُباع إلى الأبد" — فحص دستورية الإصلاح في أراضي إسرائيل في ضوء التماس درور يسرائيل». هاءرات دين (2013)، 49ح. (פלדמן, עמית ומיכל מינסקי)

33. كَركَع: نشرة معهد أبحاث استعمالات الأرض. العدد رقم 10، كانون الأول/ديسمبر 1975، ص 31. (קרקע: ביטאון המכון לחקר שימושי קרקע)

34. كيبنيس، باروخ. 1991. «الجليل على جدول الأعمال القومي: الجانب المكاني». أرض إسرائيل: أبحاث في معرفة البلاد وآثارها، ص 146–155. (קיפניס, ברוך. הגליל על סדר היום הלאומי: ההיבט המרחבי)

35. سلطة أراضي إسرائيل. 2021. مساحات في إدارة سلطة أراضي إسرائيل. (רשות מקרקעי ישראל. שטחים בניהול רשות מקרקעי ישראל)

36. سلطة أراضي إسرائيل. 2022. تقرير عن أعمال سلطة أراضي إسرائيل لعام 2021، ص 32. (דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל)

37. سلطة أراضي إسرائيل. 2022. سلطة أراضي إسرائيل تختم سنة قياسية: تسويقات أراض للسكن، ص 12. (רשות מקרקעי ישראל מסכמת שנת שיא)

38. سلطة أراضي إسرائيل. 2023. مناقصة علنية عادية: نتانيا، شيرات هَيام. (מכרז פומבי רגיל: נתניה, שירת הים)

39. نمط البناء السكني في إسرائيل. 2015. وزارة حماية البيئة، ص 5. (תבנית הבנייה למגורים בישראל)

40. Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (1948); Article 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (1966).

41. Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

42. Hyman, Harold M. 2008. *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill*. University of Georgia Press, pp. 52–55.

43. Local Authority Housing Stock. London Datastore. (لغرض حساب ذاتي لنسبة الإسكان العام في لندن).

44. Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, pp. 117–120.

45. Ryan-Collins, Josh, Toby Lloyd, and Laurie Macfarlane. 2017. *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Bloomsbury Publishing, p. 119.

46. Un Parc de 3,5 Millions de Logements. APUR. (لغرض حساب ذاتي لنسبة الإسكان العام في فرنسا).

الباب الثاني

1. أدري، موشيه (عميد في الاحتياط). شهادة في لجنة مراقبة الدولة في الكنيست. (אדרי, משה. עדות בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת)

2. ألفاسي، نوريت؛ ويوفال بورتوغالي. 2009. بنية جديدة لمنظومة التخطيط في إسرائيل: اقتراح. كرّاسة بحث رقم 4. مركز الدراسات الدولية والإقليمية على اسم س. دانيال إبراهام، جامعة تل أبيب. (מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה)

3. تكتّل النقب الغربي. 2018. خطة استراتيجية. (אשכול נגב מערבי. תוכנית אסטרטגית)

4. بيران، شراغا. 2008. الانتهازية، ص 245–246. (בירן, שרגא. אופורטוניזם)

5. المعهد الإسرائيلي للديمقراطية. 2017. الفساد في إجراءات التخطيط والبناء في إسرائيل. (המכון הישראלי לדמוקרטיה. שחיתות בהליכי תכנון ובנייה בישראל)

6. المجلس الوطني للاقتصاد. 2017. الخطة الاستراتيجية للسكن للأعوام 2017–2040. مكتب رئيس الحكومة. (המועצה הלאומית לכלכלה)

7. السلطة الحكومية للتجديد الحضري. 2022. تقرير التجديد الحضري لعام 2022. (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית)

8. السلطة الوطنية للتجديد الحضري. ما هو التجديد الحضري. (הרשות הלאומית להתחדשות עירונית. מהי התחדשות עירונית)

9. دائرة الإحصاء المركزية. 2022. السلطات المحلّية في إسرائيل: ملفّات معطيات للمعالجة. (הרשויות המקומיות בישראל: קובצי נתונים לעיבוד)

10. دائرة الإحصاء المركزية. 2023. ملفّ السلطات المحلّية لمعالجة المعطيات. معالجة معهد الإصلاحات البنيوية. (קובץ רשויות מקומיות לעיבוד נתונים)

11. قانون تعزيز البناء في المجمّعات المفضَّلة للسكن (أحكام مؤقتة) لسنة 2014. (חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה))

12. ميلغروم، مَئور. 2015. الفصل الاقتصادي في إسرائيل. معهد الإصلاحات البنيوية. (סגרגציה כלכלית בישראל)

13. وزارة الداخلية. 2020. التكتّلات الإقليمية. (משרד הפנים. אשכולות אזוריים)

14. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2019. الشقق الخاوية في إسرائيل: في عام 2019 كان ثمّة أكثر من 163,000 شقة خاوية، منها نحو 73,000 شقة شبح. (דירות ריקות בישראל)

15. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2021. قضايا في التجديد الحضري: نحو نقاش في الإصلاح المقترَح في التجديد الحضري. (סוגיות בהתחדשות עירונית)

16. منتدى المدن المستقلّة الخمس عشرة. تموز/يوليو 2023. التعديل 5 المقترَح على «تمّا 35»: اختراق قيود البناء في القطاع الريفي — موقف منتدى الـ15. (פורום 15 הערים העצמאיות)

17. «تسافوف» — منتدى السكان والبيئة والمجتمع. 2018. تبعات نِسَب الكثافة المستقبلية على وجه دولة إسرائيل في 2050 في مجالات الاقتصاد والسكن والتعليم والمساحات المفتوحة والنقل والصحة والبيئة والمياه. (צפוף - הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה)

18. Bischoff, Kendra, and Sean F. Reardon. 2014. "Residential Segregation by Income, 1970–2009." In *Diversity and Disparities: America Enters a New Century*, 43.

19. Caves, R. W. 2004.

.Castells, Manuel. 1993 .20

.Castells, Manuel. 1998 .21

.Castells, Manuel, and Peter Hall. 1994 .22

De Soto, Hernando, and Harry P. Diaz. 2002. "The Mystery of Capital: .23 Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else." *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(53), p. .172

.Dunham-Jones, Ellen, and June Williamson. 2009 .24

Fainstein, Susan. 2009. "Spatial Justice and Planning." *Justice* .25 .*Spatiale / Spatial Justice*, 1: 1–13

.Global Construction Review. 2014 .26

Hall, Peter. 1982. *Great Planning Disasters: With a New Introduction*. .27 .University of California Press

.HDB. *Public Housing: A Singapore Icon* .28

Heath, S. 2014. *Local Authorities' Public Health Responsibilities* .29 .*(England)*. House of Commons Library

.Lehmann, S. 2012 .30

.Letchworth Garden City Heritage Foundation .31

.OECD. 2013, 2016 .32

.OECD. 2016. *Rural-Urban Partnerships and Quality of Life* .33

.OECD. 2016, pp. 217–233 .34

OECD. 2017. *The Governance of Land Use in OECD Countries*, p. .35 .198

.OECD. *Rural-Urban Linkages* .36

Velo-city: Growing Villages Differently. 2020. .37 https://velocity651476576.files.wordpress.com/2020/05/velocity_manifesto_may2020.pdf

الباب الثالث

1. أچمون، تمير. 2014. تحليل اقتصادي للجدوى الاقتصادية في أخذ قروض سكنية موجَّهة ونِسَب الاستغلال الميزانياتي. مركز البحث والمعلومات في الكنيست، ص 9. (אגמון, תמיר)

2. أهروني، يائير. 1991. الاقتصاد السياسي في إسرائيل. دار «عام عوفيد»، ص 178–180. (אהרוני, יאיר. הכלכלה הפוליטית בישראל)

3. بن شطريت، چيلات؛ ونعومي كرمون. 2006. قروض الرهن السكني في إسرائيل: إخفاقات في سدادها. مركز أبحاث المدينة والإقليم، ص 9. (הלוואות משכנתא בישראל: כשלים בפירעונן)

4. بوتوش، نوعَم. 2021. وصف سوق القروض السكنية في إسرائيل وتحليلها. مركز البحث والمعلومات في الكنيست، قسم الرقابة الميزانياتية. (תיאור וניתוח שוק המשכנתאות בישראל)

5. بنك إسرائيل. 2007. التطوّرات في نشاط الجهاز المصرفي في إسرائيل. (ההתפתחויות בפעילות מערכת הבנקאות בישראל)

6. بنك إسرائيل. 2022. إصلاح لزيادة الشفافية وتحسين المنافسة في سوق القروض السكنية. (רפורמה להגברת השקיפות ושיפור התחרות בשוק המשכנתאות)

7. بنك إسرائيل. 2022. استعراض الجهاز المصرفي، النصف الأول 2022. (סקירת מערכת הבנקאות)

8. بنك إسرائيل. 2022. إطار من الاستعراض السنوي للجهاز المصرفي لعام 2022. (תיבה מתוך הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות)

9. بنك إسرائيل، شُعبة البحث. 2017. هَران، روزن وسَدِه. هل يتجاهل التنظيم من دون قصد فئات مستضعفة. (האם הרגולציה מתעלמת ללא כוונה מאוכלוסיות מוחלשות)

10. معهد الإصلاحات البنيوية. كم أنتم أغنياء؟ (המכון לרפורמות מבניות. כמה עשירים אתם?)

11. قانون القضاة لسنة 1953. (חוק השופטים)

12. قانون قروض الإسكان لسنة 1992. (חוק הלוואות לדיור)

13. ميلغروم، مَئور؛ وچلعاد بَر-لَڤاڤ. 2015. اللامساواة في إسرائيل: كيف تتوزّع الثروة؟ معهد الإصلاحات البنيوية. (אי-השוויון בישראל: כיצד מתחלק העושר?)

14. مكتب رئيس الحكومة. 2011. قرار الحكومة 3926: تعزيز التثقيف المالي في إسرائيل. (החלטת ממשלה 3926: הגברת החינוך הפיננסי בישראל)

15. مركز أدفا. 2020. سكن للجميع: خطوط لسياسة سكن ما بعد رأسمالية في إسرائيل، ص 8–10. (דיור לכל: קווים למדיניות דיור פוסט-קפיטליסטית בישראל)

16. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. 2014. تحليل اقتصادي للجدوى الاقتصادية في أخذ قروض سكنية موجَّهة ونِسَب الاستغلال الميزانياتي. (ניתוח כלכלי של הכדאיות הכלכלית בנטילת משכנתאות מוכוונות)

17. معطيات البنك الدولي. 2022. مقارنة بين الدول. (נתוני הבנק העולמי. השוואה בין מדינות)

19. فرسمان، نتاليا؛ وإيلان تسور. 2019. هل يؤثّر موقع الأصل المشترى في تسعير القرض السكني. شُعبة البحث، بنك إسرائيل، ص 3. (האם מיקום הנכס הנרכש משפיע על תמחור המשכנתא)

20. تسَديك، عَمي؛ ويوناتان إرليخ. 2007. المركزية والتنافسية في سوق المصارف. مركز البحث والمعلومات في الكنيست. (הריכוזיות והתחרותיות בשוק הבנקאות)

21. صندوق النقد الدولي (IMF). 2009. تقرير الاستقرار المالي. (קרן המטבע הבינלאומית. דוח יציבות פיננסית)

22. Albertazzi, Ugo, Fulvia Fringuellotti, and Steven Ongena. 2020. "Fixed Rate versus Adjustable-Rate Mortgages: Evidence from Euro Area Banks." *Swiss Finance Institute Research Paper*, No. 20-99.

23. Campbell, John Y., and João F. Cocco. 2003. "Household Risk Management and Optimal Mortgage Choice." *Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1449–1494.

24. Carre, Jacques. 2008. *A City of One's Own: Blurring the Boundaries Between Private and Public*, p. 49.

25. Carstensen, Kay, Oliver Hülsewig, and Timo Wollmershäuser. 2009. *Monetary Policy Transmission and House Prices: European Cross-Country Evidence*.

26. Cohen Raviv, Or, and Thomas Hinz. 2022. "Intergenerational Wealth Transmission and Homeownership in Europe: A Comparative Perspective." *PLOS ONE* 17(9): e0274647.

27. Cohen Raviv, Or, and Noah Lewin-Epstein. 2021. "Homeownership Regimes and Class Inequality Among Young Adults." *International Journal of Comparative Sociology* 62(5): 404–434.

28. Duménil, Gérard, and Dominique Lévy. 2001. "Costs and Benefits of Neoliberalism: A Class Analysis." *Review of International Political Economy* 8(4): 578–607.

29. Ehrmann, Michael, and Michael Ziegelmeyer. 2014. *Household Risk Management and Actual Mortgage Choice in the Euro Area*. ECB Working Paper No. 1631.

30. Faber, Jacob W. 2020. "We Built This: Consequences of New Deal Era Intervention in America's Racial Geography." *American Sociological Review* 85(5): 739–775.

31. French, Declan, and Donal McKillop. 2016. "Financial Literacy and Over-Indebtedness in Low-Income Households." *International Review of Financial Analysis* 48: 1–11.

32. Haveman, Robert, and Edward N. Wolff. 2005. "Who Are the Asset Poor? Levels, Trends, and Composition, 1983–1998." In *Inclusion in the American Dream: Assets, Poverty, and Public Policy*, pp. 61–86.

33. Lerner, Michele. 2020. "Years Later: How the Housing Market Has Changed Since the Crash." *The Washington Post*. Retrieved March 25.

34. OECD. 2021. *HC1.5: Overview of Affordable Housing Indicators*.

35. Puy, Damien, and Kimiaki Shinozaki. 2022. *Mortgage Rates Are Rising: Should We Be Concerned?* OECD Economics Department.

36. Raviv, Or. 2021. "Class Differences in Homeownership and Mortgage Debt Burden Across Cohorts: The Israeli Case." *International Journal of Housing Policy*, p. 34.

37. Scott, Mel. 1969. *American City Planning Since 1890: A History Commemorating the Fiftieth Anniversary of the American Institute of Planners*. University of California Press, p. 256.

38. Shaxson, Nicholas. 2018. *The Finance Curse: How Global Finance Is Making Us All Poorer*. Random House.

39. UK Government. 2020. *Shared Ownership Homes: Buying, Improving and Selling. Apply for a Help to Build: Equity Loan.*

40. UK Government. 2023. *Apply for a Help to Build: Equity Loan*.

41. Wright, Fred. 2005. "The Effect of New Deal Real Estate Residential Finance and Foreclosure Policies Made in Response to the Real Estate Conditions of the Great Depression." *Alabama Law Review* 57: 231, pp. 242–251.

الملاحق

أ. معيار مُلزِم لسكن لائق وصحّي في إسرائيل

الحقّ في سكن لائق: من الوجود الشكليّ إلى جودة السكن

السكن ليس سقفًا يؤوي فحسب، ولا أصلًا عقاريًّا، ولا منتَج استهلاك. إنّه المجال الذي ينام فيه بنو البشر، ويربّون فيه الأولاد، ويتعافون فيه من المرض، ويشيخون، ويتعلّمون، ويعملون، ويحيون حياة عائلة ومجتمع. ولذلك فإنّ سياسة سكن لا تضمن أن تكون الشقة نفسها آمنة وصحّية ولائقة للاستعمال تُفوّت لبَّ وظيفتها. فالحقّ في السكن لا ينحصر في إتاحة شقة ما؛ بل يستوجب ألّا تعرّض الشقة قاطنيها لبرد أو حرّ خطرين، ولا للرطوبة والعفن، ولا لهواء ملوّث، ولا لاكتظاظ متطرّف، ولا لمكاره الكهرباء أو الحريق، ولا للآفات، ولا لانعدام المياه والصرف الصحّي، ولا لأخطار بنيوية، ولا لحواجز تمنع شخصًا ذا إعاقة من استعمال بيته. وهذا التصوّر يواصل الخطّ المبدئي القاضي بأنّ السكن حقّ أساسي وبنية تحتية اجتماعية، لا مجرّد نتيجة لصفقة خاصة في سوق العقارات.[23]

ويتركّز النقاش العامّ في إسرائيل عادة في أسعار الشقق وبدل الإيجار وعرض الأرض وبدايات البناء والقروض السكنية والإسكان العام. وكما يتبيّن من هذا الكتاب، فإنّ هذه الأسئلة ضرورية، لكنّها تُعنى أساسًا بإمكان الدخول إلى الشقة وحيازتها. وثمّة سؤال واحد لا يلقى جوابًا: ما الشقة التي يليق بالإنسان ويحقّ له أن يعيش فيها؟ فقد تكون الشقة متاحة ورخيصة نسبيًّا، ومع ذلك غير لائقة للسكن: لا تحمي من طقس قاس، أو تفتقر إلى التهوية، أو مأهولة باكتظاظ. وفي حال كهذه، لا تكفي مِلكية شقة ولا صفقة إيجار للشهادة بوجود سكن لائق.

وتستند الحاجة إلى معيار للسكن اللائق أيضًا إلى التصوّر الدولي للحقّ في سكن ملائم. فهذا الحقّ لا يُفسَّر حقًّا في سقف يؤوي فحسب، بل يشمل أمان الحيازة، والإتاحة الاقتصادية، وتوافر الخدمات والبنى التحتية، والملاءمة للسكن، والإتاحة لفئات مختلفة، وموقعًا يتيح الاندماج في المجتمع. ومن هنا فإنّ شقة تعرّض صحة قاطنيها للخطر أو لا توفّر ظروفًا أساسية من المياه والصرف الصحّي والخصوصية والأمان لا تُعمِل الحقَّ في السكن، حتى لو لم يكن الشخص فاقدًا للمأوى بالمعنى الشكلي. وترسيخ المعيار في هذا الإطار سيوضّح أنّ الأمر

23 World Health Organization, WHO Housing and Health Guidelines (Geneva: WHO, 2018), pp. 2–10, 21–107; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, para. 8.

لا يتعلّق بحماية المستهلك أو بتنظيم العلاقة بين المستأجر والمؤجِّر فحسب، بل بـواجب عـامّ بضمان حدّ أدنى من الكرامة الإنسانية في كلّ مجال يُستعمَل للسكن.[24]

شقة قانونية ليست بالضرورة شقة لائقة

ينبغي التمييز بين «شقة قائمة» و«شقة قانونيـة» و«شـقة سـليمة» و«شـقة لائقـة». فقـد تُبـنى شقة مثلًا برخصة، لكنّها تتدهور بعد عشرات السنين من الإهمال. وقد تكون شقة في اسـتعمال لا يطابق الرخصة، لكنّها آمنة وصحّية ومريحة للسكن من الناحيـة المادّيـة؛ والعكس — فشـقّة قانونية تمامًا قد تكون خطرة بسبب صيانة رديئة. ومعيار السكن اللائق ليس بديلًا عن قـوانين التخطيـط والبنـاء، لكنّـه لا يمكن أن يكـون مرهونًـا بهـا كلّيًـا أيضًـا. فوظيفتُـه ليسـت تسـوية مخالفات البناء، بل منع وضع يختلط فيه إنفاذ قانونيـة المبـنى بإنفـاذ معـايير الصـحة إلى حـدّ تؤدّي فيه كلُّ شكوى عن حال الشقة إلى إخلاء الشاكي.

وينبغي التمييز بين معايير البناء، السارية أساسًـا في مرحلـة التخطيـط والإقامـة، وبين معيـار الإشغال الذي يمتدّ سريانُه ما دامت الشقة تُستعمَل للسـكن. فالوفـاء بمعـايير البنـاء عنـد إتمـام المبـنى لا يضـمن أنّ الشـقة مـا زالت بعـد عشـرين أو أربعين أو سـتّين سـنة لائقـة للسـكن. فمنظومات الكهرباء تتقادم، والعزل يتضرّر، والرطوبة تتطوّر، والنوافذ وفتحات التهويـة تُسَـدّ، وتُنفَّذ في الشقة أحيانًـا تقسـيمات داخليـة تزيـد الاكتظـاظ وتضـرّ بالإضـاءة والتهويـة. ولـذلك ينبغي النصّ على أنّ مجـرّد الحصـول على رخصـة بنـاء أو شـهادة إتمـام لا يُنشـئ قرينـة غـير محدودة بأنّ الشقة لائقة للسكن. فمعيـار الإشـغال لازم لفحص الحـال الراهنـة للشـقة وقـدرتها على مواصلة أداء غايتها الأساسية على امتداد عمر المبنى.

الوضع في إسرائيل: أحكام قائمة بلا معيار شامل

توجد في إسرائيل أحكام كثـيرة تتعلّـق بالأمـان والتخطيـط والصـرف الصـحّي وجـودة البنـاء، لكنّها لا تُنشئ معًا معيارًا واحدًا مُلزِمًا وقابلًا للقياس ومستمرًّا للسكن اللائق. فأنظمة التخطيط والبناء تحدّد، في جملة ما تحدّد، مساحات دنيا للغرف، ومتطلّبات للنوافذ والإضـاءة والتهويـة، وأحكامًـا لمنـع تسـرّب الميـاه والرطوبـة؛ غـير أنّهـا تـتركّز أساسًـا في مراحـل التخطيـط ومنح الرخصة وتنفيذ البناء، ولا تُنشئ منظومة قُطرية منظَّمة لفحص حال الشقة على مدى عشـرات السنين من استعمالها. فمثلًا، نُصّ على أنّ المساحة الدنيا لغرفة السكن ثمانية أمتار مربّعة، وأنّ غرفـة واحـدة على الأقـلّ في شـقة من غرفـتين أو أكـثر تكـون بمسـاحة 12 مـترًا مربّعًـا، وأنّ مساحة نوافذ غرفة السكن لا تقـلّ عن ثمانيـة بالمئـة من مسـاحة الأرضـية. كـذلك نُصّ على أن تُخطَّط الجدران الخارجية وتُبنى على نحو يمنع تسرّب المياه والرطوبـة. وهـذه الأحكـام، على

24 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (1991), para. 8, identifying security of tenure, services and infrastructure, affordability, habitability, accessibility, location and cultural adequacy as dimensions of adequate housing.

أهمّيتها، لا تتحوّل بذاتها إلى شهادة أهليّة دورية لشقة قائمة، ولا تحدّد الاكتظاظ المسموح به في السكن.[25]

وينصّ قانون الإيجار والإعارة لسنة 1971، على أنّ على المؤجِّر تسليم شقة لائقة للسكن. ويعرّف الملحق الأول للقانون الشقة غير اللائقة للسكن بأنّها شقة ليس فيها تصريف أو كهرباء أو إضاءة؛ أو فتحات تهوية وإضاءة طبيعية؛ أو أبواب ونوافذ سليمة؛ أو إمداد مياه شرب؛ أو فصل بين المرافق الصحّية والشقة — أو فيها خطر غير معقول على أمان المستأجر أو صحته. ويُلزِم القانون المؤجِّر أيضًا بإصلاح عيب غير طفيف خلال 30 يومًا، وعيب عاجل خلال ثلاثة أيام.[26]

ومع ذلك، بقي هذا التعريف ضيّقًا أكثر ممّا ينبغي، ولا يشمل مؤشّرات صريحة للبرد والحرّ، والرطوبة والعفن، وجودة الهواء، والاكتظاظ، والآفات، والضجيج، وأمان الحريق، والإتاحة، والتعرّض للموادّ السامّة، وإمداد المياه الساخنة، ومرافق الاستحمام والطبخ، وطرق النجاة. ويُستعمَل مصطلح «الخطر غير المعقول» بندًا جامعًا لا يتضمّن عتبات قياس ولا طريقة تقدير مخاطر ولا إرشادات مُلزِمة للمفتّشين وللمحاكم. وفوق ذلك، يستند الإنفاذ أساسًا إلى مبادرة المستأجر وإلى إجراء مدنيّ بعد وقوع الضرر، إذ لا يوجد ترخيص منهجيّ للشقق المؤجَّرة ولا واجب فحص دوري عامّ، ولا أيّ إرشاد للصيانة الجارية للأصل. والتخوّف من المسّ بعرض الشقق نتيجة سحب شقق غير لائقة للسكن من سوق السكن لا يزيد إلّا توضيحًا للحاجة إلى حلّ لأزمة السكن لا ينظر إلى العرض نظرة عددية فحسب، بل يلائم العرض مع المطلوب — أي مع الطلب والحاجة معًا.[27]

السوق الخاصة وحرّية التعاقد لا تكفيان

تزداد الحاجة إلى المعيار حدّة بسبب ثلاث سمات لسوق السكن. أوّلًا، ثمّة عدم تناظر جوهري بين مالك العقار والمستأجر، ولا سيّما في سوق يرتبط فيها إيجاد بديل بكلف الانتقال والكفالات والوساطة وتغيير الأطر التعليمية وانعدام اليقين. ثانيًا، أضرار السكن ليست ظاهرة دائمًا عند زيارة قصيرة للشقة: فقد يكون العفن مخفيًّا تحت الطلاء، وقد تعمل منظومة الكهرباء لكنّها خطرة، وقد لا تنكشف حرارة متطرّفة أو رطوبة إلّا في الموسم المناسب. ثالثًا، جزء من الضرر تراكميّ ويصعب إثباته إفراديًّا. فالمستأجر الذي يعاني سعالًا أو تفاقمًا في حالته الصحّية أو ضائقة نفسية لا يستطيع دائمًا إثبات حصة حال الشقة في الضرر. ومعيار

25 أنظمة التخطيط والبناء (طلب رخصة، وشروطها، والرسوم) لسنة 1970 (תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש״ל–1970)، الملحق الثاني، الأنظمة 2.04 (المقاسات الدنيا للغرف) و 2.21 (مساحة النوافذ) و5.32 (منع نفاذ المياه والرطوبة عبر الجدران الخارجية).

26 قانون الإيجار والإعارة لسنة 1971 (חוק השכירות והשאילה, התשל״א–1971)، المادة 25و والملحق الأول؛ وفي شأن مواعيد الإصلاح انظر المادة 25ح(ب): حتى 30 يومًا، وفي عيب إصلاحُه عاجل — حتى ثلاثة أيام.

27 WHO Housing and Health Guidelines, pp. xv–xviii, 21–107.

قائم على المخاطرة ينبغي أن يعمل قبل الإثبات السببي الطبّي الإفرادي، كما تعمل معايير الغذاء أو المياه أو أمان الحريق عملًا وقائيًا.[28]

ومن هنا ينبع تغيير مفاهيمي: لا ينبغي النظر إلى المعيار تدخّلًا استثنائيًا في حرّية التعاقد، بل شرط أساس لوجود سوق سكن مشروعة. وكما لا يجوز التعاقد على خلاف واجب أمان المصعد أو جودة مياه الشرب، كذلك ما من مسوّغ لإتاحة موافقة تعاقدية على السكن في شقة تعرّض الصحة للخطر. فاختيار شخص قليل الموارد شقة معيبة لا يدلّ بالضرورة على تفضيل حرّ؛ بل يعبّر أحيانًا عن انعدام البديل. والمعيار لازم تحديدًا حيث لا تسعّر آلية السعر الضرر تسعيرًا سليمًا، ويتحمّل المستأجر الضعيف كلف الصحة والطاقة والانتقال.

والسكن المعيب لا يُلقي كلفته على الساكن ومالك العقار فحسب. فجزء معتبَر من الكلف يُنقَل إلى المنظومة العامة في هيئة نفقات صحة، وفقدان أيّام عمل، وغياب طلّاب، والحاجة إلى خدمات رفاه، واستهلاك طاقة متزايد، وتفاقم اللامساواة الاجتماعية. فشقّة غير معزولة كما ينبغي تُلزِم الأسرة المعيشية بإنفاق مبالغ أعلى على التدفئة والتبريد، في حين أنّ الرطوبة والعفن وجودة الهواء المتدنّية قد تزيد الحاجة إلى علاج طبّي. والأولاد الذين يقيمون في اكتظاظ أو في ظروف لا تتيح نومًا وتعلّمًا ملائمَين قد يعانون مسًّا متواصلًا بالتحصيل وبفرص الحياة. ولذلك فإنّ الاستثمار في منع مكاره السكن ليس نفقة تنظيمية فحسب، بل سياسة وقاية ذات عائد عامّ في مجالات الصحة والتعليم والتشغيل والطاقة.[29]

وجهة نظر دولية في السكن والصحة

تقترح إرشادات منظمة الصحة العالمية إطارًا أشمل وأوسع. فهي ترى في البيت منظومة تحدّد التعرّض المادّي والنفسي والاجتماعي، وتتضمّن تطرّقًا إلى الاكتظاظ، والحرارة الداخلية، والعزل، ومنع الضرر الجسدي، والإتاحة، والمياه والصرف الصحّي، والتعرّض للموادّ السامّة. وتتيح الإرشادات فهم أنّ ظروف السكن ليست مسألة هندسية فحسب، بل أحد العوامل المؤثّرة في صحة الجمهور. فالبيت الذي لا يحمي من البرد والحرّ والرطوبة والاكتظاظ والضجيج أو تلوّث الهواء الداخلي قد يفاقم أمراض التنفّس، ويضرّ بالنوم، ويزيد الضائقة النفسية، ويعرّض الأولاد والمسنّين وذوي الإعاقة لمخاطر خاصة. وتبعًا لذلك، ينبغي أن يتضمّن معيار إسرائيلي للسكن اللائق لا فحص سلامة المبنى فحسب، بل مؤشّرات تتعلّق بالحرارة الداخلية وجودة الهواء والعفن والإتاحة وخطر السقوط وظروف المياه والصرف الصحّي والتعرّض للموادّ الضارّة. وسيعبّر تبنّي هذا الإطار عن الانتقال من تصوّر ضيّق لمنع الانهيار أو الحادث إلى تصوّر واسع لمنع الاعتلال وصون الرفاه المادّي والنفسي للسكّان.[30]

28 Krieger, James, and Donna L. Higgins, “Housing and Health: Time Again for Public Health Action,” American Journal of Public Health 92, no. 5 (2002): 758–768; WHO Housing and Health Guidelines, pp. 2–11.

29 WHO Housing and Health Guidelines, pp. xv–xviii, 9–11, 21–107.

والاكتظاظ مثلًا لا يُقاس بعدد الأشخاص المقيمين في الشقة فحسب، بل بالنسبة بين عدد السكّان وعدد الغرف ومساحة السكن وتركيبة الأسرة المعيشية. فقد تفي شقة بمتطلّبات التخطيط المتعلّقة بالمساحة الدنيا لكلّ غرفة، لكنّها تكون غير لائقة حين يُضطرّ عدد كبير من الأشخاص إلى تقاسم مجال صغير بلا خصوصية ولا ظروف للنوم ولا إمكان لإقامة روتين بيتيّ أساسي. وقد تكون للاكتظاظ الشديد آثار صحّية ونفسية وتعليمية، وهو يزيد خطر انتقال الأمراض والمواجهات داخل العائلة والمسّ بالأولاد والمراهقين. ولذلك يلزم تحديد مؤشّر إسرائيلي لكثافة السكن، يراعي عدد الأنفس في الغرفة والمساحة المتاحة لكلّ ساكن معًا، مع التمييز بين البالغين والأولاد والأزواج والأشخاص المحتاجين إلى مجال منفصل لأسباب طبّية أو وظيفية.[31]

وتُظهر التجربة الدولية أنّ المعيار الفعّال يجمع ثلاث طبقات. الطبقة الأولى حقّ قانوني أساسي في شقة آمنة وملائمة للسكن. والطبقة الثانية منظومة تقنية من المعايير وعتبات الفعل. والطبقة الثالثة نظام إنفاذ: مفتّشون مخوَّلون، وفحوص قائمة على المخاطرة، وجداول زمنية للإصلاح، وصلاحيات إنفاذ وما إليها. وقد طوّرت دول مختلفة نماذج توضّح كيف يمكن تحويل الحقّ في شقة لائقة إلى منظومة مهنية لتقدير المخاطر والإنفاذ. ففي إنجلترا مثلًا تُستعمَل منظومة لتقدير مخاطر الصحة والأمان في السكن، تفحص مكاره شتّى منها الرطوبة والبرد والحرّ والاكتظاظ وخطر الحريق والسقوط والعيوب الصحّية. ولا يكتفي التقدير بسؤال ما إذا كان مكوّن معيّن يفي بمقياس تقني ثابت، بل يفحص احتمال الضرر وشدّته بالنسبة إلى السكّان. وفي نيوزيلندا أُقرّت معايير مُلزِمة للشقق المؤجَّرة في مواضيع كالتدفئة والعزل والتهوية ومنع الرطوبة والتصريف. وتُعلّمنا هذه النماذج أنّ المعيار الفعّال ليس مُلزَمًا بأن يكون متطابقًا في كلّ دولة، لكن عليه أن يجمع بين متطلّبات حدّ أدنى واضحة، وتقدير مهنيّ للمخاطرة، وصلاحيات إنفاذ تتيح إلزام مالك العقار بتنفيذ الإصلاح.[32]

السكن غير الملائم جزءًا من تواصل فقدان المأوى

في تقرير «فقدان المأوى في إسرائيل: المفهمة والقياس والنمذجة وتقدير حجم الظاهرة وتوصيات للسياسة»، الذي كتبه الدكتور إيتاي باري والمحامية رِفيطال بريلنشطاين بتمويل مؤسسة التأمين الوطني، تُفحَص ظاهرة فقدان المأوى في إسرائيل، وهي ظاهرة يرى الباحثان أنّها أوسع وأشدّ تركيبًا بكثير ممّا تقيسه السلطات. فبحسبهما، تُعرَّف الظاهرة تعريفًا ضيّقًا أكثر ممّا ينبغي، لا يعكس مجمل الفئات التي تعاني ضائقة سكن، ولذلك يقود التعريف إلى تقدير ناقص لحجم الظاهرة وإلى نقص في معطيات منهجية وموثوقة عن أبعادها في

30 WHO Housing and Health Guidelines, ch. 3, pp. 21–30.

31 Housing Act 2004 (UK), Part 1; Ministry of Housing, Communities and Local Government, Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Operating Guidance (2026); New Zealand Government, Residential Tenancies (Healthy Homes Standards) Regulations 2019.

32 FEANTSA, ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

إسرائيل. ولذلك يوصي الباحثان بتبنّي تعريف لفقدان المأوى يستند إلى نموذج ETHOS الأوروبي، الذي يشمل فيه «السكن غير الملائم» (Inadequate Housing) أوضاعًا لا تتيح فيها ظروف السكن وجودًا أدنى بكرامة، حتى لو كان للشخص سقف يؤويه.[33]

ويقترح التقرير بلورة تعريف واسع ومتّصل لفقدان المأوى، يشمل أوضاعًا شتّى من انعدام الأمان السكني، والسكن غير الملائم، والإقامة المؤقتة، وخطر الإخلاء، والاكتظاظ الشديد، أسوة بالنموذج الأوروبي. وبرأي الباحثَين ينبغي تبنّي المفهمة الآتية: «فقدان المأوى تواصل متدرّج من النقص في المأوى المادّي و/أو الإقصاء الاجتماعي يهدّدان جسد الإنسان وصحته ونفسه وممتلكاته». وقد أُعِدَّت هذه المقاربة لمنح صورة أدقّ للواقع ولتأسيس سياسة عامة فعّالة وملائمة لاحتياجات السكان.[34]

وعلى أساس مسح أُجري في عدّة سلطات محلّية، يقدّر الباحثان أنّ عدد الأشخاص الذين يعانون فقدان المأوى أعلى بما لا يُقاس من المعطيات الرسمية القائمة وقد يبلغ عشرات آلاف الأشخاص. وفي ضوء هذه الفجوة، يُوصى كذلك بإقامة قاعدة معطيات وطنية مخصَّصة تتيح رصدًا متواصلًا للظاهرة، وتحديد الفئات المعرَّضة للخطر، وبلورة سياسة وقاية ومعالجة قائمة على معطيات محدَّثة. وبذلك يسعى التقرير إلى تعزيز الانتقال من سياسة تتركّز أساسًا في معالجة الحالات القصوى إلى سياسة واسعة تطمح إلى منع فقدان المأوى وإلى تعزيز الحقّ في سكن ملائم في إسرائيل.[35]

معيار مُلزِم للسكن اللائق

ينبغي أن يكون المبدأ الموجِّه بسيطًا: لا يجوز إتاحة تأجير أو إشغال شقة تعرّض صحة قاطنيها للخطر أو لا تتيح وجودًا بيتيًّا أساسيًّا؛ وفي الوقت نفسه لا يجوز تحويل إنفاذ المعيار إلى آلية تُخرج الإنسان من بيته، أو تغلي بدل الإيجار بلا حماية، أو تنتقص من مخزون السكن الرخيص بلا بديل.

وينبغي أن يتضمّن معيار السكن اللائق سلّة لبّ موحَّدة من متطلّبات الحدّ الأدنى السارية على كلّ شقة تُستعمَل للسكن. وعليه، في جملة ما عليه، أن ينظّم الأمان البنيوي؛ وسلامة منظومات الكهرباء والغاز والمياه؛ ومنع تسرّب المياه والرطوبة والعفن؛ والتهوية والإضاءة وجودة الهواء الداخلي؛ والحماية من البرد والحرّ المتطرّفَين؛ وأمان الحريق وطرق النجاة؛ وظروف الصرف الصحّي والاستحمام والطبخ؛ ومنع الآفات؛ والاكتظاظ؛ والإتاحة الأساسية؛ والحماية من الضجيج والموادّ السامّة. وإلى جانب كلّ مجال ينبغي تحديد مؤشّرات واضحة، وطريقة

33 إيتاي باري ورِفيطال بريلنشطاين، فاقدات المأوى في إسرائيل: المفهمة والقياس والنمذجة وتقدير حجم الظاهرة وتوصيات للسياسة (איתי בארי ורויטל ברילנשטיין, מחוסרות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות)، مؤسسة التأمين الوطني، 2018.

34 المرجع نفسه.

35 المرجع نفسه.

فحص، وتصنيف لشدّة العيب. وليس ضروريًا أن يـؤدّي كـلُّ عـدم مطابقـة إلى حظـر الإشـغال، لكن ينبغي التمييز بين عيب طفيف، وعيب يستوجب إصلاحًا خلال مدة محدّدة، وخطر فوري يستوجب تدخّلًا عاجلًا.

من المعيار إلى الفعل: الرقابة والفحوص والإنفاذ

كي لا يبقى المعيار مجـرّد إعلان، ينبغي تحديـد سـلطة مسـؤولة وصـلاحيات واضـحة. ويمكن إقامة وحدة قُطرية للسكن اللائق تعمـل بالاشـتراك مـع وزارة البنـاء والإسـكان ووزارة الصـحة والسلطات المحلّية، وتكون مسؤولة عن تحديد المعايير، وتأهيل المفتّشين، وإدارة المعلومـات، والرقابة على تطبيق موحَّد. وستتمكّن السلطات المحلّية من إجـراء فحـوص، وإصـدار مطـالب إصلاح، ومعالجة الشكاوى، لكن عليها أن تعمل وفـق إرشـادات قُطريـة منعًـا لوضـع يكـون فيـه مستوى حماية السكّان مرهونًا بالقدرة الاقتصـادية أو بسياسـة كـلّ سـلطة. وفي حـال الخلاف ينبغي إتاحة إجـراء اعـتراض ميسـور وسـريع، وفي الحـالات الخطـيرة منح السـلطة صـلاحية تنفيذ الإصلاح بدل مالك العقار وجباية الكلفة منه، رهنًا بضمانات ملائمة.[36]

وينبغي أن تكـون منظومـة الفحـوص قائمـة على المخـاطرة لا مسـتندة إلى شـكوى السـاكن وحدها. فإلى جانب الفحص في أعقاب شكوى، ينبغي تقريـر فحـوص مبـادَر إليهـا في المبـاني القديمـة، وفي الشـقق الـتي سُـجّلت فيهـا عيـوب متكـرّرة، وفي الأصـول المقسَّـمة إلى عـدّة وحدات، وفي الشقق التي تقطنها فئـات هشّـة. ويمكن النظـر في واجب إقـرار أو فحص دوري شرطًا لتأجير شقة، على أن تُحدَّد وتيرة الفحص بحسب عمر المبنى وحاله وتـاريخ عيوبـه. ولا حاجة إلى أن يكون الفحص الأساسي في كلّ حال إجراء هندسيًا مركّبًا وباهظًا، إذ يكفي تقدير منظَّم لمكوّنات الصحة والأمان، مع إمكان الإحالـة إلى فحص مهـنيّ معمّـق عنـد نشـوء تخـوّف فعلي. وبهذه الطريقة ستقدر الآلية على التركّز في الأصول التي تكون المخاطرة فيها مرتفعـة، من دون إلقاء كلف غير متناسبة على جميع مالكي الشقق.[37]

وتطبيق معيار للسكن اللائق لا يستوجب ملاءمة كلّ شقة قديمة ملاءمـة كاملـة لمعـايير البنـاء الجديد. فمطلب كهذا قد يكون مستحيلًا هندسيًا واقتصاديًا، بل قـد يـؤدّي إلى انتقـاص شـقق كثـيرة من مخـزون السـكن. وينبغي التميـيز بين متطلّبـات تتعلّـق بالراحـة والنجاعـة والجـودة المرجـوّة وبين شـروط عتبـة لازمـة لحمايـة الصـحة والأمـان. فحـتى في شـقة قديمـة يمكن المطالبة بمنظومـة كهربـاء آمنـة، ومنـع رطوبـة شـديدة، وإمـداد ميـاه سـليم، وظـروف تهويـة، وحماية من الحريق، وانعدام خطر بنيوي. وعلى المعيـار أن يـتيح ملاءمـات تدريجيـة وحلـولًا

36 Ministry of Housing, Communities and Local Government, HHSRS: Enforcement Guidance (2026).

37 WHO Housing and Health Guidelines, pp. 109–119; HHSRS: Operating Guidance (2026).

بديلة وجداول زمنية معقولة، لكن ألّا يمنح إعفاء من إصلاح عيوب تعرّض الساكن للخطر لمجرّد عمر المبنى أو كلفة إصلاحها.[38]

ويجب أن يُبنى إنفاذ المعيار بحيث لا يكون الساكن المتضرّر الرئيسي من الإقرار بأنّ شقته غير لائقة. فحين يُكتشَف عيب، ينبغي أن يكون الخيار التلقائي إصلاح الشقة مع استمرار سكنى الساكن، ما دام ذلك آمنًا وممكنًا. وحين يلزم إخلاء مؤقّت أو دائم، ينبغي ضمان حلّ بديل، ومساعدة في الانتقال، وصون الاستمرارية في الأطر التعليمية والعلاجية، وحماية من رفع بدل الإيجار الناجم عن مجرّد تنفيذ الإصلاح. وإلى جانب ذلك، يمكن إقامة مسارات قروض أو منح أو مساعدة لمالكي الشقق قليلي القدرة، ولا سيّما في المباني القديمة وفي مناطق الضائقة. وهكذا سيصبح بالإمكان تحسين جودة المخزون القائم بدل إخراجه من السوق، وتفادي وضع يتحوّل فيه معيار أُعِدّ لحماية الفئات المستضعفة إلى عامل يدفعها تحديدًا خارج سكنها.[39]

لا «كم شقة» فحسب — بل «أيّ شقق» أيضًا

كما أنّ الدولة لا تتيح تشغيل مطعم بلا ظروف صحّية دنيا، ولا تشغيل مصعد بلا فحوص أمان، ولا بيع مياه شرب غير صالحة للاستعمال، كذلك ما من مسوّغ لإتاحة استعمال شقة للسكن لا تفي بشروط صحة وأمان أساسية. فسياسة سكن تسعى إلى إعمال الحقّ في السكن لا يمكنها الاكتفاء بزيادة عدد الشقق؛ بل عليها ضمان أن تفي كلُّ شقة معروضة للسكن بسقف أدنى من الجودة والصحة والأمان. والانتقال من تصوّر «السقف الذي يؤوي» إلى تصوّر «السكن اللائق» شرط لسياسة سكن حديثة، ترى في البيت لا أصلًا اقتصاديًّا فحسب بل بنية تحتية للصحة والرفاه وكرامة الإنسان.

وسياسة السكن لا يمكنها الاكتفاء بإحصاء وحدات السكن، أو بزيادة بدايات البناء، أو بخفض أسعار الأرض. فعدد الشقق معطًى ضروري، لكنّه لا يُعلّمنا هل تتيح الشقق حياة آمنة وصحّية وكريمة. وكما أنّ الدولة لا تكتفي بأن تجري المياه في الأنبوب بل تقرّر أن تكون صالحة للشرب، وكما أنّ مبنًى عامًّا لا يُعَدّ آمنًا لمجرّد أنّه أُقيم برخصة، كذلك لا ينبغي اعتبار كلّ فراغ يُستعمَل للمبيت شقة لائقة للسكن. ومعيار مُلزِم للسكن اللائق أُعِدّ لضمان ألّا يبقى الحقُّ في السكن حقًّا شكليًّا في حيازة عنوان، بل أن يصير حقًّا فعليًّا في بيت لا يمسّ بالصحة والأمان وكرامة الإنسان.

38 HHSRS: Operating Guidance (2026), Part 1.

39 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7: Forced Evictions (1997).

ثبت المراجع

باري، إيتاي؛ وبريلنشطاين، رِفيطال. فقدان المأوى في إسرائيل: المفهمة والقياس والنمذجة وتقدير حجم الظاهرة وتوصيات للسياسة. مؤسسة التأمين الوطني، 2018. (בארי, איתי וברילנשטיין, רויטל. מחוסרות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות. המוסד לביטוח לאומי, 2018.)

قانون الإيجار والإعارة لسنة 1971، المادتان 25و و25ح والملحق الأول. (חוק השכירות והשאילה, התשל"א–1971, סעיפים 25ו ו-25ח והתוספת הראשונה.)

أنظمة التخطيط والبناء (طلب رخصة، وشروطها، والرسوم) لسنة 1970، الملحق الثاني. (תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל–1970, התוספת השנייה.)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant), 1991.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing—Forced Evictions, 1997.

FEANTSA. ETHOS: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

Krieger, James, and Donna L. Higgins. "Housing and Health: Time Again for Public Health Action." *American Journal of Public Health* 92, no. 5 (2002): 758–768.

Ministry of Housing, Communities and Local Government. *Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Operating Guidance*. London, 2026.

Ministry of Housing, Communities and Local Government. *Housing Health and Safety Rating System (HHSRS): Enforcement Guidance*. London, 2026.

New Zealand Government. *Residential Tenancies (Healthy Homes Standards) Regulations 2019*.

World Health Organization. *WHO Housing and Health Guidelines*. Geneva: World Health Organization, 2018.

ب. إحصاء العهد الجديد من أجل تخطيط السكن بتقسيم كامل إلى شرائح

منظومة الاستشعار والفهم والتعلّم لسياسة السكن في إسرائيل على أساس مقترح إقامة منظومة وطنية لتقدير الحاجة إلى السكن والطلب عليه.

في عهد الذكاء الاصطناعي، لا يصف الإحصاء الدولة بعد وقوع الفعل. إنّه يمنحها القدرة على رؤية ما لا يُرى، وفهم ما وراء المتوسّط، وتوقّع التغيير، ومقارنة سيناريوهات مستقبل ممكنة، والتعلّم من نتائج السياسة.

تمهيد

يعرض هذا الكتاب تشخيصًا دقيقًا وبالغ الأهمّية: أزمة السكن في إسرائيل ليست مجرّد مسألة عدد وحدات السكن، بل مسألة مواءمة. أيّ سكن يُبنى، ولمن، وأين، وبأيّ سعر، وبأيّ مسار حيازة، وإلى أيّ مدًى هو متاح للأُسَر المعيشية المحتاجة إليه. وهذه بالضبط النقطة التي تنكشف فيها قوة الإحصاء بكاملها.

والإحصاء هو الاختصاص القادر على تحويل واقع اجتماعي مركّب إلى منظومة معرفة مشتركة. فهو يصل بين ملايين الأُسَر المعيشية وبين صورة وطنية؛ وبين حكاية محلّية واتّجاه؛ وبين مشاهدة منفردة وتقدير؛ وبين معلومات كثيرة ومعرفة موثوقة. وفي مجال السكن، حيث يمسّ كلُّ قرار عائلة ومكانًا ورأس مال وفرصة وسنوات طويلة من الحياة، تكون هذه القدرة بنية تحتية حكومية من الطراز الأول.

والذكاء الاصطناعي لا يستبدل الإحصاء. بل العكس: إنّه يوسّع مجال عمله. فهو يتيح معالجة مصادر جديدة، وتحديد أنماط مركّبة، وتحديث التقديرات بسرعة، وفحص سيناريوهات كثيرة. غير أنّ الإحصاء هو ما يمنح كلّ هذه معنًى وتمثيلية وقياسًا لعدم اليقين ونقدية وشفافية وصلاحية عامة.

1. الإحصاء منظومة استشعار للدولة

تحتاج الدولة الحديثة إلى منظومة استشعار: قدرة على التقاط ما يجري في المجتمع والاقتصاد، والتمييز بين الإشارة والضجيج، وتحويل تدفّق لا ينقطع من المعطيات إلى فهم منظَّم. وتؤدّي دائرة الإحصاء المركزية هذا الدور لا لأنّ لديها معطيات أكثر من أيّ هيئة أخرى، بل لأنّها تعرف كيف تحوّل المعطيات إلى أدلّة.

وفي سياسة السكن، تستطيع منظومة استشعار إحصائية أن ترى في آن واحد السكّان والأُسَر المعيشية والدخول والمخزون والأسعار والإيجار والتخطيط والبناء والنقل والتشغيل. والوصل بين الطبقات يُنشئ صورة لا يستطيع أيّ مخزن معطيات منفرد توفيرها. فبدل رؤية

سلسلة من أفعال منفصلة — تخطيط، وتسويق، ورخصة، وبناء، وإشغال — يمكن رؤية المنظومة الكاملة والموضع الذي ينشأ فيه عدم المواءمة.

وعظمة الإحصاء في قدرته على أن يمنح الدولة لا مزيدًا من المعطيات، بل صورة واقع يمكن الركون إليها.

2. رؤية من لا يظهر في السوق

ترى سوق السكن الصفقات أساسًا: من اشترى، ومن استأجر، وبأيّ سعر، وفي أيّ مكان. أمّا الإحصاء فيستطيع أن يرى أيضًا من لم يبلغ صفقة: الشباب الذين يواصلون الإقامة في بيت والديهم؛ والعائلات التي تعيش في اكتظاظ؛ والأُسَر المعيشية التي تنازلت عن منطقة سكن مرغوبة؛ ومستحقّي الإسكان العام؛ وذوي الإعاقة الذين لا توجد لهم شقة ملائمة؛ والأُسَر المعيشية التي ليس طلبها فعّالًا لأنّ قدرتها الاقتصادية لا تكفي.

وهنا ينكشف الفرق العميق بين معطيات السوق والإحصاء الاجتماعي. فمعطيات السوق تصف ما تحقّق؛ أمّا الإحصاء فيستطيع أن يقدّر أيضًا ما سُدّ أو أُجّل أو أُخفي أو لم يُتَح له التحقّق البتّة. وهو يتيح التمييز بين الطلب والحاجة، وبين الاختيار والإكراه، وبين انعدام الصفقة وانعدام الرغبة.

وبوساطة المسوح والمعطيات الإدارية وطرق التقدير للمناطق الصغيرة والنماذج الهرمية، يمكن تحويل فئات شفّافة إلى حضور إحصائي. وليست هذه قدرة تقنية فحسب؛ إنّها إسهام ديمقراطي. فمن لا يُحصى يصعب إدراجه في السياسة، ومن يُقاس كما ينبغي يستطيع أن يتحوّل من تجربة خاصة إلى حاجة عامة معترَف بها.

3. من المتوسّط القُطري إلى الفسيفساء الإسرائيلية

المتوسّطات القُطرية مهمّة، لكنّ سوق السكن ليست سوقًا واحدة. إنّها فسيفساء من المناطق والمجتمعات ومستويات الدخل وأنواع العائلات وأنماط التشغيل ومنظومات النقل. والإحصاء الجديد قادر على النزول في الدقّة من دون فقدان الصورة الوطنية: تحديد حاجة محلّية، والمقارنة بين المناطق، وفهم كيف تعمل السياسة نفسها على نحو مغاير في أماكن مختلفة.

والقدرة على إنتاج تقديرات للمناطق الصغيرة إحدى أهمّ قفزات الإحصاء في القرن الحادي والعشرين. فبدل التخلّي عن المعرفة حين تكون العيّنة المحلّية صغيرة، يمكن دمج معلومات قُطرية ومحلّية، وسمات ديمغرافية ومكانية، ومصادر إدارية، وإنتاج تقدير أدقّ — مع عرض صريح لعدم اليقين. وهكذا لا يطمس الإحصاء التباين في إسرائيل؛ بل يمنحه لغة مهنية.

ويعمل التقسيم إلى شرائح المطلوب في أربعة أبعاد:

المكان — فهم الحاجة على مستوى اللواء والمتروبولين والسلطة والحيّ.

السكّان — التمييز بين مراحل الحياة وأنواع الأُسَر المعيشية ومستويات الدخل والاحتياجات الخاصة.

المنتَج السكني — الوصل بين الحجم والسعر والحيازة والإتاحة والجودة وبين الأسرة المعيشية الملائمة.

الزمن — التمييز بين فجوة لحظية واتّجاه متواصل وتغيير بنيوي.

4. الإحصاء علمًا لعدم اليقين — لا ليقين موهوم

من أعمق إسهامات الإحصاء القدرة على أن يقول لا ما نعرفه فحسب، بل إلى أيّ مدًى نعرفه. ففي عالم مشبع بلوحات المؤشّرات والتنبّؤات الخوارزمية والأرقام التي تبدو دقيقة، يذكّر الإحصاء بأنّ كلّ تقدير يستند إلى مصادر وتعريفات وافتراضات ومدًى من عدم اليقين.

وهذا التواضع تحديدًا هو ما يجعله أداة إدارية بالغة القوة. فحين يرى متّخذ القرار مدًى لا رقمًا سحريًّا، وسيناريوهات لا مستقبلًا واحدًا، واحتمالًا لا وعدًا — يصبح بإمكانه إدارة المخاطر، والاستعداد للبدائل، واختيار سياسة أكثر متانة. فالإحصاء لا يُضعف القرار بكشفه عدم اليقين؛ بل يقوّيه.

وفي عهد يعرف فيه الذكاء الاصطناعي إنتاج جواب مُقنِع، فإنّ الإحصاء هو ما يضمن أن يكون الجواب أيضًا مُعايَرًا وقابلًا للفحص وجديرًا بالثقة.

5. من الوصف إلى القدرة على التوقّع وتخيّل المستقبلات

تميّز الإحصاء التقليدي في وصف ما حدث أصلًا. أمّا الإحصاء الجديد فيضيف إلى ذلك قدرة تحديث سريعة، وتنبّؤًا، ومحاكاة. وهو يستطيع الوصل بين توقّعات السكان والأُسَر المعيشية وبين الدخل والفائدة والنقل والتشغيل وأنماط الهجرة ووتيرة إنجاز الخطط، ووصف لا مستقبل واحد بل مجال من المستقبلات الممكنة.

وبدل السؤال كم وحدة سكنية ستلزم بعد عقد فحسب، يمكن السؤال: كيف ستتغيّر الحاجة إذا نما عدد الأُسَر المعيشية الصغيرة؛ وإذا تطوّرت بؤرة تشغيل جديدة؛ وإذا بقيت الفائدة مرتفعة؛ وإذا قصّر خطُّ نقل زمن السفر؛ أو إذا خُصّصت حصة أكبر من العرض لإيجار طويل الأمد. وكلُّ سؤال كهذا يحوّل الإحصاء من مرآة إلى مختبر تفكير وطني.

ويستطيع تعلّم الآلة تحديد علاقات غير خطّية، ومعالجة معطيات جغرافية-مكانية، وتحسين التنبّؤات. والإطار الإحصائي هو ما يمنع النموذج من أن يصير نبوءة: فهو يفحصه خارج العيّنة، ويقارنه بخطوط أساس، ويحدّد الانحراف، ويفصل بين تنبّؤ مشروط وبين تقرير.

6. القدرة على التعلّم من السياسة لا على قياسها فحسب

وثمّة منجز مركزي آخر للإحصاء الحديث هو الانتقال من الارتباط إلى السببية. فلا يكفي أن نعرف أنّ أسعار السكن تغيّرت بعد برنامج حكومي؛ والسؤال هو ماذا كان ليحدث لولاه. هل حسّن الدعم الإتاحة أم انتقل إلى السعر؟ هل زاد الإيجار المؤسسي الاستقرار؟ هل أحسن

التجديد الحضري إلى السكّان الأصليين؟ هل زاد تغيير تخطيطي الإنجاز أم المخزون المصادَق عليه فحسب؟

وتتيح أدوات التقييم السببي للدولة أن تتعلّم من تجربتها. فهي تحوّل السياسة من حدث لمرة واحدة إلى دورة من الفرضية والفعل والقياس والتعلّم. وبذلك يمنح الإحصاء المنظومة العامة ذاكرة مؤسسية: قدرة على تحديد ما نجح، ولمن، وفي أيّ ظروف، وبأيّ ثمن.

وهذا إسهام يصعب المبالغة في أهمّيته. فسياسة السكن تعمل على مدى سنوات، بكلف مرتفعة وفي ظروف متغيّرة. ومن دون إحصاء سببي، ينزع النقاش إلى الاستناد إلى الحكايات والمصالح والنتائج الخام. وبوساطته يمكن بناء معرفة تراكمية.

7. الذكاء الاصطناعي مُسرِّعًا للإحصاء

يضيف الذكاء الاصطناعي إلى الإحصاء قوًى جديدة. فهو يستطيع قراءة وثائق التخطيط والمناقصات، وترميز النصوص، وتحديد البناء في الصور الجوّية، وكشف الشواذّ في المخازن، ومطابقة السجلّات بين المنظومات، وإتاحة النتائج بلغة طبيعية. وهو قادر على توسيع مدى رؤية المنظومة الإحصائية وتقليص الزمن بين الحدوث والفهم.

غير أنّ القيمة العامة تنشأ حين تُستوعَب هذه القدرات داخل تقليد إحصائي: تعريفات مستقرّة، وأُطر معاينة، وفحوص تمثيلية، ومعايرة، وتوثيق، وضبط انحيازات، وحماية السرّية. فالذكاء الاصطناعي بلا إحصاء قد يكون سريعًا لكن منحازًا، ومُبهرًا لكن غير قابل للاستنساخ، ودقيقًا ظاهريًا لكن منفصلًا عن السكان الذين يُفترَض به تمثيلهم.

ولذلك فإنّ الجمع الصحيح ليس «الذكاء الاصطناعي بدل الإحصاء»، بل الذكاء الاصطناعي في خدمة الإحصاء. فالخوارزمية تحدّد؛ والإحصاء يتحقّق. والخوارزمية تتنبّأ؛ والإحصاء يعايِر. والخوارزمية تلخّص؛ والإحصاء يحدّد المعنى. والخوارزمية تعمل بسرعة؛ والإحصاء يمنح الثقة.

8. دائرة الإحصاء المركزية مؤسسة المعرفة لمنظومة السكن

لدائرة الإحصاء المركزية مكانة فريدة في إعمال الرؤية المعروضة في هذا الكتاب. فهي الهيئة القادرة على إنشاء لغة مشتركة بين المنظومات: تعريف واحد للحاجة، وإطار واحد للتقدير، وتمييز واحد بين مخزون مخطَّط وعرض قابل للتنفيذ، وسلاسل يمكن مقارنتها على مرّ الزمن وبين الأماكن.

وأهمّيتها ليست في القدرة التقنية على ربط المعطيات فحسب. فقوّتها تكمن في الاستقلال المهني، والالتزام بالجودة، وصون السرّية، والثقة العامة. فحين يصير تقدير سكن معطًى رسميًّا، يكفّ عن كونه ادّعاء لوزارة بعينها أو لصاحب مصلحة. ويصير نقطة انطلاق مشتركة للنقاش، حتى حين يوجد خلاف على السياسة.

ويستطيع الإحصائيُّ الرئيسي أن يقود هنا تغييرًا تصوّريًّا: من قياس سوق السكن إلى قياس منظومة السكن؛ ومن إحصاء الشقق إلى فهم المواءمة؛ ومن نشر المعطيات إلى بناء قدرة تعلّم وطنية. وهذا تعبير محدَّث عن رسالة الإحصاء الرسمي — لا أن يخبر الدولة من هي فحسب، بل أن يتيح لها فهم إلى أين تستطيع أن تمضي.

ويمكن لمنظومة وطنية لتقدير الحاجة إلى السكن والطلب عليه أن تكون مشروع الريادة للإحصاء الإسرائيلي في القرن الحادي والعشرين: وصل بين الدقة العلمية والمسؤولية العامة وقدرات الذكاء الاصطناعي المتقدّمة.

خلاصة: من المعطى إلى الحكمة العامة

تحتاج سياسة السكن الجيّدة إلى أرض وميزانية وتخطيط وتنفيذ. لكنّها تحتاج قبل كلّ هذه إلى القدرة على الرؤية. رؤية الأسرة المعيشية التي وراء المتوسّط؛ والحاجة التي لا تتجلّى في صفقة؛ والفجوة بين الخطة والإشغال؛ والاختلاف بين المناطق؛ والمستقبل المتكوّن؛ والنتيجة التي أنتجتها السياسة.

وهذه هي عظمة الإحصاء. فهو يحوّل تعدّد الأصوات إلى صورة من دون محو التباين؛ ويحوّل المعطيات إلى معرفة من دون إخفاء عدم اليقين؛ ويتيح للدولة أن تعمل لا على أساس الإحساس وحده، بل من فهم مشترك.

وفي عهد الذكاء الاصطناعي، لا تتضاءل أهمّية الإحصاء بل تتعاظم. فكلّما صارت القدرة على إنتاج المعطيات والتنبّؤات والأجوبة أرخص وأسرع، ازدادت الحاجة إلى مؤسسة تعرف التمييز بين المعلومة والدليل، وبين النمط والحالة، وبين التنبّؤ والتفسير، وبين الدقة التقنية والعدالة العامة. وفي مجال السكن، تستطيع مؤسسة كهذه أن تمنح إسرائيل ما ينقصها اليوم: لا مزيدًا من المعلومات عن الشقق فحسب، بل حكمة وطنية عن السكن الذي يحتاجه المجتمع حقًّا.

ج. من العرض إلى المطلوب: تخطيط السكن بتقسيم كامل إلى شرائح

لا يمكن تحويل العرض القائم إلى «المطلوب» بهدف كمّيّ موحَّد ولا بإعلان عامّ عن «سكن ميسور». بل يستوجب ذلك تغييرًا أعمق في تصوّر التخطيط: انتقالًا من تخطيط عدد من وحدات السكن إلى تخطيط منظومة سكن مقسَّمة إلى شرائح، ملائمة للسمات المختلفة للأُسَر المعيشية ولمناطق الطلب ولقدرة التمويل.

وسوق السكن الإسرائيلية ليست سوقًا واحدة. إنّها مؤلَّفة من شرائح مختلفة: أُسَر معيشية شابة وفاقدة لرأس المال الذاتي؛ وعائلات محتاجة إلى شقق كبيرة؛ وأفراد ومسنّون؛ ومستأجرون بعبء سكن مرتفع؛ وأُسَر معيشية مستحقّة للإسكان العام؛ والساعون إلى مسكن أفضل؛ ومستثمرون؛ وسكّان مناطق الطلب؛ وسكّان مناطق يوجد فيها مخزون تخطيطي لكن لا طلب فعّالًا. ولكلّ مجموعة كهذه حاجة مختلفة، وقدرة دفع مختلفة، وتفضيلات مختلفة، وقيود تمويل مختلفة.

ولذلك ينبغي فحص المخزون القائم هو أيضًا لا بعدد وحدات السكن فيه فحسب، بل بملاءمته للشرائح المختلفة: حجم الشقة، وموقعها، وسعر الأرض، وكلفة البناء، وسعر البيع أو الإيجار، وشروط الائتمان، وإتاحة النقل، والقرب من التشغيل، والمؤسسات العامة، والخدمات المجتمعية، وسمات السكان المحلّيين. فوحدة سكن لا تلائم أيًّا من الشرائح المطلوبة ليست بالضرورة أصلًا اجتماعيًّا لمجرّد أنّها تُحصى في المخزون التخطيطي.

ومن هنا ينبع مبدأ تخطيطي جديد: على كلّ خطة سكن أن تعرض لا كم وحدة سكنية تضيف فحسب، بل لأيّ شريحة أُعِدَّت، وبأيّ سعر يُتوقَّع بيعها أو تأجيرها، وما نسبة الأُسَر المعيشية التي ستقدر فعليًّا على تمويلها.

ومعنى ذلك إنشاء خريطة «مطلوب» وطنية ومحلّية. وينبغي أن تجمع الخريطة معطيات عن الدخول، ورأس المال الذاتي، وأسعار الإيجار، ونِسَب المِلكية، والاكتظاظ، والعمر، وحجم الأسرة المعيشية، وإتاحة الائتمان، والاستحقاق للمساعدة، والموقع التشغيلي. فبهذا الجمع وحده يمكن التمييز بين فائض عرض في شريحة وبين نقص حادّ في شريحة أخرى.

وتحويل المخزون لا يستوجب بيع كلّ شقة بسعر مدعوم. بل يستوجب أن تستعمل الدولة المخزون القائم استعمالًا تفاضليًّا: فجزء منه يُوجَّه إلى المِلكية بسعر ميسور؛ وجزء إلى إيجار طويل الأمد؛ وجزء إلى إسكان عامّ أو سكن محميّ؛ وجزء إلى شقق صغيرة؛ وجزء يُلاءَم عبر تغيير التخطيط، أو توحيد الشقق أو تقسيمها، أو تغيير المزيج، أو تحويل الاستعمالات، أو شروط تمويل جديدة.

وهكذا يتحوّل التخطيط من آلية تُنتج مخزونًا موحَّدًا إلى آلية تُنتج مواءمة بين أنواع الشقق وأنواع الأُسَر المعيشية. ولا يتعلّق الأمر بإلغاء السوق، بل بجعل السوق أدقّ: سوق لا يكون

فيها العرض كبيرًا فحسب، بل مقسَّمًا إلى شرائح ومتاحًا وملائمًا للطلب الفعّال وللمطلوب الاجتماعي.

ملاءمة العرض تُنقذ السوق: المقاولون والمصارف والمنظومة المالية

لتحويل العرض إلى المطلوب دلالة اقتصادية ومالية مباشرة أيضًا. فحين يُبنى مخزون كبير أكثر ممّا ينبغي في شريحة غير قادرة على امتصاصه بأسعار السوق القائمة، ينشأ ضغط متراكم على المقاولين: فالشقق لا تُباع بوتيرة تطابق وتيرة البناء، ويبقى رأس المال مربوطًا في المشاريع، وتواصل كلف التمويل تراكمها، ويُضطرّ المطوّرون إلى عرض حسومات أو عروض تمويل أو تأجيل مدفوعات. وفي وضع كهذا، لم تعد المشكلة نقصًا في العرض بل عرضًا مفرطًا قياسًا ببنية الطلب بحسب الشرائح.

والحلُّ ليس بالضرورة وقفًا كاملًا للبناء. فوقف كهذا قد يضرّ بالتشغيل، ويقلّص العرض المستقبلي، ويفاقم التقلّب. والحلُّ هو المواءمة: تحويل جزء من المخزون غير المبيع إلى مخزون يمكن شراؤه أو استئجاره عبر آليات عامة ومؤسسية ومالية. وتستطيع الدولة فعل ذلك عبر شراء مركّز، وإيجار طويل الأمد، وتخصيص أرض مشروط، وكفالات، وتأمين ائتمان، ودعم فائدة مُركّز، وتغيير مزيج الشقق، وتحويل جزء من المشاريع إلى سكن ميسور أو إلى إسكان عامّ.

وحين تُنشئ الدولة طلبًا فعّالًا في الشرائح التي توجد فيها حاجة فعلية، فإنّها لا تعين الأُسَر المعيشية فحسب — بل تثبّت أيضًا فرع البناء. فالمقاول ينال سوقًا أوضح، وتصير وتيرة المبيعات أكثر قابلية للتوقّع، وتقصر مدة حيازة المخزون، وتتقلّص الفجوة بين وتيرة التنفيذ ووتيرة المبيعات. وبدل أن يعمل المقاولون في سوق يُنتجون فيها شققًا لا تطابق القدرة الشرائية، يعملون في سوق توجد فيها مواءمة أفضل بين المنتَج والسعر والطلب.

وهذا مهمّ بوجه خاصّ للجهاز المصرفي. فالمصارف ليست مكشوفة لسعر الشقة فحسب؛ بل هي مكشوفة أيضًا لوتيرة المبيعات، ولقدرة المشترين على السداد، ولرأس المال الذاتي للمطوّرين، ولمدة بقاء الائتمان مفتوحًا. فالمخزون غير المبيع يزيد المخاطرة في عدّة قنوات: إذ يطيل مدة الائتمان، ويزيد نفقات الفائدة، ويُضعف التدفّق النقدي للمشروع، ويرفع خطر انخفاض الأسعار، ويفاقم احتمال أن يتعثّر المطوّر في الوفاء بالتزاماته.

ولذلك ينبغي قراءة التقارير المحدَّثة للرقيب على المصارف في بنك إسرائيل لا بوصفها تحذيرًا من فرع بناء ضعيف فحسب، بل علامة على عدم مواءمة منظومية بين العرض والطلب والتمويل. فكلّما نما المخزون غير المبيع وكلّما كانت وتيرة المبيعات أدنى من وتيرة التنفيذ، ازداد الانكشاف المتراكم للمصارف تجاه مشاريع لا تُنتج تدفّقًا في الموعد المتوقَّع. وحتى لو لم تكن ثمّة أزمة مصرفية فورية، فإنّ المخاطرة المالية تتراكم داخل الموازين.

وتحويل المخزون إلى المطلوب يعمل إذن في اتّجاهين في آن واحد. فمن جهة، يوفّر سكنًا لأُسَر معيشية لا تفلح السوق الحرّة في خدمتها. ومن جهة أخرى، يقلّص المخزون غير المبيع، ويحسّن تدفّق المقاولين، ويقصّر مدة الانكشاف الائتماني، ويخفض المخاطرة على الجهاز المصرفي.

وهذا هو الفرق بين سياسة تحاول زيادة العرض بأيّ ثمن وبين سياسة تسعى إلى إنشاء سوق سكن يطابق فيها العرض الطلب. ففي سوق مقسَّمة إلى شرائح، لا معنى لسؤال ما إذا كان ثمّة «عرض كاف» بالتراكم. فالسؤال هو هل يوجد عرض ملائم في كلّ شريحة، وهل الأُسَر المعيشية المعنية قادرة على تمويله. وحين يكون الجواب سلبًا، فإنّ مزيدًا من وحدات السكن من النوع نفسه لا يحلّ المشكلة؛ بل قد يعمّقها.

ولذلك فالهدف ليس إنقاذ المقاولين من المخزون الذي نشأ فحسب، ولا حماية المصارف من انكشاف ماليّ فحسب. الهدف هو تصحيح آلية السوق نفسها: تحويل مخزون لا يُباع إلى مخزون يخدم حاجة، وتحويل ائتمان عالق إلى ائتمان يُنتج تدفّقًا، وتحويل تخطيط كمّيّ إلى تخطيط اجتماعي-اقتصادي دقيق.

وفي نهاية المطاف، فإنّ تحويل العرض إلى المطلوب سياسة سكن وسياسة استقرار ماليّ معًا. فهو يصل بين الأُسَر المعيشية والمقاولين والمصارف والدولة داخل منظومة واحدة، يُقاس فيها نجاح التخطيط لا بعدد الشقق التي أُضيفت على الورق، بل بقدرته على إنشاء سوق مقسَّمة إلى شرائح ومستقرّة ومتطابقة — سوق تكون فيها الشقق التي تُبنى هي أيضًا الشقق التي تحتاجها الأُسَر المعيشية وتقدر على تمويلها.

د. مسرد المصطلحات عبري–عربي

يجمع هذا المسرد المصطلحات المتكرّرة في الكتاب في مجالات السكن والأرض والتخطيط والتمويل والقانون. وقد اعتُمدت فيه الترجمات المثبَّتة الواردة أدناه على امتداد الكتاب كلّه، حفاظًا على اتّساق المصطلح. وعند أول ذكر لمصطلح مؤسسي أو قانوني في متن الكتاب يُثبَت الأصل العبري بين قوسين، ثمّ تُستعمَل العربية وحدها.

1. السكن والسوق

العربية	עברית
أزمة السكن	משבר הדיור
السكن / الإسكان	דיור
سقف يؤوي	קורת גג
السكن الميسور («الإسكان في متناول اليد» رسميًّا)	דיור בהישג יד
السكن الميسور للتملّك	דיור בהישג יד במכר
السكن في المتناول	דיור בר-השגה
القدرة على تحمّل كلفة السكن	נשיגות לדיור
الإسكان العام	דיור ציבורי
الإسكان الاجتماعي	דיור חברתי
سوق السكن	שוק הדיור
العرض	היצע
الطلب	ביקוש
الطلب بحسب الشرائح	ביקושים מפולחים
طلب صُوَري	ביקושים פיקטיביים
التقسيم إلى شرائح / التقسيم الشرائحي	פילוח / סגמנטציה
شقق الأشباح	דירות רפאים
الأسرة المعيشية	משק בית
الإيجار	שכירות
المِلكية	בעלות
الحِكر (الإجارة طويلة الأمد)	חכירה
السكن المحمي	דיירות מוגנת

فاقدو السكن	מחוסרי דיור
الساعون إلى مسكن أفضل	משפרי דיור

2. الأرض والتخطيط

العربية	עברית
الأراضي / الأملاك غير المنقولة	מקרקעין
العقارات	נדל"ן
الأرض	קרקע
سلطة أراضي إسرائيل	רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)
دائرة أراضي إسرائيل	מינהל מקרקעי ישראל
سياسة الأراضي	מדיניות קרקע
تسويق الأراضي	שיווק קרקעות
مناقصة علنية	מכרז פומבי
التخطيط	תכנון
إدارة التخطيط	מינהל התכנון
اللجنة المحلّية / اللوائية	ועדה מקומית / מחוזית
الخطة الهيكلية القُطرية	תמ"א
الخطة الهيكلية التفصيلية	תב"ע
رخصة بناء	היתר בנייה
حقوق البناء	זכויות בנייה
التجديد الحضري	התחדשות עירונית
الإخلاء والبناء	פינוי בינוי
ترميم الأحياء	שיקום שכונות
أحياء الضائقة	שכונות מצוקה
بلدة تطوير	עיירת פיתוח
الأطراف / المناطق الطرفية	פריפריה
القرية–المدينة	כפר-עיר
العدالة المكانية	צדק מרחבי
الفصل المكاني	סגרגציה מרחבית
الإحلال الطبقي (Gentrification)	ג'נטריפיקציה

قسيمة أرض	מגרש
«مبنى لمقاول»	בניין לקבלן
مُخمِّن عقاري	שמאי מקרקעין
التحسين (ارتفاع قيمة الأرض)	השבחה
الأرض المكمّلة	קרקע משלימה
صفقة المشاركة العقارية (كومبيناتسيا)	עסקת קומבינציה
القيمة المتبقّية	שווי שיורי
أعلى وأفضل استخدام	שימוש מרבי ומיטבי
الساكن المُمتنِع	דייר סרבן
الشقة البديلة	דירת תמורה
الإفراز	פרצלציה

3. التمويل والمخاطر

العربية	עברית
القرض السكني (الرهن العقاري)	משכנתה
القرض السكني الاجتماعي	משכנתה חברתית
القرض السكني الموجَّه	משכנתה מוכוונת
القرض المؤجَّل السداد	הלוואה עומדת
القرض البالوني	הלוואת בלון
قرض الدفعة الواحدة	הלוואת בולט
فترة سماح	תקופת גרייס
نسبة التمويل	שיעור מימון
فائدة متغيّرة / ثابتة	ריבית משתנה / קבועה
الائتمان	אשראי
الإعسار	חדלות פירעון
الحراسة القضائية على الأصول	כינוס נכסים
رأس المال الذاتي	הון עצמי
الأَموَلة	פיננסיאליזציה
السلعنة	קומודיפיקציה
التوريق	איגוח

مخاطر نظامية	סיכון מערכתי
بنك إسرائيل	בנק ישראל
الرقابة على المصارف	הפיקוח על הבנקים
الرهون عالية المخاطر	סאב-פריים
الريع العقاري	רנטה קרקעית
الرافعة المالية	מינוף

4. المجتمع والاقتصاد

العربية	עברית
اللامساواة	אי-שוויון
الثروة	עושר
رأس المال	הון
العُشَير (الشريحة العشرية)	עשירון
المِئين	מאיון
الخُمس	חמישון
خط الفقر	קו העוני
الحراك الاجتماعي	מוביליות חברתית
العدالة التوزيعية	צדק חלוקתי
الطبقة الوسطى	מעמד הביניים
الفئات الشعبية	שכבות עממיות
الفئات المستضعفة	שכבות מוחלשות
إدامة الفوارق	הנצחת פערים
بين الأجيال	בין-דורי
فقر الأصول	עוני נכסי
التمييز الإيجابي	אפליה מתקנת

5. مؤسسات وقانون

العربية	עברית

محكمة العدل العليا	בג"ץ
المحكمة العليا	בית המשפט העליון
الكنيست	הכנסת
مركز البحث والمعلومات في الكنيست	מרכז המחקר והמידע של הכנסת
دائرة الإحصاء المركزية	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס)
مؤسسة التأمين الوطني	המוסד לביטוח לאומי
وزارة البناء والإسكان	משרד הבינוי והשיכון
مراقب الدولة	מבקר המדינה
المجلس الوطني للاقتصاد	המועצה הלאומית לכלכלה
السلطة الحكومية للتجديد الحضري	הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית
معهد الإصلاحات البنيوية	המכון לרפורמות מבניות
مركز أدفا	מרכז אדוה
الصندوق القائم لإسرائيل	הקרן הקיימת לישראל (קק"ל)
حق الملكية	זכות הקניין
قانون أساس: كرامة الإنسان وحريته	חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
قانون الترتيبات	חוק ההסדרים
حكم مؤقت	הוראת שעה
إصلاح	רפורמה
إصلاح بنيوي	רפורמה מבנית
ترتيب مقيّد للمنافسة	הסדר כובל
تقييد تجاري	הגבל עסקי
قانون قروض الإسكان	חוק הלוואות לדיור
قانون التخطيط والبناء	חוק התכנון והבניה