



## הערות עמותת במקום לתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000

מאי

2006

נוסח מתוקן

## תוכן עניינים

1. פתח דבר \_\_\_\_\_ עמ' 3
2. מטרות התכנית והיעד הדמוגרפי \_\_\_\_\_ עמ' 5
3. פרק ראשון : מגורים \_\_\_\_\_ עמ' 7
4. פרק שני : מבני ציבור \_\_\_\_\_ עמ' 14
5. פרק שלישי : שטחים פתוחים \_\_\_\_\_ עמ' 17
6. פרק רביעי : אגן העיר העתיקה \_\_\_\_\_ עמ' 22
7. פרק חמישי : איכות סביבה \_\_\_\_\_ עמ' 26
8. פרק שישי : תעסוקה וכלכלה \_\_\_\_\_ עמ' 29
9. פרק שביעי : שיתוף ציבור \_\_\_\_\_ עמ' 32
- פרק שמיני : גדר ההפרדה \_\_\_\_\_ עמ' 33
10. עיקרי המלצות לשינוי תכנית המתאר המקומית \_\_\_\_\_ עמ' 36

## פתח דבר

מסמך זה מטרתו להציג את ההשלכות התכנוניות של תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, על תושבי השכונות הערביות שבירושלים המזרחית.

תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, היא התכנית הראשונה מאז 1959, בוחנת את העיר מנקודת מבט כוללת וארוכת טווח, ומכלילה לראשונה את שטח ירושלים המזרחית בתחומה. אין חולק על חשיבות הכנתה של תכנית מתאר מעודכנת לעיר, על המאמץ המקצועי והתכנוני שהושקע בה ועל כך כי נעשתה במסגרתה עבודה רבה של איסוף נתונים והבנת מורכבות המצב התכנוני הקיים בירושלים המזרחית.

יחד עם זאת, קשה לומר שתכנית המתאר מציעה חזון תכנוני חדש לירושלים המזרחית. במידה רבה מדובר על שינויים מינוריים או חריגה מסוימת בלבד מן המדיניות התכנונית המפלה הנהוגה בשנים האחרונות כלפי האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית. מבלי להתייחס לשאלת המעמד של ירושלים המזרחית ושל תושביה הפלסטינים, אנו סבורים כי חובתה של המדינה (ושל עיריית ירושלים כשלוחתה) להבטיח תנאי חיים סבירים לתושבים אלה, באמצעות תכנית מתאר שתהיה שוויונית ותענה על צרכיהם האמיתיים וזכויותיהם בתחום הדיור.

ניתוח הצעת תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, על מסמכיה המחייבים והנלווים, מגלה כי דרכי ההתמודדות המוצעות בתוכנית המתאר עם המורכבות התכנונית בירושלים המזרחית, לוקות בחסר, מאופיינות בעמימות ונעדרות ראייה ארוכת טווח. ביסוס מטרת העל של התכנית על המאזן הדמוגרפי מצביע יותר מכל על כשליה המרכזיים: העדר התאמת התכנית לצרכי האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית בכל תחומי החיים (מגורים, תעסוקה, תשתיות, צורכי ציבור); אי שוויון והעדר כלים לצמצום פערים והקצאת משאבים אל מול תושביה היהודים של העיר (הקיימים והעתידיים); העדר כלים אופרטיביים לשימורת התכנון - התכנית לא סיפקה כלים להתמודדות עם המרקם הבנוי, עם בעיית התשתיות (מחסור ותחזוקה), הקצאת שטחים לצורכי ציבור, מבנה הבעלויות על הקרקע, הוצאת היתרי בניה.

מסמך זה אינו ממצה ומתייחס למספר נושאים תכנוניים עיקריים כפי שמוצעים בתכנית המתאר ובהם: מטרות התכנית והמאזן הדמוגרפי, מגורים, מבני ציבור, שטחים פתוחים, אגן העיר העתיקה, איכות סביבה, תעסוקה וכלכלה, שיתוף ציבור, גדר הפרדה וכן המלצות לשינויים הנדרשים בתכנית המתאר. התייחסותנו לתכנית מעלה את הכשלים התכנוניים שבתכנית, ככל שמדובר במענה התכנוני הניתן לצורכי האוכלוסייה הערבית, כל זאת תוך הבאת דוגמאות לביסוס טענותינו.

לצורך בחינת מרכיבי התכנית התבססנו בעיקר על מסמכי התכנית, מערך הנתונים של התכנית בדוחות 2, 3 ו-4, נתונים מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון ירושלים, סיורים בשטח ומיפוי גיאוגרפי טופוגרפי של השטח.

כשל מובנה בתכנית הוא הפער ולעיתים אף הסתירות, שבין הצהרות מתכנני התכנית ויזמיה המובאים בדוחות השונים (דוחות 2, 3 ובדוח 4), לבין מסמכיה המחייבים של התכנית (תקנון ותשריטים). תוצאותיו של פער זה הן מענה בלתי מספק לתושבי ירושלים המזרחית בתחומי החיים השונים, אי התאמת מרכיבי התכנון לאוכלוסיית היעד והמשך מדיניות תכנון המגבילה את אפשרויות הפיתוח לאוכלוסייה הערבית. בפרקים הבאים יפורטו תחומים אלה.

## מטרות התכנית והיעד הדמוגרפי

בשלושים ושמונה השנים האחרונות הניעו יעדים דמוגרפיים את מדיניות הפיתוח של העיר. לצד הקמתן של שכונות יהודיות חדשות במזרח העיר (נווה יעקב, פסגת זאב, רמות אלון ושכונות נוספות), מדיניות התכנון כלפי האוכלוסייה הערבית אופיינה בהגבלת הפיתוח והבניה (זכויות בנייה נמוכות, קביעת שטחים נרחבים כשטח נוף כפרי פתוח וכיו"ב). גם אם מדיניות זו הייתה סמויה במשך שנים, ואופיינה לעיתים במחדל תכנוני כלפי האוכלוסייה הערבית, היא נחשפת במלוא עוצמתה בתכנית המתאר החדשה.

מטרת העל של התכנית והפרשנות הנלווית לה, מבטאים במוצהר מדיניות תכנונית זו:

**"ביסוס מעמדה והמשך פיתוחה של העיר כבירת מדינת ישראל, כמרכז לעם היהודי וכעיר המקודשת לשלוש הדתות המונותאיסטיות."**  
(הדגשה לא במקור)

הפרשנות למטרת על זו מקבלת הסבר מורחב, ברור וחד משמעי במסמכי המדיניות של התכנית. ראשיתה בהחלטת ממשלה אשר קבעה כי יש לשמור בירושלים על יחס של 70% יהודים ו- 30% ערבים ואומצה על ידי עורכי התכנית. המשכה בהצהרות חד משמעיות כי תכנית המתאר מבקשת לשמור על רוב יהודי משמעותי בעיר והצעות לאמצעי התערבות להשגת יעד מדיניות זה; בניתוחים דמוגרפיים הכוללים ביטויים חריפים ובהם: "שינוי מגמות הגירה לרעת היהודים" (דוח 4 עמ' 202-203), או אמירות כגון: "...כדי שתרחישים אלה (התרחישים הדמוגרפיים נ.ב.) או חמורים מהם לא יתממשו, דרושים שינויים מרחקי לכת בדרך הטיפול במשתנים המרכזיים המשפיעים על מאזני ההגירה ועל הפערים בפריון, שיוצרים בסופו של דבר את המאזן הדמוגרפי" (דוח 4 עמ' 204), שאם לא כן, מתריעים מתכנני התכנית, "המשך גידולה היחסי של האוכלוסייה הערבית בירושלים עלול להקטין את משקל האוכלוסייה היהודית בעתיד" (עמ' 205).

וכך, בשלבים הראשונים של עבודת צוות התכנון של התכנית, בדוח מספר 2, הוצג פער בין תחזית האוכלוסייה ליעד האוכלוסייה שהוביל להיעלמותם של כ- 70,000 ערבים מירושלים המזרחית. בדוח מספר 4, תוקן לכאורה העיוות, שם נקבע כי יעד האוכלוסייה של 30% ערבים ו- 70% יהודים אינו בר השגה וכי המצב בשנת היעד של התכנית 2020 יהיה 40% ערבים ו- 60% יהודים. גם יעד זה, נאמר בדוח 4 (עמ' 463) יושג רק בתנאי של מעורבות שלטונית מסיבית, בהגדלת היצע הקרקע למגורים והיצע מקומות עבודה (לאוכלוסייה היהודית נ.ב.), שאם לא כן יתחזקו המגמות הסותרות את הנחת היסוד בבסיס התכנית - הנחת יסוד המבקשת לשמור על רוב יהודי משמעותי בעיר.

תחזיות אלה מצהירים עורכי התכנית, אינן מהוות בהכרח צפי לתהליכים שיתהוו בפועל עקב תלותם של המשתנים הדמוגרפיים במשתנים אחרים.

לצד הצהרות מעורפלות אלה ביחס למגמות הדמוגרפיות החזויות בעיר, הנחת יסוד ודאית בתכנית היא אחת: שמירה על רוב יהודי משמעותי בעיר. האמצעי הנדרש לכך, קובעת התכנית, היא מעורבות שלטונית מסיבית, על ידי **צמצום היציאה של תושבים יהודים מן העיר ומשיכה של תושבים יהודים מאזורים אחרים בארץ** (עמ' 205) (הדגשה לא במקור). אמצעי נוסף שמוצא ביטויו בתכנית, אך רק באופן סמוי, הוא הגבלת אפשרויות הפיתוח של האוכלוסייה הערבית בכל תחומי החיים, הקצאה בלתי מספקת של יחידות דיור, מקורות תעסוקה ותשתיות. זאת, בין היתר, באמצעות הטיות בבסיס נתוני האוכלוסייה, הצגתם באופן מעורפל ומשתנה חליפות בין שלבי העבודה השונים בתכנית המתאר וניתוח מגמתי של נתונייה הדמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית.

המסקנה החד משמעית העולה מדברים אלה ואחרים היא כי השמירה על הרוב היהודי בעיר היא חזות הכול. ביסוס מדיניות התכנון על יעד של מאזן דמוגרפי אינו מתמצה בהיבט ההצהרתי והעקרוני של התכנית. התכנית מבססת מדיניות תכנונית על הבחנה אתנית, לאומית ודתית בין קבוצות תושבים, כשקבוצה אחת מועדפת באופן גלוי בכל תחומי החיים. בהתאם לכך, הנחת היסוד המפלה, המנחה את התכנון, באה לביטוי היטב אף בתוצאות התכנון, כפי שיפורט בהרחבה להלן. התכנית אשר מתאפיינת באי-מתן מענה, באופן עקבי ושיטתי, לצרכי הדיור, התעסוקה והשירותים של התושבים הערבים היא המשכה של מדיניות התכנון הקיימת, מדיניות שמטרתה להגביל את מספר תושביה הערבים של ירושלים, באמצעות תכנון שנמנע ממתן מענה לצרכי האוכלוסייה והתפתחותה בכל תחומי החיים. באופן זה אולצו תושבים ערבים רבים לעזוב את ירושלים ולהתיישב בפריפריה שלה – לעיתים תוך אובדן מעמדם כתושבי העיר, וכיום, עם בניית חומת ההפרדה עוטף ירושלים, ניתוקם הפיזי מהעיר.

ללא התייחסות לתושבי העיר הערבים כתושבים לכל דבר שמערכת התכנון מחויבת לתכנן לפי צרכיהם – ולא כבעיה דמוגרפית - לא ייכון תכנון ראוי בירושלים.

## פרק ראשון: מגורים

כתוצאה מן הצורך להשיג מאזן דמוגרפי, הושם מרכז הכובד של התכנית על מתן מענה לצורכי מגורים והקצאת שטחים לפיתוח. הלכה למעשה, השמירה על היחס המספרי בין יהודים לערבים בעיר, היא שקבעה מהי תוספת יחידות הדיור שתינתן לאוכלוסיות השונות בעיר בתכנית המתאר החדשה (כל זאת, אף עד כדי חריגה של גבולות התכנית ממרחב התכנון של העיר ירושלים ומגבולותיה המוניציפאליים במערב העיר).

קשה להימנע מן ההשוואה בין הפתרונות התכנוניים הניתנים לאוכלוסייה היהודית בתכנית המתאר לאלה המוצעים לאוכלוסייה הערבית. השוואה זו לא רק מלמדת על שימוש בפרמטרים בלתי שוויוניים ככל שמדובר בהקצאת המשאבים התכנוניים בין האוכלוסיות, אלא גם על כך שהתכנית אינה מספקת מענה הולם לאוכלוסייה הערבית ובפועל מתכנני התכנית, על אף הצהרותיהם, אינם נוטשים את עקרון ה-30/70.

בעוד שעבור האוכלוסייה היהודית מוצעת בפרוגרמת המגורים מסגרת רחבה להתפתחויות האפשריות של האוכלוסייה ולתוספת יחידות דיור (עיבוי שכונות, ציפוף שכונות, הקמת שכונות חדשות ואיתור שטחים לבניה לגובה), עבור האוכלוסייה הערבית בעיר התכנית מציעה תוספת של יחידות דיור בשתי דרכים בלבד - ציפוף שכונות ועיבוי שכונות - כמענה לצפי האוכלוסייה הערבית עד לשנת 2020 (40% מכלל אוכלוסיית העיר שהם 380,000 נפשות).

לצד היוזמה החיובית של התכנית להוסיף זכויות בניה ולאחר שטחים לפיתוח בשולי השכונות, התכנית מטילה מגבלות קשות על אפשרויות הפיתוח בפועל באמצעות כלים אלה. כפי שיוצג להלן המסקנה הבלתי נמנעת היא שהתכנית אינה מספקת מענה הולם לאוכלוסייה הערבית בתחום הקצאת יחידות הדיור.

### א. פגמים במערך הנתונים – קיבולת הבניה המוצעת

בסיס הנתונים לקיבולת הבניה המוצעת וההסברים הנלווים לו, בפרק 4 (מגורים) בדו"ח מס' 4, לוקה בחסר, מאופיין בעמימות ובהנחות בלתי סבירות. לכך השלכות מרחיקות לכת על הקצאת יחידות הדיור וסיכויי מימושו והמענה התכנוני לצפי האוכלוסייה הערבית בשנת 2020, כדלקמן:

1.א פריסת קיבולת הבניה – לוח מס' 1 קיבולת הבניה 2000 - 2020 לרובע מזרח (עמ' 139) - מרחב ההתייחסות הגיאוגרפי שקובעת התכנית לצורך בחינת קיבולת הבניה הקיימת והמתוכננת, בשונה מהגדרות השנתון הסטטיסטי לירושלים, מתייחס לאזורי תכנון (איור מס' 1 עמ' 50 קובע את אזורי התכנון). אזורי התכנון ברובע מזרח כוללים יחדיו בסל תכנוני אחד מספר שכונות ערביות בירושלים המזרחית לדוגמא: אזור תכנון בית חנינא כולל את שכונות בית חנינא ושועפט; אזור תכנון גיבל מוכבר כולל את השכונות ראס אל עמוד, ערב סוחרה, גיבל מוכבר ועוד.

למתודה זו שתי בעיות עיקריות: האחת, נוגעת לתוצאות התכנון אשר מניחות הנחה מוטעית כי באופן התכנון של התכנית, צרכי התכנון של בני שכונה אחת ימצאו פתרון בשכונה אחרת. המורכבות התכנונית בירושלים המזרחית, הנובעת בין היתר ממאפייני הניידות של האוכלוסייה, מבנה הבעלויות על הקרקע, המבנה החברתי-כלכלי, תרבותי ותפקודי, תקשה על יישום גישה תכנונית זו ותקטין באופן משמעותי את סיכויי המימוש של הפתרונות התכנוניים לצורכי הדיור.

הבעיה השנייה, שימוש במערך נתונים שגוי: לדוגמא אזור תכנון עיסאווייה כולל את שכונת ענתא ושכונת עיסאווייה. בלוח מס' 1 (עמ' 139) נקבע כי מספר יחידות הדיור הקיימות באזור תכנון עיסאווייה הוא 1,995 יח"ד. נתון זה מוטעה ומטעה, שכן רק בשכונת עיסאווייה לבדה קיימות כ- 1,800 יחידות דיור (על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים לשנת 2004 בעיסאווייה כ- 1600 יח"ד).

2.א בשלבי התכנון השונים חלו שינויים מהותיים בבסיס הנתונים של יח"ד מאושרות ובהליכי תכנון ובהערכות בדבר מקדמי המימוש שלהן: בעוד דוח מס' 3 (עמ' 49) קובע כי קיימות 27,000 יח"ד מאושרות והנמצאות בהליכי תכנון לאוכלוסייה הערבית, במקדם מימוש של 50%, דוח מס' 4 בלוח מס' 1 (עמ' 139) קובע כי קיימות כ- 25,000 יח"ד במקדם המימוש של מעל ל- 70%. להערכות משתנות אלה, שלא ברור מהו מקורן, השלכה מיידית על בסיס נתונים שעל פיו נקבעו מספר יחידות הדיור ומקדמי המימוש שלהן הנדרשות לאוכלוסייה הערבית באופן התכנון של התכנית.

3.א הערכות בלתי סבירות בדבר שיעורי המימוש לתוספת המוצעת של יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית: דוח מס' 4 לוח מס' 1 (עמ' 139) קובע כי אחוזי המימוש של הקצאת יחידות דיור באמצעות ציפוף שכונות קיימות יהיה כ- 100% מימוש (הקיבולת הנומינלית של הקצאת יח"ד בדרך של ציפוף שכונות זהה לקיבולת הריאלית). נתון זה תמוה כשלעצמו ובמיוחד לאור הנחת העבודה של תכנית המתאר עצמה: "... שיעור המימוש הממוצע של ציפוף הבניה במקמים הקיימים נמוכה מאוד". להערכתנו (הערכות הנגזרות גם מדו"ח מלכוד תכנוני<sup>1</sup>), גם ההערכות לגבי הקצאת יחידות דיור באמצעות עיבוי שכונות – 60% מימוש - הינן גבוהות משמעותית מפוטנציאל המימוש בפועל. הדבר נובע, בין היתר, מהעדר קרקע בבעלות ציבורית במרבית השטחים המיועדים לפיתוח בשולי השכונות. (מעניין לציין כי שיעורי המימוש לעיבוי וציפוף שכונות יהודיות נמוך אף מהנקבע בשכונות הערביות!).

4.א דוח מס' 3 קובע כאמור כי מקדם המימוש המוערך לעתודת יח"ד לאוכלוסייה הערבית הוא 50%. דוח מס' 4 קובע כי "הנחת העבודה של צוות התכנון היא כי שיעורי המימוש בעתיד יהיו גבוהים יותר באם ייושמו המלצות על פי סעיף 6.4.1 ולכן קיבולת הבניה המוצעת בתכנית תיתן מענה הולם לתחזית האוכלוסייה במגזר הערבי" (עמ' 136).

<sup>1</sup> מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בניה והריסות בתים בירושלים, עמותת במקום ועיר שלם, ירושלים 2004.



בהיותן המלצות בלבד ובאין כל הבטחה שלטונית או סטטוטורית למימושן (עמ' 133 הקמת יחידה עירונית, שיקום ופיתוח התשתית ההנדסית, הסדר קרקעות ועוד), ספק רב באם שיעורי המימוש ישתנו באופן התכנון של התכנית ובוודאי שלא ניתן להעריך כי אלה יגיעו עד ל- 100%.

5.א. נוסף על כך, דוח מספר 3 קובע כי גודל משק בית ממוצע צפוי לאוכלוסייה הערבית בשנת 2020 יפחת בשליש ויעמוד על 4.7 נפשות למשק בית (על פי התכנית גודל משק בית כיום 6.46). הנחה מופרכת זו תוכל להתממש רק הודות לעלייה דרמטית ברמת החיים של האוכלוסייה הערבית וצמצום משמעותי בפער בינה לבין האוכלוסייה היהודית בעיר. לגודל משק בית חזוי, קובע דוח 3, השלכות משמעותיות על מספר יח"ד הדרוש לאוכלוסיית היעד. דוח מס' 4 אינו מפריך את הנחת דוח 3 בדבר גודל משק בית צפוי ומקצה בפועל רק כ- 17,000 יח"ד (בהנחה הסבירה כי מקדם המימוש יוותר כשהיה וינוע בין 50% - 60%) לאוכלוסייה הערבית. משמעות תוספת זו של יח"ד היא מענה לאוכלוסייה המונה כ- 80,000 נפשות ובוודאי שאין בכך מענה לצפי האוכלוסייה הערבית בעיר ביעד התכנית (ראה טבלה להלן).

6.א. בעיה נוספת שעולה מאי בהירות הנתונים והבסיס לחישוב קיבולת הבניה היא הקביעה בדוח 4 (עמ' 136), כי "קיימות 15,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתר שאין להם ביטוי בנתונים". לאי הכללתן של כ- 100,000 נפשות משמעות מבחינת הניתוח הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית כיום והצפי לעתיד ובהתאם לכך למענה לצרכיה התכנוניים ארוכי הטווח, במיוחד בתחום הקצאת יחידות הדיור.

7.א. נוסף על כך, על פי הערכות שונות בפרבריה המזרחיים של ירושלים בשטחי הגדה המערבית, חיים כ- 100,000 פלסטינים תושבי ירושלים. דוחות שונים מדווחים על חזרתם של רבבות לעיר עם בנייתה ההולכת ונשלמת של גדר ההפרדה – עוטף ירושלים. התחזית הדמוגרפית ועמה פרוגרמת המגורים התעלמה באופן גורף משינויים דמוגרפיים מתהווים אלה בקרב האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית.

### **ב. פרוגרמת המגורים לאוכלוסייה הערבית**

מניתוח פרוגרמת המגורים לאוכלוסייה הערבית, עולה כי התכנית מציעה שני כלים עיקריים כפתרון לצורכי המגורים - ציפוף ועיבוי השכונות הקיימות. דוח מס' 4 (עמ' 202) קובע כי תוספות האוכלוסייה החזויות בין השנים 2000 ל- 2020 נוטות לכיוון של 40% במגזר היהודי וכ- 60% במגזר הערבי כדלקמן:

אוכלוסייה	שנת 2002	שנת 2020	תוספת אוכלוסייה
יהודים	458,600	570,000 (60%)	111,400
ערבים	221,800	380,000 (40%)	158,200
סה"כ	680,000	950,000	269,600

מנתוני הדוח עולה, כי עבור האוכלוסייה היהודית התכנית מאפשרת הקצאה של 47,000 יחידות דיור (קיבולת ריאלית על פי דוח 4 עמ' 137) והקצאת שטחים לפיתוח של כ- 9,500 דונם, בעוד שעבור האוכלוסייה הערבית התכנית קובעת 26,000 יחידות דיור (קיבולת ריאלית לציפוף ועיבוי שכונות על פי טבלה מס' 1 בדוח 4 עמ' 139) והקצאה של כ- 2,300 דונם לפיתוח. אי השוויון מתבטא אף בפערים בהקצאת זכויות בניה בין שכונות יהודיות לשכונות ערביות משיקות.

נתונים אלה מאופיינים באי שוויון בוטה בהקצאת המשאבים בין האוכלוסיות ביחס לתוספות האוכלוסייה החזויות: מחד גיסא, עבור האוכלוסייה היהודית התכנית מקצה מלאי תכנוני עודף ביחס לצפי האוכלוסייה, ומאידך גיסא בחינה מדוקדקת של הנתונים מעלה מספר בעיות אשר משליכות על ישימות התכנית ומלמדות כי הן נותנות מענה חלקי בלבד ובלתי ממצה בתחום הקצאת יחידות הדיור לאוכלוסייה הערבית כמתואר להלן:

1.ב. הצהרת מתכנני התכנית אינה עולה בקנה אחד עם ההקצאה בפועל של השטחים לפיתוח עבור האוכלוסייה הערבית. התכנית מאתרת שני אזורים בלבד הפנויים מאוכלוסייה (בית חנינא ושועפט). יתר האזורים המיועדים לעיבוי הינם שטחים מבונים ומאוכלסים. נוסף על כך, פוטנציאל הפיתוח של חלק מהשטחים שהוקצו נמוך ביותר, לדוגמא: השטחים שהוקצו דרומית לראס אל עמוד ובשכונת א-סוחרה מיועדים בתכנית מאושרת לתוואי כביש הטבעת המזרחית, דבר המצמצם באופן ניכר את היקף השטחים בפועל האפשריים לפיתוח למגורים; באזור בית צפאפא הוקצה שטח של כ- 260 דונם שרק חלק קטן ממנו מיועד, בתכנית הנמצאת בהליכי תכנון, לאוכלוסייה הערבית; בוולגיה התכנית מקצה כ- 500 דונם, ואולם לשכת התכנון המחוזית המליצה להקפיא את התכנון של האזור משום שתוואי גדר ההפרדה מוציא את וולגיה הירושלמית אל מחוץ לגבולות העיר.

חישוב גס מעלה כי בפועל הוקצו רק כ- 2,300 דונם בלבד לצורך עיבוי השכונות הקיימות. הקצאה זו המיועדת ל-8,320 יחידות דיור מוצעות (קיבולת ריאלית לעיבוי שכונות – דוח 4 עמ' 139), מעלה ספק בדבר טענת מתכנני התכנית לשמירה על האופי הכפרי הקיים. נוסף על כך, אפשרות לציפוף אמיתי, במרבית האזורים, לא ממש אפשרית עקב הגבלת זכויות הבניה.

2.ב. התכנית קובעת שני אזורים עיקריים להגדלת צפיפות הבניה בשכונות הקיימות על ידי תוספת קומות והגדלת זכויות בניה. האחד, הכולל את רוב השטח של השכונות הערביות בירושלים המזרחית נקבע כאזור לבינוי של עד 4 קומות (מסומן כשטח אפור בנספח 2 תבנית הבניה), השני – אזור בית חנינא, שועפט ובית צפאפה – בו הותרה בניה של עד 6 קומות (מסומן כשטח צהוב בנספח תבנית הבניה).

פתרון זה הוא במידה רבה בבחינת מצג שווא, שכן המשמעות האופרטיבית של פרוגרמת מגורים זו היא תוספת של 2 קומות על מספר הקומות המאושר ולא יותר מ- 6 קומות (או 4 קומות) לפי הנמוך בין השניים. לדוגמא, בשכונת בית חנינא שברוב שטחה מותרות

זכויות בניה של 50% בשתי קומות (אזור מגורים 5), לאחר אישור תכנית המתאר יותר בינוי של כ- 4 קומות בלבד.

3.ב גם פתרון תכנוני חלקי זה הופך לבלתי מחייב, לאור הימצאותה של 'הוראה מיוחדת' בתקנון התכנית, המטילה מגבלה נוספת החלה על תוספת זכויות הבניה. סעיף 4.2.6 להוראות התכנית קובע: "נקבע בזאת כי תוספת הקומות, קווי הבניין והתכנית שעל פי סעיף 4.2.4 נתונים לשיקול דעת הועדה המקומית ובסמכותה שלא לאשר כלל את תוספת הקומות...".

4.ב שמירה על האופי הכפרי של השכונות הערביות: הסיבה להגבלת מספר הקומות וזכויות הבניה עד 4 קומות בשכונות הערביות, כפי שנקבע במסמכי התכנית, היא הרצון לשמור על האופי הכפרי הקיים של השכונות, המאופייין בבניה 'מרקמית'. בפועל באזורים רבים ובהם ענתא, עיסאווייה, א-טור, א-שייח', ראס אל-עמוד, ואבו טור, מבנים רבים הם כבר כיום בני ארבע קומות ויותר. למעשה מדובר על תוספת בניה שעיקרה הכשרת המצב הקיים, דהיינו תוספת יחידות הדיור המוצעת בתכנית מיצתה כבר את הפוטנציאל שלה. המשמעות היא הקצאה בלתי מספקת של יחידות דיור בראיה ארוכת טווח.

עקרון השמירה על האופי הכפרי של השכונות הערביות בירושלים המזרחית, עומד בסתירה לעקרונות שהותוו בתמ"א/35. בתכנית המתאר הארצית נקבע כי בירושלים (ישוב מדגם 1) צפיפות הבנייה המינימאלית תהיה 12 יח"ד לדונם נטו.

יתרה מזאת, הגבלת בניה זו והשמירה לכאורה על האופי הכפרי של השכונות הערביות, ממחישה יותר מכל את אי השוויון בהקצאת זכויות בניה בין שכונות יהודיות לערביות: בעוד שהבניה ברוב השכונות הערביות הוגבלה ל- עד 4 קומות בשכונות יהודיות סמוכות ומשיקות מאפשרת התכנית בניה של עד 6 קומות ויותר (דוגמאות לכך הן השכונות ג'בל מוכבר ותלפיות מזרח, צור באהר והר חומה ועוד).

5.ב גבול הבניה העירוני (עמ' 196 בדוח 4): עקרון השמירה על גבול הבנוי העירוני מטיל אף הוא מגבלות על אופי הבנוי והפיתוח בשכונות הערביות בירושלים המזרחית. בגבול השכונות הערביות, התכנית קובעת לצמצם אף יותר את הבינוי המוצע עד לכדי בינוי המאופייין בבניה "צמודת קרקע" (עד 2 קומות) ו"בניה נמוכה" (עד 3 קומות). אף הגבלה זו יש בה כדי להקשות על הגעה לצפיפויות הבניה הנדרשת על ידי התכנית. ראה גם סעיף ז' בפרק רביעי: שטחים פתוחים, במסמך זה, לעניין השימוש הבלתי שוויוני בעקרון זה ככל שמדובר בשכונות ערביות לעומת שכונות יהודיות.

6.ב העדר כלים אופרטיביים להגשמת מטרות התכנית: כבר כיום ישנה בעיה חמורה של פיתוח השכונות במרקם הבינוי הקיים, ובכלל זה, איתור והקצאת שטחים לדרכים, לתשתיות ולמבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים וכו'. תוספת יחידות דיור על ידי ציפוף השכונות הוא אפוא פתרון חלקי ובלתי ממצה, במיוחד כל עוד התכנית אינה

מציעה (והיא אינה מציעה) כלים אופרטיביים, בשונה מאלה הניתנים כיום, להתמודדות עם המרקם הבנוי והציפוף המוצע בהיבטים שהוזכרו לעיל. התכנית אינה מתמודדת בכלים תכנוניים עם נושא הבעלויות על הקרקע, שהינו המכשול העיקרי לאישור תכניות איחוד וחלוקה והוצאת היתרי בניה, אלא בהמלצה בלבד להקמת מערך משפטי בעירייה להסדר נושא רישום הבעלויות.

בחינת פרוגרמת המגורים מצביעה במובהק על חסרים משמעותיים בתחום הקצאת יחידות לדיור לאוכלוסייה הערבית נוסף על העדר ראייה ארוכת טווח ביחס לצורכי האוכלוסייה בתחום המגורים. הגם שנעשה ניסיון מסוים להיענות לצורכי המגורים של האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית, עיקר המענה הוא בבחינת הכשרת המצב הקיים והמשך מגמות הפיתוח הקיימות. כשלים חמורים בהצגת בסיס הנתונים עליו הושגת המענה התכנוני לצורכי המגורים של האוכלוסייה הערבית מעיד, כי על אף הצהרות מתכנני התכנית בעניין המאזן הדמוגרפי ויעד האוכלוסייה (40/60) הנובע מהצורך להגן עליהם, התכנית בפועל אינה זונחת את יעד האוכלוסייה של - 30/70, ואינה מקצה מלאי מספק של יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית הצפויה בעיר.

#### **המלצות אופרטיביות לפרוגרמת המגורים:**

- יש לתכנן את מרחב ירושלים המזרחית תוך התייחסות פרטנית לכל שכונה ושכונה.
- יש לערוך מחדש את בסיס הנתונים של האוכלוסייה הערבית ביחס לגודל משק בית צפוי, נתונים עדכניים של מספר יחידות הדיור הקיימות והמתוכננות, **כולל אלו שנבנו ללא היתרים**, תוך התייחסות פרטנית לכל שכונה ושכונה, התאמת מקדמי המימוש של הקצאת יחידות למציאות ולמורכבות התכנונית הקיימת בירושלים המזרחית.
- כדי להגדיל את שיעורי המימוש של הקצאת יחידות הדיור המוצעת בתכנית, יש ליצור מסגרת רחבה ככל האפשר להתפתחויות האפשריות של האוכלוסייה הערבית גם בראיה ארוכת טווח.
- איתור שטחים נוספים לפיתוח השכונות, מנקודת המבט השכונתית, עם עדיפות להכלתם על שטחים מבונים תוך איתור שטחים נוספים פנויים מבניה ספונטאנית. במציאות המורכבת של ירושלים המזרחית, ישנה עדיפות ברורה לתכנון בשטח פנוי על פני שטחים מבונים, דבר אשר יכול לאפשר הקצאה ראויה של תשתיות ושירותים ואף להגיע לצפיפויות גבוהות.
- יש לאפשר תוספת של זכויות בניה וקומות גמישה, מעבר למוצע בתכנית, תוך קביעת שלביות פיתוח הדרגתית בהיבט זה, של השכונות הערביות.
- יש לאתר גם בשכונות ירושלים המזרחית אזורי חיפוש לבניה גבוהה, במיוחד לאורך צירי תנועה ראשיים.

- יש לבטל את סעיף 4.2.6 להוראות התכנית, המטיל מגבלה בלתי סבירה על זכויות הבניה שניתנות באזורי המגורים.
- יש לבחון מחדש את עקרון גבול הבניה העירוני בשכונות הערביות, ולהתאימו לאמות המידה שנקבעו עבור השכונות היהודיות הסמוכות.
- יש לכלול בתכנית אם בהוראותיה או בנספח מצורף אליה, כלים אופרטיביים לטיפול במרקם הבנוי והמתוכנן של השכונות הערביות.
- יש לקבוע בהוראות התכנית חובת הכנת תכניות מתאר מפורטות לשכונות הערביות בירושלים המזרחית. חובה זו תהיה קצובה בלוחות זמנים תוך יצירת מנגנון בקרה על רשויות התכנון ביישום הוראה זו.

## פרק שני: מבני ציבור

תכנית המתאר ירושלים 2000 מציעה ארבע דרכים עיקריות למענה לצורכי ציבור: מרכזי חיים, מוסדות ציבור, תכניות מפורטות וקומות קרקע של בתי מגורים בנויים בשכונות צפופות. להלן התייחסויותינו לכל ארבע הדרכים:

### א. מרכזי חיים

מרכזי החיים הם למעשה ריכוז מבני ציבור לשימושים רובעיים. באופן עקרוני במצב המורכב של מזרח העיר, הקצאת שטח לצורכי ציבור מחוץ למרקם הבנוי השכונתי יכולה להוות פתרון אפשרי. אולם לריכוז פונקציות ציבוריות מחוץ לשכונות, בדרך-כלל בעמקים, ישנם גם חסרונות ולכן יש לעשותו על-פי כללים ברורים ולא כחלופת התכנון הראשונה.

בשל המבנה הכפרי של רוב שכונות ירושלים המזרחית ובשל המבנה החברתי המסורתי שם, יש קושי גדול, בעיקר עבור אוכלוסיית הנשים, לצאת לבד (ללא גבר מלווה) אל מחוץ לגבולות השכונה. אומנם תחום זה עובר שינוי בשנים האחרונות אך נראה כי בטווח התכנית השינוי עדיין לא יהיה כה דרמטי. ככל שירבו הפונקציות הציבוריות בתוך תחומי השכונה כך תגבר עצמאותן של הנשים. הוצאת פונקציות רבות אל מחוץ לשכונה תגביר את תלותן של הנשים בגברים ותגביל את עצמאותן.

הצלחת הפעלתם של מרכזי החיים תלויה רבות בנגישותם. אל מרכזי החיים הממוקמים מחוץ לשכונה אין אפשרות להגיע בהליכה רגלית סבירה ויש צורך בשימוש ברכב פרטי או בתחבורה ציבורית. שתי דרכי נגישות אלה בעייתיות: ראשית בשל מיעוט הרכבים הפרטיים ומיעוט הנשים והזקנים הנוהגים בהם ושנית בשל הסרבול המאפיין את התחבורה הציבורית במזרח ירושלים.

מכיוון שלא היו בידינו הכלים לבדיקת פוטנציאל איתור השטחים בתוך שכונות מזרח ירושלים, אנו מתייחסים בעיקר לסוגיית המיקום:

א.1 בית חנינא – התכנית מאתרת מרכז חיים בצפון מערב השכונה בשולי גן רובעי בית חנינא צפון. מיקום זה בעייתי ממספר סיבות: ריחוקו מהמרקם הבנוי של בית חנינא מייצר בעיית נגישות; מיקומו בסמיכות להרחבת השכונה וסביר להניח שיעברו שנים רבות עד לפיתוחה, יותיר את בעיית הנגישות למשך כל אותן שנים; לא זו בלבד, בהרחבת השכונה יש סיכוי גבוה לאיתור שטחים למבני ציבור בהיותה ברובה שטח פנוי מבנוי, דבר שעשוי לייתר את מרכז החיים בסמיכות אליה.

א.2 עיסאווייה – התכנית מאתרת מרכז חיים מדרום לענתא סמוך לפארק רובעי עיסאווייה. מיקום מרכז החיים מופרד מעיסאווייה על ידי עורק תחבורה ראשי ועל ידי תוואי

טופוגרפיה קיצוני, שני גורמים ההופכים אותו לבלתי נגיש עבור תושבי עיסאווייה. המרכז אומנם קרוב לבתי ענתא אך חומת ההפרדה אמורה לגרום לנתק בניהם, בזמן הקרוב.

א.3 בית דוד – מתחם מאמוניה ממוקם היטב.

א.4 סילוואן ג'בל מוכבר – מרכז החיים ממוקם היטב מבחינה טופוגרפית אך הוא סמוך לפארק רובעי התופס שטח המתאים למגורים. לו תכנית המתאר הייתה מאפשרת בינוי במקום הפארק הרובעי היה מיקום מרכז החיים טוב עשרת מונים. מרכז החיים אמור לשרת גם את תושבי סילוואן אך הוא רחוק מידי עבורם.

א.5 צור באהר – מיקום המרכז בעמק בשולי השכונה אותה הוא אמור לשרת, יוצר בעיית נגישות. מרכז חיים זה גם פוגע פגיעה משמעותית בעקרון השמירה על העמקים. בניית מרכז חיים מחוץ לשכונה יצריך סלילת כביש גישה, הקצאת שטח למגרשי חניה והוספת קווי תחבורה ציבורית. כל אלו ירחיבו את שטחו ואת הפגיעה בשטח הפתוח שבעמק.

א.6 בית צפאפה – מיקום מרכז החיים בקצה המערבי של שכונת שראפת מרחיק אותו מבית צפאפה שהיא השכונה הגדולה אותה הוא אמור לשרת.

## **ב. מוסדות**

רוב מתחמי המוסדות המופיעים בתכנית המתאר הם מתחמים קיימים בפועל והתכנית למעשה מאשררת אותם. פרט למבני הדת הרבים הנכללים בהגדרה של מוסדות, רבים מהמוסדות במזרח ירושלים הם מוסדות על-עירוניים הקשורים יותר לכלל אזרחי מדינת ישראל ולא דווקא לתושבים הפלסטינים במזרח ירושלים, לדוגמא, מתחם משרדי הממשלה והמטה הארצי של המשטרה ומתחם האוניברסיטה העברית. נותר רק לקוות שעבור השטח שמצפון לעיסאווייה - השטח המשמעותי ביותר שאותר למוסדות חדשים במזרח העיר - תבחר פונקציה ציבורית שתשרת את האוכלוסייה שחיה בסביבה.

## **ג. תכניות מפורטות**

דרך חשובה נוספת לתוספת שטחים למבני ציבור היא על ידי הכנת תכניות מפורטות לשכונות. תכנית המתאר לא מחייבת הכנת תכניות כאלה בשכונות הקיימות אלא רק בתחומי ההרחבות שלהן (בשטחים המסומנים בצהוב בנספח מס' 2). ישנם שימושים ציבוריים רבים המפורטים בתקנון (סעיף 4.2.2), המותרים באזורי מגורים. רבים מתוכם אינם קיימים בשכונות מזרח ירושלים וללא הכנת תכנית מפורטת לא תהיה אפשרות לשלבם.

יתרה מזו, תכניות רבות של שכונות מזרח ירושלים כוללות שטחי נוף פתוח מופרזים וראוי היה להורות על תכנון מחדש כדי לאפשר הרחבת שטחים למגורים ותוספת מבני ציבור. רק לאחר הכנת תכניות חדשות אלו תתבהר התמונה לגבי מצב ההקצאות למבני ציבור ותתברר הכמות הנדרשת לאיתור עבור מרכזי חיים ומיקומם.

#### ד. קומות קרקע של בתים בנויים בשכונות צפופות

חוקיות השיטה המייעדת קומות קרקע של בניינים בבעלות פרטית לשימושים ציבוריים, לפי דרישת העירייה, אינה ברורה לנו. בהנחה כי החוק מאפשר זאת, אין להשתמש בו ללא הכנת תכנית רקע הקובעת אזורי העדפה ואזורי דרישה למבני ציבור על פי פרוגרמה מדויקת ולא באופן אקראי.

#### **המלצות אופרטיביות לקביעת שטחים למבני ציבור:**

- יש לתת עדיפות לאיתור מקומות עבור הפונקציות הציבוריות בתוך השכונות ולפנות לפתרונות מחוץ לשכונה רק בדיעבד ולאחר שמוצו כל הדרכים לאתר שטחים במרקם הבנוי.
- לצורך כך יש לערוך סקר מקיף ומפורט של מבני הציבור הקיימים בכל שכונה ושכונה במזרח ירושלים ושל שטחים המיועדים למבני ציבור על פי התכניות הקיימות.
- לאחר הכנת סקר זה, יש לבחון את כמות השטחים הפתוחים הכלולים בתכניות המפורטות לשכונות ואם אכן קיים עודף, יש להורות על תכנון מחדש של השכונה תוך מתן תוספת שטח עבור מבני ציבור ועבור מגורים.
- רק בשכונה בה אין שטחים שייעודם יכול להשתנות למבני ציבור יש לפנות לחיפוש אתר למרכז חיים מחוץ לה.
- במקרה שיש צורך בהקמת מרכז חיים, יש לאתר מקום נגיש סמוך ככל האפשר לשכונה הקיימת. יש להימנע ככול האפשר ממיקום מרכזי חיים בתוך הוואדיות, כדי לשלבם במרקם הבנוי ולא להופכם לאיים מבודדים מוקפי חניונים בלב שטחים ירוקים, בסגנון הקניונים.
- באזורים פנויים המיועדים להרחבת שכונות, אזורים בהם לא אמורה להיות בעיה של איתור מקומות למבני ציבור, יש לכלול את הפונקציות הציבוריות בשכונה ולוותר על מרכז החיים.
- בשכונות בנויות וצפופות בהן יש צורך בשריון שטחי ציבור בקומות הקרקע של בתים קיימים, יש להכין תכנית למבני ציבור, הקובעת אזורי עדיפות ולהפעיל את המנגנון אך ורק בהתאם לתכנית. אין לדרוש שטחים אלו באופן אקראי.



## פרק שלישי: שטחים פתוחים

דוח מס' 4 של תכנית המתאר מציג ניתוח מקצועי של השטחים הפתוחים בירושלים ויוצר מספר מדרגים של השטחים על-פי אמות מידה שונות. ככלל, אנו מקבלים את ניתוח מערך השטחים הפתוחים ותומכים בהיררכיה המוצעת. אולם, בשלב המעבר מהניתוח אל יישום העקרונות בתכנית מתעוררות מספר בעיות. נראה כי ישנו פער בין המאפיינים של השטחים הפתוחים, על פי המדרג המתואר בניתוח המקדים, לבין אפשרויות היישום במקום שנבחר עבור כל שטח ושטח. פגם נוסף בפרק זה הוא העדר התייחסות לקשר ההדוק הקיים בין השטחים הפתוחים לבין השכונות והשטחים המבונים שסביבם. בחינה מעמיקה של קשר זה יכולה לסייע בקביעת מקום השטחים ולהבטיח את שמירתם. להלן ריכוז ההערות:

**א.** התכנית מציינת כי ישנם שטחים פתוחים שהם אזורי אל-געת אך לא מציינת מהם. יתכן שהכוונה היא לשטחים המייחדים את ירושלים כעיר בירה ועיר עולם (דוח 4 פרק 2.2). אם אכן כך הדבר, עיקר הבעיה מתרכזת בגן סובב חומות ירושלים ובהר ציון, שם יש פער עצום בין הרעיון החיובי של השארת שטחים פתוחים בקרבת העיר העתיקה לבין המצב בשטח: מאות בתים בנויים בשטח זה (ראה פרק רביעי: אגן העיר העתיקה).

**ב.** פארקים שכונתיים: תכנית המתאר אינה עוסקת, מתוקף הגדרתה, בפרוט הפארקים השכונתיים, אך נראה כי ברגע האחרון לקחו על עצמם המתכננים להתייחס לעניין. דוח מס' 4 מציין כי קיים מחסור בשטחים פתוחים ברמה השכונתית בשכונות הערביות במזרח ירושלים (עמ' 67). ממחקר הרקע שנעשה עבור דוח "מלכוד תכנוני" שערכה עמותת "במקום"<sup>2</sup>, עולה בברור כי ההיפך הוא הנכון: באזורים המתוכננים במזרח ירושלים ישנה הקצאת יתר של קרקעות כשטחי נוף פתוח או שטח פתוח ציבורי. בתכניות הקיימות היום לשכונות מזרח ירושלים, כ-35% מכלל השטח המתוכנן מיועד להיות שטח נוף פתוח. בשכונות מסוימות, כמו למשל הדוגמא הקיצונית ביותר, בגיבל מוכבר, אחוז שטחי הנוף הפתוח הכלול בתכנית הוא כמעט 70%. ייעודם של שטחים נרחבים לשטחי נוף פתוח הביא לכך שהתכניות כמעט אינן מייעדות שטחים חדשים לבנייה למגורים, ובפועל מגבילות את הבנייה החדשה לתחומי השטח שכבר בנוי ממילא. מה שחסר בשכונות מזרח ירושלים הם שטחים פתוחים מפותחים ומטופחים וגינות משחק לילדים.

**ג.** פארקים רובעיים: התכנית מציעה שישה פארקים רובעיים עבור תושבי מזרח ירושלים. הפארקים נחוצים מאוד ולכן מצער לראות שלא נעשתה חשיבה מיוחדת להתאימם לאוכלוסייה אותה הם אמורים לשרת. מבנה הפארקים, תוכנם, מיקומם וגודלם, בעייתיים:

---

<sup>2</sup> מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בניה והריסות בתים במזרח ירושלים, נתי מרום, הוצאת "במקום" ועיר שלם, ירושלים, 2004

1.ג במסגרת המידע שהגיע מתושבים במזרח ירושלים בעניין פארקים ציבוריים, עולה כי יש לתת עדיפות לאיתור פארקים קטנים ופזורים על פני פארקים גדולים ומרוכזים. נשים וילדים לא נוהגים לצאת למקומות ציבוריים מרוחקים המלאים בפינוק מסתור. נשים, בדרך כלל, אינן נוהגות ברכב ולכן גן המצוי במרחק נסיעה של 10 דקות לא ימש אופן ואת ילדיהן.

2.ג פארק עיסאווייה – הפארק מצוי על מדרון מתון בסמוך לענתא ומופרד משכונת עיסאווייה על ידי עורק תחבורה ראשי ועל ידי תוואי טופוגרפיה קיצוני. דווקא עבור תושבי עיסאווייה, השכונה שהוא נקרא על שמה, הוא אינו נגיש כלל.

3.ג פארק גיבל מוכבר – הפארק ממוקם על מדרון מתון ומצוי בקרבה גדולה ליער השלום ממערב ולשטחי הנוף הפתוח שממזרח. בשטח הפארק המוצע קיימים למעלה מעשרים וחמישה בתים ונראה כי הוא יכול להוות עתודת קרקע משמעותית להרחבת השכונות הסמוכות. בחירת שטח זה אינה עולה בקנה אחד עם עקרון הבניה על הרכס והשארות העמקים כשטחים פתוחים. נראה כי בחירת השטח הזה לפארק שכונתי לא נעשתה מתוך שיקולים תכנוניים גרידא ולמעשה נועדה להגביל את התפתחות השכונות הסמוכות.

4.ג מיקומם וצורתם של פארק צור באהר ופארק בית צפאפא (רצועות שוליות, צרות וארוכות), מעידים על כך שפארקים אלו נוצרו משאריות שוליות של שטחים אחרים ולא מתוך חשיבה ובחירה תכנונית מושכלת.

5.ג פארק בית חנינא מערב, נמצא בשולי השכונה בשטח מרוחק ובנוי בחלקו. הפארק נושק אומנם לעתודת קרקע משמעותית המיועדת לבניה, אך מכיוון שהניסיון מראה כי הבנייה בהרחבה זו תתעכב שנים רבות אין זה מן ההיגיון למקם את הפארק מצידה הרחוק. עדיף היה למקמו בקרבת השכונה הבנויה בפועל ולאפשר בניה ממערב לו.

ד. אזורים מבונים בתוך שטחים פתוחים: תכנית המתאר חוזרת על טעויות שנעשו בתכניות שקדמו לה בכך שהיא כוללת בתים בנויים בתוך השטחים הפתוחים המתוכננים. כמו התכניות הקודמות חוטאת גם תכנית המתאר בכך שאינה משכילה לבסס עצמה על המצב בשטח ועל המגמות המובהקות שהשטח מייצג. אלא, שבשונה מקודמותיה התכנית אינה מתייחסת כלל אל הבתים שנכלאים שלא בטובתם בתוך השטחים הירוקים ולא מפרטת מה יהיה עליהם. הניסיון מעיד שכאשר ישנה מגמה של פיתוח העולה מהשטח, ייעוד קרקע כשטח ירוק לא מסייע בהשארות השטח פנוי אלא רק מעמיס על העירייה משימות אכיפה שאין היא מסוגלת לעמוד בהן.

תופעה זו של הכללת בתים בתוך שטחים פתוחים, נעשית ללא הבחנה בין שטחים בעלי ערך דתי-היסטורי-ארכיאולוגי לבין שטחים פתוחים סתמיים, ברמות אינטנסיביות שונות. ניתן למצוא בתים בשטחים המיועדים לגן לאומי באגן העיר העתיקה, בפארק רובעי בגיבל מוכבר וברצועה הירוקה המקיפה את העיר. בסה"כ נספרו למעלה משש מאות בתים בשטחים פתוחים, בחלק מהמקרים מדובר בבניה צפופה למדי.

ה. במת ההר והבניה בעמקים: עקרון תכנוני חשוב בירושלים הוא שמירה על שטחים פתוחים בעמקים תוך ריכוז הבניה על הרכסים. בעיקרון זה היה עם השנים כרסום מתמשך, כפי שיעידו סלילתם של כבישים רבי נתיבים בעמקי ירושלים והתכנית לבניה בעמק הצבאים, אך תכנית המתאר מצהירה על הכוונה להמשיך לפעול על-פי עקרון זה. בפועל, פוגעת התכנית בעקרון בכמה אופנים, פעם אחת בתכנון מרכזי חיים בוואדיות שבין השכונות - דבר שבהכרח יביא לפגיעה קשה בפתיחות של הוואדיות, ופעם נוספת בנטייתן לאפשר גלישה של שכונות אל תוך הוואדיות, נטייה המתייחסת לשכונות יהודיות בלבד. במספר מקומות ניתן לראות שכונות סמוכות, כאשר לשכונה היהודית מתאפשרת הרחבה משמעותית במורד ההר, בעוד שכנתה הפלסטינית מחויבת באופן דווקני לפעול על-פי העיקרון האמור ולעצור את הבנייה במעלה ההר. (ראה למשל שכונת רכס שלמה הגולשת עד לקו גובה 680 ושכנתה שועפט הצופה לאותו וואדי, נתחמת בקו גובה 750!).

ו. התכנית קובעת כי לאורך גבולות העיר תהיה רצועה ירוקה שתבדיל את העיר מסביבתה. מכיוון שגבולות העיר המזרחית נקבעו באופן גראפי-טכני, בהרבה מקרים ללא קשר לטופוגרפיה ולמצב הבינוי בשטח, נוצר מצב שהרצועה הירוקה אף היא נקבעת באופן טכני וללא קריטריונים נופיים ותכנוניים. במקומות רבים נראית הרצועה שרירותית לחלוטין. (ראה לדוגמה את הקצה הצפוני של פארק רובעי בית חנינא צפון, שנועד ליצור חיץ בין העיר לבין השכנה ביר נבאלה, שם סומנה רצועה צרה של פארק ובה בתים קיימים). ישנם מקומות כמו באזור התעשייה עטרות בהם הרצועה מתבטלת ובמקומות אחרים רוחבה נע בין 1.5 ק"מ - 40 ק"מ.

ז. גבול הבינוי ותבנית הבינוי: תכנית המתאר מטיבה לתאר את חשיבות המגע בין השטח הבנוי לבין השטח הפתוח. בתכנית נערכו ניתוחים לגבי סוגי המפגשים האפשריים - בניה צמודת קרקע, בניה נמוכה, בינונית וגבוהה. ניתוחים אלו לא הבשילו לכלל גיבוש עקרונות מנחים ברורים, כך שבסופו של דבר, בנספח המנחה נקבע סוג הבינוי המותר בקצות השכונות באופן שרירותי. השכונות הערביות במזרח ירושלים קיבלו באופן גורף את האפשרות לבניה צמודת קרקע או נמוכה ואילו שכונותיהן היהודיות מצפון קיבלו את האפשרות לבניה בינונית. לא ברור ממה נובע ההבדל, שכן בשני המקרים מדובר בשכונות ספר מדבר הפוגשות נוף דומה. במקרה של הרחבות ושכונות חדשות הדורשות תכנון מפורט, לא ברור כיצד נקבע אופי בינוי הגבול עם השטח הפתוח, כשעדיין לא ידוע אופי הבינוי בשכונה בכלל.

לסיכום, כהמשך למדיניות התכנון הקודמת, גם בתכנית המתאר קביעת תחום שטחים הפתוחים במזרח העיר נעשתה רק בחלקה משיקולים תכנוניים - עיצוביים. ההקצאה נעשתה רק בחלקה תוך הבחנה בין אזורים בעלי איכויות גבוהות לבין אזורים אחרים. בשני המקרים כוללים השטחים הפתוחים אזורים מבונים בפועל ללא מתן פיתרון או הנחיה ברורה לגבי אותם בתים. בתכנון השטחים הפתוחים הפעילו המתכננים את אותם עקרונות תכנון התקפים במערב ירושלים בלי שנעשה ניסיון לבנות מערך שטחים המתאים לצורכי התושבים הפלסטיניים של שכונות מזרח ירושלים.

עד כה, עיריית ירושלים נכשלה בשמירה על השטחים הפתוחים שלה, ככל שהדבר נוגע בירושלים המזרחית. הכישלון נבע בראש ובראשונה מייעוד מוגזם של שטחים כשטחים ירוקים. לא רק שהדבר מחייב את התושבים לבנות ללא היתרים, אלא גם לא מאפשר לגורמי הפיקוח אכיפה אפקטיבית. לדעתנו, מוטב היה להקצות מראש רק שטחים בעלי איכות נופית-היסטורית-ארכיאולוגית כשטחים ירוקים, ובנוסף, אחוז מקובל של שטחים בקרבת השכונות השונות המיועדים לפיתוח פארקים רובעיים מגוונים. במקביל, ראוי היה להקצות שטחים נרחבים יותר לבנייה למגורים ולהרחבת שכונות במזרח העיר. גם פיתוח בפועל של השטחים-הפתוחים-לציבור היה מסייע בשמירה עליהם.

תכנית המתאר המקומית לירושלים, היא הזדמנות לתקן את העיוות התכנוני הזה, אך התכנית לוקה באותו כשל של תוכנית ע/מ 9 (תכנית מתאר לאגן העיר העתיקה) ומייעדת שטחים ירוקים באזורים בנויים למחצה. והפעם לא מדובר על מקבצים קטנים של בתים, אלא על שכונות שלמות.

#### **המלצות אופרטיביות לקביעת שטחים פתוחים:**

- הכנת תכניות לשכונות: התכנית צריכה להורות על תכנון מחדש של שכונות ירושלים המזרחית תוך צמצום השטחים הפתוחים הכלולים בתוכן והרחבת השטחים המיועדים לבניה למגורים. ככל שיתרבו אפשרויות הבניה בתוך השכונות ותוסדר האפשרויות להוצאת היתרי בניה, יפחת הלחץ על השטחים הפתוחים.
- פארקים שכונתיים: בתוך התכניות השכונתיות הנ"ל יש לתכנן פארקים שכונתיים וגינות משחק ולא להשאיר את כל השטחים הפתוחים תחת ההגדרה של שטח נוף כפרי פתוח.
- פארקים רובעיים 1: מומלץ להקטין את הפארקים הרובעיים ולהרבות בהם. מזרח ירושלים בנויה מכ- 28 כפרים קטנים. רצוי שבין כל כפר לכפר יהיה פארק שיכלול לפחות חלק מהפונקציות המאפיינות פארק רובעי. העיקרון שצריך להישמר הוא שהגעה לפארק אינה כרוכה במעבר בשכונה אחרת ואינה מחייבת נסיעה.
- פארקים רובעיים 2: מומלץ לנצל את העמקים הרבים החודרים בין השכונות שבדרום-מזרח ירושלים ולמקם בקצה העליון שלהם פארקים רובעיים קטנים. באופן זה יהפכו הפארקים נגישים יותר לאוכלוסייה ושטחים אחרים יתפנו לצורכי בניה.

- בתים בשטחים פתוחים: יש להימנע ככול האפשר מהשארית בתים בתוך שטחים פתוחים. ככול שמדובר ברצועה המקיפה את העיר ובשטחים חדשים המיועדים לפארקים רובעיים, יש לגרוע את האזורים המבונים ולצרפם לשכונה הסמוכה כשטחים לבניה ולפיתוח. באגן העיר העתיקה יש לקבוע עקרונות של שילוב הבתים בתוך גנים ארכיאולוגים ולהגדיר את מעמדם כדי שלא יהיו מועדים תמידית להריסה.
- שמירה על השטחים הפתוחים: עד כה נכשלה עיריית ירושלים בשמירה על השטחים הפתוחים שלה, ולאחרונה החלה להעביר את סמכויותיה בשטחים אלו לרשות הטבע והגנים הלאומיים. הקמת רשות עירונית לפאקים וגנים היא רעיון מבורך, שיכול לשים קץ למגמת העברת הסמכויות, לטובת ירושלים ולטובת תושביה.

## פרק רביעי: אגן העיר העתיקה

תכנית המתאר ירושלים 2000 איננה מייחדת פרק נפרד לאגן העיר העתיקה. אומנם, ישנו פרק על העיר העתיקה, אך הוא כולל רק את השטח התחום בחומות. הן מבחינה היסטורית ארכיאולוגית והן מבחינת מסורות התכנון מהמאה האחרונה ראוי היה להתייחס אל אגן העיר העתיקה כאל יחידה אחת שבתוכה נבדלת העיר העתיקה עצמה. לעומת זאת, בחרו עורכי התכנית לפזר את האינפורמציה, הקשורה לאזור חשוב זה, בין הפרקים השונים (העיר העתיקה, שטחים פתוחים, תבנית בניה). כדי לקבל את התמונה הכללית על האזור, על המעיין בתכניות לדפדף הלוך ושוב בין הפרקים השונים ולדלות את הפרטים, וחבל שכך.

אגן העיר העתיקה הוא אזור חשוב מבחינה היסטורית ודתית ואנו מסכימים כי יש להקפיד על שמירת אזור זה למען העמים ולמען הדורות הבאים. המחלוקת היא בעניין הקשר בין האידיאל התכנוני לבין המצב בשטח. כל תכנון שנעשה חייב לקחת בחשבון את המצב הקיים בפועל. תכנית המתאר פועלת בכיוון זה אך לא מספיק. התכנית מייעדת שטחים בנויים בפועל למגורים ובכך מאפשרת לתושבים (לאחר אישור תכנית מפורטת) להוציא היתר בניה, אך היא עדיין מותירה יותר מ-400 בתים בשטח ללא אפשרות להסדיר את מעמדם וללא אפשרות לחיבור של תשתיות. אנו סוברים, כי ככל שבתים רבים יותר יזכו להכשרה ותושבים רבים יותר יוכלו להוציא היתרי בניה, כך תקטן בעיית הבנייה בשטחים הפתוחים.

### א. גבולות אגן העיר העתיקה

תכנית ירושלים 2000 קבעה את גבולות אגן העיר העתיקה באופן שונה מהגבולות שנקבעו ע"י התכנית הקודמת לאזור. נראה שהגבולות החדשים שורטטו על פי אמות מידה שונות באזורים השונים של התכנית. בצד המזרחי של אגן העיר העתיקה נקבעו הגבולות ממזרח לקו פרשת המים של רכס הר הצופים הר הזיתים, באופן כזה שהנקודות הגבוהות שעל קו הרכס נכללות בתחום האגן החזותי והגבול עובר ממזרח להן. שטחים מזרחיים יותר שלמעשה אינם צופים או נצפים מהאגן הוצאו מהשטח. בדרום האגן, באזור הטיילות, עובר הגבול קרוב לקו הרכס אך מותיר את הנקודות הגבוהות מחוץ לתחום. כך גם בחלק מהצד המערבי.

קשה להסביר הבדלים אלו מלבד ההסבר של אפליה תכנונית. על השטחים הכלולים באגן החזותי של העיר העתיקה ישנן הגבלות רחבות בכל הקשור לתבנית הבניה והשטחים הפתוחים. אם שומרים על הנקודות הגבוהות ברכס הר הצופים הר הזיתים כדי שמיזמים חדשניים לא יראו מתוך האגן, אזי צריך לשמור גם על הרכס הדרומי שלא יצמיח מיזמים שכאלה.

### ב. מדיניות ויעוד קרקע במתחמי משנה

תכנית המתאר מגדירה, פרט לעיר העתיקה עצמה, עוד ארבעה תתי אזורים של האגן החזותי של העיר העתיקה. ארבעה תתי אזורים אלה מתחלקים ל-23 מתחמי משנה. יש לציין שתת אזור א' – העיר הקדומה – מתחלק בעצמו לשני אזורים נפרדים: העיר הקדומה שמצפון לעיר העתיקה והעיר הקדומה שמדרום לה. אנו מציינים זאת משום ששני האזורים הללו מקבלים טיפול שונה

והמלצות שונות לגבי ייעודי קרקע ואמצעי מדיניות. שוני זה מלמד שיתכנו טיפולים שונים וגישות שונות בתחום השימור גם כשמדובר בשכבה היסטורית דומה.

ככלל, מנסה תכנית המתאר לשמור על עקרונות התכנון שנקבעו בתכניות שקדמו לה: התכניות המנדטוריות ותכנית ע/מ 9. כבר בעת הכנת תכנית ע/מ 9, כללו השטחים הפתוחים שבה מספר בתים. הדבר לא נעשה מחוסר ידיעה. ע/מ 9 פרטה הגבלות על פיתוח אותם מקבצי בתים או בתים בודדים שנקלעו שלא בטובתם לשטחים פתוחים, ושלמעשה השטחים הפתוחים נכפו עליהם. התוכנית קבעה שבתים אלו יישארו במקומם אך מבלי שיינתנו להם אישורים לתוספות בנייה ולבנייה חדשה.

אלא, שבשלושים השנים שחלפו מאז אישור תכנית ע/מ 9 חלו תמורות רבות באזור ואותם שטחים פתוחים התמלאו במאות בתים. בעמודים 181-180 בדוח 4 ישנה טבלה המפרטת את אמצעי המדיניות המומלצים למתחמי המשנה. מהטבלה עולה כי במתחמים רבים ישנה סתירה בין ייעוד הקרקע על-פי תכנית המתאר ובין שימושי הקרקע במציאות, כאשר בדרך כלל ההבדל הוא בכך שבמציאות נפוץ השימוש למגורים ואילו ייעוד הקרקע הנפוץ הוא גן לאומי. בעמודה האחרונה בטבלה מפורטים אמצעי המדיניות המומלצים, אך באף מקרה אין התייחסות לגורל המבנים הקיימים. ההמלצה היא בדרך כלל למנוע בניית בתי מגורים נוספים, או לחילופין, ליישם את התכניות המאושרות ללא שינוי אופי המצב המאושר.

מבדיקה בעירייה עולה, כי המצב המאושר הוא תכנית ע/מ 9 המגדירה את האזור כשטח ציבורי פתוח או שטח ציבורי פתוח מיוחד. המתחמים בהם הסתירה בין ייעוד הקרקע לבין המצב בשטח מגיעה לקיצוניות הם: עיר דוד, ואדי חילוה ונחל אצל – יער השלום, אך ישנן סתירות נוספות, קיצוניות פחות: המדרון המערבי של הר הצופים, נחל קדרון, הר הזיתים.

סקירת הבתים שנותרו בשטחים פתוחים של אגן העיר העתיקה:

- עיר דוד (מתחם 1): חלק מהעיר הקדומה ומגן לאומי חומות ירושלים, מיועד לגן מיוחד. במקום מרוכזים כ-160 בתים והוא משמש כשכונת מגורים לכל דבר ועניין.
- וואדי חילוה (מתחם 2): חלק מהעיר הקדומה ומגן לאומי חומות ירושלים מיועד לשטח פתוח ציבורי. קיימים בו כ-90 בתים והוא מהווה המשך של השכונה הקיימת בעיר דוד. במתחמים 1 ו-2 קיימים גם מספר בתים המאוכלסים על ידי מתנחלים יהודים.
- הר ציון (מתחם 3): חלק מהעיר הקדומה ומגן לאומי חומות ירושלים מיועד לשטח פתוח ציבורי. בשולי המתחם המיועד לשימור ובסמוך למתחם למבני ציבור, ישנו ריכוז של כ-10 בתים.
- וואדי ג'וז (מתחם 10): חלקו הדרומי כלול בגן לאומי חומות ירושלים ומיועד כשטח ציבורי פתוח. בשטח, בעיקר לאורך הכבישים, קיימים כ-20 מבנים שחלקם משמש למגורים.
- נחל קדרון (מתחם 14): חלקו הצפוני כלול בגן לאומי חומות ירושלים ומיועד כשטח ציבורי פתוח. בשטח, בהמשך לבנייה במתחם 10 קיימים כ-20 בתים נוספים.

- הר הזיתים, מדרון מערבי (מתחם 15): רוב השטח חופף לגן לאומי עמק צורים ומיועד כשטח ציבורי פתוח. בתחומי הגן הלאומי קיימים כ-15 בתי מגורים.
- סילוואן (מתחם 18): השטח מיועד למגורים וכולל שטח להרחבת השכונה – לכאורה אין סתירה בין עשרות הבתים הבנויים בו לבין ייעוד הקרקע, אך אי אפשר להתעלם משכונת אל-בוסתן הכלולה בו והמיועדת להריסה על מנת לפתח במקומה את גן המלך, וזאת בניגוד לעולה ממסמכי התכנית שהופצו לעיון.
- ראס אל עמוד (מתחם 19): רוב השטח מיועד למגורים וכולל שטח להרחבת השכונה, בדומה כולל המתחם חלק מפארק רובעי ג'בל מוכבר. בתחום הפארק הכלול במתחם קיימים 4-5 בתים.
- ג'בל מוכבר (מתחם 20): רוב השטח מיועד למגורים וכולל שטח להרחבת השכונה, בצפונה כולל המתחם חלק מפארק רובעי ג'בל מוכבר. בתחום הפארק הכלול במתחם קיימים 4-5 בתים נוספים.
- נחל אצל ומדרון צפוני של ג'בל מוכבר (מתחם 21) – כולל את יער השלום והרחבת שכונת אבו טור, ייעוד הקרקע לשטח ציבורי פתוח, גן רובעי ומגורים – למרות שבמתחם זה ישנה הרחבה של שכונת אבו טור המהווה למעשה אישור בדיעבד של בתים רבים הבנויים בשטח, לא נעשה די כדי לכלול יותר בתים בשכונת המגורים. בשטחים שייעודם נשאר ציבורי פתוח ישנם כ-80 בתים הבנויים בצפיפות של מרקם שכונתי בנוי. הרצועה הירוקה העולה צפונה לכוון העיר העתיקה, למעשה חסומה לגמרי בבתיים.
- אבו טור (מתחם 22): כולל את שכונת אבו טור והרחבה שלה ושטח ציבורי פתוח. גם כאן לא נעשה די כדי לכלול יותר בתים קיימים בשטח הרחבת השכונה. בשטח ציבורי פתוח נותרו כ-20 בתים. גם במקרה זה, מהווים הבתים חסימה של הרצועה הצרה שמיועדת להיות ירוקה.

סה"כ נמנו בשטחי אגן העיר העתיקה כ-420 בתים הכלולים בשטחים המיועדים לשטח ציבורי פתוח, לפארק מיוחד ולפארק רובעי. חלקם מצויים גם בשטח גן לאומי או יער. ספירה זו איננה כוללת את 88 הבתים של שכונת אל-בוסתן שלפחות על פי תכנית המתאר שהופצה לעיון, אינם מצויים בסכנה.

### ג. העיר העתיקה

בימים אלו נמצאת בהכנה תכנית מתאר מפורטת לעיר העתיקה שבתוך החומות. מתכנני תכנית המתאר לירושלים השכילו לבסס את התייחסותם בדוח מס' 4 על התכנית הנמצאת בהכנה, אך למעשה, במסמכים הרשמיים שלה, אין התכנית מחדשת דבר פרט להפניה אל מסמכי התכנית המפורטת (שכאמור טרם הושלמה). כך קורה שנושאים חשובים רבים המפורטים בדוח אינם מתגשמים בתשריט ובתקנון. נושא חשוב שמעלה הדוח ודווקא יכול היה לקבל ביטוי בתשריט הוא נושא הפחתת הצפיפות בעיר העתיקה:

בפרק 3.2.2 בדוח 4, בסעיף העוסק בצפיפות אוכלוסין, מופיעים נתונים חמורים לגבי המצב בעיר העתיקה בכלל וברובע המוסלמי בפרט. הנתונים מצביעים על צפיפות מגורים גבוהה ביותר. בפרק



על מדיניות התכנון בסעיף על אוכלוסיה ודיור (3.4.3), מציעה התכנית להאט את קצב גידול האוכלוסייה בעיר העתיקה בעזרת התערבות ממשדית. במסגרת התערבות זו יוצע, למעוניינים בכך, דיור חלופי מחוץ לעיר העתיקה באמצעות תקציבים ממלכתיים. לצורך ביצוע מהלך זה, על תכנית המתאר לאתר שטחים לשכונה פלסטינית חדשה ולהורות על הקמת מנהלת שתקדם את העניין. פעילות זו אינה תלויה בהשלמתה של תכנית המתאר המפורטת לעיר העתיקה, אלא קשורה דווקא לתכנית המתאר לירושלים. הכנת תכנית המתאר היא הזדמנות מצוינת לחיפוש מתחם מתאים לשכונה חדשה על אדמות מדינה.

#### **המלצות אופרטיביות לטיפול באגן העיר העתיקה:**

- יש לכלול את רכס ארמון הנציב בתוך תחומי אגן העיר העתיקה וכך לשומרו מפני מיזמים כלכליים שעלולים לפגוע באזור.
- יש להגדיל את הרחבות שכונות המגורים כך שהרוב המוחלט של הבתים הכלואים בשטחים הפתוחים יקבלו הכשר ויוכלו להסדיר את מעמדם החוקי בדיעבד.
- באזורים חשובים במיוחד מבחינה היסטורית, כגון העיר הקדומה הדרומית (עיר דוד וואדי חילוה), יש להציע מודל לשימור שיכשיר וישלב את הבתים הקיימים בשטח עם המשך החפירות הארכיאולוגיות ועם פיתוח השטח כאתר תירות עולמי. לא חסרות דוגמאות, בארץ ובעולם, לשילוב ארכיאולוגיה עם שכונת מגורים. אדרבא שילוב מסוג זה יוצר סביבה אטרקטיבית יותר עבור המבקרים.
- על התכנית לאתר שטח להקמת שכונה פלסטינית חדשה ולהורות על הקמת מנהלת שתרכז את הפעילות לעידוד יציאת התושבים מהעיר העתיקה אל השכונה החדשה. המתחם המיועד להרחבת הר חומה, בסמוך לנועמן, יכול לשמש לשכונה כזו.

## פרק חמישי: איכות הסביבה

תוכנית המתאר החדשה במתכונתה הנוכחית, אינה מתמודדת באופן מקיף עם הבעיות והאתגרים הסביבתיים הניצבים מול ירושלים. אומנם התוכנית מקדישה פרק לנושא הסביבתי, אך פרק זה לא נותן מענה ראוי לבעיות הסביבתיות של ירושלים על חלקיה. אוזלת יד זאת בולטת במיוחד בהתבוננות על מזרח ירושלים. נכון להיום, תושבי מזרח העיר משלמים מחיר סביבתי גבוה מהמחיר הסביבתי במערב העיר ותוכנית זו אינה עושה דבר כדי לצמצם פער סביבתי זה. מצב זה חמור במיוחד בגלל ייחודן של הבעיות הסביבתיות:

1. ישנו פער בין הזמן בו נוצרת בעיה סביבתית ובין מופע תוצאותיה והשלכותיה. מצב זה יכול לגרום להזנחה סביבתית מתמשכת מבלי לתת את הדעת על חומרת הבעיה שנקמת.
2. מערכות אקולוגיות נוטות לקרוס באופן מהיר, פתאומי ולהגיע למצב בלתי הפיך.
3. בעיות סביבתיות קשורות אחת לשנייה, תחילתם וסופן לא ניתן לחיזוי. זיהום מסוים יכול לגרום השלכות רבות אחרות שלא ניתנות לחיזוי מוקדם.

במסמך זה נתמקד בבעיות הסביבתיות העיקריות והחמורות ביותר של מזרח ירושלים, נפרט את חומרתם ובהמשך נציע מנגנונים אפשריים להתמודד עם בעיות אלו. להלן עיקרי הבעיות הסביבתיות במזרח העיר:

**א. תשתית ביוב:** התכנית אינה מספקת נתונים בדבר מספר בתי האב במזרח ירושלים המחוברים למערכת ביוב. בחינה של המצב הקיים מלמדת כי מבנים רבים במזרח העיר אינם מחוברים למערכת הביוב העירונית. באום-טובה וצור באהר כ-10,000 משקי בית, וכ - 20,000 משקי בית בגיבל מוכבר, אינם מחוברים למערכת ביוב (על פי הערכות מתכננים מקומיים). השימוש בבורות ספיגה נפוץ ביותר. השימוש בבורות כאמצעי עיקרי לטיפול בשפכים, אינו סניטרי וגורם לתחלואה. בנוסף, בורות הספיגה יכולים לזהם באופן משמעותי את מי התהום. תוכנית המתאר כלל לא נותנת את דעתה למצב זה. פרק חמישה עשר בדוח 4 מתייחס רק לבעיה של חוסר בטיפול בשפכי ירושלים המזרחית. פרק זה מנתח את הזרמת השפכים בפרמטרים כלכליים: "מעבר להיבטים הסביבתיים, משמעות הזרמת שפכים בלתי מטוהרים אל מחוץ לתחומי העירייה היא איבוד מקור מים המהווה משאב עירוני הניתן לשימוש ו/או למכירה" (דוח 4 עמוד 412). האספקטים החברתיים-אנושיים-בריאותיים נעלמו מעיניהם של עורכי הדוח. ראשית, אין זה סביר שתוכנית המתאר תתעלם מהעדר תשתית ביוב אלמנטרית. מצב זה חייב להיות מזוהה כבעיה רצינית, מימדיה צריכים להיות מאובחנים, ופתרונות ישימים ומנוסחים צריכים להיות כלולים בתכנית המתאר. שנית, אנו סבורים כי גם ללא פתרון קצה (מכון טיהור שפכים מזרחי) יש לפעול ברמה המדינית וברמה התכנונית על מנת לספק תנאי מחייה נאותים לתושבי ירושלים המזרחית ולפעול לחברם למערכת ביוב מלאה, מוסדרת וסניטרית.

ב. תשתיות עירוניות: אזור השכונות הערביות בירושלים המזרחית מאופיין בחסר כמעט מוחלט של תשתית אורבנית ולכן, צרכים סביבתיים רבים של תושבי ירושלים המזרחית אינם מקבלים מענה ראוי. בירושלים המזרחית, מערכת הכבישים והמדרכות חסרה ברובה. מצב זה אינו מאפשר מתן שירותים סביבתיים בסיסיים, כגון איסוף פסולת ביתית, ניקוז מי גשם, תאורת רחוב, מדרכות וכד'. חסרים אלו בתשתיות פוגעים בבריאות ובבטיחות של התושבים. התוכנית אינה מתייחסת בצורה כוללת ובראיה של מרקם אורבני לנושא בעיית התשתיות בירושלים המזרחית.

יתרה מזאת, התכנית לכאורה גוזרת גזירה שווה לתושבי מזרח העיר ומערבה, ואולם הבעיות שתושבי מערב העיר מתמודדים איתן שונות לגמרי מהבעיות המאפיינות את מזרח העיר, ולא אחת יוצר שוני זה מצבים בלתי הוגנים ובלתי שוויוניים. לדוגמא: דו"ח 4 עמוד 439 סעיף ג': "בחלק מהשכונות הותיקות תוכנית המתאר מציעה ציפוף. אין להתיר בניה כל עוד לא תופרד מערכת הניקוז ממערכת הביוב..." וסעיף ד' מבהיר כי: "את עלות הביצוע יש לחייב את בעלי הנכסים המעוניינים להרחיב את דירותיהם..." כל עוד קיים פער כל כך גדול ברמת התשתית בין מזרח העיר ומערבה אין זה סביר לחשק ולהגביל את פוטנציאל הבניה החדשה בירושלים המזרחית, תוך העברת הנטל אל התושב שמעולם לא קיבל את רמת הפיתוח שהתושבים במערב העיר זכו לה.

ג. פתרון קצה: 40% משפכי ירושלים זורמים מזרחה לבקעת ים המלח ללא טיהור שניוני ושלישוני. מצב זה מזהם את מי התהום, פוגע בתושבים במורד אגן ההיקוות, כמו גם במערכת האקולוגית של נחלי מדבר יהודה, ומאבד מים שניתן להשיבם לשימוש חקלאי. בעיה זאת מזוהה בתוכנית אבל הפתרון שמוצע - להזרים את השפכים לאגן המערבי, אינו ישים הן מבחינה טכנית (מרחקים וטופוגרפיה) והן מן ההיבט הכלכלי (עלויות ביצוע ותחזוקה).

ד. צדק סביבתי: התוכנית עתידה להגדיל את העול ואת הסיכון הסביבתי שתושבי ירושלים המזרחית נושאים. כך ההצעה להעתיק את מסופי הדלק פי גלילות מאזור יער ירושלים לאזור התעשייה שועפט עלולה לסכן את תושבי האזור; וכך הקצאת שבע תחנות מעבר לפסולת בנין במזרח העיר אל מול שלוש במערב (כבר היום רוב פסולת הבניין נטמנת באופן לא חוקי בירושלים המזרחית).

אי צדק סביבתי מתבטא גם בסימונם של שטחים רבים בירושלים המזרחית כשטח פתוח ובכך נמנע פיתוחם לצורכי פנאי ונופש. בנוסף, מתוך רשימת הפארקים הרובעיים (דוח 4 עמוד 68) לא נמצא ולו פארק אחד מפותח בירושלים המזרחית.

### המלצות אופרטיביות לטיפול בנושא הסביבתי:

- לפי סעיף 9.3.1 בתקנון: פיתוח וביצוע קווי ביוב יהיה על סמך "תוכנית אב" לכל שטח העיר. ברוח זו ניתן להורות על הכנת תוכנית אב שמהותה חיבור כל תושבי ירושלים המזרחית למערכת הביוב.
- לסמן בתוכנית המתאר את האזורים בהן יש צורך בהכנת תסקיר מדויק של מצב תשתית אורבאנית קיים בירושלים המזרחית. לאחר מכן להכין תוכנית חומש לשדרוג התשתית העירונית במזרח ירושלים ברמת השכונה.
- הקמת מתקן טיהור שפכים: מציאת פתרון קצה לשפכיי אגן ההיקוות המזרחי הינו תהליך מדיני וצריך להיות מוגדר ככזה. על התוכנית להציב את היעד המקצועי ללא סייג ולקבוע כי יש להקים מיתקנים לטיהור שפכי מזרח ירושלים ואף לאתר שטחים לצורך כך.
- יש לסקור את המצב הסביבתי במזרח העיר ובמערבה ולהכין תוכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא. פיתוח אשר יותאם להחלטת ממשלה 246 מיום 14.05.2003 ("מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכול").
- סעיף 9.3.2 בתקנון אינו ישים בירושלים המזרחית. אין אפשרות בירושלים המזרחית לסלק את השפכים למתקן טיהור. לכן, נדרשת קביעה של קריטריונים בהם אזורים ללא תשתית ביוב אלמנטארית, במעמד הכנת תוכנית מפורטת, יחוברו לרשת הביוב על ידי הרשות המקומית.
- סעיף 9.4.4 הפרדה בין מערכות ביוב ונגר לא יכול להתבצע במספר רב של מקרים בירושלים המזרחית, בהעדר מערכות ביוב וניקוז. אין להכיל סעיף זה באזור ללא המערכות המתאימות.

## פרק שישי: תעסוקה וכלכלה

ירושלים המזרחית הוא אזור ייחודי, בעל אופי כלכלי וחברתי שונה משאר חלקי העיר. תושבי השכונות הערביות בירושלים המזרחית נבדלים משאר תושבי העיר גיאוגרפית, תפקודית, חברתית וכלכלית. המצב הקיים מאופיין בהעדר מענה כלכלי-ארגוני הולם, שתוצאותיו האפשריות הן: השכר הממוצע בירושלים המזרחית נמוך באופן משמעותי מאשר במערב העיר, אחוז התושבים המובטלים גבוה, ואפשרויות הפיתוח הכלכליות מועטות. תוכנית המתאר במתכונתה הנוכחית לא תשפר בהרבה את מצב התעסוקה והכלכלה הקשה בירושלים המזרחית. אומנם דו"ח 4 מזהה מספר התערבויות אשר עשויות לעודד את התעסוקה והפיתוח הכלכלי של המגזר הערבי, אך גם זה לא מקבל התייחסות במסמכים המחייבים. בנוסף, תוכנית המתאר חסרה עקרונות פיתוח כלכלי הבוחנים את ההון האנושי-חברתי שהוא עניין מרכזי בגיבוש מדיניות לפיתוח הכלכלי.

להלן סקירה של הבעיות העיקריות בתכנית בהיבטי התעסוקה והכלכלה:

### א. תעסוקה

- 1.א התוכנית מבססת את מדיניותה בתחום התעסוקה והכלכלה על חיזוק מרכז העיר כמרכז רב-גוני המספק שירותי תעסוקה, בילוי, תיירות ומסחר ועוד, על פני מרכזי משנה. חסרה בתכנית במובהק התייחסות לצורכי התעסוקה של האוכלוסייה במזרח העיר. למעט סימון שטחים מוגבלים מאוד לבתי מלון חדשים וסימון גרפי לשני בתי חולים חדשים (שלא ברור לאיזו אוכלוסייה הם מיועדים ומהי מידת ישימותם התכנונית), התוכנית לא מציעה כל חדש.
- 2.א אזורי תעשייה מסורתיים: בתוכנית המתאר מוצע, כי התעשייה מסורתית תרוכז בעיקר בעטרות: פינני מוסכים, חרושת, מרכזי לוגיסטיקה, מתקני תשתית וכדומה. כוונת מתכנני התכנית היא פינני שימושים אלה מאזור גבעת שאול, תלפיות ומע"ר מזרח לאזור התעשייה בעטרות. בפועל, הוראות התכנית מתירות המשכם של שימושים אלה בגבעת שאול ותלפיות ומבטלת אותם באזור מע"ר מזרח. כך, לדוגמא, מציעה התכנית פינני של אזור המוסכים בואדי ג'וז. חמור מכך, התכנית אינה מאתרת שטחים לתעשייה מסורתית ואינה מקצה מקומות חדשים ומשופרים לתעשייה זעירה במזרח העיר (לבד מעטרות). צעד זה מצמצם את האפשרויות הכלכליות של תושבי מזרח העיר ופוגע באפשרויות העסקיות העומדות בפני התושבים. התכנית מבטלת נישה כלכלית ללא מתן מענה הולם, מהלך שעתיד לפגוע בכלכלה המזרח ירושלמית.
- 3.א אזורים לתעשייה מתקדמת: חיזוק תעסוקה של שוק חיצוני: אלקטרוניקה, תקשורת, ביו-טכנולוגיה, מחקר רפואי וכד'. פיתוח של תחום זה במערב העיר קיבל דגש רב אבל פסח לחלוטין על מזרח העיר. במערב העיר הוקצו שטחים נרחבים (כגון, לאורך שדרות בגין כולל צומת בייט ומעונות האלף, מתחם הדסה עין כרם, לאורך שולי כביש 16 והר חרת). לטובת תושבי מזרח העיר לא אותרו כל אזורי תעסוקה. יתרה מכך, הקריטריונים

שהוצבו למיקום "אשכול תעסוקה" לתעשייה מתקדמת הינם רק לכאורה קריטריונים אובייקטיביים. בפועל, מדובר בקריטריונים מפלים אשר אינם מציבים כל אופציה להקים מפעלי תעשייה מתקדמת לטובת האוכלוסייה הערבית. הפרמטר שנקבע למיקום אזור תעשייה מתקדמת הוא: "מיקום בעל נגישות גבוהה למרכז הארץ ורחוק ככל האפשר מקו התפר".

איתור מיקום אזור תעשייה מתקדמת במזרח העיר ראוי שיעשה בשיתוף פעולה מלא עם התושבים ותוך שיח עם כוחות כלכליים בירושלים המזרחית (הפרמטר על פיו יש לבחור את אזור התעסוקה הוא ישימות ההצעה).

## **ב. מרכז עסקים ראשי (מע"ר)**

1. ב. ייעודי מרכז העיר: תעסוקה, תרבות, בילוי, מסחר, השכלה גבוהה, מלונאות, ומגורים. קידום יעדים אלו במע"ר מזרח לא קיבל התייחסות נאותה במסמכיה המחייבים של התכנית. ולראיה, האפשרויות לתוספות בינוי משמעותיות, במע"ר המזרחי, מוגבלות מאוד. הכלי המרכזי בתוכנית לתוספות הבינוי הוא הגדלת אחוזי הבניה (תכסית קרקע גבוהה) ללא הגבהה משמעותית של הבניינים. מרבית החלקות במע"ר מזרח כבר בנויים בבניה רוויה ובתכסית קרקע גבוהה, כלומר אין משמעות אמיתית לתוספת המוצעת באחוזי הבניה. על מנת למלא לפחות חלק מיעדי התוכנית יש להגדיל באופן משמעותי את פוטנציאל הבינוי, ולאפשר בניה גבוהה במע"ר המזרחי.

בתוכנית המתאר הוצע כי מע"ר מזרח יכלל בתחום אגן העיר העתיקה. מצב זה מגביל מאוד את אפשרויות הפיתוח הכלכלי של המע"ר. אנו סבורים כי יש להחזיר את גבול אגן העיר העתיקה לגבול המוצע בתוכנית עמ' 9 ובכך ל"שחרר" את מע"ר מזרח ממגבלות הפיתוח החלות על אגן העיר העתיקה.

2. ב. תשתית מע"ר מזרח: שיפור התשתיות ושיפור המרחב הציבורי, חסרה התייחסות במסמכים המחייבים לאמצעים אלה.

## **ג. כלכלה**

בתוכנית זוהו מספר פוטנציאלים לא ממומשים: א. נשים ערביות שאינן משתתפות בכוח העבודה. ב. גברים ערבים שאינם בעלי השכלה אקדמית. ג. "כוח המוח של השכבות החלשות". לא נעשה מאמץ מספק בכדי להביא את הפוטנציאל הגלום בהון אנושי זה לכדי מימוש.

לא נעשה כל מאמץ לאתר שטח למוסד אקדמי לאוכלוסייה הפלסטינית. כל שנאמר הוא כי הדבר תלוי ב'הסדרים מדיניים' וכי יש "לתת מענה הולם בתחום ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הערבית, אם במוסד קיים, **ואם בדרך אחרת**" (עמ' 29 דוח 4). מכאן כנראה הוצע גם איתור שטח בלתי ישים למוסד אקדמי במתחם שער

מזרח. לא אותרו כל פעילויות תעסוקתיות הקשורות להשכלה גבוהה, כפי שאותרו במערב העיר. אין ביטוי לפתרונות תעסוקתיים לנשים ערביות. ניכר מחסור חמור בהקצאת שטחים לתעשייה מסורתית. ניתן היה לכל הפחות לכלול הוראה המחייבת לאתר שטחים במסגרת התכנון המפורט.

#### ד. תחבורה בירושלים המזרחית

בהיבט התחבורתי, תכנית המתאר מתבססת בעיקר על צירי דרכים קיימים. אין תוספות משמעותיות של דרכים וכבישים עורקיים או מקשרים. במזרח העיר יש בעיה מובהקת בתנועה זורמת בכיווני מזרח-מערב. הקו הראשון של מערכת הסעת ההמונים עובר דרך השכונות הפלסטיניות של צפון ירושלים, אך התכנית אינה מציעה תוואי נוסף לרכבת הקלה באזור מזרח העיר. דוח 4 קובע קו סכמאטי בלבד לרכבת קלה שיבוצע בנקודת זמן עתידית ובלתי ידועה. כך שסבירותו של קו זה להתבצע בפועל נמוכה מאוד.

לסיכום, אי השוויון ניכר במענה התכנוני לפתרונות תעסוקתיים בין מזרח למערב. בעוד התכנית מעניקה מגוון רחב של אפשרויות לפיתוח כלכלי/תעסוקתי במערב העיר, היא מטילה מגבלות קשות על הפיתוח הכלכלי במזרח העיר. התכנית אינה מקצה שטחים לתעשייה מתקדמת, לתעשייה מסורתית ומוסדות להשכלה גבוהה. על אף הצהרות מתכנני התכנית כי יש לפעול לשילובן של נשים ערביות בשוק העבודה, התכנית אינה מציעה דבר בנושא. התכנית אינה נותנת ביטוי לעובדה שהצמיחה והשגשוג הכלכלי בירושלים המזרחית, נובעים ממעמדה המרכזי של ירושלים לחברה הפלסטינית ולקשרים הכלכליים עם הגדר המערבית. קשרים אלה מושפעים כבר כיום ויושפעו עקב בנייתה ההולכת ונשלמת של גדר ההפרדה. תוכנית המתאר אינה מציעה כל אלטרנטיבה תכנונית לקידום הפיתוח הכלכלי לתושבי ירושלים המזרחית, במיוחד לאור ניתוקם מהגדה המערבית.

בשלב זה של ההתפתחות העירונית, במיוחד לאור בנית גדר ההפרדה, חיזוק העיר משמעו חלוקה שוויונית של המשאבים הציבוריים, הקטנת הפערים בין מזרח העיר למערבה, והפסקת האפליה התכנונית.

#### **המלצות אופרטיביות לתעסוקה וכלכלה:**

- איתור שטחים לתעסוקה עתירת ידע בירושלים המזרחית, בדגש על קרבה אפשרית לאוניברסיטת אל-קודס.
- איתור שטחים לאזור תעשייה מזרח ירושלמי, אזור הממוקם מרכזית ומסוגל לשרת גם את אוכלוסיית דרום מזרח ירושלים.
- יש לשנות את התחום המוגדר כאגן העיר העתיקה ולהחזיר את תחום האגן לפי תוכנית עמ' 9, ובכך לאפשר בניה גבוהה באזור המע"ר המזרחי. יש לאמץ מדיניות תכנון גמישה ודינאמית בהקצאה ובהגדרה של מספר קומות במע"ר מזרח.
- יש לאתר אזורי תעסוקה, תעשייה ומלאכה בירושלים המזרחית לטובת האוכלוסייה הערבית ובשיתוף מלא עמה.

## פרק שביעי: שיתוף הציבור

שיתוף הציבור הוא תהליך ארוך, קשה, מורכב, אך אין עוררין על חשיבותו. שיתוף הציבור מחזק את סיכויי התוכנית להצליח ומפחית את ההתנגדויות לתוכנית. הכרה זאת נראית בברור בתהליכים הפומביים שתוכנית המתאר החדשה עברה ועצם הניסיון לשיתופו של הציבור מועיל, מוצלח ובמובנים רבים ראוי לתשבחות. יחד עם זאת, חשוב לחשוף את אשר חסר בתהליכי שיתוף הציבור הנוכחיים:

- מספר השותפים: מעט מאוד מתושבי ירושלים המזרחית היו מעורבים בתהליך שיתוף הציבור. מוטל על מגישי התוכנית לדאוג לכך שהמקסימום האפשרי של התושבים ישותפו, במיוחד אוכלוסיות מוחלשות שבאופן רגיל לא יכולות להשמיע את רצונן.
- ייצוג הולם: שיתוף אמיתי מלווה לא רק בהפצה אקטיבית של המידע התכנוני, אלא גם בייצוג הולם של התושבים בקרב מקבלי ההחלטות ועורכי התוכנית. בהכנת תוכנית המתאר היה נציג אחד לאוכלוסייה הערבית מתוך צוות של 24 מתכננים, זאת כאשר קרוב לארבעים אחוז מתושבי ירושלים הם ערבים.
- קבלת החלטות: שיתוף ציבור משמעותי, שאינו רק מס שפתיים, יחלק מחדש את מוקדי הכוח בקבלת ההחלטות התכנוניות. האצלת סמכויות שכזאת מאפשרת לתושבים לקחת חלק אקטיבי בעיצוב אופי התוכנית ולגבשה באופן רלוונטי יותר לאזור מגוריהם. כך יכול האינטרס השכונתי להיטמע בגיבוש התוכנית הכוללת על ידי נציגי שכונות מזרח ירושלים.
- כלים ומימון: אין די בהפצת התוכנית לעיון התושבים בכדי להביא לשיתופו של הציבור. ציבור אשר ברובו חסר ידע מקצועי-תכנוני צריך לקבל כלים על מנת לקחת חלק פעיל בתהליך. כלים אלו יכולים להיות אנשי מקצוע שיעמדו לרשותם, או מימון לשכירת שרותיו של איש מקצוע. בנוסף, הקצאת חלק מהמשאבים יכולה להיות מופנית למימון של התארגנות התושבים, לדוגמא, מתן שכר לנציגות התושבים, פרסום, וכד'.
- גילום רצון התושבים: הפנמת רצון תושבי מזרח ירושלים בתוכנית צריך להיעשות באדיקות יתרה. הצרכים החברתיים של תושבי מזרח העיר ייחודיים והצלחת התוכנית תלויה רבות בהתאמתה לאופי החברתי-תרבותי של האוכלוסייה. נקודה זאת חשובה במיוחד כיוון שהאוכלוסייה המזרח ירושלמית חלשה משמעותית מאוכלוסיית מערב ירושלים, ונמוך הסיכוי שרצונותיהם יבוטאו באמצעים אחרים.

לסיכום, שיתוף הציבור המזרח ירושלמי בתוכנית המתאר היה מצומצם מאוד וכלל כמעט רק את הפצת התוכנית לנציגים של השכונות במזרח העיר. נכון להיום, מעטים מתושבי מזרח העיר יודעים על קיום התוכנית, ולנציגות השכונתית לא ניתנו האמצעים לשנות מצב זה. לכן, ניתן לומר כי בירושלים המזרחית שיתוף הציבור היינו רק בגדר אמירה שמעט מאוד ממנה בוצע בפועל.



## **פרק שמיני: גדר הפרדה – "עוטף ירושלים"**

ירושלים אינה יחידה אורבאנית מסוגרת. תושבי ירושלים ובמיוחד תושבי ירושלים המזרחית, נמצאים ביחסי גומלין הדוקים עם המרכזים העירוניים והכפריים שבגדה המערבית בכל תחומי החיים: דת, תעסוקה, כלכלה, קשרי משפחה ועוד. גדר הפרדה, ככל שתושלם, תקטע באחת מערכות קשרים אלו, ותיצור מציאות שבה הקשר, אם יתאפשר, של תושבי ירושלים הערבים עם הגדה המערבית יהיה קשר של מחסומים ושערים הנמצאים בשליטה מתמדת.

כבר כיום ישנן עדויות להשלכות גדר הפרדה – עוטף ירושלים ובהן: חזרה לירושלים של אלפים מתושבי העיר החיים בגדה המערבית, עלייה דרסטית של מחירי הקרקע והדיור בירושלים המזרחית, עלייה משמעותית בצפיפות הדיור, סגירתם של מאות בתי עסק בירושלים המזרחית, ועוד.

עורכי התכנית לא נתנו דעתם למציאות מתהווה זו. הם משכו ידם מהתמודדות עם השלכותיה ותוצאותיה של גדר הפרדה ויחסם אליה הוא, במידה רבה, לא יותר מאשר 'עצימת עיניים'. דוח 4 המאזכר בפסקה אחת ויחידה את נושא גדר הפרדה, ממחיש זאת היטב:

**"בשלבי העבודה האחרונים של גיבוש התכנית, החליטה ממשלת ישראל על הקמת גדר הפרדה – עוטף ירושלים. השיקולים לקביעת גדר זו הם ביטחוניים במובהק ונבעו מהיכולת של מערכת הביטחון להבטיח באופן מיטבי את ביטחון תושבי העיר והבאים בשעריה ומבלי שלגורמי התכנון הייתה השפעה מהותית על קביעת תוואי הגדר. אין ספק כי במקומות שונים, לאורך הגדר, התוואי יוצר מצבים מורכבים שאין לתכנן הפיסי יכולת להשפיע עליהם ובוודאי לא ברמה המתארית".**

ראשית ראוי לציין כי גדר הפרדה באזור ירושלים לא נקבעה בשל אילוצי ביטחון גרידא. בעתירות שונות כנגד התוואי באזור ירושלים, הצהירה המדינה, לא אחת, כי תוואי עוטף ירושלים הוא תוואי שנקבע בעיקרו משיקולים מדיניים ולא דווקא משיקולים ביטחוניים. בהתאם לכך אף הוצהר על ידי מתכנני גדר הפרדה כי התוואי יחפוף לתחום השיפוט של ירושלים (ראה בג"צ א-ראם). ואף על פי כן, חלקים נרחבים של תוואי גדר הפרדה אינם חופפים לגבול השיפוט של העיר, ככל שמדובר בנקודות ההשקה של התוואי עם שכונות ערביות בעיר.

גדר הפרדה משפיעה באופן דרמטי ביותר על גבולות העיר ירושלים: היא מוציאה ממרחב העיר ולמעשה מתחום השיפוט של ירושלים את שכונות כפר עקב, ענתא, וולאג'ה, מחנה פליטים שועפט. שכונות אלה מאכלסות אוכלוסייה המונה כ- 55,000 נפשות. לחילופין, הגדר מספחת אל המרחב הסמלי והתפקודי של העיר, את ההתנחלויות שבגוש מעלה אדומים (35,000 נפשות), גוש גבעת זאב (כ- 14,000 נפשות), וכן מספחת תכנית הנמצאת בהליכי תכנון ראשוניים באזור נווה

יעקב (ומחוץ לתחום השיפוט של ירושלים) במועצה אזורית מטה בנימין המיועדת לכ- 1,200 יחידות דיור לאוכלוסייה חרדית (מעל 7,000 נפשות).

תכנית המתאר אינה מתמודדת כלל ועיקר עם השלכות האורבניות והתפקודיות של חילופי אוכלוסייה, סיפוח והדרה של יישובים, שכונות ואוכלוסיות, מתחומי העיר ומחוצה לה וניתוק העיר מן העורף המרחבי כלכלי-חברתי שלה.

כבר כיום עוד בטרם אושרה תכנית המתאר המקומית, היא הפכה באחת לבלתי רלוונטית לכל תושבי העיר ובמיוחד לתושביה הערבים. התכנית לא התאימה עצמה ולא עודכנה נוכח השינויים מרחקי הלכת שנכפו על תושבי העיר עם בנייתה ההולכת ונשלמת של גדר ההפרדה בתוואי המוצע.

כפי שפורט במסמך זה, גם ללא גדר ההפרדה, תכנית המתאר אינה מספקת מענה תכנוני מספק לצרכים הברורים והמיידים של האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית. מצב זה חמור יותר נוכח גדר ההפרדה והשלכותיה הרות הגורל על מרקם החיים, המצב הכלכלי והתכנון בירושלים המזרחית. עורכי תכנית המתאר אינם מציעים כל אלטרנטיבה תכנונית לאוכלוסייה. עבור תושבי השכונות הערביות שהוצאו מתחומי העיר, גדר ההפרדה מעבירה אותם למרחב מוניציפאלי ולמידת תכנון אחר, שהפך באחת לבלתי ידוע בעליל לכל הנוגעים בדבר. הוצאת כל אותן שכונות אינה רק הדרה גיאוגרפית כי אם הדרה מרחבית, תפקודית, חברתית וכלכלית.

לא בלתי סביר יהיה להניח כי תוואי זה שהוא במהותו תוואי דמוגרפי, משרת במידה רבה את מטרות תכנית המתאר עצמה. שהרי מטרת העל שלה היא שמירה על מאזן דמוגרפי בעיר, בין האוכלוסייה היהודית לערבית. לא בכדי אימצו מתכנני התכנית גישה בלתי מחייבת כלפי גדר ההפרדה, בלתי מערערת על קיומה ושאינה מתריעה על השלכותיה. הגבול העירוני של ירושלים אינו יכול להוות עוד כגבול ביטחוני, ובמיוחד כשהוצהר כי הינו גבול מדיני.

מן הראוי שתכנית המתאר תציג בתשריטיה את תוואי גדר ההפרדה - עוטף ירושלים, ותבחן את השלכותיה על האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית בכל תחומי החיים.

## עיקרי ההמלצות לשינוי תכנית המתאר המקומית

בפרק זה מובאים עיקרי ההמלצות לתיקון התכנית. ריכוז ההמלצות בא בנוסף להמלצות המפורטות בסוף כל פרק. המלצות אלה אינן ממצות ומטרתן להציע מספר אפשרויות לשינויים הנדרשים בתכנית המתאר המקומית כמענה תכנוני לתושביה הערבים של ירושלים:

1. **גודל האוכלוסייה הערבית כיום וצפי לעתיד:** יש לערוך מחדש את התחזית והניתוח הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית ולהתאימם לשינויים הדמוגרפיים המתהווים בקרב האוכלוסייה בירושלים המזרחית. בראש ובראשונה יש להוסיף למניין התושבים החיים היום בירושלים, את דיירי חמש עשרה אלף הבתים שנבנו ללא היתרים.
2. **מגורים 1:** יש לתכנן את ירושלים המזרחית תוך התייחסות פרטנית לכל שכונה ושכונה: מספר יחידות הדיור הקיימות בה, **כולל אלו שנבנו ללא היתרים**, הכללת אזורים מבונים בפועל בתחום השכונות, איתור שטחים פנויים מבנייה ספונטאנית להרחבת השכונות והתאמת מקדם המימוש למורכבות התכנונית של ירושלים המזרחית.
3. **מגורים 2:** יש לאפשר תוספת של זכויות בניה וקומות גמישה (מעבר למוצע בתכנית), תוך קביעת שלביות פיתוח הדרגתית. כמו כן, יש לאתר גם בשכונות ירושלים המזרחית אזורי חיפוש לבניה גבוהה ושטחים להקמת שכונות חדשות.
4. **שטחים פתוחים:** יש לנתח מחדש את מערך השטחים הפתוחים תוך שימת דגש על איכות השטחים. שטחים פתוחים בעלי איכות נמוכה יש ליעד להרחבת שכונות ובכלל זה גם אזורים בעלי איכות גבוהה המבונים בפועל. ככל שיתרבו אפשרויות הבניה בתוך השכונות, ותוסדר האפשרות להוצאת היתרי בניה, יפחת הלחץ על השטחים הפתוחים.
5. **פארקים רובעיים:** מומלץ להקטין את הפארקים הרובעיים ולהרבות בהם. כך שבין כל שכונה לשכונה יהיה פארק שיכלול לפחות חלק מהפונקציות המאפיינות פארק רובעי. העיקרון שצריך להישמר הוא שהגישה לפארק אינה כרוכה במעבר בשכונה אחרת ואינה מחייבת נסיעה.
6. **מבני ציבור:** יש לתת עדיפות לאיתור מקומות עבור הפונקציות הציבוריות בתוך השכונות (על-ידי תכנון מחדש של השכונות וקביעת ייעודי קרקע מתאימים לצרכים של התושבים), ולפנות לפתרונות מחוץ לשכונה רק בדיעבד ולאחר שמוצו כל הדרכים לאתר שטחים במקום הבנוי.
7. **מרכזי חיים:** במקרה שיש צורך בהקמת מרכז חיים, יש לאתר מקום נגיש סמוך ככל האפשר לשכונה הקיימת. יש להימנע ככל האפשר ממיקום מרכזי חיים בתוך הוואדיות, כדי לשלבם במקום הבנוי ולא להופכם לאיים מבודדים מוקפי חניונים בלב שטחים ירוקים, בסגנון הקניונים.
8. **איכות הסביבה:** יש להורות על הכנת תוכנית אב שמהותה חיבור כל תושבי ירושלים המזרחית למערכת הביוב. ובעניין פתרון קצה, למרות שמציאת פתרון קצה לשפכי אגן ההיקוות המזרחי מצריך תהליך מדיני, על התכנית להציב את היעד המקצועי ללא סייג

ולקבוע כי יש להקים מיתקנים לטיהור שפכי מזרח ירושלים ואף לאתר שטחים לצורך כך.

9. **תעסוקה וכלכלה:** יש לאתר אזורי תעסוקה, תעשייה ומלאכה בירושלים המזרחית לטובת האוכלוסייה הערבית ובשיתוף מלא עמה.

10. **העיר העתיקה:** על התכנית לאתר שטח להקמת שכונה ערבית חדשה. על התכנית להורות על הקמת מנהלת שתרכז את הפעילות לעידוד יציאת התושבים מהעיר העתיקה אל השכונה החדשה. המתחם המיועד להרחבת הר חומה, בסמוך לנועמן יכול לשמש שכונה כזו.

11. **יעד התכנית ומטרותיה:** יש להוציא ממטרות ויעדי התכנית את השמירה על המאזן הדמוגרפי והנחות היסוד הנגזרות מיעד זה. בהתאם לכך יש לשנות את מטרתה המרכזית של התכנית למטרה אשר תכיל ערכים של שוויון ושוויון הזדמנויות לכלל אוכלוסיות העיר והעדפה מתקנת לאוכלוסיות המוחלשות בה.