



# בנייה במלכודת התכנון

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית



# בנייה במלכודת התכנון

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

במקום  
بمكوم  
BIMKOM

2014

**תחקיר וכתובה אפרת כהן-בר**

**ייעוץ ועריכה שרי קרוניש**

**עריכת לשון ניר שלו**

**מיפוי נאווה שיר**

**עיצוב גרפי ליאורה דרום**

**תמונת שער גיא בוטביה**

**קראו והעירו**

יותם בן-הלל, ראסם חמייסי, הלל כהן, דליה דרומי, ניר שלו, מיכל ברייאר, שרון קרני-כהן



**במקום**  
**بمكوم**  
**BIMKOM**

**עמותת 'במקום' - מתכננים למען זכויות תכנון** הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. עמותת 'במקום' פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי בתחומי התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.

# תוכן העניינים

5	תקציר
11	הקדמה
13	<b>1 מדיניות המאזן הדמוגרפי</b> רקע היסטורי המאזן הדמוגרפי נכון להיום
19	<b>2 התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית</b> חמישה עשורים (כמעט) - חמישה שלבים שלב 1 ■ העשור הראשון 1967-1977 שלב 2 ■ העשור השני 1978-1989 שלב 3 ■ העשור השלישי 1990-2000 סיכום ביניים - שלושת העשורים הראשונים 1967-2000 תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שלב 4 ■ העשור הרביעי 2000-2009 תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 שלב 5 ■ 2009 ואילך
51	<b>3 הבנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית</b> מצוקת הדיור בשכונות הפלסטיניות הנפקת היתרי בנייה חסמים ומכשולים במסע אל היתר הבנייה
65	סיכום
67	ביבליוגרפיה
69	מפות

## רשימת מפות

מפה מס' 1 ▪ גבולות בירושלים

מפה מס' 2 ▪ פריסת הקרקעות שהופקעו

מפה מס' 3 ▪ תחום התכנון בעשור הראשון: 1967-1977

מפה מס' 4 ▪ תכנית עמ/9

מפה מס' 5 ▪ תחום התכנון בעשור השני: 1978-1989

מפה מס' 6 ▪ מתחמים למתן היתרי בנייה טרום תכנון

מפה מס' 7 ▪ תחום התכנון בעשור השלישי: שנות ה-1990

מפה מס' 8 ▪ תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000

## תקציר



בעוד כשנתיים ימלאו יובל שנים לשלטון מדינת ישראל על שטחי ירושלים המזרחית. במהלך (כמעט) יובל שנים עיריית ירושלים ומוסדות התכנון של המדינה, עסקו רבות בתכנון העיר ובכלל זה בתכנון השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. ואולם, למרות ריבוי התכניות שנערכו ואושרו נותר מצב התכנון בשכונות הפלסטיניות בכי רע. חמור ממצב התכנון של השכונות הוא מצבן הפיזי: בשכונות הפלסטיניות מתקיים שילוב כאוב של מצוקת דיור קשה עם תשתיות פיזיות רעועות, מחסור קיצוני במוסדות ציבור וקהילה עם בנייה פרטית למגורים שברובה אינה מורשית. כיצד קרה שלמרות עיסוק כה רב בתכנון הידרדרו השכונות למצבן העגום? וכיצד קרה שבתייהם של תושבים פלסטינים רבים כל כך מועדים להריסה? על שאלות אלה ושאלות נוספות בא מחקר זה לענות.

במסמך מתואר מצב התכנון, הבנייה והפיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לאור מדיניות המאזן הדמוגרפי שנקבעה על-ידי ממשלת ישראל. המסמך מציג מבט היסטורי על קרוב לחמישים שנות תכנון ופיתוח ישראלי במרחב וסוקר את התכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות מאז 1967 ועד היום. מניתוח התכניות שנערכו עבור רוב השכונות הפלסטיניות, עולה כי אפשרויות הבנייה והפיתוח, הן בתחום התשתיות הציבוריות והן בתחום הבנייה הפרטית למגורים, מוגבלות והמימוש בפועל חלקי. כמו כן מציג המסמך גם את הקשיים העומדים בפני התושבים הפלסטינים בבואם לבקש היתר לבנייה וכיצד חוקים ונהלים המתעלמים מהמצב הייחודי של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית מאלצים תושבים לבנות ללא היתרי בנייה ולהעמיד את ביתם בסכנת הריסה.

## רקע

עם סיום המלחמה ביוני 1967 וכיבוש הגדה המערבית על ידי מדינת ישראל, צורף שטח של כ-71,000 דונם לתחום המוניציפלי של ירושלים. השטח המצורף כלל כ-6,400 דונם של ירושלים הירדנית, וכן כפרים שלמים וחלקי כפרים מהפריפריה החקלאית של העיר. בעקבות זאת גדל שטח העיר שתחת

שלטון ישראל מ-38,000 דונם לפני 1967 ל-109,000 דונם (מאוחר יותר הורחבו גבולות ירושלים מערבה ושטחה עומד היום על כ-126,000 דונם). גידול נרחב ומהיר זה נעשה במטרה לחזק את ירושלים כעיר מרכזית בישראל, כבירתה של המדינה וכמרכז עולמי של העם היהודי. מאז, הוכתבה מדיניות התכנון והפיתוח בירושלים המזרחית על פי שני עקרונות המשלימים זה את זה: עקרון המאזן הדמוגרפי ועקרון התפיסה הטריטוריאלית. על פי העיקרון הראשון מכוונת מדיניות התכנון בעיר להבטיח רוב יהודי. על פי העיקרון השני מתוכננים רובם המוחלט של השטחים הפנויים בירושלים המזרחית עבור האוכלוסייה היהודית, תוך יצירת רצף מרחבי ישראלי ומניעת התהוות רצף פלסטיני דומה.

חשוב להזכיר כי מדינת ישראל ורוב אזרחיה רואים בירושלים המזרחית חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל. ואולם, הקהילה הפלסטינית והקהילה הבינלאומית אינן מכירות במהלך הישראלי של צירוף השטחים שנכבשו ב-1967 למדינת ישראל והן רואות בירושלים המזרחית שטח כבוש, ובשכונות הישראליות שנבנו בה התנחלויות לכל דבר ועניין. בנוסף, למרות שמדינת ישראל מציגה את ירושלים כעיר מאוחדת, קבוצות האוכלוסייה השונות המרכיבות אותה מתגוררות בשכונות נפרדות לחלוטין, למעט מקרים יוצאי דופן.

## מדיניות המאזן הדמוגרפי

כאמור, מאז קום המדינה וביתר שאת מאז מלחמת 1967 ו"סיפוח" ירושלים הירדנית ושטחים נוספים למדינת ישראל, הניעו יעדים דמוגרפיים את מדיניות התכנון והפיתוח של העיר ירושלים. העיסוק הממשלתי והעירוני בשאלת היחס בין גודל האוכלוסייה הישראלית לבין גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים יצא מגדר הסביר והמאזן הדמוגרפי היה לאמת המידה העיקרית עבור כל העוסקים בתכנונה של ירושלים ובפיתוחה. איימת המאזן הדמוגרפי מרחפת מעל תושבי ירושלים כולם: תושבי העיר הישראלים נתונים בפחד בשל המחשבה שעם הפרת המאזן הדמוגרפי ולאחר שלא יהיו עוד רוב שולט, לא יהיה להם עוד קיום בירושלים; ואילו הפלסטינים תושבי ירושלים "מגורשים" אל מחוץ לגבולות העיר, באמצעות המנגנונים ליישומם. בפרק הראשון של המסמך מובא רקע היסטורי על ההרכב הדמוגרפי של ירושלים החל מאמצע המאה ה-19 ועד היום. וכן, מוצגת בו סקירה של החלטות ממשלה, תכניות ומסמכי מדיניות שעסקו בנושא מאז מלחמת 1967 ועד השנים האחרונות.

חשוב להדגיש כי העיסוק במאזן הדמוגרפי אין עניינו ביצירת איזון בין קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את הפסיפס הירושלמי, אלא בשמירה על העליונות הדמוגרפית של קבוצה אחת - היהודים. כבר בסוף שנת 2012 עמד היחס בין שתי האוכלוסיות על 39:61 (61% יהודים ישראלים ו-39% ערבים פלסטינים) ומגמות הריבוי הטבעי וההגירה, לפיהן חלקה היחסי של האוכלוסייה הפלסטינית גדל בהתמדה, אינן צפויות להשתנות. המשמעות המעשית של העיסוק במאזן הדמוגרפי היא התערבות ממשלתית במטרה לשנותו. מערכת התכנון בירושלים גויסה, למעשה, למשימת שינוי המאזן הדמוגרפי ולאורו נערכו, ונערכות עד היום, התכניות בירושלים.



## התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית

עם החלת החוק הישראלי על שטחי ירושלים המזרחית, חלה החובה לתכנן את השטח תוך שלוש שנים (עד לביטול הסעיף בחוק התכנון והבנייה בשנת 1995). בשנים הראשונות לאחר 1967, נטה הדרג הפוליטי שלא למצות את הליכי התכנון ולא להכין תכניות מתאר ותכניות מפורטות לשכונות הפלסטיניות שצורפו לירושלים. במלים אחרות: הרשויות הישראליות התעלמו מהחוק ולא תכננו את השכונות הפלסטיניות בפרק הזמן שהיה קבוע באותה עת בחוק. לו נעשה הדבר בהתאם לדרישות החוק, כבר בשנת 1971 היו תכניות מתאר לכל שכונות ירושלים המזרחית. אך תכנון השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נמשך זמן רב. בפרק השני והמרכזי של המסמך מוצגת סקירה מפורטת של התכנון הישראלי בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, בחלוקה לחמישה שלבים: **שלב 1** העשור הראשון (1967-1977) שבו נערך תכנון כללי בלבד, באזורים הסובבים את העיר העתיקה, במטרה לשמר את האזור ולהגביל את הפיתוח בו.

**שלב 2** העשור השני (1978-1989) שבו החלו לתכנן את השכונות הפלסטיניות הסובבות את העיר העתיקה באופן מגביל, והחלו להנפיק היתרי בנייה לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה ובהסתמך על תכנית תיחומים זמנית.

**שלב 3** העשור השלישי (שנות ה-90 של המאה ה-20) שבו הוכנו תכניות מתאר לשכונות הפלסטיניות הצפוניות והדרומיות, המרוחקות ממרכז העיר.

**שלב 4** העשור הרביעי (שנת 2000 ועד אמצע 2009) שבו הושלמו התכניות האחרונות לשכונות הפלסטיניות ובו נערך לראשונה תכנון כולל לירושלים במסגרת תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 אשר בסופו אושרה להפקדה בוועדות התכנון (אך מעולם לא הופקדה בפועל).

**שלב 5** השלב הנוכחי (שנת 2009 והלאה) שבו הוקפא תהליך קידומה של תכנית ירושלים 2000 כמסמך סטטוטורי, נקבע כי התכנית משמשת כמסמך מדיניות מחייב, והחל תהליך איטי של תכנון מחדש בחלק מהשכונות הפלסטיניות הוותיקות ובחלק מההרחבות שהוצעו בתכנית ירושלים 2000.

מהצגה סכמתית זו של הדברים ניתן להבין כאילו החל משנות ה-90 של המאה ה-20 ואילך זוכות השכונות הפלסטיניות בירושלים לתכנון הולם. אך לא כך הדבר. למרות שיפור מתמיד באיכות התכניות שנערכו עבור השכונות, רובן של התכניות אינן מספקות מענה אמיתי לצורכי התושבים בתחום המגורים ובשאר תחומי החיים, ורוב הפלסטינים הרוצים לבנות את בתיהם בהיתר בנייה מתקשים לעשות זאת. לצד פירוט והרחבה של מאפייני התכנון בכל אחד מחמשת השלבים הנ"ל, כולל הפרק השני תיאור מפורט של הבעיות הנפוצות בתכניות שהוכנו לשכונות.

בנוסף, פרק זה כולל הרחבות בשני נושאים שהשפיעו באופן משמעותי על התכנון בירושלים המזרחית. נושא אחד הוא תיקון מספר 43 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף בשנת 1995. התיקון איפשר לראשונה לתושבים ולבעלי קרקעות ליזום תכנון של אדמתם ושיחרר אותם באופן חלקי מהתלות במוסדות התכנון של המדינה. קשה להפריז בחשיבותו של תיקון זה עבור תושבי ירושלים המזרחית שמיד החלו לממש את ההזדמנות החדשה, אך הפוטנציאל נבלם חלקית. הנושא השני הוא תכנית המתאר ירושלים 2000, הפוטנציאל הגלום בה וההחמצה. גם תכנית המתאר המקומית החדשה

ירושלים 2000, שהיוותה הזדמנות לשינוי, אינה מספקת את השינוי הנחוץ. מערכת התכנון ממשיכה להנציח פערים עצומים בין השכונות הפלסטיניות והישראליות וכמעט אינה מצמצמת אותם.

## הבנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית

תכנון אינו מהווה מטרה כשלעצמו: הוא נערך כדי שבסופו של דבר ימומש בפועל ומכוחו ייעשו בנייה ופיתוח. בירושלים המזרחית יש חסמים רבים המונעים בנייה ופיתוח, בעיקר בתחום הבנייה הפרטית למגורים, גם כאשר יש תכניות תקפות המאפשרות אותם. הפרק השלישי והאחרון של המסמך עוסק באותם חסמים המונעים את מימושו בפועל של פוטנציאל הבנייה הגלום בתכניות, בעיקר בתחום הבנייה הפרטית למגורים.

בפרק מובאים נתונים לגבי כמות היתרי הבנייה שהונפקו בירושלים המזרחית מאז 1967 ועד 2012 ומתגלה הפער בין כמותם הדלה לבין צורכי האוכלוסייה ההולכת וגדלה. על תקופה של חמש שנים (2009–2005) מובאים הנתונים, של כמות ההיתרים ומספר יחידות הדיור שניתן לבנות מתוקפם, בהשוואה לאותם מדדים בשכונות הישראליות. הנתונים חושפים פער עצום בין מספר הדירות המורשות לבנייה בירושלים המערבית ובשכונות הישראליות בירושלים המזרחית לבין מספר הדירות המורשות לבנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

אל תשתית התכנון הבעייתית, המפורטת בפרק השני, המציעה שטחים מעטים מדי לפיתוח ומגבילה באופן דרקוני את אפשרויות הבנייה בחלקות המעטות בהן היא מתירה אותה, מצטרפות בעיות רבות נוספות במסלול היתרי הבנייה. בפני בעל קרקע פלסטיני עומדים קשיים רבים במסע המייגע להשגת היתר בניה, גם כאשר החלקה שלו מיועדת לבנייה בתכניות תקפות. קשיים אלה מתחלקים לשלוש קבוצות: 1. קשיים בקבלת היתרי בנייה הנובעים מהעדר פיתוח של תשתיות ציבוריות 2. קשיים בקבלת היתרי בנייה הנובעים ממגבלות כספיות. 3. קשיים בפתיחת תיקי רישוי בנייה הנובעים ממצב רישום המקרקעין. בפרק השלישי והאחרון של המסמך מפורטים הקשיים האלה ומתבהרת חוסר התוחלת בפעילות התכנונית הענפה של מוסדות המדינה כול עוד לא נפתרות הסוגיות המהותיות המונעות את מימושו.

## סיכום

ככלל, מטרה חשובה וראויה של תכנון היא הסדרת המרחב עבור האנשים שחיים בו, באופן המאפשר לכולם לחיות בלי לפגוע זה בזה. מטרה נוספת של תכנון היא שליטה של המדינה על המרחב ועל האנשים החיים בו באמצעות חלוקת זכויות השימוש במרחב לקבוצות אוכלוסיה שונות בהתאם לערכים השולטים. נראה כי מדינת ישראל, באמצעות שליחיה בעיריית ירושלים ובמשרד הפנים,

מקדישה תשומת לב מועטה בלבד למטרה הראשונה והראויה של התכנון ומתמקדת דווקא בניצולו ככלי שליטה.

כך אנו מגיעים למצב של פעילות תכנונית ענפה המאכלת את עצמה. מצד אחד משקיעים מוסדות התכנון משאבים רבים בעריכת תכניות אב ותכניות מתאר בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, אך מצד שני נכללים בתכניות אלו תנאים שאינם ניתנים למימוש במציאות הקיימת באיזורים אלו. כך, מצוקת הדיור הקשה עומדת בעינה והמצב העגום של השכונות אינו משתפר. פקידי העירייה ונבחריה ופקידי לשכת התכנון המחוזית של משרד הפנים ממשיכים להציג בגאווה את התכניות הרבות שהם מקדמים ו/או מאשרים לאוכלוסייה הפלסטינית בעיר. בעוד התושבים המעוניינים לבנות את בתיהם מוצאים עצמם מוטחים שוב ושוב בסבך הביורוקרטי הבלתי אפשרי ומגלים שהם בעצם שקופים לגמרי בעיני המערכת האחראית על רווחתם, הרואה בהם עבריינים במקרה הטוב ופועלת לדחיקתם במקרה הרע.



## הקדמה

עם סיום המלחמה ביוני 1967 וכיבוש הגדה המערבית על ידי מדינת ישראל, צורף שטח של כ-71,000 דונם לתחום המוניציפלי של ירושלים. השטח המצורף כלל כ-6,400 דונם של ירושלים הירדנית, וכן כפרים שלמים וחלקי כפרים מהפריפריה החקלאית של העיר. בעקבות זאת גדל שטח העיר שתחת שלטון ישראל מ-38,000 דונם לפני 1967 ל-109,000 דונם<sup>1</sup> (ראו מפה מס' 1 **גבולות בירושלים**). גידול נרחב ומהיר זה של שטח העיר לא נעשה מתוך שיקולי תכנון, אלא על פי עיקרון מדיני של צירוף "מקסימום שטח ומינימום אוכלוסייה" פלסטינית.<sup>2</sup> מאז, הוכתבה מדיניות התכנון והפיתוח בירושלים המזרחית על פי שני עקרונות המשלימים זה את זה: עקרון המאזן הדמוגרפי ועקרון התפיסה הטריטוריאלית. על פי העיקרון הראשון מכוונת מדיניות התכנון בעיר להבטיח רוב יהודי. על פי העיקרון השני מתוכננים רובם המוחלט של השטחים הפנויים בירושלים המזרחית עבור האוכלוסייה היהודית, תוך יצירת רצף מרחבי ישראלי ומניעת התהוות רצף פלסטיני דומה.

במסמך זה<sup>3</sup> מתואר מצב התכנון, הבנייה והפיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לאור מדיניות המאזן הדמוגרפי שנקבעה על-ידי ממשלת ישראל. המסמך מציג מבט היסטורי על למעלה מ-45 שנות תכנון ופיתוח ישראלי במרחב וסוקר את התכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות מאז 1967 ועד היום. מניית התכניות שנערכו עבור רוב השכונות הפלסטיניות, עולה כי אפשרויות הבנייה והפיתוח, הן בתחום התשתיות הציבוריות והן בתחום הבנייה הפרטית למגורים, מוגבלות והמימוש בפועל חלקי. כמו כן מציג המסמך את הקשיים העומדים בפני התושבים הפלסטינים בבואם לבקש היתר לבנייה וכיצד חוקים ונהלים המתעלמים מהמצב הייחודי של השכונות הפלסטיניות

1 מאוחר יותר הורחבו גבולות ירושלים מערבה ושטחה עומד היום על כ-126,000 דונם.

2 אלישע אפרת, **גיאוגרפיה של הכיבוש**, הוצאת כרמל, 2002.

3 מסמך זה מהווה עדכון והרחבה למסמך שפרסמו עמותת "במקום" ועמותת "עיר שלם", נתי מרום, **מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים**, דצמבר 2004. במקומות בהם לא נוצר צורך בהרחבה ובעדכון מובאים הדברים כמעט כלשון הטקסט המקורי.

בירושלים המזרחית מאלצים תושבים לבנות ללא היתרי בנייה ולהעמיד את עצמם בסכנה כי ביתם ייהרס. רוב המחקר והכתיבה הושלמו בסוף שנת 2012. לקראת הפרסום הוכנסו מספר עדכונים.

חשוב להזכיר כי מדינת ישראל ורוב אזרחיה רואים בירושלים המזרחית, ובכלל זה השכונות הישראליות שנבנו מעבר לקו הירוק, חלק בלתי נפרד ממדינת ישראל. ואולם, הקהילה הפלסטינית והבינלאומית אינה מכירה במהלך הישראלי של צירוף השטחים שנכבשו ב-1967 למדינת ישראל ורואה בירושלים המזרחית שטח כבוש, ובשכונות הישראליות שנבנו בה התנחלויות לכל דבר ועניין. למרות שמדינת ישראל מציגה את ירושלים כעיר מאוחדת, למעט מקרים יוצאי דופן, קבוצות האוכלוסייה השונות המרכיבות אותה מתגוררות בשכונות נפרדות ומקיימות מערכות חיים נפרדות בתחום החינוך, הבילוי, התעסוקה, תחבורה וכד'.

# 1 מדיניות המאזן הדמוגרפי

מאז קום המדינה וביתר שאת מאז מלחמת 1967 ו"סיפוח"<sup>4</sup> ירושלים הירדנית ושטחים נוספים למדינת ישראל, הניעו יעדים דמוגרפיים את מדיניות התכנון והפיתוח של העיר ירושלים. כפי שיפורט בהמשך, העיסוק הממשלתי והעירוני בשאלת היחס בין גודל האוכלוסייה הישראלית לבין גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים יצא מגדר הסביר והמאזן הדמוגרפי היה לאמת המידה העיקרית עבור כל העוסקים בתכנונה של ירושלים ובפיתוחה. המאזן הדמוגרפי מהווה איום על כל תושבי ירושלים: תושבי העיר הישראלים נתונים בפחד בשל המחשבה שעם הפרת המאזן הדמוגרפי ולאחר שלא יהיו עוד רוב שולט, לא יהיה להם עוד קיום בירושלים; ואילו הפלסטינים תושבי ירושלים נידונים לחיים של מאבק על זכויותיהם הבסיסיות או שהם "מגורשים" באמצעות המנגנונים ליישומו אל מחוץ לגבולות העיר.

חשוב להדגיש כי העיסוק במאזן הדמוגרפי אין עניינו ביצירת איזון בין קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את הפסיפס הירושלמי, אלא בשמירה על העליונות הדמוגרפית של קבוצה אחת - היהודים. כבר בסוף שנת 2012 עמד היחס בין שתי האוכלוסיות על 539:61 (61% יהודים ישראלים ו-39% ערבים פלסטינים) ומגמות הריבוי הטבעי וההגירה, לפיהן חלקה היחסי של האוכלוסייה הפלסטינית גדל בהתמדה, אינן צפויות להשתנות. המשמעות המעשית של העיסוק במאזן הדמוגרפי היא התערבות

4 המינוח המדויק למהלך שעשתה ישראל בירושלים המזרחית עם סיום המלחמה ב-1967 הוא "החלת החוק והממשל הישראלי על שטחים במזרח ירושלים". משמעותה בפועל היא סיפוח. החקיקה שאפשרה את הסיפוח כוללת את החיקוקים הבאים: החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט, תשכ"ז 1967, ס"ח 499, 28.6.1967, עמ' 74; צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967, ק"ת 2064, 28.6.1967, עמ' 2690; חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 6), תשכ"ז 1967, ס"ח 499, 28.6.1967, עמ' 74; אכרזת ירושלים (הרחבת תחום העיריה), תשכ"ז-1967, ק"ת 2065, 28.6.1967, עמ' 2694.

5 לפי נתונים רשמיים של עיריית ירושלים.

ממשלתית במטרה לשנותו. כדי להבין לעומק סוגיה זו נתחיל בתיאור התגלגלות הרעיון מתום המלחמה ב-1967 ועד היום.<sup>6</sup>

## רקע היסטורי

החל מאמצע המאה ה-19 גדלה אוכלוסיית העיר ירושלים במהירות. צמיחה זו נבעה בחלקה הגדול מעלייה יהודית לירושלים עד שבמחצית השנייה של המאה הפכה האוכלוסייה היהודית בעיר ממועוט לרוב; הגידול היחסי של האוכלוסייה היהודית בעיר נמשך גם בתקופת המנדט הבריטי. ב-1922 מנתה אוכלוסיית העיר כ-62,000 איש, מהם 34,000 יהודים (ואחרים) ו-28,000 ערבים; 25 שנים מאוחר יותר, ב-29 בנובמבר 1947, מועד קבלת תכנית החלוקה באו"ם, התגוררו בירושלים כ-167,000 איש, מהם כ-102,000 יהודים וכ-65,000 ערבים.

תכנית החלוקה, מלחמת 1948 וחלוקת העיר שבאו בזו אחר זו פגעו במעמדה של ירושלים משני צדי הגבול.<sup>8</sup> המצב הביטחוני המעורער שנוצר בעקבות ההחלטה על חלוקת הארץ והמצור שהוטל על ירושלים הביאו לגל עזיבה של יהודים את העיר, עד שב-15 במאי 1948, יום ההכרזה על עצמאות מדינת ישראל, היו בעיר ירושלים רק 110,000 איש, מהם 80,000 יהודים<sup>9</sup> ו-30,000 ערבים.<sup>10</sup> המלחמה גם הביאה לעקירת כ-20,000 ערבים משכונות ומכפרים ממערב לעיר (כמו טלביה, בקעה, אל-מאלחה, עין כרם ועוד) ואלפי יהודים משכונות במזרח העיר (ובראשן הרובע היהודי בעיר העתיקה). בתום המלחמה נותרה ירושלים מחולקת; עיר ישראלית במערבה בה כמעט ולא נותרו פלסטינים, ועיר בשליטה ירדנית במזרח, ללא אוכלוסייה יהודית. מעיר שהיוותה מרכז לפעילות חברתית וכלכלית לכל יישובי גב ההר הפכה ירושלים על שני חלקיה לעיר שולית. ירושלים המערבית נותרה עם עורף כפרי מצומצם ביותר, כשהיא שוכנת בקצהו של פרוזדור צר שאין ממנו מוצא, ואילו ירושלים המזרחית נותרה עם חלק מהעורף הכפרי ועם אתרי תיירות משמעותיים, אך איבדה את חשיבותה לטובת עמאן, בירת ירדן, וסבלה ממאזן הגירה שלילי.

הפיכתה של ירושלים המערבית לבירת מדינת ישראל ב-1949, החשש הישראלי מבינאומה ומיקומה הגיאוגרפי השולי ביחס לערי החוף הביאו את ממשלות ישראל לנקוט צעדים שנועדו להגדיל את אוכלוסיית העיר ולחזק את העורף הכפרי שבפרוזדור המוביל אליה. בשנים 1948-1967, בעידוד ממשלת ישראל, גדלה האוכלוסייה בירושלים המערבית כמעט פי שלושה, בעוד שבירושלים הירדנית

6 לפירוט נוסף בנושא מדיניות ישראל ר' עמירב, משה, סדרום ירושלים: כך קרסה המדיניות לאיחוד ירושלים 1967-2007, הוצאת כרמל, 2007. וגם בצלם, מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים, מאי 1995.

7 הדברים בפסקה זו ובבאות אחריה מסתמכים על: מאיה חושן, אוכלוסיית ירושלים - תהליכי שינוי, 40 שנה בירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל. עמ' 20-16.

8 השמעוני-שבייד-השמעוני, תכנית אב ירושלים 1968, ירושלים 1972.

9 למעלה מ-10,000 מהם היו מגויסים, שהגיעו מיישובים אחרים ולא היו תושבי ירושלים.

10 מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999.



ובכפרים הסמוכים אליה, שמרכיבים את ירושלים המזרחית היום, האוכלוסייה אפילו לא הכפילה את עצמה.<sup>11</sup>

מלחמת 1967 וכיבוש הגדה המערבית, ובכלל זה גם שטחי ירושלים המזרחית, הביאו לשינויים משמעותיים ביותר עבור אוכלוסיית העיר, שינויים המשפיעים עליה עד היום. בעוד שעל רוב שטחי הגדה המערבית שנכבשו מידי ממלכת ירדן הוחל משטר צבאי, הופרדו ממנו 71,300 דונם וצורפו לירושלים ולמדינת ישראל. בעקבות הסיפוח גדל שטחה של ירושלים כמעט פי שלושה ולעיר נוספה אוכלוסייה של כ-69,000 פלסטינים, תושבי ירושלים הירדנית ותושבי כ-30 כפרים סמוכים שקבלו מעמד של תושבי קבע במדינת ישראל.

העיקרון המרכזי שהנחה את מעצביה של מפת ירושלים המורחבת<sup>12</sup> היה צירוף מקסימום שטח, כולל רכסים שולטים, אך מינימום אוכלוסייה פלסטינית. ההנחה היתה כי הרכבה האתני של האוכלוסייה יקבע אם הסיפוח יתמיד לדורות. היחס בין יהודים לערבים בעת קביעת הגבולות החדשים לעיר היה 74.2% יהודים ו-25.8% ערבים (ר' להלן). עקרונות אלה היו מרכזיים בקביעת הגבולות החדשים של העיר ואף גרמו למספר עיוותים, כשמצד אחד, שכונות פלסטיניות צפופות נותרו מחוץ לירושלים למרות שהיו סמוכות לשטחה הבנוי, ומצד שני, אזורים מרוחקים יחסית אך ריקים מאוכלוסייה, כגון ההרים שעליהם נבנו לימים השכונות הישראליות רמות וגילה, נכללו בגבול הסיפוח.

מאז שהסתיימה המלחמה ב-1967 ועד היום פעלו ממשלות ישראל באופן מתמיד לחיזוק האוכלוסייה היהודית/ישראלית בירושלים, במטרה לשמור על הרוב היהודי/ישראלי קרוב ככל האפשר ליחס שהתקיים עם תום המלחמה. מגמות ההגירה וגידול האוכלוסייה בירושלים מצביעות על כיוון הפוך, על כך שלמעשה לא ניתן לשמור על יחס זה.

להלן סקירה של החלטות הממשלה בעניין המאזן הדמוגרפי בירושלים וההתייחסויות לנושא בתכניות מתאר ובמסמכי מדיניות:<sup>13</sup>

**1967, סיפוח ומפקד אוכלוסין** לאחר כיבוש הגדה המערבית והחלת החוק הישראלי על ירושלים המזרחית ערכה הממשלה מפקד אוכלוסין. תוצאות המפקד הראו כי באותה עת חיו בירושלים המורחבת 197,700 יהודים ו-68,600 ערבים, כלומר, 74.2% יהודים ו-25.8% ערבים. נתונים אלה היו את הבסיס להחלטות ממשלה ולמדיניות התכנון של משרדי הממשלה בשנים שבאו לאחר מכן.<sup>14</sup>

**1973, ועדת גפני והחלטת הממשלה** בסוף 1972 כונסה ועדה בין משרדית, היא ועדת גפני, שעליה הוטל לבדוק את קצבי הפיתוח בירושלים ולגבש המלצות לעתיד. הוועדה קבעה שיש לשמור על

11 יש לזכור שבמניין 30,000 הערבים שחיו בירושלים לפני מלחמת 1948 לא נכללו תושבי הכפרים הסמוכים שסופחו לירושלים אחרי 1967, ואילו הנתון של 69,000 הערבים שהתגוררו בעיר ב-1967 כולל את תושבי הכפרים הללו.

12 הדברים בפסקה זו ובבאות אחריה מסתמכים על: מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999.

13 נדב שרגא, **תכנון דמוגרפי וגאופוליטיקה בירושלים**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2010, עמ' 10-11.

14 לאחר הסיפוח ב-1967 קיוו שלטונות ישראל להגדיל את שיעור היהודים בעיר ל-80% ואף ל-90%, על ידי מתן תמריצים ליהודים להגר לירושלים ועל ידי יצירת תנופת בנייה בעיר, אך התרחיש השאפתני הזה לא התממש.

המשקל "היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972",<sup>15</sup> דהיינו 73.5% יהודים ו-26.5% פלסטינים.<sup>16</sup> ב-1973 אימצה ממשלת ישראל את המלצות הוועדה ובמהלך השנים אישרו ממשלות ישראל השונות, באמצעות ועדת השרים לענייני ירושלים, את היעד הזה כעיקרון המנחה בקביעת מדיניות התכנון בירושלים.

**1975, תכנון עירוני ותכנון ארצי** בשנת 1975 החלה עיריית ירושלים בעריכת תכנית כוללת לעיר, תכנון שלא הושלם מעולם, אך במסגרתו נדרשו המתכננים לסוגית המאזן הדמוגרפי. באותה שנה נדרש לסוגיה גם משרד הפנים, במסגרת העבודה על תכניות מתאר ארציות. מדברים שכתב מנהל אגף מדיניות תכנון במשרד הפנים באותם ימים, ישראל קמחי, מתבהר הקשר ההדוק בין הסוגיה הדמוגרפית לבין היישום בתכנון: "אחת מאבני היסוד בתהליך תכנונה של ירושלים היא השאלה הדמוגרפית. גידולה של העיר ושמירת המאזן הדמוגרפי בין הקבוצות האתניות שבה היו נושא להחלטת ממשלת ישראל. החלטה זאת, בדבר שיעור גידול העיר, משמשת כיום אחת מאמות-המידה להצלחת תהליך ביסוסה של ירושלים כבירת ישראל".<sup>17</sup>

**1990, גלי עלייה מברית המועצות לשעבר** בשנות ה-90 של המאה ה-20 עוררה התחזית לעלייה יהודית המונית מחבר-העמים תקווה אצל השלטון הישראלי שניתן יהיה להגדיל את משקלה היחסי של האוכלוסייה היהודית בירושלים ובכך לשנות לטובתה את המאזן הדמוגרפי. במסמך עבודה פנימי של עיריית ירושלים הנושא את הכותרת "מדיניות ותכניות עבודה עירוניות לשנת העבודה 1990" נאמר: "בשנה הקרובה, לאור גלי העלייה, מתהפך סדר העדיפות. כמטרה עיקרית נקבע נושא הגדלת היצע מגורים בשכונות, כאשר לראשונה מאז 1967 קיים סיכוי לשנות את המאזן הדמוגרפי בעיר ולא רק לשמרו".<sup>18</sup> לאחר שהתברר שהעלייה מצומצמת מכפי שחזו, הוחלט לדבוק בשמירה על המאזן הדמוגרפי כעיקרון מרכזי במדיניות התכנון בירושלים.<sup>19</sup>

**1996, מדיניות התכנון במגזר הערבי** במסמך המסכם את 30 שנות השלטון הישראלי הראשונות בירושלים המזרחית, שנערך והופק על-ידי האגף לתכנון עיר בעיריית ירושלים, מתוארים מהלכי התכנון בעיר. המסמך מציג בפירוט את התכניות שהוכנו, ושהיו באותה עת בהליכי הכנה, עבור השכונות הפלסטיניות. כמו כן מפרט המסמך את העקרונות שהנחו את עורכי התכניות הללו. העיקרון

---

15 הוועדה הבין משרדית לבדיקת קצב הפיתוח בירושלים, המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב, ירושלים, אוגוסט 1973, עמ' 3.  
16 בנימין היימן וגדי איזרייך, אוכלוסיית ירושלים והמרחב; גידול בתחזיות, עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון העיר, האגף למדיניות התכנון, יולי 1977, עמ' 5.

17 שם (הקדמה מאת ישראל קמחי), עמ' 1. ר' גם תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה כחלק מתכנית מתאר ארצית, משרד הפנים, ירושלים, 1975; בחינה ראשונית של המשמעויות הנובעות מהקמת יישובים במרחב ירושלים, משרד השיכון, המינהל לבנייה כפרית, ירושלים, 1975.

18 עיריית ירושלים, מדיניות ותכניות עבודה עירוניות לשנת העבודה 1990, מסמך עבודה פנימי, יולי 1990, עמ' 78.

19 יוזמתה של עיריית ירושלים באותה תקופה להרחיב את גבולות העיר מערבה ולספח אליה את מבשרת ציון וכמה מיישובי המועצה האזורית מטה יהודה - התבססה על ההנחה כי השמירה על המאזן הדמוגרפי מחייבת עתודות קרקע שיספקו את צורכי היהודים העתידיים לעלות לארץ ולהתיישב בירושלים. ר' שאול עמיר, רחל אלטרמן ואמנון פרנקל, הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב את גבולות ירושלים מערבה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, נובמבר 1990, חלק א'.

הראשון הוא "שמירת היחס שהיה קיים בשנת 1967 בין האוכלוסייה היהודית לערבית 30:70 בהתאם למדיניות ממשלתית" (הטעות ביחס בין האוכלוסיות היא במקור).<sup>20</sup>

**2005, תכנית מתאר ארצית מס' 35 (תמ"א 35)** בתכנית המתאר הארצית ישנה הצהרה בעניין חיזוק ירושלים כעיר הבירה של מדינת ישראל ושל העם היהודי.<sup>21</sup> הקביעה כי יש לשמור על הרוב היהודי בירושלים בחלק יחסי של לפחות 70% מהאוכלוסייה בעיר לא כלולה במסמכים הרשמיים של תמ"א 35, אך עלתה בדיונים שהתקיימו לקראת אישורה.

**2009, תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000** בתכנית המתאר המקומית,<sup>22</sup> אשר טרם הופקדה, נטען כי לא ניתן לעמוד ביעד הדמוגרפי של 30:70 וכי יש לעדכן אותו ל-2340:60<sup>23</sup> (ר' להלן – המאזן הדמוגרפי נכון להיום).

**2013, תכנית המתאר המחוזית מס' 1 תיקון מס' 30 (תמ"מ 30/1)** תכנית המתאר המחוזית של מחוז ירושלים נערכה בהתאם לתמ"א 35, העולה עליה במדרג התכניות. בכפוף לכך נקבע בתמ"מ 30/1 יעד דמוגרפי ביחס של 30:70. ואולם, תכנית המתאר, שבתחומה יישובים רבים נוספים על ירושלים, ביקשה לחזק גם יישובים עירוניים נוספים במחוז (כגון בית שמש) וכן את ההתיישבות הכפרית.<sup>24</sup> בנוסף, בסיס המידע שעמד לרשות עורכי התכנית היה מעודכן יותר מאשר זה שהיה זמין לעורכייה של תמ"א 35. בדיונים שקדמו לאישור תמ"מ 30/1 נדרשו העורכים להציע יעד אוכלוסייה מציאותי ועדכני. לפיכך, יעד האוכלוסייה לשנת 2020 במחוז ירושלים נקבע: 65% יהודים ו-35% ערבים. בסופו של דבר, בעקבות התנגדויות שהוגשו, נמחק גם יעד זה ממסמכי התכנית.

## המאזן הדמוגרפי נכון להיום

המסמך התכנוני המשמעותי האחרון העוסק במאזן הדמוגרפי בעיר הוא תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000.<sup>25</sup> בדו"חות הנלווים לתכנית נטען כי "...כדי שתרחישים אלה (קרי: התרחישים הדמוגרפיים הצופים הפרה של המאזן הדמוגרפי וצמצום הרוב היהודי בירושלים) או חמורים מהם

---

20 עופר אהרון, **התכנון במגזר הערבי בירושלים 1967-1996**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, ירושלים, 1996, עמ' 19.

21 מדינת ישראל, משרד הפנים, רשות התכנון, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, **תמ"א 35**.

22 תכנית מתאר מקומית היא תכנית שחלה על התחום המוניציפלי של הרשות המקומית או על חלק ממנו ואשר קובעת את ייעודי הקרקע הכלליים ואת אופי הבנייה.

23 עיריית ירושלים **תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000**, דו"ח 4, עמ' 26. דו"ח מס' 4 הוא הדו"ח האחרון המתאר בפירוט את הרציונל העומד בבסיס תכנית המתאר. הדו"ח, שאותו חיברו עורכי התכנית, אינו חלק ממסמכיה הרשמיים.

24 תמרוץ ופיתוח ממשלתי בעיר אחת בא כמעט תמיד על חשבון השקעות ממשלתיות ביישובים אחרים באותו איזור.

25 הדברים בפסקאות הבאות מתבססים על פרק שכתבה מתכנתת הערים נילי ברוך מעמותת "במקום" בנושא המאזן הדמוגרפי. ר' **הערות עמותת "במקום" לתכנית המתאר המקומית ירושלים 2000**, 2006, [www.mat.co.il/nMJ](http://www.mat.co.il/nMJ) (נצפה לאחרונה בדצמבר 2013).

לא יתממשו, דרושים שינויים מרחקי לכת בדרך הטיפול במשתנים המרכזיים המשפיעים על מאזני ההגירה ועל הפערים בפריזון, שיוצרים בסופו של דבר את המאזן הדמוגרפי<sup>26</sup>, שאם לא כן, מתריעים מתכנני התכנית, "המשך גידולה היחסי של האוכלוסייה הערבית בירושלים עלול להקטין את משקל האוכלוסייה היהודית בעתיד"<sup>27</sup>.

במסמכי תכנית ירושלים 2000 נקבע כאמור כי יעד האוכלוסייה של 30% ערבים ו- 70% יהודים אינו בר השגה וכי בשנת היעד של התכנית (2020) היחס הריאלי יהיה 40% ערבים ו- 60% יהודים. אולם גם בהתייחס למאזן הדמוגרפי המעודכן, בדוח 4 הנלווה לתכנית נאמר כי היעד החדש יושג רק בתנאי שתתקיים מעורבות שלטונית מסיבית<sup>28</sup> שיוגדלו היצע הקרקע למגורים והיצע מקומות העבודה לאוכלוסייה היהודית, שאם לא כן יתחזקו המגמות הסותרות את הנחת היסוד העומדת בבסיס התכנית - שלפיה יש 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.

בצד הצהרות מעורפלות אלה ביחס למגמות הדמוגרפיות החזויות בעיר, הנחת יסוד ודאית בתכנית ירושלים 2000 היא אחת: נחיצות השמירה על רוב יהודי משמעותי בעיר. האמצעי הנדרש לכך, קובעת התכנית, היא מעורבות שלטונית מסיבית, על ידי צמצום היציאה של תושבים יהודים מן העיר ומשיכת תושבים יהודים מאזורים אחרים בארץ.<sup>29</sup> מנגד, כפי שיתואר בהמשך, מטילה התכנית הגבלות על אפשרויות הפיתוח של האוכלוסייה הערבית, אינה מקצה לה מספיק קרקע להקמת יחידות דיור ולפיתוח מקורות תעסוקה.

ביסוס מדיניות התכנון על יעד של מאזן דמוגרפי אינו מתמצה בהיבט ההצהרתי והעקרוני של תכנית ירושלים 2000. התכנית מבססת מדיניות תכנונית על הבחנה אתנית, לאומית ודתית בין קבוצות תושבים, כשקבוצה אחת (היהודים) מועדפת באופן גלוי בכל תחומי החיים. לא זה המקום לדון בשאלה האם זכותה של מדינת ישראל לחזק את האוכלוסייה היהודית בירושלים והאם כל האמצעים כשרים להשגת מטרה זאת. תהיה המדיניות באשר לאוכלוסייה היהודית אשר תהיה, עדיין חובה על עיריית ירושלים ומוסדות התכנון לספק את הצרכים של התושבים הפלסטיניים בתחומי הדיור, התעסוקה והשירותים. כפי שנראה להלן, תכנית ירושלים 2000 המוצעת מטילה מגבלות שימנעו את סיפוק הצרכים האלו ובכך מהווה למעשה המשך של מדיניות התכנון המגביל שקדמה לה.

---

26 עיריית ירושלים, תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח 4, עמ' 204 (ראו הערה מס' 22 לעיל).

27 שם, עמ' 205.

28 שם, עמ' 463.

29 שם, עמ' 205.

## 2 התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית

### חמישה עשורים (כמעט) - חמישה שלבים

עם החלת החוק הישראלי על ירושלים המזרחית בוטלו בפועל התכניות הירדניות שהיו בתוקף.<sup>30</sup> אולם, למרות החלת הדין הישראלי ובכלל זה חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ולמרות החובה החוקית לתכנן את השטח תוך שלוש שנים (עד לביטול הסעיף בחוק המחייב זאת בשנת 1995)<sup>31</sup> נטה הדרג הפוליטי, בשנים הראשונות לאחר 1967, שלא למצות את תהליכי התכנון ולא להכין תכניות מתאר ותכניות מפורטות לשכונות הפלסטיניות שצורפו לירושלים.<sup>32</sup> במלים אחרות: הרשויות הישראליות התעלמו מהחוק ולא תכננו את השכונות הפלסטיניות בפרק הזמן שהיה קבוע באותה עת בחוק. לו נעשה הדבר בהתאם לדרישות החוק, כבר בשנת 1971 היו תכניות מתאר לכל שכונות ירושלים המזרחית. אך תכנון השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נמשך זמן רב, אותו ניתן לחלק לחמישה שלבים/עשורים.

<sup>30</sup> למרות שביטול פורמלי, באמצעות תכנית סטטוטורית חדשה המשנה את התכניות הירדניות, לא נעשה, בפועל התעלמו המתכננים הישראלים מתוכניות אלה והתייחסו אליהן לעניין פיצויים על אובדן זכויות בנייה בלבד.

<sup>31</sup> סעיף 62 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (ס"ח 467, 12.8.65, עמ' 307). סעיף זה בוטל ב-1995. להלן פרק "תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה".

<sup>32</sup> עופר אהרון, **התכנון במגזר הערבי בירושלים 1967-1996**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, ירושלים, 1996 עמ' 4.

**שלב 1 ■ העשור הראשון 1967-1977** שבו נערך תכנון כללי בלבד, באזורים הסובבים את העיר העתיקה, במטרה לשמר את האזור ולהגביל את הפיתוח בו.

**שלב 2 ■ העשור השני 1978-1989** שבו החלו לתכנן את השכונות הפלסטיניות הסובבות את העיר העתיקה באופן מגביל, והחלו להנפיק היתרי בנייה לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה (ר' להלן).

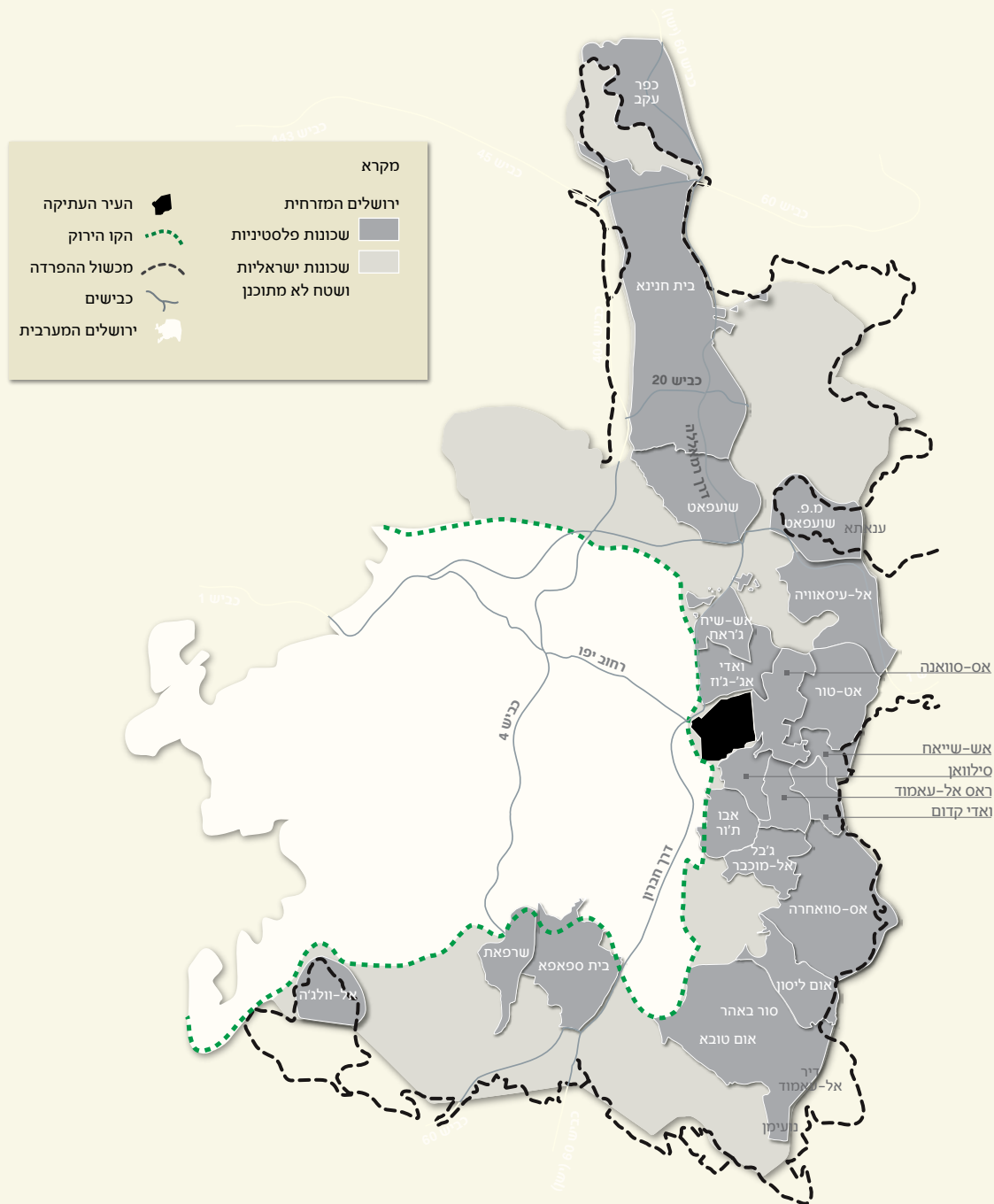
**שלב 3 ■ העשור השלישי 1990-2000** שבו הוכנו תכניות מתאר לשכונות הפלסטיניות הצפוניות והדרומיות, המרוחקות ממרכז העיר.

**שלב 4 ■ העשור הרביעי שנת 2000 ועד אמצע 2009** שבו הושלמו התכניות האחרונות לשכונות הפלסטיניות, נערכה תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 ואושרה להפקדה בוועדות התכנון.

**שלב 5 ■ השלב הנוכחי (שנת 2009 והלאה)** שבו הוקפא תהליך קידומה של תכנית ירושלים 2000 כמסמך סטטוטורי, נקבע כי התכנית תשמש כמסמך מדיניות מחייב והחל תהליך איטי של תכנון מחדש בחלק מהשכונות הפלסטיניות הוותיקות ובחלק מההרחבות שהוצעו בתכנית ירושלים 2000.

מהצגה סכימתית זו של הדברים ניתן להבין כאילו החל משנות ה-90 של המאה ה-20 ואילך זוכות השכונות הפלסטיניות בירושלים לתכנון הולם. אך לא כך הדבר. למרות שיפור מתמיד באיכות התכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, רובן של התכניות אינו מספק מענה אמיתי לצורכי התושבים בתחום המגורים ובשאר תחומי החיים, ורוב הפלסטינים הרוצים לבנות את בתיהם בהיתר בנייה מתקשים לעשות זאת. גם תכנית המתאר המקומית החדשה ירושלים 2000, שהיוותה הזדמנות לשינוי, אינה מספקת את השינוי הנחוץ. מערכת התכנון ממשיכה להנציח פערים עצומים בין השכונות הפלסטיניות והישראליות וכמעט אינה מצמצמת אותם. תקווה מסוימת לשינוי ניתן לראות בהגדלה המוצעת של זכויות הבנייה במרקם הבנוי של השכונות הפלסטיניות, בתכנית ירושלים 2000, כמו גם בתכניות להרחבת שכונות שהעירייה מקדמת בימים אלה ואשר נמצאות בשלבים ראשוניים של תכנון.

להלן תיאור פרטני של חמשת שלבי התכנון שנעשה לשכונות הפלסטיניות בתקופת השלטון הישראלי בעיר.



מפת התמצאות בירושלים המזרחית - השכונות הפלסטיניות  
 מבוסס על מיפוי שנעשה במסגרת סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית - מכשולים והזדמנויות בתכנון,  
 עמותת במקום, 2013. [www.mat.co.il/7Tr](http://www.mat.co.il/7Tr).





## מדיניות של אי-תכנון

מיד עם הסיפוח דה-פקטו של ירושלים המזרחית החלה פעילות אינטנסיבית להעמקת האחיזה הישראלית במרחב באמצעות הקמת שכונות לישראלים בלבד בשטחים שצורפו לעיר. בניית השכונות הישראליות התאפשרה באמצעות הפקעה נרחבת של קרקעות שנעשתה מתוקף פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 (תיקון משנת 1946). פקודת הקרקעות מקנה לשר האוצר סמכות להפקיע את הבעלות על מקרקעין כדי לאפשר למדינה לבצע ללא עיכובים תכניות לטובת הציבור. ההפקעות נערכו במספר גלים, החל מ-1968 ועד הגל האחרון שהיה בתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20.<sup>33</sup> רוב הקרקעות שהופקעו היו בבעלות פלסטינית ומיעוטן בבעלות יהודית.<sup>34</sup> בסך הכל הופקעו במהלך השנים מכוח פקודת הקרקעות כ-26,300 דונם בירושלים המזרחית. השטחים שהופקעו כללו את שדה התעופה הבריטי בקלנדיה (עטרות) וכן שטחים פנויים ברובם שעליהם הוקמו איזור התעשייה עטרות, משרדי הממשלה בשייח ג'ראח והשכונות הישראליות השונות: רמות, רמת שלמה, הגבעה הצרפתית, רמות אשכול, מעלות דפנה, סנהדריה המורחבת, תלפיות מזרח, חומת שמואל (הר חומה), גבעת המטוס וגילה (ראו מפה מס' 2 פריסת הקרקעות שהופקעו).

אל מול תנופת הפיתוח והבנייה בשכונות הישראליות החדשות שנבנו על הקרקעות המופקעות שמעבר לקו הירוק, התאפיין התכנון שנערך בתחום השכונות הפלסטיניות מצד אחד בקיפאון ומצד שני במאמצים לשמור על העיר העתיקה וסביבתה מפני פיתוח לא מבוקר. לפיכך, בצד תכניות נקודתיות אחדות, התכנית המשמעותית ביותר שנערכה באותה תקופה ונכנסה לתוקף בתום העשור הראשון לסיפוח היא תכנית עמ/9<sup>35</sup> לאגן החזותי של העיר העתיקה (ראו מפה מס' 3 תחום התכנון בעשור הראשון 1967-1977).

אחת התכניות שקדמו לתכנית עמ/9 היא תכנית עמ/6, שכל מטרתה היתה תחימת שטח עבור גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה. רשות הגנים הלאומיים יזמה את התכנית זמן קצר לאחר מלחמת 1967, והיא הופקדה בדצמבר 1968.<sup>36</sup> התכנית כללית ביותר; הוראותיה עוסקות רק בשימור השטח

<sup>33</sup> בנוסף לפקודת הקרקעות, המסמיכה כאמור את שר האוצר להפקיע קרקעות פרטיות, חוק התכנון והבנייה מאפשר לרשות המקומית להפקיע קרקע פרטית מכוח תכנית תקפה המייעדת אותה לצורכי ציבור, כמו דרכים, מבני ציבור או שטח ציבורי פתוח. הפקעות הנעשות מכוח חוק התכנון והבנייה מקיפות בדרך כלל שטחים מצומצמים והקרקע המופקעת מספקת שרותים חיוניים לקהילה ממנה הופקעה. הפקעות מסוג זה נמשכות עד היום.

<sup>34</sup> חלק קטן מהקרקעות שהופקעו היה בבעלות יהודית - למשל בשכונת נווה יעקב. נגד ההפקעות שנערכו בשכונת חומת שמואל (הר חומה) עתרו בעלי הקרקע היהודים בדרישה לפיצויים גבוהים יותר מאלה שנקבעו להם. למידע נוסף ר' ערעור חברת מקור הנפקות וזכויות בע"מ בבית המשפט העליון: [http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver\\_ofom...htm](http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver_ofom...htm).

<sup>35</sup> עמ=עיר מזרחית - ייתכן שזה מקור שמן של התכניות הראשונות שהוכנו בשטחי ירושלים המזרחית. מאוחר יותר נעלם הסימון הזה והתכניות מוספרו ברצף אחד עם כלל התכניות שנערכו ברחבי העיר.

<sup>36</sup> רשות הטבע והגנים הלאומיים היא רשות ממשלתית שבסמכותה ליזום גנים לאומיים ושמורות טבע, לתכננם, לפתחם ולתחזקם (ר' חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, סעיף 6) על פי חוק התכנון והבנייה הישראלי, כדי לקבוע ייעוד קרקע חדש על היזום, בעל קרקע, רשות מקומית או רשות ממשלתית להכין תכנית מתאר מפורטת. בהתאם לכך נערכה תכנית המתאר עמ/6 שקבעה ייעוד קרקע לגן לאומי ומכוחה ניתן היה להכין תכנית הכרזה ולהכריז על הגן.

לטובת הגן הלאומי והתשריט שלה מתמצה בעיקרו בהתוויית הקו הכחול התוחם את שטחה.<sup>37</sup> על סמך תכנית עמ/6 הוכנה תכנית הכרזה לגן הלאומי, היא תכנית ג/11/19. ההכרזה על גן לאומי סביב חומות העיר העתיקה נעשתה ב-1974 על-ידי שר הפנים דאז, יוסף בורג.

באותם ימים הושלמה תכנית אב ירושלים 1968, שהיא תכנית כללית לא-סטטוטורית לירושלים.<sup>38</sup> עריכת התכנית החלה כבר לפני מלחמת 1967. למרות ההצהרות של עורכיה בדבר השוויון בין קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את העיר, תכנית האב לא הציעה שטחי פיתוח משמעותיים עבור האוכלוסייה הפלסטינית.<sup>39</sup>

כאמור, התכנית המשמעותי של העשור הראשון מאז סיפוח ירושלים המזרחית היא תכנית עמ/9 שהגדירה מחדש את האגן החזותי של העיר העתיקה וקבעה את אפשרויות הפיתוח בו (ראו מפה מס' 4 - תכנית עמ/9).<sup>40</sup> רוב המקרקעין שנכללו בתחום תכנית עמ/9 יועדו לשטחים פתוחים בהגדרות שונות, אשר כולם הבנייה אסורה כמעט לחלוטין.<sup>41</sup> אזורי הפיתוח בתכנית מוגבלים למתחמים שבהם היו קיימים כפרים או מקבצי בתים טרם עריכתה. באזורים אלה נקבעו אחוזי בנייה נמוכים במיוחד.<sup>42</sup> בנוסף, בתוך מתחמי המגורים, הוגדרו שטחים רבים כמתחמי שימור שעליהם הוחלו הגבלות בנייה מיוחדות. באופן מפתיע לא כללה התכנית כל התייחסות לתכנית הגן הלאומי שאושרה לפנייה. התכנית לא היתה מפורטת ולא היוותה בסיס חוקי למתן היתרי בנייה. מטרת התכנית היתה יצירת מסגרת מתארית להכנת תכניות הכוללות הוראות מפורטות.

רשימת התכניות שאושרו בעשור הראשון: עמ/9, תכנית אב 1968. (וכן מספר תכניות נקודתיות עמ/6, עמ/11, עמ/14 וכו').

---

37 עמותת במקום, **מציבורי ללאומי: גנים לאומיים בירושלים המזרחית**, עמותת "במקום", ירושלים, 2012, עמ' 20 [www.mat.co.il/](http://www.mat.co.il/) nM3 (נצפה לאחרונה בדצמבר 2013).

38 לפי חוק התכנון והבנייה, תכנית סטטוטורית היא תכנית שעוברת את הליכי האישור ומקבלת תוקף חוקי (סטטוטורי). ככל שהדבר נוגע לתכניות מתאר מקומיות ומפורטות, החוק מחייב הפקדה להתנגדויות הציבור לפני אישור התכנית ופרסומה למתן תוקף. תכניות לא סטטוטוריות כוללות תכנית אב, תכנית שלד ותכנית בינוי, שאינן מופקדות להתנגדויות הציבור ומאושרות על ידי ועדות התכנון בלי לקבל תוקף חוקי. תכנית לא סטטוטורית היא למעשה מסמך מנחה, ולא תכנית מחייבת העומדת בדרישות החוק. יש לציין כי בשנים האחרונות נעשה שימוש נרחב בתכניות לא סטטוטוריות. **בדו"ח מבקר המדינה מספר 6א' משנת 2010**, מבקר המדינה הצביע על הבעייתיות שבדבר.

39 השמעוני-שבייד-השמעוני, **תכנית אב ירושלים 1968**, ירושלים, 1972.

40 אף שתכנית זו נערכה לאחר הפקדתה של תכנית עמ/6 ואושרה רק לאחר הכרזת הגן הלאומי על פי תכנית ג/11/19, הגן הלאומי סביב חומות העיר העתיקה לא כלול בה ואין לו כל אזכור, לא בתשריט התכנית ולא בהוראותיה.

41 בתכניות יש כמה סוגים של שטחים פתוחים: שטח ציבורי פתוח (שצ"פ), שטח פרטי פתוח (שפ"פ), שטח נוף פתוח, אתר עתיקות, גן לאומי, שמורת טבע ועוד. סוגי השטחים הפתוחים השונים נבדלים זה מזה כל הקשור לבעלות על הקרקע, ולגורם שהאחריות לפיתוח השטח מוטלת עליו ולשימושים המותרים בו.

42 אחוזי בנייה: השטח העיקרי (שטח הדירות עצמן, לא כולל חדרי מדרגות משותפים, ממ"דים, חניה וכו') המקסימלי המותר לבנייה בחלקה מסוימת, הנקבע ביחס לשטח החלקה. לדוגמה, בחלקה ששטחה 500 מ"ר ואחוזי הבנייה המותרים בה הם 70%, השטח העיקרי המותר לבנייה הוא 350 מ"ר. לרוב אחוזי הבנייה נקבעים בתכנית מתאר הכוללת הוראות מפורטות או בתכנית במפורטות.

תכנון מגביל

עם השלמת תכנית עמ/9 החלו בעיריית ירושלים בעריכת תכניות עבור השכונות הסובבות את העיר העתיקה, שכונות אשר מקבצי המגורים הקטנים שבשטחן נכללו כבר בתכנית עמ/9 בייעוד קרקע למגורים. התכניות לשכונות הללו מהוות שינוי לתכנית עמ/9 והן מפרטות את ייעודי הקרקע באזורי המגורים. יש לציין כי לא כל התכניות הללו מפורטות מספיק לשם מתן היתרי בנייה.<sup>43</sup> השכונות שתוכננו בעשור השני הן אש-שיח' ג'ראח, סילוואן התיכונה, ג'בל אל-מוכבר, את'-ת'ורי (אבו תור), אס-וואנה. כמו כן אושרו תכניות נוספות לכפרים פלסטיניים שהיו מחוץ לאגן החזותי של עיר העתיקה ושלא נכללו בתכנית עמ/9. במסגרת זו הוכנו התכניות לאט-טור ולחלק מבית ספאפא. (ראו מפה מס' 5 - תחום התכנון בעשור השני 1978-1989).

תכניות מתאר שכונתיות שהוכנו על ידי עיריית ירושלים בעשור השני

מספר התכנית	השכונה	סוג התכנית	מועד פרסום למתן תוקף	שטח התכנית (דונם)	מס' יחידות *דו"ר	הערות
2639	אש-שיח' ג'ראח המושבה האמריקאית	לא מפורטת	8.11.1984	560	2,425	כוללת מתחמים לתכנון מפורט
2591	אש-שיח' ג'ראח, באב אס-סאהרה	מתאר מפורטת	15.11.1984	310		כוללת מתחם לתכנון מפורט ומקיפה מובלעות שהתכנית אינה חלה עליהן
2733	אט-טור	לא מפורטת	18.5.1985	280	770	מקיפה מובלעות שהתכנית אינה חלה עליהן
2691, 2691א	ג'בל אל-מוכבר	מתאר מפורטות	5.5.1987	579	300	
2783א	סילוואן התיכונה	מתאר מפורטת	25.5.1987	370	1,200	רוב השטח למגורים מיועד לשיקום ולשימור, כמעט ללא אפשרויות לבנייה נוספת

\*הנתון כולל את מספר הדירות הקיימות בפועל ואת התוספת המקסימלית המותרת על פי התכנית

43 תכנית מתאר הכוללת הוראות מפורטות היא תכנית שרמת הפרוט בה גבוהה מספיק כדי לאפשר מתן היתרי בנייה ישירות מכוחה. לפי החוק, רק מכוח תכנית הכוללת הוראות מפורטות בנושאים כמו השימוש המותר בקרקע, שטח הבנייה, גובה הבנייה וקווי הבניין המותרים ניתן לקבל היתרי בנייה. במקרה שקיימת תכנית תקפה המסמנת יעודי קרקע שונים אך אינה קובעת להם הוראות מפורטות, נדרש להפקיד תכנית מפורטת ורק אחרי אישורה ניתן יהיה להגיש בקשה להיתרי בנייה. הכנתה של תכנית מפורטת כאמור, יכול שתעשה על ידי הרשות הציבורית (למשל, הוועדה המקומית ויכול שתעשה על ידי בעל הקרקע).

מספר התכנית	השכונה	סוג התכנית	מועד פרסום למתן תוקף	שטח התכנית (דונם)	מס' יחידות דיור*	הערות
3488	בית ספאפא	מתאר מפורטת	25.5.1987	217	לא צוין	התכנית מגדירה מתחמי בינוי לאישור הוועדה המחוזית ללא צורך בהפקדת תכנית חדשה
א1864	את' - ת'ורי (אבו תור)	מתאר מפורטת	20.6.1989	670	1,500	כשליש מהמתחמים מיועדים לתכנון בעתיד
3092	אס-סוואנה	מתאר מפורטת	3.9.1990	500	600	התכנית כוללת מתחמים גדולים לאיחוד ולחלוקה
2317	בית ספאפא שרפאת	לא מפורטת	22.11.1990	2,285	3,000	תכנית מתאר כללית הכוללת מתחמים לתכנון מפורט
ב3000	בית חנינא שועפאט	לא מפורטת	18.07.1991	8,000	7,500	תכנית מתאר כללית הכוללת מתחמים לתכנון מפורט

\*הנתון כולל את מספר הדירות הקיימות בפועל ואת התוספת המקסימלית המותרת על פי התכנית

את התכניות שצוינו לעיל, שהושלמו במהלך העשור השני, החלה העירייה לערוך בסוף שנות ה-70 של המאה ה-20. העבודה על תכניות נוספות, שהחלה באותה תקופה, נמשכה שנים רבות והן אושרו רק בעשור השלישי. לדוגמה נזכיר את התכנית לסור באהר שתכננה החל בשנת 1976 והושלם 23 שנים מאוחר יותר, בשנת 1999, ואת התכנית לאס-סוואחרה שהושלמה ב-1996, 17 שנה אחרי שהתחילו בהכנתה.

כבר לפני שהחל התכנון ברוב השכונות הפלסטיניות עלה הצורך במציאת פתרון מידי לבנייה למגורים בשכונות ירושלים המזרחית אשר מחוץ לאגן החזותי של העיר העתיקה. עקב כך הכריזה עיריית ירושלים על תחום תכנון על פי סעיף 77 לחוק התכנון והבנייה, ובכך אפשרה מתן היתרי בנייה על-פי סעיף 78 לחוק.<sup>44</sup> לצורך כך נערכה ב-1978 תכנית מתאר מיוחדת, שמספרה 2189, שקבעה תחומי תכנון בשכונות השונות בירושלים המזרחית ותנאים למתן היתרי בנייה במתחמים אלה (ראו מפה מס' 6 - מתחמים למתן היתרי בנייה טרום תכנון).

<sup>44</sup> סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה מסמיך את הוועדה המקומית לתת, בכפוף לשיקול דעת מקצועי, היתרי בנייה או היתרים לשימוש בקרקע בתקופה שבין ההודעה על הכנת תכנית (על פי סעיף 77 לחוק) ועד להפקדת התכנית או אישורה.

לתכניות שהוכנו בעשור השני מאז 1967 מאפיינים דומים: התכניות מצומצמות בשטחן ואינן כוללות את כל האדמות שבבעלות תושביהן; השטחים המיועדים לפיתוח ולבנייה מצומצמים; השטחים המיועדים לנוף פתוח נרחבים מדי; זכויות הבנייה<sup>45</sup> מצומצמות ביותר; רשת הדרכים דלילה; השטחים המיועדים למבני ציבור מעטים ובלתי מתאימים לתכלית זאת; התכניות אינן מפורטות מספיק.<sup>46</sup>

---

45 זכויות בנייה: מכלול אפשרויות הבנייה שתכנית מתירה: השטח שמוותר לבנות (במ"ר או באחוזי בנייה) מספר הקומות בבניין, מספר יחידות הדיור שמוותר להקים בו וכדומה.

46 ראו בהמשך תיאור מפורט של המאפיינים והבעיות בתכניות הללו, בפרק "סיכום ביניים".



תכנון מאפשר (קצת)

בשנות ה-90 של המאה ה-20 תוכננו רוב השכונות הפריפריאליות של ירושלים המזרחית. חלק מהתכניות שעריכתן החלה בעשור הקודם אושרו בתקופה זו. חלק מהתכניות שנערכו בעשור השלישי לסיפוח ירושלים המזרחית אושרו בשלב מאוחר יותר (בעשור הרביעי), אך לענייננו הן שייכות לשלב זה. התכניות שנערכו בעשור השלישי עבור השכונות הצפוניות והדרומיות חלות על אזורים כפריים לשעבר, שעד 1967 לא נכללו בתחום העיר ירושלים ולא נחשבו חלק ממנה. מדובר בכפרים; אל-עיסאווייה, בית ספאפא-שרפאת, בית חנינא-שועפאט, אס-סוואחרה, ראס אל-עאמוד, סור באהר וכפר עקב. (ראו מפה מס' 7 - תחום התכנון בעשור השלישי: שנות ה-90).

תכניות מתאר שכונתיות שהוכנו על ידי עיריית ירושלים בעשור השלישי

מספר התכנית	השכונה	סוג התכנית	מועד פרסום למתן תוקף	שטח התכנית (דונם)	מס' יחידות דיור*	הערות
2316	אל-עיסאווייה	מתאר מפורטת	31.12.1991	666	1,400	מקיפה מובלעות שהתכנית אינה חלה עליהן
פירוט 2317	בית ספאפא	מתאר מפורטת	7.1.1993	347	3,000	פירוט לתכנית 2317 וקביעת מתחמים לתכנון מפורט ולאיחוד ולחלוקה מחדש
	בית ספאפא	מתאר מפורטת	5.11.1992	177		פירוט לתכנית 2317 וקביעת מתחמים לתכנון מפורט ולאיחוד ולחלוקה מחדש
	בית ספאפא	מתאר מפורטת	2.4.1992	182		פירוט לתכנית 2317 וקביעת מתחמים לתכנון מפורט ולאיחוד ולחלוקה מחדש
	שרפאת	מפורטת חלקית	1.5.2001	415		פירוט לתכנית 2317 וקביעת מתחמים לתכנון מפורט ולאיחוד ולחלוקה מחדש

\*הנתון כולל את מספר הדירות הקיימות בפועל ואת התוספת המקסימלית על פי התכנית

הערות	מס' יחידות דיור*	שטח התכנית (דונם)	מועד פרסום למתן תוקף	סוג התכנית	השכונה	מספר התכנית
פירוט לתכנית 3000ב וקביעת מתחמים לאיחוד ולחלוקה	7,500	1,930	14.1.1998	מתאר מפורטת	בית חנינא צפון	א3458
פירוט לתכנית 3000ב וקביעת מתחמים לאיחוד ולחלוקה		1,247	3.5.1999	מתאר מפורטת	בית חנינא דרום	א3457
פירוט לתכנית 3000ב וקביעת מתחמים לאיחוד ולחלוקה		2,070	17.8.1999	מתאר מפורטת	שועפאט	א3456
מקיפה מובלעות שהתכנית אינה חלה עליהן	1,350	1,100	5.2.1993	מתאר מפורטת	אש-שייח	3085
למגרשים ששטחם מעל 6 דונם נדרשת הכנת תכנית מפורטת	2,770	4,000	30.3.1996	מתאר מפורטת	אס-סוואחרה	א 2683
מתחם גדול לתכנון בעתיד	3,100	3,315	23.9.1999	מתאר מפורטת	סור באהר, אום טובא	א' 2302
המתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש בהטלו מאוחר יותר, במסגרת תכנית א2668	2,000	1,600	21.2.1998	מתאר מפורטת	ראס אל- עאמוד	2668
	200	108+14	17.6.2004	מתאר מפורטת	את' ת'ורי (אבו תור)	א+ב 5222
	1,450	1,258	2.3.2005	מתאר מפורטת	כפר עקב	א2521

\*הנתון כולל את מספר הדירות הקיימות בפועל ואת התוספת המקסימלית על פי התכנית

התכניות שנערכו בתקופה זו שונות באופן מהותי מהתכניות שהוכנו בעשור השני. התכניות מהעשור השלישי כוללות שטחים רבים יותר לפיתוח ולבנייה, והיחס בין השטחים הפתוחים לבין השטחים המיועדים לבנייה מאוזן יותר, אם כי עדיין לא תואם ליחס המקובל בתכנון עבור שכונות יהודיות/ישראליות.<sup>47</sup> אחוזי הבנייה המקסימליים המותרים עדיין נמוכים באופן ניכר מן המקובל בשכונות היהודיות והם עומדים על 50-75 אחוזי בנייה בלבד.<sup>48</sup>

בתכניות של העשור השלישי מופיעים מאפיינים חדשים, שלא נכללו בתכניות של העשור השני - יש בהן תוואי דרכים חדש, שבחלקו הגדול איננו מסתמך על תוואי הדרכים הקיימות, ובחלק מהתכניות ישנם מתחמים לאיחוד ולחלוקה.

47 בסביבה עירונית שאיננה צפופה במיוחד מקובל להפריש לצורכי ציבור כ-40% משטח התכנית. ככל שצפיפות המגורים (מספר יחידות הדיוור לדונם) גבוהה יותר, מקובל להפריש לצורכי ציבור אחוז גבוה יותר מהשטח (כ-50% ויותר). כפי שתואר לעיל, השכונות הפלסטיניות תוכננו בצפיפות נמוכה, ולכן היקף ההפרשה לצורכי ציבור היה אמור להיות קטן יותר מהמקובל.

48 לעומת 90-125 אחוזי בנייה שהיו מקובלים בשכונות היהודיות באותה תקופה.



## הבעיות הנפוצות בתכניות התקפות

שכונות ירושלים המזרחית רבות ושונות זו מזו; ישנן שכונות עירוניות, ישנן כפריות וישנן שכונות שעברו, ועדיין עוברות, תהליכי עיור אינטנסיביים שהופכים אותן מכפרים לשכונות עירוניות. גם האוכלוסייה המתגוררת בשכונות ירושלים המזרחית מגוונת; ישנם תושבים כפריים שצמחו מתוך אוירת הכפר החקלאי, ישנם תושבים עירוניים מזה דורות, ישנם תושבים שמקורם בשבט בדואי נודד שהתיישבו בשולי ירושלים רק לפני שניים או שלושה דורות, וישנם מהגרים שהגיעו מערי הגדה המערבית ובעיקר מחברון וכפריה, מי לפני מספר דורות ומי בדור האחרון. אל מול המגוון הזה בולט העדר הגיוון בתכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית בשלושת העשורים שנסקרו לעיל. כפי שתואר בסקירה ההיסטורית של התכנון, ישנם הבדלים בין התכניות לשכונות השונות. גיוון זה נובע מהיחס השונה של הממסד התכנוני לשכונות הסמוכות לעיר העתיקה, שתוכננו בשלבים הראשונים, לעומת השכונות המרוחקות שתוכננו מאוחר יותר. הגיוון אינו מבטא התייחסות ספציפית למרקם מרחבי-אנושי זה או אחר. התוצאה היא של-25 התכניות שפורטו בטבלאות לעיל ישנם מאפיינים משותפים ובעיות שחוזרות ונשנות.

- התכניות קטנות, מצומצמות בשטחן ואינן כוללות את רוב הקרקעות שבבעלות תושבי השכונות. למעשה שטח התכניות מוגבל בדרך כלל לתחום המבונה בפועל. במקרים שבהם שטח התכנית גדול יותר מהתחום המבונה, התכנית מגדירה את השטח הנוסף בייעוד של שטח פתוח (לרוב שטח נוף פתוח). השטח הכולל של כל התכניות שאושרו לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית (כולל שטחי ציבור פתוחים שכונתיים), לרבות השינויים שהוכנסו בתכניות במהלך השנים (אך לא כולל תכניות המתגלגלות בימים אלו בוועדות התכנון וטרם אושרו) הוא כ-23,000 דונם, שהם כשליש משטחי ירושלים שמעבר לקו הירוק וכ-18% משטח העיר כולה.
- השטחים המיועדים לפיתוח ולבנייה מצומצמים ומוגבלים לשטח בו קיימת בנייה בפועל.<sup>49</sup> ייעוד שכזה מהווה הכרה מסוימת במצב בשטח ומאפשר תוספות בנייה מסוימות, אך אינו מספק עתודת קרקע משמעותית להתפתחות בעתיד. ברוב השכונות מוצו אפשרויות הבנייה בשטחים שיועדו לבנייה בתכניות התקפות. במקומות שבהם נותרו עדיין שטחים פנויים המיועדים לבנייה, ברוב המקרים הבנייה איננה אפשרית, אם משום שבעל הקרקע לא חי בירושלים ואם משום שמדובר בבעל קרקע שלו אדמות רבות שנכללו בשטחים המותרים לבנייה, ושלמשפחתו אין כרגע צורך לבנות בשטחים הפנויים הללו. השטח הכולל המיועד לבנייה למגורים בתכניות הכלליות והנקודתיות התקפות היום בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, הוא כ-9,800 דונם, שהם 46% מהשטח הכולל של התכניות הללו. שטח זה שייעודו בנייה למגורים מקיף 14% בלבד משטחי ירושלים המזרחית ורק 8% משטח העיר כולה.

<sup>49</sup> יש לציין שאפשרויות הבנייה למגורים הן נדבך מרכזי במרחב העירוני, ובדרך כלל ייעוד הקרקע למגורים הוא הייעוד הנפוץ והגדול בשטחו, בהשוואה לייעודי קרקע אחרים בתכניות ליישובים עירוניים.

- השטחים שייעודם שטח נוף פתוח רבים מדי והם נקבעו ללא קשר לאיכות הנוף וללא קשר לצורכי האוכלוסייה. הגדרת שטח כשטח נוף פתוח כמוה כאי-תכנון. שטח נוף פתוח לא נחשב כשטח לצורכי ציבור, שאותו יכולה הרשות המקומית ואף צריכה להפקיע ולפתח עבור הציבור. מהות הייעוד שטח נוף פתוח נעוצה בשימורו במצבו הטבעי ובאיסור על הפיתוח ועל הבנייה בו. עם השלמת התכנון הכולל של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית יועדו כ- 40% משטח התכניות לנוף פתוח. במסגרת השינויים שהוכנסו בתכניות הללו במהלך השנים, במסגרת תכניות נקודתיות מפורטות, הצטמצם השטח שייעודו נוף פתוח והוא עומד כיום על כ-30% מכלל השטח המתוכנן.
- זכויות בנייה מצומצמות ביותר; גובה הבנייה המירבי המותר בתכניות המאושרות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית הוא שתי קומות, למעט שטח מצומצם בגרעיני הכפרים ההיסטוריים שם מותר לבנות לגובה של שלוש קומות. אחוזי הבנייה המירביים עומדים על 25%-50 משטח המגרש נטו, פרט לגרעיני הכפרים שבהם מאפשרות חלק מהתכניות 70% בנייה או שלא מצוינת בהן הגבלה על אחוזי הבנייה. בחלק מהתכניות ישנה מגבלה נוספת הקובעת כי הצפיפות המירבית תהיה שלוש יחידות דיור לדונם.<sup>50</sup>
- רשת דרכים דלילה שאינה מגיעה לעומק השטח המיועד לפיתוח. תחום הפיתוח והבנייה תלוי במערך של תשתיות. כדי לבנות בתי מגורים, מוסדות ציבור ומבני תעשייה יש צורך במערכות תשתית של חשמל, ביוב ומים ובקיומן של דרכי גישה אל שטח הבנייה. בתכנון רגיל, רוב מערכות התשתית הללו מתוכננות ומבוצעות על פי תוואי הדרכים. העדרן של דרכים מונע אפוא את פיתוח המגרשים המיועדים לבנייה.
- תוואי דרכים חדש שאיננו מסתמך על תוואי הדרכים הקיימות; בתכניות העשור השלישי מופיעות בדרך כלל מערכות דרכים מעט יותר צפופות מאלו שמאפיינות את תכניות העשור השני. אלא שמערכות הדרכים המוצעות בתכניות של עשור זה מתבססות רק באופן חלקי על רשתות הדרכים הקיימות בשטח. מערכות הדרכים הקיימות והמשמשות את התושבים מדורות הן תוצאה של הסכמות היסטוריות בין התושבים לבין עצמם. דרכים אלה מהוות הקצאה, בלתי פורמלית אך תקפה, של אדמות לשימוש הציבור והן עוברות בדרך כלל בקצה חלקה בבעלות פרטית, במקום שבו היא גובלת בחלקה נוספת בבעלות אחרת. מערכות דרכים המתבססות על הדרכים הקיימות, תוך הרחבתן והכנסת תיקונים נקודתיים, מתקבלות ביתר קלות בקרב התושבים והן קלות יותר לביצוע בשטח. לעומת זאת, תוואי הדרכים בתכניות שהכינה העירייה מתעלם פעמים רבות מדרך קיימת ומציע דרך שונה לחלוטין, החודרת לעומק החלקות הפרטיות. התופעה נפוצה בעיקר מחוץ לגרעין ההיסטורי של הכפרים, במקומות שבהם היתה בנייה דלילה בזמן שהתכניות נערכו.

<sup>50</sup> לשם ההשוואה, על פי תמ"א 35, תכניות מתאר מקומיות/מפורטות חדשות בירושלים לא יופקדו אלא אם הצפיפות שלהם לא תפחת מ-12 יחידות דיור לדונם נטו (הכוונה לשטח המגרש נטו, אחרי הפרשה לצורכי ציבור) ולא תעלה על 24 יחידות דיור לדונם נטו, בכפוף למקרים החריגים המפורטים בהוראות התמ"א. צפיפות של שלוש יחידות דיור לדונם נטו מהווה 25% מהצפיפות המינימלית לפי תמ"א 35.

- שטחים מעטים ובלתי מתאימים למבני ציבור; התכניות שאושרו בשלושת העשורים הראשונים מייעדות למבני ציבור כמעט רק שטחים עבור מבני חינוך. רק במקרים יוצאי דופן ובחלק מהתכניות יש הקצאת שטחים למבני ציבור אחרים, כמו מתקן ספורט, מתנ"ס, מועדון נוער וטיפת חלב. אף אחת מהתכניות לא מייעדת קרקע לשימושים ציבוריים אחרים, כמו ספרייה. השטחים שהתכניות מקצות למוסדות חינוך הם במקרים רבים בעייתיים. שטחים רבים המיועדים לבתי ספר אינם עומדים בתקנים המינימליים המקובלים בישראל, ורבים מהם נמצאים במדרונות תלולים כל-כך, באופן המייקר ואף מונע את פיתוחם.<sup>51</sup> בימים אלה, כשהעירייה מעוניינת בפיתוח המגרשים המיועדים לבתי ספר – בין אם משום שהמחסור בכיתות לימוד נהיה אקוטי ובין אם בשל חרב בית המשפט המונפת מעל<sup>52</sup> – היא מתקשה לעשות זאת משתי סיבות עיקריות: האחת, אי התאמת המגרשים המיועדים לבתי ספר והעובדה שהם מאופיינים בטופוגרפיה תלולה מאוד; והשנייה, העדרן של דרכים סלולות המובילות אל המגרשים הללו. האחריות למצב עניינים זה רובצת לפתחה של העירייה, שייעדה בתכניות שהכינה מגרשים לבתי ספר למרות שמגרשים אלה אינם עומדים בדרישות התקן.
- תכניות שאינן מפורטות מספיק; במקרים רבים נערכו תכניות מתאר כלליות בלבד, שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, או שיש בתכנית התקפה מגבלה על גודל השטח שבו ניתן להוציא היתר בנייה ישירות מכוחה. במקרים אלו ניתן לקבל היתרי בנייה רק אחרי אישורה של תכנית מפורטת. בשני העשורים האחרונים בעקבות תיקון שהוכנס לחוק התכנון והבנייה (ראו להלן תיקון 43), הוגשו לוועדות התכנון עשרות רבות של תכניות מפורטות כאלו ורבות מהן אושרו. אך מאז שתכנית המתאר ירושלים 2000, שכאמור טרם הופקדה, הפכה למסמך מדיניות שעל פיו מאושרות או נדחות תכניות ברחבי העיר, רק בעלי הקרקע שאדמתם כלולה באיזורים עירוניים קיימים מצליחים לעמוד בדרישות שתכנית המתאר מציבה ומביאים את תכניותיהם המפורטות לכדי אישור.
- תכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש; שטחים גדולים בתכניות המאושרות עבור השכונות מסומנים כמתחמים לאיחוד ולחלוקה מחדש. מטרת סימון זה היא הקצאה שוויונית של השטחים המיועדים להפקעה לצורכי ציבור. בתכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש מתפזר נטל ההפקעה באופן שוויוני בין כל בעלי הקרקע שבתחום התכנית. עד לרישום המגרשים החדשים שנקבעים בתכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש אצל רשם המקרקעין, לא ניתן לקבל במתחמים אלה היתרי בנייה, וממילא לא ניתן לממש את זכויות הבנייה שקיימות בהם.

51 עובדה זאת מעלה את השאלה האם עורכי התכניות יצאו לשטח כדי לבדוק האם המגרשים שאותם ייעדו לשימושים אלה בכלל מתאימים לכך.

52 בפברואר 2011 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה בדרישה שעיריית ירושלים ומשרד החינוך יאפשרו לכל ילד מירושלים המזרחית להירשם לבית ספר רשמי באזור מגוריו, ולחלופין יממנו את שכר הלימוד בבית הספר המוכר הלא רשמי שאליו הוא נאלץ להירשם. בג"ץ 5373/08 אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח'. בפסק דין שניתן ביום 6.2.2011. בג"ץ קבע כי תוך חמש שנים על עיריית ירושלים לסגור את הפערים בהיבט זה בין השכונות השונות בעיר ולספק די כיתות לימוד שיספיקו לכל ילדי ירושלים. <http://elyon1.court.gov.il/files/08/730/053/r07/08053730.r07.htm>

כמו בתחומי תכנון אחרים, גם בהקשר של תכניות איחוד וחלוקה מחדש עדיפים פתרונות יצירתיים המותאמים לקהילה שעבורה נערך התכנון. תכנון המתאים עצמו לקהילה מסוימת נעשה תוך שיתוף הציבור ועשוי למנוע מצבי מלכוד, כגון תכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש ללא הסכמת בעלים. יוזמות תכנון מקומיות שנערכות בימים אלה על ידי קבוצות של תושבים מוכיחות שבקרב התושבים יש נכונות לוותר על קרקע שבבעלותם ולהקצותה לשימוש הציבור, אך הם מעוניינים לתת את הקרקע מרצונם ולא שתילקח מהם בכפייה מכוחו של חוק זה או אחר.<sup>53</sup>

### סיכום הבעיות הנפוצות

תשתית התכנון הקיימת בשכונות הפלסטיניות לקויה ומגבילה. רבות מהתכניות מגבילות עד כדי כך שכבר בעת הכנתן לא סיפקו מענה לצורכי האוכלוסייה החיה בשטחן. השכונות תוכננו לאורך זמן ויש ביניהן הבדלים קטנים, יש תכניות גרועות יותר ויש גרועות פחות, אך אף לא תכנית אחת מגיעה לרמת התכנון המקובלת בשכונות הישראליות של העיר. על עיריית ירושלים ולשכת התכנון המחוזית להפנים כי ההיגיון התכנוני המנחה את עבודתן בשאר האזורים בעיר צריך להשתנות לנוכח המאפיינים השונים והייחודיים של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

לקראת סוף העשור השלישי מאז 1967, ובמקביל לתכנון הממסדי שנערך במהלכו, נזרעו הזרעים לתופעת התכנון הפרטי. הדבר קרה בעקבות שינוי שהוכנס בחוק התכנון והבנייה, המתיר לכל בעל עניין בקרקע להגיש למוסדות התכנון תכנית מתאר מקומית/מפורטת שתחול על אותה חטיבת קרקע. בעלי קרקע פלסטינים, תושבי ירושלים המזרחית, שאתרע מזלם והקרקע שבבעלותם לא נכללה בשטחים המיועדים לבנייה למגורים על פי התכניות שאושרו לשכונתם, החלו לפעול בעצמם לשינוי ייעוד הקרקע.

---

53 כהן-בר ורונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית, הצעה לפתרון מצוקת הדור, עמותת במקום, ירושלים, 2013, [www.mat.co.il/edf](http://www.mat.co.il/edf) (נצפה לאחרונה בדצמבר 2013).

## פוטנציאל למהפיכה

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה משנת 1995<sup>54</sup> היה בגדר מהפכה של ממש (גם) עבור תושבי השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. בתיקון זה נקבעה זכותו של בעל עניין בקרקע ליזום תכנית מקומית/מפורטת שתחול על הקרקע שבבעלותו. כלשון סעיף 61א(ב) לחוק:

"משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל עניין בקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה; היתה התכנית בסמכות הוועדה המחוזית, יעביר מגיש התכנית עותק לוועדה המחוזית".

עד תיקון 43 לחוק היתה הרשות ליזום תכניות מקומיות/מפורטות נתונה רק לגורמים ציבוריים: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ועדות מקומיות וועדות מחוזיות. בפועל, במקרים רבים היו היזמים הפרטיים הגורם המניע של התכנון, אלא שהם עצמם לא היו רשאים להגיש תכניות. כדי ליזום תכניות נזקקו בעלי עניין פרטיים לרצון הטוב של הרשות המקומית ו/או הוועדה המקומית. התושבים הפלסטינים של שכונות ירושלים המזרחית לא נהנו תמיד מרצון טוב מסוג זה, והדבר היווה עבורם חסם אמיתי ומשמעותי.

בתקופה שלאחר תיקון 43 לחוק הסתמנה עלייה תלולה במספר התכניות שהגישו בעלי עניין פרטיים במקומות רבים בארץ, ובמיוחד בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. השילוב של בעלות פרטית על הקרקע, תשתית תכנונית ממסדית גרועה והשקעות מעטות בפיתוח הוביל לכך שהשטח היה צמא לפתיחת פתח לתושבים לעשות מעשה. פתח זה נוצר כאמור באמצעות התיקון לחוק.

את השפעת התיקון לחוק על דפוסי התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית ניתן לראות באופן מובהק בנתונים הבאים:<sup>55</sup>

- מאז החלת החוק הישראלי על שטחי ירושלים המזרחית ב-1967 ועד לסוף 2012, נערכו ונכנסו לתוקף בשטחי ירושלים המזרחית כ-800 תכניות מתאר מקומיות (מפורטות ושאינן מפורטות).
- מתוך אלה, כ-120 תכניות (15%) נכנסו לתוקף במהלך שלושת העשורים הראשונים לתקופה המתוארת (1967-1998). כל התכניות שאושרו בתקופה זו היו ביוזמה של רשויות ציבוריות, בעיקר עיריית ירושלים. רובן המוחלט של תכניות אלה הן תכניות מתאר שכונתיות ו/או תכניות מפורטות לפונקציות ציבוריות כגון בתי ספר וכבישים. יש מספר תכניות לפיתוח בשטחי כנסיות וכמה תכניות לבניית בתי מלון. רק 14 מתוך 120 התכניות הן תכניות מפורטות לבתי מגורים.

54 ח"ח 1544, 24.8.95, עמ' 450.

55 תחקיר עמותת "במקום" על פי פרסומים ברשומות בדבר מתן תוקף לתכניות. 2012 (התחקיר לא פורסם).

- מבין 800 התכניות שאושרו, כ-360 תכניות (45%) נכנסו לתוקף בעשור הרביעי, בין השנים 1999 ל-2008. רוב התכניות האלה הן למגורים, ובכלל זה שינוי ייעוד משטח פתוח למגורים. רוב התכניות נערכו ביוזמה פרטית של בעלי עניין בקרקע. רק כ-40 תכניות (11%) מתוך 360 התכניות הללו היו ביוזמת העירייה ועסקו בנושאים משלימים למגורים: השלמת התכנון הכולל בשכונות, תכניות איחוד וחלוקה, בתי ספר, תשתיות דרכים וכדומה.
- מבין 800 התכניות שאושרו מאז 1967, כ-320 תכניות (40%) נכנסו לתוקף במהלך ארבע שנים, בין 2009 ל-2012. תכניות אלה רובן ככולן הן תכניות לתוספת זכויות בנייה למגורים ולתיקון קווי בניין. חלקן הקטן משנה ייעוד קרקע. למעט שתיים, כל התכניות הללו חלות על שטחים שמוגדרים בתכנית המתאר ירושלים 2000 ב"ייעוד "אזור מגורים עירוני [קיים]".

מנתונים אלה עולה בבירור כי מאז תיקון 43 לחוק, בעלי עניין בקרקע רבים מימשו את זכותם להגיש תכניות לאישור מוסדות התכנון. בעשור שלאחר אישורו של תיקון 43 לחוק ניכרת תנופת תכנון חסרת תקדים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.<sup>56</sup> זהו עשור של תקווה לשיפור, בו ניתנה לתושבים היכולת לשפר ביוזמתם את מצבם התכנוני ולצמצם את התלות הכמעט מוחלטת ברשויות, שאפיינה את מצבם התכנוני קודם לכן.

כך, נוצרה מציאות שבמסגרתה אישרה מערכת התכנון תכניות נקודתיות, המשנות ייעוד מאזור ללא תכנון ו/או משטחים פתוחים למגורים או המגדילות זכויות בנייה בשטח שיועד כבר קודם לכן למגורים. הדבר אפשר להתגבר בדרך מעשית – גם אם לא אופטימלית – על הליקויים המאפיינים את התכניות השכונתיות החלות, ובעיקר על המחסור הקשה בשטחי קרקע למגורים.

בתקופה שלאחר אישור תיקון 43 לחוק הוגשו לוועדות התכנון עשרות תכניות נקודתיות שמטרתן שינוי ייעוד משטח פתוח לשטח למגורים ולשימושים נוספים. פעמים רבות הוכנו התכניות הללו בתגובה לצווי הריסה, בניסיון להכשיר בתים שנבנו ללא היתרים ולהצילם מהרס.

גל התכניות שהוגשו ביוזמה פרטית גרם לפגיעה במבט התכנוני הכולל ויצר עומס רב על מערכת התכנון. בתחילת שנות ה-2000, כדי להתמודד עם קושי זה, קבעה לשכת התכנון המחוזית נהלים שמטרתם צמצום תנופת התכנון הפרטי. כך נקבע "נוהל 10 דונם", שלפיו השטח המינימלי של תכנית לשינוי ייעוד קרקע משטח פתוח (מכל סוג שהוא) לשטח לבנייה יהיה 10 דונם (דרישה זו הוחמרה עוד יותר בתכנית המתאר ירושלים 2000 – ראו להלן). כן נקבע "נוהל צמוד דופן", שלפיו תכניות לשינוי ייעוד משטח פתוח מכל סוג שהוא למגורים יאושרו רק אם שטחן צמוד דופן לאזור המיועד לבינוי בתכניות מאושרות.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> תנופת תכנון זו אינה מעידה על תופעה מקבילה בתחום הבנייה בהיתרים, כפי שמתואר בפרק על היתרי בנייה להלן.  
<sup>57</sup> "תכניות במזרח העיר" – נוהל פנימי של לשכת התכנון המחוזית, שהעתק ממנו הועבר לידי עמותת "במקום" ביום 19.10.2006.

נהלים אלה חסמו את נתיב התכנון המפורט הנקודתי בפני רבים מבעלי הקרקע בשכונות הפלסטיניות בירושלים: לרובם לא היתה חלקת קרקע שגודלה למעלה מ-10 דונם, ובאופן טבעי החלקה בבעלותם לא עמדה תמיד בדרישה לצמידות דופן לאזור המיועד לבינוי. על אף זאת, היו מי שעלה בידם לצלוח דרישות אלה ולהביא תכניות נקודתיות לבנייה למגורים לידי אישור.





## האומנם שינוי כיוון?

העשור הראשון של שנות ה-2000 הוא תקופת התכנון הרביעית. בתחילת תקופה זו הושלמו תכניות המתאר האחרונות שערכה עיריית ירושלים לשכונות הפלסטיניות. השכונות שנותרו בלי תכנון אחרי העשור הרביעי הן ראס ח'מיס, ראס שחאדה וענאתא החדשה ושכונות שלא הוכרו מעולם על-ידי מוסדות התכנון הישראלי – ואלג'ה ונועימן.

במקביל להשלמת התכניות השכונתיות נמשכה והתרחבה תופעת התכנון הפרטי, והוועדה המקומית החלה בעריכתה של תכנית מתאר כוללת לעיר, היא תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000.<sup>58</sup> בתכנית זו נערך לראשונה, ברמה מתארית, תכנון כולל לירושלים המזרחית והמערבית יחד.<sup>59</sup>

התכנון בעשור הרביעי שונה מהתכנון שנעשה בעשורים הקודמים בכך שהוא מציע, לפחות לכאורה, אפשרויות פיתוח נרחבות יותר. במסגרת תכנית המתאר ירושלים 2000 מוצעים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית אזורי פיתוח חדשים, שחלקם בנויים בפועל בבנייה ספונטנית וחלקם פנויים ומהווים פוטנציאל ממשי לפיתוח. כמו כן, בהשוואה לתכניות שפורטו לעיל, מוצעות בתכנית ירושלים 2000 זכויות בנייה גדולות יותר בתוך השכונות הקיימות. ואולם, על סל האפשרויות המוצע בתכנית ירושלים 2000 מוטלות הגבלות שונות שהופכות חלק ניכר מאותו פוטנציאל מוצע לבלתי ניתן למימוש.

לקראת סוף העשור הרביעי אושרה להפקדה<sup>60</sup> תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, אשר בשל חשיבותה יוחד לה פרק נפרד. חשוב לציין רק שבעקבות ההגבלות שמטילה התכנית על תכנון פרטי בשטחי הפיתוח החדשים ובעקבות הדרישה הקבועה בה לתכנון חטיבות קרקע גדולות ורציפות, יזמה העירייה בעשור הרביעי מספר תכניות כאלה. בנוסף ליוותה העירייה יוזמות פרטיות של קבוצות של בעלי קרקע שביקשו לערוך בעצמם תכניות קטנות-בינוניות. למרות שחלפו מאז כבר מספר שנים, אף לא אחת מהתכניות החדשות הללו התקדמה באופן משמעותי במסלול התכנון. לאורך השנים שונתה רשימת התכניות מספר פעמים, תכניות שנתקעו במסלול התכנון בוטלו ובמקומן צצו אחרות, שגם הן אינן מקודמות בקצב סביר.

<sup>58</sup> ראו להלן, תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000.

<sup>59</sup> תכנית אב 1968 שהוזכרה לעיל, כשמה כן היא, תכנית אב לא סטטוטורית, בעוד שתכנית ירושלים 2000 היא תכנית מתאר שאמורה הייתה לקבל תוקף חוקי עד שהפכה למסמך מדיניות.

<sup>60</sup> הפקדה היא הליך שמאפשר לציבור להתנגד לתכניות חדשות, לקראת אישורן, ולהציע לשנות אותן. לפי החוק יש לפרסם הודעות על הפקדתן של תכניות ולאפשר לכל המעוניין להגיש להן התנגדות. רק לאחר השלמת הליך ההפקדה, שמיעת ההתנגדיות, ההתייחסות אליהן ומתן החלטה סופית, ניתן לאשר את התכנית למתן תוקף.

## תכניות שהכנתן החלה בעשור הרביעי

שם השכונה	שטח התכנית (בדונם)	יזם	סוג התכנית	הערות
תל עדסה	780	העירייה	תכנית שלד	שטח נוף פתוח על פי התכנון הקיים. השטח פנוי ברובו
ח'לת אל-עין, אט-טור	760	תושבי השכונה	תכנית מתאר	שטח נוף פתוח על פי התכנון הקיים. השטח פנוי ברובו
אל- עיסאווייה	1,350	תושבי השכונה ועמותת "במקום"	תכנית מתאר מפורטת	שטח עירוני קיים עם תוספת של שטח פתוח על פי התכנית התקפות. השטח בנוי ברובו
ואדי יאצול	360	תושבי השכונה	תכנית מתאר מפורטת	שטח ציבורי פתוח ויער על פי התכנון הקיים. השטח בנוי ברובו
אס-סוואחרה	1,500	העירייה	תכנית אב	שטח נוף פתוח על פי התכנון הקיים. השטח בנוי בחלקו
דיר אל- עאמוד	400	העירייה	תכנית מתאר	שטח ללא תכנון קודם. בנוי בחלקו
ואדי אג'-ג'וז ובאב אס-סאהרה (מע"ר מזרח)	1,000	העירייה	תכנית אב	תחום השכונה הקיימת
עין אל-לוחה	200	התושבים	תכנית אב	תחום ההרחבה המוצעת בתכנית המתאר

מהטבלה עולה כי ברוב המקרים, כשהיזומה לעריכת תכנית חדשה באה מצד התושבים, מדובר בתכניות מתאר הכוללות הוראות מפורטות ומאפשרות מתן היתרי בנייה ישירות מכוחן. דווקא התכניות הגדולות שנעשו ביוזמת העירייה הן תכניות שלד/אב/מתאר, שאחרי אישורן נדרש להכין תכניות מתאר מפורטות ולאשרן, כך שהדרך עד למתן היתרי בנייה מכוחן היא ארוכה. ובכל זאת, לתכניות הכלליות יש ערך מסוים, בעיקר בכל הקשור לצורכי ציבור (דרכים, שצ"פים, מבני ציבור) ולאור העובדה שהן יוצרות מסגרת להכנת תכניות מתאר מפורטות (ביוזמה ציבורית או פרטית).<sup>61</sup>

61 תכניות האב והשלד (ראו בטבלה לעיל) נערכות מחוץ למסלול התכנון הסטטוטורי.

## הרקע להכנת התכנית

בשנת 1999 החלו בעיריית ירושלים בעריכת תכנית מתאר חדשה לעיר, אשר לראשונה תכלול את ירושלים המערבית ואת ירושלים המזרחית יחד. התכנית החדשה אמורה הייתה להחליף את תכנית המתאר הקיימת שחלה רק על שטחי ירושלים המערבית.<sup>62</sup> כעבור כעשור אושרה תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 להפקדה. אך בשל התערבות הדרג הפוליטי, התכנית לא הופקדה מעולם. ואולם, ועדות התכנון פועלות על פיה, לרוב, כאילו הייתה חוק מחייב ולמעשה קבעו אותה כמסמך מדיניות.

לעריכת התכנית היו סיבות נוספות: 1. עומס על מערכת התכנון בשל ריבוי תכניות מתאר קטנות ופרטיות, המציעות עדכונים נקודתיים לתכנית המתאר הישנה במערב העיר. 2. עומס על מערכת התכנון בשל ריבוי תכניות נקודתיות הבאות לשנות את התכניות השכונתיות התקפות במזרח העיר. 3. ריבוי השינויים הנקודתיים שאושרו במהלך השנים יצרו מצב כאוטי, הגורם לאובדן המבט התכנוני הכולל על העיר. 4. לפי תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה מ-2006, אישורה של תכנית מתאר מעודכנת לעיר הוא תנאי להרחבת סמכויות הוועדה המקומית לאשר תכניות שעד כה הסמכות הבלעדית לאשורן היתה נתונה לוועדה המחוזית.<sup>63</sup>

אם כן, תכנית המתאר החדשה באה לחדש את המבט הכולל שאבד ולחזק את הוועדה המקומית לתכנון ובניה. התכנית אמורה לקבוע בין השאר מדיניות חדשה בכל הנוגע לצפיפויות הבינוי הרצויות בעיר,<sup>64</sup> לאיתור אזורים חדשים לפיתוח ולבנייה בעיר ולמערכת הגומלין בין השטחים הבנויים ובין השטחים הפתוחים בירושלים.<sup>65</sup> כמו כן, התכנית אמורה להעלות את קיבולת הבנייה בעיר ואת מספר הדירות שניתן לבנות בה.

<sup>62</sup> תכנית המתאר המקומית 62 אושרה בשנת 1959, עוד לפני המלחמה ב-1967 ולפני שצורפו לתחום המוניציפלי של העיר שטחי ירושלים המזרחית ושטחים נוספים במערב.

<sup>63</sup> לפי סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית של מרחב התכנון שעליו היא אחראית או לחלק משמעותי ממנו אושרה תכנית מתאר עדכנית, ואשר הוכיחה רמה מקצועית גבוהה, ולהקנות לה סמכויות נוספות, שכיום מוקנות רק לוועדות המחוזיות. מהלך זה נועד לבזר סמכויות מהשלטון המרכזי (הוועדה המחוזית) לשלטון המקומי (הוועדה המקומית), שאמור לייצג טוב יותר את האינטרסים המקומיים של התושבים. אלא שבירושלים המזרחית, הנחת יסוד זאת בעייתית. יש לזכור כי בשונה מהוועדה המחוזית, המאוישת בעיקר על ידי אנשי מקצוע, הוועדה המקומית מורכבת מחברי מועצת העיר שהם פוליטיקאים נבחרים ציבור, שברוב המקרים אינם מצויים בתחום התכנון והבנייה. מאחר שרוב תושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים אינם משתתפים במערכת הבחירות המוניציפאלית, אין להם ייצוג בוועדה המקומית, אשר פעמים רבות פועלת נגד האינטרסים שלהם. כלל, התושבים הפלסטינים זוכים לטיפול מעט טוב יותר בוועדה המחוזית.

<sup>64</sup> צפיפות: מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשטח נתון. נהוג לבטא את הצפיפות במספר יחידות דיור לדונם. במגרש ששטחו 500 מ"ר ושמותר לבנות בו חמש דירות, הצפיפות היא 10 יחידות דיור לדונם.

<sup>65</sup> תכנית הבנייה בתכנית המתאר ירושלים 2000 קובעת בעיקר את גובה הבנייה בשכונות השונות ואת האופן בו מעוצב קצה השטח הבנוי, במקום בו הוא נפגש עם השטח הפתוח.

בירושלים המזרחית הגיע עידן תכנית המתאר ירושלים 2000 על רקע של תכנון לקוי, כפי שמשקף בתכניות השכונתיות שבעיותיהן הוצגו בפרק הקודם, של מצוקת דיור קשה ושל בנייה רחבת היקף ללא היתרים. תכנית המתאר אמורה לפתור גם את הבעיות הללו. אלא שהתכנית מדברת בשני קולות מקבילים ואף מנוגדים: מצד אחד, הקול ההצהרתי הקובע כי העיר שייכת לכל תושביה, ובכלל זה גם לפלסטינים המתגוררים בתחומה; ומצד שני, המחויבות המוצהרת לעיקרון המאזן הדמוגרפי<sup>66</sup> ולהתייחסות אל התושבים הפלסטינים בעיר כאל גורם המאיים על קיומה של ירושלים כעיר ישראלית וכבירת המדינה.

התכנית מגדירה אזורים חדשים לפיתוח וקובעת עקרונות לתכנון, הן באזורים החדשים והן באזורים הוותיקים. התכנית אינה כוללת הוראות מפורטות ולא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. כדי לפתח את האזורים החדשים שהתכנית מגדירה לבנייה, נקבע כי יש לערוך להם תכניות מתאר כוללות, שיקבעו את ייעודי הקרקע המפורטים, את זכויות הבנייה ואת התנאים למתן היתרי בנייה. לפי תכנית המתאר ירושלים 2000, תכניות המתאר שיערכו לשטחי הפיתוח החדשים יהיו תכניות מתאר מקומיות כוללות אשר יכללו מתחמי הרחבה שלמים התואמים לפוליגונים המסומנים בתשריט.

## השתלשלות העניינים

### שלב ראשונים

בשנת 2004 הופצה לעיון הציבור הגרסה הראשונה של תכנית המתאר ירושלים 2000. בגרסה זו הוצעו אזורי פיתוח חדשים לשכונות העיר בשטח כולל של כ-11,800 דונם, מתוכם רק כ-2,300 דונם (פחות מ-20% מהשטח) בשכונות הפלסטיניות, לעומת 9,500 דונם לשכונות הישראליות. גרסת 2004 התקבלה בביקורת קשה, הן מצד הפלסטינים והארגונים המסייעים להם, שדרשו אזורי פיתוח נוספים, והן מצד הארגונים הירוקים, שדרשו לבטל את הרחבת העיר לכיוון מערב. בסופו של דבר התכנית שנידונה בוועדה המקומית ב-2006 לא כללה את תכנית מערב ירושלים, וגם לא הרחבות נוספות לשכונות הפלסטיניות במזרח העיר.

### כמעט תכנית חדשה

באפריל 2007 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד את תכנית המתאר ירושלים 2000, בכפוף למילוי תנאים מסוימים. מאמצע 2007 ועד מאי 2008 נערכו בוועדה המחוזית דיונים רבים בנוגע לתכנית המתאר, ובסופם אושרה התכנית להפקדה, תוך דרישה לעריכת שינויים גדולים במסמכיה. במהלך הדיונים בוועדה המחוזית נעשה ניסיון לתקן, ולו באופן חלקי, את הפגמים בהתייחסותה של התכנית אל השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. במסגרת זאת דרשה הוועדה המחוזית מעורכי התכנית להכניס שטחי הרחבות נוספים לשכונות הפלסטיניות. לאחר

---

66 פירוט בנושא המאזן הדמוגרפי, ראו לעיל.

אישור התכנית להפקדה אמורים היו עורכיה להטמיע במסמכיה את השינויים הנדרשים ולהגישה להפקדה להתנגדויות הציבור, אך הדבר לא קרה.

## ראש עיר חדש

בבחירות המוניציפליות שנערכו בנובמבר 2008 בחרו תושבי ירושלים בראש עיר חדש, הוא ניר ברקת. אחרי היבחרו לראשות העיר, אחת הפעולות הראשונות של ברקת היתה פנייה לממונה על המחוז במשרד הפנים בבקשה לעכב את הפקדתה של תכנית המתאר ירושלים 2000 בשלושה חודשים, כדי שהוא ומועצת העיר החדשה יוכלו ללמוד את פרטיה. בקשתו של ראש העיר נענתה בחיוב. במקביל ללמידת פרטי התכנית על ידי אנשי העירייה הוכנסו בה השינויים שעליהם הורתה הוועדה המחוזית. במאי 2009, במסגרת דיון מיוחד של הוועדה המחוזית, הגיש ראש העיר תכנית מתוקנת, בתוספת הערות ודגשים חדשים. באותו הדיון אישרה הוועדה המחוזית את הערות ראש העיר והחליטה להפקיד את התכנית המתוקנת. עם האישור המחודש להפקדת התכנית היו אמורים עורכיה להטמיע במסמכיה שינויים נוספים שעליהם החליטה הוועדה המחוזית, כדי שזאת תוכל להפקידה להתנגדויות. השינויים הוכנסו אך ההפקדה לא בוצעה.

## שר פנים חדש

בפברואר 2009 נערכו הבחירות לכנסת, שבעקבותיהן הוקמה ממשלה חדשה ומונה שר חדש למשרד הפנים, הוא אלי ישי. זמן קצר אחרי היבחרו לתפקיד קיבל ישי פנייה מאחדים מחברי מועצת העיר ירושלים, שהזהירו אותו כי תכנית המתאר החדשה ירושלים 2000 מפלה לטובה את האוכלוסייה הפלסטינית על פני האוכלוסייה הישראלית.<sup>67</sup> השר, אשר במסגרת תפקידו אחראי על מערכת התכנון כולה, הורה לממונה על מחוז ירושלים לעכב את הפקדת התכנית. למרות חוות דעת משפטית הטוענת כי התערבות השר נעשתה תוך חריגה מסמכות ובניגוד לחוק,<sup>68</sup> הממונה על המחוז פעלה כהנחיית השר הממונה עליה והורתה לעכב את הפקדת התכנית.

## עתירה כנגד שימוש בתכנית שאינה תקפה

למרות שתכנית המתאר ירושלים 2000 לא הופקדה להתנגדות הציבור, לא אושרה סופית ולא קיבלה תוקף חוקי, ועדות התכנון פועלות כאילו היתה תכנית תקפה.<sup>69</sup> במסגרת זאת מאשרות ועדות התכנון או דוחות תכניות מתאר מקומיות ומפורטות בהתאם להוראותיה של תכנית ירושלים 2000. כך, בין

---

67 מסמך שהוצג באופן אישי לכמה מחברי מועצת העיר במאי 2009. כותרת המסמך (אשר אינו נושא תאריך) היא: "השינויים שנעשו בתכנית ללא ידיעת הוועדה המקומית (בבדיקה ראשונית)".

68 מכתב מהיועץ המשפטי של הוועדה המחוזית דאז, עו"ד דני חורין, לממונה על המחוז דאז, רות יוסף, 1.7.2009.

69 על פי חוק התכנון והבנייה, לאחר שהוועדה המחוזית מחליטה על כך, תכנית מתאר/מפורטת מופקדת להתנגדויות הציבור. לאחר תקופת ההתנגדויות (לרוב 60 יום) דנה הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו לתכנית, אם הוגשו, ומקבלת החלטה סופית אם לאשרה כמות שהיא, אם להכניס בה שינויים או אם לדחות אותה. למרות שכאמור, החוק מאפשר לוועדה המחוזית לדחות את התכנית אחרי הפקדתה, תרחיש זה הוא אירוע נדיר מאוד: רק במקרים יוצאי דופן מחליטה ועדה מחוזית לדחות תכנית שהיא עצמה אישרה את הפקדתה קודם לכן. לאחר אישור התכנית וביצוע השינויים הנדרשים בה, אם הוועדה המחוזית הורתה עליהם, התכנית מפורסמת למתן תוקף בעיתונים וברשומות ונכנסת לתוקף 15 יום ממועד הפרסום המאוחר.

השאר, תכניות נקודתיות לשינוי ייעוד משטח פתוח לבנייה למגורים המוגשות ביוזמה פרטית נדחות כאשר השטח הכלול בהן אינו מיועד לבינוי בתכנית המתאר ירושלים 2000. כנגד שימוש זה בתכנית המתאר ירושלים 2000 הגישו באפריל 2013 עמותת "במקום" והאגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים.<sup>70</sup> השופט, בקבלו את עמדת העירייה ומשרד הפנים דחה את העתירה בקביעה כי היא עתירה כוללת וכי ניתן יהיה לדון בה רק אם תוגש כחלק מעתירה העוסקת במקרה פרטי. כך נדחתה העתירה מבלי שהתקיים דיון מהותי בבעייתיות שבשימוש בתכנית שלא אושרה כמסמך מדיניות. תכנית המתאר אמורה הייתה להפוך למסמך חוקי ולפיכך מסמך נוקשה ומחייב, ואילו מסמך מדיניות בהגדרתו אמור להיות גמיש ולהותיר מקום לשיקול דעת מקבלי החלטות.

## התכנית עצמה

תכנית המתאר ירושלים 2000 עוסקת במגוון רחב של תחומי החיים. בחלק מהנושאים שהתכנית עוסקת בהם נעשה הטיפול באופן שטחי וכאילו כדי לצאת ידי חובה (תעסוקה, כלכלה, איכות הסביבה ועוד). שני הנושאים שזוכים לטיפול מעמיק בתכנית הם סוגיית המגורים, שבמרכז הדיון במאזן הדמוגרפי, ונושא התיירות, המתמקד בעיקר באגן העיר העתיקה (ראו מפה מס' 8 - **תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000**).

## מגורים

**מבט כולל:** כאמור, תכנית המתאר ירושלים 2000 נערכה על רקע של תכניות תקפות בעייתיות לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, בנייה ספונטנית בלי היתרים והדרישה השלטונית לשמירה על המאזן הדמוגרפי בעיר. ככלל, התכנית לא מציעה פתרון מספק לתושבי העיר הפלסטינים, והשיפורים שהיא מציעה בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית הינם במקרים רבים רק לכאורה, וברובם אינם ניתנים ליישום. בתחום הבנייה למגורים, התכנית מציעה אפשרויות בנייה נוספות על המותר בתכניות התקפות, אך בד בבד מסייגת אותן על ידי הגבלות חמורות, אשר הופכות את האפשרויות החדשות כמעט לבלתי ניתנות למימוש. בתחומים הנוספים שהתכנית עוסקת בהם אין חידוש עבור תושבי השכונות הפלסטיניות בעיר. התכנית אינה מתמודדת עם המחסור העצום בבתי ספר ובכיתות לימוד, אינה מציעה שיפור בתחום התחבורה ומערך הדרכים הלקוי. בהעדר מתחמים חדשים למסחר ולתעסוקה, כלכלת ירושלים המזרחית תמשיך להישען על העיר המערבית.

**תוספות מגורים תיאורטיות:** תכנית המתאר ירושלים 2000 מציעה תוספות למגורים בשתי דרכים: האחת, ציפוף הרקמה הבנויה בתוך השכונות הקיימות על ידי הגדלת זכויות הבנייה (אחוזי הבנייה

---

70 עת"מ 13-04-36572 במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח'. דיון בעתירה התקיים ביולי 2013. את נוסח העתירה (בעברית בלבד) ניתן למצוא באתר עמותת "במקום": [www.mat.co.il/nxm](http://www.mat.co.il/nxm) (נצפה לאחרונה ב-12.2013).

ומספר הקומות). השנייה, הרחבת השכונות באמצעות תוספת שטחים חדשים לפיתוח. ככלל, במוסדות התכנון מעדיפים את ציפוף השכונות הקיימות על פני הרחבתן. לשם כך מציעה התכנית ציפוף מופרז ומעבר מהיר מבנייה הנושאת אופי כפרי לבנייה עירונית אינטנסיבית, גם בשכונות הסובלות מתשתית דרכים רעועה. בפועל, שתי הדרכים הללו אינן ניתנות כמעט למימוש, ולפיכך תוספת יחידות הדיור שהתכנית מציעה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית תיאורטית ברובה:

- ציפוף השכונות הקיימות - במקומות שבהם התכנית מציעה מעבר מבינוי בשתי קומות לבינוי בארבע קומות כוללת התכנית מגבלה שלפיה על בניין קיים תותר בניית שתי קומות בלבד.<sup>71</sup> במגרשים שבהם קיים מבנה בן קומה אחת בלבד, מגבלה זו לא מאפשרת למצות את האפשרות לבניית ארבע קומות, אלא אם ייהרס הבניין וייבנה אחר תחתיו. במקומות שבהם התכנית מציעה מעבר לבנייה בשש קומות, היא קובעת כי למבנה הקיים לא תותר תוספת של יותר משתי קומות,<sup>72</sup> ובנוסף מטילה ארבע מגבלות. להלן שתיים מהן:<sup>73</sup> דרישה שהתכנית המפורטת שתאפשר בנייה בגובה של שש קומות תהיה בצמידות לדרך סטטוטורית ברוחב 12 מ' לפחות (גם אם בפועל היא אינה כזו רחבה), והתניה שלפיה תכנית מפורטת כאמור יכללו שטח הגדול מ-10 דונם. מאחר שבתוך השטח הבנוי של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית אין כמעט דרכים ברוחב של 12 מ' או יותר, ומאחר שאין בהן כמעט מתחמים בבעלות אחת או שטחים פנויים ששטחם מעל 10 דונם, מגבלות אלה הופכות את התוספות שהתכנית מציעה בתחום השכונות הבנויות לתוספות תיאורטיות בלבד.
- הרחבת השכונות - רוב ההרחבות המוצעות בתכנית המתאר ירושלים 2000 הינן באזורים המסומנים בתכניות התקפות כשטח פתוח, אך בפועל יש בהם בנייה ספונטנית קיימת שנעשתה בלי היתרים.<sup>74</sup> לפיכך, חשיבותן העיקרית של ההרחבות המוצעות היא במתן אפשרות ללגליזציה בדיעבד של בתים שנבנו ללא היתרים, אבל הן אינן יכולות להיחשב כעתודות קרקע משמעותיות לבנייה עתידית. בנוסף, תכנית המתאר מטילה הגבלות על פיתוח שטחי ההרחבות החדשים - תכנון מרוכז של כל הרחבה בשלמותה או של חלק משמעותי ממנה.<sup>75</sup> כפי שצוין לעיל, מאחר שבשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית רוב הקרקע היא בבעלות פרטית, היו אלה בעלי קרקע פרטיים שקידמו את התכנון בשכונות בשנים האחרונות. המגבלה החדשה עוצרת את תהליכי התכנון הקיימים עד שהתושבים יצליחו להתארגן בקבוצות גדולות של בעלי קרקע (משימה קשה לכל הדעות), או לחילופין, עד שהעירייה בעצמה תתכנן את מתחמי ההרחבות.

71 תכנית מתאר ירושלים 2000, הוראות התכנית (הממתינה להפקדה), סעיף 4.5.2 ו'.

72 למגבלה זו יש היגיון קונסטרוקטיבי וכלכלי, משום שתוספת של יותר משתי קומות על מבנה קיים דורשת חיזוקים קונסטרוקטיביים מקיפים שעשויים להפוך את התוספת לבלתי כדאית מבחינה כלכלית.

73 שם, סעיף 4.5.2 ג'.

74 תכנית מתאר ירושלים 2000, תשריט (בגרסה הממתינה להפקדה).

75 תכנית מתאר ירושלים 2000, הוראות התכנית (הממתינה להפקדה), סעיף 4.6.2 א'.

## אגן העיר העתיקה

בגרסתה המקורית של תכנית ירושלים 2000 לא יוחד פרק נפרד לאגן החזותי של העיר העתיקה, אך עם כניסתו לתפקיד של ניר ברקת, ראש העיר החדש, בסוף 2008 והגדרת תחום התיירות כנושא המרכזי שהוא מעוניין לקדם בעיר, קיבל האזור התייחסות מיוחדת. העיר העתיקה והאגן החזותי הסובב אותה סומנו בתשריטת התכנית כעוגן תיירות לאומי שיביא מיליוני תיירים לירושלים.

את מחיר הפיכתו של אגן העיר העתיקה לפרויקט לאומי נדרשו לשלם התושבים הפלסטינים המתגוררים באזור. תכנית המתאר החדשה כמעט שאיננה מאפשרת פיתוח עבור שכונות אלה, ויתרה מזאת, התכנית מתעלמת מהבנייה הקיימת בשטח ומייעדת שטחים מבונים בצפיפות כשטחים פתוחים. מבין כל השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, באזור זה קיים הריכוז הגדול ביותר של בתים שנבנו ללא היתרים בקרקע שייעודה שטחים פתוחים, אשר תכנית המתאר ירושלים 2000 אינה מציעה להם פתרון ושכנת ההריסה ממשיכה לרחף מעליהם. באזור זה קיים גם הריכוז הגדול ביותר של יוזמות לפיתוח תיירותי ישראלי, בצד ובסיוע, עמותות מתנחלים המבקשות לייחד את השכונות הפלסטיניות במקום. ניתן לומר שאל מול מחסומים בלתי עבירים על הפיתוח הפלסטיני באגן החזותי של העיר העתיקה מסתמנת תנופת פיתוח חסרת תקדים של אתרי תיירות, פיתוח נופ והרחבת התחלואות.

## נושאים נוספים

בנוסף לשני הנושאים העיקריים (מגורים ותיירות) עוסקת תכנית המתאר באופן שטחי בנושאים מרחביים מגוונים, להלן.

**מבני ציבור** כאמור, בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית קיים מחסור עצום במבני ציבור קיימים ובקרקע המיועדת למבני ציבור בתכניות התקפות. כמעט בכל המקרים, הקרקע המסומנת בתכניות המאושרות למבני ציבור מיועדת למבני חינוך בלבד; צורכי ציבור אחרים (כגון מבני תרבות וחברה) אינם זוכים למענה תכנוני. תכנית המתאר ירושלים 2000 מציעה שתי דרכים עיקריות להתמודד עם בעיה זאת: מרכזי חיים ותכניות שכונתיות חדשות.

מרכזי החיים הם ריכוז רובעי מוצע של מבני ציבור שישמש כמה שכונות סמוכות.<sup>76</sup> באופן עקרוני ובמצב המורכב של מזרח העיר, הקצאת שטח לצורכי ציבור מחוץ למרקם הבנוי השכונתי עשויה להוות פתרון. אולם לריכוז פונקציות ציבוריות מחוץ לשכונות, בדרך כלל בעמקים, יש שני חסרונות בולטים: הראשון, הקמת מבני ציבור בשטח שבין השכונות תייצר מגבלות משמעותיות על השימוש בהן על ידי נשים, מאחר שלמרות שינויים תרבותיים שעוברים עליה בעת האחרונה, בחברה הפלסטינית של שכונות ירושלים המזרחית עדיין לא מקובל שנשים ייצאו בגפן מגבולות השכונה. השני, הדבר יוצר בעיות נגישות: אל מרכזי החיים המוצעים לא ניתן להגיע ברגל ולכן הם נגישים רק לבעלי רכב או בתחבורה ציבורית. מאחר שרק לחלק מהתושבים יש רכב פרטי ומאחר שהתחבורה הציבורית

76 שם, סעיף 6.10 (5).



בירושלים המזרחית סובלת מבעיות רבות, מרכזי החיים המוצעים ברמה הרובעית אינם מתאימים כחלופת התכנון הראשונה.

**שטחים פתוחים** בשכונות ירושלים המזרחית קיים פער גדול בין ריבוי השטחים המסומנים בייעוד של שטח נוף פתוח לבין העדרם הכמעט מוחלט של שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ) שפותחו לרווחת הציבור, כדוגמת גינות ציבוריות בתוך המרקם השכונתי. בדומה לפתרונות בעניין מבני הציבור, תכנית המתאר ירושלים 2000 מציעה שתי דרכים להתמודד עם המחסור בשצ"פים: דרך אחת היא איתור שטחים פתוחים המתאימים לשמש כשצ"פים במסגרת תכנון השכונה מחדש. והדרך השניה היא ייעוד קרקע לפארק רובעי.<sup>77</sup> ייעוד קרקע זה ממוקם בצמוד למרכזי החיים, מחוץ לשכונות, ולפיכך סובל מאותם חסרונות: העדר נגישות ברגל והדפוסים התרבותיים שמגבילים שימוש נשים בשטחים אלה.<sup>78</sup> יש לציין כי תכנית ירושלים 2000 מציעה את הפתרון של מרכזי חיים ופארקים רובעיים גם בשכונות ירושלים המערבית. ייתכן ששם, בשכונות בהן קיימות גינות משחק, מדובר בפתרון ראוי, אך בעת הנוכחית הוא אינו מתאים לשכונות ירושלים המזרחית.

**איכות הסביבה** תכנית המתאר ירושלים 2000 אינה מתמודדת באופן מקיף עם הבעיות והאתגרים הסביבתיים בירושלים. אומנם התכנית מקדישה פרק לנושא הסביבתי,<sup>79</sup> אך אין בו מענה ראוי לבעיות הסביבתיות של ירושלים על חלקיה השונים. הדבר בולט במיוחד בכל הנוגע לירושלים המזרחית. נכון להיום, תושבי השכונות הפלסטיניות משלמים מחיר סביבתי גבוה, הן באופן אבסולוטי והן באופן יחסי, בהשוואה לשכונות הישראליות. ברוב השכונות הפלסטיניות בעיר המזרחית תשתית הביוב איננה שלמה, ישנם בתים המזרימים את הביוב לבורות ספיגה ואף מקבלים בגינם צווי הריסה; אל נחל קדרון, העובר במספר שכונות פלסטיניות, זורם ביוב משכונות אחרות, והתוצאה היא מפגעי ריח ויתושים; בשכונות רבות פועלים אתרים לא מוסדרים להשלכת פסולת בניין ועודפי עפר.

**תעסוקה וכלכלה** כלכלת השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נשענת על אפשרויות התעסוקה אצל מעסיקים יהודים.<sup>80</sup> זאת למעט תחום המסחר שפורח גם בעיר המזרחית. רבים מתושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים עובדים כפועלים פשוטים אצל מעסיקים ישראלים. השכר הממוצע לעובדים פלסטינים נמוך באופן משמעותי מאשר לעובדים ישראלים. כמו כן, אחוז התושבים המובטלים גבוה ואפשרויות הפיתוח הכלכלי מועטות. תכנית המתאר ירושלים 2000 מנציחה מצב עניינים עגום זה.

**מכשול הפרדה** למרות שמדובר בהיבט חשוב הדורש התייחסו תכנונית, תכנית המתאר ירושלים 2000 לא עוסקת במכשול הפרדה. בתשרי התכנית בגרסה שנדונה בוועדות התכנון לא סומן התוויה של מכשול הפרדה, ואילו בגרסה שאושרה להפקדה ובהמשך הפכה למסמך מדיניות, ניתן

77 תכנית המתאר ירושלים 2000, הוראות התכנית (הממתנה להפקדה), סעיף 4.26.

78 מידע שאספנו מתושבים פלסטינים בירושלים המזרחית, במסגרת מחקר שערכה עמותת "במקום" בשנת 2006, מעלה כי יש לתת עדיפות לגינות ציבוריות קטנות ומפוזרות במקומות רבים על פני פארקים גדולים ומרוכזים. נשים וילדים לא נוהגים לצאת למקומות ציבוריים מרוחקים המלאים בפינות מסתור. בנוסף, הנשים בשכונות הפלסטיניות של העיר לא נוהגות ברובן ברכב, ולכן הן זקוקות לגינות ציבוריות במרחק הליכה.

79 תכנית המתאר ירושלים 2000, הוראות התכנית (הממתנה להפקדה), סעיף 6.17.

80 מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 26/1. 2008.

לזהות בקושי רב את תוואי המכשול במפת המדידה שברקע התשריט, אך ללא ציון וסימון נוספים. אם לא די בכך, הרי שהוראות התכנית לא מתייחסות כלל למכשול הפרדה ולהשלכות התכנוניות המשמעותיות הנובעות ממנו.

ירושלים אינה יחידה אורבנית מסוגרת. תושבי ירושלים קיימו יחסי גומלין הדוקים עם המרכזים העירוניים והכפריים שבגדה המערבית בכל תחומי החיים: דת, תעסוקה, כלכלה, קשרי משפחה ועוד. מכשול הפרדה קטע מערכות קשרים אלו ויצר מציאות שבה הקשר של תושבי ירושלים הפלסטיניים עם הגדה המערבית כפוף למשטר של מחסומים.

מכשול הפרדה משפיע באופן דרמטי על גבולות העיר ירושלים, על אף שבאופן רשמי הגבולות לא השתנו. המכשול מוציא בפועל ממרחב העיר מספר שכונות ומספח אחרות. כפר עקב, מחנה הפליטים שועפאט והשכונות הסמוכות לו (ענאתא החדשה, ראס ח'מיס, ראס שחאדה) בצפון העיר, והכפר ואלג'ה בדרום נותרו מחוץ לרצף העירוני. לעומת זאת, דאח'ית אל-בריד, חלק גדול של דיר אל-עאמוד וחלק קטן מאש-שייאח צורפו לצד הישראלי והפכו למובלעות פלסטיניות מחוץ לעיר – בין מכשול הפרדה לבין הגבול המוניציפלי. אזרחי הרשות הפלסטינית החיים במובלעות האלו מנותקים לגמרי ממרכז חייהם בגדה מחד ומנועים מלנוע בחופשיות בתוך הגבול המוניציפלי של ירושלים מאידך.

בשכונות הפלסטיניות שנותרו מעבר לגדר מתגוררים עשרות אלפי בני אדם.<sup>81</sup> השכונות המנותקות מוזנחות על-די העירייה והשירותים המוניציפליים ירודים אף בהשוואה לאלו הניתנים בשכונות הפלסטיניות האחרות. תכנית המתאר ירושלים 2000 לא מתמודדת עם השלכות האורבניות והתפקודיות של חילופי אוכלוסייה, סיפוח והדרה של יישובים, שכונות ואוכלוסיות מתחומי העיר ומחוצה לה וניתוק האוכלוסייה הפלסטינית של העיר מהעורף המרחבי, הכלכלי, החברתי והתרבותי שלה.

---

<sup>81</sup> ישנן הערכות שונות לגבי מספר התושבים החיים בתחום העיר ירושלים שמחוץ למכשול הפרדה, החל מהערכה המינימלית של 60- אלף תושבים ועד להערכות של כ-100 אלף פלסטיניים ואף יותר.

## תמונת מצב עכשווית

תנופת התכנון הפרטי בירושלים המזרחית, שנוצרה בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה (ראו לעיל) ושאפיינה את שנות ה-2000, נבלמה במידה רבה עם אישור תכנית המתאר המקומית בירושלים 2000 להפקדה ועם הפיכתה למסמך מדיניות. החל משנת 2009 הכפיפה מערכת התכנון את עצמה לתכנית המתאר, וזאת למרות שלתושבי העיר לא ניתנה האפשרות להציג את עמדתם ביחס אליה, כפי שדורש החוק.

בהתאם לתפיסה הגורסת כי תכניות מקומיות/מפורטות חדשות חייבות לתאם את הוראותיה של תכנית המתאר בירושלים 2000 שטרם הופקדה, הוועדה המחוזית קבעה הליך מיוחד שלפיו תכניות המוגשות לה עוברות דיון מקדים המכונה באופן לא רשמי: go to go (עובר לא עובר), שבו נבחנת התאמתן לתכנית המתאר החדשה. תכניות הסותרות את תכנית המתאר בירושלים 2000 נדחות בשלב המקדמי, בדרך כלל בשל מיקומן באיזורי הפיתוח החדשים המסומנים בתכנית כ"אזור מגורים עירוני מוצע" (מאחר שאינן מכסות את שטח ההרחבה כולו) או מיקומן בשטח הפתוח שאינו מיועד לפיתוח כלל. רק תכניות המציעות ציפוף המרקם הבנוי של השכונות ומצויות בתחום ייעוד הקרקע "אזור מגורים עירוני [קיים]" נדונות לגופן ומתקדמות במסלול האישור. כפי שתואר לעיל, בארבע השנים, 2009-2012, אושרו לתוקף תכניות מסוג זה בהיקף חסר תקדים.

חשוב להדגיש כי המספר הגדול של התכניות הנקודתיות שאושרו מעיד בעיקר על בסיס תכנוני לקוי ועל התכניות השכונתיות שמאפשרות כה מעט. 320 התכניות שנכנסו לתוקף בתקופה זו ו-360 התכניות שנכנסו לתוקף בעשור הקודם מציעות לשכונות הפלסטיניות את מה שהיה צריך להציע להן בעבר, קרי, בנייה בצפיפות עירונית מקובלת. מאות התכניות הללו מקדמות את השכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית בצעד קטן, אם כי משמעותי, לצמצום הפערים בינן לבין השכונות הישראליות שבמערב העיר ובמזרחה, אך אין בהן כדי לסגור פערים אלה.

לאמיתו של דבר, כל השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית זקוקות לתכניות מתאר חדשות ומעודכנות. מבחינה פורמלית תלוי התכנון המפורט, אשר רק מתוקפו ניתן לקבל היתרי בנייה, בהכנתן של תכניות מתאר חדשות, הן לאזורים שתוכננו בעבר ושנכללים בתחומי התכניות השכונתיות התקפות והן לאזורים החדשים הכלולים בהרחבות המוצעות לשכונות בתכנית המתאר בירושלים 2000. תכניות אלה חשוב שייעשו מהר, מבלי לעכב את התכנון הפרטי המפורט. ואולם, כפי שהראינו לעיל, תכניות אלה (תכניות אב, תכניות שלד, תכניות מתאר לא מפורטות ביוזמת העירייה) לא מקודמות בקצב הראוי, וכתוצאה מכך, במקום לעודד את התכנון והפיתוח בירושלים המזרחית הן גורמות במידה רבה לעיכובים נוספים.

על התכניות שהעירייה החלה לקדם בעשור הקודם נוספו לאחרונה מספר תכניות שכונתיות חדשות:

### תכניות שתכנון החל בשלב הנוכחי

שם השכונה	שטח התכנית (דונם)	יזם	סוג התכנית	הערות
בית ספאפא ושרפאט	3,000	העירייה	תכנית אב	תחום השכונה הקיימת וחלק מההרחבות המוצעות לה בתכנית המתאר
סור באהר	4,000	העירייה	תכנית אב	תחום השכונה הקיימת וחלק מההרחבות המוצעות לה בתכנית המתאר
בית חנינא שועפאט	8,000	העירייה	תכנית אב	תחום השכונה הקיימת וחלק מההרחבות המוצעות לה בתכנית המתאר

לא ברור מה התועלת שיביאו תכניות האב הללו. בבית ספאפא, תכנית האב החדשה לא מבטלת כביש (הנסלל כעת בשכונה), אשר סומן בתכניות השכונתיות שנערכו לפני כ-20 שנה, למרות שאינו נחוץ לשכונה ולמרות שהתושבים עתרו לבית המשפט כנגד המפגע הסביבתי החמור שהוא יוצר בלב השכונה, כשהוא מבתר אותה, ומביא להרס המרקם החברתי שלה.<sup>82</sup> בסור באהר החלה העירייה בעריכת תכנית אב לאחר ניסיונות לקדם כמה תכניות כלליות אחרות, שכל אחת בתורה הביאה להקפאה של יוזמות תכנון מקומיות. אם כן, נראה כי קידומן של תכניות שכונתיות כלליות לא מבשר התפתחות, אלא במקרים רבים מהווה דווקא ביטוי לנסיגה לאחור, שמתבטאת בעצירת התכנון הנקודתי הפרטי עד להשלמת התכנון הכולל הממסדי.

כפי שנראה בפרק הבא, קידום התכניות (הממסדיות והפרטיות) בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לא מהווה בהכרח פתרון לבעיות המקשות על מתן היתרי בנייה. מאות התכניות הללו לא יביאו לשינוי המצב בשטח אם לא יסולקו גם החסמים במסלול מתן היתרי הבנייה. שכן תכניות מתאר/מפורטות תקפות הן תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לקבלת היתרים ולבנייה כחוק.

<sup>82</sup> תושבי בית ספאפא הגישו עתירה לבית המשפט המינהלי נגד סלילת כביש 4 דרום (בגין דרום) בלב השכונה (עת"מ 12-12-17409). העתירה נדחתה והתושבים ערערו לבית המשפט העליון (עע"מ 1508/13 ועע"מ 1489/13). יצוין כי עמותת "במקום" הצטרפה להליך הערעור כ"ידיד בית המשפט" והגישה לבית המשפט העליון שתי חוות דעת תכנוניות מקיפות, ראו: [www.mat.co.il/nxa](http://www.mat.co.il/nxa) (נצפה לאחרונה ב-12.2013).

# 3 הבנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית<sup>83</sup>

תכנון אינו מהווה מטרה כשלעצמו: הוא נערך כדי שבסופו של דבר ימומש בפועל ומכוחו ייעשו בנייה ופיתוח. בירושלים המזרחית יש חסמים רבים המונעים בנייה ופיתוח, בעיקר בתחום הבנייה הפרטית למגורים, גם כאשר יש תכניות תקפות המאפשרות אותם.

## מצוקת הדיור בשכונות הפלסטיניות

על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים, מתוך למעלה מ-200,000 יחידות דיור הקיימות בירושלים, פחות מרבע נמצאות בשכונות הפלסטיניות.<sup>84</sup> 370,000 התושבים הפלסטינים החיים בשכונות ירושלים המזרחית נאלצים להסתפק בכ-50,000 יחידות דיור. המשמעות היא כי קרוב ל-39% מאוכלוסיית ירושלים מתגוררת בכ-25% מהדירות הקיימות בה. על פי הנתונים, צפיפות המגורים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית עומדת על קרוב לשמונה נפשות לדירה (בכ-50% ממשקי הבית הפלסטיניים בירושלים המזרחית חיות שש נפשות ויותר, בלמעלה מ-30% חיות שבע נפשות ומעלה. זאת לעומת כ-15% ו-10% בהתאמה בשכונות היהודיות בעיר המערבית). גודל משפחה

83 פרק זה מתבסס על פרק דומה שנכלל בדו"ח "מלכוד תכנוני". הפרק הנוכחי מעדכן את הממצאים שתוארו שם.

84 מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 16 - דירות מגורים בירושלים, לפי שטח, רובע ותת רובע, 2012. Table X/16 - Dwellings in Jerusalem, by Area, Quarter and Sub-Quarter 2012.

ממוצע בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית עומד על כ- 5.1 נפשות.<sup>85</sup> על פי נתון זה, כדי שלכל משפחה גרעינית תהיה דירה משלה, נדרשות בשכונות הפלסטיניות כ-72,500 יחידות דיור. הפער בין מספר הדירות הקיימות לבין מספר הדירות הנדרשות עומד על כ-24,350 יחידות דיור. ואולם, ידוע כי בפועל קיימות בשטח יחידות דיור רבות נוספות שאינן מדווחות ושנבנו ללא היתרי בנייה. ההערכות לגבי מספר יחידות הדיור שנבנו ללא היתרי בנייה נעות בין 15,000 ל-20,000.<sup>86</sup> כך או כך, חסרות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית בין 5,000 ל-10,000 דירות למגורים עבור המשפחות החיות בהן כבר כיום. מחסור זה מביא לצפיפות מגורים קשה בדירות הקיימות, כאשר משפחות המחפשות פתרונות למגורים נאלצות להצטופף בדירות קטנות, לעתים יותר ממשפחה אחת בדירה. באין ברירה אחרת, משפחות אחרות מתגוררות בחללים שאינם מיועדים למגורים (מחסנים, מרתפים, חנויות וכו').

בנייה ללא היתרים חושפת את התושבים לסכנה של צווי הריסה, משפטים, קנסות וכו'. איום ההריסה ממשיך לרחף מעל ראשם, והסכנה כי ישובו להיות מחוסרי דיור, אם וכאשר ייהרס ביתם, שרירה וקיימת.

ללא שינוי דרמטי במדיניות וללא יוזמה מעשית למתן פתרונות מגורים למשפחות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, צפויה מצוקת הדיור להתעצם בשנים הקרובות. בכל שנה מגיעים לגיל נישואין למעלה מ-2,000 זוגות צעירים פלסטיניים המתווספים למעגל מחפשי הדירות.<sup>87</sup> ללא מהלך מוניציפלי קיצוני מרחיק לכת והחלטי, שירענן את הנהלים בכל התחומים הקשורים לתכנון ולרישוי, עלול המחסור בדירות לגדול אף יותר.

## הנפקת היתרי בנייה

### נתונים ומספרים

מ-1967 ועד סוף 2012 ניתנו בסך הכול כ-4,300 היתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. היתר בנייה אחד עשוי להיות עבור תוספת בנייה, עבור דירה אחת או מספר דירות. היתרי הבנייה שניתנו בשכונות ירושלים המזרחית היו בממוצע עבור ארבע יחידות דיור להיתר אחד. כתוצאה משינויים במדיניות העירייה נרשמו תנודות חדות במספר היתרי הבנייה שניתנו מדי שנה: ממתן היתרים בודדים בשנים שלאחר 1967, עבור דרך שנים [טובות] שבהן ניתנו למעלה מ-200

---

85 על-פי אתר עיריית ירושלים. עובדות ומספרים על ירושלים: גודל משפחה. [http://publish/sys\\_jer/il.muni.jerusalem.www/html/3607=id\\_pub\\_results/226/HtmlFiles.html](http://publish/sys_jer/il.muni.jerusalem.www/html/3607=id_pub_results/226/HtmlFiles.html) (נצפה לאחרונה ב-30.6.2013).

86 הערכה זו מופיעה בדו"ח מס' 4 של תכנית המתאר ירושלים 2000 משנת 2004.

87 הניתוח נעשה לפי: מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח ג/14 - אוכלוסיית ירושלים, לפי גיל, רובע, תת רובע ואזור סטטיסטי, 2011. על פי הלוח, מחזור שנתי של בני 30-20 בשכונות הפלסטיניות מונה כ-6,000 נפש (כ-3,000 זוגות). בהנחה שלא כל הזוגות הפוטנציאליים מתחתנים בתקופה זו ולא כולם נשארים בירושלים, אנו מעריכים שלפחות 2,000 זוגות מצטרפים בכל שנה למעגל מבקשי הדיור בעיר.

היתרים בשנה (תחילת שנות ה-80 של המאה ה-20 ותחילת שנות ה-2000), ירידה בעשור הראשון של המאה ה-21, אז ניכרה האטה והתקבלו בממוצע כ-140 היתרי בנייה בלבד בשנה, והתאוששות מסוימת בשנים האחרונות, שבהן ניכרת עלייה מתונה במספר ההיתרים שניתנו.<sup>88</sup>

בשש השנים שלאחר סיפוח ירושלים המזרחית, בין 1967 ל-1972, ניתנו בסך הכול שמונה היתרים לבניית בתים בשכונות הפלסטיניות. בשנים שבאו לאחר מכן חלה עלייה משמעותית לכ-200 היתרים בשנה, עד לשיא של שנת 1983, שבה ניתנו 280 היתרי בנייה. עלייה זו מעידה על הסתגלות הדרגתית של התושבים הפלסטינים למערכת התכנון הישראלית, כמו גם על שימוש הולך וגובר במתן היתרים מתוקף סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה.<sup>89</sup>

בראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 חלה ירידה חדה במתן היתרי בנייה, לממוצע של כ-50 היתרים בשנה. ניתן לייחס זאת להתקדמות בעריכת התכניות בירושלים המזרחית ולכך שרבות מהן הגיעו לשלב ההפקדה, שבו לא ניתן עוד להנפיק היתרי בנייה מכוח סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה.<sup>90</sup> החל מ-1992 הסתמנה מגמה עקבית של עלייה במספר ההיתרים שניתנו (למעט ירידה משמעותית ב-1995), עד לכ-280 היתרים בשנת 2000. הסיבה לעלייה זו היא כניסתן לתוקף של חלק גדול מהתכניות לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, שאפשרו לקבל היתר מכוח תכנית תקפה, ולא על בסיס אישור מיוחד לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה.<sup>91</sup>

בשנת 2001 נרשמה ירידה במספר היתרי הבנייה שהונפקו בשכונות, לכ-180 היתרים. ירידה זאת נמשכה גם לאחר מכן.<sup>92</sup> על פי נתונים מפורטים שהתקבלו מעיריית ירושלים לפי חוק חופש המידע, בחמש השנים שמתחילת 2005 ועד סוף 2009 ניתנו בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית 662 היתרי בנייה, בממוצע כ-130 היתרים בשנה. לפי גורמים בעירייה, מאז נרשם שיפור מסוים במצב ובשנים 2010-2012 הונפקו בממוצע כ-140 היתרים בשנה – כמחצית ממספר ההיתרים שנתנו בשנות השיא, בתחילת שנות ה-80 של המאה ה-20 ובראשית שנות ה-2000.<sup>93</sup>

הירידה במספר היתרי הבנייה שניתנו בשכונות הפלסטיניות בעשור הראשון של שנות ה-2000 נרשמה דווקא בתקופה שבה הסתמן שיפור משמעותי בתחום התכנון בירושלים המזרחית. אל מול

---

88 כל הנתונים בנוגע למספר היתרי הבנייה התקבלו מעיריית ירושלים: הנתונים עד שנת 2003 לקוחים מהדו"ח "מלכוד תכנוני", עמ' 38-39. הנתונים לשנים 2000-2004 התקבלו כמידע לציבור באמצעות פרסומים של דובר העירייה, הנתונים לשנים 2005-2009 התקבלו כתשובה מפורטת על בקשה שהוגשה לפי חוק חופש המידע, והנתונים לגבי ארבע השנים האחרונות התקבלו כמידע לציבור ולא מפורט.

89 ר' התייחסות למשמעויות סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 לעיל.

90 סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 חל בתקופה שבין ההכרזה על אזור לתכנון ועד לשלב הפקדת התכנית שהוכנה עבורו. מאחר שבירושלים המזרחית הליכי התכנון מתארכים במקרים רבים גם מעבר לשלב ההפקדה, לא ניתן להפעיל שם את הסעיף לתקופות ממושכות. למרות זאת, היו מקרים בהם ניתנו היתרי בנייה בתקופה שלאחר הפקדת תכנית ובניגוד לחוק. ר' עופר אהרון, **התכנון במזרח הערבי בירושלים 1967-1996**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, ירושלים, 1996.

91 כל הנתונים מתוך **מסמך מדיניות בנייה למגורים במזרח העיר - שלב א', 2002**, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון.

92 נתוני האגף לרישוי ולפיקוח בעיריית ירושלים (מכתב מהממונה על רישוי בנייה, רות ביקסון, אל הממונה על יישום חוק חופש המידע, שמואל אנגל, 2.12.2003).

93 הנתונים לשנים 2005-2009, שהתקבלו כאמור מעיריית ירושלים בתשובה לבקשת חופש מידע, הם כפורמט של טבלאות אקסל גולמיות ומפורטות.

אפשרויות הבנייה שהוצעו לכאורה בתכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, ניכרה האטה בתחום הרישוי. ההאטה נבעה מהחמרה בדרישות העירייה בכל הנוגע להוכחת הבעלות על הקרקע ובביצוע הליכים לרישומה בטאבו, ולמעשה רוקנה מתוכן כמעט לחלוטין את תכנית המתאר החדשות שנכנסו לתוקף בשנים אלה. בחמש השנים האחרונות נכרת שוב מגמת שיפור ומסתמנת עלייה קלה במספר ההיתרים שניתנים בכל שנה. השיפור מורגש בעיקר בשכונות הצפוניות והדרומיות (רחוק מהמרכז ומאזור העיר העתיקה), שבהן הוקמו, ביוזמת העירייה והמנהלים הקהילתיים, ועדות מיוחדות לביורור סוגיית הבעלות על הקרקע ולשחרור חסמים. חשוב לציין בהקשר זה שעבור התושבים בירושלים המזרחית, אין הבדל מעשי בין מניעת בנייה בשל העדר תכנית לבין מניעת בנייה בשל אי מתן היתרים.

### השוואה לשכונות הישראליות בעיר

בשנים 2005–2009 הנפיקה מחלקת הרישוי בעיריית ירושלים 3,197 היתרים לבניית בתי מגורים ברחבי העיר. מתוכם 603 היתרים (כ-18.9%) הונפקו לבנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, 1,932 היתרים (כ-60.4%) ניתנו לבנייה בירושלים המערבית ו-662 היתרים (כ-20.7%) הוצאו לבנייה בשכונות הישראליות בירושלים המזרחית. 3,197 היתרי הבנייה שניתנו ברחבי העיר מאפשרים הקמת 17,715 יחידות דיור, מהן רק 2,350 דירות (כ-13.2%) בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית וכל השאר (15,365 יחידות דיור) בשכונות הישראליות בעיר המערבית ובאזורים שסופחו אליה ב-1967.

היתרי בנייה למגורים שניתנו בירושלים בשנים 2005–2009, לפי סיווג השכונה<sup>94</sup>

סה"כ	שכונות ישראליות						שכונות פלסטיניות		שנה	
	סה"כ שכונות ישראליות		שכונות ישראליות המערבית		שכונות ישראליות המזרחית		מספר יח"ד	מספר היתרים		
	מספר יח"ד	מספר היתרים	מספר יח"ד	מספר היתרים	מספר יח"ד	מספר היתרים				
5,081	662	4,639	551	3,651	429	988	122	442	111	2005
5,012	734	4,347	603	3,508	464	839	139	665	131	2006
3,032	630	2,612	511	1,921	392	691	119	420	119	2007
2,530	586	2,083	465	1,356	323	727	142	447	121	2008
2,060	585	1,684	464	981	324	703	140	376	121	2009
17,715	3,197	15,365	2,594	11,417	1,932	3,948	662	2,350	603	סה"כ

בחינת מספרם של היתרי הבנייה שהונפקו אל מול מספר הבקשות להיתרי בנייה שהוגשו באותן שנים חושפת פערים גדולים בין שני הנתונים. בחמש השנים 2005–2009 הוגשו 4,128 בקשות

<sup>94</sup> עיבוד שערכה עמותת "במקום" לטבלאות היתרי הבנייה שהתקבלו מהעירייה, במסגרת חוק חופש המידע.



להיתרי בנייה בירושלים כולה. לגבי 20 בקשות להיתרי בנייה, לא צוין מיקום, ולכן לא כללנו אותן  
בניתוח שלהלן. מתוך 4,108 הבקשות שסווגו לפי מיקום, 1,087 מהן הוגשו על ידי תושבים מהשכונות  
הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

מהנתונים שהתקבלו מעיריית ירושלים לגבי השנים 2005-2009, לא ניתן להצליב בין הבקשות  
שהוגשו לבין ההיתרים שניתנו, מאחר שרבים מהיתרי הבנייה שהונפקו בשנים אלו הם לבקשות  
שהוגשו בשנים קודמות. ולמרות זאת, מהשוואה בין שני הנתונים (מספר הבקשות להיתרי בנייה,  
מספר ההיתרים שניתנו) ניתן להבין את היקף ואופי הפעילות: בשנים האמורות הוגשו כאמור 1,087  
בקשות להיתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית וניתנו 603 היתרים, שהם כ-55.5%  
מהבקשות. לעומת זאת, בשכונות העיר המערבית הוגשו 2,242 בקשות להיתר וניתנו 1,932 היתרים,  
שהם כ-86% מהבקשות. בשכונות הישראליות שנבנו בירושלים המזרחית הוגשו 779 בקשות להיתר  
ונתנו 662 היתרי בנייה, שהם כ-85% מהבקשות.

### דחיית פניות בשלב מקדמי

לא זו בלבד שחלק ניכר מהבקשות להיתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לא  
מאושר, אלא, שבמקרים רבים נדחות פניות לפתיחת תיק רישוי עוד לפני הגשת הבקשה להיתר.  
בעיריית ירושלים נהוג הליך מקדים לפתיחת תיק רישוי, שבמסגרתו פונה המבקש אל מחלקת התכנון  
בעירייה כדי לקבל מידע תכנוני על השטח שבבעלותו והפיתוח המותר בו. הליך זה מכונה באופן לא  
רשמי "קווי בניין". לאמיתו של דבר, המידע שמתקבל בהליך זה מקיף הרבה יותר וכולל מידע תכנוני  
מפורט בעניין ייעוד הקרקע, זכויות הבנייה, מספר הקומות המותר, קווי הבניין ועוד. פניות רבות של  
תושבי השכונות בשלב מקדמי זה, נענות כי לא ניתן לפתוח תיק בקשה להיתר בנייה לפי נתוני המידע  
הקיימים. פניות אלה אינן נכללות בניתוחים ובהשוואות שפורטו לעיל. להלן הנתונים לגבי דחיית  
פניות לפתיחת תיק רישוי לפני הגשת בקשה להיתר:<sup>95</sup>

### פניות לפתיחת תיקי רישוי בשכונות הפלסטיניות שנדחו בשלב מקדמי, 2005-2009

שנה	מספר פניות שנדחו בשלב מקדמי
2005	31
2006	126
2007	157
2008	101
2009	68
<b>סה"כ</b>	<b>483</b>

<sup>95</sup> תשובה מאת מר שמואל אנגל, מנהל יישום חוק חופש המידע בעיריית ירושלים, לפנייה של עמותת "במקום", 8.7.2010.

במכתב שצורף למידע שהתקבל מעיריית ירושלים נכתב כי "מרבית הדחיות נעוצות בעובדה שאין הסדר קרקעות. תופעה שהיא יותר נפוצה במזרח העיר, וכל בקשותינו ממושרד המשפטים להסדיר את שטח העיר נדחו"<sup>96</sup>. אם כן, גורם נוסף למחסור בדירות בירושלים המזרחית ולתופעת הבנייה ללא היתרים הוא הקושי בקבלת היתרים להקמת בתים חדשים ולתוספות בנייה, הנגרם בשל העובדה שהשטח לא עבר ברובו הסדר מקרקעין וברוב האזורים אין האדמות רשומות בטאבו.

## חסמים ומכשולים במסע אל היתר הבנייה

קבלת היתרי בנייה בשטחים המיועדים לבנייה למגורים בתכניות התקפות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית היא משימה לא פשוטה. לכאורה, ניתן היה לחשוב כי הבעיות המונעות בבנייה בהיתר מתרכזות באזורים האסורים לבנייה, וכי תכנון מחדש של אזורים אלה עשוי לשחרר את החסמים המונעים בבנייה בהיתר. אך תכנון מחדש לבדו לא יפתור את הבעיה. בפני בעל קרקע פלסטיני שהחלקה שלו מיועדת לבנייה בתכניות התקפות ניצבים מכשולים נוספים, שאותם ניתן לחלק לשלוש קבוצות:

- קשיים בקבלת היתרי בנייה הנובעים מהעדר פיתוח של תשתיות ציבוריות.
- קשיים בקבלת היתרי בנייה הנובעים ממגבלות כספיות.
- קשיים בפתיחת תיקי רישוי בנייה הנובעים ממצב רישום המקרקעין באזור.

## קשיים בקבלת היתרי בנייה הנובעים מהעדר פיתוח של תשתיות ציבוריות

### דרכי גישה למבנה

אחד התנאים למתן היתרי בנייה הוא קיומה של דרך גישה למתחם הבנייה אשר תאפשר את חיבור המבנה לתשתיות קוויות (חשמל, מים וכו'). דרך הגישה צריכה להיות במעמד של דרך סטוטורית, המסומנת בתשריט של תכנית מאושרת. בפועל, חלק ניכר מהדרכים המופיעות בתכניות התקפות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית אינן קיימות בשטח. בה בעת, הדרכים הקיימות אינן תואמות במקרים רבים את התכנית החלה בשכונה, ולפיכך אינן נחשבות לדרכים סטוטוריות המאפשרות מתן היתרי בנייה למבנים המתוכננים לאורכן. אי לכך, קבלת היתר להקמת מבנה חדש

---

<sup>96</sup> שם. בהסדר מקרקעין, הקרקעות נרשמות באופן שיטתי במרשם המקרקעין, תוך קביעת הגבולות המדויקים בין החלקות ורישום הבעלים של כל אחת מהן. רישום המקרקעין מהווה הוכחה לבעלות האדם הרשום על הקרקע הרשומה. בשל מדיניות ממשלת ישראל, הליכי הסדר המקרקעין בירושלים המזרחית הוקפאו הלכה למעשה מאז 1967. יצוין כי בשנת 2004 קבע בית המשפט המחוזי בירושלים כי החלטה של עיריית ירושלים לסרב לפתוח תיק בקשה להיתר בנייה בנוגע לחלקה שנכללה בהסדר מקרקעין שהתחיל בתקופה הירדנית, אך לא הושלם, וזאת עד השלמת הרישום אצל פקיד ההסדר – החלטה זאת אינה חוקית. דרישת העירייה גם אינה מתיישבת עם תקנה 2' לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, הקובעת במפורש כי גם בקרקע לא מוסדרת ניתן לקבל היתרי בנייה. ר' את פסק הדין בעת"מ (י-ם) 333/04 כסיסו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, מיום 10.10.2004, פורסם במאגר נבו.

או לתוספת בנייה כרוכה בשלב תכנוני מקדים, שבו תוכן תכנית מתאר מפורטת שתכלול קטע דרך העובר בסמוך למבנה ואשר יתחבר בהמשכו לדרך בעלת מעמד סטטוטורי. לאחר אישורה של התכנית המפורטת (בתנאי שמצליחים לשכנע את מוסדות התכנון לאשרה), מגיש הבקשה להיתר בנייה נדרש לבצע בפועל את הדרך האמורה כתנאי לאישור בקשתו לבנייה למגורים. לעתים מדובר בקטעי דרך ארוכים למדי. על פי המקובל בשאר חלקי העיר, הרשות המקומית היא זאת שמקבלת על עצמה את ביצוע העבודות הכרוכות בפריצת הכבישים במקום בו יש בכך צורך, ולאחר מכן היא משיתה את העלויות על התושבים. בירושלים המזרחית, התהליך כולו – התכנון, האישור והביצוע, על עלויותיו היקרות – מתגלגל לפתחו של הפרט, דבר שמטבע הדברים מערים קושי נוסף בדרכו של התושב הפלסטיני אל היתר הבנייה המיוחל.

### תשתיות ביוב

בהתאם לדרישות המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, לשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים קבעה כי בכל התכניות שיאושרו בירושלים המזרחית יתוּסָף סעיף המתנה הנפקת היתרי בנייה לפרויקטים גדולים<sup>97</sup> בקיומו של פתרון קצה למערכת הביוב השכונתית. הכוונה היא למתקן טיהור שפכים (מט"ש). לשכונות רבות בירושלים המזרחית אין פתרון קצה, ולכן לא ניתן לקבל בהן היתרי בנייה לפרויקטים גדולים. רוב השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית (למעט בית ספאפא ושרפאת והמדרונות המערביים של בית חנינא ושועפאט) ממוקמות באגני ניקוז של נחלים הזורמים מזרחה ונשפכים לים המלח. לשכונות המזרחיות הללו יש מט"ש אחד הנמצא בסמוך לערוץ נחל אוג, באזור נבי מוסא שבגדה המערבית. אל המט"ש הזה מוזרמים השפכים של השכונות הצפוניות (ישראליות ופלסטיניות) שבירושלים המזרחית. לאחרונה אושרה תכנית למט"ש נוסף, שיהווה פתרון קצה לשכונות דרום-מזרח ירושלים השוכנות באגן הניקוז של נחל דרגה (הר חומה, תלפיות מזרח וסור באהר). לשאר השכונות הפלסטיניות, המצויות במרכז ירושלים המזרחית, אין פתרון קצה והביוב שלהן זורם בערוץ נחל קדרון. מט"ש קדרון מצוי כבר מספר שנים במסלול התכנון אך בשל הצורך בשיתוף פעולה מקיף בין רשויות המדינה לבין הרשות הפלסטינית, תכנונו איננו מתקדם. לבעלי קרקע פרטיים אין כל השפעה על פיתוחם של מט"שים, וודאי קשה להם להשפיע על תוכנם של מגעים בין לאומיים. למרות זאת, בעת הכנת תכניות פרטיות גדולות נדרשים עורכי התכניות לדווח לוועדה המחוזית על התקדמות תכנון המט"ש שבאזור נחל קדרון.

בנוסף לעובדה שלשכונות פלסטיניות רבות אין פתרון קצה, בירושלים המזרחית חסרים כ-65 קילומטר של צנרת ביוב ראשית,<sup>98</sup> וברבות מהשכונות הפלסטיניות משתמשים בבורות ספיגה, שאינם עומדים בתקנים של המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות. התקנת צנרת ביוב ראשית, שאליה ניתן להתחבר, היא פרויקט שאדם פרטי כלל אינו יכול לבצע. כאשר קיימת מערכת ביוב ציבורית,

<sup>97</sup> בתקופה מסוימת נקבע כי פרויקט של 100 יחידות דיור ומעלה נחשב לגדול, ובתקופות אחרות ההגדרה כללה לפחות 50 יחידות דיור.

<sup>98</sup> מאז 2009 מסתמן שיפור אטי בתחום, מאז שחברת הגיחון החלה להניח קווי ביוב ראשיים בחלק מהשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. עם זאת, פעילות נמרצת של הרשויות לאורך מספר שנים תוכל לסגור את הפער בתשתיות הביוב בין ירושלים המזרחית למערבית.

יכולים בעלי הבתים, תמורת תשלום, להתחבר אליה. אם לא קיימת מערכת כזו, ניתן לקבל היתרי בנייה רק לפרויקטים קטנים.

### תקן חניה

תכנית 5166 להסדרת תקני החניה בירושלים קובעת כי תנאי למתן היתר בנייה הוא הסדרת מקום חניה אחד לפחות לכל יחידת דיור, בהתאם לשטח ולמיקום הבניין בעיר. בשל הצפיפות הגבוהה במרקמים הבנויים בשכונות, אין בנמצא קרקעות זמינות שיאפשרו פתרונות חניה ליחידות דיור חדשות שיוקמו במסגרת תוספות בנייה לבניינים קיימים. בבנייה חדשה הפתרון פשוט יותר אך יקר – הקמת חניה תת-קרקעית או תכנון בניין בעל קומת עמודים גבוהה יותר, לצורך הכשרת מקומות חניה מתחתיו. בקשות רבות להיתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נדחות מסיבה זו. יש לציין כי העדר פתרון חניה מהווה כיום מכשול לא רק בתחום היתרי הבנייה, אלא כבר בשלב הכנת התכניות. הוועדות המקומית והמחוזית דוחות תכניות שאינן מציגות פתרונות חניה סבירים.<sup>99</sup>

### קשיים בקבלת היתר בנייה עקב מגבלות כספיות (אגרות והיטלים)

כדי לקבל היתר בנייה נדרשים התושבים לשלם אגרות והיטלים שונים. אלה כוללים אגרת רישוי,<sup>100</sup> היטל פיתוח,<sup>101</sup> היטל השבחה<sup>102</sup> ועד לפני מספר שנים גם מס רכוש.<sup>103</sup> על פי חישוב שערך לפני שנים אחדות הוועד הישראלי נגד הריסות בתים, על אדם הרוצה לבנות בית בן 200 מ"ר לשלם כ-110,000 שקלים רק על אגרות והיטלים, לא כולל התשלומים עבור חיבור למערכת הביוב ושכר הטרחה של עורך דין ואדריכל.<sup>104</sup> כיום יש להניח כי העלויות גבוהות אף יותר.

אגרות הרישוי המוטלות על תושבי העיר המבקשים לקבל היתר בנייה זהות בשכונות הישראליות ובשכונות הפלסטיניות. אולם ההכנסה לנפש בשכונות הפלסטיניות היא כשליש מההכנסה לנפש

---

99 ב-8.9.2011 דחתה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים את תכנית 13002 לתוספת יחידות דיור בראס אל-עאמוד, בין היתר בטענה כי "לא ניתן לאשר תוספת יחידות דיור ללא פתרון חניה".

100 אגרת רישוי בנייה: לפי תקנות התכנון והבנייה, ועדות מקומיות חייבות לגבות אגרה עבור מתן היתרי בנייה. התשלום אמור לכסות את הוצאות הטיפול של העירייה והוועדה המקומית בבקשה להיתר.

101 היטל פיתוח: מס מוניציפלי, המהווה תשלום חובה שנדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות בזמן הנחת תשתית מוניציפלית ו/או בטרם מתן היתר בנייה. היטלי הפיתוח נועדו לממן תשתיות כמו כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז מי גשמים, צנרת להולכת מים וצנרת ביוב.

102 היטל השבחה: תשלום שהוועדה המקומית גובה עבור עליית ערך הקרקע כתוצאה מאישורה של תכנית חדשה שהגדילה את זכויות הבנייה. היטל השבחה הוא בגובה של מחצית מההפרש שבין ערך המגרש לפני אישור התכנית המשביחה לבין ערכו אחרי אישורה.

103 מס רכוש: מס שהוטל בעבר על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית, גם אם טרם הוחלה עליה תכנית המאפשרת בנייה. מס רכוש בוטל ב-1.1.2000. בהעדר רישום הקרקע במרשם המקרקעין (הטאבו), רישום במסמכי מס רכוש ותשלום מס רכוש סיפק הוכחה לכך שלבעל הנכס יש לפחות זיקה אל הקרקע.

Meir Margalit, *Discrimination in the Heart of the Holy City*, The International Peace and Cooperation Center, 104 Jerusalem 2006, p. 50.

בשכונות הישראליות.<sup>105</sup> גובה האגרות בירושלים נקבע בהתאם לסטנדרט הנהוג במגזר היהודי, אולם התשלום עבורן הוא מעבר ליכולתם הכלכלית של רבים מתושבי העיר הפלסטינים.

גם אגרת הפיתוח הבסיסית לחיבור למים ולביוב זהה משני צדי הקו הירוק, אך בפועל המעמסה הנופלת על התושבים הפלסטינים כבדה יותר. ראשית, הבנייה המשפחתית המסורתית בחברה הפלסטינית מטילה את כל עלות התשתיות על משפחה אחת (גם אם מורחבת) במקום לחלקה בין מספר דיירים בבניין דירות, כפי שקורה בשכונות הישראליות. שנית, המחסור בתשתיות בשכונות גורם לכך שעלות החיבור לרשת המים והביוב יקרה יותר, בשל המרחק בין הבית לבין נקודת החיבור הקרובה למערכת העירונית. תוספת כספית זו הופכת במקרים רבים את הבנייה בהיתר לבלתי אפשרית מבחינה כלכלית.

בשכונות הישראליות, לעומת זאת, משתתפת המדינה בעלויות הפיתוח ומסבסדת אותן בדרכים שונות. עצם העובדה שהנחת התשתיות נעשית באופן מרוכז, עבור עשרות או מאות יחידות דיור בכל פעם, מוזילה מאוד את העלויות בחישוב לפי יחידות דיור. בנוסף, משרד השיכון מסבסד קבלנים באופן המוזיל משמעותית את עלויות הפיתוח. מענקים ניתנו גם ישירות לרוכשי דירות בשכונות הישראליות בירושלים המזרחית.

### **קשיים בהגשת בקשות להיתרי בנייה ובפתיחת תיקי רישוי בשל בעיות ברישום מקרקעין**

אחד החסמים העיקריים לקבלת היתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, במיוחד החל מראשית שנות ה-2000, הוא נושא הבעלות על הקרקע והעובדה שרוב המקרקעין באזור לא רשומים כאמור בלשכת רישום המקרקעין (טאבו). באזורים בהם הקרקע מוסדרת, בתחום העיר או מחוץ לה, כל חלקה רשומה על שם בעליה ויש מיפוי מדויק של מיקומה וגבולותיה. רישום מקרקעין מספק הוכחה לזכויות שיש לבעל הקרקע בנכס הרשום על שמו. בשל מדיניותה של ממשלת ישראל, שמעולם לא פורסמה כהחלטה רשמית, הליך רישום המקרקעין בירושלים המזרחית, שהחל בתקופת המנדט הבריטי ונמשך בתקופת השלטון הירדני, הוקפא ב-1967.<sup>106</sup> מדיניות זו יצרה את המציאות הנוכחית שבה השטחים שלא הופקעו בירושלים המזרחית מחולקים לשלושה סוגים: קרקעות מוסדרות שרישומן הושלם לפני 1967; קרקעות בהליכי הסדר, שרישומן היה בעיצומו לפני המלחמה אך לא הושלם סופית; וקרקעות לא מוסדרות.<sup>107</sup> קרקעות לא מוסדרות רשומות רק בפנקסי מס רכוש, שאינם כוללים מיפוי המראה את מיקומה המדויק של החלקה ומהווים לפי הפסיקה רק ראיה לכאורה לבעלות על הקרקע.

לפי תקנות התכנון והבנייה, בעל הזכויות בקרקע חייב לחתום על בקשה להיתר בנייה. כאשר הקרקע רשומה בטאבו, מי שרשום כבעליה או מיופה כוח מטעמו צריך לחתום על הבקשה. כאשר הקרקע לא

---

<sup>105</sup> מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 26/1 - פיון חברתי-כלכלי של האוכלוסייה בירושלים, לפי אזור סטטיסטי (2008)

<sup>106</sup> לוי-שנור, רונית. "הפרטה, הפרדה והפליה: זניחת ההליכים של הסדר הזכויות במקרקעין במזרח ירושלים". עיוני משפט, אוניברסיטת תל אביב, 2011, כרך 34, עמ' 192-193.

<sup>107</sup> דו"ח "מלכוד תכנוני". חשוב לציין כי במערב העיר ובשטחים שהופקעו לצורך הקמת השכונות הישראליות בירושלים המזרחית, רוב הקרקע רשומה בטאבו. לפיכך, הבעיות המפורטות כאן ייחודיות לשכונות הפלסטיניות.

רשומה בטאבו, האדם ששילם עבור הקרקע מס רכוש הוא זה שאמור לחתום על הבקשה להיתר.<sup>108</sup> לאורך השנים נמצאו הסדרים פרקטיים אשר אפשרו קבלת היתרי בנייה גם ללא רישום בעלות מלא. ואולם, כמה נהלים שהונהגו בראשית שנות ה-2000 החמירו את הדרישות להוכחת הבעלות על הקרקע ולרישום הבעלות. נהלים אלה הביאו לירידה משמעותית ביכולת של התושבים הפלסטיניים להגיש בקשות להיתרי בנייה. העלייה המסתמנת במספר היתרי הבנייה שניתנו בשנים האחרונות מרמזת אולי על הגמשת הדרישות.

### קרקעות מוסדרות

חיוב בעל הקרקע (הרשום בטאבו) לחתום על בקשה להיתר בנייה: בעבר, מחלקת רישוי בנייה בעיריית ירושלים הסתפקה בחתימתם של בעלי הקרקע הרשומים, יורשיהם או מי שרכשו מהם את הקרקע ובהוכחת הקשר בין בעל הקרקע הרשום לבין החותם כבעל הקרקע, למשל באמצעות צווי ירושה או חוזי מכר. אולם בשנת 2000 הוציאה המחלקה המשפטית בעירייה הוראה למחלקת הרישוי, שלפיה רק בעל הקרקע הרשום בלשכת רישום המקרקעין, ולא מי מהיורשים או הקונים, יוכל לפתוח בהליך לקבלת היתר בנייה. כתוצאה מכך לא יכולים יורשים להגיש בקשה להיתר בנייה מבלי לקבל תחילה מבית הדין השרעי צווי ירושה ומבלי להשלים קודם להגשת הבקשה להיתר את רישום הקרקע על שמם. בנוסף לקשיים ולהוצאות הכרוכים בכך, לא תמיד מתאפשר לבצע את הרישום בטאבו – למשל, כאשר חלק מהיורשים אינם בארץ – וכתוצאה מכך ישנו חשש כי הקרקע תרשם על שם האפוטרופוס לנכסי נפקדים.<sup>109</sup>

### קרקעות שנפתחו לגביהן הליכי הסדר

חיוב בעל הקרקע לחתום על בקשה להיתר בנייה: באוקטובר 2001 נתנה המחלקה המשפטית בעירייה הוראה למחלקת הרישוי, שלפיה בקרקע שהוחל בה הסדר מקרקעין שלא הושלם, בקשה להיתר בנייה חייבת להיות חתומה על ידי בעל הזכות הרשום בלוח התביעות או בלוח הזכויות.<sup>110</sup> כך נוצרה בעיה הדומה לזו שהוזכרה לעיל לגבי קרקעות מוסדרות: יורשים ומי שרכשו את הקרקע מבעל הזכויות שנרשם בלוח התביעות, כשהחל הסדר המקרקעין שלא הושלם, אינם רשאים עוד להגיש בקשה להיתר בנייה.

### קרקעות לא מוסדרות

במשך שנים הסתפקה מחלקת המדידות בעיריית ירושלים בקבלת מפת מדידה רגילה, שעליה חתמו מוכתר הכפר הנוגע בדבר (כידוע, רוב השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית הן חלקי כפרים שסופחו לשטח המוניציפלי של העיר ב-1967) ובעלי הקרקעות הגובלות בחלקה שלגביה הוגשה הבקשה להיתר הבנייה. נוהל זה, שהופעל ברוח חוק התכנון והבנייה המאפשר הוצאת היתרי בנייה גם

108 תקנה 2א. (5) לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970.

109 חוק נכסי נפקדים משנת 1950 קובע כי אדם שנפקד מתחומי מדינת ישראל בשעת המפקד ב-1948 ושהה בארץ אויב, נכסיו מוקנים לאפוטרופוס על נכסי נפקדים ללא פיצוי וללא צורך ביידוע בעל הנכס. לאחר סיפוח ירושלים המזרחית ב-1967, חוק זה הוחל על השטח שסופח, אך הופעל במגבלות שונות. הפעלה זו שנויה במחלוקת ועומדת שוב ושוב לבחינה משפטית.

110 לוח תביעות ולוח זכויות מייצגות שלבי ביניים בשלב הרישום.

בקרקה לא מוסדרת, אפשר לבעלי קרקעות שאינן מוסדרות לפתוח תיק רישוי במחלקת רישוי בנייה, בלי לחייבם לקדם את רישום החלקות שבבעלותן בטאבו.

מאז תחילת 2002 החלה מחלקת הרישוי לדרוש מתושבי העיר המגישים בקשות להיתרי בנייה באזורים שאינם מוסדרים לפתוח בהליכים לרישום החלקה שבבעלותם בטאבו, על ידי הכנת תכנית לצרכי רישום (תצ"ר) ולקבל את אישור המרכז למיפוי ישראל שהתצ"ר "כשרה לרישום" – וכל זאת כתנאי לפתיחת תיק רישוי בנייה. במקביל החלה לשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים להוסיף לתקנון של כל תכנית חדשה סעיף באותו עניין, הדורש הכנת תצ"ר כתנאי למתן היתר בנייה. דרישה זו העלתה את עלות התכנון עבור תושבים רבים.

הדרישה לתצ"ר לוותה בדרישה להתחיל בפועל את הליך רישום הקרקע כתנאי להגשת בקשה להיתר. על פי הנוהל התחייבו עורכי הדין המייצגים את מגישי הבקשה להיתר לרשום את החלקות בלשכת רישום המקרקעין תוך חמש שנים. אולם עד מהרה התברר כי עורכי הדין אינם יכולים לעמוד בהתחייבותם, בשל הימנעותו של רשם המקרקעין מלרשום אדמות לא מוסדרות בירושלים. כך נעצר הליך הרישוי במקרים רבים כבר בראשיתו. על פי הנתונים שהתקבלו מהעירייה, בחמש השנים 2005-2009 נחסמו כאמור 483 בקשות כבר לפני פתיחת תיק בקשה להיתר, וזאת בתקופה בה הונפקו רק 662 היתרי בנייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

מעבר לכל הקשיים הקונקרטיים, דרישה זו בדבר רישום הקרקע בטאבו מחייבת את בעל הקרקע לעשות בכוחות עצמו ובאמצעיו הדלים את מה שהוא במובהק אחריותה של הרשות הציבורית, אשר נמנעה במהלך קרוב ליוכל שנים לממשה, בין היתר בשל המורכבות המשפטית והפוליטית הקיימת בירושלים המזרחית.<sup>111</sup>

### **תכניות לאיחוד ולחלוקה מחדש**

כאמור, במתחמים גדולים בצפון ירושלים המזרחית, שהוגדרו כאזורים לאיחוד ולחלוקה מחדש, לא התאפשר במשך שנים רבות לקבל היתרי בנייה. זאת משום שבמתחמים אלה לא ניתן להוציא היתר בנייה עד לאישור תכניות האיחוד והחלוקה בוועדות התכנון ועד לרישום המגרשים החדשים בטאבו. הבנייה והפיתוח ב-51 מתחמים כאלו בשכונות בית חנינא ושועפאט הוקפאו במשך למעלה מעשור, ורק לאחר 2005 החלה העירייה לסיים את אט את תהליך אישורן של התכניות לאיחוד ולחלוקה אלו (נכון לסוף 2012, כ-44 תכניות לאיחוד ולחלוקה אושרו על ידי הוועדה המקומית, מתוך 51 תכניות לאיחוד ולחלוקה שיש לאשר בשכונות אלו). ברם, על פי הנהלים החדשים גם אישור התכניות לאיחוד ולחלוקה אינו מאפשר הוצאת היתרי בנייה, כיוון שנדרש לרשום את המגרשים החדשים שהם תוצאה של הליכי האיחוד והחלוקה בלשכת רישום המקרקעין.

### **המצב נכון להיום**

במכתב ששלח סגן מנהל אגף תכנון עיר בפברואר 2009 אל הפקידים המספקים את המידע התכנוני בעירייה, נכתב: "משהסתבר כי בחלק מהמקרים אזרחים שהתחייבו לרשום תצ"ר לא מילאו את

---

111 מרום, נתי, מלכוד תכנוני, עמ' 60.

התחייבויותיהם, הוחלט ע"י מהנדס העיר והיועץ המשפטי לעירייה על מתכונת חדשה לסימון קווי בנין במקרים של תצ"ר. הנחיות אלו תקפות מהיום והלאה"<sup>112</sup> במכתב מפורטות הדרישות החדשות, שלפיהן על מגיש בקשה להיתר, שנדרש כתנאי לקידום הבקשה לסמן את קווי הבניין על החלקה שבבעלותו, להמציא לבוחני המידע אישורים על היות התצ"ר "כשרה לרישום" ועל פתיחת תיק רישום אצל רשם המקרקעין. רק אחרי המצאת אישורים אלה יסומנו למבקש קווי הבניין.<sup>113</sup> בהמשך המכתב מופיע "תנאי למתן היתר בנייה – אישור מחלקת מידע ומיפוי כי לדעת רשם המקרקעין אין מניעה עקרונית לרישום התצ"ר". הנחיות אלו חלו שישה חודשים בלבד, עד שוועדת הערר המחוזית לתכנון ולבנייה שנדרשה לנושא קבעה כי על פי החוק אין העירייה יכולה לדרוש זאת. לאחר שניתנה החלטתה של ועדת הערר, הפקידים בעירייה פעלו בעצמם לכירור אפשרויות רישום הקרקע מול רשם המקרקעין.<sup>114</sup> פעילות לא רשמית זו עומדת בניגוד לרוח הדברים שעלו בוועדת הערר. הנהלה הזמנית התמסד, וכיום בעלי קרקעות הפונים למחלקת הרישוי במטרה לפתוח תיק בקשה להיתר בנייה נדרשים לצרף למסמכי ההיתר אישור מהמחלקה המשפטית של העירייה לפתיחת התיק. המחלקה המשפטית עומדת בקשר עם רשם המקרקעין ועם משרד האפוטרופוס על נכסי נפקדים לכירור שאלת הבעלות על הקרקע, ובהתאם לתוצאות הכירור מאשרת את פתיחת התיק או דוחה את הבקשה לפתוח אותו.

### סיכום קשיים בהוצאת היתרי בנייה

המסלול העומד בפני פלסטיני תושב ירושלים המזרחית בדרכו להשגת היתר לבניית בית הוא מסע ארוך, יקר, מפרך ובלי תוצאות מובטחות, בין אם בשל הבעיות הרבות בתכניות המהוות בסיס למתן היתרים ובין אם בשל החסמים הבלתי עבירים במסלול הרישוי. מבין כל הבעיות שפורטו לעיל, החמורה אולי יותר מכל היא בעיית רישום הקרקעות.

אם מדינת ישראל לא מעוניינת, או שאינה יכולה, לבצע רישום מלא של המקרקעין בירושלים המזרחית, עליה לפחות להפריד את עניין הרישום מנושא רישוי הבנייה. בהתאם לחוק התכנון והבנייה וכפי שנהוג היה בעבר, על מערכת התכנון להסתפק בכך שמגיש הבקשה להיתר יוכיח זיקה לקרקע שעליה ברצונו לבנות, ולא לחייבו לרישום אותה על שמו בטאבו. אם בנוהל הקודם, שאיפשר מתן היתרי בנייה בלי לחייב את מגיש הבקשה לפתוח בהליכים לרישום הקרקע בטאבו, נפלו פגמים, אזי

112 מכתב מאת מנחם גרשוני. סימוכין: 14-0310-2009, 1.2.2009.

113 הדרישה לפתוח תיק רישום איננה כלולה בדרישות החוק ומהווה החמרה מהחוק ומהנוהג שהיה קיים קודם לכן.

114 הפנייה נעשתה באופן הבא: האחראים בעירייה על מתן המידע התכנוני בהליך המקדים לפתיחת תיק בקשה פנו באופן בלתי רשמי אל האפוטרופוס לנכסי נפקדים, ושאלו האם עלולה להיות בעיה ברישום הקרקע על שם המבקש. בתשובה הלא רשמית שהתקבלה נאמר כי ייתכן שבין בעלי הקרקע יש גם נפקדים. תשובה המציינת כי מגיש הבקשה או אחד מאחיו נחשבים לנפקדים גורמת לדחיית הפנייה ולכך שבעל הקרקע לא יוכל לבקש היתר בנייה גם בעתיד. דיווח של מר גרשוני למהנדס העיר, הממונה על הרישוי ומנהלת המחלקה לתכנון עיר ב-7.9.2009: "בחלקה הנ"ל הוגשה תכנית בינוי... והיזם הגיש בקשה לסימון קווי בניין... פנינו למר רונן ברוך האפוטרופוס הכללי - הממונה על נכסי נפקדים על מנת שיבדוק את הבעלות על חלקה זו. מבדיקתנו עולה כי הבעלים לא היו בישראל מאז החלת החוק הישראלי והנכס מוגדר כנכס נפקד. יש להפנות את המבקש למשרד האוצר - האגף לנכסי נפקדים על מנת לבדוק את מעמדו... לאור האמור לעיל, לא לסמן קו בנין או להוציא היתר בנייה כל עוד לא הוכחה הבעלות על הנכס באישור הממונה על נכסי נפקדים". יש לציין שהתכתבות זו היתה לאחר קביעתה של ועדת הערר שהוזכרה לעיל.



יש לתקנם, אבל אין לבטל אפשרות זאת מן היסוד. השיפורים, האיטיים אמנם, שנעשים היום בתחום התכנון, שמטרתם עצירת הבנייה ללא היתרים ויצירת סביבת חיים איכותית לתושבי השכונות, לא ישיגו את מטרתם אם לא יתאפשר לתושבים לבנות על קרקע השייכת להם אבל אינה רשומה על שמם בטאבו. באין ברירה אחרת ימשיכו התושבים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לחפש פתרונות דיור חלופיים ובכללם בניית בתים ללא היתרים.



## סיכום



מאז 1967 שימש התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית כלי להגשמת השאיפה הישראלית לבסס רוב יהודי בירושלים. מעיד על כך העיסוק הרב במאזן הדמוגרפי במסמכי מדיניות ברמה העירונית והממשלתית ובמסגרת תכנית המתאר ירושלים 2000. לאור מדיניות המאזן הדמוגרפי יש להבין את התכניות הבעייתיות והמגבילות שנערכו עבור השכונות, במיוחד אלו שנערכו בשני העשורים הראשונים לאחר 1967, אך גם אלה שנערכו מאוחר יותר. גם כיום, כשוועדות התכנון מצהירות כי בכל שנה הן מאשרות תכניות רבות המיועדות לציבור הפלסטיני בעיר, הדבר נעשה עדיין בכפוף לעקרון המאזן הדמוגרפי. ולכן אין זה מפתיע שהתכניות לא עונות על הצרכים של האוכלוסייה הפלסטינית ואין בהן כדי לסגור את הפערים בין שכונותיהם לבין השכונות הישראליות בירושלים. כפי שתואר בפירוט לעיל, התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לוקה עדיין בבעיות חמורות: שטחן של התכניות המאושרות מצומצם מאוד, השטחים המיועדים לפיתוח ולמגורים אינם מספקים את הצרכים הבסיסיים, זכויות הבנייה מעטות וקיים מחסור עצום בשטחים למבני ציבור.

תכנית המתאר המקומית החדשה, ירושלים 2000 (שקרוב לודאי לא תופקד להתנגדויות הציבור בעתיד הנראה לעין), לא מביאה עמה חזון חדש לעיר, אלא דבקה באותה מדיניות של השמירה על המאזן הדמוגרפי. תוספות הבנייה שהתכנית מציעה לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית מצומצמות ואין כל ניסיון להתמודד עם הקשיים במימושן.

ניתן היה לצפות שכיום, לקראת תום יובל לשליטה הישראלית על ירושלים המזרחית ולאחר שנכנסו לתוקף תכניות מתאר רבות בשכונות הפלסטיניות, יהיה קל יותר לקבל היתרי בנייה. אך הדבר אינו כך. מספר היתרי הבנייה המונפקים בכל שנה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית קטן ומספר הדירות שהם מאפשרים לבנות קטן אף הוא. ההסבר למיעוט היתרי הבנייה טמון באותה מדיניות ישראלית בירושלים המזרחית. במובנים רבים, הדרישות שמציבה עיריית ירושלים בפני פלסטינים המבקשים לבנות בה את ביתם ראויות והגיוניות. אך טבעי שרשות מוניציפלית תבקש לוודא שמגיש הבקשה להיתר הוא אכן בעל הזכויות בקרקע. כמו כן, הגיוני שבעירייה יבקשו לוודא שהבתים נבנים על פי תקנים מקובלים ושיחידות הדיור יחוברו לתשתיות עירוניות. אך דרישות אלה

מבטאות התעלמות מהמצב הייחודי השורר בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית – מצב שנגרם על ידי רשויות המדינה בעצמן. המחסור בתשתיות ראויות, ההימנעות מהשלמת רישום המקרקעין, ההחלטה להחיל את חוק נכסי נפקדים משנות ה-1950 גם על ירושלים המזרחית, כל אלה מונעים מהתושבים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לקבל היתרי בנייה.

כאשר אדם המעוניין לבנות את ביתו רואה כי קיים סיכוי נמוך בלבד שבסופו של תהליך ממושך ויקר הוא אכן יקבל היתר בנייה, לא פלא שרבים בוחרים חרף דרישות החוק לבנות את ביתם על אדמתם בלי ההיתר הנדרש. יתרה מזאת, אדם הבוחר לפעול בהתאם לדרישות החוק, ופונה אל העירייה כדי לפתוח תיק בקשה להיתר בנייה, חושף את עצמו לסכנה שבמסגרת בירור סוגיית הבעלות על הקרקע, שכאמור לעיל היא אחת השאלות שנבחנות כאשר מוגשת בקשה להיתר בנייה, הוא עלול להיות מנושל, באופן חלקי או מלא, מאדמתו.

הקשיים העומדים בפני פלסטיני המבקש לבנות בית על אדמתו ידועים היטב לרשויות העירייה והמדינה, אך הם ידועים פחות לקהל הרחב. חובתן של המדינה והעירייה לתכנן את השכונות בירושלים המזרחית באופן ראוי או לאפשר לתושבים לעשות זאת בעצמם. חובתן גם להנפיק היתרי בנייה על פי הצרכים האמתיים של התושבים ולשחרר את החסמים במסלול הרישוי, כגון ביטול התלות של רישוי הבנייה ברישום המקרקעין. בלי פעולה דרסטית בכיוון זה תימשך התופעה של בנייה בלי היתרים ובצדה צווי הריסה והריסות בתים בפועל. העירייה תיתפס כמפלה וכמועלת בחובתה הבסיסית לספק לתושבי העיר את צרכיהם הבסיסיים והמתח בין היהודים והערבים בירושלים ילך ויגבר.

# ביבליוגרפיה

- אלישע אפרת, גיאוגרפיה של הכיבוש, הוצאת כרמל, 2002.
- עופר אהרון, התכנון במגזר הערבי בירושלים 1967-1996, עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, ירושלים, 1996.
- בחינה ראשונית של המשמעויות הנובעות מהקמת יישובים במרחב ירושלים, משרד השיכון, המינהל לבנייה כפרית, ירושלים, 1975.
- בנימין היימן, גדי איזרייך, אוקלוסיית ירושלים והמרחב: גידול בתחזיות, עיריית ירושלים, המחלקה לתכנון העיר, האגף למדיניות התכנון, יולי 1977.
- בצלם, מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים, מאי 1995.
- השמעוני, שבייד, השמעוני, תוכנית אב ירושלים 1968, ירושלים, 1972.
- הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצב הפיתוח בירושלים, המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב, ירושלים, אוגוסט 1973.
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, וכן תיקון 43 לחוק התכנון והבניה, 1995.
- כהן-בר ורונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית, הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת במקום, ירושלים, 2013.
- רונית לוי-שנור, "הפרטה, הפרדה והפליה: זניחת ההליכים של הסדר הזכויות במקרקעין במזרח ירושלים". עיוני משפט, אוניברסיטת תל אביב, 2011, כרך 34, עמ' 192-193.
- מאיה חושן, "אוקלוסיית ירושלים - תהליכי שינוי", בתוך אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן-טוב (עורכים), 40 שנה בירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 2008.
- מדינת ישראל, משרד הפנים, רשות התכנון, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, תמ"א 35.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 26/1, 2008.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 14/ג, 2011.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים, לוח 16/י, 2012.
- מסמך מדיניות בנייה למגורים במזרח העיר - שלב א', עיריית ירושלים, האגף לתכנון עיר, המחלקה למדיניות תכנון, 2002.
- מרום נתי, מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדרי קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים, עיר שלם ועמותת במקום, דצמבר 2004.
- עמותת במקום, הערות עמותת במקום לתוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, 2006.
- עמותת במקום, בקשה להצטרפות כידיד בית המשפט וחוות דעת תכנונית: כביש 4 דרום, המקטעים בתוך בית ספאפא ושרפאת, ירושלים, מרץ, 2013.
- עמותת במקום, חוות דעת משלימה: כביש 4 דרום בתוך בית ספאפא, ירושלים, אוגוסט, 2013.
- עמותת במקום, מציבורי ללאומי: גנים לאומיים בירושלים המזרחית, ירושלים, 2012.
- משה עמירב, סדרום ירושלים: כך קרסה המדיניות לאיחוד ירושלים 1967-2007, הוצאת כרמל, 2007.
- שאול עמיר, רחל אלטרמן ואמנון פרנקל, הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב את גבולות ירושלים מערבה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, נובמבר 1990, חלק א'.
- מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר 1977-1999, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999.

תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה כחלק מתוכנית-מתאר ארצית, משרד הפנים, ירושלים, 1975.  
שרגאי נדב, תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים כעקבות הדיונים על תכנית המתאר לירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2010.

Meir Margalit, Discrimination in the Heart of the Holy City, The International Peace and Cooperation Center, Jerusalem 2006, p. 50.

#### **חומרים ראשוניים**

דני חורין, מכתב לממונה על המחוז דאז רות יוסף, 1.7.2009.  
הגשות בקשה להיתרי בנייה בין שנים 2005-2009, טבלה מקורית שהתקבלה מעיריית ירושלים.  
היתרי בנייה בין שנים 2005-2009, טבלה מקורית שהתקבלה מעיריית ירושלים.  
"השינויים שנעשו בתכנית [קרי: תכנית המתאר ירושלים 2000] ללא ידיעת הוועדה המקומית (בבדיקה ראשונית)", ללא ציון תאריך וכותב, 2009.  
מנחם גרשוני, מכתב מה-1 בפברואר 2009 סימוכין: 14-0310-2009.  
מנחם גרשוני, מכתב מספטמבר 2009.  
עיריית ירושלים, מדיניות ותכניות עבודה עירוניות לשנת העבודה 1990, מסמך עבודה פנימי, יולי 1990.  
ערעור חברת מקור הנפקות וזכויות בע"מ לבית המשפט העליון: [http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver\\_ofom.htm](http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/mekarkein/private/ver_ofom.htm)  
עת"ם 13-04-36572 (בעניין תכנית מתאר ירושלים 2000), במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח', אפריל 2013.  
עת"מ 12-12-17409, עע"ם 1508/13, עע"ם 1489/13 - בעניין כביש 4 דרום בבית ספאפא.  
רות ביקסון, מכתב, אל הממונה על יישום חוק חופש המידע, שמואל אנגל, 02 בדצמבר 2003.  
שמואל אנגל, מנהל יישום חוק חופש המידע בעיריית ירושלים, מכתב תשובה לפניית עמותת במקום, 08 ביולי 2010.  
"תכניות במזרח העיר", נוהל פנימי של לשכת התכנון המחוזית, 2006.  
פרוטוקול הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים מתאריך 8/11/09.  
תקנה 2א. (5) לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970.

## מפות







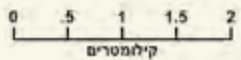
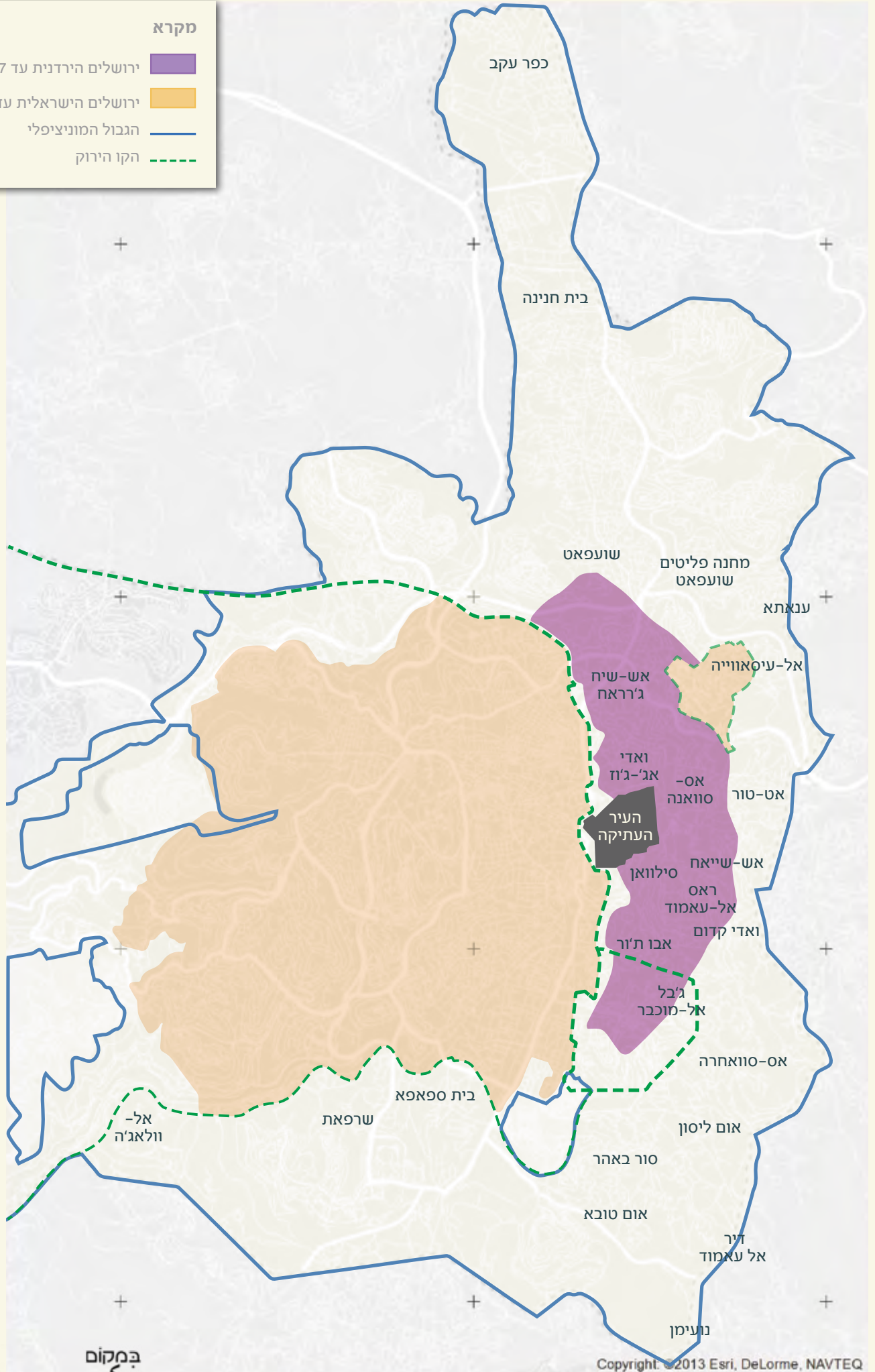
**בנייה  
במלכודת  
התכנון**

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

**מפה**

**1**

**גבולות בירושלים**





**בנייה  
במלכודת  
התכנון**

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלטיניות  
בירושלים המזרחית

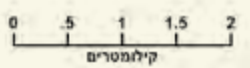
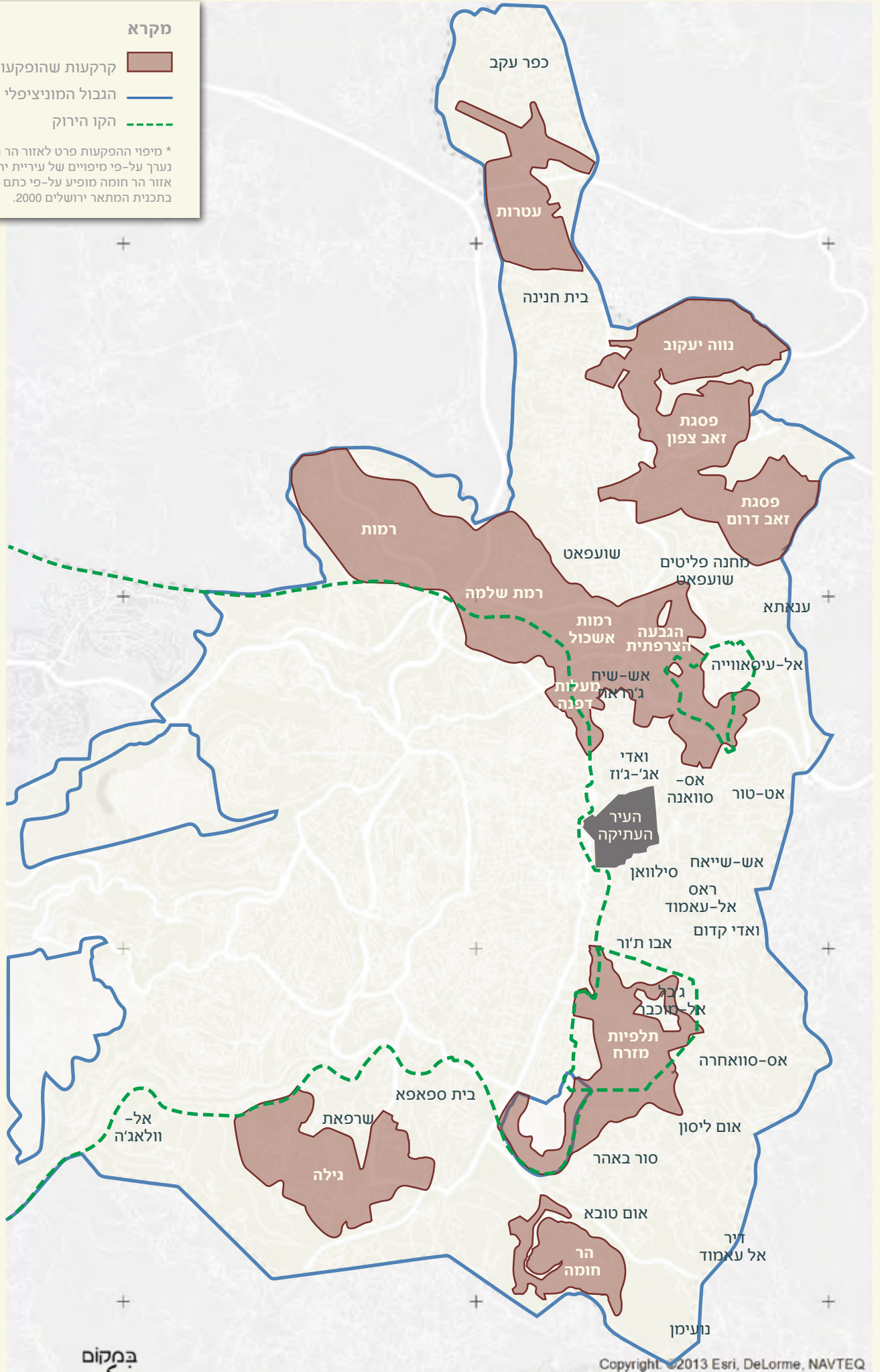
**מפה  
2**

**פריסת הקרקעות שהופקעו**

**מקרא**

- קרקעות שהופקעו\*
- הגבול המוניציפלי
- הקו הירוק

\* מיפוי ההפקעות פרט לאזור הר חומה, נערך על-פי מיפויים של עיריית ירושלים. אזור הר חומה מופיע על-פי כתם השכונה בתכנית המתאר ירושלים 2000.



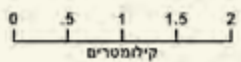
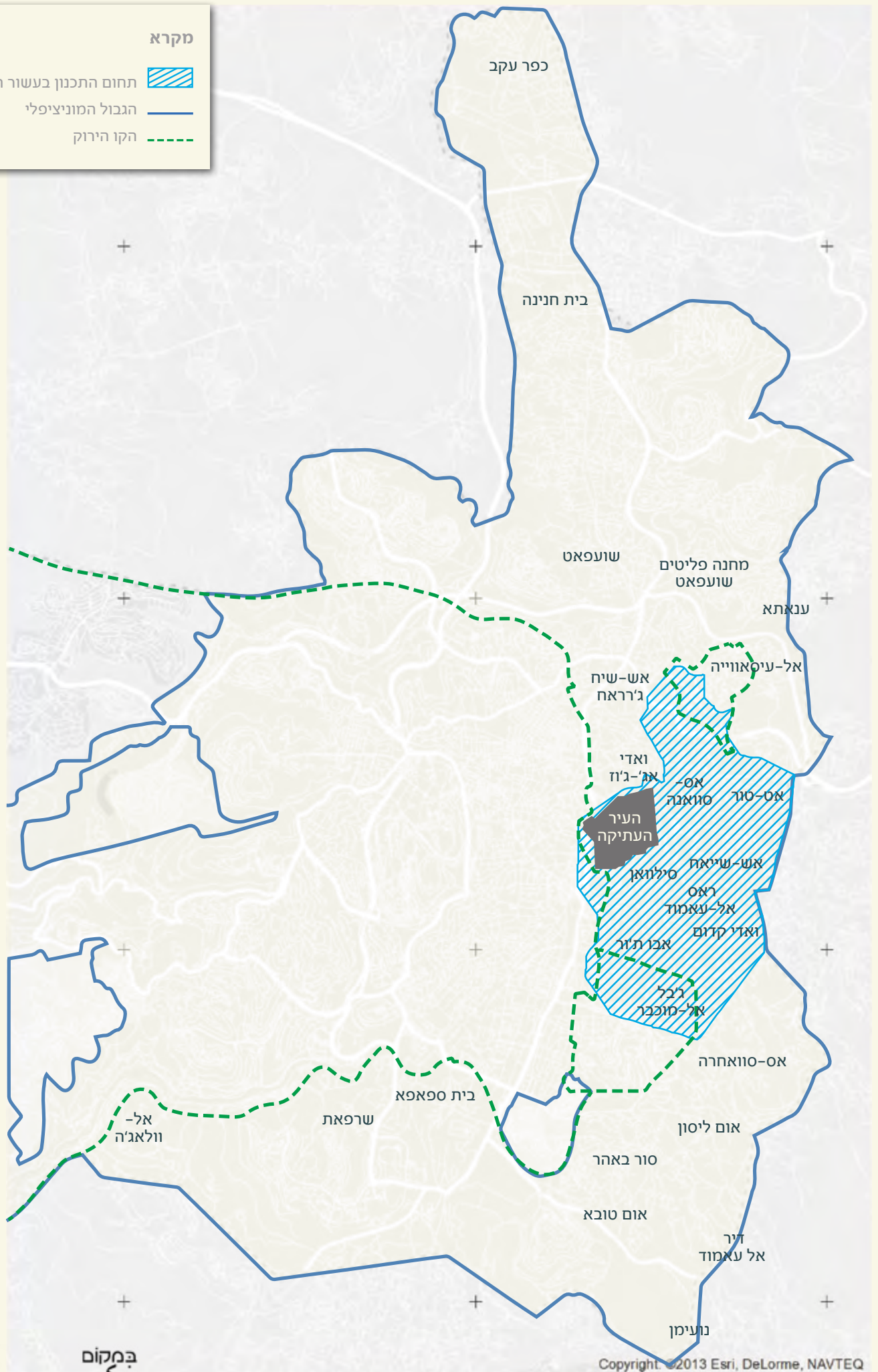
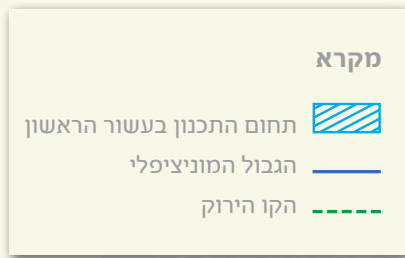


בנייה  
במלכודת  
התכנון

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

מפה  
3

תחום התכנון בעשור הראשון 1967-1977



במקום  
بمكوم  
BIMKOM

Copyright © 2013 Esri, DeLorme, NAVTEQ

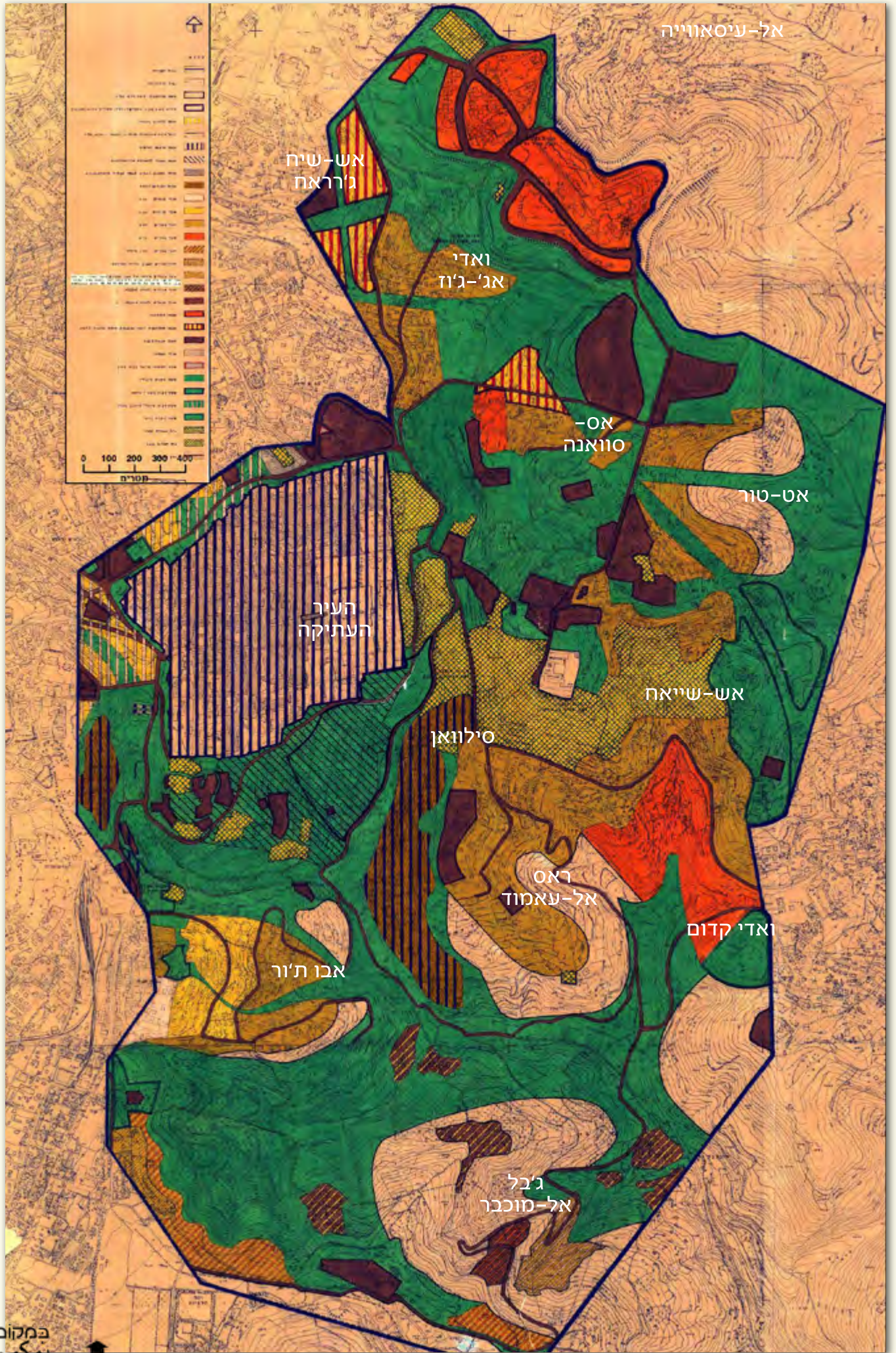


בנייה  
במלכודת  
התכנון

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

מפה  
4

תכנית עמ' 9/





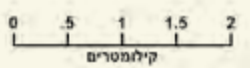
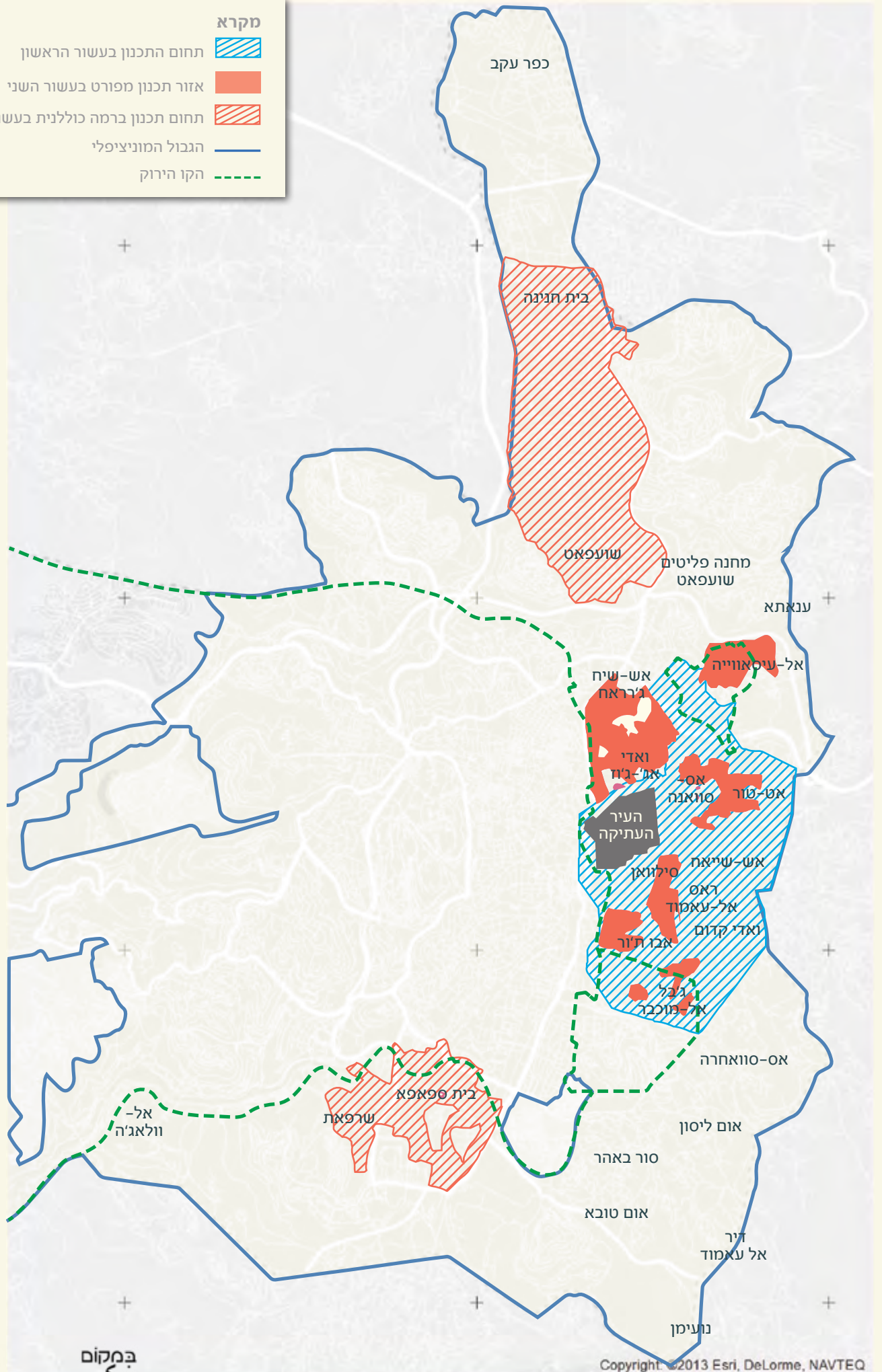
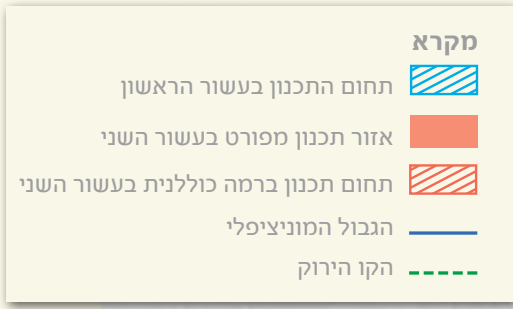


**בנייה  
במלכודת  
התכנון**

**מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית**

**מפה  
5**

**תחום התכנון בעשור השני 1978-1989**



**במקום  
بمكوم  
BIMKOM**

Copyright © 2013 Esri, DeLorme, NAVTEQ



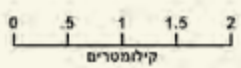
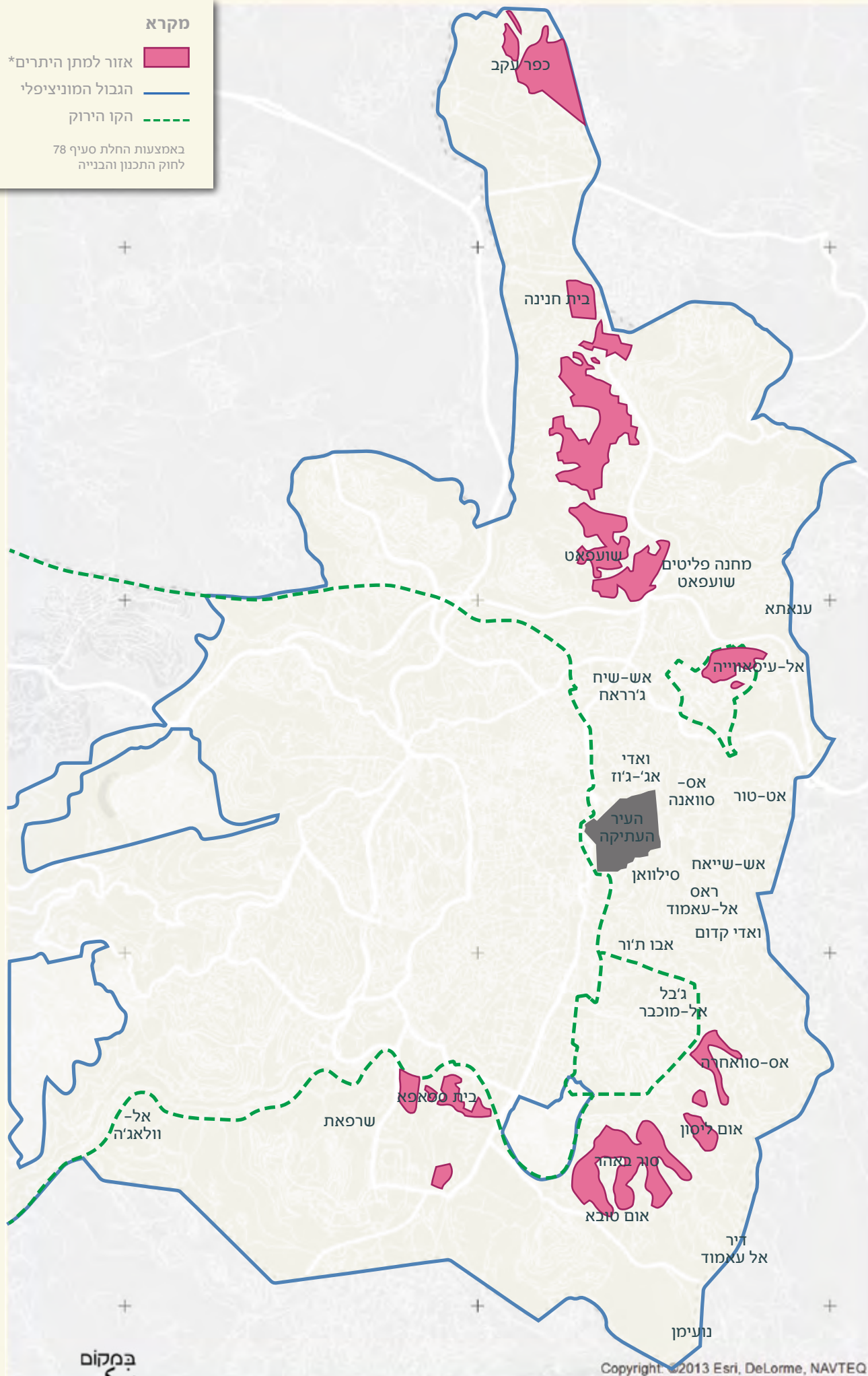
**בנייה  
במלכודת  
התכנון**

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלטיניות  
בירושלים המזרחית

**מפה**

**6**

**מתחמים למתן היתרי בנייה טרום תכנון**



במקום  
بمكوم  
BIMKOM

Copyright © 2013 Esri, DeLorme, NAVTEQ



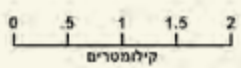
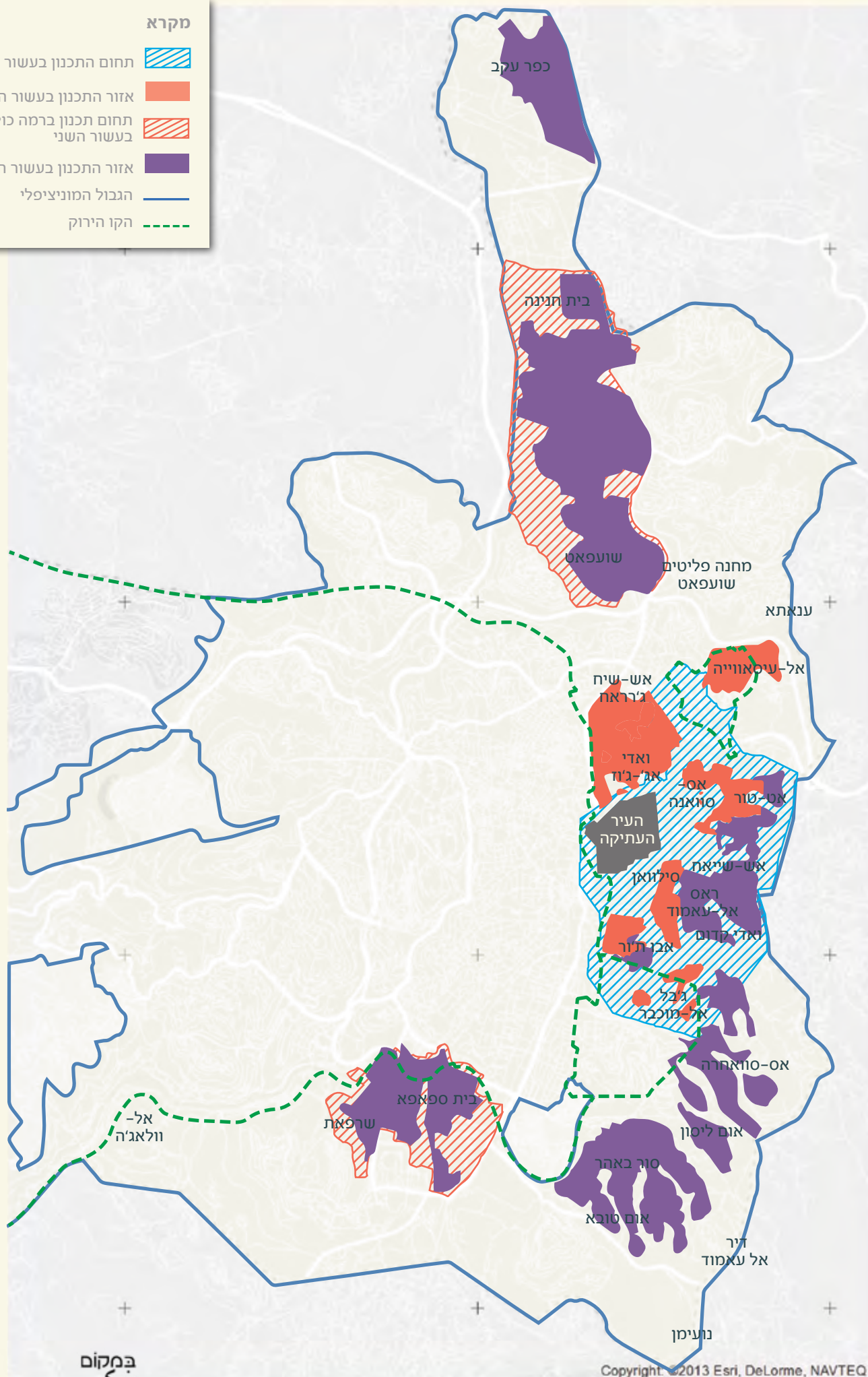
בנייה  
במלכודת  
התכנון

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

מפה

7

תחום התכנון בעשור השלישי שנות ה-90



במקום  
بمكوم  
BIMKOM

Copyright © 2013 Esri, DeLorme, NAVTEQ

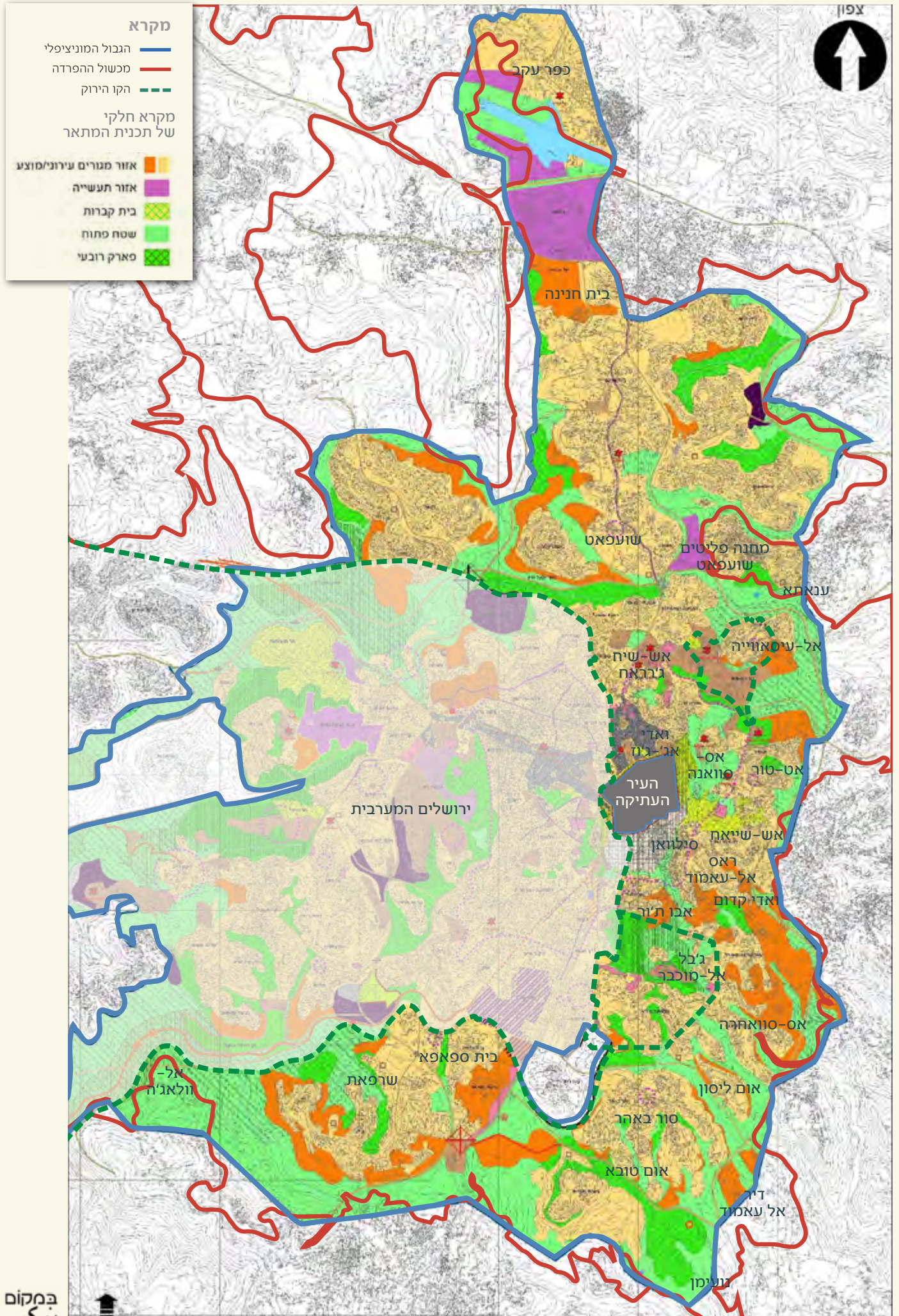


**בנייה  
במלכודת  
התכנון**

מדיניות, תכנון ופיתוח  
בשכונות הפלסטיניות  
בירושלים המזרחית

**מפה  
8**

**תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000**



**מקרא**

- הגבול המוניציפלי (Blue line)
- מכשול ההפרדה (Red line)
- הקו הירוק (Dashed green line)

מקרא חלקי של תכנית המתאר

- אזור מגורים עירוני/מוצע (Orange)
- אזור תעשייה (Purple)
- בית קברות (Green with cross-hatch)
- שטח פתוח (Light Green)
- פארק רובעי (Dark Green)

בעוד כשנתיים ימלאו יובל שנים לשלטון מדינת ישראל על שטחי ירושלים המזרחית. במהלך (כמעט) יובל שנים עריית ירושלים ומוסדות התכנון של המדינה, עסקו רבות בתכנון העיר ובכלל זה בתכנון השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. ואולם, למרות ריבוי התכניות שנערכו ואושרו נותר מצב התכנון בשכונות הפלסטיניות כפי רע. חמור ממצב התכנון של השכונות הוא מצבן הפיזי: בשכונות הפלסטיניות מתקיים שילוב כאוב של מצוקת דיור קשה עם תשתיות פיזיות רעועות, מחסור קיצוני במוסדות ציבור וקהילה עם בנייה פרטית למגורים שברובה אינה מורשית. כיצד קרה שלמרות עיסוק כה רב בתכנון הידרדרו השכונות למצבן העגום? וכיצד קרה שבתיהם של תושבים פלסטינים רבים כל כך מועדים להריסה? על שאלות אלה ושאלות נוספות בא מחקר זה לענות.

במסמך מתואר מצב התכנון, הבנייה והפיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לאור מדיניות המאזן הדמוגרפי שנקבעה על-ידי ממשלת ישראל. המסמך מציג מבט היסטורי על קרוב לחמישים שנות תכנון ופיתוח ישראלי במרחב וסוקר את התכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות מאז 1967 ועד היום. מניתוח התכניות שנערכו עבור רוב השכונות הפלסטיניות, עולה כי אפשרויות הבנייה והפיתוח, הן בתחום התשתיות הציבוריות והן בתחום הבנייה הפרטית למגורים, מוגבלות והמימוש בפועל חלקי. כמו כן מציג המסמך גם את הקשיים העומדים בפני התושבים הפלסטינים בבואם לבקש היתר לבנייה וכיצד חוקים ונהלים המתעלמים מהמצב הייחודי של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית מאלצים תושבים לבנות ללא היתרי בנייה ולהעמיד את עצמם בסכנה כי ביתם ייהרס.