

## חי אל-פארוק מצב תכנוני, חסמים והמלצות

### הקדמה

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט תמיכה בזכות הפלסטינים לפיתוח בירושלים המזרחית<sup>1</sup> (אמצע 2017 עד אמצע 2019). בתחילת הפרויקט עמותת במקום ליוותה קבוצת תושבים בחי אל-פארוק בניסיונה להתארגן לקראת קידום תכנית בת מימוש בשכונתם. במהלך הפרויקט, ולאור החסמים התכנוניים הרבים, הסבה עמותת במקום את מוקד הפעולה אל חקר מצב ההפקעות בשכונה, בניסיון להשיג את מפות ההפקעה הרשמיות של ירושלים המזרחית.

### מיקום השכונה

חי אל-פארוק נמצאת על השלוחה המערבית ביותר של גיבל אל-מוכבר המשקיפה צפונה לעבר העיר העתיקה. מדרום נמצאים טיילת שרובר ומתחם האו"ם. יער השלום נמצא ממערב ושטחים השמורים להרחבתו נמצאים בעיקר מצפון.

### פריסה ואוכלוסייה

השכונה כוללת כמאה מבנים בשלושה מקבצים הערוכים בשורה על מדרון ההר – מקבץ מרכזי הכולל כ-70 מבני מגורים, ושני מקבצים קטנים יותר, אחד מצפון מזרח והשני מדרום מערב (להלן "המקבץ המזרחי" או "המקבץ המערבי"). רוב המבנים משמשים למגורים. כמחצית מבתני השכונה (כ-50) הם בני קומה אחת, כ-40 בני שתי קומות והיתר בני שלוש וארבע קומות.<sup>2</sup> שטח השכונה, כולל שלושת המקבצים והשטחים הפתוחים שבניהם, הוא כ-140 דונם. בשל המבנה הטופוגרפי הקיצוני ומיקום השכונה על מדרון תלול, ישנן בשכונה בעיות נגישות. למעשה הגישה לכל מקבץ נעשית באמצעות דרך אחרת והגישה אל המקבץ המרכזי נעשית משלושה כיוונים שונים מבלי שקיים חיבור בינהן. הפריסה המתוארת כאן אינה כוללת בהכרח את כל הקרקעות בבעלות תושבי השכונה.

למרות הקרבה הגדולה אל שכונת גיבל אל-מוכבר, תושבי חי אל-פארוק אינם קשורים אליה, אלא אל שכונת המוצא שלהם, סילוואן. ההשערה היא כי בחי אל-פארוק חיים כ-650 תושבים. השערה זו התקבלה על בסיס ספירת מיכלי מים משפחתיים המופיעים על גגות הבתים בתצלום אוויר עדכני.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> הפרויקט בשיתוף עם UNHABITAT ובתמיכת AECID.

<sup>2</sup> ההערכה לגבי מספר קומות נעשתה בעזרת תצלום אוויר תלת מימדי הנמצא באתר עיריית ירושלים.

<sup>3</sup> נספרו 120 מיכלים משפחתיים בתצלום אוויר משנת 2018. מספר המיכלים הוכפל ב-5.3, מספר ממוצע של נפשות לתא משפחתי לפי לוח ג/16 בשנתון הסטטיסטי של מכון ירושלים לחקר מדיניות, 2016.

## התפתחות השכונה

חי אל-פארוק כלולה בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה, סמוך לקצה הדרומי שלו. השכונה החלה להתפתח כשמשפחות מסילוואן התיישבו על הקרקע החקלאית שלהן תוך שהם מקיימים זיקה רציפה עם כפר המוצא וממשיכים להיות חלק ממנו. בשנת 1967 כבר היו במקום כ-15 מבנים, רובם במקבץ המרכזי. תנופת הבנייה הגדולה חלה בשנות ה-90 של המאה הקודמת (כפי שניתן לראות בתצלומי אוויר ישנים). כיום, ישנם כאמור כ-100 מבני מגורים ברחבי השכונה ועוד כ-15 מבנים שאינם משמשים למגורים, ביניהם מסגד. המסגד ממוקם במקבץ המזרחי.

## הפקעות

עוד טרם החלו מוסדות התכנון הישראליים להכין תכנית מתאר לאגן העיר העתיקה, נעשו הפקעות האוצר הגדולות בירושלים המזרחית. מסביב לחי אל-פארוק ומתחם האו"ם הסמוך (הכולל את הארמון של הנציב העליון) הופקעה חטיבת קרקע של 2,240 דונם.<sup>4</sup> בחלק מהשטח המופקע הוקמה שכונת תלפיות מזרח ובחלק אחר ניטע יער השלום. ואולם, חלק מההפקעה, בעיקר בשולי חי אל-פארוק, נותר "לא מנוצל". יער השלום ושטחי ההפקעה מהווים מחסום מרכזי לפיתוח השכונה, במיוחד לאור העובדה שקו ההפקעה המדויק אינו ידוע לתושבים ואת המידע לא ניתן היה לקבל ממוסדות המדינה. בלית ברירה, באוקטובר 2018 נאלצה עמותת במקום להגיש עתירה לחופש מידע נגד רשות מקרקעי ישראל בדרישה לקבל עותקים של מפות ההפקעה המקוריות בירושלים המזרחית, ביניהן המפה הרלבנטית לחי אל-פארוק. הטענות העיקריות בעתירה היו כי (1) המידע פורסם ברשומות ולכן הוא צריך לעמוד לרשות הציבור ללא צורך בעתירת חופש מידע, (2) זכות העיון כוללת את זכות ההעתקה. במהלך ההליך המשפטי התברר כי המערכת עצמה לא ידעה היכן נמצאות המפות המקוריות וכי אין כל נוהל לגבי העמדתן לעיון הציבור. נכון לכתיבת שורות אלה, מתגבשת הסכמה בין הצדדים לפיה עמותת במקום תקבל עותק של המפות. הנושא של גיבוש נוהל מוסדר להעמדת המפות לרשות הציבור עדיין נמצא במשא ומתן.

## מצב תכנוני

### תכנון ברמה המקומית

התכנית הישראלית הראשונה שכללה את חי אל-פארוק בתחומה הייתה **תכנית עמ/9** לשימור ופיתוח האגן החזותי של העיר העתיקה, משנת 1976. התכנית אפשרה פיתוח מוגבל בלבד בחי אל-פארוק. מקבץ המגורים המרכזי סומן כפוליגון בשטח של כ-25 דונם, בייעוד קרקע של "אזור מגורים לבניה מוגבלת 1". זכויות הבניה עמדו על 6-10 אחוזים בבנייה חד קומתית. ייעוד הקרקע לפי עמ/9 עדיין תקף ברוב שטח זה, ראו להלן.

<sup>4</sup> ילקוט פרסומים מספר 1656 (מאוגוסט 1970) מפנה בין היתר לתשריטת הפקעה מספר הפ/322/122 שהוא התשריט הרלבנטי לתא השטח האמור.

תכנית עמ/9 כללה שטח נוסף מדרום מערב בייעוד למגורים. השטח (כ-90 דונם) סומן בייעוד "אזור מגורים 5 מיוחד" ובו הותרו 50 אחוזי בניה בשתי קומות. חלק מהבתים של המקבץ הדרום מערבי של חי אל-פארוק נכללו בתוך ייעוד קרקע זה, ולפחות אחד מהם סומן ברקע של תכנית עמ/9 כמבנה קיים. ואולם לשטח זה הוכנו תכניות מאוחרות יותר אשר ביטלו לחלוטין את זכויות הבנייה בו והתוו את הבסיס לפיתוח טיילת שרובר (תכנית מספר 2823 מ-1982 ו-2823א' מ-1986).

שינוי נוסף שנעשה לעמ/9 היה תכנית מספר 2691 עבור ג'בל אל-מוכבר (פורסמה ברשומות בשנת 1987). גם משינוי זה תושבי חי אל-פארוק לא הרוויחו: שכונתם נותרה ברובה מחוץ לגבולות התכנית. המקבץ המזרחי של השכונה אמנם נכלל בתחום תכנית זו, אך כשצ"פ. לתכנית עמ/9 היו אמנם שינויים רבים מאז אישורה, אבל, כאמור, במרכז חי אל-פארוק היא עדיין תקפה. התכנית המפורטת היחידה שאושרה במקום היא תכנית מספר 101-0056754 אשר פורסמה ברשומות בשנת 2017. התכנית כוללת כ-18 דונם, אשר רובם עומדים פנויים מבנייה. התכנית גם מסדירה את אחת מדרכי הגישה החשובות לשכונה. לשם כך, העירייה הצטרפה כבעלת ענין ומגישה של התכנית.

מהוראות תכנית עמ/9 עולה כי חי אל-פארוק נתפסה על-ידי המתכננים ככפר פסטורלי שיש לשמר ככזה. בסעיף 8.10.1 להוראות התכנית מופיעה השוואה בין חי אל-פארוק לבין עין כרם, מנחת ומי נפתוח. השוואה זו הייתה אולי נכונה בעת עריכת התכנית, תחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת, ואולם היום היא אינה נכונה עוד. על הנייר חי אל-פארוק נותרה קפואה בזמן: תכנית עמ/9 היא עדיין התכנית התקפה ברוב שטח השכונה, בעוד שלעין כרם ומנחת מנופי הפיתוח הגיעו במלוא עצמתם.

מעניין גם להשוות את ייעוד הקרקע של לחי אל-פארוק בתכנית עמ/9 לייעוד הקרקע של שטח סמוך ממזרח: "אזור מגורים לבניה דלילה ומדורגת". ייעוד קרקע זה מקנה זכויות בניה של 50-60 אחוזים ונדרשת הכנה של תכנית מפורטת. השטח היה ריק וכבר היה בבעלות יהודים. לימים נבנתה במקום ההתנחלות "נוף ציון".

#### יער השלום

במקביל להכנת תכנית עמ/9 הוקמה השכונה הישראלית תלפיות מזרח והחלו הנטיעות של קק"ל ביער השלום. רק באמצע שנות התשעים אושרה תכנית המתאר הארצית ליער ולייעור (תמ"א 22) והיא כללה שטח נרחב (של כ-690 דונם) ליער השלום כיער נטע אדם. בהתאם להנחיות התמ"א, ערכההקרון הקיימת לישראל תכנית מתאר מקומית (מספר 10188) לדיוק גבולות היער. התכנית אושרה להפקדה ביולי 2009 והוגשו לה יותר מ-30 התנגדויות – בעיקר של תושבי חי אל-פארוק באמצעות עורך דין סאמי ארשיד. הדיון בהתנגדויות התקיים ביוני 2011. ועדת המשנה להתנגדויות שלצד הוועדה המחוזית החליטה שיש לערוך מחדש את מסמכי התכנית על גבי מדידה עדכנית ולהגישה מחדש. בסוף 2012 הוחלט להעביר את התכנית לטיפול הוועדה להשלמת תכניות. בינואר 2014 התכנית שובצה לדיון בוועדה להשלמת תכניות וברגע האחרון הורדה מסדר היום. כך שבפועל התכנית לא מקודמת עד היום ובעצם גנוזה.

התכנית המפורטת, הגנוזה, כללה שטח של כ-565 דונם ליער (הוצאה של 268 דונם ותוספת של 140 דונם, ביחס לתמ"א). ניתן לראות בתכנית זו התחלה של מגמה חיובית להקטנת גבולות היער

ביחס לתמ"א אך כמובן שלא באופן מספק עבור שתי הקהילות שמאוימות על ידי הרחבת היער: חי אל פארוק מדרום וואדי יאסול מצפון. מתוך השטחים שהתכנית המקומית ביקשה להסדיר כיער, כ-350 דונם בלבד משטח התכנית הם בפועל יער קיים.

במקביל, עמותת אלע"ד מקדמת סדרה של אטרקציות ביער השלום: אומגה, מרכז מבקרים, מתחם קמפינג. בגיא בן הינום מתוכננות אטרקציות נוספות: מסעדה, מרכז מבקרים נוסף, רכבל, וגשר תלוי. כל זאת בליווי ותמיכה מלאה של הממסד התכנוני. קרן קיימת לישראל מתקשה לאפשר כל כך הרבה פעילות בתוך תחום יער אך כנראה שלא תתנגד, ואולי היא אף מעודדת, נסיון חדש של עיריית ירושלים בשרות עמותת אלעד לשינוי ייעוד הקרקע מיער לשצ"פ. המהלך נמצא בעיצומו. באפריל 2019 שלחה הוועדה המחוזית את עיריית ירושלים לבצע בירורים נוספים. נמשיך לעקוב.

#### תכנון כולל ברמה המחוזית והארצית

ברמה הארצית, חי אל-פארוק כמו ירושלים כולה מסומנת כמרקם עירוני בתכנית מתאר ארצית 35 (משנת 2005). כמו כן, ברמה המחוזית, חי אל פארוק כלולה באזור לפיתוח עירוני בגרסה המעודכנת של תכנית המתאר המחוזית 1/30 (משנת 2013). בשתי התכניות הוטמע יער השלום לפי ממדיו בתמ"א 22.

#### תכנית מתאר ירושלים 2000<sup>5</sup>

בתכנית מתאר ירושלים 2000, בגרסה שאושרה להפקדה, סומן המקבץ המרכזי של חי אל-פארוק כאזור עירוני קיים בשטח של כ-50 דונם, עם תבנית בנייה של עד 4 קומות. למרות זאת, המגמה ברורה. השכונה עדיין נדונה להיות מובלעת בתוך יער. אמנם מדובר בהכפלת השטח ביחס לעמ"9, ואמנם כשני שלישי מהבתים הקיימים נמצאים בתוך הכתם (67 מתוך 100), עדיין לא מעט בתים קיימים נותרו מחוץ לשטח המוגדר (בעיקר בשני המקבצים הקטנים). תושבי השכונה שניסו לקדם תכנון נקודתי לבתיהם לא הצליחו, למעט התכנית המאושרת שצוינה לעיל. הטענה החוזרת ונשנית של העירייה כלפי התושבים הייתה כי יש להמתין לתכנון כולל לשכונה. כך, השיפור לכאורה של תכנית מתאר 2000 נותר בינתיים על הנייר.

#### תכנית אב בהכנה

בשנת 2016 העירייה החלה בהכנת תכנית אב לג'בל אל-מוכבר, במסגרת התכנון המחודש בכל שכונות העיר, ושכרה לצורך העניין את משרד האדריכלים הירושלמי קולקר קולקר אפשטיין. חי אל-פארוק נכללה הפעם בתחום התכנון. תושבי חי אל-פארוק, בתיווך של עמותת במקום, נפגשו עם המתכננים כדי להשמיע את דרישותיהם. באחת החלופות שהייתה על השולחן באותה העת, הציעו המתכננים שכל שלושת המתחמים בחי אל-פארוק יזכו להכרה – גם אם באופן שלא סיפק את התושבים לגמרי. למרות זאת, בחלופה שנבחרה על ידי העירייה באוגוסט 2018, ניתן לראות כי תכנית האב מאמצת את תכנית מתאר 2000 ואת התכנית המקומית (הגנוזה) לדיוק גבולות היער, מבלי להציע להם עדכון. כך, השכונה תחומה בתוך שטח של כ-50 דונם, מתוכם כ-7 דונם פנויים סומנו כשטח למבני ציבור.

<sup>5</sup> תכנית מתאר ירושלים 2000 מעולם לא הופקדה בפועל להתנגדויות. מאז 2009 היא משמשת את ועדות התכנון כמסמך מדיניות המאפשר ואף מאפשר הפעלת שיקול דעת במימוש התכנית. שיקול דעת כזה כמעט ולא הופעל בעשור האחרון ביחס לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. ראש העיר החדש משה לאון הצהיר בתחילת כהונתו (ינואר 2019) כי התכנית כבר לא רלבנטית וכי הוא בכוונתו לקדם תכנית מתאר חדשה לעיר.

מחוץ ל"גבולות" השכונה ובסמוך להם סומנו שני שצ"פים נרחבים בשטח כולל של כ-20 דונם. קנה המידה של השצ"פים מעידים על היותם שצ"פים שנועדו להגביל בנייה ולא כחלק אינטגרלי משכונה מפותחת (גינות כיס). המקבץ המזרחי והמקבץ המערבי נותרים ללא הכרה ונמנעת האפשרות של יצירת רצף בין חלקי השכונה השונים. המקבץ המזרחי נותר בתחום היער ובינו לבין המקבץ המזרחי מפריד שצ"פ (שימור של שצ"פ מתכנית 2691) והמקבץ המערבי נותר בתחום שצ"פ של עמ/9. מוזר במיוחד שהגבול המערבי של שצ"פ זה מופיע כקו ישר ואקראי ואף עולה על בית שסומן במדידה של התכנית עצמה.

התכנית טרם הובאה לדיון בוועדות התכנון.

#### תכנית מתאר לאתרי טבע עירוני בירושלים

בסוף 2018 אושרה תכנית מתאר לטבע עירוני בירושלים. מטרת התכנית היא הגנה על השטחים הפתוחים ועל אתרי טבע ברחבי העיר. התכנית כוללת 151 אתרים המסומנים כפוליגונים וכוללים בנוסף לאתרי טבע ספציפיים בתוך השכונות הקיימות בעיר גם את כל השטחים הפתוחים אשר לא פותחו עד כה. הפיתוח בשטחי אתרי טבע עירוני אפשרי בכפוף להמלצות סקר טבע עירוני שנדרש מתוקף התכנית החדשה.

ממבט-על תכנית המתאר לטבע עירוני נראית לכאורה שוויונית – אתרי הטבע פזורים בכל רחבי העיר ונושקים לשכונות ישראליות ופלסטיניות כאחד. אולם, שטחים שכבר אושרה עבורם תכנית מתאר, גם אם הם כלולים באתר טבע עירוני, מוחרגים כעת מהדרישות החדשות של התכנית. המשמעות היא כי המגבלות החדשות על הפיתוח שיגיעו בעקבות סקרי טבע עירוני הנדרשים לפי תכנית זו יחולו רק במקומות בהם התכנון לא הושלם, קרי בשכונות הפלסטיניות. משום כך התכנית לטבע עירוני, גם אם לא לכך התכוונו יוזמיה, מהווה צעד נוסף בהעמקת האפליה ההיסטורית בתכנון כלפי תושבי השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

חי אל-פארוק מוקפת כעת גם באתרי טבע עירוני (אתרים 74-70 הקרויים לפי הסדר: חורשת ארמון הנציב, רכס ארמון הנציב, טיילת שרובר ויער השלום). המובלעת בין האתרים היא בגודל של כ-60 דונם וכוללת זרוע צרה הכוללת כמה בתים מהמקבץ המערבי (אבל לא את כולם). בנוסף, חלק מהמקבץ המזרחי מסומן כמובלעת קטנה נוספת בתוך ים אתרי הטבע. נראה שהיה נסיון להחריג את הבינוי הקיים בחי אל פארוק מאתרי הטבע. הדבר לא נעשה באופן מלא מה גם שההגדרה המגבילה של השכונה עומדת בעינה.

כך התווסף מכשול נוסף בפני קידומה של תכנית ראויה וברת מימוש עבור חי אל-פארוק. יש לציין כי עמותת במקום הגישה התנגדות לתכנית. בהתנגדות הועלו שתי טענות מרכזיות: (1) התכנית מעמיקה את האפליה רבת השנים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, (2) התכנית נותנת סמכויות רחבות מדי למתן היתרי בניה למימוש אתרי הטבע בעיר ללא תכנית מפורטת. הטענה הראשונה נשללה אך הטענה השנייה התקבלה בחלקה והתווספה רשימה של תנאים ברורים יותר למתן היתרי בנייה.

## סיכום והמלצות

כפי שניתן להבין מתיאור המצב התכנוני לעיל, תושבים שרוצים לקדם תכנית – בין אם נקודתית או קבוצתית – על אדמתם בחי אל-פארוק עומדים בפני חסמים רבים :

- הוכחת בעלות/זיקה לקרקע סבוכה בסיפור הפקעות האוצר ההסטוריות באזור. רב הנסתר על הגלוי בתחום זה בקרב התושבים.
- לשכונה אין דרכים סטטוטוריות, לרבות דרכי גישה. לכן, קשה מאוד לקדם תכנית נקודתית מבלי שהעירייה תצטרף כאחת ממגישות התכנית.
- השכונה נמצאת במצב "המתנה לתכנון כולל". אימוצה של תכנית האב אינה נראית באופק וגם אם תאומץ הרי שהיא אינה מהווה תכנון סטטוטורי. יתרה מזאת, תכנית האב אינה מביאה עימה בשורה תכנונית לשכונה אלא ממשיכה להתייחס אליה כאל מובלעת בתוך יער.
- שטחים נרחבים בשולי חי אל-פארוק שיכולים לסייע לשיפורה ומיסודה כשכונה תקינה בתוך העיר שמורים להרחבת יער השלום
- סביב יער השלום מקדמת עמותת המתנחלים אלע"ד אטרקציות תיירות באופן שמתעלם מקיומה של השכונה.
- תכנית המתאר לטבע עירוני שאושרה לאחרונה בירושלים מוסיפה עוד מכשול ומתייחסת לשכונה כאל אי בתוך הטבע ולא כחלק אנטגרלי מהעיר.

### לאור חסמים אלה, אנו ממליצות:

- להכיר בצורך של השכונה להתפתח ובזכותם של בעלי הקרקעות
- לשחרר את השכונה ממצב ההמתנה לתכנון כולל ולאפשר קידום של תכניות מפורטות בנות מימוש, ואף לעודדן.
- להסב את מסלול תכנית האב למסלול להכנת תכנית מתאר שלדית, בעיקר להסדרת הדרכים.
- לשקול מחדש ובעין חיובית את החלופה המוקדמת של תכנית האב שראתה במקבצים של חי אל-פארוק כשטח רציף וייעדה שטח נרחב יותר לפיתוח השכונה.
- לראות בקרקעות המופקעות בשכונה כפוטנציאל לפיתוח השכונה ולשקול הקצאה שלהם לטובת השכונה.
- לגרוע מהיער את השטחים השמורים להרחבתו, ולאפשר שימוש של חלקם לפחות לפיתוח תכנית ראויה לשכונות הסמוכות ליער.
- לנסות להשפיע מבעוד מועד על המדיניות המתהווה לתכנית מתאר חדשה ליער.