

בתוכניות קיימות ואלו שבהליכי תכנון; נקודות ממשק וסתירות בין המצב בשטח לבין ייעודי הקרקע בתוכניות; נקודות ציון שכונתיות חשובות; והיסטוריה של השכונות. בסקר נחשפו פערים גדולים בין תשתית התכנון לבין המצב בשטח ופערים בין צורכי האוכלוסייה לבין הפתרונות התכנוניים הקיימים בתוכניות. כמו כן, התגלה כי במקרים רבים, לא ניתן לבצע פיתוח מתוקף התוכניות הקיימות מבלי שייגרם הרס משמעותי לרקמת הבינוי הקיימת ולמרקם החיים בשכונה. הנושאים העיקריים והבעיות הייחודיות לכל שכונה ושכונה, כמו גם ההזדמנויות לשיפורן, כונסו בכרטיסי שכונות - מעין תעודות זיהוי שכונתיות. הכרטיסים מהווים סיכום של המידע המקיף שנאסף במהלך הסקר. כרטיס המבוא מצורף לכרטיסי השכונות לשם מתן רקע כללי על ירושלים המזרחית ועל נושאים מרכזיים המשפיעים על המצב הפיזי בשכונות השונות ולשם הבהרת מושגי יסוד ונושאי רוחב המזכירים בכרטיסים בקצרה. לצד סדרת הכרטיסים ישנה גם סדרת מפות אותן ניתן למצוא באתר של עמותת במקום.

תיאור הסקר ומטרותיו

במהלך כשלוש שנים, ערכה עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, סקר בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. מטרת הסקר יצירת בסיס מידע שימושי ועדכני עבור תושבים ומתכננים המעוניינים בפיתוח השכונות. בנוסף, מהווה הסקר כלי משמעותי בסיוע התכנוני שמגישה עמותת במקום. מטרת הסיוע לשדרג את איכות החיים בשכונות, באמצעות התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים, הרחבת אפשרויות הפיתוח והבנייה בשכונות, יצירת מרחב ציבורי מספק והסרת האיום החמור של הריסת בתי המגורים. באמצעות פעילות זו תתכן השפעה על הפתרונות שיגובשו, בקרב מקבלי החלטות ברמה המחוזית והמקומית.

הסקר מרכז מידע לגבי המצב הפיסי בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית ולגבי התוכניות החלות בהן. במסגרתו נבחנה תשתית התכנון בשכונות אל מול המצב הקיים בפועל בשטח, והתבהרה התמונה העדכנית לגבי הפיתוח בהן. המידע שנאסף, באמצעות פגישות עם תושבים ומחקר, מוין לפי שכונות ונותח לפי נושאים: ייעודי קרקע

נתונים

שטח ירושלים המזרחית	71,300 דונם
שטח השכונות הפלסטיניות (מתוכנן ולא מתוכנן)	38,500 דונם
שטח שהופקע (עבור שכונות ומוסדות ישראליים)	26,300 דונם
שטח לא מתוכנן (בשולי השטח המופקע)	6,500 דונם
אוכלוסיית ירושלים המזרחית (נכון לראשית 2013)	572,000
פלסטינים	372,000
יהודים	200,000 (בנוסף ל-380,000 בירושלים המערבית)



הפרויקט מומן על ידי ממשלת דנמרק והאיחוד האירופי

תוכן הסקר באחריות עמותת במקום בלבד ואינו משקף בהכרח את עמדות ממשלת דנמרק והאיחוד האירופי

נושאים מרכזיים

ירושלים המזרחית

ירושלים המזרחית היא חלק מהשטח שנכבש על-ידי מדינת ישראל במלחמת 1967. שטח ירושלים המזרחית מורכב משטחי ירושלים הירדנית, ושטחים של למעלה מעשרים כפרים פלסטינים הממוקמים בסביבות ירושלים. לאחר המלחמה, מדינת ישראל צירפה את ירושלים המזרחית לירושלים הישראלית.

בתחום שטח זה, התגוררו אז כ-69 אלף פלסטינים. להבדיל מהתושבים הפלסטינים שבכלל השטח שנכבש, שנתרו חסרי מעמד אזרחי, אלו אשר נכחו בגבולות המורחבים של ירושלים בעת המפקד הישראלי שהתקיים סמוך לאחר המלחמה, קיבלו מעמד של תושבי קבע במדינת ישראל, ללא אזרחות מלאה. מדינת ישראל רואה בירושלים המזרחית חלק מתחומה ואף החילה את חוקי המדינה עליו. מיד עם הסיפוח דה-פקטו של ירושלים המזרחית, החלה פעילות ישראלית אינטנסיבית להעמקת האחיזה במרחב באמצעות הקמת שכונות, לישראלים בלבד, על שטחים שהופקעו מבעליהם הפלסטינים בדרך-כלל. שכונות אלה, למרות מיקומן מעבר לקו הירוק, נתפסות על-ידי הציבור בישראל כחלק בלתי נפרד מירושלים הישראלית. הקהילה הבינלאומית אינה מכירה במהלך הישראלי ורואה בירושלים המזרחית שטח כבוש ובשכונות הישראליות שנבנו בה התנחלויות לכל דבר ועניין. למרות שמדינת ישראל מציגה את ירושלים כעיר מאוחדת, קבוצות האוכלוסיה השונות, מתגוררות בשכונות נפרדות (למעט מקרים יוצאי דופן).

המאזן הדמוגרפי

מדיניות התכנון של מדינת ישראל בירושלים כפופה לעקרונות השמירה על המאזן הדמוגרפי בעיר. משמעות מטרה זו היא כי מדינת ישראל מעוניינת לחזק ולהגדיל את הרוב היהודי המתגורר בעיר, ומנגד להאיץ את צמצום המיעוט הפלסטיני בשטחה. זאת, בניגוד למגמות גדול האוכלוסייה וההגירה מהעיר ואליה. מערכת התכנון הישראלית משמשת ככלי בידי המדינה להשגת מטרה זו.

מדיניות תכנון בירושלים המזרחית

בהשפעת עיקרון המאזן הדמוגרפי, מדיניות התכנון בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, מאז 1967, אפשרה תוספות בנייה מעטות ביותר למרקם שהיה בנוי ממילא. כתוצאה מכך, מתאפיינות תוכניות המתאר שנערכו במספר בעיות: מיעוט שטחים מיועדים למגורים, זכויות בנייה מעטות בשטחי המגורים, ריבוי שטחים פתוחים מעבר לנדרש, מערכות דרכים דלילות המגבילות פיתוח והספקת תשתיות, מיעוט שטחים למבני ציבור, מיקום

שאינו מתאים למבני הציבור, מיעוט מזערי של שטחים לתעסוקה ומסחר וכדו'. בנוסף, חלקים ניכרים מתוכניות המתאר האלה אינם מפורטים ולפיכך אינם מהווים בסיס להנפקת היתרי בנייה. במקרים אלה נדרשת עריכת תוכנית מפורטת לפני שניתן להגיש בקשה להיתר בניה ולפתח בפועל.

פיתוח בירושלים המזרחית

עיריית ירושלים מיעטה לפתח את השכונות הפלסטיניות שבתחומה; הקימה מעט מבני ציבור, פיתחה גינות ציבוריות בודדות בלבד וכמעט שלא סללה את הכבישים שהופיעו בתוכניות שערכה. את הוואקום הזה מלאו התושבים בעצמם, אם באמצעות עריכת תוכניות מפורטות על הקרקע שבבעלותם ואם באופן ספונטני, ללא קשר לייעודי הקרקע המופיעים בתוכניות. כתוצאה מכך, אוכלוסיית ירושלים המזרחית, אשר גדלה פי חמש מאז 1967, מתגוררת בצפיפות, בשכונות שעברו תהליך עיור מואץ, ללא תשתית תכנון מתאימה ומספקת.

מכשול ההפרדה

בשנות ה-2000 המוקדמות, בעקבות גלי פיגועים כואבים, בהליך תכנוני חריג ומהיר ובסתירה לתוכניות קיימות, הקימה מדינת ישראל את מכשול ההפרדה. המכשול שאמור היה להפריד בין קהילות פלסטיניות שנתפסו כאיום בטחוני, לבין קהילות ישראליות, מפריד למעשה בין קהילות פלסטיניות לבין עצמן. רוב השכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית נמצאות בצד הישראלי של המכשול, ובצד הפלסטיני נותרו הכפרים והעיריות שמחוץ לגבול ירושלים וכן מספר שכונות הכלולות בגבול המוניציפלי של העיר, במלואן או בחלקן (כפר עקב, מחנה הפליטים שועפת, ראס חמיס, ראס שיהאדי, ענתא החדשה ואל-וואלג'ה - שטח כולל של כ-4,200 דונם). רמת התכנון והפיתוח בשכונות אלה ירודה במיוחד ולאחרונה אפילו שירותים בסיסיים אינם ניתנים שם. שכונות אלה דורשות טיפול מיוחד ואינן נכללות, בשלב זה, בסקר. תוואי מכשול ההפרדה אף מנתק שטחים פלסטינים משטחי הגדה ומצרפם לשטח הישראלי למרות שאינם כלולים בשטח המוניציפלי של ירושלים. הסקר כולל התייחסות לשטחי מובלעות אלה.

שטחים פתוחים

בתוכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות ישנם סוגים שונים של ייעודי קרקע לשטחים פתוחים: שטח ציבורי פתוח, שטח נוף פתוח, גן לאומי, שמורת טבע וכדו'. מבין ייעודי קרקע אלה רק הראשון הוא שטח בר הפקעה אותו אמורה הרשות המקומית לפתח לרווחת הציבור (ואף לפצות את בעל הקרקע על השימוש הציבורי שנעשה בה). ואולם דווקא ייעוד הקרקע של

שטח נוף פתוח, אשר תכליתו איסור בנייה ללא פיתוח וללא פיצוי, הוא הנפוץ בתוכניות. ייעוד קרקע כשמורת טבע נעשה בעבר, באופן בלתי מוסבר, במספר מקומות הנעדרים ערכי נוף משמעותיים. בשנים האחרונות ישנה מגמה לייעוד קרקע לגן לאומי, לעיתים ללא קשר לאיכויות הנופיות והתרבותיות של אותם מקומות. הגנים הלאומיים משמשים כלי רב עוצמה בידי הרשויות בסילוק והדרת התושבים הפלסטינים מאדמתם ובמניעת התפתחות השכונות. כך או כך, בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, בנתה עיריית ירושלים רק גינות מעטות לרווחת התושבים.

אוכלוסייה וסטטיסטיקה

בראש כרטיסי השכונות מופיעים נתונים לגבי גודל האוכלוסייה החיה בכל שכונה ושכונה. חשוב להדגיש כי הנתונים הללו אינם מדויקים. הנתונים מייצגים עיבוד שערכנו לנתונים המפורסמים בשנתון הסטטיסטי של מכון ירושלים לחקר ישראל, לשנת 2012. עורכי השנתון הסטטיסטי מסבירים את חוסר הדיוק בנתונים, בקיומן של קבוצות אוכלוסייה שאינן מדווחות על הגירה פנימה ואל מחוץ לגבולות ירושלים ובשל הנהירה חזרה לתחום העיר בעקבות בניית מכשול ההפרדה. קושי נוסף שעמד בפנינו בבואנו לקבוע את גודל האוכלוסייה בכל שכונה ושכונה הוא חוסר ההתאמה בין החלוקה המרחבית שנערכה בסקר לבין חלוקת האזורים הסטטיסטיים לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן העובדה כי בשנים האחרונות נתונים של מספר אזורים סטטיסטיים מרוכזים יחד. למרות זאת, נתוני גודל האוכלוסייה סופקו לצד נתונים נוספים (גודל השכונה, ייעודי הקרקע בה), בכדי לאפשר קבלת מושג כללי על כמות התושבים יחסית לגודל השטח כולו ולחלקים ממנו.

תוכנית המתאר ירושלים 2000

תוכנית המתאר המקומית החדשה לירושלים כוללת לראשונה את כל השטח המוניציפלי של העיר, בכלל זה את ירושלים המערבית ואת ירושלים המזרחית. התוכנית עוסקת בהיבטים עירוניים רבים: מגורים, תחבורה, שטחים פתוחים, שימור וכדו', ומציעה כיווני פיתוח חדשים לירושלים. התוכנית אושרה בוועדות התכנון ב-2009, אז אמורה הייתה להיות מופקדת לעיון הציבור. אבל, התוכנית לא הופקדה מעולם ולכן גם לא הגיעה לשלב מתן תוקף. באופן רשמי, מוסדות התכנון משתמשים במסמכי התוכנית המוקפאת תחת הכותרת "מסמך מדיניות" אך בפועל נעשה בה שימוש, בלתי הוגן, כתוכנית תקפה לכל דבר ועניין.

בתחום הבנייה למגורים מוצעות בתוכנית תוספות בנייה בשתי דרכים:

דרך אחת היא ציפוף הרקמה הבנויה בשכונות הקיימות באמצעות הגדלת זכויות הבנייה (אחוזי בנייה ומספר קומות). הדרך השנייה היא הרחבת השכונות באמצעות תוספת שטחים. בתוכנית ישנה עדיפות לציפוף השכונות הקיימות על פני הרחבתן. לשם כך מוצע ציפוף מופרז ושינוי מהיר של אופיין הכפרי של השכונות לבנייה עירונית אינטנסיבית. בשני המקרים, כפי שיפורט להלן, תוספת יחידות הדיוור המוצעת תיאורטית ברובה.

ציפוף השכונות הקיימות

במקומות בהם מוצע מעבר מבינוי בשתי קומות לבינוי בארבע או שש קומות, נוספת מגבלה האומרת שעל-גבי בניין קיים תותר בניית שתי קומות בלבד. מגבלה זו, לא מאפשרת ניצול כל ארבע הקומות במקומות בהם קיימים בניינים בני קומה אחת, אלא אם כן ייהרס הבניין ויבנה אחר תחתיו. במקומות בהם מוצע מעבר לבנייה בשש קומות, בנוסף על המגבלה שצוינה לעיל הוצבו בחלק מהשטחים גם הגבלות נוספות: דרישה שהפרויקט ימוקם צמוד לדרך ברוחב 12 מ' לפחות (בתוך השכונות הפלסטיניות הקיימות כמעט שאין דרכים רחבות כאלו), ודרישה לתכנון מפורט של מתחמים הגדולים מ-10 דונם (בתוך השכונות הקיימות מעט מתחמים הינם גדולים ופנויים). מגבלות אלה הופכות, כאמור, את התוספות שהתכנית מציעה לתיאורטיות בלבד.

הרחבת השכונות

רוב ההרחבות המוצעות בתוכנית הינן באזורים מכוונים בפועל לבנייה ספונטנית. לפיכך, חשיבות הרחבות אלו היא במתן מסגרת תכנון לאישור בדיעבד של בתים שנבנו ללא היתרים. הרחבות אלה שהן בניויות בפועל, אינן מהוות עתודות קרקע משמעותיות לבנייה בעתיד. בנוסף, מוטלת הגבלה קשה על פיתוח שטחי ההרחבות החדשים - תכנון מרוכז של כל הרחבה והרחבה בשלמותה כתנאי לאישור תוכניות נקודתיות בתחומן. עקב היות הקרקע בירושלים המזרחית בעיקרה פרטית, היו אלה בעלי קרקע פרטיים שקידמו את התכנון בשכונות ירושלים המזרחית מאז שהדבר הותר בחוק, בשנת 1995. המגבלה החדשה הביאה לעצירת תהליך זה עד לתכנון כולל של מתחמי ההרחבות על ידי העירייה עצמה, אך היא עושה זאת רק טיפין טיפין.

תחום הסקר

הסקר נערך בשטחים שנותרו בתחום השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, בשטח כולל של 37,300 דונם (ראו טבלה 1). בכלל זה גם שטחים המצויים מחוץ לגבול המוניציפלי של ירושלים, אשר באופן מרחבי חוברו אליה בפועל באמצעות מכשול ההפרדה (כ-4,200 דונם). הסקר אינו כולל את שטחי ירושלים המזרחית שהופקעו לשם הקמת השכונות והמיזמים הישראליים (כ-33,800 דונם) ושכונות פלסטיניות שנותרו מעבר למכשול ההפרדה (כ-4,200 דונם), למרות שהן כלולות במלואן או בחלקן בתוך השטח המוניציפאלי של העיר. כמו כן, אין הסקר כולל את שטח העיר העתיקה (כ-1,000 דונם). השטחים שלא נכללו בסקר דורשים מחקר נפרד בשל המורכבות הפיזית, התכנונית והפוליטית שלהם.

תחום הסקר חולק בחלוקת משנה לשלושה אזורים ובהם מרחבים ושכונות. האזורים הם: ירושלים המזרחית צפון, ירושלים המזרחית מרכז וירושלים המזרחית דרום. האזורים הגיאוגרפיים חולקו למרחבים והמרחבים חולקו לשכונות ותתי שכונות שהמידע אודותיהן מופיע בכרטיסים המפורטים (ראו טבלה 2).

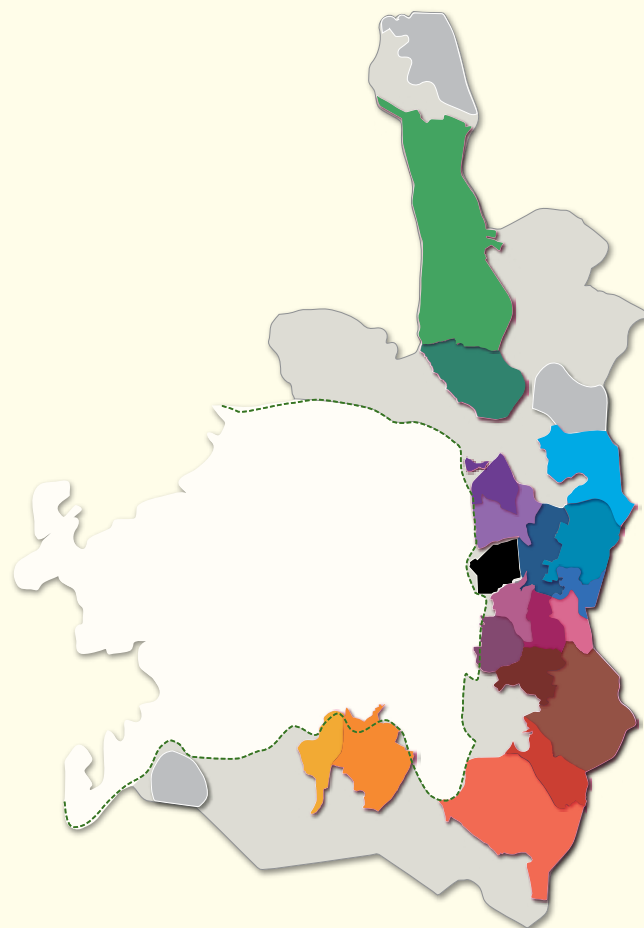
טבלה 1 • ייעודי קרקע עיקריים בתוכניות מאושרות

שטח כולל (דונם)	ייעוד קרקע
10,474.5	שטח פתוח
9,844.3	מגורים
5,621.6	דרכים
1,863.6	שטח למבני ציבור ומוסדות
458.5	שטח לתכנון בעתיד
281.0	שטח למסחר
73.6	מגורים ומסחר
172.4	בית קברות
144.0	מלונאות
86.9	מתקנים הנדסיים
81.6	רכבת קלה
8,198.0	אחר*
37,300.0	שטח כולל של הסקר

* שטחים לא מתוכננים או מתוכננים עבור מוסדות ישראלים, אזור התעשייה עטרות, בית העלמין היהודי שעל הר הזיתים והתנחלויות ישראליות בלב השכונות הפלסטיניות.

טבלה 2 • מבנה מרחבי של הסקר

שכונה	מרחב	אזור
1.1 בית חנינא	שכונות דרך רמאללה	צפון
1.2 שועפאט		
2.1 אל-עיסאווייה	הר הצופים הר הזיתים	מרכז
2.2 אט-טור		
2.3 אש-שייח		
2.4 אס-סוואנה		
2.5 ואדי אנ'ג'ו	מרכז העיר	מרכז
2.6 אש-שיח ג'ראח		
2.7 ואדי קדום	סילוואן ובנותיה	מרכז
2.8 ראס אל-עאמוד		
2.9 מרכז סילוואן		
2.10 אבו ת'ור		
3.1 ג'בל אל-מוכבר	ג'בל אל-מוכבר	דרום
3.2 אס-סוואחרה		
3.3 אום ליסון	סור באהר	
3.4 סור באהר		
3.5 בית ספאפא	בית ספאפא	
3.6 שרפאת		



עורכות הסקר אפרת כהן-בר ושרי קרוניש

כתיבה אפרת כהן-בר, שרי קרוניש, נעה אלפיה, מיכל ברייאר, דפנה קלמס-ספורטה

תחקיר אפרת כהן-בר, שרי קרוניש, נעה אלפיה, מיכל ברייאר, דפנה קלמס-ספורטה, דיאנה מרדי, דרור בויםל, מאיה אורן, עינת דטנר, ירון הירש

מיפוי נאווה שיר, דפנה שמר

צילומים שרי קרוניש, אפרת כהן-בר, נעה אלפיה, אורית רוזובסקי (אלא אם צוין אחרת)

עיצוב גרפי ליאורה דרום

מידע נוסף ואת מפות השכונות תוכלו למצוא באתר עמותת במקום www.bimkom.org