

עד להכללתה בתחום המוניציפאלי של ירושלים ב-1967, התפתחה שועפאט כפרוור אמיד על הדרך המחברת בין אל-קודס (ירושלים) לרמאללה. מאז 1967 המשיכה שועפאט להתפתח כשכונה בעלת צביון עירוני ומעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה. כיום השכונה פרוסה משני צידי דרך רמאללה, כאשר מרכז הכפר ההיסטורי, ממנו התפתחה השכונה, נמצא מערבית לדרך רמאללה.

יחד עם בית חנינא, שועפאט מהווה יעד להגירה פלסטינית פנימית, בעיקר בשל אופיה העירוני, צפיפות הדיור הנמוכה יחסית, וקרקע הפנויה לבנייה. עד לתחילת שנות ה-1990 היגרו לשועפאט בעיקר פלסטינים ישראלים, אולם עם פרוץ האינתיפאדה השנייה ובנייתו של מכשול הפרדה, החלה הגירה משמעותית לשכונה, מהפרוורים הפלסטיניים של ירושלים. במקביל, המרכז העירוני לאורך דרך רמאללה החל להתרחב, אולם בשל הביקוש הרב, האמירו מחירי הדיור, והצפיפות גדלה. כתוצאה, נחשבת שועפאט לאחת השכונות היוקרתיות של ירושלים המזרחית ופלסטינים רבים נאלצים לחפש פתרונות דיור במקומות אחרים.

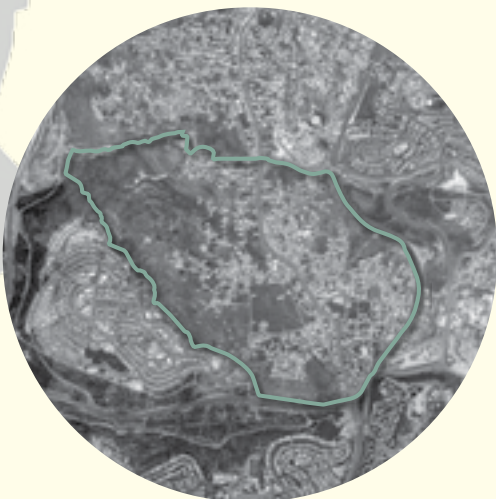
רקע על שועפאט

שועפאט היא השכונה הדרומית מבין שתי השכונות שלאורך דרך רמאללה, בצפון ירושלים המזרחית. השכונה ממוקמת מצפון לצומת הגבעה הצרפתית, ממערב לכביש 60 (המוכר גם ככביש גב ההר הארצי), מדרום לשכונת בית חנינא וממזרח לרמת שלמה, שנבנתה בשלהי תקופת אוסלו על אדמות שועפאט. ממזרח לשכונה, מעבר לכביש 60 ולמכשול הפרדה, שוכן מחנה הפליטים שועפאט, שנבנה על חלק מאדמות הכפר המקוריות.

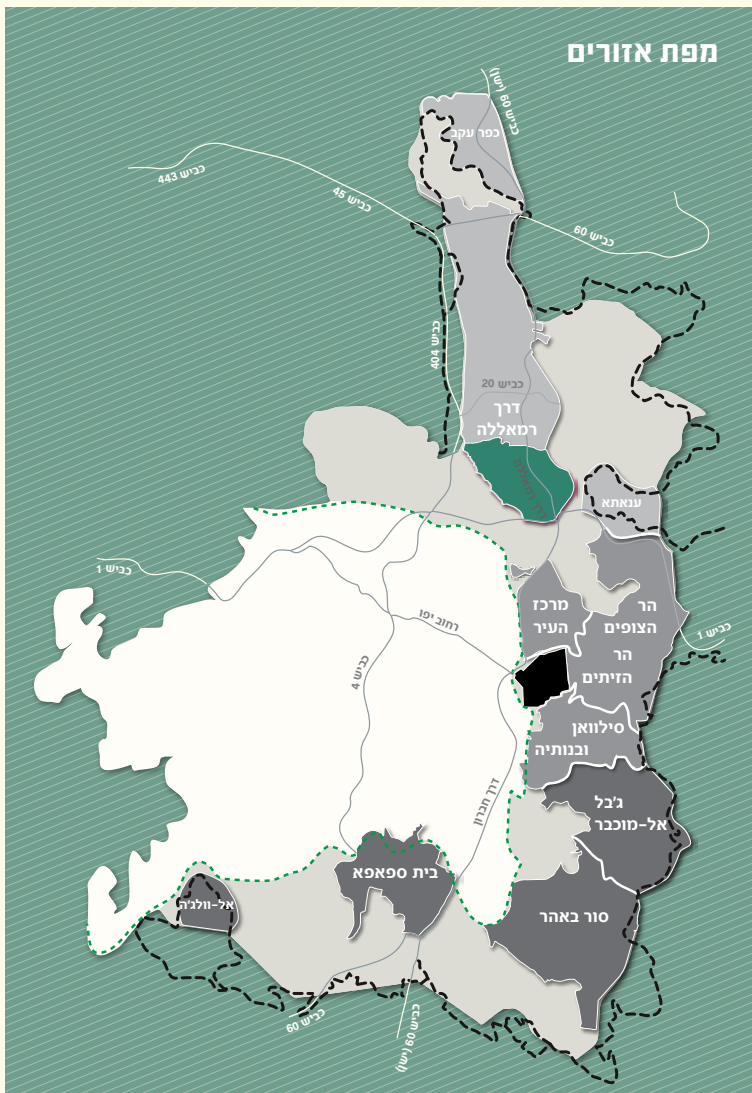
אדמות הכפר גבלו במקור באדמות הכפרים הסמוכים: בית חנינא, ענאתא וליפאטא. ענאתא נמצאת ברובה בגדה המערבית, אך השכונה המערבית שלה, ד'אחית אס-סלאם (שכונת השלום, או ענאתא החדשה), נמצאת בתוך הגבול המוניציפאלי של ירושלים, בסמוך למחנה הפליטים שועפאט. באופן דומה, שרידי מרכז הכפר של ליפאטא נמצאים בירושלים המערבית אך חלק ניכר מאדמות ליפאטא נותרו מעבר לקו הירוק אחרי 1948. פליטים מליפאטא, בנו בתים על אדמה חקלאית של הכפר בסמוך לשועפאט, באזור שהיה אז תחת שלטון ירדן. בתים אלה כלואים היום בתוך השכונה הישראלית גבעת שפירא (הגבעה הצרפתית) שנבנתה מעבר לקו הירוק לאחר 1967.

נתונים

אוכלוסייה 27,000
שטח 2,208 דונם



מפת אזורים



מקרא

- | | |
|-----------------|-----------------|
| העיר העתיקה | ירושלים המזרחית |
| הקו הירוק | קרקע מופקעת |
| מכשול הפרדה | ירושלים צפון |
| כבישים | ירושלים מרכז |
| ירושלים המערבית | ירושלים דרום |

אזור אס-סהל (המישור)

דרומית לגרעין הכפר, מערבית לדרך רמאללה, ומזרחית לשטחי הנוף הפתוח המיועדים להרחבת השכונה לפי תוכנית המתאר ירושלים 2000, ישנו אזור גדול ומישורי של כ-90 דונם, הפנוי ברובו מבינוי. השטח מהווה עתודת קרקע יקרה ומבוקשת וקיימת בו תשתית כבישים חלקית ביותר, מספר דרכי עפר וכשישה בתים בנויים. לפי התוכנית המתארית של השכונה, השטח מיועד בעיקרו למגורים, ובחלקו לשטחים ציבוריים פתוחים ואף מבונים. אולם, ניתן יהיה לפתח את האזור רק לאחר שתאושר תוכנית האיחוד והחלוקה המקודמת על ידי עיריית ירושלים. תוכנית זו טרם אושרה כי התנגדות של בעל קרקע אחד, להחלפת השטחים שהוצעה לו במסגרת התוכנית, הצליחה לגרום להקפאת התכנון ולהכרזה על שאר התוכניות כ"איחוד ולחלוקה תכנוני בלבד".

תוכניות איחוד וחלוקה נוספות, באזורים הסמוכים לאס-סהל, גם הן טרם אושרו עקב התנגדויות תושבים לתכנון. כתוצאה מכך הועברו חלקן לתכנון מחדש, אם על ידי התושבים ואם חזרה למתכנן מטעם העירייה. תוכניות אלו מהוות מהלך תכנוני משלים לתוכנית המתאר השכונתית שאושרה בסוף שנות ה-90, ורק מכוחן ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה. המשמעות בפועל היא כי בחמש-עשרה השנים שחלפו מאז אישור התוכנית השכונתית, לא ניתן היה לפתח בשטח הזה, ובסביבתו. נכון לכתבת שורות אלו (2013), הפיתוח בשטח ובסמוך לו ממשיך להתעכב.

קשיים בהוצאת היתרי בנייה

מעמד הקרקעות בשוועפאט הינו של 'קרקע בהסדר' (דהיינו: קרקע שהליך הרישום שלה טרם הסתיים), מעמד המקשה על הגשת בקשות לאישור תוכניות והיתרי בנייה, היות ואלו מותנות בהוכחת הבעלות על הקרקע. התוכנית השכונתית חולקה למתחמי איחוד וחלוקה, ללא הסכמת בעלים, ואישורן מתארך מאוד. כתוצאה מכך, כבר בעת אישור התוכניות, המצב הקיים בשטח אינו משתקף בהן, ונדרשות התאמות תכנוניות. כמו כן, בהתאם להוראה של היועץ המשפטי של עיריית ירושלים, בתוכניות שאושרו לאחרונה נקבע כי האיחוד והחלוקה הינו תכנוני בלבד, וכי אין אפשרות לערוך איחוד וחלוקה קנייני בקרקע בהסדר. מכשולים בירוקרטיים אלה מקשים על מימוש התוכניות המאושרות, על הוצאת היתרי בנייה ועל הסדרת בינוי קיים. על מנת לקצר את הליך פתיחת תיק הבקשה להיתר בניה הוקמה במינהל הקהילתי של בית חנינא-שוועפאט ועדת היתרים ניסיונית, הפועלת במסגרת פיילוט של עיריית ירושלים. הוועדה בודקת היתכנות ראשונית לבקשות, תוך שהיא מתמקדת בבדיקת הזיקה לקרקע של תושבים המעוניינים להגיש בקשות להיתרי בנייה עבור הסדרת בינוי קיים ו/או בנייה חדשה.

ובנייה מחדש ומהפרשת שטחים לצורכי ציבור, ומעדיפים להגדיל זכויות בנייה על גבי הבינוי הקיים. כך למעשה רק מקצת מאפשרויות הבינוי המוצעות לפי המדיניות העכשווית ממומשות.

שטחים לצרכי ציבור

בשכונה קיימים מגרשים לצרכי ציבור המיועדים הן לשטחים פתוחים והן למבני ציבור, אולם מרביתם המכריע לא פותח עד היום. הקצאת משאבים נאותים, הן לתכנון מפורט והן לפיתוח, על מנת לממש את המגרשים הניתנים למימוש, ישפר משמעותית את התשתית הציבורית בשכונה. בנוסף, בשכונה יועדו שטחים ציבוריים פתוחים אשר אינם גדולים מספיק על מנת לשמש כפארק שכונתי. הקצאת שטחים נוספים, איכותיים וברי שימוש, למטרה זו בשיתוף מלא עם התושבים, חיונית ביותר.

כביש 21

בתוכנית השכונתית מופיעה דרך מתוכננת מס' 21, האמורה לשמש כדרך ראשית נוספת, במקביל לדרך רמאללה, וממערב לה. הקרקע הופקעה מתושבי שוועפאט והדרך נמצאת כעת בביצוע (2013). לדרך זו ייעוד נוסף, היא אמורה להתחבר לכביש גישה חדש לרמת שלמה, אשר סלילתו מהווה תנאי להרחבת השכונה הישראלית (ראו: תוכנית המתאר ירושלים 2000). התושבים חוששים כי עם מימוש ההרחבה של רמת שלמה, ייסלל כביש 21 רק עד למפגש שלו עם כביש 20 (כביש חדש, בשטחה של בית חנינא, המחבר בין פסגת זאב לכביש ירושלים-מודיעין ומוביל לערי החוף). ואולם גם אם ייסלל רק באופן חלקי, יהווה כביש 21 שיפור משמעותי עבור תושבי השכונה, ועשוי גם לאפשר בנייה אינטנסיבית יותר לאורכו.

את צפיפויות הבינוי בשכונה בהתאם לצרכי האוכלוסייה ולאופי העירוני המובהק שלה. הגדלה זו התבצעה בפועל במסגרת תוכניות איחוד וחלוקה ובתוכניות נקודתיות, ללא מדיניות כוללת. המדיניות נוסחה בתוכנית המתאר ירושלים 2000, הממתינה להפקדה, ולפיה ניתן יהיה לצופף את השכונה באמצעות בנייה של 6-8 קומות ובאחוזי בנייה של 200%-320. ואולם, עיריית ירושלים חזרה בה, לאחר שמצאה כי ציפוף בהיקף כה גדול יוביל למחסור במבני ציבור ובשטחים פתוחים. נסיגה זו של העירייה מתבסס על ההנחה כי מימוש ציפוף השכונה יהיה גבוה ואין הוא לוקח בחשבון את שטחי הציבור הרבים שלא מומשו עדיין ושממתינים לפיתוח.

לפי המדיניות המעודכנת, החל מ-2009 מאושרות בשכונה תוספות בנייה קטנות של עד שתי קומות, על בניינים קיימים, ולכל היותר 160-180 אחוזי בנייה בשש קומות, עם הגדלה מסוימת במגרשים גדולים ולאורך דרך רמאללה. בפועל, משמעות המדיניות היא שכמעט ולא ניתן להכשיר בניין קיים מעבר ל-5 קומות, וגם מימוש זה מותנה בהגשת תוכנית נקודתית - תהליך יקר, ארוך, וחסר ודאות. כמו כן, מדיניות העירייה היא לעודד הריסת בניינים קיימים והקמת חדשים תחתם בתמורה להגדלת אחוזי הבנייה, במיוחד במגרשים גדולים. אולם גישה זו מחייבת הפרשת שטחים (פנויים או בנויים) לצורכי ציבור, דבר המקשה מאד על המימוש. כמו כן, לא ברור האם השטחים המתקבלים מהפקעות בדרך זו הינם בעלי ערך של ממש לצרכים ציבוריים וכיצד ינוצלו. חשוב לציין כי, במקרים רבים, במסגרת 'עיסקת הפרשות' שכזו מחויב בעל הקרקע לפתח או לבנות את השטח הציבורי על חשבונם כתנאי להוצאת טופס גמר בנייה. מרבית התושבים נמנעים מהריסה

בעיות מרכזיות בשוועפאט

תוכנית המתאר ירושלים 2000

תוכנית המתאר המקומית החדשה, הממתינה להפקדה, מקצה שטח של כ-130 דונם, ממערב לגלעין הכפר, להרחבת שוועפאט אל שטחים המיועדים כשטחי נוף פתוח. האזור פנוי מבינוי, ברובו, ומעובד בחלקו. שלישי מהקרקע נמצאת בבעלות אדם אחד המנסה לקדם תוכנית על שטחו בלבד. היות ותכנון נקודתי כזה מותנה, לפי תוכנית המתאר, בתכנון כולל לכל המתחם, ספק אם תוכנית זו תצליח. כלומר, בקרב התושבים קיים קושי לקדם תכנון כולל בכוחות עצמם, ואילו בעיריית ירושלים לא נעשו עדיין מהלכים לקידום תכנון כולל למתחם זה. כך, למרות שההרחבה חיונית להתפתחות השכונה, קרוב לוודאי כי היא לא תתממש בעתיד הנראה לעין.

בנוסף, באותם שטחי נוף פתוח, הוקצו כ-440 דונם להרחבת רמת שלמה, רובם (330 דונם) בצמידות דופן עם השכונה הקיימת. תוכניות מתאר מפורטת לשטח זה, שקודמה במימון ציבורי וביזומת משרד השיכון, אושרה בהליך מהיר כחלק מצעדי הממשלה הישראלית לענישת הרשות הפלסטינית על המהלך שלה מול האו"ם. רוב שטחי ההרחבה הנוותרים נמצאים מצפון, על שטח שאינו צמוד דופן לרמת שלמה אלא חודר אל לב השטח הלא מבונה באופן המהווה למעשה התנחלות ישראלית פוטנציאלית בתוך שטחי שוועפאט.

מדיניות עכשווית לציפוף השכונה

כבר עם כניסתה לתוקף של התוכנית השכונתית לשוועפאט, ב-1998, הכירה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (עיריית ירושלים) בצורך להגדיל



אס-סהל, המישור



עבודות לביצוע כביש 21



מרח דרך רמאללה



מרכז הכפר

התוכניות המאושרות בשועפאט

תוכנית מתאר מפורטת מס' 3456'א' לשועפאט	2,034.0 דונם
חלק מתוכנית מתאר מס' 3000'ב' לצפון ירושלים	10.0 דונם
חלק מתוכנית מתאר מפורטת מס' 3235 לכביש רמות-שועפאט	22.0 דונם
חלק מתוכנית מתאר מפורטת מס' 1541'א' לגבעת שפירא	8.0 דונם
תוכניות נקודתיות (12699, 7688, 8621)	6.0 דונם
חלק מתוכנית 8000 לרכבת הקלה	65.0 דונם
סה"כ שטח מתוכנן	2,145.0 דונם
שטח לא מתוכנן	63.0 דונם
סה"כ שטח השכונה	2,208.0 דונם

בשכונה נערכו 16 תוכניות איחוד וחלוקה שכבר קיבלו תוקף, רובן מזרחית לדרך רמאללה. 6 תוכניות איחוד וחלוקה נוספות, מתעכבות בשל התנגדויות תושבים, ותוכנית אחת נדחתה על רקע דומה. כמו כן, נערכו קרוב ל-40 תוכניות נקודתיות בשטח כולל של כ-55 דונם. כל אלו לא הוסיפו שטח לשכונה.

ייעודי קרקע מול שימושים בתוכניות מאושרות

שימוש בפועל	תוכניות		ייעוד
	%	דונם	
ישנה התאמה בסיסית בין ייעוד הקרקע למגורים לבין איזורי המגורים בפועל. מבין השטחים המיועדים למגורים, בחלקה המזרחי של השכונה, כמעט ולא נותרו שטחים פנויים וכך גם מבין שטחי הנוף הפתוח לאורך כביש 60. לעומת זאת, בחלקה המערבי של השכונה, הבנייה בשטחי המגורים עדיין דלילה בחלקים מסוימים. דרומית לגרעין הכפר, קיימת עתודת קרקע גדולה, הפנויה ברובה מבינוי, ללא תוכנית מפורטת מאושרת (ראו: סיפור מסגרת).	34.5	760	מגורים*
אזורי המגורים שלאורך דרך רמאללה משלבים קומת קרקע מסחרית, מסחר ושירותים בקומות הראשונות, ומגורים מעליהם, כמו לדוגמה בפרויקט היזמי החדש של ג'ולאני. רצועה זו מתוכננת כרצף של חזיתות מסחריות, אולם בפועל אין רצף של ממש. האזור משמש כמרכז עסקים משני של ירושלים המזרחית, ולכן ישנו צורך להגדיל ולצופף את הנפחים הבנויים לאורכו.	5	107	מגורים** ומסחר
ממזרח וממערב תוחמים את השכונה שטחים רחבים המוגדרים כשטחי נוף פתוח, רובם בבעלות התושבים וחלקם אף מעובדים על ידם. עיקר השטח נמצא במערב השכונה ונועד להוות חיץ בין שועפאט ובין השכונה הישראלית רמת שלמה והגבול המוניציפאלי. שטח זה אינו מבונה ברובו. בגבול השכונה המזרחי חלקים מהשטח ביעוד נוף פתוח מבונים בפועל, ואילו השטחים הנותרים אינם מהווים רצף בעל ערך נופי. כמו כן, כ-40 מגרשים קטנים ביעוד "שטח ציבורי פתוח" פזורים ברחבי השכונה, חלקם בסמיכות לשטחים המיועדים למבני ציבור. שטחים גדולים יותר ממוקמים על כביש רמות-שועפאט, אך אינם ניתנים לניצול עבור התושבים. אין בשכונה ולו שטח ציבורי פתוח מפותח אחד, ורבים מהם משמשים ככבישים או כחניות.	35.5	786	שטחים פתוחים
דרך רמאללה היא עורק התנועה המרכזי של השכונה, ומשמשת גם למעבר הרכבת הקלה. מערך הדרכים בשכונה מפותח יחסית באזורים המבונים, אולם ישנן אי התאמות בינו לבין מערך הדרכים הקיים בתוכניות. הכבישים הקיימים אינם מתוחזקים, דבר הפוגע בתשתיות ובשירותים בשכונה. ממערב לדרך רמאללה קיימים פחות כבישים מאשר במזרחה, ומצב הדרכים מקוטע יותר, ומורכב מדרכים צרות אשר לעתים הופכות לדרכי עפר. סלילתו של כביש מס' 21 עשוי לשנות מצב זה במעט (ראו הרחבה).	18	397	דרכים
קיימים 28 מגרשים למבני ציבור, המיועדים ברובם לבתי ספר ולגני ילדים, ומקצתם למרפאות. רובם המכריע של המגרשים לא פותח והם משמשים בפועל לחקלאות לחנייה ולדרכים. בשני מגרשים בלבד ישנם מבני ציבור מתפקדים (בתי ספר). בשני מגרשים נוספים (המיועדים לגן ילדים, ולבי"ס) אמור להתחיל פיתוח בקרוב. על מספר מגרשים נבנו בתי מגורים, אולם אלו נמצאים בתוך תחומי תוכניות איחוד וחלוקה הנערכות בימים אלו אשר במסגרתן אמורים להימצא פתרונות לבעייה.	4	91	מבני ציבור
כולל בית עלמין ושטחים ללא תכנון, בעיקר באזור צומת הגבעה הצרפתית. האחרונים מהווים חלק אינטגרלי מהשכונה, והם בנויים בחלקם.	3	67	אחר
	100	2,208	סה"כ

* במרבית אזורי המגורים בשכונה (75%) מותרים 50-75% בנייה בשתיים עד שלוש קומות. באזורים המרכזיים יותר (25% משטחי המגורים) מותרים עד 120% בנייה ב-4 קומות. ** באזורים אלו נקבעו 100-150% בנייה ב-4-5 קומות, ובקווי בניין קדמיים וצדדיים אפס, על מנת ליצור חזיתות מסחריות רציפות.