



לקראת ההשקעות הבאות: תכנון שכולל הכל

לשם שגשוג השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נחוץ גם דיון

יוני 2023

1. רקע

להחלטת המדינה להפנות תקציבים מיוחדים למגוון תחומים ציבוריים בירושלים המזרחית חשיבות רבה. במסמך זה אנו מבקשים להצביע על תחום משמעותי שלא תוקצב כראוי בהחלטת הממשלה הקודמת למרות היותו בסיסי ובעל חשיבות קריטית לפיתוח, לצמצום פערים וגם למימוש מלא של פרויקטים בתחומים שכן תוקצבו - תחום **התכנון המרחבי**. אנו מבקשים להדגיש כי למדיניות התכנון, לאופן חלוקת הקרקע, ולאופי התכנון או העדר התכנון, השפעה קריטית על תנאי החיים, על מרחב ההזדמנויות והמצב הכלכלי של אוכלוסיות וקהילות. יציבות ובטחון במגורים, חינוך איכותי בקרבת הבית, תעסוקה מכבדת ונגישה וסביבת מגורים בריאה ומגוונת, הינם רק חלק מהתנאים הבסיסיים שתכנון טוב ומיטיב מאפשר. תכניות הוגנות ומעודכנות הן בסיס לפיתוח ראוי המותאם לצרכי התושבים והדורות הבאים.

בירושלים המזרחית מתקיימת אפליה קשה בתכנון למגורים. תשתית התכנון ואפשרויות הפיתוח בשכונות הפלסטיניות לקויות, מצומצמות ומגבילות, זאת בשל הכפתון למדיניות הישראלית של שמירה על 'המאזן הדמוגרפי' בירושלים.¹ עד תחילת שנות ה-2000 אושרו תכניות עבור רוב שכונות ירושלים המזרחית, תכניות בעייתיות שרובן מגבילות ומספקות מענה מינימאלי בלבד לצרכים של האוכלוסייה החיה ומתרבה בשטחן. ישנן תכניות מגבילות יותר (בתוך האגן החזותי של העיר העתיקה) וישנן מגבילות פחות (בשכונות הקצה) - אך אף לא אחת מהן מגיעה לרמת התכנון המקובלת בשכונות הישראליות של העיר.

הבעיות הנפוצות בתכניות שאושרו בשכונות הפלסטיניות הן: מיעוט שטחים המיועדים לבנייה ופיתוח, מיעוט זכויות בנייה (אחוזי בנייה נמוכים והגבלה על מספר קומות ומספר דירות), רשת דרכים דלילה (ובעיקר שונה מזו הקיימת בפועל) המקשה על פיתוח עירוניות אינטנסיבית, מיעוט שטחים למבני ציבור ובהרבה מהמקרים גם תכנון לא מפורט שלא מאפשר הוצאת היתרי בנייה.² בעיה נוספת היא מבנה הבעלויות על הקרקע שברובה אינה רשומה בטאבו.

כתוצאה מהתכנון הלקוי, וגם כתוצאה ממחסור בתשתיות ומפיתוח ציבורי מועט וחסר, נאלצו תושבים רבים לבנות דירות ובתי מגורים על אדמתם, ללא היתרי בניה, ללא קשר לייעוד הקרקע

¹ עמותת במקום, **בנייה במלכודת התכנון: מדיניות, תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית**, 2014, עמ' 13-18, <https://did.li/w4uTY>

² שם, 31-34



בתכניות ולמרות שבכך הם מסכנים את הונם המשפחתי ואת ביתם. כיום תופעת הבנייה ללא היתרים היא רחבה מאוד³ ובעצמה מהווה מכשול לפיתוח. כנגד בתים רבים הוצאו צווי הריסה, צווי הפסקת עבודה וצווים כנגד שימוש. תושבים ובעלי קרקעות רבים עסוקים בהליכים משפטיים יקרים ומסובכים לשם הצלת בתיים.

ניסיון תיקון לתשתית התכנון הלקויה נעשה במסגרת 'תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000' שקודמה בשנים 1999-2009. אך תכנית זו הוקפאה והפכה למסמך מדיניות (להלן: תכנית מתאר 2000 או מסמך המדיניות). בפועל, התכנון הסטטוטורי שונה רק באופן נקודתי ואקראי.

במסמך זה נתאר וננתח בקצרה את אופי התכנון המקודם בשנים האחרונות בירושלים המזרחית ונציג המלצות כיצד ראוי להתייחס לנושא בהחלטת הממשלה הבאה ובמענקי המדינה שיועברו לירושלים בעתיד.

2. תכנון בירושלים המזרחית בחמש שנים האחרונות 2013-2019

בשנים האחרונות, על בסיס החלטות ותקציבים ממשלתיים, משקיעים עיריית ירושלים ומשרדי ממשלה שונים במגוון פרויקטים בשכונות ירושלים המזרחית.⁴ חלק מההשקעות מופנות לפיתוח וביצוע תשתיות ומתקנים ציבוריים בשכונות, כגון כבישים, מוסדות חינוך וגינות משחקים. בתחום התכנון ישנה השקעה בשני תחומים עיקריים ובתחום תומך נוסף: (1) תכנון מחדש לציפוף השכונות הפלסטיניות (2) ותכנון אזורי תעסוקה או אזורים מוטי תעסוקה (3) בנוסף, מקדמת המדינה הליך הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית אך מנצלת אותו לפגיעה נוספת בתושבים ובתכנון השכונות. להלן נפרט:

1) תכנון מחדש במדיניות של ציפוף השכונות הפלסטיניות

בעיקר מסמכי מדיניות בשם תכניות אב:

ברוח מסמך המדיניות המכונה 'תכנית מתאר 2000' מקודמות על ידי עיריית ירושלים בשנים האחרונות תכניות לשכונות שלמות בירושלים המזרחית: שתי תכניות מתאר ומספר תכניות אב. תכנית מתאר אחת היא לאל-עיסאווייה (תכנית מספר 101-0790758). תכנית חדשנית ותקדימית

³ להערכתנו מעל למחצית מהדירות הקיימות – בין 30 ל-40 אלף יחידות דיור מתוך כ-66 אלף – בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית אינן מורשות. מדובר בהערכות מאחר והנתונים על דירות בשכונות המצטופפות מעבר למכשול הפרדה אינם ידועים גם לגופי המדינה האמונים על מידע מסוג זה.
⁴ בשנים האחרונות העירייה והמדינה משקיעות תקציבים גדולים מבעבר בירושלים המזרחית. התקציבים גדולים אך לשם סגירת הפערים נדרש הרבה יותר. במיוחד בתחום התכנון, על מנת לגשר על הפערים שהצטברו במשך עשורים של הפלייה, נדרשות השקעות גדולות הרבה יותר.



שהחלה דרכה בשנת 2004 כיוזמת תושבים בשיתוף עמותת במקום⁵ והחלפה בתכנית ביוזמת העירייה. התכנית נמצאת כעת בשלבי אישור מתקדמים לאחר שהתקבלה החלטה בהתנגדויות (ראו התייחסויות להלן)⁶. תכנית המתאר השנייה הינה תכנית מתאר למרכז הפלסטיני של העיר המצוי מצפון לעיר העתיקה ומכונה מע"ר מזרח (תכנית מספר 101-0465229)⁷. התכנית מצויה כעת בהמתנה להחלטה בהתנגדויות (ראו התייחסות להלן). הליכי התכנון הסטטוטורי בשתי התכניות שתוארו מתנהלים כבר קרוב לשני עשורים(!). מאז תחילת עריכתן ראשי ומהנדסי העיר הוחלפו מספר פעמים, כך גם צוותי התכנון. שתי התכניות הן היוצאות מהכלל המעידות על הכלל. בשאר השכונות הפלסטיניות תכניות המתאר לא עודכנו מאז אישורן לפני 20 ואף 30 שנה.

יתר התכניות השכונתיות החדשות מקודמות כתכניות אב. חשוב להבהיר כי לתכניות אב אין מעמד סטטוטורי (חוקי), הן לא עוברות במסלול התכנון הנדרש לשם אישור תכנית. הן לא מופקדות לעיון הציבור. בעיקר, הן אינן משנות את ייעודי הקרקע הקיימים בתכניות קודמות ולפיכך אינן מאפשרות הוצאה של היתרי בניה לצורך פיתוח נדרש ובפרט לצורכי מגורים. ככאלה הן מהוות למעשה מסמך מדיניות נוסף שאינו מחייב. כדי שהמוצע בתכניות האב יקבל תוקף חוקי נדרשת עריכתן של תכניות מתאר סטטוטוריות, אולם העירייה כמעט ואינה עושה זאת.

כמסמכי מדיניות, תכניות האב אמורות להיות בהירות וגמישות וקידומן אמור להיעשות באופן מהיר. אך לא כך קורה בפועל. צוותי התכנון של רוב תכניות האב עוכבו ועריכתן נמשכה (ועדיין נמשכת) שנים רבות. הימשכות עריכת מסמכי מדיניות פוגעת בתוצאה, הם מפסידים מראש במרוץ להסדרת ובלית בנייה לא פורמאלית. בנוסף, בזמן שמתבזבז על עריכתן, התכנון הסטטוטורי ברמה השכונתית מתעכב. עד לכתבת מסמך זה רק חלק ממסמכי המדיניות השכונתיים אומץ באופן פורמאלי (סוואחרה בשנת 2015, סור באהר, ראס אל-עאמוד 2020). אימוץ התכניות לא הוביל לשינויים בפועל של מערך ייעוד הקרקע בשכונות.

בניגוד לאישור תכנית מתאר, אימוץ תכנית אב הוא מהלך כמעט חסר משמעות והעירייה יכולה לבטלו בכל רגע. כך קרה עם תכנית אב לערב א-סוואחרה שאומצה על-ידי עיריית ירושלים לפני מספר שנים אך לאחרונה תושבים שבקשו לקדם תכנון מתחמי לאורה קבלו מהעירייה תשובה המעידה שהמדיניות שנקבעה בה כבר לא מחייבת. דוגמה נוספת לחולשתם של מסמכי מדיניות בתכנון היא תכנית תל עדסה המקודמת כבר שנים ע"י תושבים ובעלי קרקע. התכנית היא למעשה תכנון מפורט של שטח גדול שסומן במסמך המדיניות המכונה תכנית מתאר 2000, כשטח חדש לפיתוח מגורים. התכנית קודמה בהתאם למדיניות ותואמה עם רשויות התכנון. במרץ 2023 חזרה בה העירייה מכל מה שסוכם עד כה והציבה דרישות תכנון חדשות.

⁵ גילוי נאות – עמותת במקום החתומה על מסמך זה הייתה מעורבת בקידום תכנית התושבים באל-עיסאווייה בשנים 2004-2011.

⁶ להעמקה בתכנית אל-עיסאווייה ראו התנגדות מפורטת [כאן](#).

⁷ לקריאת ההתנגדות של עמותת במקום לתכנית מע"ר מזרח, ראו [כאן](#).



למעשה, עיקר התכנון הסטטוטורי המתקיים היום בתוך שכונות ירושלים המזרחית הוא תכנון נקודתי ביוזמת בעלי קרקע פרטיים. מאז 1998 הוגשו לאישור ועדות התכנון מאות תכניות פרטיות.⁸ התכניות הנקודתיות כוללות בעיקר הכשרה של בנייה קיימת ולצידה תוספות בנייה למגורים (תוספת זכויות בנייה, תוספת קומות ותיקונים בקווי בניין) ונפחי בנייה קטנים לשימושים ציבוריים (כגון כיתות גן, מרפאה, וכדו').⁹ בניגוד לפוטנציאל הפיתוח מתוקף תכניות מתאר שכונתיות מפורטות, התכניות הנקודתיות אינן מספקות צרכי ציבור ויח"ד בהיקפים הנחוצים. לעומת זאת הן מעמיסות מאוד על ועדות התכנון. לסיכומו של דבר, התכנון המבוסס על תכניות נקודתיות פרטיות מתקדם לרוב בצעדים קטנים בהתאם לצרכים ולאפשרויות של בעלי הקרקע והוא משקף התפתחות יציבה שהיקפה מצומצם. נציין כי על תכנון איטי זה מוטל הצל הכבד של ביטול נוהל מוכתאר, החלפתו בנוהל חדש לקידום תכנית בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת ושל הליך ההסדר עליהם נפרט בהמשך.

נציין כי בין התכנון השכונתי בעל המבט הרחב, לבין התכנון הנקודתי המצומצם קיימת זירת תכנון נוספת וחשובה שהיא התכנון המתחמי. מדובר בתכניות בשטח בינוני (של עשרות עד כמה מאות של דונמים) הכוללות בעיקר מגורים אך מספקות גם שטחי ציבור. העירייה ומוסדות התכנון כמעט שלא משקיעות תקציבים במסלול זה. להערכתנו תכנון מתחמים ע"י תושבים ובעלי קרקע, הוא המפתח לשגשוג בירושלים המזרחית ורצוי שהעירייה והמדינה ישימו דגש מיוחד על עידוד וחיזוק תחום זה, במקום להוציא לתושבים את האויר מהמפרשים באמצעות דרישות ביוקרטריות אינסופיות. לפי השיטה שפורטה במסמך "תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית – הצעה לפתרון מצוקת הדיור",¹⁰ תושבים מתארגנים לקידום תכנית משותפת על תצרף חלקות הקרקע שבעלותם, בהתאם לאפשרויות שלהם לשתף פעולה זה עם זה ולהסכים על ייעודי קרקע והפרשות לצורכי ציבור. פעולת התכנון המשותפת הזו מביאה למוסדות התכנון הצעה לתכנון שהיתרון המובהק שלה היא הסכמה רחבה על הפרשות נחוצות לצרכי ציבור. התפקיד של מוסדות התכנון הוא דיוק וחיזוק התכנון המוצע על-ידי התושבים ואישורו מתוך הבנה שכאן נמצא המפתח האמיתי לתכנון מקובל ובר מימוש.

פינוי בינוי ללא סיכוי:

הדגש של התכנון מחדש של השכונות בירושלים הוא על ציפוף המרקם הקיים וייעול השימוש בקרקע, במטרה לצמצם את הצורך בהרחבת השכונות אל השטחים הפתוחים שמסביבן. הציפוף

⁸ בעקבות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה שאיפשר לראשונה, לבעלי קרקעות ובעלי זיקה לקרקע לקדם תכניות בעצמם.

⁹ עם התרחבות תופעת התכנון הנקודתי הפרטי פעלה הוועדה המחוזית לצמצמה, באמצעות מגוון נהלים - דרישה לגודל מינימלי (לתכנית המציעה שינוי ייעוד) של 10 ד', דרישה לצמידות דופן בין פיתוח חדש המוצע בתכנית לבין הפיתוח המותר על-פי התכניות התקפות, לחיבור לדרך סטטוטורית וכדו'.

¹⁰ אפרת כהן בר ואילה רונאל, **תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית – הצעה לפתרון מצוקת הדיור**, עמותת במקום, ירושלים 2013. קישור להצעה <https://katzr.net/a9b4ed>



אמור להתקבל באמצעות תוספת זכויות בנייה, הרבה מעבר למה שהתושבים בירושלים המזרחית מעוניינים לבקש או יכולים לממש.

כבר ב-2017, בעקבות התכנית האסטרטגית הארצית לדיור, אימצה עיריית ירושלים את תחום התחדשות עירונית כיעד להוספת 40% מהדירות בעתיד. אלא שמאז היא קידמה תכנון מפורט ומנגנוני תמיכה להתחדשות עירונית אך ורק בשכונות הישראליות של העיר. עניין זה משמעותי במיוחד כשלוקחים בחשבון שפרויקטים של התחדשות עירונית הם בעלי מורכבות גדולה אשר דורשת מימון ומעורבות עמוקה של רשויות המדינה. יזמים פרטיים בכלל וקל וחומר בירושלים המזרחית, אינם יכולים לקדם התחדשות עירונית ללא סיוע ומעורבות של העירייה ושל המדינה הנדרשים כדי לתת מענה לצרכים חברתיים וקהילתיים של דיירי הבניה הקיימת, לשדרוג התשתיות הנחוץ לאור הגידול באוכלוסייה, ועבור סבסוד ומימון העלויות הגבוהות של פרויקטים מסוג זה.

בתכנון הנקודתי, אשר את היקפו הקטן, יתרונותיו ומגבלותיו תיארו לעיל, מתקבל ציפוף מינורי באמצעות תוספת זכויות בנייה ותוספת קומות על גבי בתים שניבנו לרוב באופן א-פורמאלי. לעומת זאת במתחמים רבים, בעיקר לאורך צירי תנועה ראשיים, שסומנו בתכניות האב כרחובות מסחריים בעירוב שימושים, מוצע בניוי חדש שלא לוקח בחשבון את הבנייה הקיימת ולמעשה דורש את הריסתה והחלפתה בבנייה אחרת. גם אם אין הדבר מוגדר כהתחדשות עירונית למעשה מדובר בסימון מתחמים שתוספת זכויות הבנייה ותוספת הקומות שמוצעת בהם יכולה להתממש אך ורק בדרך של פינוי-בינוי. אך האמת צריכה להיאמר, שסוגיית ההתחדשות של בתי מגורים בירושלים המזרחית היא מופשטת ונטולת אחיזה במציאות. היא קיימת אך ורק על הנייר בעיקר בתכניות אב (שאינן סטטוטוריות, כאמור), בתכניות מפורטות שנתקעות במסלול הקידום ובתכניות מתאר בודדות. עד היום לא אושרה ולו תכנית מתאר אחת להתחדשות עירונית. בחלק מהמקרים מוצגת האפשרות של פינוי בינוי כדרך היחידה להציל את הבית ולפיכך נתפסת כחלופה שבאה בכפייה – למשל בתכנית לפיתוח עירוני לאורך הכביש האמריקאי (תכנית מספר 101-0704049)¹¹.

ככלל, התחדשות עירונית מצריכה תשתיות תומכות דוגמת ביוב, כבישים ותחבורה ציבורית אשר כולן מצויות במצב של חסר בשכונות הפלסטיניות. למשל, חלק ניכר מאסטרטגיית הציפוף נסמכת על קווי הרכבת הקלה אשר רובם ככולם עוברים בשכונות הישראליות של העיר. מכל הסיבות הללו ציפוף באמצעות פינוי בינוי לא יכול להוות דרך עיקרית להגדלת היצע הדיור בירושלים המזרחית. במקרים בהם קיים רצון של התושבים לקדם פינוי בינוי נדרשים מימון וסיוע אחר של העירייה כפי שמוסבר לעיל.

2) תכנון אזורי תעסוקה ומסחר ואזורים מוטי תעסוקה ומסחר

בשנים האחרונות, במקביל לתכנית החומש וכחלק מהמדיניות לפיתוח כלכלי בירושלים המזרחית, מתמקדים עיריית ירושלים והמשרד לענייני ירושלים בהכנת תכניות לאזורי תעסוקה בצמוד ובתוך

¹¹ לקריאת ההתנגדות של עמותת במקום לתכנית הפיתוח לאורך הכביש האמריקאי, ראו כאן



השכונות הפלסטיניות. עד כה אושרה תכנית אחת - לאזור תעסוקה (א.ת.) אום טובא אך פיתוחה טרם החל (תכנית מספר 101-0690750). יתר התכניות – א.ת. עיסאווייה מזרח (101-0737171), א.ת. ומסחר עיסאווייה מערב (101-1066042) וא.ת. אט-טור (101-0731455) נמצאות בשלבים שונים במסלול התכנון (עיסאווייה מזרח ממתינה להחלטה בהתנגדויות, האחרות טרם הופקדו).

למרות שאזורי התעסוקה מתוכננים בקרקע פרטית ועם מבנה בעלויות מורכב ומפוצל נראה כי מתווה התכנון שלהם מותאם ליזמים גדולים. הדבר ניכר בחלוקה למגרשים גדולים ובדרישה לבנייה בנפחים גדולים, דבר שלא מתאים בדרך כלל לבעלי קרקע קטנים שלא פועלים לפיתוח יוזמות בנייה גדולות. נציין גם כאן את צילו הכבד של הליך ההסדר אשר לאחרונה חדר למסמכי התכניות עצמן (ראו להלן).

במקביל לקידום התכניות לאזורי התעסוקה בשולי השכונות ובשולי העיר, מקודמות שלוש תכניות לאזורים מוטי תעסוקה ומסחר, בתוך המרקם העירוני, המכילות עירוב שימושים: התכנית לפיתוח לאורך הכביש האמריקאי ותכנית מע"ר מזרח שהוזכרו לעיל והתכנית המכונה "סיליקון ואדי" בשכונת ואדי אל-ג'וז (תכנית מספר 101-0977694). המשותף לשלוש התכניות הוא עירוב שימושים מוטה תעסוקה ומסחר בלב אזורים עירוניים ושכונות מגורים. שלושתן מציעות נפחי בניה גדולים למסחר ותעסוקה ומאפשרות בניה למגורים בכמות שולית – 10%-20 מסך נפחי הבניה - שלא מוסיפה הרבה מעבר למה שכבר קיים בפועל או קיים בתכניות תקפות. בהתנגדויות שהגשנו בנוגע לשלושתן הצבענו על תמהיל השימושים הלקוי והמלצנו על הגדלת חלקו היחסי של השימוש למגורים והתאמתו למקובל בתכניות עירוב שימושים באזורים אחרים בארץ, באופן המשמש תמריץ חיוני לפיתוח. קרי, מרכיב המגורים באזורים מוטי תעסוקה בלב מרקם עירוני יעמדו בטווח שבין 49%-80 מנפח הבנייה הכולל.

3) קידום הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית

אחרי עשרות שנים שבהן ישראל לא אפשרה רישום מקרקעין בירושלים המזרחית שולב הליך ההסדר בהחלטת הממשלה 3790 ליצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים' משנת 2018. בהתאם לכך הסדר המקרקעין הוצג כחלק מהצעדים שהממשלה יוזמת על מנת לשפר את המצב הכלכלי של תושבי ירושלים המזרחית. מחקר שנערך במכון ירושלים הצביע על הערך הכלכלי של קידום הליך ההסדר ועל חשיבותו להקלה על קידום של תוכניות מתאר.¹² אלא שבניגוד למטרתו המוצהרת הליך ההסדר שימש במהלך חמש השנים הראשונות להפעלתו בעיקר לרישום קרקעות לטובת ארגוני מתנחלים או המדינה. בנוסף, המדינה מערבת בהליך ההסדר את האפוטרופוס לנכסי נפקדים וגורמת לכך ששטחים נרחבים – כולל אזורים מבונים – בירושלים

¹² מעין נשר "המחיר של העדר זכויות על הקרקעות במזרח ירושלים", מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2018



המזרחית יוכרזו כנכסי נפקדים וייתפסו בידי המדינה¹³ שתוכל לדרוש את פינוי המשפחות הפלסטיניות המתגוררות בהם.

קרקע מוסדרת ורשומה מהווה בסיס טוב ובטוח לפיתוח ובניה. להעדרו של רישום מקרקעין מסודר השפעה הן על התכנון, הן על הסדרת הבנייה הקיימת והן על הפיתוח בפועל. הקושי בהוכחות הבעלות משפיע ישירות על היכולת לקדם תכנון פרטי, שברובו עוסק בהסדרת בנייה קיימת. וללא רישום בטאבו בלתי אפשרי לקבל הלוואות ומשכנתאות לצורך הבנייה בפועל. למרות כל זאת תושבי ירושלים המזרחית מהססים אם לקחת חלק בהליך ההסדר. החשש הוא שההליך פועל לרעתם, בין היתר מכיוון שהוא מתקיים בעיקרו במקומות בהם קיים אינטרס למדינה, לעירייה או למתנחלים, וכי הם צפויים לאבד את אדמתם בסופו.

לאחרונה הגדילו רשויות התכנון לעשות כשהתנדבו להכפיף את התכניות שבסמכותן להסדר המקרקעין, ללא סמכות לכך בדיון. בשלב הראשון, אימצו רשויות התכנון את הנוהל החדש שפרסם משרד המשפטים להחלפת נוהל מוכתאר שהיה בשימוש שנים רבות. נוהל מוכתאר לא היה מושלם אך היווה אפשרות יחידה לפיתוח בירושלים המזרחית. על רשויות התכנון היה להתנגד לביטולו והחלפתו בנוהל שמיישר קו עם הליכי ההסדר המחמירים. כבר עכשיו ניתן לראות כי עם ביטולו הופסקה כמעט לחלוטין פתיחת תיקי תכנון ותיקי רישוי. בנוסף, בתכנית ה"סיליקון ואדי" אחד הסעיפים בהוראות התכנית המוצעת קובע כי על מגיש התכנית להכין תצ"ר תוך חודשים ספורים מאישור התכנית ולהעבירו לפקיד ההסדר. בדיון בהתנגדויות אף התקבלו התייחסויות מטעם הפקיד כחלק מהמענה להתנגדויות. כך, משמשת ועדת התכנון, שלא בסמכות, כזרוע של הליך ההסדר. ישנה חשיבות רבה לשמירה על עצמאות הליכי התכנון והפרדה בינם לבין הליך ההסדר.

4 סיכום – רק לא מגורים

לסיכום הדיון, התכנון והפיתוח המקודמים בחמש השנים האחרונות נעשים תוך התעלמות מהסוגיה הקריטית והבוערת של מצוקת המגורים בירושלים המזרחית: אמנם תכניות האב מציינות מספרים משמעותיים של דירות חדשות אך בשל היותן לא סטטוטוריות מדובר במספרים תיאורטיים בלבד; תכניות מתאר כמעט ואינן מקודמות בשכונות הפלסטיניות - שלוש התוכניות היחידות שהוכרו לעיל נעשו באופן שלא נותן מענה לצרכי הדיור של התושבים. התוכנית החדשה לאל-עיסאווייה היא כאמור היוצא מן הכלל המעיד על הכלל וראוי ללמוד ממנו; התכניות לאזורי תעסוקה לא כוללות מגורים כלל; והתכניות לאזורי מוטי תעסוקה, בניגוד לתוכניות דומות במערב העיר, כוללות נפחי בנייה שוליים בלבד למגורים; ובעיקר, תכניות מתאר, שכונתיות או מתחמיות, שעיקרן פיתוח שכונות מגורים כמעט שאינן מקודמות כלל.

¹³ לדוגמה, הליך ההסדר שהושלם ונרשם לטובת רשות הפיתוח בגוש 31656 בגבעת המטוס. ראו מידע נוסף ביחס להליכי הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית, כאן.



מיעוט המגורים בתכנון העירוני תמוה במיוחד לאור היעדים שקבעה הממשלה עבור מערכת התכנון בתכנית האסטרטגית לדיור שפורסמה ב-2017 (משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040). בתכנית האסטרטגית נקבעו יעדים ספציפיים עבור האוכלוסייה הערבית במחוז ירושלים (התכנית האסטרטגית, לוח 3: יעדים להיקף יח"ד מאושרות לתקופה 2017-2030 ויעדי המשך). היעד לתקופה הראשונה 2017-2020 עמד על 4,000 יח"ד, מתוכם אושרו בתכנית כוללנית 1,020 יח"ד בלבד (באבו גוש) וכ-300 יח"ד בתכניות נקודתיות פרטיות בירושלים.¹⁴ סה"כ אושרו במחוז ירושלים בשנים 2017-2020 כ-1,300 יח"ד חדשות בלבד עבור האוכלוסייה הערבית אך רובן מחוץ לירושלים. ביחס לשנים 2021-2025, היעד הוא תוספת של 5,500 יח"ד מאושרות עבור המגזר הערבי במחוז ירושלים. וזאת בנוסף ל-2,700 יח"ד שיש להשלים בשל אי עמידה ביעד לשנת 2020.

לאור מצוקת הדיור המחריפה בירושלים המזרחית, מצופה מעיריית ירושלים וממוסדות התכנון להעמיד לנגד עיניהם יעדים אלה ולפעול בנחישות להגשמתם באמצעות הגדלת היקף הבינוי למגורים המותר בתכניות, ובמיוחד בתכניות למרקמים עירוניים מובהקים בשכונות הקיימות.

3. תכנון לעתיד - המלצות

כאמור, בשנים האחרונות החלה מדינת ישראל להעביר תקציבים מיוחדים לפיתוח ירושלים המזרחית. מדובר במגמה חשובה שיש להמשיכה תוך הקפדה שהתקציבים אכן מושקעים נכון לשם מימוש המטרה. כפי שצינו בתחילת הדברים, תחום התכנון תוקצב באופן שולי ולא מיטבי. תחת הכותרת 'צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים', נעשו גם השקעות שלא רק שלא סייעו בצמצום הפערים אלא העצימו אותם (הסדר המקרקעין למשל). להלן נפרט את ההמלצות העולות מן הדברים שפורטו לעיל. מימון ההצעות שלהלן במסגרת החלטות בתחומי חברתיים כלכליים תאפשר לתכנן בירושלים המזרחית בצורה יעילה יותר מכפי שנעשה עד כה.

תכנון חדש ומותאם המאפשר פיתוח ושגשוג

- הבנייה הפרטית הא-פורמאלית בירושלים המזרחית נערכה ללא היתרי בנייה ובהתאמה חלקית בלבד לייעוד הקרקע בתכניות המגבילות והמפללות שהוזכרו לעיל. היקף הבנייה ללא היתרים, שנעשה בליט ברירה, הוא כה רחב שלא ניתן להגדירו כעבריינות. הבנייה הזו נעשית כמענה לצורך בקורת גג, בחוסר ברירה ולעיתים גם מחוסר הבנה של המערכת והדרישות.

¹⁴ הנתונים בהסתמך על מאגרי התכנון הזמינים לציבור, באתר מינהל התכנון ובאתר רמ"י



המלצה 1: קודם כל הסדרה: יש להקים מסלול בלתי תלוי להסדרת הבנייה הקיימת בכל השכונות הפלסטיניות באמצעות עריכת תכנית תקנונית להסדרה. התכנית תאפשר את הסדרתם של רוב הבתים הקיימים לפי פרמטרים שייקבעו.

- תכנית המתאר החדשה לאל-עיסאווייה, שהוזכרה לעיל, מהווה דוגמה למבט קדימה ולתכנון אחראי הכולל הסדרה שעורכת העירייה. תכנון הכולל הכרה בבנייה הקיימת בשטח ומציג ניסיון כן להתמודדות עם המצב, לא באמצעות ענישה והריסה אלא בהכרה והסדרה. התכנית מכירה במרחב הא-פורמלי ומאפשרת לראשונה מאז 1967 הסדרה תכנונית של בתים רבים בירושלים המזרחית שנבנו ללא היתרים (הסדרה כזו נעשתה בעבר רק במסגרת תכניות פרטיות נקודתיות בהיקף שולי, כאמור). התכנית כוללת מספר מסלולי מימוש לבחירת התושבים, תוך מתן תמריצים באמצעות זכויות בנייה: מסלול להסדרה ללא תוספות בנייה שלא דורש הפרשות לצורכי ציבור; מסלול עיבוי ותוספות בנייה עם הפרשות לצרכי ציבור הנגזרות מנפחי הבנייה; ומסלול פינוי בינוי: הריסת הקיים ובנייה חדשה באינטנסיביות גבוהה (יחסית לירושלים המזרחית) עם הפרשות בהתאם. מטבע הדברים גם התכנית לאל-עיסאווייה איננה נטולת בעיות. עמותת במקום החתומה על מסמך זה הגישה התנגדויות יחד עם תושבי השכונה לתכנית זו, אשר ביד אחת נותנת וביד אחת לוקחת. ההתייחסות כאן היא לחלקים החיוביים של הכרה והסדרה ולא לגבולותיה הצרים והמגבילים של התכנית.

המלצה 2: בהשראת המודל שפותח בתכנית לעיסאווייה - המדינה תתכנן שכונות בירושלים המזרחית באמצעות תכניות מתאר שכונתיות ומפורטות במימון המדינה. לא באמצעות תכניות אב.

- בבסיס בנייה ופיתוח עומדות תמיד תכניות מתאר מפורטות, מתחמיות או נקודתיות. זה מה שנחוץ וזה מה שחסר. אחרי כעשור של עיסוק עירוני בקידום תכניות אב, אשר לא תרם לפיתוח השכונות ולשיפור איכות החיים בהן, הגיע הזמן לחשוב על פיתוח ומימוש בנייה. תכנון מתוך נקודת מבט של פיתוח צריך להתמודד עם הגדלת היצע המגורים, עם אפשרויות הסדרה של בנייה קיימת, בהגמשת תקנים ומתחמים ובהסכמות עם התושבים על גודל ומיקום הפרשות לצרכי ציבור. לאחרונה דורשת העירייה מבעלי קרקע הפרשות מוגזמות ובלתי סבירות של 60% לצרכי ציבור. בעצם, הדרישה הזו מסלילה את כל התכניות לכיוון של פינוי בינוי, מסלול שאינו בר ביצוע ברוב המקרים. כשיש נכונות מצד העירייה להתגמש ולדרוש רק את מה שאפשר (מה שמתאים לתנאים הקיימים בשכונות פלסטיניות) ולא את מה ש"נכון" (כללים שנקבעו בהתאם למציאות בשכונות ישראליות ויבאו לירושלים המזרחית) אפשר להגיע לתוצאות טובות. כאמור, תכנון דינמי המתנהל בהסכמה בין העירייה לבין התושבים כפי שמתואר במסמך "תכנון דינמי ביוזמת תושבים" הוא דוגמה לתכנון המותאם לתנאים המיוחדים הקיימים בירושלים המזרחית וכדאי מאוד להתמקד בו.



המלצה 3: על הרשויות לעודד יוזמות והתארגנויות של תושבים לקידום תכניות מתחמיות - הכוללות הפרשות לצורכי ציבור - באמצעות תיאום, ליווי ומימון. גבולות המתחמים ופרישת ייעודי הקרקע יהיו גמישים ככל הניתן על מנת לא לחסום יוזמות שמגיעות מהשטח ומעידות על היכולת של תושבים להסכים ביניהם.

- האפשרות הסבירה והנפוצה היא שקידום תכניות מתחמיות מפורטות ייערך על-ידי תושבים ובעלי קרקע בתיאום עם העירייה. אך התכנון המפורט יכול להיות גם ביוזמת ובמימון העירייה, אם תעשה זאת ביחד עם התושבים ותוך שאיפה אמיתית ומורגשת (בניית אמון) שהתכנון יטיב עמם. אפשרות נוספת היא הצטרפות העירייה לתכניות ביוזמת תושבים, דבר שנהגה לעשות בעבר אך כמעט חדלה מכך בשנים האחרונות.

המלצה 4: במקרים בהם מקודמת יוזמת תכנון של תושבים תשקול העירייה להצטרף לתכנית ובכך תסייע בהסרת חסמים העומדים בפני התכנון הפרטי. בנוסף, תציע המדינה סבסוד לתכנון הפרטי (כדוגמת קול הקורא של הרשות להתחדשות עירונית מ-2016).

- כדי שהתכניות המתחמיות המפורטות יתקדמו ויגיעו לשלב המימוש, על העירייה להיערך ליווי אינטנסיבי, גמיש ופתוח שלהן. כשהמטרה היא הסרת חסמים, ביטול בירוקרטיה מיותרת וקיום הליכי תכנון מהירים.

המלצה 5: ימונה ויתקצב בעירייה צוות ייעודי ליווי, קידום ומימוש תכניות מתחמיות. לצוות יינתן מנדט להפעלת שיקול דעת תכנוני וגמישות של נהלים. יש לוודא שהצוות עובד תוך פיתוח יחסי אמון עם התושבים ומומלץ שיהיו בו ואף ינהלו אותו תושבים עצמם.

- כדי שתכנון השכונות ייערך באופן ראוי ויענה על צרכי הדיור של האוכלוסיה הפלסטינית בירושלים המזרחית, נחוצה תכנית פעולה לטווח ארוך. תכנית הפעולה תיקבע בהתאם ליעדים ברורים של היקפי דיור נחוצים הלוקחים בחשבון מילוי המחסור הקיים היום והתייחסות לצרכים בעתיד בהתאם לגידול האוכלוסיה. לא מספיק מבט כולל על ירושלים המזרחית, קביעת היעדים צריכה להתייחס גם באופן פרטני לכל שכונה ושכונה. ללא יעדי תכנון ברורים אין קנה מידה רשמי שאליו אפשר להשוות את היקפי התכנון בפועל ולהבין את מידת הפער בינם לבין היקפי התכנון הדרושים.

המלצה 6: הצוות הנ"ל יקבע יעדים לתוספת מגורים לאוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית, באופן כללי וגם לפי שכונות, ויעקוב אחר מימושם.

פינוי בינוי עם סיכוי

- בירושלים המזרחית רוב הבנייה למגורים מתקיימת בזירה המשפחתית, למטרות מגורים ולא למטרות רווח. רוב המפתחים והבונים אינם יזמים אלא אנשים שנאלצים להתמודד עם תכנון, רישוי ובנייה באופן נקודתי וחד פעמי. מעט פרויקטי המגורים היזמיים שמומשו



נבנו על קרקעות פנויות ולא כפרויקט בשיטת פינוי-בינוי. מעט היזמים הפועלים בשטח נתקלים בקושי בליווי מימון גם כשמדובר בפרויקטים של בנייה על קרקע פנויה, קל וחומר שייתקלו בקשיים כשינסו לזום פרויקט של פינוי-בינוי. להערכתנו, ללא טיפול בסוגיית המימון, ליווי בנקאי והעמדת ערבויות אין כל היתכנות למסלולי פינוי בינוי בירושלים המזרחית.

המלצה 7: פינוי בינוי יהווה מסלול פיתוח אחד מתוך כמה אפשרויות (כמו בתכנית עיסאווייה), לבחירת בעלי הקרקע בהתאם לאפשרויות הכלכליות והמשפחתיות שלהם.

- בזמן שבמגזר היהודי (בירושלים ובתוך ישראל) מתקיימים שיח ער וחקיקה ענפה על ההיתכנות הכלכלית של מיזמי פינוי-בינוי (זכויות בנייה מוגדלות לתמיכה בפינוי בינוי), על ריסון יזמים שרלטנים (הרשות להתחדשות עירונית וחוק המארגנים) ועל הגנה על האיתנות הפיננסית של יזמים מקצועיים (תקן 21), בירושלים המזרחית כל זה לא מתקיים. לפיכך להערכתנו, לפרויקטים של פינוי-בינוי בירושלים המזרחית אין תשתית כלכלית ו/או חברתית שיכולה לתמוך במימושם. כדי שמסלול פינוי-בינוי יהפוך למסלול ממשי על המדינה להתמודד עם החסמים הייחודיים למקום ולהציע פתרונות המתאימים למצב בירושלים המזרחית.

המלצה 8: המדינה תספק ליווי, קידום ומימון פרויקטים של פינוי-בינוי כשהדבר עולה כיוזמה מהשטח ולא על חשבון תמיכה במסלולים אחרים. המדינה תציע פתרונות כלכליים, בנקאיים וערבויות ליזמים מקומיים בפרויקטים אלה.

- לאור המסקנה כי הסיכויים למימוש פרויקטים של פינוי-בינוי בירושלים המזרחית נמוכים מאוד. ולאור מורכבות פיתוח אינטנסיבי במרחבים א-פורמאליים, עולה חשיבותם של שטחי הרחבה פנויים מבנייה. להרחבה של שכונות אל קרקעות פנויות בבעלות תושביהן שני ייתרונות מרכזיים: (1) אפשרות של בנייה אינטנסיבית ומסודרת שיכולה להוות דוגמה לבעלי קרקע באזורים הא-פורמלים למרחב מחייה איכותי שאפשר לשאוף אליו. (2) אפשרות לפיתוח פרויקטים פרטיים של בינוי-פינוי-בינוי ולהפוך את הרעיון של פינוי-בינוי למעשי יותר (מבלי לוותר על המנגנונים הנחוצים שצוינו לעיל).

המלצה 9: כמו במערב העיר יש לאפשר את התרחבותן של השכונות אל השטחים הפתוחים הצמודים אליהן תוך שמירה על שטחים פתוחים איכותיים.

תעסוקה ועירוב שימושים

- פיתוח תעסוקה מקומית בשכונות הפלסטיניות בירושלים הוא מהלך נחוץ ומבורך גם כדי לספק עבודה איכותית קרוב לבית וגם כדי לחלץ את העובדים מהסללה אל תחתית סולם השכר. תעסוקה מקומית תאפשר לתושבים למצות את יכולת ההשתכרות שלהם ולהשתלב לא רק בעבודות בנין ושירותים אלא גם בדרגות ניהול ויזמות. להיות גם בעלי הבית



והמעסיקים. כדי שכל הטוב הזה יקרה יש להתאים את התכנון של מתחמי התעסוקה לצרכים ולאפשרויות של התושבים והשכונות, ולהיפרד מהתפיסה היזמית המוכרת מאזורים אחרים בארץ במקודמים מתחמי ענק באמצעות יזם אחד. יש להתמקד במצב בירושלים המזרחית לפיו הקרקע היא בבעלות פרטית, מורכבת מחלקות קטנות ומפותחת ע"י משפחות ועבורן.

המלצה 10: המדינה והעירייה יתמכו ביזמות מקומית של בעלי קרקע לפיתוח אזורי תעסוקה ואזורים מוטה תעסוקה המבוססים ומותאמים למפת הבעלויות על הקרקע. לא צריך לוותר על האפשרות לפיתוח מאסיבי בנפחים גדולים, אלא להכלילו כאפשרות וכמסלול חלופי ואף לעודד ולתמרץ בעלי קרקע לבחור בו. לא להתנות פיתוח באיחוד חלקות אלא כהמלצה הבאה עם תמריץ.

- באזורים מוטי תעסוקה בתוך ובין שכונות, שגם הם חשובים, יש לשלב יותר מגורים הן לשם שילובם המיטבי במרקם העירוני, הן כמתן תמריץ לפיתוח התעסוקה והן כמענה למשבר הדיור.

המלצה 11: לשלב בתכנון אזורים מוטי תעסוקה, כמו גם בתכנון המפורט בכללותו, עירוב שימושים המתאים לאזור עירוני, עם לפחות חצי מהזכויות כזכויות למגורים.

הסדר מקרקעין בשירות פיתוח השכונות הפלסטיניות

- כפי שהוזכר, בירושלים המזרחית הקרקע היא פרטית, וברובה אינה מוסדרת. למרות זאת, התכנון והפיתוח בשכונות הפלסטיניות התאפשר לאורך השנים בזכות נוהל מיוחד לבירור הזיקה לקרקע – נוהל מוכתאר. נוהל מוכתאר, גם אם אינו אידאלי, סיפק מענה סביר לצורך בפיתוח ובבנייה בעיקר בתחום המגורים. לאחרונה בוטל הנוהל ומערכת התכנון החלה לפעול לפי נוהל חדש. הנוהל החדש תומך במאמצי המדינה להסדיר את הקרקע ולרשום אותה, במקום לתמוך בתושבים הסובלים ממצוקת דיור ומבקשים לבנות בתים באופן חוקי. מצד אחד הסדר קרקעות מוצג בידי המדינה כנדרש לצורך קידום תכנון. מצד שני, הליך ההסדר כולל הפעלה של חוק נכסי נפקדים כך שמשמעותו העברת קרקעות ואף בניינים מאוכלסים לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים. במצב דברים זה תושבי ירושלים המזרחית לא יכולים להפיק תועלת מהליך ההסדר שהופך במקרה הטוב לחסם בפני הליכי התכנון ובמקרה הרע מנוצל לרישום קרקעות על שם המדינה וארגוני ימין.

המלצה 12: להפסיק לאלתר את הליכי ההסדר כפי שהם מתקיימים בשנים האחרונות ולחזור להשתמש בנהל מוכתאר. לחדש את ההסדר רק לאחר הכרזה על הקפאת השימוש בחוק נכסי נפקדים בירושלים המזרחית והתגמשויות נוספות שיהפכו את ההסדר לכדאי ואפשרי עבור תושבי ירושלים המזרחית.



4. סיכום

מימדי משבר הדיור בירושלים המזרחית הם עצומים. הביטויים החריפים ביותר של המשבר הוא עצם הבניה הלא פורמאלית הנפוצה כל כך בשטח והיקפי ההריסות ההולכים וגדלים. מאז כניסתו לתוקף של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה (המוכר כחוק קמיניץ) נהרסות בממוצע 115 יחידות דיור בכל שנה – ודחיקתם של עוד ועוד תושבים אל השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה. אזור כפר עקב כמו גם השכונות שמסביב למחנה הפליטים שועפאט מהווים פחות מ-5% משטח של ירושלים המזרחית אולם כיום מצטופפים שם למעלה משליש מהתושבים, בבניה צפופה ביותר שאינה מוסדרת ואינה בטוחה. למשבר הדיור תפקיד מרכזי בשיעורי העוני הגבוהים בירושלים המזרחית והוא משפיע לרעה על כלכלתה של ירושלים כולה.

ברור לכן שמאמצים לשיפור הפערים הכלכליים בירושלים המזרחית חייבים לכלול השקעות בתחום התכנון למגורים. מעבר לכך, דיור בעיר הוא תנאי הכרחי לאפשרות של תושבי ירושלים המזרחית ליהנות מהשקעות המדינה בתחומי החינוך, התעסוקה והתשתיות. לכן, כל עוד תכניות הממשלה אינן כוללת פעולה להרחבת היצע המגורים בירושלים המזרחית המאמצים החשובים האחרים מאבדים מערכם.

נכון להיום המדינה אינה עומדת ביעדים הנובעים מהתוכנית האסטרטגית לדיור בכל הנוגע לתכנון בירושלים המזרחית. כדי לשנות זאת נדרשת הקצאת תקציבים משמעותיים לטובת תכנון מרחבי, הכולל גם דיור, ופיתוח השכונות הפלסטיניות.

במעשה התכנון יש לקחת בחשבון שירושלים המזרחית שונה בהרבה היבטים מירושלים המערבית - לא קרקע בבעלות המדינה אלא קרקע פרטית מרובת בעלים, בניה שנעשית לא בידי יזמים אלא בידי בעלי קרקע קטנים ובניה שאינה מוכוונת רווח אלא נועדה לענות על צרכי דיור של המשפחה המורחבת – ולכן הגישה התכנונית צריכה להיות שונה ומותאמת למצב.

ההמלצות שבנייר זה יוכלו, אם יאומצו, להפוך את מאמצי התכנון של המדינה בירושלים המזרחית לכאלו המותאמים לתנאים ולצרכים בשטח ולהפוך אותם ליעילים יותר. כך אפשר יהיה להתחיל ליצור שינוי אמיתי בתחום הדיור שהוא הבסיס ליכולת לחיות ברווחה בעיר.

כתיבה:

אפרת כהן-בר, שרי קרוניש, אביב טטרסקי

ליצירת קשר:

עמותת במקום – שרי קרוניש, 054-882-6540 sari@bimkom.org

עיר עמים – אביב טטרסקי, 052-612-5119 aviv@ir-amim.org.il