

נובמבר 2024

ממאה לאפס

נוהל חדש מקפיא תכנון במזרח ירושלים

התכנון במזרח ירושלים צועד בצעדי ענק לאחור. המדינה אמנם מכירה במשבר הדיור החמור בשכונות הפלסטיניות אך פועלת בניגוד למטרה שהציבה לעצמה לטפל בו בנחישות. לאחר שנים שבהן ניכרה מגמת עליה במספר התכניות הפרטיות שעברו את תנאי הסף של הוועדה המחוזית (שלב מקדמי והכרחי בתחילת הדרך לאישור תכנית), שנת 2023 הפכה את המגמה. בתחילת שנה זו נכנס לתוקף נוהל חדש לקידום תכנון בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת, ומאז נחסמה הדרך לקידום תכניות בקרקע בסטטוס זה, בו קודמו בעבר רוב התכניות. בשנת 2023, לא עברה ולו תכנית אחת, בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת, את תנאי הסף של הוועדה המחוזית – אפס! זאת לעומת כמעט 100 תכניות בכל שנה בממוצע, בחמש השנים שקדמו לה.¹

טבלה 1: תכניות שעברו תנאי סף

בשנים 2018-2023

סה"כ	קרקע מוסדרת	קרקע בהליך הסדר	קרקע לא רשומה ולא מוסדרת	
50	14	36	0	2023
128	15	14	99	2022
182	25	20	138	2021
138	29	36	76	2020
121	25	34	64	2019
	34	35	85	2018

ביטול נוהל מוכתר והחלת הנוהל החדש

הקפאת התכנון הפרטי עומדת בניגוד להחלטת ממשלה מספר 880 ("תכנית החומש השניה"), מאוגוסט 2023, בנוגע לצמצום פערים בירושלים. ההחלטה כוללת יעד של 2,000 יחידות דיור מאושרות מידי שנה בתכניות מפורטות עבור התושבים הפלסטינים, במשך חמש שנים – סה"כ 10,000 יח"ד עד סוף 2028. בהעדר תכניות ביוזמת הרשויות להגדלת מלאי יחידות דיור בירושלים המזרחית, אישורן של יחידות אלו נשען באופן כמעט בלעדי על קידום תכניות נקודתיות ביוזמת בעלי קרקעות פרטיים.

¹ הנתונים בטבלה הם שילוב של ניתוח נתונים מאתר מינהל התכנון ומענה לבקשת חופש מידע שהתקבל בספטמבר 2024 מהוועדה המחוזית. נציין כי ביולי 2024 תכנית אחת קטנה בסור באהר עברה את תנאי הסף של הוועדה המחוזית.



עבור מי שעוקב אחר תהליכי התכנון במזרח ירושלים הנתונים האלה אינם מפתיעים. נהלים ופעולות ממסדיים שמגבילים את התכנון הפרטי במזרח ירושלים הצטברו במהלך השנים ומתנקזים כעת לשינוי דרמטי זה. כפי שנכתב לא מעט בעבר, הקשיים בקידום תכניות בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים הם רבים ומגוונים, וסוגיית הבעלות על הקרקע בניהם. ואולם, אם עד לאחרונה היו כאלה שצלחו את הנהלים המגבילים, הרי שכעת נוהל חדש לבירור מיהו "בעל עניין" בקרקע שרשאי לקדם תכנון, מרחיק סופית את התכנון מהישג ידם של התושבים הפלסטינים. הנוהל החדש חל על קרקעות בסטטוס של **קרקע לא רשומה ולא מוסדרת**, המהוות כ-70% מהקרקעות במזרח ירושלים.² כך, במקום לשפר את המצב, שונו כללי המשחק עד כדי מניעת תכנון לפלסטינים בירושלים.

מסמך זה נכתב בשל השפעתו הדרמטית והמזיקה של הנוהל החדש על התכנון הפרטי למגורים במזרח ירושלים. הנוהל החדש מחליף נוהל קודם, המוכר כ**נוהל מוכתר**, שבוטל. נוהל מוכתר, שרשויות התכנון פעלו לפיו עד סוף שנת 2022 איפשר, במידה מסוימת, הגשה של תכניות פרטיות אשר לפחות חלקן צלחו את המכשולים בדרך לאישור מלא. ללא חלופה סבירה לנוהל מוכתר, נחסמת כמעט לחלוטין היכולת של בעלי קרקעות להגיש תכניות, מה שמחריף את משבר הדיור הקיים ממילא במזרח ירושלים.

במסמך נתאר את נוהל מוכתר לתכנון בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת ואת הרקע לביטולו. נסביר מדוע הנוהל חיוני ביותר, גם אם אינו נטול בעיות, והיחיד שנותן סיכוי כלשהו לתכנון למגורים במזרח ירושלים. נטען כי לא נכון היה לבטלו מבלי שיימצא פתרון אחר למצוקת הדיור והפיתוח בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. עוד נטען כי החלפת הנוהל בהליך מחמיר באה לשרת אינטרסים זרים, שאינם קשורים להליך התכנון אלא מכפיפים אותו להסדר המקרקעין הבעייתי שהמדינה מקדמת בשנים האחרונות. קרקע מוסדרת ורשומה אכן עדיפה לשם פיתוח ושגשוג אך הדרך להשגתה במזרח ירושלים כרוכה בסיכון רב מבחינת התושבים ומהווה פתח לניצול לרעה של הליך ההסדר.

1. נוהל מוכתר והרקע להיווצרותו

מאז 1967 אוכלוסיית מזרח ירושלים גדלה פי חמישה. מובן מאליו, שגידול זה מצריך גם הגדלה של היצע הדיור. הצעד הראשון לשם הגדלת היצע הדיור מתחיל בתכנון. ואולם, לאורך השנים רשויות התכנון לא סיפקו את התכנון הנדרש.³ המדינה אמנם אישרה תכניות לשכונות, אך הן לא היו כאלה שניתן להוציא מתוקפן היתרי בנייה בהיקף הנדרש.⁴

מי שמילא את החוסר הזה היו התושבים הפלסטינים בשכונות. במזרח ירושלים תכניות מפורטות למגורים הן על פי רוב תכניות פרטיות המקודמות על-ידי בעלי קרקע. זאת משום שהמדינה מחד לא נוהגת לערוך תכנון מפורט בקרקע פרטית, ומאידך לא נוהגת להקצות קרקע בבעלות ציבורית לשם בנייה עבור פלסטינים. ואולם, כדי שבעלי קרקע פרטיים יוכלו לקדם תכנון מפורט על אדמתם, חוק התכנון והבנייה דורש הוכחה שהם אכן בעלי הקרקע או בעלי זיקה מספקת אליה.

² 70% מהשטח שנותר במזרח ירושלים אחרי הפקעות שר האוצר, מהשנים הראשונות לאחר 1967, אשר עליהן קמו השכונות הישראליות הגדולות – רמות אשכול, תלפיות מזרח, גילה, רמות, וכד'

³ כ-15% בלבד משטחה של מזרח ירושלים מיועדת בתכניות מאושרות לפיתוח עבור פלסטינים.

⁴ בעבר הרחוק קודמו ואושרו תכניות מתאר שלא ספקו נפחי בנייה מספקים ולא היו מפורטות דיין, ובעבר הקרוב קודמו ואומצו תכניות אב שספקו מדיניות עקרונית בלבד. כך או כך, התכניות לא ספקו בפועל הזדמנויות לבנייה.



החוק בבואו להגדיר למי הזכות להגיש תכנית דורש שתתקיים זיקה קניינית או מנהלית בין מגיש התכנית לבין הקרקע הכלולה בה. לפי סעיף 61 א(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 הזיקה הנדרשת לשם הגשת תכנית למוסד התכנון:

"משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו ענין בקרקע (להלן – מגיש התכנית), רשאים להכין תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגישה לועדה המקומית; היתה התכנית בסמכות הועדה המחוזית, יעביר מגיש התכנית עותק לועדה המחוזית". (ההדגשה אינה במקור)

במצב רגיל, כשהקרקעות מוסדרות (רשומות בטאבו), הוכחת הבעלות נעשית באמצעות הצגת נסח טאבו בהליך פשוט. הבעיות מתעוררות כשהקרקע לא מוסדרת (לא רשומות בטאבו). כאמור, במזרח ירושלים מדובר ברוב השטח. המחוקק מכיר בכך שלא כל הקרקעות הפרטיות מוסדרות ולכן מצמיד ל'בעל קרקע' את 'מי שיש לו ענין בקרקע', ובכך מצמצם את העיסוק בבעלויות למינימום הנדרש לשם קידום התכנון. חשוב לציין כי תחום המקרקעין ותחום התכנון הינם תחומי ממשל נפרדים עם חקיקה שונה ורשויות נפרדות - משרד המשפטים אחראי על רישום והסדר המקרקעין ומשרד הפנים על התכנון. חוק התכנון והבניה אמנם מצביע על הקשר ביניהם אך החוק והפסיקה כאחד מדגישים את הצורך לשמור על הפרדה ראויה בין נושא התכנון, בו מוסמכות רשויות התכנון לדון ולהכריע, לבין נושאים קנייניים בהם אין למוסדות התכנון סמכויות.⁵

כאמור, רוב הקרקעות הפרטיות בירושלים לא מוסדרות. הסדר המקרקעין שהתחילו הבריטים לערוך בתקופת המנדט והמשיכו הירדנים בעת ששלטו בגדה ובירושלים המזרחית, הופסק על-ידי מדינת ישראל ב-1967. הפסקת הליכי ההסדר קיבעה מאז את סטטוס הקרקעות לפי שלב הרישום, או היעדר הרישום שלהן.⁶ בשנת 2018 חידשה מדינת ישראל את עריכת הסדר המקרקעין במזרח ירושלים ובמהלכו שטחים נוספים עברו לסטטוס הסופי. לאמיתו של דבר ההסדר החדש הוא הרקע למהלך כולו של החלפת הנהלים - עוד על כך בפרק 3. בכל מקרה, הנתח העיקרי של הקרקעות מצוי עדיין בסטטוס של **קרקע לא רשומה ולא מוסדרת**, שבה עוסקים שני הנהלים להוכחת בעל עניין בקרקע – נוהל מוכתר שבוטל והנוהל החדש שבה להחליפו.

בהעדר רישום מקרקעין, יצרו הרשויות נוהל חלופי להוכחת הזיקה לקרקע לצורך תכנון ובניה, אשר זכה לכינוי "נוהל מוכתר", ואף הוכר על ידי בית המשפט כחלופה סבירה ופרקטית בנסיבות הקיימות.⁷ על-פי **נוהל מוכתר**,⁸ מי שמעוניין לתכנן בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת נדרש לצרף למסמכי התכנית את המסמכים הבאים: אישור המודד המחוזי; תשריט עם חתימת מגיש התכנית והמוכתרים; תצהיר מגיש התכנית על כך שהוא בעל הזכויות בקרקע בכל השטח הכלול בתחומה; התחייבות לשיפוי, במצב בו יעלה כי אדם אחר הוא בעל הזכות בקרקע; ותצהיר מטעם שני מוכתרים שמגיש התכנית הוא בעל הזיקה לקרקע. בנוסף, הנחה נוהל

⁵ למשל, עת"מ 333/04 בסיסו נ' הוועדה המקומית ירושלים

⁶ החלוקה העיקרית לפי סטטוס הקרקע בירושלים המזרחית: (1) **קרקע מוסדרת** שעברה הליך הסדר ונרשמה בפנקס הזכויות / בטאבו (15%); (2) **קרקע רשומה לא מוסדרת או בהליך הסדר** שנרשמה בפנקס השטרות אך לא הגיעה לשלב הרישום המלא בפנקס הזכויות (15%); (3) **וקרקע לא רשומה ולא מוסדרת**, שלא רשומה לא בפנקס השטרות ולא בפנקס הזכויות ושלמעשה הליך ההסדר בגינה טרם החל (70%).

⁷ עת"מ 316/05 דיגל השקעות ואחזקות בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים (נבו) (22.4.2007)

⁸ לינק ל**נוהל מוכתר** כפי שעדיין נמצא באתר של מינהל התכנון (עמ' 12)



מוכתר את לשכת התכנון לשלוח מכתב לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י), האופוטרופוס לנכסי נפקדים (האנ"נ) והאופוטרופוס הכללי (האפוכ"ל) בעניין התכנית – פעולה שלא תמיד הושלמה.

נוהל מוכתר לא היה מושלם ולא נטול בעיות ובמהלך השנים עבר שינויים והתאמות. למשל, בעבר הייתה דרישה להצגת אישור תשלום מס רכוש (ישראל), אך דרישה זו בוטלה לאחר שבוטל המס עצמו. כך גם, הדרישה להצמיד לחתימת המוכתרים גם חתימות של שכנים לקרקע בוטלה עם השנים. כשלים בנוהל, שלא טופלו כראוי, שימשו בסופו של דבר כסיבה לביטולו ולהחלפתו בנוהל המחמיר החדש. למשל, עדכון רשימת המוכתרים מעת לעת היה נחוץ, אך בשל ניסיונם של גורמים פוליטיים לקבוע את הרשימה, ללא קשר לטובת התושבים, המהלך לא הושלם. קשור לכך, הנוהל היה פרוץ מידי לרמאויות ולא פעם התגלו זיופים, שנעשו גם על-ידי יהודים וגם על-ידי ערבים, שפגעו עוד בוודאות בנוגע לבעלי העניין בקרקע.

עם זאת, נוהל מוכתר איפשר בשלושת העשורים האחרונים לפלסטינים בעלי קרקע לא מוסדרת ולא רשומה להיחשב כבעלי ענין בקרקע וכך לעמוד בתנאי סף להגשת תכניות מתאר. הנוהל התגלה ככלי הכרחי לשם קידום תכנון במזרח ירושלים. נחיצותו של הנוהל באה לידי ביטוי באישורן של מאות תכניות נקודתיות של פלסטינים, החל מסוף שנות ה-90, שהתבססו על הוכחת זיקה לקרקע באמצעותו. אמנם, התכניות שאושרו בדרך זו, כולן יחד, חלו על שטחים קטנים בלבד, ולכן לא יצרו מהפכה של ממש. אך הן היוו מעין צינור חיים דקיק שסיפק טפטוף איטי של בתים ודירות, שסיפקו קורת גג ללא חשש מהריסה. נתיב התכנון הזה הוקפא כמעט לחלוטין מאז ביטולו של **נוהל מוכתר** והחלפתו ב-2023 בנוהל החדש והמחמיר לבירור "בעל ענין בקרקע" הנדון כאן.⁹

כך יצא שבמקום לטפל בנקודות החולשה של **נוהל מוכתר** ולשפר אותו למען הפיתוח, הומצא נוהל שתפקידו מניעת תכנון.

2. ביטול נוהל מוכתר והחלפתו בראשית 2023 בנוהל המחמיר הנוכחי

הנוהל החדש,¹⁰ שנולד בלחץ גורמי ימין וביטל את נוהל מוכתר, מציב בפני התושבים דרישות בלתי אפשריות בבואם לקדם תכנית על אדמתם שאינה רשומה ואינה מוסדרת. כפי שציינו תחילה, הנוהל החדש הוריד בשנה אחת את מספר התכניות שעברו תנאי סף, מממוצע של כ-100 בשנה לאפס (!:0) תכניות ב-2023. להלן נציג את הדרישות על פי הנוהל החדש, ולאחר מכן נסביר מדוע הן מסכלות למעשה את האפשרות לקדם תוכניות, והורידו את מספר התכניות לנתון המדהים של אפס מוחלט.

כאמור, בנוהל מוכתר נדרשו מגישי התכנית לצרף מספר מסמכים המעידים על קשר לקרקע, ובמרכזם תצהיר וחתימת מוכתרים. הנוהל החדש הופך את אישור המוכתרים לרשות, דורש ממגישי תכנית להמציא מסמכים נוספים – נסח מס רכוש ירדני (מאלייה) ושרשרת העברת זכויות – ומוסיף את רשות הרישום והסדר המקרקעין לרשימת הגופים אליהם לשכת התכנון צריכה להעביר את המסמכים. להלן טבלה שמשווה את שני הנהלים. לאחר מכן נסביר בפירוט את השינויים.

⁹ נוהל מוכתר דומה הופעל גם במסלול של היתרי בנייה וגם שם שונו לאחרונה חלק מהדרישות. גם בתחום הרישוי הנהלים החדשים מהווים מחסום מרכזי והובילו להאטה משמעותית בהגשת בקשות להיתרי בנייה. במסמך זה אנו עוסקים במסלול התכנון בלבד.

¹⁰ לינק ל**נוהל החדש** כפי שמופיע באתר מינהל התכנון

טבלה 2: השוואה בין הדרישות בשני הנהלים

דרישה	נוהל מוכתר	נוהל חדש
תצהיר מוכתרים	חובה	רשות
תשריט עם חתימות מוכתרים	חובה	רשות
אישור מודד מחוזי	חובה	חובה
תצהיר מגיש התכנית	חובה	חובה
פנייה של לשכת התכנון לגורמים ממשלתיים כגון אופטרופוסים וכו'	לא כלל את פקיד ההסדר ולא תמיד נעשה	כולל את פקיד ההסדר! כתנאי למעבר תנאי סף
שרשרת בעלויות	X	דרישה חדשה
מאלייה	X	דרישה חדשה

הדרישות שנוספו מציבות את התושבים מול שני קשיים - קושי בירוקרטי וקושי מהותי. הקושי הבירוקרטי קשור להתכנות של מציאת המידע הנדרש והשגת המסמכים. אין להקל ראש בקושי זה, אך מסמך זה לא עוסק בו, אלא בקושי המהותי. הקושי המהותי הוא הסכנה הממשית לאבד את הקרקע במסגרת חוק נכסי נפקדים המופעל בדרך זו או אחרת באמצעות הדרישות החדשות ומיישרות קו עם הסדר המקרקעין החדש, להלן נפרט.

הדרישה להציג נסח מס רכוש ירדני (מאלייה):

בנוהל החדש הוחזרה דרישה, שבוטלה לפני שנים, להצגת מס רכוש, אך הפעם הדרישה כוללת גם את מס רכוש הירדני, כלומר הצגת אישורי מס רכוש מראשית שנות השישים או עוד לפני כן. תיקי מס רכוש ירדני מצויים אצל קמ"ט מקרקעין במינהל האזרחי בבית אל. איתור נסח מס רכוש מתיקים אלה הוא משימה לא פשוטה כלל עבור תושבים פלסטינים, ולעיתים בלתי אפשרית. מדובר לכאורה בקושי בירוקרטי, מתווסף ומעיק אך הוא גם מהותי. רישומי מאלייה נערכו לשם תשלום מיסים ולא קבעו בעלויות. פעמים רבות, כדי להקטין את תשלומי המיסים, תארו משלמי המיסים גבולות של חלקת אדמה מסוימת אך ציינו ששטח קטן יותר מגודלה האמיתי. בידיעה שכך הדבר, השימוש במסמכי מאלייה הינו שגוי מלכתחילה.

להבנתנו, הדרישה לספק מסמכי מאלייה נועדה לחבר בין אדם מסוים, ששמו כתוב על המאלייה, לקרקע מסוימת. אבל, הצגת המאלייה לבדה, ללא הדרישה הבאה, אינה מספקת את האני"ן ופקיד ההסדר בהתחקותם אחר נכסי נפקדים.

הדרישה להציג שרשרת זכויות לאחור עד לשנת 2000 ועוד לפנייה:

הנוהל החדש מציב דרישה מחמירה נוספת והיא הצגת שרשרת בעלויות עד לשנת 2000 (עת בוטל מס הרכוש הישראלי) ואף מוקדם יותר. דרישה זו היא מסובכת עבור התושבים מאחר והיא מחייבת בעלי זכויות בקרקע



לברר את זהות האנשים שהיו צד להעברת זכויות לפני שנים רבות – בהנחה שאלה בכלל יהיו ניתנים לאיתור, יחזיקו במסמכים המתאימים ויסכימו למסור העתק שלהם. יתרה מזאת, דרישה זו, אשר לכאורה נועדה לשם יצירת וודאות בנוגע לקשר של מגיש התכנית לקרקע, מאפשרת למעשה לאנ"נ לנצל את הליכי התכנון כדי לתפוס קרקעות וליטול אותן מידי המבקשים לקדם תכנון, בטענה לנפקדות בשרשרת הבעלויות.

בשנים האחרונות, האנ"נ (וגם האפוכ"ל) הפכו אקטיביים יותר בניכוס והלאמת הקרקעות בירושלים וכעת נדרשים התושבים, במסגרת הליכי תכנון ובניגוד לרצונם, לסייע להם במלאכתם.

הוספת רשות הרישום והסדר המקרקעין כגוף מכריע:

מאחר שנוהל מוכתר עסק בזיקה לקרקע ולא ברישום בעלות רשמי הוא כלל את האפשרות שלא להפעיל את חוק נכסי נפקדים. מצב דברים זה משתנה לחלוטין בנוהל החדש. הנוהל החדש מוסיף לראשונה את הדרישה כי לשכת התכנון תעביר את המסמכים שצוינו לעיל, הנדרשים גם בהליך הסדר, לרשות הרישום והסדר המקרקעין להכרעה בשאלת הזיקה לקרקע (סעיף 7 לנוהל). כך נותן הנוהל החדש זכות וטו לפקיד ההסדר על פני רשויות התכנון בסוגיות תכנון. שינוי זה הוא הדרמטי ביותר.

פקיד ההסדר עובד בשיתוף פעולה הדוק עם האנ"נ. הפניה אליו, במיוחד כשהיא מגיעה יחד עם הדרישה להציג שרשרת זכויות, היא תקנה שהתושבים הפלסטינים לא יכולים לעמוד בה אם ברצונם לשמור על אדמתם. בעלי קרקע רבים אשר מעוניינים לקדם תכנון נמנעים מכך כעת מחשש שבמהלך הליך הבירור מול פקיד ההסדר גם האנ"נ יכנס לתמונה ויתפוס את הקרקע שלהם על בסיס טענות שקרוב משפחה כלשהו הוא בסטטוס נפקד. חשוב לציין שהפעלתו של חוק נכסי נפקדים במזרח ירושלים היא פרקטיקה שפוגעת בזכויות הקניין והדיור של בעלי קרקע פלסטינים אשר מעולם לא עזבו את העיר.

3. כפיית הסדר המקרקעין

אחת ההנמקות לביטולו של **נוהל מוכתר** ויצירת נוהל חדש ומחמיר היא מתן תמריץ להסדר מקרקעין שהמדינה מקדמת במזרח ירושלים. במסמך של המשנה ליועמ"ש לעניינים אזרחיים שכותרתו **סיכום דיון בנושא: קידום תכנית בקרקע לא רשומה ולא מוסדרת**, מיוני 2022, אשר כשמו אכן מסכם סדרת דיונים אך למעשה מהווה מסמך הנחיות, מופיעות מספר התייחסויות לחיזוק הקשר בין תכנון להסדר מקרקעין. נציגי הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין (משרד המשפטים) ציינו בדיון שניהלה המשנה ליועמ"ש כי "ככל שהנוהל יעודכן באופן שמחייב בחינת זיקתם לקרקע של מגישי התכניות באמצעות רישומי מיסים כאמור, נכון יהיה לתמרץ אותם ולרתום את ההליך התכנוני, כך שיכלול גם מהלך לרישום זכויותיהם בפנקס הזכויות, תוך קידום הסדר במקרקעין" (עמ' 6 לפני המעבר להנחיות)¹¹.

וכך גם בסעיפים 9 ו-10 בסיכום וההנחיות של המסמך: "לעניין תימרוץ קידום הסדר מקרקעין אגב הליכי תכנון, ... הנוהל בנוסחו המעודכן כפי שפורט לעיל מביא לכלל מסקנה כי ניתן יהיה "לרתום" את ההליך התכנוני במטרה לסייע לפרט לקדם הליך הסדר במקרקעיו וכך שבסופו של התהליך יזכה אותו פרט, לזכות קניינית חזקה לאין ערוך בנכס".

¹¹ את המסמך המלא ניתן לקרוא כאן



ואמנם, המסמכים הנוספים - מאלייה ושרשרת זכויות – נדרשים גם במסגרת הסדר המקרקעין. גם אם המסמכים האלה נחוצים לצורך קביעת בעלות על הקרקע (לשם רישום סופי בטאבו) הן אינם נחוצים לשם קביעת "בעל ענין בקרקע" לצורך תכנון. נזכיר כי בעל ענין בקרקע הוא בעל זכות להגיש תכנית, זכות שהיא נפרדת מזכותו של בעל קרקע. הדין הישראלי לא מגדיר במפורש מיהו בעל ענין בקרקע אך הובהר בפסיקה שיש לבחון את זיקתו של בעל ענין בקרקע באופן גמיש יותר מבעל קרקע, ובכל מקרה לנסיבותיו. כלומר ברור שאין הצדקה שמוסד התכנון יכנס לנעלי פקיד ההסדר ויעסוק בבירורים בתחום הבעלות על הקרקע. ערבוב התחומים בין מוסד תכנון (ו/או רישוי) לבין פקיד ההסדר פוגע בהליך התכנון. (ראו המלצה 3).

כאמור, מדינת ישראל חידשה את הסדר המקרקעין במזרח ירושלים ב-2018, באופן חד צדדי ושנוי במחלוקת. ההחלטה נסמכה על הטענה שהסדרת מקרקעין במזרח ירושלים תביא איתה יתרונות כלכליים לתושבים הפלסטינים והיא נעשתה כחלק מתוכנית חומש קודמת שמטרתה המוצהרת היתה שיפור המצב הכלכלי של תושבי מזרח ירושלים. אלא שכפי שתיארנו לעיל, הכפפת הליכי תכנון לפקיד ההסדר מביאה לתוצאה הפוכה בתכלית של עצירת הליכי תכנון ולפיכך הקפאה של היצע הדיור לתושבי מזרח העיר. ככל הידוע לנו, הליך ההסדר מתקיים בלמעלה מ-200 גושים בגדלים שונים. מתוכם ב-44 גושים, בשטח כולל של 7,500 דונם (כ-10% משטח מזרח ירושלים), הושלם התהליך והם התווספו לקטגוריה של קרקע מוסדרת. רוב רובו של השטח שבו הושלם ההסדר משרת אנטראסים של המדינה ו/או של מפעל ההתנחלות.¹²

הליך הסדר מקרקעין דורש השתתפות של המחזיקים בקרקעות בפועל, ומצריך בתורו שקיפות מלאה ומאמץ מיוחד מצד הרשויות ביצירת הליך פומבי, נגיש וברור. אלמנטים אלו לא תמיד התקיימו בהליכי ההסדר שקודמו, ובכך נמנע אף ממי שיכול היה להנות מההסדר להגיש תביעת בעלות. חשוב מכך, הימנעות התושבים הפלסטינים מהשתתפות בהסדר המקרקעין, בדומה להפסקת הגשת תכניות בגלל הנוהל החדש, לא נובעת רק מקושי בירוקרטי - שהוא קושי אובייקטיבי כאמור - אלא כרוכה גם בטעמים פוליטיים ואישיים ובחשש כי יאבדו את אדמתם במסגרת חוק נכסי נפקדים.

זליגת פרוצדורת הליך ההסדר לתוך ההליך התכנוני אינה תקינה ואינה סבירה. תחום התכנון חשוב מידי מכדי שיהיה כפוף לגורם חיצוני כמו הסדר מקרקעין, לכן על מוסדות התכנון לשמור עליו עצמאי. הכפפת התכנון להליכי ההסדר היא למעשה הכנסת מכשול בסדר גודל שלא הכרנו קודם המשתק לחלוטין את התכנון. על מוסדות התכנון לפעול ברגישות בכל הנוגע לקרקעות בירושלים ביחוד לאור חוק נכסי נפקדים המרחף מעליהן. יש לשמור על האיזון העדין שבין התכנון לקניין ועל זהירות שלא לערבב בין שני הנושאים, ולאפשר גם לבעלי זיקה שונה מבעלות במקרקעין להגיש תכניות (ראו המלצה 3).

¹² ראו: אתר [מעקב](#) אחר הליכי ההסדר. נציין כי מתוך כ-200 הגושים שבהליך המחודש, 87 הם בבית חנינא. הגושים בבית חנינא מייצגים עליית מדרגה שכן הם מקיפים שטח גדול בלב שכונת מגורים פלסטינית. עוד נציין בנוגע לגושים בבית חנינא – נקודת המוצא שם היא של קרקעות שנכללו בהליך ההסדר הירדני ולכן אינן כלולות בקטגוריה של קרקע לא רשומה ולא מוסדרת. משך הנוהל החדש בתכנון שבו עוסק מסמך זה לא רלוונטי בעניינם.



4. המלצות

במטרה להחזיר את התכנון במזרח ירושלים למסלולו וכדי שהתושבים הפלסטינים יזכו לחיות בשכונות עם פיתוח ראוי ובדירות תקינות ומורשות, ראוי לסלק חסמים תכנוניים ובירוקרטיים המעכבים ואף מונעים תכנון פרטי ביוזמת תושבים. להלן ארבע המלצות:¹³

המלצה ראשונה: ניתוק הסדר המקרקעין מהליכי התכנון

הסדר המקרקעין, כפי שהוא מקודם על-ידי המדינה, מאיים לשמוט את הקרקע (תרתי משמע) מתחת רגליהם של תושבי ירושלים ואף לדחוק אותם בהדרגה מחוץ לגבולות העיר. זו הסיבה שרק פלסטינים בודדים מעזים להשתתף בהסדר, ואם הם מצליחים הם מוצאים את עצמם שותפים בגוש עם המדינה ו/או מתנחלים. ככל הידוע לנו עד לסגירת המסמך, אף לא משבצת קרקע אחת נרשמה במלואה על שם בעלי קרקע פלסטינים. הוספת דרישות שמטרתן קידום הסדר מקרקעין כתנאי או כחלק מהליכי התכנון מהווה למעשה הכפפה של הליכי התכנון להליכי ההסדר. ביטולו של נוהל מוכתר, אם כן, מביא להפסד של מאות יחידות דיור בכל שנה ובעצם סוגר סופית את אופציית התכנון הפרטי והמפורט בירושלים המזרחית.

לפיכך ההמלצה היא לא להשתמש בבירוקרטיה של חוק התכנון והבנייה כדי לקדם הסדר מקרקעין, אלא לאפשר הליכי תכנון ללא הליך הסדר; כדי לאפשר תכנון (ובעקבותיו גם בנייה) בשכונות הפלסטיניות וכדי לאפשר את קידומן של יחידות דיור חדשות ו/או הסדרתן של יחידות דיור קיימות, יש להוציא לאלתר את סעיף 7, שעניינו מעורבות פקיד ההסדר בהליך התכנון, מהנוהל החדש.

המלצה שנייה: הקפאת חוק נכסי נפקדים במזרח ירושלים

קרקע מוסדרת היא דבר נחוץ המספק את הוודאות הנחוצה בתכנון ובנייה ובעניינים נוספים. לכן, חשוב כל כך כי הליך ההסדר יהיה ענייני. לאורך השנים, החלתו של חוק נכסי נפקדים במזרח ירושלים הייתה שנויה במחלוקת. בעבר היו יועצים משפטיים שהמליצו שלא להפעיל אותו וכך ראוי גם היום. הפעלת חוק נכסי נפקדים ובאמצעותו ניכוס קרקעות של פלסטינים על-ידי המדינה, היא זו שמכשילה כעת את התכנון.

יש להפסיק ליישם את חוק נכסי נפקדים על קרקעות במזרח ירושלים ולאפשר להליכי ההסדר להתקיים בלעדיו; יש להוציא גם את האפוטרופוס לנכסי נפקדים מהליכי התכנון, אשר אינם תחת עניינו או סמכותו.

המלצה שלישית: שיפור הנוהל החדש

נוהל מוכתר התבסס על נציגות צרה של מנהיגים מהשכונות (המוכתרים שהמדינה מינתה) כסמכות הידע על הבעלויות (הבלתי מוסדרות) על הקרקע. הסתמכות זו ריכזה כוח רב בידי מעט אנשים שלעיתים, אם בשוגג ואם במזיד, הובילו להחלטות שגויות. את הבעיה הזו ניתן לתקן באמצעות הרחבת האחריות על הידע המקומי אל קבוצה של אנשים, מנהיגים מקומיים שמקובלים על התושבים, בד בבד עם הסתמכות על מסמכים רלוונטיים יותר לביסוס זיקה לקרקע במסלול התכנון.

בנוסף לשתי המלצות הראשונות, מומלץ להקים ועדות בעלויות שכונתיות. ועדה שכונתית תכלול מספר נציגים מקובלים מהקהילה לצד אנשי מקצוע (גרסה מורחבת של הוועדה שהונהגה בבית חנינא ביחס

¹³ ראו המלצות נוספות בתחום הדיור לפלסטינים בירושלים, במסמך "[תכנון שכולל הכל](#)".

להיתרי בניה). הוועדה הזו תבחן – מבלי להעביר מידע ומסקנות לרמ"י, האפכ"ל, האנ"ג, ופקיד ההסדר – מגוון מסמכים שיכולים לבסס הוכחה לזיקה לקרקע, כגון: מס רכוש ישראלי ו/או ירדני ללא בדיקות של שרשרת בעלויות, קושאנים, מפות פיסקאליות של הכפר, תשלומי ארנונה וכד'. ניתן יהיה להגיש לוועדה גם רישום צל שמוסכם על התושבים ונעשה בשיתוף של נציגי ציבור ואנשי מקצוע.

המלצה רביעית: הצטרפות מגיש סטטוטורי ציבורי לתכניות ביוזמת תושבים

ישנה גם דרך אחרת לקידום תכנון. לעירייה ולגופים ממסדיים רשות לקדם תכניות ללא קשר לבעלות על הקרקע. הצטרפות של גורם ממסדי-ציבורי כמגיש לתכניות של תושבים היא פתרון נוסף שיכול לשחרר את החסימה שיצר הנוהל החדש. שינוי גדול בהיצע המגורים לא יוכל לקרות באמצעות תכניות פרטיות, וגם לא נכון שרשויות במדינה ייסתמכו באופן בלעדי על יוזמות פרטיות, שבמהותן הן אקראיות, כדי לפתור משבר דיור כה חמור ורחב.

כדי להגשים את מדיניות הדיור המוצהרת ולהצליח לעמוד ביעדי הממשלה לתוספת של 10,000 יח"ד מאושרות בתכניות עד שנת 2028, נדרשת מעורבות יזומה ופעילה של העירייה ו/או המדינה בתכנון במזרח ירושלים. אם באמצעות הצטרפות ליוזמות תכנון של תושבים כמגיש סטטוטורי ציבורי (דבר שהתחיל לקרות בהיקף מצומצם¹⁴), ואם באמצעות איתור תכניות גדולות שנתקעו בדרך.¹⁵ פעמים רבות תכניות נתקעות בשל דרישות בירוקרטיות בלתי עבירות עבור התושבים (בסוגיית הבעלות על הקרקע, אבל גם בנושאים נוספים) ו/או בשל קשיים של מימון. שותפות של העירייה והמדינה בהגשת תכניות ובעקבותיה מעורבות פעילה שלהן בהליך מול גופי התכנון תאפשר לשחרר את החסמים ולהתגבר על הבירוקרטיה.

על העירייה או הוועדה המחוזית או כל גורם ציבורי אחר שיש לו זכות להגיש תכנית לפי החוק, להצטרף כמגיש תכניות לתכניות בינוניות וגדולות על מנת לתמוך בתכנון ביוזמת התושבים וגם לחלץ תכניות כאלה שנתקעו בדרך ולהחזירן למסלול התכנון.

5. סיכום

תכנית החומש השנייה לצמצום פערים בירושלים (החלטת ממשלה 880 מאוגוסט 2023) הציבה כאמור יעד שנתי של 2,000 יחידות דיור מאושרות מידי שנה בתכניות מפורטות עבור התושבים הפלסטינים. מדובר בהכרה ראשונה וחשובה בפער החריף בין היצע הדיור הקיים בתכניות המתאר הישנות לבין הצרכים האמתיים של תושבי מזרח ירושלים; פער, שמבלי להתמודד עימו תכנית החומש לא תוכל לעמוד במטרה של צמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים. זהו יעד שאפתני שניתן להשגה רק אם המערכת מכוונת למימושו ופועלת להסרת החסמים במסלול התכנון המכשילים את רוב ניסיונות התכנון של התושבים הפלסטינים. החסם המרכזי, כפי שתיארנו, הוא הנוהל החדש להגשת תכנית על קרקע לא רשומה ולא מוסדרת, נוהל מחמיר שהקפיא לחלוטין את התכנון ברוב השכונות במזרח ירושלים והוריד את התכנון ממאה לאפס - מממוצע של 100 תכניות שעברו תנאי סף בשנה בחמשת השנים שקדמו לשינוי, לאפס תכניות בשנת 2023 בה החל השימוש בנוהל החדש.

¹⁴ לפי מעקב תכניות קבוע באתר מינהל התכנון, ניתן לראות שהעירייה הצטרפה לכ-10 תכניות כאלה במהלך 2023.
¹⁵ למשל תכנית בתל עדסה (101-0185306) ותכנית בסוואחרה (101-0477943)

פיתוח השכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים תלוי בתכניות פרטיות מפורטות שרק הן יכולות לפתור את משבר הדיור האקוטי. הנוהל החדש מכפיף את מוסדות התכנון שבמשרד הפנים לרשם המקרקעין שבמשרד המשפטים, אף על פי שמדובר ברשויות מקבילות ובלתי תלויות. ההקפאה הכמעט מוחלטת של הליכי התכנון (וגם הרישוי) מחד, והאצת הליכי הסדר המקרקעין מאידך, מובילות למבוי סתום. הפתרון מצוי בביסוסו של נוהל מוכתר משופר לצד הפסקת הליכי ההסדר ו/או עצירת היישום של חוק נכסי נפקדים בירושלים. אלו יהיו צעדים ראשוניים בוני אמון לקראת המשימה החשובה והעיקרית של יצירת מדיניות תכנון שוויונית ומתקנת לפלסטינים בירושלים.