

בִּמְקוֹם בִּמְקוֹם BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)
مخططون من اجل حقوق التخطيط
Planners for Planning Rights

תכנון דינמי ביוזמת תושבים

תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית

- הצעה לפתרון מצוקת הדיור -

אפרת כהן-בר ואילה רונאל

ירושלים 2013

כתבו: אפרת כהן-בר ואילה רונאל
קראו, העירו והאירו: דליה דרומי, ליטל ידין, שרי קרוניש
עריכת לשון: ניר שלו



במקום – מתכננים למען זכויות תכנון הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. העמותה פועלת בכלים מחקריים ומקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי בתחומי התכנון, הפיתוח והקצאת משאבי קרקע, ומסייעת לקהילות המצויות בנחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש זכויותיהן בשדה התכנון. 'במקום' פעילה בכל רחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח.

תוכן העניינים

5	1. מבוא והרקע למסמך
7	2. מטרות
9	3. עקרונות תכנון בשכונות ירושלים המזרחית
11	3.1 תחום התכנון
	3.1.1 תכנון כולל
	3.1.2 תוכניות בנות מימוש
27	3.2 כלים ומנגנונים פנימיים לפיצוי
	3.2.1 הפרשות מאוזנות לשטחי ציבור
	3.2.2 הפרשות לשטחי ציבור תמורת תוספת זכויות בנייה
	3.2.3 הריסת מבנה תמורת תוספת זכויות בנייה
	3.2.4 קופה משותפת
	3.2.5 דירור בהישג יד תמורת תוספות בנייה
30	3.3 המנגנון הביורוקראטי
33	4. יישום תוכניות בנות מימוש – דוגמאות מהשטח
33	4.1 דוגמא מס' 1 – תוכנית בת מימוש אופיינית
35	4.2 דוגמא מס' 2 - גמישות ויצירתיות תכנונית
36	4.3 דוגמא מס' 3 – תוכנית יוצאת דופן בגודלה שהצליחה
37	4.4 דוגמא מס' 4 – תוכנית יוצאת דופן בגודלה שלא הצליחה
40	5. סיכום
41	6. נספחים

1. מבוא והרקע למסמך

מצוקת הדיור בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית נובעת מכשל תכנוני מתמשך ומהעדר פיתוח, המונחים על-ידי מדיניות ממשלתית ועירונית ארוכת שנים.¹ עם זאת, בשנים האחרונות מסתמן שינוי בגישה של מוסדות התכנון כלפי השכונות הפלסטיניות ונראה כי יש הכרה בבעיה והבנה כי על מערכת התכנון למצוא לה פתרון. בוועדות התכנון נדונות תכניות מתאר מפורטות רבות הממוקמות בירושלים המזרחית ונעשה מאמץ לאשר את מה שניתן במסגרת מדיניות התכנון המקובלת.

במסגרת זאת, מתקיימת בשנים האחרונות בירושלים המזרחית פעילות חסרת תקדים בתחום התכנון. את הפעילות הזו, מובילים התושבים בעלי הקרקע, היוזמים בעצמם תכניות ומקדמים אותן מול ועדות התכנון. השינוי והמעבר לתכנון ביוזמת תושבים התאפשר עם כניסתו לתוקף של תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, אשר בין שאר השינויים שהביא עימו, איפשר לראשונה לתושבים לערוך בעצמם ולהגיש תכניות לוועדות התכנון.²

בירושלים המזרחית, השילוב של בעלות פרטית על הקרקע, תשתית תכנונית לקויה, והעדר השקעות בפיתוח, יצר מרחב תכנון שהיה צמא לשינוי. טיפין טיפין, באמצעות התכנון ביוזמת התושבים, הולך ומצטמצם הפער שבין הצרכים המרובים של התושבים בתחום המגורים לבין מיעוט אפשרויות הפיתוח והבנייה בתוכניות לשכונותיהם. הפער אמנם רחוק מלהיסגר אך באזורים מסוימים מביאה תנופת התכנון העכשווית בשורה של ממש. את השפעת השינוי על דפוסי התכנון בירושלים המזרחית, ניתן לראות באופן מובהק מהנתונים הבאים:

¹ לפירוט הגורמים שהביאו למצוקת הדיור והתכנון הנוכחית ר' עמותת במקום, מדיניות, תכנון ופיתוח בירושלים המזרחית, ירושלים 2013

² בשנת 1995 נערך שינוי בחוק התכנון והבנייה, הידוע כתיקון 43. אחת הבשורות של התיקון הייתה ההכרה בזכותו של בעל עניין בקרקע ליזום תוכניות בניין עיר מקומית על הקרקע בה יש לו עניין. הדבר בא לידי ביטוי בסעיף קטן חדש: 61 א. (ב) האומר: "משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל עניין בקרקע או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים להכין תכנית מתאר מקומית או מפורטת ולהגישה לוועדה המקומית; הייתה התכנית בסמכות הועדה המחוזית, יעביר מגיש התכנית עותק לוועדה המחוזית".

מאז החלת החוק הישראלי על שטחי ירושלים המזרחית ב-1967, ועד היום (הנתונים המובאים הם עד סוף 2012), נכנסו לתוקף כ-800 תכניות מתאר (כלליות ומפורטות) בתחום השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית:

- מתוך הני"ל, כ-120 תכניות בלבד (15%) נכנסו לתוקף במהלך שלושת העשורים הראשונים לתקופה המדוברת (1967-1998). כל התוכניות שאושרו בתקופה זו נערכו ע"י מוסדות התכנון (בעיקר ע"י העירייה). הרוב המוחלט עסק בתכנון כולל של השכונות הפלסטיניות ובתכנון מפורט של פונקציות ציבוריות כגון בתי ספר וכבישים. ישנן מספר תכניות לפיתוח בשטחי כנסיות ומספר תכניות לבניית בתי מלון. רק 14, מתוך 120 התוכניות, עוסקות בתכנון מפורט לבתי מגורים.
- כ-360 תכניות נוספות (45%) נכנסו לתוקף בעשור שאחרי התיקון לחוק (-1999-2008).³ תכניות אלה ברובן עוסקות במגורים, תוספות בנייה, הכשרת בנייה, הגדלת אחוזי בנייה, תיקון קווי בניין ובשינוי ייעוד משצ"פ למגורים. התוכניות רובן ככולן נערכו ביוזמה פרטית של בעלי עניין בקרקע, חלקן פרטיות לחלוטין וחלקן ביוזמה משותפת של תושבים. רק כ-40 תכניות מתוך 360, היו ביוזמת העירייה ועסקו בנושאים שהם מעבר לתכנון המפורט עבור מגורים (השלמת התכנון הכולל בשכונות, תוכניות איחוד וחלוקה, בתי ספר, כבישים וכדו')
- יתר התוכניות, כ-320 (40%), נכנסו לתוקף בארבע השנים האחרונות (-2012-2009), לאחר אישור תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 בוועדות התכנון, הקפאת הפקדתה והפיכתה למעין מסמך מדיניות. תכניות אלה דומות במהותן לתוכניות של העשור הקודם אך נבדלות מהן בשני נושאים משמעותיים: (1) התוכניות של הגל הנוכחי פרטיות לחלוטין וכמעט לא מייצגות התארגנות ושיתופי פעולה קהילתיים. (2) כולן (למעט אחת) מצויות בתחום המיועד בתוכנית המתאר ירושלים 2000 כ"שטח מגורים עירוני קיים" ואינן חורגות לא אל תחום השטחים הפתוחים ולא אל השטחים המיועדים כ"שטח מגורים עירוני מוצע" (אל המתחמים המוכרים גם כעיבויים ו/או פוליגונים).

לנתונים הללו יש להוסיף יוזמות עירוניות לתכנון כולל עבור מספר שכונות בירושלים המזרחית ועבור חלק משטחי ההרחבות המוצעות בתוכנית המתאר ירושלים 2000. יוזמות אלה, שחלקן מלפני קרוב לעשור וחלקן מהשנים האחרונות, נתקלות במכשולים רבים ואינן מתקדמות באופן משביע רצון. למעשה, אף לא אחת מהתוכניות הללו אושרה בוועדות

³ התוכניות הפרטיות הראשונות, שעריכתן החלה מיד עם התיקון לחוק ב-1995, הגיעו לשלב קבלת תוקף כעבור שלוש ארבע שנים. רק החל מ-1999 החלו התוכניות לקבל תוקף סטטוטורי.

התכנון. לפיכך, ניתן לומר כי התכנון והפיתוח בשכונת הפלסטיניות בירושלים המזרחית תלוי, כמעט באופן מוחלט, ביוזמות התכנון של התושבים.

ואולם, כפי שצוין, תכניות התושבים מהשנים האחרונות הן תכניות פרטיות ששטחן קטן ומתוקפן ניתן להפריש אך ורק שטחים מצומצמים ביותר עבור שימושים ציבוריים. כך, מוחמץ למעשה, פוטנציאל השינוי הגלום בתכנון מסוג זה. לפני כן, כאשר היו שיתופי פעולה וכאשר אושרו גם תכניות בעלות שטח בינוני-גדול, ניתן היה במקביל לשיפור בתחום המגורים לשפר גם את עתודות הקרקע לשימושים ציבוריים. מסמך זה בא להצביע על הפוטנציאל הגלום בתכנון הפרטי-קהילתי ומציע כיצד ניתן לשכללו ולהפיק ממנו את המרב לטובת החיים בשכונות.

2. מטרות המסמך

- א. מציאת פתרון למצוקת הדיור בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית באמצעות פתיחת הדרך להכשרת בתים שנבנו ללא היתרי בנייה ומתן אפשרויות נוספות לבנייה.
- ב. יצירת מערכת כלים לתכנון בסביבה בנויה בפועל, על קרקע בבעלות פרטית, המתאפיינת בבינוי בלתי אחיד וא-פורמלי הנעדר תשתית תכנונית קודמת (או שהינו בנוי ללא התאמה לתוכנית קיימת).
- ג. קידום תכנון מפורט בר מימוש לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית באמצעות התאמת התכנון בשכונות למאפיינים החברתיים, הסביבתיים והתרבותיים של האוכלוסייה החיה בהן.
- ד. ניסוח הצעות אופרטיביות לשם מתן מענה לצורכי התושבים בשכונות בתחום הדיור, החינוך, הסביבה והתשתיות הפיזיות והציבוריות, כדי להביא את המצב הפיזי בשכונות לתפקוד נורמלי.

3. עקרונות תכנון בשכונות ירושלים המזרחית

הבעיה

בשכונות ירושלים המזרחית קיימת מצוקת דיור קשה שהגורם העיקרי לקיומה הוא תשתית תכנון לקויה, שאינה מתאימה למרחב – הן מבחינת תוכן התוכניות וייעודי הקרקע המסומנים בהן והן מבחינת המנגנונים ליישומן. למרות שבפועל יש בשכונות ירושלים המזרחית שטחים פנויים רבים, ובתוכניות החלות עליהן קיימת קיים מספר גדול של יחידות דיור שטרם מומשו, המחסור בדירות עצום ומצוקת הדיור מורגשת היטב. מעצם טבעו, תחום התכנון נוגע בנושאים רבים שלא בהכרח קשורים באופן ישיר לסוגיית הדיור, אך בלתי אפשרי לבדד סוגיה תכנונית זאת ולהפרידה מסוגיות התכנון אחרות. לכן, בפרק זה נעסוק בתחום הרחב של התכנון ובדרכים אפשריות להתמודדות עם המכשולים שבדרך, תוך זיהוי הכלים הייחודיים לתכנון בסביבה א-פורמלית. הפרק יעסוק הן בכלי התכנון הפיזי והן בתחום הביורוקרטי ובמנגנונים הממסדיים שיש לפתח, הכל במטרה להגיע בסופו של דבר לפתרונות למצוקת המגורים.

הפתרון

תוכניות בנות מימוש: הרעיון שבבסיס הכלים המוצעים במסמך זה הוא כי תכנון בעל ערך הוא תכנון שניתן לממשו ולבצע מכוחו פיתוח. תוכניות שאינן מתמודדות עם האפשרויות והצרכים הגלומים בשטח אינן ניתנות למימוש. אלו תוכניות מיותרות שהכנתן הינה בזבז משאבים וזמן. כל ייעוד קרקע וכל סעיף בהוראותיה של כל תוכנית עתידית שתופקד לשכונות בירושלים המזרחית צריך שייכתבו (וייקראו) מתוך נקודת מוצא זו. הפתרון המוצע במסמך זה מתמקד בסביבה הבנויה בפועל בשכונות ירושלים המזרחית, וככזה אינו מתיימר לפתור את כל בעיות התכנון בשטח.

תנאים הכרחיים לפתרון

- תנאי הכרחי להצלחת תכנון בר מימוש הוא הסכמות רחבות בין התושבים (בעלי הקרקע) לבין עצמם. נדרשות אפוא יכולת התארגנות בסיסית ויכולת התמודדות לאורך זמן.
- תנאי הכרחי נוסף הוא שיתוף פעולה בין התושבים לבין המתכנן ומוסד התכנון. כדי להגיע לשיתוף פעולה ולהסכמות, יש לבנות מערכת של אמון הדדי ולבססה על היכרות עם השטח ועם התושבים החיים בו.
- תנאי הכרחי נוסף הוא התגייסות כלל מערכתית ושיתוף פעולה בין מוסדות התכנון ומחלקות העירייה השונות שיאמצו דרכי פעולה ייחודיות ונהלים גמישים במטרה משותפת להביא לפתרון מצוקת הדיור והתכנון בירושלים המזרחית.
- צעד מקדים להתגייסות המערכת יהיה שינוי יחסה לתוכניות סטטוטוריות תקפות. היחס אל התוכניות הסטטוטוריות שחלות על שכונת ירושלים המזרחית צריך להיות פרגמטי וחשדני במידה. במקומות שניתן עדיין לממש חלקים מהתוכניות התקפות, יש לפעול באופן מיידי למימושן. אולם, בשאר המקומות יש לשנות אותן במסגרת תוכניות חדשות שייערכו ושהיו תוכניות בנות מימוש.⁴ המהות של תכנון נכון טמונה ביכולתו להשתנות ולהתאים את עצמו למציאות משתנה.
- באופן דומה יש להתייחס לתקנים ולעקרונות תכנון "נכונים" במידה שאינם עולים בקנה אחד עם המצב בשטח. לדוגמה: על עקרון אי הבנייה בעמקים יש לוותר או להתאימו כדי להציל בית קיים מהריסה או על מנת לאפשר בניית בית ספר.
- באופן כללי, על מערכת התכנון לחדול מלהתייחס אל המצב הקיים בשטח, מבולגן ומסובך כפי שהוא, כאל בעיה וחסימה, ולהתחיל לראות את הפוטנציאל הגלום בו כמנוף לפיתוח וליצירת סביבת מגורים בנויה, מורכבת ומעניינת. חשוב להדגיש כי הרעיונות המפורטים להלן צמחו מהשטח והם מתבססים על סדרה של התנסויות תכנוניות שנעשו בשנים האחרונות. ניתוח ההצלחות והכישלונות של יוזמות תכנון מקומיות אלה סייע בניסוח ההצעות. להלן יובאו ההצעות בתחום התכנון עצמו, הצעות בנוגע להתארגנות התושבים, הצעות בנוגע למנגנון הביורוקרטי ולבסוף דוגמאות מהשטח להמחשת הדברים.

⁴ ר' להלן – תוכניות בנות מימוש.

3.1 תחום התכנון

בשנים האחרונות חדרו לשיח התכנוני גישות חדשות המקדמות את התכנון העולה מהשטח (מלמטה) ואת התכנון בסביבה א-פורמלית. גישות אלה עומדות בניגוד לגישות תכנון מודרניסטיות המחייבות סדר היררכי בתכנון, אשר מקדימות תכנון כולל לתכנון מפורט ומעדיפות תכנון ממסדי (מלמעלה) על פני תכנון הצומח מהשטח. גישות שמרניות אלה מניחות כי תכנון נעשה לדורות וכי עריכתו מחייבת מידה מסוימת של כפייה מקצועית. לעומתן, הגישות החדשות גמישות הרבה יותר ומאמצות את המאפיין הדינמי של החיים בעידן הנוכחי. בהתאם לכך תכנון יכול לצמוח מלמטה ולהתחבר לרעיונות הבאים מלמעלה. תכנון צריך לאפשר גמישות ולהיות פתוח לשינויים מתמידים.

במסמך זה אנו מציעות לשלב בין הגישות הישנות לחדשות, הכל בהתאם לנושא העומד על הפרק. ניתן לשלב בין תכנון כולל המאופיין במבט מלמעלה, בתחומים בהם הוא הכרחי לשם פתרון בעיה ספציפית, לבין תכנון פרטני הצומח מהשטח. אנו סבורות כי שכונות ירושלים המזרחית סובלות מעודף של תכנון כולל אשר אינו מקרב אותן אל הפיתוח והמימוש המיוחלים. התכנון הכולל הקיים, למרות הבעיות הרבות שבו, הניח מסד תכנוני לתשתית כבישים כוללת ולתשתית ציבורית סכימתית שיכולה, ואף צריכה, לקבל תכנון מפורט. בה בעת, אנו רואות בתכנון הכולל הקיים גורם מעכב, המביא לקיפאון בשכונות ולהתרחקות מהמימוש, לפיכך אנו מציעות להגבילו – הן מבחינת התחומים בהם יעסוק והן מבחינת משך התכנון.

3.1.1 תכנון כולל

מחברות המסמך הנוכחי מחשיבות את ערכו של התכנון הכולל ומודעות לכך שפתרונות תכנוניים מסוימים אפשריים אך ורק במסגרתו. עם זאת, חשוב להדגיש שמטרת התכנון בכלל, ובמסגרת זאת גם התכנון הכולל, הינה לאפשר את פיתוח העיר לטובת תושביה ולמען רווחתם. לפיכך, על התכנון הכולל להצמצם לאותם נושאים חיוניים, שלא ניתן לתת להם מענה תכנוני במסגרת תכנון פרטני.

מניסיוננו, עריכת התוכניות הכלליות למרקמים הקיימים בשכונות של ירושלים המזרחית, באופן שהתבצע בעבר ומתנהל בהווה, היא שלב מעכב במסלול המימוש והפיתוח, מכיוון שהוא עוסק במבט כולל ולא יורד לפרטים ולא מפענח את המורכבות והייחודיות של הקיימת בפועל בשטח ובקרבת האוכלוסייה המתגוררת בו. לכן אנו ממליצות לצמצם שלב זה ככל האפשר. ההצעה לקיצור שלב התכנון הכולל מתבססת על העובדה כי תשתית ייעודי הקרקע ומערך הכבישים הראשיים כבר קיימת בפועל וכי ירושלים המזרחית בשלה לצעוד קדימה אל שלב המימוש (להצעות המפורטות בעניין תוכניות בנות מימוש, ר' פרק 3.1.2 בעמ' 17)

ואולם, במקרה שעולה צורך ברור בהכנת תוכנית שכונתית כוללת, יש להגביל את תקופת התכנון לזמן קצר ביותר. כמו כן, אין להקפיא במהלך תקופת התכנון הכולל תוכניות פרטיות, מפורטות ובנות מימוש הנמצאות במסלול התכנון. יש למצוא את הדרך שתאפשר דיאלוג בין שני המסלולים המקבילים מבלי שהתכנון המפורט יעוכב. לשם ייעול התכנון, התכנון הכולל צריך להתמקד בשלד הציבורי (הכולל את הדרכים, מבני הציבור והשטחים הפתוחים הציבוריים) ובהבאתו לרמה מפורטת וסטטוטורית.

כדי לקדם תכנון כולל ויעיל, על המתכננים להעמיק את הידע ואת ההבנה בשני נושאים עיקריים: הקהילה המקומית אשר מתגוררת במקום ואשר עברה נערך התכנון, והמצב הקיים בפועל בשטח. שני תחומים אלה, החסרים באופן מובהק בתוכניות הכוללות שהוכנו עד כה על-ידי העירייה, מהווים נקודות מוצא חיוניות המשלימות זו את זו.

א. **הקהילה המקומית:** בשונה מתכנון בשטח פנוי, המיועד לקהילה חדשה שבפועל עדיין לא קיימת, בתכנון בסביבה בנויה ומאוכלסת על המתכננים לזהות את הקהילה המקומית, ללמוד את ההיסטוריה שלה ולברר את רצונותיה. הקשר עם התושבים יתבסס על אמון ותיאום כוונות ויכלול רמות שונות של תיאום ועדכון (החל מתיאור מסגרת התכנון – מה הוא כולל ומה אינו כולל – וכלה בלימוד הידע המקומי אותו לא ניתן לקרוא במפות ובתצלומי אוויר).

ב. **המצב הפיזי בשטח:** נקודת המוצא השנייה הינה המצב הקיים בפועל בשטח. על פי עמדה זו, למצב הקיים בפועל – פריסת הדרכים, השטחים הפתוחים והבינוי – יש השפעה רבה יותר מאשר לתוכניות סטטוטוריות שנערכו במהלך השנים אך לא יושמו. בהתאם לכך, אנו מציעות לבחון את המצב בשטח, לקראת עריכת התכנון הכולל, בכפוף לסדר הקדימויות שלהלן:

1. דרכים: לימוד ומיפוי של מערך הדרכים הקיים על ההיררכיה הפנימית שלו, הנקודות הבעייתיות שבו והחסרים.
2. בינוי: מיפוי כל המבנים הקיימים בשטח (מגורים, מבני ציבור, מסחר ותעסוקה, שימושים נוספים) וזיהוי מגמות ההתפרסות והציפוף.
3. שטחים פתוחים: זיהוי השטחים הפתוחים בשולי השכונות ובוואדיות.
4. ידע מקומי: זיהוי נקודות משמעותיות עבור התושבים ברחבי השכונה, (כגון, עץ מקודש, מבנה היסטורי, מסגד או רחבת התכנסויות) תוך הסתמכות על ידע מקומי המגיע מהתושבים, לשם פיתוח מוקדים חברתיים קהילתיים רצויים.
5. ייעודי הקרקע בתוכניות תקפות.
6. קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי: איתור קרקעות ווקף ואדמות מדינה המהוות עתודה משמעותית להקמת מבני ציבור ופרויקטים ציבוריים למגורים.
7. תשתיות ראשיות.

כדי לייעל את שלב התכנון הכולל, וכדי שלא יהווה גורם מגביל עבור התכנון המפורט שייערך במסגרת התוכניות בנות המימוש, אנו מציעות לצמצם את מספר ייעודי הקרקע בהם עוסק התכנון הכולל ולהעמידו על ארבעה ייעודי קרקע עיקריים: דרכים ראשיות, בינוי כוללני (ר' הסבר להלן), מבני ציבור גדולים ושטחים פתוחים גדולים. התכנון הכולל יצור את ההפרדה הבסיסית בין השטחים הפתוחים לבין אזורי הפיתוח, כולל הרחבות פוטנציאליות, יתווה את סכימת הכבישים הראשיים וישאף לאתר שטחים להקמת מבני ציבור גדולים כגון בתי ספר. אנו מציעות להבחין בין שטחי ציבור (פתוחים ומבונים) גדולים לבין שטחי ציבור קטנים: השטחים הגדולים ייקבעו במסגרת התכנון הכולל ואילו הקטנים לא יסומנו בשלב התכנון הכולל בייעוד ציבורי, אלא יכללו במסגרת ייעוד קרקע כוללני לפיתוח. מיקומם המדויק של השטחים הציבוריים הקטנים ייקבע בשלב התוכניות המפורטות בנות המימוש.

בהתאם לתפיסה זאת, אנו מציעות ליצור עבור התוכניות הכלליות ייעוד קרקע חדש שיקרא "בינוי כוללני" ויכלול בנייה למגורים, מבני ציבור קטנים, מסחר שכונתי, דרכים מקומיות, שירותים עירוניים וגינות כיס. מתוקף התוכניות הכוללות לא ניתן יהיה להנפיק בייעוד קרקע כוללני זה היתרי בנייה. כלומר, בכל הנוגע לייעוד בינוי כוללני, התוכניות הכוללות יהיו ברמה מתארית בלבד וייצרו בסיס גמיש דיו לעריכת התוכניות המפורטות בנות המימוש, שבמסגרתן ייקבעו שימושי הקרקע המפורטים. להלן פירוט ההצעות ואופני הפעולה המומלצים בנוגע לתחומים שבהם לתפיסתנו אמור לעסוק התכנון הכולל.

מערכת הדרכים בתכנון כולל

קיומה של מערכת דרכים ראויה ואיכותית הינה הבסיס לתכנון ולפיתוח בסביבה עירונית. מערכת דרכים טובה מארגנת את המרחב, מבטיחה נגישות לכל חלקיו ומאפשרת אספקת תשתיות לכל המבנים. מערכת דרכים טובה מביאה עמה מים, חשמל, ביוב וניקוז, תשתיות תקשורת, מדרכות, חניות, תאורה ולעתים גם גינות. מבחינה פורמלית, קיומה של דרך סטטוטורית הוא תנאי להקמת מבני ציבור, לפיתוח פארקים ולבניית בתי מגורים. לכן, הצעד הראשון לקראת פתרון המצוקות וקידום הפיתוח בירושלים המזרחית הוא השקעה מאסיבית בתשתית הדרכים בשכונות.

בשכונות רבות בירושלים המזרחית, רשת הדרכים הקיימת הינה במצב גרוע, הן מבחינה פיזית והן מבחינה תכנונית. חלק קטן מהדרכים נסלל על-ידי העירייה, אך הוא אינו כולל את רוב התשתיות שפורטו לעיל, הוא רצוף מהמורות ובורות ומתחזק ברמה נמוכה מאוד. בשכונות הפרוסות על מבנה טופוגרפי תלול קיימות דרכים בשיפוע חד עד כדי כך שהנסיעה בהן, או ההליכה בצדן, קשה ומסוכנת (בעיקר בחורף). כבישים תלולים אלה משמשים לעתים כדרך הגישה היחידה למוסדות חינוך, ועל כן השימוש בהם אינטנסיבי. בשכונות רבות, רבות מהדרכים נסללו על-ידי התושבים עצמם כדי ליצור חיבורים וגישות אל בתי המגורים. מטבע הדברים, כבישים אלה אינם כוללים תשתיות נוספות.

בעיה נוספת ברשתות הכבישים המותוות בתכנון הכולל המאושר לשכונות בירושלים המזרחית קשורה למידת התאמתן לדרכים הקיימות בשטח. דרכים שתוכננו על תוואי דרכים קיימות בשטח נמצאו טובות וקלות לביצוע יותר מאשר אלו הפורצות תוואי חדש לחלוטין. בסביבה כפרית שעוברת תהליך עיור, רשת דרכים קיימת מושתתת בדרך כלל על הסכמות קנייניות ואחרות בין התושבים לבין עצמם, ויש להתחשב בה בעת הכנת תוכנית סטטוטורית לשכונה. ברוב הכפרים שהפכו לשכונות, השוואה בין הכבישים המתוכננים לבין הדרכים הקיימות מלמדת כי במקרים רבים הפך התוואי המתוכנן, שלא בוצע, לבלתי רלוונטי, ואילו התוואי הקיים, שאינו סטטוטורי, ממשיך לשמש את התושבים. במקומות רבים, שבהם סוטה התוואי המתוכנן מהדרכים הקיימות ועובר בשטחים בבעלות פרטית, הוקמו במשך השנים מבני מגורים, שקיומם אינו מאפשר את סלילת הדרכים בתוואי הסטטוטורי. למעשה, המקומות היחידים בהם קיים כביש סטטוטורי הוא בנקודות החפיפה בין המערכת המתוכננת לבין המערכת הקיימת.

המסקנה העולה מהדברים האלה היא כי על כל התערבות תכנונית בפריסת הדרכים במרקמים הבנויים בפועל להתבסס על מערך הדרכים הקיים, תוך מיצוי האפשרויות לשדרוג הדרכים הקיימות ולהרחבתן. בעת תכנון הכבישים יילקחו בחשבון שיקולי תכנון: יעילות מערך הדרכים והתאמת תוואי הדרכים ורוחבן לפני השטח. הרחבת תפוסת הדרכים בעומק השכונה תיעשה במשא ומתן עם התושבים, במסגרת העריכה הדינמית של תוכניות מפורטות בנות מימוש, ולא בתכנון הכולל. מניסיון העבר עולה כי ברוב המקרים פריסת הדרכים הקיימת הנובעת מפריסת הבעלויות על הקרקע, נכונה גם מבחינה הנדסית. אם כי לעיתים נחוצה התגמשות עם התקנות.

בינוי כוללני

כאמור, אנו מציעות כי במסגרת התכנון הכולל ייקבע ברמה המתארית ייעוד קרקע חדש: "בינוי כוללני". בייעוד קרקע זה ניתן יהיה לבצע סוגים שונים של בנייה ופיתוח למגוון שימושים, ובהם מגורים, מבני ציבור, מסחר שכונתי, דרכים מקומיות, שירותים עירוניים, שבילים להולכי רגל וגינות כיס. בנייה בייעוד בינוי כוללני תתאפשר רק לאחר אישור תוכניות מפורטות בנות מימוש. ייעוד קרקע זה יכלול את הבינוי הקיים בפועל בשטח ובנוסף גם שטחים פנויים לבינוי בעתיד. בשטחים עליהם יחול ייעוד הקרקע החדש לא יהיה פירוט של ייעודי קרקע נוספים. ייעוד הקרקע הכוללני יהווה בסיס גמיש דיו לעריכת התוכניות המפורטות בנות המימוש, שבמסגרתן ייקבעו שימושי הקרקע המפורטים.

עדיף לוותר על הגדרה מראש של המתחמים לתכנון מפורט. ואולם, אם יחליט מוסד התכנון כי יש לקבוע מתחמים ולסמנם בתוכנית הכוללת, יובהר בה כי מתחמים אלה יוכלו להשתנות וכי גבולותיהם אינם מחייבים. גבולות מתחמי התכנון ייקבעו בהמשך במסגרת התוכניות בנות המימוש, כפועל יוצא של התארגנות התושבים והשטחים שבבעלותם. וועדות התכנון יהיו פתוחות לקבל גבולות תכנון שלעיתים ייראו לא רציונאליים ("לא יפים"). במסגרת התכנון המפורט תובטח הגישה אל המתחמים הסמוכים אל התוכנית שעל הפרק.

גם בכל הנוגע לקיבולת הבנייה למגורים יש לשאוף לגמישות רבה. ניתן לקבוע בתכנון הכולל קיבולת מקסימלית לבנייה למגורים, תוך הדגשת החשיבות שנודעת לשיקול הדעת של ועדות התכנון בשלב התכנון המפורט. קיבולת הבנייה המקסימלית תוגדר בטווח רחב ותתייחס לכל השטח שעליו יחול התכנון הכולל, ולא תפורט לפי מתחמים. לחלופין אפשר לקבוע קיבולות

בנייה במתחמים, בתנאי שיתווסף סעיף המאפשר נידוד זכויות בין המתחמים. הקיבולת הסופית של המתחמים תיקבע במסגרת התוכניות המפורטות בנות המימוש.

כיום, בלשכת התכנון המחוזית, יש נטייה לקבוע עקרונות בינוי כלליים ומחייבים לגבי זכויות הבנייה וגובה הבנייה בשכונות שלמות. גישה גורפת זאת מעקרת את פוטנציאל התיקון, שמהותו היא מתן תוספת זכויות בנייה כתמריץ להפרשת שטחים לשימוש הציבור. כאשר זכויות הבנייה קבועות מראש והן אחידות לשכונה שלמה, לא ניתן לעודד הפרשות לצרכי ציבור באמצעות מתן זכויות בנייה נוספות. מדובר במנגנון פיצוי הכרחי במסגרת תכנון בסביבה א-פורמלית, ולפיכך יש לאפשר את קיומו.

המסקנה העולה מכך היא כי במסגרת התכנון הכולל יש לסמן את אזורי הבינוי בסימון כללי בלבד ולהשאיר את קביעת ההיקף של זכויות הבנייה לתכנון המפורט, כנגזרת של ההפרשות לצרכי ציבור. קביעת זכויות הבנייה וגובה הבנייה המקסימליים, תוך מתן תמריצים להפרשות לצרכי ציבור, דורשת משא ומתן פרטני ומתואם עם בעלי הקרקעות. משימה זו תיעשה במסגרת התוכניות המפורטות בנות המימוש.

מבני ציבור בתכנון כולל: כאמור, השטחים המיועדים למבני הציבור הקטנים לא יסומנו בתוכניות הכלליות, אלא יוגדרו כאחד השימושים המותרים והנדרשים באזורים המיועדים לבינוי כוללני. מיקומם המדויק של מבני הציבור הקטנים הללו והשימושים שיעשו בהם ייקבע בהסכמה במסגרת התוכניות המפורטות בנות המימוש.

באזורים הבנויים באינטנסיביות ניתן לאתר שטחים עבור מבני ציבור קטנים אך קשה, ולעתים גם בלתי אפשרי, לאתר שטחים גדולים מספיק כדי להכיל מבנה חינוך גדול, כגון בית ספר. לפיכך, ההצעה שלנו היא כי לאחר מיצוי אפשרויות הבנייה הקיימות בתוך תחום השכונה וככל שנמצא כי לא ניתן לאתר שטח עבור בית ספר או מבנה ציבור גדול אחר, יש לזהות את גורם הבעיה ולמצוא פתרון בהתאם. המחסור בשטחים למבני ציבור נובע מכמה גורמים, ובהתאם לכך על הפתרונות להיות מגוונים. להלן פירוט הסיבות לקושי:

- הקצאה בלתי מספקת של מגרשים למבני ציבור בתוכניות התקפות.
- חלק גדול מהמגרשים שיועדו כמבני ציבור לא הופקעו ולא מומשו בפועל.
- מגרשים רבים בייעוד של מבני ציבור מצויים על מדרונות תלולים וקשים לבנייה.
- דרכי הגישה אל שטחי הציבור לא בוצעו מעולם.
- על חלק מהמגרשים שיועדו למבני ציבור הוקמו בתי מגורים על-ידי בעלי הקרקע ומתגוררים בהם אנשים.

בהתאם לרשימת הבעיות לעיל מוצעים הפתרונות שלהלן:

- יש לאתר שטחים גדולים בשולי השכונות עבור בתי ספר ומבני ציבור גדולים אחרים. מכיוון שברוב המקרים השטחים המיועדים לפיתוח כבר בנויים בפועל, יש לאתר את המגרשים הללו מחוץ לאזורי הבינוי הקיימים,⁵ בשטחים שייעודם בתוכניות התקפות הוא נוף פתוח, ואם יש צורך, גם בוואדיות ובתחומי הפיתוח הנופי של דרכים ראשיות.⁶
- בעת הכנתו של תכנון כולל יש לאתר את כל המגרשים שיועדו למבני ציבור בתוכניות קודמות ולבחון את מצבו של כל אחד ואחד מהם, האם ניתן לממשו או לא. במקרים רבים יתגלה כי מגרש מסוים ניתן למימוש באמצעות יישום הפתרונות שלהלן.
- על עיריית ירושלים לפעול מול משרד החינוך לשם קבלת תקציב ייחודי נוסף לבנייה של מבני ציבור בטופוגרפיה מדרונית. בנייה במדרונות תלולים איננה בלתי אפשרית אלא רק יקרה יותר. כאמור לעיל, במקרים רבים השטחים שיועדו למבני ציבור בתוכניות תקפות בירושלים המזרחית מאופיינים בטופוגרפיה מדרונית.
- איתור המגרשים הזמינים לבינוי ייעשה בתיאום עם אגף הדרכים בעירייה, כדי למצוא פתרון לבעיות נגישות. יש לקדם פיתוח וסלילה של כבישים הנושקים למגרשים הזמינים לבניית מבני ציבור, גם אם נדרשים שינוי והתאמה של התוואי המתוכנן, ביחס לתוואי שקבוע בתוכניות המאושרות. כדי שפתרון זה יהיה ישים, יש לשפר את שיתוף הפעולה בין המחלקות השונות בעירייה. יש לאתר את המגרש המיועד לפיתוח, לאתר את הדרך המובילה אליו ולקדם את ביצועה במקביל להקמה מיידית של מבנה הציבור עצמו.
- במקומות רבים ובמסגרת תוכניות מפורטות בנות מימוש, ניתן לעשות "הצרחה" של מגרשים ולהחליף בין שטחים מבונים בפועל שייעודם ציבורי לבין שטחים פנויים שייעודם מגורים. כאמור, הדבר ייעשה לאחר משא ומתן עם התושבים ובהסכמת בין הנוגעים בדבר.

שטחים פתוחים בתכנון כולל

בשכונות רבות בירושלים המזרחית נקבעו בתוכניות התקפות שטחים נרחבים בייעוד קרקע של שטח נוף פתוח. מניסיונם למדו התושבים כי שטחי נוף פתוח אלה הינם שטחים מוזנחים

⁵ במרכז השכונות הפרצלציה מפורטת (גם אם איננה רשומה ומוכרת) והמגרשים קטנים. בשוליי השכונות יש במקרים רבים חלקות גדולות שטרם חולקו למגרשים ומהן ניתן לגזור שטחים גדולים יותר לבתי ספר.
⁶ סעיף זה עומד בניגוד לעקרונות שנקבעו בתוכנית המתאר ירושלים 2000 אשר טרם הופקדה. אנו סבורות כי בנקודה זו יש להגמיש את השימוש בתוכנית המתאר ולאפשר בניית בתי ספר בשטחים המסומנים בה כשטחים פתוחים.

ובלתי נחוצים, ועמדתם הראשונית היא כי יש לבטל ייעוד קרקע זה ולאפשר בנייה בשטחים שעליו הוחל. בה בעת מעוניינים התושבים בפיתוח גינות משחק ושטחי נופש וספורט.

לפיכך, אנו מציעות שייעוד הקרקע שטח נוף פתוח יבוטל לחלוטין, או שיוגבל לשולי השכונות ולעמקים בלבד. במקום שטחי נוף פתוח נרחבים יתוכננו שטחים פתוחים בייעוד של שטח ציבורי פתוח, שטח פרטי פתוח או שטח נופש וספורט.⁷ ייעודי קרקע אלה ישתרעו על פני שטחים מוגבלים, בהתאם לגודל השכונה, לצורכי התושבים ולעקרונות פרוגרמטיים מקובלים.

תוכנית המתאר המקומית החדשה ירושלים 2000, שטרם הופקדה, מציגה גישה חדשה בנוגע לפריסת השטחים הפתוחים, שלפיה יפותחו ברחבי העיר פארקים על-שכונתיים (רובעיים). גישה חדשה זו עומדת בניגוד להעדפה הברורה של תושבי השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לאיתור פארקים קטנים ופזורים על פני פארקים גדולים ומרוכזים. משיחות עם תושבים עולה כי נשים וילדים לא נוהגים לצאת למקומות ציבוריים מרוחקים המלאים בפינות מסתור. בדרך כלל, נשים לא נוהגות ברכב ולכן גן המצוי במרחק נסיעה של 10 דקות לא ישמש אותן ואת ילדיהן. לעומת זאת, גינת כיס קטנה, שנמצאת בלב מתחם מגורים, תהיה פתרון אופטימלי.

בדומה לשטחים למבני ציבור, גינות הכיס יהיו בין השימושים המותרים בייעוד הקרקע בינוי כוללני. בשלב הבא, במסגרת התוכניות המפורטות ובנות המימוש, ייקבע בהסכמה מיקומן המדויק של הגינות הללו.

מסחר ותעסוקה בתכנון כולל

פרט למע"ר מזרח, רוב התוכניות התקפות ואלה שבהכנה מתעלמות מתחום המסחר והתעסוקה בשכונות ירושלים המזרחית. מלבד שטחי מסחר מצומצמים ורצועות מוגבלות של חזיתות מסחריות, אין בתוכניות אלו התייחסות כלשהי לנושא.⁸ כדי ליצור מגוון אפשרויות לפיתוח מסחר ותעסוקה, על התכנון הכולל לבסס פיתוח בשלוש דרכים:

1. איתור שטחים לתעסוקה ולמלאכה במבואות השכונות. (ולא באזור אחד מרוחק)
2. זיהוי וחיצוק מגמות מסחר העולות מהשטח (בדרך כלל לאורך צירים ראשיים)
3. אישור שימושי תעסוקה ומסחר מגוונים בשטחים המיועדים לבינוי כוללני.

⁷ כמו גם בתי קברות, בריכות שחייה וגני אירועים. כל השטחים הללו יישארו בבעלות התושבים ולא יופקעו. על אופן ניהולם לצרכים ציבוריים – ר' להלן, פרק 3.3 עמ' 27.

⁸ באופן יוצא דופן, בשכונות שלאורך דרך רמאללה נקבע בתוכניות התקפות ייעוד קרקע המשלב בין מסחר ומגורים. בייעוד קרקע זה באה לידי ביטוי המגמה הרצויה של שילוב שימושים וגמישות מסוימת.

בתחום התעסוקה והמלאכה יש להעדיף פיזור מגרשים בינוניים וקטנים על פני ריכוזם במוקדים גדולים ומרוחקים. בהתאם לכך, יש לשקול את ניצולם של צירי תנועה ראשיים, כגון כביש הטבעת המזרחי, ולאפשר לפתח בסמוך אליהם (למשל בשטחים שנקבעו למילוי עודפי עפר) מתחמי תעסוקה בינוניים המשולבים בשימושים נוספים, כולל מגורים.

בשכונות רבות ניתן להבחין בריכוזים של יוזמות מסחריות ועסקיות, פעמים רבות בקרבה למבני המגורים ולאורך הרחובות הראשיים בשכונה. התכנון הכולל צריך לחזק מגמות פיתוח מקומיות אלו ולהרחיבן, על-ידי קביעת חזיתות מסחריות ארוכות ובינוי אינטנסיבי לאורך הצירים הללו. בסופו של דבר יש לכלול שימושי מסחר ותעסוקה מגוונים בייעוד הקרקע לבינוי כוללני באופן שיאפשר מסחר קמעונאי ומשרדים פרטיים בעומק השכונה ובאזורי המגורים.

ידע מקומי בתכנון כולל

לכל שכונה יש היסטוריה, בין אם עתיקה ובין אם חדשה יותר. בשכונות רבות יש מסורות מקומיות המייחסות קדושה או כבוד לפינות מסוימות בשטח (עץ, בית או אתר). לחלק מהקהילות הוותיקות היו בעבר מקומות מפגש אשר עם השנים חדלו לשמש לצורך זה, אך נותרו בזיכרון. גם היום, למרות ההיחלשות של הלכידות הקהילתית, קיימים מקומות מפגש, פינות ישיבה ומסלולי הליכה בלתי פורמליים הראויים לציון. ידע מסוג זה קיים בקרב הקהילה, לעתים הוא חשוף וגלוי ולעתים יש לחלצו מהתושבים בתשומת לב רבה. מתוך ידע מקומי זה נוצרת מעין סכימה שכונתית ראשונית של נקודות וקשרים ועליה יש לבסס את המשך התכנון.

תשתיות ראשיות

אספקת תשתיות מים, ביוב, חשמל, תאורה, תקשורת וניקוז מתבססת על מערכת דרכים מתפקדת. כדי שהשכונות בירושלים המזרחית יחלו לתפקד באופן ראוי וכדי שהמתחמים הקטנים שיפותחו לפי תוכניות בנות מימוש יוכלו אכן להתממש, על עיריית ירושלים להשקיע מאמץ מרוכז בשדרוג התשתיות הללו.

את פיתוח התשתיות שהחל בשנים האחרונות יש לתגבר ולהמריץ עד לסגירת הפערים והחסרים בכל התשתיות שהוזכרו, ובמיוחד בתשתיות הדרכים השכונתיות, קווי המים, הביוב

והניקוז הראשיים ופיתוח מתקנים לטיהור שפכים. כמו כן יש לפתח ולשדרג את מערכת איסוף האשפה והמחזור.

בלב שכונות רבות קיימים מתחמים בנויים בצפיפות בהם קשה במיוחד להתוות דרכים וצירים לתשתיות חיוניות. מתחמים אלה מצויים לרוב בגרעינים ההיסטוריים של הכפרים. אנו מציעות כי במסגרת התכנון הכולל יתווסף סעיף המאפשר הגדרת מתחמים כ"קסבה" (או כ"מתחם בלתי נגיש"). משמעות ההגדרה תהיה גמישות מיוחדת ודרישה להתאמות מיוחדות בנוגע לתשתיות והספקת שירותים (כדוגמת פינוי האשפה בשכונות ימין משה והעיר העתיקה). הסידורים המיוחדים ייקבעו במסגרת תוכניות בנות מימוש.

3.1.2 תוכניות בנות מימוש

אחרי השלמת התכנון הכולל, במקביל להכנתו או אף בלי קשר אליו, יש לאפשר פיתוח בתוך השכונות במסגרת תוכניות מפורטות, שיכול שיהיו גם נקודתיות. על מוסדות התכנון לגלות גמישות רבה בטיפול בתוכניות מפורטות אלו ובאישורן, גם במקרים שבהם התכנון המתארי הכולל טרם הושלם, ובלבד שקיימת לפחות מערכת דרכים ראשיות.

בשכונות ירושלים המזרחית, תכנון שניתן לממשו בא לרוב במתכונת של תוכניות קטנות. לתוכניות ששטחן מצומצם ומוגדר ובהן בעלי עניין ברורים וידועים סיכוי גדול יותר להגיע לשלב המימוש, ועל כן יש לעודדן ולסייע בקידומן.

תוכנית בת מימוש, מהי?

1. יוזמה – יוזמי התוכנית הם תושבי השכונה, בעלי קרקע ושכנים בעלי עניין שהצליחו לאחד כוחות כדי לקדם תכנון בר מימוש.
2. רמת הפירוט – תוכנית מתאר הכוללת הוראות מפורטות שמכוחה ניתן להנפיק היתרי בנייה, הן לשטחים הציבוריים והן לשטחים הפרטיים.
3. גודל – לרוב (אך לא בהכרח) תוכנית בת מימוש הינה תוכנית ששטחה קטן יחסית. לחלופין, מדובר ברוב המקרים בתוכנית שמספר בעלי הקרקע המקדמים אותה קטן

(בעל קרקע יחיד, מספר אחים שירשו קרקע מאביהם, מספר שכנים שהסכימו על התארגנות משותפת וכו').

עיקרון מנחה העובר כחוט השני בכל ההצעות במסמך זה הוא עיקרון המימוש – ללא פוטנציאל מימוש מובהק אין לתוכנית ערך. תוכנית בעלת פוטנציאל מימוש היא זו שהתושבים ומוסדות התכנון יכולים להסכים לגבי כל הפרטים הכלולים בה, תוכנית שכל הנוגעים בדבר מעוניינים לקדמה ואשר צומחת מהתשתית הפיזית של השטח. יש לזכור כי התושבים שהתארגנו לצורך קידום התוכנית הם היזמים של התוכנית והם גם לקוחותיה. הם שוכרים את שירותי המתכנן שפועל עבורם. המתכנן צריך להכיר את הקהילה ולהיות רגיש לצרכיה ובו בזמן להיות בעל סמכות שיכול להכריע, להחליט ואף לכפות את דעתו. כל תכנון כואב ובכל תכנון יש מידה של כפייה. ואולם בתוכניות בנות מימוש אין מדובר בתכנון שהוועדה המקומית עורכת עבור התושבים (גם אם ייתכן מצב שהוועדה המקומית היא היזמת), אלא בתכנון שהתושבים עורכים והעירייה מאפשרת, נותנת לו מקום ומקדמת, בדגש על תכנון משותף ולא על תכנון "משתף".⁹ להלן אופן התכנון המומלץ ועמדת המחברות בנוגע להיבטים שונים בתוכניות בנות מימוש.

תוכנית בת מימוש, כיצד?

לאחר שהוכחה עמידה בקריטריונים שפורטו לעיל לגבי תוכנית בת מימוש, והוועדה המקומית (בהתאם למנגנונים שמוצעים בהמשך המסמך) התחייבה לסייע לתושבים ככל יכולתה בקידום התוכנית לקראת מתן תוקף, התכנון יכול לצאת לדרך.

נקודת המוצא הפיזית של התכנון היא המצב הקיים בפועל בשטח. על פי עמדה זו, לפריסת הדרכים והבינוי הקיימת בפועל השפעה רבה יותר מאשר לתוכניות סטטוטוריות ישנות שלא מומשו. שנים ללא פיתוח מוכוון ושבהן לא מומשו התוכניות התקפות הביאו לכך שבפועל, בשטח, התרחשו הדברים שלא לפי מערך ייעודי הקרקע המתוכנן. כתוצאה מכך, התוכניות התקפות הפכו במקרים רבים ללא רלוונטיות.

⁹ המושג **תכנון משתף** מבטא מצב היררכי לפיו יש קדימות למוסד התכנון, המעניק לתושבים את האפשרות להשתתף בתכנון, ואילו **תכנון משותף** מבטא מידה רבה יותר של שוויון וההדדיות. תכנון משתף מבסס את התחושה של התושב כי האחריות והסמכות נמצאות בידי הוועדה המקומית ושאת דעתו בקושי שומעים. לעומת זאת, תושב שהוא גם הלקוח חש אחריות כלפי הפרויקט התכנוני ותחושה זאת מגדילה את סיכויי ההצלחה של הפרויקט.

כמו במסגרת התכנון הכולל, גם בהכנתן של תוכניות בנות מימוש יש לבחון את המצב בשטח בהיבטים שונים. בתוכניות מסוג זה יש היבטים נוספים, מעבר לאלה שיש לבחון במסגרת תכנון כולל: מבנה הבעלויות על הקרקע, דרכים מקומיות, מגורים, מבני ציבור ומוסדות (במבנים ייעודיים ובבניינים שאינם מיועדים לכך) קטנים ובינוניים, שטחים פתוחים קטנים ובינוניים, שימושי מסחר ואחרים ותשתיות.

מבנה הבעלויות על הקרקע

תוכניות בנות מימוש לא תהינה תוכניות לאיחוד וחלוקה מחדש, אשר נמצאו בלתי מתאימות למימוש באזורים הבנויים בפועל (לרבות שטחים הבנויים חלקית) בשכונות ירושלים המזרחית, אלא תוכניות שמציעות אלטרנטיבה מתאימה לחלוקת הקרקע. אלטרנטיבה זו מתבססת על היכרות עם מבנה הבעלויות על הקרקע הכלולה בתוכנית והסכמות בין הבעלים לבין עצמם לגבי ההפרשות הנדרשות לצורכי ציבור.

אחד היתרונות הטמונים בתוכניות בנות מימוש הוא שמבנה הבעלויות על הקרקע בהן ברור, מפורט ומדויק: כאשר מדובר בתוכנית שיוזמיה הם בעל קרקע יחיד, בני משפחה שירשו חלקת קרקע או שכנים שהתאחדו ליוזמה, הרכב הבעלויות ידוע ומוסכם (אף כי ברוב המקרים איננו רשום בלשכת רישום המקרקעין).

ידע מפורט לגבי הרכב הבעלויות על הקרקע מהווה בסיס לפריסת ייעודי הקרקע באופן המאזן את נטל ההפרשה לצורכי ציבור בין השותפים בתוכנית. במקרה בו לא ניתן להגיע במסגרת התוכנית לאיזון בהפרשות לצורכי ציבור, ניתן להסכים על אחד או על כמה ממנגנוני הפיצוי המפורטים בהמשך.

דרכים בתוכניות בנות מימוש

על מערך הדרכים המתוכנן בתוכניות בנות מימוש להתבסס על מערך הדרכים הקיים בפועל בשטח. לרשת דרכים הקיימת בשטח היסטוריה ארוכת שנים והיא מושתתת בדרך כלל על הסכמות קנייניות ואחרות בין התושבים לבין עצמם.¹⁰ בהסתמך על הסכמות היסטוריות אלה קל יותר להגיע להסכמה על הרחבת הדרכים הקיימות, גם אם נדרשים תיקוני תוואי. לפיכך, מערך דרכים המבוסס על שדרוג והרחבה של פריסת הדרכים הקיימת מקצר את המסלול לקראת המימוש.

¹⁰ ר' לעיל סעיף 3.1, עמ' 11.

בסביבה כפרית שעברה תהליך עיור יש במקרים רבים מערכת דרכים חלקית ובלתי פורמלית הזקוקה להשלמה. במקום שנערכה בו תוכנית כוללת, מערכת הדרכים הבלתי שלמה הכלולה בו, תכלול בייעוד לבינוי כוללני. בשלב העריכה של תוכניות בנות מימוש, יש להתוות את הדרכים הללו גם אם אינן מתבססות על דרך היסטורית קיימת. תכנון דרך חדשה, אשר אמורה לשרת אזורים נוספים מחוץ לתחום התוכנית בת המימוש, יעשה ככל הניתן בסמוך לגבול של מתחם שיוגדר לפי הבעלות על הקרקע, תוך הקפדה על צמצום חדירת התוואי אל עומק המתחם. לעומת זאת, תכנון דרך מקומית חדשה, שתפקידה לספק נגישות למגרשים הכלולים בתוכנית, יהיה בכל מקום עליו יסכימו השותפים בתוכנית. מהלך זה, וכן חריגות נוספות מתוואי דרך קיימת, יעשה בהתייעצות ותיאום עם התושבים יוזמי התוכנית ובהסכמת בעלי הקרקע, תוך שימוש באחד או בכמה ממנגנוני הפיצוי המפורטים בהמשך. מהלך זה יכלול גם פתרונות חנייה מוסכמים.

במקרים רבים לא ניתן יהיה לכלול בתוכניות בנות מימוש מערכת דרכים תקינה, אם בשל רוחב דרך צר מדי ואם בשל שיפועי קרקע קיצוניים. פתרון אחד, בו נקטה עיריית ירושלים בעבר וניתן להפעיל אותו גם במקרים אלו, הוא שינוי בהגדרת הדרך. במקום להגדיר את הכביש בייעוד דרך, ניתן לייעד קרקע למעבר ציבורי ו/או דרך משולבת ו/או שביל להולכי רגל עם היתר למעבר רכב. פתרון זה עוקף את הבעיה.

פתרון אפשרי נוסף הוא ייעוד דרך ברוחב תקיני מינימלי, סימון הבתים החודרים לתחומה כבתים להריסה והוספת הערה בהוראות התוכנית לגבי דחיית מימוש הרוחב המלא של זכות הדרך עד להריסת חלקי המבנה המפריע. פתרון זה מאפשר תכנון דרך רחבה מבלי להרוס את המבנים החורגים לתחום הדרך המתוכננת. הריסת הבית תבוצע ממילא בעתיד, כאשר בעל הקרקע יבקש לממש את זכויות הבנייה הנוספות שיינתנו לו בתוכנית בת המימוש ולבנות בית חדש בקווי בניין חדשים, המתאימים לרוחב הדרך המתוכנן.

חשוב לזכור כי דרכים מתוכננות שאינן מבוצעות בפועל ושאינן להן ביטוי פיזי בשטח עלולות להפוך לבלתי רלוונטיות בשל בנייה למגורים ולשימושים אחרים שתתבצע במקומן. כדי למנוע אפשרות זו יש למהר לפרוץ את תוואי הדרכים מיד עם כניסת התוכנית לתוקף. למצער, יש לסמן אותן בשטח, באמצעות שכבת מצעים (כורכר) זמנית, גם אם לא בהתאם לגובה המתוכנן.

בשנים האחרונות מקובל להקצות בתוכניות שטח עבור מסלולי אופניים. הקצאה זו מתקבלת בברכה בשכונות מבוססות אך מהווה נטל לא סביר ולא מידתי עבור רוב השכונות

הפלטטיניות. למרות ההערכה שאנו רוחשות לספורט בריא זה, אנו מציעות לוותר על דרישה זו בתוכניות לשכונות הפלטטיניות בירושלים המזרחית.

מגורים בתוכניות בנות מימוש

פריסת הבינוי בשטח מבוססת גם היא על התפתחות היסטורית ארוכת שנים ועל תבנית הבעלויות על הקרקע. שכונות רבות נבנו באופן א-פורמלי כמענה לצרכים ובהמשך למסורת בנייה מקומית שאיננה כפופה לתוכניות סטטוטוריות נוקשות. בדומה לסוגיית הדרכים, הבנייה למגורים בתוכניות בנות מימוש צריכה להתבסס על פריסת הבינוי הקיים בשטח.

במקום שנערכה בו תוכנית כוללת, שטחי המגורים ייכללו בייעוד הקרקע בינוי כוללני, בצד שימושים אחרים, כגון: מבני ציבור, מסחר שכונתי, דרכים מקומיות, שירותים עירוניים, שבילים להולכי רגל וגינות כיס – הכול לפי המפורט לעיל בפרק בנושא בינוי בתכנון כולל.¹¹ ייעוד הקרקע בינוי כוללני צריך לכלול את הבינוי הקיים בשטח בפועל וגם שטחים פנויים לפיתוח בעתיד.

כאמור, על תוכניות בנות מימוש להכיל את כל המבנים הקיימים בשטח, פרט למקרים קיצוניים בהם מבנה או חלק ממנו מהווים מפגע מרחבי שלא ניתן להתגבר עליו באמצעות התכנון, וכל בעלי העניין מסכימים על כך. במקרים אלה סילוק גדר או הריסה מוגבלת של חלק מבנה ייעשו תוך התייעצות ותיאום עם התושבים יוזמי התוכנית, ובהסכמת בעל המבנה. אם יש צורך, ייעשה שימוש באחד או בכמה ממנגנוני הפיצוי המפורטים בהמשך.

במקומות בהם קיימת בפועל בנייה רוויה, החורגת מעבר לזכויות הבנייה המקסימליות הנהוגות בשכונה, יש לשאוף להכיל בנייה זו תוך הסכמה על מערך פיצוי הדדי. גם אם בסופו של דבר יוחלט על-ידי השותפים לתוכנית כי יש להרוס קומה או חלק ממבנה חורג שכזה, ההחלטה תהיה תוצאה של תהליך שכנוע והסכמה.

הימנעות רשויות התכנון והאכיפה מהריסות בתים בפועל, והתמקדות בפעילות התכנונית, יהוו אלמנט בונה אמון ונדבך ראשון בדיאלוג הדדי בין קבוצת התושבים לבין מוסד התכנון – צעד ראשון לקראת עריכת תוכנית מוסכמת בת מימוש הכוללת ויתורים משמעותיים משני הצדדים.

¹¹ ר' לעיל סעיף 3.1. עמ' 12

מבני ציבור ומוסדות בתוכניות בנות מימוש

בהמשך למפורט בנושא מבני ציבור בתכנון הכולל, במסגרת תוכניות בנות מימוש יאותרו שטחים עבור שימושים ציבוריים קטנים ובינוניים בלבד (כגון גני ילדים, מרכזים לבריאות המשפחה, מרכזי יום לקשיש וכו'). אחד הקשיים המרכזיים בפיתוח השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית הוא הקושי בהתאמת האופן שבו נעשית הפרשת קרקעות לצורכי ציבור לאפשרויות הריאליות העומדות בפני התושבים. כאמור, שיטת ההפרשות לצורכי ציבור המוכרת באמצעות הפקעות מתוקף תוכניות מפורטות או תוכניות לאיחוד וחלוקה מחדש אינה אפקטיבית בשכונות ירושלים המזרחית. במסמך זה אנו מציעות כי במקביל למסלול ההפקעות הרגיל, מוסדות התכנון יפתחו, מסלולים אחרים לביצוע הפרשות לצורכי ציבור, אשר תושבי המקום יוכלו לבחור ביניהם בהתאם לרצונם ולאמונתם. המסלולים האלטרנטיביים יכללו אפשרות שהקרקע שתשמש למבני ציבור תוחזק על-ידי הואקף או בידיים פרטיות בשכירות ארוכת טווח, למשל.

מטרת המסלולים האלטרנטיביים היא פתרון שתי בעיות מרכזיות:

1. יצירת איזון בין תושבים – כדי להגיע לתוכנית הוגנת ולהסכמות בין תושבים לגביה, יש ליצור מצב בו כולם מרוויחים או שלפחות אינם מפסידים בגדול. חלק מהמסלולים האלטרנטיביים המוצעים מכוונים לכך.

2. עקיפת סוגיית ההכרה או אי-ההכרה במערכת השלטון הישראלית. לעתים קרובות, תושבים המעוניינים לתרום קרקע או נכס לקהילה מתקשים לעשות זאת אם המשמעות היא רישום הנכס על שם העירייה הישראלית. מכיוון שמטרת התכנון איננה הגדלת נכסי העירייה, אלא אספקת שטחים לפעילות ציבורית, יש למצוא פתרון אלטרנטיבי מתאים הנותן מענה לצורך הציבורי ובה בעת מקובל על בעלי הקרקע.

כדי להבטיח נגישות למבני הציבור גם עבור תושבים שאינם גרים בתחום התוכנית המפורטת בת המימוש, ימוקם השטח הציבורי ככל שניתן בסמוך לגבול התוכנית ובקרבה לדרך. בנוסף, יש לתת עדיפות ברורה למיקום מבני ציבור בנקודת מפגש בין כמה חלקות בבעלות פרטית, כך שמבנה הציבור ישב על פיסות קרקע שייגרעו מכמה חלקות פרטיות. אם אין שטח פנוי כזה, ניתן למקם את המבנה בתחום חלקה אחת, תוך שימוש באחד או בכמה ממנגנוני הפיצוי המפורטים בהמשך.

שטחים פתוחים בתוכניות בנות מימוש

בהמשך למפורט בנושא השטחים הפתוחים בתכנון הכולל, תוכניות בנות מימוש יכללו רק מגרשים קטנים ובינוניים (100-800 מ"ר) כשטחים פתוחים התואמים להגדרה "גינות כיס". את גינות הכיס יש לייעד לשטח פתוח פרטי (עם זיקת הנאה לציבור) או לשטח ציבורי פתוח,¹² בהתאם לרצון התושבים ובעלי הקרקע.

בתוכניות ביוזמה של בעל קרקע אחד או של בני משפחה אחת, מומלץ למקם את גינת הכיס מאחור, בין בתי המגורים. בתוכניות ביוזמת קבוצת שכנים שאינם ממשפחה אחת יש להעדיף מיקום ציבורי יותר, בקצה מתחם המגורים ובצד הדרך.

בנוסף, יש לתת עדיפות ברורה למיקום גינת הכיס בנקודת מפגש בין כמה שיותר חלקות בבעלות פרטית, כך ששטח הגינה יגרע רק מעט מכל חלקה פרטית. אם אין שטח פנוי כזה, ניתן למקם את גינת הכיס בתחום חלקה אחת, תוך שימוש באחד או בכמה ממגנוני הפיצוי המפורטים בהמשך. יש לפתח את גינת הכיס באופן מיידי, עם כניסת התוכנית לתוקף, כדי שהמגרשים המיועדים להן לא יעמדו ריקים ומוזנחים במשך שנים. גינות הכיס אינן גינות פרטיות אלא בייעוד קרקע של שטח ציבורי פתוח (אם בבעלות העירייה, ועד התושבים או הוואקף) בבעלות שתקבע במסגרת ההסכמות על תוכנית בת המימוש.

מסחר בתוכניות בנות מימוש

ברמה המקומית, מסחר קמעונאי ותעסוקה נקייה אינם דורשים ייעוד קרקע נפרד. תכנון כולל המאפשר מגוון שימושים בשטחי המגורים, או תוכנית בת מימוש המתירה זאת, יהוו בסיס גמיש דיו להתפתחויות שיעלו מהשטח. במקרה שהשותפים לתוכנית מעוניינים בהקצאה ספציפית של שטח עבור מסחר, הדבר ייעשה בייעוד מגורים או בייעוד נפרד, הכל בהתאם לשאיפותיהם של התושבים.

תשתיות בתוכניות בנות מימוש

בהמשך לדברים שנאמרו בנוגע לתשתיות ראשיות במסגרת תכנון כולל, מערכת התשתיות בתחום תוכניות בנות מימוש תתבסס על קיומה של מערכת דרכים ראשית פרוסה היטב ומתפקדת. קיומה של מערכת תשתיות ראשית יאפשר שברבות מהשכונות, בהן יוכנו

¹² בשום אופן לא יסומנו שטחים בייעוד נוף פתוח, אשר איננו מאפשר פיתוח ופותר את העירייה מחלקה בפיתוח השכונות בכך שאינו מאפשר לה להפקיע ולפתח.

תוכניות בנות מימוש, ניתן יהיה לפתח בקלות יחסית את התשתיות הפנימיות ולהתחבר אל התשתיות הראשיות ללא צורך בהתאמות מיוחדות.

ואולם, בשכונות רבות קיימים מתחמים בהם הבנייה בפועל צפופה עד כדי כך שנוצרים כיסים ומתחמים בלתי נגישים. לשכונות צפופות אלה, הבנויות כקסבה או כרובעי העיר העתיקה, קשה לספק תשתיות קוויות שנפרסות באופן רגיל לאורך כבישים. אך המשימה איננה בלתי אפשרית.

בשיתוף פעולה עם העירייה יוגדרו מתחמי "קסבה", יאותרו דרכים מקיפות המגיעות סמוך ככל הניתן אל המתחם ואם הדבר מתאפשר, יאותרו בסביבתו גם שטחי חנייה. בנקודה זו יופרדו מערכות התשתית מהדרכים ויחדרו אל עומק השכונה לאורך סמטאות או שבילי הליכה.

ניקוז מי הגשם בסמטאות אלה יהיה עילי ויותר די מרחב למערכות התשתית האחרות, שיעברו מתחת למפלס הרחוב. בשל הנגישות הלקויה לרכבי כיבוי וחילוץ מומלץ להוסיף לאורך הסמטאות מערכת מים לכיבוי שריפות (הידרנטים). פתרונות ייחודיים לאיסוף האשפה, כדוגמת המערך הקיים בעיר העתיקה, יגובשו בהסכמה עם התושבים ויבוצעו.

3.2 כלים ומנגנונים פנימיים לפיצוי

כפי שהובהר בפרק הקודם, תוכניות בנות מימוש מבוססות על העיקרון של רווח לכל, וכדי להבטיח את מימושו, יש להטמיע בהן מנגנוני פיצוי מגוונים וגמישים עבור הפרשת קרקעות לצורכי ציבור.

בפרק זה מוצע מגוון של מנגנוני תכנון ותגמול שמטרתם מתן זכויות בנייה למגורים, הכשרת בנייה קיימת ויצירת מקורות קרקעיים לשטחי ציבור. המנגנונים המוצעים מהווים חלופה להפקעת קרקע לצורכי ציבור בכפייה או להפקעתה מתוקף תוכניות איחוד וחלוקה מחדש ללא הסכמת הבעלים. הקו המשותף למנגנונים המוצעים הוא גמישות מחשבתית ופתיחות לפתרונות יצירתיים במטרה להגיע למענה ישים ומוסכם. את המנגנונים המוצעים ניתן לפתח ולשכלל, ניתן לשלב בין כמה מנגנונים יחד או להחליפם במנגנונים אחרים שיימצאו מתאימים יותר, כל עוד לא נפגע העיקרון הבסיסי של הסכמה ואיזון.

3.1.3 איזון בהפרשות לשטחי ציבור

כל בעלי הקרקע השותפים בתוכנית יפרישו לצורכי ציבור שטחים בהתאם לחלקם היחסי בתוכנית, כך שנטל ההפרשות יחולק באופן שוויוני בין כולם. עורך התוכנית יתחשב בחלוקת ההפרשות המוסכמת בעת קביעת ייעודי הקרקע. מנגנון תכנון זה מומלץ ביותר במקומות בהם הוא ניתן ליישום, מאחר שאינו כרוך בתשלומים ובפיצויים והוא נובע ממבנה הבעלויות ומהמצב הקיים בשטח. מנגנון זה יכול לשמש בעיקר במצבים פשוטים וקלים יחסית, בהם יש קרקע פנויה בידי כל אחד ואחד מבעלי האדמות השותפים לתוכנית.

על סמך מפת הבעלויות על הקרקע, אותה יכינו בעלי הקרקע השותפים לתוכנית, יאותרו השטחים הפנויים שישמשו לצורכי ציבור: מבנה ציבור קטן, גינת כיס, כביש גישה לעומק המתחם וכו' (כמפורט לעיל בפרק 3.1, עמ' 12). שטחי הציבור ימוקמו בנקודות המפגש בין החלקות השונות, באופן שכל בעל קרקע יתרום את חלקו להרכבת השטח הציבורי הנדרש.

3.1.4 הפרשות לשטחי ציבור תמורת תוספת זכויות בנייה

כפי שצוין בתחילת המסמך, על מוסדות התכנון לוותר על עקרונות בינוי מחייבים וגורפים בכל הנוגע לזכויות הבנייה ולגובה הבנייה המותר בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. ויתור זה קריטי לפיתוח מנגנון תיקון זה, שמהותו היא מתן תוספת זכויות בנייה כתמריץ להפרשת שטחים לשימוש הציבור. כשזכויות הבנייה קבועות מראש והן אחידות לשכונה שלמה, לא ניתן לעודד הפרשות לצורכי ציבור באמצעות מתן זכויות בנייה נוספות.

בתוכנית בה לא ניתן לאזן את ההפרשות לצורכי ציבור בין כל השותפים, הקרקע לצרכים אלה תופרש מבעל קרקע יחיד או ממספר בעלי קרקע. תמורת הפרשת השטח לצורכי ציבור ובהתאם לגודלו יקבלו בעלי הקרקע תוספת זכויות בנייה מעבר למה שקיבלו השותפים האחרים בתוכנית. התוספות יינתנו לאחר התייעצות עם מומחים לתחום (כלכלנים ו/או שמאים) ובאופן שיוסכם על כל השותפים בתוכנית.

מנגנון זה מתאים גם למקרים בהם בעל קרקע פנויה המתאימה לצורכי ציבור הוא גם הבעלים של מבנה שמבחינת גובהו, היקף השטחים הבנויים בו או מספר יחידות הדיור שבו

הוא חריג ביחס למקובל בסביבה. במקרה זה תישקל האפשרות שתאושר הבנייה החורגת תמורת הפרשת הקרקע הפנויה לצורכי ציבור.

3.1.5 תוספת זכויות בנייה תמורת הריסת מבנה

בעיקרון, תוכניות בנות מימוש אמורות להכיל את הבנייה הקיימת בשטח ללא צורך בהריסות. ואולם, יש מקרים בהם הבנייה בשטח עלולה להוות מפגע מרחבי שלא ניתן להתגבר עליו באמצעות התכנון – למשל, כאשר המבנה הקיים לא מאפשר לפרוץ דרך גישה חיונית, שאין אפשרות לסלול אותה בתוואי אחר. במקרים אלה עולה הצורך בהריסה מלאה או חלקית של מבנה קיים. תמורת ההריסה ובהתאם לגודל השטח המבונה שייהרס יקבלו בעלי המבנה שמיועד להריסה תוספת מעבר לזכויות הבנייה שקיבלו השותפים האחרים בתוכנית. התוספות יינתנו לאחר התייעצות עם מומחים לתחום (כלכלנים ו/או שמאים) ובאופן שיוסכם על כל השותפים בתוכנית ובכפוף לשיקולי תכנון גמישים.

3.1.6 קופה משותפת

המנגנון המוצע כאן הוא התארגנות עצמית של השותפים לתוכנית כדי לפצות אחד מהם שנפגע מהתוכנית המשותפת. בהעדר פתרון תכנוני מאזן, במקרה שאחד השותפים נפגע יותר מאחרים מהפרשות לצורכי ציבור, הוא יקבל פיצוי כספי מהקופה המשותפת. מדובר במקרים בהם נאלץ בעל בית לוותר על קומת הקרקע של ביתו, או כאשר בעל קרקע נדרש להפריש לבדו את השטח לגינת כיס, ו/או להפריש יותר מאחרים עבור שטח למבנה ציבור או עבור דרך וכו'. מטרת הקופה, בין השאר, היא איזון מטלות בין השותפים בתוכנית.

על הפרשות ו/או הריסות הנדרשות במסגרת תוכנית בת מימוש ניתן לפצות באמצעות תשלום כספי. הכוונה היא לכספם של בעלי העניין בתוכנית – בעלי הקרקעות ובעלי עניין נוספים השותפים בתוכנית יפרישו סכום שייקבע (חד פעמי או חודשי) לקופה משותפת. הכסף שייאסף ישמש את הפרויקט בדרכים מגוונות:

- תשלום לבעלי מקצוע (מודדים, אדריכלים, מהנדסים, עורכי דין וכו')
- רכישת קרקע מאחד השותפים כדי לייעדה לשימוש ציבורי.
- רכישת חלק ממבנה קיים כדי לייעדו לשימוש ציבורי.

- פיצוי כספי למי שנאלץ לוותר על חלק מחלקה ו/או להרוס מבנה או קומה, לרווחת כולם.

3.1.7 דיור בהישג יד תמורת תוספות בנייה

בהסתמך על העיקרון שבבסיס תוכניות בנות מימוש ניתן לקדם גם יוזמות חברתיות שונות, לרבות דיור בהישג יד. לאחר שהופרשו די שטחים לצורכי ציבור ולאחר שפוצו כל השותפים שתרמו לכך, ניתן להציע גם קידום יוזמות בנייה של בתי דירות משותפים למכירה או להשכרה במחירים נמוכים, שיהיו בהישג ידם של זוגות צעירים ולמשפחות נוספות. כדי לאפשר זאת, יינתנו זכויות בנייה נוספות, מעבר לאלו שיאושרו במגרשים שבהם לא יתבצע בינוי לדיור בהישג יד.

3.3 המנגנון הבירוקרטי

הצלחתן של תוכניות בנות מימוש מותנית גם ברצון של מוסדות התכנון להביא לשינוי אמיתי במצב השורר בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. חלק מהמנגנונים שהוצעו בפרק הקודם הם מנגנונים פנימיים בהם לא נדרשת התערבות מוסדות התכנון. אך חלקם, בעיקר אלה המציעים תוספת זכויות בנייה ו/או ויתור על נהלים מגבילים, דורשים היערכות ומעורבות של רשויות התכנון. בהנחה ובשאיפה שהרעיונות המוצעים יתקבלו בברכה בקרב רשויות התכנון, על המנגנון הבירוקרטי להתאים את עצמו להתארגנות התושבים, לשחרר אותם לפעולה ולהסיר בפניהם חסמים. על נציגי הרשויות להבין את מורכבות השטח, להיות מודעים להסכמות שהתושבים הגיעו אליהן בינם לבין עצמם ולסייע בהסדרת אותם הסכמים במסגרת תוכנית סטטוטורית. בנקודה זו נדרשת מהרשויות גמישות, פתיחות ויצירתיות, הן ברמת התכנון הכולל והן ברמת התכנון המפורט. ייתכן שלשם הסדרת הנהלים הייחודיים בשטח יהיה צורך בהגדרת מתחמים מסוימים כ"אזורים לתכנון מיוחד", שעליהם יוחלו עקרונות תכנון מיוחדים.

ברמת התכנון הכולל

- ראשית יש לשקול היטב האם אכן נחוצה תוכנית כללית חדשה לשכונה מסוימת והאם התוכנית התקפה אינה מהווה בסיס מספק לקידום התכנון המפורט ובר המימוש.
- אם מגיעים למסקנה שתוכנית כללית נחוצה, על גופי התכנון (לשכת התכנון המחוזית או מהנדס העיר) לקבוע מספר מצומצם של ייעודי קרקע שייכללו בתוכנית וש אחד מהם יהיה בינוי כוללני, כמפורט בפרק 3.1.1 תכנון הכולל (עמ' 12).
- לאישור התוכנית הכוללת ייקבע לוח זמנים קצר (לא יותר מ-12 חודשים).
- צוות התכנון, שילווה את הליך התכנון, יורכב מנציגים מלשכת התכנון, מעורך התוכנית הכוללת ומנציגי התושבים. יעדי הצוות יהיו קידומה המהיר של התוכנית ושחרור החסמים שבדרך. הצוות יפגש לאורך שנת התכנון כולה במועדים שייקבעו מראש, וזאת כאמצעי לזירוז הטיפול בתוכנית.
- בנוסף, צוות התכנון יקיים מפגשים עם צוותי תכנון הקשורים לקידום תוכניות בנות מימוש הכלולות בתחום התכנון הכולל.

ברמת תכנון מפורט ובר מימוש

- מתכנן מלווה מטעם רשות התכנון: רשות התכנון (בעירייה ו/או בלשכת התכנון המחוזית) תקצה מטעמה כוח אדם מקצועי, שיוכשר ללוות את הליך התכנון הדינמי. בעל התפקיד יכול להיות אחד מהרפרנטים או מבודקי התוכניות, שפועלים כבר כיום במערכת, אשר יקבל סמכויות שיאפשרו לו, מצד אחד, להציע פתרונות יישומיים או לקבל רעיונות חדשים שיעלו מהשטח, ומצד שני, לבחון את האפשרות לקבל את מנגנוני התכנון המוצעים. הכל מתוך חשיבה גמישה ופתיחות לרעיונות חדשים ולפתרונות יצירתיים. המתכנן המלווה יסייע לתושבים גם מול התביעה העירונית ומול בתי המשפט לעיכוב הליכים משפטיים בנוגע לבנייה קיימת שנעשתה בלי היתרים.
- הקמת גוף ציבורי/קהילתי לניהול נכסים לשימוש הציבורי: כדי להתגבר על הבעיה הפוליטית הכרוכה ברישום הקרקעות שהופרשו לצורכי ציבור על שם עיריית ירושלים

הישראלית, ניתן יהיה לרשום את הנכסים הללו על שם גוף ציבורי/קהילתי אחר. מוצע להקים גוף נייטרלי (או להסתמך על גוף קיים) המקובל הן על העירייה והן על התושבים, שתפקידו יהיה ניהול הנכסים הציבוריים האלה וטיפול בהם. הגוף הנייטרלי יקבע, בתיאום עם העירייה ועם בעל הקרקע המקורי, את מעמדו הרשמי של הנכס שיימסר לשימוש הציבורי, ילווה את כתיבת ההסכמים והחוזים בענייניו ויטפל בבעיות שיעלו בעתיד. גוף ציבורי כזה יכול להיות מוסד שמופקד על ניהול נכסי הווקף או עמותה ציבורית אמינה. לבעל הקרקע תהיה אפשרות לבחור בין מסלול ההפקעה הרגיל, שבסיומו יירשם הנכס על שם העירייה, או להפקיד את אדמתו שהופרשה לצורכי ציבור בידי הגוף החלופי.

- הסדרת השימושים שיעשו בשטחים הפרטיים שיימסרו לשימוש הציבורי: במסגרת הסמכויות שיינתנו לגוף הציבורי/קהילתי הנ"ל תהיה גם הסמכות לקבוע את האופן שבו יועבר הנכס לשימוש ציבורי (פדיון עבור בנייה קיימת שנבנתה ללא היתרים, מכירה או השכרה לטווח ארוך), וכן סמכות לקבוע את סוג השימוש הציבורי שיעשה בו. תפקיד הגוף הציבורי/קהילתי יהיה למסד את הפעילות הציבורית בנכסים הפרטיים, להבטיח את המשך קיומה לאורך שנים ולהגן על בעל הנכס מפני פגיעה בשל שימוש ציבורי הגורם להפרעה לאורך החיים המקובל בשכונה. לא כל פעילות ציבורית מתאימה למתחמי מגורים צפופים. הכוונה איננה דווקא לפעילות של גורמים זרים כגון משטרה או התנחלות אידיאולוגית, אלא גורמים שפעילותם עלולה להוות הפרעה לאורח החיים בשכונה. לכן, במסגרת ההסכם שייחתם בין בעל הקרקע לבין העירייה או הגוף החלופי, יוסכם על השימוש שיעשה בשטח. אם השימוש הציבורי לא יעשה בפרק זמן שייקבע, יוחזר הנכס לבעליו.

- מבני חינוך על קרקע פרטית: לפי העיקרון הנ"ל, מוצע כי גם שימושים, אשר לפי הנהג היום מחייבים את רישום הקרקע על שם העירייה (כגון: מבני חינוך), יפעלו בקרקע פרטית שלא תופקע, אך השימוש הציבורי בה יוסדר בהסכמים ובחוזים ארוכי טווח.

- שימוש ציבורי בקומות קרקע: בעבר הוצע להכשיר בדיעבד בנייה של קומות גבוהות, שנעשתה בלי היתרים במבנים חורגים מהמותר, כנגד מסירת קומת הקרקע לשימוש ציבורי. מדובר במוסדות ציבוריים שיפעלו בקומת הקרקע של המבנה בצד השימוש למגורים בקומות שמעל. בשל העובדה שמדובר בעירוב שימושים באותו מגרש עצמו, שהשימוש העיקרי בו הוא למגורים, יש רגישות רבה בכל הנוגע לסוג השימוש

הציבורי שייעשה בנכס. לא כל שימוש ציבורי מתאים לשילוב בבית מגורים. לפיכך, יש להגיע להסכם חוזי לגבי אופי השימוש שייעשה בנכס. על העירייה להתחייב שלא לשנות את השימוש הציבורי שנקבע, אלא אם תינתן לכך הסכמת הבעלים.¹³

4. תוכניות בנות מימוש – דוגמאות מהשטח

פרק זה מתאר תוכניות אחדות (מבין עשרות רבות של תוכניות) שפותחו ונערכו על-ידי האדריכלית אילה רונאל במהלך שנות עבודתה כמתכנתת עבור תושבים פלסטינים בשכונות שונות בירושלים המזרחית. יודגש כי במקרים שיתאורו כאן טרם נעשה שימוש במנגנונים הבריורקטיים שהוצעו לעיל, כגון הפרשת שטחים לצורך ציבור באמצעות הוואקף, שלמעשה אינם קיימים עדיין, אלא רק במנגנונים הפנימיים.

4.1 דוגמא מס' 1 – תוכנית בת מימוש אופיינית

תוכנית מס' 9713 לאזור אל-אשקרייה שבדרום מערב בית חנינא, המתפרסת על כ-83 דונם, נכנסה לתוקף בשנת 2012. התוכנית מסדירה סטטוטורית את מעמדה של שכונת מגורים שנבנתה ברובה באופן א-פורמלי, בשטח שייעודו בתוכנית השכונתית התקפה (3000ב) הוא שטח נוף פתוח. היוזמה להכנת תוכנית מס' 9713 הייתה של תושב אחד אשר בעקבות הריסה חלקית של ביתו החליט לצאת לפעולה. הוא גייס לשם כך את שכניו, אשר לרבים מהם היו צווי הריסה תלויים נגד בתי המגורים שלהם. קבוצת התושבים פנתה אל המינהל

¹³ מנגנון מעניין פותח על-ידי עיריית בני ברק בנוגע לשטחי ציבור במבנים חדשים שנבנים מתוקף תמ"א 38 שינוי מס' 2. הוועדה המקומית קבעה מדיניות שלפיה בכל מקרה של מימוש תמ"א 38 ע"י הריסת המבנה הקיים והקמת מבנה חדש (לפי שינוי 2 לתמ"א 38), תנאי למתן היתר בנייה יהיה הקצאה של היקף מסוים מהשטח הבנוי בקומת הקרקע למבני ציבור – גני ילדים, מעונות וכו'. יש במדיניות הגדרה של סוגי מבני הציבור והבהרה שלא מדובר במבני ציבור אחרים. הוועדה המקומית מכינה תוכנית כדי לעגן את המדיניות הזאת באופן סטטוטורי, אבל פועלת לפי המדיניות הזאת כבר עכשיו, מכוח סעיף בתמ"א 38 שמאפשר לה לעשות זאת

הקהילתי של השכונה בבקשה כי ילווה אותם בבחירת האדריכלית ולאורך תהליך התכנון הדינמי.

המטרה הייתה הסדרת הבינוי הקיים בפועל והוספת אפשרויות בנייה בעתיד, למגורים ולשימושים ציבוריים, ללא צורך בהריסת בתים וללא צורך בעריכת תוכנית לאיחוד ולחלוקה מחדש. המצב בשטח לא אפשר ליצור תוכנית מאוזנת שבמסגרתה כל השותפים היו תורמים את חלקם להפרשות לצורכי ציבור באופן שווה. עלה הצורך בהפעלת מנגנונים וכלי תכנון ופיצוי מורכבים יותר, ואלה הכלים שנכללו בתוכנית מס' 9713:

קופה משותפת: באמצעות המינהל הקהילתי, התושבים פתחו קופה משותפת בה כל אחד הפקיד סכום קבוע. בכסף שנאסף שכרו התושבים את שירותי המתכננת, מימנו את פעולות המדידה והרכיבו צוות תכנון. בהמשך, לפי הצרכים שעלו, הפקידו התושבים לקופה המשותפת סכומי כסף נוספים. במהלך התכנון התגלה כי גם לאחר שצורף בעל קרקע נוסף (ראו להלן) לא ניתן להגיע להיקף מספיק של שטחים לצורכי ציבור באמצעות הפרשה מאוזנת וגם לא על-ידי תוספת זכויות בנייה (ראו להלן), וכי דרושה לשם כך קרקע נוספת פנויה. התושבים איתרו שטח קרקע פנוי בשולי התוכנית. הקרקע נרכשה על-ידי השותפים, והרכישה מומנה בכספים שנצברו בקופה המשותפת רוב שטח החלקה הופרש לצורכי ציבור ויועד כשטח ציבורי פתוח. אותו חלק מהחלקה שלא הופרש לצורכי ציבור סומן בתוכנית כמגרש בייעוד למגורים, שנותר בבעלות משותפת של כל השותפים בתוכנית. מכירת המגרש לזם פרטי שיבנה עליו בניין דירות למכירה או להשכרה עשויה להחזיר לשותפים את שווי ההפקדות שהכניסו לקופה המשותפת, ואף יותר.

הפרשות לשטחי ציבור תמורת תוספת זכויות בנייה: כאמור, בסיוע המתכנן האורבני-קהילתי של המינהל הקהילתי הצליחו התושבים לצרף לקבוצה בעל קרקע נוסף, שלא גר בשכונה, אשר ברשותו חלקה בצמוד לקרקעות שבבעלותם. בשונה מהחלקות האחרות שנכללו בתוכנית, חלקה זאת הייתה פנויה מבנייה ולפיכך התאימה לייעוד מבני ציבור. חלק מהקרקע הפנויה יועד בתוכנית למבני ציבור והחלק שנותר בידי בעל הקרקע יועד למגורים. בעל הקרקע ויתר על חלק מאדמותיו לטובת הציבור ובתמורה השביח את יתרת אדמתו באמצעות שינויי ייעודה משטח נוף פתוח למגורים. יתרה מזאת, בעל הקרקע קיבל זכויות בנייה גדולות יותר (אזור מגורים 2 מיוחד בו מותרת בנייה בהיקף של 120% שטח עיקרי ובארבע קומות) מאלו שקיבלו השותפים האחרים (אזור מגורים 1 מיוחד בו מותרת בנייה בהיקף של 75% שטח עיקרי ושלוש קומות).

דמויות מפתח: תנאי חשוב שתורם להצלחת התוכנית היה אופן ההתארגנות והניהול של התושבים בסיוע המינהל הקהילתי. היוזמה באה מהתושבים אשר ביניהם היה אדם אחד, כריזמטי ומסור לעניין, שעודד את שאר השותפים להמשיך למרות הבעיות הרבות שצצו בדרך, גם כשהפתרונות עוד לא נראו באופק. כמו כן, מתכנן המינהל הקהילתי, נאסר אבו-לל, שאמון התושבים בו מבוסס על היכרות רבת שנים ביושרו, במקצועיותו ובמסירותו לעניין, היה מעורב פעיל בתכנון, בארגון בעלי הקרקע השונים וברתימתם לתוכנית.

4.2 דוגמא מס' 2 – גמישות ויצירתיות תכנונית

תוכנית מס' 9838 באזור דיר אל-עאמוד שבשוליים הדרומיים של שכונת צור באהר אושרה למתן תוקף באוגוסט 2012, אך טרם פורסמה ברשומות. התוכנית, המשתרעת על כ-35 דונם שלא נכללו קודם לכן בתוכנית מתאר מקומית, באה להסדיר שכונת מגורים שנבנתה על-ידי בעלי הקרקע מהכפר באופן א-פורמלי. השכונה ממוקמת על גבי שלוחה הגולשת מצור באהר דרומה, עד סמוך לגבול השיפוט העירוני. במהלך השנים נבנו לאורך הדרך שעל השלוחה בתים ומסגד, ללא תכנון וללא היתרי בנייה. חלק מהבתים נבנו לפני עשרות רבות של שנים. בעקבות הריסת מספר בתים וקבלת צווי הריסה לבתים נוספים, התארגנה קבוצת תושבים והחליטה לתכנן את השטח. במקביל לעבודת התכנון, החלו מגעים עם עיריית ירושלים לגיבוש אמנה בין התושבים לבין העירייה, במסגרתה התושבים יתחייבו להפסיק בנייה ללא היתרים והעירייה תתחייב להפסיק לבצע הריסות. האמנה נכתבה, אך רגע לפני החתימה עליה נסוגה העירייה מההסכמות והחתימה לא התבצעה מעולם. למרות זאת התכנון נמשך והתוכנית אושרה. להלן כלי התכנון והפיצוי שנכללו בתוכנית מס' 9838:

קופה משותפת: התושבים העבירו כספים לקופה המשותפת בכסף שנאסף שכרו את שירותי המתכננת, מימנו את עבודות המדידה והרכיבו צוות תכנון. בהמשך, לפי הצרכים שעלו, הפקידו התושבים לקופה סכומי כסף נוספים.

הפרשת קרקע מאוזנת לצורכי ציבור: בשל מיקום התוכנית בסביבה הבנויה בדלילות יחסית, יכלו התושבים להפריש שטחים לצורכי ציבור, אמנם ללא איזון מדויק, אך בהסכמה. השותפים הפרישו מרצון שטחים למבני ציבור, בשולי השטחים המבונים, לעתים אף בוואדיות. השטחים למבני ציבור נוצרו מחיבור של קרקעות שהופרשו ממספר בעלי קרקע,

במפגש החלקות שבבעלותם. חלק מהשטחים הפתוחים הושגו בדרך שונה: השטחים לא הוגדרו כשטח ציבורי פתוח אלא כשטח פרטי פתוח בשימוש חקלאי. הגדרת שטחים כשטחים פרטיים פתוחים שימשו לחקלאות ולבוסתנים אפשרה שמירה על הערכים הנפיים, כפי שהוגדרו על-ידי רשויות התכנון, והיו חשובים ומשמעותיים עבורם ואפשרה גם לשמר את הבעלות הפרטית על הקרקע.

גמישות מנהלית בתקנים: מערך הדרכים בתוכנית התבסס על דרכים ושבילים שהיו קיימים בשטח, למרות שלא עמדו בתקנים המקובלים מבחינת רוחב הדרך והשיפוע שלה. ראייה שקולה ומפוקחת של אנשי אגף התנועה בעירייה, אשר הביאו בחשבון את העובדה שהשכונה מנותקת ומרוחקת יחסית משכונות אחרות והשתכנעו לפעול מחוץ לכללים המקובלים, אפשרה גמישות ואישור דרכים שאינן עומדות בכל דרישות התקנים.

דמויות מפתח: מארגן הקבוצה, פאיז, לא התגורר בדיר אל-עאמוד, אלא בשכונה שבמעלה ההר שבמעלה ההר. אלמנת אחיו המנוח ושלושת ילדיהם התגוררו בדיר אל-עאמוד ופאיז ביקש לסייע להם. עצם היותו מרוחק מהאזור וחסר אינטרס אישי סייע בבניית האמון שחברי הקבוצה רחשו לו. הוא ארגן את התושבים והקים צוות תכנון וליווי, שכלל אדריכלית ועורך דין.

4.3 דוגמא מס' 3 – תוכנית יוצאת דופן בגודלה שהצליחה

תוכנית מס' 6671 לאזור חוד אל-טאבל שבמערב בית חנינא איננה תוכנית בת מימוש טיפוסית. שטח התוכנית, שנכנסה לתוקף בינואר 2002, גדול במיוחד, כ-628 דונם, ושותפים בה בעלי קרקע רבים. צירוף גורמים מוצלח הביא לכך שלמרות גודלה ולמרות ריבוי הבעלויות בה הפכה התוכנית לבת מימוש. שטח התוכנית היה ברובו פנוי מבנייה ובחלקו הקטן בנוי באופן א-פורמלי ברמות ציפוף מגוונות. את התוכנית יזמו במינהל הקהילתי של השכונה, בעקבות פנייה של תושבים שקיבלו צווי הריסה לבתים שבנו ללא היתרים. בתוכנית השכונתיות שהיו תקפות קודם להכנת התוכנית סומנו הקרקעות שבתחום תוכנית מס' 6671 בייעוד שטח נוף פתוח. התוכנית החדשה שינתה ייעוד זה ויעדה מתחמים שלמים לבנייה למגורים. ואולם, עיריית ירושלים דרשה כי השוליים המערביים הסמוכים לתחום השיפוט העירוני יישארו בייעוד שטח פתוח ללא זכויות בנייה. קבלת דרישה זו הייתה יוצרת פערים

בין בעלי קרקע שונים בתחום התוכנית; מחלק מבעלי הקרקע הייתה נמנעת האפשרות לבנות ולפתח את אדמתם, בזמן ששכניהם היו נהנים מהאפשרות החוקית לעשות זאת.

בסופו של דבר, באמצעות חשיבה פתוחה ורצון טוב מצד כל הצדדים, נקבע בשטחים המערביים שילוב של שני ייעודי קרקע: שטח נוף פתוח ואזור מגורים מיוחד. רוב הקרקע סומנה בייעוד שטח נוף פתוח אך שולבו בו, באופן סכימתי, מתחמים (ריבועיים) בהם ניתן לבנות בית מגורים אחד או שניים, בכפוף לתנאים הקבועים בתוכנית. מיקומם המדויק של המבנים לא נקבע בתשריט באופן מחייב, אלא נותר לשיקול דעתו של בעל הקרקע, בהתאם לצרכיו ולרצונותיו ותחת מגבלות מסוימות. אמנם שילוב זה של ייעודי קרקע לא מאפשר בנייה אינטגרטיבית בצפיפות עירונית, כמו ביתר חלקי התוכנית, אבל הוא מתיר לכל בעלי הקרקע לממש את זכותם לגור על אדמתם ומספק גמישות בכל הנוגע לפיתוח המדויק של השטח. כיום, למעלה מעשור לאחר אישור התוכנית, הבנייה בשטח מתבצעת בהיתרים ובהתאם לתוכנית, בשטח עומדים על תילם בתי מגורים מטופחים וניכר כי התושבים אוהבים את שכונתם ומרגישים כלפיה אחריות.

מסקנות אופרטיביות: מתכנן המחוז במשרד הפנים הוא דמות המפתח בתוכנית זו. המתכנן, פסקאל ברויד, ליווה את התוכנית במסלול התכנון, קיבל את הרעיונות היצירתיים שנכללו בה ואפשר את קידומה המהיר. הוא לא השלים עם המתנה אין סופית לחוות הדעת של מחלקת העירייה השונות, ומשאלה התעכבו, המשיך מתכנן המחוז בקידום התוכנית בלעדיהן. התוכנית אושרה בזמן שיא (במונחים של מערכת התכנון הישראלית) של 3 שנים. פרק זמן המספיק לעבודת תכנון יעילה ולא מותיר זמן לסכסוכים ומשברים. להערכתנו, אילו נמשך התכנון זמן רב יותר, חברי הקבוצה היו מתחילים להתייאש וייתכן שהשותפות ליוזמה הייתה מתפרקת לפני השלמת המהלך.

4.4 דוגמא מס' 4 – תוכנית יוצאת דופן בגודלה שלא הצליחה (בינתיים)

תוכנית מס' 10133, המשתרעת על כ-260 דונם בשלוחת קיסאן שבדרום שכונת צור באהר, טרם אושרה. התוכנית גדולה ומורכבת ועריכתה נמשכת כבר למעלה מעשר שנים. התוכנית

מובאת כאן כדוגמא לקושי ולהעדר היעילות שמאפיינים תוכניות גדולות ומסורבלות, גם כשמשולבים בהן מנגנונים של תוכניות בנות מימוש. רוב שטחה של תוכנית מס' 10133 מסומן בתוכנית המתאר התקפה בשכונה (2302א) ביעוד של שטח לתכנון מפורט¹⁴ ומיעוטו מוגדר כשטח נוף פתוח.

למרות שרוב השטח יועד כאמור למגורים, בכפוף לתכנון מפורט, עיריית ירושלים נמנעה מלתכנן אותו. בתחום התוכנית קיימים מספר מבנים שהוקמו ללא היתרי בנייה. בעקבות הריסת מספר בתים וקבלת צווי הריסה לבתים נוספים החליטו התושבים לקבל על עצמם את משימת התכנון. הקרקע הכלולה בתחום תוכנית מס' 10133, שאינה מוסדרת, היא בבעלות פרטית. חלוקת השטח לחלקות ומפת הבעלויות מוסכמות על התושבים. התושבים התארגנו, אספו כסף, ובסיוע יו"ר המינהל הקהילתי בחרו אדריכלית וצוות ליווי.

ואולם, במקביל לקידום התכנון בידי התושבים החלה עיריית ירושלים לערוך באזור תוכניות כלליות שחלות בין השאר גם על שטחה של תוכנית מס' 10133: תוכנית המתאר ירושלים 2000 ותוכנית דרום מזרח ירושלים. בעת העבודה על כל אחת משתי התוכניות הכוללות הללו, התושבים נאלצו, לפי דרישת העירייה, להקפיא את קידום התוכנית המקומית שיזמו, עד השלמת התכנון הכולל. כעת מוקפאת תוכנית מס' 10133 לפי דרישת העירייה בפעם השלישית, עד להשלמת תוכנית אב חדשה לצור באהר. הקפאות חוזרות ונשנות אלה וחוסר האפשרות לקדם את התוכנית המקומית ולהביאה לשלב המימוש פגעו קשות באמון התושבים עד כדי משבר שפירק את הקבוצה. למרות כישלונה של התוכנית, נכון למועד כתיבת שורות אלו, החלטנו להציג את המנגנונים שפותחו במסגרתה.

התארגנות: בשל גודל השטח, מורכבותו וריבוי השותפים בו הוקמה נציגות תושבים מצומצמת שתפקידה לקשר בין כלל השותפים לבין המתכננת, לפעול מול העירייה וכמובן גם לקבוע את סכומי ההפקדות בקופה המשותפת. בנוסף ליווה את הקבוצה ראש הוועד השכונתי.

קופה משותפת: התושבים פתחו קופה משותפת בה כל אחד הפקיד סכום קבוע. בכסף שנאסף שכרו התושבים את שירותי המתכננת, מימנו את עבודות המדידה והרכיבו צוות תכנון. בהמשך, לפי הצרכים שעלו, הפקידו התושבים לקופה סכומי כסף נוספים. אחת מתוצאות הלוואי של התארכות משך התכנון, בשל דרישות העירייה להקפיא אותו לתקופות ארוכות עד להשלמת תכנון כולל (ר' לעיל), הייתה שמוסדות התכנון הוסיפו במשך הזמן

¹⁴ שטח לתכנון מפורט, משמעו היא שהשטח מיועד לפיתוח אך תכנונו יערך בעתיד

דרישות שונות, שהביאו להתמשכות נוספת של התהליך ולהתייקרותו. עקב כך, התושבים נאלצו פעמים רבות להוסיף סכומי כסף נכבדים לקופה המשותפת.

הפרשות לשטחי ציבור: השטח שבתחום התוכנית כולל מגוון רב של חלקות; קרקעות מעובדות בצד אדמת טרשים; קרקעות בשיפוע מתון בצד קרקעות בשיפועים תלולים; חלקות גדולות בצד חלקות קטנות. במסגרת התכנון אופיינו המצבים המרחביים ונבחנו פתרונות ייחודיים לכל אזור, בהתאם למצבו. על-ידי גריעה מאוזנת ממספר חלקות סמוכות באופן היוצר מגרש רציף המורכב מכמה בעלויות, אותרו בשולי התוכנית ובוואדיות שטחים מתאימים עבור מבני ציבור.

במעלה השלוחה נעשו ההפרשות לצורכי ציבור בהתאם לגודל החלקות, לשיפועים ולנגישות, ולפיהן נקבעו זכויות הבנייה ליתרת החלקה: בחלקה ממנה הופרש שטח רב יותר לצורכי ציבור נקבעו זכויות בנייה גדולות יותר. ואילו בחלקות קטנות ובחלקות המאופיינות בשיפועים חדים, מהן כמעט ולא בוצעו הפרשות לצורכי ציבור, ניתנו אחוזי בנייה נמוכים יחסית. הגיוון בזכויות הבנייה תרם לשיפור המבנה האורבני של השטח הכלול בתוכנית. אלא שזכויות הבנייה הדיפרנציאליות שהוצעו נתקלו בהתנגדות בלשכת התכנון המחוזית. ביטול המגוון המוצע עלול לעקר את הרעיון העומד בבסיס התוכנית, ושעליו הגיעו התושבים להסכמה בעמל רב.

דמות מפתח: לראש הוועד השכונתי, חאג' חסן אבו עסלה, אין קרקע בתחום התוכנית, ולכן הוא גם חסר אינטרסים אישיים לגביה. בנוסף, חאג' חסן, אשר בעבר עבד במחלקת התכנון בעירייה, הוא דמות מוכרת בקרב ציבור המתכננים ומעורבותו סייעה לקדם את התוכנית.

מסקנות אופרטיביות: התארגנות התושבים היא היבט עדין ופגיע הזקוק למומנטום תכנוני כדי לשרוד. כאשר התכנון מתמשך זמן רב והצלחת המהלך הסטטוטורי מתרחקת, מתחיל להתעורר בקרב התושבים ייאוש המתבטא לעתים בחילוקי דעות ובהאשמות המפרקות את החיבורים העדינים שנוצרו ביניהם. ככל שהתוכנית שעל הפרק גדולה יותר בשטחה, כך קידומו המהיר של התהליך התכנוני והדבקות במטרה חשובים יותר. בנוסף, ככל שהפתרונות התכנוניים מורכבים יותר, כך עולה חשיבותן של פתיחות וגמישות בלשכת התכנון המחוזית.

5. סיכום

בשנת 1995 הוכנס תיקון לחוק התכנון והבנייה בישראל, תיקון מס' 43. בתיקון זה הוכרה זכותו של בעל עניין בקרקע ליזום תכנית מקומית על הקרקע שברשותו. תיקון 43 הביא לגל של תכנון פרטי בישראל. התושבים הפלסטינים בשכונות ירושלים המזרחית, שסבלו מתשתית תכנון לקויה ומגבילה במיוחד, נצלו את האפשרויות החדשות בחוק והחלו לקדם תוכניות תוך ניסיון לפרוץ את מגבלות התכנון התקף ולהגדיל את אפשרויות הפיתוח בשכונותיהם.

ואולם, האפשרות העומדת לבעלי עניין בקרקע לתכנן את אדמתם, אמנם הכרחית, אך אינה מספיקה. אין להקל ראש בשינוי שנוצר בעקבות מאות תוכניות שנערכו על-ידי תושבים ואושרו בוועדות התכנון מאז השינוי בחוק, אך הליקויים בבסיס התכנון לא התבטלו. אמנם נוספו יחידות דיור, אך בכמות לא מספיקה, זכויות הבנייה גדלו, אך ללא התאמה לאפשרויות של בעליהם. ובעיקר, השינוי התרחש בתחום הפרטי ללא מענה מספק לצורכי הציבור הנגזרים ממנו. עם השנים גדל המחסור במבני ציבור ובשטחים פתוחים ציבוריים ומערכת הדרכים הדלה עומדת בפני קריסה. למעשה, כתוצאה מתכנון לקוי ומפיתוח ספונטאני וחלקי נוצרו בשכונות ירושלים המזרחית מרחבים בנויים הנעדרים תשתית ציבורית כמעט לחלוטין.

במסמך זה מוצע פתרון, גם אם חלקי, למצוקת הדיור בירושלים המזרחית. הפתרון מתבסס על מגמות הפיתוח העולות מהשטח ועל האפשרויות הגלומות בחוק. במסמך מוצע, למעשה, לעודד את התכנון הפרטי ולכוונו למימוש בפועל באמצעות הסכמות בין התושבים לבין עצמם ובין התושבים לבין וועדות התכנון. במסמך מתוארות דרכי פעולה המסייעות להגיע להסכמות ומודגש הצורך בגמישות מרבית של כל הנוגעים בדבר, בייחוד של חברי ועדות התכנון, מבלי לעבור על סעיפי החוק.

את מצוקת הדיור בירושלים המזרחית ניתן לפתור. הפתרון מצוי בהיפרדות מעקרונות תכנון "נכונים" אך בלתי ישימים ומעבר לתכנון גמיש ודינמי המתאים עצמו למצב המשתנה תמיד של השטח. כפי שפורט לעיל, רק תכנון כזה, המלווה גם בשחרור חסמים במסלול הרישוי,¹⁵ הוא בר מימוש.

¹⁵ לפירוט החסמים במסלול הרישוי ר' עמותת במקום, מדיניות, תכנון ופיתוח בירושלים המזרחית, ירושלים 2013

נספח

עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון פעילה בשכונות ירושלים המזרחית מאז הקמתה בשנת 1999 ומעורבת בניסיונות של תושביהן הפלסטינים לזכות בתשתיות, בשירותים ציבוריים ובתכנון הולם. עמותת "במקום" פועלת במרחב המזרח ירושלמי במגוון דרכים, מתוך רצון לסייע לתושבים בהתמודדות עם סביבתם הבנויה: מצוקת הדיור, צווי ההריסה, התשתיות הלקויות, המחסור העצום בכיתות לימוד, הזוהמה וכו'.

במהלך השנים, ועם ריבוי המפגשים עם התושבים הפלסטיניים, צוות העמותה צבר ידע רב בכל הקשור למהות הבעיות מנקודת מבט מקומית, לא ממסדית, ובכל הנוגע לדרכי פעולה אפשריות להתמודדות איתן. ככל שהצטבר הניסיון העמיקה גם ההבנה כי פתרון, ולו חלקי, לבעיות בשכונות העיר המזרחית טמון בחשיבה מחודשת על מערכת התכנון, על כלי התכנון ועל התוכניות המתאימים ליישום בשכונות ירושלים המזרחית. במסמך זה, שנעשה בשיתוף האדריכלית אילה רונאל, אנו מפתחים את הרעיונות הללו בתקווה שיהפכו לכלים יישומיים שמערכת התכנון תעשה בהם שימוש.

תיאור הניסיון התכנוני של עמותת "במקום" בשכונות ירושלים המזרחית

בשנים 2004-2011 הובילה עמותת "במקום" תכנון לשכונת אל עיסאויה שבירושלים המזרחית. במסגרת הפרויקט נעשה תהליך שיתוף ציבור מעמיק, הוקם צוות מתכננים מקצועי ונערכה תוכנית מתאר מפורטת לשכונה. התוכנית אמנם הומלצה להפקדה בוועדת התכנון המקומית ואולם, בשל מחלוקת על גבולותיה, מעולם לא הגיעה לדיון בוועדה המחוזית, אשר לפי חוק היא המוסמכת לאשרה. למרות הערכות לגבי קצב גידול האוכלוסייה בשכונה ולמרות המחסור החמור השורר בה בכל הנוגע בשטחים למגורים ובשטחי ציבור, במוסדות התכנון לא היו מעוניינים בהרחבה ניכרת של תחום השכונה, אלא רק בהסדרה פנימית של ייעודי הקרקע בה. לפיכך, מוסדות התכנון לא סייעו בקידום התוכנית ואף הציבו בפניו חסמים משמעותיים באמצעות תוכניות אחרות (תוכנית המתאר ירושלים 2000 ותוכנית 11092 א לגן לאומי). אילו נהגו אחרת, הייתה התוכנית היום קרוב לוודאי מאושרת, ורבות מהבעיות המרחביות באל עיסאויה היו נפתרות.

בשנים 2006-2007 ערכה עמותת "במקום" סקר תכנון בשכונת ג'בל מוכבר א-סוואחרה. בסקר רוכז מידע לגבי המצב הפיזי בשכונה ולגבי התוכניות החלות בה, בכל התחומים

המרחביים הבאים לידי ביטוי בייעודי קרקע בתוכניות התקפות. תשתית התכנון נבחנה אל מול המצב הקיים בפועל בשטח והתבהרה התמונה העדכנית לגבי פוטנציאל הפיתוח בשכונה. המידע שנאסף הועבר לעירייה וללשכת התכנון המחזית במשרד הפנים. במקומות בהם זוהה פוטנציאל לפיתוח מיידי של שטחי ציבור, הועבר מידע מפורט לגורמים ספציפיים בעירייה במטרה לקדם את הפיתוח הנקודתי.

בשנים 2009-2013 הורחב סקר התכנון לכלל שכונות ירושלים המזרחית ומידע דומה נאסף, נותח ונערך.

תיאור הניסיון התכנוני של אדריכלית פרופ' אילה רונאל:

פרופ' אילה רונאל היא בעלת משרד אדריכלות ותכנון בירושלים. במהלך כ-25 השנים האחרונות עסקה בתכנון ערים באיזורים מורכבים בכלל הארץ בתל אביב, באילת, בערד ובעיקר בשכונות מזרח ירושלים. התכנון בוצע הן עבור עיריית ירושלים (בשכונת בית צפא) הן עבור מנהל שכונתי (בית חנינא) והן עבור תושבים – בעלי קרקע פרטיים ויזמים או התארגנויות תושבים עצמאיות.