

הריסות בתים במצב של תכנון לקוי וחסר
בירושלים המזרחית:

שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה

חוות דעת תכנונית

עמותת "במקום"

ירושלים, דצמבר 2007

תקציר

- מ-2000 ועד אמצע 2006 הרסו הרשויות 37 בתים בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה. 25 מבנים נהרסו על ידי הוועדה המקומית ירושלים ו-12 בתים על ידי הוועדה המחוזית במשרד הפנים. באותן שנים הוצאו 129 צווי הריסה ונפתחו כ-400 תיקים בבית המשפט שעניינם בנייה ללא היתר או בניגוד לו בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה.¹
- החוק שמכוחו מבוצעת ההריסה הוא חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, שבצד פיתוח כלים לתכנון השימושים בקרקע ולהסדרתם מספק גם אמצעי אכיפה.
- לשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, כמו לשאר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, הכינה הוועדה המקומית ירושלים תוכניות מתאר. התוכניות מגבילות את אפשרויות הפיתוח של השכונות ואינן מספקות את הצרכים של האוכלוסייה שחיה בהן.
- הוועדה המקומית ירושלים עשתה שימוש בלתי ראוי בכלי ראוי: במקום לנצל את כלי התכנון כדי ליצור תשתית טובה להתפתחות ולשגשוג, היא הכינה תוכניות שמגבילות את התפרסות השכונה בשטח, מצמצמות בדרכים שונות את אפשרויות הבנייה בה ומקשות על חיי התושבים.
- מדיניות התכנון המגבילה אינה מתמצה בקיומן של תוכניות מתאר שאינן מאפשרות כמעט כל בנייה, אלא נמשכת בסדרת נהלים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית בירושלים המזרחית בכלל, ובשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה בפרט. נהלים אלה גורמים לכך שבנייה בהיתר נמצאת מחוץ להישג ידם של התושבים, ולכן רבים נאלצים לבנות את ביתם שלא במסגרת החוק.
- בתוכניות החלות בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה יש כמה בעיות מרכזיות, אשר הופכות אותן לבלתי רלוונטיות:
 - **העדר קרקע לבנייה:** נכון לסוף 2006, השטחים המיועדים לבנייה בתוכנית 2691 (לג'בל מוכבר) מנוצלים עד תום, ואילו בתוכנית 2683א' (לא-סוואחרה) המקרקעין שמיועדים לבנייה צפויים להתמלא בעשור הקרוב.²
 - **ריבוי שטחי נוף פתוח:** בתוכניות לשכונה נעשתה הקצאת קרקע בלתי סבירה לשטחי נוף פתוח. באחת התוכניות נקבעו למעלה מ-70% כשטח נוף פתוח, ובשנייה כ-60%. אלו הן התוכניות בעלות אחוז שטחי נוף פתוח הגבוה ביותר בכל ירושלים.
 - **אחוזי בנייה נמוכים:** בתוכניות נקבעו אחוזי בנייה נמוכים במיוחד, כשהנימוק הרשמי לכך הוא הרצון לשמור על אופייה הכפרי של השכונה.

¹ מקור הנתונים בעיריית ירושלים ובמשרד הפנים.
² דאו פירדט בהמשך.

בתחום תוכנית 2691 אחוזי הבנייה המקסימליים המותרים הם 25% נטו למגרש, ובתוכנית 2683א' - 37.5% נטו למגרש. אחוזי הבנייה הנמוכים יוצרים מחסור בהקצאה ליחידות דיור.

- **אי הקצאה מספיקה של שטחים לצורכי ציבור:** תוכנית 2691 מקצה מגרש אחד בלבד למבנה ציבור, וגם תוכנית 2683א' לא כוללת שטחים למבני ציבור בהיקף שעונה על צורכי הקהילה. שתי התוכניות אינן מקצות קרקעות לשטחים ציבוריים פתוחים, למרות ריבוי שטחי הנוף הפתוח בהן.³
- **אי התאמת התכנון למבנה הבעלויות על הקרקע:** קביעת איזורי הפיתוח בתוכניות נעשתה ללא התחשבות במבנה הבעלויות על הקרקע. כך נוצר מצב שבאיזורים מסוימים יש קרקע המיועדת לפיתוח, אך אין מי שיוכל לפתחה - בין אם משום שבעל הקרקע גר בשכונה אחרת, ובין אם מאחר שהוא חי מחוץ לירושלים. בה בעת, תושבים אחרים החיים בשכונה ומעוניינים לבנות על אדמתם מנועים מלעשות זאת, משום שהתוכניות כללו את קרקעותיהם בשטחי הנוף הפתוח הנרחבים.
- **תכנון לקוי של דרכים:** מערכת הדרכים המתוכננת מתבססת רק בחלקה על הדרכים הקיימות בשטח. מבחינה תכנונית, יש חשיבות גדולה בהיצמדות אל הדרכים הקיימות. במקומות שבהם סוטה תוואי הדרכים המתוכננות מהדרכים הקיימות בפועל ועובר בקרקעות פרטיות, תוואי זה הוא במקרים רבים בלתי רלוונטי, שכן כבר הוקמו בו מבני מגורים. הדבר מדגים את החשיבות הטמונה בהתייחסות למבנה הבעלויות על הקרקע ולשימושים הקיימים בכפר כבר בשלב התכנון.
- הנהלים החלים בשכונת ג'בל מוכבר א-סוואחרה, ואשר גורמים לכך שבנייה בהיתר נמצאת מחוץ להישג ידם של התושבים, הם:
 - **עצירת התכנון בשכונה עד לקידום תכנון כולל:** הוועדה המחוזית התחילה לאחרונה לקדם תוכנית חדשה לשכונה. במסגרת זאת החליטה הוועדה המחוזית לעצור כל תכנון אחר בשטחים שממזרח לכביש האמריקאי, אשר עובר בשכונה, וזאת עד קידום התוכנית החדשה. הקפאת התכנון איננה מוגבלת בזמן או לשלב מסוים בהליכי הקידום של התוכנית החדשה. ככל שהכוונה היא לעצור תכנון אחר עד להשלמת התוכנית החדשה, אזי מדובר בתקופה של מספר שנים.
 - **הכביש האמריקאי:** זה שנים אחדות שעיריית ירושלים מצהירה על כוונתיה לשדרג את הכביש האמריקאי, המהווה את אחד מצירי צפון-דרום הראשיים במזרח העיר. לאורך הכביש, שעובר בשכונות ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, ראס אל עמוד, ואדי קדום ושיח' סעד, קיימים עשרות מבני מגורים, שבהם מתגוררים מאות מתושבי ירושלים המזרחית. תוכניות

³ שטח ציבורי פתוח (שצ"פ) נבדל משטח נוף פתוח בכך שהעירייה רשאית להפקיע שצ"פ מבעליו ולהכשירו לשימוש הציבור.

בינוי עיר נקודתיות, המוגשות ביוזמה פרטית, נדחות על ידי הוועדה המקומית בטענה שהן סותרות כוונות לשרוג הכביש האמריקאי ולפיתוחו.

- **אי מימוש השטחים המעטים המוקצים לצורכי ציבור:** עיריית ירושלים מיעטה לממש את השטחים המיועדים לצורכי ציבור בתוכניות לגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה. בתוכנית 2691 יש מגרש קטן המיועד לגן ילדים, אך זה לא מומש מעולם, ובתוכנית 2683 א' מומשו רק המגרשים המיועדים לבתי ספר והדרכים המובילות אליהם. שאר השטחים הציבוריים בתוכנית לא מומשו. ככל שהזמן עובר ומצוקת הדיור בשכונה גדלה, מוקמים עוד ועוד מבני מגורים בשטח, בין השאר בקרקעות שמיועדות בתוכנית לצורכי ציבור. מציאות זאת הופכת את התוכנית, ככל שהיא נוגעת לצורכי ציבור, לבלתי ישימה.

● נהלים נוספים, שאינם ייחודיים לשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, מגבילים עוד יותר את אפשרויות הבנייה בה:

- **דחייה אוטומטית של תוכניות נקודתיות החלות על שטח של פחות מ-10 דונם:** לפי הנחיה של לשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים, אין לאשר תוכנית המשנה ייעוד קרקע מנוף פתוח למגורים במקרה ששטחה קטן מ-10 דונם. בחודשים האחרונים הוגשו לוועדה המחוזית כמה תוכניות נקודתיות בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, אשר מבקשות לשנות את ייעוד הקרקע משטח נוף פתוח למגורים. התוכניות נדחו על סמך הנוהל החדש ובטענה כי שטחן פחות מ-10 דונם. הנוהל הוא כה שרירותי, עד שהוא מתעלם לחלוטין מהמצב הקיים בפועל זה זמן רב. כך נדחות גם תוכניות נקודתיות, המבקשות לשנות ייעוד שטח נוף פתוח למגורים באיזור שבפועל בנוי בצפיפות.

- **פתרון ביוב לאגן נחל קדרון:** לאגן הניקוז המזרחי של ירושלים, כולל השכונות היהודיות, חסר פתרון ביוב. הוועדה המחוזית החליטה כי עד למציאת הפתרון יוכנס לתוכניות שיאושרו באגן הניקוז המזרחי סעיף הקובע כי "תנאי להיתר בנייה ראשון למגורים יהיה דיווח לוועדה המחוזית בנוגע להתקדמות התכנון והביצוע של מט"ש [מתקן טיהור שפכים] האגן המזרחי של ירושלים".⁴ זאת למרות שלמגישי התוכניות הנקודתיות בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, שהם גורמים פרטיים בעלי קרקע, אין כל השפעה על קצב ההתקדמות בתכנון המט"ש לאגן המזרחי של ירושלים. אף על פי כן, עיכובים בהתקדמות התכנון של המט"ש ובביצועו עלולים למנוע מהם היתרי בנייה בהווה ובעתיד.

- **הוכחת הבעלות על הקרקע והסדרת רישומה:** הקרקעות בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, כמו באיזורים נרחבים אחרים בירושלים המזרחית, אינן

⁴ פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית מחוז ירושלים מס' 2006007 מ-11.7.2006, סעיף 4.

מוסדרות. מאז תחילת 2002 התחילה הוועדה המקומית לדרוש מתושבים, המגישים בקשות להיתרי בנייה באיזורים שאינם מוסדרים, להכין תוכנית לצורכי רישום (תצ"ר) כתנאי לקבלת היתר בנייה, ולהמציא התחייבות עורך דין לרשום את התצ"ר בתוך חמש שנים במרשם המקרקעין. הדרישה נועדה לחייב את בעלי הקרקעות לרשום אותן רישום ראשון, וזאת בהתעלם מהקשיים הפוליטיים והמשפטיים הכרוכים בדבר – ובראשם בעיית הנפקדות והחשש של התושבים מפני איבוד הזכויות בקרקע.

● ניתוח של מצב התכנון בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה והשוואתו למצב התכנון בשכונות היהודיות הסמוכות מראה כי השכונה מופלת לרעה. האפליה באה לידי ביטוי בכל התחומים שנבדקו: תכנון, ביצוע, צפיפות, היקף הקרקעות המיועדות למגורים, אחוזי בנייה מותרים, היקף השטחים המיועדים לצורכי ציבור, מימוש הפונקציות הציבוריות ועוד.

תוכן העניינים

תקציר

מבוא

פרק 1: השכונה, מאפייניה הפיזיים ואוכלוסייתה

(1.1) מיקום; (1.2) גבולות; (1.3) מבנה מרחבי; (1.4) הרכב האוכלוסייה

פרק 2: המצב התכנוני

(2.1) כללי; (2.2) התוכניות לגיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור; (2.3) תוכנית 2683 א' לא-סוואחרה; (2.4) תוכניות נקודתיות; (2.5) תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000; (2.6) סיכום

פרק 3: נהלים מגבילים

(3.1) עצירת תכנון; (3.2) דחיית תוכניות נקודתיות ששטחן קטן מ-10 דונם; (3.3) הוכחת הבעלות על הקרקע והסדרת רישומה; (3.4) פתרון ביוב לאגן נחל

קדרון

פרק 4: השוואה עם שכונות יהודיות סמוכות

(4.1) שכונת תלפיות מזרח; (4.2) שכונת נוף ציון.

סוף דבר: הריסות בתים

מבוא

מצב התכנון בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה והיקף הריסות הבתים המבוצעות בה מושפעים באופן ישיר מהסיטואציה התכנונית הכללית השוררת בירושלים המזרחית. סיטואציה זו תוארה בדו"ח שראה אור ב-2004,⁵ אשר קבע כי מבני מגורים רבים בירושלים המזרחית מיועדים להריסה בשל היותם "בלתי חוקיים", אבל בה בעת, לפלסטינים שמתגוררים שם אין כמעט אפשרות לקבל היתרי בנייה ולהקים את בתיהם באופן חוקי.

בירושלים המזרחית קיימים בעיות וקשיים תכנוניים יוצאי דופן, הקשורים למצב התכנוני, המשפטי והפוליטי הייחודי של העיר ושל השטחים שצורפו אליה אחרי 1967. כפי שפורט בדו"ח, מדובר בשילוב של הגבלות תכנוניות, נהלים בירוקרטיים מכבידים, הטיות פוליטיות והבדלים תרבותיים. בעיות מיוחדות נובעות גם מהעובדה שהסדר הקרקעות במקום ורישומן בטאבו מעולם לא הושלמו.

הבעיות והקשיים באים לידי ביטוי לכל אורך מסלול התכנון והאכיפה – החל בהכנת התוכניות ובאישורן, דרך אפשרות מימושן בהיתרי בנייה, עבור בפיקוח על הבנייה ובאכיפת חוק התכנון והבנייה, וכלה בהריסות בתים, אם וכאשר התבצעה בנייה ללא היתר.

במצב הקיים, המערכת התכנונית ורשויות השלטון אינן מספקות מענה לצורכי הדיור של התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית ואינן מציעות פתרונות לקשיים האובייקטיביים שעומדים בדרכם למימוש זכויותיהם הבסיסיות. בה בעת, מי שבחר או נאלץ למצוא פתרונות אחרים, ובכלל זה בנייה ללא היתר, עובר על החוק ומסתכן בהריסת ביתו. במלים אחרות: העדר תכנון ראוי, חוסר ההתחשבות של התוכניות הקיימות בגידול האוכלוסייה ובהרכבה והמגבלות החמורות שמטילים גופי התכנון על הבנייה בעיר המזרחית – כל אלה הם הסיבות העיקריות לתופעה הנרחבת של בנייה ללא היתר בירושלים המזרחית. אין מדובר אפוא בפעילות עבריינית לשמה, אלא בכורח המציאות, לאור העדר תכנון נאות ומעודכן, ההולם את צורכי התושבים.

שכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה נמצאת בחלקה הדרומי של ירושלים המזרחית, במקום מושבם של בני השבט הבדואי סוואחרה. בשכונה חיים כיום למעלה מ-20,000 תושבים בשטח של כ-4,600 דונם.

בחוות הדעת נראה כיצד מצוקת הדיור בשכונה נובעת מכשלים בתכנון הממסדי, אשר יצרו מגוון רחב של בעיות תכנוניות ופרוצדורליות, ובהן העדר עתודות קרקע לבנייה, יחס לא סביר בין היקף השטחים המיועדים לפיתוח לבין אלה המיועדים לנוף פתוח, אי

⁵ מרום, נתי. מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במזרח ירושלים, "עיר שלם" ועמותת "במקום", ירושלים 2004.

התאמה בין התכנון לבין מבנה הבעלויות על הקרקע, התעלמות מידע מקומי והימנעות משימוש בו לצרכים תכנוניים,⁶ התיישנות בסיס הנתונים במהלך הכנת התוכניות, אי מימוש השטחים הציבוריים על ידי עיריית ירושלים, קשיים בהוצאת היתרי בנייה, נהלים מגבילים של לשכת התכנון המחוזית ועצירת תכנון ביוזמה פרטית עד לקידום תכנון ממסדי חדש.

במסגרת הדיון הנוכחי לא ניתן להימנע מהשוואה בין המצב השורר בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה לבין המצב התכנוני בשכונות היהודיות הסמוכות, שחלקן נבנו ללא תשתית תכנונית חוקית ובלי היתרי בנייה, ואף על פי כן, לא הוצאו בהן צווי הריסה ועניינן לא הגיע לערכאות משפטיות. ההשוואה חושפת פערים עצומים בכל תחומי התכנון: אחוזי הבנייה, מספר הקומות, הצפיפות (מספר יחידות הדיור לדונם), הקצאת קרקעות לצורכי ציבור, כבישים ועוד. בכל התחומים הללו מתקיימת אפליה תכנונית חמורה נגד התושבים הפלסטינים בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, תוך פגיעה קשה בזכויות התכנון שלהם.

⁶ במונח "ידע מקומי" כוונתנו למכלול המידע שמקורו בתושבי השכונה עצמם, וזאת במגוון תחומים, ובהם המציאות החברתית והתכנונית, המצב בשטח, השאיפות לעתיד ועוד.

פרק 1: השכונה, מאפייניה הפיזיים ואוכלוסייתה

1.1 מיקום

חוות דעת זו עוסקת בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, הנמצאת בתחום השיפוט של העיר ירושלים וממוקמת בחלקה הדרומי של ירושלים המזרחית, על השלוחות היורדות מרכס ארמון הנציב בכיוון דרום-מזרח וכן על הרכס עצמו. השכונה צמודה ממזרח ומצפון לשכונת תלפיות מזרח (תרשים 1).

לפני כמה מאות שנים התחיל השבט הבדואי א-סוואחרה להתיישב באופן קבע על גבול המדבר באיזור זה. השבט התפרס משני צדיו של מה שהיה לימים לגבול המוניציפלי של ירושלים המורחבת. ב-1967, עם כיבוש שטחי הגדה המערבית ועם סיפוח חלק מהם לעיר ירושלים, מצאו את עצמם בני ערב א-סוואחרה מפוצלים בין שתי יישויות מדיניות ומינהליות: אלה שישבו באיזור המערבי נכללו בתוך גבולות העיר ירושלים והיו לתושבים במדינת ישראל, ואלה ששכנו מעט מזרחה משם נותרו בגדה המערבית וחיו תחת שלטון צבאי.

עד ראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 המשיכו החיים של בני השבט להתנהל משני צדי הגבול המוניציפלי ללא הפרעה. בעשור האחרון של המאה הקודמת התחילה ישראל לפעול להפרדת ירושלים מסביבתה הטבעית ולמניעת כניסה חופשית של תושבי הגדה המערבית אל העיר. תהליך זה הגיע לשיאו הדרמטי עם בניית מכשול ההפרדה, שיצר חציצה פיזית בלתי עבירה בין שני חלקי השבט. כך, עד לבניית המכשול המשיכו תלמידים משיחי' סעד - שכונה השייכת לבני ערב א-סוואחרה אך נמצאת מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים - ללמוד בבתי הספר אשר בעיר. עם השלמת המכשול נמנעה מהם אפשרות זאת.

1.2 גבולות

תחום השכונה, כפי שמגדירים אותו תושביה, אינו תואם להגדרתו על ידי העירייה, ושתי הגדרות אלה שונות מהגדרת האיזורים הסטטיסטיים לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). חוסר ההתאמה הקשה על איסופם של נתוני הרקע, שעליהם מתבססת חוות דעת זו, ובכלל זה נתונים לגבי גודל האוכלוסייה, מספר יחידות הדיור ומיקום המבנים שלהם הוצאו צווי הריסה. לפיכך, חלק מהנתונים שיובאו להלן הם מספרים רשמיים, וחלקם נתונים מעובדים, המתבססים על המספרים הרשמיים.

גבולות השכונה על פי תושביה: שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה גובלת בצפון בשכונת ראס אל עמוד, ובין השתיים מפריד אפיקו של נחל קדרון. בפינה הצפונית-המערבית מתעקל גבול השכונה דרומה באיזור יער השלום שלמרגלות אבו תור. משם פונה גבול השכונה מעט מזרחה וחוזר מערבה, באופן המותיר את רכס ארמון הנציב ואת הארמון עצמו מחוץ לשכונה. באיזור זה נצמד גבול השכונה אל הכביש המקיף את

שכונת תלפיות מזרח ומתעקל איתו דרומה. הגבול הדרומי של השכונה הוא ערוץ נחל דרגה, הפונה לכיוון דרום-מזרח ומפריד את השכונה משכנתה הדרומית, צור באהר. גבול השכונה ממשיך עד לנקודת המפגש עם הגבול המוניציפלי המזרחי של ירושלים. בצדה המזרחי מתאחד גבול השכונה עם הקו המוניציפלי של ירושלים, ושניהם מתפתלים צפונה עד לאיזור ראס אל עמוד-אבו דיס. השכונה מתפרסת על פני שטח של כ-4,600 דונם.

גבולות השכונה לפי העירייה: בשטח המדובר קיימות לאמיתו של דבר שתי שכונות. האחת היא שכונה קטנה, שממוקמת במתחם הצפוני ונכללת באגן החזותי של העיר העתיקה.⁷ זוהי שכונת ג'בל מוכבר, ששטחה כ-580 דונם. השכונה השנייה והגדולה היא א-סוואחרה. בתחומיה נכללות השלוחות הדרומיות היורדות לכיוון דרום-מזרח, ושטחה כ-4,000 דונם. עבור שתי השכונות הכינה עיריית ירושלים תוכניות מתאר, תוכנית 2691 לג'בל מוכבר ותוכנית 2683 א' לא-סוואחרה, שבהן נדון בהמשך.

על-פי הלמ"ס מדובר בשניים ושלוש-רבעי איזורים סטטיסטיים, אשר לעתים נכלל המידע המובא לגביהם יחד עם נתונים של איזור סטטיסטי אחר. השטח שאותו מכנה העירייה "שכונת א-סוואחרה" מחולק בין שני איזורים סטטיסטיים: הדרומי (א.ס. 822), שאותו מכנה הלמ"ס "ערב א-סוואחרה, אום ליסון", והצפוני (א.ס. 821), הקרוי "ג'בל מוכבר".⁸ השכונה שאותה מכנה העירייה "ג'בל מוכבר" כלולה באיזור סטטיסטי 816 ונקראת בפי הלמ"ס "ח'רבת בית סאחור, ארמון הנציב".⁹ איזור סטטיסטי זה כולל שטחים שהן לגרסת התושבים והן לשיטת העירייה כלל אינם קשורים לשכונה (תרשים 2).

בחוות דעת זו נתייחס לכל השטח של התיישבות בני ערב א-סוואחרה הכלול בתחום המוניציפלי של ירושלים. בהתייחסות לכל השטח תיקרא כאן השכונה "ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה". בהתייחסויות ספציפיות לתוכניות המתאר הקיימות ייקרא תחום תוכנית 2691 – "ג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור", ואילו תחום תוכנית 2683 א' ייקרא – "א-סוואחרה אל ר'רבייה" (דהיינו: סוואחרה המערבית).

1.3 מבנה מרחבי

שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה מתפרסת על פני שטח נרחב, הבנוי מסדרה של שלוחות וואדיות. מבנה שטח זה וההרכב החמולתי של שטח ערב א-סוואחרה הביאו לכך שההתיישבות בשטח התפתחה בכמה מוקדים, שיצרו שכונות משנה. למעשה, ניתן

⁷ האגן החזותי של העיר העתיקה כולל את שטח העיר העתיקה, את הוואדיות שסביב לה ואת הרכסים הצופים עליה. שטח זה מוגדר כאיזור בעל ערכיות גבוהה מבחינה נופית, היסטורית וארכיאולוגית. את גבולות האגן קבעו המתכננים הבריטים בזמן המנדט, ואלה כמעט ולא שונו על ידי המתכננים שבאו אחריהם. תוכנית מתאר ירושלים 2000 שבהכנה משנה את גבולות האגן, וכוללת שטחים נוספים משכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה בתוך תחום האגן החזותי.
⁸ כפי שפורט לעיל, שני איזורים סטטיסטיים אלה נקראים בעירייה "א-סוואחרה".
⁹ הנתונים על איזור סטטיסטי זה מופעים לעתים בצמוד לא.ס. 812 לשכונת אבו תור.

לחלק את השכונה לשבע או שמונה שכונות בת. השכונות הדרומיות והמזרחיות מובחנות היטב ונבדלות זו מזו. כל שכונת משנה יושבת על שלוחה המופרדת משכונות הבת האחרות על ידי ואדיות. ההבחנה בין שכונות המשנה הצפוניות והמערביות ברורה פחות, מכיוון שמבנה השטח שם שונה והשלוחות מתכנסות לרצף הררי אחד. ניתן לָדמות את מבנה השכונה כולה לזה של כף יד פרוסה. לפי דימוי זה, שכונות הבת הדרומיות והמזרחיות בנויות על האצבעות (השלוחות), ואילו שכונות המשנה הצפוניות והמערביות פרוסות על גב כף היד. בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה על כל שכונות המשנה המרכיבות אותה קיימות כ-2,900 יחידות דיור (תרשים 3).¹⁰

על השלוחה המרכזית של השכונה יושבת השכונה הבת הגדולה המכונה בפי התושבים "חי אל מדארס" (שכונת בתי הספר). שלוחה זו מתחילה בפאתי שכונת תלפיות מזרח ויורדת באלכסון לכיוון דרום-מזרח, עד לקו הגבול המוניציפלי של ירושלים. במזרח ממשיכה השלוחה עד הגבול המוניציפלי ומתחברת ישירות לשכונת שיח' סעד, הנמצאת כאמור מחוץ לתחום המוניציפלי של העיר.

מדרום-מערב לשלוחה זו יש שתי שכונות משנה: שכונה בת קטנה הנקראת "חי אל עבידייה", שהיא מעין אצבע נוספת היוצאת מתלפיות מזרח בכיוון דרום-מזרח, ושכונת משנה גדולה המכונה "אום ליסון".

מצפון לחי אל מדארס יש שלוחה נוספת. בחלקה המערבי נמצאת השכונה הבת "שקיראת", ובמדרון היורד לכיוון דרום-מזרח, מעבר לאוכף הוואדי, ממוקמת שכונת המשנה "קונבאר" (אל ג'דירה).

מצפון להן נמצאות שכונות המשנה "בשיר", "ג'עאביס" ו"סלעה", שעם השנים התחברו ליחידה בנויה רצופה. ממערב לרצף זה נמצאות "ח'רבת אחמד אסאחורי"¹¹ והשכונה הבת "עבידאת".

השטח שעליו פרוסה שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה כולה ניתן לחלוקה נוספת. בצד המזרחי של השכונה עובר, מצפון לדרום, הערוץ המרכזי של נחל קדרון ומחלק אותה לאיזור מזרחי ולאיזור מערבי. החלק הגדול הוא האיזור המערבי, ובו כלולות רוב השלוחות ושכונות המשנה שפורטו לעיל. האיזור המזרחי כולל את אפיק נחל קדרון ואת הגדה המזרחית שלו. איזור זה מהווה כרבע משטח השכונה, ופזורים בו שכונות משנה קטנות ומקבצי בתים.

1.4 הרכב האוכלוסייה

¹⁰ הנתונים בדבר מספרן של יחידות הדיור לקוחים מהשנתון הסטטיסטי לירושלים 2004 בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל. המספרים מבוססים על נתוני תשלומי הארנונה של עיריית ירושלים. להערכתנו, הנתונים אינם מדויקים ובפועל יש בשטח מספר גדול יותר של יחידות דיור. עם זאת, ובהעדר נתון רשמי אחר, חוות הדעת הנוכחית מתבססת על הנתונים שמקורם בשנתון הסטטיסטי. ¹¹ זה שם השכונה על פי התושבים. הרשויות מכנות שכונה זו בשם "ח'רבת בית סאחור".

על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים, ב-2005 חיו בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה כ-19,000 תושבים.¹² קצב גידול האוכלוסייה במקום נאמד ב-4.5% באותה שנה. לפיכך, נכון לסוף 2007 מתגוררים בשכונה כ-20,500 תושבים.¹³ תחזית גידול האוכלוסייה לשכונה¹⁴ אשר מניחה ירידה קלה בקצב הגידול השנתי, צופה כי לקראת 2020 יחיו בה למעלה מ-35,000 תושבים.

האוכלוסייה צעירה מאוד. ב-2005 היתה מחצית מהאוכלוסייה (8,500 בני אדם) מתחת לגיל 16, ובשכונה חיו רק כ-300 תושבים מעל גיל 65, דהיינו: פחות משני אחוזים מהאוכלוסייה.¹⁵

כאמור, תושבי ג'בל מוכבר א-סוואחרה שייכים לשבט ערב א-סוואחרה, וזה מורכב מ-13 חמולות עיקריות: ג'עאפרה, עויסאת, משאהרה, ג'עאביס, כלאילה, קונבאר, הלסה, שקיראת, עבידאת, זחייקה, זעאתרה, בשיר, סורחי. השבט מפוצל כך שלכל חמולה חלק הן בסוואחרה א-שרקיה (המזרחית), אשר בגדה המערבית, מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים המורחבת) והן בסוואחרה אל ר'רבייה (אשר בתוך הגבולות המוניציפליים של העיר).

¹² לפי השנתון הסטטיסטי לירושלים, ב-2005 חיו בסוואחרה אל ר'רבייה 16,030 בני אדם. בשכונת ג'בל מוכבר ח'רבת בית סאחור חיים לפי הערכה כ-3,000 תושבים נוספים. ההערכה מבוססת על ספירת המבנים שקיימים בשטח ובחינת חלקם היחסי מכלל המבנים אשר באיזור סטטיסטי 816. ראו פירוט בהערה מס' 18 להלן.

¹³ לדברי תושבי השכונה, מספר זה שגוי וגודל האוכלוסייה מגיע לכ-30,000 בני אדם.

¹⁴ התחזית על פי הערכה בלבד – ראה נספח מס' 1

¹⁵ לשם השוואה, בירושלים כולה מהווים בני 65 ומעלה כשמונה אחוזים מהאוכלוסייה הכללית.

פרק 2: המצב התכנוני

2.1 כללי

שכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה מוגבלת היום לשטח של כ-4,600 דונם,¹⁶ לאחר הפרדתה מא-סוואחרה א-שרקיייה (שלא הוכללה ב-1967 בתחום המוניציפלי של ירושלים) ולאחר שכ-2,250 דונם הופקעו מתושביה לשם בנייתה של שכונת תלפיות מזרח.

כאמור, עיריית ירושלים חילקה את השטח לשני איזורים, ובאמצעות הוועדה המקומית הכינה עבורם שתי תוכניות מתאר עיקריות. החלוקה מבחינה בין מתחם צפוני קטן יחסית, שהוא חלק מהאגן החזותי של העיר העתיקה (תוכנית 2691), לבין רוב חלקי השכונה, הפונים מזרחה ודרומה אל מורדות מדבר יהודה ונחל קדרון (תוכנית 2683א'). בעיני התושבים, החלוקה לשני מתחמים ולשתי תוכניות היא שרירותית ואינה משקפת את המבנה החברתי של השכונה (תרשים 4).

להלן פרטים על אודות התוכניות החלות באיזור גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה.

1. תוכנית גיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור, שמספרה 2691, חלה על שטח של כ-560 דונם. הכנתה החלה ב-1978 והיא אושרה למתן תוקף במאי 1987. לתוכנית יש שתי השלמות: תוכנית משלימה שמספרה 2691א', החלה בשטח של כ-19 דונם. התוכנית אושרה באפריל 1989. תוכנית נוספת, שמספרה 3090, הוכנה עבור כביש גישה לשכונה היהודית נוף ציון. היא משתרעת על פני שלושה דונם ואושרה כבר בפברואר 1984 - טרם אישורה של התוכנית הכוללת למתחם, היא תוכנית 2691 (תרשים 5). הקו הכחול של תוכנית 2691 תוחם מובלעת ששטחה כ-115 דונם, ואשר אינה מהווה חלק מהתוכנית. זוהי השכונה היהודית נוף ציון, אשר עבורה הוכנה תוכנית נפרדת שמספרה במ/4558,¹⁷ ואשר עליה נפרט בהמשך.
2. תוכנית א-סוואחרה שמספרה 2683א' חלה על שטח של כ-4,000 דונם. הכנתה החלה ב-1987 והיא אושרה במרץ 1996 (תרשים 6).
3. תוכניות נקודתיות: עד אמצע 2006 אושרו בשכונה כ-30 תוכניות נקודתיות בשטח כולל של כ-200 דונם.¹⁸ רובן מהוות שינוי לתוכניות 2691 ו-2683א'.

¹⁶ גיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור וא-סוואחרה אל ר'רבייה.

¹⁷ הסימון "במ" המופיע בשם התוכנית מתייחס לתוכנית שעברה הליך של אישור מזרח בוועדה לבנייה למגורים (ול"ל) שהיתה קיימת באותה עת.

¹⁸ כפי שיפורט בהמשך, רק כ-80 דונם, פחות ממחצית מהשטח הכלול בתוכניות הנקודתיות, מיועדים ישירות עבור התושבים הפלסטינים של השכונה.

4. תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000. למרות שהתוכנית איננה בתוקף, בחרנו להתייחס אליה, מכיוון שעקרונותיה מהווים בסיס מנחה להחלטותיהם של מוסדות התכנון (תרשים 7).

2.2 התוכניות לג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור

תוכנית 2691 ושתי התוכניות המשלימות אותה (תרשים 5) משתרעות על פני כ-580 דונם, והן כלולות בשטח האגן החזותי של העיר העתיקה. מדובר בתוכניות מתאר ברמה מפורטת, אשר מתוקפן ניתן להוציא היתרי בנייה.

התוכניות מאופיינות במיעוט שטחים המיועדים למגורים, באחוזי בנייה נמוכים (25% נטו למגרש), במבנים נמוכים (שתי קומות בלבד), בריבוי קרקעות שייעודן שטח נוף פתוח ובהקצאה אפסית למבני ציבור.

ייעודי הקרקע העיקריים בתוכניות החלות על ג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור

שטח התוכניות במשולב	תוכנית 3090		תוכנית 2691 א'		תוכנית 2691		
	שטח בדונם	אחוז מהשטח	שטח בדונם	אחוז מהשטח	שטח בדונם	אחוז מהשטח	
שטח התוכנית	582	100	3	100	19	100	560
מגורים	124.7	0	0	40.5	7.7	20.9	117
מבני ציבור	0.8	0	0	0	0	0.14	0.8
שטח נוף פתוח	416.2	0	0	36.85	7	73.1	409.2
דרכים	29.3	100	3	22.65	4.3	3.9	22
בית עלמין	11	0	0	0	0	1.96	11

השוואה של התוכניות עם הצרכים הפרוגרמטיים¹⁹ של האוכלוסייה מעלה כי קיים חסר תכנוני משמעותי בכל תחומי החיים של תושבי השכונה. במסגרת בחינת התוכניות והצרכים התכנוניים הפרוגרמטיים של התושבים, ניתחנו את ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה ואת גודלה החזוי. למרבה הצער, אין נתונים רשמיים ברורים לגבי מספר התושבים שחיים כיום בתחום תוכנית 2691. בשנתון הסטטיסטי לירושלים נכללים נתוני האוכלוסייה באיזור הסטטיסטי הרלוונטי (816) במשולב עם מספר התושבים באיזור סטטיסטי אחר (812 לאבו תור). בנוסף לכך, בתחומי האיזור הסטטיסטי

¹⁹ צורכי האוכלוסייה כפי שהם נגזרים מגודלה ומחתך הגילאים בה.

הרלוונטי נכללים שטחים אשר מחוץ לקו הכחול של תוכנית 2691. אנו מעריכים כי ב-2004 התגוררו בשטח תוכנית 2691 כ-2,220 תושבים.²⁰

קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה בשכונה עומד על כ-3.4%. לפיכך, בסוף 2007 מתגוררים בשכונה כ-2,450 תושבים. מדובר באוכלוסייה צעירה, שמחציתה מתחת לגיל 21. כחמישית מהאוכלוסייה החיה היום עתידה להגיע לגיל נישואין עד 2020 ולחפש פתרונות מגורים בתחומי השכונה.

ההערכות לגבי גודל האוכלוסייה לקראת 2020 (בהנחה שקצב הגידול השנתי יירד בהדרגה מ-3.4% כיום ועד ל-2.8% בהמשך) הן בסביבות 3,778 תושבים, מתוכם 1,889 צעירים מתחת לגיל 21 ומהם 944 בגיל חינוך חובה (5-15).

מגורים וקיבולת יחידות דיור על פי התוכנית: שטח הבנייה המקסימלי המותר בתוכנית 2691 הוא כ-31,000 מ"ר.²¹ גודל הדירה הממוצע בשכונה עומד כיום על 78.38 מ"ר.²² לפיכך, קיבולת הבנייה הנומינלית בשטח התוכנית היא 396 יחידות דיור (31,000 חלקי 78.38). כבר כיום נמצאת קיבולת הדירות בתוכנית בחסר מול צורכי האוכלוסייה. נכון ל-2006, החסר הוא של 64 יחידות דיור.²³ לפי התחזיות בדבר הגידול באוכלוסייה, ב-2020 יידרשו בתחומי התוכנית 755 יחידות דיור, בעוד שהתוכנית מאפשרת כאמור הקמת 396 יחידות דיור בלבד. במלים אחרות, מדובר במחסור של כ-350 יחידות דיור.

מבני ציבור: ג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור התפתחה בשנים האחרונות לכדי שכונה העומדת בפני עצמה מבחינת הגודל של מחזורי הילדים ומספר הכיתות הנדרשות. הפרוגרמה של צורכי הציבור מראה כי יש פונקציות ציבוריות שונות שנחוצות בשכונה,²⁴ אך בפועל אף אחת מהן איננה קיימת. בשלוש התוכניות לשכונה מיועד רק מגרש קטן אחד (800 מ"ר) למבנה ציבור (גן ילדים). בפועל העירייה לא בנתה את גן הילדים והמגרש עומד ריק. בניגוד למתחייב מהפרוגרמה, בתוכניות המתאר של השכונה אין

²⁰ להלן האופן שבו גיבשנו את ההערכה בדבר גודל האוכלוסייה בשכונה, בהתבסס על נתונים הלקוחים מהשנתון הסטטיסטי:

1. מספר המבנים הקיימים בשטח א.ס. 816, לפי תצלום אוויר מ-2004, הוא 396.
2. המבנים חולקו לשתי קבוצות: אלה הכלולים בתחום תוכנית 2691 (264 מבנים) ואלה שמחוץ לה (132 מבנים). היחס הוא 1:2.
3. על פי השנתון הסטטיסטי 2004, מספר יחידות הדיור הקיימות בא.ס. 816 הוא 640 (מבנים רבים מכילים יותר מיחידת דיור אחת). נתון זה חולק ביחס 1:2, כפי שעלה מספירת המבנים (סעיף 2 לעיל). לפיכך, בשטח התוכנית יש 427 יחידות דיור.
4. על-פי השנתון הסטטיסטי (לוח ג/16), גודל משפחה ממוצע באוכלוסייה הערבית הוא 5.2 נפשות. נתון זה הוכפל במספר יחידות הדיור הקיימות (סעיף 3 לעיל). התוצאה שהתקבלה היא 2,220 בני אדם.

²¹ 25% מ-124.7 הדונמים המיועדים למגורים. זו הערכה מופרזת, שאינה מביאה בחשבון דרכי גישה ואשר מניחה כי כל השטח המיועד למגורים ניתן לניצול. בפועל, השטח שאפשר לבנות בו למגורים קטן יותר.

²² שנתון סטטיסטי לירושלים, 2004, לוח י/12.

²³ גודל האוכלוסייה (2,440 בני אדם) חלקי גודל משפחה ממוצע (5.2 נפשות). התוצאה היא 469 משפחות שמתגוררות ב-396 יחידות דיור בלבד.

²⁴ לפי **תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור**, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד החינוך, 2000, ולפי פרוגרמות שאושרו לאחרונה על ידי הוועדה המקומית לירושלים.

הקצאה של מבני ציבור עבור מעונות יום, גני טרום חובה ובתי ספר (ראו טבלת פרוגרמה לצורכי ציבור).

בנוסף להעדרם המוחלט של מוסדות חינוך בשכונה, חסרים גם ייעודי קרקע לכל שאר הצרכים הציבוריים: ספרייה עירונית, מגרשי ספורט, מועדון נוער, מרכז יום לקשיש, תחנה לבריאות המשפחה וכדומה.

שטח נוף פתוח: כפי שעולה מהטבלה, כ-72% מהקרקעות שבתחומי תוכנית 2691 מיועדים לשטח נוף פתוח. השטחים שיייעודם נוף פתוח מעולם לא טופלו על ידי עיריית ירושלים - לא באופן אקסטנסיבי (ניקיון, שמירה על טראסות וכדומה) וכמובן לא באופן אינטנסיבי (פיתוח גינות שעשועים לרווחת הילדים והוריהם). בתוכנית יש כאמור שטח נוף פתוח בשפע, אך אין בה ולו מגרש קטן המיועד לשטח ציבורי פתוח, שבו ניתן להקים גינה שכונתית ופינות משחק לילדים. שטחי הנוף הפתוח בתוכנית נקבעו תוך התעלמות משני גורמי מפתח הקיימים בשטח: חלוקת הבעלויות על הקרקע ובתים הבנויים בפועל.

דרכים: אחוז השטח המיועד לכבישים בתוכנית (5.04%) נמוך מהמקובל²⁵ ולא מאפשר יצירת מערכת כבישים טובה בטופוגרפיה ההררית המאפיינת את האיזור. מערכת הכבישים המצומצמת מתבססת רק בחלקה על הדרכים הקיים בשטח. במקרים שבהם נסמכת הדרך המוצעת על דרך קיימת בפועל בשטח, היא מציעה להרחיב אותה. במקרים אחרים מוצע תוואי חדש לחלוטין, רחב ובעל שיפועים תקינים. בהמשך נדון בשימוש שהתוכנית עושה בדרכים קיימות.

בית קברות: התוכניות לג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור מייעדות כ-11 דונם לבית עלמין. בפועל קיים בית קברות, הנמצא בסמוך למסגד המרכזי של השכונה. חלק מהשטח שהתוכניות מייעדות לבית עלמין שימש בפועל כבית קברות כבר מראשית ההתיישבות של שבת ערב א-סוואחרה באיזור, ואדמתו מסווגת כקרקע הקדש (ווקף). זהו בית הקברות של כל בני השבט, ועד לאחרונה שימש גם את תושבי א-סוואחרה א-שרקיה, החיים מחוץ לתחום המוניציפלי של העיר. לפי עדות אנשי המקום, עד היום מנסים תושבים מא-סוואחרה א-שרקיה לקבל אישורים כדי לקבור את מתיהם בבית העלמין הזה. האישורים לא תמיד מתקבלים, והתושבים נאלצים למצוא פתרונות חלופיים מחוץ לעיר. השטח שהתוכנית מייעדת לבית עלמין רחב יותר מהמתחם המשמש בפועל לקבורה, וכולל כמה מבני מגורים שהוקמו לפני הכנת התוכנית. עד סוף 2006 נוספו על מבני מגורים אלה כמה בתים אחרים, אף הם בשטח שהתוכנית מייעדת לבית עלמין. ככל הידוע לנו, הבתים הצמודים לבית הקברות ההיסטורי, שאת מגרשיהם מייעדת התוכנית לבית קברות, הוקמו על אדמות פרטיות, ולא על קרקע ווקף.

2.3 תוכנית 2683'א' לא-סוואחרה

²⁵ בתוכניות לשכונות מגורים עירוניות מקובל לייעד כ-20% מהשטח לדרכים.

שטח תוכנית 2683א' (תרשים 6) הוא כ-4,000 דונם.²⁶ מדובר בתוכנית מתאר עם הוראות חלקיות של תוכנית מפורטת. מתוקף התוכנית ניתן להוציא היתרי בנייה במגרשים הקטנים מדונם. במגרשים ששטחם בין דונם לשישה דונם ניתן להוציא היתרי בנייה בתנאי שהוגשה עבורם תוכנית בינוי לאישור הוועדה המקומית. במגרשים הגדולים משישה דונם ניתן להוציא היתרי בנייה רק לאחר אישורה של תוכנית מפורטת על ידי הוועדה המחוזית. כמו תוכנית 2691 לגיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור, גם תוכנית זו מאפשרת אחוזי בנייה נמוכים (37.5% נטו למגרש),²⁷ מתירה בנייה לגובה של שתי קומות בלבד ומקצה קרקעות רבות לשטח נוף פתוח.

כפי שתואר לעיל, בחלקה המערבי של התוכנית נמצאת סדרת שלוחות היורדות מרכס ארמון הנציב בכיוון דרום-מזרח. בחלקה הצפוני-המזרחי כוללת התוכנית את הערוץ הראשי של נחל קדרון ואת הגדה המזרחית שלו. למעשה, רק החלק המערבי תוכנן כשכונה, כשבראש כל שלוחה יועדו שטחים לפיתוח (כבישים, מבני ציבור ומגורים), ואילו החלק שממזרח לערוץ נחל קדרון יועד כולו לשטח נוף פתוח.

להלן חלוקת ייעודי הקרקע העיקריים בתוכנית:

תוכנית 2683א'		
שטח בדונם	אחוז מהשטח	
4,519	100	שטח התוכנית
1,109	24.55	מגורים
47	1	מבני ציבור
2,630	58.2	שטח נוף פתוח
612	13.6	דרכים
7	0.15	איזור מסחרי
114	2.5	שטח שהתוכנית אינה חלה עליו

כאמור, א-סוואחרה אל ר'רבייה היא שכונה המורכבת מכמה שכונות משנה, שבמהלך השנים גדלו והתפתחו לכדי שכונות של ממש, לפחות בכל הקשור להיקף האוכלוסייה. על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים, ב-2005 חיו בתחום התוכנית (איזורים סטטיסטיים 821 ו-822) 16,030 תושבים. קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה בשכונה עומד על 4.5%. לפיכך, בסוף 2007 מתגוררים בשכונה למעלה כ-17,500 בני אדם. מדובר באוכלוסייה צעירה שמחציתה מתחת לגיל 16.

²⁶ במסמכי התוכנית מצוין כי שטחה הוא כ-4,000 דונם, אך נראה כי נתון זה שגוי ובפועל התוכנית משתרעת על פני כ-4,500 דונם.
²⁷ לעומת 75% עד 160% בשכונות היהודיות הסמוכות.

על פי ההערכות יירד קצב הגידול השנתי בהדרגה עד ל-2.8%. ב-2020 יתגוררו אפוא בשכונה כ-35,000 תושבים. מהם כ-17,000 צעירים מתחת לגיל 16 ומתוכם כ-11,600 בגיל חינוך חובה (15-5). כחמישית מהאוכלוסייה החיה היום עתידה להגיע לגיל נישואין עד 2020 ולחפש פתרונות מגורים בתחומי השכונה.

השוואת התוכנית לצרכים הפרוגרמטיים-התכנוניים של האוכלוסייה מעלה את הממצאים הבאים.

מגורים: בתוכנית יש 1,109 דונם המיועדים למגורים. תקנון תוכנית 2683א' מגביל את הבנייה לשלוש יחידות דיור לדונם לכל היותר.²⁸ הגבלה זו מביאה את קיבולת הבנייה לפי התוכנית ל-3,329 יחידות דיור.²⁹ הוראה זו מונעת למעשה את ניצול אחוזי הבנייה המותרים לפי התוכנית, אלא אם כן בונים דירות ששטחן הממוצע גדול במיוחד (135 מ"ר). זוהי הגבלה קשה במיוחד. יש לזכור ששטח דירה ממוצעת בירושלים כולה עומד על 75.9 מ"ר, שטח דירה ממוצעת בא-סוואחרה אל ר'רבייה הוא 78.37 מ"ר, וידם של רוב תושבי השכונה אינה משגת לבנות מעבר לכך (בכל השכונה יש רק כמאה דירות ששטחן יותר מ-120 מ"ר).³⁰ משמעות הדבר היא שהגבלת מספר יחידות הבנייה לדונם מונעת למעשה את האפשרות לנצל כשליש מזכויות הבנייה של התושבים ומכרסמת באחוזי הבנייה שהתוכנית מקנה להם באופן רשמי, כפי שמבהיר החישוב הבא. שטח הבנייה המקסימלי המותר בתוכנית הוא כ-385 אלף מ"ר.³¹ בהעדר ההגבלה בעניין הצפיפות, ולפי שטח דירה ממוצע של 78.37 מ"ר, ניתן היה לבנות בשכונה למעלה מ-4,900 יחידות דיור. בשל ההגבלה בעניין הצפיפות (שלוש יחידות דיור לדונם) ניתן לבנות רק 3,327 דירות, ונמנעת הקמתן של כ-1,573 יחידות דיור נוספות.

מבני ציבור: תוכנית 2683א' מייעדת מגרשים לרוב הפונקציות הציבוריות הדרושות, אלא שההקצאות אינן עונות על הצרכים העכשוויים, קל וחומר על הצרכים בעתיד (ראו נספח מס' 2 חישוב פרוגרמה לצורכי ציבור).

תוכנית 2683א' אושרה לפני כ-10 שנים, אך התבססה על נתונים שנאספו עשור קודם לכן. יש להניח שיעד התוכנית היה שנת 2000, טווח של כ-15 שנה מעת עיבוד הנתונים ויעד מקובל באותן שנים. התוכנית קבעה ייעודי קרקע לצורכי ציבור בהיקף שכבר בשנת 2000 היה בחסר מול צורכי האוכלוסייה הגדלה בקצב מהיר.

²⁸ סעיף 8(ז) לתקנון תוכנית 2683א' קובע כי "לא תותר בניית יותר משלוש יחידות דיור לדונם".
²⁹ יש הגורסים כי הקיבולת נמוכה אף יותר ומגיעה ל-2,770 יחידות דיור בלבד. ראו: הורביץ, יעל. **מזרח ירושלים: מצב תכנוני – סקירה של תוכניות המתאר במזרח ירושלים ומשטר התכנון השורר בה**, עמותת "עיר שלם", ירושלים, 1996. כותבי דו"ח זה מצטרפים להערכה כי קיבולת יחידות הדיור בתוכנית נמוכה מ-3,327 משתי סיבות: בתוכנית יש מתחמים המיועדים למגורים שלא מתוכננות בהם דרכים. אנו מעריכים כי בתוכניות מפורטות יופרשו מתוך כלל השטח המיועד למגורים עוד כ-78 דונם עבור דרכים. כמו כן יש איזורים תלולים מאוד שבהם לא ניתן לבנות כלל.
³⁰ **השנתון הסטטיסטי לירושלים 2004**, לוח י' 12.
³¹ 37.5% מ-1,031 הדונמים המיועדים למגורים.

בתוכנית יש מגרש אחד שמיועד למעון יום ומספיק לשלוש כיתות, בעוד שהצורך נכון להיום הוא של חמישה מגרשים עבור 15 כיתות. בתוכנית מוקצים שישה מגרשים ועוד חלק ממגרש משותף לגני ילדים (טרום חובה וחובה יחד) המספיקים ל-19 כיתות גן, בעוד שהצורך נכון להיום הוא של 46 כיתות. התוכנית מייצגת מגרש אחד לשני בתי ספר יסודיים בני תשע כיתות כל אחד. השטח המיועד לבתי הספר קטן ומגיע בערך למחצית השטח התקני (התקן הוא 500 מ"ר לכיתה כך גם בשטח המיועד לשני בתי ספר תיכוניים).

שימושים ציבוריים נוספים שהתוכנית מקצה להם שטחים כוללים שני מגרשים למועדוני נוער, חלק מגרש לתחנה לאם ולילד ולמרפאה ומגרש נוסף כרזרבה. התוכנית לא מקצה מגרשים לחטיבת ביניים,³² וגם לא למועדון לקשישים או למרכז יום לקשיש.

שטח נוף פתוח: רוב המקרקעין הכלולים בתחומי התוכנית מיועדים לשטח נוף פתוח. השטחים שייעודם נוף פתוח מעולם לא טופלו על ידי עיריית ירושלים, לא באופן אקסטנסיבי (ניקיון, שמירה על טראסות וכדומה) וכמובן לא באופן אינטנסיבי (פיתוח של גינות שעשועים לרווחת הילדים והוריהם).

שטחי הנוף הפתוח נקבעו תוך התעלמות משני גורמי מפתח הקיימים בשטח: חלוקת הבעלויות על הקרקע ובתים הבנויים בפועל, כולל אלה שנבנו על פי היתר, שנים ספורות קודם לאישורה.

מתחילת הכנתה של תוכנית 2683 א' ועד לאישורה עברו למעלה מ-10 שנים. במהלך תקופה ממושכת זאת הוצאו בשכונה מספר היתרי בנייה לפי סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבנייה. מתן היתרי הבנייה נעשה על סמך מתווה זמני של התוכנית, שבו נקבעו ייעודי הקרקע באופן טנטטיבי. את המתווה החליפו פעמיים עד להשלמת התוכנית ולקביעת מערך ייעודי הקרקע הסופי. בתום התהליך נוצר מצב ולפיו בתים, שנבנו בהתאם להיתר בנייה כחוק, נותרו בשטח המיועד לנוף פתוח בגרסה האחרונה והמאושרת של התוכנית. בעליהם של בתים אלה נתונים במצב קשה, מאחר שאין כל אפשרות חוקית לספק להם תשתיות וגם לא לפתחם או להרחיבם.

כמו בתוכנית 2691 לגיבל מוכבר, חירבת בית סאחור, גם כאן, שטחי הנוף הפתוח מרובים ובאים על חשבון הצרכים האחרים של התושבים.

דרכים: רשת הכבישים דלילה יחסית ואינה מסתמכת באופן הולם על הדרכים הקיימות בשטח, אשר משמשות את התושבים. רשת דרכים קיימת מושתתת בדרך כלל על הסכמות קנייניות ואחרות בין התושבים לבין עצמם, ולכן יש להתחשב בה בעת הכנת

³² ייתכן שחטיבת הביניים אמורה להיבנות בשטח המיועד לחטיבות העליונות.

תוכנית לשכונה. בערוץ נחל קדרון, אשר בחלקה המזרחי של התוכנית, עובר ציר תנועה ראשי, הוא הכביש האמריקאי. בהמשך נתייחס אליו בפירוט.

שטח מסחרי: התוכנית מייעדת שטח קטן למסחר. המתחם המסחרי ממוקם בקצה השכונה, קרוב לשכונה היהודית תלפיות מזרח.

2.4 תוכניות נקודתיות

כפי שראינו, התוכניות החלות בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה אינן מתירות בנייה ברוב שטחן, ובאיזורים שבהם הן מאפשרות פיתוח למגורים, אחוזי הבנייה נמוכים. אך הצורך בבנייה למגורים לא נעלם, אלא הולך וגדל, ועמו גם הבנייה ללא היתר או בניגוד לתוכניות שבתוקף. תושבים רבים נאלצו לבנות ללא היתרי בנייה, ואילו אחרים ניסו לשנות את ייעוד הקרקע שבבעלותם למגורים טרם הגשת בקשה להיתר בנייה – בין אם עקב קבלת צו הריסה למבנה שהוקם בלי היתר ובין אם מתוך רצון לפעול בהתאם לחוק.

רוב התוכניות הנקודתיות שיזמו בעלי הקרקע לא אושרו, וההליכים התכנוניים בעניינן נעצרו לאחר פתיחת תיק התכנון. תוכניות אחרות נגנזו. רוב התוכניות שקודמו במסלול התכנון נדחו בסופו של דבר, ורק 18 הגיעו לשלב הסופי של אישור למתן תוקף.³³ שטחן הכולל של התוכניות שאושרו הוא כ-80 דונם ברוטו. השטח למגורים נטו, לאחר הפרשות לצורכי ציבור בשיעור של כ-30%, הוא בערך 55 דונם.

מאז 1977, עת החל למעשה התכנון הישראלי בירושלים המזרחית, ועד אמצע 2006 נפתחו במחלקת התכנון בעיריית ירושלים³⁴ 275 תיקי תכנון, העוסקים בשינוי של ייעודי קרקע בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה.³⁵

בדיקה שערכנו מעלה כי בתחום תוכניות 2691 ו-2691 א' אושרו במהלך השנים שלושה שינויים.³⁶ שלוש התוכניות המהוות שינוי לתוכנית 2691 הן תוכנית 7055 ששטחה 1.83 דונם, תוכנית 9647 ששטחה 1.18 דונם ותוכנית 5199 ששטחה 1.78 דונם. שתיים מהן משנות ייעוד משטח ציבורי פתוח למגורים (9647, 5199), ואילו השלישית (7055) משנה ייעוד ממגורים ודרך למגורים.

שאר התוכניות שאושרו במהלך השנים, 15 מתוך ה-18 צ"ל: 18 מתוך ה-21 שצוינו לעיל, הן תוכניות שינוי לתוכנית 2683 א' לא-סוואחרה, כפי שמפורט להלן.

³³ נתון זה כולל תוכניות נקודתיות שקודמו על ידי תושבי השכונה הפלסטינים, ולא תוכניות של הוועדה המקומית ירושלים או של יזמים יהודים, שכמותן יש עוד 12.

³⁴ נתונים שהתקבלו ממחלקת התכנון בעיריית ירושלים ביולי 2006.

³⁵ מהמידע שנמסר עולה שגם בעיריית ירושלים אין מקפידים על ההבחנה בין השכונה הנקראת על ידה "גיבל מוכבר" לבין שכנתה א-סוואחרה. עם פתיחת תיק תכנון מציינים אמנם עובדי העירייה על כל תוכנית את שם השכונה, אך הבלבול רב ותוכניות רבות שמצוין כי מקומן הוא שכונת גיבל מוכבר הן למעשה שינוי לתוכנית מס' 2683 א' לא-סוואחרה (וליהפך).

³⁶ אנו מתייחסים כאן לתוכניות שאושרו עד אמצע 2006. אין בידינו נתונים לגבי תוכניות שאושרו לאחר מועד זה ובאשר לתוכניות שנמצאות בשלבי תכנון, ולכן לא דנו בהן בחוות הדעת הנוכחית.

מספר תוכנית	שנת מתן תוקף	שטח התוכנית בדונם	ייעוד קרקע עיקרי למגורים	ייעוד קרקע אחר	
2118	1975	14.350		הרחבת בית ספר	1
2064	1976	100		מתקן טיהור שפכים	2
3966	1981	2.5		מאגר מים	3
5513 א'	2000	8.99	×		4
6147	2000	0.56	×		5
6638	2000	0.99	×		6
6130	2004	6.96	×		7
9252	2004	1.41	×		8
9368	2004	2.96	×		9
6383	2005	0.99	×		10
6593	2005	2.98	×		11
8155	2005	4.821	×		12
8160	2005	1.6	×		13
8541	2005	33.143	×		14
8718	2005	2.5	×		15
8729	2005	3.39	×		16
9155	2005	4.82	×		17
9229	2005	3.53	×		18
סה"כ					
		196.494	79.65	116.85	

בנוסף לתוכניות הללו אושרו כאמור תוכניות שהוכנו ביוזמה יהודית, במטרה להרחיב את ההתנחלות היהודית שבלב השכונה הפלסטינית. בין תוכניות אלה כלולות הגרסאות המוקדמות לשכונת נוף ציון (תוכנית 2677 מ-1980 בשטח של כ-62 דונם, תוכנית 3434 מ-1989 בשטח 35 דונם, תוכנית 4558 מ-1994), תוכניות להרחבת דרך הגישה לשכונה ועוד.

התוכניות הנקודתיות המאושרות שפורטו לעיל, כמו גם תוכניות נקודתיות בשכונות אחרות בירושלים המזרחית, הן לרוב ביוזמת בעלי הקרקע ומאופיינות בדרך כלל בשטחן המצומצם יחסית. מאפיין זה קשור ישירות לאופי הבעלות על הקרקע ולפיצול הבעלויות בהתאם למספר היורשים.

2.5 תוכנית מתאר מקומית ירושלים 2000

תוכנית ירושלים 2000 היא תוכנית המתאר הראשונה לעיר הכוללת את ירושלים המזרחית. עד כה נעשה התכנון בירושלים המזרחית ברמת השכונה. שטחים רבים, שלא

נכללו בתחומי התוכניות לשכונות הפלסטיניות, ואשר לא הופקעו עבור השכונות היהודיות, נותרו ללא תכנון עדכני כלשהו. התוכנית היחידה שחלה על השטחים הללו היא התוכנית המנדטורית הגלילית למחוז ירושלים, תוכנית RJ-5, שלפיה ייעוד הקרקע הוא חקלאי וזכויות הבנייה מצומצמות ביותר.

תוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 איננה בתוקף, ואף לא הופקדה עדיין. בשנה האחרונה התקיימו בעניינה כמה דיונים במוסדות התכנון, והוועדה המקומית המליצה לאשרה בתנאים. בעקבות זאת נערכו בתוכנית שינויים, ולאחרונה הוגשה למוסדות התכנון גרסה מעודכנת שלה. הוועדה המקומית המליצה בפני הוועדה המחוזית על הפקדת התוכנית בגרסתה החדשה. רק לאחרונה הופצו מסמכי התוכנית בין חברי הוועדה המחוזית, כדי שילמדו את החומר לקראת הדיונים בעניינה. למרות שכאמור מדובר בתוכנית שאין לה תוקף, החלטנו לדון בה בחוות דעת זאת, מאחר שמוסדות התכנון מתייחסים אליה כאל מסמך מנחה, שעל פיו מאשרים ודוחים תוכניות כבר עתה.

תוכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 איננה מפרטת ייעודי קרקע בתחומי השכונות השונות בעיר. התוכנית מסמנת את האיזורים שעל פי תוכניות מאושרות מותר בהם פיתוח (למגורים, למבני ציבור, לגינות וכדומה) כאיזורי מגורים. בירושלים המזרחית, מוסיפה התוכנית על המצב הקיים אפשרויות בנייה, בשתי דרכים עיקריות.³⁷ האחת היא **ציפוף** השכונות על ידי תוספת קומות והגדלת אחוזי הבנייה, והשנייה היא **עיבוי** השכונות על ידי הרחבת השטחים המיועדים לפיתוח.³⁸

בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה מאפשרת תוכנית המתאר **ציפוף**, באמצעות הגדלת אחוזי הבנייה ובנייה לגובה של ארבע קומות.³⁹ כדי לקבוע מהי התוספת הריאלית של בנייה לפי הציפוף המוצע, נהוג לבחון את היקף המימוש של אותה בנייה עד לתקופת היעד של התוכנית. כלומר, לפי מצב השוק ובכפוף למגבלות נוספות הקיימות בשטח, מנסים להעריך כמה קומות/דירות/שטחים ייבנו בפועל באיזורים הקיימים. בשל מורכבות הבנייה בשטחים בנויים ומאחר שלא ניתן לשווק את השטחים בצורה מרוכזת לקבלן שיבנה את התוספות בהינף אחד, מניחים בדרך כלל כי המימוש יהיה איטי ולא אחיד. בשכונות ירושלים המערבית קובעת תוכנית ירושלים 2000 כי בשכונות המיועדות לציפוף אחוזי המימוש הריאליים הם כ-50% מהתוספת הנומינלית שהתוכנית מאפשרת. לעומת זאת, בשכונות ירושלים המזרחית הניחה התוכנית, בגרסתה

³⁸ שתי דרכים נוספות שאותן נוקטת התוכנית כדי לאפשר תוספת בנייה למגורים במערב העיר - הקמת שכונות חדשות ואיזורי חיפוש לבנייה לגובה - אינן חלות על השכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית.

³⁹ בגרסה המתוקנת של התוכנית סומנו שטחי השכונה שאינם כלולים באגן החזותי של העיר העתיקה, כאיזורים בהם מותר לבנות אפילו 6 קומות, בכפוף לתנאים. התנאים קשים ורק במקומות מעטים ניתן לעמוד בהם. המאמץ נעשה כדי להעלות את מספר הדירות שהתכנית, לכאורה, מאפשרת לבנות באיזורים המתוכננים, ובמקביל להפחית את אחוזי המימוש שהתכנית צופה. בסופו של חשבון כמות הדירות בציפוף נותרת בעינה ואין צורך, לשיטת המתכננים, לאפשר התרחבויות נוספות כדוגמת עיבויים.

המקורית, מימוש של 100%. הנחה זו משליכה באופן ישיר על היקף השטחים המיועדים לעיבוי השכונות. ככל שהתוכנית מניחה ציפוף רב יותר בתוך השכונות, כך היא גורסת כי נחוצים פחות שטחים להרחבתן. עמותת במקום תקפה סוגיה זו במסמך הערות שנכתב על התכנית, ובעקבות זאת שונתה התכנית.⁴⁰

שטחי העיבוי המוצעים בשכונה מצמצמים את המקרקעין הנרחבים שיועדו לנוף פתוח בתוכניות הקיימות. אלא שתוספת השטח במסגרת העיבוי לא צפויה לפתור כליל את בעיית הבנייה למגורים, כפי שנפרט להלן.

בג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור, בתחומי תוכנית 2691, מקצה תוכנית ירושלים 2000 כ-70 דונם להרחבת השטחים המבונים בשכונה. אלא שעיון מדוקדק מעלה כי ההרחבה המוצעת כוללת כ-10 דונם מבית הקברות הקיים והפעיל, המסווג כאדמת ווקף. למרות שתוכנית ירושלים 2000 מבטלת תוכניות קיימות, אין להניח שבכוונתה לבטל בית קברות פעיל ולבנות עליו. שאר המקרקעין המיועדים לעיבוי השכונה כוללים שטח נוף פתוח, שכרבע ממנו מבונה בפועל. לפיכך, שטח העיבוי הריאלי הוא כ-45 דונם בלבד.

בתחום תוכנית 2683 א' לא-סוואחרה אל ר'רבייה המצב טוב יותר. תוכנית ירושלים 2000 מציעה כאן כמה מתחמי עיבוי, בשטח כולל של כ-480 דונם, המהווים תוספת של כ-43% לשטחי הבינוי בשכונה. העיבוי מוצע בשישה איזורים (ראו מפה): האחד, בשכונת המשנה סלעה שממזרח לכביש האמריקאי, שם מוצע עיבוי של כ-100 דונם. השטח בנוי כולו כבר כיום בצפיפות נמוכה. השני, ממזרח לכביש האמריקאי ולכל אורכו, שם מוצעת רצועת בינוי חדשה ברוחב ממוצע של כ-30 מטר. שטח הרצועה כ-45 דונם. השטח פנוי ברובו. השלישי, עיבוי בשטח של כ-220 דונם במתחם שבין השכונה הבת שקיראת לבין ג'עאביס וסלעה שמצפון לה. מחצית השטח פנויה לפיתוח ומחציתו השנייה מבונה. לחלקים מהשטח המוצע הוכנו תוכניות נקודתיות על ידי התושבים, מקצתן נמצאות בדיונים בוועדות התכנון וכמה מהן אף אושרו לאחרונה.⁴¹ הרביעי, עיבוי באיזור שכונת המשנה קונבאר. השטח המוצע להרחבת איזורי הבינוי הוא כ-85 דונם, אך הוא חופף לכביש הטבעת המזרחית המתוכנן, אשר מטיל על סביבתו מגבלות בנייה שמבטלות למעשה את אפשרויות הבנייה ברוב השטח המוצע לעיבוי. החמישי, בשכונת המשנה חי אל מדארס מוצע עיבוי בשטח מזערי של כ-12 דונם בלבד. השישי, בשכונה הבת אום ליסון, שגם בה מוצע עיבוי מזערי של כ-18 דונם.

העיבוי המוצע בתוכנית ירושלים 2000 יאפשר להכשיר עשרות רבות של מבנים שהוקמו בשכונה ללא היתרים, במקרקעין שיועודם כיום הוא שטח נוף פתוח. עם זאת, התוכנית מותירה כ-160 מבני מגורים קיימים בשטח נוף פתוח ולא מציעה עבורם פתרון כלשהו.

⁴⁰ כמפורט בהערה 39

⁴¹ תוכניות אלו אושרו אחרי יולי 2006 ולכן לא נכללו בפירוט התוכניות שהוצגו קודם לכן.

מבין המבנים הללו, 10 נמצאים ממערב לכביש האמריקאי, כ-75 במתחם שבין הכביש האמריקאי לבין כביש הטבעת המזרחי והשאר (כ-75) ממזרח לכביש הטבעת המזרחי.⁴²

יש לציין כי הגרסה המעודכנת של תוכנית המתאר משקפת שיפור מסוים בכל הקשור לעיבוי בשכונה;⁴³ ביחס לגרסה הקודמת, היא מציעה תוספת ריאלית של כ-30 דונם לשטח השכונה. ואולם, תוספת זו אינה משפרת באופן משמעותי את מצב המבנים שנותרו במקרקעין שייעודם שטח נוף פתוח. בהשוואה לגרסה הקודמת, הנוסח המעודכן של התוכנית מאפשר הכשרה של שישה מבנים נוספים בלבד.

כאמור תוכנית ירושלים 2000 מאפשרת תוספת של יחידות דיור בדרך של עיבוי וציפוף. חלק גדול מתוספות אלו יאפשר הכשרת בנייה קיימת, והשאר יהווה עתודה ממשית למגורים. עם זאת, עתודת מגורים זו היא במקרים רבים תיאורטית בלבד, מכיוון שלא גובשה על בסיס חלוקת הבעלויות על הקרקע.

עיקרון כללי נוסף בתוכנית הוא ששטחי העיבוי אמורים לתת מענה לצורכי הציבור של השכונה הסמוכה לו, אם קיים בה מחסור במקרקעין שייעודם לצורכי ציבור. כפי שראינו, בגיבול מוכבר, חירבת בית סאחור קיים מחסור עצום בשטחים למבני ציבור. כיוון שכך, רוב השטח שתוכנית ירושלים 2000 מציעה להוסיף לשכונה יועד לצורכי ציבור, באופן שלבעיית המגורים לא יינתן מענה מספק. למרות שבתוכנית לא-סוואחרה מסומנים שטחים המיועדים למבני ציבור, היקפם אינו מספק, וכתוצאה מכך גם שם ייועדו שטחי העיבוי בחלקם הגדול למבני ציבור.

2.6 סיכום

בתוכניות החלות בשכונת גיבול מוכבר ערב א-סוואחרה יש כמה בעיות מרכזיות, אשר הופכות אותן לבלתי רלוונטיות.

- **מחסור בקרקע זמינה לבנייה:** נכון לסוף 2006, השטחים המיועדים לבנייה בתוכנית 2691 מנוצלים עד תום, וגם בתוכנית 2683א' כבר מומשו רוב המקרקעין שייעודם בנייה. הקרקעות המעטות המיועדות לבנייה שאינן מנוצלות, חלקן אינן בבעלות התושבים החיים בתחומי העיר וחלקן בידי משפחות שלהן קרקעות רבות המיועדות לבנייה. כך או כך, הקרקעות שאינן מנוצלות אינן זמינות לבנייה. בה בעת, רוב הקרקעות שבבעלות התושבים נכללות בשטחי נוף פתוח, ואינן מיועדות כלל לבנייה.
- **ריבוי שטחי נוף פתוח:** בשכונה יש הקצאה בלתי סבירה לשטחי נוף פתוח. התוכניות החלות בה הן בעלות אחוז שטחי נוף פתוח הגבוה ביותר בכל

⁴² מתוכם 12 מבנים שנמצאים בתחום המוניציפלי של ירושלים, אך שייכים לשכונת שיח' סעד אשר מחוץ לו.

⁴³ לא כך המצב בירושלים המזרחית כולה, שם התוכנית המעודכנת דווקא צמצמה בכ-500 דונם את השטחים המיועדים לעיבוי השכונות הפלסטיניות, בהשוואה לגרסה הקודמת.

ירושלים. לכאורה, ההקצאה הנרחבת לשטחי נוף פתוח נובעת ממיקומה של השכונה באיזור בעל ערכי נוף גבוהים – אגן העיר העתיקה, מורדות מדבר יהודה ונחל קדרון. ואולם, השוואה עם שכונות פלסטיניות אחרות באגן העיר העתיקה מלמדת כי בשום מקום אחר לא הוטלו הגבלות בנייה כה גורפות, אפילו לא בשכונות קרובות יותר לעיר העתיקה או בעלות רמת נראות (visibility) גבוהה יותר בעיר. ההבדל העיקרי בין שכונות אלו לבין ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה הוא ששכונות כמו סילוואן, אבו תור וראס אל עמוד כבר היו בנויות וצפופות יותר בעת הכנת התוכניות, ואילו בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, המפותחת פחות, הוחלט להשאיר את המצב כפי שהוא, ולא לאפשר לה להתפתח בדומה לשכונותיה.

- **אחוזי בנייה נמוכים:** בתוכניות החלות בשכונה נקבעו אחוזי בנייה נמוכים במיוחד, והנימוק שניתן לכך הוא הרצון לשמר את אופיו הכפרי של המקום. בתחום תוכנית 2691 אחוזי הבנייה המקסימליים המותרים הם 25% נטו למגרש, ובתחום תוכנית 2683א' - 37.5% נטו למגרש. אחוזי הבנייה הנמוכים יוצרים חסר בהקצאה של יחידות דיור.
- **אי הקצאה של שטחים מספקים לצורכי ציבור:** תוכנית 2691 מקצה מגרש אחד בלבד למבנה ציבור. תוכנית 2683א' מקצה אמנם כמה מגרשים למבני ציבור, אך לא בהיקף שעונה על הדרישות. למרות ריבוי שטחי הנוף הפתוח שבהן, שתי התוכניות אינן מקצות מקרקעין לשטחים ציבוריים פתוחים.
- **אי התאמה של התכנון למבנה הבעלויות:** בעיה נוספת בתוכניות לג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה היא שייעודי הקרקע בהן נקבעו בלי להתחשב בהרכב הבעלויות על האדמות בשכונה. כתוצאה מכך, רוב הקרקעות המיועדות למגורים מרוכזות בידי כמה פלגים (חמולות) או משפחות גרעיניות, ואילו הקרקעות של חלק גדול מהפלגים האחרים אינן מיועדות למגורים או שאינן כלולות בתחומי התוכניות. בנוסף לכך, בשכונה יש משפחות ופלגים מחוסרי קרקע לחלוטין, והתוכניות אינן מספקות להם מענה. קבוצה זו של חסרי קרקע הולכת וגדלה, וכיום משתייכים אליה כ-60% מבני קבוצת הגיל עד 35. הרכב הבעלות על הקרקע וזמינות הקרקע המתוכננת למגורים הם היבטים קריטיים בתנאים של בנייה עצמית, הנהוגה בשכונה. חשיבותם גוברת בהעדר סחר בקרקעות ובהעדר חלופה אחרת למגורים, כמו בנייה ציבורית על ידי חברות קבלניות או משרד השיכון או בנייה להשכרה, כפי שקורה בשכונות היהודיות בירושלים (ראו בהמשך).
- **תכנון לקוי של דרכים:** מערכת הדרכים המתוכננת בשכונה אינה מבוססת באופן מספק על הדרכים הקיימות. רק חלק מהכבישים המתוכננים נסלל

בפועל, ואילו הדרכים המשמשות את תושבי השכונה הן דרכים היסטוריות או דרכים שיש לגביהן הסכמות בין בעלי הקרקעות השונים. השוואה בין הכבישים המתוכננים לבין הדרכים הקיימות מראה כי במקרים רבים הפך התוואי המתוכנן לבלתי רלוונטי. במקומות רבים, שבהם סוטה התוואי המתוכנן מהדרכים הקיימות ועובר בשטחים בבעלות פרטית, הוקמו בו במשך השנים מבני מגורים, שקיומם אינו מאפשר את סלילת הדרכים בתוואי המוצע. קטעי דרך מתוכננים שתאמו את מערך הדרכים הקיים ממשיכים לשמש כדרכים. הדבר מעיד על החשיבות הרבה הטמונה בהתייחסות למבנה הבעלויות על הקרקע ולמנהגים הקיימים בשכונה כבר בשלב התכנון. במקביל למערכת הדרכים המתוכננת, הקיימת רק על גבי הנייר, פועל בשכונה מערך דרכים מסועף, שנשלל ברוב המקרים על ידי התושבים באופן ספונטני ולא מתוכנן. מערך זה הוא לאמיתו של דבר אוסף של קטעי כביש שנשללו כדרכי גישה לבתים. הכבישים האלו נשללו בתוואי הקצר ביותר האפשרי, בטופוגרפיה קיצונית, והתוצאה היא כבישים צרים בשיפועים בלתי סבירים, המהווים סכנה ממשית, הן להולכי הרגל⁴⁴ והן לנוסעי המכוניות.

- **אי מימוש השטחים המעטים המוקצים לצרכי ציבור:** עיריית ירושלים מיעטה לממש את השטחים המיועדים בתוכניות לצורכי ציבור. בתוכנית 2691 יש מגרש אחד קטן המיועד לגן ילדים, אך זה לא מומש מעולם. בתוכנית 2683 א' מומשו רק המגרשים המיועדים לבתי ספר ולדרכים המובילות אליהם. שאר המקרקעין שמיועדים לצורכי ציבור נותרו פנויים. ככל שהזמן עובר ומצוקת הדיור גדולה, כך מוקמים בשכונה עוד ועוד מבני מגורים, חלקם במגרשים שמיועדים לצורכי ציבור. כתוצאה מכך, התוכניות הופכות בלתי ישימות.

⁴⁴ בג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור השיפוע של הדרכים גדול עדי כדי כך, שהתושבים נאלצו לצקת לאורכן פסי בטון דקים, שנראים כמו מדרגות זעירות, כדי לצמצם את סכנת ההחלקה שאליה חשופים הולכי הרגל.

פרק 3: נהלים מגבילים

מדיניות התכנון המגביל הנקוטה בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה מוצאת את ביטויה לא רק בתוכניות מתאר שאינן מאפשרות כמעט כל בנייה, אלא גם בסדרת נהלים שהוחלו רק על האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית.

3.1 עצירת תכנון

כאשר גורמי התכנון מעוניינים לקדם תוכנית בשטח מסוים, לעתים קרובות הם מחליטים לעצור כל תכנון אחר באותו שטח, עד אישורה של התוכנית החדשה. נוהג זה נועד למנוע מצב שלפיו, באותו זמן שמתקדם ההליך התכנוני, נקבעות בשטח עובדות שסותרות את התוכנית החדשה והופכות אותה ללא רלוונטית מיד עם השלמתה.

בתנאים כאלה, עצירת תכנון חשובה, אך בשל הסכנות הטמונות בה, יש לקבוע לה מגבלות. כך אין זה סביר לאפשר את עצירת התכנון למשך זמן בלתי מוגבל, ויש להגבילה עד להשלמתו של שלב מסוים בהליכי הקידום של התוכנית החדשה. באותה מידה אין זה סביר להקפיא את הליכי התכנון במקרה שקידומה של התוכנית החדשה נעצר.

בשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה נעצר התכנון לפחות שלוש פעמים: האחת, עם ההצהרה בדבר כוונת לשדרג את הכביש האמריקאי; השנייה, כשהוחלט לפתח את כביש הטבעת המזרחית; והשלישית, כשהוצע לתכנן מחדש את השטח שממזרח לו.

זה שנים שעיריית ירושלים מצהירה על כוונת לשדרוג הכביש האמריקאי, המהווה אחד מצירי התנועה הראשיים בכיוון צפון-דרום בירושלים המזרחית. הכביש נסלל לפני 1967 על ידי הירדנים, ואורכו כשבעה ק"מ. הכביש עובר בשכונות ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, ראס אל עמוד, ואדי קדום ושיח' סעד. לאורך הכביש יש עשרות מבני מגורים שבהם מתגוררים מאות תושבים. אך למרות חשיבותו כציר תנועה מרכזי המחבר שכונות רבות, רק בחלקים ממנו הוקמו מדרכות ונקבעה תאורה. בשאר החלקים הכביש האמריקאי הוא דרך צרה ללא מדרכות, תשתיות, תאורה ותחזוקה נאותה, ובמקטע מסוים הוא דרך עפר בלבד.

הרחבת הכביש האמריקאי עוגנה סטטוטורית בתשריט של תוכנית 2683 א' לא-סוואחרה ובתוכנית לשכונת ראס אל עמוד שמספרה 2668. שתי התוכניות, שמחייבות כאמור את הרחבת הכביש, מייעדות את מרבית הקרקע הסמוכה לו לשטח נוף פתוח, ורק את מיעוטה לבנייה דלילה למגורים באחוזי בנייה נמוכים (25% עד 50%). התוצאה המעשית של התוכניות הסטטוטוריות להרחבת הכביש האמריקאי היא דחייתן של תוכניות נקודתיות, שמוגשות ביוזמה פרטית ואשר חלות על מקרקעין הסמוכים לתוואי הכביש. מוסדות התכנון דוחים תוכניות אלו בטענה שהן סותרות את הכוונות ואת התוכניות לשדרוג הכביש האמריקאי ולפיתוחו.

בנימוקים דומים נדחות גם תוכניות נקודתיות באיזור כביש הטבעת המזרחי. תכנונו של הכביש, שאמור להיסלל בשוליים המזרחיים של א-סוואחרה, נמשך כבר שנים אחדות. עד להשלמת התכנון מסרבים מוסדות התכנון להפקיד תוכניות נקודתיות במתחמים הסמוכים, בטענה שאלו עלולות לסכל את מימושו של התכנון העתידי לכביש.

לאחרונה נודע לנו כי משרד הפנים מקדם את הכנתה של תוכנית חדשה לשטחים שממזרח לכביש האמריקאי. לפי הידוע לנו, התוכנית החדשה נמצאת בשלבים טרום תכנוניים, עדיין לא יצא מכרז לתכנון ולא נבחר מתכנן.

הכוונות בדבר התוכנית החדשה חיוביות, אולם במקביל להן החליטה הוועדה המחוזית לעצור כל תכנון אחר בשטחים שממזרח לכביש האמריקאי. לפי ההחלטה, עצירת התכנון תעמוד בתוקף עד שתקודם התוכנית החדשה. משך העצירה איננו מוגדר עד לשלב מסוים בתכנון ואף איננו מוגבל בזמן. אם הכוונה היא לעצור תכנון עד שתושלם התוכנית החדשה, אזי מדובר בתקופה של כמה שנים.

באמצע שנות ה-90 של המאה שעברה היתה יוזמה דומה לתכנון מחדש של ג'בל מוכבר וא-סוואחרה אל ר'רבייה. במסגרת היוזמה פורסם מכרז לתכנון, אך זה הוקפא מסיבות שאינן ידועות לנו. ניסיון זה מלמד שלא כל יוזמת תכנון ממסדית מתגבשת בסופו של דבר לכדי תוכנית. לפיכך, עצירתן המוחלטת של כל יוזמות התכנון האחרות, אשר בדרך כלל באות מהתושבים עצמם, וזאת עד השלמת התכנון הממסדי החדש - היא בלתי סבירה ועלולה לגרום להקפאת הפיתוח בשכונה. מאחר שהתכנון הקיים בשכונה הוא תכנון מגביל במהותו ואינו מאפשר פיתוח, הצורך בתוכנית חדשה או בסדרת תוכניות הוא קריטי. הקפאת התכנון עלולה להביא להתרחבות הבנייה הספונטנית ללא היתרים, אשר מצדה קובעת עובדות בשטח וכך מקשה על כל תכנון עתידי והופכת אותו מסובך ומורכב יותר.

עצירת התכנון בשכונה נעשית בזמן שבעומק השטח שייעודו נוף פתוח מסתמנת תנופת בנייה ממסדית, שבמסגרתה מוקמים פרויקטים לאומיים ועירוניים גדולים: כביש הטבעת המזרחי ומעבר לו מכשול ההפרדה. שני הפרויקטים האלה מטילים על סביבתם מגבלות בנייה קשות במרחב שמהווה את עתודות הקרקע היחידות העומדות לרשות תושבי השכונה או הנמצאות בבעלותם.

נהלים נוספים, שאינם ייחודיים לשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, מגבילים את אפשרויות הבנייה בה עוד יותר.

3.2 דחיית תוכניות נקודתיות ששטחן קטן מ-10 דונם

על פי הנחיה של לשכת התכנון המחוזית במשרד הפנים, לא תאושר תוכנית המשנה ייעוד קרקע משטח פתוח למגורים במקרה ששטחה פחות מ-10 דונם. ההנחיה מופיעה בקובץ פנימי, המדריך את פקידי לשכת התכנון בבואם לבדוק תוכניות חדשות. מדובר במסמך בן 183 סעיפים, הנוגעים לכל השכונות בירושלים. הנהלים מתייחסים באופן פרטני לשכונות השונות, ודנים ברוב המקרים בשטחים מתוכננים.

הבעייתיות הטמונה בנהלים שכאלה היא בכך שהם קובעים זכויות בנייה והגבלות המוטלות עליה בהליך מינהלי, שאינו חשוף לביקורת הציבור. לאמיתו של דבר, מדובר בנהלים עוקפי תכנון. בהליך התכנוני הקבוע בחוק יש כידוע שלב שבו מפרסמים את התוכנית ומאפשרים לציבור להגיב ולהתנגד. כאשר לשכת התכנון פועלת לפי סדרת נהלים פנימית, נשללת מהציבור זכותו החוקית להתנגד.

האיסור על הגשת תוכניות נקודתיות ששטחן קטן מ-10 דונם מנוסח כך: "בתוכניות המבקשות לשנות ייעוד משטח פתוח ולא משנה הגדרתו (פרטי פתוח, ציבורי פתוח, נוף פתוח) – יש לאשר תוכניות בשטח העולה על 10 דונם ולא לאשר תוכניות נקודתיות, וזאת כדי לאפשר הפרשות לצורכי ציבור, מערכת דרכים וראייה כוללת".⁴⁵

בחודשים האחרונים דנה הוועדה המחוזית בכמה תוכניות נקודתיות המבקשות לשנות ייעוד קרקע משטח נוף פתוח למגורים. התוכניות נדחו בהסתמך על הנוהל החדש. לדוגמה, תוכנית 11227, שהובאה לדיון חוזר בוועדה המחוזית ב-26.9.2006, נדחתה. בפרוטוקול הדיון נאמר כי "הוועדה דחתה את התוכנית בהתאם למדיניות הוועדה שלא לאשר שינוי ייעוד מעין אלו לתוכניות בהיקף הפחות מ-10 דונם, מאחר ובתוכניות בהיקף קטן מכך לא ניתן להתייחס בראייה כוללת לאיזור כולו וליצור הפרשות כנדרש לצורכי ציבור, להבטיח רציפות דרכים, שטחים פתוחים וכדומה".⁴⁶ במקרה זה מדובר בתוכנית ששטחה כ-600 מ"ר, החלה בחלקה על מקרקעין שהתוכנית שבתוקף מייעדת למגורים ובחלקה על אדמות שיעודן שטח נוף פתוח. אין זה סביר לטעון כי תוכנית ששטחה כה קטן, ואשר מהווה הרחבה לשטח המיועד למגורים ממילא, תהווה מכשול לתכנון כולל בעתיד.

כשל נוסף בנוהל טמון בהתייחסותו למצב הסטטוטורי-התכנוני של המתחם, תוך התעלמות מהמציאות הקיימת בו בפועל. כך נדחות על הסף גם תוכניות נקודתיות המבקשות לשנות שטח נוף פתוח למגורים באיזור שבפועל כבר בנוי בצפיפות.

⁴⁵ משרד הפנים קובע מעת לעת נהלים פנימיים, המנחים את פקידיו בבואם לבדוק תוכניות שמוגשות לוועדה המחוזית. נהלים אלה מהווים קביעות תכנוניות, אך מאחר שהן פנימיות, הן אינן מגיעות לידיעת הציבור וזה לא יכול להתנגד להן.

⁴⁶ מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית מחוז ירושלים מס' 2006006, 26.9.2006.

באופן עקרוני, תכנון כולל של שטחים נרחבים הוא פעילות מבורכת. במסגרת זאת, הימנעות מקידום תוכניות קטנות בלב השטח הפתוח היא הגיונית. אך כשמדובר בשטח מבונה בצפיפות (גם אם הבינוי נעשה שלא במסגרת החוק ולא על פי תוכנית שבתוקף), הגבלה שכזו היא בלתי סבירה.

אין להתעלם מהעובדה שתוכניות נקודתיות החלות על שטח מצומצם נעשות בדרך כלל בתגובה לצו הריסה וכמענה לדרישות בית המשפט. כאשר מבוצעת בנייה ללא היתר ומוצא צו הריסה, במקרים רבים דוחה בית המשפט את מועד ההריסה, כדי לאפשר לבעלי המבנה לנסות לקבל היתר בנייה. במקרה שבו בוצעה הבנייה במקרקעין שייעודם שטח נוף פתוח, הדרך היחידה להשגת היתר בנייה היא על ידי שינוי ייעוד הקרקע באמצעות תוכנית נקודתית. לפיכך, רק אחרי אישורה של תוכנית נקודתית שכזאת יכול הנאשם להתחיל בתהליך של הוצאת היתר בנייה. במרבית המקרים נאלץ הנאשם לחזור לבית המשפט כמה פעמים ולדווח על התקדמותו של תהליך התכנון. אם בית המשפט משתכנע שתהליך שכזה אכן מתקיים, הוא נוטה לתת לנאשם ארכה נוספת, שבמהלכה מוקפא צו ההריסה.

על פי הנוהל המגביל של לשכת התכנון המחוזית, אין כאמור לאשר תוכניות נקודתיות ששטחן פחות מ-10 דונם. כתוצאה מכך, תושב שהוצא נגדו צו הריסה ואשר בבעלותו חלקת קרקע קטנה נדרש לפנות אל שכניו ולבקש את הסכמתם לכך שגם אדמותיהם ייכללו בתחום התוכנית הנקודתית. אלא שמטבע הדברים, מי שנגדם לא הוצא צו הריסה אינם מעוניינים בתוכנית שכזאת. תכנון עולה כסף רב, ומי שלא נדרש לעשותו על ידי בית המשפט לא יעשה זאת מרצונו החופשי. כך מונע למעשה הנוהל החדש מהנאשם לפעול לפי עצת בית המשפט ומסכל כל אפשרות להתחיל בשלב התכנוני המקדים, שבלעדיו לא ניתן בדרך כלל לזכות בהיתר בנייה. הנוהל החדש מבטיח אפוא כי ברוב-רובם של המקרים לא ניתן יהיה להשיג לגליזציה למבנה וחוסם בפני בעליו את האפשרות העומדת לו בחוק ליזום תוכנית שבסופו של יום, אם תאושר, תסיר את צו ההריסה.

3.3 הוכחת הבעלות על הקרקע והסדרת רישומה

בפני מי שצלחו את המכשולים ותוכניתם אושרה עומדת עדיין המשימה של הוצאת היתרי בנייה, שאף היא איננה פשוטה כלל. הקרקעות בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה, כמו באיזורים נרחבים נוספים בירושלים המזרחית, אינן מוסדרות ואינן רשומות בטאבו על שם בעליהן. לפי עמדת הוועדה המקומית, הוכחת הבעלות על הקרקע היא תנאי להנפקת היתר בנייה. לאורך השנים נמצאו הסדרים פרקטיים, אשר אפשרו קבלת היתרי בנייה גם ללא רישום בעלות מלא. ואולם, נהלים חדשים שהונהגו החל ב-2000 החמירו את הדרישות בדבר הוכחת בעלות על הקרקע ורישום בעלות. נהלים אלה מציבים לעתים מכשולים בלתי עבירים בפני מי שמבקשים היתר בנייה.

מאז תחילת 2002 התחילה הוועדה המקומית לדרוש מתושבים, המגישים בקשות להיתרי בנייה באיזורים שהמקרקעין בהם אינם מוסדרים, להכין תוכנית לצורכי רישום (תצ"ר) כתנאי לקבלת היתר בנייה. עוד נדרשים התושבים להמציא התחייבות של עורך דין לרשום את התצ"ר במרשם המקרקעין בתוך חמש שנים. הדרישה נועדה לאלץ את בעלי הקרקעות לרשום אותן רישום ראשון, וזאת בהתעלם מהסיבוכים הפוליטיים והמשפטיים הנוגעים בדבר – ובראשם בעיית הנפקדות וחששם של התושבים מפני איבוד זכויותיהם בקרקע, במקרה שלא יצליחו להוכיח את הבעלות עליה.

3.4 פתרון ביוב לאגן נחל קדרון

תמ"א (תוכנית מתאר ארצית) 35 קובעת כי תוכנית מקומית להרחבה ניכרת (50,000 מ"ר או 100 יח"ד או היקף בנייה שהוועדה המחוזית קבעה כי הוא בגדר הרחבה ניכרת) תתנה מתן היתרי בנייה בקיומן של תוכנית ביוב מאושרת ושל תוכניות מפורטות לפתרון בעיית הביוב, אשר אושרו על ידי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה.⁴⁷ עוד דורשת תמ"א 35 כי ייקבעו שלבי ביצוע שיבטיחו את השלמת פתרון הביוב עד למועד סיום הבנייה. באופן דומה, תמ"א 34 קובעת כי מוסד תכנון לא יאשר תוכנית מקומית או תוכנית מפורטת ביישוב, אלא אם קיים לבנייה המוצעת בתוכנית פתרון לבעיית השפכים במתקן לטיפול בקולחין ולסילוקם.

לאגן הניקוז המזרחי של ירושלים, כולל השכונות היהודיות, חסר פתרון ביוב. באגן הניקוז של נחל אוג יש מתקן אחד לטיפול בשפכים, אך הוא אינו עומד בעומס. באגן נחל קדרון, אשר בו ממוקמת שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, אין פתרון כלל, והביוב הגולמי זורם בוואדיות אל ים המלח.

פתרון הביוב המוצע לאגן נחל קדרון נמצא, נכון לספטמבר 2006, בשלב בדיקת החלופות, ונראה כי עוד ארוכה הדרך עד להשלמתו. זאת למרות שבאותה ישיבה של הוועדה המחוזית, שבה נדון הנושא, הוחלט להאיץ את קצב תכנונו של מתקן טיהור שפכים (מט"ש), והמתכננים נדרשו לדווח לוועדה כל שלושה חודשים על התקדמותם. כצעד ביניים, ועד להשלמת הפתרון לבעיית השפכים, החליטה הוועדה המחוזית⁴⁸ להוסיף לכל התוכניות שיאושרו באגן הניקוז המזרחי של ירושלים סעיף הקובע כי "תנאי להיתר בנייה ראשון למגורים יהיה דיווח לוועדה המחוזית בנוגע להתקדמות התכנון והביצוע של מט"ש האגן המזרחי של ירושלים".

החלטתה זאת של הוועדה המחוזית ניתנה בהקשר הספציפי של תוכנית נקודתית שהגישו תושבים מא-סוואחרה לבניית 73 יחידות דיור. מיותר לציין כי למגישי התוכנית

⁴⁷ מתוך דיון הוועדה המחוזית בנושא מחוז ירושלים: נושאים כלליים – פתרון ביוב לאגן המזרחי של ירושלים, פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית מס' 2006008, 26.9.2006.

⁴⁸ פרוטוקול ישיבת הוועדה המחוזית מס' 2006007, 11.7.2006, סעיף 4.

אין כל השפעה על קצב ההתקדמות בתכנון המט"ש לאגן המזרחי של ירושלים. ובכל זאת, עיכובים בהתקדמות בתכנון המט"ש ובביצועו עלולים למנוע מהם הוצאת היתרי בנייה בעתיד.

פרק 4: השוואה עם שכונות יהודיות סמוכות

בפרק זה נערוך השוואה תכנונית בין שכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה לבין שתי שכונות יהודיות סמוכות: האחת, שכונת תלפיות מזרח, שנתונה הבסיסיים דומים מבחינות רבות לשכונת ג'בל מוכבר, אך הליכי התכנון והבנייה בה שונים מיסודם. השנייה, שכונת נוף ציון, שחבוקה בתוך שכונת ג'בל מוכבר. ההשוואה חושפת אפליה לרעה של תושבי ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה ברמת התכנון, בהקצאת שטחים לצורכי ציבור, באפשרויות הבנייה המותרות ובפיתוח השכונה.

4.1 שכונת תלפיות מזרח

תלפיות מזרח שוכנת בסמוך לג'בל מוכבר ובנויה ברובה על אדמות שהופקעו מתושבי ג'בל מוכבר א-סוואחרה. תלפיות מזרח נבחרה לצורך ההשוואה הן בשל העובדה שהיא סמוכה לשכונת ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה והן בשל קווי הדמיון ביניהן בכמה היבטים מרכזיים הקשורים לתכנון: מיקום במרחב, מבנה השטח, התקופה שבה בוצע עבורן התכנון וגודל האוכלוסייה.

כמו שכנתה הערבית, גם תלפיות מזרח שוכנת בספר המדבר, על המדרונות הדרומיים-המזרחיים של רכס ארמון הנציב. מבנה השטח תלול ומורכב משתי שלוחות שבניהן עמק. ב-2005 התגוררו בשכונת תלפיות מזרח 12,158 תושבים (תת רובע 83 בשנתון הסטטיסטי – ירידה של 0.7% ביחס ל-2004). לשם השוואה, באותה שנה חיו בג'בל מוכבר א-סוואחרה כ-19,000 בני אדם, שטחה של שכונת תלפיות מזרח הוא 1,196 דונם (תת רובע 83 בשלמותו).

הן תלפיות מזרח והן ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה נמצאות בשטחים שסופחו לירושלים מיד לאחר כיבוש הגדה המערבית ב-1967. בשתי השכונות לא היתה תשתית תכנונית קודמת, פרט לתוכנית הגלילית המנדטורית RJ-5, שהגדירה את שטחן כאדמות בייעוד חקלאי. בשתי השכונות החלו, באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת, הליכי תכנון שנמשכו עד סוף שנות ה-80, ובחלק מהמקרים אף גלשו לשנות ה-90 של אותה מאה.

אך בעוד שבג'בל מוכבר נאלצו התושבים להמתין עד להשלמתן של תוכניות המתאר כדי לבנות את בתיהם, בתלפיות מזרח אפשרו רשויות התכנון בנייה בהיקף רחב ללא תכנון מתארי, בהסתמך על עקרונותיה של תוכנית 62. תוכנית מתאר מקומית 62 אושרה ב-1959, לפני הרחבת תחום השיפוט של ירושלים וסיפוחם של שטחים נרחבים במזרחה. התוכנית חלה אפוא רק על ירושלים המערבית, בגבולותיה לפני 1967, וקבעה את ייעודי הקרקע ואת זכויות הבנייה בהם.

זמן קצר אחרי תום המלחמה ב-1967 חששו מוסדות המדינה שהקהילה הבינלאומית תדרוש מישראל להחזיר את השטחים שכבשה לידי הירדנים. חשש זה יצר אווירה של

קביעת עובדות בשטח, אשר מצאה את ביטוייה המעשי בהחלטות בכל הנוגע לבניית השכונות היהודיות החדשות בשטחים שסופחו לירושלים. משרד הבינוי והשיכון לקח על עצמו את המשימה של קביעת העובדות בשטח. לצורך כך שכר המשרד את שירותיהם של אדריכלים, שהתבקשו להכין תוכניות בינוי לשכונות החדשות (רמות, רמות אשכול, נוה יעקב, תלפיות מזרח וגילה).

האדריכל דוד בסט נשכר לתכנן את השלב הראשון של שכונת תלפיות מזרח, ובשלב מאוחר יותר התבקש האדריכל יצחק פרלשטיין לתכנן את חלקה השני. המשימה התכנונית היתה הכנת תוכניות בינוי לשכונה לפי עקרונות תוכנית 62, אשר על בסיסן יוכן תכנון מפורט של המבנים עצמם. הכוונה היתה להתחיל בבנייה מהר ככל האפשר.

החלת העקרונות של תוכנית 62 על השכונות היהודיות שיועדו לקום בשטחים שסופחו לירושלים סיפקה שלד תכנוני, שאפשר למשרד הבינוי והשיכון לתכנן שכונה ירושלמית טיפוסית בצפיפות עירונית, וזאת לפני הכנת תוכניות המתאר לשכונה ומבלי להמתין לאישורן. בשכונות החדשות, ובתלפיות מזרח בכללן, נבנו אלפי יחידות דיור ללא היתרי בנייה וללא תוכניות מתאר הקובעות את ייעודי הקרקע ואת התנאים למתן היתרי בנייה.

לימים, לאחר השלמת השלבים הראשונים של השכונות היהודיות בירושלים המזרחית ולאחר אכלוסן, החלו במשרד הבינוי והשיכון בהכנת תוכניות המתאר עבורן. האדריכל זאב שיינברג קיבל על עצמו את הפרויקט, ובמשך שנים הכין תוכניות מתאר מפורטות לשכונות הקיימות. במקביל הכין האדריכל שיינברג תוכניות הגשה להיתרי בנייה עבור כל הבניינים שכבר ניצבו בשטח.

הוועדה המקומית נמנעה לרוב מלהתערב בפרויקט הלאומי של ייחוד ירושלים המזרחית, אשר התבסס על בנייה ללא היתרים. אמנם בשכונת רמות הוצאו צווי הפסקת עבודה, אך הסיבה לכך לא היתה הרצון לעצור בנייה שנעשתה בניגוד לחוק. באותה עת החזיקה הוועדה המקומית בתפיסה התכנונית שלפיה יש להגביל את התפרסות העיר לתחום שבין נחל שורק לבין נחל רפאים. שכונת רמות נבנתה מחוץ לתחום הזה, ועל כן הוציאה הוועדה המקומית צווי הפסקת עבודות לבנייה שבוצעה בה. כך או כך, משרד הבינוי והשיכון התעלם מן הצווים והמשיך לבנות את השכונה במרץ.

כאמור, המבנים הראשונים בשכונת תלפיות מזרח נבנו ללא בסיס חוקי של תוכניות מתאר וללא היתרי בנייה, ולמרות זאת לא הוצאו נגדם צווי הריסה והתושבים המתגוררים בהם מעולם לא נדרשו לעתור לבתי המשפט כדי למנוע את ההריסה.

שכונת תלפיות מזרח נבנתה אם כן מראשית שנות ה-70 של המאה ה-20, ולפחות לשני השלבים הראשונים שלה הוכנו תוכניות רק בדיעבד. נכון ל-2004, בשכונה קיימות 4,322

יחידות דיור שבהן חיים 12,439 תושבים. בשכונה יש 455,873 מ"ר בנויים למגורים, שהם כ-25 מ"ר לנפש.⁴⁹ בשכונה יש כבישים רחבים, פארקים, בתי ספר, גני ילדים, מעונות, מתנ"סים ושאר מבני ציבור. לאחרונה הוכנה עבודה תוכנית מיוחדת, המאפשרת תוספת קומות, תוספת יחידות דיור, הרחבת דירות ובניית מרפסות.

ההבדלים ברמת התכנון, בקצב התכנון ובאפשרויות הפיתוח בין תלפיות מזרח לבין ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה יצרו בין שתי השכונות פערים משמעותיים באיכות הדיור ובאיכות החיים.⁵⁰ צפיפות האוכלוסייה בתלפיות מזרח גבוהה כמעט פי שלושה מזו בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה (10.4 תושבים לדונם בתלפיות מזרח לעומת 2.7 תושבים לדונם בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה). לעומת זאת, גודלו הממוצע של משק בית בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה הוא כמעט פי שניים מאשר בתלפיות מזרח (5.2 נפשות למשק בית בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה לעומת 2.8 נפשות למשק בית בתלפיות מזרח). בהשוואה לג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה, בתלפיות מזרח יש פי 1.9 שטח בנוי לנפש (כ-25 מ"ר לנפש בתלפיות מזרח לעומת כ-13 מ"ר לנפש בשכנתה הערבית).

דרך נוספת לאמוד את הפער בין שתי השכונות הוא על ידי בחינת היחס שבין השטח הבנוי (או שטח הרצפה) לבין שטחה הכולל של השכונה (הבנוי והלא-בנוי גם יחד). בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה יש 22.5 מ"ר קרקע לכל מטר מרובע בנוי. בתלפיות מזרח יש 3.9 מ"ר קרקע לכל מטר מרובע בנוי. במלים אחרות, הבנייה בתלפיות מזרח צפופה פי חמישה מאשר בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה.

ההשוואה מראה כי ג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה מאופיינת בשילוב של מספר ממוצע גבוה של נפשות למשק בית עם צפיפות אוכלוסייה נמוכה, שאינה מאפשרת ניצול יעיל של משאבי קרקע, פיתוח מרוכז של תשתיות, הקמת מבני ציבור ופיתוח ותחזוקה של שטחים ציבוריים פתוחים, המשרתים את כל התושבים. שילוב זה משקף איכות חיים נמוכה, הן בתחום השכונתי-הציבורי והן בתחום הביתי-הפרטי.

לעומת זאת, תלפיות מזרח מאופיינת בשילוב של צפיפות אוכלוסייה גבוהה עם צפיפות דיור נמוכה יחסית, שילוב המשקף איכות חיים גבוהה, הן בהיבט הפרטי (מגורים) והן בהיבט הציבורי (האפשרות לקיים רמת פיתוח גבוהה, תשתיות טובות, מבני ציבור ושטחים ציבוריים מתוחזקים כהלכה).

צפיפות האוכלוסייה הנמוכה הקיימת בג'בל מוכבר ערב א-סוואחרה אינה מעידה אפוא במקרה זה על איכות חיים גבוהה, המאפיינת יישובים כפריים או פרבריים. אדרבא, הצפיפות הנמוכה היא דווקא אחת הסיבות לכך שרמת הפיתוח בשכונה נותרה נמוכה, שכן קשה ויקר יותר לפרוס בה תשתיות בהתאם לצורכי האוכלוסייה.

⁴⁹ כל הנתונים לקוחים מהשנתון הסטטיסטי לירושלים 2004.
⁵⁰ החישובים שלהלן מבוססים על נתונים שמקורם בשנתון הסטטיסטי לירושלים 2004.

4.2 שכונת נוף ציון

שכונת נוף ציון, השוכנת בלב ג'בל מוכבר, נמצאת בימים אלה בעיצומה של תנופת בנייה, שבאה לאחר שנים של תכנון ושנים של מאבקים נגדו. הדיון בעניין בנייתה של שכונה יהודית בלב שכונה פלסטינית נסוב בדרך כלל סביב הסוגיה הפוליטית והציבורית, אך מעלה תהיות רבות גם בהקשר התכנוני.

כיצד קורה ששכונה אחת, הכלואה בתוך תחום שכונה אחרת, מקבלת זכויות בנייה גדולות עשרת מונים מהשכונה האחרת? האם יש נימוקים תכנוניים שבכוחם להסביר את הפער הזה? התשובה לשאלה זאת שלילית; הפער נובע מאפליה תכנונית.

סיפורה של התוכנית לשכונת נוף ציון החל ב-1984,⁵¹ כאשר חברת "דיגל" שבבעלות הקבלן אייבי לוי טענה לבעלות על 50 דונם באיזור. סכסוך קנייני זה התברר בבתי המשפט במשך כחמש שנים. ב-1989 פסק בית המשפט לטובת חברת "דיגל", וזו פעלה לאישור תוכנית בניין עיר (תב"ע 3434), שלפיה ייבנו במקום 200 יחידות דיור.

עיכוב נוסף בביצוע התוכנית נוצר כשהעירייה ביקשה להפקיע קרקעות סמוכות מתושבי ג'בל מוכבר, במטרה לייעד אותן לשטחי הציבור הנדרשים לתוכנית. תושב השכונה, שהתנגד להפקעה, נתבע על ידי העירייה והעניין התברר בבתי המשפט עד 1994.

בינתיים קידמה הוועדה המקומית תוכנית יומרנית יותר לשכונת נוף ציון – תב"ע 4558 - לבניית 550 יחידות דיור, בית מלון ובית כנסת. לצורך שטחי ציבור "תרמה" הפעם הוועדה המקומית 65 דונם שהופקעו מבעליהם הפלסטינים. לאור המלצתה של הוועדה המקומית, אושרה התוכנית בהליך מקוצר על ידי הוועדה לבנייה למגורים (ול"ל) ונכנסה לתוקף במאי 1994.

השכונה היהודית נוף ציון, כמו שטחה של תוכנית 2691 לג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור, כלולה בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה. השכונה נמצאת על מדרון צפוני וצופה אל העיר העתיקה. התוכנית היוותה שינוי לתוכנית עמ/9, שהגבילה מאוד את הבנייה באגן החזותי של העיר העתיקה. על סמך עיקרון תכנוני זה החליטה הוועדה המקומית כי בג'בל מוכבר, ח'רבת בית סאחור יעמדו אחוזה הבנייה המקסימליים על 25% וגובה המבנים לא יעלה על שתי קומות. לעומת זאת, בשכונת נוף ציון אושרו כ-130 אחוזה בנייה⁵² והקמת מבנים בני שש קומות (שלוש קומות ניצבות מעל שלוש קומות מדורגות).

⁵¹ התיאור של השתלשלות העניינים בעניינה של שכונת נוף ציון לקוח מאתר האינטרנט של "שלום עכשיו" (www.peacenow.org.il), שם מכונה השכונה "נוף זהב".
⁵² לאמיתו של דבר, אחוזה הבנייה המותרים גבוהים יותר ומגיעים ל-135%, כפי שיוסבר בהמשך.

יתרה מזאת, רשויות התכנון לא עמדו על כך שזים התוכנית יפריש שטחים לצורכי ציבור, כפי שהן דורשות, ובצדק, במקרים דומים. כדי לספק את ייעודי הקרקע הציבוריים הנדרשים בשכונה היהודית סיפחה הוועדה המקומית לתוכנית שטחים שהופקעו מתושבי גיבל מוכבר.

בתקנון תוכנית 4558 הוכנס סעיף גמישות, המתיר העברת 30% משטחי שירות לשטחים עיקריים. סעיף זה מאפשר תוספת שטחים עיקריים, מעבר למה שמצוין במפורש במסמכי התוכנית. בדיקה של שטחי המגרשים, שאותם מועידה התוכנית למגורים, והשוואתם לשטחי הבנייה המותרים בה - בתוספת העברה של 30% משטחי השירות שמעל פני הקרקע - מראה כי בפועל, אחוזי הבנייה המותרים בה הם 135%. כך או כך, אחוזי הבנייה שתוכנית 4558 לשכונת נוף ציון מאפשרת הם פי חמישה ממה שמתירה תוכנית 2691 לגיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור. זאת כאשר תוכנית 2691 מקיפה משלושה צדדים את העמק שבו הולכת ונבנית שכונת נוף ציון.

להלן השוואה מפורטת בין תוכנית 4558 לשכונת נוף ציון לבין תוכנית 2691 לגיבל מוכבר, ח'רבת בית סאחור.

הערות	תוכנית 4558	תוכנית 2691	
מיקום השכונה	המדרון הצפוני של רכס ארמון הנציב		
שטח התוכנית	כ-115 דונם	כ-582 דונם	
תאריך אישורה של התוכנית	תוכנית 4558 אושרה בהליך מקוצר בול"ל	1987 (ו-1994)	1994
שטחי בנייה כוללים למגורים	למרות ששטח תוכנית 4558 הוא רק חמישית משטחה של תוכנית 2691, היקף הבנייה למגורים המותר בה הוא פי 1.4 מזה שמאפשרת תוכנית 2691	31,176 מ"ר	44,872 מ"ר
אחוזי בנייה מותרים	יותר מפי חמישה	25	135
מספר קומות מותר	שש (3+3)	שלוש (1+2)	
סעיף גמישות	סעיף הגמישות מבטא תוספת של כ-2,000 מ"ר שטחים עיקריים למתחם כולו	אין פירוט לגבי שטחי שירות	מותרת העברה של 30% משטחי השירות לשטחים עיקריים
שטח פרטי פתוח	בשפ"פ מותרת בנייה של כ-1,500	אין	יש

הערות	תוכנית 4558	תוכנית 2691	
מ"ר, כולל שטחי שירות			(שפ"פ)

תוכנית המתאר לשכונת נוף ציון מייעדת עמק קטן, הנמצא בין עבדאת לבין ח'רבת בית סאחור, לשטח נוף פתוח. גם תוכנית מתאר ירושלים 2000 מייעדת את העמק לשטח נוף פתוח. מדובר בעמק בעל מדרונות מתונים יחסית לסביבה, והוא מנותק מעמקים ירוקים אחרים. ככלל, מאפייניו הטופוגרפיים של העמק דומים לאלה של השטח שבו מוקמת השכונה היהודית נוף ציון, והוא ראוי להוות עתודת קרקע להרחבת שכונת ג'בל מוכבר. אלא שכאמור, תוכנית 4558 שבתוקף ותוכנית ירושלים 2000 שבהכנה אינן מאפשרות בנייה בעמק זה.

סוף דבר: הריסות בתים

בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה קיימת תשתית תכנונית בעייתית ובלתי מספקת. יותר משהן יוצרות מסגרת לפיתוח ולבנייה, התוכניות החלות בשכונה מהוות גורם מגביל המונע בנייה.

על סמך תוכניות מגבילות אלו אוכפות הוועדה המקומית והוועדה המחוזית את חוק התכנון והבנייה והורסות בתים שהוקמו בשכונה ללא היתר. מ-2000 ועד אמצע 2006 הרסו הרשויות 37 מבנים בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה: 25 בתים הרסה הוועדה המקומית ו-12 מבנים הרסה הוועדה המחוזית במשרד הפנים. באותן שנים הוצאו 129 צווי הריסה לבתים בשכונה ונפתחו כ-400 תיקים בבתי המשפט, שעניינם בנייה ללא היתר או בניגוד לו (כולל כתבי אישום שהוגשו במקרים שבהם תושבים לא צייתו להחלטותיו של בית המשפט ולא הרסו את המבנים שהקימו).

להלן נתונים בדבר הליכים מינהליים ושיפוטיים נגד בנייה בגיבל מוכבר ערב א-סוואחרה אשר התנהלו מאז 2000.

שנה	הפקת צווי הריסה	הוצאת הריסה על ידי הוועדה המקומית ועל ידי הוועדה המחוזית		הריסות בתים בפועל		כתבי אישום	כתבי אישום בגין אי בנייה ללא להיתר או בניגוד לו	סה"כ
		ועדה מקומית	ועדה מחוזית	ועדה מקומית	ועדה מחוזית			
2000	2	2	124	-	1	47	11	
2001	1	1	צוים ללא פירוט	1	-	29	6	
2002	8	2	השנה שבה הוצאו	2	-	7	3	
2003	24	9		5	8	43	11	
2004	24	11		7	3	46	8	
2005	19	6		8	-	66	-	
⁵³ 2006	7	4		2	-	22	-	
סה"כ	85	35	129	25	12	260	39	559

⁵³ הנתונים המופיעים בטבלה מעודכנים עד אמצע 2006.

כפי שהטבלה מראה, בין השנים 2000 ו-2006 נפתחו כ-560 הליכים נגד בנייה ללא היתרים בשכונת גיבל מוכבר ערב א-סוואחרה.⁵⁴ הליכים אלה מצד הרשויות מכניסים את התושבים לסחרור של פעולות לביטול רוע הגזירה. הפעולות נעשות בשלושה תחומים עיקריים: התחום המשפטי, התחום התכנוני והתחום הכלכלי.

בתחום המשפטי, הפעולה הראשונה היא פנייה לעורך דין כדי שינסה לעכב את ההליכים הכרוכים בהריסת בתים, עד שניתן יהיה להכשיר את הבנייה על ידי קבלת היתר. בתחום התכנוני מתבטאת הפעילות בשכירת שירותיו של מתכנן או אדריכל, בין אם לצורך הגשת בקשה להיתר בנייה ובין אם לצורך הכנת תוכנית נקודתית. בתחום הכלכלי נאלץ מי שהוצא נגדו צו הריסה לגייס מקורות כספיים (בדרך כלל מהמשפחה הקרובה), כדי לשלם את שכר הטרחה של עורך הדין, את שכרו של האדריכל ואת הקנסות הגבוהים.

במקרים רבים, שבהם הוצא צו הריסה שיפוטי, בתי המשפט מעכבים את ביצועו למשך שישה עד 18 חודשים, כדי לאפשר לבעלי המבנה לנסות לקבל היתר בנייה. לעתים קרובות, כאשר ייעוד הקרקע בתוכנית שבתוקף לא מאפשר בנייה כלל, לא ניתן להוציא על פיה היתר. במקרה שכזה יש להכין ראשית תוכנית נקודתית, לשינוי ייעוד הקרקע משטח נוף פתוח למגורים. רק לאחר מכן ניתן לפתוח בהליך לקבלת היתר בנייה.

כפי שראינו לעיל, אישורה של תוכנית נקודתית לשינוי ייעוד קרקע הוא הליך ארוך, שעלול לארוך חודשים רבים ואף שנים, וגם זאת במקרה הטוב, כאשר ועדות התכנון מחליטות בסופו של יום לאשר את התוכנית. לעתים קרובות, לאחר כל המאמצים וההשקעה הכספית הגבוהה, מסרבים מוסדות התכנון לאשר את התוכנית הנקודתית, והתושב שהגיש אותה מוצא את עצמו בלי פלטפורמה תכנונית שתאפשר לגליזציה של המבנה שהקים ובלי יכולת לקבל היתר בנייה.

לאור כל האמור לעיל, אנו רואים חשיבות רבה בתכנון מחדש של שטח השכונה באופן שיביא בחשבון את הידע המקומי ואת מבנה הבעלויות על הקרקע, ומעל לכל, במגמה לאפשר בנייה ופיתוח אינטנסיביים ברוב חלקי השכונה.

עד להשלמת תכנון שכזה יש להקפיא את הריסות הבתים.

⁵⁴ אין מדובר בהכרח ב-560 מקרים נפרדים; ייתכן כי חלק מההליכים נפתחו נגד אותה עבירת בנייה.

נספח מס' 1

שנה	גודל אוכלוסיה	אחוז גידול	תוספת
2006	18250	3.9	712
2007	18980		740
2008	19720		769
2009	20489	3.3	676
2010	21.165		698
2011	21863		721
2012	22584	3	677
2013	23261		698
2014	23959		718
2015	24677	2.8	690
2016	25368		710
2017	26078		730
2018	26808		750
2019	27559		771
2020	28330		

גודל אוכלוסיה בחרבת בית סחור :

שנה	גודל אוכלוסיה	אחוז גידול	תוספת
2006	2440	3.9	95
2007	2535		99
2008	2634		102
2009	2736	3.3	90
2010	2826		93
2011	2919		96
2012	3015	3	90
2013	3105		93
2014	3198		96
2015	3293	2.8	92
2016	3385		95
2017	3479		97
2018	3576		100
2019	3676		103
2020	3778		

נספח מס' 2

פרוגרמה לשטחי ציבור בחרבת בית סחור:

הערות	שטח נדרש בנוסף לקיים	מוסדות קיימים	שטח נדרש למוסד בדונם	מספר כיתות	מספר תלמידים ב-2020	סוג מוסד
		אין	1.2	3 * (אשכול מעונות אחד)	$71=30\% \times 2.5 \times 95$	מעונות יום
		אין	3.5	7 *	$190=100\% \times 2 \times 95$	גני טרום חובה
ישנו שטח קטן מדי המיועד לגן ילדים אך לא מומש.		אין	1.5	3 *	$95=100\% \times 1 \times 95$	גני חובה
		אין	9	18 *	$570=100\% \times 6 \times 95$	בי"ס יסודי
		אין	6.75	9 *	$285=100\% \times 3 \times 95$	חטיבת ביניים
עדיף לוותר על תיכון בשכונה ולהפנות התלמידים לסוואחרה		אין	6	8 *	$228=80\% \times 3 \times 95$	חטיבה עליונה

* אשכול מעונות יום כולל 3 כיתות: כיתה ל-12 תינוקות, כיתה ל-25 פעוטים וכיתה ל-30 גמולים. סה"כ 67 ילדים.
 * החישוב נעשה לפי 30 ילדים בכיתה. הדרישה ל-100% היא ע"פ דרישות העירייה בשכונות אחרות ולא לפי צפי דרישה שלנו.
 * החישוב נעשה לפי 35 ילדים בכיתה
 * החישוב נעשה לפי 32 ילדים בכיתה

פונקציות ציבוריות נוספות

הערות	מצב קיים	שטח נדרש בדונם	מ"ר בנוי נדרש	סוג מוסד
משולב בי"ס	אין	ללא הקצאה	100	אגף קהילתי
ניתן לשילוב במבנה קהילתי אחר	אין	0.5	100	מועדון נוער
ניתן לשילוב במבנה קהילתי אחר	אין	ללא הקצאה	100	מועדון קשישים
	אין	0.5	300	מרכז יום לקשיש
	אין	0.75	250	ספרייה עירונית
ישולבו בחצרות בי"ס	אין			מגרשי ספורט: כדור רגל, כדור סל, טניס
ישולב	אין	ללא הקצאה	200	תחנה לבריאות המשפחה

פרוגרמה לצורכי ציבור לסאווחרה

הערות	קיים בפועל	שטח נדרש בנוסף לקיים	ייעודי קרקע קיימים בתכנית (שטח בדונם)	שטח בדונם נדרש ל-2020	מספר כיתות נדרש ב-2020	מספר תלמידים ב-2020	מספר כיתות נדרש ב-2007	מספר תלמידים ב-2007	סוג מוסד
	אין		1.2 (מגרש אחד)	9.6	*24	$555 = 30\% \times 2.5 \times 740$	*15	$356 = 30\% \times 2.5 \times 475$	מעון יום
	1		9.5	24.5	*49	$1480 = 100\% \times 2 \times 740$	*32	$950 = 100\% \times 2 \times 475$	גן טרום חובה
	1		6 מגרשים + חלק מגרש)	10.5	*21	$740 = 100\% \times 1 \times 740$	*14	$475 = 100\% \times 1 \times 475$	גן חובה
	2		10 (לשני ביי"ס)	69.5	*139	$4,440 = 100\% \times 6 \times 740$	*89	$2,850 = 100\% \times 6 \times 475$	בי"ס יסודי
			אין	51.75	*69	$2,220 = 100\% \times 3 \times 740$	*45	$1,425 = 100\% \times 3 \times 475$	חטיבת ביניים
	2		14.5 (לשני ביי"ס)	42	*56	$1,776 = 80\% \times 3 \times 740$	*36	$1,140 = 80\% \times 3 \times 475$	חטיבה עליונה

* אשכול מעונות יום כולל 3 כיתות : כיתה ל-12 תינוקות, כיתה ל-25 פעוטים וכיתה ל-30 גמולים. סה"כ 67 ילדים.
 * החישוב נעשה לפי 30 ילדים בכיתה. הדרישה ל-100% היא ע"פ דרישות העירייה בשכונות אחרות ולא לפי צפי דרישה שלנו.
 * החישוב נעשה לפי 35 ילדים בכיתה
 * החישוב נעשה לפי 32 ילדים בכיתה

הפרוגרמה הוכנה על-פי הנתונים הבאים :
 גודל האוכלוסייה בשנת 2020 – 24,552 נפש
 גודל האוכלוסייה בשנת 2006 – 15,810 נפש
 מספר יחיד נדרשות ל-2020 – 4,910
 גודל משק בית ממוצע – 5
 גודל שנתון 2020 – 740 ילדים (3% מכלל האוכלוסייה)
 גודל שנתון 2006 – 475 ילדים (3% מכלל האוכלוסייה)