

תכנון בירושלים
השפעות תכנית המתאר המקומית החדשה של ירושלים
על השכונות הפלסטיניות

1. מצב התכנון ומצב השטח

התכנון טרום תכנית המתאר – מדיניות התכנון הישראלית בירושלים המזרחית הייתה ועודנה, של יצירת עיר גדולה, בלתי ניתנת להפרדה עם רוב יהודי בולט. בהשפעת מדיניות זו, הוכנו התכניות לשכונות ולכפרים הפלסטיניים. התכניות שהוכנו, מתאפיינות במיעוט שטחים לפיתוח¹ (רק כ- 20,000 דונם, שהם כ- 16% מכלל שטח ירושלים, מיועדים לפיתוח השכונות הפלסטיניות), בשטחי נוף פתוח נרחבים בהם אסור כל פיתוח (30% משטחן הכולל של התכניות שהוכנו עבור השכונות מיועד כשטח נוף פתוח), בזכויות בנייה מעטות² (שטח בנייה ומספר קומות מותרים), במיעוט שטחים למבני ציבור וברשת דרכים דלילה במיוחד.

הבניה בפועל בשטח – ההגבלות על הבנייה גרמו לתושבים רבים, שחיפשו פתרונות מגורים, לעזוב את תחומי ירושלים (למרות המחיר הכבד של אופציה זו עבור תושב מזרח ירושלים³) אך רבים אחרים בחרו להישאר. אלו שנשארו נאלצו ונאלצים להתמודד עם תכניות שאינן מאפשרות פיתוח ואינן מספקות מענה לצורכי החיים בכלל ולצורכי המגורים בפרט. בהעדר אפשרות חוקית לבנייה נאלצים התושבים לבנות בתים למגורים ללא קשר לתכניות וללא היתרים. ההערכות הן כי מדובר בכ- 20,000 יחידות דיור שנבנו, במהלך השנים, באופן ספונטאני וללא היתרים.

הרס הסביבה והריסות בתים – הבנייה הספונטאנית⁴ המתרחשת בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית פוגעת הן בבעלי הבתים ומשפחותיהם והן בסביבת המגורים שלהם. בהעדר קו תכנוני שינחה את הבנייה ויסדיר אותה, נוצרים בשטח מרקמים בנויים בעייתיים הפוגעים קשות בתפקוד ובאפשרויות לפיתוח בעתיד. הבנייה הספונטנית נעשית לעיתים בצפיפות מופרזת, מבלי להשאיר רווח סביר בין הבתים, מבלי להותיר שטחים למוסדות ומתקנים ציבוריים, מבלי להשאיר שטח פתוח לטובת הציבור ומבלי למצוא פתרונות חנייה למכוניות. בתים שנבנים ללא היתרים אינם זכאים לחיבור מסודר למערכות מים, ביוב, חשמל ותקשורת, והתושבים נאלצים למצוא פתרונות חלופיים שהם יקרים יותר ולעיתים אף מסוכנים. חמור מכך, הבנייה ללא היתרים גוררת אחריה סדרת בעיות: צווי הריסה, קנסות גבוהים, בתי משפט ובמקרים קיצוניים הריסה בפועל של בית המגורים. בשנים האחרונות הרסו הרשויות הישראליות כמאה בתים בכל שנה ומאות אנשים נותרו ללא קורת גג ועם חובות כספיים עצומים.

¹ אלו הם האזורים בהם מותר לבנות ולפתח עבור מגוון שימושים – מגורים, מסחר, מבני ציבור, דרכים ועוד.
² שטח הבניה המקסימאלי ומספר הקומות המקסימאלי המותרים בשטח נתון.
³ תושבים פלסטיניים העוזבים את ירושלים מאבדים את הזכות להיות תושבים בה ועמה זכויות סוציאליות נוספות.
⁴ בנייה ללא היתרים

2. תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000

רקע - תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 היא התכנית הראשונה הכוללת את העיר המערבית ואת העיר המזרחית בירושלים ומתוקף כך עליה להתמודד עם החלטות ממשלת ישראל בעניין השמירה על האיזון הדמוגרפי בירושלים. התכנית צופה כי היעד שנקבע בעבר, לפיו תהווה האוכלוסייה היהודית לפחות 70% מכלל אוכלוסיית ירושלים, אינו ריאלי עוד וקובעת יעד חדש של 60% יהודים מול 40% פלסטינים. השמירה על המאזן הדמוגרפי מכתובה מדיניות מפלה כלפי התושבים הפלסטיניים בירושלים המזרחית. מדיניות זו מיושמת בתכנית בשתי דרכים עיקריות:

(1) קביעת אפשרויות פיתוח מוגבלות שאינן מספקות את צורכי התושבים בכלל תחומי החיים ובפרט בתחום הבנייה למגורים.

(2) צמצום אפשרויות הפיתוח בשכונות הפלסטיניות המרכזיות של ירושלים ההיסטורית (העיר העתיקה והשכונות הסובבות אותה) וקביעת אזורי פיתוח חדשים הרחק מהמרכז, בצפון העיר ובדרומה (תל עדסה בצפון וסוואחרה בדרום).

מה עושה התכנית ומה לא? - התכנית מגדירה אזורים חדשים לפיתוח וקובעת עקרונות לגבי תכנון הן באזורים החדשים והן באזורים הוותיקים, בכל שטחי העיר. התכנית אינה קובעת ייעודי קרקע מפורטים ולא ניתן לקבל מתוקפה היתרי בנייה. כדי לפתח את האזורים החדשים שהתכנית מציעה יש לערוך תכניות, לשכונות או לחלקים מהן, המפרטות את ייעודי הקרקע, את זכויות הבנייה ואת התנאים למתן היתרי בנייה. תוכניות המתאר המפורטות נערכות עבור שכונה שלמה או חלק ממנה.

שלבים ראשונים – בשנת 2004 הופצה לעיון הציבור הגירסה הראשונה של התכנית. בגרסה זו הוצעו אזורי פיתוח חדשים לשכונות העיר בשטח כולל של כ-11,800 דונם, מתוכם רק כ-2,300 דונם (פחות מ-20% מהשטח) הוצעו לשכונות הפלסטיניות (לעומת 9,500 דונם לשכונות הישראליות). גירסת 2004 התקבלה בביקורת קשה הן מצד הפלסטינים והארגונים המסייעים להם, שדרשו אזורי פיתוח נוספים, והן מצד הארגונים הירוקים, שדרשו לבטל הרחבת ירושלים לכיוון מערב. בסופו של דבר הגירסה שהוגשה לוועדה המקומית ב-2006, לא כללה את תכנית מערב ירושלים. היא גם לא כללה הרחבות נוספות לשכונות הפלסטיניות.

כמעט תכנית חדשה - באפריל 2007 אושרה התכנית בוועדה המקומית בכפוף לתנאים. מאמצע 2007 ועד מאי 2008 נערכו בוועדה המחוזית דיונים רבים בנוגע לתכנית המתאר ובסופם אושרה התכנית להפקדה תוך דרישה לעריכת שינויים גדולים. במהלך הדיונים בוועדה המחוזית נעשה ניסיון לתקן, ולו באופן חלקי, את העוול שנגרם לתושבים הפלסטיניים בירושלים המזרחית וכתוצאה מתיקון זה, בין שאר השינויים שנדרשו המתכננים לעשות, נכללו תוספות לשטחי הפיתוח בשכונות הפלסטיניות. עם אישור התכנית להפקדה אמורים היו המתכננים לערוך בתכנית את השינויים הנדרשים ולהגישה להפקדה להתנגדויות הציבור הרחב. אך הדבר לא קרה.

ראש עיר חדש - בנובמבר 2008 בחרו תושבי ירושלים ראש עיר. אחת הפעולות הראשונות של ראש העיר החדש, ניר ברקת, הייתה פנייה לממונה על המחוז במשרד הפנים בבקשה לעכב את הפקדת התכנית בשלושה חודשים כדי שהוא ומועצת העיר החדשה יוכלו ללמוד את פרטיה. ראש העיר קיבל את שביקש והתכנית חזרה לעירייה. במקביל ללמידת פרטי התכנית ע"י צוות העירייה הוכנסו בה גם השינויים עליהם הורתה הוועדה המחוזית. במאי 2009 הגיש ראש העיר לוועדה המחוזית תכנית מתוקנת בתוספת הערות ודגשים חדשים. באותו הדיון אישרה הוועדה את התכנית ואת הערות ראש העיר. עם אישור התכנית מחדש להפקדה אמורים היו המתכננים לערוך בתכנית את השינויים הנדרשים ולהפקידה להתנגדויות. אך הדבר לא קרה.

שר פנים חדש - בפברואר 2009 בחרו אזרחי מדינת ישראל כנסת חדשה. כעבור מספר שבועות מונה שר חדש במשרד הפנים. חברי מועצת העיר החדשה פנו אל שר הפנים החדש, אלי ישי, והזהירו אותו כי לירושלים אושרה תכנית חדשה אשר לכאורה מפלה לטובה את האוכלוסייה הפלסטינית על פני האוכלוסייה הישראלית. השר, אשר מבחינה פורמאלית ניצב בראש מדרג התכנון בישראל, הורה לממונה על המחוז לעכב את הפקדת התכנית. למרות חוות דעת משפטית הטוענת כי התערבות השר נעשתה תוך חריגה מסמכות ובניגוד לחוק, בכל זאת הממונה על המחוז מעכבת את הפקדת התכנית.⁵

3. האם התכנית טובה?

מבט כולל - על רקע תכניות בעיתיות לשכונות ירושלים המזרחית, על רקע בנייה ספונטאנית בשכונות ועל רקע הדרישה לשמירה על המאזן הדמוגרפי נערכה תכנית המתאר החדשה. ככלל התכנית איננה מספיק טובה לתושביה הפלסטיניים של העיר והשיפורים שהיא מציעה הינם רק שיפורים לכאורה, וברובם אינם ניתנים ליישום. בתחום הבנייה למגורים התכנית מציעה אפשרויות בנייה נוספות אך בד בבד מסייגת אותן באמצעות הטלת הגבלות חמורות, כפי שיפורט בהמשך, הגבלות אלה הופכות את האפשרויות החדשות כמעט לבלתי ניתנות למימוש. בתחומים הנוספים שהתכנית עוסקת בהם אין חידוש עבור תושבי השכונות הפלסטיניות. התכנית אינה מתמודדת עם המחסור העצום בבתי ספר ובכיתות לימוד. התכנית אינה מציעה שיפור בתחום התחבורה ומערך הדרכים הלקוי. בהעדר מתחמים חדשים למסחר ולתעסוקה, כלכלת ירושלים המזרחית תמשך להשען על מערב העיר.

תוספות מגורים תיאורטיות – תכנית המתאר מציעה תוספות למגורים בשתי דרכים: דרך אחת היא ציפוף הרקמה הבנויה בתוך השכונות באמצעות הגדלת זכויות הבנייה (אחוזי בנייה ומספר קומות). הדרך השנייה היא הרחבת השכונות באמצעות תוספת שטחים. התכנית מעדיפה את ציפוף השכונות הקיימות על פני הרחבתן. לשם כך מציעה התכנית ציפוף מופרז של השכונות ומעבר מהיר, של שכונות בהן קיימים בינוי כפרי ותשתיות דרכים רעועות, לבנייה עירונית אינטנסיבית. כפי שצוין, בשני המקרים, תוספת יחידות הדיור שהתוכנית מציעה בשכונות הפלסטיניות תיאורטית ברובה:

⁵ נכון לינואר 2010

(א) ציפוף השכונות הקיימות – במקומות בהם התכנית מציעה מעבר מבינוי בשתי קומות לבינוי בארבע קומות, נוספת מגבלה האומרת שעל-גבי בניין קיים תותר בניית שתי קומות בלבד. מגבלה זו, לא מאפשרת ניצול כל ארבע הקומות במקומות בהם קיימים בניינים בני קומה אחת, אלא אם כן יהרס הבניין ויבנה אחר תחתיו. במקומות בהם התכנית מציעה מעבר לבנייה בשש קומות, בנוסף על המגבלה שצוינה לעיל ישנן עוד ארבע הגבלות למימוש הבניה, להלן שתיים מתוכן: דרישה שהתכנית תהיה צמודה לדרך ברוחב 12 מ' לפחות (בתוך השכונות הפלסטיניות הקיימות כמעט שאין דרכים רחבות כאלו), דרישה לתכנון מתחמים הגדולים מ-10 דונם (בתוך השכונות הקיימות מעטים מתחמים גדולים ופנויים). מגבלות אלה הופכות, כאמור, את התוספות שהתכנית מציעה לתוספות תיאורטיות בלבד.

(ב) הרחבת השכונות – רוב ההרחבות המוצעות בתכנית הינן באזורים מבוניים בפועל בבנייה ספונטנית. לפיכך, חשיבות הרחבות אלו היא במתן מסגרת תכנון לאישור רטרואקטיבי של בתים שנבנו ללא היתרים. הרחבות אלה שהן בניות בפועל, אינן יכולות להחשב כעתודות קרקע משמעותיות לבנייה עתידית. בנוסף, תכנית המתאר מטילה הגבלות על פיתוח שטחי ההרחבות החדשים – תכנון מרוכז של כל הרחבה והרחבה בשלמותה או של חלק משמעותי ממנה. עקב היות הקרקע בירושלים המזרחית בעיקרה קרקע פרטית, היו אלה בעלי קרקע פרטיים שקידמו את התכנון בשכונות ירושלים המזרחית בשנים האחרונות. המגבלה החדשה עוצרת את תהליכי התכנון הקיימים עד שהעירייה בעצמה תתכנן את מתחמי ההרחבות. היום העירייה מקדמת תכנון בשלושה מתחמי הרחבות בלבד.

4. מכשולים במסלול הוצאת היתר בנייה

היתרי בנייה ניתנים על סמך תכניות מתאר מפורטות הכוללות תנאים למתן היתרי בנייה. אך המסלול לקבלת היתרי בנייה איננו תלוי בלעדית באפשרויות הגלומות בתכניות והוא כולל מגבלות נוספות. חשוב לציין כאן כי במקביל לשינויים, שפורטו לעיל, בתחום התכנון, בתחום היתרי הבנייה חלה החמרה ונוספו מכשולים. אחת הבעיות הקשות המלוות את הליכי התכנון והפיתוח בירושלים המזרחית היא בעיית הקרקעות שאינן רשומות. ברוב שטחי השכונות הפלסטיניות אין הקרקעות רשומות על שם בעליהן. פעולת רישום הקרקע היא עניין סבוך הדורש הוכחה לגבי הבעלות על הקרקע. תוך כדי ברור הבעלות על הקרקע מסתכנים הבעלים באיבוד הבעלות ולכן רבים מעדיפים לא לקחת את הסיכון כלל. מאז שנת 2000 נדרשים בעלי קרקע המגישים לעירייה בקשה להיתר בנייה, לקדם את רישום הקרקע במרשם המקרקעין הישראלי. הדרישה הוחמרה מספר פעמים עד לתחילת 2009 עת נקבע כי לא ניתן לפתוח תיק בקשה להיתר בנייה ללא פתיחת תיק רישום מקרקעין. דרישה זו מונעת כמעט לחלוטין אפשרות להוציא היתרי בנייה בירושלים המזרחית.

נתונים מספריים⁶

- שטח העיר ירושלים (מזרח ומערב) כ-126,000 דונם.
- מתוכם 70,500 דונם מצויים מעבר לקו הירוק, בשטחים שהיו תחת שלטון ירדן מאז 1948 וסופחו לירושלים אחרי מלחמת 1967.
- 35% מתוך השטח המסופח (24,500 דונם) הפקיעה מדינת ישראל מהתושבים הפלסטיניים לשם בניית שכונות ישראליות חדשות.
- 19% מתוך השטח המסופח (27,000 דונם), שהם 58% מתוך השטח שנותר לאחר ההפקעות, תוכננו עבור השכונות הפלסטיניות. 19,000 דונם לא תוכננו כלל.
- אוכלוסיית ירושלים המזרחית, שמנתה כ-69,000 נפש ב-1967, גדלה כמעט פי ארבע והערכה העדכנית היום היא שהאוכלוסייה מונה כ-269,000 נפש. (האוכלוסייה הישראלית מונה כ-495,000 נפש)
- 15% מכלל שטח ירושלים מיועד לבנייה לפלסטינים (20,000 ד'') בעוד ש-28% מיועד לבנייה לישראלים (35,000 ד''). מתוך השטחים המיועדים לבנייה לישראלים 40% נמצאים בירושלים המזרחית (14,000 ד'')
- נכון לסוף שנת 2007, היו בשכונות ירושלים המזרחית כ-39,000 יח"ד שמתוכן כ-20,000 יח"ד אינן מורשות.
- בין השנים 1992 ל-2001 הנפיקה העירייה כ-1,400 היתרי בנייה עבור האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית (ממוצע של 140 היתרים בשנה עבור כ-400 יח"ד)
- על-פי הערכה, חסרות היום כ-10,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה הפלסטינית החיה כבר היום בירושלים המזרחית. המחסור צפוי לגדול בכ-1,500 יחידות דיור בכל שנה בהתאם לגידול האוכלוסייה ולמחזורי הצעירים המגיעים לגיל נשואין.

תכנית המתאר מוסיפה:

- ל-20,000 הדונם, של שטחי הפיתוח בשכונות בירושלים המזרחית הקיימים היום, נוספים כ-3,450 דונם של הרחבות. לאחר אישור התכנית יהיה שטח הפיתוח המיועד לאוכלוסייה הפלסטינית כ-23,450 דונם.
- ל-35,000 דונם של שטחי הפיתוח בשכונות הישראליות בירושלים המערבית והמזרחית, נוספים כ-5,000 דונם של הרחבות. לאחר אישור התכנית יהיה שטח הפיתוח המיועד לאוכלוסייה הפלסטינית כ-40,000 דונם. רוב ההרחבות המוצעות לשכונות הישראליות הינן מעבר לקו הירוק.

⁶ הנתונים לגבי האוכלוסייה לקוחים ממכון ירושלים לחקר ישראל "על נתוניך ירושלים 2007/2008".