

הכל מתוכנן

על מדיניות של הכשלת תכנון
בשכונות הפלסטיניות בירושלים



הכל מתוכנן

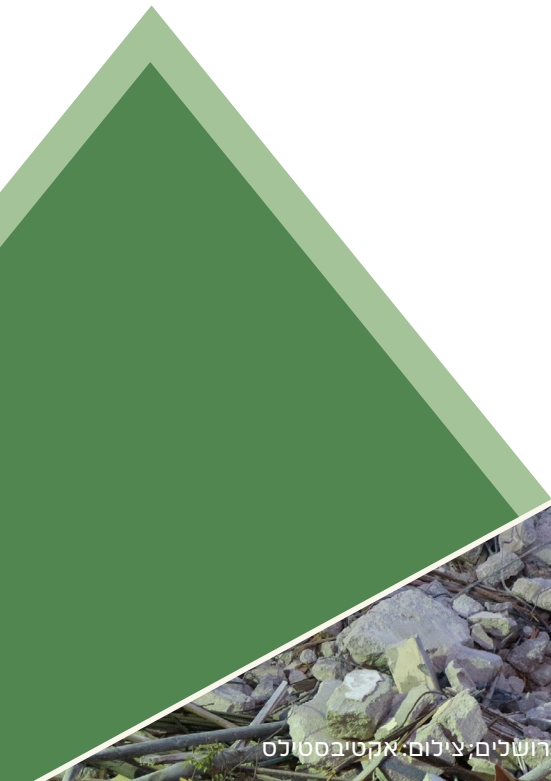
על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים

פברואר 2017

כתיבה: אביב טטרסקי, אדר' אפרת כהן-בר
עריכה: עו"ד אשרת מימון

עריכת לשון: לאה קליבנוף רון
עיצוב גרפי: ליאורה דרום

סייעה בתחקיר: ורד קיסר



צילום עטיפה - 13/6/2017, איפסאר על גבי הריסות, צור באחר ירושלים; צילום: אקטיביסט/ס



תוכן עניינים

7	תקציר
16	מבוא
22	1.תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור
23	רקע
25	מכשולים בפני קידום התכנית
34	2.תכנית-האב לבית צפאפא
35	רקע
36	מכשולים בפני קידום התכנית
42	3.תכנית המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר
43	רקע
44	מכשולים בפני קידום התכנית
47	סיכום
47	חסמים פוליטיים
49	חסמים תכנוניים
52	חסמים בירוקרטיים
54	המלצות

תקציר

"ברור שהורסים להם, הם בונים באופן לא חוקי", כך משיבים, לרוב, הישראלים, כשהם שומעים על הריסת בתים – אם ביישוב בדואי בנגב, אם בקלנסואה, אם בירושלים המזרחית. הדוח שלפנינו מגלה מציאות אחרת.

הדוח בוחן שלוש תכניות בנייה בירושלים המזרחית, המבטאות את ניסיונותיהם של התושבים הפלסטינים לבנות באופן חוקי ולהסיר את איום ההריסה מעל בתיהם. מסלול החתחתים שהתכניות נדרשות לעבור מעיד כי הרשויות הישראליות מעכבות ככל יכולתן, ולבסוף מכשילות, כל תכנית מפורטת בעלת היקף משמעותי, ולמעשה, מונעות באופן זה בנייה חוקית של הפלסטינים. וכך, משפחה פלסטינית הרוצה לבנות את ביתה בשכונת מגוריה בירושלים המזרחית צריכה, לרוב, לכתת את רגליה, להוציא מאות אלפי שקלים מכספה על תכנון, להוציא סכומים נוספים לשם הגשת הבקשה להיתר בנייה ורק אז ייתכן – מה שהוא כלל אינו ודאי – כי תזכה בהיתר לבניית קורת-גג. את כל זאת עושה המשפחה תחת איום יום-יומי שביתה ייהרס ותוך תשלום של קנסות כבדים עד ליום המבעית של מימוש איום הריסה. ככל אדם אחר, התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית היו רוצים לבנות באופן חוקי; אולם, הם נאלצים לבנות אחרת בשל הכשלת האפשרות לתכנון חוקי.

על רקע הגידול החד בהריסת הבתים בירושלים המזרחית, כמו גם בישובים הערביים שבתוך גבולות הקו הירוק ובשטחים הכבושים, חשוב להדגיש כי בנייה ללא היתר נעשית בגלל תכניות שאינן מאפשרות מתן היתרי בנייה העונים על הצרכים. התכניות שנערכו לשכונות הפלסטיניות עוצבו באופן מפלה, נבעו משיקולים פוליטיים וחסו תחת מדיניות של שמירה על המאזן הדמוגרפי בעיר.

'עיר עמים' ועמותת 'במקום' עוסקות שנים רבות בניסיון לעצב את ירושלים כעיר תקינה ושוויונית. 'עיר עמים' פועלת בירושלים בתוך הקשרו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עד לכינונו של פתרון מדיני, חותרת 'עיר עמים' לכך שירושלים תתנהל

כביתם של שני העמים החיים בה. 'במקום – מתכננים למען זכויות תכנון' פועלת לקידום זכויותיהם של התושבים הפלסטינים החיים בירושלים המזרחית כדי לאפשר להם חיים בטוחים, בבתים מורשים ובשכונות שבהן יש מרחב ציבורי ראוי. דוח זה נכתב בשיתוף על-ידי שני הארגונים, מתוך הבנה שהתכנון העירוני מהווה מרכיב מרכזי ביצירת הפערים הקיימים בין השכונות הפלסטיניות לבין אלו הישראליות. פערים אלה באים לידי ביטוי קיצוני בסוגיית הבנייה ללא ההיתר והריסת בתים.

באמצעות שלוש תכניות בינויות וגדולות, שנערכו בעבור שלוש קהילות פלסטיניות בתחומי ירושלים המזרחית, בוחן דוח זה את החסמים הקיימים כיום בפני קידום תכנון היוצר תשתית טובה דיה לבנייה בהיתר. מאז שנת 1967, הפקיעה ישראל יותר מ-38% משטחי ירושלים המזרחית ובנתה בהם שכונות/התנחלויות לישראלים. תכניות-המתאר שישראל אישרה לשכונות הפלסטיניות בשנות השמונים והתשעים של המאה שעברה הותירו שטחים נרחבים כשטחים פתוחים, האסורים בבנייה. אף ש-37% מתושבי ירושלים הם פלסטינים, רק כ-15% משטחי ירושלים המזרחית (ובפועל 8.5% משטחה של ירושלים כולה) מיועדים למגורים בעבורם, ואף באלה אחוזי הבנייה המותרים נמוכים במיוחד.

מערכת התכנון בירושלים גויסה, למעשה, למאבק הדמוגרפי, ולאורו נערכו – ונערכות עד היום – תכניות הבנייה בירושלים. שיקולים דמוגרפיים, שעיקרם דאגה להרחבת האוכלוסייה הישראלית ולצמצום האוכלוסייה הפלסטינית, מהווים את אמת-המידה העיקרית לתכנון בירושלים. תכנית המתאר המקומית בירושלים 2000 – הראשונה שהוכנה לעיר כולה מאז שנת 1967 – אושרה להפקדה בשנת 2009, אך הוקפאה מאז דווקא בשל אפשרויות הפיתוח שהוצעו בה לחלק מהשכונות הפלסטיניות.

מאז תחילת שנת 2009, תחת כהונתם של בנימין נתניהו כראש ממשלה וניר ברקת כראש עיריית ירושלים, אושרו תכניות-מתאר מפורטות (שרק מכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה) בשכונות/התנחלויות ישראליות בירושלים המזרחית בהיקף של 10,000 יחידות דיור לערך. לעומת זאת, לא אושרה תכנית מפורטת כלשהי המיועדת לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, למעט תכניות נקודתיות המספקות כמה

מאות יחידות דיור בלבד. נוסף על ההימנעות מאישורן של תכניות מפורטות לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, רק 8% מהיתרי הבנייה לדירות בירושלים שניתנו בשנים האחרונות, יועדו לשכונות אלו. בשנת 2016 הרסו הרשויות הישראליות 123 יחידות דיור בירושלים המזרחית. התכנון הבלתי מספק מונע גם בנייה של בתי-ספר ופיתוח של שטחים ציבוריים ואזורי תעסוקה ומסחר.

המצוקה התכנונית, המחסור בבתיים למגורים ועול צווי ההריסה, הביאו רבים מתושבי מזרח העיר, שנואשו מכך שהעירייה תתכנן את השכונות שבהן הם גרים, להתארגן בתוך קהילותיהם וליזום הכנת תכניות מפורטות משלהם כדי להביאן לאישור מוסדות התכנון. אבל אלה מהם שבחרו לפעול בכיוון זה והיו מוכנים גם להתמודד עם האתגרים הפנים-קהילתיים הכרוכים בכך, נתקלו בשורה של מכשולים בירוקרטיים, ובראשם – אתגר ההתמודדות מול מדיניות תכנון ישראלית המונעת משיקולים דמוגרפיים. מצדה, מצביעה העירייה על תכניות-האב שיזמה בשנים האחרונות במזרח העיר כמענה למחסור הקשה, אך תכניות אלו חסרות מעמד סטטוטורי ואינן משנות את המצוקה התכנונית בירושלים המזרחית. בפועל, העבודה על תכניות-האב דווקא מעכבת את הכנתן של תכניות-מתאר מפורטות, שרק מתוקפן אפשר להוציא היתרי בנייה.

שלוש התכניות הנבחנות בדוח זה מייצגות סוגים שונים של תכנון בכל הנוגע לזהות היזמים, לסוג התכנית ולתשתית התכנון שקדמה להן. סיפור קידומן והכשלתן מדגים את תלאותיהן של תכניות רבות נוספות, רחבות-היקף, שהוכנו בעשור האחרון לאזורים שונים בשכונות הפלסטיניות.

התכניות שנבחנו במסגרת הדוח הן:

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור – תכנית מפורטת שנערכה ביוזמתם של תושבי השכונה. התכנית כוללת שטחים שלא תוכנו בעבר, אך יועדו ברובם לפיתוח במסגרת תכנית המתאר המקומית בירושלים 2000;

2. תכנית-האב לבית צפאפא – תכנית-אב שנערכה ביוזמת העירייה וחלה על שכונה שלמה, אשר התכנון שזכתה לו בעבר (גם מטעם העירייה) היה בלתי מספק;

3. תכנית המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר – תכנית מפורטת נוספת שנערכה ביוזמת תושבים, אשר חלה על שטחים שיועדו לפיתוח כבר בתכנית כללית קודמת אך לא עברו מעולם הליך תכנון מפורט.

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין

שבא-טור

בשנת 2005 יזמו התושבים את תכנית 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור. לאחר שהבינו שהעירייה אינה מתכוונת לקדם תכנון בשכונה, הם החליטו לעשות זאת בעצמם ועל חשבונם. בנובמבר 2008 הגישו תושבי ח'לת אל-עין את התכנית לעירייה. תכנית התושבים ייעדה שטחים רבים למבני ציבור אשר נועדו לשמש מענה לצרכיה של א-טור כולה, שאין לה עתודת קרקע פנויה אחרת.

רוב השטח שנכלל בתכנית לח'לת אל-עין יועד כשטח לפיתוח בתכנית המתאר המקומית ירושלים 2000.

מכשולים בפני קידום התכנית

במהלך קידומה של התכנית, נתקלו תושבי השכונה במכשולים של עלויות גבוהות וקשיים בירוקרטיים. התושבים הוציאו מכיסם הפרטי כ-800,000 ₪ לכיסוי עלויות התכנון. הם אף הצליחו להגיע להסכמות בינם לבין עצמם בכל הנוגע להקצאת קרקעות פרטיות לשימושים ציבוריים. לאורך שנים, שינתה העירייה את הנחיותיה לתושבים בדבר גבולות התכנית וחזרה בה פעמים רבות מסיכומים שהושגו. בתחילת שנת 2011, הוצגה התכנית בפני ראש העירייה, אשר בירך עליה מבלי שהציג הסתייגויות. אולם באמצע אותה השנה חברה העירייה – במהלך הסותר לחלוטין את

תכנית התושבים, שזכתה, כאמור, בברכת ראש העירייה – לרשות הטבע והגנים, והגישה את תכנית הגן הלאומי "מורדות הר הצופים" לאישורה של הוועדה המחוזית. תכנית הגן הלאומי כללה בתוכה את כל השטח הפנוי שבין א-טור לבין עיסאווייה ותפסה את כל עתודות הקרקע האחרונות שנותרו בעבור שתי השכונות, ובכלל זה את רוב השטח הפנוי בח'לת אל-עין.

קידום תכנית הגן הלאומי נבע – נוסף על ההתנגדות הרגילה לפיתוחן של השכונות הפלסטיניות מטעמים דמוגרפיים – גם בשל מיקומן הגיאוגרפי של א-טור ואל-עיסאווייה. המדיניות הישראלית של מניעת רצף מגורים פלסטיני היוותה סיבה מרכזית להתנגדות הרשויות להרחבת שתי השכונות זו לכיוונה של זו, לצד הרצון ליצור רצף לשטחי E1, המחברים את מעלה אדומים לירושלים. תושבי א-טור ואל-עיסאווייה (בסיוע עמותות 'עיר עמים' ו'במקום') הגישו התנגדויות לתכנית הגן הלאומי. לאחר שהתנגדויות אלו נדחו, הגישו התושבים ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה. בספטמבר 2014 קיבלה ועדת הערר את העררים. בהחלטתה, קבעה הוועדה כי אף-על-פי שהיא סבורה שישנו מקום להקים גן לאומי על פני חלק מהשטח, הרי שיש לקבוע את היקפו המדויק מתוך התחשבות בצרכי הפיתוח של השכונות. למרות זאת, ככל הידוע לנו, מאז החלטת הוועדה לא ערכה עיריית ירושלים סקר צרכים לא-טור, ודאי שלא בהיקף הנדרש. חלף זאת, מינתה העירייה בתחילת שנת 2016 צוות מקצועי לשם הכנת תכנית-אב חדשה לשכונה. גבולות תכנית-האב נקבעו מראש בהנחיות העירייה, ולא על-פי שיקול תכנוני מקצועי של צרכי הפיתוח של השכונה. במקביל, ניסתה העירייה לעקוף את החלטת ועדת הערר באמצעות צווי גינון שהוציאה לרוב השטח המיועד.

בימים אלה – למעלה מעשור לאחר שיצאו למסע התכנון ולאחר שהוציאו מאות אלפי שקלים ששולמו מכיסם – מצויים התושבים קרוב מידי לנקודת ההתחלה ושוקלים את המשך צעדיהם מול התנהלות הרשויות.

2. תכנית-האב לבית צפאפא

תכנית-האב לבית צפאפא היא תכנית שנערכה ביוזמת עיריית ירושלים, אשר שכרה לשם כך את שירותי משרדו של מתכנן פרטי. בית צפאפא תוכננה לראשונה בשנות השמונים והתשעים, תחילה במסגרת תכנית מתאר כללית ולאחר מכן במסגרת מספר תכניות מפורטות. באותה העת, נערך התכנון על-ידי העירייה, שמיעטה במתן זכויות בנייה. בתוכניות המאוחרות יותר חל שיפור בנוגע לזכויות הבנייה, אך תכניות אלו הקיפו רק חלק קטן משטח השכונה ולא סיפקו פתרון למצוקת הדיור. בעקבות תכנון השכונות/ההתנחלויות הישראליות גילה וגבעת המטוס – בצמידות לבית צפאפא ובשטחים שהופקעו ממנה בחלקם – נותרה השכונה כמעט ללא עתודות קרקע.

מכשולים בפני קידום התכנית

צוות התכנון ששכרה העירייה החל בהכנת תכנית-האב החדשה בשנת 2011. בהנחיות שקיבל הצוות, דרשה העירייה להיצמד לליעודי הקרקע הקיימים בתכניות קודמות ולא לשנות אותם. את אחוזי הבנייה – שתואמו קודם לכן עם אגף התכנון בעיריית ירושלים בשל קשיי התכנון בשטח פרטי – הורה ראש העירייה להפחית. העירייה אף סירבה לאפשר לצוות התכנון להיות מעורב בדיונים סביב תחילת העבודות לסלילת כביש בגין דרום – אוטוסטרדה בת שישה נתיבים החוצה את ליבה של בית צפאפא ומשרתת בעיקר את תושביהן של התנחלויות גוש עציון ושל שכונות/התנחלויות ישראליות בדרום ירושלים המזרחית. ככלל, לא נתנה העירייה לצוות התכנון הרשאה להתייחס בעבודתו לעורקי התנועה הגדולים והרבים החוצים את בית צפאפא.

בקיץ 2015 הגיעה תכנית-האב לדיון בוועדה המקומית, אך עד היום טרם התקיים דיון בנוגע אליה בוועדה המחוזית.

3. תכנית-המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר

תכנית המתאר השכונתית מספר 2302א נכנסה לתוקף בשנת 1999. התכנית הגדירה את אזור קיסאן בדרום מזרח צור באהר כשטח המיועד לתכנון בעתיד, אשר מחציתו תוקצה למגורים. מאחר שהעירייה לא קידמה את התכנון במשך שנים, החליטו התושבים – אשר ביקשו להסדיר את בתיהם ולפתח את אדמתם – לעשות זאת בעצמם ועל חשבונם. העבודה על תכנית מתאר מספר 10133 לשכונת קיסאן החלה בשנת 2003. יוזמי התכנית היו תושבי השכונה, שהתארגנו במסגרת הוועד לפיתוח צור באהר ושכרו לשם כך על חשבונם אדריכלית ומתכננת ערים.

מכשולים בפני קידום התכנית

התכנית עמדה בתנאי סף בשנת 2006 והגיעה לדיון בהפקדה בוועדה המחוזית בשנת 2007. חרף התיאומים הקודמים, ביקשה הוועדה המחוזית לערוך בתכנית שינויים רבים. העיקרי שבהם היה הקטנת שטח התכנית, כך שלא תחרוג מהגבולות שנקבעו בתכנית המתאר החדשה לירושלים.

משמעותו של תיקון גבולות התכנית הייתה התחלתו מחדש של המסע המורכב שכלל משא ומתן פנימי ממושך (משנת 2003 ועד 2007) בין בעלי הקרקע לבין עצמם, ביחד עם המתכננת ותוך תיאום עם רשויות התכנון.

מאז הדיון בהפקדת התכנית בוועדה המחוזית, שנערך בשנת 2007, נערכו יותר מ-20 פגישות בין צוות התכנון מטעם התושבים לבין גופי התכנון של עיריית ירושלים. בחורף 2011, ביקשו נציגי עיריית ירושלים לעכב את התכנית פעם נוספת בשל החלטתה של העירייה להכין תכנית-אב חדשה לצור באהר. לאחר זמן-מה, החליטה הוועדה המחוזית על נניזת תכנית התושבים בשל הזמן הרב שעבר מאז שנידונה. בדיון שנערך בחודש יוני 2013, עמדה יו"ר הוועדה המחוזית בתוקף על דעתה כי: "דבר לא קרה מאז 2007" וכי היא אינה מוכנה לכך שקידום התכנית יימשך. לאחר שכל ניסיונותיהם לדבר על לב הוועדה עלו בתוהו, החליטו התושבים למשוך את התכנית וקידומה הופסק חרף כל הזמן והכסף שהושקעו בה.

סיכום – חסמים פוליטיים, תכנוניים ובירוקרטיים

על אף ההבדלים בין מקרי המבחן המובאים בדוח, קיימים בכולם דפוסים חוזרים המקשים, ובעצם מונעים, תכנון משמעותי בשכונות הפלסטיניות. הקשיים והחסמים נחלקים לחסמים פוליטיים, חסמים תכנוניים וחסמים בירוקרטיים, אך חשוב להצביע על כך שמדובר בחלוקה מתודית בלבד. בפועל, פעמים רבות החסמים התכנוניים והבירוקרטיים נדמים אך כאמצעים בשירות מטרת-העל הפוליטית:

1. חסמים פוליטיים

1. תכנון בכפוף לעקרון המאזן הדמוגרפי;
2. תכנון עירוני הכפוף ליצירתם של גושי ההתנחלויות ב"ירושלים רבתי".

2. חסמים תכנוניים

3. תכנון המגביל את היקפי הפיתוח של שכונות פלסטיניות;
4. עיכוב בנייה בפועל באצטלה של הכנת תכניות כלליות;
5. אי-התאמה של מערכת התכנון הישראלית למורכבות התכנון של קרקע בבעלות פרטית;
6. דרישה לתכנון מתחמי הרחבה (פוליגונים) שלמים.

3. חסמים בירוקרטיים

7. עיכוב בקביעת מתחמי תכנון (קווים כחולים) ושינוי תדיר שלהם;
8. תיאום תכנון ללא סיוע העירייה;
9. דרישות ובדיקות טכניות יקרות ומסורבלות.

המלצות

חמישים שנה של תכנון מפלה והריסת בנייה דרדרו את ירושלים המזרחית למצב הקרוב לכאוס. במצב המדיני הקיים, ישראל נושאת באחריות המלאה לחייהם של תושבי ירושלים המזרחית ולסביבתם. העוני, ההזנחה וההדרה, ניצבים כעדות קשה לכישלונה של תפיסת העיר המאוחדת ומגבירים את העוינות וחוסר האמון שבין התושבים והרשויות ואת המתיחות בעיר.

ככל שהמצב המדיני הנוכחי ממשיך להתקיים, מוטלת על ישראל החובה להמיר את החשיבה הדמוגרפית והטריטוריאלית בתפיסה של הכרה באחריות. המעבר ממדיניות ממושכת של תכנון והכשלתו למדיניות של תכנון מאפשר ובר-קיימא חייב להיות מערכתי ולהקיף את כל שדרות התכנון ומקבלי ההחלטות. תהליך זה עשוי להצליח רק אם ייערך בשיתוף מלא של נציגות מוסכמת של הקהילה הפלסטינית בעיר ושל הקהילות המגוונות בכל אחת מהשכונות, ובאופן שיתחשב בצרכים הייחודיים של התושבים ויהיה קשוב להם.

אנו ממליצים על הצעדים הקונקרטיים הבאים:

1. פיתוח ובנייה כשלב ראשוני בבניית אמון;
2. הקפאת הריסת בתים עד לאישורן של תכניות-מתאר מפורטות הנותנות מענה לצרכי התושבים;
3. תכנון המציע מענה לצרכים מרחביים של קהילה חיה ומתפתחת;
4. עריכת תכניות-מתאר שלדיות על-ידי העירייה בתיאום עם התושבים;
5. תכנון מפורט על-ידי התושבים ובעלי הקרקעות;
6. מסלול מהיר, גמיש ומתקצב, לתכניות מפורטות של תושבים;
7. גמישות במתחמי התכנון, לפי האפשרויות העולות מהשטח;
8. הקצאת משאבים רבים וייעודיים לתקצוב התכניות וליישומן;
9. הקמת מנגנון תכנון אזרחי בשיתוף הקהילה הפלסטינית בירושלים המזרחית;
10. הנגשת הליכי התכנון לשפה הערבית;
11. הכשרת עובדי עירייה ומתכננים ייעודיים לשכונות הפלסטיניות.

אנו מקווים שקריאת הדוח תאפשר הבנה ראויה של מנגנון התכנון המפלה ותניע את השינוי ההכרחי בהקדם.

מבוא

רבות כבר נכתב על האפליה התכנונית נגד הקהילה הפלסטינית בירושלים. מאז 1967, הפקיעה ישראל יותר מ-38% משטחי מזרח ירושלים ובנתה בהם שכונות/התנחלויות¹ לישראלים. תכניות-המתאר לשכונות הפלסטיניות שאישרה ישראל בשנות השמונים והתשעים של המאה שעברה הותירו שטחים נרחבים כשטחים פתוחים, האסורים בבנייה. כיום, רק 15% לערך משטחי מזרח ירושלים (ובפועל 8.5% משטחה של ירושלים כולה) מיועדים למגורים בעבור האוכלוסייה הפלסטינית,² ואחוזי הבנייה המותרים בהם נמוכים במיוחד. אפליה תכנונית זו היא תוצאה של מדיניות המונעת משיקולים דמוגרפים שעיקרם דאגה להרחבת האוכלוסייה הישראלית ולצמצום האוכלוסייה הפלסטינית, וזאת כדי להבטיח את עליונותה הדמוגרפית של האוכלוסייה היהודית. בסוף שנת 2012, עמד היחס שבין שתי האוכלוסיות על 37:63 (63% יהודים ישראלים ו-37% ערבים פלסטינים), ומגמות הריבוי הטבעי וההגירה – המביאות לכך שחלקה היחסי של האוכלוסייה הפלסטינית גדל בהתמדה – אינן צפויות להשתנות. משמעות הדברים היא כי מדיניות התכנון בירושלים נותנת קדימות לשיקולים דמוגרפיים על פני שיקולים מקצועיים ועל פני צורכי התושבים. מערכת התכנון בירושלים גויסה, למעשה, למאבק הדמוגרפי, ולאורו נערכו – ונערכות עד היום – התכניות בירושלים.

התוצאה של מדיניות זו היא הרסנית, הן ברמת הפרט, הן ברמת הקהילה: הקושי לבנות באופן חוקי דוחק פלסטינים רבים לבנות ללא היתר. עיריית ירושלים ומנהל

1 הגם שהן ממוקמות מעבר לקו הירוק, הציבור בישראל רואה בשכונות הישראליות שנבנו בירושלים המזרחית חלק מירושלים הישראלית. הקהילה הבין-לאומית והקהילה הפלסטינית אינן מכירות במהלך הסיפוח ורואות בירושלים המזרחית שטח כבוש ובשכונות הישראליות שנבנו בה התנחלויות בלתי חוקיות לפי החוק הבין-לאומי (להלן: שכונות/התנחלויות).

2 גם משטח זה צפוי להיות הפרשות נוספות לצורכי ציבור.

התכנון, שהיה בעבר תחת חסות משרד הפנים ומצוי כעת תחת חסות משרד האוצר,³ הורסים כל שנה עשרות יחידות דיור שנבנו ללא היתר בשכונות הפלסטיניות. בשנת 2016, הרסו הרשויות הישראליות 123 יחידות דיור בירושלים המזרחית. ההשלכות הפסיכולוגיות והכלכליות של מציאות זו קשות ביותר. יתר על כן, התכנון הבלתי מספק מונע בנייה של בתי-ספר ופיתוחם של שטחים ציבוריים, אזורי תעסוקה ומסחר. כך הולכת ונחלשת הקהילה כולה.

מאז שנת 1967 לא אושרה תכנית מתאר לעיר כולה. תכנית המתאר המקומית ירושלים 2000, אשר אושרה להפקדה בשנת 2009, הייתה אמורה לשנות מצב זה והייתה עשויה אף לאפשר לקהילה הפלסטינית לדרוש מענה תכנוני הולם יותר לצרכיה. אלא שדווקא בשל אפשרויות הפיתוח שהוצעו בה לחלק מהשכונות הפלסטיניות, היא נתקלה בהתנגדות חריפה מימין.⁴ בשל הלחץ, עצר שר הפנים דאז, אלי ישי, את קידום התכנית קודם שהופקדה לעיון הציבור. מאז – גם תחת שרי הפנים שבאו אחרי ישי – התכנית מוקפאת. בשל מצב זה, פועלות לשכת התכנון המחוזית ועיריית ירושלים על-פי המדיניות שהתכנית מתווה כאילו אושרה וכאילו ניתן לה תוקף משפטי. אולם, מכיוון שהתכנית אינה מחייבת, מוסדות התכנון חופשיים לציית לחלקים מסוימים מתוכה ולהתעלם מאחרים. מדובר במצב בעייתי שכן לציבור מעולם לא ניתנה הזדמנות להציג התנגדויות לתכנית ולהציע שיפורים.

המצוקה התכנונית, המחסור בבתיים למגורים ועול צווי ההריסה, הביאו רבים מתושבי מזרח העיר, שנואשו מכך שהעירייה תתכנן את השכונות שבהן הם גרים, להתארגן בתוך קהילותיהם וליזום הכנת תכניות מפורטות משלהם כדי להגישן

3 כחלק מריכוז מנגנוני התכנון והבנייה אצל השרים ממפלגת 'כולנו', הועברו בממשלה הנוכחית ועדות התכנון המחוזיות (ובכלל זה אגף הפיקוח על הבנייה) ממשרד הפנים למשרד האוצר.

4 על-פי היועץ המשפטי דאז של הוועדה המחוזית, פנה בשנת 2009 שר הפנים דאז, אלי ישי, אל יו"ר הוועדה, בצירוף מכתבים של ראש מועצת מעלה אדומים וחברי מועצת ירושלים, ודרש ממנה שלא להפקיד את התכנית (מתוך: [עתירה מנהלית של עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח](#)). וראו גם [הביקורת של נדב שרגאי ומכון הימין "המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה"](#).

לאישור העירייה. לכאורה, מדובר ברווח ברור לעירייה, שמלאכתה נעשית בידי אחרים. אולם, למעשה, אלו שבחרו לפעול בכיוון זה והיו מוכנים להתמודד גם עם האתגרים הפנים-קהילתיים הכרוכים בכך, נתקלים בשורה של מכשולים בירוקרטיים, ובראשם – אתגר ההתמודדות מול מדיניות תכנון ישראלית המונעת משיקולים דמוגרפיים.

במקביל, יזמה עיריית ירושלים בשנים האחרונות את הכנתן של תכניות-אב למרקמים הבנויים והמתוכננים בשכונות הוותיקות הנמצאות במזרח העיר ובמערבה. זאת, נוסף על קידום תכניות-מתאר⁵ להרחבת השכונות/ההתנחלויות הישראליות במזרח ירושלים. העירייה מציגה את תכניות-האב שיזמה במזרח העיר כשינוי מדיניות וכמתן מענה להזנחה ולאפליה של השכונות הפלסטיניות, שגם היא מודה בהן. אלא שתכניות-אב הן תכניות שאין להן מעמד סטטוטורי ולפיכך אין ביכולתן לשנות את המצוקה התכנונית במזרח ירושלים. בפועל, העבודה על תכניות-האב מעכבת את הכנתן של תכניות-מתאר מפורטות, אשר רק מתוקפן אפשר להוציא היתרי בנייה. הדוגמאות שנסקור בדוח זה מראות כי התכנון המפורט בשכונות הפלסטיניות נבלם שוב ושוב.

מאז תחילת שנת 2009, תחת כהונתם של בנימין נתניהו כראש ממשלה וניר ברקת כראש עיריית ירושלים, אושרו תכניות-מתאר מפורטות (שרק מכוחן, כאמור, ניתן להוציא היתרי בנייה) בשכונות/בהתנחלויות ישראליות במזרח ירושלים בהיקף של 10,000 יחידות דיור לערך. לעומת זאת, בשכונות הפלסטיניות אושרו רק תכניות מפורטות קטנות, בהיקף של מאות יחידות-דיור בלבד, ואילו תכניות-מתאר רחבות יותר לא אושרו כלל.

5 תכניות-מתאר הן תכניות סטטוטוריות ההופכות, עם אישורן, לחוק הקובע את ייעודי הקרקע ואת המותר והאסור במקום שהן חלות עליו. לעומת זאת, תכניות-אב אינן סטטוטוריות והן מהוות למעשה מסמך מדיניות שלא ניתן לבצע מתוקפו דבר, פרט לקידום תכניות-מתאר המקבלות כיוון והשראה מהמדיניות שנקבעה.

נוסף על כך, רק 8% מהיתרי הבנייה שניתנו בירושלים בשנים האחרונות, יועדו לשכונות הפלסטיניות. מכשולים רבים עומדים בפני הפלסטינים בדרך לקבלת היתר הבנייה. בין היתר, נדרשים המבקשים להוכיח בעלות על הקרקע ואת קיומן של תשתיות, דרכי גישה למבנה ועוד. אלא, שפעמים רבות אלו אינן קיימות בשכונות הפלסטיניות ואדם פרטי אינו יכול להמציאן.⁶

לפני שנתיים, החליטה הוועדה המחוזית לאמץ את תכנית-אב מספר 30006 להרחבת ערב א-סוואחרה בג'בל מוכבר. זו הפעם הראשונה – והיחידה, נכון להיום – שבה אימצו רשויות התכנון את אחת מתכניות-האב שהוכנו לשכונות הפלסטיניות. שטח התכנית כ-1,500 דונם והיא מהווה שלב ראשון לקראת תכנון ובנייה של 2,500 יחידות דיור, 5 בתי-ספר, 8 גני ילדים ומבני ציבור נוספים. מאז השלימה עיריית ירושלים את תכנון הלוקי והמפלה של השכונות הפלסטיניות (סביב שנת 2000), זו הפעם הראשונה שהיא מאשרת תכנית בהיקף כזה בשכונה פלסטינית של העיר. התכנית, שהוגשה ביוזמת עיריית ירושלים, אושרה חרף התנגדות עזה של גורמי ימין בעירייה ובמשלה.⁷ אלא שלצד ההצלחה שבאימוץ התכנית, מצויה דרך החתחתים שנדרשה לשם כך תמונה מורכבת יותר: אף שראש עיריית ירושלים, ניר ברקת, הצהיר עליה כתכנית-דגל אשר תיתן מענה לצורכי התכנון של מזרח ירושלים, מנעה התנגדות עזה של גורמי ימין את קידומה במשך שש שנים. במקביל, מנעו באותה העת רשויות התכנון את קידומן של תכניות פרטיות שיזמו תושבים בעלי קרקע

6 למידע נוסף ראו [בניה במלכודת התכנון](#) (במקום, 2014)

7 התכנית הייתה אמורה לעלות לדין בשנת 2011, אך [הוסרה מסדר היום](#) של הוועדה המקומית ולא הועלתה לדין עד קיץ 2014. חברי מועצת העירייה דיווחו כי לקראת הדיון המחודש בתכנית, הגיעו אליהם פניות משרים בממשלה להצביע נגדה. כאמור, הלחצים לא נשאו פרי [והתכנית אומצה](#).

בשטח התכנית, בטענה שיש לאשר תחילה את תכנית-האב. נדרשו מספר עתירות של תושבים אלו כדי שבית-המשפט יאלץ את ועדות התכנון לדון בתכנית.⁸

יש לזכור כי כיוון שמדובר בתכנית-אב, הרי שגם כיום, לאחר שאומצה, היא אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה. בשלב זה, נדרשים בעלי הקרקע להכין תכניות מפורטות, אשר תהליך אישורן יארך – במקרה הטוב – עוד שנים מספר. רק לאחר מכן, יהיה אפשר להתחיל בבנייה בפועל. לאחר אישור התכנית, עתרו כמה ארגוני ימין לבית-המשפט נגד הוועדה המחוזית ועיריית ירושלים בדרישה לבטלה.⁹

כאמור, ההצלחה החלקית של תכנית ערב א-סוואחרה היא היוצא מן הכלל. בדוח זה נבקש לתאר את הכלל: חסימת תכניות בעלות היקף משמעותי המיועדות לפיתוח השכונות הפלסטיניות בירושלים.

בדוח נבחן את הדפוסים החוזרים והאתגרים הגורמים לעיכוב ולהכשלת תכניות אלו. שלוש התכניות שבחרנו מייצגות סוגים שונים של תכנון, בעיקר בכל הקשור לזהות היזמים, לסוג התכנית ולתשתית התכנון שקדמה להן. סיפור קידומן והכשלתן מדגים את תלאותיהן של תכניות רבות נוספות, רחבות-היקף, שהוכנו בעשור האחרון בעבור אזורים שונים בשכונות הפלסטיניות. מתוך דוגמאות אלו, ננסה לזהות את הקשיים המרכזיים הבולמים את התכנון במזרח העיר ולהגדירם, וכן נביא את המלצותינו לשינוי המצב.

⁸ עת'מ (י-ם) 39729-01-14 סואלחי ואחרים נגד הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים ואחרים.

⁹ עע"מ 3418/15. הערעור נמחק ביום 16/5/16 בטענה כי העתירה שהוגשה לבית-המשפט המחוזי הייתה מוקדמת מדי. "ארגוני ימין הגישו ערעור נגד תכנית לבניית אלפי דירות לפלסטינים במזרח ירושלים", הארץ, 19/5/15.

להלן התכניות שבחרנו לבחון באמצעותן את החסמים הקיימים באישורן של תכניות בינויות וגדולות¹⁰ שנערכו עבור הקהילה הפלסטיניות בירושלים המזרחית:

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור התכנית נערכה ביוזמתם של תושבי השכונה, ועד השכונה והמנהל הקהילתי. התכנית כוללת שטחים שלא תוכננו בעבר, אך יועדו לפיתוח (להרחבת שכונת א-טור) בתכנית המתאר המקומית ירושלים 2000;

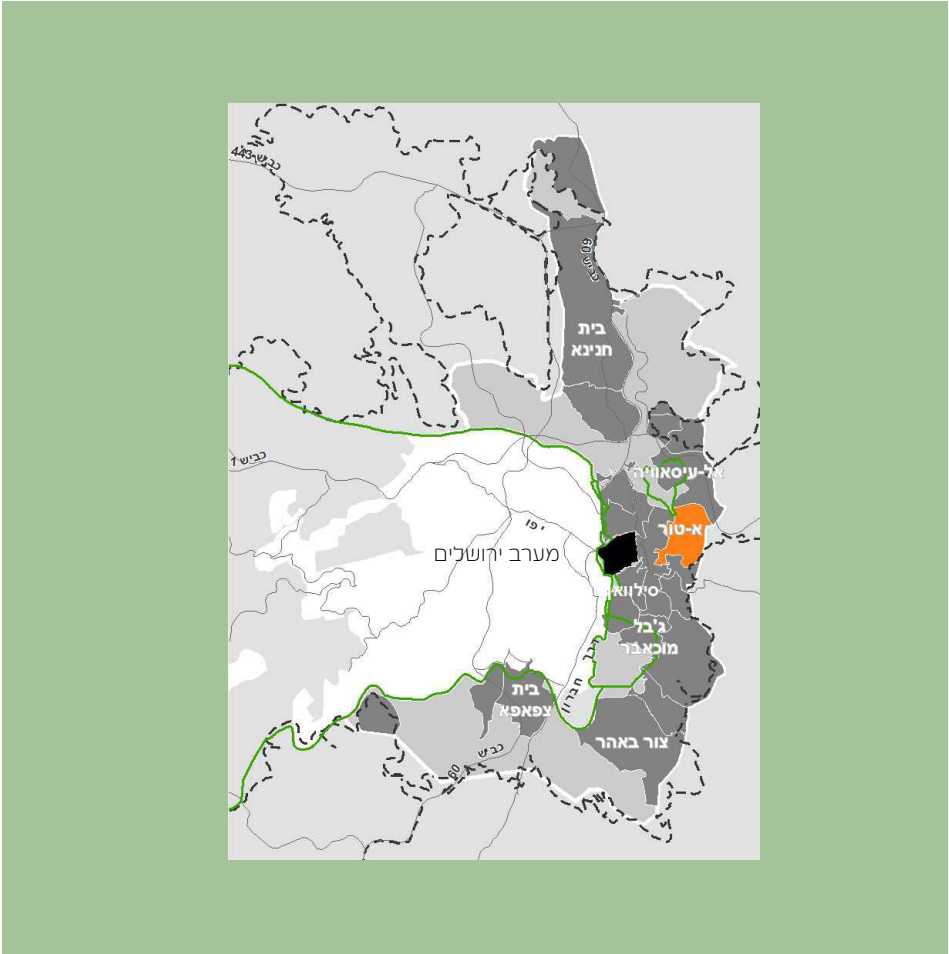
2. תכנית-האב לבית צפאפא תכנית שנערכה ביוזמת העירייה וחלה על שכונה שלמה, אשר התכנון שזכתה לו בעבר (גם מטעם העירייה) היה בלתי מספק;

3. תכנית המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר תכנית נוספת שנערכה ביוזמת תושבים וחלה על שטחים שיועדו לפיתוח כבר בתוך תכנית כללית קודמת, אך מעולם לא עברו הליך של תכנון מפורט.

התכנית הראשונה היא, כאמור, תכנית מפורטת שנערכה ביוזמת תושבים בעבור שטח בלתי מתוכנן המופיע בתכנית ירושלים 2000 כשטח עירוני חדש המיועד לפיתוח השכונה. תושבים פלסטינים בשכונות שונות מנסים לקדם כיום כחמש תכניות מפורטות שיממשו את הפוטנציאל התכנוני הקיים בתכנית המתאר ירושלים 2000 להרחבת שכונותיהם; התכנית השנייה היא תכנית-אב לשכונה שלמה. העירייה מקדמת כעת כחמש תכניות-אב מסוג זה; התכנית השלישית היא תכנית מפורטת נוספת ביוזמת התושבים, המביאה את סיפור התלאות האפורות, הסתמיות לכאורה, המונעות מתכניות לקבל אישור סופי.

10 התכניות המספקות שטחי קרקע חדשים להתפתחות השכונות - דוגמת אלו שמסמך זה עוסק בהן - נבדלות מתכניות קטנות ונקודתיות המקודמות במסלול התכנון ביתר קלות ורבות מהן מגיעות לשלב האישור. תכניות נקודתיות מוגשות בידי תושב בודד או בני אותה משפחה, והן נוגעות לשטח קטן, הנמצא בבעלותם. מטבע הדברים, תכניות פרטיות אלו אינן יכולות לתת מענה לצורך בתכנון רחב-היקף לכלל האוכלוסייה. הוועדה המחוזית אישרה בשנים האחרונות מאות תכניות נקודתיות. תכניות מסוג זה נבדקות בדרך-כלל לגופן, ואלו מהן העומדות בדרישות התכנון מקודמות ואף מגיעות לשלב האישור. התכניות הקטנות מספקות פתרונות נקודתיים, בעיקר למגורים, אך אינן תורמות דבר לשכונה ולצורכי הציבור החסרים בה.

1



רקע

כמו בשכונות האחרות שסופחו על-ידי ישראל בשנת 1967, מדיניות התכנון בא-טור אינה מאפשרת פיתוח הולם של השכונה. מרבית אדמות השכונה, כ-8,800 דונם בשנת 1967 – הופקעו על-ידי ישראל או נותרו מחוץ לשטח השיפוט של ירושלים, וכיום נותרו כ-1,747 דונם בלבד. בשכונה חיים כעת בין 25,000 איש (על-פי דוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2014) לבין 35,000 איש (על-פי התושבים).¹¹

תכנית עמ/9 משנת 1976 היא התכנית הישראלית הראשונה שכללה את שכונת א-טור. התכנית חלה על מרבית שטחי השכונה, אך מתוכם היא ייעדה לפיתוח כ-360 דונם בלבד, כאשר מתוך אלו הוקצו רק כ-160 דונם לבניית שכונת מגורים, בהיקף בנייה מצומצם (ביתר השטח כלולים שטחי כנסיות שיועדו להיות מבני ציבור לצורכי הכנסייה). התכניות שבאו לאחריה – חלק מתכנית 3085 (משנת 1993), חלק מתכנית 3092 (משנת 1990) וחלק מתכנית 2733 (משנת 1985) – מפרטות את ייעודי הקרקע בשטחים שנכללו בתכנית עמ/9 ומוסיפות עליהם כ-140 דונם במגוון ייעודי קרקע, אשר העיקרי שבהם הוא מגורים. תכניות אלו הוסיפו מעט זכויות בנייה באזורי המגורים מבלי ליצור מהפכה של ממש.

התוצאה היא תת-תכנון ובעקבותיו תת-פיתוח חמור:

- מספר יחידות הדיור שניתן לבנות על-פי התכניות המאושרות נמוך מהיקף הבנייה בפועל. כלומר, התכנון הקיים אינו נותן מענה אפילו על צורכי הבנייה בהווה, לא כל שכן על אלה של השנים הבאות.
- קיים מחסור חריף במבני ציבור – כמעט ל-50% מתלמידי א-טור אין מקום בבתי-הספר העירוניים בשכונה (לא כולל גני הילדים, שגם בהם יש מחסור). ישנה טיפת חלב יחידה, המשרתת למעלה מ-25,000 תושבים.

¹¹ לקריאה על מצב התכנון והפיתוח בשכונת א-טור, ראו [באתר עמותת במקום](#).

- כמעט שאין גנים ציבוריים.
- היקף השטחים המיועדים למסחר ולתעסוקה בתכניות השכונתיות הוא אפסי.

מעבר לכך, רק כ-80 תכניות (על כ-80 דונם שהם כ-5% משטח השכונה) שהוגשו לאורך השנים על-ידי תושבי א-טור אושרו בועדות התכנון. רבות אחרות נדחו. לעתים נדחו תכניות בשל הקושי להוכיח את הבעלות על הקרקע, לעתים בשל מדיניות תכנון שאינה מאפשרת את התוספות המבוקשות ולעתים בשל הבירוקרטיה והתמשכות הליכי התכנון על פני שנים.

בעקבות בניית גדר ההפרדה, אשר ניתקה את העיירות הפלסטיניות שסביב ירושלים מהעיר, התרחש גל הגירה גדול של מחזיקי תעודות-זהות כחולות אשר חזרו מהפרברים הפלסטינים אל תוך העיר, ובפרט אל שכונת א-טור. הגידול הדמוגרפי בעקבות הגירה זו החרף מאוד את המחסור ביחידות דיור, מבני ציבור ושאר תשתיות.

נוסף על כך, שכונת א-טור חסומה לפיתוח ממרבית הכיוונים: מצפון-מערב היא גובלת באדמות אוגוסטה ויקטוריה, ממערב – בשכונת א-סוואנה ובשטחים הפתוחים של אגן העיר העתיקה, מדרום היא גובלת בשכונת א-שיאח וממזרח – בקו השיפוט של ירושלים ובמכשול ההפרדה. עתודת הקרקע המשמעותית היחידה שיכולה לשמש לפיתוח השכונה נמצאת בח'לת אל-עין שבצפון א-טור. שטח זה גובל בכביש מנהרת הר הצופים, המתחבר לכביש מעלה אדומים.

על רקע זה ואחרי שהבינו שהעירייה אינה מתכוונת לקדם תכנון בשכונה, החליטו התושבים לעשות זאת בעצמם ועל חשבונם – ויזמו בשנת 2005 את תכנית מספר 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור. התושבים התארגנו במסגרת העמותה לקידום א-טור – עמותה שהקימו כדי לקדם את הצרכים הכלכליים והחברתיים של השכונה – ופעלו בשיתוף עם המנהל הקהילתי של השכונה. להכנת התכנית שכרו התושבים את האדריכל סימון קובה. בנובמבר 2008, הגישו תושבי ח'לת אל-עין את תכנית מספר 12500 לעירייה.

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור

בח'לת אל-עין, בשטח של כ-200 דונם, חיים כיום כ-4,000 בני אדם בבתיים אשר נבנו ברובם מחוץ לגבולות התכניות הקיימות וללא היתרי בנייה. השטח בנוי אמנם באופן חלקי אך רובו פנוי. תכנית התושבים מייצגת שטחים רבים למבני ציבור – מענה לצרכיה של א-טור כולה, שאין לה, כאמור, עתודת קרקע משמעותית אחרת.

התכנית לאזור ח'לת אל-עין רק מדגישה את העובדה שאפילו השטח שיועד להרחבת השכונה בתכנית המתאר המקומית החדשה ירושלים 2000, תכנית שאליה מתייחסות ועדות התכנון כמתווה למדיניות התכנון בעיר, אינו מספק. לכן, חשוב כל-כך לכלול, לכל הפחות, את השטח הזה בתכנית-האב החדשה לשכונה.

מכשולים בפני קידום התכנית

עלויות המוטלות על התושבים וקשיים בירוקרטיים

החלטתם של תושבי א-טור לקחת על עצמם את תכנון ח'לת אל-עין אינה דבר של מה בכך והיא הייתה כרוכה במספר אתגרים גדולים. בראש-ובראשונה נדרש מהם לתת אמון ברשויות הישראליות. עיריית ירושלים, שנתנה אור ירוק למהלך והעבירה לצוות התכנון הנחיות לעבודה, הבינה מן הסתם את גודל הצעד הזה והיה אפשר לצפות ממנה שתתאמץ ככל האפשר כדי לסייע להצלחתו.

העלות הכספית הגבוהה היוותה אתגר נוסף. התושבים נאלצו לממן את עלויות הכנתה של התכנית בעצמם, ובמשך כשמונה שנים שילמו בעבור השלבים השונים של הכנתה 800,000 ₪ לערך.

הצורך להגיע להסכמות בין התושבים לבין עצמם בכל הנוגע להקצאות של קרקע פרטית לשם הקמת מבני ציבור, פיתוח שטחים ציבוריים, סלילת כבישים וכדומה, מהווה אף הוא אתגר גדול שאינו קיים כאשר התכנון מיועד לאדמות שאינן בבעלות פרטית ונעשה על-ידי הרשויות.

לאורך השנים שבהן עמל הוועד לפיתוח א-טור על הכנת וקידום התכנית, הפך מיקום "הקו הכחול" – המסמן את גבולות התכנית¹² – לסוגיה שבה התמקדה העירייה. הנחיות העירייה בנוגע אליו השתנו תדיר. חלף כך שתסייע לתושבים בשלל האתגרים הנובעים ממורכבות התכנון של קרקעות פרטיות מרובות בעלים, הוסיפה העירייה קשיים בירוקרטיים. אף-על-פי שכבר באוגוסט 2005 סוכם כי: "באחריות נציגי העירייה להעביר בהקדם את הקו הכחול של התכנית למתכנן"¹³, העבירו נציגי העירייה את הקו למתכנן רק ארבע שנים מאוחר יותר. בספטמבר 2007 התקיימה בלשכת התכנון המחוזית פגישה, אשר במהלכה נדרשו מגישי התכנית להכניס מספר שינויים בטרם תשובץ לדיון בפני מליאת הוועדה. פעמים רבות חזרה בה העירייה מסיכומים שהושגו. כך, למשל, נערך בספטמבר 2008 סיור בשטח ביחד עם מהנדס העיר. מהנדס העיר דיבר, אמנם, על הצורך: "להגן על הוואדי ועל שמורת הטבע"¹⁴, אך הביע נכונות לאפשר פיתוח שטחים קרובים לצורך מבני ציבור ושטחי פנאי. עם זאת, באפריל 2009, התנער מהנדס העיר מהסיכום באמצעות מכתב ששלח לתושבים.¹⁵ העירייה שבה ודרשה שינויים במיקום הקו הכחול תוך הקטנת שטח התכנית: אם בתחילה (בשנת 2005) דובר בין התושבים לבין נציגי העירייה על מיקום הקו במרחק של 100 מטר מכביש מנהרת הר הצופים, הרי שב-2009 החליטה העירייה על הסטתו של הקו הכחול דרומה, תוך הגדלת המרחק מהכביש וצמצום שטח התכנית, וב-2010 היא שינתה פעם נוספת את מיקומו באופן שהקטין עוד יותר את שטח התכנית.

משך שנים ניסו תושבי ח'לת אל-עין להיענות לתכתיבי העירייה, פעם אחר פעם. בתחילת 2011 הם הציגו את התכנית בפני ראש העירייה, אשר בירך עליה בלי שהציג

12 גבולות התכנית מסומנים בכחול. שינוי הקו הכחול משמעותו שינוי גבולות התכנית, ובמקרה דנן – הקטנה משמעותית של השטח שיתוכנן לפיתוח.

13 מתוך סיכום פגישה בנוגע לא-טור במשרד מנהלת האגף לתכנון עיר, אוגוסט 2005.

14 סיכום ישיבה מתאריך 20/8/08. בפועל, אין במקום שמורת טבע ותכנית הגן הלאומי, שתעלה בשלב מאוחר יותר, הייתה רחוקה מאישור באותה העת (ראו בהמשך).

15 מכתב שנשלח ממהנדס העיר לוועד ח'לת אל-עין, 1/4/09.

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור

הסתייגויות או בקשות לשינויים. במכתב שנשלח מאגף התכנון בעירייה אל התושבים בחודש מרץ 2011, הנחה אותם ראש העירייה להגיש את התכנית והבטיח את סיוע העירייה בקידומה. אלא שמעט לאחר מכן, הודיע יועץ ראש העירייה למזרח העיר לתושבים כי בניגוד להבטחות, הוחלט להרחיב את שטחו של גן לאומי מתוכנן על חשבון שטחי התכנית – צעד שהעירייה תומכת בו. משמעות המהלך של העירייה הייתה כי לא יוקצו שטחים חדשים לטובת פיתוח השכונה וכי כל העבודה שהושקעה במהלך השנים תרד לטמיון.

שבירת אמון – העירייה מקדמת תכנית סותרת

תכנית הגן הלאומי 'מורדות הר הצופים' הובאה לאישורה של הוועדה המחוזית באמצע שנת 2011. התכנית משתרעת על פני 730 דונם בין א-טור לבין אל-עיסאויה (תכנית מספר 11092א). חרף הבטחת העירייה לתמוך בתכנית של תושבי א-טור, התברר כי רשות הטבע והגנים (להלן: רט"ג) ביחד עם עיריית ירושלים החליטו על הרחבת הגן הלאומי המתוכנן כך שיכלול את כל השטח הפנוי וגבולותיו יגיעו עד לקצה השטח הבנוי של שכונת ח'לת אל-עין. שטח הגן הלאומי המתוכנן עצום ביחס לשטחים פתוחים אחרים ברחבי העיר והוא תופס את עתודות הקרקע האחרונות שנותרו לשתי השכונות. לגן הלאומי לא ייגרם כל נזק אם שטחו יצומצם, ואילו בעבור תושבי השכונות – מדובר בצורך אקוטי.

העבודה על תכנית הגן הלאומי החלה אמנם ב-2005, במקביל (ואולי אף בתגובה) ליוזמות ההתרחבות של אל-עיסאויה וא-טור, אך העבודה על שתי התכניות נעשתה בסיוע אגף התכנון של העירייה ותוך ניסיון לתאם בין מתכנני הגן הלאומי לבין צוותי התכנון. כך, גם אם הגן הלאומי בא על חשבון היקף הפיתוח של א-טור (ואל-עיסאויה), נוצר הרושם שהרשויות מתכוונות לאפשר גם את פיתוח השכונה.

אחרי שש שנים של עבודה מתואמת מול העירייה – שבהן הכירה העירייה לכאורה בצורך לפתח את שכונת ח'לת אל-עין והביעה תמיכה בתכנית התושבים – הורידה תמיכת העירייה בהרחבת הגן הלאומי לטמיון את כל העבודה שהושקעה בתכנית.

לאחר אישור תכנית לגן לאומי, יכול שר הפנים להכריז על הגן וההכרזה מונעת כמעט לחלוטין את ביטולו בהמשך. גם אם יכירו הרשויות בעתיד בצורך לפתח את א-טור ואל-עיסאויה, הרי שלשם כך יהיה צורך בגרעת שטחים מגן לאומי מוכרז, פעולה הדורשת התערבות של דרגים פוליטיים גבוהים מחוץ למערכת התכנון ומעליה. בשונה מייעודי קרקע אחרים, הניתנים לשינוי במסגרת תכניות-מתאר חדשות, הרי שלצורך גרעת שטחים מגן לאומי שהוכרז נדרש אישור של שר הפנים, היכול לתת את אישורו רק לאחר שהתייעץ עם השר להגנת הסביבה וקיבל את הסכמתו.

כדי לשמר את זכויותיהם, שבו התושבים והגישו בספטמבר 2012 את תכניתם לאזור, והפעם ישירות לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (תכנית 101-0113274). לאחרונה, ביקשה הוועדה המחוזית לגנוז את התכנית, אך לאחר עתירה שהוגשה נגדה חזרה בה מהחלטתה.¹⁶

הכפפת שיקולי תכנון לשיקולים פוליטיים

הרצון להקים גן לאומי נובע – נוסף על ההתנגדות הרגילה לפיתוחן של השכונות הפלסטיניות מטעמים דמוגרפיים – גם ממיקומן הגאוגרפי של א-טור ואל-עיסאויה (שתושביה הכינו אף הם תכנית מתאר לפיתוח שכונתם). המדיניות הישראלית של מניעת רצף מגורים פלסטיני מהווה סיבה מרכזית להתנגדות הרשויות להרחבת שתי השכונות, זו לכיוונה של זו. לא כל שכן כאשר השטח שבין אל-עיסאויה וא-טור נושק לשטחי E1, המחברים את מעלה אדומים לירושלים.¹⁷

הנחישות שהפינו הרשויות לאחר את תכנית הגן הלאומי הביאה לשיא את המוטיבציות הפוליטיות שמאחוריה. אף שחבר-הכנסת עמיר פרץ, השר להגנת

16 עת"מ 16234-04-16 (בבית-המשפט לעניינים מנהליים בירושלים).

17 לקריאה על תכנית E1 בין מעלה אדומים לירושלים ומשמעותה, ראו [נייר עמדה עיר עמים: התנחלות E1 איננה מעלה אדומים](#).

1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור

הסביבה דאז והממונה על רט"ג, הודיע על רצונו לעצור את קידום התכנית לצורך התדיינות והגעה להסכמות עם התושבים, הורה ראש הממשלה נתניהו, באוקטובר 2013, לקדם את התכנית כחלק מקידום הבנייה מעבר לקו הירוק בעקבות שחרור אסירים פלסטינים.¹⁸ בנובמבר 2013, נערך בוועדה המחוזית הדיון באישור התכנית. בפתח הדיון הודיע נציג רט"ג על רצונה של הרשות להגיע להסכמות עם תושבי א-טור ואל-עיסאויה וביקש כי הדיון יידחה. אלא שיו"ר הוועדה המחוזית הסתפקה ברצונה של עיריית ירושלים שלא לדחות את הדיון כדי לקיימו על-אף בקשת רט"ג, שהיא הגוף האחראי על הגנים הלאומיים בישראל.

בתום דיון מרתוני של תשע שעות, החליטה הוועדה המחוזית על אישור התכנית ודחיית ההתנגדויות הרבות, בהן התנגדויותיהם של תושבי א-טור (שהוגשה בסיוע 'עיר עמים') ושל תושבי אל-עיסאויה (שהוגשה בסיוע עמותת 'במקום').

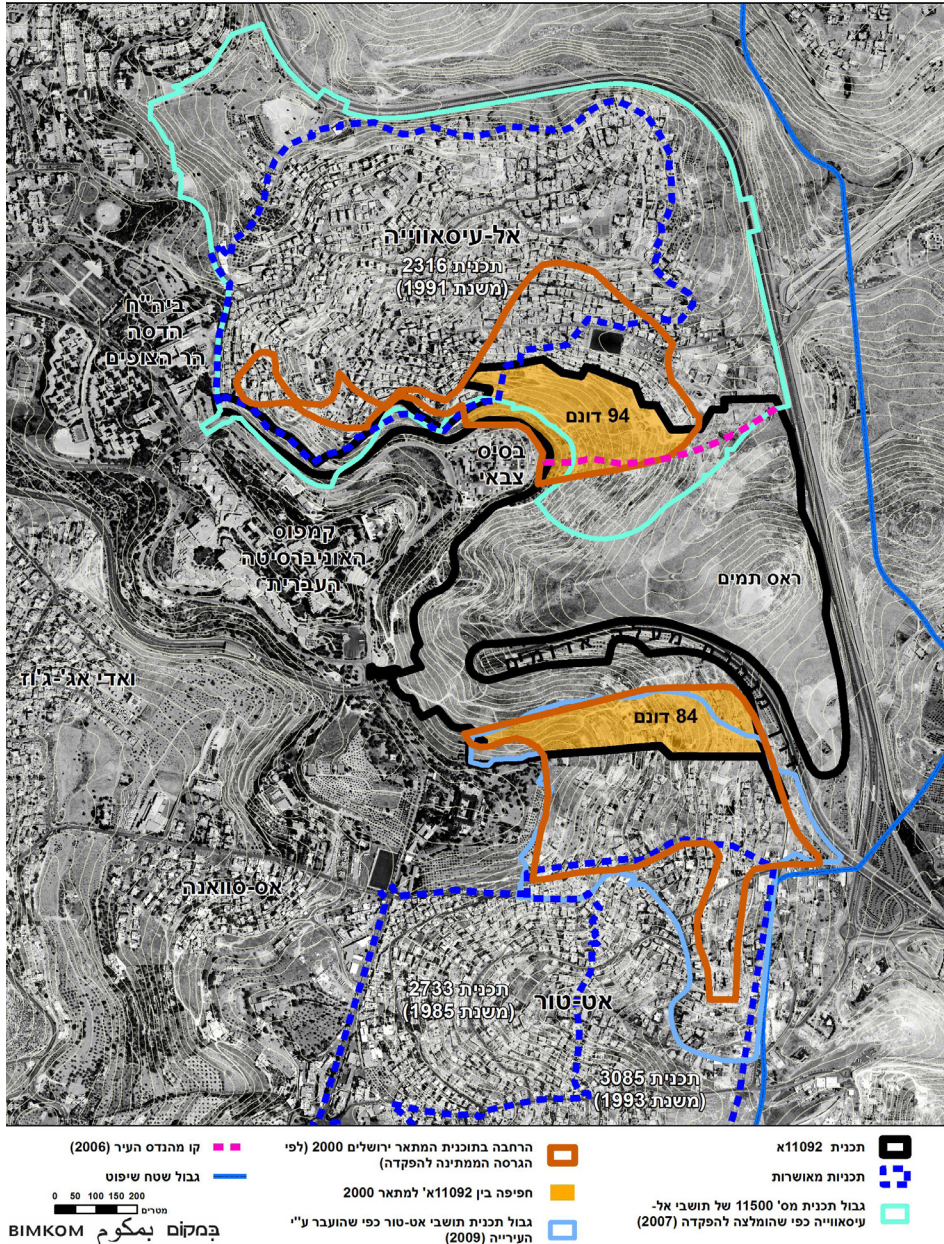
כרגיל, אין בפרוטוקול הדיון ובהחלטת הוועדה זכר לנימוקים פוליטיים. ניתנו שם תשובות מקצועיות לכאורה בדבר הצורך בגן לאומי גדול ממדים: לצד ערכי הטבע והארכאולוגיה, שנטען כי קיימים בו, הודגשה מאוד התצפית שתתאפשר אל עבר מדבר יהודה וההכרח לוודא כי תצפית זו לא תיחסם בבנייה עתידית. במקביל, הסבירו, הן עיריית ירושלים והן הוועדה המחוזית, כי נעשתה בחינה מספקת של צורכי הפיתוח של שכונות א-טור (ואל-עיסאויה) וההחלטה על הקמת הגן הלאומי לא תמנע את מימושם.

אלא, שבין הנימוקים המקצועיים לכאורה לבין המציאות בפועל היה פער עצום. בספטמבר 2014, דנה ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בעררים שהגישו תושבי א-טור ואל-עיסאויה (בסיוע עמותות 'עיר עמים' ו-'במקום') נגד אישור תכנית הגן הלאומי. בדיון זה התברר כי עיריית ירושלים והוועדה המחוזית לא

¹⁸ במסגרת שיחות קרי בין ישראל לרשות הפלסטינית, "אפשרה התכנית להקמת גן לאומי שנועד לחסום בניה פלסטינית בירושלים", הארץ 14/11/13.



תכנית הגן הלאומי נוגסת הרחבות מוצעות



1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור

קיימו כל בדיקה של צורכי הפיתוח של השכונות. זאת, בניגוד לטענת המפורשת בדיון בהתנגדויות לתכנית.

למרות כל זאת, לא מיהרה ועדת הערר לפסול את אישור התכנית וביקשה מהצדדים להגיע להסכמות בהליך הידברות שנערך בחסות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. הידברות זו הסתיימה אחרי פגישה אחת, שאליה הגיעו נציגי העירייה ורט"ג עם אמירה חד-משמעית כי הם אינם מוכנים לשנות את גבולות הגן הלאומי. לאחר פגישה זו, הם סירבו להמשיך בהידברות.

בסופו של דבר, החליטה ועדת הערר לקבל את העררים להקפיא את אישור תכנית הגן הלאומי. בהחלטה נכתב כי אף-על-פי שיש מקום להקים גן לאומי בחלק מהשטח, הרי שיש לקבוע את היקפו המדויק תוך התחשבות בצורכי הפיתוח של א-טור (ואל-עיסאווייה). לפיכך, קבעה ועדת הערר כי רק לאחר שתתבצע בחינה מקיפה של צרכים אלה, תוכל הוועדה המחוזית לדון שוב בתכנית הגן הלאומי ולשקול כראוי את מגוון השיקולים.¹⁹

העירייה ממשיכה להתעלם מהכרעות ועדת הערר ומצורכי התושבים

על-אף החלטת ועדת הערר, מאז ספטמבר 2014 ועד היום, ככל הידוע לנו, לא ערכה עיריית ירושלים סקר צרכים לא-טור, ודאי לא בהיקף הנדרש. חלף זאת, היא מינתה בתחילת שנת 2016 צוות מקצועי להכנת תכנית-אב חדשה לשכונה. גבולות התכנית נקבעו מראש בהנחיות העירייה, ולא על-פי שיקול תכנוני מקצועי של צורכי הפיתוח של השכונה. העירייה יצרה מצג שווא של משא ומתן עם התושבים: גבולות התכנית הוצגו בפניהם ונערך לכאורה דיון בנושא. אולם, בפועל, סירבה העירייה להצעות

¹⁹ [החלטת ועדת המשנה לעררים](#) של המועצה הארצית, ספטמבר 2014.

התושבים לשינוי גבולות התכנית, ובפרט לדרישה לכלול את כל אזור ח'לת אל-עין בתחום הפיתוח של השכונה. הקו הכחול של תכנית-האב נקבע מראש ונכללו בו תיקוני גבול קלים, ביניהם גריעה של כ-25 דונם בלבד משטח הגן הלאומי המתוכנן לטובת מבני ציבור. במלים אחרות: תכנית-האב מותירה את א-טור ללא עתודת קרקע משמעותית להרחבה מעבר לאזור הבנוי בפועל. במקום לנצל את ההזדמנות שבה נערכת תכנית-אב חדשה לשכונה ולהקצות שטחים משמעותיים לפיתוח א-טור בהתאמה לסקר צרכים – ובאופן זה להיענות גם לדרישת המועצה הארצית לתכנון ובנייה – העדיפה העירייה להשאיר את רוב השטחים הפנויים מבנייה בח'לת אל-עין מחוץ לגבולות התכנית ולבטל כל אפשרות לפיתוח בהם.



שטחי א-טור בגן הלאומי המתוכנן.

אם לא די בכך, הרי שבעוד שהתושבים ממתינים לתוצאות בדיקת הרשויות בנוגע לצרכים התכנוניים בשכונתם ובעוד הם מתבקשים לשתף פעולה עם צוות התכנון

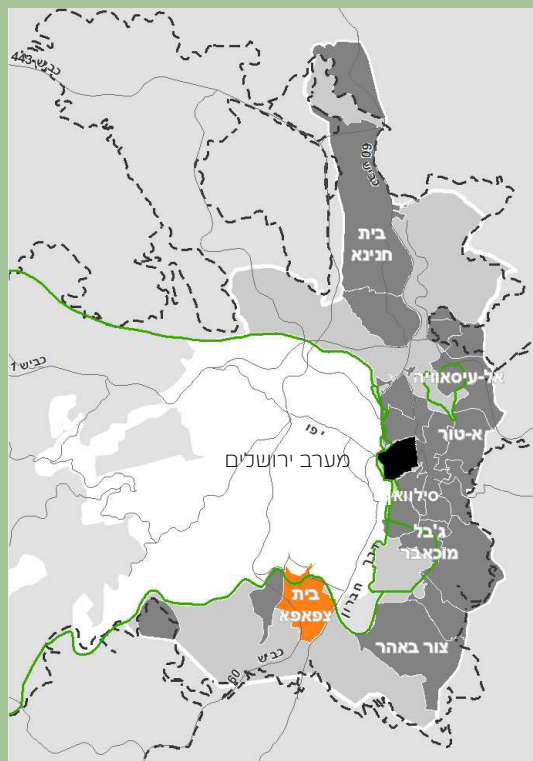
1. תכנית מתאר מס' 12500 לשכונת ח'לת אל-עין שבא-טור

של העירייה לשם עריכת תכנית-אב לשכונתם, צצו בשטח מכשולים חדשים. בסוף יוני 2015, גילו התושבים שלטים שהוצבו ברחבי הגן הלאומי המתוכנן ובהם צווים "לתפיסת הקרקע לצורכי גינון". באופן "מפתיע", כללו הצווים את האזור שבו רצו הרשויות להקים את הגן הלאומי.²⁰ בהמשך התברר כי העירייה הוציאה את הצווים לבקשתה של לא אחרת מרט"ג – מהלך חסר תקדים, שאינו עולה כלל בקנה אחד עם המטרה המוצהרת של צווי גינון. כלומר, העירייה ורט"ג ניסו לעקוף באופן זה את החלטת ועדת הערר, שתבעה מהם לשקול את הזכויות והצרכים של תושבי א-טור ועיסאוניה אל מול הרצון בגן לאומי. התושבים פנו, באמצעות עמותת 'במקום' ובסיוע עמותת 'עיר עמים', לבית-המשפט לעניינים מקומיים בבקשה לבטל את צווי הגינון. הסוגיה עדיין מצויה בבירור בבית-המשפט.

בימים אלה – עשר שנים אחרי שיצאו למסע התכנון ואחרי ששילמו מכיסם מאות אלפי שקלים – התושבים מצויים קרוב מדי לנקודת ההתחלה ושוקלים את המשך צעדיהם מול התנהלות הרשויות.

20 הצווים ניתנו מכוח חוק מגרשים ריקים, המסמיך את הרשות המקומית לעשות שימוש במגרש שאינו בבעלותה למטרת גינון או חניה. תכלית החוק היא שמירה על שלמות המגרש, מניעת מטרדים, סילוק פולשים, מניעת שפיכת פסולת ומניעת בנייה שלא כדין. החוק לא נועד לצורכי פיתוח גינות.

2. תכנית-האב לבית צפאפא



רקע

תכנית-האב לבית צפאפא נערכה ביוזמת עיריית ירושלים, אשר שכרה לשם כך את שירותי משרדו של המתכנן מוטי קפלן.

בית-צפאפא נמצאת בחלקה הדרומי של ירושלים המזרחית וביחד עם שרפאת הסמוכה מנותקת מהרצף הגאוגרפי של השכונות הפלסטיניות האחרות. היא גובלת בשכונות הישראליות פת וגונים מצפון ובשכונה/התנחלות גילה מדרום-מערב.

השכונה משמרת עדיין את אופייה, הבנייה בה נמוכה יחסית ובין הבתים ישנם שטחים חקלאיים מעובדים. החל משנות השמונים, הפכה בית צפאפא ליעד הגירה מועדף על פלסטינים אזרחי ישראל המעוניינים להשתקע בירושלים, עובדה שהביאה לעליית מספר התושבים בשכונה. סמיכותה לשכונות/להתנחלויות ישראליות, שבהן קיימים השירותים והתשתיות הדרושים, צמידותה לאזור תעשייה, תעסוקה ומסחר בתלפיות והרמה הסוציו-אקונומית הגבוהה יחסית של תושביה, הופכים את השכונה לבעלת מעמד גבוה יותר מזה של שכונות פלסטיניות אחרות.

בית צפאפא תוכננה לראשונה בשנות השמונים והתשעים. תחילה במסגרת תכנית מתאר כללית ולאחר מכן במסגרת מספר תכניות מפורטות. התכנון נערך על-ידי העירייה, שמיעטה במתן זכויות בנייה. בתכניות המאוחרות יותר חל שיפור בנוגע לזכויות הבנייה, אך תכניות אלו מקיפות רק חלק קטן משטח השכונה ואינן מספקות פתרון למצוקת הדיור. בעקבות תכנון השכונות/ההתנחלויות הישראליות גילה וגבעת המטוס, בצמידות לבית צפאפא ובשטחים שהופקעו ממנה בחלקם, נותרה השכונה כמעט ללא עתודות קרקע.

מכשולים בפני קידום התכנית

צוות התכנון הוגבל לייעודי הקרקע הקיימים

צוות התכנון שנשכר על-ידי העירייה החל בהכנת התכנית החדשה בשנת 2011. הצוות פתח בהכנת דוח על המצב התכנוני הקיים, הכנת פרוגרמת צרכים ובניית חזון תכנוני בשיתוף תושבי השכונה. שיתוף הציבור כלל מפגשים של צוות התכנון עם נציגי התושבים, עם ועדת התכנון של המנהל הקהילתי וכן קבלת פניות ישירות של תושבים.

עם זאת, בהנחיות שקיבל צוות התכנון, דרשה העירייה להיצמד לייעודי הקרקע הקיימים בתכניות קודמות ולא לשנות אותם. דרישה זו הגבילה את חופש הפעולה של צוות התכנון ועיקרה את עצם הרעיון של תכנון מחדש, אשר כל מהותו היא שינוי התשתית התכנונית הקיימת. כך, למשל, כאשר קיימת מערכת כבישים העוברת באזור צפוף ומפותל במרכז הכפר, ניתן לשנות את תוואי הכביש ולהזיזו על חשבון שטח פתוח או אפילו על חשבון שטח המיועד למגורים, באמצעות תכנון מחדש. ואולם, ללא האפשרות לשנות את ייעודי הקרקע, אי-אפשר לתקן את מרבית העיוותים הקיימים בתכניות קודמות. במצב זה, גובר הקושי לשפר את המרחב המתוכנן כך שיענה טוב יותר על הצרכים של התושבים המתגוררים בו.²¹

21 נציין כי העירייה נתנה הנחיה דומה גם לצוות התכנון המכין בימים אלה את תכנית-האב של צור באהר (התכנית אינה נסקרת בדוח זה).

צוות התכנון הוגבל בהפעלת שיקולי ההתאמה לאוכלוסייה

בניגוד לנעשה בשכונות/התנחלויות ישראליות, הנבנות על-פי-רוב על אדמות מדינה, הבנייה הפלסטינית נעשית על אדמות פרטיות ומתבצעת בהתאם לצורכי הדיור של בעלי הקרקע. מסיבה זו, נמשכת הבנייה על פני דורות, ובטווח המייד, היקף הבנייה קטן לעיתים מזה המאושר בתכניות-המתאר. לפיכך, החליט צוות התכנון לכלול בתכנית כמות גדולה של יחידות דיור, מעבר לכמות הדירות הדרושות בפועל לשנת היעד, כדי שהמימוש בפועל לטווח ארוך יהיה אכן תואם לדרוש.

אולם, אף שאחוזי הבנייה תואמו עם אגף התכנון בעיריית ירושלים וזכו לאישור מהסיבה שהוזכרה לעיל, היה זה ראש העירייה עצמו שטען, בשלב מאוחר יחסית של התכנון, כי הם גבוהים מדי והורה על הפחתתם. לטענת ראש העירייה, היקף בינוי כזה אינו נתמך בהיקף מבני הציבור והשטחים הציבוריים המתאפשרים מתוקף התכנית. טענה זו לא רק שהיא מתעלמת מהפער שבין אחוזי הבנייה המתוכננים לבין היקף המימוש המייד בפועל, אלא גם ממחישה את הבעייתיות הרבה שבסירוב העירייה לאפשר גמישות בשינוי ייעודי הקרקע או הגדלת השטחים לפיתוח הציבורי של בית צפאפא מעבר לאלה הכלולים בתכניות הישנות: גמישות כזו, לו הייתה קיימת, הייתה מאפשרת להוסיף שטחים למבני ציבור, למשל על חשבון השטחים הפתוחים, ולפתור, לפחות חלקית, את מצוקת התכנון הזו, כאשר במקביל הייתה הגדלת התשתית מאפשרת את הגדלת אחוזי הבנייה למגורים. בפועל, מעידות התבטאויות שונות של בעלי תפקידים בכירים בעירייה על כך שהדרישה להקטין את אחוזי הבנייה למגורים נבעה שוב מהשיקול הדמוגרפי.

ההנחיה להקטין את זכויות הבנייה לא רק שהורידה לטמיון את העבודה שהושקעה בתכנית, אלא גם פגעה באמון – השברירי ממילא – של התושבים בעירייה: אחרי שהעירייה הסכימה לאחוזי בנייה מסוימים (שגם בנוגע אליהם היו בעלי קרקע שנאלצו להתפשר ולוותר), היא חזרה בה וצמצמה את זכויות הבנייה.

חוסר אמון בין העירייה והמתכננים לבין התושבים

גם העבודה עם התושבים לא הייתה פשוטה: המורכבות הקשורה בתכנון קרקעות פרטיות והצורך להגיע להסכמות רחבות בין בעלי קרקע שונים, אשר לכל אחד מהם אינטרס משלו, יצרו קשיים. כמו כן, קביעת אחוזי בנייה מגוונים – כאשר במקומות מסוימים מתאפשרים אחוזי בנייה גבוהים מאשר באחרים – יצרה מצב שבו עלולים בעלי קרקע באזור אחד להיות מקופחים ביחס לבעלי קרקע באזור אחר של השכונה. כל אלה הביאו את צוות התכנון להציע מענה בדמות "בנק זכויות", שיחלק את זכויות הבנייה באופן שווה יותר בין בעלי הקרקע – ניסיון שלא צלח.

אתגר נוסף היה חוסר האמון של תושבים רבים בעירייה ובמדינה לאחר שנים של אפליה, הפקעת אדמות ומדיניות תכנונית מגבילה. כך, למשל, הציעו המתכננים כי אזור מסוים בשולי הכפר – שהיה מסומן למגורים על-פי תכנית המתאר ירושלים 2000 – יישאר בלתי בנוי בגלל יופיו של הטבע הפתוח. אולם, התושבים חששו כי אם יקבלו המלצה זו, הקרקע תלקח לשימוש ישראלי במוקדם או במאוחר.

הכפפת שיקולי תכנון לשיקולים פוליטיים

ציר דב יוסף, החותך את בית צפאפא ומוביל לגילה, נבנה על-גבי סוללה שהוגבהה מעל פני השטח כך שהוא מנותק מהשכונה ומתנשא מעליה. זאת ועוד, הכביש, שנבנה על אדמות השכונה בשנות השבעים, חצה אותה למעשה וניתק בינה לבין שרפאת הנמצאת ממערב, וזאת על חשבון השטחים החקלאיים של שתי השכונות השכנות. מסיבה זו, שאף צוות התכנון כי הבנייה במגרשים שלאורך הכביש המוגבה תהיה לגובה, תעלה מעל לפני הכביש ותאפשר חיבורים אליו. שאיפה זו עלתה בקנה אחד גם עם הכוונה להפוך את ציר דב יוסף מציר תנועה ראשי ומהיר לציר עירוני-מסחרי שישתלב גם שכונות נוספות. אלא, שבעירייה סירבו לאשר מהלך תכנוני אשר יחבר את בית צפאפא הפלסטינית לעורק התנועה הראשי של שכונת גילה הישראלית.

עוד: בעיצומו של ההליך התכנוני, פרץ משבר חריף בבית צפאפא סביב תחילת העבודות לסלילת כביש בגין דרום – אוטוסטרדה בת שישה נתיבים החוצה כיום

2. תכנית-האב לבית צפאפא

את ליבה של בית צפאפא לאורך כמעט שני קילומטרים, ומשרתת בעיקר את תושבי ההתנחלויות של גוש עציון והשכונות/ההתנחלויות הישראליות גילה והר חומה, הנמצאות בשטח מזרח ירושלים שסביב לבית צפאפא.

דווח כבר רבות על משמעותה של האוטוסטרדה, על נזקיה הקשים לבית צפאפא ועל המאבק האזרחי המרשים שניהלו תושבי השכונה נגדה.²² בהקשר הנוכחי, חשוב לעמוד על כך שמרגע שהבינה העירייה כי צוות התכנון שמינתה תומך בעמדת התושבים ומסרב לקבל את האוטוסטרדה כמות שהיא, היא סירבה לאפשר לו להיות מעורב בדיונים על הכביש ואסרה על המתכננים להביע בפומבי את עמדתם, אף לא במסגרת העתירה שהתנהלה נגד סלילת האוטוסטרדה בבית-המשפט. כך הדירה עיריית ירושלים את צוות התכנון שמינתה לשכונה מכל קשר לדיון בנוגע לאוטוסטרדה, שלה השלכות אדירות על תחום התכנון שבאחריותו; כך לא יכול היה צוות התכנון, שהכיר לעומק את מגוון הצרכים והאפשרויות התכנוניות, להציע פתרונות חלופיים לאוטוסטרדה המזיקה.

התנגדות העירייה לעיכוב בסלילת האוטוסטרדה כדי לאפשר את מציאתו של פתרון מוצלח יותר, או לפחות כדי לאפשר את מציאתה של דרך לצמצם במידה ניכרת את נזקיה של האוטוסטרדה, היא דוגמה לפער בהתייחסות העירייה בין מה שנתפס בעיניה כ"אינטרסים שלה" לבין יחסה לצרכים של התושבים בכל הנוגע לאוטוסטרדה. חרף כך שמדובר בפרויקט גדול ומורכב, סירבה העירייה לקיים את ההליך המתבקש

22 נזקיה העיקריים של האוטוסטרדה לשכונה היו ביתורה לארבע מובלעות, כמעט מבודדות זו מזו, ניתוק תושבים משירותי החינוך, המסחר והחברה, המרוכזים בגלעין הכפר, ומפגעי זיהום אוויר ורעש הנובעים מתנועת כלי הרכב המוגברת בלב אזור המגורים של הכפר. המנהל הקהילתי ותושבי בית צפאפא לא רק שנאבקו מאבק אזרחי מרשים נגד האוטוסטרדה, אלא אף הציעו פתרון שיאפשר את סלילתה תוך צמצום הנזק לכפר: העברה של כמה מאות מטרים מן האוטוסטרדה, כשהיא מקורה, אל מתחת לפני הקרקע. אלא, שהעירייה סירבה להצעות התושבים והתעקשה על סלילה מהירה של האוטוסטרדה במתווה שהיא החליטה עליו, כאשר רק חלק קצר, של 180 מטר, יעבור מתחת לפני השטח. להרחבה, ראו [באתר עיר עמים](#) וכן [באתר עמותת במקום](#).

של תכנון מפורט בתואנה שאין לעכב את סלילת האוטוסטרדה. כך, הוצאו היתרי הבנייה לעבודות הסלילה בלי שנעשתה תכנית מפורטת ולתושבים לא ניתנה הזדמנות להגיש התנגדויות לרשויות התכנון. כל זאת, בניגוד גמור להתעקשות העירייה על הליך תכנוני מייגע, האורך שנים רבות (תכנית-אב, המתקדמת באיטיות, אשר רק לאחריה אפשר להכין תכניות מפורטות), לפיתוח השכונות הפלסטיניות. אפילו את הקירו החלקי והקצר לאוטוסטרדה שהעירייה כללה בתכנית, היא בחרה שלא למקם במקום שהתושבים סברו כי הוא הנחוץ ביותר, אלא במיקום שיאפשר סלילה של כביש נוסף, אשר יחצה את השכונה אף הוא (כביש 10 - ראו בהמשך).



סלילת האוטוסטרדה. ברקע בתי בית צפאפא. יולי 2015.

2. תכנית-האב לבית צפאפא

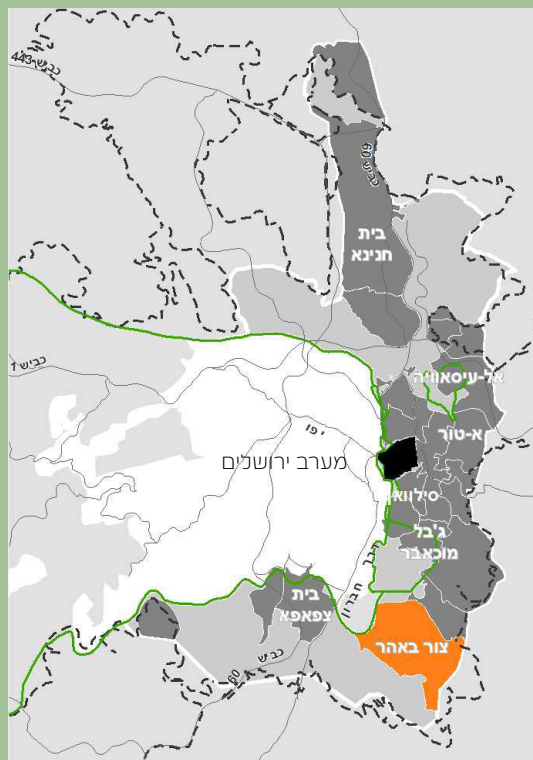
בית צפאפא סובלת מארבעה עורקי תנועה גדולים החוצים (או מתוכננים לחצות) אותה, אבל משרתים את תושבי השכונות שמחוצה לה (כביש דב יוסף לגילה, כביש בגין דרום ושני הכבישים המתוכננים: כביש בין-עירוני מספר 39 וכביש מספר 10, שנועד לחבר בין השכונות/ההתנחלויות גילה וגבעת המטוס).²³ ראוי היה לנצל את הכנת תכנית-האב החדשה לשכונה לבחינה מחודשת של הצורך בריבוי כבישים אלה ולניסיון לצמצם את הפגיעה הקשה הנגרמת לשכונה, אלא שהעירייה לא אפשרה לכלול היבט זה במסגרת ההרשאה להכנת התכנית.

תחום אחד שבו העירייה כן אפשרה לצוות התכנון להכניס שינויים בתכניות הקיימות הוא מערך הכבישים הפנימיים של השכונה. הצוות הצליח להגיע להסכמות עם אנף תושביה בעיריית ירושלים בנוגע לשינויים ברוחב של כבישים וליצירת התאמה טובה יותר לטופוגרפיה ולבינוי הקיים בשכונה. אלא שבסופו של דבר, החלה מוריה, חברת התשתיות של עיריית ירושלים, בסלילת כבישים פנימיים ללא כל תיאום עם צוות התכנית ותוך התעלמות מהעבודה שנעשתה ומהסיכומים שהושגו.

בקיץ 2015, אחרי עיכובים רבים, הגיעה התכנית-האב לדיון בוועדה המקומית, אך עד היום טרם התקיים דיון על אודותיה בוועדה המחוזית.

²³ לקריאה נוספת על כביש בגין כחלק ממערך כבישים המבחר את בית צפאפא, ראו [באתר עמותת במקום](#).

3. תכנית המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר



רקע

העבודה על תכנית מתאר מספר 10133 לשכונת קיסאן, בדרום מזרח צור באהר, החלה בשנת 2003. יוזמי התכנית הם תושבי השכונה, שהתארגנו במסגרת הוועד לפיתוח צור באהר ושכרו לשם כך, על חשבונם, את האדריכלית ומתכננת הערים איילה רונאל

תכנית המתאר השכונתית מספר 2302א, שנכנסה לתוקף בשנת 1999, הגדירה את אזור קיסאן כשטח המיועד לתכנון בעתיד אשר מחציתו תוקצה למגורים. מאחר שהעירייה לא קידמה את התכנון במשך שנים, החליטו התושבים, שביקשו להסדיר את בתיהם ולפתח את אדמתם, לעשות זאת בעצמם ועל חשבונם. שטח התכנית שהציעו התושבים הוא 226 דונם והיא כוללת 780 יחידות דיור.

תכנית 10133, שתכננו התושבים, כוללת – נוסף על השטח שיועד במסגרת תכנית 2302א לתכנון בעתיד – שטחים נוספים, אשר תכנית המתאר ירושלים 2000 הועידה אותם להישאר שטחים פתוחים. חריגה זו עלתה בקנה אחד עם "סעיף הגמישות" שהופיע בגרסאות המוקדמות של תכנית המתאר ירושלים 2000, גרסאות שהיו עדיין רלוונטיות באותן שנים. סעיף הגמישות אפשר לחרוג באופן סביר מהגבלות ייעודי הקרקע שסומנו בתכנית.²⁴ ואכן, התכנית לקיסאן תואמה עם תכנית-האב של משרד הבינוי לדרום-מזרח העיר, שקודמה באותן שנים. המתכננת של תכנית משרד הבינוי לא ראתה בעיה בחריגות הקלות מגבולות תכנית המתאר ירושלים 2000, וכך התאפשרה ההתאמה בין תכנית קיסאן לבין תכנית-האב.

24 המחשבה שעמדה בבסיס סעיף הגמישות הייתה כי בשל העובדה שהתכנית משורטטת בקנה-מידה גדול (1:15,000), יכול שיהיו בה אי-דיוקים שיתבררו בעתיד בשלב התכנון המתארי. תכנית מתאר דוגמת התכנית בקיסאן היא הפורמט המתאים ליצירת דיוקים והתאמות אלה.

מכשולים בפני קידום התכנית

דרישות מאוחרות של הוועדה המחוזית לצמצום השטח: עלויות על התושבים וקשיים בירוקרטיים

התכנית עמדה בתנאי סף בשנת 2006,²⁵ נבדקה בלשכת התכנון המחוזית והגיעה לדיון בהפקדה בוועדה המחוזית בשנת 2007. חרף התיאומים הקודמים, ביקשה הוועדה המחוזית לערוך בתכנית שינויים רבים. העיקרי שבהם היה הקטנת שטח התכנית כך שלא יחרוג מהגבולות שנקבעו בתכנית המתאר החדשה לירושלים, אשר סעיף הגמישות המוזכר לעיל הוצא מהגרסאות המתקדמות שלה.

חשוב להבין את השפעת הדרישה להצטמצם לגבולות שהוכתבו בתכנית ירושלים 2000: התכנית נערכה, כאמור, בהשראת סעיף הגמישות והיא גובשה תוך משא ומתן פנימי ממושך (משנת 2003 ועד לשנת 2007) בין בעלי הקרקע לבין עצמם, ביחד עם המתכננת ותוך תיאום עם רשויות התכנון. בעלי הקרקע קבעו את גבולות התכנון והפיתוח לפי האפשרויות שעלו מהשטח ובהתאם ליכולתם להסכים על הפרשות לצורכי ציבור. תיקון גבולות התכנית משמעותו התחלה של כל המסע המורכב הזה מחדש. יתרה מכך, תכנית ירושלים 2000 הרי מעולם לא הופקדה, כך שלציבור ככלל – ולתושבי צור באהר במקרה זה בפרט – לא התאפשר להגיש התנגדויות ולהביא לשינוי היבטים בעייתיים בה, דוגמת היקף השטחים הפתוחים על חשבון השטחים המיועדים לפיתוח או ביטול סעיף הגמישות.

ממועד הדיון בהפקדת התכנית בוועדה המחוזית, שנערך בשנת 2007, התקיימו פגישות רבות (22 במספר) בין צוות התכנון מטעם התושבים לבין גופי התכנון של

25 משמעות העמידה בתנאי סף היא כי התכנית עברה בדיקה ראשונית ונמצא שהיא כוללת את כל המסמכים הנדרשים וראויה לדיון מעמיק בלשכת התכנון ובוועדה המחוזית.

3. תכנית המתאר המפורטת 10133 לשכונת קיסאן שבצור באהר

עיריית ירושלים. במפגשים לא עלה הצורך לשנות את הגבולות והדיונים עסקו בנושאים לא מעטים אחרים, שהביאו להכנסת שינויים בתכנית כדי לאפשר את קידומה. כך, למשל, הוגדלו השטחים המיועדים לצורכי ציבור להיקף של 54% משטח התכנית. בשלב מסוים, הורתה העירייה על עריכת דוח תנועה מקיף לכל האזור (דוח בה"ת). חרף העלות הכספית הגבוהה שאותה נדרשו לממן מגישי התכנית מכיסם, סירבה העירייה לוותר על הדרישה והתושבים מימנו את עריכת הדוח.

הפגישות הרבות וכן התביעה לעריכת דוח התנועה – כל זאת מבלי שעלתה הדרישה לשנות את גבולות התכנית – יצרו את הרושם כי גופי התכנון בעירייה לא סברו שיש הכרח לשנות אותם וכי ניתן אור ירוק להמשיך ולטפל בתכנית בגבולותיה המקוריים. התיאומים השונים ותהליכי קבלת אישורי העירייה לשינויים שהוכנסו בתכנית ארכו מספר שנים, ולטענת צוות התכנית נבע הדבר גם מהתמהמהות של אנשי אגף התכנון.



קיסאן, 19 בינואר 2017.

ריבוי תכניות כלליות ללא אפשרות לבנייה

חשוב להצביע על ריבוי התכניות הכלליות שהוכנו לאזור, תכניות שלא אפשרו מתן היתרי בנייה לתושבי קיסאן מכוח עצמן והיו, למעשה, גורם מעכב במסלול לאישור תכנית 10133. נקודת המוצא הייתה תכנית המתאר 2302 לשכונת צור באהר כולה, שכללה את אזור קיסאן אך ייעדה אותו לתכנון בעתיד; לאחר מכן, נערכה על-ידי משרד הבינוי תכנית-אב לדרום מזרח העיר, שכללה את צור באהר עם שכנותיה, הר חומה ותלפיות מזרח; במקביל קודמה תכנית המתאר ירושלים 2000 לעיר כולה. בכל שלב נדרשה המתכננת של תכנית קיסאן לתאם את התכנית עם צוות תכנון שונה, שעסק בתכנית בקנה-מידה אחר ובמידת פירוט אחרת. בכל פעם נאלצה המתכננת לתקן את התכנית בהתאם לסיכומים ולדרישות של צוותי התכניות הכלליות.

והנה, בחורף 2011, ביקשו נציגי העירייה לעכב את התכנית פעם נוספת – בשל החלטתה של עיריית ירושלים להכין תכנית-אב חדשה לצור באהר. מאז קיימה המתכננת של תכנית קיסאן כמה סיורים עם המתכנן שנשכר בידי העירייה להכנת תכנית-האב, כדי לנסות לשכנע אותו בנחיצות קידום תכנית קיסאן ובחשיבות השמירה על גבולות תכנית שבעלי הקרקע ויוזמי התכנית יכולים להסכים עליהם. אולם, להפתעת תושבי צור באהר, זמן-מה לאחר מכן החליטה הוועדה המחוזית על גניזת תכנית התושבים בשל הזמן הרב שעבר מאז שנידונה.

בדיון שהתקיים ביוני 2013, לבקשת מגישי התכנית לקיסאן, שביקשו למנוע את גניזתה, טען נציג העירייה כי כלל לא ביקש שהתכנית תעוכב לצורך תיאום עם תכנית-האב החדשה. יו"ר הוועדה המחוזית אמרה כי מגישי התכנית לא פעלו כדי לשנות את התכנית לפי ההערות שניתנו בוועדה בשנת 2007 ואף הודיעה כי תיאומים שקיבלו, לטענת המתכננת, את אישור אנשי המקצוע בעירייה (למשל צפיפות הבינוי) אינם מקובלים עליה. יו"ר הוועדה עמדה בתוקף על דעתה כי: "דבר לא קרה מאז 2007" וכי היא אינה מוכנה לכך שקידום התכנית יימשך.

לאחר שכל ניסיונותיהם לדבר על לב הוועדה עלו בתוהו, החליטו התושבים למשוך את התכנית וקידומה הופסק חרף הזמן והכסף שהושקעו בה.

סיכום

חסמים פוליטיים, תכנוניים ובירוקרטיים

מקרי המבחן שהבאנו כאן כוללים תכנית-אב ושתי תכניות מפורטות, הראשונה ביוזמת העירייה והשנייה הנוספות ביוזמת תושבים. אף שקיימים הבדלים בין המקרים, ניתן לראות כי קיימים דפוסים חוזרים המקשים, ובעצם מונעים, תכנון משמעותי בשכונות הפלסטיניות. הקשיים והחסמים שתיארנו עד כה נחלקים לחסמים פוליטיים, חסמים תכנוניים וחסמים בירוקרטיים, אך חשוב להצביע על כך שמדובר בחלוקה מתודית בלבד. בפועל, פעמים רבות שאף החסמים התכנוניים והבירוקרטיים נדמים אך כאמצעים בשירות מטרת-העל הפוליטית. כאשר מערכת התכנון מעוניינת לעכב תכנית ולא לאפשר את הפיתוח המוצע מתוקפה, קל יותר לעשות זאת באמצעות הצדקה תכנונית טכנית. השימוש בכלי התכנון בשרות הפוליטיקה פועל באופן הטוב ביותר באמצעות נהלי תכנון ודרישות טכניות ובירוקרטיות שקשה לעמוד בהן.

חסמים פוליטיים

תכנון בכפוף לעקרון המאזן הדמוגרפי

למעשה, מדובר בעקרון-על אשר רבים מהחסמים האחרים קשורים אליו ונובעים ממנו. כאשר מדיניות הממשלה היא לחתור לצמצום חלקה היחסי של האוכלוסייה הפלסטינית משיקולים דמוגרפיים, נמנעת מערכת התכנון מיצירת מסגרת תכנון שתאפשר לתושבים להתפתח ולשגשג ואף מוסיפה נהלים, דרישות תכנון ובירוקרטיה.

יעדים דמוגרפיים הניעו את מדיניות התכנון והפיתוח של העיר ירושלים מאז שנת 1967, עת סופחו ירושלים הירדנית ושטחים נוספים למדינת ישראל. העיסוק הממשלתי והעירוני בשאלת היחס שבין גודל האוכלוסייה הישראלית לבין גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים יצא מגדר הסביר, והשיקולים הדמוגרפיים היו לאמת-המידה העיקרית בעבור כל העוסקים בתכנונה של ירושלים ובפיתוחה. העיסוק במאזן הדמוגרפי אין עניינו ביצירת איזון בין קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את הפסיפס הירושלמי, אלא בשמירה על העליונות הדמוגרפית של קבוצה אחת – היהודים. המשמעות המעשית של העיסוק במאזן הדמוגרפי היא התערבות ממשלתית במטרה לשלוט בו. מערכת התכנון בירושלים גויסה, למעשה, למשימת שמירת המאזן הדמוגרפי (שיעדיו עודכנו מפעם לפעם), ולאורו נערכו ונערכות עד היום – התכניות בירושלים.

מעיקרון זה נגזרת מדיניות ישראלית של תכנון מפלה בירושלים המזרחית. כאמור בראשית הדוח, על-פי תכניות-המתאר הקיימות, עומד השטח המתוכנן למגורים בשכונות הפלסטיניות על כ-8.5% משטח ירושלים, בעוד התושבים הפלסטינים מהווים יותר מ-37% מאוכלוסיית העיר; מבני ציבור המיועדים לפלסטינים החיים בירושלים המזרחית מהווים רק 2.6% מכלל הקרקע במזרח העיר. כפי שהראתה הסקירה לעיל, האפליה התכנונית אינה מסתכמת רק בהיעדר תכנון: גם כאשר הפלסטינים בירושלים מנסים לקחת על עצמם את מה שרשויות התכנון היו אמורות לעשות בעבורם, פועלות הרשויות כדי להכשיל את התכנון שהיה עשוי לתת מענה לחלק ניכר מצורכי הדיור של האוכלוסייה. מציאות זו חייבת להיות נקודת המוצא לכל דיון ב"בנייה בלתי חוקית" בירושלים המזרחית, שהיא מפלטם היחיד של התושבים, שנמנעה מהם אפשרות להוציא היתר בנייה בהתאם לתכנית ולבנות באופן חוקי. על הרשויות לתת מענה מספק לתכנון שיכול להוביל לבנייה חוקית בירושלים המזרחית.

התכנון העירוני מוכפף ליצירתם של גושי ההתנחלויות ב"ירושלים רבתי"

הצרכים האקוטיים של התושבים הפלסטיניים בתחומי המגורים, מבני החינוך והמרחב הציבורי, נדחקים שוב ושוב בפני "קביעת עובדות בשטח", שנועדה לחבר גושי התנחלויות לירושלים או לנתק את ירושלים המזרחית מהישובים הפלסטינים שסביבה: על צוות התכנון של תכנית-האב בבית צפאפא נאסר לדון בכביש בגין, המשלים את חיבור התנחלויות גוש עציון לעיר. הדרישה לנן הלאומי חסר הייחוד במורדות הר הצופים קשורה לתכניות E1, השואפות לחבר את מעלה אדומים עם ירושלים.

שני חסמים פוליטיים אלה מובילים למצב שבו הקהילה הפלסטינית רגילה לכך שמדיניות התכנון משמשת כדי להצר את צעדיה. חוסר האמון של הקהילה והתושבים כלפי הרשויות, המבוסס על עשרות שנים של הכשלת תכנון, מקשה מאוד להגיע להסכמות ולפשרות הנדרשות במקרים אחרים.

חסמים תכנוניים

תכנון מגביל

הדוגמאות שהבאנו לעיל מראות כי הרשויות ממשיכות להגביל את היקפי הפיתוח של השכונות הפלסטיניות ולעתים אף מסכלות תכניות שהושקעו בהן משאבים רבים. מסיפורן של תכניות א-טור וקיסאן (ואל-עיסאווייה, שסיפורה דומה לזה של א-טור), אפשר לראות כיצד הרשויות מתנגדות בתקיפות לכך ששטחים פתוחים המרחיבים את שטח השכונות הפלסטיניות ינוצלו לפיתוחן ושואפות לצמצם את השטח הפלסטיני הבנוי למינימום. כפי שמתבטאים לא אחת תושבים פלסטינים בהומור שחור ביחס להיקפו של השטח הירוק הנרחב שנקבע בהן, אשר למעשה

אינו אלא שטח האסור בבנייה, נדמה כי מבחינתן של הרשויות הישראליות "השכונות הפלסטיניות הן שווייץ". בהגבלות שהושתו על אחוזי הבנייה באזורים שונים במסגרת התכנית שנועדה לבית צפאפא, אנו מוצאים ביטוי למדיניות הדמוגרפית ארוכת השנים. תכנית ערב א-סוואחרה, שאת אישורה על-ידי הוועדה המחוזית תיארונו במבוא לדוח זה, מהווה את היוצא מהכלל. וגם במקרה זה אושרו, בשל סיבות דמוגרפיות, רק מחצית מיחידות הדיור האפשריות. המכשולים הרבים שהוצבו בפני אישורה מדגישים את הכלל.

עיכוב בנייה בפועל באצטלה של הכנת תכניות כלליות

השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית משוועות לתכנון מפורט, שרק מתוקפו ניתן לקבל היתרי בנייה, לפתח כבישים ולבנות גינות ובתי-ספר. אולם עיריית ירושלים כמעט שאינה מקדמת תכנון מפורט. במקום זאת, היא יוזמת פעם אחר פעם את הכנתן של תכניות כלליות שהן, במקרה הטוב, תכניות-מתאר סטטוטוריות (אך אינן מפורטות ולא ניתן להוציא מתוקפן היתרי בנייה) ובמקרה הטוב פחות והנפוץ יותר, הן תכניות-אב חסרות מעמד סטטוטורי. לאחרונה החליטה עיריית ירושלים להכין תכניות-אב לכל השכונות בעיר. בשכונות הישראליות מדובר במהלך מושכל של יצירת מסגרת להתפתחותן של שכונות שתוכננו מלכתחילה בהתאם לשיקולים מקצועיים; לעומת זאת, בשכונות הפלסטיניות, שפיתוחן הוקפא עשרות שנים, משמעות ההתעקשות על תכנית-אב – אשר, כאמור לעיל, אין אפשרות להוציא מתוקפה היתרי בנייה – היא עיכוב של שנים נוספות בטרם יהיה ניתן לבנות בפועל. יתר על כן, וכפי שיפורט להלן, בשל המורכבות הנובעת מריבוי בעלויות פרטיות על הקרקע, הניסיון לתכנן שטח של מאות ואלפי דונם (כפי שקורה בתכניות-אב לשכונות שלמות) הוא מסורבל ונתקל בקשיים רבים.

משמעות הדברים היא כי תכניות כלליות אלו מהוות, למעשה, דרך נוספת לעיכוב במסלול התכנון בשכונות הפלסטיניות. הן מאריכות את מתן היתרי הבנייה במספר שנים נוספות, בעודן מאפשרות לרשויות ליצור מצג של התקדמות ולהדוף את הטענות בדבר היעדר תכנון בשכונות הפלסטיניות. לבסוף, תהליכי התכנון

המתארכים מתישים את התושבים הפלסטינים, הנדרשים להשקיע את משאביהם בהליכי תכנון שאינם מובילים לדבר.

אי-התאמה של מערכת התכנון הישראלית למורכבות התכנון של קרקע הנמצאת בבעלות פרטית

חוק התכנון והבנייה ומערכת התכנון הישראלית ערוכים להתמודד עם המקרה הנפוץ והמוכר בישראל של קרקע המצויה בבעלות המדינה. כשמדובר בקרקעות מדינה – כלומר קרקעות שאינן בבעלות פרטית – קל יחסית לתכנן שטחים של מאות דונם. כך הוכנו גם תכניות-המתאר של השכונות/ההתנחלויות הישראליות שמעבר לקו הירוק בירושלים, אשר בהן בנויות כיום למעלה מ-50,000 יחידות דיור.²⁶ אולם כפייה של קו מנחה זה על התכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית יוצרת קושי עצום, שכן הקרקע במזרח ירושלים מצויה ברובה בבעלות פרטית והיקפם של שטחי הבעלות הוא לרוב בן דונם אחד או דונמים בודדים. עקב כך, מצריך כל תכנון רחב-היקף שהתושבים לוקחים על עצמם, בשל היעדר יוזמה של העירייה, תיאום ושיתוף בין עשרות ואף מאות בעלי קרקע, הנדרשים לוותר על האינטרסים הפרטיים שלהם ולהפריש חלק מהשטח שבבעלותם לצורכי הקהילה. כך, נפגעים תושבי מזרח ירושלים פעמיים מהתנערות העירייה מצורכי התכנון שלהם: ראשית, הם נאלצים להיכנס בנעליה של הרשות המתכננת ולהשקיע מכיסם את המשאבים הדרושים; שנית, שלא כמו הרשויות, לתושבים אין סמכות לקבל החלטות כאשר אין הסכמה בין בעלי עניין מרובים שלהם אינטרסים מנוגדים.

26 השכונות/ההתנחלויות הללו נבנו על קרקע שהופקעה בחלקה הגדול מבעליה הפלסטינים. משהופקעה הקרקע, היא נחשבת לאדמת מדינה.

דרישה לתכנון מתחמי הרחבה (פוליגונים) שלמים

בתכנית המתאר המקומית ירושלים 2000 ישנם כ-25 מתחמים המיועדים להרחבת שכונות מגורים פלסטיניות. מתחמים אלה מסומנים כ"שטח עירוני חדש" ומכונים בקיצור פוליגונים.²⁷ חלק מהפוליגונים מקיפים שטח של עשרות בודדות של דונמים וחלק מהם מקיפים עשרות רבות ואף מאות דונמים. על-פי תכנית המתאר ירושלים 2000, דורשות רשויות התכנון הגשת תכניות כוללת לפוליגונים שלמים. בעוד שהדבר ישים בשכונות הישראליות, הבנויות על אדמות מדינה, הוא יוצר קשיים רבים כשמדובר בקרקע פרטית, כפי שתואר לעיל. לו היו הרשויות מאפשרות לתכנון חלקי פוליגונים, מספר הבעלים המעורבים בתכנית היה קטן ועמו הייתה מצטמצמת המורכבות של תהליך התכנון.

חסמים בירוקרטיים

עיכוב ושינוי תדיר בקביעת תחום מתחמי תכנון (קווים כחולים)

תכנית מתאר היא מסמך חוקי (סטטוטורי) שהוראותיו חלות על הקרקעות הכלולות בתחומו. תחום התכנית מסומן בקו כחול. לפיכך, לקביעת תחום התכנית משמעות רבה וזו גם הסיבה לכך שהוא שנוי במחלוקת פעמים רבות. ללא הגדרת גבולות התכנית, בלתי אפשרי להתקדם במסלול התכנון. הסמכות לקביעת הקו הכחול מצויה בידי העירייה ובאמצעותו היא יכולה להרחיב, להגביל או סתם לעכב את התכנון. כפי שתיארנו, משתמשת עיריית ירושלים בסמכותה לקבוע קווים כחולים ללא התחשבות בבקשות ובצורכי התושבים, ונוקטת לעתים סחבת ממושכת בקביעת הקו הכחול או נמנעת מקביעתו בכלל.

27 שטחי ההרחבות המוצעות כשטח עירוני חדש בתכנית המתאר ירושלים 2000 כונו בעבר "עיבויים", וכעת הם מכונים, באופן לא רשמי אך נפוץ ביותר, "הפוליגונים". הפוליגונים זכו לתשומת-לב מיוחדת במסגרת התכנית ונקבעו מגבלות תכנון מיוחדות בנוגע אליהם.

תיאום תכנון ללא סיוע העירייה

כל תכנית משיקה לתכניות אחרות ומושפעת ממערכות מוניציפליות וארציות מגוונות. כדי שתכנית תשתלב במערך זה, יש לתאם אותה עם גורמים רבים ומגוונים. גם בתחום זה מצוי הכוח בידי מוסדות העירייה והמדינה, ואלו יכולים לוודא את קיומו של תיאום יעיל בין התכניות ברמות השונות או להשתמש בהן כחסם מעכב. כפי שתיארנו לעיל, בח'לת אל-עין (בא-טור) ובקיסאן (בצור באהר), יוזמות העירייה ורשויות התכנון "הליכי תכנון" המעכבים ומכשילים תכניות-מתאר מפורטות, שרק הן מאפשרות הוצאה של היתרי בנייה.

דרישות ובדיקות טכניות יקרות ומסורבלות

מערכת התכנון דורשת מיזמים בדיקות מגוונות כגון: סקר עתיקות, סקר עצים, סקר תנועה (בה"ת), סקר השפעה על הסביבה ובדיקות סיסמיות. הבדיקות הללו נחוצות לשם שיפור התכנון, אך עלותן גבוהה. כאשר היזם הוא גוף ציבורי כמו רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי, הוא מסוגל לספוג את העלויות הגבוהות. אולם, לבעלי קרקע פרטיים העלויות האלו גבוהות ממשוא. בעיה זו מחריפה פי-כמה לאור אחוזי העוני הגבוהים במזרח ירושלים (79.5% מתושביה הפלסטינים של העיר חיים מתחת לקו העוני).²⁸ לעתים, נמשך איסוף הכסף זמן כה רב עד שהתכנית כבר איננה רלוונטית או שלשכת התכנון גונזת אותה מחוסר פעילות. כמו כן, גם אחרי שהתושבים מצליחים לגייס את הכסף ומבצעים את הבדיקות הנדרשות, נדחית לעתים התכנית שלהם מסיבות אחרות.

המלצות

חמישים שנה של תכנון מפלה והריסת בנייה דרדרו את ירושלים המזרחית למצב הקרוב לכאוס. המצוקה הקשה אינה מתבטאת רק בתחום הדיור, אלא גם בחסר של כ-2,600 כיתות לימוד ובתשתיות מתפוררות, המצטרפות אל נתוני העוני הקשים. לפי הערכות מומחים, מצויות השכונות שנותרו מעבר לגדר – שכונות שבהן מתגוררים בין רבע לשליש מתושבי ירושלים המזרחית, בעיקר בשל מצוקת התכנון ואיום ההריסה – על סף אסון הומניטרי.

במצב המדיני הקיים, ישראל נושאת באחריות המלאה לחייהם של תושבי ירושלים המזרחית ולסביבתם. העוני, ההזנחה וההדרה, ניצבים כעדות קשה לכישלונה של תפיסת העיר המאוחדת ומגבירים את העוינות וחוסר האמון שבין התושבים והרשויות ואת המתיחות בעיר.

ככל שהמצב המדיני הנוכחי ממשיך להתקיים, מוטלת על ישראל החובה להמיר את החשיבה הדמוגרפית והטריטוריאלית בתפיסה של הכרה באחריות. המעבר ממדיניות ממושכת של הכשלת תכנון מתאים למדיניות של תכנון מאפשר ובר-קיימא חייב להיות מערכתי ולהקיף את כל שדרות התכנון ומקבלי ההחלטות. תהליך זה עשוי להצליח רק אם ייערך בשיתוף מלא של נציגות מוסכמת של הקהילה הפלסטינית בעיר ובאופן שיתחשב בצרכים הייחודיים של התושבים ויהא קשוב להם.

עיר עמים ובמקום ממליצות על הצעדים המעשיים הבאים:

1 פיתוח ובנייה כשלב מקדים בבניית אמון. על עיריית ירושלים לפעול לבניית אמון בינה לבין התושבים. בניית אמון אפשרית כיום רק אם תיקח העירייה אחריות להובלתו של פיתוח משמעותי בשכונות הפלסטיניות. על פיתוח כזה להיעשות תוך התייעצות עם התושבים ובאופן שימלא חסרים משמעותיים בעבורם: מבני

ציבור, גינות משחק ומרחבים ציבוריים נחוצים אחרים. אמון לא ייבנה כל עוד נמשכים תהליכי תכנון ארוכים שאינם מתממשים בבנייה. רק פיתוח בפועל יוכל לשקמו.

2 הקפאת הריסת בתים עד לאישורן של תכניות-מתאר מפורטות הנותנות מענה

לצורכי התושבים. בתנאי התכנון הקיימים כיום, חיים רבים מתושבי ירושלים המזרחית תחת איום יום-יומי של הריסת קורת-הגג שמעל ראשם. הם משלמים הון עתק על קנסות, מכתתים רגליהם להליכי משפט ללא סוף וללא כל מוצא. עד לעריכתן של תכניות-מתאר מפורטות אשר ייתנו מענה ראוי לצורכי הבנייה של הקהילה הפלסטינית בירושלים, יש להקפיא את הריסת הבתים.

3 תכנון המציע מענה לצרכים מרחביים של קהילה חיה ומתפתחת. על עיריית

ירושלים ולשכת התכנון המחוזית לייצר מסגרת תכנון שמטרתה יצירתם של מרחבי חיים הוגנים, המספקים מענה מיטבי לצרכיה של אוכלוסייה גדולה ומתפתחת. על מוסדות התכנון לתכנן באופן המאפשר התפתחות ושגשוג ולכלול בתכנון הוספת שטחים (הרחבות) לשכונות הצפופות.

4 הכנת תכניות-מתאר שלדיות על-ידי העירייה בתיאום עם התושבים. על עיריית

ירושלים לזנוח את תכניות-האב שאינן סטטוטוריות ואינן מקדמות את השכונות לקראת בנייה ופיתוח, ולהתמקד בהכנת תכניות-מתאר שכונתיות לשלד הציבורי בלבד. מכוחן של תכניות אלו, ניתן יהיה להנפיק היתרי בנייה לסלילת כבישים ולבניית מבני ציבור וגינות ציבוריות.

5 תכנון מפורט על-ידי התושבים ובעלי הקרקעות. במקביל לתכנון על-ידה, על

העירייה וכן על הוועדה המחוזית ללוות, לעודד ולאמץ, תכניות מפורטות, בינוניות וגדולות, שיזמו תושבים ובעלי קרקע. קבוצות תושבים מגובשות, הפועלות יחד בהסכמה, מסוגלות לשאת ולתת עם הרשויות ועם יועצים ומתכננים, כמו גם עם התושבים שכניהם, ולהניע תהליכים קהילתיים של קבלת החלטות ומציאת פתרונות מותאמים למורכבות השטח, לבעלויות ולמבנה החברתי הייחודיים לירושלים המזרחית. תכנון בר-קיימא בירושלים המזרחית חייב להיות מבוסס על תכנון עצמי של התושבים, בתיאום עם רשויות התכנון.

6 יצירת מסלול מהיר, גמיש ומתקצב, לתכניות מפורטות של תושבים. נוסף על כך,

מוטל על מערכת התכנון ליצור מסלול מהיר וגמיש לקידום התכניות המפורטות

הנערכות ביוזמת התושבים. על מסלול כזה לכלול הקלות משמעותיות בדרישות הבירוקרטיות וכן תמיכה תקציבית ומקצועית לשם התאמת התכניות לדרישות הנלוות לתכנון. יש לדחות את הדרישות והבדיקות הטכניות לשלב שלאחר אישור התכנית בוועדה המחוזית, ורבות מן הדרישות ניתן לשלב במסגרת רשימת התנאים למתן היתר בנייה. כך יימנע מצב שבו תושבים משקיעים ממון רב על בדיקות לשם הגשת תכנית שממילא אינה מאושרת.

7 מתן אפשרות לגמישות במתחמי התכנון. יש להתייחס אל תכנית המתאר ירושלים 2000 כאל מסמך מדיניות **גמיש** ולאפשר שיקול דעת לאישור חריגות ממנה – בראש-ובראשונה יש להגמיש את תכנון מתחמי ההרחבות (פוליגונים) ולאפשר תכנון של חלקים מהם או את הרחבתם בהתאם לצורך.

8 הקצאת משאבים רבים וייעודיים לתקצוב התכנית וליישומן. הדבקת הפערים שנוצרו עקב הזנחה ואפליה של עשרות שנים מצריכה משאבים מרובים. על הממשלה להקצות את סכומי הכסף הנדרשים באופן ייעודי כדי שהעירייה תוכל למלא חובה זו כיאיות. רק לאחרונה, בספטמבר 2016, פרסמה החברה הממשלתית "דירה להשכיר" קול קורא, המזמין רשויות מקומיות לבקש מימון ממשלתי לצורך הכנת תכניות-מתאר רחבות-היקף על קרקעות פרטיות.²⁹ המהלך אמנם נולד על רקע התמודדות הממשלה עם מחירי הדיור המאמימים בישראל ומן הסתם ללא מחשבה מיוחדת על מזרח ירושלים, אך התגלה כי הוא מתאים מאוד למציאות בשכונות הפלסטיניות, שם מצויה הקרקע בבעלות פרטית. בתחילה לא פעלה עיריית ירושלים כדי לנצל הזדמנות זו, אולם בהמשך הוכנו באגף התכנון בקשות למימון תכנית מתאר למספר שכונות פלסטיניות, ביניהן שכונת עין אל-לוצה שבסילואן והוגשה ל"דירה להשכיר". עד למועד כתיבתו של דוח זה, טרם נודע אם הבקשות אושרו. מהלך זה מהווה דוגמה יפה לאופן שבו יש להשקיע תקציבים ממשלתיים למען קידום התכנון במזרח העיר.

9 הקמת מנגנון תכנון אזרחי בשיתוף הקהילה הפלסטינית בירושלים המזרחית.

²⁹ [קול קורא מספר 01/2016](#) לרשויות מקומיות להגשת בקשות לקבלת סיוע כספי לקידום תכנון מגורים על קרקע פרטית.

תכנונה של ירושלים המזרחית, לאחר שנים ארוכות של הזנחה וכאוס, דורש חשיבה כוללת ותהליכי הסכמה רחבים. יש להקים מנגנון תכנון אזרחי משותף לאנשי מקצוע, למקבלי החלטות ולנציגות מוסכמת ומגוונת של התושבים הפלסטינים – שתיתן ביטוי בתוכה גם למגוון העמדות שבין התושבים, כך שחלקם של אלה בו יהיה גדול ככל האפשר. יש לבנות תכנית עבודה קצובת זמן ולהעניק למנגנון סמכות אפקטיבית.

10 הנגשת הליכי התכנון לשפה הערבית. ערבית היא שפה רשמית בישראל. על הליך התכנון בשכונות הפלסטיניות כולו להיות מונגש לתושבים ששפת-האם שלהם היא ערבית. נדרש כי מסמכים של תכניות העוסקות בשכונות הפלסטיניות יהיו קיימים גם בשפה הערבית. על פגישות של התושבים עם בעלי תפקידים בעירייה (וכאלה שנשכרו מטעמה) לכלול תרגום ברמה נאותה, אשר יתנהל באופן שאינו מסרב את הפגישה. סיכומי הפגישות, הפרוטוקולים וכל מסמך אחר הנוגע לתכנית, צריכים להיות מתורגמים לערבית במהירות. רק באופן זה אפשר להבטיח כי כל תושב החפץ בכך יוכל להבין את התהליך המתגבש ולקחת בו חלק.

11 הכשרת עובדי עירייה ומתכננים ייעודיים לשכונות הפלסטיניות. מתוך הנחה שההמלצות שלנו בנוגע למסלול תכנון מהיר וגמיש ובנוגע להקמת מנגנון תכנון אזרחי יקודמו, אנו ממליצים להעניק למתכננים שיעבדו במסלולים האלה הכשרה מתאימה, הן מבחינת השפה והתרבות הייחודית לתושבים, הן מבחינת הכרת השכונות ובעיות התכנון והפיתוח הייחודיות להן. לעובדים שיוכשרו למשימה יינתן שיקול דעת רחב ותאפשר להם גמישות תכנונית, כדי שהפתרונות התכנוניים שיציעו יהיו בני-מימוש. ההכשרה תכלול גם סיורים בשכונות ורצוי שתכלול אף את לימוד השפה הערבית.



עמותת עיר עמים ליציבות, שוויון ועתיד מדיני מוסכם בירושלים

עיר עמים היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי - פלסטיני, ובעתידה הפוליטי של העיר. עיר עמים פועלת במגמה שירושלים תהיה עיר תקינה ושוויונית, תוך קידום התנאים לעתיד פוליטי יציב יותר בירושלים.

המלך ג'ורג' 27, ת.ד. 2239, ירושלים 9102102 | טלפון 02.6222858 | פקס 02.6233696
mail@ir-amim.org.il | www.ir-amim.org.il



עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

עמותת במקום הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. העמותה פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי בתחומי התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.

אבן עזרא 13 ירושלים ת.ד. 7154 מיקוד 9107101 | טלפון 02.5669655 | פקס 02.5660551
bimkom@bimkom.org | www.bimkom.org