

## עיר פתוחה – האומנם?

יוני 2010

### הקדמה

בתוך מכלול הסוגיות המרכיבות את השיח אודות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, סוגיית ירושלים היא אחת המורכבות, אם לא המורכבת מכולן. סיפוחה של ירושלים המזרחית על ידי ישראל ב-1967 ובנייה מסיבית של עשרות אלפי יחידות דיור לציבור הישראלי בשטח המסופח, לצד גידול האוכלוסייה הפלסטינית בעיר המהווה כיום למעלה משליש מאוכלוסיית העיר, הפכו את המציאות הגיאוגרפית והדמוגרפית בעיר לפסיפס מורכב ביותר. יחד עם זאת, ככלל, העדיפו שתי האוכלוסיות – הישראלית והפלסטינית – לשמור על בידולן הלאומי המתבטא במגורים בשכונות נפרדות, על פי רוב הומוגניות באופיין.

מגמה זו עוברת בשנים האחרונות שינויים משמעותיים, בעיקר על ידי הגברת נוכחות יהודית בלב שכונות פלסטיניות בעיר המזרחית. על אף שמדובר במגמה בעלת מניעים אידיאולוגיים מובהקים, ההתייחסות אליה היא כאל עניין נדל"ני גרידא. יתרה מזו, אישים בכירים ביותר הצדיקו מגמות אלה בטענה כי בירושלים מתקיים שוק נדל"ן חופשי אשר במסגרתו כל תושב יכול לקבוע את מקום מגוריו בכל מקום בו יחפוץ, ללא קשר לזהותו הלאומית או הדתית.

כך, בישיבת ממשלה שהתקיימה בתאריך 19 ביולי 2009, [הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו](#), בתגובה לפרסומים אודות לחץ מצד הממשל האמריקני להפסיק את הבנייה הישראלית בירושלים המזרחית, כי "אין איסור לערבים לקנות דירות במערב העיר ואין איסור על יהודים לקנות דירות או לבנות דירות במזרח העיר - זו מדיניות של עיר פתוחה ועיר שאינה מחולקת, שאין בה הפרדות לפי דתות או שיוכים לאומיים".

דברים ברוח זו חזרו ונאמרו על ידי אישים פוליטיים וציבוריים שונים בתקופה האחרונה, בהקשר של הבנייה הישראלית בירושלים המזרחית, כאילו מדובר במדיניות ניטרלית כביכול, המאפשרת לכל תושבי העיר לרכוש בתים בכל אזור בעיר בו יחפצו. הסופר היהודי הנודע אלי ויזל [חזר לאחרונה גם הוא על הדברים](#), באמרו כי "יהודים, נוצרים ומוסלמים אכן יכולים לבנות את ביתם בכל מקום בעיר".

שאלת הבנייה בירושלים המזרחית היא סוגיה מורכבת בפני עצמה. [דו"ח עיר-עמים ועמותת במקום](#), "בין המוצהר לאפשר", מראה עד כמה אפשרויות הבנייה של תושבי העיר הפלסטינים מוגבלות אפילו בתוך השכונות הערביות בירושלים המזרחית.

דו"ח קצר זה מבקש לבחון את ההצהרות בדבר מדיניות "העיר הפתוחה" שכביכול מתקיימת בעיר ובדבר האפשרות של תושבי העיר הפלסטינים לרכוש בתים בכל מקום בירושלים – כולל במערבה – ולשאול: האומנם?

\*\*\*

## קטגוריות של בעלות על קרקעות

ככלל, הקרקעות במדינת ישראל מחולקות לשתי קטגוריות: אדמות בבעלות פרטית (ובכללן נכסי הכנסיות), ואדמות מדינה. אדמות המדינה מנוהלות על-ידי [מנהל מקרקעי ישראל](#), גוף סטטוטורי המנהל על-פי חוק את אדמות המדינה, קרן קיימת ורשות הפיתוח.

על-פי נתונים של מנהל מקרקעי ישראל, האדמות הנמצאות תחת ניהול מהוות 93% מכלל האדמות במדינת ישראל (כ-22 מיליון דונם). בהתאם לחוק יסוד מקרקעי ישראל ולאמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל, אדם המבקש לרכוש אדמת מנהל, או נכס הבנוי על אדמת מנהל, לא רוכש את הבעלות על הקרקע עצמה, אלא חוכר אותה תחת חוזה פיתוח או חוזה חכירה לצרכי מגורים ("חכירה לדורות" היא ל-25 שנה ומעלה). חוזה החכירה של המינהל מגביל את אפשרויות החכירה למי שהוא אזרח המדינה, או שזכאי להתאזרח תחת חוק השבות (כלומר ליהודי התפוצות). **הפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, אשר אינם אזרחי המדינה אלא בעלי מעמד של תושבי קבע, אינם זכאים, לפיכך, לחכור אדמות מנהל.**

## למי יש נגישות לקרקעות?

כאמור, מנהל מקרקעי ישראל אחראי על שלושה סוגי אדמות, אשר ביחד מהווים כ-93% מכלל אדמותיה של מדינת ישראל:

- **אדמות מדינה** – אדמות שמדינת ישראל "ירשה" מהמנדט הבריטי, ואדמות שנרכשו או הופקעו לטובתה לאחר קום המדינה.
- **אדמות קק"ל** – אדמות שרכשה קרן קיימת לישראל מאז נוסדה בראשית המאה העשרים, ומיועדות ליהודים בלבד.

- **אדמות רשות הפיתוח** – גוף שהוקם ב-1951 לצורך ניהול האדמות שהופקעו תחת חוק נכסי נפקדים ונמסרו, נמכרו או הוחכרו לרשות הפיתוח על ידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים.

למרות שככלל, העברת בעלות על קרקע מידי המינהל לידיים פרטיות מתבצעת על ידי חכירה ולא רכישת האדמה עצמה, מאמצע שנות התשעים החל המינהל, במסגרת שורת רפורמות שקידמה הממשלה, לפעול להיוון הבנייה הרוויה, במטרה להקטין את תלות האזרח במינהל ולאפשר את רישום הקרקע בלשכת רישום המקרקעין (המוכר כרישום בטאבו). על-פי המלצת "[ועדת רונן](#)" משנת 1997, ועדה ממשלתית לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, "יועברו לבעלות פרטית כל הדירות המהוונות (שמלוא דמי החכירה שולמו מראש) במגזר העירוני"<sup>1</sup>. הסדר זה יתאפשר, על-פי ההסכם עם קק"ל, רק לגבי נכסים שנבנו על אדמות מדינה או אדמות רשות הפיתוח, ולא יחול על אדמות קק"ל, אשר ממשיכות להיות זמינות ליהודים בלבד (קרי אף לא לאזרחי המדינה הערבים).

באופן הזה נרשמו עד כה למעלה מ-400,000 דירות על שם רוכשיהן בלשכת רישום המקרקעין. באוגוסט 2009 עבר בכנסת תיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, לפיו יהפכו חוכרי קרקעות בהיקף של כ-800 אלף דונם לבעלי הקרקע, ואולם רפורמה זו עדיין איננה מיושמת באופן מלא.

## קטגוריות של בעלות על אדמות בירושלים<sup>2</sup>

בכדי לבחון לאשורן את הצהרותיהם של ראש הממשלה נתניהו ופוליטיקאים אחרים בדבר מדיניות "העיר הפתוחה" בירושלים, המקנה לכל תושב את האפשרות לרכוש בית בכל מקום בו יחפץ, יש לשרטט את הרכב הבעלויות על האדמות בעיר. להלן סקירה קצרה:

- **1948 – בתום מלחמת העצמאות, נותרו בידי ישראל 16,261 דונם משטחי העיר המנדטורית (כ-2,200 דונם נותרו בצד הירדני). חלוקת הבעלויות בשטח זה היה כדלהלן:**
- **5,478 דונם (33.69%) בבעלות ערבית – אדמות אלה עברו לבעלות המדינה תחת חוק נכסי נפקדים.**

<sup>1</sup> "הדירות המהוונות בבתי קומות יירשמו בבעלות על שם הדיירים, ללא תשלום, ובכך יושוו זכויותיהם לאלה שרכשו דירות שנבנו על קרקע פרטית [...] הסדר זה יעביר בעלות בלמעלה מ-700,000 דירות וישחרר בעתיד את בעלי הדירות מקשר כלשהו על מנהל מקרקעי ישראל".

<sup>2</sup> הנתונים מתוך מיפוי של סאמי הדאווי, פקיד לשעבר במשרד הגבייה בפלשתינה-א"י. מתוך: Tamari, Salim (ad), Jerusalem 1948 - The Arab neighbourhoods and their Fate in the War, The Institute of Jerusalem Studies, 1999

- 4,885 דונם (כ-30%) בבעלות פרטית יהודית – הבעלות על אדמות אלה נותרה כשהיתה.
  - 2,473 דונם (15.21%) – אחרים, בעיקר כנסיות. חלק מאדמות אלה הוחזרו למדינה ולאנשים פרטיים לבניית דירות מגורים.
  - כ-400 דונם (2.47%) - שטחי ציבור בבעלות עירונית ממשלתית.
  - כ-3025 דונם (18.59%) - תשתיות וכבישים (בניהול מוניציפאלי).
- בנוסף, הורחבו הגבולות המוניציפאליים של העיר בכדי לכלול בה גם את השכונות/כפרים ליפתא, מלחה, דיר יאסין, עין כרם וחלק מבית צפפא, אשר הוסיפו לשטח העיר 22,000 דונם, אשר הפכו לאדמות מדינה תחת חוק נכסי נפקדים.

**1967 – לאחר מלחמת ששת הימים סופחו לירושלים 70,500 דונם משטחי הגדה המערבית. מתוך שטח זה:**

- 24,500 דונם (35%) הופקעו והפכו לאדמות מדינה.
- 27,000 דונם (38%) אדמות פרטיות שתוכננו עבור השכונות הפלסטיניות (מתוכם רק 20,000 דונם מיועדים לבנייה).
- 19,000 דונם (27%) אדמות פרטיות שלא תוכננו כלל.

## אז איפה יכולים הפלסטינים לבנות?

מהנתונים שהובאו לעיל עולה כי קרוב לחמישים אחוז מאדמות ירושלים הם אדמות מנהל. אלה כוללות בעיקר את הכפרים הפלסטינים שהופקעו ב-1948 תחת חוק נכסי נפקדים, והשטחים שהופקעו לאחר הסיפוח ב-1967. בנוסף לכך, חלק מהאדמות שהיו בבעלות יהודית בירושלים המערבית אחרי מלחמת העצמאות הן אדמות קק"ל, ועל כן חסומות גם כן בפני תושבי העיר הפלסטינים.

מטבע הדברים, לא כל האדמות הכלולות בשטחה המוניציפאלי של ירושלים מיועדות לפיתוח ולמגורים, וממילא אינן זמינות למטרות אלה – ליהודים וערבים כאחד. על כן, בכדי לעמוד על הפערים בהזדמנויות הדיור בין שתי האוכלוסיות, יש לבחון את הנתונים ביחס לאדמות העיר המיועדות לפיתוח ולמגורים.

שטחה הכולל של ירושלים הוא 126,000 דונם. סך כל השטחים המיועדים לפיתוח עבור שכונות מגורים הוא 55,000 דונם, כלומר 44% משטח העיר. אלה מתחלקים באופן הבא: 20,000 דונם שכונות פלסטיניות, 20,000 שכונות במערב העיר, ו-14,000 דונם השכונות הישראליות בירושלים המזרחית.

### **האומנם עיר פתוחה?**

אם כן, מתוך 55,000 דונם המיועדים לפיתוח למגורים בעיר, 20,000 דונם מצויים בשכונות הפלסטיניות. כפי שצוין לעיל, גם בשטחים הללו **שבתוך** השכונות הפלסטיניות, האפשרות הריאלית לקבל היתרי בנייה הינה מוגבלת ביותר. אך האם הפלסטינים אכן יכולים לרכוש אדמות ולבנות ביתר השטחים המיועדים לפיתוח בשכונות היהודיות בעיר?

בהתחשב בעובדה כי האדמות אשר תיאורטית זמינות לתושבים הפלסטינים לרכישה בתוך השכונות הישראליות במערב ומזרח ירושלים הן אלה הפרטיות בלבד (שכן בהיותם תושבים ולא אזרחים, הם מנועים באופן חוקי מלחכור אדמות מינהל), הרי שמדובר בהיקף מצומצם ביותר: מדובר ב-4,885 דונם שהיו בבעלות יהודית עוד מלפני 1948 (אשר בחלקן, כאמור, הן אדמות קק"ל ומיועדות ליהודים בלבד), ועוד 2,473 דונם שהיו בבעלות גורמים אחרים, בעיקר כנסייתיים (והוחכרו בחלקם למדינה ולפרטים לבניית מגורים).

**כלומר מתוך כלל שטחי הפיתוח למגורים במערב ירושלים ובשכונות הישראליות בירושלים המזרחית (35,000 דונם), לפחות 79% (27,642 דונם) הם אדמות מינהל, ולפיכך חסומים להלכה בפני תושבי העיר הפלסטינים.**

### **אפילו – בין ההלכה למעשה**

בכדי לבחון לעומק את מהימנות ההצהרות בדבר "עיר פתוחה ליהודים ופלסטינים", לא די בהצגת נתונים על הרכב הבעלויות על הקרקעות במזרח ומערב ירושלים. כפי שהוצג לעיל, המצב החוקי מונע להלכה מתושבי ירושלים הפלסטינים לרכוש אדמות בחלק ניכר משטחי העיר. בפועל, ישנם עוד גורמים רבים אשר משפיעים על אופיים ועיצובם של החיים המוניציפאליים בעיר.

בירושלים מתקיימות זו לצד זו שתי קהילות לאומיות שונות, בעלות רצון מועט ביותר להתערות זו בזו. שכונותיה של ירושלים, על פי רוב, שומרות על צביון לאומי הומוגני,

ובמקרים בהם התנחלויות יהודיות קמות בלב שכונות פלסטיניות, הדבר מעורר מתחים רבים בין התושבים הפלסטינים לבין שכניהם החדשים. מאותה סיבה, סביר להניח כי פלסטיני אשר יבקש לרכוש דירה בשכונה ישראלית-יהודית בירושלים, באותם שטחים מועטים שהינם בבעלות פרטית ונגישים לו לפי החוק, ייתקל ביחס חשדני ואף עוין אשר יהפוך את תהליך הרכישה לקשה מאד עד בלתי אפשרי בפועל. אין מדובר בניחוש בעלמא – בשכונות ישראליות אחדות כגון פסגת זאב והגבעה הצרפתית, בהן משתכנות משפחות פלסטיניות, בדרך כלל בשכירות, התארגנו יוזמות מצד תושבים שהתקוממו נגד תופעה זו וביקשו לדחוק את רגלי התושבים הפלסטינים מהשכונות.

מאידך, למרות ההגבלות המצוינות בחוזה החכירה של מנהל מקרקעי ישראל, אלה אינן תמיד נאכפות בפועל ובמקרים רבים תעודת הזהות הכחולה שבידי הרוכש הפלסטיני תספיק בכדי להשלים את העסקה, מבלי שמעמדו כתושב – ולא אזרח – תיחקר ותהווה מכשול בפני התהליך. ואולם עסקה שכזאת, גם אם הושלמה, תמיד תרחף מעליה סכנת ביטול כיוון שסעיף 19 בחוזה החכירה של המנהל קובע כי היותו של החוכר, או מי שהחוכר פועל בשבילו, נתין זר (כלומר לא אזרח ישראלי ולא בעל פוטנציאל להתאזרחות תחת חוק השבות) "תיחשב להפרה יסודית של החוזה שבגינה יהיה המחכיר רשאי לבטל את החוזה".

בסופו של דבר, המקרים המועטים בהם שתי האוכלוסיות – הישראלית והפלסטינית – מוצאות עצמן חולקות מרחב מגורים משותף, נובעים או מאידיאולוגיה המבקשת להמיר את האופי הלאומי של השכונות הפלסטיניות בעיר באמצעות התיישבות יהודית, או מאילוצים (העדר אפשרויות בנייה בתוך השכונות הפלסטיניות, צפיפות, תנאי מחיה ירודים, תשתיות מוזנחות וכו') שדוחקים את התושבים הפלסטינים החוצה משכונותיהם. המציאות האורבאנית בירושלים משקפת את רצונן של שתי האוכלוסיות בהתבדלות זו מזו, ואף קהילה לא מברכת, בלשון המעטה, על כניסתה של האחרת לתחומיה. על רקע זה, ההצהרות בדבר "עיר פתוחה" נשמעות כאמירות מנותקות מהמציאות במקרה הטוב, ומוליכות שולל במקרה הטוב פחות.