

יוני 2009

**תוכנית מתאר ירושלים 2000-ניתוח כללי והערות**

בתאריך 5.5.09 הגיש ראש עיריית ירושלים ניר ברקת את הערותיו לתוכנית המתאר של ירושלים לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, לקראת הפקדתה לעיון הציבור. מטרת התוכנית, על פי הודעת העירייה, היא "להנחות ולהתוות את פיתוח העיר בעשורים הקרובים". התוכנית הוכנה על-ידי צוות מתכננים שכלל כ- 25 אדריכלים ומהנדסים ותכנונה החל בתקופת כהונתם של ראשי העיר הקודמים, אהוד אולמרט ואורי לופוליאנסקי. עם הפקדתה לעיון הציבור, יעמוד לרשות התושבים פרק זמן של שלושה חודשים בהם יוכלו להגיש את התנגדויותיהם לתוכנית.

יש לציין כי תוכנית המתאר האחרונה הופקדה בשנת 1959, ולמעט תוכניות שכונתיות זוהי התוכנית המקיפה ביותר בחמישים השנים האחרונות בעיר. ככל שהדברים נוגעים למזרח ירושלים, זוהי הפעם הראשונה שבה מוצגת תוכנית מתאר כוללת המתייחסת לסוגיות של בניה ופיתוח בשכונות הפלסטיניות של העיר. העדרן של תוכניות אלה במזרח העיר לאורך כל ארבעים ושתיים השנים מאז סיפוחה על ידי ישראל יצר מציאות אורבאנית סבוכה ובעייתית המתבטאת, בין היתר, בבנייה רחבת היקף ללא אישורי בניה אשר הובילה, בתורה, להריסת בתים רבים על ידי העירייה באזורים אלה.

לאור חשיבותה המכרעת של תוכנית המתאר, אשר משקפת, למעשה, את חזונה של הרשות המוניציפאלית ורשויות התכנון במדינת ישראל באשר לעתידה התכנוני של ירושלים בעשורים הבאים, מבקש מסמך זה לבחון את ההתייחסויות העיקריות שבמסמך בנוגע למזרח ירושלים, המגמות שהן מסמנות, מידת היתכנותן, וכן את השלכותיהן המוניציפאליות והמדיניות הצפויות.

**היקפי בניה ויעדים דמוגרפיים**

תושבי ירושלים הפלסטינים מונים כיום מעל 260,000 איש, המתגוררים בכ-46,000 יחידות דיור, מתוכן כ-20,000 אשר נבנו ללא היתרי בניה. תוכנית המתאר, אשר מציינת בין מטרותיה גם את שימור המאזן הדמוגרפי בין תושביה היהודים של העיר לבין תושביה הפלסטינים, מדברת על תוספת בנייה של 13,550 יחידות דיור חדשות עבור האוכלוסייה הפלסטינית במזרח העיר, אשר רק 10,000 יחידות מתוכן יהיו זמינות לבנייה עד לשנת 2030.

יש לציין כי מלכתחילה, תאריך היעד של התוכנית היה שנת 2020; ואולם נראה כי דחיית תאריך היעד בעשור נעשתה ללא התחשבות בתחזיות הדמוגרפיות, לפיהן צפויה האוכלוסייה הפלסטינית בעיר להגיע בשנת 2030 לכ-500,000 - 400,000 איש וצרכי הדיור שלה ל-90,000-70,000 יחידות דיור. כלומר גם אם העירייה תממש במלואן את תוכניות הבנייה המוזכרות בתוכנית המתאר עבור מזרח ירושלים, כבר עתה ניתן להצביע על מחסור אדיר של כ-30,000 - 15,000 יחידות דיור בשנת 2030. במלים אחרות, עיריית ירושלים ורשויות התכנון מתנערות מראש מאחריותן לצרכי דיור של למעלה משמונים-מאה וחמישים אלף מתושבי העיר הפלסטינים בעוד כעשרים שנה. למעשה, תמשיך עיריית ירושלים להעמיד עשרות אלפי תושבים פלסטינים בפני שלוש האפשרויות הבעייתיות העומדות לפתחם גם היום: המשך הציפוף, הבלתי נסבל כבר כיום, בתוך הבניה הקיימת; הגירה אל מחוץ לגבולות העיר, ובנייה ללא היתר.

**מיפוי הבניה העתידית**

מרבית יחידות הדיור ותוכניות הפיתוח המייעדת תוכנית המתאר עבור מזרח ירושלים אמורות להתרכז בשכונות הקצה הפלסטיניות בדרום ובצפון: 2,500 יחידות דיור בג'בל מוכבר, 2,000 בתל-עדסה, 2,500 בבית חנינא-שועפאט. במה שעיריית ירושלים מכנה "מרכז העיר המזרחית" מיועדות להיבנות 750 יחידות דיור בלבד.

המלך ג'ורג' 27  
2239 ת.ד.  
ירושלים 94581

27 King George St.  
P.O. Box 2239  
Jerusalem 94581

Tel. 70  
+972-2-6222858  
Fax. 07  
+972-2-6233696

www.ir-amim.org.il  
mail@ir-amim.org.il

קיים יסוד סביר להאמין, כי לא רק שיקולים אורבאניים-מקצועיים גרידא הם אשר הנחו את שרטוט קווי המתאר של הבניה והפיתוח הפלסטיניים העתידיים במזרח ירושלים. למעשה תוכנית המתאר החדשה ממשיכה בזאת מדיניות ישראלית – מוניציפאלית (תוכנית בניין עיר 11555) וממשלתית (החלטת ממשלה מס. 4090) - עקבית שעיקרה להגביל את הפיתוח הפלסטיני בתחומי ירושלים ההיסטורית ולנתבה לשכונות הקצה בצפון ובדרום, תוך עידוד פיתוח ישראלי מואץ של אזור האגן ההיסטורי של העיר העתיקה. למגמה זו השלכות מדיניות משמעותיות החורגות מעבר לסוגיות המוניציפאליות; הגבלת הבנייה הפלסטינית במזרח העיר לשכונות הקצה והצרתה באזור ירושלים ההיסטורית מרמזת על הכוונות הישראליות באשר לגבולותיה העתידיים של העיר: "הפרשת" (כלשונו של אהוד אולמרט) השכונות הפריפריאליות בצפון ובדרום אל מחוץ לריבונות ישראלית, והעמקת הנוכחות הישראלית בירושלים ההיסטורית תוך דחיקת רגלי הפלסטינים מהאזור.

### **היתכנות מימוש התוכנית במזרח ירושלים**

מעבר לסוגיות המהותיות שמעלה תוכנית המתאר ביחס למזרח ירושלים בכל הקשור להיקף הבניה המיועדת ולמיקומה, קיים ספק גדול באשר לעצם האפשרות להוציא את התוכנית אל הפועל, זאת לאור מספר מכשולים אדמיניסטרטיביים וביניהם:

- על מנת לממש את תוכנית הבנייה בהתאם לתוכנית המתאר החדשה יש צורך לעמוד ב-3 תנאי סף (שהם תנאים הכרחיים) וכולם בתחום התשתיות:

1. קיומה של תשתית ביוב ראויה.
2. קיומה של תשתית כבישים ראויה.
3. קיום תשתית ראויה של מבני ציבור.

כתוצאה מהזנחה מתמשכת ואי-השקעת משאבים במזרח העיר, מצב התשתיות באזור זה קשה ביותר ורחוק מלעמוד בתנאי הסף אשר בלעדיהם לא ניתן יהיה לבנות בהתאם לתוכנית המתאר. תשתית ביוב תקינה כמעט ולא קיימת במזרח העיר, הסובלת ממחסור בכ-70 ק"מ של קווי ביוב ראשיים ומשתמשת בחלקה הגדול בבורות ספיגה; תשתית הכבישים רעוע ומיושן (מאז 1967 לא נסלל במזרח העיר ולו כביש חדש אחד לטובת האוכלוסייה הפלסטינית), ומוסדות הציבור המעטים הקיימים רחוקים מלספק את צרכי האוכלוסייה (ודי אם נזכיר את המחסור החמור ב-1,500 כיתות לימוד לצורך דוגמה).

- תוכנית המתאר מתנה כל בנייה חדשה בהצגת אישור מהטאבו שיעיד על הבעלות על הקרקע. דרישה זו הופכת בפועל את הבניה במזרח ירושלים למשימה כמעט בלתי אפשרית, שכן רישום הבעלות על הקרקעות ברוב האזור לא נעשה באופן מוסדר עוד מהתקופה העותומאנית ועד לימינו אלה. בעבר עניין זה הוסדר באמצעות מכתב מאת מוכתאר הכפר, שאישר את בעלותו של הפונה על הקרקע עליה הוא מבקש לבנות; בהעדר אפשרות זו, תושב פלסטיני שיבקש לממש את אפשרויות הבניה שמייצגת עבורו תוכנית המתאר החדשה צפוי לדרך תחתיתם אשר סיכויי הצלחתה נמוכים ביותר.

- מכשול נוסף שיעמוד בדרכם של התושבים הפלסטינים לבניה המיוחלת הוא אישור שיתבקשו להמציא מאת היועץ המשפטי של העירייה, המאשר כי לא נעשו עבירות בנייה על הקרקע המדוברת. דרישה זו מהווה בפועל מכשול כמעט בלתי עביר, הן משום שהדבר כרוך בהליך בירוקראטי מסועף הדורש משאבי כוח אנוש שספק אם העירייה עצמה תוכל לספק, והן משום שכאמור לעיל, העדר תוכנית מתאר כוללת למזרח העיר הוביל לבנייה נרחבת ללא היתרים. דרישה זו ממשיכה להעניש את התושבים הפלסטינים, למעשה, על אוזלת ידן של הרשויות עצמן.

## תוכנית המתאר בהקשר המדיני

בדומה לסוגיות רבות אחרות בירושלים, גם – ואולי במיוחד – סוגיית התכנון והבנייה בעיר חורגת מעבר לגבולות המוניציפאליים ונושאת משמעויות והשלכות מדיניות מובהקות. כאמור, העדרה של תוכנית מתאר מוסדרת וכוללת עבור מזרח העיר מאז סיפוחה ב-1967 השפיע קשות על אפשרויות הבנייה והפיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים. יחד עם זאת, בבואנו לבחון את תוכנית המתאר המוצעת יש לזכור כי מדובר בתוכנית פוליטית במהותה, ולו מעצם היותה תוכנית הנקבעת על ידי רשויות ישראליות עבור אזור שתושביו אינם אזרחים ישראלים ואף אינם מכירים, כמו יתר הקהילה הבינלאומית, בחוקיותו ובלגיטימיות של השלטון הישראלי באזור.

בחינה מדוקדקת יותר של התוכנית, החל מהצהרת כוונתה "לבסס את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל ומרכז לעם היהודי" וכלה בפרישת תוכניות הבניה מעידה על סדר היום הפוליטי המונח בבסיס התוכנית. ריכוז הבנייה הפלסטינית המיועדת לשכונות פריפריה בצפון ובדרום מזרח העיר, הגבלת הבנייה הפלסטינית בתחומי ירושלים ההיסטורית והמכשולים הכמעט בלתי-עבירים העומדים בפני האפשרות למימוש התוכנית במזרח העיר מחזקים את הסברה כי התוכנית לא מעמידה בראש מעייניה את הדאגה הכנה לצרכיהם האורבאניים של כשליש מאוכלוסיית העיר, אלא מבקשת לבסס את השליטה הישראלית באזורים האסטרטגיים תוך דחיקת הנוכחות הפלסטינית אל מחוצה להם. למימוש תוכניות אלה צפויות להיות השלכות מרחיקות לכת על היתכנותו של פתרון מדיני מוסכם לגבי עתידה וגבולותיה של העיר, שכן הן מבקשות להטות מראש את תוצאות המשא-ומתן על ידי קביעת עובדות בשטח והגבלת אפשרויות הפשרה הטריטוריאלית לאותן שכונות קצה. המשך קידום התוכנית כלשונה, תוך התעלמות מהנקודות שצוינו לעיל, עלול להחריף את המצב המורכב-ממילא בירושלים, להחמיר את הכאוס התכנוני, מצב הבינוי, המרחב הציבורי ולקריסת התשתיות ולסכן את יציבותה של כל העיר והאזור ואף לגרור ביקורת מצד הקהילה הבינלאומית, אשר עוקבת מקרוב אחר כל התפתחות בירושלים.