

תכנית מתאר העיר העתיקה (תכנית 13538) –

מתכנון מקצועי לביצוע פוליטי

פברואר 2013

כתיבה: אביב טטרסקי, תחקירן

בימים אלו נדונה בוועדת התכנון המקומית תכנית המתאר של העיר העתיקה. על פי מטרותיה המוצהרות, התכנית נועדה לאפשר פיתוח מושכל של העיר העתיקה, תוך דאגה לצרכי הדיור של 35,000 איש החיים בה. אלא שכבר בדיונים הראשונים בוועדת התכנון המקומית, הביעו נציגי הימין בוועדה התנגדות חריפה לתכנית ודרשו להכניס בה שינויים. תוך שבועות ספורים, לחץ משולב של נציגי הימין בעירייה ואנשי "עטרת כהנים" הביא לביטול חלקים חשובים בתכנית, ויתכן שהפך אותה למכשיר נוסף למען ההשתלטות הישראלית על השכונות הפלסטיניות באגן העיר העתיקה.

תכנית המתאר של העיר העתיקה עלולה להיות דוגמא נוספת לאופן בו תכניות מקצועיות המצהירות על התייחסות לכלל צרכי התכנון בירושלים מעוקרות מתוכנן בהגיען לוועדות העירייה, בשל אג'נדה פוליטית המקדמת בלעדיות ישראלית בעיר.

א. רקע

ב-19 בדצמבר 2012 הובאה לדיון בוועדה המקומית לתכנון ולבניה תכנית מס' 13538- "תנאים למתן היתרי בניה לעיר העתיקה בירושלים". מגישת התכנית היא הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"ו).

פרופסור מייק טרנר, שכהן בעבר כיו"ר אונסק"ו בישראל, שימש כיועץ להכנת התכנית. בדברי ההסבר לתכנית נכתב שתכנית המתאר הנוכחית - עמ/9 - אינה מאפשרת הוצאת היתרי בניה בעיר העתיקה ללא תכניות מפורטות. מכיוון שהכנת תכניות מפורטות בעיר העתיקה היא תהליך מסובך ביותר, התוצאה המעשית היא שכמעט ולא ניתן להוציא היתרי בניה בעיר העתיקה. כך, במשך עשרות שנים נעשית מרבית הבניה החדשה בעיר העתיקה, ואפילו עבודות תשתית ופיתוח המרחב הציבורי על ידי הרל"ו ועיריית ירושלים, ללא היתר ובניגוד לחוק. על פי בדיקה שערכנו, בשל הקושי העצום להכין תכניות מפורטות, מאז 1974 הוגשו לוועדות התכנון רק 6 בקשות להיתרי בניה ברובע המוסלמי. 5 מתוכן על ידי מוסדות או אישים ישראלים ורק אחת על ידי תושב מוסלמי. התוצאה היא ריבוי בניה ללא היתר וללא תכנון מקיף מחד, וסכנה מתמדת של הריסת בתים מאידך.

יש לציין שהתכנית אינה כוללת את הרובע היהודי, שם מקודמת היום תכנית מתאר מפורטת. תכנית 13538 מציינת שהיא תחול רק במקומות בהן אין תכנית מפורטת.

ב. התכנית - כפי שהוגשה לוועדת התכנון המקומית של עיריית ירושלים

תכנית 13538 נועדה לתת מענה לקושי שתואר לעיל. התכנית היתה אמורה לאפשר:

- עבודות במרחב הציבורי
 - הרחבה של דירות קיימות
 - קביעת נוהל אשר יקל על הוצאה של היתרי בניה
- על פי כוונותיה המקוריות, כפי שבאו לידי ביטוי בחוברות שהוכנו לקראתה, חלק חשוב מהתכנית הינו תהליך שיתוף ציבור, אשר נועד להציג את התוכנית בפני תושבי העיר העתיקה, ולאפשר להם להשפיע עליה.

כפי שמעיד שמה של התכנית - "תנאים למתן היתרי בניה לעיר העתיקה בירושלים" - יצירת האפשרות לקבלתם של היתרי בניה היא הלב והעיקר של התכנית. ואכן, התכנית כפי שהוצגה על ידי מהנדס העיר בסוף שנת 2011¹ מאפשרת מספר קטיגוריות בניה מרכזיות.

במרחב הציבורי תתיר התכנית:

- עבודות תשתית ותחזוקה, שיקום ושימור של מונומנטים (מתוך רשימת מונומנטים המצורפת לתכנית).

לבעלי הנכסים בעיר העתיקה תאפשר התכנית לבצע:

- הוצאת היתרי בניה, גם ללא הכנה של תכנית מפורטת
- תוספות בניה של עד 30 מ"ר לדירה קיימת
- הריסת מבנים או חלקים מהם, בכפוף לתנאים פרטניים
- השמשה של חללים תת-קרקעיים
- שיפורים סניטריים

יש לציין, כי העיר העתיקה, בשל חשיבותה ההיסטורית והתרבותית מהווה גם אתר מורשת עולמי המוכר על ידי אונסק"ו. אי לכך, תכנית המתאר חייבת להתוות תנאים אשר יבטיחו שהפיתוח בעיר העתיקה לא יפגע באופייה הייחודי. לכן התכנית מטילה מגבלות שונות על הבניה, בדמיון רב לעקרונות המגבילים שמוסדו כבר בימי הבריטים ואף נכללו בתכנית התקפה כיום בעיר העתיקה עמ/9:

- הגבלה של בניה לגובה (אין לעבור את מדרג החומות)

¹ פגישה של מהנדס העיר ואנשי הרל"י עם נציגי ארגונים שונים ביום 22/9/11

- איסור על בניה במרחק של 10 מטרים מחומות העיר ובקרבה לחומת הר הבית.
- איסור על בניה שפוגעת בחזות הכללית של האזור, בהתאם לסדרה של "מבטים לשימור".

בהכנת התוכנית השתתפו אנשי מקצוע מהשורה הראשונה, דוגמת מייק טרנר וישראל קמחי (חוקר בכיר במכון ירושלים לחקר ישראל). ניכר שהתכנית משלבת בין צרכי הפיתוח במרחב הציבורי וצרכי הדיור של תושבי הרבעים המוסלמי, הנוצרי והארמני, תוך שמביאים בחשבון את המורשת הארכיטקטונית וההיסטורית רבת הערך שאותה יש לשמר. עוד יש לציין לחיוב את הדגש שהושם בתכנית על תהליך שיתוף הציבור.

ג. כוונות המתכננים נתקלות במציאות הפוליטית - דיוני מוסדות התכנון

בתכנית

כאמור, התכנית נדונה בוועדה המקומית לתכנון ובניה ב-19 בדצמבר 2012. עיקר הדיון נסב סביב התנגדות חריפה של נציגי מפלגות הימין במועצת העיר: יאיר גבאי ודידי הרשקוביץ. בדיון – שהיה פתוח לציבור – נכחו גם נציגי עמותת המתנחלים "עטרת כהנים", וניכר היה שהם מתואמים עם נציגי הימין בוועדה ומעבירים להם מסרים.

הרשקוביץ וגבאי התנגדו נחרצות למגבלות שהתכנית מטילה על בניה לגובה ובקרבת החומות (כפי שפירטנו למעלה). מגבלות בניה אלו יגבילו תכניות בניה של ארגונים דוגמת "עטרת כהנים", שבידיה מספר נכסים ברבעים הפלסטינים של העיר העתיקה, ואשר מנסה לקדם בהם מיזמי בניה שונים שעומדים בניגוד להנחיות השימור בעיר העתיקה. למשל, פרויקט לבניית מתחם מגורים בשטח של כ-5 דונם ליד שער הפרחים ברובע המוסלמי סותר את ההוראות של תכנית המתאר שאינן מאפשרות לבנות בקרבה לחומה.

עיקר קצפם של אנשי הימין הופנה אל ליבה של התכנית: כוונתה לאפשר הוצאה של היתרי בניה לתושבי העיר העתיקה, שרובם כמובן פלסטינים. יש להדגיש, שבניגוד למרבית הפלסטינים המתגוררים בעיר העתיקה, ל"עטרת כהנים" יש אמצעים כספיים וקשרים פוליטיים על מנת להגיש תכניות מפורטות ובקשות להיתרי בניה. זאת, גם ללא הנוהל שנכלל בתכנית המתאר החדשה על מנת להקל על הוצאת היתרים. כפי שצינו לעיל, רק 6 בקשות להיתרי בניה ברובע המוסלמי הוגשו מאז 1974. מתוכן 5 הוגשו על ידי ישראלים (לפחות 2 מהם על ידי "עטרת כהנים" עצמה), ואף אושרו בוועדת התכנון. רק בקשה אחת הוגשה על ידי פלסטיני, ובקשה זו נדחתה בוועדה המחוזית.

מאופן התנהלות הדיון עולה חשש מבוסס כי דרישותיהם של אנשי הימין זוכות לאוזן קשבת בהרל"י, כמו גם אצל ראש העירייה ניר ברקת. בתשובה להשגות של נציגי הימין בוועדה אמרה סמנכ"לית הרל"י, ענת צור במהלך הדיון:

- התכנית תשונה כך שהיא לא תאפשר הוצאה של היתרי בניה. לדבריה, הסעיף אשר מתיר את הרחבתן של דירות קיימות כבר הוסר בהנחייתו של ראש העירייה ניר ברקת, ואילו הנוהל שיאפשר הוצאה היתרי בניה יוצא אף הוא מהתכנית. נספח הבניה אשר נכלל בתכנית יבוטל.
- לגבי הגבלות הגובה מוסיפה צור כי המתכננים הסבירו שמדובר בהנחיה כללית בלבד, ושכאשר תוגש תכנית המבקשת לבנות לגובה יתכן והוראותיה יגברו על ההנחיה המגבילה את הבניה לגובה.

יש לציין שדברים אחרונים אלו תמוהים בלשון המעטה. הגבלת הגובה היא אחד מעקרונות השימור המרכזיים לגבי הבניה בעיר העתיקה וסביבתה. עיקרון זה אף מופיע בתכנית עמ/9 שהיא התכנית התקפה באזור. לא ברור מדוע מגישי התכנית מנסים להפחית בחשיבותו של עיקרון זה, אשר נשמר מאז ימי הבריטים וחשיבותו אוששה גם על ידי הרשויות הישראליות מאז 1967. לנוכח רצונם של אנשי הימין לבטל את מגבלת הבניה אפשר היה לצפות שמגישי התכנית דווקא יתעקשו ויסבירו לוועדת התכנון מדוע חיוני לשמור עליה.

כמו כן, בניגוד לכוונות המוצהרות של התכנית, תהליך שיתוף הציבור עם תושבי העיר העתיקה כלל לא התקיים. מסמכי התכנית לא תורגמו לערבית ואיש לא הציג אותה בפני תושבי העיר העתיקה. זאת כאמור בסתירה בוטה למסמכי ההכנה של התכנית, אשר ייחסו חשיבות לתהליך שיתוף הציבור. מר הריברטו וינטר אשר מונה מטעם הרל"י ללוות את תהליך שיתוף הציבור כלל לא ידע שהתכנית הגיעה לדיון בוועדת התכנון המקומית, ונדהם לשמוע על כך מעיר עמים.

ד. עיקורה של התכנית והתאמתה לצרכי "עטרת כהנים"

בסופו של הדיון בוועדה המקומית, סוכם שחברי הוועדה יפגשו עם אדריכל התכנית, נציגי הרל"י ונציגי אגף התכנון בעירייה, על מנת להציג את דרישותיהם ולקבל הסברים נוספים.

פגישה זו התקיימה ב-27 בדצמבר 2012, ובה הגישו נציגי מפלגות הימין במועצת העיר, דידי הרשקוביץ ויאיר גבאי, מסמך המפרט את דרישותיהם. מסמך זה מביע "חשש ממדיניות תכנון כוללנית שתחייב את החלטות מוסדות התכנון". והרי, מדיניות תכנון כוללנית היא בדיוק הדבר הנדרש בעיר העתיקה. במקום זאת דרשו גבאי והרשקוביץ:

- לבטל כל הוראה המגבילה בניה.
 - לבטל או לשנות את נספח הבניה של התכנית, כך שהוא לא יאפשר בניה למגורים.
- למרות שהפגישה הוגדרה כפגישה של חברי ועדת התכנון נכחו בה גם נציגים של עטרת כהנים. נוכחותם של אנשי עטרת כהנים בפגישה מזכירה את ההתנהלות מלפני מספר שנים סביב קידום תכנית המתאר לדרום העיר העתיקה². בתכנית זו אשר הוגשה על ידי עיריית ירושלים, היתה מעורבות גדולה של עמותת המתנחלים אלע"ד, אשר אנשיה נכחו בדיונים פנימיים של העירייה בקשר לתכנית. התנהלות זו זכתה לביקורת חריפה של היועץ המשפטי של העירייה דאז. תכנית זו נגנזה³.
- יש לציין גם שהדלת הפתוחה לה זוכה "עטרת כהנים" עומדת בניגוד לסירוב עיקש לאורך חודשים של נציגי הרל"י והעירייה להיפגש עם נציגי עיר עמים.
- בעקבות הפגישה עם גבאי, הרשקוביץ ואנשי "עטרת כהנים", הוציאה הרל"י סיכום ובו הודיעה שבכוונתה:
- לפצל את התכנית, כך שהיא תכלול אך ורק היתרים לבניה במרחב הציבורי ושימור מונומנטים.
 - לבקש מהוועדה המקומית להגיש בנפרד תכנית חדשה "מדריך להכנת תכניות מפורטות"
- אנשי "עטרת כהנים" ונציגיהם יכולים לציין בסיפוק שמטרתם הושגה במלואה: פיצול התכנית משמעו ויתור על הכוונה לשנות את המצב הקיים, בו כמעט בלתי אפשרי לקבל היתרי בניה. זאת בניגוד מוחלט לשמה המקורי - "תנאים למתן היתרי בניה לעיר העתיקה בירושלים"- ולכוונותיה המקוריות כפי שהן מבוטאות בעיקרי התכנית:
- "בהיות העיר העתיקה מרחב חי הכולל אוכלוסיה של למעלה מ 35,000 תושבים... יש צורך לייצר הנחיות להוצאת היתרי בניה עד השלמת התכנון בשטחים שאין עליהם תכניות מפורטות מאושרות".

כפי שפירטנו למעלה, במצב השורר כיום מצליחה "עטרת כהנים" לקדם תכניות בניה שלה בעיר העתיקה, כך שבניגוד לתושבים הפלסטינים היא אינה זקוקה לשינוי הנהלים בעניין זה. בנוסף, מאחר והתכנית תעסוק רק בשימור מונומנטים ועבודות במרחב הציבורי, עולה חשש שלא תופיע בה כל התייחסות לתנאים השומרים על אופי הבניה בעיר העתיקה (איסור על בניה מעל מזרזח החומות, בקרבה לחומות וכו'). כפי שציינו לעיל, מגבלות אלו מופיעות בתכנית התקפה כיום (עמ' 9) והן מחויבות

² תכנית 11555

³ "עמותה ימנית מעורבת בתכנון הבניה בעיר העתיקה", הארץ 25/6/09, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1267785>

המציאות מתוקף הרצון לשמר את אופיה ההיסטורי של העיר העתיקה. כך עלולה להיפתח הדרך לאישור מיזמי הבניה של "עטרת כהנים", גם כאשר אינם עולי בקנה אחד עם עקרונות שימור העיר העתיקה. הקמת מבנים גדולי ממדים במטרה להנכיח את השליטה הישראלית דרך הטופוגרפיה העירונית תפצע את הטופוגרפיה הזו בעיר העתיקה – הסתרת חומות העיר העתיקה, הסתרתו של הר הבית/חראם אל-שריף, חסימת מבטים לאתרים אחרים, וחוסר התאמה כללי למבנים הסובבים יגרמו נזק קשה לחזות של העיר העתיקה.

ה. מעיר עתיקה פלורליסטית לנראטיב יחיד

התמונה העולה ממהלך הדיונים בתכנית 13538 מוכרת היטב למי שעוקב אחרי התכניות המקודמות בירושלים המזרחית בכלל, ובאגן העיר העתיקה בפרט. שלבי התכנון הראשוניים מתיימרים לשקף מדיניות פלורליסטית הדואגת גם לרווחתם של התושבים הפלסטינים. אלא שלאחר מכן לחץ פוליטי מהימין מביא לעיקורה המוחלט של התכנית. מדהים לראות איך במחי פגישה אחת ייתכן וירדה לטמיון עבודה רבה שהשקיעו האדריכלים ואנשי המקצוע הבכירים שגיבשו את התכנית במשך מספר שנים.

במתכונת החדשה שמציעה הרל"י יתאפשר לעירייה לבצע עבודות במרחב הציבורי שנועדו בעיקר לשמש את הפיתוח התיירותי של המקום. לעומת זאת, כוונתה המקורית של התכנית לענות על מצוקת הבניה הקשה של התושבים תידחה למועד לא ידוע, ולאור ההתנגדות מימין לבניה כזו אפשר לצפות שחלק זה של התכנית אף יוקפא ולא יובא כלל לאישור.

חשיבותה של תכנית 13538 היא בהיותה תוכנית מקצועית שמונחת על ידי הצורך להציע מענה למצוקת הדיור הקשה של למעלה מ-35,000 תושבי העיר העתיקה, תוך שימור אופייה של העיר העתיקה. ראש העירייה מרבה להציג את עצמו כמי שדואג לרווחתם של כל תושבי ירושלים. בפועל אנו שוב רואים כיצד התכנון בעיר – ובמקרה זה בעיר העתיקה! – מסכל במכוון מתן מענה לצרכים של הפלסטינים, כאשר ראש העירייה והרל"י משתפים פעולה עם סדר יומה של "עטרת כהנים".

התנהלות זו עלולה לפגוע קשות בשימור העיר העתיקה שהיא אתר מורשת עולמי. למותר לציין שמהלכים כוחניים שנועדו לשנות את אופיה של העיר העתיקה הם גם מסוכנים מבחינה פוליטית. דווקא בשל ערכה ההיסטורי, הדתי והלאומי יש לנהל את העיר העתיקה מתוך מחויבות לצרכים ולשגשוג של כל הקהילות, הדתות והלאומים החיים בה ומבלי לפגוע בערכיה ההיסטוריים והחזותיים.

תודה לאורי איתן שסייע בכתובתו של נייר זה