

התעלמות מתוכננת

כיצד יועלמו השכונות הפלסטיניות בירושלים
בתכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040

יוני 2021



התעלמות מתוכננת

כיצד יועלמו השכונות הפלסטיניות בירושלים
בתכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040

יוני 2021

כתיבה:

אביב טטרסקי, מקדם מדיניות בתכנון

עריכה:

עו"ד אשרת מימון, ד"ר יהודית אופנהיימר

תוכן עניינים

4	I. מבוא - השפעת החלטות חדשות של הרשויות על מדיניות תכנון עתידית
6	II. האפליה בתכנון - מצב עכשווי
9	III. תושבי מזרח ירושלים אינם זכאים לדיור מוזל
10	IV. העמקת האפליה: מדיניות התכנון החדשה לשנים 2020-2040 מתעלמת מצרכי הדיור של הפלסטינים בירושלים
10	A. הסכם הגג בין העירייה לבין רשות מקרקעי ישראל לבנייה של עשרות אלפי יחידות דיור – בשכונות הישראליות בלבד
11	B. התחדשות עירונית – בשכונות הישראליות בלבד
15	G. ציפוף לאורך פסי הרכבת הקלה
17	V. סיכום - העמקה של האפליה בתכנון במזרח ירושלים

I. מבוא – השפעת החלטות חדשות של הרשויות על מדיניות תכנון עתידית

"יש מספר דברים שצריך לעשות בטווח הבינוני-ארוך. הדבר החשוב ביותר והקריטי ביותר בעיר זה לבנות כמה שיותר אלפי יחידות דיור **בכל רחבי העיר**. שיהיה ברור: אם אנחנו לא נעשה את זה העיר הזו לא תתחזק לעולם. שם המשחק צריך להיות כמה שיותר בניה **בכל מקום אפשרי**. כולל את **כל השכונות בירושלים** כולל **השכונות החרדיות**".

ראש עיריית ירושלים ליאון, בדיון לרגל יום ירושלים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, 3 ביוני 2019¹ [ההדגשות הוספו].

ראש העיריה ליאון נשא את הדברים בדיון חגיגי שארגנו במשותף מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון ירושלים לחקר מדיניות ושהתקיים במסגרת הכנסת לרגל יום ירושלים. בנאומו פרש ליאון את עיקר התכניות שלו לקידומה של ירושלים. ראש העירייה התייחס בדברים לתושבי מזרח ירושלים ופירט בהרחבה את כוונותיו לקדם ולפתח שירותים לאוכלוסייה הפלסטינית של העיר. אלא שמדברים אלו נעדרה במובהק כל התייחסות לתחום התכנון והבניה בירושלים הפלסטינית. לעומת זאת, תחום התכנון והבניה תפס מקום מרכזי בתפיסת העולם שפרס ליאון בנוגע לשכונות הישראליות של העיר.

הציטוט למעלה מתוך הדברים שנשא ראש עיריית ירושלים משה ליאון ממחיש בפשטות ובישירות את יחסם של קובעי מדיניות התכנון אל השכונות הפלסטיניות של ירושלים. דחיקת צרכי התכנון והדיור של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים הפכה ענין כל כך מובן מאלינו עד שליאון יכול היה לחזור ולהדגיש את הצורך לבנות "בכל השכונות בירושלים" ולפרט לאחר מכן תכניות דיור בשכונות הישראליות בלבד, תוך התעלמות מוחלטת מצרכי הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית של העיר. ההתעלמות היא גם נחלת הקהל הישראלי שאינו מעיר או מביע תמיהה לגבי דבריו של ראש העירייה.

העלמת השכונות הפלסטיניות מ"כל השכונות בירושלים" היא הרבה יותר מאנקדוטה: ההעדר שבא לידי ביטוי בדבריו של ראש העירייה הוא שיקוף נאמן של מה שמתרחש בפועל במדיניות התכנון והבניה של העיר. האפליה בתחום התכנון והבניה נגד תושבי ירושלים הפלסטינים היא עובדה מוכרת שהנתונים והניתוחים לגביה פורסמו פעמים

1. צילום האירוע בכנסת כולל את הרצאתו של ליאון [מדף הפייסבוק של מכון ירושלים למחקרי מדיניות](#), 3 ביוני 2019.

רבות בעבר². אלא שהחלטות חדשות שהתקבלו בשנים האחרונות עתידות להחריף את הבעיה פי כמה.

נייר זה מבקש לתאר החלטות חדשות של עיריית ירושלים והממשלה אשר התקבלו בשנים האחרונות ואשר תהיה להן השפעה מרחיקת על מדיניות התכנון והבניה בירושלים לשני העשורים הקרובים לפחות. החלטות אלו כוללות הקצאה של תקציבי תכנון, הסתמכות על קווי הרכבת הקלה לצורך הגדלה של אחוזי בניה, והעברת מרכז הכובד התכנוני לפרויקטים של התחדשות עירונית וציפוף. במיוחד יש לשים לב ל"תכנית האסטרטגית לדיוור 2040"³ אשר אושרה בממשלה בשנת 2017 ואשר אמורה להנחות את פעולותיהן של רשויות התכנון בעשרים השנים הבאות עד שנת 2040. דוח זה יראה כי הנחיותיה של תכנית זו כמעט ואינן ניתנות ליישום בשכונות הפלסטיניות של העיר. לפיכך מדיניות זו אשר לכאורה עוצבה משיקולים מקצועיים דנה את מאות אלפי הפלסטינים החיים בירושלים להמשך והחרפה של החנק התכנוני בו הם חיים. כך עלול להיווצר משבר חמור בהרבה מהמחיר הכבד שהאפליה בתכנון גובה כבר כיום מתושבי ירושלים המזרחית.

2. ראו למשל, עיר עמים ועמותת במקום, דוח "[הכל מתוכנן](#)", פברואר 2017, עיר עמים, דוח "[הריסות בתים בירושלים המזרחית – סיכום שנת 2019](#)", ינואר 2020.

3. [תכנית אסטרטגית 2020](#), אתר רה"מ.

II. האפליה בתכנון - מצב עכשווי

על פי מנהל התכנון, נכון לשנת 2019 היו מטופלות בוועדה המחוזית לתכנון ובניה תכניות בהיקף של 21,400 יחידות דיור בשכונות הישראליות של ירושלים (משני צדי הקו הירוק), לעומת היקף של 2,600 יחידות דיור בלבד בתכניות בשכונות הפלסטיניות של העיר⁴. מדובר על 10.8% בלבד מסך הדירות המתוכננות. התמונה בשנת 2020 דומה: במהלך השנה שחלפה קודמו בידי הוועדה המחוזית תכניות מתאר מפורטות ברחבי ירושלים שכללו 12,672 יחידות דיור⁵. מתוכן רק 1,142 יחידות דיור, שמהוות 9% מסך הדירות המתוכננות, הן בתכניות שנמצאות בשכונות הפלסטיניות של העיר. זאת בשעה שהאוכלוסייה הפלסטינית מהווה יותר מ-38% מתושבי העיר.

תמונת מצב עכשווית זו משקפת מדיניות עקבית של אפליה קשה בתחום התכנון והבניה הנובעת ממדיניות דמוגרפית שמטרתה לצמצם ככל האפשר את גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים. מאז שנת 1967 הפקיעה ישראל יותר מ-38% משטחי ירושלים המזרחית ובנתה בהם עשרות אלפי יחידות דיור לישראלים. תכניות המתאר שישראל אישרה לשכונות פלסטיניות בשנות ה-80 וה-90 של המאה שעברה הותירו שטחים נרחבים כשטחים פתוחים, האסורים בבניה. מאז, במרבית השכונות הפלסטיניות אושרו רק תכניות נקודתיות ולא תכניות מתאר חדשות הדרושות לפיתוח ולהתאמת היקף השטחים בייעוד מגורים לצרכי האוכלוסייה. אף שלמעלה מ-38% מתושבי ירושלים הם פלסטינים רק 8.5% משטחה של העיר מיועדים למגורים עבורם, ואף באלה אחוזי הבניה המותרים הם נמוכים במיוחד. מתוך 57,737 יחידות דיור שלהן ניתן היתר בירושלים בין השנים 1991 ל-2018 רק 16.5% היו בשכונות הפלסטיניות של העיר⁶.

המצוקה הרבה בתחום התכנון והדיור במזרח ירושלים באה לידי ביטוי במחקר שערך בשנת 2019 מכון ירושלים למחקרי מדיניות אשר נועד למפות כיצד תושבי ירושלים – ישראלים ופלסטינים – מעריכים את איכות החיים שלהם בעיר. מהמחקר עלה כי הבעיה

4. דותן לוי, "בנייה לדורות: כמה עוד אפשר לבנות בירושלים", [כלכליסט](#), 20/6/19.

5. הספירה היא של תכניות בהיקף של 100 יחידות דיור ומעלה.

6. ניתוח של שלום עכשיו לנתוני עיריית ירושלים כפי שנמסרו לתנועה לחופש המידע: "היתרי בניה בירושלים: פלסטינים מופלים לרעה וקורב למחצית מהבניה הישראלית היא מעבר לקו הירוק", [שלום עכשיו](#), 28/8/19.

הכואבת ביותר לתושבי מזרח ירושלים היא היעדר אפשרויות לבניית דירות למגורים⁷.

רשויות המדינה, לא רק שהן לא פועלות לתיקון האפליה המתמשכת בתחום התכנון, הן גם הגבירו בשנים האחרונות את היקף הריסות הבתים במזרח ירושלים. בשנים 2016-2019 נהרסו 385 יחידות דיור⁸, ממוצע שנתי של 96 יחידות דיור בשנה וכמעט פי שניים מהממוצע השנתי בעשר השנים שלפני כן. במהלך שנת 2020 נהרס מספר שיא של 144 יחידות דיור הגבוה ב-50% מממוצע השנים הקודמות. חלק ניכר מהגידול בהריסות נובע מיישומן של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה (הידוע גם כ"חוק קמיניץ"), אשר צמצם את היכולת של בית המשפט להתערב ולהגן על תושבים מפני הריסות בתיים. מנגד, התיקון החמיר מאוד את הענישה על בניה ללא היתר⁹. מצב זה החריף מאוד את מצוקת תושבי מזרח ירושלים אשר האפליה התכנונית המתמשכת מונעת מחלק ניכר מהם לבנות כחוק ובהתאם לצרכי הדיור שלהם. לא רק שדבר לא נעשה על מנת לתקן מצב דברים זה אלא שכפי שנראה להלן מדיניות התכנון החדשה שעל פיה יקודמו תכניות מתאר ב-20 השנים הבאות תחריף עד מאוד את האפליה התכנונית במזרח ירושלים.

תוצאה חמורה של האפליה בתכנון במזרח ירושלים היא המציאות שירושלם יצרה בשכונות המזרח-ירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה. עשרות אלפי תושבים פלסטינים אשר אינם מצליחים לקבל היתרי בניה בשכונות שבצד הישראלי של גדר ההפרדה נאלצים לעבור אל השכונות הללו. שם, לצד חוסר התפקוד של רשויות המדינה במתן שירותים וטיפול בתשתיות גם כמעט ואין אכיפה נגד בניה ללא היתר. כתוצאה מכך יש

7. מיכל קורח, תמי גבריאלי, "מדדי איכות חיים בירושלים – בחינה סובייקטיבית", [מכון ירושלים למחקרי מדיניות](#), יוני 2019. לעומת זאת, את האוכלוסייה הישראלית של העיר מעסיקים נושאים אחרים לגמרי ונושא הדיור אינו מופיע בין חמש הסוגיות העיקריות מבחינת תפיסתם את איכות החיים שלהם.

8. מספר זה אינו כולל 52 יחידות דיור שהמנהל האזרחי הרס בחודש יולי בוואדי חומס ממזרח לצור באה. ואדי חומס נמצא בגדה המערבית אבל בצמוד לגבול הסיפוח של ירושלים המזרחית ומצידה הישראלי של גדר ההפרדה. בעלי הדירות שנהרסו הם תושבי מזרח ירושלים אשר נאלצו לעבור לוואדי חומס כתוצאה מהאפליה התכנונית אשר מקשה מאוד לקבל היתרי בניה בתוך ירושלים. על הרקע להריסות בוואדי חומס והאופן שבו ישראל פעלה שם למרות שמדובר בשטחי A ו-B שבהם סמכויות התכנון והבניה הן של הרשות הפלסטינית אפשר לקרוא [כאן](#).

9. לנייר המסביר ומנתח את תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ראו אפרת כהן בר ושרון קרני "תיקון 116 לחוק התכנון והבניה והשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית", עמותת במקום ועמותת עיר עמים 25 בדצמבר 2019.

בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה היקפים אדירים של בניה ללא תכנון וללא תשתיות פיזיות וקהילתיות מתאימות. כיום חיים באזורים אלו – המהווים אחוזים בודדים משטחה של ירושלים המזרחית - יותר משליש מתושביה הפלסטינים של ירושלים (בין 120,000-140,000 תושבים). השילוב בין בניה צפופה, הכפלת גודל האוכלוסייה ואי מתן שירותים מצד המדינה הפך אזורים אלו לשטחים מופקרים, צפופים ועניים. משבר הקורונה היכה באופן קשה במיוחד בשכונות אלו והיווה דוגמא חריפה לכישלון של רשויות המדינה לדאוג לצרכים הבסיסיים של תושביהן.

III. תושבי מזרח ירושלים אינם זכאים לדיור מוזל

עקב מצוקת הדיור בישראל, הממשלה החלה לקדם פתרונות דיור שונים. בשנים האחרונות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מקצה חלק ניכר מהדירות במרכזי הבניה שהיא מפרסמת בירושלים למסלול מסובסד (בעבר "מחיר למשתכן" וכיום "מחיר מופחת"). מתבקש שתושבי מזרח ירושלים יוכלו ליהנות מדיור מסובסד שכן אחוזי העוני בקרבם הם הגבוהים ביותר בישראל, והם סובלים ממצוקת דיור חריפה כתוצאה מהאפליה שתיארנו לעיל. אלא שמרכזי בניה ממשלתיים מתפרסמים רק עבור פרויקטים בשכונות הישראליות של העיר ואינם מתקיימים בשכונותיה הפלסטיניות. השכונות הפלסטיניות מודרות גם ממסלול הדיור המסובסד.

יתר על כן, לאחרונה התברר שתושבי מזרח ירושלים – רובם ככולם – מנועים מזכאות לדיור מסובסד. גם לו היו רוצים תושבי מזרח ירושלים להתגורר בשכונה בעלת רוב ישראלי, הם לא היו יכולים להירשם לדיור מסובסד שמתקיים בה. אחד התנאים שמועצת מקרקעי ישראל קבעה לזכאות לדיור מסובסד הוא קיומה של אזרחות ישראלית¹⁰. כ-95% מתושבי מזרח ירושלים הם במעמד תושבי קבע שאינם אזרחים. כך נשללת מהם האפשרות ליהנות מסובסדיה ממשלתית משמעותית ונחוצה זו. בנוסף, מכיוון שהמסלול של דיור מסובסד כולל חלק ניכר מהדירות המתפרסמות במרכזים הרי שהיעדר הזכאות גם מצמצם בעשרות אחוזים את היצע הדירות בבניה ממשלתית לתושבי מזרח ירושלים.

בתחילת שנת 2021 עתרו עיר עמים ו-24 מתושבי מזרח ירושלים נגד אפליה זו במכרז לבניה למגורים בגבעת המטוס¹¹. גבעת המטוס מתוכננת להיות שכונה חדשה מעבר לקו הירוק על אדמות בית צפאפא ובצמוד אליה. תכנית זו מהווה, מעבר למיקומה הבעייתי מאד להסדר מדיני עתידי, אפליה קשה נגד התושבים הפלסטינים ובמיוחד כנגד תושבי בית צפאפא המשועים לקרקע לבניה. למרות זאת מכרז הבניה נערך – כמו שאר מכרזי רמ"י – בהכללת דרישת האזרחות כתנאי הכרחי לזכאות לדיור מסובסד.

דיון בעתירה נקבע בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים לחודש אוקטובר 2021.

¹⁰. [תיקון פרק משנה 4.7 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרז לדיור במחיר מופחת](#), מתוך קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל – תיקון 3/20, 5 בדצמבר 2020.

¹¹. [עת"מ 27542-01-21](#) עיר עמים ואחרים נגד רשות מקרקעי ישראל ומשרד השיכון והבינוי.

IV. העמקת האפליה: מדיניות התכנון החדשה לשנים 2020-2040 מתעלמת

מצרכי הדיור של הפלסטינים בירושלים

ההחלטות החדשות שנסקור בנייר זה מתעלמות גם הן כמעט לחלוטין מצרכי הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים. כתוצאה מכך, בשנים הקרובות יעמיק פי כמה היקף האפליה שפערי התכנון הנוכחיים מבטאים. יהיו לכך השלכות קשות ביותר על העמקת משבר הדיור במזרח ירושלים ועל היכולת של תושבים פלסטינים להשיג לעצמם קורת גג בעיר.

א. הסכם הגג בין העירייה לבין רשות מקרקעי ישראל לבנייה של עשרות אלפי יחידות דיור – בשכונות הישראליות בלבד

בחודש פברואר 2019 נחתם הסכם בין עיריית ירושלים לבין רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ל"תכנון שיווק ופיתוח מתחמים בירושלים"¹². ההסכם כולל מימון של רמ"י לבניה של 23,000 יחידות דיור בעלות של 1.4 מיליארד שקלים¹³.

הבניה הכלולה בהסכם נמצאת בשכונות הישראליות בלבד. מתוכה 9,463 יחידות דיור בהרחבה של שכונות קיימות, 5,250 יחידות דיור בשכונה גדולה חדשה שתבנה על חשבון שטחים פתוחים בהרי ירושלים¹⁴, וכ-8,000 יחידות דיור בפרויקטים של התחדשות עירונית. ההסכם אינו כולל ולו שכונה פלסטינית אחת.

לחתימת ההסכם קדמה דרמה שכמעט והובילה לביטולו. בספטמבר 2018, בשלהי הקדנציה של ראש העירייה הקודם ברקת, הודיעה עיריית ירושלים על חתימת הסכם הגג. גם בהסכם המקורי דובר על בניה בשכונות הישראליות בלבד. אלא שחברי המועצה החרדים בעירייה סירבו להצביע בעד אישור ההסכם בטענה שהוא מפלה את האוכלוסייה החרדית בעיר ולא כולל בניה בשכונות החרדיות. כתוצאה מכך ההסכם לא זכה לאישור במועצת העירייה¹⁵. רק אחרי שההסכם שונה, כך שיכלול מימון של בניה

12. "מסמך הבנות לתכנון שיווק ופיתוח מתחמים בירושלים", [אתר רמ"י](#), מארץ 2019.

13. 600 מלש"ח במימון רמ"י ו-800 מלש"ח מאגרות והיטלים על שיווק יחידות הדיור.

14. השכונה החדשה תיבנה במורדות רכס לבן שבדרום ירושלים, מתחת לשכונת גבעת משואה ומושב אורה.

15. קוטי פונדמינסקי, "בלאגן עד הגג: מדוע דחה ראש העירייה את הדיון על הסדרת הבנייה בירושלים?", [ידיעות ירושלים](#), 3/9/18.

בשכונות החרדיות של העיר, הוא הובא שוב לאישור במועצת העירייה בפרברואר 2019. גם בהסכם המתוקן לא נכללה אף לא שכונה פלסטינית אחת. השינויים שהוכנסו בהסכם ברגע האחרון במענה לדרישות הדיור של האוכלוסייה החרדית חידדו עוד יותר את ההתעלמות המוחלטת מהאוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים.

ב. התחדשות עירונית – בשכונות הישראליות בלבד

"כשאני אומר [לבנות] בכל מקום אפשרי זה הרבה התחדשות עירונית. אם אנחנו לא נחדש אותה ולא נבנה על התחדשות עירונית אין סיכוי שהעיר הזו תתחזק אי פעם. המשמעות של בניה היא שאני לוקח בהתחדשות עירונית כמה בניינים של 3 קומות 4 קומות ... ובונה עליהם בניינים גבוהים. לא צריך לפחד מבניינים גבוהים. ... זה בסופו של דבר להביא **פי ארבע אוכלוסייה**. וכשאנחנו מדברים על פי ארבע אוכלוסייה, קודם כל אנחנו יוצרים היצע גדול של דירות". ראש עיריית ירושלים ליאון, בדיון לרגל יום ירושלים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, 3 ביוני 2019 [ההדגשה הוספה]¹⁶.

כפי שבא לידי ביטוי בדבריו אלו של ראש עיריית ירושלים, התחדשות עירונית – או בשמה האחר "פינוי-בינוי" – מהווה כיום נתיב מרכזי להגדלת היצע הדירות בירושלים. גם ראש העירייה לשעבר ברקת הציג זאת כך בשנות כהונתו האחרונות: "אנו רואים בהתחדשות העירונית את העתיד הנכון של העיר". עוד אמר ברקת "תחום זה מהווה את אחד הכלים המרכזיים שלנו להגדלת היצע הדיור בבירה"¹⁷. בכתבה בעיתון גלובס משנת 2017 נכתב שבירושלים ישנן 44 תכניות של התחדשות עירונית עם פוטנציאל בינוי של 11,059 דירות¹⁸. בדיון שהתקיים בכנסת ביום ירושלים 2017 הכריז ברקת על פוטנציאל של 30,000 דירות בהתחדשות עירונית והסביר שזה הנתיב המיטבי בעיניו להרחבת היצע הדיור בירושלים¹⁹.

16. צילום של האירוע בכנסת כולל הרצאתו של משה ליאון [מדף הפייסבוק של מכון ירושלים למחקרי מדיניות](#), 3/6/19.

17. ענת דניאל, "ירושלים: אושרו להפקדה תוכניות פינוי-בינוי להקמת כ-800 דירות", [כלכליסט](#), 26/12/17.

18. אורי חודי, "ירושלים: קפיצה באישור פרויקטי תמ"א 38 ודשדוש בפינוי-בינוי", [גלובס](#), 18/3/19.

19. [פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת](#) מיום 29 במאי 2017.

מניתוח של עיר עמים את תכניות המתאר אשר נדונו בוועדות התכנון בירושלים בשנים 2019-2020 עולה כי כ-43% מסך יחידות הדיור שקודמו בעיר באותן שנים היו במסגרת תכניות להתחדשות עירונית.

התחדשות עירונית כפי שהיא מקודמת בירושלים אינה חפה מבעיות ויש עליה ביקורת מקצועית לא מעטה²⁰. לבניה מהירה בהיקפים עצומים כאלה ישנן השלכות שליליות כגון הגברת צפיפות, פגיעה במרקם הקהילתי, ומפגעים סביבתיים. התהליכים שבהם הועברו ההחלטות המדוברות זורזו משיקולים פוליטיים ללא דיון מקצועי וציבורי מעמיק על ההשלכות הסביבתיות הצפויות והדרכים לצמצומן. כך או כך, זו הדרך שהעירייה וגם הממשלה בחרו על מנת לספק את צרכי הדיור העתידיים של תושבי העיר.

ההישענות על תכניות של התחדשות עירונית תופסת משקל מרכזי גם בתכנית האסטרטגית לדיור עד שנת 2040 אשר אושרה בקבינט הדיור של הממשלה בתחילת שנת 2017²¹. על פי התכנית האסטרטגית לדיור "פריסת יחידות הדיור העתידית המוצעת בתוכנית מצביעה על תגבור נושא ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש העירוניים. אחוז התכניות עבור התחדשות העירונית יעמוד על ... 30% במחוז ירושלים". על פי החלטת ממשלה 2457 כבר היום 20% מהדירות אמורות להיבנות "במרקם קיים" ולפי התכנית האסטרטגית לדיור, 40% מסך הדירות שיתוכננו בירושלים לקראת שנת 2040 יהיו במסגרת התחדשות עירונית²².

אלא שהרשויות הישראליות מקדמות התחדשות עירונית בירושלים אך ורק בשכונות הישראליות של העיר. עניין זה משמעותי במיוחד כשלוקחים בחשבון שפרויקטים של התחדשות עירונית הם בעלי מורכבות גדולה אשר דורשת מימון ומעורבות עמוקה של רשויות המדינה. יזמים פרטיים אינם יכולים לקדם התחדשות עירונית ללא סיוע ומעורבות של המדינה אשר נדרשת כדי לתת מענה לצרכים חברתיים וקהילתיים של

20. ראו למשל ראיון עם עופר גריידינגר אשר עד לאחרונה ניהל את אגף התכנון בעיריית ירושלים, ניר חסון "איך בונים בירושלים", הארץ 13 באפריל, 2021.

21. הודעה לתקשורת של משרד האוצר: "קבינט הדיור אישר את התכנית האסטרטגית לדיור עד לשנת 2040: יעד של מיליון וחצי יחידות דיור בניות תוך 24 שנים", 13 בפברואר, 2017.

22. עופר רז-דרור ונועם קוסט "התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040", [המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה](#), מאי 2017.

דיירי הבניה הקיימת, לשדרוג התשתיות הנדרש לאור הגידול באוכלוסייה, ועבור סבסוד ומימון העלויות הגבוהות של פרויקטים מסוג זה.

לשם כך הוקמה בשנת 2014 המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים²³. המנהלת הוקמה בהחלטה של עיריית ירושלים והיא פועלת כיום תחת הרשות לפיתוח ירושלים. המנהלת מתוקצבת בידי עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים ומשרד הבינוי והשיכון, וייעודה הוא "להגדיל את היצע יחידות הדיור בעיר" וזאת דרך הגברת "קצב תכנון ומימוש הפרויקטים להתחדשות עירונית בעיר"²⁴. על פי ספר התקציב של עיריית ירושלים, התקציב העירוני המוקדש לצורך קידום וסבסוד של התחדשות עירונית עמד על 8.47 מיליון שקלים בשנת 2019 וגדל בשנת 2020 ל- 9.72 מיליון שקלים²⁵.

המנהלת להתחדשות עירונית מסייעת לבעלי דירות ויזמים בתהליך המורכב והיקר של פרויקטים של פינוי בינוי, החל מהשלבים הראשונים ביותר ובמקרים מסוימים עד להשלמת התכנון. סיוע זה כולל הערכת היתכנות כלכלית, קידום של ההליך התכנוני, ותהליכי גישור להשגת הסכמות בין בעלי דירות²⁶. לצד כיסוי חלק מהעלויות התכנוניות והשמאיות, המנהלת גם מסייעת לבעלי דירות בייעוץ, בהתארגנות ובגיוס מימון לתכנון ממשרד הבינוי והשיכון. העלויות של סיוע זה מכוסות בידי עיריית ירושלים ומשרד הבינוי והשיכון²⁷. המדינה מסבסדת פרויקטים של התחדשות עירונית בדרכים נוספות: מתן פטור מהיטלי השבחה והקצאת קרקעות ליזמים של התחדשות עירונית על מנת להפוך את הפרויקטים לכדאיים כלכלית.

כשבוחנים את הפרויקטים השונים שהמנהלת להתחדשות עירונית מעורבת בהם, רואים שפעילותה ממוקדת בשכונות הישראליות של ירושלים ופונה אל התושבים הישראלים של העיר. האתר וחומרי הייעוץ של המנהלת הם בעברית. תכנית העבודה של המנהלת להתחדשות עירונית נגזרה במקור מתכנית המתאר ירושלים 2000 אשר סימנה שלוש שכונות – שלושתן ישראליות - כאזורי התחדשות עירונית²⁸. מאז התרחבה מדיניות

23. [המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים](#).

24. "הודעות לבעלי דירות ותושבים", [אתר המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים](#).

25. [תקציב עיריית ירושלים לשנת 2019 ותקציב עיריית ירושלים לשנת 2020](#).

26. מתוך: הודעות לתושבים" ב- [אתר המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים](#).

27. שם.

28. "תכנית אב", [אתר המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים](#).

ההתחדשות העירונית וכיום כבר מופיעות באתר האינטרנט של המנהלת להתחדשות עירונית בירושלים שמונה שכונות אולם כולן ישראליות. אף לא שכונה פלסטינית אחת נכללת ברשימה. באתר מפורטים 14 פרויקטים של התחדשות עירונית אשר נמצאים בביצוע בימים אלו; כולם בשכונות ישראליות של העיר²⁹.

המנהלת אמנם שכרה בשנת 2020 מתכננת פלסטינית אשר בוחנת אפשרויות לקידום התחדשות עירונית בשכונות פלסטיניות. אין ספק שזהו שינוי חיובי. אולם בניגוד ליועץ למגזר החרדי, מתכננת זו אינה מופיעה ברשימת אנשי הצוות באתר של המנהלת. בהשוואה להיקף פעילות של אלפי יחידות דיור בתכניות התחדשות עירונית שכבר יוצאות לפועל בשכונות הישראליות של העיר, קידום התחום במזרח ירושלים טרם החל.

קידום התחדשות עירונית – שכאמור, גם כך הוא דבר מורכב וקשה ליישום – יצטרך להתמודד עם שורה של חסמים מיוחדים בדרך ליישומן בשכונות הפלסטיניות של העיר: מהבעלות הפרטית על הקרקע, דרך ההיבט הקהילתי אשר אינו מותאם למגורים ברבי קומות, ועד למחסור החרף בתשתיות – של תחבורה, חשמל, מים, ביוב, וכבישים – אשר כולן זקוקות לפיתוח ושדרוג כדי להיות מותאמות אל הגידול בהיקף האוכלוסייה שהתחדשות עירונית מאפשר. התחדשות עירונית, אם בכלל תוכל להיות מיושמת במזרח העיר, תידרש להציע פתרונות מותאמים לחסמים אלו. אולם הגורמים הרלבנטיים – קבינט הדיור הממשלתי, לשכת התכנון של משרד הפנים במחוז ירושלים וכו' – אינם עוסקים בכלל בקידום התחדשות עירונית במזרח ירושלים, לא כל שכן במציאת פתרונות מותאמים לאוכלוסייה הפלסטינית. הניסיון המוגבל לקדם התחדשות עירונית במזרח ירושלים על ידי מינוי מתכננת פלסטינית (לעיל) הוא יוזמה של מנהלת ההתחדשות העירונית בעירייה ואינו נהנה מתמיכה ברמה הלאומית אשר נדרשת לצורך מתן מענה לחסמים המיוחדים.

סיכומם של דברים, התחדשות עירונית הוגדרה בידי הממשלה ועיריית ירושלים כמכשיר מרכזי ליצירת דירות חדשות וכמקור ל-40% מהדירות החדשות שייבנו בירושלים. יש בה פוטנציאל ל-30,000 דירות נוספות בשכונות הישראליות של העיר, אך נכון להיום המשאב העצום הזה כלל אינו מופנה למען צרכי התושבים הפלסטינים של העיר.

29. [אתר המנהלת להתחדשות עירונית של עיריית ירושלים](#), נבדק בתאריך 7 בפברואר 2021.

ג. ציפוף לאורך פסי הרכבת הקלה

"קידמנו בשנים האחרונות בצורה משמעותית מאוד את נושא התחבורה, את נושא הרכבת הקלה... מה שיקרה בסופו של דבר זה שייבנו לנו שלושה קווי רכבת קלה, משמעותיים מאוד... והמשמעות היא שעל תוואי הרכבת הקלה אפשר יהיה לבנות בניה לגובה. כשאני מדבר על בניה לגובה אני מדבר על בין 20 ל-30 קומות".

ראש עיריית ירושלים ליאון, בדיון לרגל יום ירושלים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, 3 ביוני 2019 [ההדגשה הוספה]³⁰.

בחודש אפריל 2019 פרסמה הוועדה המחוזית את מדיניות הציפוף המעודכנת לאורך קווי הרכבת הקלה³¹. מדיניות זו נשענת על קווי הרכבת הקלה כתשתית תחבורה ציבורית שמאפשרת ציפוף ניכר בהיקפי הבניה למגורים. לפי המדיניות החדשה גובה הבניה לאורך קווי הרכבת הקלה יהיה עד 10 קומות במגרשים בגודל של פחות מ-1.5 דונם, במגרשים שגדולים מ-1.5 דונם תתאפשר בניה של 18 קומות (ו-720 אחוזי בניה), ואילו במגרשים שגדולים מ-1.5 דונם אשר גם ממוקמים על קו הרכס הבניה תוכל להגיע גם לגובה 30 קומות (ו-1,200 אחוזי בניה)³².

כיום מתקיימות עבודות להאריך את הקו האדום הקיים כך שיגיע משכונת נווה יעקב עד לבית החולים הדסה עין כרם (אורך כולל של 23 ק"מ ו-41 תחנות). כמו כן החלה בשנת 2020 בנייתו של הקו הירוק מהר הצופים ועד ללב שכונת גילה (אורך כולל של 19 ק"מ ו-36 תחנות), ובאפריל 2020 החל ההליך המכרזי לקראת הקמת הקו הכחול משכונת רמות ועד לשכונת גילה (אורך כולל של 23 ק"מ ו-42 תחנות)³³ שהשקתו מתוכננת לשנת 2028.

30. צילום של האירוע בכנסת כולל הרצאתו של ליאון [מדף הפייסבוק של מכון ירושלים למחקרי מדיניות](#), 3 ביוני 2019.

31. [תמצית החלטה בדבר עדכון מדיניות הבינוי לאורך צירי רק"ל](#), מנהל התכנון מחוז ירושלים, 8 באפריל 2019.

32. שם.

33. למידע נוסף אודות קווי הרכבת הקלה ראו את [האתר של תכנית אב לתחבורה בירושלים](#).

כשבוחנים באילו שכונות יעברו קווי הרכבת הקלה, מתברר שגם כאן תהיה זו בעיקר האוכלוסייה הישראלית של ירושלים שתיהנה מתוספת הדירות כתוצאה מציפוף הבניה לאורך קווי הרכבת: מתוך סך של 119 תחנות, רק 10 תחנות ממוקמות בשכונות פלסטיניות (חמש תחנות בקו האדום, בעוברו דרך השכונות שועפאט ובית חנינא וליד שייח ג'ראח, וחמש תחנות ברחוב דב יוסף אשר עובר מעל – אולם לא בתוך – בית צפאפא). בסך הכל רשת קווי הרכבת המלאה אמורה לכלול 6 קווים שרק קו אחד – הקו החום – עובר ברובו בשכונות פלסטיניות של העיר. אלא שתכנונו של הקו החום טרם החל ובשלב זה הוא בגדר רעיון בלבד שכן הוא אינו צפוי להיבנות לפני השנה 2040.

לשכת התכנון במחוז ירושלים כבר החלה לקדם פרויקטים של בניה לגובה לאורך צירי הרכבת העתידיים, וכצפוי מדובר על פרויקטים שכולם בשכונות של ישראלים: מתחם בזק בקרית יובל, פרויקט בשכונת פסגת זאב, שתי תכניות לאורך דרך חברון, תכנית בגילה, ותכנית במרכז העיר.

על פי הערכה לא רשמית שבוצעה בידי האדריכלית ד"ר מלכה גרינברג, הציפוף לאורך קווי הרכבת הקלה יכול לתרום כ-25,000 יחידות דיור. מכיוון שקווי הרכבת הקלה עוברים לכל אורכם כמעט בשכונות הישראליות של ירושלים, גם היקפי הבניה הניכרים שיתאפשרו כתוצאה מציפוף לאורך קווי הרכבת הקלה ישרתו כמעט אך ורק את צרכי הדיור של האוכלוסייה הישראלית של העיר. רשויות התכנון שוכרות אנשי מקצוע ומקדישות עבודה רבה לצורך קביעת מדיניות התכנון לאורך צירי הרכבת הקלה והוצאתה לפועל, ומזניחות לחלוטין את הצורך לפתח מדיניות תכנון אשר תתן מענה לשכונות הפלסטיניות בירושלים.

V. סיכום - העמקה של האפליה בתכנון במזרח ירושלים

נייר זה סקר שלושה מהלכים מרכזיים של עיריית ירושלים ורשויות התכנון שנועדו לתת מענה לצרכי הדיור בירושלים בעשורים הבאים והראה שמהלכים אלו יהיו מיושמים כמעט אך ורק בשכונות ישראליות. הסכם הגג בין העירייה לבין רשות מקרקעי ישראל מיועדת למימון 23,000 יחידות דיור בשכונות ישראליות ואינו כולל בניה באף שכונה פלסטינית. בפרויקטים של התחדשות עירונית יש כיום פוטנציאל של 30,000 דירות נוספות. שוב, רק בשכונות ישראליות. הציפוף לאורך פסי הרכבת הקלה כולל בחובו פוטנציאל משוער של 25,000 יחידות דיור נוספות ומאחר שקווי הרכבת הקלה עוברים כמעט אך ורק בשכונות ישראליות. גם היקפי הבניה הגדולים הללו יהיו מוגבלים לשכונות ישראליות כמעט לחלוטין. רשויות התכנון אפילו לא הקדישו מחשבה לגבי התמודדות מוצלחת עם החסמים המיוחדים בפני ציפוף בניה בשכונות פלסטיניות של העיר.

יתרה מכך, הדגש אשר המדיניות החדשה נותנת על ציפוף בניה ישמש קרוב לוודאי כאמתלה בידי רשויות התכנון שלא לאשר תכניות המשנות את הייעוד של קרקעות פתוחות לצורך פיתוח של שכונות פלסטיניות. כלומר, לא רק שמדיניות התכנון החדשה אינה נותנת מענה לשכונות הפלסטיניות, אלא היא אף עלולה לייצר חסם משמעותי נוסף בפני מענה תכנוני לצרכיהן.

על פי נתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, יש בירושלים 227,729 יחידות דיור, מתוכן רק 57,235 יחידות דיור בשכונות פלסטיניות (כ-25% מיחידות הדיור הקיימות)³⁴. בהערכה גסה התוספת המתוכננת כיום תוביל בעתיד לתוספת אופטימלית של כ-78,000 יחידות דיור לישראלים, לעומת גידול אפסי ביחידות הדיור לפלסטינים. אם כך יקרה יועמקו עוד יותר הפערים והאפליה כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים (כ-81% בניה לישראלים לעומת כ-18.7% בלבד לפלסטינים).

כבר כיום החנק התכנוני שרשויות המדינה כופות על מזרח ירושלים מייצר משבר עמוק. אף שיותר מ-38% מתושבי ירושלים הם פלסטינים, רק 8.5% משטחה של העיר מיועדים למגורים עבורם, ואף באלה אחוזי הבניה המותרים הם נמוכים במיוחד. בשל היעדר אפשרות לקבל היתרי בניה באזורים שישאל נמנעת מלאשר בהן תכניות מתאר ראויות. מוערך כי בשכונות הפלסטיניות של ירושלים קיימות כ-20,000 יחידות

34. מאיה חושן (עורכת) "שנתון סטטיסטי לירושלים 2019, פרק ט, טבלה 16", [מכון ירושלים למחקרי מדיניות](#), יוני 2019.

דיור אשר נבנו ללא היתר. במקום לתת מענה לצורך בתכניות מתאר נאותות בשכונות הפלסטיניות של העיר, המדינה מגבירה את היקף הריסות הבתים במזרח ירושלים ובשנתיים האחרונות אף הוחמרו מאד החקיקה והאכיפה בעניין. השילוב בין האפליה התכנונית לבין החמרה בהריסות הבתים פוגע קשות בתושבי מזרח ירושלים: הריסות הבתים שוברות שיאים ולמעלה משליש מתושבי מזרח העיר נאלצים להתגורר בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה. להיעדרן של תכניות מתאר נאותות יש השלכות נוספות רבות על החיים במזרח ירושלים: למשל, מחסור של למעלה מ-2,000 כיתות לימוד מנומק על ידי העיריה בהיעדר קרקעות בייעוד מתאים, והיצע מקומות עבודה מוגבל בשל היעדרם של אזורי תעסוקה בשכונות הפלסטיניות.

המדיניות של התעלמות מצרכי התכנון של תושביה הפלסטינים של ירושלים והאפליה הקשה ממנה הם סובלים כבר חמישה עשורים נמשכת גם בהחלטת הממשלה 3790 ממאי 2018 להשקעה של 2.1 מיליארד שקלים על פני חמש שנים לצורך צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים³⁵. תחום התכנון למגורים כלל לא נכלל בהחלטה. החלטה 3790 לא הקצתה כל תקציב לצורך הכנה וקידום של תכניות מתאר בשכונות הפלסטיניות או גיבוש תכנית עבודה שתספק פתרונות לצרכי הדיור של האוכלוסייה הפלסטינית של העיר. להבדיל, החלטה 922 לצמצום פערים מהם סובלים הערבים אזרחי ישראל משנת 2015 התייחסה באופן יסודי לנושא התכנון והקצתה משאבים ותקציבים ממשלתיים משמעותיים לפיתוח היישובים הערביים בתוך ישראל ולצמצום האפליה ארוכת השנים ממנה הם סובלים בתחום התכנון והדיור.

האפליה התכנונית המתמשכת יוצרת כיום משבר דיור חמור אשר פוגע בזכות הבסיסית לקורת גג ודוחק את תושבי מזרח ירושלים אל מחוץ לעיר. אלה שיוותרו בעיר יסבלו מבעיות סביבתיות גדלות וממצוקת דיור ותשתיות מעמיקה והולכת. מדיניות התכנון החדשה הופכת את האפליה התכנונית הקיימת נגד מזרח ירושלים לעניין אשר מקובע בהחלטות כמו-מקצועיות שיעצבו את מדיניות התכנון שנים רבות קדימה. חיוני לפעול בהקדם כדי לתקן את ההחלטות שהתקבלו באופן שיתאימו גם לשכונות הפלסטיניות ויוכלו לתת מענה לצרכי הדיור של תושבי מזרח ירושלים.

35. נעה דגוני, "מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה במזרח ירושלים- רבעון ראשון", [עיר עמים](#), מאי 2019.



Embassy
of the Federal Republic of Germany
Tel Aviv

פרסום זה הופק הודות לתמיכתן של ה- Consulat General de France A Jerusalem ושגרירות גרמניה בתל אביב.

תכני הפרסום הם באחריות בלעדית של עיר עמים ולא בהכרח משקפים את עמדת התומכות.



עיר עמים מודה לארגונים, המדינות והא/נשים התומכים בפעילותה למען עתיד מוסכם והוגן לירושלים.
עיקר המימון מקורו בישויות מדיניות זרות, שפרטיהן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות.

עיר עמים היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. העמותה פועלת למען יציבות, שוויון ועתיד פוליטי מוסכם בירושלים.

עיר עמים
ir amim
عير عميم

טלפון 02-6222858 | פקס 02-6233696 | www.ir-amim.org.il



@IrAmim



IrAmim



@iramim_jlm.qds

