

מדינת ישראל

משרד הממשלה

18

משרד הברי

תיק מס' _____

מזרח ירושלים - מצב תכנוני - סקירה של תוכנית מתאר טכניקה
ירושלים

ג - 12/98 - 12/98

זיהול מ

תיק מס' _____

שט תיק: מזרח ירושלים - מצב תכנוני - סקירה של
תוכניות המתאר במזרח ירושלים

גל-18-51349

טווח פזיז

טווח פזיז: 000r22q

יזונובת 2-105-7-10-6

תאריך הדפסה: 15/11/2018

מחלקה לשכת אזורי-מזרח ירושלים

18

עיר שלם

IrShalem - Jerusalem	عير شليم - القدس	עיר שלם - ירושלים
8 Smuts st.	شارع سميتس 8	רח' סמטס 8
P.o.b 4313	ص.ב. 4313	ת"ד 4313
Jerusalem 91042	القدس 91-42	ירושלים 91042
Telefax: 972-2-661439	تلفاكس 972-661439	טלפקס: 02-661439

ירושלים, 9 בדצמבר 1998

לכבוד
השר סילבן שלום
הכנסת
ירושלים

השר סילבן שלום שלום רב,

אנו מתכבדים בזאת להעביר אליך את חוברת "מזרח ירושלים מצב תכנוני".
חוברת זו סוקרת את תכניות המתאר במזרח ירושלים ומשטר התכנון השורר בה בתום שלושים שנות שלטון ישראלי.
המחקר נערך ע"י עמותת עיר שלם - ירושלים, שאחת ממטרותיה העיקריות היא לספק מידע אמין, מדויק ובעל תועלת לדיוני מדיניות ולגישור מחלוקות בנושא ירושלים.

מלבד הסקירה והניתוח של המצב התכנוני בירושלים המזרחית, מצביעה חוברת זו גם על מספר אלטרנטיבות תכנוניות לשיפור המצב הקיים. פרק נפרד מוקדש לנושא משטר התיכנון של מזרח ירושלים.

אנו מקווים שחוברת זו תשמש אותך יחד עם שאר מקבלי החלטות בבית המחוקקים ובממשלה בבואכם לדון בנושא ירושלים.

לאינפורמציה נוספת ניתן ליצור קשר עם:

עו"ד, דני זיידמן טל' 02-6251471
ארכיטקטית, איילה רונאל טל' 02-6731862

בכבוד רב,
ענא אבו עז
ג'נט אביעד
יו"ר עמותת עיר שלם

משרד המדע
לשכת השר
20-12-1998
דואר נכנס

מזרח ירושלים מצב תכנוני

סקירה של תכניות המתאר במזרח ירושלים ומשטר התכנון השורר בה

מזרח ירושלים - מצב תכנוני
סקירה של תכניות המתאר במזרח ירושלים
ומשטר התכנון השורר בה

מנהל מערכת: אודי ארנון
מחקר כתיבה ועריכה: יעל הורביץ
יועץ: עו"ד דניאל זיידמן
תיעוד ומיפוי: אילה רונאל
עריכה לשונית: נורית רונאל
צילומי אוויר: "אופק" צילומי אוויר (1987) בע"מ
עיצוב והפקה: עפר כהנא
הדפסה: לימור ברוביאן
י"ר עיר שלם: ג'נט אביעד

המחקר נערך ע"י עמותת עיר שלם - ירושלים, ע.ר. 580245075,
בסיועם האדיב של קרן פורד והאיחוד האירופי

תוכן העיניינים

מבוא	4
מזרח העיר: התכנון בעבר ותמונת המצב בהווה	5
בעיות בתכנון מזרח העיר	8
בעיות במימוש פוטנציאל הבינוי על פי התכנון המוצע:	12
ניתוח תכניות בניין עיר במזרח ירושלים	15
מסקנות והמלצות	47
משטר התכנון של מזרח ירושלים	49
רשימת מפות וצילומי אוויר	
מזרח ירושלים - פרישת שטחים: שטחים מופקעים, שטחים מתוכננים ושטחים לא מתוכננים	7
בית חנינא	17
שועפת	19
כפר עקב	21
עיסוויה	23
העיר העתיקה וסביבותיה	24
א-סווני, א-טור	27
א-שייח	29
שייח ג'ראח וואדי ג'וז	31
סילוואן	33
ראס אל-עמוד	35
אבו טור	37
ג'בל מוכבר	39
ערב א-סוואחרה	41
צור באחר ואום טובא	43
בית צפפא - שרפת	45

מבוא

מזרח ירושלים הוא השטח שצורף לתחום השיפוט של ירושלים לאחר 1967, מכפר עקב בצפון ועד צור באחר בדרום. שטח זה מקיף כ-70,500 דונם. עיריית ירושלים הכינה תכניות בניין עיר עבור כל השכונות הקיימות במזרח העיר, כך שהתכנון מכסה את כל השטח הבנוי (פרט למחנה הפליטים שועפת, הנכלל בתכנית "שער מזרח", הנמצאת בתהליכי תכנון ראשוניים). אולם יש לזכור כי מכלל שטחה של העיר המזרחית הופקעו כ-24,500 דונם, בעיקר עבור שכונות חדשות המיועדות לאוכלוסייה יהודית. כתוצאה מכך, כשליש משטחה של העיר המזרחית הוצא ממאגר הקרקעות שעמד לרשות האוכלוסייה הערבית. מהשטח הנותר, רק כ-9,100 דונם (כ-13% משטח העיר המזרחית לפני ההפקעות) תוכננו לבנייה למגורים, ובהלקים נרחבים של שטחים אלה נדרש תכנון נוסף בטרם ניתן יהיה לקבל בהם היתרי בנייה. תכנונה של העיר המזרחית כמעט הושלם אפוא; עם זאת, אף כי קיימות תכניות בניין עיר תקפות, אין בהן כדי לתת מענה על צרכי האוכלוסייה המתגוררת במזרח העיר ועל פיתוח אזור זה, כפי שיובהר בהמשך. המחקר המוצג בחוברת זו עוסק במצבה התכנוני של ירושלים המזרחית בתום שלושים שנות שלטון ישראלי. לתכנון הסטטוטורי השלכות על האפשרויות העומדות בפני הפרט בתחום הבנייה - מידת זכאותו לבנות ובאילו תנאים, וכן הוא קובע את עיצוב רשות הרבים. שלושים שנות תכנון הותירו את אותותיהן על הגיאוגרפיה והדמוגרפיה של מזרח ירושלים - בכך יעסוק מחקר זה.

במהלך המחקר נסקרו כל תכניות בניין העיר של שכונות במזרח ירושלים, הן תכניות מאושרות והן תכניות לאחר הפקדה. כל התכניות עברו דיגיטציה ומוחשבו, והועלו על גבי מפה של ירושלים. מפה זו מספקת תמונה כוללת של התכנון שנעשה במזרח העיר, ולמעשה משמשת כמכשיר לניתוח המצב התכנוני.

כמו כן, כל התכניות הועלו על גבי שקף מעל צילום אוויר של ירושלים. תאריך הצילום הוא אפריל 1997, כך שניתן לבחון על פי הצילום והשקף את התחום המתוכנן לבנייה ביחס לשטח הבנוי בפועל במזרח העיר (ראה צילומי אוויר עמ' 17-45).

בהמשך עבודה זו יובא תאור כללי של כל אחת מהתכניות, בצרוף צילום אוויר, על כל צילום מסומנים גבולות השטחים בהתאם לייעודי הקרקע, תוך שימת דגש על היחס שבין השטח הבנוי לשטח הפתוח. בנוסף, לכל תכנית נערך ניתוח של ייעודי הקרקע, בוצעה מדידת שטחים ונערכה טבלה המפרטת את הקצאות השטחים בדונמים על פי ייעודי הקרקע השונים. על סמך ניתוח זה נבדק פוטנציאל הבינוי בכל שכונה: בכל תכנית חושבה קיבולת המגורים המרבית, כלומר, המספר המרבי של יחידות דיור, לפי גודל השטח המיועד למגורים ולפי אחוזי הבנייה בשטח. כן נבדק הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור בכל שכונה על סמך השוואה בין קיבולת המגורים המרבית לבין מספר יחידות הדיור הקיימות.¹

בדיקות אלו איפשרו לאתר בעיות מרכזיות - הן בתכנון והן במימוש פוטנציאל הבינוי, כפי שיובהר בהמשך עבודה זו.

¹ הנתונים על מספר יחידות הדיור הקיימות נלקחו ממאגרי נתונים של עיריית ירושלים.

מזרח העיר: התכנון בעבר ותמונת המצב בהווה

לאחר מלחמת ששת הימים נוצר במזרח ירושלים הלל תכנוני, שנתמלא רק בהדרגה. עם איחוד העיר, בוטל תוקפן הפורמלי של התכניות הירדניות שהיו תקפות בשטח. בתחילה תכניות אלו שימשו כ"תכניות צל": הן הנחו את מקבלי ההחלטות שהעניקו היתרי בנייה על בסיס "אד הוק". בשנת 1975 נקבעו שטחים במזרח העיר, שבהם ניתן היה להוציא היתרי בנייה בכפוף לתנאים מסוימים. התנאים האמורים קבעו מספר צפיפויות בינוי: אזור מגורים 5 - 50% בשתי הקומות; אזור מגורים 6 - 25% בקומה אחת ואזור גלעין הכפר. הוצאת היתרי הבנייה בכפוף לתנאים אלה נעשתה בהתאם להוראות סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה. סעיף זה נועד לאפשר לרשויות התכנון להעניק היתרי בנייה בתקופה שבין ההודעה על הכנת תכנית לבין הפקדתה או אישורה. השימוש בסעיף 78 נועד לפתור בעיות אקוטיות עד שתסתיים הכנתן של תכניות מתאר לשכונות מזרח העיר. ברור, שמעצם טבעו נועד הסדר זה להיות זמני. עם זאת, מאחר שעד שנות ה-80 לא הוכנו תכניות מתאר, הוראות התכנית לפי סעיף 78 הפכו להיות כלי דומיננטי בתכנון מזרח העיר.

בתחילת שנות ה-80 הוחלט על הכנת תכניות מתאר לכל שכונות מזרח העיר, וכיום למעשה הושלמו רוב התכניות. עד היום הוכנו 23 תכניות, מתוכן 19 תכניות מאושרות ו-4 תכניות הנמצאות בשלבים מתקדמים לקראת אישור. בנוסף, מצויות ארבע תכניות ("מע"ר מזרח", "מורדות הר הזיתים", "שער מזרח" ו"גבעת המטוס") בהליכי תכנון. כמו כן הוגשו מספר רב של תכניות בניין עיר נקודתיות, מטעם בעלי קרקע פרטיים. תכניות אלה עוסקות בדרך כלל בתכנון מקומי של חלקה בודדת, בקביעת חלוקה, בקביעת ייעוד, בשינוי בקווי בניין וכו'. רק חלק מתכניות אלה אושרו, חלקן נדחו וחלקן נמצאות בדיונים בוועדות התכנון.

כאמור במבוא, יותר משליש משטחה של ירושלים המזרחית הופקע לצורך הקמת השכונות היהודיות החדשות במזרח העיר: הרובע היהודי, תלפיות מזרח, רמות, גילה, נווה יעקב, מעלות דפנה, רמות אשכול, הגבעה הצרפתית, עטרות, פסגת זאב, ולאחרונה - הר חומה.

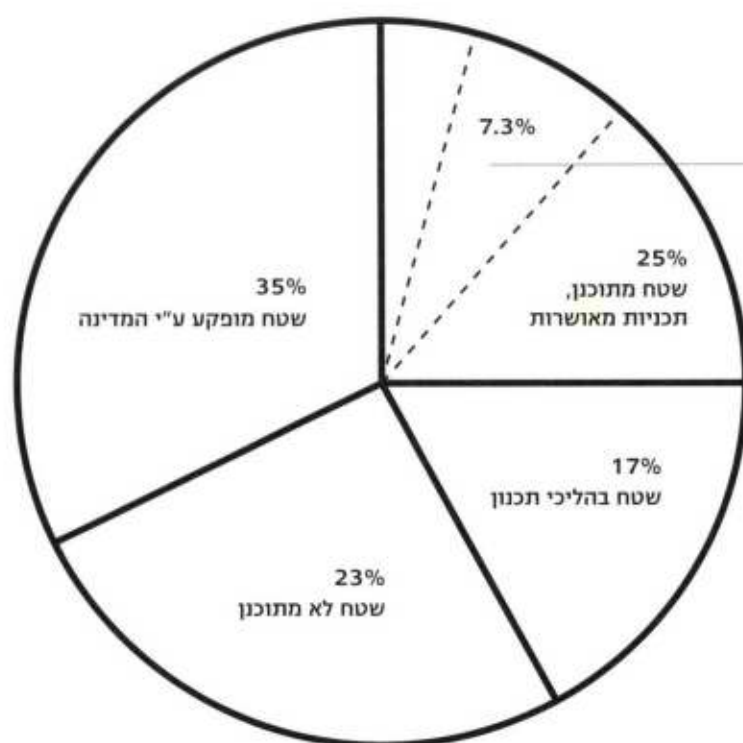
מתוך 45,500 דונם שנותרו לאחר ההפקעות, בוצע ואושר תכנון בכ-38.7% מן השטח (17,600 דונם), ואילו בשאר השטח - כ-61.3% - טרם הושלמו הליכי התכנון: כ-7,100 דונם נמצאים בהליכי תכנון מתקדמים, וכ-5,000 דונם נוספים מצויים בשלבי תכנון ראשוניים. מתוך השטחים שתוכננו כ-40% מוגדרים כשטח נוף פתוח, שבו אסור פיתוח כלשהו, וכ-37% מיועדים למגורים. בתכניות המאושרות מיועדים כ-6,100 דונם למגורים מתוכם כ-1,000 דונם מחייבים ביצוע תכניות איחוד וחלוקה, ויחלפו שנים רבות עד שניתן יהיה לקבל בהם היתרי בנייה. בפועל, אפוא, רק כ-11.2% מכלל שטחה של העיר המזרחית לאחר ההפקעות זמינים לבנייה למגורים לציבור הפלסטיני.

עיון השוואתי בתצלומי האוויר מלמד כי בנייה זו אפשרית בעיקר בשטחים מבונים קיימים. התוספת של יחידות הדיור שניתן לבנות על פי התכניות המאושרות מסתכמת בפחות מ-5,000 יחידות דיור. סך-כל הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור בתכניות המאושרות (ללא שטחים המוגדרים לאיחוד וחלוקה) הוא כ-5,000 יחידות דיור. מתוך 5,000 יחידות אלו יש מספר בלתי ידוע של יחידות דיור שלא ניתן להוציא להן היתרי בנייה עקב סיבות שונות שיפורטו בהמשך (ראה בסעיף 'תנאים מיוחדים הנדרשים להוצאת היתרי בנייה', עמ' 12).

מתוך כלל השטחים של העיר המזרחית (כולל השטחים המופקעים) רק כ-7.3% נמצאים זמינים לבנייה למגורים וכ-0.6% לשטחי מסחר ותעשייה. שאר השטחים מיועדים לצרכים שונים שאינם מאפשרים ניצול פרטי או שאינם מתוכננים. על כן, פחות מ-8% משטחה של ירושלים המזרחית זמינים לפיתוח כלשהו ע"י הסקטור הפרטי הפלסטיני (ראה תרשים בעמוד הבא).

הצפיפות הממוצעת של הבנייה במזרח העיר (לאחר ההפקעות) היא כ-2.2 יחידות דיור לדונם (להלן: יח"ד/דונם), לעומת כ-6.1 יח"ד/דונם במגזר היהודי. צפיפות המגורים לדונם במזרח העיר היא כ-14.6 נפשות לדונם, לעומת 21.7 נפשות לדונם במערב העיר, במילים אחרות,

מזרח ירושלים: שטח מופקע, שטח מתוכנן
ושטח זמין לבנייה למגורים



שטח זמין לבנייה למגורים - שטחים המיועדים למגורים, שבהם ניתן להוציא היתרי בנייה על-פי התכניות ללא עיכובים נוספים הכרוכים בהכנת תכניות איחוד וחלוקה

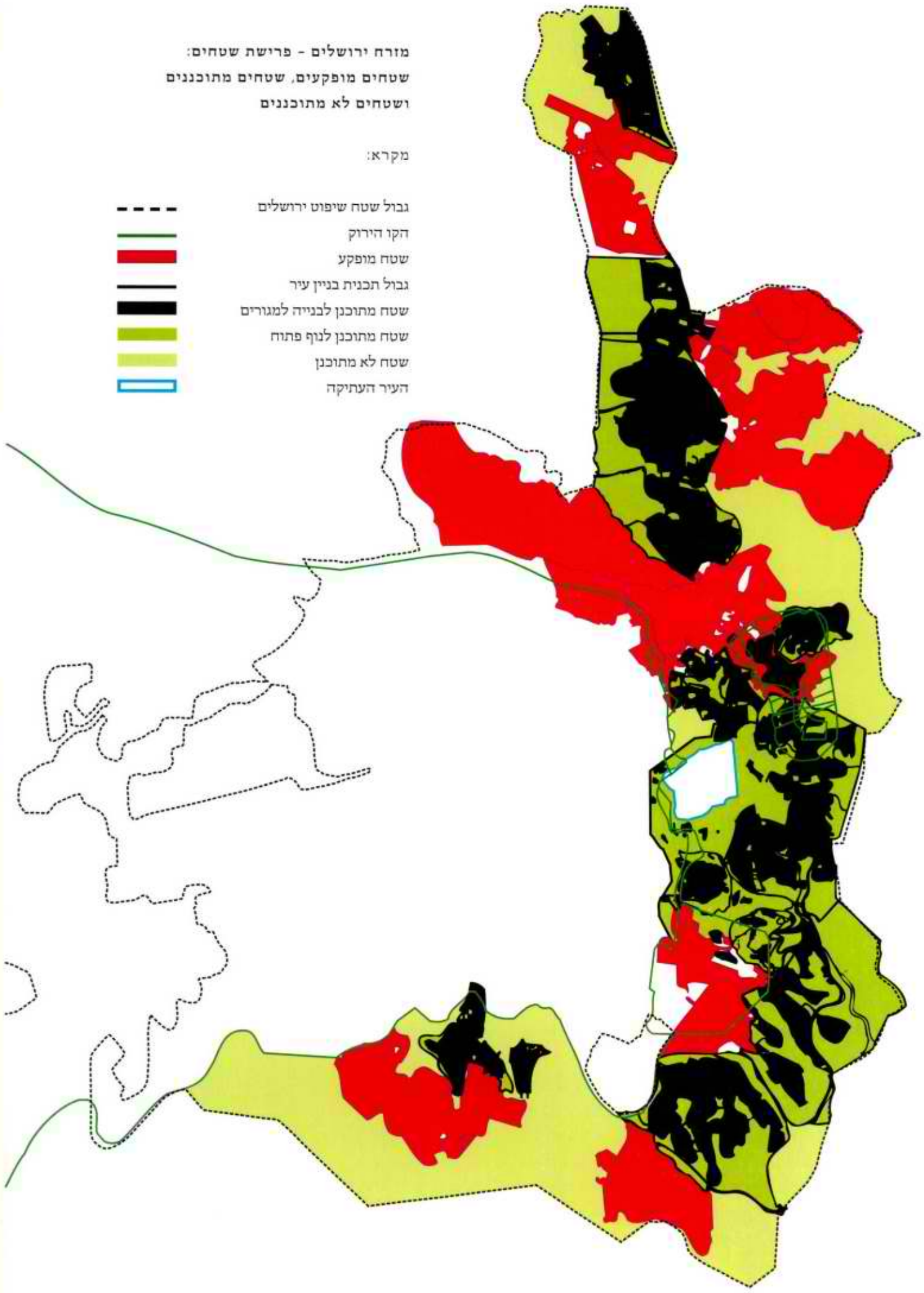
במזרח ירושלים צפיפות הבנייה הממוצעת וצפיפות המגורים הממוצעת לדונם נמוכות יחסית לאלה שבמערב העיר. לעומת זאת, צפיפות הדיור הממוצעת של התושבים הערבים מסתכמת בכ-2.2 נפשות לחדר, בהשוואה ל-1.1 נפשות לחדר בקרב התושבים היהודים. רק 2.4% מתושבי ירושלים היהודים מתגוררים בצפיפות של שלוש נפשות ויותר לחדר, לעומת 27.8% מהתושבים הערבים המתגוררים ברמת צפיפות גבוהה כזו. במערב העיר מתגוררים 13.5% מהתושבים היהודים בצפיפות בינונית של שתי נפשות ויותר לחדר, בעוד שבמזרח העיר מתגוררים ברמת צפיפות זו 61.5% מהתושבים הערבים. ממכלול נתונים זה עולה אפוא המסקנה כי תושבי העיר הערבים "עשירים" יחסית בקרקע ו"עניים" בשטח רצפה.

לפי השנתון הסטטיסטי לירושלים לשנת 1996, עד אוגוסט 1996 נוספו ל-12,600 יחידות הדיור שהיו קיימות במזרח ירושלים בשנת 1967, 10,473 יחידות דיור. בתקופה זו נוספו ל-57,500 יחידות דיור שהיו קיימות במערב העיר בשנת 1967, 70,692 יחידות דיור; במילים אחרות, בתקופה האמורה גדל מספר יחידות הדיור במגזר היהודי ב-123%, בעוד שהגידול במגזר הערבי הסתכם בכ-83%. אמנם, בתקופה זו היה הגידול הנומינלי באוכלוסייה היהודית של ירושלים גבוה מהגידול הנומינלי באוכלוסייה הערבית: האוכלוסייה היהודית גדלה מ-197,000 נפש לכ-409,000 נפש, בעוד שהאוכלוסייה הערבית גדלה מ-69,500 נפש ל-171,000 נפש. עם זאת, כאשר מחשבים את היחס בין הגידול במספר יחידות הדיור לבין הגידול במספר התושבים, בולטת הא-סימטריה בין שני המגזרים. מאז שנת 1967 נוספה יחידת דיור אחת לכל 3 תושבים יהודים שנוספו לעיר באותה תקופה, ובמקביל נוספה יחידת דיור אחת לכל 9.7 תושבים פלסטינים שנוספו לעיר באותה תקופה.

מזרח ירושלים - פרישת שטחים:
 שטחים מופקעים, שטחים מתוכננים
 ושטחים לא מתוכננים

מקרא:

- גבול שטח שיפוט ירושלים
- הקו הירוק
- שטח מופקע
- גבול תכנית בניין עיר
- שטח מתוכנן לבנייה למגורים
- שטח מתוכנן לנוף פתוח
- שטח לא מתוכנן
- העיר העתיקה



בעיות בתכנון מזרח העיר

מעיון במפה הכוללת של התכנון במזרח העיר ומניתוח טבלאות ייעודי הקרקע, ניתן ללמוד על שורה של בעיות תכנון. בעיות אלה יפורטו להלן.

מחסור בתכנון כולל לאזור מזרח העיר

זוהי הבעיה הבסיסית שביסוד התכנון של מזרח ירושלים: התכנון של מזרח העיר הוכנו בצורה מנותקת זו מזו, ללא תכנון מערכתי כולל המקיף את כל מזרח העיר. ניתן ללמוד מהמפה הכללית כי כל שכונה תוכננה בנפרד במטרה לפתור את בעיית המגורים במקום. התכנון הוכנו בתקופות שונות, ללא התייחסות לכלל האזור, וללא ראייה כוללת המאחדת את כל השכונות למערכת עירונית אחת.

כתוצאה מגישה זו חסרה לדוגמא התייחסות למערכות תחבורה או למערכות שירותים לאוכלוסייה ברמה העל-שכונתית העירונית, כגון: מוסדות להשכלה גבוהה, מרכזי מסחר ותע-סוקה, שטחי נופש, מוסדות בריאות ותרבות וכיו"ב.

שטח נוף פתוח

ברוב התכנון מיועדים שטחים נרחבים לנוף פתוח. כ-40% מכלל השטח המתוכנן במזרח העיר מיועדים לתכלית זו. שטח נוף פתוח הוא שטח אשר אסורה בו כל בנייה. השימושים המותרים בשטח זה הם ייעור, חורשות, חקלאות ודרכים קיימות. שטח נוף פתוח, בניגוד לשטח ציבורי פתוח, אינו מופקע מהבעלים ונשאר בבעלותם.

ייעוד שטחים לנוף פתוח בירושלים מושפע משיקולים אחדים:

א. שמירה על הוואדיות בשטחים פתוחים ובנייה על הרכסים - עיקרון זה הוא אחד מעקרונות התכנון החשובים בירושלים.

ב. שמירה על האגן החזותי של העיר העתיקה - האגן החזותי של העיר העתיקה הוא אזור רגיש ביותר, הן מבחינה נופית והן מבחינה היסטורית ודתית, והוא נכס בעל חשיבות ראשונה במעלה הן בארץ והן בעולם. תכנית מס' 9/אזור העיר העתיקה והאגן החזותי שלה קבעה את עקרונות העיצוב, כשמטרתה העיקרית לאפשר פיתוח של האזור, תוך שמירה קפדנית על הנוף הטבעי והכפרי. על פי עקרונותיה של תכנית זו הוכנו התכנון המפורטות לאבו טור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-שייח, אסוואני וא-טור.

שני העקרונות שצויינו כאן, המנחים בקביעת ההחלטה אם לייעד שטחים לנוף פתוח, הם ללא ספק שיקולים מקצועיים-עיצוביים. עם זאת, החלטה זו מושפעת גם משיקולים לא-תכנוניים:

ג. שיקולים דמוגרפיים-פוליטיים - בתכנון מזרח ירושלים מופעלים שיקולים דמוגרפיים כתוצאה ממדיניות ממשלתית, שקבעה כי יש לשמור באוכלוסיית ירושלים על יחס של 78% יהודים ו-22% ערבים. לשם כך היה צורך להגביל את פיתוחן של השכונות במזרח העיר. ההשלכה של מדיניות זו היתה ייעוד שטחים לנוף פתוח, על פי שיקול שאינו מבוסס על נימוק תכנוני עיצובי, אלא על קביעה שרירותית בנוגע לגבול הבינוי. הדוגמא הבולטת לכך היא התכנון לשכונות צפון ירושלים - בית חנינא ושועפת. בתחילת תהליך התכנון, יועדו בתכנון אלה שטחים נרחבים למגורים בסדר גודל של כ-12,500 יחידות דיור. בעקבות מדיניות הממשלה הוחלט בוועדה המחוזית להגביל את הבינוי ל-7,500 יחידות דיור ולייעד שטחים נרחבים לנוף פתוח. לתכנון אלה הוגשו התנגדויות רבות של בעלי קרקע פרטיים, שאדמתם יועדה לשטח נוף פתוח. הוועדה החליטה להוציא קרקעות אלה משטח התכנון, מאחר שלא היתה לה תשובה תכנונית למתנגדים. הוצאת שטחי הנוף הפתוח מהתכנון אינה משנה דבר לגבי מעמד החוקי, משום ששטחים אלה מיועדים

לנוף פתוח בתכנית המתאר של צפון ירושלים, תכנית מס' 3,000 ב'.

גם בשכונות בדרום ירושלים מיועדים שטחים נרחבים לנוף פתוח. בתכנית לצור באחר מיועדים כ-42% משטח התכנית לנוף פתוח ובתכנית ערב א-סוואחרה מיועדים כ-60% משטח התכנית לתכלית זו. באזורים המיועדים לנוף פתוח יש מספר מקבצי בניינים קיימים וכן בניינים בודדים. חלק מהמבנים הם מבנים ותיקים, וחלקם חדשים שנבנו ללא היתר. בערב א-סוואחרה, למשל, יועדו לנוף פתוח שטחים מבונים, בעיקר בגבול השיפוט של העיר. הייעוד לנוף פתוח מונע מבעלי הבתים אפשרות לתוספת בנייה ואפשרות להתחבר למערכות תשתית. בהוראות המצורפות לתכנית מופיע סעיף לפיו בבניינים קיימים "כדין" בשטח נוף פתוח תיאסר כל תוספת בנייה על הקיים, למעט תוספת בנייה הנדרשת לצורך שיפורים סניטריים במבנה הקיים. בפועל, המילה "כדין" חוסמת את האפשרות לכל תוספת בנייה, מאחר שקשה להוכיח כי הבניינים הוותיקים נבנו "כדין", ואילו המבנים החדשים נבנו "שלא כדין".

לסיכום, לצד השיקולים התכנוניים והענייניים לייעוד שטח נוף פתוח סוגו שטחים נרחבים כשטח נוף פתוח על יסוד שיקולים פוליטיים-דמוגרפיים, דהיינו, על יסוד מגמתם של מקבלי ההחלטות להגביל את פיתוחם של שטחים ראויים ומתאימים לבנייה. סביר להניח כי לו היו השיקולים מבוססים רק על עקרונות עיצוביים - חלק ניכר משטחים אלה היה מיועד לבנייה.

צפיפויות בנייה

ברוב התכניות של מזרח ירושלים נקבעו צפיפויות בנייה נמוכות למגורים, דהיינו, צפיפויות של 50%, 37.5% ו-25%. ניתן להעריך את משמעותם של נתונים אלה לאור השוואה עם צפיפויות הבנייה בירושלים במגזר היהודי. לדוגמא, בתכנית הבינוי של רמת בית הכרם נקבעה צפיפות של 120%, ובתכנית לרמת רחל נקבעו צפיפויות ממוצעות של 136%.

צפיפויות הבנייה הנמוכות במזרח העיר נומקו על ידי מקבלי ההחלטות כניסיון לשמור על האופי הכפרי של היישובים, הן בשל שיקולים עיצוביים והן על סמך הנחה כי האוכלוסייה במגזר הערבי אינה מעוניינת באורבניזציה. עם זאת, פלסטינים רבים רואים נימוק זה כאמתלה בלבד, המסווה מגמה להגביל מנימוקים פוליטיים את פיתוח מזרח העיר. מאחר שהציבור הפלסטיני לא שותף בהליכי התכנון, לא ניתן לקבוע באיזו מידה מדיניות זו משקפת את התרבות האורבנית הפלסטינית בתקופה הרלוונטית (חיים כפריים למחצה) או ניסיון ישראלי לכפות בינוי כפרי על ציבור זה, מטעמים דמוגרפיים-פוליטיים. הניסיון מלמד שיש היבטים לכאן ולכאן. על סמך סיכום הטבלאות של ייעודי הקרקע עולה כי ב-60% מאזורי הבנייה במזרח העיר נקבעה צפיפות בינוי של אזור מגורים 5, דהיינו, 50% בנייה בשתי קומות. ב-14% מהאזורים נקבעה צפיפות של 37.5% וב-4% נקבעה צפיפות של 25%. רק ב-21% מהשטחים נקבעה צפיפות עירונית גבוהה יותר של 75% ו-70%. למעשה, רק השכונות הערביות בצפון ירושלים - בית חנינא ושועפת - הוגדרו כשכונות עירוניות בצפיפות של 75% (בחלקים המרכזיים), כאשר דרך רמאללה משמשת כציר עירוני מסחרי, ולאורכה צפיפות בינוי של 150% ב-3 קומות עבור מסחר ומגורים. כיום מסתמנת בוועדות התכנון מגמה להעלות צפיפויות הבנייה בכפרים, הן כדי לענות על מגמות פיתוח קיימות והן מתוך שאיפה לניצול יעיל יותר של הקרקע. כך, למשל, החליטה הוועדה המחוזית להעלות את צפיפויות הבנייה בכפר עקב מצפיפויות נמוכות של 50% ו-25% לצפיפויות של 50%, 70% ו-75%. גם בכפרים צור באחר ואום-טובא החליטה הוועדה המחוזית להעלות את הצפיפויות מ-25% ל-50% ומ-50% ל-70%. החלטה זו נבעה מקבלת התנגדויות לתכנית ומרצון לניצול יעיל יותר של הקרקע.

הקצאת שטחים לצורכי ציבור

בכל השכונות במזרח העיר יש מחסור חמור בשטחים לצורכי ציבור. מדובר בשטחים הנדרשים להקמת מוסדות חינוך, וכן לצורך שירותים ציבוריים אחרים, דוגמת שירותי בריאות, שירותי תרבות, נוער וספורט (מתנס"ים), שירותי רווחה (מועדוני קשישים) ועוד. יש לציין כי קיים פער

גדול בהקצאת שטחים לצורכי הציבור בין מזרח העיר למערבה: בתכניות של מזרח העיר מוקצים רק כ-6% משטח התכניות להקמת מבני ציבור, בעוד שבתכניות של מערב העיר מוקצים לתכלית זו כ-11%-14%. הברזל זה נובע במידה רבה מהעובדה שבמזרח העיר נמצאת רוב הקרקע בבעלות פרטית - משום כך יש קושי באיתור שטחים לצורכי ציבור - ואילו במערב העיר רוב הקרקע היא בבעלות ציבורית.

בהכנת התכניות למזרח העיר התמודדו עם ההקצאות לצורכי ציבור בשתי דרכים עיקריות:
א. הכנת תכניות איחוד וחלוקה, לפיהן מאחדים מספר חלקות פרטיות ומחלקים אותן מחדש לאחר שהופרשו עד כ-40% מכל חלקה לצורכי ציבור.
ב. הפקעת חלקות שלמות בבעלות הכפר או הפקעה של 40% מחלקות גדולות בבעלות פרטית.

עם זאת, התמודדות במישור התכנוני כשלעצמו אינה פותרת את הבעיה, שכן גם אם מוקצה בתכנית שטח מספיק לצרכים אלה, הרי בשתי הדרכים יש קושי במימוש הבנייה בשטחים לבני יוני ציבור.

התכניות לשכונות הערביות בצפון ירושלים התמודדו עם בעיית הקצאת השטחים לצורכי ציבור בדרך של איחוד וחלוקה מחדש. עבור השכונות בית חנינא ושועפת הוכנה פרוגרמה לצורכי ציבור (על פי הנורמות של משרד השיכון), והוקצו שטחים של כ-400 דונם עבור בניית הציבור. כדי להשיג שטחים אלה נקבעו לאיחוד וחלוקה מתחמים רבים בתכנית, התהליך של אישור תכניות איחוד וחלוקה הוא תהליך ארוך ומייגע הנמשך שנים רבות, שבמהלך מוקפאת הבנייה בשטח הן למגורים והן למבני הציבור.

בתכניות אחרות נעשה ניסיון, בעזרת מוכתרי הכפרים, לאתר שטחים המצויים בבעלות הכפר לצורכי ציבור או לאתר חלקות גדולות בבעלות פרטית ולהפקיע מהן 40% (או אף את החלקה כולה) לתכלית זו. לפי שיטה זו ניתן להשיג רק חלק מהשטחים לצורכי ציבור. בתכניות אלה יש פער גדול בין השטחים שהוקצו לבניית ציבור ובין השטחים הנדרשים על פי פרוגרמה. כך, למשל, בתכנית ערב-א-סוואחרה הוקצו 59 דונם לבניית ציבור, ואילו לפי הפרוגרמה שנערכה עבור קיבולת האוכלוסייה המקסימלית נחוצים למטרה זו 96 דונם. בתכנית ג'בל מוכבר מוקצה דונם אחד בלבד לבניית ציבור, בהנחה שתושבי ג'בל מוכבר ישתמשו במוסדות החינוך של ערב-א-סוואחרה. בתכנית לשכונת אבו-טור מוקצים 10 דונם לבניית ציבור ולפי פרוגרמה יש צורך ב-55 דונם; בשיח ג'ראח ובאב-א-זהרה הוקצו 22 דונם ולפי פרוגרמה דרושים 80 דונם. בשכונת א-שיח הוקצו 19 דונם ובפועל יש צורך ב-50 דונם. כך גם בבית צפא, שבה הוקצו 66 דונם ובפועל יש צורך ב-119 דונם. בשכונות אלה בעיית המחסור במבני ציבור תחריף בטווח הארוך. בשכונות ראס אל-עמוד, עיסוויה, א-סווי, וא-טור הוקצו מספיק שטחים בתכניות, אך יש קושי במימון ההפקעות. בעיה זו היא בעיה כספית של עיריית ירושלים, הזקוקה למימון לצורך ההפקעות, אך מתקשה לתקצבן.

דוגמה לבעייתיות הכרוכה בהקצאת שטחים למבני ציבור היא התכנית לצור באחר. בתכנית זו הוקצו 105 דונם עבור מוסדות ציבור. בתכנית המופקדת נקבע ששטחים אלה יושגו באמצעות הכנת תכניות בינוי ופיתוח למתחמים שהוגדרו בתכנית. התכניות למתחמים אלה הן, למעשה, תכניות איחוד וחלוקה, שאישורן מותנה בהסכמת כל בעלי המקרקעין במתחם. נקבע שאם לא תושג הסכמת הבעלים, יוכנו תכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה. כאמור, מדובר בהליך מסורבל ביותר, והוא אכן עורר התנגדות רבה בקרב התושבים. במסגרת הדיון בהתנגדויות הוחלט לבטל את המתחמים לבינוי ופיתוח עקב השיקול שתנאי זה יגרום בפועל להקפאת כל הבנייה בשטח למשך שנים רבות. מאידך גיסא, החלטה למימוש ההפקעות לצורכי ציבור אף היא כרוכה בקשיים, עקב בעיות המימון.

הקצאת שטחים ציבוריים פתוחים

בכל התכניות למזרח העיר בולט המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים, דהיינו: שטחי פארקים וגינות ציבוריות מפותחות לשימוש האוכלוסייה. רק כ-2.2% משטח התכניות מוקצים לשטחים

ציבוריים פתוחים. לשם השוואה, ניתן להביא מספר דוגמאות משכונות במערב העיר. ברמת בית הכרם מוקצים כ-12% משטח התכנית לשטח ציבורי פתוח, וברמת רחל-כ-19%. הגנים הציבוריים בירושלים משתרעים על שטח כולל של 5,540 דונם, ורק 324 דונם מתוכם נמצאים במגזר הערבי שבמזרח העיר. משמעות הדבר היא כי לרשות תושבי העיר הערבים עומדים רק 5.8% משטחי הגנים בירושלים שבקרבת מקום למגוריהם, וזאת חרף העובדה שהם מהווים כ-29% מכלל אוכלוסיית העיר ומתגוררים באזורי מגורים המשתרעים על 38% משטח העיר. לכל תושב יהודי של ירושלים מוקצים כ-12.4 מ"ר שטח גן במקום מגוריו, בעוד שלכל תושב ערבי מוקצה כ-1.9 מ"ר שטח גן בלבד.

הקצאת השטחים המצומצמת לגינות ולפארקים נובעת מהשיקול שבשכונות מזרח העיר מוקצים שטחים נרחבים לנוף פתוח. אך למעשה, שטחי הנוף הפתוח הם שטחים פתוחים לא מפותחים, והם אינם יכולים לשמש כתחליף לגינות ציבוריות, הכוללות מתקני משחק לילדים ומקום לפעילות נופש של האוכלוסייה.

הקצאת שטחים מסחריים

בתכניות מזרח העיר כמעט שאין הקצאת שטחים לייעודי קרקע מסחריים, הכוללים אזורי מסחריים, אזורי מלונאות ואזורי תעשייה. ההקצאה לשטחים אלה נעשתה בעיקר משיקולים מקומיים, הנובעים משימושים קיימים בשטח, ולא מתוך ראייה כוללת של יצירת אזורי תעסוקה לתושבי מזרח העיר.

בכל התכניות של מזרח העיר הוקצו כ-140 דונם בלבד, שהם כ-0.5% מהשטח, לשטחים מסחריים. בתכנית לכפר עקב מוקצה שטח של 61 דונם למלאכה זעירה, ובבית חנינא ושועפת מוקצים לאורך דרך רמאללה שטחים לאזור מסחרי בשילוב עם מגורים. בראס אל-עמוד, ואדי ג'וז וא-סווי מוקצים שטחים למלונאות - בשטחים אלה פועלים כבר בתי מלון קיימים. שתי תכניות נוספות - מע"ר מזרח ותכנית לאזור תעשייה בסמוך לשדה התעופה בעטרות - הוכנו וטרם הופקדו.

סיכום השטחים לפי ייעודי קרקע בכל התכניות במזרח ירושלים:

ייעוד קרקע	שטח (בדונם)	אחוז משטח התכנית
מגורים	9178	37.2
נוף פתוח	9564	38.8
דרכים	3613	14.8
בנייני ציבור	901	3.6
מוסדות	342	1.4
שטח ציבורי פתוח	374	1.5
בית קברות	109	0.4
שטח מסחרי או שטח לתעשייה	143	0.6
שטח שהתכנית אינה חלה עליו	431	1.7
סה"כ	24655	100

בעיות במימוש פוטנציאל הבינוי על פי התכנון המוצע

בשכונות רבות במזרח העיר, בעיקר בשכונות המרכזיות - אבו-טור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-סווי, א-טור וג'בל מוכבר - כבר מומש מרבית פוטנציאל הבינוי. בשכונות הערביות בצפון ירושלים וכן בשכונות הדרומיות - צור באחר וערב א-סוואחרה - עדיין יש פוטנציאל גדול לבר נוי. כך, למשל, בערב א-סוואחרה יש פוטנציאל מקסימלי של כ- 1,650 יחידות דיור. בבית חנינא ושועפת - כ- 6,000 יחידות דיור, ובצור באחר - כ- 1,800 יחידות דיור.

פוטנציאל זה אינו ניתן למימוש בטווח הקצר והבינוי עקב שורה של בעיות, הן במישור התכנוני והן במישורים הביורוקרטי, המשפטי, והכלכלי. במישור התכנוני ניתן ללמוד על הבעיות מניתוח הסעיפים בהוראות התכנוניות המתייחסים לתנאים למתן היתרי בנייה. הבעיות הביורוקרטי, המשפטיות והכלכליות מוצגות בסעיף נפרד.

תנאים מיוחדים הנדרשים לקבלת היתרי בנייה

מתחמים לאיחוד וחלוקה מחדש

"באזורים המוגדרים בתכנית כשטחים לאיחוד וחלוקה מחדש היתר הבנייה יינתן רק לאחר עריכת תכנית מפורטת, הכוללת איחוד וחלוקה מחדש". תנאי זה גורם לדחיית אפשרות הבנייה החדשה למשך שנים רבות, מאחר שהתהליך של הכנת תכניות איחוד וחלוקה ואישורן הוא ממושך ומייגע, ועלול להתפרס על פני שנים רבות.

כאמור, מהות תכנית איחוד וחלוקה היא איחוד של מספר חלקות פרטיות וחלוקתן מחדש לאחר שהופרשו עד כ- 40% מכל חלקה לצורכי ציבור. מטרת התכנית להפקיע שטחים לצורכי ציבור, כך שהקרקות יופקעו מכל בעלי הקרקע באופן שיוויוני. מדובר בתהליך ממושך, גם כאשר הקרקע האמורה נמצאת במגזר היהודי במערב ירושלים, קל וחומר כאשר היא נמצאת במזרח העיר, וזאת עקב הסיבות הבאות:

- א. הסדר קרקעות - בשטחים נרחבים במזרח העיר לא קיימים גושי רישום ולא כל הבעלים רשומים בטאבו. עובדה זו עלולה לעכב את התהליך למשך תקופות ארוכות עקב הצורך בבירור תביעות על בעלות והסדר גושי רישום.
- ב. חוסר הבנה וחוסר נכונות של התושבים לקבל את ההליכים הכרוכים בתכנית איחוד וחלוקה. בתכניות מסוג זה חלק מהבעלים מקבלים מגרש חדש שמיקומו שונה ממיקום החלקה המקורית, ולבעל הקרקע יש קושי להשלים עם המצב החדש.
- ג. המתחמים המוגדרים לאיחוד וחלוקה הם מתחמים גדולים, בעלי מספר רב של חלקות ובעלים. מאחר שאין אפשרות להגיע לתמימות דעים בקרב כל בעלי הקרקע, נערכות התכניות ללא הסכמת הבעלים. תהליך זה גורם להגשת התנגדויות רבות מצד התושבים ומעכב את אישור התכנית לזמן רב.

התכניות המפורטות לבית חנינא, שועפת וכפר עקב כוללות שטחים נרחבים לאיחוד וחלוקה. למעשה, רוב האזורים הפנויים, שבהם קיים פוטנציאל לבנייה חדשה, מוגדרים כמתחמים לאיחוד וחלוקה. כתוצאה מכך, הבנייה באזורים אלה מוקפאת לחלוטין עד אישור התכניות. תהליך שעלול, כאמור, להימשך שנים רבות. בתכנית מס' 3458 לבית חנינא מיועדים 12 מתחמים לאיחוד וחלוקה, בשטח כולל של כ- 710 דונם. בתכנית מס' 3457 לבית חנינא מיועדים 9 מתחמים לאיחוד וחלוקה, בשטח כולל של כ- 600 דונם. בתכנית מס' 3456 לשועפת מיועדים 23 מתחמים לאיחוד וחלוקה בשטח כולל של כ- 623 דונם.

לתכניות אלו הוגשו התנגדויות רבות של בעלי קרקע שהוכנסו למתחמי איחוד וחלוקה. כל ההתנגדויות נדחו, ואף לא נקבעה מגבלת זמן לסיום הכנתן של תכניות איחוד וחלוקה.

הגבלות על מגרשים שגודלם עולה על דונם אחד

ברוב התכניות למזרח העיר נקבעו תנאים מיוחדים למתן היתרי בנייה במגרשים שגודלם עולה על דונם אחד.

להלן מספר דוגמאות: התכניות לערב א-סוואחרה, עיסויה ואבו טור קובעות כי תנאי למתן היתר בנייה במגרש ששטחו עולה על דונם אחד יהיה אישור תכנית בינוי ופיתוח במגרש על ידי הוועדה המקומית או הגשת תכנית לחלוקת המגרש. התכנית לערב א-סוואחרה קובעת כי תנאי למתן היתר בנייה במגרש ששטחו עולה על 6 דונם יהיה הפקדה של תכנית מפורטת ואישורה בהתאם להוראת החוק.

התכנית לא-שייח מס' 3085 א' קובעת כי למגרש שגודלו עולה על 3 דונם תוגש לאישור הוועדה תכנית הכוללת הפרשות לצורכי ציבור. תנאים אלו מעכבים פיתוח, מאחר שהביורר קרטיה והצורך לענות על התנאים הנדרשים ממגיש תכנית הבינוי גוזלים זמן רב.

קביעת גובה הכביש הגובל כתנאי למתן היתר בנייה

בתכניות אחדות נקבע כי היתר הבנייה יינתן רק לאחר שייקבע גובה הכביש הגובל בשטח האמור, לדוגמא, בתכנית עיסויה. תכנית זו כוללת מספר רב של כבישים חדשים, שלגביהם אין תכנון מוקדם וטרם נקבעו גובהי הכבישים, כך שמגבלה זו מעכבת מתן היתר בנייה לתקופות ארוכות.

הגבלת תוספת בנייה בבניינים קיימים בשטח נוף פתוח

בתכנית ערב א-סוואחרה ובתכניות לשכונות הערביות בצפון ירושלים נקבע כי בבניינים הקיימים "כדין" בשטח נוף פתוח תיאסר כל תוספת בנייה על הקיים, למעט תוספת בנייה לצורך שיפורים סניטריים במבנה הקיים. בערב א-סוואחרה, למשל, קיימים מבנים רבים בתוך תחומי השטח הפתוח, וחלקם ותיקים ביותר. תנאי זה אינו מאפשר בפועל תוספת בנייה, מאחר שרוב הבניינים לא הוקמו כדין.

בעיות משפטיות, ביורוקרטיות וכלכליות

הבעלות על הקרקע ובעיית הנפקדות

מרבית הקרקעות במזרח העיר אינן מוסדרות. נוכח ריבוי הבעלים ויורשיהם, הוכחת הבעלות החיונית לקבלת היתר בנייה היא תהליך ממושך, מורכב ויקר. באזורים לא מוסדרים, שאינם רשומים בטאבו, על בעל הקרקע להביא אישור ממס רכוש להוכחת בעלות. (מס רכוש מוטל על קרקע עירונית שלא בוצע בה פיתוח, במטרה לעודד בנייה.) במזרח ירושלים צומצמו אפשרויות הפיתוח באופן מלאכותי, אך במקביל, מוטל מס על אלה שאינם יכולים לבנות. אף על פי שהקפאת התכנון בשטח עירוני מזכה את התושב בפטור ממס רכוש על פי סעיף 79 לחוק התכנון והבנייה, סירבו עד כה שלטונות מס רכוש להעניק פטורים אלה במזרח העיר. שלא כמו במערב העיר, תושב העיר הערבי נדרש להמציא תעודת אי-נפקדות ביחס לכל אחד ואחד מבעלי הקרקע כתנאי לקבלת היתר בנייה. לעניין זה, נפקדות יכולה להיות הימצאו של אחד מבעלי הקרקע בגדה - אפילו בטווח ראייה מאדמותיו.

אגרות פיתוח

על כל תושב במזרח העיר לשלם אגרות פיתוח (ביוב, כבישים וכדומה) לשם קבלת היתר בנייה. אגרות הפיתוח זהות לאלה שמשלמים התושבים היהודים, אך עקב הפער ברמת ההכנסה בין

יהודים לערבים, הנטל של האגרות מעיק יותר על תושבי מזרח העיר, ותוספת כספית זו הופכת את הבנייה במקרים רבים לבלתי אפשרית מבחינה כלכלית.

תהליך הרישוי

לעתים קרובות, תהליך הרישוי במזרח העיר מסובך לאין שיעור מהתהליך במערב העיר. עקב בעיות הכרוכות בתשתיות הקיימות ובעיות ביורוקרטיה. רוב התכניות של מזרח העיר הוכנו על גבי מיפוי פוטוגרמטרי לא מדויק בקנה מידה 1:1,250 או בקנה מידה של 1:2,500. כתוצאה מכך קורה שכאשר בעל הקרקע ניגש להוציא היתר בנייה, הוא נתקל בבעיות שונות המונעות ממנו לקבל את ההיתר, כגון כביש גישה שאינו מגיע לחלקה, רחבים לא מקובלים של שביל הגישה, שיפועים גבוהים וכו'. לעתים קרובות מתקשים המתכננים למצוא פיתרון שיהיה מקובל על אנשי המקצוע בעירייה, והתושב נשלח הלוך ושוב במסדרונות הביורוקרטיה. לפעמים, כדי לפתור את הבעיה, עליו להגיש תכנית בניין ערים נקודתית לחלקה - תהליך הדוחה את הוצאת היתר הבנייה במספר שנים נוספות. הדרך להשגת היתר הבנייה רצופה אפוא קשיים רבים, ולא פעם עומד התושב הערבי חסר-אונים נוכח נפתולי הביורוקרטיה ואינו מבין את הצידוק לה.


ניתוח תכניות בניין עיר במזרח ירושלים

ניתוח התכניות במזרח ירושלים כולל ניתוח של כל תכניות המתאר של שכונות במזרח ירושלים, הן תכניות מאושרות והן תכניות לאחר הפקדה. הניתוח כולל תיאור כללי של כל תכנית, בצירוף צילום אוויר. על הצילום מסומנים גבולות התכנית וגבולות השטחים בהתאם ליעודי הקרקע, תוך שימת דגש על היחס שבין השטח הבנוי לשטח הפתוח. בנוסף לכל תכנית מוצגת טבלת שטחים לפי ייעודי הקרקע השונים, ומוצגים נתונים על קיבולת המגורים המרבית ועל הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור בכל שכונה.

התכניות שנסקרו הן:

בית חנינא ושועפת - תכניות מס' 3456 א', 3457 א', 3458 א'
 כפר עקב - תכנית מס' 2521 א'
 עיסוויה - תכנית מס' 2316
 העיר העתיקה וסביבותיה - תכנית מתאר עמ/9
 א-סווי וא-טור - תכנית מס' 2733 א', 3092
 א-שייח - תכנית מס' 3085 א'
 שייח ג'ראח וואדי ג'ו'ו - תכניות מס' 2591, 2639
 סילוואן - תכנית מס' 2783 א'
 ראס אל-עמוד - תכנית מס' 2668 א'
 אבו טור - תכנית מס' 1864 א'
 ג'בל מוכבר - תכנית מס' 2691
 ערב א-סוואחרה - תכנית מס' 2683 א'
 צור באחר ואום טובא - תכנית מס' 2302
 בית צפפא-שרפת - תכניות מס' 2317, 4552, 3488, 3365, 3802, 3801

תצלומי אוויר - מקרא:

	גבול תכנית בניין עיר
	גבול השטח המתוכנן לבנייה
	שטח מתוכנן לנוף פתוח
	גבול שטח מופקע
	גבול שטח השיפוט

בית חנינא ושועפת

תכניות 3456 א', 3457 א', 3458 א'

שכונות בית חנינא ושועפת ממוקמות בצפון העיר מדרום לאזור התעשייה עטרות וממערב לשכונת פסגת זאב ולכביש מס' 1. השכונות מהוות רצף מגורים עירוני של המגור הערבי בצפון העיר.

על שטח זה חלות שלוש תכניות בניין ערים מפורטות. תכניות אלה נגזרו מתכנית המתאר לצפון ירושלים, מס' 3000 ב', שאושרה ב-1991. תכנית המתאר קבעה את קיבולת האוכלוסייה, ייעודי הקרקע, צפיפות הבינוי ומערך הכבישים. קיבולת המגורים נקבעה על סמך החלטה פוליטית והוגדרה ל-12,000 יח"ד, כך שתוספת יח"ד לא תעלה על 7,500. שטח תכנית מס' 3457 א' - בית חנינא דרום - 1,920 דונם. שטח תכנית מס' 3458 א' - בית חנינא צפון - 3,410 דונם. שטח תכנית מס' 3456 א' - שועפת - 1,840 דונם. סה"כ 7,170 דונם. תכנית מס' 3456 א' לשועפת טרם אושרה סופית.

ייעודי קרקע

השכונות מתוכננות כשכונות עירוניות, כאשר דרך רמאללה משמשת כציר עירוני מסחרי עם צפיפות בינוי גבוהה. צפיפות הבינוי יורדת מהמרכז כלפי שולי השכונה. **אזור מגורים 1** - כל האזורים הבנויים הקרובים לדרך רמאללה מתוכננים לאזור מגורים בצפיפות של 75% בנייה ב-3 קומות. הדבר נקבע עקב ההחלטה לתכנן את השכונה כשכונה עירונית ולא כאזור כפרי, ולאפשר לבעלי החלקות הבנויות להוסיף בנייה על הבניינים הקיימים. שטח זה כולל כ-1,022 דונם, שהם 42% מהשטח המיועד למגורים. **אזור מגורים 5** - שאר האזורים לבנייה, הממוקמים בשולי השכונה בשטחים פנויים, מיועדים לאזור מגורים בצפיפות נמוכה של 50% בנייה בשתי קומות. שטח זה כולל כ-1,043 דונם, שהם 42% מהשטח למגורים. **שטח למסחר מיוחד** - כל החלקות משני צידי דרך רמאללה מתוכננות כאזור מסחרי בבנייה צפופה של 150% בנייה ב-3 קומות. הקומה הראשונה מיועדת למסחר והקומות העליונות למשרדים, למוסדות ולמגורים. שטח זה כולל כ-400 דונם, שהם כ-16% מהשטח למגורים. **בנייני ציבור** - בתכניות מוקצים כ-390 דונם למבני ציבור המיועדים לבתי-ספר יסודיים, גני-ילדים, בתי-ספר על-יסודיים, בתי-ספר לחינוך מיוחד, מעונות יום, טיפת חלב ומרפאה.

שטח למוסדות - בתכניות מיועדים כ-90 דונם למוסדות פרטיים, קיימים או עתידיים, השייכים לכנסיה או לזוקף. **שטח ציבורי פתוח** - בתכניות מיועדים כ-145 דונם,

[המשך בעמוד הבא]

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	בית חנינא ושועפת
100	7171	תחום התכנית (ס"ה)
0.6	44	גלעין הכפר
		אזור מגורים 4
14.5	1043	אזור מגורים 5 - 50%
14.3	1022	אזור מגורים 1 - 75%
29.4	2109	ס"ה מגורים
12.6	905	דרכים
		שטח לעיצוב נופי
1.1	80	מעבר להולכי רגל
13.7	985	ס"ה דרכים
5.4	390	בנייני ציבור
1.3	91	מוסדות
2.0	145	שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
0.05	4	בית קברות
0.15	12	שטח למתקן הנדסי
8.9	642	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
5.5	398	אזור מסחרי משולב עם מגורים
		תחנות דלק
		תעשייה זעירה
5.5	398	ס"ה שטחים מסחריים
41.3	2965	שטח נוף פתוח
		שטח שהתכנית אינה חלה עליו
1.0	72	פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
42.3	3037	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



בית חנינא - תכנית 3457 א' 3456 א'

שהם כ-4% משטח התכנית, לגינות ציבוריות.
שטח נוף פתוח - שטחים נרחבים בתכניות יועדו לנוף פתוח, בעיקר בגבול המערבי של התכנית. בצד זה נקבע גבול בינוי ומעבר לו מיועדים כל השטחים לנוף פתוח. מצד מזרח אזור תל אל-פול נקבע כנוף פתוח. בתכנית 3456 א' מיועד לנוף פתוח שטח של 785 דונם, שהם 42% משטח התכנית. בתכנית 3457 א' מיועד לכך שטח של 642 דונם, שהם 33% משטח התכנית. בתכנית 3458 א' מיועד לכך שטח של 1538 דונם, שהם 45% משטח התכנית.
מבחינה נופית ותכנונית חלק גדול משטחים אלו מתאים לבנייה, אך הם נקבעו כנוף פתוח כתוצאה משיקולים פוליטיים. למעשה, בתכניות המאושרות הורידו את שטחי הנוף הפתוח בעקבות התנגדויות, אך מבחינה חוקית שטחים אלה מיועדים לנוף פתוח בתכנית המתאר לצפון ירושלים מס' 3000 ב'.
דרכים - בתכנית נקבעה מערכת דרכים המתאימה לשרת אזור עירוני. שטח הדרכים כ-980 דונם.

קיבולת המגורים המרבית

בתכנית מס' 3456 א' הקיבולת היא 3350 יח"ד.
בתכנית מס' 3457 א' הקיבולת היא 3600 יח"ד.
בתכנית מס' 3458 א' הקיבולת היא 5125 יח"ד.
בשלוש התכניות הקיבולת מסתכמת ב-12,075 יח"ד.
אין נתונים לגבי מספר יח"ד קיימות.
לפי הערכה קיימות כ-6,000 יח"ד.
הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא כ-6,000 יח"ד.



שועפת - תכנית מס' 3456 א'

כפר עקב

תכנית מס' 2521 א'

כפר עקב ממוקם מצפון לשדה התעופה עטרות משני צדי דרך רמאללה. חלק מהכפר ממוקם מזרחית לגבול השיפוט של העיר, ולכן אינו כלול בשטח התכנית. שטח התכנית כ-1,260 דונם. התכנית לכפר טרם הופקדה. התכנית המקורית שאושרה להפקדה בוועדה המקומית ייעדה שטחים נרחבים לאזורי מגורים בצפיפות נמוכה במיוחד של 50%, 25%-10% בנייה. הוועדה המחוזית החליטה להפקיד תכנית חדשה, המייעדת למגורים שטחי בנייה בצפיפויות גבוהות יותר של 70%, 75%-10%. החלטה זו נועדה להתאים את התכנית למגמות הפיתוח הקיימות בכפר, מגמות של בנייה בצפיפות גבוהה בעלת אופי עירוני.

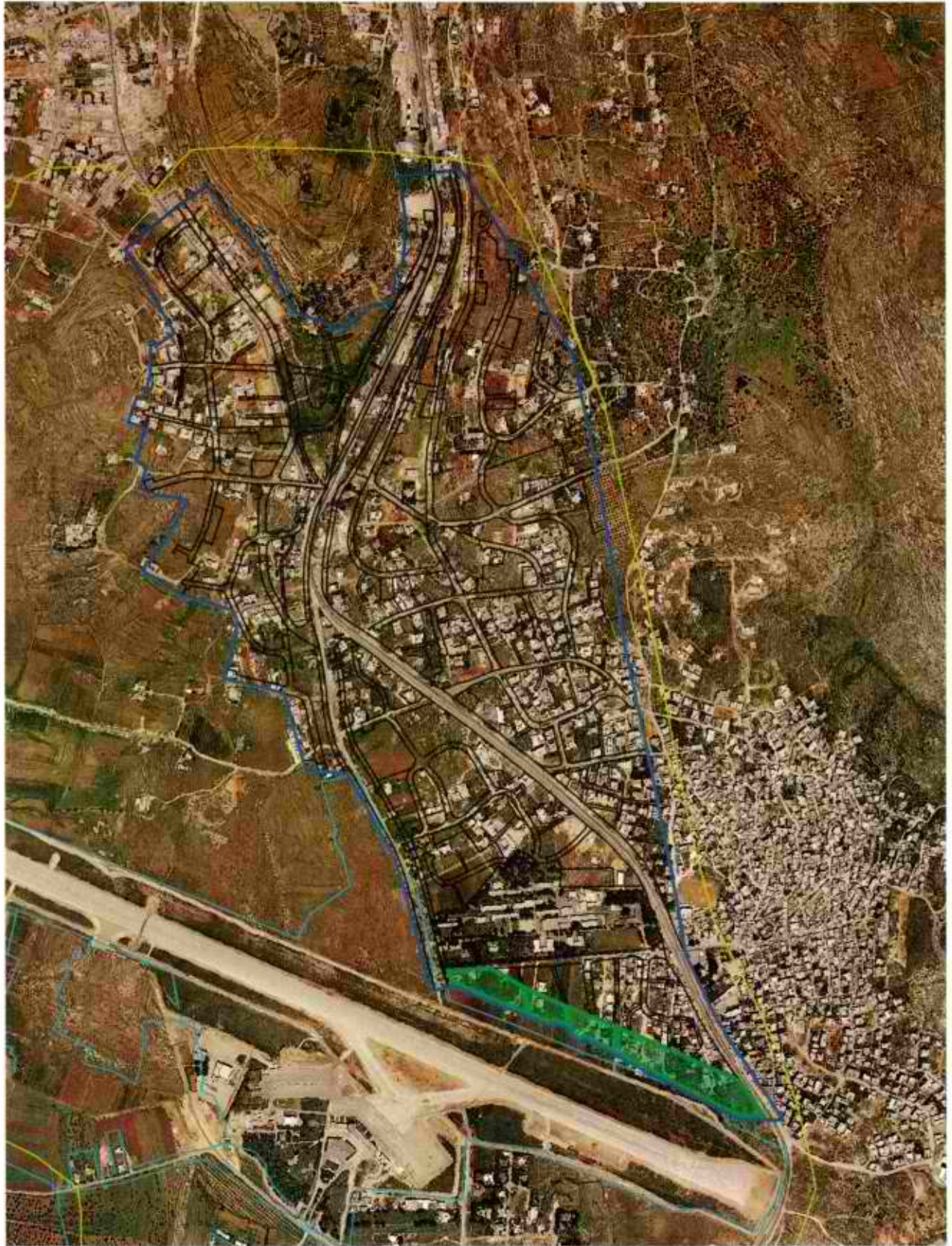
התכנית מסדירה את מערכת הדרכים באמצעות הרחבת דרכים קיימות ותכנון דרכים חדשות לשירות אזורי המגורים. פרט לכך מוקצים שטחים לבנייני ציבור, הכוללים: גני-ילדים, שני בתי-ספר יסודיים, בית-ספר לחטיבת-ביניים ולתיכון, טיפת חלב, מרפאה ומועדוני נוער.

התכנית מייעדת שטח של כ-61 דונם לתעשייה קלה באחוזי בנייה של 56%.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-1,450 דונם. לפי נתוני העירייה קיימות כ-1050 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד לפי התכנית הקיימת - 400 יח"ד. לפי התכנית החדשה שתופקד, הפוטנציאל לתוספת יח"ד יעלה בצורה משמעותית.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	כפר עקב
100	1258	תחום התכנית (ס"ה)
		גלעין הכפר
		אזור מגורים 4
15.6	196	אזור מגורים 5 - 50%
29	365	אזור מגורים 6 - 25%
17	214	אזור מגורים 7 - 10%
61.6	775	ס"ה מגורים
		דרכים
23.7	297	מעבר להולכי רגל
1.5	19	
25.2	316	ס"ה דרכים
4.0	50	בנייני ציבור
		מוסדות
1.1	14	שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
		בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
5.1	64	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
		אזור מסחרי
		תחנת דלק
4.8	61	תעשייה זעירה
4.8	61	ס"ה שטחים מסחריים
3.3	42	שטח נוף פתוח
		שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		ביתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
3.3	42	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



כפר עקב - תכנית מס' 2521 א'

עיסויה

תכנית מס' 2316

שכונת עיסויה ממוקמת על המדרונות המזרחיים של הר הצופים, וכביש מעלה האדומים מקיף את השכונה ממזרח ומצפון. שטח התכנית כ-680 דונם.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - אזורי המגורים בשכונה מהווים כ-58% משטח התכנית. רובם מתוכננים בצפיפות נמוכה של 50% בשתי קומות. אזורי גלעין הכפר מתוכננים בצפיפות גבוהה יותר ובגובה של 3 קומות. מספר אזורי מגורים במרכז הכפר מיועדים לאזור מגורים 4 בצפיפות של 70% בנייה - אזורים אלה בנייים כמעט במלואם.

בנייני ציבור - בתכנית מיועדים כ-47 דונם לבנייני ציבור. מתוכם הוקצו שני שטחים גדולים ששטחם כ-35 דונם לבתי-ספר ועוד מספר מגרשים קטנים לגני-ילדים, לטיפת חלב, למרפאה וכו'.

שטח נוף פתוח - בתכנית מיועדים כ-138 דונם, שהם 20% משטח התכנית, לשטח נוף פתוח. שטחים אלה משתרעים ברצועה רחבה בשוליים הדרומיים והמזרחיים ומשמשים כחיץ בין האוניברסיטה על הר הצופים לבין בתי השכונה. **דרכים** - התכנית מציעה מערכת דרכים חדשה. המערכת הקיימת היא ברמה נמוכה ואינה משרתת את כל אזורי המגורים. מערכת הדרכים החדשה כוללת כבישי טבעת וכבישים ללא מוצא ברוחב ממוצע של 12 מ'.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-1,400 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות כ-830 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא כ-500 יח"ד.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	עיסויה
100	679	תחום התכנית (ס"ה)
3.2	22	גלעין הכפר
6.7	45	אזור מגורים 4 - 70%
48	325	אזור מגורים 5 - 50%
		אזורי מגורים אחרים
57.9	392	ס"ה מגורים
14.6	99	דרכים
		שטח לעיצוב נופי
		מעבר להולכי רגל
14.6	99	ס"ה דרכים
7	47	בנייני ציבור
		מוסדות
		שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
0.5	3	בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
7.5	50	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
		אזור מסחרי
		תחנת דלק
		תעשייה זעירה
		ס"ה שטחים מסחריים
20	138	שטח נוף פתוח
		שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
20	138	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



עיסוויה - תכנית מס' 2316

העיר העתיקה וסביבותיה

תכנית מתאר עמ/9

תכנית המתאר עמ/9 הוכנה בשנת 1970 על-ידי צוות תכנון העיר העתיקה וסביבותיה, ביוזמת עיריית ירושלים ומשרד הפנים. התכנית אושרה בשנת 1976. היא כוללת את שטח העיר העתיקה ואת כל האגן החזותי של העיר העתיקה - סה"כ כ-10,800 דונם. זוהי תכנית מתאר הערוכה בק.מ. 1:5,000, והיא מהווה בסיס להכנת תכניות בניין עיר מפורטות לשטח. האזור רגיש ביותר - הן מבחינה גופית והן מבחינה היסטורית ודתית, והוא בעל חשיבות ראשונה במעלה בירושלים ובעולם.

מטרות התכנית

- לאפשר פיתוח האזור תוך שמירה קפדנית על אופיו המיוחד.
- לשמר את הגוף הטבעי והעירוני ואת האתרים הארכיאולוגיים, ההיסטוריים והדתיים הממוקמים בשטח התכנית.
- לשמש כבסיס להכנת תכניות בניין מפורטות לשטח. על פי עקרונותיה הוכנו התכניות המפורטות לאבו טור, סילוואן, ראס אל-עמוד, א-שייח, א-סוני וא-טור.



א-סווי

תכנית מס' 3092

א-טור

תכנית מס' 2733 א'

שכונות א-סווי וא-טור משתרעות על המורדות המערביים והמזרחיים של הר הזיתים. שכונת א-סווי ממוקמת על המדרון המערבי ממערב לכביש בן עדיה העולה להר הזיתים, ושכונת א-טור ממזרח לכביש זה. מטרתה העיקרית של התכנית היא להסדיר את המצב הקיים. שטח התכניות כ- 780 דונם.

ייעודי קרקע

אזור מגורים 5 - אזורי המגורים מהווים כ-35% משטח התכנית ומיועדים לבנייה בצפיפות נמוכה של 50% בשתי קומות. רוב השטח המיועד למגורים הוא שטח בנוי. **בנייני ציבור** - בתכניות מוקצים 42 דונם בצמוד לכביש בן-עדיה לבנייני ציבור. בנייני הציבור כוללים 3 בתי-ספר, גני-ילדים ומעונות יום. **שטח למוסדות** - בתכנית מוקצים כ-30 דונם למוסדות שהם למעשה מוסדות פרטיים קיימים. **שמורת טבע** - בתכנית א-סווי מוקצה שטח לשמורת טבע שיוכרז כ"גן לאומי עמק צורים", בשטח של 160 דונם. הגן הלאומי משתרע למרגלות הר הצופים מצפון לכביש בן עדיה. לשטח זה חשיבות נופית וארכיאולוגית. בתכנית א-טור מוקצה שטח של 50 דונם במרכז השכונה לשמורת טבע. **אזור מלונאות**, נופש ומגורים - בסמוך לגן הלאומי מיועד שטח של 19 דונם לשימושים מעורבים של מלונאות, נופש ומגורים ב-25% בנייה. **שטח ציבורי פתוח** - כ-50 דונם מיועדים לשטח ציבורי פתוח בשוליים הדרומיים של שכונת א-סווי. **דרכים** - בתכנית מוקצים כ-120 דונם לדרכים, שהם כ-15% משטח התכנית. מערכת הדרכים מתבססת על המערכת הקיימת, בתוספת דרכים חדשות.

קיבולת המגורים המרבית

בתכנית א-סווי הקיבולת מסתכמת ב-600 יח"ד. בתכנית א-טור הקיבולת מסתכמת ב-770 יח"ד. סה"כ - 1,370 יח"ד. לפי נתוני העירייה בא-סווי ובא-טור קיימות כ-1350 יח"ד. אין פוטנציאל לתוספת יח"ד.

שטח (דונם)	אחוז משטח התכנית	א-סווי, א-טור
780	100	תחום התכנית (ס"ה)
		גלעין הכפר
		אזור מגורים 4
278	35.7	אזור מגורים 5 - 50%
		אזורי מגורים אחרים
278	35.7	ס"ה מגורים
		דרכים
103	13.2	שטח לעיצוב נופי
16	2.0	מעבר להולכי רגל
119	15.2	ס"ה דרכים
42	5.4	בנייני ציבור
30	3.8	מוסדות
49	6.3	שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
5	0.6	בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
126	16.1	ס"ה שטחים ציבוריים
19	2.5	אזור מלונאות ונופש
		אזור מסחרי
		תחנת דלק
		תעשייה זעירה
19	2.5	ס"ה שטחים מסחריים
50	6.4	שטח נוף פתוח
28	3.6	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		פיתוח עתידי
160	20.5	גן לאומי
		שטחים אחרים ללא שימוש
238	30.5	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



א-טור - תכנית מס' 2733 א' / א-סונוני - תכנית מס' 3092

א-שייח

תכנית מס' 3085 א'

שכונת א-שייח משתרעת על המורדות המזרחיים והדרומיים של הר הזיתים ונמצאת במיקום רגיש ומיוחד מבחינה נופית וחזותית. התכנית כוללת את השכונות א-שייח וחלק משכונת א-טור. השטח תחום בדרום על ידי כביש ירושלים-יריחו ובמזרח על ידי גבול השיפוט העירוני. שטח התכנית כ-1,110 דונם.

ייעודי קרקע

אזור מגורים 5 - אזורי המגורים בתכנית מהווים כ-36% משטח התכנית ומיועדים לכינוי בצפיפות נמוכה של 50% בשתי קומות.

בנייני ציבור - בתכנית מוקצים כ-19 דונם לבנייני ציבור, הכוללים גני-ילדים, מרפאה, טיפת חלב ובית-ספר. שטחים אלה הם כ-40% מהשטח הדרוש על פי פרוגרמה למוסדות ציבור.

שטח למוסדות - בתכנית מיועדים שטחים של 75 דונם למוסדות. שטחים אלה שייכים לכנסייה ומשמשים בעיקר למגורים.

שטח פתוח של מוסד - השטח כולל 210 דונם. הוא שייך לכנסייה ונקבע כשטח פתוח של מוסד עקב רגישותו הנופית. השטח משופע וכולל חורשות, מטעים ובוסתנים.

שטח נוף פתוח - השטח כולל 205 דונם, שהם כ-18% משטח התכנית. שטח הנוף הפתוח הוא חלק מרצועת החיץ הירוקה לאורך גבול השיפוט העירוני.

שטח לבית קברות - שטח של 38 דונם מיועד לבית קברות קיים, שהוא חלק מבית הקברות של הר הזיתים.

שטח שהתכנית אינה חלה עליו - שטח של 84 דונם יועד בתכנית המופקדת להרחבת בית הקברות הקיים. עקב התנגדות התושבים הוצא השטח מתחום התכנית.

דרכים - מערכת הדרכים מתבססת על התשתית הקיימת: הכבישים הקיימים מורחבים לכבישים ברוחב של 9-6 מ' והכביש הראשי ברוחב 12 מ'. יש תוספת של מספר דרכים חדשות, החיוניות ביותר כגישה למגרשים.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-1350 יח"ד.

לפי נתוני העירייה קיימות כ-820 יח"ד.

הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא כ-500 יח"ד.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	א-שייח
100	1110	תחום התכנית (ס"ה)
		גלעין הכפר
		אזור מגורים 4
36.4	404	אזור מגורים 5 - 50%
		אזורי מגורים אחרים
36.4	404	ס"ה מגורים
6.3	70	דרכים
		שטח לעיצוב נופי
		מעבר להולכי רגל
6.3	70	ס"ה דרכים
1.7	19	בנייני ציבור
6.7	75	מוסדות
		שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
3.4	38	בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
11.8	132	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
0.3	3	אזור מסחרי
0.2	2	תחנת דלק
		תעשייה זעירה
0.5	5	ס"ה שטחים מסחריים
18.5	205	שטח נוף פתוח
7.6	84	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		ביתוח עתידי
		שמורת טבע
18.9	210	שטח פתוח של מוסד
45	499	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



א-שייח - תכנית מס' 3085 א'

שיח ג'ראח ובאב א-זהרה

תכנית מס' 2591

ואדי ג'וז והמושבה האמריקאית

תכנית מס' 2639

שכונות ואדי ג'וז, המושבה האמריקאית, שיח ג'ראח ובאב א-זהרה הן שכונות מגורים ותיקות במזרח העיר, מצפון לעיר העתיקה ובצמוד למע"ר המזרחי.

התכניות לשכונות אלו הן הראשונות שהכינה עיריית ירושלים עבור מזרח העיר. התכנון המוצע קובע צפיפויות שונות של אזורי המגורים ומגדיר את אזור נחל קדרון כשטח פתוח. בנוסף, התכניות קובעות אזורים ובניינים לשימור, במטרה לשמר את האיכות האדריכלית המיוחדת של המבנים. שטח התכניות כ-1,040 דונם.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים 1 ו-4 - התכנית מייעדת כ-40% משטחי המגורים למגורים בצפיפות של 75% ב-3 קומות ובצפיפות של 70% בשתי קומות. השכונות הן בעלות אופי עירוני, ולכן נקבעו בהן צפיפויות גבוהות יותר מאשר בשאר אזורי מזרח ירושלים. אזור מגורים 5 - כ-60% משטח המגורים מיועד לאזור מגורים בצפיפות נמוכה של 50%, עקב הטופוגרפיה של שיפולי נחל קדרון.

שטח לבנייני ציבור - בתכנית מיועדים כ-22 דונם לבנייני ציבור. יש לציין כי בשכונות אלה קיים מחסור חמור בשטחים לבנייני ציבור. השטחים המיועדים לתכלית זו הם כ-30% מהשטח הדרוש על פי פרוגרמה למוסדות ציבור. שטח למוסדות - בתכנית מיועדים כ-50 דונם למוסדות פרטיים קיימים.

שטח נוף פתוח - התכנית מייעדת את אזור נחל קדרון לשטח נוף פתוח, בהתאם לעיקרון של שימור הוואדיות כשטחים פתוחים. השטח הוא כ-227 דונם, שהם כ-22% משטח התכנית.

שטח למלונאות - התכנית מייעדת כ-18 דונם לאזור מלונאות ונופש. מדובר באזור מלונאות קיים. אזור מסחרי - כ-10 דונם מיועדים לאזור מסחרי. דרכים - מערכת הדרכים מתבססת על מערכת הדרכים הקיימת.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-2425 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות כ-1600 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא כ-800 יח"ד.

שטח (בדונם)	אחוז משטח התכנית	שיח ג'ראח, ואדי ג'וז
1037	100	תחום התכנית (ס"ה)
		גלעין הכפר
56	5.5	אזור מגורים 4 - 70%
270	26.0	אזור מגורים 5 - 50%
130	12.5	אזור מגורים 1 - 75%
456	44.0	ס"ה מגורים
197	19.0	דרכים
	0.4	שטח לעיצוב נופי
4		מעבר להולכי רגל
201	19.4	ס"ה דרכים
22	2.1	בנייני ציבור
50	4.8	מוסדות
		שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
		בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
72	6.9	ס"ה שטחים ציבוריים
18	1.7	אזור מלונאות ונופש
10	1.0	אזור מסחרי
		תחנת דלק
		תעשייה זעירה
28	2.7	ס"ה שטחים מסחריים
227	21.9	שטח נוף פתוח
49	4.7	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
4	0.4	פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
280	27.0	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



ואדו ג'וז והמושבה האמריקאית - תכנית מס' 2639 / שיח ג'ראח ובאב א-זהרה - תכנית מס' 2591

הבנייה מיועדות בעיקר להרחבת דירות קיימות ולא לבניית יחידות דיור חדשות.

הכפר סילוואן ממוקם על המורדות המערביים של הר המשחית עד למרגלות נחל קדרון ומשקיף על העיר העתיקה. הכפר הוא בעל מבנה אורכי צר ומאופיין בבנייה צפופה בהפרשי גובה גבוהים על המדרון. נתונים אלו תורמים לנוף הייחודי ולערכים המיוחדים של הכפר. מצד שני, התנאים הטופוגרפיים הקשים יצרו בעיות חמורות של צפיפות ותשתית לקייה בכפר.

מטרות התכנית הן: שמירה על אופי הבינוי והנוף הטבעי בגבולות התכנית, קביעת מבנים ואזורים לשימור, קביעת מערכת דרכים להולכי-רגל והקצאת שטחים לצורכי ציבור. שטח התכנית כ-390 דונם.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - אזורי המגורים מהוים כ-50% משטח התכנית. אזורי המגורים אינם מוגדרים לפי ההגדרות המקובלות של צפיפויות בנייה, אלא מוגדרים ברובם כאזורי מגורים לשימור ושיקום, וחלות עליהם הוראות בינוי ופיתוח מפורטות. הוראות אלה אמורות להבטיח השתלבות נאותה של תוספות בנייה חדשות בבנייה הקיימת.

בנייני ציבור - בתכנית מיועדים כ-25 דונם לבנייני ציבור. שני מגרשים מיועדים לכתי ספר ועוד 5 מגרשים לגני-ילדים ולצרכים אחרים.

שטח ציבורי פתוח - בתכנית מיועדים כ-24 דונם לשטח ציבורי פתוח, הכולל 5 גינות ציבוריות.

שטח לשמורת טבע - השטח הגובל בשטח הבנוי בגבול המזרחי של התכנית מיועד לשמורת טבע. השטח בעל ערכים נופיים של טרסות חקלאיות עתיקות ובוסתנים. השטח כולל כ-37 דונם, שהם 10% משטח התכנית.

בית קברות - בצפון התכנית מיועד שטח של 19 דונם לבית קברות.

דרכים - עקב המבנה המיוחד של השכונה, הבנויה בהפרשי גובה גדולים וצפיפות בינוי גבוהה, פותחה מערכת דרכים ייחודית לשכונה. מערכת זו כוללת שבילים להולכי-רגל ודרכים כפריות, שהן למעשה דרכים צרות ללא מוצא, הכוללות מפרצי חניה ורחבת סיבוב.

קיבולת המגורים המרבית בתכנית

הקיבולת מסתכמת בכ-1200 יח"ד.

לפי נתוני העירייה קיימות כ-1300 יח"ד.

אין פוטנציאל לתוספת יחידות דיור.

בכפר יש אחוז גבוה מאוד של דירות קטנות, כך שתוספות

סילוואן	שטח (דונם)	אחוז משטח התכנית
תחום התכנית (ס"ה)	390	100
גלעין הכפר		
אזור מגורים 4		
אזור מגורים 6 מיוחד	27	6.9
אזור מגורים לתכנון מפורט	172	44.1
ס"ה מגורים	199	51.0
דרכים	54	13.8
שטח לעיצוב נופי		
מעבר להולכי רגל	28	7.2
ס"ה דרכים	82	21.0
בנייני ציבור	25	6.4
מוסדות	1	0.3
שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)	24	6.1
בית קברות	19	4.9
שטחים אחרים המיועדים לציבור		
ס"ה שטחים ציבוריים	69	17.7
אזור מלונאות ונופש		
אזור מסחרי	3	0.8
תחנת דלק		
תעשייה זעירה		
ס"ה שטחים מסחריים	3	0.8
שטח נוף פתוח		
שטח שהתכנית אינה חלה עליו		
פיתוח עתידי		
שמורת טבע	37	9.5
שטחים אחרים ללא שימוש		
ס"ה שטח שלא ניתן לניצול	37	9.5



סילוואן - תכנית מס' 2783 א'

לעומת זאת, המדרונות המערביים של השלוחה ממזרח לנחל קדרון מתאימים לבנייה, אף-על-פי שהוגדרו כנוף פתוח.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת בכ-2000 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות כ-1750 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא 250 יח"ד.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	ראס אל-עמוד
100	1381	תחום התכנית (ס"ה)
		גלעין הכפר
26	360	אזור מגורים 5 - 50%
12.6	174	אזור מגורים 6 - 25%
1.0	14	אזור מגורים ושימור ערכי נוף
39.6	548	ס"ה מגורים
12.4	171	דרכים
		שטח לעיצוב נופי
1.4	20	מעבר להולכי רגל
13.8	191	ס"ה דרכים
4.7	65	בנייני ציבור
3.7	52	מוסדות
2.1	28	שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
0.2	3	בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
10.7	148	ס"ה שטחים ציבוריים
1.7	23	אזור מלונאות ונופש
		אזור מסחרי
0.2	2	תחנת דלק
		תעשייה זעירה
1.9	25	ס"ה שטחים מסחריים
32.8	454	שטח נוף פתוח
1.2	16	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
34	470	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול

שכונת ראס אל-עמוד ממוקמת מדרום להר הזיתים וממזרח לסילוואן. היא נמצאת בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה וכלולה בתכנית מס' עמ/9. פריסת הבינוי היא בעיקר על השלוחות, תוך שימור הוואדיות כשטחים פתוחים. שטח התכנית כ-1,380 דונם. התכנית אושרה סופית בחתימתו של שר הפנים בפברואר 1998, לאחר שחתימתו עוכבה במשך 6 שנים. התכנית אושרה למתן תוקף בשנת 1991 על-ידי הוועדה המחוזית, אך לא נחתמה על-ידי השר עקב סיבה פוליטית, הקשורה בתכנית מס' 4689 תוכנית זו מייעדת את השטח המצוי בבעלות אריון מוסקוביץ בראס אל-עמוד לשכונה יהודית. לאחר שחתימת השר על התכנית הושהתה משנת 1991, החליטה הוועדה המחוזית בנובמבר 1995 להוציא מתחום התכנית את השטח של מוסקוביץ ולהתנות את אישור התכנית באישור תכנית המתנחלים מס' 4689. עקב הזיקה שנקבעה בין שתי התכניות התעכב האישור בשנתיים נוספות.

בפברואר 1998 אושרו שתי התכניות - הן של הכפר והן של עמותת המתנחלים.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - אזורי המגורים מהווים כ-40% משטח התכנית. צפיפות הבנייה המוצעת נמוכה: אחוזי הבנייה הם 50% ו-25%; כ-65% משטחי המגורים מוגדרים בצפיפות של 50%, 35% ו-1% משטחי המגורים מוגדרים בצפיפות של 25%. **בנייני ציבור** - בתכנית מוקצים כ-65 דונם לבנייני ציבור. השטחים הוקצו על סמך פרוגרמה לשירותי ציבור, שהוכנה בהתאם לקיבולת המקסימלית של התכנית. שירותי הציבור כוללים: 4 בתי-ספר (בי"ס יסודי + חטיבת-בינים ו-2 בתי"ס לחטיבה העליונה), 5 מגרשים לגני-ילדים כשבכל מגרש 3 כיתות גן, שני מגרשים למעונות יום ומרפאה וטרינרית.

שטח למוסדות - בתכנית מוקצים 52 דונם למוסדות קיימים.

שטח למלונאות ונופש - בתכנית מיועדים 23 דונם לשטח קיים למלונאות.

שטח ציבורי פתוח - בתכנית מוקצים כ-28 דונם לשטח ציבורי פתוח, מתוכם מיועדים כ-20 דונם לאזור ספורט ונופש בתוך הוואדי וכ-5 דונם נוספים - לשתי גינות ציבוריות.

שטח נוף פתוח - בתכנית מוקצים שטחים נרחבים לנוף פתוח. סך-כל השטח הוא 454 דונם שהם 33% משטח התכנית. נחל קדרון נשמר כנוף פתוח, בהתאם לעקרון שימור הוואדיות כשטחים פתוחים ובהתאם לעקרונות תכנית עמ/9.



ראס אל-עמוד - תכנית 2668 א'

שכונת אבו טור

תכנית מס' 1864 א'

שכונת אבו טור ממוקמת מדרום לגיא בן הינוס ממערב לנחל קדרון ומצפון לתלפיות מזרח ויער השלום. השכונה מוקפת למעשה בשלושה ואדיות תלולים, עובדה היוצרת אילוצים טופוגרפיים בהגדרת השטחים לבנייה.

השכונה נמצאת בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה וכלולה בתכנית עמ/9. התכנית מסדירה את אזורי הבינוי בהתאם לעקרונות שנקבעו בתכנית עמ/9, כשהעקרונות המרכזיים הם קביעת שטח נוף פתוח המקיף את השכונה וכולל את המדרונות התלולים של הוואדיות, ושמירה על האופי הכפרי ועל הבנייה הנמוכה.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - בתכנית נקבעו מספר אזורי מגורים בצפיפויות שונות. בחלק העליון המתון של המדרון נקבעו אזורי המגורים הצפופים יותר, שהם גלעין הכפר, ואזור מגורים בצפיפות של 70% בנייה. הצפיפות יורדת כלפי שולי השכונה, כשהחלק העיקרי של אזורי המגורים נקבע כאזור מגורים 5 ב-50% בנייה. בגבול הבינוי נקבע אזור מגורים 6 ב-25% בנייה. סך כל המגורים הם כ-42% משטח התכנית.

בנייני ציבור - בתכנית מוקצים 10 דונם לבנייני ציבור, שהם 1.5% משטח התכנית. יש לציין כי שטח זה מהווה כ-20% בלבד מהשטח הדרוש על פי פרוגרמה לבנייני ציבור.

שטח למוסדות - בשטח זה קיימים מסגד ומנזר.

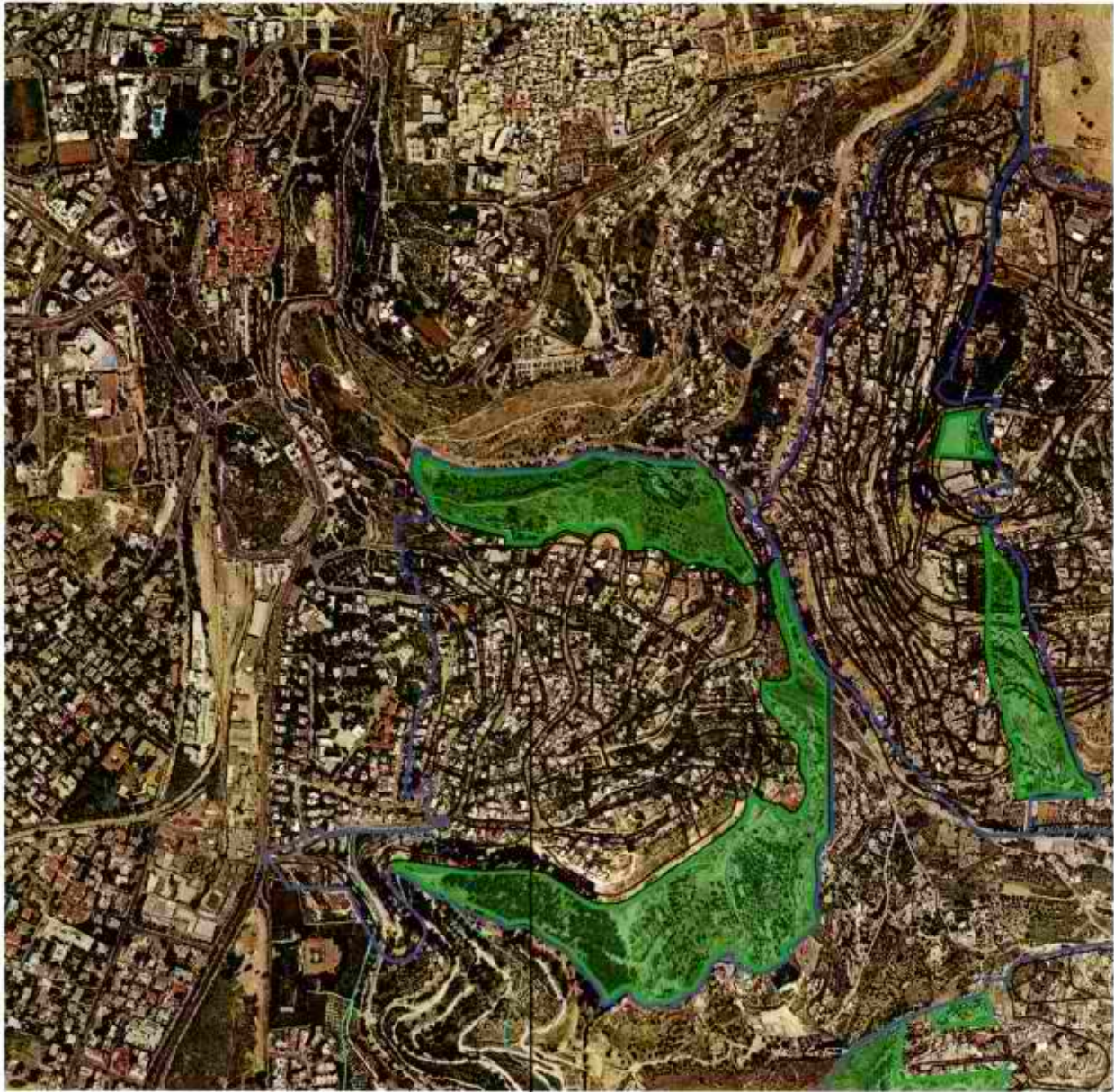
שטח נוף פתוח - השכונה מוקפת משלושת צדדיה בשטח המיועד לנוף פתוח, הכולל את המדרונות התלולים של הוואדיות. סך-כל השטח הוא 268 דונם, שהם 41% משטח התכנית. השטח נמצא בתחום האגן החזותי של העיר העתיקה והוא בעל ערכים נופיים ראויים לשימור.

דרכים - מערכת הדרכים כוללת כביש טבעת המתחבר לסילוואן וראס אל-עמוד ומערכת כבישים פנימית מצומצמת, שאינה מספקת גישה לכל חלקה. התכנית מציעה מערכת שבילים להולכי-רגל שבה מותרת גישת כלי רכב לשירות הדיירים בלבד.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-1500 יח"ד, לפי נתוני העירייה קיימות כ-1500 יח"ד. אין פוטנציאל לתוספת יח"ד.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	אבו טור
100	650	תחום התכנית (ס"ה)
5.5	36	גלעין הכפר
10.5	68	אזור מגורים 4 - 70%
22.5	147	אזור מגורים 5 - 50%
3.5	23	אזור מגורים 6 - 25%
42	274	ס"ה מגורים
10.8	70	דרכים
		שטח לעיצוב נופי
2.5	16	מעבר להולכי רגל
13.3	86	ס"ה דרכים
1.5	10	בנייני ציבור
0.5	3	מוסדות
		שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
		בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
2.0	13	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
		אזור מסחרי
		תחנת דלק
		תעשייה זעירה
		ס"ה שטחים מסחריים
41.3	268	שטח נוף פתוח
0.9	6	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
0.5	3	פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
42.7	277	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול



שכונת אבו טור - תכנית מס' 1864 א'

שכונת ג'בל מוכבר משתרעת על המורדות הצפוניים של רכס ארמון הנציב. השכונה כוללת שלושה מקבצי מגורים קטנים וביניהם שטחי נוף פתוח נרחבים. שטח התכנית כ-570 דונם.

ייעודי קרקע

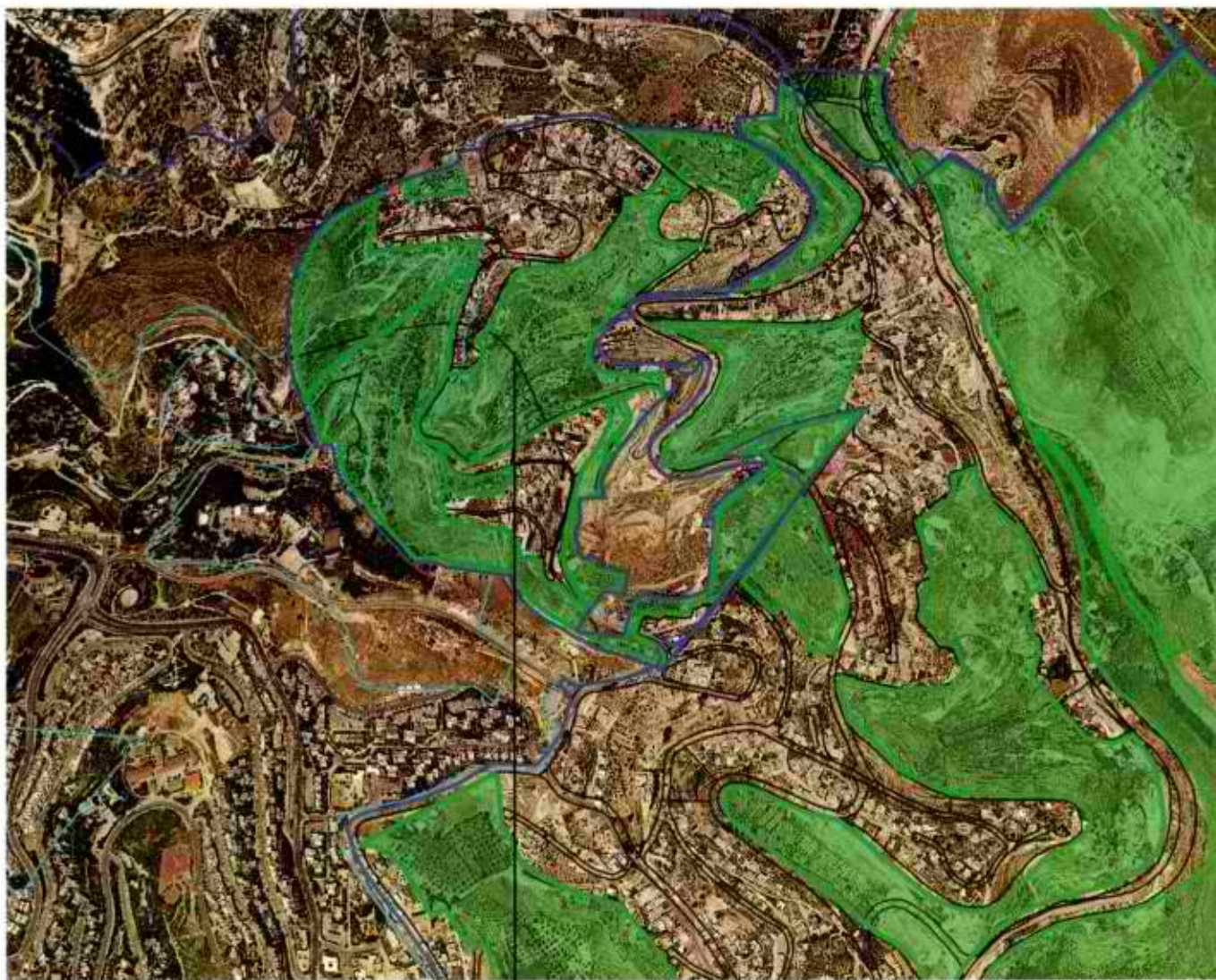
אזור מגורים מיוחד - צפיפות הבנייה בכפר נמוכה ביותר: אחוזי הבנייה הם 25% בשתי קומות. האזורים המיועדים לבנייה מצומצמים ומדווחים כ-20% משטח התכנית. גבולות אזורי הבינוי נקבעו בתכנית בהתאם לגבולות השטח הבנוי הקיים, ללא אפשרות להתרחבות. **בנייני ציבור** - בתכנית זו נקבע רק אזור אחד בשטח של דונם יחיד לגן ילדים. אוכלוסיית הכפר אמורה להסתמך על שירותי הציבור של ערב א-סוואחרה. אולם, יש לציין כי בתכנית ערב א-סוואחרה יש מחסור חריף בשטחים לצורכי ציבור.

שטח נוף פתוח - בתוכנית מוקצים 399 דונם לנוף פתוח שהם 70% משטח התכנית, וכאמור, נקבע על סמך גבולות השטח הבנוי הקיים. השטח כולל שני ואדיות ושטחים נרחבים של מדרונות. **דרכים** - מערכת הכבישים בתכנית היא מיינומליסטית, ואינה מאפשרת גישה לכלל בית. הכבישים ברחבים של 6 ו-9 מ'. בעתיד מתוכנן לעבור בשטח התכנית כביש הרכס, שיתחבר לכביש הטבעת המזרחי. **בית קברות** - בתכנית מיועדים 11 דונם לבית קברות.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-200-230 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות 120 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יחידות דיור הוא 70-100 יח"ד.

ג'בל מוכבר	שטח (בדונם)	אחוז משטח התכנית
תחום התכנית (ס"ה)	572	100
נלעין הכפר		
אזור מגורים 4		
אזור מגורים 5		
אזור מגורים 6 - 25%	117	20.5
ס"ה מגורים	117	20.5
דרכים	22	3.8
שטח לעיצוב נופי מעבר להולכי רגל		
ס"ה דרכים	22	3.8
בנייני ציבור מוסדות	1	0.2
שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)		
בית קברות	11	1.9
שטחים אחרים המיועדים לציבור		
ס"ה שטחים ציבוריים	12	2.1
אזור מלונאות נופש		
אזור מסחרי		
תחנת דלק		
תעשייה זעירה		
ס"ה שטחים מסחריים		
שטח נוף פתוח	399	69.8
שטח שהתכנית אינה חלה עליו	22	3.8
פיתוח עתידי		
שמורת טבע		
שטחים אחרים ללא שימוש		
ס"ה שטח שלא ניתן לניצול	421	73.6



ג'בל מוכבר - תכנית מס' 2691

ערב א-סוואחרה

תכנית מס' 2683 א'

שכונת ערב א-סוואחרה ממוקמת בדרום מזרח העיר בין צור באחר בדרום וג'בל מוכבר בצפון ובין גבול שיפוט העיר במזרח ותלפיות מזרח במערב. שכונה זו היא הגדולה בשכונות מזרח העיר, ותושביה הם בעיקר בדואים. השכונה בנויה על מספר שלוחות כשביניהן מפרידים ואדיות. שטח התכנית כ-4,600 דונם.

ייעודי קרקע

אזור מגורים 6 - אזורי המגורים בתכנית מהווים כ- 24% משטח התכנית וכוללים שטח של 1,109 דונם. הבנייה בעלת אופי כפרי בצפיפות נמוכה של 37.5% בשתי קומות. **בנייני ציבור** - בתכנית מוקצים כ-59 דונם עבור בנייני ציבור. אלה כוללים: שני בתי-ספר יסודיים, שני בתי-ספר תיכוניים, גני ילדים, טיפת חלב ומועדון נוער. שטחים אלו מהווים כמחצית מהשטח הדרוש לפי פרוגרמה עבור מוסדות ציבור.

שטח נוף פתוח - בתכנית מיועדים אזורים נרחבים לנוף פתוח. סך-כל השטח הוא 2763 דונם שהם 60% משטח התכנית. אזורי הנוף הפתוח משתרעים ברצועה רחבה לאורך גבול השיפוט העירוני, בוואדיות ובמדרונות שבין השלוחות. באזורים אלה יש מספר מקבצי בניינים קיימים וכן בניינים בודדים.

דרכים - מתוכננים שני כבישים עירוניים החוצים את השכונה: הכביש האמריקאי מצפון לדרום - ברוחב 26 מ' וכביש הרכבת ממערב למזרח. הכבישים הפנימיים מתוכננים ברוחבים של 12 ו-9 מ'.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-2,770 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות 1,120-1,500 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא 1,270-1,650 יח"ד.

ערב א-סוואחרה	שטח (בדונם)	אחוז משטח התכנית
תחום התכנית (ס"ה)	4642	100
גלעין הכפר		
אזור מגורים 4		
אזור מגורים 5		
אזור מגורים 6 מיוחד - 37.5%	1109	23.9
ס"ה מגורים	1109	23.9
דרכים	622	13.4
שטח לעיצוב נופי מעבר להולכי רגל		
ס"ה דרכים	622	13.4
בנייני ציבור	59	1.3
מוסדות		
שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)		
בית קברות		
שטחים אחרים המיועדים לציבור		
ס"ה שטחים ציבוריים	59	1.3
אזור מלונאות ונופש		
אזור מסחרי		
תחנת דלק		
תעשייה זעירה		
ס"ה שטחים מסחריים		
שטח נוף פתוח	2763	59.5
שטח שהתכנית אינה חלה עליו	89	1.9
פיתוח עתידי		
שמורת טבע		
שטחים אחרים ללא שימוש		
ס"ה שטח שלא ניתן לניצול	2852	61.4



ערב א-סוואחה - תכנית מס' 2683 א'

קיבולת המגורים המרבית

קיבולת המגורים בתכנית המופקדת היא כ-3,100 יח"ד. יש לציין כי קיבולת זו תגדל בצורה משמעותית כתוצאה מהחלטת הוועדה המחוזית להעלות את אחוזי הבנייה. לפי נתוני העירייה קיימות כ-1300 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת יח"ד הוא כ-1800 יח"ד.

הכפרים צור באחר ואום טובא ממוקמים בדרום העיר מדרום לתלפיות מזרח וממזרח לקיבוץ רמת רחל. שטח התכנית כ-3,515 דונם. הכפרים בנויים על ארבע שלוחות היוצאות מהגבעה המרכזית. הגבעה המרכזית בנויה בצפיפות שהולכת ויורדת כלפי השלוחות. בין השלוחות מפרידים ואדיות פתוחים, שבהם שטחים חקלאיים מעובדים. התכנית לכפרים אלה הופקדה, ועדיין לא אושרה. בעת הדיון בהתנגדויות החליטה הוועדה המחוזית לקבל חלק מההתנגדויות ולהעלות את צפיפויות הבנייה בצורה משמעותית. האזורים שנקבעו לאזור בצפיפות של 25% יעלו לצפיפות של 50%, והאזורים שנקבעו לאזור בצפיפות של 50% יעלו לצפיפות של 70%.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - אזורי המגורים כוללים שטח של 1,333 דונם, שהוא כ-38% משטח התכנית. אזורי המגורים מתוכננים בצפיפויות נמוכות של 50%-1-25%, כאשר מרכז הכפר מתוכנן בצפיפות של 50% בנייה והשלוחות בצפיפות של 25%. כאמור, צפיפויות בנייה אלה יעלו כאשר יינתן תוקף לתכנית.

בנייני ציבור - בתכנית מוקצים כ-105 דונם עבור בנייני ציבור, שהם 3% משטח התכנית. בנייני הציבור כוללים: 5 בתי-ספר יסודיים, בי"ס אחד לחטיבת ביניים, בי"ס אחד לחטיבת-ביניים וחטיבת-על, 14 מגרשים עבור גני ילדים (בכל מגרש 2 כיתות גן), 3 מעונות יום, מתנ"ס אחד ומרפאה אחת.

שטח למוסדות - בתכנית מוקצים כ-15 דונם עבור מוסדות הכוללים מוסדות דת (מסגדים), בית-ספר של אונר"א ומגרש אחד עבור תרבות, בידור ופנאי.

שטח ציבורי פתוח - בתכנית מוקצים כ-40 דונם עבור 22 גינות ציבוריות שכונתיות ועבור גן מרכזי אחד. שטחה של כל גינה ציבורית כ-1.5 דונם.

שטח ספורט ונופש פעיל - כ-17 דונם באזור הוואדי המרכזי מוקצים לשטח ספורט ונופש פעיל. בשטח זה תותר בנייה עבור מתקני ספורט.

שטח נוף פתוח - בתכנית מיועדים כ-1,465 דונם, שהם כ-42% משטח התכנית, לשטח נוף פתוח. שטחי הנוף הפתוח מקיפים את כל האזורים הבנויים וכוללים את הוואדיות שבין השלוחות. מבחינה נופית יש לשמור על הוואדיות כשטחים פתוחים. אך יש מקום להתרחבות השטח הבנוי על חלק מהמדרונות ועל גבעות נוספות, שאינן מיועדות לבנייה.

דרכים - בתכנית מוקצים כ-500 דונם עבור דרכים, שהם כ-14% משטח התכנית. מערכת הדרכים המוצעת היא חדשה ברובה ומטרתה לשרת את כל אזורי המגורים. מערכת זו כוללת כבישי טבעת מסביב לשלוחות וכבישים ללא מוצא.

צור באחר	שטח (בדונם)	אחוז משטח התכנית
תחום התכנית (ס"ה)	3498	100
גלעין הכפר	19	0.5
אזור מגורים 4		
אזור מגורים 5 - 50%	290	8.3
אזור מגורים 6 - 25%	1024	29.2
ס"ה מגורים	1333	38.0
דרכים	420	12
שטח לעיצוב נופי	45	1.3
מעבר להולכי רגל	37	1.1
ס"ה דרכים	502	14.4
בנייני ציבור	104	3.0
מוסדות	15	0.4
שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)	39	1.1
בית קברות	23	0.6
שטח ספורט	17	0.5
ס"ה שטחים ציבוריים	198	5.7
אזור מלונאות ונופש		
אזור מסחרי		
תחנת דלק		
תעשייה זעירה		
ס"ה שטחים מסחריים		
שטח נוף פתוח	1465	41.9
שטח שהתכנית אינה חלה עליו		
פיתוח עתידי		
שמורת טבע		
שטחים אחרים ללא שימוש		
ס"ה שטח שלא ניתן לניצול	1465	41.9



צור באחר ואוס טובא - תכנית מס' 2302

בית צפפא - שרפת

תכניות מס' 2317, 3801, 3802, 3365, 3488, 4552

לאפשר כניסות נוספות לכפר, לחבר בין חלקיו השונים וכן לאפשר גישה לכל חלקות הבנייה. סה"כ השטח המוצע לדרכים הוא 350 דונם, שהם 23% משטח התכנית.

קיבולת המגורים המרבית

הקיבולת מסתכמת ב-3,000 יח"ד. לפי נתוני העירייה קיימות כ-1,320 יח"ד. הפוטנציאל לתוספת הוא 1,680 יח"ד.

אחוז משטח התכנית	שטח (בדונם)	בית צפפא - שרפת
100	1494	תחום התכנית (ס"ה)
3.3	50	גלעין הכפר
		אזור מגורים 4
40.5	605	אזור מגורים 5 - 50%
8.8	132	אזור מגורים 5 מיוחד - 50%
52.6	787	ס"ה מגורים
19.3	289	דרכים
1.0	15	שטח לעיצוב נופי
3.3	49	מעבר להולכי רגל
23.6	353	ס"ה דרכים
4.4	66	בנייני ציבור
1.7	25	מוסדות
3.9	58	שטח ציבורי פתוח (גנים ופרקים)
0.2	3	בית קברות
		שטחים אחרים המיועדים לציבור
10.2	152	ס"ה שטחים ציבוריים
		אזור מלונאות ונופש
0.2	2	אזור מסחרי
		תחנת דלק
		תעשייה זעירה
0.2	2	ס"ה שטחים מסחריים
12.1	181	שטח נוף פתוח
1.3	19	שטח שהתכנית אינה חלה עליו
		פיתוח עתידי
		שמורת טבע
		שטחים אחרים ללא שימוש
13.4	200	ס"ה שטח שלא ניתן לניצול

הכפרים בית צפפא ושרפת ממוקמים בדרום העיר בין שכונות פת וקטמון לגילה. עד שנת 1967 חצה הקו הירוק את הכפר - חלקו היה בצד הישראלי וחלקו בצד הירדני. תכנית מס' 2317 היא תכנית המתאר המאושרת לכפר, שמתוכה נגזרו התכניות המפורטות. תכניות מס' 3801, 3802, 3365, 3488 הן תכניות מפורטות מאושרות לקטעים שונים של הכפר. תכנית מס' 4552 היא התכנית לכפר שרפת. תכנית זו הופקדה וטרם אושרה. האזור הוא אזור בעל אופי כפרי, הכולל בנייה נמוכה לא צפופה ושטחים מעובדים. הכפר בית צפפא נחצה ע"י מספר כבישים עירוניים מהירים. כביש פת-גילה חוצה את הכפר מדרום לצפון, ולמעשה מנתק את הכפר שרפת ואת הגבעה שמצפון לו מבית צפפא. כביש מס' 4, הנמצא בבנייה, חוצה את הכפר מדרום מערב לצפון מזרח. הכביש הוא כביש עירוני מהיר, החוצה את ירושלים מצפון לדרום. בקטע הצפון מזרחי של התכנית עובר גשר כביש הרכבת, שהוא כביש עירוני שכיוונו מזרח-מערב. מערכת כבישים זו גרמה להפקעות רבות משטח הכפר ולמעשה הרסה את אופיו הפסטורלי של האזור. מטרת התכנית לאפשר את מיצוי פוטנציאל הבנייה בקרקע ומצד שני לשמור על אופיו הכפרי של בית צפפא.

ייעודי קרקע

אזורי מגורים - כמעט כל אזורי המגורים מוגדרים כאזור מגורים 5 ב-50% בנייה. שטח של 50 דונם במרכז הכפר מוגדר כגרעין הכפר בצפיפות של 80% בנייה. סך-כל השטח למגורים הוא 787 דונם, שהם כ-52% משטח התכנית.

בנייני ציבור - בתכנית מוקצים כ-66 דונם לבנייני ציבור, שהם כ-5% משטח התכנית. תכנית המתאר ייעדה מגרשים אחדים לצורכי ציבור, על סמך פרוגרמה כוללת שהוכנה לכפר. בנוסף קבעה התכנית כי בתכניות המפורטות יוקצו שטחי קרקע נוספים לגני-ילדים. יש לציין כי בבית צפפא קיים מחסור בשטחים לצורכי ציבור.

שטח למוסדות - בתכנית מוקצים כ-25 דונם למוסדות פרטיים. בתכנית לשרפת מיועד שטח גדול למוסד בחוות מוסא-עלמי, ובנוסף מיועדים מגרשים קטנים למתנס ולמסגר.

שטח ציבורי פתוח - בתכנית מוקצים כ-58 דונם לגינות ציבוריות, שהם כ-4% משטח התכנית.

שטח נוף פתוח - בתכנית מיועדים כ-181 דונם, שהם 12% משטח התכנית, לשטח נוף פתוח. אזור אחד הוא שטח המטעים בוואדי, העובר במרכז הכפר, אזור שני הוא אזור הטרסות החקלאיות בדרום הכפר והאזור השלישי הוא השטח הפתוח המקיף את הכפר שרפת.

דרכים - מערכת הדרכים המתוכננת ברובה חדשה, ונועדה



בית צפפא - שרפת - תכניות מס' 3801, 3802, 3365, 3488, 4552

קיבולת מגורים מרבית ופוטנציאל לתוספת יח"ד בכל התכניות במזרח ירושלים:

שם ומספר התכנית	שטח התכנית (בדונם)	סה"כ שטח למגורים (בדונם)	קיבולת המגורים המרבית (יח"ד)	פוטנציאל לתוספת יח"ד	פוטנציאל לתוספת יח"ד להן ניתן להוציא היתרי בנייה
בית חנינא צפון 3458 א'	3410	1028	5125	6000	850
בית חנינא דרום 3457 א'	1920	714	3600		
* שועפת 3456 א'	1841	765	3350		
* כפר עקב 2521 א'	1258	775	1450	400	0
עיסוויה 2316	679	392	1400	500	500
א-סווי 3092	468	124	600	0	0
א-טור 2733 א'	312	154	770	0	0
א-שיח 3085 א'	1110	404	1350	500	500
שיח ג'ראח 2591	329	167	2425	800	800
ואדי ג'וז 2639	708	289			
ראס אל-עמוד 2668 א'	1381	548	2000	250	250
אבו-טור 1864 א'	650	273	1500	0	0
סילוואן 2783 א'	390	199	1200	0	0
ג'בל מוכבר 2691	572	117	230	80	80
ערב א-סוואחרה 2683 א'	4635	1109	2770	1500	1200
* צור באחר 2302	3498	1333	3100	1800	0
בית צפא 3488, 3365, 3802, 3801	1031	583	2100	980	700
* שרפת 4552	463	204	900	700	0
סה"כ	24655	9178	33870	13510	4880

הערות:

- * התכניות המסומנות בכוכבית הן תכניות שעדיין לא אושרו.
- 1 קיבולת המגורים המרבית - סך-כל הפוטנציאל המרבי ליחידות דיור בתכנית בניצול מלא של אחוזי הבנייה, כולל יחידות דיור קיימות.
- 2 סך-כל הפוטנציאל לתוספת יח"ד - סך-כל הפוטנציאל לתוספת יח"ד בכל התכניות, כולל בתכניות שעדיין לא אושרו וכולל במתחמים המוגדרים לאיחוד וחלוקה, שבהם לא ניתן להוציא היתרי בנייה על-פי התכנית. הפוטנציאל חושב ע"י הפחתת מספר יחידות הדיור הקיימות ממספר יחידות הדיור המרבי בתכנית (קיבולת המגורים המרבית).
- 3 סך-כל הפוטנציאל לתוספת יח"ד להן ניתן להוציא היתרי בנייה - מס' יחידות הדיור בתכניות מאושרות שניתן להוציא להן היתרי בנייה על-פי התכניות.

מסקנות והמלצות

התמונה המצטיירת מן הפרקים הקודמים חושפת מדיניות תכנון ויישומה בפועל שאינם מתאימים לפיתוח מרחב גיאוגרפי המאכלס כ-170,000 נפש, דוגמת מזרח ירושלים. תהיה זו היתממות להתעלם מן הגורמים שעיצבו את משטר התכנון, לרבות ובעיקר המאבק הלאומי שניטש על העיר במרוצת מאת השנים האחרונות. לכך נקדיש אפוא פרק נפרד בסוף עבודה זו. אין ספק שפתרון מקיף ומעמיק של בעיות היסוד בתכנון מזרח ירושלים יוכל להתממש רק במסגרת הסדרים בעלי אופי מדיני או מדיני למחצה. עם זאת, מעבר למשקלם של הגורמים הפוליטיים-לאומיים בכל הקשור למשטר התכנון, מן הראוי להצביע על מספר אלטרנטיבות תכנוניות לשיפור המצב הקיים, שניתן ליישמן גם ללא קשר לשאלות פוליטיות. למרות השינויים מרחיקי-הלכת - ואולי הבלתי הפיכים בחלקם - שחלו בעיר המזרחית במשך שלושים השנים האחרונות, נותר בה פוטנציאל תכנוני וכלכלי לא מבוטל, שיש בו כדי לתת מענה על צרכי האוכלוסייה ופיתוחה העתידי. יתרה מזו, ניתן לנצל פוטנציאל זה ולקרם את התכנון והפיתוח האורבני של אזור מזרח העיר במסגרת השיטה הקיימת ומשטר התכנון הרווח כיום. השינויים שניתן לבצעם, גם במסגרת משטר התכנון הנהוג, מפורטים להלן:

תכנון כולל לאזור מזרח העיר

יש להכין תכנית מתאר כללית לכל מזרח העיר, תכנית שתאחד את כל השכונות למערכת עירונית אחת ותענה על צרכי האוכלוסייה ברמה העל-שכונתית. בתכנית זו יהיה צורך לבחון את הסוגיה של מערכת התחבורה בראייה כלל-עירונית וכן להגדיר ייעודי קרקע כלל-עירוניים, עליהם לא נתנו את הדעת בתכניות השונות. התכנית צריכה להתייחס לייעוד שטחים למרכזי מסחר ותעסוקה, מוסדות חינוך להשכלה גבוהה, מוסדות בריאות ותרבות, שטחי נופש ובידור.

תכנון שטחים נוספים למגורים

ניתן לתכנן אזורי מגורים נוספים בתחום התכנוני הקיימות בשטחים המיועדים לנוף פתוח או בשטחים צמודים שאינם מתוכננים כיום. יש לבחון כל תכנית ולהעריך מחדש את ההצדקה לקיום שטחים כה נרחבים של נוף פתוח. הבחינה תיעשה על סמך שיקולים תכנוניים ועיצוביים-נופיים. כך, למשל, ניתן לייעד את שטחי הנוף הפתוח בבית חנינא ובשועפת עבור מגורים. שטחים אלה מתאימים בחלקם לבנייה, ואין הצדקה נופית להשאירם כשטח נוף פתוח. בצור באחר ניתן לתכנן למגורים את הגבעות הדרומיות הנמצאות מחוץ לגבול התכנוני, וכן להרחיב את אזורי המגורים המצויים בתחום גבולות התכנוני על חשבון שטחי נוף פתוח.

העלאת צפיפויות בנייה בתכנוני קיימות

יש לבחון אפשרויות לציפוף הבנייה בשכונות הקיימות על-ידי העלאת אחוזי הבנייה. אחוזי הבנייה הנמוכים מאפשרים הגדלה ניכרת של אחוזי הבנייה, ללא שינוי או פגיעה במרקם הקיים. הגדלה כזו תאפשר ניצול אינטנסיבי יותר של קרקע, שהיא משאב הנמצא במחסור במזרח העיר, ותתן מענה הולם לצורכי המשפחה הערבית המורחבת.

מבנים לצורכי ציבור

יש לאתר שטחים נוספים לבנייה לצורכי ציבור. יש לבחון מחדש את השימוש בתכנוני איחוד וחלוקה ולחפש דרכים אחרות להשגת שטחים ציבוריים. להלן מספר כיווני פעולה אפשריים:

- א. ניתן לאתר שטחים לשירותים הצורכים שטחי קרקע גדולים (כגון בתי-ספר או מתחמי-ספורט) בשטחים הפתוחים ובפתחי הוואדיות. במקומות מסוימים ייעשה הדבר כחלק מתכנית כוללת ובמקומות אחרים - כתכנית פרטנית. ניתן לשלב בשטחים אלה גם שימושים מסחריים וכך לצמצם את הצורך בתשלום פיצויים. השימושים המסחריים יכולים לכלול שטח ספורט פרטי, אזור מסחרי, מלונאות וכו'.
- ב. בתחום מזרח ירושלים קיימים שטחים בבעלות המדינה (ממקורות שונים כגון הפקעות, נכסי נפקדים) ובעלות עירונית, שאותם ניתן לייעד לבנייה לצורכי ציבור.
- ג. ניתן לאתר שטחים קטנים למוסדות ציבוריים (מתנ"סים, שירותי בריאות, מועדוני קשישים וכו') על-ידי שיתוף-פעולה עם התושבים. כך, למשל, במסגרת תכניות הבינוי למגרשים גדולים ניתן לקבל הפרשות של שטחי ציבור קטנים. שטחים אלה יישארו בבעלות פרטית, לא יופקעו על-ידי העירייה ויפותחו בסיוע תקציב ממשלתי עירוני, בדומה לדגם שיקום שכונות. כמו כן, ניתן לפצות את בעלי הקרקע על-ידי מתן זכויות בנייה גבוהות יותר למגורים או זכויות לשימושים מסחריים.

מימוש פוטנציאל הבנייה בתכניות המאושרות

- יש לבחון אמצעים שונים העשויים להקל על מתן רשיונות הבנייה, וכך ניתן יהיה לממש את פוטנציאל הבנייה בתכניות המאושרות:
- א. יש להימנע במידת האפשר משימוש בתכניות איחוד וחלוקה, ולשקול שימוש באמצעים אחרים להשגת שטחים ציבוריים, כפי שפורט לעיל.
- ב. יש להקים גוף חדש בעירייה אשר יטפל בכל תהליך הרישוי במזרח העיר, החל במתן אינפורמציה תכנונית, דרך בדיקת התשתיות, אישור תכניות הבינוי ואישור הבניינים וכלה בתשלומי אגרות. חשוב לאייש מסגרת ארגונית זו בכוח-אדם שיענה על כל הצרכים, הן מבחינת היקפו המספרי והן מבחינה מקצועית (כולל אדריכלים, מהנדסי דרכים, מודדים, שמאים ועוד). כן חשוב לכלול בין העובדים שיגוייסו שיעור גבוה של עובדים דוברי ערבית תושבי מזרח ירושלים.
- ג. יש לבטל את הדרישה להשגת אישור ממס רכוש כתנאי להוכחת בעלות. באזורים לא מוסדרים ניתן למדוד את השטח בעזרת מודדים פלסטיניים, לאמת בעלויות בעזרת תוואי שטח, ולקבל תיחום בעלויות בדוק ומאושר על-ידי בעלי הקרקע ושכניהם.

משטר התכנון של מזרח ירושלים

עו"ד דניאל זיידמן

הרקע להתגבשות משטר התכנון

ייחוס ליקויי התכנון שהוצגו לעיל למדיניות מודעת ומכוונת, שנעדה לבלום באופן מגמתי את התפתחות המגור הערבי, נכון רק באופן חלקי. במילים אחרות, תהיה זו פשטנות יתרה לראות באפליה על רקע פוליטי את הגורם היחיד שעיצב את משטר התכנון של מזרח ירושלים. גם אם תשתנה מדיניות זו, ספק רב אם יהיה בכך כדי לענות באופן מלא על צורכי התכנון והפיתוח של תושבי מזרח העיר. משטר התכנון שנוצר נובע גם מעובדת יסוד שאין עליה עוררין: ישראלים ופלסטינים אמנם חולקים ביניהם את שטחה של העיר מזה שלושים שנה, אולם אינם שותפים (ולו באופן חלקי) בקהילה פוליטית או תרבותית משותפת; הם אינם נמנים על אותו "ציבור". השאיפה הישראלית הדומיננטית לביצור השלטון הישראלי מתנגשת עם השאיפה הנגדית הפלסטינית השוללת את הלגיטימיות של שלטון זה. כל הסבר כמעט נגזר מהתנגשות זו.

מנגנון התכנון מתקשה להתמודד עם צורכי האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים לא רק בשל שיקולים דמוגרפיים-פוליטיים, אלא גם (וברוב המקרים בעיקר) עקב העובדה שרשויות ממשלתיות ומוניציפליות מוטות מטבען לטפל בדרישותיה ובבעיותיה של קהילה אזרחית צורכת, קרי: הציבור הישראלי היהודי. גם כאשר אינם נוקטים במודע מדיניות מקפחת, המנגנון נוטים השלטוניים אינם ערים לצרכיו של ציבור שאינו נמנה עם "החברה האזרחית" - הציבור הפלסטיני. יתרה מזו, היעדרה של חברה אזרחית משותפת משקף בבירור לא רק את רצונו של הציבור היהודי אלא גם את שאיפותיו של הציבור הפלסטיני.

בכל העולם תכנון אורבני הוא תחום פוליטי מובהק; מבחינה זו ירושלים אינה חריגה. התכנון מגדיר את המותר ואת האסור בקניינים של הפרט ושל הציבור שעליו הוא נמנה; הוא משפיע על עיצובה של רשות הרבים, ובעיקר: הוא קובע איזה פרט ואיזה מגור מתוך כלל הציבור יצאו נשכרים מהליכי התכנון, ואילו ייפגעו. הכרעות אלה מתקבלות בירושלים, כמו במקומות אחרים, בוועדות סטטוטוריות, המורכבות מנבחר ציבור (פוליטיקאים), עובדי ציבור (הסרים למרותו ולהנחיותיו של הדרג המדיני) ונציגי ציבור (מינויים פוליטיים מובהקים).

במאבק המתנהל על ירושלים ותכנונה במשך שלושים השנים האחרונות, לא נותר הציבור הפלסטיני אדיש ופסיבי, להכרעה מרכזית אחת שקיבל ציבור זה יש השלכה ישירה על בעיות התכנון ועל דרכי ההתמודדות עמן: הציבור הפלסטיני מגלה נכונות למצות את הזכויות והזכאי ויות המובטחות בשיטה הנהוגה, בתנאי שהדבר אינו כרוך בהכרח בלגיטימיות של השלטון הישראלי במזרח העיר.

לדוגמא, הפלסטינים סירבו ועודם מסרבים לקבל פיצויים בגין קרקעותיהם המופקעות. בכך הם מבטאים באופן סמלי את שלילת הלגיטימיות של הפקעות קרקע בעלות אופי פוליטי מובהק. עם זאת, לגישה זו היה מחיר כבד: הרשויות הישראליות יכלו להפקיע קרקעות בלי לשלם מילי ארדי דולרים כפיצויים, מה שכמובן הקל רבות על הליך ההפקעה.

דוגמא אחרת ניתן להביא מתחום המעורבות בבחירות המוניציפליות: הציבור הפלסטיני, ברובו המכריע, אינו מממש את זכות הבחירה בבחירות למועצת העירייה ולראשות העירייה. בדרך זו מפגינים תושבי העיר המזרחית את לאומיותם הפלסטינית, דהיינו, את העובדה שהם אינם רואים את עצמם "ערבים ישראלים". אולם בכך הם מחזקים את המגמה הרווחת בקרב מקבלי ההחלטות בעירייה להימנע מלהכליל את צורכיהם ודרישותיהם של הפלסטינים במסגרת שיקוליהם.

לדפוס התנהגות אלה יש השלכות מרחיקות-לכת בתחום התכנון, כמפורט להלן:

א. אין, ומעולם לא היה, נציג פלסטיני במוסדות התכנון בירושלים, וספק אם יהיה - כל עוד הדבר כרוך בהכרח בריבונותה הבלעדית של ישראל בירושלים. במקרה הטוב, הציבור

הפלסטינו משול למטוסי החמקן, שאינם נקלטים במסכי הראדאר של מקבלי ההחלטות. ההטבה עם ציבור זה אינה מניבה כל רווח פוליטי למי מבין מקבלי ההחלטות, ויש גורמים המפיקים רווח אלקטורלי מהפגיעה בו.

ב. הפיגור המשווע במצב התשתיות במזרח העיר בולם את הפיתוח האורבני באזור זה. אמת, נכון הדבר: ישראל ירשה מממשלת ירדן את הפער בתשתיות, וקיפוחה של ירושלים המזרחית החל עוד בתקופת השלטון הירדני. אולם הפערים רק החריפו בשלושים השנים האחרונות, וחלקם המכריע נובע מחלוקה בלתי-שוויונית של תקציבים בין שני חלקי העיר. על פי אומדנים זהירים, רק 7% מתקציבה של עיריית ירושלים מושקעים במגזר הפלסטיני, המהווה כ-30% מאוכלוסיית העיר. יחס חלוקה זה משקף לא רק אפליה על בסיס לאומי, אלא גם "חוק פוליטי" בל יעבור: נבחרים אינם מייטיבים עם תושבים שאינם בעלי פוטנציאל אלקטורלי. כלומר, גם אם נתעלם מקיומה של אפליה מודעת, ספק רב אם המופקדים על התקציבים ינסו לממש חלוקה שוויונית יותר של משאבים; ניסיון כזה יפגע בהכרח ברמת השירותים המיועדים לציבור המצביעים (המגזר היהודי). בעוד שאלה שייחנו מן השיפור משתייכים לציבור שחבריו נמנעים מהצבעה (המגזר הערבי).

ג. אגרות הרישוי המוטלות על תושבי העיר הפונים לקבלת היתר בנייה שוויונית לחלוטין, וזהות במזרח העיר ובמערבה. אולם המציאות הכלכלית איננה שוויונית. ההכנסה לנפש במזרח העיר היא כשליש מזו שבחלקה המערבי. הסף הסביר לקביעת עלות של שירותים ושל אגרות נקבע בהתאם לסטנדרט הנהוג במגזר היהודי. תשלום האגרות הוא מעבר ליכולתם הכלכלית של רבים מתושבי מזרח העיר. אין אפשרות מוסדית לתקן מצב זה בלי להכיר בהבדלים כלכליים בין שני חלקיה של ירושלים המאוחדת.

ד. כפי שצוין לעיל, שיטת רישום הבעלות במזרח העיר אינה מאפשרת תכנון רציונלי או התפתחות של תרבות יזמית פלסטינית. רפורמה מקיפה והסדר קרקעות הם תנאי הכרחי לשינוי מצב זה. אולם ביצוע הרפורמה הוא הליך מורכב ורגיש, המחייב רמת אמון מינימלית בין הרשויות לבין בעלי הקרקע. לאור המאבק בן מאת השנים בין יהודים לערבים בנושא השליטה על הקרקע בישראל ולנוכח הסכנה המוחשית לאיבוד קרקע בשל הוראת חוק דוגמת חוק נכסי נפקדים, אין שום סיכוי שישראל תצליח לבצע את הרפורמה ההכרחית. כל ניסיון לבצע זאת לעולם ייתפס כמעשה "תוקפנות" נוסף בעיני הציבור הערבי.

ה. תכנון רציונלי לא רק מייטיב עם בעלי קרקע, אלא גם מחייב פגיעה בזכות הקניין שלהם. זאת נוכח ההכרח בהפרשות לצורכי ציבור (מוסדות ציבור, כבישים, גנים וכו'). הדרך הרציונלית ליטול רכוש פרטי לצרכים ציבוריים היא באמצעות תכניות איחוד וחלוקה, המפזרות את הנזק באופן שוויוני בין כלל בעלי הקרקע. גם במערב ירושלים תכניות אלה מתבצעות, בדרך-כלל, בכפייה שלטונית. מאחר שלא קיימת קהילה אורחית משותפת, ובהעדר בסיס של אמון בין הרשויות לבין הציבור, ספק רב אם תוכל ישראל להוציא אל הפועל תכניות איחוד וחלוקה במגזר הערבי, וללא תכניות אלה תיפגע באופן משמעותי התפתחותו של מגזר זה.

כפי שיובהר בהמשך, נעשו בשנים האחרונות מספר ניסיונות מהוססים להתוות מדיניות תכנון שוויונית יותר ועניינית יותר בהתייחס למגזר הערבי של ירושלים. אולם החלטות אלה תמיד התקבלו בהקשר של ניסיון מצד השלטונות להוכיח שישראל "ראויה" לשלטון בלעדי על כל חלקי העיר. כוכור, הפלסטינים מגלים נכונות ליהנות מהטבות מסוג זה רק אם לא תהיה בכך משום הכרה בלגיטימיות של השלטון הישראלי. כתוצאה מכך נוצר מצב שבו מקבלי ההחלטות מגלים נדיבות כלפי הפלסטינים דווקא במצבים שבהם לא יהיו הפלסטינים מוכנים לשלם את "מחירה" הפוליטי של ההטבה.

התמונה העולה מתיאור זה מייצגת מצב של "משחק סכום-אפס", שבו הרווח של צד אחד נתפש תמיד כהפסדו של הצד האחר. כתוצאה ממצב זה, משטר התכנון הקיים כמעט חסין בפני רצון טוב לשפר אותו. תיקון חלקי של אפליה וקיפוח עשוי להקל את סבלם של התושבים וליצור אקלים נח יותר להידברות. אולם הבעיה איננה בעיקרה "אפליה" של מיעוט אורחי במסגרת קהילה פוליטית משותפת; ההשפלה והקיפוח של התושב הפלסטיני אינם גורמים לו לשאוף

להיות "ישראלי" שווה-זכויות, אלא פלסטיני השולט בחייו ובחיי קהילתו. ומכל אלה עולה כי שיטת התכנון אינה מתפקדת, בסופו של דבר, לא רק בשל התמהיל של הטיה פוליטית ואפליה המאפיינים אותה, אלא בעיקר משום שבהעדר סממנים מינימליים של חברה אזרחית משותפת, אין היא יכולה לתפקד.

ישראלים אינם מסוגלים לתכנן את העיר המזרחית עבור תושביה הערבים - לא משום שחסרים מתכננים בעלי מיומנות מקצועית ורגישות ציבורית המסוגלים לעשות כן, אלא משום שתכנון עבור ציבור שלם חייב להיות מעוגן בתרבותו הפוליטית. שינוי יסודי במדיניות התכנון של האחראים לנושא למדיניות עניינית יותר, שוויונית יותר ורגישה יותר - הוא צעד הכרחי.

ניצני שינוי במשטר התכנון

בשלוש השנים האחרונות היתה ירושלים עדה לארבע "פרשיות", שכל אחת מהן גרמה להתלקחות בינלאומית: פרשת ההפקעות בבית חנינא ובשועפת, "פרשת הר חומה", "פרשת מנהרת הכותל" ו"פרשת ראס אל-עמוד". לפרשיות אלו מכנה משותף: כללי המשחק שהיו נהוגים בירושלים עד לאחרונה - השימוש הנרחב בסמכויות שלטוניות לרווחת ציבור אחד על חשבון ציבור אחר - מיצו את עצמם. פעולות שדעת הקהל בארץ ובעולם היתה מוכנה להשלים עמן לפני עשר ועשרים שנה אינן בנות ביצוע יותר. גם מי ששואף לשמר את השלטון הישראלי בכל חלקי העיר חייב לאתר כללי משחק חדשים, והדבקות בכללים הישנים מסבה נזק, גם לשיטתו. הלקחים שהופקו מפרשות אלו כבר נותנים את אותותיהם בתחום התכנון.

- במאי 1995, בעקבות פרשת ההפקעות, קיבלה ממשלת ישראל החלטה להימנע מהפקעת שטחים נוספים בעיר המזרחית לצורך הקמת שכונות יהודיות חדשות, ולפעול לזירוז מתן היתרי בנייה במגזר הערבי. העובדה כי החלטה זו לא שונתה על-ידי ממשלת נתניהו מעידה על עוצמתה של המציאות החדשה; העובדה כי החלטה זו לא הניבה, ולו היתר בנייה אחד נוסף, לתושבי העיר המזרחית - מעידה על עוצמתה של המציאות הישנה.

- בעקבות ההחלטה להתחיל בבנייה בהר חומה, החליטה ממשלת ישראל להקציב במשך שנתיים כ-130 מיליון ש"ח לשיפור התשתיות במזרח העיר. הקצבה זו רחוקה מלענות על הצרכים - ועל פי אומדנים מקצועיים יידרשו כ-10 מיליארדי דולרים כדי להשוות את רמת התשתיות בין שני חלקי העיר. השתתפותה של עיריית ירושלים בהקצבה זו אמורה להיות מוערית - תוספת של חצי אחוז בתקציב העירוני מדי שנה למגזר הערבי. יש לציין כי חלק גדול מכספי הממשלה שתוקצבו לא הגיעו בפועל ליעדם. חרף זאת, מנהלי הפרויקטים פועלים ברגישות ובמקצועיות כדי להשיג את האפקט החיובי המרבי מהקצבות אלה.

- בעקבות ההחלטה לבנות את הר חומה, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים על שינויים מרחיקי-לכת בתכנון לשכונות צור-באחר ואום טובא. בהקשר זה אימצה הוועדה חלקים מתכנית רעיונית אלטרנטיבית, שהוגשה במסגרת דיון בהתנגדות על ידי עמותת "עיר שלם", בשיתוף עם התושבים. הוועדה החליטה על העלאת צפיפות הבינוי בצורה משמעותית, דבר הגורר הגדלה ניכרת במספר יחידות הדיור בתכנית. אמנם התכנית שאושרה עדיין רחוקה מלהיות משביעת-רצון, אולם החלטת הוועדה היתה הסבירה ביותר שניתן היה לקבל בנסיבות הקיימות.

- ביולי 1997 דחתה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים תכנית עירונית להרוס אחד מהגנים הציבוריים הבודדים במזרח העיר (בשיח ג'ראח), לצורך הקמת שכונה יהודית קטנה.

- לראשונה מאז שנת 1967 התערור ויכוח נוקב בין אדריכלים ומתכננים ביחס לשאלות האתיות המתעוררות עקב אימוץ תכתיבים פוליטיים בהליכי תכנון.

תופעות אלה הן בבחינת "סוגניות ראשונות", המעידות על שינוי בתודעת מקבלי ההחלטות - בעיקר בדרגים מקצועיים; הן משקפות את ההכרה שירושלים לא תוכל לשרוד כעיר אם יימשך משטר התכנון שהיה מקובל עד היום. אמנם, עדיין נמשכת מדיניות ההעדפה של המגזר היהודי, המושפעת משיקולים דמוגרפיים-פוליטיים: תכנית הר חומה קורמת עור וגידים, והעירייה

ממשיכה לקדם תכניות לבניית שכונות יהודיות בראס אל-עמוד, באבו דיס ובשער מזרח (דבר שיחייב הפקעות נוספות). עם זאת, אין להקל ראש בשינויים שניתן להבחין בהם, מהוססים וחל-קיים ככל שיהיו; הם יוצרים הזדמנויות שראוי לנצלן, במטרה לשפר את איכות חייהם של תושבי העיר המזרחית וליצור אקלים נוח יותר להתמודדות עם בעיות-היסוד של העיר החצויה.

מגבלות הרפורמה במשטר התכנון

השינויים שתוארו לעיל מספקים גם הזדמנות לאמוד הן את השפעתם של "צעדים מתקנים" במסגרת משטר התכנון הקיים והן את גבולות השפעתם. צנועים ככל שיהיו, צעדים אלה מלמדים כי גם במגבלות הקיימות ניתן לאפשר לחלק מהתושבים ניצול סביר יותר של קניינם, תוך הימנעות מפגיעה בנוף העיר ובתושביה. כך, לדוגמא, קיימים מתחמים רבים זמינים לבנייה, וניתן לתכננם ללא דיחוי; אפשר להגדיל את אחוזי הבנייה, לצופף ולהגביה את הבנייה באזורים מבונים קיימים; אפשר לתכנן אזורים שהוכרוזו באופן מלאכותי כ"שטחים ירוקים"; אפשר לחלק משאבים בצורה שוויונית יותר; גם מי שמכיר במגבלותיהן של הצעות אלה, אינו יכול לכפור בחשיבותן.

חרף זאת, יש להבהיר באופן נחרץ: גם אם יבוצעו שינויים מרחיקי-לכת במסגרת משטר התכנון הקיים, לא תהיה בכך ולו ראשית התמודדות עם בעיות התכנון האמיתיות של ירושלים המזרחית, ולמעשה עם בעיותיה של העיר כולה. משטר התכנון יצר מצב המונע באופן כמעט מוחלט פעילות של שוק קרקעות רציונלי במזרח העיר, צמיחת תרבות יזמית פלסטינית וגיבוש קווי מתאר תכנוניים לפיתוח האזור. ההפקעות מחד גיסא והתכנון המפלה מאידך גיסא יצרו פרדוקס לפיו קרקעות מזרח ירושלים הן בעת ובעונה אחת בעלות "ערך בל ישוער" (priceless) ו"חסרות ערך" (worthless). "ערך בל ישוער" משום שקרקעות אלה הן עיקר הנכסים שנותר בידי הציבור הפלסטיני; "חסרות ערך" - משום שהן יישארו בטווח הנראה לעין ללא אפשרות ניצול כלכלי. צעדים מתקנים עשויים לתת מענה חלקי על צורכי הפרט, אך אין בהם כדי לתת מענה על צורכי הציבור, או כדי לאפשר את תכנון ה"מאקרו" של העיר המזרחית באופן שישתלב בתכנונה של ירושלים כולה, לרבות המרחב סביבה.

יצירת משטר תכנון רציונלי מחייבת מודרניזציה של שיטת הרישום, הכנת תכניות איחוד וחלוקה ושיתוף התושבים הפלסטינים בהליכי התכנון. לנקודה האחרונה יש חשיבות מכרעת: שאלות היסוד הכרוכות בהתפתחותה של ירושלים המזרחית - התרבות האורבנית הרצויה, שילוב העיר המזרחית באזור המטרופוליני בין רמאללה בצפון לבית-לחם בדרום ועם מערב העיר, פיתוח האזור באופן ההולם את אופיו הייחודי, פיתוח תרבות יזמית פלסטינית וכיו"ב - מחייבות העצמה (empowerment) של הציבור הפלסטיני בכל הקשור לתכנון ולהוצאתו אל הפועל.

האם הדבר מחייב חלוקת הריבונות בירושלים? לא בהכרח. אולם העצמה זו תוכל להתבצע רק אם היא לא תהיה כרוכה בהכרה פורמלית בלגיטימיות של השלטון הישראלי הבלעדי על מזרח העיר, ורק אם תשקף באופן מוחשי וסמלי את אופיים הלאומי של תושבי מזרח העיר, תוך הטלת סייגים על סמכותה של ישראל בתחום זה. במילים אחרות: לא ניתן "למקצע" את בעיות התכנון של מזרח ירושלים, ולא תיתכן התמודדות של ממש עמן בלי הסדרים מדיניים או מדיניים-למחצה בכל הקשור לסמכויות פונקציונליות בעיר.

מתן אוטונומיה תכנונית לתושבי מזרח העיר אין פירושה בהכרח ניתוק מרשויות תכנון ישראליות, ולא משתמע מכך שלישראל אין עניין לגיטימי בכל הקשור לתכנון ירושלים המזרחית. צעד כזה יבטא תפיסה חדשה של האינטרס הישראלי: הכרה שהאינטרס הישראלי טומן בחובו גם הכרה בזכותו של קולקטיב לאומי החי בעיר להתפתח במסגרת גבולות תכנון המרסכמים עליו.

אם וכאשר ייווצרו מנגנוני תכנון אוטונומיים לתושבי העיר הפלסטיניים, יתייצב ציבור זה, אולי לראשונה, בפני בעיות מורכבות שמשטר התכנון הקיים פטר אותו מלהתמודד עמן. כך, למשל, יהיה עליו להתמודד עם שאלות כמו: כיצד לשמר את אופיה של העיר על שכונותיה,

ובמקביל לכך - לקדם את פיתוחה ואת המודרניזציה שלה? כיצד לאפשר את שילובו של האזור עם הנעשה במערב ירושלים, מחד גיסא, ועם המרחב המטרופוליני בגדה, מאידך גיסא? כיצד להתמודד עם הרישום והפרצלציה של הקרקעות, עם כל הסיבוכים הפוליטיים, הכלכליים והמדיניים הכרוכים בכך? כיצד ניתן לשמר את העניין הלאומי הפלסטיני, בלי שהדבר יהווה איום על העניין הישראלי, כך שהעיר תפתח לרווחת שני העמים?

בבואם להתמודד עם שאלות אלו, יאלצו המתכננים הפלסטינים להתייבב בפני השינויים והעובדות שנוצרו במהלך שלושים השנים האחרונות. חלקם הגדול של שינויים אלה בלי ספק לא יהיה לרוחם של תושבי מזרח העיר. אולם חשוב להדגיש שפוטנציאל הפיתוח של מזרח העיר נותר גבוה, למרות השינויים האמורים. אמנם, השכונות היהודיות החדשות במזרח העיר שינו את פניה ללא היכר. אולם חרף עידוד ממשלתי נמרץ והשקעות של מיליארדי שקלים בשכונות היהודיות, וחרף מאמץ הרשויות להגביל את פיתוח המגור הערבי, עלה שיעורם של תושבי העיר הפלסטינים מ-25.6% בשנת 1967 ל-30% בשנת 1997. אופיים של חלקים ניכרים בעיר המזרחית השתנה, אבל אופייה הפלסטיני של מרבית שטחה אינו מוטל בספק. ירושלים המערבית מגיעה כמעט לרוויה תכנונית, בעוד שבירושלים המזרחית פוטנציאל התכנון עודנו גדול. חרף ההפקעות, נותרו הפלסטינים עניים, אמנם, "בשטח רצפה", אך עשירים יחסית בקרקעות בעלות פוטנציאל ניצול. על קרקעות אלה ניתן לבנות עשרות אלפי יחידות דיור לציבור הפלסטיני. על אף שנים רבות של הסגר והקפת העיר המזרחית בשכונות ישראליות חדשות, האזור נותר המרכז התרבותי, המסחרי, החינוכי והפוליטי של הגדה.

יהיו ההסדרים העתידיים אשר יהיו, מציאות החיים בירושלים תחייב בבוא העת שינוי קוגניטיבי נוסף, הן בקרב ישראלים והן בקרב פלסטינים. ירושלים איננה ניתנת לחלוקה פיזית: הביוב בעיר מציית לחוקי הגרוויטציה, ולא למצעים מפלגתיים או לאמנות לאומיות. נגזר על ישראלים ופלסטינים לחיות אלו בצד אלו בעיר. המאבק הלאומי הבלתי-מתפשר, שהתנהל במשך שלושים השנים האחרונות במסגרת "משחק סכום-אפס", הותיר לא מעט צלקות בנופה של העיר ובלבבות תושביה. מאבק זה לא יעלם במהרה, אבל דפוסי התכנון החדשים יחייבו גיבוש תודעה חדשה - "תודעה ירושלמית" - שתדור לצד התודעות הלאומיות הקיימות - הישראלית והפלסטינית. ביסוד תודעה משותפת זו חייבת להשתרש ההכרה שלא כל מה שרע לפלסטינים בירושלים הוא טוב ליהודים, ולהיפך, וכי יש למצוא דפוסי תכנון המאזנים באופן הוגן יותר את האינטרסים המשותפים והמתנגשים של שתי האוכלוסיות. אז, ורק אז, יימצאו אזהבי ירושלים ומתכנניה ראויים לפיקדון היקר שההיסטוריה הפקידה בידיהם.

