



תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

ראסם ח'מאיסי

תקציר

תכנון העיר ירושלים מתבצע בתנאים מיוחדים, ואינו ניטרלי, אלא מגויס להבטחת הגמוניה ישראלית על מזרח העיר. תכנון הגמוני משמעותי שימוש ברציונאל ובמתודה תכנונית בכדי להבטיח שליטה פיסית, מנהלית ותפקודית של קבוצת הרוב. תכנון מתבצע מלמעלה בצל הפרדיגמה התכנונית ההגמונית. המאמר מנסה לשפוך אור על המצב בו מתרחש התכנון המתאר בירושלים המזרחית עבור האוכלוסייה הפלסטינית. המאמר סוקר ומנתח את המאפיינים של המרכיבים המשפיעים על התכנון כגון השיקולים הדמוגרפים וקביעת גבולות התכנון בהתחשב בשיקולים אתנו-פוליטיים. הדמוגרפוביה. השליטה בקרקע, ויצירת חסמים בפני תכנון מקומי פלסטיני הצומח מלמטה בעיר המאתגר הערכת התכנונית ומתנגד למעשיה. המאמר מנסה לחשוף את הניגודים בין התכנון המסדיר הקיים לבין מאפייני הקהילות. במאמר מוצע גם מנגנון איך למתן חלק מההגמוניה התכנונית כיום המנציחה את הפגיעה בתושבים הפלסטיניים בטענה של חוסר הפרשות לצורכי הציבור. המאמר מסכם בציון כי התכנון הקיים עבור האוכלוסייה הפלסטינית, מהווה חוליה או מרכיב של מטריצת הבקרה והשליטה של ישראל ועיריית ירושלים באדם והאדמה בירושלים המזרחית/אלקודס.

רקע

תכנון מרחבי סטטוטורי בירושלים/אלקודס שונה מאשר בערים ישראליות ופלסטיניות, וגם ערים אחרות בעולם שבמחלוקת (Bollens, 2000), וזאת בגלל מעמדה ומצבה המיוחד של העיר. התערבות תכנונית כרוכה ברגישויות גיאופוליטיות, אתנית ולאומיות. גבולותיה המוניציפאליים של העיר השתנו עקב תהליך עיור ומלחמות (Khamaisi, 2003). בתוך המרחב העירוני של ירושלים כיום אפשר לזהות ארבעה סוגים של חלקי העיר שביניהם קיימת שונות מבחינת תכנון, תפקוד, צורת התפתחות וסמליות: העיר העתיקה, בתוך החומות, העיר המנדטורית - הכוללת שכונות שצמחו מחוץ לעיר העתיקה בשלהי התקופה העות'מאנית ובמהלך התקופה המנדטורית, העיר החדשה הכוללת את השכונות היהודיות החדשות שחלקן צמחו על חורבותיהם של כפרים ערבים כגון מלחה בחלק המערבי של העיר, והשכונות הפלסטיניות שחלקן צמחו מגלעיני כפרים שסופחו לירושלים בשנת 1967 כגון שועפאט, צור בהר ועיסויה.

כפרים/שכונות אלה מוגדרות כחלק ממזרח ירושלים שהיה עד 1967 חלק מהממלכה הירדנית והגדה המערבית. לאחר כיבוש הגדה המערבית, מדינת ישראל ספחה את מזרח ירושלים והטילה את הריבונות והחוק הישראלי עליה, בכלל זה חוק התכנון והבניה 1965, הכולל את המערכת התכנונית הישראלית הממשלתית והעירונית. לאחר הסיפוח שכלל כ-70 אלף דונם, עיריית ירושלים הערבית הירדנית בוטלה, וכן המועצות הכפריות שניהלו מוניציפאלית את

ח'מאיסי, ר. (2010).
תכנון הגמוני במזרח
ירושלים/אלקודס.
תכנון, (2)7 : 45-29.





לעניין: מאמרים

האוכלוסייה הפלסטינית בכפרים שסופחו לירושלים כגון שועפאט, צור באהר ועיסוויה, ובכך הפכה האוכלוסייה הפלסטינית העירונית והכפרית ללא הנהגה מוניציפאלית ותכנונית מקומית עצמאית. על רוב השטח שסופח לעיריית ירושלים המערבית היו חלות תכנית מנדטוריות גלילות ומקומיות. בכדי להבטיח שליטה ומימוש מדיניות מרחבית ישראלית על מזרח העיר היה צורך להכין תכניות מתאר מקומיות שיבטלו את התכניות המנדטוריות והירדניות, ועל בסיס תכניות המתאר המקומיות הישראליות החדשות העירייה החלה לנהל את המרחב, בכלל זה להפיק היתרי בניה ומנוע פיתוח ולהוציא צווי הריסה. במקביל לכך יזמה ממשלת ישראל מדיניות הפקעת קרקע פרטית ושליטה בקרקעות מדינה בכדי שיהיו זמינות להתיישבות יהודית. התיישבות יהודית זו הוקמה בכדי להבטיח נוכחות רורב יהודי בעיר, הגדלת האוכלוסייה היהודית בעיר, לשלוט בשטח מחד גיסא, ומאידך גיסא בכדי לקטוע את המרחב הערבי הפלסטיני בירושלים, למנוע התרחבות ויצירת רצף עם ערים וכפרים ערבים פלסטינים סמוכות. בסיטואציה של מאבק גיא-פוליטי זה צמח התכנון בירושלים המזרחית (Faludi, 1997). עד שהחלה עיריית ירושלים להכין ולאשר תכנית מתאר "ירושלים 2000", לא הייתה תכנית מתאר כללית הכוללת את החלק המערבי והמזרחי. כך נקבע בהוראות התכנית סעיף 3.1.1:

"תכנית זו, החלה על כל מרחב התכנון המקומי של ירושלים, גוברת על תכניות המתאר המקומיות והמפורטות שאושרו בתחומה, לפני אישורה של תכנית זו..."
www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publishfiles/13029/29527114844.pdf

תכנית המתאר הכללית שבתוקף על החלק המערבי הינה תכנית מס' 62 משנת 1959 שעד עתה בוצעו בה כ-12 אלף שינויים נקודתיים (שרגאי, 2009: 13).

סוגיית תכנון השכונות הפלסטיניות עומד על סדר היום הציבורי של ממשלות ישראל, עיריית ירושלים והציבור הפלסטיני, זה הגר בירושלים וזה הרוצה בירושלים תהיה הבירה של המדינה הפלסטינית. עד 1983, רשויות התכנון הישראליות לא יזמו הכנת תכניות לשכונות הפלסטיניות. פתרונות נקודתיים אד הוק נעשו על בסיס השימוש בסעיף 78 לחוק תכנון ובניה. ההימנעות מיזום הכנת תכנון מתארי לשכונות הפלסטיניות הוא כנראה גיאופוליטי, כי ירושלים המזרחית הינה שטח כבוש, כנראה הממסד הישראלי צפה להסדר מחד גיסא, וגם סדר הקדמיות היה הגברת ההתנחלויות היהודיות גם במזרח העיר והתעלמות מצרכי האוכלוסייה הפלסטינית. במקביל האוכלוסייה הפלסטינית גדלה, ובשנת 1983, גם לאחר אישור חוק ירושלים, העירייה יזמה הכנת תכניות שהגיע מספרם לכ-20 תכניות המכסות חלק גדול מהשטח הבנוי של השכונות הפלסטיניות וכיום מהוות בסיס התכנון של שכונות אלה. תכניות אלה אינם עונות לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית, לכן במציאות מוצאים הרבה חריגות מהם.

נושא התכנון של המרחב הפלסטיני בדרך כלל קשור בתפיסה שלילית של הממסד מחד גיסא ושל התושבים הפלסטינים מאידך גיסא. הממסד הישראלי טוען שהאוכלוסייה הפלסטינית מתנגדת לתכנון הקיים משיקולים פוליטיים ועקב הבדלים סוציו-תרבותיים, ולעומת זאת הפלסטינים מתנגדים לתכנון הנעשה על ידי ממשלת ישראל ועיריית ירושלים, הם מתגוננים בפניו, ואינם מעוניינים להעניק לתכנון הישראלי לגיטימציה, זאת כחלק מההתנגדות לסיפוח והשליטה הישראלית על מזרח ירושלים. לכן קיימת בנייה לא חוקית,





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

חסר הסדר מקרקעין, התכנון נכפה מלמעלה למטה, והפלסטינים מציעים תכנון חלופי מתגונן, במטרה לשרוד את המכבש התכנוני, צווי הריסה וכתבי אישום שהמערכת הישראלית מטילה עליהם. התושבים הפלסטינים רואים בתכנון הנכפה מלמעלה על ידי מוסדות התכנון הישראלים הארציים, המחוזיים ועירוניים כלי שליטה בהם הבא להנציח את הכיבוש וההגמוניה הישראלית, על ידי צמצום הזדמנויות הפיתוח של הפלסטינים, הפקעת משאב הקרקע וצמצום מספרם וכוחם בירושלים. דהיינו, שיקולים דמוגרפים וטריטוריאליים לאומיים עומדים ברקע של התכנון. לכן התכנון בירושלים אינו מכשיר טכני מקצועי, אלא הוא כלי הצבוע באופן מובהק בשיקולי מדיניות לאומיים (שרגאי, 2009).

מטרת מאמר קצר זה לעמוד בקיצור על מאפייני התכנון המסדיר המבוצע במרחבים הפלסטינים במזרח ירושלים/אלקודס. במאמר נתאר ונסביר בקיצור את השיקולים והמניעים העומדים ברקע של התכנון הפיסי המרחבי בירושלים המזרחית הנעשה לאוכלוסייה הפלסטינית. הטענה המרכזית של המאמר כי התכנון בא להבטיח הגמוניה אתנו לאומית, נכפה על אוכלוסייה שאינה יכולה להתמודד עם תכנון כפייתי זה. תכנון כפייתי כזה מדיר את בעל העניין התכנוני ואינו מאפשר קיימות פיתוח עירוני. חוסר הבהירות הפוליטית כלפי עתיד העיר, מדיניות יצירת עובדות המונהגת על ידי הממשל המרכזי והעירוני - שהוא גם תומך במוסדות וגורמים יהודים פעילים - גורמים להחלשות כל תכנון מקיים. מצד שני, אין נכונות של הפלסטינים להכיר בתכנון ולהתמודד איתו ובאמצעים שנכפים עליהם, למרות שהם נפגעים מהתכנון דה-פקטו, אך אף אינם מורשים להתארגן לקראת התמודדות עם התכנון המאושר והקיים. חלפו יותר מארבעה עשורים של מדיניות תכנון שרצתה להבטיח את שליטת הדוגמאטיות ודוקטרינות התכנון הישראליות בירושלים המזרחית, אך זו עדיין לא הצליחה לפתח תכנון המכיר בצרכי האוכלוסייה הפלסטינית, ואף חוסמת אישור תכנון אלטרנטיבי יזום על ידי הקהילה המקומית. הניסיון של כותב מאמר זה ליזום רעיונות ותכניות המגשרות בין דוקטרינת התכנון ההגמוני הנכפית מלמעלה, לבין תכנון יזום על ידי הקהילה, יזום מלמטה, מתחשב במנהגים ובהסדרים החברתיים הקיימים - עדיין לא צלחו. הנצחת מניעי התכנון ההגמוני כפי שיתוארו בהמשך, נתקלים ביזום תכנון מסגור, חלופי, מאתגר ומתנגד לתכנון הממסדי. בין אלה עדיין קיים צורך גישור בכדי להבטיח פיתוח מקיים העונה לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית.

בתחילת המאמר נציג בקיצור את המאפיינים הראשיים העומדים ברקע של תכנון המרחב הפלסטיני בירושלים המזרחית. לאחר מכן נגדיר בקצרה את התכנון ההגמוני הקיים, ונעמוד בקיצור על מאפייניו ומשמעותותיו. נסכם את המאמר בהצעת כיוונים לשינוי תכנון זה לקראת תכנון יותר משתף, מכיר ומקיים.

מאפיינים ראשיים של התכנון המרחב הפלסטיני

להלן נציג בקיצור את הצירים המרכזיים המנחים את הקונצפציה של התכנון המרחבי של השכונות הפלסטיני בירושלים המזרחית - כעיר מתפתחת בתנאי מאבק גיאופוליטי ותכנון פרטיזאני/מגויס (Bollens, 2000; Wari, 2010). צירים אלה מהווים מעין עקרונות-תכנון שחלקם מוצהר וחלקם קיים מבלי להצהיר עליהם. צירים אלה גם מצמיחים את מאפייני התכנון הקיימים בשכונות הפלסטיניות ולהלן עיקריהם:





- תכנון מרחבי ככלי הנמצא בידי הממסד הישראלי להבטיח שליטה גיאופוליטית

ירושלים היינה עיר ייחודית, ונמצאת כיום בקונטקסט מיוחד, לא רק בסמליות שלה לשלושת הדתות המונותיאיסטיות, אלא גם במצבה הגיאופוליטי, הלאומי, החברתי, התפקודי והמרחבי. דבר זה מוכר על ידי עורכי תכנית מתאר ירושלים 2000. כך סכם מהנדס העיר בדברי הפתיחה שלו לתכנית:

לנגד עיני העושים במלאכה, במהלך הכנת התכנית המוצעת, עמדה הידיעה כי ירושלים היא בירת ישראל, מרכזו הרוחני של העם היהודי ועיר עולם אליה נכמרים מליוני לבבות של מאמינים, על פני כל קצווי תבל. כולי תפילה שעמלנו ופירוטי יהיו ראויים למעמדה זה של ירושלים (מתוך דברי אורי שטרית, 1 ביולי 2004).

תכנון מרחבי של יעודי קרקע אינו מנותק מהמיוחדות הזו ומהמאבק הגיאופוליטי הלאומי על העיר (Fenster, 2004). לכן ניתוח פשטני של מאפייני התכנון, המדגיש את הממדים המקצועיים הטכניים, למעשה אינו יכול לתת תשובות לשיח ולמוצר התכנוני הגלוי והסמוי הקיים בעיר. המאבק הגיאופוליטי מסתכם בכך שישראל רוצה להבטיח את שליטתה בעיר. העיר כוללת את שני החלקים, המערבי שהיה תחת שליטה ישראלית לפני 1967 וכולל אוכלוסייה ישראלית, והמזרחי שנכבש וסופח וכלל רק אוכלוסייה ערבית פלסטינית, וכיום, לאחר הקמת התנחלויות (על פי ההגדרה הפלסטינית ורוב מדינת העולם) או שכונות על פי ההגדרה הישראלית. ישראל רוצה ופועלת להבטיח שליטה גיאופוליטית. הפלסטינים ורוב מדינות העולם תובעים חלוקת העיר והפיכת ירושלים/אלקודס לבירת המדינה הפלסטינית. מאבק זה מייצר סבך בכל תחומי תכנון ופיתוח העיר (רמון, 2003). תכנית המתאר הציבה מטרת על המשרתת את היעד הגיאופוליטי והלאומי הישראלי, אך הינו מנוגד לידע הפלסטיני. בעיקרי דברים של התכנית צוין כי:

"מטרת העל של תכנית המתאר היא איפוא, חשיבה תכנונית מקיפה חדשה ליצירת מסגרת סטטוטורית להמשך פיתוחה של העיר כבירת ישראל וכמרכז מטרופוליני תוך שמירה על ערכיה המיוחדים, והבטחת איכות חיים עירונית לכלל תושביה" (http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/) (publishHtmlFiles/13029/results_pub_id=13064.html).

ובהוראת התכנית צוין מבין מטרות התכנית: בסעיף א נאמר:

"ביסוס מעמדה והמשך פיתוחה של העיר כבירת מדינת ישראל, כמרכז לעם היהודי, וכעיר מקודשת לשלוש הדתות המונותיאיסטיות" (www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/files/13029/29527114844.pdf).

מטרות אלה מתוות את תוכן התכנית ומייצרות סתירה עם היעדים של האוכלוסייה הפלסטינית הרוצים שירושלים המזרחית/אלקודס להיות בירה של המדינה הפלסטינית שתקום ובה יהיה המרכז השלטוני והמנהלי. ניגוד זה גורם לכפיית המטרות והיעדים התכנוניים הישראליים על האוכלוסייה הפלסטינית בעיר ופוגעים לזכותם להשתתף בעיצוב המטרות והיעדים התכנוניים בעיר.

- גבולות התכנון נכפים ונקבעים משיקולים אתנופוליטיים וגיאופוליטיים

ממשלת ישראל קובעת את הגבולות המוניציפאליים והתכנוניים והם נכפים על הפלסטינים. גבולות אלה אינם מתחשבים במרקם החיים הפלסטיני,





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

שהתכנון נדרש להתמודד אתו, אלה גבולות אלה קטעו שכונות פלסטיניות כגון שכונת דאחיית אלבריד בצפון מזרח העיר. וכעת הם הקמת החומה והגדר נוצרה הפרדה פיזית בין חלקים של שכונות פלסטיניות. כך נקבע גבולה המוניציפאלי והתכנוני של ירושלים לאחר כיבוש מזרח העיר בשנת 1967, שהינו מאז גבול הריבונות הישראלי, ובכך נקבע גבול הסמכות של המועצה הארצית לתכנון ובניה והועדה המחוזית לתכנון ובניה הישראליים. בגדה המערבית מופעלות מערכות תכנון אחרות בשליטה של הרשות הפלסטינית או הממשל הצבאי/מנהל אזרחי המבוסס על חוק התכנון הירדני /או צווים צבאיים (Khamaisi, 1999; Wari, 2010). כך גם נקבע גבול עיריית ירושלים, שהוא גבול מרחב תכנון הועדה המקומית לתכנון ובניה עיריית ירושלים. לאחר התחלת הקמת גדר ההפרדה בשנת 2003, נוצרו מרחבים מחוץ לגבול המוניציפאלי כגון כפר עקב בצפון, ונכללו שטחים מהגדה המערבית בתוך שטח הגדר שעדיין מעמדם התכנוני לא ברור (קמחי, 2006). בתוך מזרח ירושלים נקבעו גבולות התכנון היישובי/שכונתי לפעמים באופן שרירותי. מתחמי התכנון השכונתיים נקבעים לפי יוזמות מקומיות ומושפעים מיכולתם הכלכלית של היוזמים ומהסדרים חברתיים. לכן בהרבה מקרים גבולות התכנון אינם מאפשרים תכנון הלוקח בחשבון את הסיבה התפקודית, הפיזית והחברתית. צוות התכנון מתבקש על ידי מזמיני התכנון - עיריית ירושלים או משרדי ממשלה ישראלים או גופים פרטיים או נציגי החברה האזרחית - להכין תכנית לשטח מתחם תכנון התחום בגבולות כפויים שלא צמחו מצרכים ושיקולים תכנוניים. כך נוצר ומתחיל העיוות התכנוני משלב קביעת גבול התכנון המשפיע ומנחה את התכנים התכנוניים וגישת התכנון. קביעת גבולות כפויים פוגעת באפשרות תיאום בין מתחמי ובין מוסדות שונים, מה שמהווה מחסום בפני עשיית התכנון וקידומו.

- הבטחת רוב דמוגרפי יהודי/ישראלי גם בירושלים המזרחית

נקודת המוצא של התכנון הלאומי של ירושלים היא שצריך להבטיח רוב דמוגרפי ישראלי יהודי ברמת כלל העיר שקיבל ביטוי בנוסחה 70 אחוז יהודים, 30 אחוזים פלסטינים :

"מאזן דמוגרפי "על פי החלטות הממשלה" - יעד זה, כפי שהוצג על ידי העירייה ואומץ בדיוני הממשלה בענין, מבקש לשמור על יחס של 70% יהודים לעומת 30% ערבים .." ([http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/HtmlFiles/13029/results_pub_id=\(13088.html](http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/HtmlFiles/13029/results_pub_id=(13088.html))

מאזן זה משתנה לאור התמורות הדמוגרפיות הקיימות בקרב אוכלוסיית העיר הפלסטינית והישראלית, שקיבל גם ביטוי בתכנית מתאר ירושלים 2000 החוזה מאזן של 60: 40 בשנת יעד 2020. כך נאמר בתכנית בהקשר זה :

"במידה רבה של סבירות ניתן להניח שאם יימשכו המגמות הדמוגרפיות של השנים האחרונות וללא שינוי משמעותי, המצב בשנת 2020 יהיה שכ-60% מכלל האוכלוסייה יהיו יהודים וכ-40% ערבים, וגם זאת רק בתנאי שיתממשו ההנחות שבבסיס תכנית המתאר" (שם, שם).

כוונת התכנית היא שמירת הרוב הדמוגרפי לטובת האוכלוסייה היהודית. בהקשר נאמר בתכנית :

"שמירה על רוב יהודי מוצק בעיר - על מנת לשמור על הרוב היהודי בעיר, יש להביא לצמצום ההגירה השלילית מן העיר ואף להיפוך מגמה ומשיכת תושבים מאזורים אחרים בארץ. לשם כך יש לתכנן היצע מספיק של דיור הן על ידי





לעניין: מאמרים

עיבוי וציפוף של שכונות קיימות והן על ידי בניה של שכונות חדשות. יתר על כן, מתחייבת בניה של מגורים במחירים סבירים, כדי שהעיר תוכל להתחרות במחירי הדיור בפרברים, שהם נמוכים באופן משמעותי, מאלה שבירושלים. בנוסף לכך יש להבטיח כמות ואיכות מקומות תעסוקה ושרותים, איכות חיים וחוויה אורבנית (בשונה מסביבה פרברית). אך עצם החלטה זו משפיעה על גודל האוכלוסייה הפלסטינית החזויה או הרצויה, ע"י הקניית זכויות בניה מועטות בין 50-75 אחוזים במגרש, במטרה לשמור את האופי הכפרי ועם זאת המאזן הדמוגרפי לטובת האוכלוסייה היהודית. זכויות בניה מועטות מטרותן להוריד את הקיבולת של התכניות של השכונות הפלסטיניות. זכויות בניה וקיבולת תכניות בשכונות הפלסטיניות הן פחותות מאשר דרוש לספק את הצרכים הפלסטיניים. גובה הבניה על פי חלק גדול מהתכניות המאושרות כיום נקבע לשתי קומות לרוב או שאינו עולה על ארבע קומות (ראו תקנון תכניות מתאר מאושרת של בית חנינא, צור בהר ועוד").

גם הקצאת שטחים למערך תשתיות ומרחב ציבורי באה לשרת גודל אוכלוסייה פלסטיני שלא יעלה על מה שנקבע כקיבולת של התכנית. המטרה של התכניות היא לא להפר את המאזן הדמוגרפי שנקבע על ידי ממשלת ישראל (שרגאי, 2010), ומנחה את המדיניות התכנונית ומערך ייעודי הקרקע המוצעים לתכניות בשכונות הפלסטיניות. מדיניות שימור המאזן הדמוגרפי לטובת הישראלים מבוססת על הגבלה של הגירה פלסטינית לעיר. יתר על כן, היא מעודדת הגירה פלסטינית מהעיר מרצון או בכוח על ידי הגבלת פיתוח מגורים או באופן ישיר על ידי שלילת זכות התושבות בעיר. מדיניות דמוגרפית זו סותרת תהליך התפתחות של עיר ועיורה. ירושלים/אלקודס הינה מרכז לאוכלוסייה הפלסטינית. מניעת הגירה אליה, בכלל זה על ידי הקמת גדר הפרדה שיש לה גם מטרות דמוגרפיות, פוגעת בתפקוד העיר וסותרת תהליכי פיתוח נורמאליים. מצד שני הגבלות על גובה בניה, וחוסר שירותי ציבור מנוגדים לתהליך עיור האוכלוסייה, ודוחפים את האוכלוסייה לבנייה ללא היתר, בסתירה לתכניות מתאר מאושרות, ובמקביל למצוקה בזמינות שטחים המיועדים לצורכי ציבור במרחב השכונתי והעירוני. תכנית המתאר קבעה יעדה שטחים מעטים לפיתוח השכונות הפלסטינית (תוספת של 2590 דונם לפיתוח), לעומת זאת האוכלוסייה הפלסטינית תגדל מכ-270 אלף כיום (2009) לכ-380 אלף בשנת היעד של התכנית 2020 אך עיר המדיניות היא ציפוף הקיים. כך נאמר במסמכי התכנית

"חלק ניכר ממערך המגורים של האוכלוסייה הערבית בתחומי העיר הוא כפרי במקורו. האוכלוסייה הערבית סובלת ממצוקת דיור הן בשל גידול ניכר של האוכלוסייה והן בשל העדר משאבים כלכליים. תכנית המתאר מאפשרת את צפוף השכונות הכפריות והן את ציפוף ועיבוי השכונות העירוניות הקיימות וממליצה על שיקום מחנות הפליטים הנמצאים בתחומה. שילוב כל אלה עם טיפול יסודי בתשתיות יגרום לצמצום מצוקת הדיור של אוכלוסיה זו" (שם, שם).

- מניעת יצירת רצף טריטוריאלי בין השכונות הפלסטיניות

חלק ממדיניות התכנון המרחבי מנחה הכנת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות הנגזרות מתפיסת על-תכנונית כלל עירונית. תכליתה מניעת יצירת רצף פיתוח מגורים ושטחי ציבור או תעסוקה פלסטיניים במזרח העיר, שיאפשר עצמאות





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

כלכלית ואולי תביעות טריטוריאליות גיאופוליטיות בעתיד. משימה זו נעשית על ידי מספר מנגנונים ראשיים. (1) הפקעת קרקעות פרטיות. (2) שליטה של מדינת ישראל בקרקעות המוגדרות כאדמות מוואת, מתרוקה או מירי/ אמירי המוגדרות כאדמות מדינה. (3) הקמת שכונות או בלשון הפלסטינים התנחלויות יהודיות בתוך המרחב הפלסטיני במזרח העיר על אדמות מדינה שחלקן מופקעות מפרטיים פלסטינים. (4) יעוד שטחים רבים כנוף פתוח, שטחים שמורים, שטחי ציבור או תכנון בעתיד. במקרה זה שטח ירוק מהווה מנגנון ליצירת חיץ בין השכונות הפלסטיניות ומגביל את התפתחותן. (5) תיחום השכונות הפלסטיניות בגבולות תכנון מצומצמים שאינם מאפשרים פיתוח מעבר לגבולות אלה. לכן, לא ניתן לדבר על מרחב תכנון פלסטיני במזרח העיר, ניתן לדבר על שכונות או מתחמי תכנון פלסטינים מקומיים (מרומ, 2004).

בכדי להבטיח השגת המטרות של התכנון הישראלי בירושלים מיושמת מדיניות מרחבית הכוללת ההקפה של היישובים והשכונות הפלסטינים על ידי הקמת התנחלויות בשתי טבעות. הראשונה כוללת שכונות/התנחלויות בתוך תחום השיפוט של ירושלים כגון גלו, הר חומה, רמות, פסגת זאב, הגבעה הצרפתית; והשנייה מסביב לירושלים וכוללת התנחלויות כגון גבעת זאב, אביר יעקב, מעלה אדומים. במקביל מתבעת חדירה יהודית למרחבים הפלסטינים. במטרה למנוע רצף טריטוריאלי פלסטיני בתוך ירושלים המזרחית בין השכונות הפלסטיניות לבין היישובים הפלסטינים המקיפים ירושלים מיושמת מדיניות קיטוע ויצירת חיציים בין השכונות הפלסטיניות. מדיניות ההקפה, הקיטוע והחדירה הינה חלק מעקרונות התכנון הישראלי בירושלים ומהווים חלק מביצוע מנגנון של מטריצת הבקרה Matrix of Control שפוגע מהותית בפיתוח הפלסטיני, ובאספקת מרחב ציבורי המנוהל על ידי הפלסטינים או משרת אותם.

- תכנון שכונות ומניעת תכנון עיר בירה פלסטינית

התכנון של השכונות הפלסטיניות במזרח העיר, מתיימר למנוע אפשרות התפתחות ירושלים המזרחית לעיר מרכזית ובירה פלסטינית כפי שנתבע על ידי הפלסטינים וזוכה בתמיכה בינלאומית. נהפוך הוא, כפי שנאמר קודם, מטרת התכנון היא חיזוק ירושלים כבירת ישראל. תכנון המרחב הפלסטיני כלל הכנת תכניות לכ-20 שכונות, וצומצם לגבולות "השכונות". רוב יעודי הקרקע מתמקד בהסדרת שימושי הקרקע הקיימים למגורים, והצעת הרחבות נקודתית של ייעודי קרקע ציבוריים בשכונות העשויים לשרת את אוכלוסייתן ברמה המקומית. ניתוח מטרות התכנון השכונתיים, הפרוגרמה ויעודי הקרקע המוצגים במוצר התכנוני, מראה באופן ברור שאין היצע של ייעודי קרקע ציבוריים עירוניים המשרתים את כלל האוכלוסייה הערבית הפלסטינית בירושלים המזרחית, והמאפשר הפיכת החלק המזרחי הפלסטיני של לעיר הבירה או למרכז אורבני המשרת את כלל האוכלוסייה הפלסטינית. ייעודי הקרקע המוצעים בתכניות המאפשרות ובתכנית מתאר ירושלים 2000 המוצעת מנסים לתת פתרון תכנוני לבעיות מקומיות בתחום של התכנון השכונתי כגון גן, בית ספר, מגרש משחקים משולב, מערכת דרכים מקומית. תכנון ייעודי הקרקע הינו ביטוי של מדיניות מרחבית הכוללת הקצאת משאבי תכנון וקרקע בהתאם למטרות סוציו-פוליטיות וכלכליות. לאור זאת, התכנון





לעניין: מאמרים

מבטיח להשאיר את התלות של השכונות הפלסטיניות במרחב הציבורי, בשדות התעסוקה, במרכזים תפקודיים ובתשתיות עירוניות ישראליות המרכזיות בירושלים המערבית או לחיות בתנאים שאין תשתיות ציבוריות עירוניות. הכוונה בכך היא להבטיח שליטה ישראלית מלאה על ירושלים. בכך התכנון הקיים חוסם השתתפות הפלסטינים בייצור המרחב ומימוש זכותם בעיר.

- צמצום המרחב הפלסטיני

צמצום המרחב הפלסטיני מחזק את תחושת מצב המחסור ותפיסת המצור ואלה מעודדים התנגדות לתכנון מגביל ומסדיר הנעשה על ידי עיריית ירושלים למרחבים הפלסטינים. המדיניות התכנונית נגזרת ממדיניות מרחבית הבאה לצמצם את המרחב הפלסטיני. תהליך צמצום המרחב הגביר את מצב המחסור בקרקע המיועדת לפיתוח פלסטיני, וחיצק את הרגשת המצור שקבלה ביטוי ממשי עם הטלת הסגר על ירושלים שהחל משנת 1993, ומאז 2003 עם הקמת הגדר. הגבלות פיתוח שקבלו ביטוי בגבולות תכנון "קו כחול" ויעודי קרקע המוכרים על ידי הקהילה הפלסטינית במושג "שרשרת" מקיפה. כיום רק כ-10 אלפים דונם מתוכננים לפיתוח בשכונות הפלסטיניות מסך תחום שיפוט ירושלים שהוא כ-126 אלף דונם, בעוד שאוכלוסייה זו מהווה כ-35 אחוזים מסך האוכלוסייה בעיר. דהיינו, רק בכ-8 אחוזים משטח שיפוט של ירושלים אפשר לעשות פיתוח פלסטיני (Margalit, 2006; Khamaisi, 2006). צמצום המרחב הפלסטיני דחף הפלסטינים לשמירה על המרחב הפרטי, ובמקביל ניכור יחסי למרחב הציבורי. בעלי קרקע פרטיים משמרים את הקרקעות הפרטיות לבניהם ולניהולם ואינם מבצעים מסחר בקרקע. עסקות בנדל"ן מועטות, וערך הקרקע גבוה מאוד המקבל ביטוי במחיר גבוה מאוד של דור. כך רק למעטים יש היכולת לשלם ולרכוש קרקע לבניה או לרכוש דירה. מצד שני קיימת התנגדות חריפה של בעלי קרקע להפרשות קרקע לצורכי ציבור מאדמות פרטיות, שהצטמצמו כתוצאה של הפקעות, מגבלות תכנון או ריבוי יורשים.

- העדר הסדר מקרקעין וניהול קרקע לפי מנהגים ולא לפי חוקים

חלק גדול מהמרחב הפלסטיני עדיין לא עבר הסדר מקרקעין ורישום בעלות סופי. ניהול הקרקע בקרב החברה הפלסטינית מבוסס על מנהגים וכללים שצמחו בקרבה, שחלקם אינם תואמים או אף סותרים את חוקי התכנון והקרקעות הנכפים על ידי חוקי ישראל. תכנון קרקע פרטית בצורה בלתי מוסדרת פורמאלית - סופית, מייצר עיכוב מהותי בפני גיבוש החלטות תכנוניות ומימושן בנסיבות של חשש הקהילה המקומית מהפקעת קרקע. מה עוד, העדר הסדר מקרקעין מקשה על הקצאת הפרשות לצורכי ציבור מחד גיסא, וגם עריכת עסקאות בקרקע. תכנון הבא מתפיסה שהקרקע מוסדרת וקובע חוקים וכללים פורמאליים, מתקשה להתמודד עם נסיבות בהן הקרקע אינה מוסדרת, ומתקיימים הרבה סכסוכי על בעלות קרקע בין המדינה לפרטיים ובין הפרטיים עצמם (קרובי משפחה וזרים) וגם גבולות חלקות הקרקע אינם מוגדרים סופית.

הבעייתיות של הסדר המקרקעין היה מודע למתכנני תכנית 'מתאר ירושלים 2000. בהקשר זה נאמר:





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

"הבעיה הקשה ביותר במזרח העיר היא העדר הסדרה של הבעלות על הקרקע. בעייה זו בשילוב מדיניות מכוונת על ידי גורמים לאומניים ופוליטיים כאחד הובילו להיקף אדיר של בנייה בלתי חוקית, לרבות בנייה בקרקעות שיועדו לצורכי ציבור והשתלטות על קרקעות בבעלות פרטית. הוראת החוק המחייבת איחוד וחלוקה מחדש בקרקעות שבהן טרם נעשה רישום ראשון, מחריפה את הבעיה ויוצרת מכשול נוסף בתהליך של מתן היתר בנייה כחוק. על מנת לפתור את הבעיה יש להקים מערך משפטי מיוחד בעירייה שיסדיר את נושא רישום הבעלות על הקרקע, בשיתוף עם משרד המשפטים ובמימון ממשלתי..." (תכנית מתאר ירושלים 2000, דו"ח מסי' 4 (עמ' 135))

- תכנון על פי דפוסים עירוניים לאוכלוסייה כפרית

נקודת המוצא והתפיסה המנחה את המתכננים שמכניסים תכניות לשכונות הפלסטיניות בעיר ירושלים, שרובם יהודים ישראלים, היא עירונית. בהרבה מקרים מתכננים אלה מעתיקים מודלים ותפיסות תכנוניות שצמחו בסביבה הישראלית, לסביבה שהיא שונה מבחינה סוציו-תרבותית וסוציו-פוליטית, ומנסים לכפות מודלים וצורת חשיבה תכנונית עירונית מערבית מלמעלה על אוכלוסייה שברובה כפרית העוברת תהליך עיור. החברה הערבית פלסטינית עדיין ברובה מסורתית ופועלת לפי דפוסי ניהול קרקע, ואספקת מגורים בבניה עצמית. יצירת וצריכת המרחב הציבורי בקרבה שונים. חלק מהמתכננים למדו מהטענות שנעשו בעבר, והכירו במיוחדות של התכנון של השכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים, וכעת (2010) קיים ניסיון ליזום תכנון שונה עם הקהילה. ניסיון כזה קיים בעיסווייה, בצור בהר, בערב אלסוואחרה, בעין אלווה, בנוסף לרה-תכנון שכונות פלסטיניות כגון בית חנינא. אך התכניות המאושרות במוסדות התכנון אינן תואמות את צורכי האוכלוסייה, מתחשבות מעט מדי במאפייניה, ונערכות עברה ללא שיתופה אלא נכפות עליה מלמעלה. תכנון זה מציג מודלים תכנוניים זרים לקהילה הפלסטינית שהתפתחה באופן אורגני במרחב העיר. אי התאמה של המודלים התכנוניים וביצועם בשטח יצרו אי אימון במערכת התכנון, שהיא חלק מהמערכת הממסדית הישראלית שהפלסטינים מתנגדים לה ואינם חשים אימון בה מלכתחילה. התכנון המתארי והמפורט ברובו נעשה מלמעלה על ידי יוזמה עירונית, עם השתתפות מועטה של הקהילה מלמטה. התכניות הנקודתיות היוזמות מלמטה על ידי התושבים בעיקרם נוקטים בגישה מתגוננת ומסנגרת בכדי למנוע הריסת בניה או לאפשר בניה בחלקת קרקע או במתחם קטן. תכנון זה אינו מקצה שטחים מספקים לצורכי ציבור, ומנציח תת הפיתוח בשכונות הפלסטיניות.

- הכנת תכניות מגבילות ומסדירות ללא תכנון מסדיר ומכוון

לשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים קיימות תכניות מאושרות, המהוות בסיס להוצאת היתרי בניה. בדיקה מהירה מראה שמתכניות אלה קיימות הרבה חריגות וסטיות, בכלל זה גובה הבניה, מערך הדרכים, ההפרשות לצורכי ציבור מועטות והבניה ללא היתר שכיחה. תכניות אלה הוכנו ברובן באופן שבלוני בכדי לייצר בסיס למתן היתרי בניה, מחד גיסא, ולהגביל את ההתפתחות הפלסטינית מאידך גיסא. לכן, הן אינם תואמות את ההתפתחות האורגנית המבוססת על יזמות פרטיות המתרחשת בשכונות הפלסטיניות. זכויות הבניה, קיבולת התכניות, גובה הבניה, מיקום השטחים לצורכי ציבור





לעניין: מאמרים

באדמות פרטיות, והנחות בדבר הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה שעדיין לא פועל או מיושם מסיבות שונות, יצרו מציאות שתכניות המתאר שבתוקף, מהוות אמות מידה לסטיות מהן והן רבות. מציאות זו דוחפת הרבה בעלי קרקעות להגיש תכניות מפורטות נקודתיות בכדי לשנות תכניות המתאר המקומיות המאושרות. המטרה היא לאשרר מבנים קיימים מאוכלסים או לתת להם לגיטימציה, אך זאת מבלי לספק את הפרשות השטחים הדרושים לצורכי ציבור על פי דרישות ונהלי העירייה, או הגדלת זכויות הבניה תוך פריצת הפרוגרמה והיעדים הדמוגרפים שנקבעו על ידי העירייה. אי לכך תכניות אלה נדחות, ויזמיהן ודיירי המבנים ממשיכים לסבול.

- חוסר שיתוף ומעורבות הציבור הפלסטיני בתכנון

הכוונה בשיתוף הציבור בתכנון היא הקניית היכולת להשפיע על קבלת החלטות התכנוניות. האוכלוסייה הפלסטינית המונה כיום כ- 270 אלף (עיר כמו חיפה), מקבלת שירותי תכנון על ידי מספר פקידים ייעודיים ושני רפרנטים בעירייה. נכון שהפלסטינים אינם רוצים להשתתף בממסד התכנוני הישראלי, במטרה לא לתת לגיטימיות לכיבוש הישראלי. אך עם זאת חובתה של העירייה להעמיד מנגנון מספיק גדול אשר יכין תכנון וינהל אותו על מנת לשרת את האוכלוסייה הפלסטינית. הפלסטינים כמובן אינם שותפים במוסדות התכנון המחוזיים. כמו כן, הפלסטינים במזרח העיר מוגדרים תושבי קבע ולא אזרחים. מעמד זה מייצר מצב שהם כאילו תושבים על תנאי מעמד זה פוגע באפשרות מימוש זכותם לעיר, בכלל זה הכנת תכנון ואישורו לטובתם. האבסורד הוא כי העירייה גובה ארנונה גם מבתיים שמוגדרים בניה ללא היתר, ואינה פועלת כגוף מתכנן להכשיר מבנים אלה על ידי הכנת תכנית שתסדיר בניה, תגדיר מרחב ציבורי ותביא להשקעת משאבים בפיתוח התשתיות העירוניות. חוסר המעורבות הזו מייצרת שליטה ישראלית בקבלת החלטות התכנוניות וממשיכה לפגוע באוכלוסייה הפלסטינית ולהפוך את השכונות והמרחב הפלסטיני למרחב מדרדר, חלקו אף משכונות עוני.

תכנון הגמוני

בהתבסס על העקרונות והתהליכים שתוארו קודם אפשר להגדיר כי "תכנון הגמוני" הינו סוג של תכנון המשתמש במתודות תכנון במטרה להבטיח שליטה פיסית, מנהלית ותפקודית של נציגי קבוצות הרוב בעלות הכוח לכפיית התכנון על קבוצות האוכלוסייה החלשות במטרה להשיג יעדי הרוב ומימוש האידיאולוגיה וסדר היום סוציו-פוליטי של הרוב השלט. תכנון זה נגזר מדוקטרינה ופרדיגמה המשרתת את הממסד וקבוצות בעלי הכוח הכופים את האידיאולוגיה, כללי המשחק וסדר היום המנציח את החולשה של החלשים. חלק ממרכיבי התכנון ההגמוני הוא האשמת האוכלוסייה המודרת, הנשלטת והמוחלשת שהיא עצמה אחראית על מצבה והיא הגורמת לו.

- משמעויות התכנון ההגמוני

מהגדרה ותיאור הקצר של מאפייני התכנון ההגמוני הישראלי של השכונות במזרח ירושלים עולה כי קיימת בו סתירה ואי התאמה בסיסית בין המדיניות התכנונית, הכלים התכנוניים והביצוע התכנוני. גורמים וחסמים חיצוניים בפנימיים עומדים בבסיס התהוות סתירה זו. בגלל סתירות אלה בשכונות





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

הפלסטיניות בירושלים המזרחית, קיימות תכניות מאושרות ובתוקף, אך אין תכנון לפיו מתקיים הפיתוח. התושבים מתנגדים לו, ומרגישים שהוא אינו נותן להם הזדמנויות פיתוח, אינו תואם את מטרותיהם וצורכיהם, ואינו מתחשב בהסדרים התרבותיים, המנהגים ושיטות ניהול הקרקע הקיימות בקרבם.

בעיית הבניה ללא היתר בקרב האוכלוסייה הפלסטינית נוצרה לא בגלל שהם עברייני חוק מסורתיים. אומנם הם מתנגדים ולא מקבלים את הכיבוש הישראלי למזרח העיר, אך מאפייני התכניות המגבילות הבאות להשיג יעדים טריטוריאלי והבטחת שליטה ישראלית על המרחב הירושלמי הם הגורמים הראשיים בהתהוות הבניה ללא היתר. התכניות באות להבטיח שליטה ותלות פונקציונאלית של החברה הפלסטינית במוסדות ובמוקדי התעסוקה הישראליים ולנתק אותה מהמרחב הפלסטיני שלה. המחסור בתשתיות ציבוריות בשכונות הפלסטיניות כגון שטחים ציבוריים ומערכת דרכים נאותה - אינו בגלל שהפלסטינים מתנגדים לפיתוח תשתית ציבורית בגלל "מנטאליות" כפי שמנסים להסביר חלק מהמפרשים את מצב המצוקה הסביבתית שחיים בו הפלסטינים בעיר. לשם הדגמה, הערים ראמלה אלבריה הסמוכה מצפון ירושלים מתפתחת לפי תכנון מקדים המסדיר את הפיתוח בהן (Khamaisi, 2006a). נכון שחלק מבעלי קרקע פרטיים מתנגדים להפריש את שטח גדול מקרקעותיהם לצורכי ציבור, תופעה שאינה ייחודית לבעלי קרקע פלסטינים, אלא שצמצום שטח התכנית על קרקע פרטית, והשארות השטחים הציבוריים / אדמות מדינה מחוץ לתכניות ושמירתם לפיתוח עבור האוכלוסייה היהודית, מייצר הפליה והגבלה מבנית והתנגדות להפרשות לצורכי ציבור מאדמות פרטיות שהן מועטות ומחולקות בין הרבה בעלים. מה עוד קרקעות בבעלות ציבורית/ מדינה בירושלים אינם מיועדות לפיתוח פלסטיני, אלא בעיקר לפיתוח ישראלי.

מצד שני, אמות המידה שעל בסיסן נערכת השוואה בין השכונות היהודיות בעיר, שברובן הוקמו על קרקע מדינה לפי תכנון יוזם מפתח, אינן מתאימות לשכונות הערביות הפלסטיניות. תשתיות ציבוריות מפותחות ומבוצעות בהן טרם אכלוס בדיירים. דיירים מקבלים תמיכה ציבורית ומאוכלסים במבני דירות שנבנו על ידי קבלנים וחברות מפתחות בתמיכה ממשלתית. לעומת ביצוע פרטי בשכונות הפלסטיניות שבהן התכנון נעשה בכדי להסדיר או להגביל את הפיתוח הכפרי האורגני הקיים. התכנון ההגמוני מנחית על השכונות החלטות תכנוניות ללא תיאום עם הבעלים והדיירים. משק המגורים מבוצע על בסיס בניה עצמית פרטית משפחתית על קרקע בבעלות פרטית, וקיימת הקצאת משאבים ציבוריים מועטה למימוש התכנון. השוואה בין שני דפוסי פיתוח אלה זו אינה הוגנת. מערכת התכנון והשלטון המקומי בירושלים אינה מעמידה את התנאים התכנוניים לפיתוח השכונות הפלסטיניות ומצד שני באה בטענות ובהאשמות לאוכלוסייה הפלסטינית בירושלים.

קיימים גם ניסיונות להציג פתרונות חלופיים, המאתגרים את המערכת התכנונית בעת דיון על הסדרת בניה ללא היתר או רה-תכנון למרחבים שתוכננו בגישה לפיתוח בהתאם למתכונת הכפרית שממנה התפתחו למתכונת עירונית. להלן נציג דוגמא של גישה להתמודד עם סוגיית הפרשות קרקע לצורכי ציבור, לפיה ניתן להפריש קרקע מפרטיים ולהציעם דרכי רישום קרקע לציבור על שם העירייה, כנאמן לספק את הצרכים הציבוריים, או על





שם תאגיד המייצג את הציבור בכדי להתמודד עם צמצום התכנון ההגמוני. הדוגמא היא פיתוח מנגנון כופר הפרשות לצורכי ציבור. מנגנון זה אפשר ליישם במציאות של ירושלים וגם באזורים או שכונות הדומים במאפייניהם למה שמתואר להלן. כמוכן הבסיס החוקי הקיים על פי חוק תכנון ובניה 1965, מהווה חסם בפני מימוש מנגנון זה. אך ניתן לכלול פתרון זה במסגרת תקנון תכניות, או אישור תיקון לחוק, או לחליפין ששר הפנים יתקין תקנות המאפשר מימוש המנגנון המוצע בנסיבות התכנון הפלסטיני במזרח העיר או בהקשר של מצבים דומים.

- מנגנון "כופר הפרשות ציבוריות - כה"צ" במרחבים ובשכונות העוברות הסדרה ורה-תכנון

כאמור, השכונות פלסטיניות במזרח ירושלים התפתחו באופן אורגני ללא תכנון מקדים. תכניות שאושרו אינן יכולות להוות בסיס לפיתוח לקראת העתיד. חלק משכונות אלה התפתחו סביב גרעין כפרי שהחל להתפשט ולהתרחב. הבניה הפלסטינית ברובה נבנתה בשיטת בניה עצמית על קרקע פרטית. תכניות המתאר המקומיות שהוכנו ואושרו לשכונות במזרח העיר התייחסו למצב קיים שניסו להגביל ולהסדיר אותו. תכניות אלה העניקו מעט זכויות בניה, בגלל שיקולים פרוגרמטיים דמוגרפים בכדי לשמור על רוב יהודי בירושלים, ומימוש תפיסה תכנונית כפרית המונחתים על הקהילה מלמעלה, ועיקרם שימור דפוסי בניה כפרית, בסביבה עירונית.

על בסיס תכניות אלה התכוונה העירייה להנפיק היתרי בניה. עקב לחצי ביקוש, דרישות פיתוח, מגבלות של תכניות מסדירות, אי התחשבותן במשטר הבעלות על הקרקע וחלוקתה, עלויות הוצאת היתרי בניה, חסמים בהוצאת היתרי בניה, העדר בניה קבלנית/ ציבורית למגורים - משקי בית פלסטיניים נאלצו לבנות בתים - חלק ללא היתר ואחרים חורגים מזכויות הבניה המוענקות על פי תכניות מתאר מקומיות שכונתיות מאושרות. תכניות מאושרות אלה שהוכנו ייעדו מעט שטחים למבני ציבור, מערך דרכים לא תיקני וחסרות שטחים פתוחים. העירייה גם לא יזמה פיתוח בשכונות אלה, וכך נוצרו חסמים חיצוניים ופנימיים שפגעו בפיתוח המרחב הציבורי השכונתי הפלסטיני. כתוצאה מכך נוצרו אי התאמות ואף סתירות בין השטח הבנוי המנוצל ברובו למגורים (בכלל זה מספר קומות, מספר משקי בית/ דירות בבנין, אחוזי בניה, קווי בניה), לבין תכניות מאושרות. בשכונות הפלסטיניות נוצרו מצוקות סביבתיות, חסרים בהן שטחים ציבוריים כמענה מספיק לצורכי האוכלוסייה. יזמים פרטים וגופים סמי ציבוריים (עמותות, ווקף) סיפקו חלק מהשירותים כגון בתי ספר פרטיים. מה עוד, רוב השטחים המועטים המיועדים לצורכי ציבור על פי התכניות המאושרות, מופקעים או מיועדים להפקעה מקרקע פרטית. חלק מהבעלים הפרטים התנגדו להפקעות, ואף בנו את בתיהם בתוך שטחים שיועדו לצורכי ציבורי. אי-התאמה והסתירות בין התכנון לבין המציאות שנוצרה בשטח יצרו מספר בעיות שנתן לסכם:

- בניה ללא היתר, גם על קרקע פרטית, חלקה אף על שטחים שיועדו בתכניות לדרכים או למבני ציבור, או לשטחים פתוחים.
- שטחי בניה קיימים בנויים בפועל (קומות, מספר יח"ד בבית, תכסית שטח פנוי לעומת בנוי) בחלקות ובמגרשים החורגים מזכויות הבניה המוקנות על ידי תכניות מתאר מקומיות מאושרות.
- צפיפות בניה גבוהה, בניה ברצף, תכסית גבוהה בגלעין של השכונות/



ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

הכפרים וגם מסביב להם ולאורך מערך הדרכים החדש.

- מחסור בשטחים פתוחים, שטחים למבני ציבור ומערך דרכים תקני העונה על צורכי השכונה והקהילה לפי מספר התושבים החיים בה כיום וקיבולת מנוצלת של בניה ומשקי בית העולה על הקצאות לפי אמדן צרכי השכונה על פי המכסות המקובלות.
- איכות חיים נמוכה, מצוקת מגורים, סבל בגלל מחסור בפתרונות מגורים, בעיית הבניה ללא היתר, מחסור בשטחים לצורכי ציבור, צפיפות, גודש ובניה בתנאים פיזיים שהנגישות בהם ואליהם הן קשים מאוד.

אם כן, איך ניתן להתמודד עם סוגיית המחסור בשטחים למבני ציבור שנוצרה כתוצאה של התכנון ההגמוני? קיימות דרכים שונות להתמודד עם מצב הנוצר במרחב ובשכונות הפלסטיניות. אחת מהן מדגישה קודם את הפתרון הגיאופוליטי. השנייה, הולכת לגיבוש פתרון תכנוני העשוי להתאים גם לאחר הסדר גיאופוליטי. בשלב זה ובכדי להתמודד עם בעיות תכנון ופיתוח השכונות הפלסטיניות, העירייה מציעה מדיניות המבוססת הטלת האחריות על יזמים ובעלי בתים להכין תכניות מפורטות נקודתיות או מתחמיות בכדי לתקן או לאשרר מבנים קיימים ולתת להם היתר בניה ולהעניק לגיטימציה לבניה קיימת. מדיניות העירייה אינה מבוססת על רה-תכנון יזום המבוסס על הכנת תכניות מתאר מקומיות לשכונות ביוזמת העירייה הכוללות תכנון של השכונות קיימות והרחבת השטח המיועד לפיתוח עבור האוכלוסייה הפלסטינית הגדלה וזאת למרות חובת העירייה להכין תכניות שינחו את הפיתוח וייצרו הזדמנויות פיתוח לאוכלוסייה. במסגרת מדיניות תכנונית זו העירייה מאפשרת הגדלת זכויות בניה באמצעות תכניות נקודתיות, אך מתנה אישור תכניות אלה בהקצאות והפרשות שטחים לצורכי ציבור בפרופורציה להיקף הזכויות הניתנות/ מותרות על פי התכנית המוצעת. העירייה מטילה על התושב/היזם, ועל הצרכן להעמיד את השטחים הדרושים לצורכי ציבור. מדיניות זו מחייבת כל יזום הכנת תכנת מפורטת נקודתית, שבאמצעותה אפשר להגדיל את זכויות הבניה, להוסיף קומה או יחידות דור, או במקרים אחרים "הלבנה" ו/או הענקת "לגיטימציה" לבניה קיימת - להראות בתכנית את השטחים המיועדים לצורכי ציבור. בכך נכללת אפשרות ליעד חלק מהמבנה (קומה, דירה) לציבור. שטחים אלה, המיועדים לצורכי ציבור, ירשמו על שם העירייה לאחר שתפקיע אותם. מדיניות זו, הנראית כמאפשרת פיתוח וכבאה להטיב עם האוכלוסייה, למעשה - מייצרת חסמים בפני הוצאת היתרי בניה ואישור בניה קיימת. יישום המדיניות המוצעת הינה בעייתית וממשיכה את הפגיעה בתושבים ומנציחה את התכנון ההגמוני. בנוסף לכך היא מייצרת בעיות שניתן לסכם:

- אי יכולת להפריש שטחים לצורכי בניה ממגרשים שהם כבר בנויים ורב שטחי המגרש כבר מכוסה בבניה ומגודרים בהיותם חלק מהמרחב הפרטי.
- הקצאת שטח מהמבנה (קומה, דירה בקומת קרקע), אפשרית כדרישה תיאורטית, אך יישומה למעשה בעייתית. מה עוד אנשים מתנגדים להפריש שטח או חלק ממבנה מגורים שבבעלותם שיופקע בהסכמתם וירשם על שם העירייה.
- בהנחה שגזירה זו תיושם על ידי התושבים, היא מייצרת פיזור של יחידות קטנות של שטחים ציבוריים, שלא ניתן לנצל אותם למתקן





ציבורי גדול אשר ישרת את הקהילה.

- הרעיון שכאילו קיימת אפשרות של יצירת "בנק קרקעות" של שטחים/ מגרשים קטנים מפוזרים שאפשר אולי להחליף על ידי העירייה בעתיד, הינו מנגנון לא ישים ומכביד על העירייה ועל הציבור. מה עוד, בעלי הקרקע, בעלי המבנים מתנגדים לו מחשש שזה יהיה שלב ראשון בשליטה קניינית זרה בשטח שלהם שתהווה בסיס או שלב ראשון לשותפות מאולצת איתם, על קרקעותיהם ועל בתיהם.
- החלקים המופרשים, בהנחה שיופרשו ולא ניתן לבנות בהם יהפכו למרחבים עזובים, ולמטרד סביבתי, ויזמינו פולשים אליהם, ויהוו גורם לסכסוכים ומחלוקות.
- הפרשות אלה נעשות בכפיה ולא על בסיס תכנית או שיקולי תכנון הלוקחים בחשבון את הצרכים המערכתיים של המבנן, השכונה, הראייה הבין שכונתית והרמה העירונית.
- מדיניות גורפת זו, אינה מבוססת על פרוגראמה תכנונית שכונתית או מתחמית המאתרת את גודל הצרכים, סוגם, ייעודם ופריסתם.
- חוסר רצון, או יכולת של יזמים להתארגן או לזוים תכנון בכדי להגדיל זכויות בניה או "להלבין" את בתיהם, מנציח את הבעיה של בניה ללא היתר ואת מצוקת המגורים והתשתיות הציבוריות במרחב הפלסטיני.

המסקנה, היא כי המנגנון המוצע על ידי העירייה, הנגזר ממדיניות התניית הגדלת זכויות הבניה המוקנות, או הלבנת מבני מגורים קיימים בהפרשת שטח מהחלקה/ המגרש או הבניין לצורכי ציבור על בסיס תכנית מפורטת נקודתית או מתחמית, אינו ישים ומייצר הרבה חסמים ומכביד על האוכלוסייה ומכניס אותה למלכוד בעל כורחה. מדינות זו היא דוגמא של תכנון הגמוני הזורק את האחריות על התושבים לספק צרכים ציבוריים, שהוא דבר לכאורה מוצדק, אך למעשה אין התושבים יכולים לקיים מדינות תכנונית זו. הדבר מנציח את המחסור בשטחים לצורכי ציבור, אינו מאפשר הגדלת זכויות בניה או יעוד שטחים נוספים לבניה ומונע אשרור מבנים שנבנו ללא היתר. בכדי להתמודד עם הבעייתיות הנ"ל מחד גיסא, ולספק מרחבים ציבוריים לתושבים ולענות לצורכיהם מאידך גיסא, קיים צורך לשנות מדיניות זו, ואת המנגנונים והכלים המלווים ליישומה.

להלן נציע מנגנון אשר עשוי להתמודד עם הבעיה שנוצרה בתכנון שכונות הפלסטיניות כפי שתיארן סוכס לעיל. המנגנון המוצע נקרא "כופר הפרשות ציבוריות (להלן כה"צ)". מנגנון זה מבוסס על היגיון דומה לזה של "כופר חניה": אדם/ יום אשר משכנע מוסד תכנוני שאין ביכולתו ליעד מקומות חניה, יכולים מוסדות התכנון, על פי תקנות החניה, לקבוע כי ישלם כופר לרשות המוניציפאלית כתמורה כספית לאי יכולתו להפריש או ליעד שטחי חניה, בכדי שהעירייה תבנה מבנה חניה או לחליפין תיעד שטח לחניה אשר ישמש אותו יום במקום אחר מחוץ לשטח שלו. בכך היזם משלם לציבור, בתמורה כספית, לאי יכולתו או אי זמינות פתרון חניה שיכול לספק בעצמו. כה"צ מבוסס על אותו הגיון, כך שיום או אדם אשר משכנע מוסד תכנון שאין ביכולתו להפריש שטח לצורכי ציבור, בגלל שהמגרש שלו קטן ורובו בנוי/ מכוסה, או כבר המבנה קיים והיזם/ בעל המבנה רוצה להלבין אותו, או לחלופין השטח המופרש לצורכי ציבור הוא קטן ולא ניתן לנצל לשימוש





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

הציבור ; יזם זה ישלם לקרן שיכולה לנהל העירייה או גוף פלנטרובי מוסכם על התושבים, בתמורה כספית שוות ערך לקרקע או לחלק מהמבנה שהוא היה אמור להפריש לצורכי ציבור. העירייה בתוקף תפקידה או גוף המוסכם שנפרט את תיאורו בהמשך יפעל לאיתור שטח לצורכי ציבור במקום אחר שהוא זמין לרכישה או שניתן להפריש אותו בגודל המתאים לצורכי ציבור והציבור יכול ליהנות ממנו. הסכומים שיופרשו יוקצו לקרן מיוחדת אשר תנוהל במסגרת משק או חשבון סגור ייעודי צבוע שניתן לקרוא לה "קרן מימון הפרשות שטחים לצורכי ציבור ; להלן (קמ"ה)".

היקף כה"צ יקבע על ידי שמאי, ויהיה מבוסס על חישוב ערך החלק היחסי של התוספת הדרוש להפרשות לצורכי הציבור במבן או בשכונה שבה מתכננים. כה"צ יופרש לקמ"ה אשר ישרת את השכונה שבה קיים המבנה או שטח הקרקע שבו מבוקשת הוצאת היתר בניה. כה"צ יקבע בהתחשב בהיטל ההשבחה המוטל על החלקה/ המגרש. היטל ההשבחה יתחשב גם בערך ה-כה"צ, במטרה לא להכביד על האוכלוסייה. העירייה באמצעות גוף ייחודי אשר יוקם בשיתוף נציגי האוכלוסייה/ הקהילה הם אשר יגבו את כה"צ, ועליהם מוטלת האחריות לאתר שטחים שיופרשו לצורכי ציבור ויענו לצרכי שיקבעו על בסיס פרוגראמה תכנונית אשר תאושר על ידי ועדת היגוי בהשתתפות פעילה של תושבי השכונה או נציגיהם.

העירייה נדרשת להכין פרוגראמה תכנונית למתחמי תכנון אשר יהוו מסגרת לקביעת היקף השטחים הציבוריים הדרושים להפרשה לצורכי הציבור לשכונה. פרוגראמה זו תהווה בסיס לרה-תכנון השכונות הפלסטיניות, בכלל זה הגדלת זכויות הבניה בהן בהתבסס על תכנית תקנונית, ו/או הכנת תכנית אשר מגדילה את השטח המיועד לפיתוח והרחבת השטח המיועדים למגורים. דהיינו, אין להמשיך את הגישה הקיימת המסתגרת בתכנון השטח הנמצא בתוך גבול תכניות מאושרת, ואינה מציעה שטחים נוספים לפיתוח. מימוש המנגנון המוצע כה"צ הינו אופציה נוספת, ולא חובה. על אלה שלא יכולים להפריש שטחים לצורכי ציבורי, תוטל חלופת ה-כה"צ. הפעלת המנגנון לא יכולה להיעשות במסגרת התכנונית הקיימת שמהווה מעין "קופסה סגורה", אלא קיים צורך לנקוט בצעדים מקבילים לשינוי כללי המשחק על פי הפרדיגמה התכנונית הקיימת. צעדים אלה בבסיסם תכנון, הפרשות לצרכי ציבור ופיתוח שכונות ושטחים חדשים לאוכלוסייה הפלסטינית.

הרעיון הנ"ל הוא ניסיון לחשוב מחוץ לקופסה ולהתמודד עם אחד המרכיבים של התכנון ההגמוני שאנו מתנגדים לו מבחינה מהותית. אך עד שהוא משתנה, קיים צורך להציע הצעות העשויות להקל את השלכות התכנון על האוכלוסייה.

סיכום ומסקנות

ממשלת ישראל ועיריית ירושלים מפעילה מטריצה של בקרה ופיקוח (Matrix of Control) על התפתחות העיר. אחד המנגנונים והכלים מטריצה זו הוא התכנון המרחבי המסדיר והמגביל. התכנון הישראלי במזרח ירושלים הינו דוגמא של תכנון הגמוני המיושם בתנאי של שליטה המבוססת על אידיאולוגיה סוציו-פוליטית. ההצגה הקצרה מצביעה על כך שלא ניתן לדבר על מרחב תכנון פלסטיני במזרח ירושלים, אלא על תכנון מקומי שכונתי, הנגזר





לעניין: מאמרים

מתפיסה תכנונית כוללת הבאה להבטיח הגמוניה ישראלית על העיר. התכנון מגויס להשיג מטרות ערכיות, לאומיות, סמליות המבטיחות את השליטה הישראלית במשאבי הכוח. עקרונות חלוקת המשאבים וניהול המרחב מיועדים להבטחת דומיננטיות ויצירת ביטוי לנרטיבים, אספקת צרכים ומימוש יעדים הנקבעים על ידי קבוצת הרוב הישראלי היהודי. מדיניות התכנון, התכנים, המנגנונים והכלים התכנוניים מהווים כלי יעיל בידי המוסדות הישראלים (ממשלת ישראל, עיריית ירושלים, החברה האזרחית היהודית בירושלים) בכדי להבטיח הגמוניה ישראלית – יהודית על המרחב בירושלים. כיום בין האוכלוסייה הפלסטינית, המובדלת מרחבית וברובה כפרית העוברת תהליך עיור, לבין האוכלוסייה היהודית בעיר קיימים פערים והבדלים סוציו-כלכליים. הפלסטינים אינם שותפים או משתתפים בקביעת המדיניות, יעדי ותכני התכנון ויצירתו. לאחרונה החלו יוזמות מקומיות להכין תכנון חלופי מסוגר בכדי לצמצם את הפגיעות של התכנון הקיים בקהילה הפלסטינית ולאתגר את התכנון הממסדי המסדיר הקיים, אך עדיין יוזמות אלה נתקלות בתכנון ההגמוני.

התכנון ההגמוני בירושלים יצר מצב של אי הסכמה על גבולות ומרחבים בעיר. שתי האוכלוסיות בעיר אינן שוות וביניהן אין סימטריה בכדי ליצר שוויון בהזדמנויות. התכנון ההגמוני יצר מצב בו לא ניתן לומר מופרד אך שווה, Separate But Equal, או כל הטענות וההצגות שהעיר הינה פתוחה, הם אינם נכונים כי קיימות הרבה הגבלות על מוביליות האוכלוסייה, במיוחד הפלסטינית שמרחב התפתחות והמוביליות שלה מוגבלים ומצומצמים (במקום ועיר עמים, 2010), בגלל התכנון ההגמוני השורר בעיר. כמו כן לא ניתן לומר שהעיר משותפת Shared Space, לכן המתחים והפערים בעיר ימשכו ויפגעו בעיר עד שלב שבו יהיה שינוי התכנון מתכנון הבא להשיג סדר יום הגמוני לתכנון משתף, הגון שוויוני, המבטיח צדק חלוקתי סביבתי וחברתי, תכנון מאפשר ומפתח של הקהילות בעיר בהתאם לצורכים ולציפיות ללא תלות ובקרה והגבלה. מצב זה כנראה לא יתרחש בטווח הקצר כי אין הסדר גיאוגרפי על ירושלים, לכן העיר תמשיך להיפגע. הפערים בין חלקיה יגדלו על רקע המאבק והחיכוך האתנו-לאומי. בשלב הביניים עד שיהיה הסדר גיאוגרפי על ירושלים, קיים צורך להתמודד עם האתגרים התכנוניים והפיתוח בירושלים, על ידי הפעלת אמצעי תכנון אחרים, לא רק תכנון מסוגר על המרחב הפרטי והציבורי הפלסטיני, אלא גם תכנון אלטרנטיבי מאתגר ומתנגד לתכנון ההגמוני ומאתגר אותו. דוגמא לכך מוצעת בכתבה זו.

מקורות

- במקום ועיר עמים (2010), עיר פתוחה - האומנם? מכתב מופנה לראש העיר ביום 14 ליוני 2010.
- מרום, נ. (2004), מלכוד תכנוני: מדיניות התכנון והסדרת קרקעות, היתרי בנייה והריסת מבני במזרח ירושלים, במקום ועיר שלם, ירושלים.
- קמחי, י. (2006), גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה, מכון ירושלים לחקר ישראל. ירושלים.
- רמון, א. (עורך) (2003), עיר בסבך; לקסיקון ירושלים בת זמננו, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.





ח'מאיסי : תכנון הגמוני במזרח ירושלים/אלקודס

שרגאי, נ. (2009), תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים, מסמך מדיניות, המרכז הירושלמי לעניי ציבור ומדינה, ירושלים.

Bollens, S.A., (2000), *On Narrow Ground: Urban policy and ethnic conflict in Jerusalem and Belfast*. Albany NY: SUNY Press.

Faludi, A. (1997), A Planning doctrine for Jerusalem?, *International Planning Studies*, 2(1), pp; 83-103.

Fenster, T. (2004), *The Global City and the Holy City: Narratives on Knowledge, Planning and Diversity*, Pearson, Prentice Hall, England.

Khamaisi, R., (1999), Management Transformation of Statutory Planning System in the Jerusalem Area, *Arab World Geographer*, Vol.2, no.2, pp. 116-138.

Khamaisi, R. and Nasrallah, R., (2003), *The Jerusalem Urban Fabric: Demography, Infrastructure and Institutions*, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem.

Khamaisi, R., (2006), *Conflict Over Housing: the housing sector in Jerusalem; Existing situation, barriers, needs and future policies*, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem.

Khamaisi, R. (2006a), Planning a Palestinian Urban Core: The City of Ramallah, *Arab World Geographer*, Vol.9, no.4, pp. 242-261.

Margalit, M., (2006), *Discrimination in the Heart of the Holy City*, International Peace and Cooperation Center, Jerusalem.

Wari, S., (2010), One Planning Law, Two Urban Realities; Procedures and Outcomes of the Israeli Planning System in Jerusalem, MA research, University of Technology, Berlin.

http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/files/13029/29527114844.pdf

http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/HtmlFiles/13029/results_pub_id=13064.html

http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/files/13029/29527114844.pdf

