

הפלסטיניות של ירושלים המזרחית סובלות ממצב שניתן לתארו כ"תת-תכנון", הרי שכונות דרום-מערב ירושלים סובלות מתופעה הפוכה של "תכנון-יתר".

באמצעות שלושת המאמרים של מדור זה (שהוכנו כהרצאות בכנס איגוד המתכננים 2014) נטען כי תופעות הקיטוב נובעות מן התכנון הקונבנציונאלי אשר מתמקד בשימוש בכלים הבינאריים של הריסה/בניה. כלים אלה נכשלים בפענוח מורכבותה של הסביבה הבנויה והמשמעות שלה כבונה ומעצבת של זהות ושייכות מחד או כמוחקת והורסת של מרכיבים אלה מאידך.

כפי שנדגים, התכנון הנובע משימוש בכלים בינאריים אלה מתנגש עם ידע מקומי המצוי בידי התושבים, ועם תפיסתם את אזור מגוריהם בעבר, בהווה ובעתיד. במדור זה נצביע על הכשלים ועל נקודות החיכוך והמחלוקת, ונציע דרכים שונות המכוונות אל גישה של תכנון "רך" ופתוח יותר שיסתמך על עבודה משותפת מול התושבים והרשויות.



השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית: סקר ככלי לאקטיביזם תכנוני

שרי קרוניש

תקציר

בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית בולט מצב של "תת-תכנון", המאופיין באיסור על בניה בשטחים נרחבים. אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן לא תואמות את צרכי התושבים ואינן מיושמות. עקב כך, וגם כתוצאה מקשיים נוספים בהוצאת היתרי בנייה, פונים התושבים לפתרונות מאולתרים של בניה בלתי פורמאלית למרות שצעד זה מביא עמו את איום ההריסה המתמיד. מתוך ניסיון להתמודד עם המלכוד הזה, ערכה עמותת במקום בשנים האחרונות סקר תכנון מקיף בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ככלי למתן סיוע תכנוני. המידע הכלול בסקר נאסף לאורך שנים תוך פגישות עם תושבים, מחקר עצמאי וניתוח של מאות תוכניות. מטרת הסקר להציע בסיס לתכנון סטטוטורי קשוב וגמיש יותר בשכונות אלה כולל דרכים לשילוב והכלה של המצב הקיים בשטח. הסקר מספק מצע לגישה שתשלב בין ההיגיון המקומי של הסביבה הבנויה לבין ההיגיון המוסדי המנחה את גופי התכנון.

בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית בולט מצב של "תת-תכנון", המאופיין באיסור על בניה בשטחים נרחבים. אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן לא תואמות את צרכי התושבים ואינן מיושמות. עקב כך, וגם כתוצאה מקשיים נוספים בהוצאת היתרי בנייה, פונים התושבים לפתרונות מאולתרים של בניה בלתי פורמאלית למרות שצעד

זה מביא עמו את איום ההריסה המתמיד. מתוך ניסיון להתמודד עם המלכוד הזה, ערכה עמותת במקום בשנים האחרונות סקר תכנון מקיף בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית¹.

הקלת מצוקותיה ושיפור מעמדה של הקהילה הפלסטינית בירושלים, באמצעות גישה תכנונית שוויונית ומתקנת, עומדים בראש מעיינו בעמותת במקום. לשם כך, אנול עוסקות יום יום ב"סיוע תכנוני" - אפשר לומר גם: "אקטביזם תכנוני" - ברמות שונות ובקנה מידה שונים ורבים. מטרת הסיוע להביא להתאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים, להרחבת אפשרויות הפיתוח והבניה בשכונות, ליצירת מרחב ציבורי מספק, ולהסרת האיום החמור של הריסות בתים. במהלך הפעילות הזו, איתרנו צורך הולך וגובר במאגר מידע מעודכן ומתעדכן, על המצב התכנוני בשכונות, וכך נולד הסקר.

מטרת הסקר, אם כן, להוות כלי לסיוע/אקטביזם תכנוני באמצעות יצירת בסיס מידע עדכני לתכנון קשוב, גמיש, הולם וישים יותר, המאפשר הכלה של המצב הקיים בשטח. המידע מאורגן כמשאב דינמי או במילים אחרות - כמצע לגישה תכנונית שתקרב בין ההיגיון המקומי לבין ההיגיון הממסדי המנחה את גופי התכנון. בפרקטיקה התכנונית, כל מעשה תכנוני מתחיל עם "סקר מצב קיים". בהתאם לכך, הסקר מציע סדרה של שמונה-עשר מיני-סקרים, מנקודת מבט קצת אחרת.

במהלך העבודה ערכנו אינספור פגישות עם תושבים ומתכננים, לצד ביצוע של מחקר עצמאי. התמקדנו בניתוח התכנונית המאושרות בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית והשוואה בין הקומפילציה הסטטוטורית שהתקבלה לבין המצב בשטח. לאחר מכן, איתרנו בעיות עיקריות בכל שכונה, וגם הזדמנויות – דהיינו: מקומות שבהם יישום התכנון הקיים אפשרי. כך התבהרה תמונה עדכנית לגבי מכשולים והזדמנויות לפיתוח השכונות.

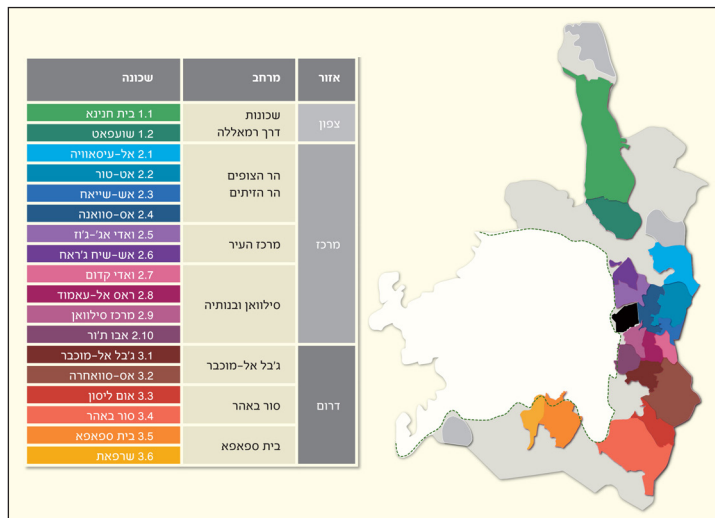
בעוד אנו מגבשות שיטות עבודה ומתמודדות עם נושאים רוחביים מצד אחד ונושאים ייחודיים לכל שכונה ושכונה מצד שני, ראינו לנגד עינינו איך המרחב המקוטע והרווי מכשולים הופך למרחב רציף של יחסי גומלין ברמות שונות. וכך הגענו למבנה של הסקר: שלושה אזורים, שבעה מרחבים ושמונה עשרה שכונות, שבן עשרות שכונות משנה ושכונות אחדות לא מוכרות (ראו איור 1). באופן דומה פיתחנו שפה גרפית – של תעודות זיהוי שכונתיות – שתאפשר הנגשה של המידע, עדכנו לפי הצורך, והדגשת הייחודיות מחד וההקשר הרחב מאידך.

נקודת המוצא של הסקר הייתה שהחסם העיקרי לפיתוח הוא החסם התכנוני. הקושי בהוכחת בעלות על הקרקע הוא חסם נוסף אך גם מי שמצליח להתמודד עמו נותר בד"כ אבוד אל מול החסמים התכנוניים. מצוקות הדור, החינוך, התשתיות והרווחה בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית קשורות באופן ישיר לתשתית התכנון הלקוי, המורכב מתוכניות שכונתיות שנעשו ביוזמת הממסד – וגם מקריטריונים נוקשים לתכנוניות ביוזמת תושבים – שאינם תואמים את צרכי התושבים והשכונות.

מדיניות התכנון הישראלית בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית מושפעת בראש ובראשונה מעיקרון המאזן הדמוגרפי - השואף לשמירה והגדלה של הרוב היהודי-ישראלי בעיר וצמצום המיעוט הפלסטיני בה. זאת

¹ הסקר מופיע בשלמותו באתר של עמותת במקום, בשלוש שפות, יחד עם סדרה של מפות נלוות.

למרות ובניגוד למגמות הדמוגרפיות הברורות (ראו לוח 1). מאז 1967, אפשרו מוסדות התכנון תוספות בנייה מעטות ביותר למרקם הבנוי של הכפרים הפלסטיניים שצורפו לתחום המוניציפאלי של ירושלים. כך הפכו אותם כפרים לשכונות העוני המוזנחות ביותר של העיר.



איור 1: מבנה הסקר

לוח 1: "המאזן הדמוגרפי"

סה"כ	ערבים	יהודים	
266,300	68,600	197,000	1967
100%	25.8%	74.2%	באחוזים
952,330	371,850	580,480	2012
100%	39%	61%	באחוזים

חשוב לדייק: אין זה נכון לומר ש"אין תכנון" בשכונות הפלסטיניות של העיר המזרחית. השאלה היא מהי איכותו ותוכנו של אותו תכנון. ואכן, אמנם ישנן תוכניות מתאר מאושרות ברוב שכונות אלה, אך הן מאופיינות על ידי מספר בעיות: מיעוט שטחים מיועדים למגורים, זכויות בנייה מעטות בשטחי המגורים, ריבוי שטחים פתוחים מעבר לנדרש, מערכות דרכים דלילות המגבילות פיתוח והספקת תשתיות, התעלמות ממערכת הדרכים הקיימת, מיעוט שטחים למבני ציבור, מיקום שאינו מתאים למבני הציבור, מיעוט מזערי של שטחים לתעסוקה ומסחר וכד'. בנוסף, חלקים ניכרים מתוכניות

המתאר האלה אינם מפורטים ולפיכך אינם מהווים בסיס להנפקת היתרי בנייה. במקרים אלה נדרשת עריכת תוכנית מפורטת לפני שניתן להגיש בקשה להיתר בניה ולפתח בפועל.

בנוסף לתכנון הלקוי והמגביל, עיריית ירושלים גם מיעטה לפתח את השכונות הפלסטיניות שבתחומה; הקימה מעט מבני ציבור, פיתחה גינות ציבוריות בודדות בלבד וכמעט שלא סללה את הכבישים שהופיעו בתוכניות שערכה. את הוואקום הזה מלאו התושבים בעצמם, אם באמצעות עריכת תוכניות מפורטות על הקרקע שבבעלותם ואם באופן ספונטני, ללא קשר לייעודי הקרקע המופיעים בתוכניות. בניה זו גוררת בעקבותיה צווי הריסה, קנסות, משפטים ואף הריסה בפועל של בתי מגורים. כתוצאה מכך, אוכלוסיית ירושלים המזרחית, אשר גדלה פי חמש מאז 1967, מתגוררת בצפיפות, בשכונות שעברו תהליך עיור מואץ, ללא תשתית תכנון מתאימה ומספקת.

הסקר מדגים ומנתח את המשמעות של התכנון המגביל ביחס לכל שכונה ושכונה. לצורך המחשה, משובצים כאן שני קטעים מתוך הסקר עצמו. הקטע הראשון ביחס לשכונת אש-שייח והשני ביחס לשכונת אום ליסון. בשני המקרים, בשיתוף עם עמותת במקום, מתקיימים מאבקים מתמשכים סביב קבורה דווקא. במקביל, החליטו תושבי שתי השכונות הללו להרחיב את דרישותיהם על מנת להביא לשיפור מסוים בשכונה, באופן מיידי.

שכונת אש-שייח שוכנת במרכז ירושלים המזרחית, על מדרונותיו המזרחיים והדרומיים של ג'בל אז-זיתון (הר הזיתים), דרומית לאט-טור וצפונית לוואדי קדום ודרך יריחו. הנושא המעיק ביותר על חיי היום יום בשכונה הוא ללא ספק העובדה שכשליש ממרכז השכונה מיועד להרחבת בית הקברות היהודי שעל הר הזיתים. כתוצאה, בתים רבים בשכונה נמצאים בסכנת הריסה. בתחילת 2012, לאחר שתושבי השכונה פנו לעירייה בדרישה לתכנון מחדש ושיפור מצב התשתיות, נסללה מחדש הדרך הראשית של השכונה – דרך ואדי עבדאללה (הנקראת על שם האפיק של נחל הקדרון שעל מדרונותיו נמצאת השכונה). כך, למרות המאבק המתמשך על ייעוד הקרקע (ראו אזור 2) הצליחו התושבים להביא לשיפור ניכר בנגישות הכללית לשכונתם.

שכונת אום ליסון היא שכונה קטנה הממוקמת בדרום ירושלים המזרחית, בין סור באהר לאס-סוואחרה. מוצאם של רוב תושבי שכונת אום ליסון הוא מהשבט הבדואי עבדייה, אשר רובו חי כיום מחוץ לירושלים. בעיריית ירושלים לא הבדילו בין השבט הבדואי עבדייה לבין ערב אס-סוואחרה והניחו כי מדובר במרחב פיזי ובמרחק חברתי הומוגני. בהתאם לתפיסה שגויה זו, נכללה אום ליסון בתוכנית המתאר שהוכנה עבור אס-סוואחרה, תוך הנחה כי מבני הציבור (וכן גם בית הקברות) שבשכונת אס-סוואחרה יוכלו לשמש גם את תושבי אום ליסון. ואולם, בית הקברות של אס-סוואחרה אינו משמש את משפחות שבט עבדייה, המקיימות קשרים דווקא עם תושבי שכונת סור באהר. בשנים האחרונות נאבקים תושבי השכונה להכרה בבית קברות קטן הקיים בשכונה משנות ה-50 - אך נכלל בתחום של כביש הטבעת המזרחי המתוכנן - ובמקביל מנסים לקדם תכנון של בית קברות שכונתי חדש. לצד זאת, פעלו התושבים גם לשיפור צומת הכניסה לשכונה והצליחו לשפרה (ראו אזור 3).

נאבקים ברוע הגזירה

תושבי אש-שייאח אמנם נאלצו לחיות שנים רבות עם המצב האכזר ששוכנתם המתפתחת נידונה להיות שכונת מתים. אך הם אינם מקבלים את רוע הגזירה. בעשורים האחרונים, החלו חלק מתושבי השכונה לנסות ולשנות את ייעוד הקרקע. מדובר אמנם בניסיונות מזעריים אך היתה תקווה ליצירת תקדים. בשנת 1995 אושרה תוכנית (מס' 4684) על דונם אחד של קרקע בחלק של השכונה המרוחק ביותר מבית הקברות הקיים. במסגרת תוכנית זו שונה יעוד הקרקע מבית קברות למגורים. אך למרות זאת, לא הייתה בכך בשורה. במהלך שנות ה-2000 הוגשו שלוש תוכניות, אחת מהן על כ-15 דונם, אך הן נתקעו בסבך הביורוקרטיה והאטימות ונגזמו ככל הנראה לרבים אזרחים להימנע מהניסיון לשנות את ייעוד הקרקע. במהלך ההתדיינות בוועדות התכנון, הוצגו ראיות לטובת מישי התוכנית, וביניהם: מכתב מיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובינה על כך שכנראה נפילה טעות בתוכנית המתאר 'ירושלים 2000' וגם מכתב מוקדם יותר מהממונה על בני הקברות מטעם משרד הפנים אשר לפיו אין למשרד עניין בשטח. למרות זאת, שתי התוכניות הקטנות נגזמו לבסוף, בין היתר כיוון שהתושבים הושגו, בעיקר מבחינה כלכלית. התוכנית הגדולה היעה לפתוח של בית המשפטי ואושרה לבסוף במהלך 2013. כל שנתר הוא לקוות כי בהצלחה זו טמון סיפון לכאורה, שהרי כ-75 דונם עדיין נמצאים ביטול לבית קברות, בלב ליבה של השכונה.



איור 2: נאבקים ברוע הגזירה (אש-שייאח)

בסופו של דבר לשכונה יש כניסה

כדבר הפקדה להתנגדותו הציבורי של תיקון לתוכנית להרחבת תלפיות מזרח. לתדהמתם, מעיון בתוכנית המופקדת העלה כי הכניסה המשופרת בוטלה כבר ב-2005 (במסגרת תוכנית ההרחבה המקורית עליה לא ידעו ולכן גם לא התנגדו) וכי כניסה אחרת מתוכננת לשכונה במסגרת תוכנית התוואי החדש של כביש הטכנת המזרחי שטרם אושר. למעשה, הבינו התושבים, כי שוכנתם הופקדה ללא כניסה סטטוטורית וכי אפילו הכניסה הכניסית הקיימת עלולה להיחסם.

התושבים גישו התנגדות לתיקון לתוכנית ההרחבה והתנגדותם התקבלה. ביולי 2012 נכנסה לתוקף תוכנית מתוקנת המחזירה את תוואי הכניסה שבוטלה בשנת 2005 ומקטינה בפועל את ההרחבה לתלפיות מזרח. עד שתבוצע הכניסה הישנה-חדשה, שיפרה עוריי תושבי ירושלים באופן משמעותי את צומת הכניסה הקיימת, כולל הקמת אי תנועה.

במשך שנים סבלו תושבי אום ליוסן ממצבה של צומת הכניסה לשכונה, שהיוותה מפגע בטיחותי חמור. מבנה הצומת הכניסית, הפנייה החדה והמשופעת, שדה הראייה המשובש והשטח הקטן לפניית כלי רכב גדולים, נרמו לצומת להיות מסוכן. ואכן, ליעיתים קרובות התרחשו בצומת תאונות דרכים. בשכונה מתגוררים מספר בעלי משאיות אשר לא יכלו להיכנס לשכונה מבלי לעלות על אי תנועה ולעבור למסלול הנגדי כדי לקבל את הרדיוס הדרוש לסיבוב.

כביש הכניסה לאום ליוסן, המשמש את התושבים מזה שנים, אינו סטטוטורי. השטח שעליו נמצא כביש הכניסה מופיע בתכנית השכונתית כשטח נוף פתוח, וכך למעשה מבטל אותו. במקום הקטע המבטל הוצעה התוכנית השכונתית חיבור אחר, בסמוך, עם זוויות נוחות יותר ושדה ראייה משופר אך הכניסה הסטטוטורית והמשופרת לא בוצעה מעולם.

כעוד התושבים מתכוונים לפנות לעירייה בדרישה לסדר את צומת הכניסה לשכונה, ראו שלט כריסום של רשויות התכנון

איור 3: בסופו של דבר לשכונה יש כניסה (אום ליוסן)

בחזרה לתמונה הכללית: מאז 1967 נכנסו לתוקף כ-800 תכניות מתאר מקומיות (ברמת פירוט שונה). רק כ-160 מהתוכניות הן יוזמה ציבורית-ממסדית והשאר, כ-640 תוכניות, הן תכניות נקודתיות (המגדילות זכויות בניה או משנות ייעוד קרקע במגרשים קטנים בבעלות פרטית) ביוזמת התושבים שאושרו בשני העשורים האחרונים (מאז תיקון 43 לחוק התכנון והבניה). בסקר התייחסנו לכל התכניות מן הסוג הראשון. מבין התכניות הנקודתיות, התייחסנו לכל אלו שמשנות ייעוד קרקע. ומבין התכניות שנשארו, סקרנו את אלו הכוללות שטח מעל 2 דונם.

כאמור, המספר הגדול של התכניות הנקודתיות שאושר מעיד בעיקר על הבסיס התכנוני הלקוי ועל התכניות השכונתיות שמאפשרות כה מעט. התכנון הנקודתי בעצם מנסה להציע לשכונות את מה שהיה צריך להציע להן בעבר – את האפשרות להפוך לשכונות עירוניות ברמה מקובלת. אבל המלאכה עוד מרובה ובינתיים, הפערים בין השכונות הפלסטיניות לישראליות עומדים בעינם ואף מחריפים.

בהקשר הזה, חשוב להתייחס לשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית מחוץ למכשול ההפרדה - מדובר בשלוש מובלעות גדולות של שטחים נרחבים הכלואים בתוך הגבול המוניציפלי של ירושלים אבל מעבר לחומה: מובלעת מחנה הפליטים שועפאט (שכוללת את המחנה עצמו וגם את השכונות ראס חמיס, ראס שיהאדי וד'אחית אס-סלאם שהיא שכונה של ענאתה), המובלעת של כפר עקב והמובלעת של ווולגיה (שרק חלקה בתוך השטח המוניציפלי). למעט רוב שטחה של כפר עקב, מדובר בשכונות "לא מוכרות" – כלומר, שכונות שמעולם לא זכו לתכנון ממסדי. אבל מאז בניית החומה המצב בשכונות האלה קשה במיוחד ומחייב התייחסות תכנונית אחרת מזו שפיתחנו בסקר ולכן הן לא כלולות בו בשלב זה.

למרות כל התכנון שתואר לעיל, המכסה כחצי מהשטח של ירושלים המזרחית (החצי השני הוא בשימוש ישראלי – רובו הופקע וחלקו לא תוכנן מעולם), המציאות היא שרק 14% אחוזים משטחה של ירושלים המזרחית מיועדים לבניה למגורים עבור האוכלוסייה הפלסטינית שמרכיבה כמעט 40% מאוכלוסיית העיר ו-65% מאוכלוסיית ירושלים המזרחית. (אותם 14% שקולים ל-8% אחוזים מכל השטח המוניציפלי של העיר או 27% של השטח המתוכנן לטובת השכונות הפלסטיניות לכאורה – ראו איור 4).

טבלה 1 ■ ייעודי קרקע עיקריים בתוכניות מאושרות

שטח קרקע	שטח כולל (דונם)
שטח פתוח	10,474.5
מגורים	9,844.3
דרכים	5,621.6
שטח למבני ציבור ומוסדות	1,863.6
שטח לתכנון בעתיד	458.5
שטח למסחר	281.0
מגורים ומסחר	73.6
בית קברות	172.4
מלונאות	144.0
מתקנים הנדסיים	86.9
רכבת קלה	81.6
אחר*	8,198.0
שטח כולל של הסקר	37,300.0

* שטחים לא מתוכננים או מתוכננים עבור מוסדות ישראליים, אזור התעשייה עטרות, בית העלמין היהודי שעל הר הזיתים והתנחלויות ישראליות בלב השכונות הפלסטיניות.

איור 4: טבלת ייעודי קרקע עיקריים בתוכניות מאושרות בשטחי הסקר

אך נתוני שטח אינם אין בהם די כדי להבין את המצב. מ-1967 ועד סוף 2012 ניתנו בסך הכול כ-4,300 יחידות דיור בניה בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, בממוצע 4 יחידות דיור להיתר. כיום, תושבי השכונות הפלסטיניות נאלצים להסתפק בכ-48,000 יחידות דיור שהם כרבע מיחידות הדיור בכל השטח המוניציפלי של העיר, עבור קרוב ל-40% מתושבי העיר

כאמור. ההערכה היא כי קיימות עוד כ-20,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתרים ועדיין חסרות אלפי יחידות דיור - כבר היום, מבלי לקחת בחשבון צרכים עתידיים. כך, למרות משאבי ומאמצי התכנון שהושקעו – ועדיין מושקעים - המצב בשכונות באופן כללי כמעט ואינו משתפר, אלא באופן נקודתי ובעיקר א-פורמאלי.

הסקר מניח על השולחן, אם כן, גישה תכנונית אלטרנטיבית שתאפשר את התרת המלכוד: הרחבת הידע המקומי, על האנשים והמקומות שמעבר להזנחה, והפיכתו לחזון של צדק מרחבי אשר יושג באמצעות תכנון ראוי שיצמח מהשטח ויותאם לצרכיו.

