

מסמך מדיניות למקבלי החלטות

# תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים

## בעקבות הדיונים על תכנית המתאר לירושלים

**נדב שרגאי**

עוזרת מחקר: יעל גולד



המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)  
Jerusalem Center for Public Affairs  
הפורום למשפט בינלאומי

קרן לגסי הריטג'  
LEGACY HERITAGE FUND



© 2010, כל הזכויות שמורות למרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה  
רחוב תל חי 13, ירושלים 92107 טל': 02-5619281, פקס: 02-5619112  
דוא"ל: [jcpa@netvision.net.il](mailto:jcpa@netvision.net.il)  
[www.jcpa.org.il](http://www.jcpa.org.il)

מסת"ב: 7-079-218-965-978  
המכה ניתנה באדיבות מכון ירושלים לחקר ישראל  
תצ"א כביש מעלה אדומים עם מראה א-טור ועיסוויה – אופק צילומי אויר בע"מ  
עיצוב גרפי: סטודיו רמי וג'קי / אלישבע כהן – [www.ramijaki.co.il](http://www.ramijaki.co.il)  
מנהלת הפקה: אודליה זגורי

# תוכן העניינים

הרקע לכתיבת המסמך

5

## עיקר הממצאים

7

תהליך שינוי היעד הדמוגרפי על ידי מוסדות התכנון (טבלה)

9

## דמוגרפיה וצורכי מגורים

10

המדיניות הדמוגרפית של ממשלת ישראל בירושלים

10

המציאות הדמוגרפית בשטח

11

הסוגיה הדמוגרפית בתכנית המתאר המקומית ('מתאר 2000')

12

אומדן צורכי המגורים של האוכלוסייה הערבית מול מצאי הדירות הצפוי לשנת 2020

13

אומדן צורכי המגורים של האוכלוסייה היהודית מול מצאי הדירות הצפוי לשנת 2020

15

## השלכות והשפעות גאופוליטיות אפשריות של החלטות הוועדה המחוזית

20

הרצף בין שכונות מזרח ירושלים לשכונות הערביות מחוץ לעיר כגורם משפיע

20

על התביעה גם לרצף פוליטי-מדיני באותם אזורים

21

הגבלות בנייה במסגרת 'העיר ההיסטורית' היהודית

21

איום אפשרי על הכביש העורקי ירושלים-מעלה אדומים-ים המלח

23

החלשת החיבור המתוכנן בין ירושלים למעלה אדומים

## העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים כמכשול מרכזי לתכנון ובינוי מורשה

26

החלטת היועץ המשפטי לממשלה למנוע הסדר קרקעות במזרח ירושלים

26

והסיבות למדיניות זאת

30

הנזקים הקשים הנובעים מהעדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים

32

ההכרח שבהסדר מקרקעין במזרח ירושלים

33

חסמים נוספים מעכבי בנייה בהיתר בחלק מאזור מזרח ירושלים

## מסקנות והמלצות

35

## הערות

37

## על המחבר

40

## על המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

41

## על הפורום למשפט בינלאומי

42

## פרסומים נוספים בנושא ירושלים

43



# הרקע לכתיבת המסמך

ביום 7.10.08, לאחר שקיימה שורת דיונים בתכנית המתאר החדשה שהוכנה לעיר ירושלים על ידי צוות בראשותו של משה כהן, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה של אזור ירושלים לקדם את התכנית ולאשר את הפקדתה להתנגדויות הציבור. חודש לאחר מכן, בעקבות בחירתו של ניר ברקת לתפקיד ראש עיריית ירושלים, ועל פי בקשתו, העניקה לו הוועדה המחוזית אפשרות להעיר את הערותיו לתכנית המתאר קודם הפקדתה. במאי 2009 הופיע ברקת לפני הוועדה, העיר את הערותיו ובמסמכי התכנית הוכנסו מספר שינויים. הוועדה שבה והחליטה להפקיד את התכנית, שאף נחתמה על ידי ראש העיר ירושלים.

במחצית חודש יוני 2009, פנו שר הפנים, אלי ישי, חברים ממועצת עיריית ירושלים, ראש עיריית מעלה אדומים, יו"ר הכנסת וגורמים פוליטיים ותכנוניים נוספים אל יו"ר הוועדה המחוזית. הם טענו כי התכנית שהוחלט להפקידה שונה מהותית מהתכנית שעל הפקדתה המליצה הוועדה המקומית – התכנית שהוכנה במשך שנים על ידי הצוות בראשותו של משה כהן עבור עיריית ירושלים – וכי הוכנסו בה שינויים מהותיים, ללא שיתוף הוועדה המקומית.

הטענות המרכזיות נגד התכנית במתכונתה החדשה נגעו ישירות בסוגיות הצרכים, המלאי ופוטנציאל המימוש של תכניות הבנייה למגורים בירושלים – לערבים וליהודים. ככלל – השינויים נבעו מכך, שהוועדה המחוזית הוסיפה שטחי מגורים לאוכלוסייה הערבית, שטחים שקודם לכן יועדו להישאר שטחים ירוקים ופתוחים, ומנגד גרעה שטחי מגורים מהאוכלוסייה היהודית.

שינויים אלה הביאו לוויכוח ציבורי, שקיבל הדים בתקשורת ומעל במות שונות ובהן הכנסת. חלק מהמתנגדים לשינויים דרשו להחזיר את התכנית לדיון בוועדה המקומית. אחרים דרשו שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה תהיה זו שתכריע בוויכוח. בהנחיית השר ישי, החלה מסכת של הידברות לא-פורמלית בין אנשי הוועדה המחוזית לבין עיריית ירושלים כדי לנסות ולגבש הסכמות בנקודות המחלוקת, ובפועל – הושעתה הפקדת התכנית עד לסיום ההתדיינות. נייר זה נכתב בטרם הסתיימה הידברות זאת, וקודם שהוועדה המחוזית החלה לשמוע את ההתנגדויות לתכנית שהופקדה.

מסמך זה אינו נוגע בשאלה הפרוצדורלית במהותה, האם השינויים המהותיים שהוועדה המחוזית הכניסה בתכנית המתאר בסוגיית המגורים ליהודים ולערבים בירושלים, נעשו תוך היוועצות עם הוועדה המקומית, אם לאו. המסמך מבקש לגעת במהות, ולהאיר על ההשלכות של שינויים אלה, שנעשו על ידי אנשי תכנון, בעיקר בשני תחומים שאינם תכנוניים גרידא: התחום הדמוגרפי והתחום הגאופוליטי. לשני תחומים אלה נודעת השפעה מכרעת על המציאות בירושלים, כמו גם על ההסדרים הפוליטיים-מדיניים שייכוונו בעיר בעתיד. המסמך גם נוגע לראשונה בהרחבה באחת הסוגיות שסביבן שרר במשך שנים קשר של שתיקה: הימנעות המדינה מהסדר מקרקעין במזרח ירושלים, והשפעתו השלילית הקשה של העדר הסדר זה על היבטים רבים של תחום התכנון והבנייה במזרח ירושלים.



- 1. היעד הדמוגרפי השתנה:** ההגירה הרחבה של אוכלוסייה יהודית מירושלים אל הפריפריה במהלך שלושת העשורים האחרונים, יחד עם מגמת העיור של האוכלוסייה הערבית והגירת אוכלוסייה ערבית נוספת אל תוך ירושלים, היו בין הגורמים שהביאו לצמצום הרוב היהודי בירושלים. מציאות זו אילצה בשנים האחרונות את מוסדות התכנון לעדכן את היעד הדמוגרפי ואת יעד האוכלוסייה בירושלים לשנת 2020 ולהתאימו למציאות: לא עוד 70% יהודים ו-30% ערבים, כפי שנקבע על ידי הממשלה בשנות ה-70 וה-80, אלא 60% יהודים מול 40% ערבים.
- 2. גם השגת היעד הדמוגרפי המצומצם מוטלת בספק:** השינויים שהוועדה המחוזית לתכנון ובנייה של מחוז ירושלים הכניסה בתכנית המתאר לעיר (יתכנית מתאר מקומית ירושלים) – תוספת שטחים לבנייה לאוכלוסייה הערבית מעבר לתוספות שעליהם החליטה הוועדה המקומית – יחד עם גריעת שטחים לבנייה מהאוכלוסייה היהודית, מסכנים אפילו את היעד הדמוגרפי 'הצנוע', שהוצב לשנת 2020: כ-60% יהודים וכ-40% ערבים.
- 3. המלאי התכנוני למגורי ערבים יספיק לפחות עד 2030:** אומדן המלאי התכנוני של דירות למגורים לאוכלוסייה הערבית ופוטנציאל המימוש הצפוי שלו לאוכלוסייה הערבית, על פי תכנית המתאר שהוועדה המחוזית הפקידה, יענה על הצרכים לפחות עד שנת 2030. מדובר בפוטנציאל מימוש של בנייה למגורים הן באמצעות ציפוף, הן באמצעות עיבוי והן באמצעות הקמת שכונות חדשות, אמצעים שתכנית המתאר החדשה מעמידה לטובת בניית מגורים למגזר הערבי.
- 4. המלאי התכנוני למגורי יהודים אינו עונה על הצורך החזוי ל-2020:** לעומת זאת, המצאי במגזר היהודי אינו עונה על הצרכים החזויים עד 2020: תחזית גידול האוכלוסייה היהודית לשנת 2020, שעליה התבססה תכנית מתאר 2000, הוכנה על ידי פרופ' סרגיי דלה פרגולה. התחזית הוכנה בשנת 2000 וכבר הוכיחה עצמה בכמה תחנות ביניים, כתואמת פחות או יותר למציאות. התחזית יוצאת מתוך נקודת הנחה, ששיעורי ההגירה עד 2020 יהיו דומים לאלה של העשור האחרון ותחול ירידה בפריור של האוכלוסייה. בהתאם לתחזית זאת תתווסף לעיר מהיום ועד 2020 אוכלוסייה יהודית בסך של כ-75 אלף נפש. בהנחה, המבוססת על הניסיון בעשור האחרון, שרק כשליש ממלאי התכניות המאושרות לבנייה ממומש ונבנה,<sup>1</sup> הרי שאין במצא כיום מלאי תכנוני מספיק, שיאפשר לספק דיור לכל 75 אלף היהודים שיתווספו לאוכלוסיית העיר עד 2020. גם אם מצרפים לתכניות המאושרות את התכניות, שכבר הומלץ להפקידן – מסתבר כי המצאי עדיין אינו עונה על הצרכים על פי התחזית.
- 5. תכנון עיבוי שכונות יהודיות על אדמות שיש להפקיען – לא ימומש:** חלק מהשטחים שיועדו בעבר ו/או שמיועדים כיום כמלאי לעיבוי שכונות המגורים היהודיות – ברמות, בגילה, בהר חומה ובפסגת זאב – הם שטחים בבעלות ערבית או בבעלות לא רשומה. במציאות הפוליטית והמדינית הנוכחית, הסבירות שהמדינה תממש מלאי תכנוני זה, ותחזור ותפקיע קרקעות (כפי שעשתה בעבר) על פי 'פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943', שואפת לאפס.
- 6. יצירת רצף אורבני בין שכונות מזרח ירושלים לשכונות הפלסטיניות שמחוץ לעיר מחזקת את תביעת הפלסטינים גם לרצף פוליטי-מדיני:** להחלטת הוועדה המחוזית לבטל רבים מהשטחים הירוקים הפתוחים, שהיוו חיץ בין השכונות הערביות שבתוך העיר לבין השכונות הערביות שמחוץ לגבול השיפוט של העיר, וליעדם כשטחי מגורים לאוכלוסייה הערבית – נודעת השפעה גאופוליטית, שעשויה להיות מכרעת בכל הקשור לדפוסי ההסדר שיכוננו בירושלים בעתיד. חיבור המרקם הבנוי הפלסטיני בתוך ירושלים למרקם הבנוי הפלסטיני שמחוצה לה, עתיד לחזק את התביעה הפלסטינית להכיר באזורי הגדה ובאזור מזרח ירושלים כרצף אחד

שאינו רק אורבני, אלא גם פוליטי-מדיני, ולתבוע החלת הסדר מדיני זהה על שטח הגדה ועל שטח מזרח ירושלים. במילים אחרות: רצף כזה עלול לחזק את הטיעון הפלסטיני בזכות חלוקת העיר, והפיכת מזרח ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית אם וכאשר תוקם.

**7. איום על החיבור למעלה אדומים:** להחלטות נוספות של הוועדה המחוזית כמו הבנייה בשוליים הדרומיים והצפוניים של עיסוויה וא-טור, המתקרבת לכביש מעלה אדומים-ירושלים, או ההימנעות ממימוש הבעלות היהודית ב'שער מזרח' בדרך של בניית מגורים ליהודים – ישנן השפעות גאופוליטיות דומות.

**8. העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים יוצר כאוס תכנוני ומקשה על בנייה כחוק:** העדרו של הסדר מקרקעין במזרח ירושלים, וההימנעות המכוונת של ישראל מהסדרת מקרקעין באזור זה של העיר, הקשתה ומקשה גם היום, על הרשויות לתכנן את האזור. במקביל, המציאות של העדר הסדר מקרקעין, מקשה על חלקים גדולים של האוכלוסייה במזרח ירושלים לבנות כחוק ובהיתר. מדיניות היועץ המשפטי לממשלה מאז מלחמת ששת הימים בסוגיה זו נשענת אמנם על שורת נימוקים פרקטיים ומדיניים, אולם ההימנעות מהסדרת הבעלות על רוב הקרקעות במזרח העיר תרמה ותורמת משמעותית לבנייה הבלתי חוקית במזרח העיר, פוגעת קשות בזכות הקניין של הפרט, מאפשרת רישומים כפולים, ביצוע עסקאות נוגדות, ואינה מאפשרת למשכן נכסים רבים מספור, שמיקומם וגבולותיהם המדויקים אינם ידועים. יתרה מזאת: מצב זה מזמין השתלטות על הקרקעות בכוח הזרוע (כפי שאכן קורה), וכן זיופים רבים. כתוצאה מכך, תושבים רבים, אך גם המדינה, מאבדים קרקעות רבות. העירייה אינה יכולה לתכנן כראוי, לבצע עבודות תשתית, להקים מבני חינוך ולהסדיר ביוכ, ניקוז, חשמל, כבישים ועוד. העירייה אף אינה יכולה לקבל את ההפרשות לצורכי ציבור בלא צורך להפקיע ולשלם פיצויים.

**9. מהסדר מקרקעין יינהו כולם:** בחינת ההפסדים מול הרווחים והתועלת שבהעדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים מטה לדעת המחבר את הכף לזכות ההסדר. כך סבורים ארגוני זכויות האדם הפעילים בקרב ערביי מזרח ירושלים; כך סבור הדרג המקצועי בעיריית ירושלים (מהנדס העיר ואנשיו) כך סבר גם השר לענייני ירושלים, רפי איתן, שבחן בשלהי שנת 2008 את הסוגיה וניסה לבצע החלטה ברוח זאת, ניסיון שסוכל על ידי היועץ המשפטי לממשלה. כך סבורות גם תנועות שעניינן יישוב יהודים בכל חלקי ירושלים במטרה לבסס את ריבונות ישראל בכל חלקי העיר. לכל אלה, הנמנים על גוונים שונים של החברה והקשת הפוליטית, אינטרסים מנוגדים לכאורה, אך כולם מסכימים שהכאוס החוקי והתכנוני מזיק לכולם וכי 'הסדר מקרקעין' מושכל, שינוהל באחריות על ידי מי שהחוק הסמיכו לכך, יהיה טוב הן לאוכלוסייה המקומית שתוכל לבנות כחוק ולממש קרקעות שברשותה, והן לאינטרסים של מדינת ישראל, שעשויה אף להרוויח ממנו שליטה וחזקה בקרקעות נוספות.

**10. תוספות בנייה הנותרות על הנייר מעודדות בנייה בלתי חוקית:** דרג מקבלי ההחלטות צריך להביא בחשבון, כי כל תוספת מוסדרת של בנייה למגורים במזרח ירושלים שעליה יוחלט בעתיד – ותהיה זו תוספת רבה או מעטה, בדרך של עיבוי, ציפוף או בנייה חדשה באזורים שבהם אין הסדר ורישום מקרקעין, תישאר על הנייר. התוצאה תהיה המשך הכאוס התכנוני ועידוד של הבנייה הלא חוקית באזורים אלה.



# תהליך שינוי היעד הדמוגרפי על ידי מוסדות התכנון

שנה	תכנית	יעד דמוגרפי/ אוכלוסייה קיימת	חלוקה בין יהודים וערבים
1967		תמונת מצב	<p>74% יהודים 26% ערבים</p>
1985-1970	החלטות ממשלה	שמירה על יעד דמוגרפי של 70% יהודים ו-30% ערבים.	<p>יעד</p> <p>70% יהודים 30% ערבים</p>
סוף 2005	תכנית המתאר הארצית (תמ"א 35)	יעד אוכלוסייה של מיליון ושישים אלף נפש במחוז ירושלים לשנת 2020, ללא יעד דמוגרפי.	
2006	תכנית המתאר המחוזית (תמ"א 30/1)	מתוך המיליון ושישים אלף, 850 אלף יחיו בירושלים. יעד דמוגרפי לשנת 2020: 65% יהודים ו-35% ערבים.	<p>יעד</p> <p>65% יהודים 35% ערבים</p>
2009	המצב כיום	יהודים 495,000 ערבים 270,000	<p>תמונת מצב</p> <p>65% יהודים 35% ערבים</p>
2009-2004	'מתאר 2000', תכנית המתאר המקומית לירושלים שהופקדה על ידי הוועדה המחוזית ב-2009	אוכלוסייה של כ-950 אלף נפש. יעד דמוגרפי לשנת 2020: יחס של 60% יהודים ו-40% ערבים. יעד זה אומץ גם על ידי תכנית המתאר המחוזית.	<p>יעד</p> <p>60% יהודים 40% ערבים</p>

## המדיניות הדמוגרפית של ממשלת ישראל בירושלים<sup>3</sup>

מאז איחוד ירושלים ב-1967, הרחבת גבולותיה והפיכת רבבות ערבים לתושבים בירושלים, עמד עתידה הדמוגרפי של האוכלוסייה היהודית בירושלים לנגד עיניהם של ממשלת ישראל, אבות העיר ומתכנניה. כנגזרת מדאגה זו התחולל בעיר כ-42 השנים האחרונות מאבק מתמיד על שמירת הרוב היהודי, כאשר שאלת המפתח היא היחס המספרי בין יהודים לערבים.

למרות שחוסנה של עיר אינו נמדד רק במספר תושביה, אלא גם בחוסנם ובחוסנה הכלכלי, בחזותה, באיכות החיים של תושביה ובכוח המשיכה שלה הן כמקום מגורים בעיקר לאוכלוסיות צעירות, והן – כאשר מדובר בירושלים – כסמל לאומי דתי ותיירותי – השיקול הדמוגרפי הפך עם השנים לשיקול מרכזי במדיניות הפיתוח והתכנון של העיר.

השאיפה לייצר ולשמר בעיר הבירה המאוחדת של מדינת ישראל והעם היהודי רוב יהודי יציב הייתה טבעית על רקע הגשמת חלום דורות: שיבת היהודים אל העיר העתיקה של ירושלים ואל קודשיה, ולאור העובדה שמאז מחצית המאה ה-19 יש בירושלים רוב יהודי.<sup>4</sup>

טבעי היה גם שהמדיניות הדמוגרפית של ממשלת ישראל בירושלים תושפע ישירות מהעובדה, שבמשך 19 שנה הייתה העיר חצויה. קברניטי המדינה לא הסתירו את חששותיהם מהמיעוט הערבי בעל התודעה הלאומית וההנהגה הלאומית, המהווה רוב בטריטוריה שלו. הם חששו, שביום מן הימים יבקשו התושבים הערבים של ירושלים, שזה עתה 'סוכחי' למדינת ישראל, לממש מאוויים לאומיים – אם באמצעות חלוקה מחודשת של העיר, אם באמצעות חיבור לישות פלסטינית עצמאית, או בכל דרך אחרת.

דבריו של דוד בן גוריון, ראש ממשלתה הראשון של מדינת ישראל, מיד לאחר מלחמת ששת הימים שיקפו, אפוא, מבחינה זאת היטב את הלך הרוחות בקרב הנהגת המדינה והיו בבחינת מורה דרך והלכה פסוקה בארבעת העשורים הבאים: "בכל מחיר צריך להביא יהודים למזרח ירושלים. צריך ליישב רבבות יהודים תוך זמן קצר. יהודים יסכימו להתיישב במזרח ירושלים גם בצריפים. אין להמתין לבנייתן של שכונות מסודרות. העיקר שיהיו שם יהודים".<sup>5</sup>

## דבריו של דוד בן גוריון היו בבחינת הלכה פסוקה: "בכל מחיר צריך להביא יהודים למזרח ירושלים. צריך ליישב רבבות יהודים תוך זמן קצר"

הראייה הדמוגרפית עיצבה במידה רבה (לצד שיקולי הביטחון) גם את גם גבולות העיר, שאליה סופחו לאחר מלחמת ששת הימים כ-70 אלף דונם, מצפון, מדרום וממזרח לגבולות השיפוט הישנים. השיקול העיקרי שהנחה את מקבלי ההחלטות בשרטוט המפה היה להשתלט על מקסימום שטח עם מינימום אוכלוסייה ערבית ולמנוע אפשרות של חלוקת העיר בעתיד.<sup>6</sup> הקמת השכונות היהודיות בשטחים הריקים הרבים שסופחו לירושלים<sup>7</sup>, שכונות שבהן מתגוררים כיום כ-200 אלף יהודים, נועדה אף היא להבטיח – הן טריטוריאליית והן דמוגרפית – את הרוב היהודי בירושלים ולמנוע אפשרות של חלוקתה מחדש.

ממשלות ישראל לדורותיהן היו נחושות שלא לאכזר את הרוב היהודי, דווקא כתוצאה ממימוש חלום דורות – איחוד העיר והכרזתה של ירושלים המאוחדת כבירת מדינת ישראל. האיחוד הביא עמו תוספת

אוכלוסייה ערבית ניכרת. עד 1967, היה היחס בין יהודים ללא יהודים בעיר המערבית החצויה 97% יהודים מול 3% לא יהודים. אחרי האיחוד הועמד היחס על 74% יהודים מול 26% ערבים.<sup>8</sup> כבר בתכנית האב של ירושלים משנת 1968 הומלץ אפוא להאיץ את קצב הגידול של האוכלוסייה היהודית באופן ניכר. בספטמבר 1973, הורתה ראש הממשלה דאז גולדה מאיר לפעול על מנת להגדיל את האוכלוסייה היהודית בירושלים ב-3.7% עד 1982.<sup>9</sup> באותה שנה המליצה 'ועדת גפני' (ועדה ממשלתית בינמשרדית לבדיקת קצבי הפיתוח בירושלים) לשמר את המשקל היחסי של היהודים והערבים בעיר כפי שהיה בסוף 1972, כלומר: 73.5% יהודים ו-25.5% ערבים. עם השנים שבו ואישרו ועדות השרים לענייני ירושלים וממשלת ישראל את היעד הזה, והוא שעמד ברקע תכניות רבות שהוכנו על ידי הממשלה ועיריית ירושלים.

## המציאות הדמוגרפית בשטח

אלא שתכניות לחוד ומציאות לחוד. כיום עומד היחס בין יהודים לערבים בירושלים על 65% יהודים ו-35% ערבים. הצפי לשנת 2020 הוא שהמגמה תואץ עוד ושהיהודים ימנו 60% בלבד. **לשנת 2030 צופות חלק מהתחזיות שוויון בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית בעיר.**<sup>10</sup>

ד"ר מאיה חושן ממכון ירושלים לחקר ישראל (עורכת השנתון הסטטיסטי השנתי של ירושלים) הסבירה רק לאחרונה, כי "ההנחה שעמדה בבסיס המדיניות העירונית והממשלתית לפיתוחה של ירושלים בכלל ולגידולה הדמוגרפי בפרט, הייתה שבעוד שהאוכלוסייה הערבית תגדל בעיקר כתוצאה מריבוי טבעי, האוכלוסייה היהודית תגדל בעיקר מהגירה פנימית חיובית וקליטת עלייה. מאזני הגירה חיוביים וקליטת עלייה הם שנועדו להתגבר על הגידול הטבעי המהיר יחסית של האוכלוסייה הערבית ולשמור על הרוב היהודי בירושלים".<sup>11</sup>

הערבים מילאו את חלקם בנוסחה הזאת. יתרה מכך: בשנים האחרונות, מאז הקמת גדר ההפרדה, עברו עוד עשרות אלפי פלסטינים אל 'הצד הישראלי' של הגדר. הם עשו זאת כדי שלא להפסיד זכויות והטבות כלכליות שונות, הנגזרות ממעמדם כתושבים השוהים בתחומי ירושלים הישראלית.<sup>12</sup> הצד היהודי, לעומת זאת, 'לא עמד בציפיות'. העולים לא מצאו את ירושלים אטרקטיווית מספיק – ירושלים קלטה רק שיעור נמוך ממאות אלפי העולים מחבר העמים שהגיעו לישראל בשנות ה-90.<sup>13</sup> חמור מכך: תושביה היהודים של ירושלים עזבו ועוזבים אותה במספרים גבוהים.

בשנים הראשונות שלאחר מלחמת ששת הימים היה אמנם מאזן ההגירה של ירושלים חיובי, אבל מאז שנות ה-80 הפך מאזן ההגירה של ירושלים לשלילי: יותר יהודים עוזבים את העיר, פחות יהודים באים להתגורר בה, ומספרי העוזבים בהשוואה למספרי הנכנסים רק הולכים וגדלים. בשני העשורים האחרונים עזבו את ירושלים בממוצע מדי שנה בין 15 ל-18 אלף יהודים. בסה"כ עזבו את העיר בשני העשורים האחרונים כ-300 אלף יהודים ורק פחות מ-200 אלף באו לגור בה.<sup>14</sup> הסיבות המרכזיות לעזיבה הגדולה ולמיעוט העולים שבחרו להשתקע בירושלים: דיור יקר מאד או העדר דיור, ואפשרויות תעסוקה דלות, שרמת ההשתכרות בהן נמוכה יחסית.<sup>15</sup> לצמצום הרוב היהודי תרמו עוד מספר גורמים:<sup>16</sup>

- ◀ שיעור הילודה בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה באופן משמעותי משיעור הילודה בקרב האוכלוסייה היהודית; 30 לידות לאלף נפש בקרב האוכלוסייה הערבית לעומת 25.4 לידות לאלף נפש בקרב האוכלוסייה היהודית.
- ◀ תמותה – שיעור התמותה בקרב האוכלוסייה הערבית בירושלים נמוך בשיעור ניכר משיעור התמותה בקרב האוכלוסייה היהודית: 2.8 פטירות לאלף נפש בקרב הערבים לעומת 5.1 פטירות לאלף נפש בקרב היהודים.
- ◀ הריבוי הטבעי (ההפרש בין מספר הלידות למספר הפטירות) בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה משמעותית מזה שבקרב האוכלוסייה היהודית: 27.4 לאלף נפש לעומת 20.3 לאלף בקרב האוכלוסייה היהודית.

◀ גיל האוכלוסייה – הגיל החציוני של האוכלוסייה היהודית הוא 25 ושל האוכלוסייה הערבית – 19. בקרב היהודים מהווים הילדים 31% לעומת 42% בקרב הערבים.

על רקע כל אלה קצב הגידול של האוכלוסייה הערבית גבוה היום כמעט פי שלושה מקצב הגידול של האוכלוסייה היהודית. בארבעת העשורים האחרונים גדלה האוכלוסייה היהודית ב-146%, בעוד שהאוכלוסייה הערבית גדלה ב-280%. בסוף שנת 2008 מנתה אוכלוסיית ירושלים כ-764 אלף נפש. האוכלוסייה היהודית מנתה 495 אלף נפש והאוכלוסייה הערבית מנתה כ-270 אלף נפש. באזורים שנוספו לעיר מאז איחודה ב-1967 היוו הערבים רוב בשיעור של כ-60%.

## הסוגיה הדמוגרפית בתכנית המתאר המקומית (מתאר 2000)

כזה הוא, אפוא, הרקע הדמוגרפי לתפיסה שהציגה בסוגיה זו גם תכנית מתאר 2000. תכנית מקיפה זו, שהוכנה במשך שנים על ידי צוות אנשי תכנון בראשותו של משה כהן, הציגה לראשונה מאז 1959<sup>17</sup> תפיסה כוללת, המסדירה חוקית וסטטוטורית את תכנון ופיתוח העיר בשורה ארוכה של סוגיות ונושאים תכנוניים העומדים על סדר יומה של ירושלים, הן כעיר והן כבירה. התכנית אושרה ב-2007 בוועדה המקומית לתכנון ובנייה של עיריית ירושלים וזכתה להמלצה להפקדה כנדרש בסעיף 62 לחוק התכנון והבנייה.

התכנית הציבה יעדים רבים וביניהם יעד דמוגרפי: "שמירה על הרוב היהודי בעיר ירושלים תוך מתן מענה לצורכי המיעוט הערבי המתגורר בעיר".<sup>18</sup> היא ציינה כי "בירושלים גדל והולך חלקה של האוכלוסייה הערבית בהשוואה לחלקה של האוכלוסייה היהודית, הן בשל יציאה גוברת של אוכלוסייה יהודית אל הפרברים, והן בשל שיעורי לידה גבוהים המציינים את האוכלוסייה הערבית".<sup>19</sup> עורכי התכנית הביעו חשש, ש"המשך גידולה היחסי של האוכלוסייה הערבית בירושלים, עלול להקטין את משקל האוכלוסייה היהודית בעתיד". הם הדגישו, כי "תכנית המתאר מבקשת לשמור על רוב יהודי משמעותי בירושלים...".

על מנת להשיג יעד זה הוצעו עורכי התכנית בראשות משה כהן, "אמצעי התערבות לשמירה על הרוב היהודי בעיר", וביניהם תכנון היצע מספיק של דיור, בין היתר באמצעות בניית שכונות חדשות ובאמצעות עיבוי וציפוף של שכונות יהודיות ותיקות וכן – תוספת של מקומות תעסוקה ושירותים בכמות ובאיכות.<sup>20</sup>

היעד הדמוגרפי שנכלל בפרק המגורים של תכנית מתאר 2000<sup>21</sup>, היה שונה מהיעד שנקבע בהחלטות ממשלה רבות מאז 1967. היעד הישן הציב את היחס של 70% יהודים מול 30% ערבים כיחס רצוי שאליו יש להצמד ולחתור.

על רקע המגמה הדמוגרפית של הצטמצמות הרוב היהודי, העומד כבר כיום על 65% בלבד, העמיד צוות תכנית המתאר יעד ריאלי יותר לשנת 2020: כ-60% יהודים וכ-40% ערבים.<sup>22</sup> גם מחברי תמ"מ 30/1 (תכנית המתאר המחוזית) עדכנו את תחזית האוכלוסייה שלהם באותה רוח, "ישרו קו" ואימצו בפועל את תחזית האוכלוסייה של 'מתאר 2000' לשנת 2020, דהיינו 950 אלף נפש<sup>23</sup> (570 אלף יהודים ו-380 אלף ערבים).

אנשי צוות תכנית 'מתאר 2000' ציינו, שהיעד הממשלתי הישן אינו עוד בר השגה בעתיד הנראה לעין, וכי המגמות הדמוגרפיות שפעלו מאז סוף שנות ה-60 מרחיקות את ירושלים ממנו, בין היתר מכיוון שהאוכלוסייה הערבית גדלה בקצב של למעלה מפי 3 מהאוכלוסייה היהודית.<sup>24</sup> פרופ' סרגיי דלה פרגולה, הדמוגרף של תכנית המתאר, ציין כי בין השנים 1967-2005 גדלה אוכלוסיית העיר ב-12 אלף נפש לשנה (62% באזורים יהודיים) אולם אחוז זה הולך ומצטמצם והוא ירד ל-46% מתוספת האוכלוסייה בין 1995-2005 ול-42% בין 2000-2005.<sup>25</sup>

# אומדן צורכי המגורים של האוכלוסייה הערבית מול מצאי הדירות הצפוי לשנת 2020

בטרם ניגש לאומדן אפשרי של צורכי האוכלוסייה הערבית בתחום המגורים ולהשוואה של צרכים אלה עם פוטנציאל המימוש של התכניות המאושרות הקיימות, אפשרויות הציפוף בשכונות הקיימות ואפשרויות הבינוי בשטחים החדשים לבינוי, חובה לציין:

בעוד שדו"ח עתודות קרקע בעבור האוכלוסייה היהודית הוכן על ידי עיריית ירושלים ועודכן פעמים אחדות, ואף שימש בסיס לדיונים והחלטות בנוגע לצורכי המגורים ואפשרויות המימוש של התכניות השונות, הרי שדו"ח מקביל עבור האוכלוסייה הערבית בעיר – כלל לא הוכן.<sup>26</sup> הפעם האחרונה שבה נעשתה בדיקה דומה גם בקשר לאוכלוסייה הערבית הייתה בשנת 2002, על ידי צוות תכנית מתאר ירושלים. משמעות הדבר היא שהאומדנים באשר לפוטנציאל המימוש לבנייה של האוכלוסייה הערבית מבוססים כחות מאלה הנוגעים לאוכלוסייה היהודית. כמו כן, לא נמצאה בדיונים השונים, הן בדרג הוועדה המקומית והן בדרג הוועדה המחוזית, התייחסות ממשית לעובדה, כי בשנים האחרונות, על רקע הקמת גדר ההפרדה, נכנסו אל תוך ירושלים 50-90 אלף פלסטינים, ואלה אינם נכללים ב'אומדנים' ו'ב'חשבונות' השונים. חלק מהנכנסים הם תושבי מזרח ירושלים, נושאי תעודות כחולות ששהו מחוץ לעיר, ועברו להתגורר בצד 'הישראלי' של הגדר, <sup>27</sup> וחלקם האחר – שוהים בלתי חוקיים.

## בעוד שדו"ח עתודות קרקע בעבור האוכלוסייה היהודית הוכן על ידי עיריית ירושלים ועודכן פעמים אחדות, הרי שדו"ח מקביל עבור האוכלוסייה הערבית בעיר – כלל לא הוכן

בכפוף להערה הכרחית זו נפתח ונאמר:

בהתחשב בתחזית הצופה (נכון להיום) גידול של האוכלוסייה הערבית עד שנת 2020 בעוד כ-92 אלף נפש,<sup>28</sup> הוסיפה 'מתאר 2000' 2,590 דונם שטחי מגורים חדשים עבור אוכלוסייה זו. במקביל, התכנית הגדילה במידה ניכרת ומשמעותית את צפיפות הבנייה בחלקים שונים במזרח העיר. התכנית הציעה ליצור מרקמים של בניינים בני ארבע עד שש קומות ברוב שטחי מזרח העיר (למעט אזורים רגישים באגן החזותי של העיר העתיקה) ובצפון (באזור בית חניגא-שועפט), ולאפשר בנייה של שש קומות במרכז. בהשוואה למרקמים הקיימים באזורים נרחבים של מזרח העיר היום, רבים מהם בני שתי קומות בלבד, מדובר בשינוי מפליג.

התכנית גם הניחה כי פוטנציאל המימוש של תוספת יח"ד למגזר הערבי עד שנת 2020 באמצעות ציפוף שכונות קיימות עומד על כמחצית ממספר יחידות הדיור הקיימות החוקיות, כ-18,142 יח"ד באותה עת, ושפוטנציאל המימוש באמצעות תוספת שטחים לבנייה ('עיבוי שכונות חדשות') מגיע ל-8,320, ובסה"כ פוטנציאל מימוש של כ-26,500 יח"ד עד שנת 2020.<sup>29</sup>

על פי המדד המקובל של 5.3 נפשות ליח"ד,<sup>30</sup> מדובר במספר יחידות דיור המספיקות לאוכלוסייה בסדר גודל של 140 אלף תושבים. בעוד שהתחזית של 'מתאר 2000' (אותה תכנית עצמה) לגידול אוכלוסייה במגזר הערבי עד 2020 עומדת עתה על עוד כ-92 אלף תושבים בלבד! משמעות הדבר היא שכבר בשלב המוקדם, עוד בטרם הוסיפה הוועדה המחוזית שטחים נוספים לבניית מגורים לאוכלוסייה הערבית במסגרת 'מתאר 2000', היא אמדה את פוטנציאל המימוש של בניית מגורים במגזר הערבי כפוטנציאל שיספיק לעוד מספר שנים מעבר ל-2020. זאת, ללא שנלקח בחשבון



שכונת ואדי גיזז בירושלים

מימוש אפשרי של ציפוף לגובה על גבי עוד כמה אלפי יח"ד לא חוקיות שהיו קיימות באותה עת (סוף 2004), אשר לא נכללו ברישומים של עיריית ירושלים כיח"ד משלמות ארנונה.

החלטת הוועדה המחוזית להוסיף עוד כ-1,800 דונם לבניית מגורים לאוכלוסייה הערבית הגדילה עוד את המלאי ואת פוטנציאל המימוש לבנייה במגזר הערבי עד שנת 2020 הרבה מעבר לדרוש על פי התחזיות.

אומדן זהיר על בסיס אותן הנחות שעליהם הסתמך צוות 'מתאר 2000', יגלה כי המלאי התכנוני ופוטנציאל המימוש של בנייה למגורים במגזר הערבי מספיקים הרבה מעבר לשנת 2020.

על פי נתוני אגף הארנונה של עיריית ירושלים קיימות כיום כ-40 אלף יח"ד חוקיות במגזר הערבי (ומתוכן 15-20 אלף בלתי חוקיות). אם נאמץ הנחה מינימליסטית, שרק כמחצית מהן יממשו את פוטנציאל הציפוף במסגרת תוספות הבנייה לגובה המתאפשרת בגרסה הראשונית של 'מתאר 2000'; אם באמצעות בנייה כחוק, או באמצעות בנייה שלא כחוק כפי שמקובל במקומות רבים במזרח ירושלים; ובהתארגנות לבנייה חמולתית על שטחים פרטיים רבים (שבהם מחזיקים ערביי מזרח העיר), ואפילו אם נניח, שכל מימוש יהיה של יח"ד אחת בלבד – הרי שמדובר בתוספת של כ-20 אלף יח"ד.

## המלאי התכנוני ופוטנציאל המימוש של בנייה למגורים במגזר הערבי מספיקים הרבה מעבר לשנת 2020

בנוסף, פוטנציאל המימוש של בניית דירות על השטחים החדשים לאוכלוסייה הערבית, בעקבות החלטות הוועדה המחוזית, מגיע על פי הערכה מינימליסטית שנעשתה בעיריית ירושלים לכ-11,000 דירות,<sup>31</sup> וביחד עם 20 אלף הדירות (פוטנציאל המימוש בציפוף השכונות הקיימות) ל-31 אלף דירות. אלה עונים על צרכי אוכלוסייה בסדר גודל של 164,300 נפש.<sup>32</sup> כיום חיים במזרח ירושלים כ-270 אלף ערבים,<sup>33</sup> והצפי של 'מתאר 2000' הוא שבשנת 2020 יעמוד מספרם על כ-380 אלף נפש.

המשמעות של אומדן זה היא, שבשנת 2020 יעמוד לרשות האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים מלאי דירות לעוד לפחות כ-54 אלף נפש, מעבר להיקף הגידול המשוער שלהם עד לאותו מועד.

על פי אומדני המימוש הללו של הבנייה למגורים ובהסתמך על תחזית האוכלוסייה הזאת, מלאי הדירות הצפוי למימוש לצורכי האוכלוסייה הערבית מספיק עד שנת 2030 לערך. אומדן זה כאמור לוקח בחשבון רק מימוש במסגרת אפשרויות 'ציפוף הקיים' ומימוש בנייה בשטחים החדשים'. הוא אינו לוקח בחשבון מימוש מסוים של תכניות נוספות 'ישנות' שכבר אושרו לבנייה במגזר הערבי בעשרים השנה האחרונות ושטרם מומשו. הכנסת משתנה זה לאומדני המימוש עשוי לגלות כי המלאי ופוטנציאל המימוש של האוכלוסייה הערבית מרחיק עוד מעבר לשנת 2030.

עוד יצוין כי האומדן, שנערך כאן, הביא בחשבון שהוועדה המקומית והוועדה המחוזית התנו את הציפוף והעיבוי של הקיים במגזר הערבי בתנאי מימוש, שהאוכלוסייה הערבית מתקשה לעתים לעמוד בהם.<sup>34</sup> מנגד – אותו אומדן הביא בחשבון גם את העובדה שחלק נכבד מהאוכלוסייה במזרח ירושלים נוטה שלא להתחשב בחוק ונוהג לבנות ללא היתר, בניגוד לתנאים ולכללים.

## מימוש מוסדר של הפוטנציאל האמור על פי חוק ועל פי היתרי בנייה, הוא במידה רבה 'על הנייר' בלבד

כפי שיוסבר גם בהמשך, חובה להבהיר כבר בשלב זה: מימוש מוסדר של הפוטנציאל האמור על פי חוק ועל פי היתרי בנייה, הוא במידה רבה 'על הנייר' בלבד, שכן מדובר בשינוי על תנאי. השינוי במלואו, יהא היקפו אשר יהא, יקרום עור וגידים רק אם במקביל, רשויות התכנון יסירו חסמים שונים, שכיום – מקשים על בנייה כחוק במגזר הערבי במזרח ירושלים (ראה בפרק: "העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים כמכשול מרכזי לתכנון ובינוי מורשה", עמ' 26).

### אומדן צורכי המגורים של האוכלוסייה היהודית מול מצאי הדירות הצפוי לשנת 2020

תכנית המתאר ביקשה ליצור לאוכלוסייה היהודית מלאי תכנוני מאושר בהיקף העולה בצורה משמעותית על תוספת יחידות הדיור למימוש, וזאת על מנת שניתן יהיה לעמוד גם ביעד האוכלוסייה הדמוגרפי הצנוע יותר (40%-60%). לצורך כך הוגדל מלאי הקרקעות לתכנון ב-6,400 דונם נוספים, שטחים חדשים המיועדים למגורים, אלא שתמונת המצב הנוכחית מטילה ספק גדול ביכולת להשיג גם את היעד המצומצם:

במקור, הביאה התכנית בחשבון, שעד שנת 2020 יתווספו בפועל כ-47 אלף יח"ד במגזר היהודי<sup>35</sup> מתוך מלאי של 108,832 יח"ד. אחת מהנחות היסוד של תכנית המתאר הייתה כי בשטח העיר (במערכה) ייכללו שכונות מגורים חדשות למגזר היהודי. השכונות הללו שאמורות היו להיבנות בין היתר בהר חרת וברכס לבן ('יתכנית ספדי') ביקשו ליצור מלאי תכנוני (קיבולת נומינלית) של כ-23,000 יח"ד, אלא שיוזמה משמעותית זו נתקלה בהתנגדות ציבורית עזה, בעיקר של הארגונים הירוקים. לאחר דיונים ממושכים, היא נדחתה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. כך ארע, שעוד קודם שתכנית המתאר נידונה בוועדה המחוזית, כבר קטן המלאי בכ-23 אלף יח"ד והפוטנציאל למימוש קטן בכ-6,000 יח"ד. בדיקות שנערכו על ידי גורמים שונים מלמדות שכיום המצאי התכנוני, הכולל מלאי ופוטנציאל מימוש, קטן עוד יותר והוא אינו עונה על תחזית גידול האוכלוסייה היהודית לשנת 2020:

**דו"ח ארבל –** דו"ח הבודק את מלאי עתודות קרקע עבור בנייה למגורי אוכלוסייה יהודית הוכן על ידי אמנון ארבל, סגן מנהל מחלקת התכנון בעיריית ירושלים. הדו"ח הוגש ביוני 2009 לוועדת

החקירה לשינוי גבול השיפוט של ירושלים ומטה יהודה באזור רמת רחל. מטרתו הייתה לשכנע את הוועדה לספח חלק מרמת רחל לירושלים. תחזית גידול האוכלוסייה היהודית עד שנת 2020, שבה נוקב הדו"ח, עומדת על תוספת של 150 אלף יהודים. תחזית זו אינה סבירה ומוגזמת, הן בהתחשב בתרחיש המקובל שהכין פרופ' סרגיי דלה פרגולה עבור תכנית מתאר ירושלים, על בסיס ההנחה של המשך שיעורי הגירה דומים ופריון יורד – תרחיש זה צופה כאמור תוספת של 75 אלף יהודים בלבד ב-11 השנים הקרובות עד 2020, והן בהתחשב בממוצע הגידול של האוכלוסייה היהודית בין השנים 1998-2005 (8 שנים שבכל אחת מהן התווספו בממוצע 5,736 יהודים ובסה"כ כ-46 אלף יהודים). המשך גידול בקצב זה מביא תוספת של כ-65 אלף יהודים בלבד עד 2020.

יחד עם זאת מגלה הבדיקה הפרטנית של ארבל כי רק 2,450 יח"ד מתוך 19,152, שקיימות כמלאי במתחמי המגורים החדשים ליהודים המסומנים בתכנית המתאר שהוועדה המחוזית הפקידה, הן אכן תוספות חדשות, וכי 16,702 מתוכם כבר קיימות במלאי הישן (מתוך 2,450 יח"ד שבתכניות חדשות – 1,632 בלבד הן למימוש עד 2020). מסיבה זו, מציין ארבל, "אין להחשיבם כחדשים". "המתחמים היחידים שטרם הוגשו להם תכניות", מציין ארבל, "הם חלק קטן מאזור רוממה, המורדות הצפוניים של רמות והר חומה מערב (למעט תכנית אחת מצומצמת), אלא ששלושת מתחמים אלה מתאפיינים בבעלות קרקע פרטית ולא ציבורית ולכן הסבירות למימושם בשנים הקרובות היא נמוכה ביותר".

עוד 16,500 יח"ד מסומנות אצל ארבל כתוספת אפשרית, שתכנית המתאר מאפשרת באמצעות ציפוף המרקם הקיים, אולם נדבך זה, מציין ארבל עצמו, הוא בעייתי ביותר לכימות, מכיוון שאינו מבוסס על בדיקה אמיתית של נתונים ובחלק ממנו קיימת כפילות עם תכניות שנספרות במסגרת 'המלאי הקיים'.

גם על 'המלאי הקיים' למימוש עד 2020, על פי דו"ח ארבל כ-28,500 יח"ד, מרחף סימן שאלה גדול. הדו"ח מציין בצדק כי "היכולת האמתית להשפיע על שוק הדירות בדרך של הורדת מחירי הדיור בירושלים, הוא על ידי הוצאה לשיווק של כמות גדולה של דירות באופן מרוכז, דבר שניתן לעשותו באמצעות פרויקטים ציבוריים שמוכילים הגופים הציבוריים והממשלתיים", אולם כאשר בוחנים את כמות יחידות הדיור במסגרת המלאי הקיים בפרויקטים שמקדם בעיר מנהל מקרקעי ישראל, ואת מצבם הסטטוטורי, ניתן לראות שיש מחסור אמיתי בפרויקטים זמינים בהיקף משמעותי, וכי המלאי הקיים אינו מספיק. ארבל מציין כי "יש מעט מאוד מתחמים הכוללים כמות גדולה של יח"ד" (מעל 500 יח"ד), ו"כי ניתן לראות שההליך התכנוני שעוברת כל תכנית מרגע הגשתה ועד הגעתה לשלב תכנוני מתקדם או אישורה, הוא בסביבות 10 שנים. בנוסף, חלק לא מבוטל מהתכניות הגדולות נמצאות במחלוקת תכנונית או בבעיות סטטוטוריות קשות המעלות בספק את היכולת לממש אותן בשנת היעד 2020".

## ההליך התכנוני שעוברת כל תכנית מרגע הגשתה ועד הגעתה לשלב תכנוני מתקדם או אישורה, הוא בסביבות 10 שנים

מסקנת הדו"ח היא, שיש מעט מאוד מתחמים גדולים שניתן לשווק בצורה מרוכזת, כדי שתהיה להם השפעה משמעותית על היצע הדירות בעיר<sup>36</sup> ולכן יש חשיבות רבה למציאת מתחמים נוספים לתוספת יחידות דיור משמעותית, מעבר למסומן בתכנית המתאר החדשה, שסימנה את כל האזורים שניתן להוסיף בהם בנייה בתחומי העיר. ארבל סבור שסך כל מצאי יח"ד הריאלי למימוש עד 2020 עומד על 41,500 (מלאי קיים, ציפוף ותוספת עפ"י תכנית המתאר), אולם אם לוקחים בחשבון את הניתוח שארבל עצמו ערך, נראה שהשפעת המעכבים השונים, שהובאו בתמצית כאן (מתוך דו"ח



ארבל), גדולה פי כמה ומעמידה בספק מימוש כה נרחב עד 2020. על פי הניתוח שארבל עצמו ערך מדובר כנראה במימוש של כ-50% לכל היותר מתוך 41,500 יח"ד.



שכונת רמת שלמה בירושלים

### דו"ח תכנית אב לתחבורה ירושלים

בדיקה מעודכנת עוד יותר שנעשתה ביולי 2009 במסגרת תכנית אב לתחבורה ירושלים מעלה, כי במערכת נמצאות כעת רק 13,300 יח"ד מאושרות חדשות שטרם הוחל בבנייתן ועוד כ-15 אלף יח"ד בשלבים של "המלצה להפקדה במקומית" "פרסום להפקדה" ו-"החלטה למתן תוקף". גם אם נניח שכמחצית מהם – 14,500 יח"ד (ולא כשליש – ההנחה העומדת בבסיס דו"ח זה) יגיעו לכלל מימוש וייבנו עד 2020, הרי שאין בהן לענות על הצרכים לפי תחזית גידול האוכלוסייה והן יענו על כ-56% מהצורך בלבד.<sup>37</sup> אוכלוסייה שלא תמצא פתרונות דיור בעיר, צפויה לעזוב את ירושלים ולהגדיל עוד את מאזן ההגירה השלילי של הכירה.

### הערכת צ'רלס קון, סגן מנהל המחלקה למדיניות תכנון בעיריית ירושלים

הערכה נוספת שנעשתה על ידי צ'רלס קון, סגן מנהל המחלקה למדיניות תכנון בעיריית ירושלים, ונמסרה למחבר, מלמדת אף הוא על מצאי תכנוני מאושר מצומצם ביחס לתחזית הגידול של האוכלוסייה היהודית עד שנת 2020. קון, שעיבד את הנתונים מתכנית המתאר, לאחר שהוועדה המחוזית הפקידה אותה, מסכם מלאי של 38,334 יח"ד למגזר היהודי, רובן בתכניות מאושרות ובכלל זה 19,152 שהוסיפה תכנית המתאר. גם אם שיעור המימוש של מלאי זה יעבור את השליש ויגיע לכדי 50%, הוא יענה על כ-75% מהצרכים בלבד, כלומר על צורכי המגורים של כ-57 אלף נפש בלבד במגזר היהודי, בעוד שתחזית האוכלוסייה צופה תוספת של כ-75 אלף יהודים בלבד.

### אומדן המוסף הכלכלי 'בונוס', יקותיאל צפרי

ב-4 בספטמבר 2009 פרסם העיתונאי יקותיאל צפרי במוסף הכלכלי 'בונוס' של ידיעות ירושלים תחקיר על עתודות הבנייה ליהודים בשנים הקרובות. צפרי ליקט את המידע שלו ממקורות שונים. הוא מצא כי עתודות הבנייה לחמש השנים הקרובות עומדות על כ-9,200 יח"ד ולטווח של עוד חמש שנים (עד 2020) על עוד כ-14,000 יח"ד. גם אומדן זה והערכת מימוש של כ-50% עד 2020, מלמדים על היצע דל, שאין בו כדי לענות על צורכי המגורים של המגזר היהודי עד 2020.

גורם נוסף, שמטיל ספק רב ביכולת המימוש של 'היעד הדמוגרפי המצומצם', נוגע להערכה, שכדי לעמוד ביעד האוכלוסייה שנקבע ל-2020, יש הכרח בעיבוי שכונות המגורים: רמות, גילה, הר חומה וכסגת זאב. אלא שמתברר, כי ייעוד שטחים באזורים אלה לפיתוח עירוני נעשה בעבר על פי שיקולים תכנוניים ללא התייחסות לבעלות על הקרקע. מבדיקת הנתונים עולה, כי השטחים שיועדו על הנייר להרחבת השכונות היהודיות הם בבעלות ערבית, בבעלות לא רשומה ומיעוטם בבעלות יהודית.

## מבדיקת הנתונים עולה, כי השטחים שיועדו על הנייר להרחבת השכונות היהודיות הם בבעלות ערבית, בבעלות לא רשומה ומיעוטם בבעלות יהודית

במציאות הפוליטית והמדינית הנוכחית – הסבירות שהמדינה תחזור ותפקיע קרקעות (כפי שנהגה בעבר) על פי 'פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943' שואפת לאכס. מוסדות התכנון העריכו בעבר, כי בצפון רמות קיים מלאי תכנוני לבניית 2,000 יח"ד לאוכלוסייה היהודית, בהר חומה – 7,700, בדרום גילה – 6,500 ובכסגת זאב – 1,600. בפועל התברר שמתוך מלאי זה, ניתן לממש כ-2,500 יח"ד בלבד.<sup>39</sup> מסתבר, שאין התאמה מלאה בין מפת התכנון למפת הבעלויות, והפערים בין שתי המפות באים לידי ביטוי חלקי בלבד בתכנית 'מתאר 2000', הן בגרסה שאושרה על ידי הוועדה המקומית והן בגרסה שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. כך למשל מסומנות בתכנית כתוספת ריאלית לבנייה בהר חומה – 5,859 יח"ד, אך העובדה שהן מתוכננות על שטחים שיהיה צורך להפקיעם, תותיר אותם בטווח הזמן הנראה לעין כדירות על הנייר בלבד.

### צפי למימוש מצומצם באמצעות ציפוף

כלי נוסף שהתכנית מעמידה לכאורה כדי להגדיל את מספר יחידות הדיור במגזר היהודי הוא ציפוף האזורים המבונים באזורי המגורים היהודיים. גורמי התכנון הרשמיים מדברים כאמור על תוספת של 16,500 יח"ד חדשות כתוצאה מבניית שתי קומות נוספות על בניינים קיימים (בנייה עד שש קומות), וכתוצאה מתוספת זכויות בבניינים חדשים במגרשים גדולים. אלא שבדיקה מדוקדקת תגלה, כי גם כאן, בשונה מהמגזר הערבי שבו הבנייה היא פרטית-חמולתית, העיבוי במגזר היהודי תלוי בעיקר ביזמות קבלנית, ולכן פוטנציאל המימוש קטן יחסית. עוד יש לקחת בחשבון, שתקן החניה התקף דורש תוספת מקום חניה בשטח המגרש לכל יחידת דיור חדשה וכן – שתכנית המתאר סימנה שטחים נרחבים בשכונות כרמת שלמה, גבעת המבחר והר נוף כאזורים שאינם מיועדים לציפוף, כלומר שלא ניתן להוסיף בהן יח"ד; הוועדה המחוזית גם הכניסה את רוב אזור המע"ר החרדי אל תוך מתחם העיר ההיסטורית, שבו הוגבלו מאד תוספות בנייה.<sup>39</sup>

כיום, לאחר שהוועדה המחוזית אישרה להפקדה את תכנית 'מתאר 2000', אך הכניסה בה שינויים משמעותיים, נוקבים גורמי מקצוע ותכנון עירוניים במספרים שונים באשר לתוספת יח"ד הצפויה עד שנת 2020, הן באשר למגזר היהודי והן באשר למגזר הערבי. הדעות חלוקות לעתים בצורה קוטבית. הנתון היחידי המוסכם כמעט על הכל הוא, שבהשוואה לגרסה הקודמת של תכנית המתאר, כפי שאושרה על ידי הוועדה המקומית – מספר יחידות הדיור לאוכלוסייה היהודית קטן, ומספר יחידות הדיור לאוכלוסייה הערבית עלה משמעותית, הן כתוצאה מעיבוי וציפוף נוסף באזורים הקיימים (כמות לא ברורה שתלויה בשיעורי המימוש), והן כתוצאה מייעוד שטחים נוספים למגורים, בנוסף על השטחים שייעדה למטרה זו הוועדה המקומית (לפחות 11,000 יח"ד<sup>40</sup>).

במציאות שבה הדמוגרפיה משחקת תפקיד כה קובע ומשמעותי בקביעת עתידה הפוליטי של העיר; כאשר מדינת ישראל מכריזה השכם והערב על רצונה לכלום את הבריחה הגדולה של תושבים יהודים מירושלים, 300 אלף כאמור ב-20 השנה האחרונות,<sup>41</sup> ובעוד המציאות וכן בדיקות וסקרים רבים מלמדים שאחת הסיבות העיקריות לעזיבת הציבור היהודי את העיר היא היצע מצומצם של דיור המביא למחירי דירות גבוהים מאד – נודעת משמעות רבה להחלטות תכנוניות המוסיפות שטחים לבנייה למגזר הערבי מעבר לצרכים האמתיים, ומצמצמות שטחים לבנייה במגזר היהודי. לא ניתן אפוא להתייחס להחלטות שקיבלה הוועדה המחוזית להוסיף שטחי בנייה לאוכלוסייה הערבית ולגרוע שטחי בנייה מהאוכלוסייה היהודית, כאל החלטות תכנוניות בלבד.

תוספת קרקע בדונמים לערבים וליהודים (תכנית מתאר 2000)		
לערבים	ליהודים	
2,590 פלוס	6,400 פלוס	תכנית מתאר ועדה מקומית
1,800 פלוס	1,000 מינוס	תכנית מתאר ועדה מחוזית
4,390 פלוס	5,400 פלוס	סה"כ

תחזית אוכלוסייה ואומדני קיבולת מגורים במגזר היהודי ובמגזר הערבי לשנת 2020		
יהודים	ערבים	
495,000	270,000	אוכלוסייה כיום
פלוס 75,000 נפש	פלוס 92,000 נפש	תוספת אוכלוסייה עד 2020, עפ"י פרופ' סרגיי דלה-פרגולה תכנית מתאר 2000
היצע ל-120,000 נפש	היצע ל-140,000 נפש	אומדן עפ"י תכנית מתאר 2000 ועדה מקומית
אומדנים שונים: היצע ל: 40-65 אלף נפש	היצע ל-164,000 נפש	אומדן עפ"י תכנית מתאר 2000 ועדה מחוזית

# השלכות והשפעות גאופוליטיות אפשריות של החלטות הוועדה המחוזית

מעבר להשלכות הדמוגרפיות שיש להחלטות ועדות התכנון להוסיף שטחי בנייה לאוכלוסייה הערבית ולגרוע שטחי בנייה מהאוכלוסייה היהודית, יש להחלטות אלו ולשינויים נוספים שהוכנסו בגרסת הוועדה המקומית לתכנית – השפעה גאופוליטית מפליגה. מדובר אמנם בשינויים שמטרתם לתת מענה לצורכי הדיור של חלק מתושבי מזרח ירושלים – מטרה ראויה שאין לזלזל בה (ראה הפרק: "העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים כמכשול מרכזי לתכנון ובינוי מורשה", עמ' 26), אולם לשינויים אלה במקומות שונים ברחבי העיר, יש השלכות אפשריות גם על פניו העתידיים של ההסדר המדיני העתידי בירושלים, ועל גבולותיה העתידיים של העיר.

לעובדה שתוספת שטחי הבנייה לאוכלוסייה הערבית באה על חשבון שטחים ירוקים ופתוחים נודעת השפעה נופית, שאינה מעניינו של דו"ח זה. למרות זאת נזכיר כאן בקצרה, כי אחד משני היעדים המרכזיים של תכנית המתאר, כפי שמופיע בתקנון התכנית שהוועדה המחוזית הפקידה, מבקש לעגן סטטוטורית את שלד השטחים הפתוחים (הדבר אף תואם את החלטות צוות תכנית המתאר והוועדה המקומית). במסגרת השטחים פתוחים מונה התקנון גם את שטחי הנוף הפתוח שתוחמים את העיר, אותם שטחים שיעודם שונה עתה לטובת האוכלוסייה הערבית.

## הרצף בין שכונות מזרח ירושלים לשכונות הערביות מחוץ לעיר כגורם משפיע על התביעה גם לרצף פוליטי-מדיני באותם אזורים

אלא שכאמור ההשפעה אינה נופית בלבד. מדובר בשטחים שעד כה היוו חייץ בין השכונות הערביות שבתוך העיר ירושלים לבין השכונות הערביות שמחוץ לגבול השיפוט של העיר.<sup>42</sup> חיבור המרקם הבנוי הפלסטיני בתוך ירושלים למרקם הבנוי הפלסטיני שמחוצה לה עלול לחזק את התביעה הפלסטינית להכיר באזורי הגדה ובאזור מזרח ירושלים כרצף אחד שאינו רק אורבני אלא גם פוליטי-מדיני, ולתבוע החלת הסדר מדיני זהה על שטח הגדה ועל שטח מזרח ירושלים. במילים אחרות: רצף כזה מחזק את הטיעון הפלסטיני בזכות חלוקת העיר, והפיכת מזרח ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית.

## חיבור המרקם הבנוי הפלסטיני בתוך ירושלים למרקם הבנוי הפלסטיני שמחוצה לה עלול לחזק את התביעה הפלסטינית להכיר באזורי הגדה ובאזור מזרח ירושלים כרצף אחד שאינו רק אורבני אלא גם פוליטי-מדיני

באופן ממוקד יותר ניתן להניח בהקשר זה, כי 'תכנית המסדרון' המפורסמת, שהייתה בסיס לשיחות ולמו"מ בין פלסטינים לבין ישראלים<sup>43</sup> במהלך 15 השנים האחרונות, עשויה לעלות מחדש, ושההיתכנות למימושה גוברת, כתוצאה מתוספת שטחים לבנייה לפלסטינים במזרח ירושלים במקומות כערב סוואחרה, ראס אל עמוד וחיבורם לאבו דיס שמרבית שטחה נמצא מחוץ לתחום שיפוט ירושלים, ומיעוט משטחה נמצא בתחום שיפוט העיר.

כך למשל, בערב סוואחרה שונה ייעודם של כ-800 דונם שטח חיץ ירוק במורד נחל קדרון ההיסטורי, והם 'נצבעו' כשטחי מגורים. פוטנציאל הבינוי למגורים בשטח זה בלבד מגיע לכ-3,500 יח"ד. אם ימומש – הוא ייצור מרקם אורבני אחד עם אזורי המגורים הערביים שמעבר לגבול השיפוט של העיר, ובסיס למימוש תכנית המסדרון ולתביעה הפלסטינית לחבר את מזרח ירושלים לגדה, ולהופכה לבירת המדינה הפלסטינית, אם וכאשר תוקם. בדצמבר 2009 התקיים דיון מחודש בתכנית זו.

המסדרון האמור, כפי ששורטט בהצעות שונות שעלו לאורך השנים, ביקש להסדיר מעבר חופשי של פלסטינים להר הבית דרך שכונות פלסטיניות ממזרח להר הבית, בתחום שיפוט ירושלים, במסגרת מעבר שבו תהיה שליטה פלסטינית מלאה ואולי גם ריבונות פלסטינית. תכנית המסדרון עלתה לראשונה כרעיון מיד לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר נידונה אפשרות של הסדר עם ירדן.<sup>44</sup> לאחר מכן שב הרעיון ושולב בנייר ההכנות שהושג באמצע שנות ה-90 בין יוסי ביילין לבין אבו מאזן. במסגרת נייר זה נקבע הכפר אבו דיס כמבוא ונקודת מוצא ל"מסדרון הפלסטיני להר הבית". ביילין ואבו מאזן דיברו על מסדרון טריטוריאלי, שאמור היה לספק לפלסטינים רצועת קרקע, שדרכה ייכנסו להר הבית שלא דרך טריטוריה ישראלית. גם בשיחות קמפ דייוויד 2000, בטאבה ובוושינגטון עלתה תכנית המסדרון הטריטוריאלי כשהכפר אבו דיס משמש לו נקודת מוצא.<sup>45</sup> בספרו 'במרחק נגיעה', על המו"מ לשלום שהתנהל בין השנים 1999 ל-2000 העיד גלעד שר, יועצו לשעבר של הרמ"ש באותה עת אהוד ברק, שברק היה נכון להעניק לפלסטינים 'מסדרון ריבוני' להר הבית בתוואי דומה.

יצירת רצף בין השכונות שמעבר לקו השיפוט בתוך תחום ירושלים, לבין השכונות שממזרח לקו השיפוט (מחוץ לירושלים) מחזקת אפוא את אלה המבקשים לכונן מסדרון מסוג זה במסגרת הסדר עם הפלסטינים. זו עובדה מדינית מובהקת, וללא ספק מעשה השנוי במחלוקת קשה, העומד בסתירה למדיניות הרשמית של ממשלת ישראל דהיום ושל עיריית ירושלים והעומד בראשה. מדיניות זאת שוללת כל סוג של חלוקת העיר או ערעור על הריבונות הישראלית בכל מרחבי ירושלים, בירת מדינת ישראל.<sup>46</sup>

## הגבלות בנייה במסגרת 'העיר ההיסטורית' היהודית

דוגמא נוספת להחלטה תכנונית, שנודעת לה השפעה על המאזן הדמוגרפי בין יהודים לבין ערבים בעיר, היא זו המצמצמת משמעותית את האפשרות של תוספת יח"ד בתחום העיר ההיסטורית, במיוחד באזורי האוכלוסייה החרדית. החלטה זאת נגזרת מהגדרת כל תחום העיר ההיסטורית מאזור בקעה בדרום עד רחוב בר אילן בצפון, ומאזור העיר העתיקה במזרח עד לשדרות בן צבי במערב. במרחב זה שאתו הגדירה הוועדה המחוזית כ'תחום העיר ההיסטורית', נמצאות 11 שכונות יהודיות ובהן מקור ברוך, כרם אברהם, מאה שערים, בית ישראל, הבוכרים ומורשה לעומת שלוש שכונות ערביות בלבד: ואדי ג'וז, שייח ג'ראח, וחלק מסילוואן. הגריעה הפוטנציאלית של בנייה נוספת למגורים בחלק היהודי של 'העיר ההיסטורית', בייחוד בשכונות החרדיות (שם גדול מאד הביקוש לתוספת דיור), גבוהה בהרבה מהגריעה הפוטנציאלית של תוספת מגורים בשתיים וחצי השכונות הערביות שהוכנסו לתחום 'העיר ההיסטורית'. דומה כי ברוח דבריו של שמאי אסיף ראש מנהל התכנון במשרד הפנים, בדיון שהתקיים בלשכתו בקיץ 2006, רצוי היה להשאיר מידה של גמישות ואפשרות להחלטות אד-הוק בסוגיה זו, ולהפרידן מתכנית המתאר הכללית.<sup>47</sup>

## איום אפשרי על הכביש העורקי ירושלים-מעלה אדומים-ים המלח

שינוי נוסף רב משמעות ובעל השלכות גאופוליטיות משמעותיות נובע מהחלטה אחרת של הוועדה המחוזית, אשר מקצה שטחים נוספים לבנייה בכפרים עיסווייה וא-טור, מצפון ומדרום לכביש מעלה אדומים-ירושלים.





עיסווייה



בנייה מתוכננת  
לכביש מצפון

כביש מעלה אדומים - ירושלים

בנייה מתוכננת  
לכביש מדרום



א-טור



הוועדה החליטה להוסיף שטחי בנייה לאוכלוסייה הערבית במורדות הדרום-מזרחיים של הכפר עיסויה מצפון לכביש מעלה אדומים – ירושלים בהיקף משוער של כ-1,200 יח"ד, ותוספת בנייה בהיקף משוער של כ-1,480 יח"ד בצפון הכפר א-טור, מדרום לכביש מעלה אדומים-ירושלים.<sup>48</sup> בנייה זו משני עברי הכביש מתקרבת כדי עשרות עד 150 מ' מהכביש העורקי, שנשלל ככביש חלופי לכביש מעלה אדומים הישן. הכביש החדש אמור להבטיח גישה חופשית ובטוחה בין ים המלח ומעלה אדומים לבין ירושלים. הבנייה האמורה עלולה לסכן בעתיד את הנסיעה על כביש זה, בייחוד בעתות של מתח ביטחוני, דוגמת תקופת האינתיפאדות, ואף להעמיד את הכביש בסכנה של פיגועי ירי משטחים שבשליטת חמאס או אש"ף.

## בנייה משני עברי כביש מעלה אדומים עלולה לסכן בעתיד את הנסיעה עליו

פרנסי העיר מעלה אדומים פנו בעניין זה לשרים בממשלה ולדרגים ביטחוניים. הם העמידו אותם על "העוינות והמסוכנות", מצד "תושבי עיסויה שמנסים לפגוע ואף פוגעים ברכבים הנעים על כביש ארצי מס' 1", כאשר "הנזק והסכנה הם גדולים ומוחשיים".<sup>49</sup> זליגה של בנייה בלתי חוקית מעבר לגבולות המאושרים, כפי שארע באזורים פלסטיניים אחרים בירושלים, אף עלולה ליצור חיבור בין עיסויה וא-טור, ולמנוע למעשה את חיבורה של ירושלים למדבר יהודה. בזמן כהונתו כראש העיר ירושלים התנגד אולמרט להרחבת עיסויה לכיוון א-טור ואף הרס בנייה לא חוקית בעיסויה, אבל שינה את עמדתו בתקופת כהונתו כראש ממשלה.

ראוי להזכיר כאן, כי הרחבת עיסויה וא-טור מדרום ומצפון לכביש מעלה אדומים ירושלים אף נוגסת באזור המיועד לגן לאומי – במורדות הר הצופים, שטח שאושר כבר על ידי הוועדה המקומית (תכנית מס' 11092) בתכנית שהובאה לדיון גם בוועדה המחוזית. השטח האמור מחזיק 956 דונם במורדות הר הצופים כלפי מזרח, והוא מהווה המשך לגן לאומי 'עמק צורים' שנמצא במורדות המערביים של הר הצופים. הגן הלאומי המתוכנן 'מורדות הר הצופים' הוא השטח הפתוח המשמעותי האחרון שנותר במדרון המזרחי של רכס הר הצופים והר הזיתים. תכנית הגן הוצעה לראשונה על ידי האדריכל יונתן שילוני בשנות ה-80 עם תכנון כביש מנהרת הר הצופים. התכנית הנוכחית הוכנה בשיתוף פעולה מלא בין עיריית ירושלים, רשות הטבע והגנים וגורמי תכנון נוספים.<sup>50</sup> רשות העתיקות, שערכה סקר ארכיאולוגי בשטח הגן המיועד, קבעה בין היתר, כי "נתוני הסקר ... מחזקים את ההערכה בדבר חשיבותו הארכיאולוגית וההיסטורית של אזור זה כאחד משערי הכניסה הראשיים לירושלים, כאחד ממוקדי הקבורה החשובים של ירושלים בתקופת בית שני, וכחלק מעורפה החקלאי והיישובי של העיר הקדומה החל מימי בית ראשון ואילך".<sup>51</sup> בדצמבר 2009, בעקבות דיון אצל שר הפנים, הסתמנה אפשרות שהבנייה בשטח הגן הלאומי תבוטל.

## החלשת החיבור המתוכנן בין ירושלים למעלה אדומים

נקודת מפתח נוספת, שהחלטה בנוגע אליה אינה יכולה להחשב כתכנונית בלבד היא 'שער מזרח'. מדובר בתא שטח שמכיל כ-200 דונם של אדמות מדינה ויהודים פרטיים. השטח גובל בשכונת הגבעה הצרפתית ממערב ובשטח אי-1 ממזרח (אי-1 היא תכנית החיבור בין ירושלים לבין מעלה אדומים). הנקודה מוכרת במשך שנים על ידי גורמי התכנון כנקודה חיונית לצורך ביצוע החיבור והרצף ההתיישבותי בין ירושלים למעלה אדומים.

בשנות ה-90 בחנה עיריית ירושלים אפשרות לייעד את השטח למגורים ואף חישה כי ניתן להקים בו 1,700 יח"ד<sup>52</sup> לצד שימושי מסחר ומוסדות. גם ראש עיריית ירושלים ניר ברקת, קודם היבחרו לתפקיד, הביע תמיכה בהקמת שכונת מגורים במקום, "שתתן פתרון למצוקת הדיור לסטודנטים ולשכבה הצעירה".<sup>53</sup> בגרסה הראשונית, שהומלצה להפקדה על ידי הוועדה המקומית, נקבע ייעוד

השטח כ"שטח למוסדות" (אוניברסיטה – ייעוד ציבורי בצבע כתום). הוועדה המחוזית החליטה על פי המלצתו ובקשתו של מהנדס העיר ירושלים לבטל ייעוד זה ובמקומו לקבוע את 'שער מזרח' כשטח שמיועד לאתר להטמנת עודפי עפר.<sup>54</sup> ההשלכה של שינוי הייעוד עשויה להקשות מאד על תכנית החיבור בין ירושלים לבין מעלה אדומים דרך שטחי אי-1, באופן של יצירת רצף אורבני. שינויים משמעותיים נוספים שהכניסה הוועדה המחוזית בתכנית המתאר לעניין שטחי המגורים לערכים:

1. באזור תל עדאסה, תל עתיק שטרם נחפר, השוכן מדרום לאזור התעשייה עטרות (בצפון ירושלים), חזרה ואישרה הוועדה המחוזית בינוי של אלפי יח"ד לאוכלוסייה הערבית על שטח של 610 דונם. במקור סימנה הוועדה המקומית חיץ בין אזור מגורים זה לבין שטחו הדרומי של אזור התעשייה עטרות, שבו מרוכזת פעילות של יזמים ועסקים יהודיים. החיץ נועד להקטין את האיום הביטחוני ו/או את האיום על תחושת הביטחון, איום שהביא לפני מספר שנים לקריסה של מפעלים יהודיים במזרח אזור התעשייה עטרות הצמוד לקלנדיה. הוועדה המחוזית ביטלה את אזור החיץ מדרום לאזור התעשייה, באופן המעורר חשש, שאזורי התעשייה של היהודים מצפון לו ייפגעו בעתיד. באזור זה ראויה לציון העובדה, כי על פי גרסת הוועדה המחוזית תבוטל תכנית שהעלו בעבר משרד השיכון ועיריית ירושלים לקידום שכונת מגורים ובה כ-10,000 יח"ד על אדמות שדה התעופה וסביבו, אדמות שחלק ניכר מהן בבעלות יהודית.<sup>55</sup>
2. שטחים נוספים שהוקצו לבנייה לאוכלוסייה הערבית: בצור באכר כ-260 דונם (תוספת אפשרית ריאלית של כ-1,750 יח"ד), בני'אבל מוכאבר, 150 דונם (תוספת אפשרית ריאלית של כ-800 יח"ד). ובמסגרת הקלת תנאים לבינוי למגורים במע"ר מזרח (מרכז עסקים ראשי מצפון לעיר העתיקה) בעיקר באמצעות תוספת קומות – תוספת אפשרית של כ-3,000 יח"ד.

בסך הכל מסתכמת אפוא תוספת השטחים לבנייה במגזר הערבי במזרח ירושלים, שעליה החליטה הוועדה המחוזית, בכ-1,800 דונם, זאת בנוסף על תוספת של כ-2,600 דונם שהוועדה המקומית כבר החליטה עליהם, ובסה"כ תוספת של כ-4,400 דונם, שעליהם מתוכננת כרגע קיבולת מינימלית של כ-11,000 יח"ד. לכך יש להוסיף מספר לא ידוע של יח"ד – אלפים רבים נוספים כנראה – שייבנו במגזר הערבי כתוצאה מתוספת בנייה לציפוף לגובה בנוסף על הציפוף לגובה שכבר אושר על ידי הוועדה המקומית.<sup>56</sup>

מנגד גרעה הוועדה המחוזית שטחים לבנייה במגזר היהודי במערב העיר ובמזרח במקומות הבאים: הר חומה ד', שטח של כ-600 דונם, שעליו ניתן היה לבנות כ-3,300 יח"ד; פסגת זאב לכיוון דרום, שטח של כ-100 דונם (550 יח"ד); גבעת משואה לכיוון מערב, שטח של כ-250 דונם (כ-1,300 יח"ד); הר-נוף לכיוון מערב וצפון, שטח של כ-25 דונם (כ-135 יח"ד); רמות לכיוון דרום ומזרח, שטח של כ-22 דונם (כ-120 יח"ד); הדסה עין כרם לכיוון מערב, שטח של כ-210 דונם, כ-1,500 יח"ד. גריעת השטחים לבנייה במגזר היהודי במערב העיר מסתכמת אפוא בכ-1,240 דונם וגריעת מלאי יח"ד לבנייה מוערכת ב-6,400 יח"ד.<sup>57</sup> מנגד הוסיפה הוועדה המחוזית מלאי של כ-3,000 יח"ד לבנייה במגזר היהודי בשטח של כ-200 דונם, תוספת מעבר לגרסה שאישרה הוועדה המקומית. התוספת היא בעיקר במנחת, בקריית יובל ובגילה.<sup>58</sup> מכל מקום, קיזוז התוספת מהגריעה מלמד, שבסך הכל מסתכמת גריעת השטחים בכ-1,000 דונם וגריעת יח"ד בכ-3,400.





# העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים כמכשול מרכזי לתכנון ובינוי מורשה

החלטת הוועדה המחוזית להוסיף שטחי מגורים לאוכלוסייה הערבית מעבר לתוספת שעליה החליטה הוועדה המקומית, לא התקבלה על דף חלק. במידת מה היא נבעה מתוך הנחה, הנשענת על מציאות היום-יום, כי קשה מאד לאוכלוסייה הערבית לממש בנייה כחוק ובהיתר בשטחים מבונים ומתוכננים, שכבר חלים עליהם תכניות בניין עיר, ושבהם ניתן באופן עקרוני להוציא היתר בנייה. חלק מחברי הוועדה המחוזית הניחו, שיהיה קל יותר להוציא היתרים בשטחים החדשים הפתוחים שיעודם שונה ושהוקצו לבנייה לאוכלוסייה הערבית.

שורה של מכשולים מקשה כבר שנים על תכנון מסודר והוצאת היתרים ברבים מאזורי המגורים של האוכלוסייה הערבית בירושלים, ומביאה לשורה של תופעות קשות, בראש ובראשונה – בנייה בלתי חוקית וללא היתר בהיקפים אדירים. לדעת הממעיטים, מאז 1967 ועד היום נבנו במזרח ירושלים כ-20 אלף יח"ד או תוספות ליחידות דיור קיימות ללא היתר ובניגוד לחוק, ולדעת אחרים מתקרב מספר המבנים או התוספות למבנים שהוקמו בדרך זאת ל-30 אלף.<sup>59</sup>

חלק מהבנייה הלא חוקית בירושלים, שאין בכל האמור כדי להצדיקה, היא אמנם בנייה של התרסה פוליטית נגד השלטון הישראלי, והתבטאויות שונות של אישים פלסטינים מרכזיים, המעידות על כך, נרשמו לאורך השנים.<sup>60</sup> חלק נוסף שנבנה במהלך השנים, בעיקר בצפון האמיד, אך נותר במשך שנים ריק.<sup>61</sup> בתי דירות אלה, בני ארבע, שש ואף שמונה קומות לא הוקמו על ידי משפחות ערביות החיות בעוני, ולעתים היו מעורבים בהקמתם עבריינים, שחיפשו רווח מהיר.<sup>62</sup> עם זאת חלק אחר, בלתי מבוטל, בעיקר בדרום העני יותר (אך לא רק שם) מושפע משורה של חסמים המקשים בפועל על תכנון מסודר ולא פעם גם על הוצאת היתרים כחוק.

חסמים אלה נובעים משני מקורות: האחד – האוכלוסייה הערבית עצמה, והשני – השלטון המרכזי והעירוני. הסיבות שנובעות מהאוכלוסייה הערבית עצמה, קשורות ברובן לאופיה ולדפוסי חיה, כפי שהתקבעו במשך מאות בשנים, אולם חלק אחר נובע ממגבלות שמטילים מוסדות השלטון, ושללא הסרתם, צפוי שינוי מועט בלבד בדפוסי המחשבה ובהרגלי הבנייה של הערבים בירושלים, ובהתאמתם לדפוסים הנהוגים במאה ה-21.

קושי יסודי במזרח ירושלים הוא שבשטחה יש שטחי קרקע נרחבים שאינם רשומים כלל במרשם המקרקעין (טאבו) – או משום שאיש מעולם לא רשם אותם, או משום שרישומם נשחת או אבד ואינו ניתן לשחזור. על קושי זה ניתן להתגבר בשתי דרכים: הראשונה והמרכזית היא באמצעות הסדר מקרקעין כולל, יוזמה שלטונית באזורים בהם יוכרז על פעולת הסדר; השנייה, שהיא עניין ליוזמה פרטית של בעל חלקה מסוימת, היא הגשת בקשה לרישום ראשון.

הסדר המקרקעין (כפי שיתואר להלן) הוא כמובן המענה המתאים לבעיה בתחום המאקרו. בבית צפא ובשרפאת החל הסדר הקרקעות בתקופת המנדט ונמשך ואף הושלם ברובו בתקופת ירדן. בצפון העיר החל ההסדר בתקופת ירדן והושלם רק בחלקו הקטן. בעת סיפוחה של מזרח ירושלים לישראל היו שטחים גדולים בצפון מזרח העיר בעיצומו של תהליך ההסדר. עם זאת, רוב מכריע של האזורים במזרח ירושלים נותרו ללא הסדר, וזאת בהתאם להחלטות היועץ המשפטי לממשלה.

## החלטת היועץ המשפטי לממשלה למנוע הסדר קרקעות במזרח ירושלים והסיבות למדיניות זאת

המגבלה השלטונית המרכזית, אשר במשך שנים רבות יוצרת בעיות תכנון קשות ביותר במזרח העיר ואף מונעת בפועל הוצאת היתרים בחלק מהאזורים, היא הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה שלא

לבצע הסדר מקרקעין ב'מזרח ירושלים'. ההחלטה התקבלה מיד לאחר מלחמת ששת הימים עוד בימיו של מאיר שמגר כיועץ משפטי לממשלה, ודבקו בה היועצים המשפטיים לדורותיהם, כולל זה המכהן. התוצאה המעשית שלה היא שקשה מאד להוציא היתר בנייה על קרקע שאינה רשומה. מכיוון שרבות מהקרקעות במזרח העיר אינן רשומות ומוסדרות, או שהן נמצאות בהליכי הסדר שהירדנים והבריטים החלו בהם, והוקפאו על ידי ישראל, אין אפשרות לבנות עליהן בהיתר, אלא אם כן מציג מבקש ההיתר אישור ממס רכוש על תשלומים הקושרים לכאורה את המגרש למבקש ההיתר.

אמרנו 'לכאורה', מכיוון שלא פעם מתברר שאין קשר בין התשלום למס רכוש לבין הבעלות על הקרקע. סתירה זו למרבית האבסורד אף מובנית בחוק. בעוד שחוק התכנון והבנייה מאפשר שימוש באישור מס רכוש בקרקע שאינה רשומה, הרי שבחוק מס רכוש נכתב, שהאישור על תשלום המס אינו מהווה ראיה לבעלות על הקרקע מול המדינה. מכיוון שההיתר ניתן על פי חוק התכנון והבנייה, רבים מקבלים היתרים, למרות שלא ניתן להוכיח את ההתאמה בין הנתונים בקבלות מס רכוש לבין המיקום הגאוגרפי של הבנייה. התוצאה היא לא פעם – סכסוכי שכנים, סחיטות, איומים והכשלת הרשות (העירייה) במתן היתר בנייה על קרקע, שהבונה לא הוכיח שהוא בעליה.

## המגבלה השלטונית המרכזית, אשר במשך שנים רבות יוצרת בעיות תכנון קשות ביותר במזרח העיר ואף מונעת בפועל הוצאת היתרים בחלק מהאזורים, היא הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה שלא לבצע הסדר מקרקעין ב'מזרח ירושלים'

מתכננת מחוז ירושלים לשעבר במשרד הפנים, בינת שוורץ, קבעה זה מכבר, כי "בעיית הבעיות היא הוכחת בעלות בקרקע". "בעיה ראשית המלווה את התכנון ואת הוצאת ההיתרים במזרח העיר היא: העדר רישום מוסדר של הבעלות על הקרקע. העדר רישום זה גורם לכך, שלאדם המגיש תכנית או בקשה להיתר אין את הכלים להוכיח למוסדות התכנון את היותו בעל זיקה קניינית לקרקע. הממסד מצדו, אינו רשאי לאפשר פעולות בקרקע לאדם שאינו בעל רשום או בעל זיקה קניינית אליה"<sup>63</sup> גם ממשיכה בתפקיד, גיא קב ונקי, ציין כי "יש שטחים נרחבים במזרח ירושלים שרישום הקרקע בהם לא מוסדר", וכי יש לשנות מציאות זו.<sup>64</sup>

בטרם ניגש להשלכות הקשות של המדיניות שמונעת הסדר ורישום מקרקעין במזרח ירושלים, נפרט בקצרה את הסיבות העומדות מאחוריה.

**1. סיבות מדיניות –** מדינת ישראל חוששת מתגובת הקהילייה הבינלאומית לפעולה משמעותית בעלת אופי שלטוני-מדיני מובהק בשטחי ירושלים שמעבר ל'קו הירוק'. החשש קשור בין היתר ליחסים עם הכנסיות, המחזיקות בקרקעות במקומות מרכזיים בעיר. בתשובה לעתירות שהגישו תושבים ערבים לבג"ץ נגד מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים הצהירה המדינה במפורש כי "הליכי ההסדר לא נמשכו בשל קשיים מעשיים ומדיניים"<sup>65</sup>. רק לאחרונה הבהירו שוב אנשי היועץ המשפטי לממשלה כי אחת הסיבות להליכי הקפאת ההסדר נעוצה במישור המדיני וביחסי החוץ של מדינת ישראל.

**2. חשש מזיכויים –** עו"ד יורם בר סלע, שכיהן במשך שנים רבות כיועץ המשפטי של עיריית ירושלים ולאחר מכן כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, תפקיד שבו היה אחראי בין היתר על ענייני התכנון והבנייה אומר, כי היה חשש שעודו קיים מ'השתלטות עוינת' על הקרקעות מצד גורמים ערבים, ובהן מדינות וגופים לאומיים ערביים. "החשש היה שלאחר שפקיד המקרקעין

יכריז על רצונו לבצע הסדר בקרקע באזור מסוים, יהיו גורמי חוץ שיממנו תביעות של מקומיים לבעלות על קרקעות באזורים אסטרטגיים. זו בדיוק הסיבה", מציין בר סלע, "שבגללה התורכים ולאחריהם גם הבריטים לא ביצעו הסדר קרקעות בעיר העתיקה. הם חששו מהשתלטות של הוואקף על קרקעות שם".<sup>66</sup> גם עו"ד איתן גבע, העוסק כבר שנים בדיני קרקעות ונחשב לאחר המומחים בתחום זה, מספר על חשש דומה שעמד ברקע ההחלטה. גבע היה משקיף בוועדת המנכ"לים שתיאמה את ניהול ירושלים והגדה בשבועות הראשונים שלאחר מלחמת ששת הימים. הוא מספר על חשש של מקבלי ההחלטות מכך שקידום הליכי הרישום והסדר המקרקעין יגרום בעקבותיו גל תביעות וזיזים, שיביא לכך שיהודים יאבדו אדמות שהיו בבעלותם עוד מזמן השלטון התורכי והמנדטורי.

**3. העדר שיתוף פעולה מצד ירדן** - תיקי הסדר הקרקעות, שבו החלה ירדן בחלקים מסוימים של מזרח ירושלים, הליך שלא הושלם, נמצאים בידי השלטונות הירדנים בעמאן. כדי להשלים רישום של הקרקע יש להמציא לפקיד ההסדר בישראל את פרטי גלגוליה של הקרקע האמורה - רישומים, עדויות וראיות שבהם מחזיקים הירדנים. מזה כמה שנים שירדן אינה משתפת פעולה בכל הנוגע לנכסים הנמצאים במזרח ירושלים.

**4. הגורם הכספי** - על פי ההערכה, עלות עריכת הסדר מקרקעין כולל במזרח ירושלים שתיזום המדינה, תגיע לכ-100 מיליון שקל. גם לגבי קרקע שאינה בהליכי הסדר, שבעליה מעוניין לרשום אותה ברישום ראשון, קיים גורם מרתיע, שכן הוא נדרש לשלם עליה מיסוי בשווי 3% מערך הקרקע.

**5. חששות משינוי הסטטוס קוו** - כמה מאנשי המקצוע הבקיאיים בתחום מעריכים כי במקרה של הסדר רישום מקרקעין כולל, קיימת 'סכנה כפולה'. האחת, מגל תביעות בעלות על אדמה שבה מחזיקה כיום המדינה, באמצעות רשות הפיתוח והקרן הקיימת, והשנייה הפוכה: חשש של המדינה מסיבוך מדיני, אם יתברר, כפי שצופים רבים, שרבות מהקרקעות שכיום המדינה אינה מחזיקה בהן - יעברו לרשותה, ושקרקעות נוספות, בעיקר בעיר העתיקה, יתגלו כאדמות בבעלות יהודית פרטית.

**6. חששות האוכלוסייה המקומית** - ההערכה היא, כי במקרים רבים רישום הקרקע, שכיום מוכרת כקרקע השייכת לפלוני או לאלמוני, עתיד לחשוף שחלק מבעליה הם 'נפקדים'<sup>67</sup>; כך, למשל, כאשר חלק מקבוצת אחים שירשו קרקע מאביהם חיים בחו"ל, הרי מבחינת החוק הישראלי תהפוך הקרקע בירושלים מיידית לנכסי נפקדים ותעבור הישר לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים. מסיבה זו ומסיבות אחרות, ביניהן אווירה של חשדנות וחוסר אמון בין השלטון וחלק מתושבי מזרח ירושלים, אין ביטחון שכלל או שרוב התושבים ישתפו פעולה עם תהליך רישום והסדרת המקרקעין שברשותם. בהקשר זה יש לציין, שכבר היום נמנעים רבים מתושבי מזרח ירושלים מרישום עסקאות מקרקעין וזאת כדי להימנע מתשלום אגרות ומסים שונים, בעיקר מס שבח מקרקעין.

## ההערכה היא, כי במקרים רבים רישום הקרקע שכיום מוכרת כקרקע השייכת לפלוני או לאלמוני, עתיד לחשוף שחלק מבעליה הם 'נפקדים'

זו היא, אפוא, מסכת השיקולים שהביאה את מקבלי ההחלטות להימנע מליזום הסדר מקרקעין במזרח ירושלים, ולהימנע מהמשך הליכי הסדר המקרקעין שהשלטון הירדני החל בהם. אולם התוצאות של מדיניות זו הפכו עם השנים להרסניות, ויצרו ג'ונגל חוקתי וכאוס תכנוני שממנו ניזוקים הן התושבים והן המדינה.

בחלקים נרחבים מאד של ירושלים – ברובו של השטח שסופח לעיר ב-1967, אך גם בשטחים נרחבים במערב העיר – נהוגה עד היום שיטת הרישום הישנה של המקרקעין, כפי שהייתה נהוגה בתקופת שלטון התורכים בארץ. על פי שיטה זו מתוארים גבולות המקרקעין על פי השכנים הגובלים, וגאוגרפית על פי גרמי השמים, הכיוונים ומראה פני השטח. על פי שיטה זו, הרישום מתבצע בשיטת ספר ודף וללא מפה, בפנקס השטרות של הטאבו. שיטה זו נמשכה גם בתקופת המנדט הבריטי, בתקופה שבה ירדן שלטה ב'מזרח ירושלים' ובחלקים מסוימים של העיר היא נהוגה עד היום. חסרונה הגדול של השיטה הזאת הוא בהעדר ייחוס גאוגרפי בין המקרקעין שנרשמו ובין הרישום עצמו, שאינו כולל זיהוי לפי גושים וחלקות או קואורדינטות. העדר ייחוס כזה מהווה פגיעה קשה ביותר בזכות הקניין של הפרט. מצב זה מאפשר רישומים כפולים, ביצוע עסקאות נוגדות ואי יכולת למשכן את הנכס מאחר שמיקומו וגבולותיו אינם ידועים. יתרה מזו: מצב זה 'מזמין' השתלטות על הקרקעות בכוח הזרוע, לעתים באלימות, וכן זיופים רבים. כתוצאה מכך – תושבים רבים, אך גם המדינה, מאבדים קרקעות רבות. העירייה אינה יכולה לתכנן כראוי, לבצע עבודות תשתית (ביוב, ניקוז, חשמל, כבישים ועוד) לקבל את ההפרשות לצורכי ציבור בלא צורך להפקיע ולשלם פיצויים, או לנהל את התכנון והביצוע באמצעות הממ"ג (מערכת מידע גאוגרפית).

## העדר הסדר קרקעות 'מזמין' השתלטות על הקרקעות בכוח הזרוע וכן זיופים רבים

עקב כך, יזם השלטון הבריטי את פקודת הסדר המקרקעין, שהוא תהליך של בירור זכויות, וסופו – רישום זכויות לפי גושים וחלקות בפנקסי הזכויות של הטאבו. הבריטים ואחריהם הירדנים החלו לרשום מקרקעין בירושלים באופן השיטתי האמור לפי חלוקה לגושים וחלקות. כתוצאה מכך בחלקים של העיר בוצע הסדר והרישומים עברו מפנקס השטרות, שבו נעשה הרישום בתקופת התורכים על פי השיטה הישנה, לפנקס הזכויות בטאבו.

ההבדל המהותי בין השניים הוא שרישום בפנקס השטרות על פי השיטה הישנה מהווה רק ראייה לכאורה בנוגע לבעלות במקרקעין, לעומת הרישום בפנקס הזכויות שמהווה ראייה חלוטה (גמורה ומוכרת) לקיומה של זכות במקרקעין. בתקופת שלטונם בירושלים המשיכו הירדנים בהליכי הסדר של מספר גושים, בעיקר בצפון ירושלים, אולם ב-1967 נקטע התהליך, וכאמור מדינת ישראל הקפיאה אותו ולא המשיכה את הליכי הרישום של אותם גושים, וגם לא יזמה הסדר בגושים אחרים. למעשה, הוקפא כל רישום בפנקסי הטאבו.

כתוצאה מכך רק מעט קרקעות במזרח ירושלים, שהסדרת רישומן נשלמה לפני 1967, רשומות בפנקסי הזכויות. מדובר בעיקר באדמות בקצה שטח השיפוט של ירושלים. שטח גדול נוסף בצפון ירושלים, בעיקר באזור בית חנינא – שועפט, הוא אזור שהירדנים החלו בו הליכי הסדר, ושישראל הקפיאה אותם. רוב הקרקעות באזורים הערביים של דרום ומזרח ירושלים אינן מוסדרות. על פי הערכה של גורם עירוני 90% מהקרקעות באזורים הערביים של מזרח ירושלים אינן מוסדרות (אך יש גם קרקעות לא מעטות במערב העיר שאינן מוסדרות, כמו למשל במרכז העיר ובשכונות מקור ברוך, בית ישראל, מחנה יהודה, שערי חסד, מאה שערים, חלק מממילא ועוד).

## על פי הערכה של גורם עירוני 90% מהקרקעות באזורים הערביים של מזרח ירושלים אינן מוסדרות

# הנזקים הקשים הנובעים מהעדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים

למציאות זו, כאמור, השלכות קשות:

- ◀ **פגיעה בזכות הקניין ובמימושה** – עקרונית – אדם אינו יכול לבנות על קרקע ללא שהוכיח שהיא שלו, וההוכחה המובהקת ביותר להוכחת בעלות היא רישום מסודר של הקרקע בטאבו. כמו כן, מי שהקרקע שבה הוא מחזיק אינה רשומה, אינו יכול לקחת משכנתא כדי לבנות.
- ◀ **שוד קרקעות** – בצפון ירושלים ובחלקים נוספים שלה בונים שודדי קרקעות על אדמות לא רשומות, שבעליהן היגרו אל מעבר לים. בעתון 'הארץ' צוטט בעבר עורך דין המייצג נפגעי זיופים בירושלים. האיש סיפר כי השיטה הנפוצה היא 'למכור', בנוסף לחלקת קרקע קטנה שבבעלות המוכר, גם את החלקות שלידה. אחרים משדלים בעלי קרקע למכור גם את אדמות קרוביהם שחיים בחו"ל. יש שמפעילים בריונים כדי להגן על הקרקע, עליה השתלטו, ולהניס את בעליה החוקיים. אחרים מוכרים את אותה חלקה כמה פעמים.<sup>69</sup> יש שבונים על החלקה השדודה בניין רב-קומות ומוכרים את הדירות מתחת למחירי השוק. יו"ר לשכת שמאי המקרקעין רן ורניק התריע לפני שנים אחדות מפני תופעה של זיוף בעלות על קרקעות במזרח ירושלים על ידי הרשות הפלסטינית. הוא העריך שהדבר נובע מוואקום בנושא הסדרת רישום מקרקעין.<sup>70</sup>

## צחי כץ, מנהל אגף רישוי ופיקוח בעיריית ירושלים: "במזרח ירושלים יש גם אנשים שבונים ללא היתרים על קרקע שאינה שלהם"

בדיון שהתקיים בוועדת הפנים של הכנסת במאי 2008 העיד גם צחי כץ, מנהל אגף רישוי ופיקוח בעיריית ירושלים ותיאר את המציאות בזו הלשון: "במזרח ירושלים, בבית חנינא ובהרבה מאד שכונות אחרות, בשל העובדה שיש נפקדים ובשל העובדה שיש אנשים ברחבי העולם, יש גם אנשים שמנצלים את זה ובונים בניינים ללא היתרים על קרקע שאינה שלהם. בגלל שהבניינים האלה נבנים, מתרחשת עוד תופעה מעניינת – הדירות האלה נמכרות לאנשים שאפילו לא יודעים שהם קונים את הבית מעברין קרקע. למחרת בבוקר נגד הבית הזה, אחרי ששילמו עליו ממיטב כספם, יש צו הריסה מנהלי... הוכחת הבעלות באה בדיוק כדי למנוע את הדברים האלה. אם יש מישהו שמוכן לקחת את האחריות הזאת, במקום עיריית ירושלים, ולהוציא היתר, ואחר כך לעמוד לדין בבית משפט על זה שהעניק היתר לאדם לבנות בקרקע שאינה שלו, כי לא הצליח לקבל את כל הנספחים של הוכחת הבעלות – שירים את היד. או – שתהיה איזו שהיא רפורמה, שהמדינה תקבע אותה, אבל בטח לא העירייה. חוק התכנון והבנייה... מחייב בשלב ההיתר הוכחת בעלות. אם במערב העיר יש נסחי טאבו, ובצד השני הקרקעות לא רשומות – יש דרך. לצערי הרב, הדרך הזאת קצת יותר ארוכה, אבל העירייה לא תיתן היתר בנייה, ככל שהדברים נכונים להיום, ללא הוכחת בעלות מסודרת".<sup>71</sup>

- ◀ **הסדרים מפוקפקים** – בעבר וגם כיום נמצאו הסדרים פרקטיים, אשר אפשרו קבלת היתר בנייה גם ללא רישום בעלות מלאה. כך למשל – לנוכח המציאות שבה רוב הקרקעות אינן רשומות בטאבו – הסתפקה העירייה בהוכחות מסורתיות ואדמיניסטרטיביות, אשר הוכיחו קשר לקרקע: חתימת שכנים, הוכחה על תשלום מס רכוש (למרות שכאמור לא תמיד ניתן לזהות את המקום, שנרשם במסמכי מס רכוש, עם המקום שבו מבוקשת הבנייה, ולמרות שלעתים הרישום במס רכוש כלל מספרי גוש וחלקה פיקטיביים שלא קיימים, והדבר פתח פתח לגניבות ומעשי רמאות), ו/או תצהיר עורך דין. אמצעי מרכזי נוסף כונה: 'נוהל מוכתר'. במסגרתו



הסתפקה מחלקת המדידות במפת מדידה רגילה, תואמת לתכנית בניין עיר, כשהיא חתומה על ידי מוכתר הכפר ובעלי הקרקעות שגובלות בקרקע, שלגביה הוגשה הבקשה להיתר. נוהל זה אפשר לבעלי קרקעות שאינן מוסדרות לפתוח תיק רישוי במחלקת רישוי בנייה, ללא קשר להליכי רישום הקרקע, והליך הרישוי לא הוקפא בראשיתו.<sup>72</sup> אלא שעם השנים הועלו טענות, שמוכתרים נטלו שלמונים בתמורה לחתימתם, ושחתימות ניתנו ללא קשר לעובדות.<sup>73</sup> נוהל מוכתר בוטל והדרישות להוכחת זיקה לקרקע הוחמרו.

◀ **קושי בתכנון שטחי ציבור** – בשטחים שאינם רשומים, אין אפשרות לבצע תכנית 'איחוד וחלוקה', שבמסגרתה מופרשים לפחות 40% מהקרקעות לצורכי ציבור. מסיבה זו באזורים רבים של מזרח העיר לא ניתן לתכנן שטחי ציבור, ובוודאי שלא להעביר תשתיות בשטחים מסוג זה ללא הפקעות.

◀ **קושי בביצוע קווי ביוזב** – פרויקטים לביצוע קווי ביוזב במזרח ירושלים תקועים בגלל אי רישום שטחים. אין אפשרות להעביר קווי ביוזב עירוניים על שטחים פרטיים, כאשר הבעלות לא ידועה. בשטח צצים 'בעלים' רבים, שכל אחד מהם טוען שהקרקע שייכת לו, כדי לקבל פיצויים. לעתים מזומנות המו"מ על פיצויים מתנהל כמשך שנים. כתוצאה מכך, העדר קווי ביוזב והמשך ההישענות על בורות ספיגה תורמת לזיהום האקוֹיפריים ומי התהום.

◀ **עסקאות נוגדות** – העדר רישום מאפשר כאמור ביצוע עסקאות נוגדות.

◀ **סכסוכי שכנים** – אין אפשרות להכריע בסכסוכי שכנים שחלוקים ביניהם בשאלה היכן עובר הגבול בין שטחים שלהם הם טוענים לבעלות.

◀ **רישומים נוגדים, סחיטות ושוחד** – ברבים מן המקרים אין התאמה בין הרישום על פי ספר ודף בפנקס השטרות של הטאבו לבין השטח בפועל. הדבר גורר בעקבותיו משפטים וסכסוכי שכנים וגם מונע מהשלטון להעניק אחוזי בנייה, שכן לא ברור, האם יש להעניק אחוזים לפי השטח הרשום, או לפי השטח בפועל. לעתים מוצאים עצמם בעלי הקרקע נסחטים על ידי שכניהם בתמורה לחתימתם, ונדרשים לשלם להם שוחד.

◀ **התמשכות הליכי הרישום** – בשנים האחרונות, לאחר שמקבלי היתרים לא עמדו בהתחייבותם לקדם את הליכי הרישום של הקרקע, הוחמרו כאמור הקריטריונים לקבלת היתרים. עד לאחרונה דרשה העירייה במסגרת הכנת תצ"ר (תכנית לצורכי רישום, הנערכת על ידי מודד, לצורך קביעת גבולות למגרש) אישור מרשם המקרקעין, שאין מניעה עקרונית לרישום התצ"ר וכן פתיחת תיק לרישום ראשון אצל רשם המקרקעין.<sup>74</sup> תהליך זה קשה לאוכלוסייה במזרח ירושלים, שכן לא פעם נדרש מבקש ההיתר לאתר בעלי קרקע ו/או יורשים שאינם נמצאים בארץ ולהמציא הוכחת אי נפקדות שקשורה לבעלות על הקרקע.<sup>75</sup> אחד מנציגי התושבים במזרח ירושלים, שהופיע בפני ועדת הפנים של הכנסת במאי 2008 (גיבארה מהנד) טען כי "התעקשות העירייה לרישום ראשון של הקרקע (הכוונה כנראה לפתיחת תיק לרישום ראשון – נ.ש.) היא סיפור שיכול להימשך שלוש וארבע שנים". מנגד הבהיר באותו דיון נציג עיריית ירושלים כי מדובר ב: 12-15 חודשים בלבד, וכי: "... העירייה לא תתן היתר בנייה ללא הוכחת בעלות מסודרת". מכל מקום: פקיד ההסדר עצמו, מסיבות שונות, חלקן פרקטיות וחלקן שקשורות במדיניות, אינו ממחר לקדם הליכי רישום.

◀ **לא ניתן לרשום הערות אזהרה** – בחלקות בהן 'הוקפא' הליך הסדר הקרקעות לא ניתן לרשום הערות אזהרה,<sup>76</sup> דבר המציב מכשול בלתי עביר לפיתוח החלקות על ידי מכשירים פיננסיים מודרניים, כגון הסדרי ליווי פיננסי בנקאיים, עסקאות קומבינציה ועוד.

◀ **איפה ואיפה** – יצוין כי, בעוד שטחיהן של שכונות יהודיות שהוקמו על שטחים שהופקעו על ידי המדינה מעבר לקו הירוק נרשמו ברישום ראשון, הרי שטחים סמוכים שבהם מחזיקים ערבים לא נרשמו כלל.

◀ **עם השנים גוברת מורכבותה של המשימה** – ככל שחולפות השנים, רבים יותר היוורשים לדורותיהם ומלאכת ההסדר ורישום המקרקעין נעשית קשה, מורכבת וארוכה יותר.

## ההכרח שבהסדר מקרקעין במזרח ירושלים

בחינת ההפסדים מול הרווחים והתועלת שבהעדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים מטה לדעת המחבר את הכף לזכות ההסדר. כך סבורים ארגוני זכויות האדם הפעילים בקרב ערביי מזרח ירושלים; כך סבור הדרג המקצועי בעיריית ירושלים (מהנדס העיר ואנשיו); כך סבר גם השר לענייני ירושלים, רפי איתן, שבחן בשלהי שנת 2008 את הסוגיה וניסה לבצע החלטה ברוח זאת, ניסיון שסוכל על ידי היועץ המשפטי לממשלה; כך סבורות גם תנועות שעניינן יישוב יהודים בכל חלקי ירושלים במטרה לבסס את ריבונות ישראל בכל חלקי העיר.

לכל אלה, הנמנים על גוונים שונים של החברה והקשת הפוליטית אינטרסים מנוגדים לכאורה, אך כולם מסכימים שהכאוס החוקי והתכנוני מזיק לכולם וכי 'הסדר מקרקעין' מושכל, שינוהל באחריות על ידי מי שהחוק הסמיכו לכך, יהיה טוב הן לאוכלוסייה המקומית, שתוכל לבנות כחוק ולממש קרקעות שברשותה, והן לאינטרסים של מדינת ישראל, שעשויה אך להרוויח ממנו שליטה וחזקה בקרקעות נוספות.

### ”הבעיה הקשה ביותר במזרח העיר היא העדר הסדרה של הבעלות על הקרקע. בעיה זו בשילוב מדיניות מכוונת על ידי גורמים לאומניים ופליליים כאחד הובילו להיקף אדיר של בנייה בלתי חוקית”

יש גם להביא בחשבון כי החלטת הוועדה המחוזית להוסיף עוד שטחים למגזר הערבי בירושלים – החלטה בעלת השלכות גאופוליטיות מרחיקות לכת (ראה בפרק קודם) – התקבלה מתוך הערכה כי קיימת בעיה אמיתית של הסדרת דיור ותכנון במגזר הערבי בירושלים. בעיה זו נובעת כאמור בחלקה מהעדרו של הסדר ורישום מקרקעין במזרח העיר. בעקיפין ניתן, אפוא, לראות גם בהחלטת הוועדה המחוזית להוסיף שטחי מגורים לערבים בירושלים, חלק מהמחיר שישראל משלמת על כך שהיא נרתעת מהסדר ורישום מקרקעין במזרח ירושלים. עם זאת, מי שהחליט להוסיף שטחי מגורים לאוכלוסייה הערבית צריך לדעת, שגם בשטחים החדשים יהיה צורך להוציא היתרים על בסיס רישום והוכחת בעלות, וכי תוספת זו אינה פוטרת את המדינה מהסדר מקרקעין.

**לסיכום סוגיה זו, נכון אולי לצטט משפטים אחדים מתכנית 'מתאר ירושלים 2000', דו"ח מס' 4 (עמ' 135), שהכין הצוות בראשותו של משה כהן: "הבעיה הקשה ביותר במזרח העיר היא העדר הסדרה של הבעלות על הקרקע. בעיה זו בשילוב מדיניות מכוונת על ידי גורמים לאומניים ופליליים 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 הבעלויות על הקרקע, בשיתוף עם משרד המשפטים ובמימון ממשלתי..."**



# חסמים נוספים מעכבי בנייה בהיתר בחלק מאזור מזרח ירושלים

לכד מהקשיים שנגרמים כתוצאה מהעדר רישום והסדר מקרקעין במזרח ירושלים קיימת שורה של חסמים נוספים, שהביאו ו/או שמביאים עד היום לבנייה ללא היתר ולכאוס תכנוני:<sup>77</sup>

**1. העדר תכנון -** עד 1983 נמנעה ישראל מתכנון מסודר של האזורים שסופחו לעיר ב-1967. על רקע זה לא הוכנו תכניות מתאר ותכניות מפורטות לאזורים אלה ואישורי בנייה ניתנו על פי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה. אישורים על פי סעיף זה נועדו במקור לפתור בעיות אד-הוק, עד שיוכנו תכניות מסודרות, אולם למעשה, הותרה בנייה על בסיס השימוש בסעיף זה באזורים נרחבים, ללא התייחסות לתכנון הכולל, לצורכי הציבור, ולקצב הגידול המהיר של האוכלוסייה במזרח ירושלים. כיום 'מכוסים' מרבית האזורים במזרח ירושלים בכ-20 תכניות בניין עיר שהוכנו ב-25 השנים האחרונות.

**2. שטח מצומצם יחסית לבנייה -** ביוני 1967 החילה ישראל את שלטונה על פני 71 קמ"ר, שאותם סיפחה לעיר, ממזרח, מדרום ומצפון לגבולות השיפוט הישנים ('מזרח ירושלים'). מאז הופקעו יותר מ-24.8 קמ"ר (30% משטח זה), בעיקר מפלסטינים, שעליהם נבנו עשרות אלפי יחידות דיור, כמעט אך ורק ליהודים. מיתרת השטח שתוכנן, הוגדרו כ-40% כשטח נוף פתוח. הגדרה זו נועדה לענות הן על דרישות נופיות ותכנוניות והן על מדיניות דמוגרפית, שנועדה לשמר את הרוב היהודי. בסופו של דבר ניתן היה לבנות לכאורה רק על כ-13,000 דונם משטחי ירושלים המזרחית. כיום השתנה המצב דרמטית: על פי הגרסה של תכנית המתאר שאישרה הוועדה המקומית, גדל בכ-20% שטח הקרקעות המיועדות לבנייה במגזר הערבי. על פי הגרסה שאושרה על ידי הוועדה המחוזית להפקדה, הגידול בשטחים הללו הוא בסך כ-34% וסך כל הקרקעות המיועדות לבנייה במגזר הערבי בירושלים משתרע על פני כ-17,400 דונם.

**3. הפרשות לצורכי ציבור -** חוק התכנון והבנייה מתיר לרשויות להפריש לצרכים ציבוריים (מדרכות, כבישים, גנים ומוסדות ציבור) עד 40% משטח הקרקע, שלגביה מוצעת תכנית מפורטת. הפעולה מבוצעת באמצעות הליך של 'איחוד וחלוקה מחדש'. המשמעות היא כי באזורים המוגדרים כשטחים לאיחוד וחלוקה מחדש, יינתן היתר בנייה רק לאחר עריכת תכנית מפורטת, הכוללת איחוד וחלוקה מחדש. במסגרת ההליך מאוחדות מספר חלקות פרטיות, מכל אחת מהן מופקעים כ-40% לטובת הציבור, ורק אח"כ הם מתחלקים מחדש בין הבעלים. מובן שבמקומות שאין בהם הסדר קרקעות והבעלות לא ברורה או שנויה במחלוקת, אין אפשרות לבצע את ההליך של 'איחוד וחלוקה מחדש'. אולם גם במקומות שבהם הבעלות מוסדרת, ההליך נתקל בקשיים מרובים, עקב חוסר הבנה, חוסר מודעות, וחוסר נכונות של התושבים לקבל את ההליכים הכרוכים בתכנית איחוד וחלוקה. גם תהליכים בלתי פורמליים של הידברות עם המוכתרים אינם תמיד מועילים. חלק מהאוכלוסייה אף מתייחס לתהליך כהמשך של ההפקעות שבהן נקטה ישראל עד 1992 לצורך הקמת שכונות יהודיות.

**4. אופי הבינוי -** באזורים רבים של 'מזרח ירושלים', ובעיקר בדרומה, אופי הבינוי נותר כפרי, וחלק מהאוכלוסייה מתקשה להסתגל לתהליכים של עיור ובנייה לגובה. לעומת זאת בצפון ישנה הסתגלות רבה יותר לדפוסים של בנייה לגובה, ובשטח כבר נראים בניינים רבי קומות רבים.

**5. אחוזי הבנייה -** עד לאחרונה, אחוזי הבנייה בשטחים שמיועדים לבנייה ב'מזרח העיר' היו מצומצמים. ברוב השטח שהותר לבנייה נעו אחוזים אלה בין 35 ל-75 אחוזים, בעוד שבמערב העיר הותרו בין 75 ל-140 אחוזים. תכנית המתאר שינתה את המצב מיסודו והגדילה במידה ניכרת את אחוזי הבנייה המותרים בשטחי המחייה של שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית.

**6. העדר תשתיות -** בחלק מהשטח לא ניתן להוציא היתר בנייה בשל העדר תשתיות של מים, ביוב ודרכים. מהנדס העיר לשעבר, אורי בן אשר, העיד כי "מצב זה גרם לקושי במתן היתרי בנייה, משום שהקושי בכיצוע תשתיות, בעיקר דרכים, לא איפשר על פי חוק הוצאת היתר בנייה".<sup>78</sup> ככלל, מיעוט ההשקעות הציבוריות בתשתיות ושירותים במזרח העיר, מקשה על הוצאת היתרי בנייה ומימוש בנייה, שכן דבר תלוי בדבר.

**7. אגרות פיתוח -** לטענת ארגוני זכויות אדם, חלק מהאוכלוסייה במזרח העיר אינו עומד בעלות של אגרות הפיתוח (ביוב, כבישים וכדומה) הדרושים לשם קבלת היתר בנייה. אגרות הפיתוח זהות אמנם לאלה שמשלמים התושבים היהודים, "אך עקב פער 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".<sup>79</sup>

**8. הבנייה הלא חוקית -** לבנייה הלא חוקית שתי סיבות מרכזיות. בחלקה היא בנייה של מצוקה, אך בחלקה היא בנייה של התרסה פוליטית, לאומית, ועבריינית. על אף שתופעת הבנייה הבלתי חוקית במזרח ירושלים ראויה להתייחסות עצמאית ונפרדת, ואינה ניצבת במרכזו של דו"ח זה, ראוי כי יאמר גם כאן, שלאורך השנים עודדה בפועל עיריית ירושלים את עבריינות הבנייה, מכוח החידלון, חוסר המעש, חוסר האונים והעדר פעולת אכיפה וענישה בהיקפים הולמים ומרתיעים. היקפי פעילות הולמים נגד הבנייה הלא חוקית - שהעירייה התקשתה להמציאם - נדרשו כדי להעניק תשובה שלטונית הולמת שתתמודד עם ההיקפים האדירים של הבנייה הלא חוקית בסדרי גודל של עשרות אלפי עבירות. מחדליהם של העירייה ושל רשויות החוק בעניין זה לימד רבים במזרח העיר, שעבריינות הבנייה משתלמת, וכי כלל לא כדאי להם לפנות לרשויות ולהוציא היתר בנייה כחוק. מחדלים אלה, שרק העמיקו את עבריינות הבנייה, הביאו גם להשתלטות על קרקעות המיועדות לצורכי ציבור, השתלטות שבמקרים רבים מנעה אפשרות לספק צרכים אלה. רק בשנים האחרונות הסתמן שיפור מסוים בתחום האכיפה. גם החרמת כלים שהיו מעורבים בבנייה בלתי חוקית סייעה לכך. היקף עבירות הבנייה ירד בעשרות אחוזים, וכתוצאה מכך פונים עתה רבים יותר מתושבי מזרח העיר לעירייה בבקשה להוציא היתרי בנייה.<sup>80</sup>

- 1. פוטנציאל הבנייה בשכונות ובכפרים ב'מזרח ירושלים' - גבוה -** במהלך השנים, כתוצאה ממגבלות שונות - אחוזי בנייה נמוכים והגבלת קומות - וכתוצאה מאופי הבנייה הכפרי, מומש רק חלק קטן מפוטנציאל זה. אפשרויות העיבוי והציפוף בתכנית המתאר בתוך האזורים המבונים כיום, ובוודאי במסגרת התוספת שהוועדה המקומית הסתפקה בה, נותנים מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית עד שנת 2030 לפחות.
- 2. יש ליזום הסדר מקרקעין במזרח ירושלים -** מימוש בפועל של פוטנציאל הבנייה הגבוה בכבולות השכונות והכפרים ב'מזרח ירושלים' מוגבל עתה בגלל שורה של חסמים שיש להסירם. החסם המרכזי המעכב מימוש של בנייה בהיתר, הוא כאמור (בגוף הדו"ח ובממצאים): העדר הסדר מקרקעין במזרח ירושלים. העדרו של הסדר כזה עושה עוול לתושבים ואף פוגע באינטרסים של המדינה. יש ליזום הסדר מקרקעין במזרח ירושלים. מדובר בתהליך ממושך, שיש להקצות לו תקציב רב שנתי. הביצוע צריך להיעשות על ידי צוות משותף, שאותו יובילו עיריית ירושלים (מהנדס העיר) ואנשי משרד המשפטים, ושיטלו בו חלק גם נציגי מנהל מקרקעי ישראל, האפוטרופוס הכללי, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, משרד הפנים ומשרד השיכון. שלב מקדים לעבודה המעשית הוא אישור הדרג המדיני (הממשלה) לביצוע התהליך, תוך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.
- 3. להשיב לאזורי החיץ הירוקים את מעמדם כשטחים פתוחים -** הוועדה המחוזית צריכה להשיב לרוב השטחים שהקצתה כתוספת שטחים למגורים לאוכלוסייה הערבית את מעמדם כשטח פתוח ירוק, ולהשאיר על כנם את השינויים שמאפשרים בנייה בשטחים אלה רק במקומות שבהם לא ניתן לעבות ולצופף בנייה בתחום המבונה הסמוך. כאמור (בדו"ח ובממצאים) - להמשך תהליך תכנון השטחים הירוקים שיעודם שונה למגורים - השטחים ששימשו שטחי חיץ בין השכונות הערביות שבתחום השיפוט של ירושלים לבין השכונות הערביות שמחוץ לתחום השיפוט העירוני - יש משמעות מרחיקת לכת על דפוסי ההסדר שייכון בעתיד בירושלים, ועל הסיכוי לשמור על עיר מאוחדת ולמנוע חלוקה בירושלים.
- 4. בלימת ההגירה השלילית -** יש לנהל את המאבק הדמוגרפי על הרוב היהודי בירושלים בדגש על בלימת ההגירה השלילית של יהודים מהעיר ובדגש על משיכת אוכלוסיות חזקות אליה. בסוגיה זו כבר נעשו עבודות קודמות (הן במסגרת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, הן במכון ירושלים לחקר ישראל והן עבודות ממשלתיות). הצעדים הדרושים למימוש מדיניות זאת ידועים, אולם יש להקצות להם משאבים ולבצעם. מדובר בעיקר ביצירת היצע גדול של קרקעות לבנייה, בציפוף ובעיבוי של הבנייה הקיימת ובניית עשרות אלפי יח"ד, וכן בהרחבה ניכרת וגיוון של אפשרויות התעסוקה בירושלים. כל עוד ישארו תכניות אלה על הנייר, לא צפוי שינוי במגמה הדמוגרפית השלילית, המאיימת על הרוב היהודי בירושלים.
- 5. העמדת עתודות קרקע נרחבות באמצעות פרויקטים ציבוריים -** עיקר יכולת המימוש של מלאי יחידות הדיור המאושרות ושבתכנון טמון בהעמדת עתודות קרקע גדולות, שעליהן ניתן להקים מספר גדול של יחידות דיור ולשווקן בהיקפים גדולים, ולא בתכניות הכוללות מספר מועט של יח"ד. תכנית המתאר של ירושלים, כפי שהופקדה על ידי הוועדה המחוזית, לא השכילה להעמיד עתודות קרקע גדולות חדשות כאלה. ניתן לקדם זאת בעיקר באמצעות פרויקטים ציבוריים בהובלה של גופים כממ"י, משרד השיכון ועיריית ירושלים.
- 6. בחינה מחדש של תחזית האוכלוסייה הערבית לטווח הרחוק -** במסגרת תחזית האוכלוסייה במגזר הערבי בירושלים, יש לקחת בחשבון גם אפשרות להיפוך מגמה במאזן ההגירה הנוכחי. בעבר היה מאזן ההגירה של האוכלוסייה הערבית שלילי, על רקע עזיבת רבבות את העיר

ומגוריהם בפריפריה, מחוץ לגבולות השיפוט. כיום המגמה הפוכה ועל רקע הקמת גדר ההפרדה עשרות אלפים חזרו לירושלים, כדי שלא להפסיד את מעמד התושבות וזכויות והטבות שונות הנגזרות ממנו.

בשלב כלשהו צפויה התייצבות במאזן ההגירה, ולא מן הנמנע שהוא ידמה לזה המקובל בערים גדולות אחרות בארץ; משמע, מאזן הגירה שבו טור הנכנסים וטור היוצאים שווה או נוטה באלפים בודדים לצד זה או אחר, כפי שקורה לגבי האוכלוסייה היהודית בירושלים. המשתמע מכך הוא, שתכנון המגורים לאוכלוסייה הערבית אינו צריך להתבסס על תחזית גורפת, שלפיה כל מי שנולד בעיר, בהכרח יישאר כאן לנצח. גם תכנון המגורים לאוכלוסייה היהודית אינו מניח זאת. התכנון לאוכלוסייה הערבית צריך, אפוא, להביא בחשבון שיעור מסוים של עזיבה, וחילופי אוכלוסייה כפי שמקובל ברבים ממקומות היישוב בארץ ובעולם.

- 1 להנחה זו שותפים אנשי תכנון מרכזיים בירושלים וכיניהם משה כהן, ראש צוות תכנית מתאר 2000.
- 2 פרטוקול המועצה הארצית לתכנון ובנייה מס' 483 מיום 17.4.07. ראה דבריו של ישראל קמחי, מרכז צוות התכנון של תמ"מ 30/1; בכספח מנחה, המלצות לחיזוקה ופיתוחה של העיר ירושלים תמ"מ 30/1 – תכנית המתאר המחוזית, עודכן פורמלית יעד האוכלוסייה ל-2020 שעמד תחילה על 850 אלף, כ-10% נוספים.
- 3 הנתונים כפרק זה מבוססים על: תכנית מתאר 2000, דו"ח מס' 4, בראשות הצוות של משה כהן, וכן על תחזית האוכלוסייה של פרופ' סרגיי דלה-פרגולה שהוכנה עבור תכנית זו; הלמ"ס; השנתון הסטטיסטי של ירושלים, בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל; מאמרה של ד"ר מאיה חושן מתוך הספר 40 שנה בירושלים, בהוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008, עורכים אורה אחימאיר ויעקב בר סימן טוב; טיוטה מתקדמת של הקובץ 'על נתונייך', באדיבות מכון ירושלים לחקר ישראל לשנת 2007/8 (טרם ראה אור).
- 4 40 שנה בירושלים. מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008, עורכים אורה אחימאיר ויעקב בר סימן טוב. מתוך מאמרה של ד"ר מאיה חושן, עמ' 16.
- 5 עוזי בנימין. עיר ללא חומה. שוקן, 1973, עמ' 253.
- 6 ירושלים. המעבר על מבנה העיר וחזותה. דוד קרויאנקר, הוצאת זמורה ביתן, 1988, עמ' 58.
- 7 שם.
- 8 למ"ס.
- 9 40 שנה בירושלים, בעריכת אורה אחימאיר ויעקב בר סימן טוב. מכון ירושלים לחקר ישראל. מתוך מאמרה של מאיה חושן, עמ' 17.
- 10 נתוני הדמוגרף פרופ' סרגיי דלה פרגולה, תכנית האב האסטרטגית לירושלים ומכון ירושלים לחקר ישראל.
- 11 40 שנה בירושלים. שם. עמ' 18.
- 12 נדב שרגאי. סכנות החלוקה בירושלים. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. 2008, עמ' 26, וכן: שיחה עם ד"ר ישראל קמחי מחבר המחקר: גדר הביטחון בירושלים. השלכות על העיר ותושביה. מכון ירושלים לחקר ישראל, 2006.
- 13 בין השנים 1990-2006 עלו לישראל 1,178,200 עולים, מהם בחרו להשתקע בירושלים כמקום מגוריהם הראשון רק 7% – 85,000 איש (מתוך 40 שנה בירושלים. שם. עמ' 26).
- 14 ראה פירוט במאמרה של מאיה חושן כ-40 שנה בירושלים. שם. ואצל נדב שרגאי, סכנות החלוקה בירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2008, עמ' 12-18.
- 15 שם.
- 16 לפירוט ראה: נדב שרגאי. סכנות החלוקה בירושלים. שם. עמ' 12-15, וכן 'על נתונייך' לשנת 2007/8. מכון ירושלים לחקר ישראל (טרם ראה אור).
- 17 'מתאר 2000' היא התכנית הראשונה בעלת תוקף סטטוטורי מאז 1959, שהוכנה לכל שטח ירושלים. תכנית מתאר 62 מ-1959, התייחסה רק למערב העיר, בעוד שתכנית מתאר אחרת שאושרה לעיר ב-1975, לא אושרה. בתכנית מתאר 62 בוצעו עד היום למעלה מ-12 אלף תיקונים נקודתיים.
- 18 תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, אוגוסט 2004, עמ' 205.
- 19 שם.
- 20 שם.
- 21 תכנית מתאר מקומית, ירושלים, 2000, דו"ח מס' 4. אוגוסט 2004, צוות בראשות משה כהן, עמ' 205.
- 22 בבסיס התחזית הזאת עומד אומדן שגיבש עבור תכנית מתאר ירושלים פרופ' סרגיי דלה פרגולה, ולפיה בכל אחת מהשנים הבאות יתווספו בממוצע לאוכלוסיית העיר כ-15,060 נפש, כ-6,720 יהודים וכ-8,340 ערבים.
- 23 פרטוקול המועצה הארצית לתכנון ובנייה מס' 483 מיום 17.4.07. ראה דבריו של ישראל קמחי, מרכז צוות התכנון של תמ"מ 30/1.
- 24 תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4. שם.
- 25 40 שנה בירושלים. אורה אחימאיר ויעקב בר סימן טוב. מכון ירושלים לחקר ישראל. 2008, עמ' 59.
- 26 מכתבו של אמנון ארבל, סגן ראש מחלקת התכנון בעירייה מיום 16.7.09 לסגן ראש העיר דוד הדרי.
- 27 נדב שרגאי, סכנות החלוקה בירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2008, עמ' 26.
- 28 לפי תוספת חזויה של 8,340 נפש בממוצע לשנה. בתחזית הפרופ' סרגיי דלה פרגולה. תכנית מתאר 2000. דו"ח מס' 4, אוגוסט 2004, עמ' 203, לוח מס' 3.
- 29 תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, דו"ח מס' 4, עמ' 139, טבלה תחתונה.
- 30 נתוני מכון ירושלים לחקר ישראל.
- 31 נתוני המחלקה למדיניות תכנון. עיריית ירושלים.
- 32 לפי חישוב של 5.3 נפש למשק בית (נתוני מכון ירושלים לחקר ישראל). לפי נתוני המחלקה למדיניות תכנון של העירייה, ניתן אף להכפיל את מס' יח"ד המשוער ב-7.2 נפש, שהם ממוצע הנפשות ליחידת דיור במזרח ירושלים.

- 33 מקור: נתוני מכון ירושלים לחקר ישראל.
- 34 למשל: הבנייה חייבת להיות במסגרת תכנית של לפחות 10 דונם, צמודה לדרך ברוחב של לפחות 12 מ', עם פתרונות חניה בתחום המגרש.
- 35 חישוב אחוזי המימוש שהביאו לצפי זה התבססו על ההערכה ששיעורי המימוש יהיו זהים לשיעורי המימוש בעבר. להרחבה בעניין זה ראה 'חזון לירושלים', עורך עופר גור, 2009, מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 4-263.
- 36 מסקנה דומה עולה גם מפרסום בידיעות ירושלים' (יקותיאל צפרי, 'הפרויקטים החמים של ירושלים', מוסף בונט, עמ' 14, מיום 19.6.09). שם נמסר בהסתמך על מסמך של מנהל מקרקעי ישראל כי המנהל מתכנן להוציא מתחמים לבנייה בהיקף של 5,800 דירות, אולם רק ל-1,769 מהן יש אישור וגם לאלה עדיין אין הסדר פיתוח.
- 37 החישוב נעשה על בסיס הנתון של 3.1 נפש בממוצע למשק בית במגזר היהודי. נתוני מכון ירושלים לחקר ישראל.
- 38 צוות תכנית 'מתאר 2000' בראשות משה כהן הצביע על כך בנייר שהועבר לרהמ"ש, כבר בשנת 2003, וגורמי תכנון אישרו זאת.
- 39 מבוסס על נייר שכתב האדריכל יצחק פאנט בקיץ 2009, ובו פירוט על אפשרויות הציפוף וההרחבה.
- 40 ראה בפירק הבא.
- 41 נתוני השנתון הסטטיסטי של ירושלים. מכון ירושלים לחקר ישראל.
- 42 באזורים אחדים של החיץ הזה יש כבר בנייה לא חוקית, שההחלטה ליעדו למגורים, מעניקה לה הכשר דה פקטו.
- 43 נדב שרגאי, הר המריבה, כתר, 1995, עמ' 371; גלעד שר, במרחק נגיעה – המו"מ לשלום 1999-2000. עדות. למשכל – הוצאה לאור מיסודן של ידיעות אחרונות וספרי חמד, 2001, עמ' 218-219; פירוט נוסף בפסקאות הבאות.
- 44 נדב שרגאי, הר המריבה, כתר, 1995, עמ' 371.
- 45 נדב שרגאי, 'הארץ', 12.8.01, 'יכפר שנשמט את אט מאחיזת ישראל'; שרגאי, 'הארץ', דגל פלסטיני על הר הבית, 4.6.99; אבו דיס נקבע כנקודת מוצא לתכנית המסדרון, בין היתר מכיוון שהמדובר בכפר חצוי – רובו מחוץ לתחום השיפוט של ירושלים, ומיעוטו בתוך תחום השיפוט של העיר; גלעד שר, שם.
- 46 כך למשל הצהרות הרמ"ש בנימין נתניהו, העיתונות היומית בישראל, 19.7.09-20.7.09.
- 47 סיכום ישיבה מה-6 לספטמבר 2006. אסיף באותו הדין: "תהיה זו טעות לנסות ולהלביש נדבך נוסף על התכנית. מאמין כי השיטה של המשך מעורבות ותיאום לצורך שינויים מוגבלים בקיים היא הנכונה והיעילה ביותר. תומך ביוזמה להכין תכנית שימור לירושלים כנדבך נוסף, מבלי לשבש את קידומה של תכנית המתאר. מנהל התכנון יוכל לסייע...".
- 48 האומדנים לקוחים ממפת השטחים המיועדים ליח"ד חדשות במגזר הלא יהודי בירושלים, על פי תכנית מתאר 2000, מעודכן ליולי 2009, שהוכנה במחלקה למדיניות תכנון בעיריית ירושלים.
- 49 מכתביהם של אלי הר ניר, מנכ"ל עיריית מעלה אדומים לנצ"מ ניסים אדרי מיום 28.6.08 ושל ראש עיריית מעלה אדומים בני כשריאל לסגן הרמ"ש אלי ישי מיום 16.6.09 מצביעים בפירוט על סכנה זו. כשריאל מצוין כי "אזורי הרחבה אלו סמוכים ביותר לצירי התנועה היחידים המחברים את מעלה אדומים לירושלים ולכבישים המוליכים ממנה והלאה", וכי "תושבי מעלה אדומים והבקעה תלויים בצירים אלה ואין להם חלופה מבלעדיהם".
- 50 פרטים על תכנית הגן הלאומי במכתבו של אלי אמיתי, מנכ"ל רשות הטבע והגנים לשר להגנת הסביבה גלעד ארדן מיום 15.7.09. במכתב מיום 16.7.09 הביע השר ארדן בכני שר הפנים אלי ישי את התנגדו לשינוי שהכניסה הוועדה המחוזית בתכנית המתאר לעניין הכרסום והנגיסה בשטחו של גן לאומי 'מורדות הר הצופים'.
- 51 מכתבו של יובל ברוך, ארכיאולוג מחוז ירושלים לאביתר כהן, מנהל מרחב ירושלים ברשות הטבע והגנים מיום 19.2.08.
- 52 נייר של המחלקה למדיניות תכנון של עיריית ירושלים. 14.5.1995.
- 53 'ברקת: אקים שכונה יהודית במז' ירושלים', מאת יהונתן ליס. 'הארץ' 23.10.08.
- 54 פרטים על שינוי ייעוד המקרקעין בישיבת מרחב' כלולים במכתבו של עמירם רותם, רכז נושאים סביבתיים וקהילה אל דוד עוזיאל, עוזר סגן ראש העיר קובי כחלון, מיום 6.8.09.
- 55 הרמ"ש לשעבר אהוד אולמרט ביטל את התכנית מסיבות מדיניות.
- 56 חישוב זה נעשה על ידי אדריכלים שבדקו את החלטות הוועדה המחוזית. עיקריו הוגשו ביוני 2009 על ידי חברי מועצה של עיריית ירושלים לראש העיר ניר ברקת. חישוב שתוצאותיו זהות נעשה על ידי צ'רלס קון, סגן מנהל המחלקה למדיניות תכנון בעיריית ירושלים. קון מצא שבסה"כ קיבולת התכניות המאושרות בשטחים החדשים, מחוץ לשכונות הקיימות, שתכנית המתאר הוסיפה לערכים מסתכמת ב-10,750 יח"ד.
- 57 חישוב זה נעשה על ידי אדריכלים שבדקו את החלטות הוועדה המחוזית. עיקריו הוגשו ביוני 2009 על ידי חברי מועצה של עיריית ירושלים לראש העיר ניר ברקת.
- 58 נתונים אלה עולים מנייר של חבר המועצה כפה אללו מיום 23.6.09 שהוגש כתגובה למסמך שחיברו של חברי מועצה (מוזכר במראי מקום 56 ו-57).

- 59 במספר 20 אלף נקב השר לשעבר לענייני ירושלים חיים רמון מעל בימת הכנסת במאי 2000. המספר 30 אלף מבוסס על ההנחה המוזכרת בתכנית 'מתאר 2000', דו"ח מס' 4, עמ' 136, כי מדי שנה נוספות 900 עבירות בנייה נוספות במז' העיר. הבנייה הבלתי חוקית אינה מענייננו של דו"ח זה, על אף שהיא נובעת במידה רבה מגורמים וסיבות שעליהם עומד הדו"ח הנוכחי. להרחבה על סוגיית הבנייה הבלתי חוקית בירושלים ראה: ג'סטוס ויינר, בנייה בלתי חוקית בירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2003; הפיקוח על הבנייה בירושלים, סיכום מסקנות והמלצות הצוות בראשות המשנה למנהל הכללי איתן מאיר, 28.10.1996; 'ירושלים אינה הבעיה אלא הפתרון', מאמר של נדב שרגאי בתוך הספר: 'אדוני הרמ"ש ירושלים', הוצאת כרמל, 2005, עמ' 37-40.
- 60 כך למשל, כייסל חוסייני, מחזיק תיק ירושלים בוועד הפועל של אש"ף בראיון לכתב העת המצרי 'אל אהרם אל ערבי' ביוני 1997. חוסייני אמר אז בין היתר: "... האתגר החשוב ביותר הניצב היום בידי הפלסטינים הוא בנייה, אפילו ללא היתרים". התבטאויות ברוח דומה ואף חריפות יותר הושמעו על ידי האליד טופקגי, דמוגרף פלסטיני שפעל מתוך 'האורינט האוס', על ידי עותמאן נאצר, לשעבר מושל מחוז ירושלים מטעם הרשות הפלסטינית ואחרים. ראה פירוט במחקרו של ג'סטוס ויינר. שם.
- 61 אם כי עם השנים התמלא. ראה: 'הארץ': 'מאות דירות שבנו הפלסטינים ללא היתר במזרח ירושלים עומדות ריקות'. שרגאי נדב, ריינפלד משה וכהן עמירם, 27.5.1997.
- 62 'בנייה בלתי חוקית בירושלים', ג'סטוס ויינר, 'המרכז הירושלמי'. שם.
- 63 בינת שוורץ, טיוטת דו"ח תכנון במזרח ירושלים (הוכן עבור משרד החוץ על ידי מתכננת מחוז ירושלים), לשכת התכנון המחוזית, מנהל מחוז ירושלים, משרד הפנים, 28.4.2003. מבוא בתוך 'מלכוד תכנוני', דו"ח של נתי מרום מדצמבר 2004 מטעם 'עיר שלם' ו'במקום'.
- 64 'ג'לובס', 'מערב ירושלים היא הפתרון', 25.6.2006. ראיון שערכה אורית בר גיל עם גיא קב ונקי.
- 65 כך למשל בג' 660/2000, סלימן חיגיאזי וגיאזי סיאם נגד משרד המשפטים ואחרים. מתוך פסק הדין של השופטת דליה דורנר מיום 28.5.02.
- 66 בשיחה עם המחבר, יולי 2009.
- 67 'נפקד' – בעלים של נכס שבשטח ישראל או נהנה ממנו או החזיק בו, ומאז 29.11.1947 היה נתין או נמצא בארץ אויב. המשמעות היא כי תושבי מזרח ירושלים שלא היו נוכחים ב-28.6.1967, היום שבו הוחל השיפוט הישראלי על מזרח ירושלים, אלא נמצאו בשטח 'ארצות אויב', הפכו לנפקדים ונכסיהם – לנכסי נפקדים, שהוקנו לאפוסטרופוס לנכסי נפקדים" (מתוך 'מילון מושגים' בדו"ח: מלכוד תכנוני, מאת נתי מרום. 'עיר שלם' ו'במקום'. דצמבר 2004).
- 68 הרקע ותיאור ההשתלשלות לקוח מתוך נייר שהוכן על ידי גורמי מקצוע בעיריית ירושלים ביוני 2008.
- 69 לפירוט: ראה מאמרה של עמירה הס ב'הארץ' מיום 15.1.03: 'קודם כל משתלטים על אדמה של מישהו אחר. אחר כך מוכרים אותה בזול'.
- 70 "הרש"פ מזייפת בעלות קרקעות בירושלים", אתר האינטרנט של ערוץ 7. 2.5.05.
- 71 פרוטוקול מס' 367 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 28.5.2008, עמ' 24. נוסח לא מתוקן. הכנסת ה-17, מושב שלישי.
- 72 מתוך 'מלכוד תכנוני', דו"ח שכתב נתי מרום מטעם עמותת 'במקום' ו'עיר שלם', דצמבר 2004, עמ' 62.
- 73 על מעשי הונאה שבהם היו מעורבים מוכתרים העיד למשל איש משרד הפנים בדיון בפורום ממשלתי בסוף 2008.
- 74 נוהל פנימי של העירייה מפברואר 2009 (סימוכין בידי המחבר). בספטמבר 2009 התקיימו בעירייה דיונים שבחנו אפשרות להקל בנוהל זה.
- 75 ראה דבריה של אפרת כהן מעמותת 'במקום' בוועדת הפנים של הכנסת מיום 28.5.08.
- 76 למשל לרישום משכנתא.
- 77 רשימת החסמים מבוססת בין היתר על המקורות הבאים: דו"ח מס' 4 של תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000, עמ' 132, אוגוסט 2004; דו"ח 'במקום' ו'עיר שלם' שחיבר נתי מרום בדצמבר 2004; סקר שירותים עירוניים – התכנון והבנייה במזרח ירושלים, ישראל קמחי, 1983-1991 מכון ירושלים לחקר ישראל; בנייה בלתי חוקית בירושלים, ג'סטוס ויינר, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2003; 'מדיניות הורסת, הריסת בתים במזרח ירושלים, נתונים מגמות והשלכות', מאיר מרגלית, ג'ף הלפר ואמיר חשין, 9/2004; מזרח ירושלים – מצב תכנוני, עמותת עיר שלם, עמ' 8-14, 1987.
- 78 על הפערים העצומים, לעתים פערים של אלפי אחוזים, בין ההשקעה בתשתיות ושירותים באזורים היהודיים, לבין ההשקעה בתשתיות ושירותים באזורי המגורים הערביים נכתב רבות. ראה למשל באתר התנועה לזכויות האזרח, וכן במאמרו של נדב שרגאי: ירושלים אינה הבעיה אלא הפתרון, בתוך 'אדוני הרמ"ש ירושלים', הוצאת כרמל, 2005, עמ' 37, 59.
- 79 מתוך 'מזרח ירושלים – מצב תכנוני', עיר שלם, 1987, עמ' 14.
- 80 צחי כץ, מנהל אגף פיקוח ורישוי בעיריית ירושלים. מתוך פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת מיום 28.5.08.

נדב שרגאי, חוקר בכיר במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. מפרסומיו האחרונים במרכז הירושלמי: ירושלים – סכנות החלוקה, חלופה להיפרדות משכונות ערביות. התמודדות אחרת עם הבעיה הדמוגרפית, 2008; דפי מחקר על תכנית החיבור בין ירושלים לבין מעלה אדומים, על המחלוקת בין ארה"ב לבין ישראל בנוגע לבנייה היהודית באזור שייח ג'ראח ועל מקומו הראוי של הר הזיתים במסגרת הסדר הקבע 2008; ספריו: על אם הדרך, סיפורו של קבר רחל, הוצאת שערים לחקר ירושלים, 2005; הר המריבה, המאבק על הר הבית, יהודים ומוסלמים דת ופוליטיקה, הוצאת כתר 1995; והמסה: ירושלים אינה הבעיה אלא הפתרון, בתוך 'אדוני רהמ"ש ירושלים', בעריכת משה עמירב, הוצאת כרמל ומכון פלורסהיימר 2005. שימש כעיתונאי ופרשן ב'הארץ' בין השנים 1983-2009. מתעד את הסכסוך על ירושלים זה 30 שנה.

## על עוזרת המחקר

יעל גולד, סטודנטית שנה ה' בפקולטה לארכיטקטורה וכינוי ערים בטכניון.



# על המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מוסד מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות. המרכז הירושלמי מתמקד בהעברת מידע וניתוחים אסטרטגיים באמצעות ניירות עמדה, ספרים ופרסומים וכן בהפצתם למקבלי ההחלטות ומעצבי דעת קהל בעולם. רבים ממחקריו של המרכז הירושלמי בעת האחרונה עסקו בין היתר בזכויותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי, הטרור הגלובלי, הסכנה האיראנית ובחינת רעיונות חדשים לפתרונות אזוריים במזרח התיכון.

**נשיא: ד"ר דורי גולד, לשעבר שגריר ישראל באו"ם**  
**מנכ"ל: חיה הרשקוביץ**

המחקרים וניירות העמדה של המרכז מופיעים גם באתר האינטרנט [www.jcpa.org](http://www.jcpa.org) וכן באתר בעברית [www.jcpa.org.il](http://www.jcpa.org.il).

## תכניות מחקר ופרסומים של המרכז הירושלמי:

- ◀ **סוגיות מדיניות, אסטרטגיות וביטחוניות במזרח התיכון** - הפרויקט עוסק בביטחון ישראל (גבולות בני הגנה), איראן, הטרור הגלובלי. הפרויקט כולל מחקרים ופעילות נרחבת בזירה הבינלאומית להסברת עמדותיה ופעולותיה של ישראל בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני והמלחמה נגד הטרור.
- ◀ **ICA – Institute for Contemporary Affairs** - מכון להצגת עמדותיה של ישראל בסוגיות שוטפות באמצעות תדריכים לדיפלומטים ועיתונאים זרים, הכנה והפצה של מידע רלוונטי. המכון הוקם בשנת 2002 בשיתוף עם קרן משפחת וקסלר מארה"ב. במסגרת המכון מתפרסמת סדרת ה- Jerusalem Issue Brief וכן Strategic Perspectives.
- ◀ **ירושלים והתהליך המדיני** - הפרויקט כולל מחקרים על הזכויות המשפטיות וההיסטוריות של ישראל בירושלים על פי הסכמים קיימים ומסמכי או"ם, וכן בחינת התופעה של הבנייה הבלתי חוקית בעיר, היבטים ביטחוניים לשינוי מעמדה של ירושלים, וניתוח הסכנות בתרחיש של חלוקת הבירה.
- ◀ **הפורום למשפט בינלאומי** - הפורום מתמודד עם סוגיות הנוגעות למשפט הבינלאומי במאבקה של ישראל נגד הטרור ומספק מענה להאשמות נגד ישראל בגין החזקתה בשטחים הנתונים במחלוקת ודרכי הלחימה בחמאס ובחיזבאללה.
- ◀ **יחסי ישראל-אירופה** - ניתוח מערכת היחסים בין אירופה לישראל על רקע ההתפתחויות המדיניות האחרונות והפצת חומר הסברתי בשפות אירופאיות.
- ◀ **אנטישמיות בת זמננו** - תכנית לחקר האנטישמיות שלאחר השואה ועד ימינו, שורשיה והשלכותיה; מעקב אחר גילוייה והתפשטותה ברחבי העולם. הפרויקט כולל כנסים, הרצאות וכן פרסומים קבועים בסדרת ה- Post Holocaust and Anti-Semitism.
- ◀ **מודלים חדשים לצמיחה כלכלית בישראל** - פרויקט רב-שנתי בשיתוף עם מכון מילקן מארה"ב לקידום רעיונות חדשים לפיתוח כלכלי במישור הלאומי והמקומי.

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה  
רח' תל חי 13, ירושלים 92107  
טל: 02-5619281, פקס: 02-5619112  
דוא"ל: [jcpa@netvision.net.il](mailto:jcpa@netvision.net.il)  
[www.jcpa.org.il](http://www.jcpa.org.il)

הפורום למשפט בינלאומי, הפועל במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מהווה במה לדיונים בסוגיות הנוגעות למעמדה ולזכויותיה של ישראל ואופן התנהלות הסכסוך הישראלי-ערבי מנקודת ראותו של המשפט הבינלאומי. בין הנושאים בהם עסק הפורום מאז הקמתו: הפרכת מיתוסים נפוצים לגבי הכיבוש וישראל כמדינת 'אפרטהייד', בחינת דו"ח גולדסטון והאשמותיהם של ארגוני זכויות אדם לגבי הפרות לכאורה של המשפט הבינלאומי בפעילות צה"ל ומדינת ישראל ועיון במידת התאמתם של כללי המשפט הבינלאומי ללוחמה של מדינות דמוקרטיות נגד הטרור. הפורום יוזם כנסים מקצועיים בארץ ובחו"ל, ניירות עמדה ופרסומים באתר שמטרתם ליצור, לקדם ולחשוף את הציבור, מקבלי החלטות ומומחים באקדמיה לחידושים מקצועיים בתחומי העיסוק של הפורום.

## ועדת ההיגוי של הפורום

עו"ד טרוור אסרסון, משפטן בינלאומי.  
עו"ד אלן בייקר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד החוץ ושגריר קנדה.  
עו"ד עירית קאהן, סגן נשיא הארגון הבינלאומי של עורכי הדין היהודיים; בעבר מנהלת המחלקה לעניינים בינלאומיים בפרקליטות המדינה.  
פרופ' ארווין קוטלר, לשעבר שר המשפטים של קנדה, חבר הפרלמנט הקנדי.  
השגריר ד"ר מאיר רוזן, לשעבר היועץ המשפטי של משרד החוץ, שגריר ישראל בצרפת ובארה"ב.

## מנהלת בפועל של הפורום

חיה הרשקוביץ, מנכ"ל המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

## מתאמת הפרויקט

עו"ד עדנה ויינשטוק-גבאי.

# פרסומים נוספים בנושא ירושלים

- ◀ המערכה הדיפלומטית על ירושלים, ד"ר דורי גולד, 2001.
- ◀ ירושלים: סכנות החלוקה. חלופה להיפרדות משכונות ערביות: התמודדות אחרת עם הבעיה הדמוגרפית, נדב שרגאי, 2008.
- "Jerusalem in International Diplomacy," by Dr. Dore Gold, 2001.
- *Illegal Construction in Jerusalem: A Variation on an Alarming Global Phenomenon*, by Justus Reid Weiner, 2002.
- "Jerusalem – The Dangers of Division: An Alternative to Separation from the Arab Neighborhoods," by Nadav Shragai, *Strategic Perspectives*, No. 3, 2008.
- "Protecting the Contiguity of Israel: The E-1 Area and the Link Between Jerusalem and Maale Adumim," by Nadav Shragai, *Jerusalem Issue Brief*, Vol. 9, No. 1, 24 May 2009.
- "The Mount of Olives in Jerusalem: Why Continued Israeli Control Is Vital," by Nadav Shragai, *Jerusalem Viewpoints*, No. 572, July 2009.
- "The U.S.-Israeli Dispute over Building in Jerusalem: The Sheikh Jarrah-Shimon HaTzadik Neighborhood," by Nadav Shragai, *Jerusalem Issue Brief*, Vol. 9, No. 4, 27 July 2009.
- "The European Union Report on Jerusalem: Distortions and Omissions," by Nadav Shragai, *Jerusalem Issue Brief*, Vol. 8, No. 25, 31 March 2009.
- "The Latest Damage to Antiquities on the Temple Mount," by Nadav Shragai, *Jerusalem Viewpoints*, No. 483, February 2008.

