

"סנאט" מספר 379 בנושאים מדיניים-חברתיים:

המציאות האורבאנית של ירושלים המזרחית: נתוני יסוד ומגמות

תקציר:

- מאז שנת 1967, מדיניות התכנון והבנייה של ממשלות ישראל במזרח העיר ירושלים נועדה להבטיח רוב יהודי מוצק בעיר ולמנוע חלוקתה מחדש.
- מדיניות זו יצרה מרקם אורבני רב ניגודים.
- על אף הניסיונות לרסן את הפיתוח האורבני של האוכלוסייה הפלסטינית מחד, ולהאיץ את הפיתוח של האוכלוסייה הישראלית מאידך, המדיניות הישראלית השיגה רק חלק ממטרותיה.
- בהיעדר הסדר מדיני שישנה את גבולות העיר ואת מעמדם של התושבים הפלסטינים, המציאות האורבנית של ירושלים תהפוך בהדרגה למציאות דו-לאומית, ובתוך שנות דור, צפוי רוב פלסטיני בגבולות הנוכחים של ירושלים.

צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ה"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ה"כ שי הרמש
ה"כ מירי רגב
ה"כ נחמן שי
ה"כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
מר חיים י. צדוק ז"ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד"ר יהודה לנקרי
ה"כ מיכאל איתן
ה"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ה"כ גדעון סער
ה"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ה"כ איתן כבל
מר הרמן בונץ
ה"כ אפרים סנה
ה"כ עמירה דותן
ה"כ נדיה חילו
ה"כ לאון ליטינצקי
ה"כ גלעד ארדן
ה"כ אורית נוקד

בשיתוף:

קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:
The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:

Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Büinz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

ערב מלחמת ששת הימים, ירושלים הייתה עיר מחולקת. במובנים מסוימים הייתה העיר המערבית, הישראלית, תמונת מראה של העיר המזרחית הירדנית: שתייהן היו ערי ספר וערי קצה. שטחה של העיר המערבית היה 38 קמ"ר, בעוד שטחה של המזרחית היה רק 6.5 קמ"ר והיא כללה את העיר העתיקה, מרכז העסקים הראשי ברח' צלאח א-דין והאגן החזותי של העיר העתיקה.

לאחר מלחמת ששת הימים ישראל סיפחה שטח בגודל כ- 70.5 קמ"ר שהיה שייך לירדן וכלל לא רק את העיר הירדנית אלא גם כ- 27 כפרים בסביבתה, שעד אז היו מחוץ לגבולות המוניציפאליים של ירושלים הירדנית. כל השטח שסופח נכלל בגבולות השיפוט של ירושלים הישראלית המאוחדת. לאחר הסיפוח והרחבת גבולות השיפוט, העיר מנתה כ- 195,000 תושבים ישראלים, וכ- 69,500 תושבים פלסטינים.

מאז ועד היום, ממשלות ישראל אימצו מדיניות תכנון ובנייה שהוכתבה, לרוב, על ידי הווקטורים של המאבק הלאומי שניטש בעיר. מדיניות זו נועדה לבצר רוב יהודי מוצק בתוך גבול השיפוט, וליצור מסה קריטית של התיישבות יהודית במזרח העיר במטרה לסכל, בבוא העת, חלוקתה מחדש של העיר.

הכלי המרכזי ששימש את ממשלות ישראל היה הפקעת אדמות מידיים פרטיות. מאז 1967, ישראל הפקיעה למעלה מ-24,000 דונם, לרוב מבעליהם הפלסטיניים, שהם כ-35% משטחי העיר המזרחית. על אדמות אלו נבנו כ-50,000 יחידות דיור עבור האוכלוסייה הישראלית-היהודית, וזאת במסגרת שכונות/התנחלויות חדשות, מנווה יעקב שבצפון ועד לגילה והר חומה בדרום. ואולם, עבור האוכלוסייה הפלסטינית בנתה ישראל מאז שנת 1967 פחות מ-600 יחידות דיור בסיוע ממשלתי כל שהוא, כאשר האחרונה שבהן נבנתה לפני יותר משלושים שנה.

משטר התכנון שיושם במזרח ירושלים נועד לרסן באופן מלאכותי את הפיתוח האורבני של האוכלוסייה הפלסטינית, וזאת במטרה לשמור על המאזן הדמוגרפי. לרוב, הבנייה הותרה רק בתוך השטחים הקיימים, מבלי שהותרה בנייה לגובה. שטחים נרחבים הוגדרו כשטחים ירוקים, שנותרו אמנם בבעלות פרטית אך הבנייה בהם נאסרה.

אותותיה של מדיניות זו ניכרים בנתוני הבנייה במגזר הפלסטיני במזרח ירושלים. מאז שנת 1967, הנפיקה עיריית ירושלים פחות מ-4,000 היתרי בנייה בעיר המזרחית, מכוחם נבנו כדין כ-8,000 יחידות דיור. אולם בד בבד גדלה האוכלוסייה הערבית בתקופה זו בכ-200,000 נפש. בשנת 1967, היו במזרח ירושלים כ-12,500 יחידות דיור, והיום ישנן למעלה מ-40,000 יחידות דיור. משמעות הדבר היא, שמשטר התכנון לא נתן ולו ראשית מענה לצרכי השיכון של האוכלוסייה הערבית הגדלה, ולמעלה מ-50% מהדירות במגזר הערבי של העיר נבנו מאז שנת 1967 ללא היתר בניה. דירות אלו נתונות בסכנת צווי הריסה מתמדת.

המכשולים בפני מתן היתרי בנייה במזרח העיר הם רבים ומגוונים, החל מהיעדר תשתיות הנחוצות לבנייה וכלה בהיעדרו של הסדר רישום הבעלויות.

אולם הסיבה העיקרית לבלימת פיתוח האוכלוסייה הפלסטינית מעוגנת במבנה היסוד של העיר: התושבים הפלסטינים אינם (למעט חריגים) אזרחי ישראל ואין להם זכות לבחור ולהיבחר לכנסת. תושבי מזרח העיר אכן רשאים להצביע בבחירות העירוניות, אולם הם נמנעים ממימוש זכות זו שמא יתפרש הדבר כהשלמה עם קיומו של השלטון הישראלי.

בבחירות 2008, פחות מ- 2,200 פלסטינים מימשו את זכות הבחירה, וזאת מתוך כ- 128,000 בעלי זכות בחירה. בפוליטיקה ברחבי העולם קיים כלל ברזל: נבחר ציבור ופקידים בכירים אינם נוהגים להעניק זכויות ומשאבים לתושבים שאינם מצביעים. על כן, משטר התכנון במזרח ירושלים מתנהל במנותק מצרכיה של אוכלוסיית היעד, ובלימת הפיתוח במגזר הפלסטיני היא כמעט בלתי נמנעת.

היום מתגוררים במזרח ירושלים כ- 270,000 תושבים פלסטינים וכ- 190,000 תושבים ישראלים. לרוב, ישראלים ופלסטינים אינם חיים בשכונות משותפות, אלא בנפרד. כ- 2,000 יהודים מתגוררים בשכונות פלסטיניות קיימות, דוגמת הרובע המוסלמי, סילוואן, וראס אל עמוד מטעמים אידיאולוגיים. הקמת גדר ההפרדה גרמה לכך שעשרות אלפי פלסטינים חזרו להתגורר בתוך ירושלים על מנת לשמור על רמת חייהם. הדבר יצר מצוקת דיור חריפה בשכונות הערביות, וכמה מאות משפחות ערביות נאלצו לשכור דירות בשכונות ישראליות, כגון הגבעה הצרפתית ונווה יעקב. אולם מגורי יהודים בשכונות ערביות, מצד אחד, ומגורי פלסטינים בשכונות ישראליות, מצד שני, הם חריגים, וככלל האוכלוסיות השונות חיות בנפרד. אזרחי שתי האוכלוסיות אינם לומדים בבתי ספר משותפים, אינם קונים באותן חנויות אינם מבלים באותם מקומות בילוי וכיו"ב.

האם מדיניות התכנון הישראלית השיגה את מטרתה והצליחה ליצור רוב יהודי מוצק בעיר בה לא תתאפשר חלוקה פוליטית בכל הסדר מדיני עתידי? יש תשובות לכאן ולכאן. מצד אחד, האוכלוסייה הישראלית מהווה כ- 41% מתושבי העיר המזרחית. במידה מסוימת, הקרבה הגיאוגרפית בין השכונות גורמת לכך שהשכונות הישראליות והפלסטיניות משולות היום לתאומים סיאמיים, החולקים איברים חשובים, וחשובים פחות.

לעומת זאת, דפוסי החיים של הישראלים והפלסטינים נותרו נבדלים, וברחבי העיר קיימים "קירות של זכוכית", חומות שאיש אינו רואה אבל שכולם חיים על פיהן. לרוב, ישראלים אינם פוקדים את העיר המזרחית, ופלסטינים מגיעים למערבה רק כשיש סיבה חשובה לעשות כן (בעיקר כדי להגיע למקום העבודה). בעוד שבשנת 1967 הפלסטינים היו כ- 25.5% מאוכלוסיית העיר, היום הם מהווים כ- 35%. על פי התחזיות הדמוגרפיות, יהיה רוב פלסטיני בירושלים בתוך כ- 20 שנה.

הניסיון להדביק את הגידול הטבעי הפלסטיני במזרח ירושלים גרם לפיתוח מואץ של המגזר הישראלי, במזרח העיר ובמערבה. אולם הקרקעות הזמינות לבנייה בתוך גבולות השיפוט של העיר נוצלו כמעט עד תום. כל ניסיון עתידי לשמור על מאזן דמוגרפי באמצעות בנייה ישראלית מואצת יחייב את התפשטות העיר מערבה, לתוך הרי יהודה (שם נתקלות התכניות דוגמת תכנית ספדי להתנגדות נחרצת של הירוקים) או מזרחה, לכיוון מעלה אדומים, שם נתקלת תכנית E-1 להתנגדות הקהילה הבינלאומית ובראשה הממשל האמריקאי.

לאור האמור, בהיעדר הסדר מדיני שישנה את גבולות העיר ואת מעמדם של תושביה הפלסטינים, צפויות המגמות שתוארו לעיל - היווצרותה של עיר דו-לאומית שבסופו של דבר יהיה בה רוב פלסטיני - להימשך.