



# תכנון ובניה בירושלים - רקע ונקודות לדיון

כתיבה: מתן שחק | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

תאריך: ל' בסיון תש"ף, 22 ביוני 2020

מבט על

## תוכן עניינים

1	תמצית.....	
3	רקע.....	1.
3	אוכלוסיית ירושלים.....	1.1
4	מרחב התכנון והבינוי של העיר ירושלים.....	1.2
6	מדיניות תכנון ובניה במחוז ירושלים ובעיר ירושלים.....	2.
8	ציפוף, בניה לגובה והתחדשות עירונית.....	2.1
9	יעדי תכנון בירושלים לפי תכנית אסטרטגית 2040 לדיור.....	2.2
9	התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040.....	2.2.1
10	יעדי התכנון במחוז ירושלים.....	2.2.2
11	יעדי תכנון ותחזיות לתוספת יחידות דיור-לשכת התכנון מחוז ירושלים.....	2.2.3
16	תכנית רכס לבן.....	3.
20	נקודות לדין.....	4.
20	מדדי התכנית האסטרטגית לדיור.....	4.1
20	מדיניות תכנון ובינוי בירושלים.....	4.2
21	קידום התחדשות עירונית.....	4.3
21	תעדוף תכנון ופיתוח בירושלים.....	4.4

## תמצית

מסמך זה נכתב כרקע לדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא תכנית הבניה ברכס לבן בהרי ירושלים, ומוצגים בו מידע ונתונים על תכנון ובניה בירושלים. להלן עיקר נתוני המסמך:

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל וחיים בה כ-936 אלף תושבים, כ-62% מהם יהודים, והיתר, כ-38% ערבים ואחרים.

בשנת 2019 היו בירושלים המספר הגבוה ביותר של דירות בארץ, **228,948 דירות שהן כ-8.5% מסך הדירות בארץ**. לירושלים אין תכנית מתאר מקומית מאושרת, ותכנית המתאר שגובשה בזמנו לעיר משמשת כמסמך מדיניות לתכנון ובניה בעיר, ולצידה, תכנית מתאר מחוזית 1/30, החלטות מדיניות נקודתיות כמו הציפוף לאורך צירי הרכבת הקלה, וגיבוש תכניות פיתוח לשכונות העיר.

עתודות הקרקע הפנויה לבניה בירושלים מצומצמות ביותר, ועתיד הבינוי והפיתוח בעיר תלוי בניצול מיטבי של השטחים העירוניים, הפנויים או הבנויים, לציפוף בעיקר באמצעות בניה לגובה והתחדשות עירונית.

בתכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040 שאומצה בהחלטת ממשלה (להלן: התכנית האסטרטגית), נקבעו יעדים לתכנון מפורט של יחידות דיור (להלן: יח"ד) **לכל מחוז בישראל. יעדי התכנון למחוז ירושלים על-פי התכנית הם כ-11.5% מהיעד הארצי (כ-300 אלף יח"ד)**, ומהן, כ-83,500 יח"ד בהתחדשות עירונית (כ-28% מיעד המחוז) וכ-125,500 יח"ד לחברה הערבית (כ-42% מיעד המחוז).

**היעד שהציבה לשכת התכנון במחוז ירושלים לשנת 2040 כפי שמופיע בנתוני המחוז כיום הוא כ-260 אלף יח"ד, והוא נמוך ב-13% מהיעד שקבעה התכנית האסטרטגית לדיור למחוז**. כלומר, **פוטנציאל התכנון במחוז נמוך מהיעד שהוקצה לו בתחילה ביעדי התכנית האסטרטגית**. עם זאת, נציין כי בטווח הקצר, בשלוש השנים הקרובות תחזיות המחוז גבוהות מהיעדים לתקופה זו.

תחזית העמידה ביעד כיום, כלומר התחזית לאישור יח"ד בשנים 2017–2040 הוא של כ-230 אלף יח"ד במחוז כולו, והיא נמוכה בכ-12% מהיעדים שהציבה לשכת התכנון המחוזית.

כ-9% מיח"ד בתחזית לתקופה זו כבר אושרו, כ-6% בהליכי אישור מתקדמים, כ-11% בשלבי תכנון מוקדמים יחסית, והרוב, כ-73% בשלב ראשוני בלבד.

רוב יח"ד שצפויות להיות מאושרות בשנים 2017–2040 במחוז ירושלים, הן בהתחדשות עירונית (כ-200 אלף יח"ד, שהן כ-86% מהדירות שצפויות להיות מאושרות), וכ-14% בלבד הן בבניה חדשה. נציין כי **מדובר בשיעור גבוה כמעט פי 3 מהיעד שנקבע להתחדשות עירונית במחוז ירושלים ביעדי התכנית האסטרטגית**.

כ-22% מיח"ד הצפויות להיות מאושרות בתקופה זו במחוז ירושלים הן לצבור הערבי, כ-19% הן לציבור החרדי, והיתר, כ-59% לציבור הכללי. נציין כי לפי יעדי התכנית האסטרטגית, לחברה הערבית הוקצו כ-125 אלף יח"ד במחוז ירושלים בתקופה זו, אך **לפי תחזיות לשכת התכנון המחוזית, יאושרו כ-50 אלף יח"ד בלבד לציבור הערבי, שהן כ-40% מהיעדים המקוריים.**

בשנים 2017–2040 צפויות להיות מאושרות **בעיר ירושלים לבדה** לפחות<sup>1</sup> 142,000 יח"ד, שהן כ-64% מתחזית יח"ד במחוז. מהן, כ-122 אלף יח"ד בהתחדשות עירונית (כ-86% מיח"ד שצפוי שיאושרו בעיר), וכ-20 אלף יח"ד בבניה חדשה.

**תכנית הבניה ברכס לבן**, שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובניה בירושלים בשנה שעברה, **משתרעת על שטח של כ-840 דונם, והיא כוללת הקמת שכונת מגורים חדשה ובה כ-5,250 יחידות דיור וכ-300 יחידות דיור מוגן (סך הכל 5,550 יח"ד) במבנים של 5–12 קומות**, שטחי מסחר ותעסוקה וכ-300 חדרי מלון, שטחים ציבוריים, חניון "חנה וסע" ושטחים המיועדים למתקנים שונים ובהם מתקן להפקת אנרגיה מגז טבעי. התכנית שנויה במחלוקת בעיקר עקב הפגיעה הצפויה ממנה לערכי טבע ונוף, ועקב החשש מהשלכותיה על העיר בהיבטים שונים, אך מקדמי התכנית סבורים שהיא חיונית כדי לספק דירות חדשות בעיר. הוגש ערר למועצה הארצית לתכנון ובניה על החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית, אך טרם פורסמה החלטה בנידון. נציין כי תכנית קודמת לבנית כ-10,000 יח"ד ברכס לבן במסגרת תכנית ספדיה, אך בשנת 2007 לאחר מאבק ציבורי ממושך, התכנית נדחתה.

**כמחצית מיח"ד בתכנית רכס לבן (2,500 יח"ד) יועדו בהסכם הגג של עיריית ירושלים עם משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) כ"קרקע משלימה" לפרויקטים של התחדשות עירונית בשכונות העיר.** כלומר, שימוש בשיווקי הקרקע לתכנית רכס לבן כדי לסייע במימון פרויקטים להתחדשות עירונית בשכונות ותיקות בירושלים. קרקע משלימה לקידום התחדשות עירונית נמצאת במחסור, בין היתר עקב אזילת הקרקעות לשיווק, השימוש בהכנסות מהקרקע לקידום תכניות אחרות כמו "מחיר למשתכן" ושכירות ארוכת טווח, ועקב מדיניות רמ"י בנושא. **קידום התחדשות עירונית באמצעות קרקע משלימה עלול ליצור סתירה תכנונית ואסטרטגית:** בעוד התחדשות עירונית נקבעה כיעד מרכזי בתכנית האסטרטגית לדיור 2040 כתוצאה מאזילת השטחים הפתוחים הזמינים לבניה, **מנגנון זה כורך יחד קידום התחדשות עירונית עם המשך הבניה על שטחים פתוחים, ונוצרת סתירה כביכול בין הרצון לשמור על שטחים פתוחים לבין קידום התחדשות עירונית.**

למרות העיסוק בסוגיית החסמים להתחדשות עירונית לאחרונה, נושא המימון לא נידון בהרחבה, **ואין כיום מנגנון כלכלי לעניין זה מלבד הקרקע המשלימה, דבר שמצריך שיח מקצועי ומציאת פתרונות חדשים.**

<sup>1</sup> יש תכניות שלא מוזן בהן ערך בשדה "מרחב תכנון" ולכן לא ניתן לדעת באיזה מרחב תכנון הן, והן עשויות להיות בעיר ירושלים, לכן ציינו כי מדובר בהערכה מינימלית, ויתכן שיש בתחזית יח"ד נוספות המתוכננות לעיר ירושלים.

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא תכנית הבניה ברכס לבן בהרי ירושלים. ראשית, מוצג בו בקצרה רקע דמוגרפי ותכנוני בירושלים; לאחר מכן מוצגים עיקרי התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040, יעדי התכנון שנקבעו בתכנית למחוז ירושלים, וכן תחזיות לשכת התכנון המחוזית ירושלים באשר למימוש היעדים בשנים הקרובות. בהמשך מוצגת בקצרה תכנית רכס לבן, הסטאטוס התכנוני שלה, ההתנגדות לה והנימוקים בעדה, ונידונה סוגיית הקצאת קרקע משלימה משיווק קרקעות במסגרת התכנית להתחדשות עירונית בשכונות סמוכות בירושלים. לבסוף, מוצעות נקודות לדיון.

## 1. רקע

### 1.1 אוכלוסיית ירושלים

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל, ובה כ-936 אלף תושבים, שהם כ-10% מתושבי המדינה. גודל משק הבית הממוצע, שיעור הפריון ותחולת העוני בירושלים גבוהים מהממוצע הארצי.

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל. בסוף שנת 2019 מנתה אוכלוסיית ירושלים כ-936 אלף תושבים, שהם כ-10% מתושבי המדינה.<sup>2</sup> כ-62% מתושבי ירושלים הם יהודים והיתר, כ-38%, הם ערבים ואחרים.<sup>3</sup> אוכלוסיית העיר גדלה בממוצע בכ-2% לשנה. מקורות השינוי הדמוגרפי הם ריבוי טבעי<sup>4</sup> של כ-2.4% לשנה, הגירה בין-לאומית<sup>5</sup> של כ-0.4% בשנה, והגירה בין-יישובית שלילית של כ-0.8% בשנה.<sup>6</sup> מאז ההגירה הבין-יישובי בירושלים בשנים 2008-2017 היה שלילי וציב ונע ברוב השנים סביב 0.9%- מאוכלוסיית העיר בשנה.

אוכלוסיית העיר מתאפיינת במגוון גדול של עדות ודתות, בפריון גבוה, בשיעור גדול של צעירים עד גיל 19, בהכנסות נמוכות למשק בית, בתחולת עוני גבוהה, שיעור השתתפות נמוך בכוח עבודה, ושיעור אבטלה גבוה. כך למשל, שיעור הפריון הכולל של תושבת ירושלים היה בשנת 2017 **3.9** ילדים (יהודים ואחרים 4.27, ערבים 3.33), גבוה מהממוצע הארצי שעמד על **3.1** ילדים.<sup>7</sup> משק בית ממוצע בירושלים מנה 3.9 נפשות, לעומת 3.3 נפשות בממוצע הארצי. שיעור התושבים עד גיל 19 בעיר בשנת 2018 היה כ-**43%**, בהשוואה לכ-**36%** בממוצע הארצי.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> הלמ"ס, [לקט נתונים לרגל יום ירושלים \(נתוני 2017-2019\)](#), 19 במאי 2020.

<sup>3</sup> מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לירושלים 2019](#).

<sup>4</sup> ריבוי טבעי מוגדר כלידות פחות פטירות

<sup>5</sup> התיישבות של עולים חדשים בירושלים

<sup>6</sup> מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לירושלים לשנת 2019, [לוח ג/7 - מקורות גידול האוכלוסייה בירושלים 1985-2017](#), כניסה: 20 במאי 2020. הנתונים במסמך הם ממוצע השנים 2015-2017.

<sup>7</sup> מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לירושלים לשנת 2020](#), לוח ד/5 לידות חי, שיעור ילודה גולמי ושיעור פריון כולל בישראל, בירושלים, בתל אביב - יפו ובחיפה, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2007, 2012, 2017, אוחזר: 2 ביוני 2020.

<sup>8</sup> הלמ"ס, [לקט נתונים לרגל יום ירושלים \(נתוני 2017-2019\)](#), 19 במאי 2020.

ירושלים מדורגת  
באשכול חברתי-  
כלכלי 2, כלומר  
שתושבי העיר הם  
בממוצע במצב סוציו-  
אקונומי נמוך, אך יש  
בעניין זה שונות  
גדולה בין מזרח העיר  
למערבה, ובין שכונות  
שונות במערב העיר.  
גם הכנסות הרשות  
המקומית עצמה  
נמוכות יחסית לערים  
אחרות

תחולת העוני של נפשות בשנת 2018 הייתה **39.3%** בירושלים לעומת **21.2%** בממוצע ארצי.<sup>9</sup> ההכנסה החודשית נטו למשק בית בשנת 2018 הייתה בירושלים כ-**14,464** ש"ח לעומת כ-**17,276** ש"ח בממוצע ארצי. אחוז המשתתפים בכוח העבודה היה בשנת 2018 כ-**52%** בירושלים לעומת כ-**63.9%** בממוצע ארצי. מתוך המשתתפים בכוח העבודה, אחוז הבלתי מועסקים היה בשנת 2018 כ-**4.8%** בירושלים לעומת **4%** בממוצע ארצי.<sup>10</sup>

לפי נתוני הלמ"ס, ירושלים מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 2, כלומר שתושבי העיר הם בממוצע במצב סוציו-אקונומי נמוך, אך יש בעניין זה שונות גדולה בין מזרח העיר למערבה, ובין שכונות שונות במערב העיר. גם הכנסות הרשות המקומית עצמה נמוכות יחסית לערים אחרות: משקל הכנסות עיריית ירושלים מארנונה מתוך סך ההכנסות בתקציב הרגיל נמוך בהשוואה לערים גדולות אחרות, אולם גבוה בהשוואה לממוצע הארצי. משקל הארנונה לא-למגורים מסך ההכנסות מארנונה נמוך בירושלים, גם בהשוואה לערים גדולות אחרות וגם בהשוואה לממוצע הארצי.<sup>11</sup>

## 1.2 מרחב התכנון והבינוי של העיר ירושלים

מחוז התכנון ירושלים מורכב מארבעה אזורים: הערים ירושלים ובית שמש, המועצה המקומית מבשרת ציון והמועצה האזורית מטה יהודה. התכניות המקודמות בירושלים מגוונות וכוללות תכניות ברמה הלאומית ותכניות לקידום התעסוקה והתיירות בעיר, תכניות לפארקים מטרופוליניים, מוסדות לאומיים ועוד. העיר בית שמש נמצאת היום בעיצומו של תהליך הגדלה משמעותית של אוכלוסייתה: אושרו בה תכניות לתוספת של כ-20,000 יח"ד (סה"כ 250,000 נפש).

מטה יהודה היא המועצה האזורית הגדולה בארץ ובה 57 ישובים.<sup>12</sup>

מרחב התכנון המקומי של ירושלים משתרע על פני 125,000 דונם ושטחה מתאפיין בפריסה גיאוגרפית רחבה ותוואי הררי. בשנת 2019 היו בירושלים המספר הגבוה ביותר של דירות בארץ, **228,948 דירות שהן כ-8.5% מסך הדירות בארץ**. בשנה זו חל גידול של כ-4,400 דירות לעומת 2018.<sup>13</sup>

בשנת 2019 היו  
בירושלים 228,948  
דירות שהן כ-8.5%  
מסך הדירות בארץ.

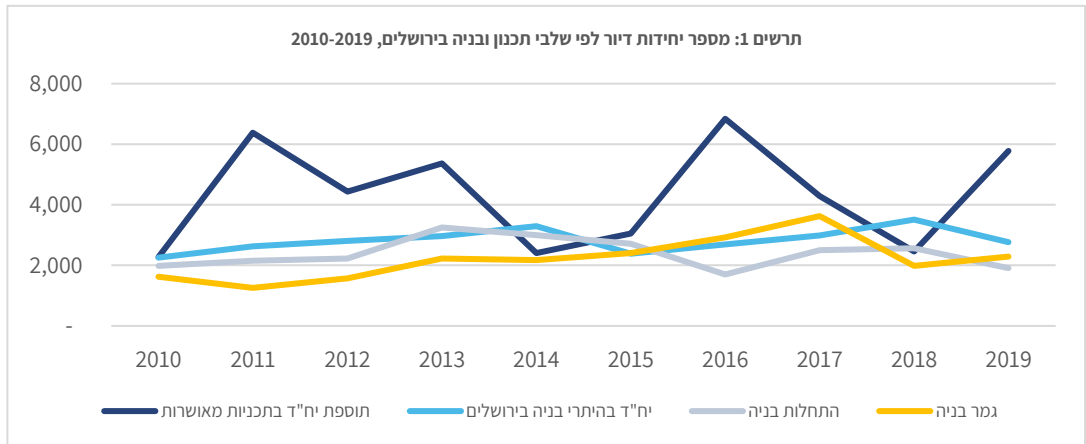
<sup>9</sup> המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2018](#), לוח 12: תחולת העוני לפי מחוז ולאום 2017-2018, דצמבר 2019.

<sup>10</sup> הלמ"ס, [סקר כוח אדם 2018](#), לוח 1.27 - בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה צורת יישוב מגורים קבוצת אוכלוסייה ומין, פורסם: 27 בפברואר 2020, כניסה: 21 במאי 2020.

<sup>11</sup> למ"ס, [קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2018](#), תאריך כניסה: 17 ביוני 2020.

<sup>12</sup> מנהל התכנון, [אודות לשכת תכנון מחוז ירושלים](#).

<sup>13</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [דירות ומבנים בישראל 2019](#).



בעשור האחרון הונפקו בירושלים היתרי בניה לכ-28 אלף יחידות דיור, ולעומת זאת הסתיימה בנייתן של כ-22 אלף יח"ד.

לפי נתוני עיריית ירושלים, בשנים 2001-2019 אושרו בירושלים תכניות בנייה ובהן כ-67 אלף יחידות דיור.<sup>14</sup> לפי נתוני הלמ"ס בשנים אלו הושלמה בנייתן של כ-37 אלף יחידות דיור בירושלים.<sup>15</sup> בתרשים 1 מוצגים נתוני יחידות דיור בתכניות מאושרות, בהיתרי בניה, בהתחלת בניה, ובגמר בניה, בעשור האחרון.<sup>16</sup> מהנתונים עולה כי **בעשור האחרון הונפקו בירושלים היתרי בניה לכ-28 אלף יחידות דיור, ולעומת זאת הסתיימה בנייתן של כ-22 אלף יח"ד.** מגמת אישור יח"ד בעשור האחרון היא מעורבת, ומאופיינת בתנודתיות. מגמת מספר יח"ד בהיתרי בניה בעשור האחרון היא בעליה מתונה, ומגמת התחלות הבנייה מעורבת. מגמת מספר יח"ד שבנייתן הושלמה עלתה בשנים 2011-2017, בשיעור ממוצע של כ-12% בשנה, אך בשנים 2018-2019 חלה ירידה ממוצעת של כ-21% בשנה.

מגמת מספר יח"ד שבנייתן הושלמה עלתה בשנים 2011-2017, בשיעור ממוצע של כ-12% בשנה, אך בשנים 2018-2019 חלה ירידה ממוצעת של כ-21% בשנה

יודגש כי נתוני הבניה בפועל אינם בהכרח מתוך נתוני יחידות הדיור המאושרות באותה תקופה או מנתוני יח"ד בהיתרי בניה. כלומר, חלק מהיחידות שנבנו בעשור האחרון אושרו או קיבלו היתרי בניה בתקופה קודמת. בהקשר זה יצוין, כי לפי הערכות צוות הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה, ב-5 השנים הראשונות לאחר אישור תכנית, שיעור מימוש הבנייה של יחידות הדיור בישראל הוא נמוך יחסית ועולה בהדרגה על-פני השנים, כאשר כ-15 שנים לאחר אישור התכניות כ-80% מגיעות לכדי התחלת הבניה. זאת ועוד, על פי הערכות אלו, יש בישראל "פחת תכנוני" של כ-16%, כלומר, כשישית מיחידות הדיור המתוכננות לא נבנו גם שני עשורים לאחר אישור התכניות.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> אמי ארבל, סגן מנהל אגף תכנון עיר והממונה על תכנון עיר בעיריית ירושלים, נתונים שהועברו בדוא"ל, 15 ביוני 2020.

<sup>15</sup> למ"ס, נתוני בניה - מחולל הלוואות, התחלות בניה וגמר בניה. הופק בתאריך 16 ביוני 2020.

<sup>16</sup> מקור נתוני יח"ד בתכניות מאושרות: אמי ארבל, סגן מנהל אגף תכנון עיר והממונה על תכנון עיר בעיריית ירושלים, נתונים שהועברו בדוא"ל, 15 ביוני 2020. לנתוני היתרי הבניה, התחלות הבניה וגמר הבניה, ראו: למ"ס, נתוני בניה - מחולל הלוואות, התחלות בניה וגמר בניה. הופק בתאריך 16 ביוני 2020.

<sup>17</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017, עמ' 17. יצוין כי הנתונים מבוססים על סקר בדבר מימושן של כל יחידות הדיור, שתכנוןן אושר משנת 1990 ואילך, במחוזות תל-אביב, מרכז וירושלים.

## 2. מדיניות תכנון ובניה במחוז ירושלים ובעיר ירושלים

בעשורים האחרונים קודמו כמה תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות לירושלים, מהן ניתן ללמוד על מגמות בגישה התכנונית ובמדיניות התכנון באזור זה. פרק זה יסקור בקצרה את המרכיבים המרכזיים של המדיניות התכנונית המחוזית והמקומית.

### תכנית מתאר מחוזית למחוז ירושלים (תמ"מ)

בשנת 1998 הוצעה תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ) 1/37, המכונה **תכנית ספדיה**, להרחבת העיר ירושלים מערבה בשטח של כ-26,600 דונם, להקמת כ-20 אלף יח"ד. עיקר הבינוי בתוכנית תוכנן לשני מתחמים: הר חרת, הסמוך למבשרת ציון ולמעין הסטף, בו תוכננו 7,400 יחידות דיור; ורכס לבן, שבמרכזו המושבים אורה ועמינדב, בו תוכננו 10,000 יחידות דיור, חלקן במגדלים על קו הרכס.<sup>18</sup> 2,000 יחידות דיור נוספות תוכננו במצפה נפתוח, סמוך לשכונת רמות, אך בפועל הופרדו מתוכנית ספדיה וקודמו בתוכנית אחרת. התוכנית נדחתה בפברואר 2007 על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה לאחר קמפיין מחאה ממושך של ארגוני סביבה ואזרחים.<sup>19</sup>

במקביל לדחיית תמ"מ 1/37 (תכנית ספדיה) קודמה תמ"מ 1/30 למחוז ירושלים, שלה כמה מטרות, ובהן, הבטחת שגשוגו של מחוז ירושלים מבחינה כלכלית, חברתית ותרבותית, שמירה על ערכי הטבע הייחודיים של האזור ועל המורשת הבנויה שלו, והבטחת המשך פיתוחו של האזור באופן בר-קיימא למען הדורות הבאים. **להבדיל מתכנית ספדיה, שהגדירה את היעד להתפתחות העיר לשטחים פתוחים ממערב לעיר, תכנית זו מגדירה את יעדיה כשמירה על שטחים פתוחים וציפוף הבינוי בתוך העיר.** במסגרת התכנית נקבעו יעדים, ובהם, עידוד בנייה בתוך יישובים קיימים והגדלת הצפיפות תוך כדי תהליכי התחדשות עירונית ושמירה על איכות החיים העירונית והכפרית; שמירה על ערכי טבע, שטחים פתוחים, נוף ומורשת לרבות הגדרת המרחב המשתרע בין ירושלים לבית שמש כליבה השמורה, שטח המהווה מרחב אקולוגי בעל רגישות גבוהה ביותר מבחינת ערכי טבע, נוף, סביבה ומורשת; הבטחת נגישות תחבורתית לכל חלקי המחוז ומתן דגש לתחבורה הציבורית; וביסוסה של בית שמש כעיר השנייה בגודלה במחוז. התכנית פורסמה לאישור ברשומות בנובמבר 2013.<sup>20</sup>

### תכנית מתאר מקומית

לירושלים אין תכנית מתאר מקומית מעודכנת, וחלה בה להלכה תכנית מתאר מקומית 62 משנת 1959, שאינה רלוונטית ואינה כוללת את מזרח העיר. בתחילת שנות ה-2000 החלה

<sup>18</sup> מנהל התכנון – תכנון זמין, **תמ"מ 1/37: תכנית מתאר מחוזית-מחוז ירושלים- שינוי מס' 37 - מערב ירושלים.**

<sup>19</sup> המועצה הארצית לתכנון ובניה, **פרוטוקול המועצה הארצית מס' 481 מיום י"ח בשבט התשס"ז – 6 בפברואר 2007**, עמ' 7.

<sup>20</sup> מנהל התכנון, תכניות מתאר מחוזיות - מחוז ירושלים, **תמ"מ/1/30: תכנית מתאר מחוזית כוללת חדשה למחוז ירושלים**; מנהל התכנון –

תכנון זמין, **תמ"מ 1/30: תכנית מתאר מחוזית-מחוז ירושלים- שינוי מס' 30 - תמ"מ כוללת**



לירושלים אין תכנית מתאר מקומית, והתכנית שהוכנה לצורך כך בעבר (תכנית מתאר 2000) משמשת כיום כמסמך מדיניות בלבד. לעניין זה השלכות שונות, ועולה מכך שאלה באשר לקיומה של ראייה תכנונית כוללת המאזנת בין צרכים וערכים שונים

העירייה לגבש תכנית מתאר שקבעה את עקרונות התכנון של העיר לשנת 2020 (תכנית מתאר 2000), ועדת התכנון המחוזית אישרה את הפקדת התכנית, אולם בשנת 2009 הפסיקה הוועדה המחוזית את קידומה בפועל בהתאם להחלטת שר הפנים דאז, ולפיכך התכנית לא אושרה למתן תוקף. עם זאת, **התכנית משמשת כיום כמסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות החלטות לגבי קידומן של תכניות מפורטות, או לדחייתן**, לפי החלטת הוועדה המחוזית מ-2008 על הפקדתה.<sup>21</sup>

דוח מבקר המדינה משנת 2016, שבחן את פעילות הוועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים, התייחס למשמעות ההתנהלות התכנונית בירושלים ללא תכנית מתאר מקומית מחייבת. על פי הדוח, התבססות על מדיניות תכנון מנחה אינה פסולה אך היא איננה יכולה להוות תחליף לתכניות שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב. ההליך התקין, כך על פי דוח המבקר, הוא לפעול על פי תכניות שעברו את הליכי האישור שנקבעו בחוק, המחייבים להביא את התכנית לידיעת הציבור ומעניקים לציבור ולרשויות שונות אפשרות להגיש התנגדויות בעניינה. בהיעדר תכנית מתאר מאושרת כחוק, אי אפשר לתבוע פיצויים בשל ירידה אפשרית בערך נכסי המקרקעין בעקבות הוראותיה, והוועדה המקומית גם אינה רשאית לגבות היטלי השבחה בעת העברת זכויות במקרקעין שהושבחו על פיה. כמו כן, ללא תכנית מתאר מאושרת לעיר לא מתקיימים התנאים לביזור סמכויות נרחב וארוך טווח לוועדה המקומית במטרה לייעל את הליכי התכנון.<sup>22</sup>

נוסף על כך, התכנון המתארי של כל מרחב התכנון המקומי (או מרביתו) נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית ולקבוע את אופייה של העיר ואת כיווני התפתחותה הרצויים, **מתוך ראייה כוללת ואיזון בין צרכים שונים**. קיומו של תכנון מקומי כוללני עדכני הוא חלק חשוב במדרג התכנון, משום שאפשר לגזור ממנו תכניות מפורטות, ובהמשך גם היתרי בניה, מתוך ראייה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים, אחידים ושקופים. **בהיעדר תכנית כזו, עולה שאלה באשר לקיומה של ראייה תכנונית כוללת של צרכי העיר ותושביה**.<sup>23</sup>

מרכיב נוסף במדיניות התכנון והבינוי בירושלים הוא **מסמכי מדיניות נקודתיים** העוסקים בנושאים ספציפיים, כמו למשל, מדיניות הבנייה לאורך צירי הרכבת הקלה, ולפיה תותר בניה צפופה לאורך צירי הרכבת, במגדלים של 10-30 קומות, בהתאם לגודל המגרשים.<sup>24</sup> עוד מרכיב של מדיניות הבינוי בירושלים, המקודם ביזמת העירייה, הוא גיבוש **תכניות אב ומתאר לפיתוח שכונות העיר**, כפי שהוצע בתכנית מתאר 2000. רוב התכניות לשכונות הן "תכניות אב", כלומר, תכניות מדיניות בינוי שאינן סטטוטוריות, ושלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בניה. תוכניות האב

<sup>21</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עיריית ירושלים, [הועדה המקומית לתכנון ולבניה בירושלים](#).

<sup>22</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עיריית ירושלים, [הועדה המקומית לתכנון ולבניה בירושלים](#), עמ' 1152.

<sup>23</sup> שם.

<sup>24</sup> מנהל התכנון, [תמצית החלטה בדבר עדכון מדיניות הבינוי לאורך צירי הרק"ל מיום 8 באפריל 2019](#).

מדיניות התכנון  
והבניה בירושלים  
כיום מקדמת בניה  
לגובה בהתחדשות  
עירונית בשכונות  
הפריפריאליות  
ולאורך צירי הרכבת  
הקלה תוך שמירה על  
בניה יחסית נמוכה  
במרכז העיר וסביבות  
העיר העתיקה  
בהתאם למדיניות  
תכנית 2000.

כתוצאה מכך נוצר  
מבנה תכנוני "הפוך"  
בו מירב הבנייה  
הרוויה והצפופה  
מתרכזת בשולי העיר,  
במנותק ממרכזי  
המסחר והתעסוקה  
במרכז העיר

קובעות עקרונות כלליים לתכנון מפורט בשכונה, אולם עשויה להיות בהם גמישות שכן התכנית אינה מחייבת. מיעוט של התכניות השכונתיות הן תכניות מפורטות, סטטוטוריות, שמכוחן ניתן להוציא היתרי בניה (למשל בשכונות נחלאות, בית הכרם, רחביה, עיסוויה ועוד).<sup>25</sup> לדברי עיריית ירושלים, ההעדפה לתכניות אב בשכונות העיר נובעת מהמהירות היחסית של תהליך אישורן ביחס לתכניות מפורטות.<sup>26</sup> נציין כי לתכנית אב נדרשים הליכי תכנון מפורטים משלימים למתחמים נקודתיים כדי להוציא היתרי בניה, דבר שכמובן אורך זמן נוסף. נוסף על כך, תכניות אב מאפשרות גמישות בתכנון המפורט, ולכן מועדפות על העירייה כאמצעי לקידום התחדשות עירונית,<sup>27</sup> אך עם זאת, עולה שאלה באשר ליכולתן של תכניות אב להבטיח הלימה בין הבינו לבין התשתיות הנדרשות לתמיכה בבינוי מאסיבי זה, עקב היותן כלליות וגמישות יחסית לתכנית מתאר.

כתוצאה ממדיניות התכנון והבניה לגובה המתבטאת בגיבוש תכניות אב לקידום התחדשות עירונית בשכונות הפריפריאליות של העיר וציפוף הבניה לאורך צירי הרכבת הקלה (להלן: הרק"ל) תוך שמירה על בניה יחסית נמוכה במרכז העיר וסביבות העיר העתיקה בהתאם למדיניות תכנית 2000, מתקבל מצב תכנוני המעודד ציפוף מאסיבי בשולי העיר ולאורך צירי התחבורה הראשיים, ונוצר מבנה עיר "הפוך" מהמקובל בתחום המגורים – צפוף בשוליים ודליל יותר במרכז. בהתחשב בריכוז מרכזי מסחר ותעסוקה באזור מרכז העיר, למצב תכנוני זה יש השלכות תחבורתיות, תשתיות, תעסוקתיות ועירוניות. מאגף תכנון עיר בעיריית ירושלים נמסר בעניין כי מתוכננים ומפותחים קווי רק"ל לכל חלקי העיר כדי להתמודד עם מצב זה. עוד נמסר כי כיום ברור כי גם מימוש כל צירי הרק"ל המתוכננים לא יספיק לנשיאת העומס התחבורתי החזוי בעתיד וכי יהיה צורך לקדם תכנון ופיתוח של קווי מטרו.<sup>28</sup> מלשכת התכנון המחוזית נמסר כי מבנה עירוני זה של ירושלים בעייתי מבחינה תכנונית וכי יש לכך השלכות בתחומים שונים.<sup>29</sup>

## 2.1 ציפוף, בניה לגובה והתחדשות עירונית

מפאת קוצר הזמן להכנת המסמך, לא עלה בידינו להציג נתונים על עתודות קרקע לבניה בירושלים, אך משיחות שערכנו עם גורמי תכנון בעירייה ובלשכת התכנון המחוזית, עולה כי

<sup>25</sup> עיריית ירושלים, [תכנון ובניה - תכניות אב ומתאר לפיתוח השכונות](#).

<sup>26</sup> אמי ארבל, סגן מנהל אגף תכנון עיר והממונה על תכנון עיר בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

<sup>27</sup> יתרון של תכניות אב לקידום התחדשות עירונית נובע מגמישותן, כלומר ממרחב האפשרויות הגדול שיש בהם לקביעת אחוזי בניה וגובהי בניה בתכנון מפורט למתחם. באופן זה, ניתן לקדם תכניות שיש בהן ציפוף מאסיבי ובניה לגובה, ללא ההגבלות הנוקשות שיש בתכנית מפורטת. נציין כי תכונה זו עשויה לתרום לקידום פרויקטים של פינוי בינוי המבוססים על התכנות כלכלית והבטחת רווח יזמי בטווח רחב יחסית של ערכי קרקע, אך גמישות תכנונית זו עלולה להימנע מהבטחת קיומן של התשתיות הנדרשות עבור נפח בינוי מאסיבי שכזה, שאינן "מועמסות" על ערך הקרקע, ושעבורן נדרש מימון ציבורי ניכר.

<sup>28</sup> אמי ארבל, סגן מנהל אגף תכנון עיר והממונה על תכנון עיר בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

<sup>29</sup> שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

עתודות הקרקע  
הפנויה לבניה  
בירושלים מצומצמות  
ביותר, ולכן עתיד  
הבינוי והפיתוח בעיר  
תלוי בניצול מיטבי  
של השטחים  
העירוניים, הפנויים או  
הבנויים, לציפוף  
בעיקר באמצעות  
בניה לגובה  
והתחדשות עירונית.

קיימת הסכמה בין גורמי התכנון כי **עתודות הקרקע הפנויה לבניה בירושלים מצומצמות ביותר, וכי עתיד הבינוי והפיתוח בעיר תלוי בניצול מיטבי של השטחים העירוניים, הפנויים או הבנויים, לציפוף בעיקר באמצעות בניה לגובה והתחדשות עירונית**. כאמור, זהו אחד מיעדי תמ"מ 1/30, וזו גם עמדת צוות הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה בתכנית האסטרטגית 2040 לדיור ביחס לבניה בישראל בכלל, כפי שיוצג להלן. נציין כי מדיניות גובה הבינוי בירושלים מוגדרת בקווים כלליים בתכנית מתאר 2000 לפי שכונות, ובהתאם לשיקולי שימור העיר ההיסטורית והעיר העתיקה, והיא מתאפיינת בבניה נמוכה יחסית. עם זאת, הושאר בה מקום לשיקול דעת לעניין בניה לגובה במקרים של התחדשות עירונית בשכונות שאינן לשימור, וכאמור זוהי תכנית מדיניות שניתן לחרוג ממנה באישור גורמי התכנון.<sup>30</sup>

## 2.2 יעדי תכנון בירושלים לפי תכנית אסטרטגית 2040 לדיור

### 2.2.1 התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040

בהחלטת הממשלה מספר 2457 ממרס 2017 אושרה התכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040 ובה נקבעו יעדים לתכנון מפורט של יחידות דיור (להלן: יח"ד) עד שנת 2040 במטרה ליצור את המלאי התכנוני הנדרש לצרכים העתידיים של האוכלוסייה הגדלה במדינת ישראל.<sup>31</sup> התכנית מבוססת על תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2040-2017 כפי שגובשו לפי הערכת המועצה הלאומית לכלכלה, לפיה תידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח"ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה. על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, ובהתחשב בפחיתים, פערי העיתוי, חוסרי עבר ושמירה על מלאי תכנוני-אסטרטגי, נקבע בתכנית כי **היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2040-2017 הוא כ-2.6 מיליון יח"ד בכל הארץ**.

צוות הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה גיבש הערכה בדבר גידול האוכלוסייה וצרכי הדיור העתידיים על סמך אומדן התוספת (נטו) הצפויה של משקי הבית בישראל בשנים 2040-2017. אומדן זה מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי, הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה בכל הארץ, אך הוא אינו כולל ניתוח מאפייני האזורים או המחוזות השונים. דוח המועצה הלאומית לכלכלה הגדיר את אופן הפיזור הגאוגרפי של יעדי הדיור למחוזות השונים על בסיס פיזור הבינוי בפועל בעשור האחרון, ולא לפי הפיזור הקבוע בתמ"א 35. בדוח צויין כי על מוסדות התכנון

התכנית האסטרטגית  
לדיור קבעה יעד  
לתכנון מפורט של  
2.6 מיליון יח"ד  
בשנים 2040-2017,  
וזאת בכדי לאפשר  
את בנייתן של 1.5  
מיליון יח"ד ברחבי  
הארץ

<sup>30</sup> תכנית מתאר לירושלים מס' 2000, הראות התכנית. נציין כי הוראות התכנית קובעות כי לשם מתן מענה לצרכי הדיור של אוכלוסיית ירושלים, ובהתאם לתחזית גידול האוכלוסייה הצפוי, נדרשות לשנים הבאות כ-50,000 יחידות דיור חדשות (לשנת 2020). בנוסף, נוכח העלייה ברמת החיים והרצון בשיפור תנאי הדיור נדרשת הגדלה של שטח הדירה הממוצע לנפש. התכנית מציעה לענות על צרכים אלה בשלושה אמצעים עיקריים – **עיבוי** השכונות על ידי תוספת אזורים חדשים המיועדים לבניה בשולי השכונות הקיימות. **ציפוף** השכונות הקיימות על ידי תוספת עד שתי קומות לבניינים קיימים ועידוד בניה במגרשים ריקים במרקם הבנוי, ומתן אפשרות **להרחבות דיור**. אמצעים אלה ננקטים תוך הקפדה על שמירת אופייה של העיר ומתן עידוד להתחדשות עירונית.

<sup>31</sup> הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא תכנית אסטרטגית לדיור, 2 במרס 2017.

להתאים את היקף פעילותם לגידול האוכלוסין.<sup>32</sup> לדברי שחר סולר, מנהל אגף תכנון אסטרטגי במנהל התכנון, היעדים שנקבעו ואופן פיזורם לא נערכו לאור בדיקת פוטנציאל התכנון והבינוי באזורים השונים, או לפי שיקולים תכנוניים אחרים, ובדיקת הפוטנציאל נעשתה בהמשך, במחוזות השונים.<sup>33</sup>

הצוות מציין כי יש לקדם תכנון ובניה של יח"ד בד בבד עם בניית תשתיות מתאימות, וכי קביעת הפיזור של יעדי הבינוי תאפשר לראשונה למפות את צרכי התשתיות החזויים לפי אזורים גיאוגרפיים וכך, באמצעות תכנון מראש של תשתיות אלה וקידומן - להביא להגדלת הסנכרון בין הבינוי למגורים והקמת התשתיות הנדרשות.<sup>34</sup>

הצוות מציין עוד כי "ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ" (ההדגשה במקור).<sup>35</sup> לכן, נקבעו בתכנית שיעור של יח"ד בהתחדשות עירונית, מתוך תוספת הדירות הקבועה ביעדים.<sup>36</sup> נציין כי ככל הנראה, גם קביעה זו אינה מבוססת על ניתוח תכנוני של פוטנציאל הבינוי הקיים להתחדשות עירונית במחוזות השונים, אלא על ניתוח צרכי הדיור באמצעות מודל דמוגרפי כלכלי לגידול האוכלוסייה ולאומדן צרכי הדיור העתידיים, ובחינת עתודות הקרקע לבניה. בסיום הדוח הצוות מציין שעבודת ההמשך צריכה לכלול פירוט ברמה המחוזית של מימוש היעדים.

## 2.2.2 יעדי התכנון במחוז ירושלים

כאמור, היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יהיה כ-2.6 מיליון יח"ד בכל הארץ. כ-300 אלף מהן (כ-11.5%) במחוז ירושלים, ומהן, כ-83,500 בהתחדשות עירונית (כ-28% מיעד המחוז) וכ-125,500 לחברה הערבית (כ-42% מיעד המחוז).

בתרשים 2 מוצגים יעדי מחוז ירושלים לפי החלטת הממשלה, בכל שנה ולפי תקופות, עד לשנת 2040, בפילוח לבניה בהתחדשות עירונית, ובניה לחברה הערבית.<sup>37</sup> נציין כי אם יאושרו יחידות דיור בהתאם ליעדי התכנית האסטרטגית, ולפי הנחת צוות התכנית שמתוך 300 אלף יחידות דיור מאושרות ימומשו בפועל כ-60% מהן, אזי שהצפי לבינוי במחוז ירושלים לתקופה זו הוא

יעד התכנית  
האסטרטגית לדיור  
לשנים 2017-2040  
למחוז ירושלים הוא  
300 אלף יח"ד, שהן  
כ-11.5% מהיעד  
הארצי. מתוכן, כ-  
83,500 בהתחדשות  
עירונית (כ-28%  
מיעד המחוז) וכ-  
125,500 לחברה  
הערבית (כ-42%  
מיעד המחוז).

<sup>32</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040](#), עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017.

<sup>33</sup> שחר סולר, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי במנהל התכנון, שיחת טלפון, 15 ביוני 2020.

<sup>34</sup> שם, עמ' 26.

<sup>35</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040](#), עופר רז דרור ונועם קוסט, מאי 2017, עמ' 24.

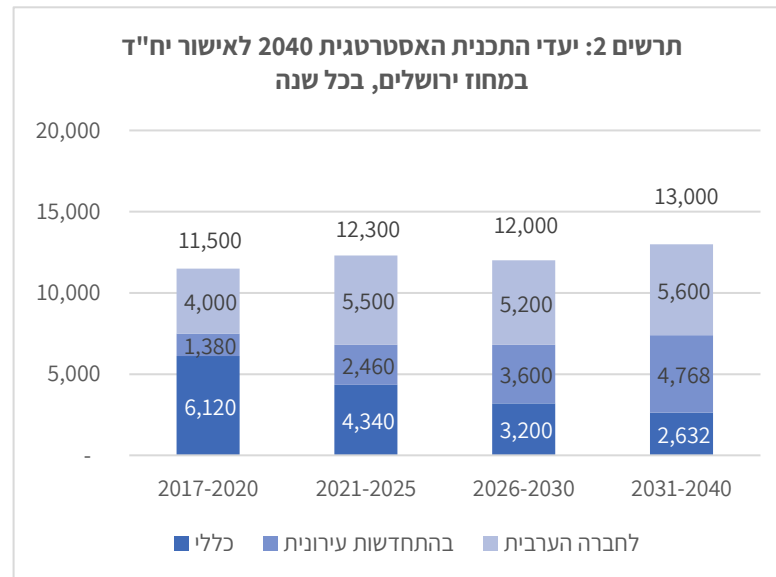
<sup>36</sup> שם.

<sup>37</sup> הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא [תכנית אסטרטגית לדיור](#), 2 במרס 2017, [לוח 3: יעדים לתקופה 2017-2030 ולתקופת המשך](#). נציין כי החלטת הממשלה אינה מפרטת את יעדי 2031-2040 אך בנתוני התרשים ערכנו פילוח כזה לפי השיעורים שנקבעו לבניה בהתחדשות עירונית ולחברה הערבית במחוז ירושלים בתכנית האסטרטגית.

כ-180 אלף יח"ד. במחוז ירושלים רב תוספת יח"ד צפויה להיות בעיר ירושלים עצמה, כפי שיוצג להלן.

### 2.2.3 יעדי תכנון ותחזיות לתוספת יחידות דיור-לשכת התכנון מחוז ירושלים

לשכת התכנון המחוזית אמונה על פריטת יעדי התכנון כפי שהוגדרו בתכנית האסטרטגית לרמת מרחב התכנון המקומי, ועל ביסוס הערכות לגבי אופן היישום של היעדים שנקבעו ואופן הפריסה



שלהם במרחב בתכנון. נציין כי מימוש פוטנציאל התכנון במרחב תלוי במידה רבה בהגשת תכניות על ידי רמ"י, משרד הבינוי והשיכון או יזמים פרטיים, דבר שאינו בידי מוסדות התכנון.<sup>38</sup> היעדים שנקבעו על ידי התכנית האסטרטגית

הם גמישים במובן זה שהם עשויים להשתנות לאור פוטנציאל המימוש הקיים במחוזות, ובמקרה של מיצוי הפוטנציאל ניתן להעביר יעדים ממחוז למחוז.

משיחות שערכנו עם אגף תכנון עיר בעיריית ירושלים עולה כי **העירייה לא הגדירה את יעדי הגידול הרצויים לעיר, והיעדים הקיימים נקבעו על ידי המחוז.**<sup>39</sup> בתוך כך, עולה השאלה האם, ובאיזו מידה, יעדי הגידול לעיר מתחשבים ביכולתה של העיר לספק תשתיות ושירותים עירוניים נאותים, וכיצד משפיע גידול האוכלוסייה על איתנותה הפיננסית של הרשות המקומית. כמו כן, משיחה עם מתכנתת המחוז עולה כי לא הוגדר רף עליון לבינוי או למידת הציפוף וכי היעדים נקבעו לפי אפשרויות התכנון והבינוי הקיימות בעיר ובהתאם לקווים הכללים של מדיניות התכנון העירונית כמתואר לעיל.<sup>40</sup>

יעדי התכנון כאמור מוכתבים לפי התכנית האסטרטגית לרמת המחוז, ולשכת התכנון המחוזית קובעת תחזיות לתוספת יח"ד במרחבי התכנון השונים לפי הפוטנציאל התכנוני הקיים בהם בטווחי הזמן השונים:

יעדי התכנון הקיימים נקבעו על ידי המחוז, והעירייה לא הגדירה את יעדי הגידול הרצויים לעיר

<sup>38</sup> שחר סולר, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי במנהל התכנון, שיחת טלפון, 15 ביוני 2020; שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

<sup>39</sup> אמי ארבל, סגן מנהל אגף תכנון עיר והממונה על תכנון עיר בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

<sup>40</sup> שם; שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

תחזית לשנה הקרובה, המבוססת על תכניות בשלבי אישור סופיים; **תחזית תלת שנתית** – המבוססת על תכניות בשלבי תכנון שונים, שכבר נמצאות במערכות התכנון ומקודמות בהן; **ותחזית לשנת 2040** שמחולקת לתכניות חומש משנת 2022 ואילך. לשכת התכנון המחוזית פועלת לאיתור פוטנציאל הבינוי בתחומי המחוז – בהתאם למצב התכנוני כולל פוטנציאל ההתחדשות עירונית והפיתוח לאורך צירי הרכבת הקלה. נציין כי התחזית החד שנתית והתחזית התלת שנתית מדויקות יותר, שכן הן מבוססות על תכניות שנמצאות בתהליכים במערכת התכנון, ולעומת זאת התחזית לשנת 2040 מטבע הדברים מדויקת פחות.<sup>41</sup> עוד נציין עוד כי יח"ד בהתחדשות עירונית בהתאם לתכניות האב בשכונות העיר נכללות בתחזית לשנת 2040, ואילו תכניות מפורטות של מתחמים מסוימים שנמצאים בתהליך תכנון מתקדם, נמצאים בתחזיות קרובות יותר, בהתאם למצבם בהליך התכנוני.<sup>42</sup>

**על-פי הערכת הפוטנציאל התכנוני שערכה לשכת התכנון של מחוז ירושלים, יעד התכנון במחוז לשנת 2040 הוא כ-260 אלף יח"ד, והוא נמוך ב-13% מהיעד שקבעה התכנית האסטרטגית לדיור למחוז (כ-300 אלף).** תחזית העמידה ביעד, כלומר התחזית לאישור יח"ד בשנים 2017–2040 היא של כ-230 אלף יח"ד במחוז כולו, והיא נמוכה בכ-12% מיעדי המחוז. נציין כי תחזית זו אינה כוללת תוספת יח"ד לבניינים קיימים במסגרת תמ"א 38 א', או תוספת יח"ד בהיתרי בניה מתוקף הקלות.<sup>43</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה ללשכת התכנון המחוזית ירושלים בבקשת נתונים על אופן חלוקת היעדים במחוז, ותחזיות לגבי מידת העמידה בהם בשנים הקרובות. להלן מוצגים נתוני תחזיות לשכת התכנון המחוזית ירושלים על יח"ד בתכניות שאושרו או שצפויות להיות מאושרות בשנים 2020–2022, ולאחר מכן יוצגו תחזיות לגבי מספר יח"ד בתכניות שאושרו או צפויות להיות מאושרות בכל תקופת התכנית האסטרטגית בשנים 2017–2040.<sup>44</sup> **נדגיש כי תחזיות אלו הן אומדן, וכי הן נוגעות ליח"ד שאושרו או שצפויות להיות מאושרות בתכניות במוסדות התכנון בתקופה האמורה, ולא עוסקות כלל בבניה**. עוד נציין כי תחזיות אלו אינן כוללות יח"ד שאושרו לפני שנת 2017, וזאת מפני שהתכנית האסטרטגית מגדירה את שנת 2017 כנקודת הזמן בה מתחילה ספירת מימוש היעדים.

<sup>41</sup> שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

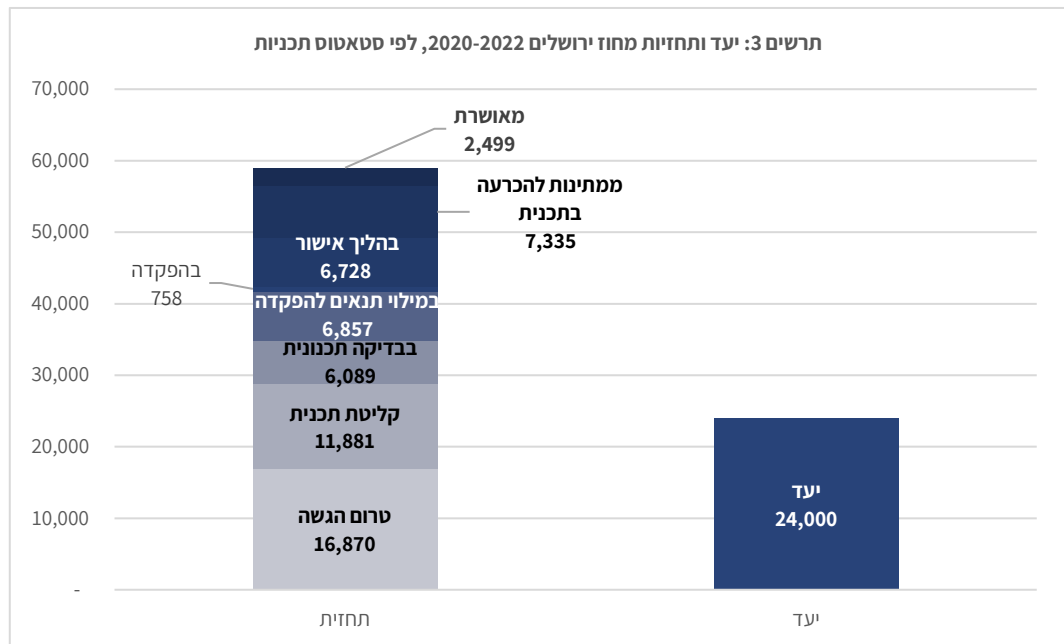
<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> הוראת שעה בחוק התכנון והבניה שאושרה בשנת 2014 קובעת כי ניתן לקבל שיעור מוגדל של עד 30% תוספת דירות ממספר יחידות הדיור הקבועות בתב"ע (תכנית בינוי עיר) בפרויקט מגורים שכבר אושר. תקנה זו הגדילה את שיעור תוספת הדירות מעד 20% כפי שהיה עד אז, לעד 30%. ראו: חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, סעיף 151 (ב3); ראו גם: תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002.

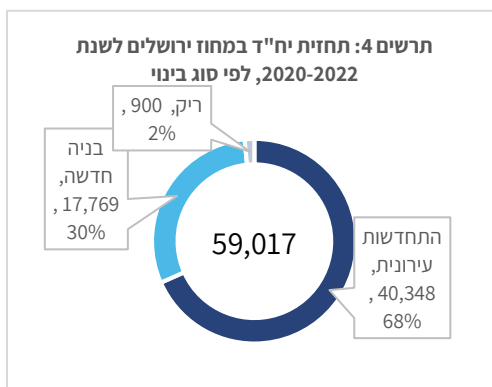
<sup>44</sup> ענבר גולשני, סגנית לתפעול בלשכת תכנון מחוז ירושלים, נתונים שהועברו בדוא"ל, 16 ביוני 2020.

על-פי הערכת הפוטנציאל התכנוני שערכה לשכת התכנון של מחוז ירושלים, יעד התכנון במחוז לשנת 2040 הוא כ-260 אלף יח"ד, כ-13% פחות מהיעד שקבעה התכנית האסטרטגית לדיור למחוז. כלומר, שפוטנציאל התכנון במחוז נמוך מהיעד שהוקצה לו בתחילה ביעדי התכנית האסטרטגית

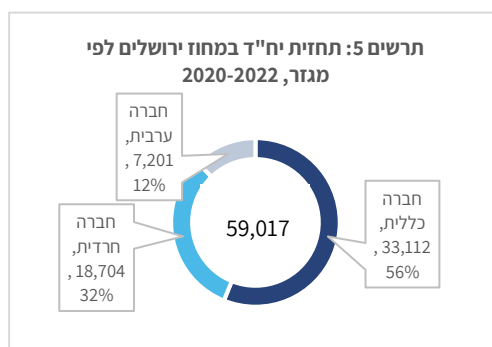
**תחזית תלת שנתית לאישור יח"ד במחוז ירושלים לשנים 2020-2022**



יעד התכנון לשנים 2022-2020 על פי התכנית האסטרטגית הוא 24 אלף יח"ד. תחזית לשכת התכנון המחוזית היא כי לתאריך יעד זה יאושרו כ-59 אלף יח"ד (בשנים 2020-2022), **יותר מפי שניים מהיעד**. מתוכן, כ-2,500 יח"ד כבר אושרו, כ-14,000 יח"ד בהליכי אישור מתקדמים, והיתר בהליכי תכנון מוקדמים יותר.

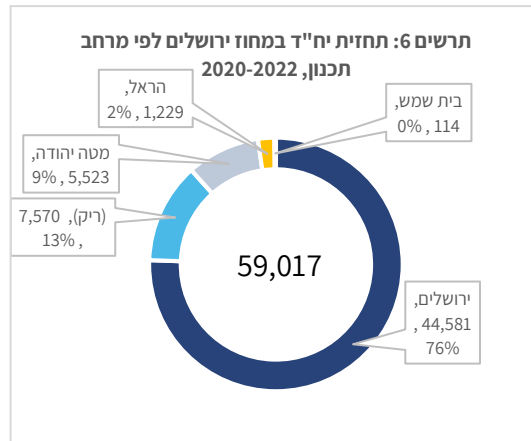


באשר לסוג הבניה (תרשים 4), לפי תחזית לשכת התכנון מחוז ירושלים, כשני שלישים מיח"ד שיאושרו בשנים 2022-2020 יהיו בפרויקטים של התחדשות עירונית וכשליש בבניה חדשה. נציין כי תכנית "רכס לבן" שתידון בהמשך, כלולה בתחזית התכנון בבניה חדשה לשנת 2020, ויח"ד בה מהוות כשליש מיח"ד הצפויות בבניה חדשה לשנת 2022.



רוב יחידות הדיור המתוכננות במחוז לשנים 2022-2020 מיועדות לציבור הכללי (כ-56%), כשליש לציבור החרדי, וכ-12% לציבור הערבי (תרשים 5).

באשר לפריסת יח"ד במרחבי התכנון במחוז (תרשים 6), כשלושה רבעים (76%) מיח"ד

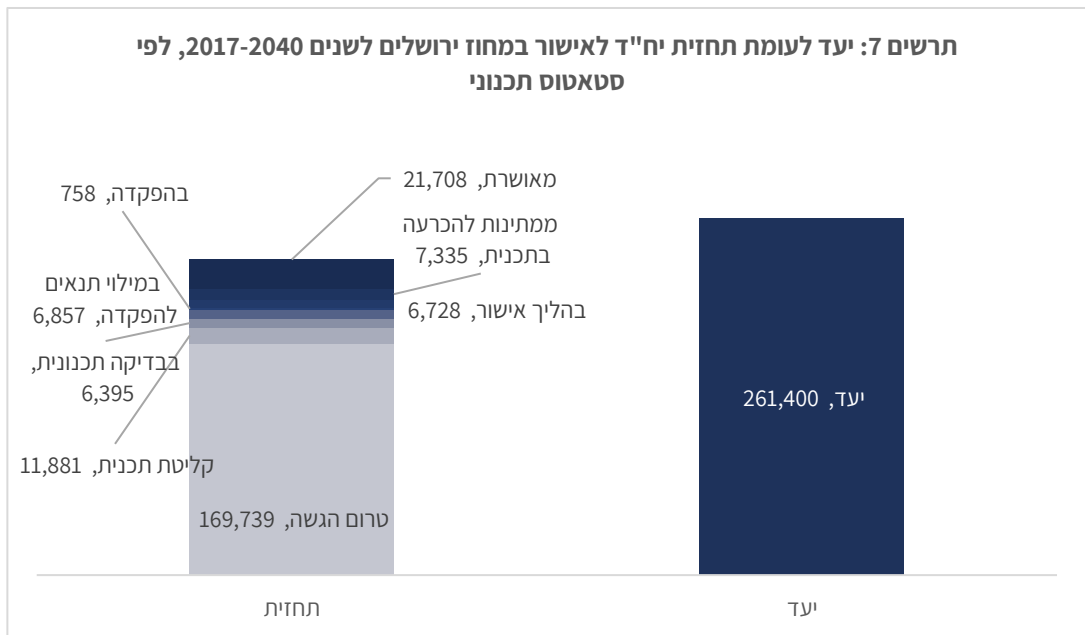


המתוכננות בשנים 2020-2022, מתוכננות בעיר ירושלים, והיתר במטה יהודה, ובהראל. בבית שמש מתוכננות מספר קטן של יח"ד בשנים אלו.<sup>45</sup>

תחזיות לשכת התכנון המחוזית לגבי אישור יח"ד בתכניות בשנים 2020-2022 הן כאמור אומדן תלת שנתי, מבוסס יחסית, שכן הוא עוסק בתכניות שנמצאות בהליכי תכנון. בעוד אומדן זה מציג תחזית גבוהה יותר מפי שניים מיעדי התכנון במחוז לשנים אלו, בטווח הארוך יותר, עד לשנת 2040, התחזיות מציגות אומדן נמוך מהיעד המחוזי לשנה זו, כפי שיוצג להלן.

### תחזית אישור יח"ד במחוז ירושלים לשנים 2017-2040

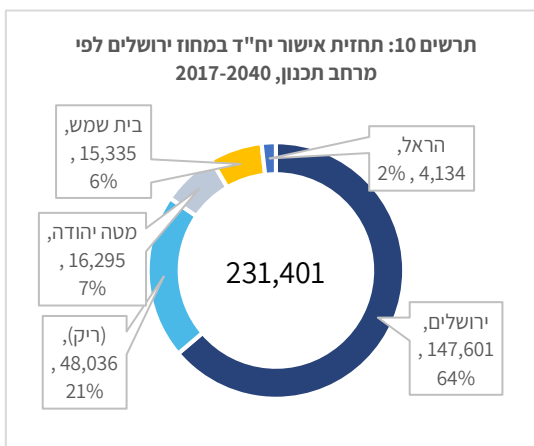
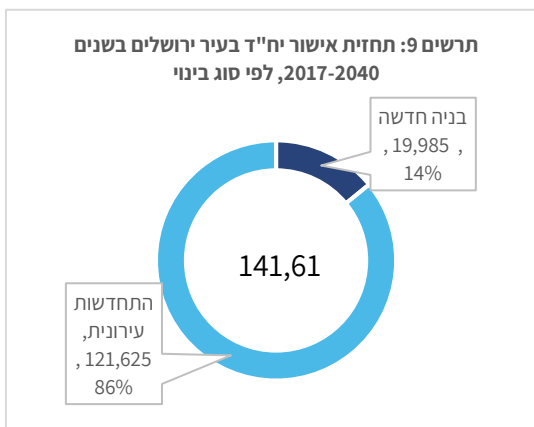
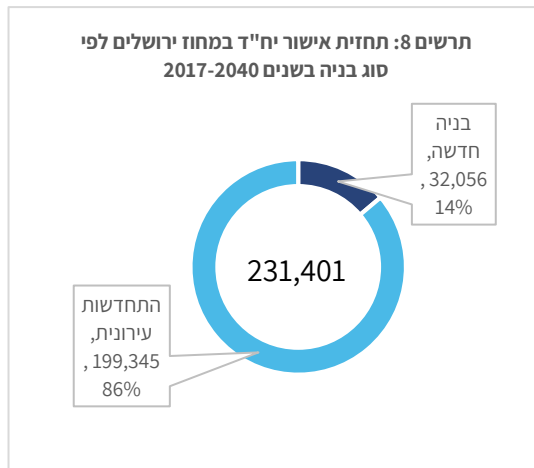
תחזית אישור יח"ד לשנים 2017-2040 כוללת את כל תקופת התכנית האסטרטגית לדור, ולכן מוצגות בה יח"ד שאושרו כבר לפני האומדן התלת שנתי שהצגנו לעיל, אך גם תחזיות רחוקות יותר ומדויקות פחות, והוא אומדן את פוטנציאל אישור התכניות לפי הידוע כיום למוסדות התכנון.



<sup>45</sup> הקטגוריה "ריק" בנתוני מרחב התכנון, מתייחסת ליח"ד בתכניות שבהן לא הוזן נתון בשדה "מרחב תכנון", ולכן אין בידינו לדעת מהו מרחב התכנון שבתחומו הן מתוכננות.



לפי תחזיות לשכת התכנון המחוזית, כ-86% מיח"ד שצפויות לאישור במחוז יהיו בהתחדשות עירונית, שיעור גבוה כמעט פי 3, מיעדי התכנית האסטרטגית (30%).



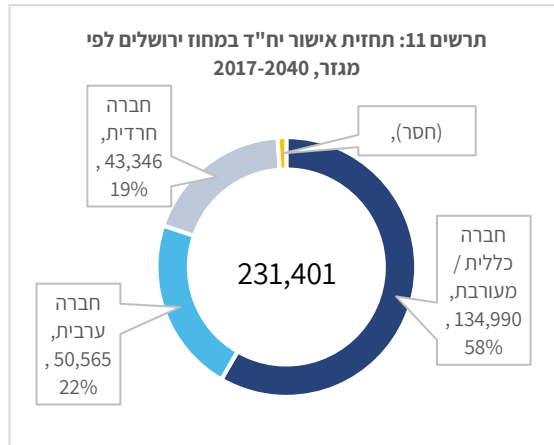
לפי התחזית לשנים 2017-2040, יאושרו בתקופה זו 231,401 יח"ד במחוז ירושלים, שהן כ-88% מהיעד המחוזי, שלפי נתוני המחוז עומד כיום עד כ-261,400 יח"ד לתקופה זו (תרשים 7). כאמור, יעד הממשלה המקורי היה כ-300 אלף יח"ד במחוז ירושלים בתקופה זו, אך מתחזיות אלו עולה כי פוטנציאל התכנון במחוז נמוך מהיעד שהוקצה לו בתחילה. כ-9% מיח"ד בתחזית לתקופה זו כבר אושרו, כ-6% בהליכי אישור מתקדמים, כ-11% בשלבי תכנון מוקדמים יחסית, והרוב, כ-73% בשלב "טרם הגשה".

באשר לסוג הבניה, רוב יח"ד שצפויות להיות מאושרות בשנים 2017-2040 במחוז ירושלים, הן בהתחדשות עירונית (כ-200 אלף יח"ד, שהן כ-86% מהדירות שיאושרו), וכ-14% בלבד הן בבניה חדשה (תרשים 8).

באשר לאופי הבינוי בתחזית לעיר ירושלים (תרשים 9),<sup>46</sup> שיעור יח"ד בהתחדשות עירונית, ובבניה חדשה, זהה לשיעורן בתחזית לגבי המחוז (86%-ו-14% בהתאמה). נזכיר כי לפי היעדים למחוז ירושלים, כ-30% מיח"ד שיאושרו בתקופת התכנית האסטרטגית 2017-2040 אמורות להיות בהתחדשות עירונית, אך לפי תחזיות לשכת התכנון המחוזית, מדובר בשיעור גבוה כמעט פי 3, כ-86%.

<sup>46</sup> נציין כי בנתוני התרשים לא נכללים במרחב התכנון של ירושלים כ-6,000 יח"ד שמתוכננות בשטחים שמתוכננים לעבור לתחומי ירושלים מתחומי מועצה אזורית מטה יהודה, ובהם כ-5,500 יח"ד בתכנית רכס לבן.

באשר לפריסת התחזית לפי מרחבי התכנון במחוז (תרשים 10), לפי תחזית לשכת התכנון המחוזית, בשנים 2017-2040 יאושרו בעיר ירושלים לבדה לפחות<sup>47</sup> כ-147,000 יח"ד, שהן כ-64% מתחזית יח"ד במחוז. בהנחה כי ימומשו כ-60% מתחזית זו, כלומר, כ-88 אלף יח"ד בעיר, מדובר בתוספת של כ-40% מסך הדירות הקיימות כיום בירושלים.<sup>48</sup>



באשר לתחזית אישור יח"ד בתקופה זו לפי מגזר (תרשים 11), כ-22% מהיח"ד המתוכננות הן לציבור הערבי, כ-19% הן לציבור החרדי, והיתר, כ-59% לציבור הכללי. נציין כי לפי יעדי התכנית האסטרטגית, לחברה הערבית הוקצו כ-125 אלף יח"ד בתקופה זו. לפי תחזיות לשכת התכנון המחוזית, לעומת זאת, כ-50 אלף יח"ד לציבור הערבי, שהן כ-40% מהיעדים המקוריים. נזכיר עוד כי כ-38% מתושבי ירושלים כיום הם ערבים.

### 3. תכנית רכס לבן

ביולי 2019 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים את התכנית להקמת שכונת מגורים חדשה ברכס לבן שבדרום מערב ירושלים, לאחר מחלוקת ממושכות בנושא והתנגדויות רבות. בעבר, תוכננה בניה של כ-10,000 יח"ד ברכס לבן במסגרת "תכנית ספדיה" שאושרה בתחילת שנות ה-2000 אך לא קודמה לבסוף לאחר מאבק ציבורי ממושך.<sup>49</sup> תכנית הבניה ברכס לבן משתרעת על שטח של כ-840 דונם, והיא כוללת הקמת שכונת מגורים חדשה ובה כ-5,250 יחידות דיור וכ-300 יחידות דיור מוגן (סך הכל 5,550 יח"ד) במבנים של 5-12 קומות, שטחי מסחר ותעסוקה וכ-300 חדרי מלון, שטחים ציבוריים, חניון "חנה וסע" ושטחים המיועדים למתקנים שונים ובהם מתקן להפקת אנרגיה מגז טבעי.<sup>50</sup>

התכנית המחודשת זכתה להתנגדויות רבות מקשת רחבה של ארגונים וגופים: מנהלים קהילתיים ויישובים באזור, מועצה אזורית מטה יהודה, ארגוני סביבה וטבע, ואנשי מקצוע. טיעוני המתנגדים היו בשלל נושאים: הצורך בשימור הטבע והחי באזור, הטלת עומסים כבדים על התשתיות באזור שאינן מותאמות לגידול אוכלוסייה מאסיבי הצפוי מהתכנית; יצירת פירוור

<sup>47</sup> יש תכניות שלא מוזן בהן ערך בשדה "מרחב תכנון" ולכן לא ניתן לדעת באיזה מרחב תכנון הן, והן עשויות להיות בעיר ירושלים, לכן ציינו כי מדובר בהערכה מינימלית, ויתכן שיש בתחזית יח"ד נוספות המתוכננות לעיר ירושלים.

<sup>48</sup> כאמור, לפי נתוני הלמ"ס היו בירושלים כ-228 אלף דירות בשנת 2019.

<sup>49</sup> ראו לעיל, הערות 18 ו-19.

<sup>50</sup> מנהל התכנון, תכנון זמין, [תכנית 101-0387449 רכס לבן](http://www.tkna.gov.il/101-0387449), מסמכי התכנית.

שיחליש את העיר ובעיקר את מרכזה; חשש מהידלדלות השירותים העירוניים; היעדר צורך בתכניות נוספות לאור מלאי תכנוני גדול; דרישה להתכנסות לאזור הבנוי; ואף דרישה לשלב פתרונות של "קרקע משלימה"<sup>51</sup> מהקרקות שישווקו במסגרת התכנית לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית (פינוי בינוי) בשכונות סמוכות, כלומר להשתמש בשיווקי הקרקע לתכנית רכס לבן כדי לממן חלקית פרויקטים להתחדשות עירונית בשכונות ותיקות בירושלים.<sup>52</sup>

לעומת המתנגדים לתכנית, נציגי משרד הבינוי והשיכון ומינהל התכנון טענו שיש לאשר את התוכנית, וזאת לאור המחסור בעתודות קרקע לבנייה בירושלים; הצורך בדירות חדשות בירושלים; היעדר מלאי תכנוני מספק שניתן לממש; ואף כאמצעי לעידוד התחדשות עירונית באמצעות "קרקע משלימה" מקרקעות רכס לבן לפרויקטים בשכונות סמוכות. עמדה זו התקבלה ע"י הוועדה המחוזית בראשותו של עמיר שקד, שהחליטה לאשר את התוכנית. ביולי 2019 מועצה אזורית מטה יהודה עתרה בנושא לבג"צ, בבקשה להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית להרחיב את אזור הפיתוח של ירושלים אל תחום רכס לבן תוך שינוי ייעוד הקרקע של השטח משטח פתוח לשטח לבנייה, אך בפברואר השנה העתירה נדחתה.<sup>53</sup> באוקטובר 2019 הגישו המתנגדים לתכנית ערר על החלטת הוועדה המחוזית למועצה הארצית לתכנון ובניה בנושא, אך טרם התקבלה החלטה בנושא.<sup>54</sup>

בנוסף, במרס 2019 נחתם הסכם גג בין משרד האוצר ורמ"י לבין עיריית ירושלים.<sup>55</sup> בהסכם נכללו פרויקטים בהיקף של כ-14,500 יח"ד וכ-5.25 מיליון מ"ר למלונאות מסחר ותעסוקה. **כשליש מיח"ד בהסכם הן בתכנית רכס לבן.** סעיף 16 להסכם מציינ כי מתוך הקרקעות שתשווק רמ"י לבינוי במסגרת ההסכם, יש מגרשים המיועדים ל"קרקע משלימה" להתחדשות עירונית, על פי החלטה 1519 של מועצת רמ"י,<sup>56</sup> ומצוין בו כי "מכסת יח"ד שהעירייה תהיה זכאית להם כמגרשי השלמה בהתחדשות עירונית בגין התכניות המפורטות בהסכם זה בהתאם להוראות החלטת המועצה, יעמוד על 2,500 יח"ד. לבקשת העירייה, ירוכזו מגרשי השלמה בתחומי תכנית "רכס לבן" אלא אם כן יוסכם אחרת בין הצדדים." עוד נכתב בהסכם כי הקצאת קרקע משלימה לטובת פרויקטים של התחדשות עירונית בירושלים תעשה

<sup>51</sup> "קרקע משלימה" היא מנגנון כלכלי המיועד לקדם התחדשות עירונית (פינוי-בינוי) במקומות בהם ההתכנות הכלכלית להתחדשות עירונית נמוכה או לא קיימת, באמצעות "פיצוי" היזם המבצע את פרויקט ההתחדשות העירונית הלא רווחי, בקרקע שנמכרת לו במחיר נמוך יותר או בפטור ממכרז לבניה בשוק החופשי. ראו: רמ"י, [הקצאת קרקע משלימה לצורך קידום מיזם התחדשות עירונית](#); רמ"י, החלטות מועצה שבוטלו, [החלטה 1519](#).

<sup>52</sup> מנהל התכנון, תכנון זמין, [תכנית 101-0387449 רכס לבן](#), מסמכי התכנית. ראו מצגות ההתנגדות לתכנית ותשובת המתכננים. <sup>53</sup> [בג"ץ 4375/19 פסק-דין](#), 24 בפברואר 2020.

<sup>54</sup> מנהל התכנון, מידע תכנוני – עררים, [רכס לבן](#), הופק: 21 ביוני 2020.

<sup>55</sup> רמ"י, [מסמך הבנות לתכנון שיווק ופיתוח מתחמים בירושלים](#), 11 במרס 2019

<sup>56</sup> רמ"י, [הקצאת קרקע משלימה לצורך קידום מיזם התחדשות עירונית](#); רמ"י, החלטות מועצה שבוטלו, [החלטה 1519](#).

לפי תחזיות המחוז  
לשנים 2020–2022  
בירושלים מתוכננות  
כ-26 אלף יח"ד  
בהתחדשות עירונית,  
ולפי תחזיות ל-2040  
מדובר בכ-121 אלף  
יח"ד בהתחדשות  
עירונית.

באופן שכמחציתם יוקצו לטובת מרחב יובלים, גנים, קטמון ו/או ארמון הנציב, וכמחציתם יוקצו לטובת מרחב שמואל הנביא ו/או רמות פולין, כפי שתקבע העירייה.<sup>57</sup> כלומר, **שהסכם הגג קשר בין שיווק ופיתוח קרקעות לתכנית רכס לבן להליכי התחדשות עירונית בשכונות העיר הותיקות, כך שכמחצית מיחידות הדיור המיועדות לרכס לבן ישמשו כקרקע משלימה להתחדשות עירונית.**

הדיון בנושא תכנית הבניה ברכס לבן מקיף סוגיות שונות, ובהן, שימור טבע ושטחים פתוחים לעומת צורך בבניה למגורים, השפעת בניה בשולי העיר על השימוש בתחבורה, על עומסי תשתיות ועירוניות ועוד. נציין כי אין בידינו נתונים ומידע שעשויים לתרום לדיון בסוגיות כמו האם המלאי התכנוני הקיים מספיק או ניתן למימוש, או לשאלות בנוגע להכרעה הערכית בין הצורך בשטחים פתוחים וערכי טבע לבין בניה של שכונה חדשה. לכן, בשורות הבאות נבחן את סוגית השימוש בקרקע משלימה משיווק קרקעות לבניה חדשה לפרויקטים להתחדשות עירונית בהקשר לתכנית רכס לבן, סוגיה שלא נידונה בהרחבה, ויש לה השלכות רחבות יותר על הקישור בין שיווק קרקעות לבניה חדשה לבין התחדשות עירונית.

### **"קרקע משלימה" והתחדשות עירונית**

מורכבותן הגדולה של החלטות תכנוניות היא בכך שהן נדרשות להכריע ולאזן בין אינטרסים וערכים שונים, למשל בין הצורך לקדם בניה בהיקף מספיק, לבין הצורך לשמור על ערכי טבע ושטחים פתוחים, בין אם כעתודה לבינוי עתידי ובין אם לשמירתם כשטחים פתוחים. עם זאת, גם מוסדות התכנון פועלים במסגרת אילוצים ותנאים שמגבילים את מרחב ההשפעה שלהם.

השימוש ב"קרקע משלימה" לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית הוא מנגנון כלכלי המיועד לקדם התחדשות עירונית (פינוי-בינוי) במקומות בהם ההתכנות הכלכלית להתחדשות עירונית נמוכה או לא קיימת, באמצעות "פיצוי" היזם המבצע את פרויקט ההתחדשות העירונית הלא רווחי, בקרקע שנמכרת לו במחיר נמוך יותר או בפטור ממכרז. **"העמסת" מימון התחדשות עירונית על מחירי הקרקע שרמ"י משווקת בצורת "קרקע משלימה", הוא המנגנון הכלכלי היחיד כיום לקידום התחדשות עירונית, באזורים בהם הדבר לא כלכלי, כלומר, שערך הקרקע במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית אינו מאפשר להוציא לפועל את הפרויקט או מצריך ציפוף שאינו סביר.**<sup>58</sup>

קישור זה, בין שיווק קרקעות לבניה חדשה לבין התחדשות עירונית באמצעות המנגנון של קרקע משלימה עלול ליצור סתירה תכנונית ואסטרטגית. מנגנון מימון זה מעדיף ויתור של המדינה על הכנסות ממכירת הקרקע, על פני מימון תקציבי להתחדשות עירונית, וכתוצאה מכך נוצרת

<sup>57</sup> רמ"י, [מסמך הבנות לתכנון שיווק ופיתוח מתחמים בירושלים](#), 11 במרס 2019.

<sup>58</sup> "תקן 21" הוא תקן שנקבע על ידי מועצת השמאים במטרה לבחון את כדאיותם הכלכלית של פרויקטים להתחדשות עירונית. ראו: הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [תקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינוי](#). כניסה: 21 ביוני 2020.

**דילמה: בעוד התחדשות עירונית נקבעה כיעד מרכזי כתוצאה מאזילת השטחים הפתוחים הזמינים לבניה, מנגנון זה כורך יחד קידום התחדשות עירונית עם המשך הבניה על שטחים פתוחים, ונוצרת סתירה כביכול בין הרצון לשמור על שטחים פתוחים לבין קידום התחדשות עירונית.**

בנוסף לסתירה מבנית זו, יש גורמים נוספים המגבילים את השימוש במנגנון הקרקע המשלימה לקידום התחדשות עירונית. ראשית, מלאי הקרקעות לשיווק, ביחוד בתחום העיר ירושלים, מצומצם ביותר. שנית, רמ"י, הגוף שאמון על שיווק קרקעות, משתמשת בערך הקרקע למימון פרויקטים נוספים כמו "מחיר למשתכן" או בניה להשכרה ארוכת טווח, ולגורמי התכנון אין שליטה על אופן השימוש בהכנסות ממכירת הקרקע או במטרות השונות ל"העמסה" על שיווקי הקרקע. ולבסוף, גם כאשר יש היצע קרקעות לשיווק, הקצאת קרקע משלימה כזו על ידי רמ"י מוגבלת ביותר, ונעשית בהתאם למדיניות של רמ"י, ולא דווקא לפי שיקולים תכנוניים. לדברי מתכנת המחוז, נושא הקצאת קרקע משלימה אינו מתנהל כנדרש והדבר מצוי בחוסר, דבר שמקשה על ציפוף הערים וקידום התחדשות עירונית.<sup>59</sup>

**בהערכה גסה, קרקע משלימה של 2,500 יח"ד ברכס לבן עשויה להספיק לפרויקטים בודדים של התחדשות עירונית, שבהם תוספת כוללת של 2,500 יח"ד.**

לאחרונה הוקצו כ-1,000 יח"ד של קרקע משלימה, מתוך שיווק הקרקעות הצפוי של תכנית רכס לבן, לפרויקט פינני בינוי גדול ברחוב הנורית בירושלים, שבו מתוכננות להיבנות כ-1,700 יח"ד בהתחדשות עירונית, תוספת של כ-1,000 יח"ד על יח"ד הקודמות שיהרסו ויבנו מחדש.<sup>60</sup> כלומר, **שבהערכה גסה, קרקע משלימה של 2,500 יח"ד ברכס לבן עשויה להספיק לפרויקטים בודדים של התחדשות עירונית, שבהם תוספת כוללת של 2,500 יח"ד.** נציין כי לא כל פרויקט התחדשות עירונית אכן מצריך סיוע במימון בכדי לקום, ואין בידינו נתונים שעשויים ללמד אותנו מה היקף הפרויקטים שאכן ידרשו פתרון מימון, אך עולה השאלה האם קידום התחדשות עירונית בהיקפים נרחבים תתאפשר ללא מנגנון מימון כלשהו.

**נציין כי לפי תחזיות המחוז לשנים 2020–2022 בירושלים מתוכננות כ-26 אלף יח"ד בהתחדשות עירונית, ולפי תחזיות ל-2040 מדובר בכ-121 אלף יח"ד בהתחדשות עירונית.** לפיכך עולה השאלה מהן מגבלות השימוש במנגנון "קרקע משלימה" ומהו הפוטנציאל שבו **כדי לעודד התחדשות עירונית בהיקפים הדרושים לעיר ירושלים בהתאם לתחזיות אלו?**

משיחות שערכנו עם גורמי תכנון עולה שהמנגנון הקיים כיום למימון וקידום התחדשות עירונית באמצעות קרקע משלימה הוא חלקי וחסר, וכי יש למצוא מנגנון נוסף או אחר לקידום התחדשות עירונית בהיקפים הנדרשים, אם באמצעות מימון ציבורי ישיר, או באמצעים אחרים.<sup>61</sup> המצב כיום

<sup>59</sup> שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020.

<sup>60</sup> שם.

<sup>61</sup> שם; שחר סולר, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי במנהל התכנון, שיחת טלפון, 15 ביוני 2020.

הוא שבינוי חדש נבנה בצפיפות נמוכה יחסית, ואילו התחדשות עירונית נבנית בצפיפות גבוהה מאוד, ואין פתרון שתומך בפזור הגיוני יותר הנובע משיקולים עירוניים ותכנוניים. מכך עולה כי יש לערוך שיח מקצועי מקיף ועמוק בנושא, ולקדם חשיבה יצירתית לפתרון בעיות של התחדשות עירונית, בתחומים שלא נידונים כיום. לאחרונה פורסם דוח על חסמים בהתחדשות עירונית על ידי משרד המשפטים והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית,<sup>62</sup> העוסק בכמה חסמים משפטיים ותכנוניים, ובהם, יחסי יזם-דיירים ו"דייר סרבן" – ואף מוצע להוריד את אחוז ההסכמה לפרויקטים של פינוי בינוי ל-66% בלבד כדי להתמודד עם חסם זה – או חסמים בוועדות מקומיות – שכפתרון הוצע לעקוף את הוועדות המקומיות ולאשר את התכניות בותמ"ל, כלומר להפקיע את שיקול הדעת התכנוני מהרשות המקומית. **עם זאת, הדוח אינו עוסק בשלל בעיות ודילמות בתחום הקשורות לתכנון ומימון פרויקטים של התחדשות עירונית בטווח הקצר או הארוך בהיקפים הנדרשים.** נוסף על כך, הדוח אינו עוסק כלל בסוגיית עלויות האחזקה הגבוהות לטווח הקצר וגבוהות עוד יותר בטווח הארוך, הנובעות מבינוי במגדלים רבי קומות, ואין כיום פתרונות הולמים למימון עלויות אחזקה אלו לטווח הארוך.<sup>63</sup> לסיכום, נדרש שיח מקצועי למציאת פתרונות יצירתיים לבעיות התכנון, התשתיות והמימון של פרויקטים של פינוי-בינוי, כדי שיהוו התחדשות עירונית ראויה ומקיימת לאורך זמן, ושאכן יתנו את המענה הנדרש לתושבי ירושלים ואזרחי ישראל.

## 4. נקודות לדין

### 4.1 מדדי התכנית האסטרטגית לדיור

התכנית האסטרטגית לדיור 2040 מדברת על הלימה בין תכנון ובינוי מוצאים למגורים לבין קידום תשתיות הולמות לבינוי אינטנסיבי זה. עם זאת, היעדים והתחזיות לעמידה בהם נמדדים לפי מספר יח"ד המאושרות בתכניות. **האם יש מדדים, יעדים ותחזיות גם לעניין קידום התשתיות ומידת ההלימה בין התשתיות הקיימות/מתוכננות/חזויות לבין קידום פרויקטים למגורים? האם יש מנגנונים להבטחת הלימה זו בין פיתוח התשתיות לבין בנייה למגורים?**

### 4.2 מדיניות תכנון ובינוי בירושלים

כאמור, לירושלים אין תכנית מתאר, ומדיניות הבינוי מבוססת על מסמכי מדיניות נקודתיים ותכניות לפיתוח השכונות, רובן תכניות אב שאינן סטטוטוריות, וחלקן הקטן תכניות מפורטות.

למשל, באמצעות הכללת שטח פנוי לבינוי הנמצא ברצף של בינוי ישן להתחדשות עירונית במסגרת הקו הכחול של אותה תכנית, וקידום בינוי-פינוי-בינוי, וכן שימוש בשטח הפנוי כקרקע משלימה.

<sup>62</sup> משרד המשפטים והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, [דוח סיכום עבודת צוות בנוגע להסרת חסמים בהתחדשות עירונית](#), אפריל 2020.

<sup>63</sup> שירה תלמי-באבאי, מתכנתת מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 16 ביוני 2020. נציין כי קיימת קרן למימון אחזקת הבניין בשנים הראשונות לדיירים המקוריים של פרויקט ההתחדשות העירונית, אך אין בכך כדי לפתור את בעיית עלויות האחזקה לטווח בינוי וארוך.

**האם מדיניות זו מתכללת את נושא התכנון והבניה, התשתיות, מבני הציבור ודירות המגורים בצורה מיטבית? אם כן, כיצד נעשה הדבר?**

מדיניות הבניה בירושלים מאופיינת בבניה לגובה וציפוף אינטנסיבי של העיר בשכונות השוליים ולאורך הרכבת הקלה, והתכנסות פנימה עקב אזילת הקרקעות הפנויות מחוץ לעיר. **האם לאור מדיניות זו יש צורך בבניה חדשה על שטחים פתוחים, ואם כן, מהם השיקולים לכך ומהן ההשלכות של מהלך כזה?**

### 4.3 קידום התחדשות עירונית

מוסכם על גופי התכנון בעירייה ובלשכת התכנון המחוזית ואף על צוות דיור במועצה הלאומית לכלכלה, כי עתיד הבינוי בירושלים ובכלל מרכז הארץ הוא ברובו המכריע בהתחדשות עירונית. עם זאת, מנגנוני העידוד והקידום של התחדשות עירונית כיום הם חלקיים ודלים. קרקע משלימה מוקצה לפרויקטים להתחדשות עירונית במשורה, קרקעות חדשות לשיווק אוזלות, ואילו מנגנונים אחרים אינם מוצעים. מוסדות התכנון וגורמי המקצוע אינם משפיעים על הקצאת קרקעות אלו, והנושא מוכרע במישור הפוליטי. נוסף על כך, קרקע משלימה מאפשרת מימון חלקי מאוד של התחדשות עירונית, גם כאשר היא אכן מוקצה לעניין. פרויקטים של "מחיר למשתכן" או שכירות ארוכת טווח, שמממנים גם הם באמצעות ערך הקרקע, וכמובן אזילת הקרקע באזור ירושלים, מצמצמים עוד את האפשרות להשתמש בקרקע משלימה להתחדשות עירונית בהיקפים הנדרשים לעיר. הרשויות והממשלה לא מציעות מודל ציבורי או אחר למימון וקידום התחדשות עירונית, והדבר נותר תלוי בערך הקרקע הבנויה ו/או המשלימה, ובציפוף אינטנסיבי שנובע גם מהרצון לבנות כמה שיותר יח"ד וגם מעלותו הגבוהה של פרויקט בינוי. למרות ההבנה כי עתיד הבניה הוא בהתחדשות עירונית בהיקפים גדולים, ניכר כי המנגנונים לעידוד התחדשות עירונית מצומצמים ומוגבלים, גם מבחינה כלכלית וגם מבחינה תכנונית. **אילו מנגנונים חליפיים לקידום תכנון ומימון התחדשות עירונית יש כיום, שכן, מדובר באפיק העיקרי לקידום התכנון והבניה בירושלים ובכלל? האם מתקיימת עבודה מקצועית הבוחנת את הסוגיה ושוקדת על פיתוח פתרונות לבעיות אלו? האם מתקיים שיח מקצועי בנושא?**

### 4.4 תעדוף תכנון ופיתוח בירושלים

בהתאם למגמת הקידום המהיר של בינוי בהיקפים גדולים, עשויה להיווצר העדפה לקידום בניה על שטחים פתוחים, שכן, על אף שאלו דורשים בניית תשתיות חדשות, אין בהם את המורכבויות (הכלכליות, הציבוריות, המשפטיות) ומשך הזמן הארוך המאפיינים פרויקטים של התחדשות עירונית, ויש בצידם הכנסות למדינה משיווק הקרקעות החדשות לבניה. **כיצד משפיעה מגמה זו על קידום התחדשות עירונית בטווח הבינוני והארוך?**

הדרישה כיום היא לקדם תכנון של יח"ד רבות על מנת לעמוד ביעדי הממשלה ל-2040, אך אין בכך התייחסות לתעדוף מימוש התכניות וקידום הפיתוח והבניה של שטחים מסוימים על פני אחרים.<sup>64</sup> האם מנהל התכנון, בשיתוף רמ"י, מתעדפים שיווק ופיתוח תכניות באזורים מסוימים על פני אחרים, משיקולים עירוניים, סביבתיים, תשתיתיים או תכנוניים? האם קיימת קדימות למימוש תכניות מסוימות על פני אחרות, או שיקול דעת תכנוני בקביעת סדר מימוש תכניות מאושרות?

---

<sup>64</sup> נציין כי שיווק קרקעות מדינה לבניה ופיתוח נעשה לאחר אישור תכניות (ציבוריות) על קרקעות אלו, ולכן ניתן לאשר תכניות אך לתזמן את שיווק הקרקעות וביצוע הפרויקטים לפי שיקולים תכנוניים או עירוניים.