

תכנון ופוליטיקה בירושלים

גדליה אורבך ועירא שרקנסקי



מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

תכנון ופוליטיקה בירושלים

גדליה אורבך
ועירא שרקנסקי

ירושלים, ינואר 2010

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Planning and Politics in Jerusalem

Gedalia Auerbach and Ira Sharkansky

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/75 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2010 מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il

www.fips.org.il

על המחברים

גדליה אורבך – ד"ר למינהל ציבורי, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, באוניברסיטה העברית בירושלים.
עירא שרקנסקי – פרופ' (אמריטוס) למדע המדינה ומינהל ציבורי, המחלקה למדע המדינה, באוניברסיטה העברית בירושלים.

על המחקר

מחקר זה עוסק בשינויים המתרחשים בזירת התכנון העירוני בשלושת העשורים האחרונים, ובראשם ריבוי השחקנים הנוטלים חלק בתהליך וריבוי הפעילויות, האינטרסים והערכים. שינויים אלה שנבחנו בזירת תכנון מורכבת כמו ירושלים, משפיעים על תהליך התכנון, תוצאותיו ותפוקותיו – התארכות משך התכנון ופער גדל והולך בין התכנון ליישום.
מחקר זה מתבסס על ומשלים את הספר *Politics and Planning in the Holy City* שראה אור בהוצאת Transaction Publishers, בשנת 2007.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**.

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

לפרופ' ערן רזין שאישר את פרסום המחקר, לגב' שונמית קרין העורכת המדעית על הערותיה המפורטות והמועילות ולגב' תמר סופר שהכינה את המפות.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005

- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליה אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010

תוכן העניינים

9	הקדמה
11	תכנון עירוני – בין פוליטיקה לתכנון ובין פוליטיקאים למתכננים

חלק א

ירושלים כזירת תכנון

19	ירושלים הריאלית וירושלים הרעיונית
22	עומות לאומי-דתי במרחב העירוני ירושלים – פתרונות שהוצעו ופעולות שננקטו
24	סוגיית 'מהי ירושלים'? כמענה לסכסוך לאומי-דתי

חלק ב

בין פוליטיקה לתכנון בירושלים בשנות ה-70 וה-80

29	פרק ראשון
29	הקמת אצטדיון כדורגל: המערכה הראשונה ב'שועפט' – שנות ה-70
31	איתור שטח מרכז הספורט – היבטים תכנוניים
32	איתור שטח מרכז הספורט – סקירה
37	השחקנים המעורבים ועמדותיהם
41	סיכום המערכה הראשונה – במקום אצטדיון שיכונים לתושבים דתיים
42	הקמת אצטדיון כדורגל: המערכה השנייה ב'מלחה' – שנות ה-80
42	תהליך אישור אתר האצטדיון
44	השחקנים המעורבים ועמדותיהם
49	סיכום – אצטדיון חדש בעיות ישנות
50	פרק שני
51	התווית גבולות השיפוט עד שנות ה-90

חלק ג

התווית גבולות השיפוט

57	פרק שלישי
57	הליכים לשינוי תחום השיפוט של העיר
64	מהליך ביורוקרטי למאבק פוליטי ומשפטי
67	פרק רביעי
68	גבולות וגדרות
80	מטרות בעיות ואפשרויות
82	בעד ונגד 'עוטף ירושלים'
82	תהליך בניית הגדר
85	הגורמים המעורבים
89	סיכום

90	פרק חמישי
91	תהליך קבלת ההחלטות
98	הגורמים המעורבים ועמדותיהם
103	ניתוח החלטות ותהליכי קבלתן
106	סיכום: פוליטיקאים ופוליטיקה בתכנון ואין רכבת מהירה לירושלים
108	פרק שישי
109	תהליך התכנון – פרויקט ראשון מסוגו בארץ
114	סקירת תהליך ההקמה – תקלות ברכבת הקלה
115	בחינת תהליך התכנון וההקמה – רכבת קלה צרות גדולות
121	סיכום – שנים של תכנון ועבודות בשטח אבל הרכבת הקלה אינה על הפסים

חלק ד

חלופה רעיונית לפוליטיזציה של התכנון העירוני

123	פוליטיקאים בזירת התכנון העירוני – שיקולים ודרכי פעילות
128	שחקנים שאינם פוליטיקאים בזירת התכנון העירוני – שיקולים ודרכי פעולה
135	סיכום
136	רשימת מקורות

רשימת הלוחות

1	עמדות היישובים הנכללים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 1988
2	עמדות היישובים הנוגעים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 2000
3	שיקולים בעד ונגד בניית גדר ההפרדה
4	אבני דרך בבניית גדר ההפרדה
5	הגורמים המעורבים בהקמת גדר ההפרדה ועמדותיהם
6	חלופות לתוואי הגדר
7	רכבת לירושלים: חלופות התוואים
8	רכבת לירושלים: חלופות התוואים – השוואה משוקללת
9	רכבת לירושלים: השוואת חלופות
10	עמדת עיריית ירושלים בסוגיית התוואי המועדף
11	הנה באה הרכבת הקלה...
12	הפוליטיזציה של התכנון העירוני – שחקנים, תפיסות תכנון, שיקולים ודפוסי פעילות

רשימת המפות

1	אתרים שהוצעו לאצטדיון בשנות ה-70
2	התפתחות שטח השיפוט של ירושלים 1931-1994
3	הצעת עיריית ירושלים לשינוי גבולות השיפוט של העיר, 2000
4	רכבת לירושלים – חלופות התוואים
5	תוכנית פריסת קווי הרכבת הקלה
6	תוכנית תוואי הקו הראשון של הרכבת הקלה

הקדמה

תכנון עירוני הוא תהליך מורכב בו מעורבים שחקנים אחדים, בעלי ערכים ואינטרסים שונים, שמספרם גדל בשלושת העשורים האחרונים. פוליטיקאים המונעים, בין השאר, על-ידי שיקולים פוליטיים ומתכננים המונעים, בין השאר, על-ידי שיקולים מקצועיים הם השחקנים הראשיים הקבועים בתהליך התכנון. תכנון עירוני ופוליטיקה מקומית הם שני נושאים הכרוכים זה בזה. היה זה מפתיע לולא כן מאחר שכל עוד תכנון משפיע על הזדמנויות חיוביות ושליטות – רווח כלכלי או הפסד, שיפור איכות הסביבה או פגיעה בה, שימור אתרים היסטוריים או הריסתם – הם ינסו להשפיע על תהליך התכנון ועל תוצאותיו.

כערים רבות אחרות גם ירושלים מתמודדת עם בעיות שגרתיות בתחומי החברה, הכלכלה, התחבורה, השירותים המוניציפליים, שימושי הקרקע ותקציב שאין בו כדי לספק את כל הצרכים והדרישות. הבעיות הקלאסיות בתחומים אלה מתמקדות בשאלות "מי מקבל מה, מתי ואיך?". גורמים מקומיים, לאומיים ובין לאומיים מעורבים בתכנונה ובניהולה של העיר. בין המוסדות והפרטים הנתפשים כמשפיעים ביותר על הנעשה בעיר ניתן למנות את ראש העירייה, מועצת העירייה, משרדי הממשלה, מנהיגים דתיים, מנהיגים בין לאומיים, מוסדות תכנון, גורמים פרטיים וארגוני המגזר השלישי. משמעות הדבר היא שלכל אחד מהמעורבים תחומי עניין שונים, אינטרסים שונים וסדרי עדיפויות שונים. הביטויים המעשיים העלולים לנבוע מכך הם: קושי בהתווית מדיניות מוסכמת; שינוי מדיניות הנקבעת על-ידי גורם אחד נדחית על-ידי גורם אחר; והיעדר אחידות בנוגע לגורם המכתיב מדיניות – גורמים המכתיבים נושאים מסוימים עשויים להתגלות כחסרי עניין או עצמה בנושאים אחרים.

ניתן לשאול מדוע יש לעסוק בתכנון של עיר שהיא שונה מערים אחרות. התשובות לכך הן: אופיין הקיצוני של הבעיות בפניהן ניצבת ההנהגה המקומית; מקרה ירושלים נוגע לתהליך של תכנון עיר הנמצא בין התווית מדיניות לאומית בנושאים הנמצאים בעדיפות עליונה

לבין לחצים של פוליטיקה עירונית; היותה של העיר במוקד סדר היום העולמי; דווקא בגין היותה שונה מערים אחרות.

מי מעצב את דמותה של העיר? מה שמעניין אותנו כאן הוא הפוליטיקה הרב-גונית המעורבת בתכנון עירוני ותפקידיהם של השחקנים המבקשים להשפיע על החלטות תכנוניות, כולל חריגות המוענקות במסגרת תוכניות קיימות, יחסי קבוצות ויחידים עם בעלי תפקידים ודרכי פעילותם – משמעות הדבר היא בחינה וניתוח המבוססים על דגמים של יחסי פוליטיקה-תכנון. הדגש אפוא הוא על השחקנים המשתתפים בתהליך התכנון ועל מגוון התהליכים המתרחשים – לדוגמה, בחינת משמעותה של הפוליטיקה מעבר לתפיסה של מי מקבל מה ומתי? בה מעורבים בעיקר אליטות פוליטיות שונות ואנשי עסקים, שהרכבן משתנה מעת לעת ובהתאם לנסיבות על רקע יחסי עצמה, אינטרסים, ערכים ודרכי פעולה בחברה הטרוגנית וסקטורלית יותר מבעבר, המאתגרים את מנגנוני התכנון.

בחינת הנושא נעשתה באמצעות ניתוח החלטות ב'נושאי מפתח' – אירועים בולטים בתחומי התכנון העירוני ותהליכי קבלתן. השחזור כלל, בין השאר, את זיהויים של המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות, עמדותיהם, דרכי פעולתם ופרטי ההחלטות. החומר האמפירי מקורו בשני סוגי מקורות: חומר תיעודי הכולל רשומות ציבוריות (מסמכים ופרסומים רשמיים), רשומות אקטואריות של מוסדות ציבור (נתונים סטטיסטיים, תכתובות ופרוטוקולים של ישיבות) ופרסומים בעיתונות.

תכנון עירוני – בין פוליטיקה לתכנון ובין פוליטיקאים למתכננים

עיר היא מערכת בה קיימים שימושי קרקע (כגון מגורים, מסחר, תעשייה, בידור, שירותים) בצפיפות מתאימה לכל אזור בכל תקופת זמן. אזורים אלה קשורים ביניהם באמצעות רשת תחבורה (המהווה אף היא שימוש קרקע) המיועדת לאפשר קשרי גומלין בין שימושי הקרקע השונים. תכנון עיר הוא תהליך של קבלת החלטות הנוגעות במרכיבים אלה.

(בן-שחר, מזור, 1972)

דילמות מרכזיות בתחום התכנון העירוני עוסקות בנושאים כגון שימור כנגד פינוי ובינוי מחדש או ציפוף; פרבור מפוזר כנגד פיתוח קומפקטי; בנייה לגובה; שימוש בתכנון ככלי למשיכת קבוצות אוכלוסייה מסוימות ודחייתן של אחרות; שיקולים כספיים/תקציביים במדיניות התכנון; ותכנון מוטה תחבורה פרטית או תחבורה ציבורית.

תכנון עירוני פועל בתנאים של משאבים במחסור, במערכת מורכבת של לחצים וקונפליקטים, והוא נתון במתח בין גורמים פוליטיים, כלכליים וחברתיים (וקסמן ובלאנדר, 2000). בהליך התכנון נוטלים חלק שחקנים רבים ומגוונים הכוללים מתכננים, ביורוקרטים, פוליטיקאים, יזמים והציבור הרחב; המונעים על-ידי אינטרסים אישיים, קבוצתיים ומוסדיים; והנוקטים בפעולות כגון מאבקי כוח, אמצעי שכנוע, ומשא ומתן. מכאן, ההתמקדות המתבקשת איננה רק בשאלה איך מתכננים מבחינה מקצועית וטכנית, אלא גם בסוגיית השפעתם של הגורמים הראשיים המעורבים, הפוליטיקאים והמתכננים, על תהליך התכנון ותוצאותיו.

עיקר הבעיות במערכות תכנון עירוניות סטטוטוריות מתמקד, בדרך-כלל, ביחסי הגומלין בינו לבין הגורמים שמחוצה להן ובראשם המערכת השלטונית-הפוליטית. בהקשר זה נטען שתהליך תכנון ציבורי מצוי, לפי הפרדיגמה הווריאנטית, בין שתי מערכות שיקולים

מובחנות היטב זו מזו: האחת, המקצועית-המינהלית-הביורוקרטית, המאופיינת על פי רוב על-ידי שיפוט רציונלי, אובייקטיבי ואוניברסלי; והאחרת, הפוליטית, המאופיינת על פי רוב על-ידי שיפוט כוחני, סובייקטיבי ופרטיקולריסטי (אורבך, 1994).

כאן ההתייחסות לסוגיית הפוליטיקה והתכנון העירוניים, מתמקדת בשתי נקודות ראות: האחת, מעורבותה של הפוליטיקה בתכנון ושיקולים פוליטיים בנושאים שאמורים להיות א-פוליטיים; והאחרת, מעורבות הפוליטיקאים בתכנון ושל המתכננים בפוליטיקה – כאן המתכננים נאלצים לפתח כישורים בפוליטיקה של השפעה כדי שיוכלו למלא תפקיד אסטרטגי (Altshuler, 1965; Healey, McDougall, 1982).

תכנון עירוני

התכנון העירוני קיים כבר אלפי שנים, לפחות באשר לעבודות הציבוריות של סלילת דרכים, תכנון מערכות מים, והחלת שיקולי ביטחון וסמליות דתית או שלטונית על מבנה העיר. התכנון במובן זה לא היה מיועד לווסת זכויות בנייה כפי שעושים דיני התכנון והבנייה כיום (אלתרמן, 1990). מטרתו היא לשנות מציאות קיימת במרחב העירוני באמצעות פעילות מאורגנת, שיטתית ויזומה והוא מושפע מתנאי סביבה נתונים – פיזיים, חברתיים, כלכליים, מינהליים, משפטיים ופוליטיים – המגבילים את חופש הבחירה של המתכננים. ממד הזמן נמנה גם הוא עם הגורמים המגבילים את התכנון.

בשנים האחרונות בולטות שתי גישות התייחסות לתכנון העירוני: האחת, שלפיה התכנון העירוני מגלם רוח של דמוקרטיה, של תקשורת ושל שיתוף פעולה הדדיים, והוא נתפס כאמצעי יעיל להשגת צדק חברתי, לניהול סכסוכים, ליצירת סובלנות ולטיפוח ושימור של הבדלים תרבותיים (Allmendinger, 2001). והאחרת, הגישה הליברטרית, הרציונלית והפוזיטיבית, המתמקדת בתוצאות כלכליות בעיקרן. כאן, תפקיד התכנון הוא לשפר את היעילות ואת האפקטיביות של תקנות ציבוריות על הכלכלה ועל החברה (Lai, 2000).

תכנון בפוליטיקה

מעורבותו של התכנון בפוליטיקה החלה באמצע שנות ה-60 עת הוצג **התכנון הפלורליסטי-המסנגר** שהנחות היסוד שלו הן: התכנון הוא אמצעי להתווית מדיניות; במרכזו של תהליך התכנון עומד נושא הגדרת המטרות והיעדים; התכנון הוא בעיקרו תהליך של בחירה ולא של קביעת עובדות; כל קבוצה בציבור שואפת ליעדים שונים הנגזרים מאינטרסים שונים; אין לחפש דרכי ביניים בין יעדי הקבוצות השונות בעלות האינטרסים השונים אלא יש להכיר בקיומם של ערכים שונים ולסנגר עליהם; והמתכנן אינו איש טכני נטול דעות וערכים בנושאים חברתיים (Davidoff, 1965).

מאפייניו של התכנון הפלורליסטי-המסונגר הם: תוכניות רבות הכוללות גם מטרות חברתיות ואמצעים להשגתן; ריבוי תוכניות המשקפות העדפות ואינטרסים של קבוצות שונות בציבור; תחרות בין הקבוצות השונות בציבור על השגת תמיכה פוליטית לתוכניותיהן; הדרך הנכונה לפעול היא מעין שיפוטית הכוללת, בין השאר, הצגת נתונים ותוכניות, שמיעת עדויות של מומחים וקבלת החלטה צודקת ככל שניתן; לכל צד יש סניגור מקצועי – המתכנן הנבחר על-ידי קבוצת אינטרס והמייצג אותה; ההחלטה על אימוץ תוכנית מתקבלת על-ידי מקבלי ההחלטות ברשות הציבורית לאחר דיון פוליטי גלוי; מידע זמין ומלא בנוגע לתוכניות חלופיות מתחרות עומד לרשות הציבור.

יתרונותיו של התכנון הפלורליסטי כוללים גירוי הציבור לדיון במצבים עתידיים; תמריץ לשפר את איכות התוכניות; תהליכים גלויים של קבלת החלטות על-ידי הרשות הציבורית המוסמכת; מידע זמין ומשופר לציבור; השתתפות הציבור בתהליך התכנון בדרך של חיובו להציג תוכניות טובות יותר ולא להסתפק בביקורת.

הביקורת על התכנון הפלורליסטי מצד מתכננים סגוריים התמקדה בעלויות הגבוהות הכרוכות ביישום; בסתירה המונחת בבסיסו לרעיון אינטרס ציבורי כולל ואחיד; בקושי לגבש תוכנית אחידה המקובלת על הכל בחברות הטרוגניות, בעיקר בשכונות המאוכלסות באוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית; ביכולת המוקנית לכל קבוצת אינטרס למנוע מיקום מוסדות בעייתיים בתחומה באמצעות טיעונים תכנוניים משכנעים; ובקושי לשקלל אינטרסים ודעות סותרות (Peattie, 1968).

ביקורת מסוג אחר על התכנון הפלורליסטי-המסונגר, מצד מי שאינם מתכננים, הדגישה את נקודות המוצא השונות של קבוצות אוכלוסייה מתחרות על השגת תמיכת הממסד בתוכניותיהן, שמשמעותן היא סיכויים שונים לקבוצות השונות, וההחלטה ידועה מראש (Mazziotti, 1974); או מצד אנשי ממסד שהדגישו את מגבלות התכנון המתבטאות בהדגשת מהלכים של עיכוב וביטול תוכניות ופחות בכלים לייזום תוכניות, בהתייחסות לבעיות חלקיות במקום לצורכי כלל החברה, ובהמעטה בחשיבותה וביכולתה של המערכת הביורוקרטית על אמצעייה המגוונים להגשים את המטרות השונות (Keyes, Teicher, 1970).

התכנון הפלורליסטי מגדיר, למעשה, מחדש את תפקידיו של המתכנן באופן שהוא נדרש, לבד מפעולת התכנון, גם לסנגר על תוכניות מועדפות של לקוחותיו ולהשתלב בתהליך התווית המדיניות וקבלת ההחלטות – משמע, להיות מעורב בפוליטיקה.

מתכננים בפוליטיקה

התערבות התכנון בפוליטיקה, מתבטאת, בעיקר, בפעילותם של מתכננים בעלי מודעות פוליטית וחברתית בתהליכי התווית מדיניות תכנון ובנושאים שנויים במחלוקת; מסתמן

כאן אפוא מעבר ממתכנן מומחה המנותק ומרוחק מהחברה בה הוא פועל למתכנן מעורב חברתית ורגשית בעשייה שלו (Rose, Black, 1985).

מעורבות זו – שבמרכזה הסוגיה העקרונית האם המתכנן הוא טכנאי או איש ערכים – נועדה לשלוט על תהליך התכנון ולקבוע את תפוקותיו; כלומר, הפרקטיקה של התכנון היא עיסוק במיקרו-פוליטיקה של התכנון (Forester, 1990). בהקשר זה ניתן להתייחס לשאלות כגון באיזו דרך המתכנן מעורב בפוליטיקה של מדיניות התכנון? איזו השפעה יש למתכנן על תהליך התווית המדיניות? ואיזה תפקיד ממלא המתכנן ביישוב סכסוכים בתכנון?

המתכננים המעורבים בהכרעות תכנוניות או השואפים לגישה אליהן משפיעים על התווית מדיניות בדרכים שונות: **המתכנן היועץ** – יועץ תכנוני מעביר מידע לפוליטיקאי, מנתח את המשמעויות של פעילות תכנונית ומייעץ לו בנוגע להחלטה; כלומר, משתדל לשלב היבטים רציונליים ואובייקטיביים במערכת המונחית מעצם טבעה על-ידי שיקולים פוליטיים (Meyerson, Banfield, 1964); **המתכנן המתערב** – פועל באחת או יותר מהדרכים הבאות: ייזום מדיניות חדשה; שינוי מדיניות; והתנגדות למדיניות (Kaufman, 1979). כלומר, יש כאן דחיקה מסוימת של הניטרליות המאפיינת את המתכנן-היועץ. התנהגותם של מתכננים אלה אינה כמו זו של קבוצות אינטרס והם נוטים לשמור על אובייקטיביות ואתיקה מקצועית.

חלוקה אחרת של מתכננים בהקשר לפעילות בזירה הפוליטית היא **לפעיל מוסתר** – המכיר את הזירה הפוליטית אך פועל מאחרי הקלעים; **לפעיל גלוי** – הפועל בחשיפה גבוהה; ו**למתכנן ניטרלי** – הנמנע מלהתערב בפוליטיקה ומעדיף להתמקד בהיבטים המקצועיים המסורתיים (Catanese, 1975).

תהליך התערבות רצוי של המתכנן בתהליך התכנון כולל את השלבים והמאפיינים הבאים: הגדרת יעדי עבודה על-ידי המשרד המתכנן הנגזרים ממטרותיו והמתחשבים בעמדותיהם של הגורמים המעוניינים; ניתוח מאפייני קבוצות המטרה על-פי אינטרסים עצמיים, המניע של הקבוצה ועד כמה הנושא חשוב לה; הקבוצות המשפיעות על קבוצת האינטרס; עמדת קבוצת האינטרס כלפי משרד התכנון – אוהדת, ניטרלית, מתנגדת? והאם יש לקבוצה עמדה מוגדרת ומגובשת בנושא? והמשאבים הכלכליים והפוליטיים והמקצועיים העומדים לרשות קבוצת האינטרס; גישור בין הניתוח לאסטרטגיה ולטקטיקה תכנונית – האסטרטגיה המועדפת נבחרת על בסיס ניתוח מאפייני קבוצות האינטרס, לשכנוע רוב הקבוצות ולנטרול השפעתן של קבוצות מתנגדות שאינן ניתנות להשפעה; פיתוח תוכנית אסטרטגית/טקטית נבחרת – בנוגע למקום בו תופעל, מי יבצע אותה ועיתויה. המתכננים יכולים לנקוט בטקטיקות שונות ממשא ומתן ועד להפעלת לחץ – בהקשר זה יש להקפיד על ההיבט האתי; ביצוע התוכנית האסטרטגית/הטקטית שגובשה; הערכת תוצאות

התוכנית האסטרטגית שעניינה בחינת תוצאות ראשונות של התוכנית האסטרטגית שנועדה לתקן את הטעון תיקון (Kaufman, 1979).

התומכים במעורבות המתכנן בפוליטיקה מדגישים את **היתרונות** הנובעים מכך ובכלל זה הכנת הרקע לתכנון, הבנת האינטרס הציבורי וצבירת עצמה – גורמים שעשויים לחזק, בסופו של דבר, את ההיבטים הנוגעים לטובת הכלל.

המתנגדים למעורבות זו מדגישים את מאפייניה הכוחניים והסובייקטיביים של המערכת הפוליטית; וטוענים שזניחת הניטרליות הערכית עלולה לפגוע באחריותו של המתכנן לציבור באי-מסירת מידע אמין ומלא; במניעת אפשרות לשיתוף הציבור; באי-שמירה על ערכים מקצועיים כגון רגישות לטווח ארוך, שמירה על ערכי טבע, ושימור אתרים היסטוריים; ובשמרנות.

לסיכום, מעורבות התכנון בפוליטיקה היא בראש ובראשונה השתתפות המתכנן במשחק עצמה פוליטי שהוא המניע האמיתי להתרחשויות בשטח.

פוליטיקה בתכנון

סוגיה מרכזית בתחום התכנון העירוני הראויה להתייחסות מיוחדת היא יחסי פוליטיקה-תכנון. חקר סוגיית המעורבות של הפוליטיקה במינהל מאופיין על-ידי שינויים הנוגעים לאופן ההתערבות ולמידתה.

הגישה המסורתית שראתה בתכנון מופע ניהולי-טכני (Faludi, 1973) הנעדר, כמעט, שיקולים פוליטיים פינתה את מקומה לגישה חדשה הבוחנת את התכנון גם מהיבטים פוליטיים (Blowers, 1980; Baum, 1986; Healey, McDougall, 1982). הגישה החדשה שהציבה היבטים פוליטיים במוקד ההתייחסות רואה בתכנון תהליך של בחירה בין יעדים שונים, המתרחש במערכת השלטונית והמושפע מיחסי העצמה ומהאינטרסים של הגורמים המעורבים. לפי תפיסה זו ארגוני התכנון משקפים את הכוחות הפוליטיים בחברה וככאלה הם מהווים בו-זמנית כלי ניהולי וכלי מווסת המאפשר מוצא מוסמך לעמדות שונות (טורגובניק, תשנ"ד). הערעור על ההנחה שהמערכת הפוליטית מקבלת ההחלטות מהווה **גורם מתווך** בלבד הממיר תשומות לתפוקות הוביל לקביעה שמערכת זו מהווה **גורם סיבתי** הפועל מתוך אינטרסים עצמיים ולהצגת השאלות: אילו גורמים מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות? ולמה? ובאיזו מידה משפיע כל אחד מגורמים אלה על ההחלטות?

שתי גישות כלכליות מנוגדות משמשות מצע תאורטי לדיון בסוגיית מעורבות הפוליטיקה בתכנון: האחת, ניתוח הבוחן את תבנית ההעדפות של מדיניות חלופית – פתרונות של משא ומתן חיצוני, זכויות רכוש ועלויות של עסקאות (Coase, 1960, 1988); האחרת, תאוריית תכנון המבוססת על הנחות בדבר המניעים של יחידים ושל ממשלות (Pigou, 1920).

הויכוח העמיד את נושא הבחירה הציבורית במרכז הדיון (Lai, 1994; Sorenson, 1994; Poulton, 1997; Webster, 1998a; Webster, 1998b). הסיבה לכך היא שאחת מנקודות המשיכה של תאוריית בחירת הציבור לגבי חוקרי התכנון היא יכולתה לעשות פורמליזציה של התנהגות השחקנים השונים המעורבים בתהליך הפיתוח (Webster, 1998a).

פוליטיקאים בתכנון

עיצוב מבנה עצמה פוליטי הוא מצב של תחרות, כאשר מקבל ההחלטות ניצב בפני האפשרויות העומדות לפני שחקן במשחק בעל סכום אפס. ההנחה המרכזית כאן היא שקיימים שחקנים בעלי אינטרסים מנוגדים המתחרים באופן מוחלט האחד כנגד האחר, שעה שרווח של צד א' הוא הפסד בסדר גודל דומה של צד ב'. כאן הפוליטיקה עניינה מי מקבל מה, מתי ואיך; (Lasswell, 1950) ולצורך ההיבט המרחבי, נוספת השאלה היכן? (Smith, 1974).

רגישותם הרבה של הפוליטיקאים להיבטים הפוליטיים ולתפרוסתם המרחבית התבטאה בכך **שתשומות פוליטיות** מתערבות ומשפיעות על עיצוב מדיניות התכנון ובכלל זה על הקצאת משאבים ואחת מדרכי ההתערבות היא זו של **אזור מועדף**. השיטה הידועה ביותר היא זו המכונה PORK-BARREL (חבית בשר חזיר), המפצה אזורים שמילאו תפקיד מרכזי בניצחון בבחירות, או המעדיפה אזורים העשויים למלא תפקיד מפתח בבחירות העוקבות (Johnston, 1976; Glassberg, 1973), ואשר בה שולט העיקרון הידוע בשם LOGROLLING (גלגול הקורה), שפירושו מדיניות "תן וקח", "שמור לי ואשמור לך" (Tullock, 1976).

סיכום

סקירת יחסי פוליטיקה-תכנון ופוליטיקאים-מתכננים בתחום התכנון העירוני – נושא שחשיבותו לא קתה לאורך השנים – מבליטה בעיה עקרונית של היעדר גבולות ברורים בין תחומים אלה ובין העוסקים בהם. למצב בעייתי זה, המאופיין על-ידי גבולות גמישים, עמימות ואי-בהירות, נוספות סוגיות עקרוניות בלתי פתורות ובראשן: האם יתכן תכנון מקצועי-אובייקטיבי, א-פוליטי? האם על המתכנן להתחשב בהשקפת עולמו של הפוליטיקאי מקבל ההחלטות? האם המתכנן רשאי לתכנן בהתאם להשקפת עולמו הפוליטית? ומיהו הלקוח של המתכנן?

בשל העובדה שפוליטיקאים ומתכננים הם בעלי השקפות פוליטיות, בהיעדר חלוקת עבודה ברורה בין שני התחומים פוליטיקה-תכנון ובין פוליטיקאים למתכננים, ובהיעדר חובה לשמור על כללי אתיקה מקצועית, דוגמת שבועת היפוקרטס אצל רופאים, אזי נושא מעורבות הפוליטיקה בתכנון והתכנון בפוליטיקה ימשיך לעלות על סדר היום הציבורי והאקדמי וימשכו הניסיונות למצוא לו פתרון נורמטיבי שיהיה גם פרגמטי.

לסיכום, התפתחות דגמים חדשים של ערים, שינויים דמוגרפיים, הצורך בחידוש תשתיות ישנות, המודעות הגוברת לשיפור איכות החיים והסביבה וכשלים תפקודיים רבים במערכות התכנון הנוכחיות, הם חלק מהגורמים לכך שנושא התכנון העירוני רחוק עדיין ממיצויו והאתגר לקדמו ניצב בפני פוליטיקאים ומתכננים עירוניים.

חלק א

ירושלים כזירת תכנון

ירושלים הריאלית וירושלים הרעיונית

ההתייחסות הדתית הרציפה והנסיבות המדיניות המשתנות, הפקיעו את ירושלים מן הצמידות למרחב טריטוריאלי מוגדר. זהותה של העיר כמערכת תכנים דתיים, סמליים לאומיים וכמוקד לכיסופים השתנתה בהתאם לגבולות פיזיים משתנים.

החשיבות שנודעה לעיר ביהדות כעיר הקודש מקדמת דנה חברה לחשיבות המיוחדת לעיר במישור הארצי בתקופה החדשה. אחד ממאפייניה של חבירה זו הוא המושגים הרבים המתאייחסים לעיר בהקשר לתחום הרעיוני – 'ירושלים של מעלה'; 'עיר הקודש'; 'עיר הנצח'; 'ירושלים של זהב'; ולמישור הארצי – 'ירושלים של מטה'; 'ירושלים היהודית/העברית' – 'ירושלים הערבית'; 'ירושלים המאוחדת'/'העיר שחוברה לה יחדיו'; 'העיר החצויה'; 'העיר החדשה' – 'העיר העתיקה' ו'ירושלים גופא' – 'ירושלים רבה'.

עד לכיבוש על ידם נהגו המוסלמים לכנות את העיר בשם 'איליה' (שמה של ירושלים הרומית – Aelia Capitolina) לאחר הכיבוש השתרש השם 'בית-אלמקדס' (עיר בית המקדש). בימינו, המוסלמים מכנים את העיר בשם 'אל-קודס אל-שריף' (ירושלים הכבודה) ובקיצור 'אל-קודס' או בשם 'אל-מדינה אל-מקדסה' (עיר הקודש). כמשתמע מריבוי השמות, ירושלים כמקום הפכה לשם נרדף לרעיונות, לעקרונות, לשאיפות ולביטוי זיקות ומשמעויות כנגזר מהעדפות אידאולוגיות, פוליטיות ודתיות שנועדו לשמש כלים להעברת מסרים ולהגשמתם של יעדים בתחומים אלה.

בימינו, השם ירושלים מפורש בצורות מרחיבות ומצמצמות כנגזר, בעיקר, מהעדפות פוליטיות לאומיות. כך לדוגמה, היהודים הישראלים המתייחסים לעיר כאל 'בירת העם היהודי'/'בירת מדינת ישראל' מבקשים להדגיש את היותה של ירושלים ישות רחבה ומשתמשים בשם 'מזרח ירושלים' בהתייחסותם לעיר הערבית. מנגד, הערבים מרבים לכוונה 'ירושלים הערבית' או 'ירושלים המזרחית' מתוך כוונה להבחין בין חלקי העיר על-פי הלאומיות והשפה השלטת בכל אזור.

בירושלים, המהווה סמל קולקטיבי לגורמים לאומיים ודתיים שונים, התמזגו הקודש והחול, המסגרת הפיזית-הפורמלית של העיר נתפשה גם כביטוי לירושלים הרוחנית, ובהתאם לכך הורחבה משמעותה אל מעבר להקשר הראשוני שלה כמקום גאוגרפי.

שינויי הריבון ששלט בעיר במהלך הדורות וביניהם: הרומאים, הביזנטים, הערבים, הסלג'וקים, הצלבנים, הממלוכים והעות'מאנים השפיעו על עיצובה ועל התפתחותה של העיר ועל מעמדה. מעמדה של ירושלים כישות גאוגרפית-פוליטית השתנה אך במעט עת היא שמשה ברוב התקופות כעיירה שולית. מצבה בתחום המדיני השפיע גם על הגדרתו של המרחב הגאוגרפי של העיר עד לסוף המאה ה-19. מחורבן בית שני ועד למאה ה-19 היה שטחה של העיר כ-850 דונם למעט בתקופה הביזנטית ובתקופה המוסלמית בהן התפשטה גם לכיוון דרום ושטחה הגיע ל-1,200 דונם.

מאז שלהי התקופה העות'מאנית, קבעו את התפתחותה של העיר גורמים אחדים, וביניהם (בן אריה, 1979):

- השלטון המרכזי ששלט בעיר והממשל המקומי שהיה קשור אליו.
- גורמים מדיניים חיצוניים – מעצמות אירופיות וכנסיות נוצריות.
- קבוצות האוכלוסייה השונות בעיר; יהודים, נוצרים ומוסלמים.
- המיקום הגאוגרפי-היישובי של העיר והתקשרותו לאזור שמסביבו.

בהתאם לכך ניתן להבחין בארבע תקופות משנה בהתפתחות העיר: שלהי התקופה העות'מאנית עד לכיבוש הבריטי בסוף 1917 בה התפתחה העיר בהשפעתן של המעצמות האירופיות והכנסיות הנוצריות ופחות על-ידי השלטון המרכזי; תקופת השלטון הבריטי עד 1948 בה ניכרה השפעה רבה של השלטון המרכזי; תקופת ירושלים החצויה עד 1967 בה קבעו את התפתחותה של העיר – פעילות הקהילה היהודית וגידולה הדמוגרפי המהיר ומעמדה של העיר בעיני השלטון המרכזי; בתקופה שלאחר 1967 מילאו השלטון המרכזי ועיריית ירושלים תפקיד מכריע בהתפתחותה.

הבריטים הם שקבעו את ירושלים כבירת ארץ ישראל והעניקו לה משמעות מרחבית ברורה ומוגדרת באופן פורמלי. בספטמבר 1921 הוכרזה ירושלים כעיר לצורך הכנת תוכנית בניין

עיר וגבולותיה נקבעו אל מעבר לשטח הבנוי של אותה התקופה שכלל את העיר העתיקה ושטחים שהשתרעו בעיקר לכיוון צפון מערב. תכנונה של העיר והתפתחותה משך שלושים שנות השלטון הבריטי ועד להקמת המדינה הותוו בהתאם לתוכניות הרעיוניות של מקלין וגדס בשנים 1918 ו-1920 ועל פי תוכניות מתאר מפורטות של אשבי, 1922; הולדיי, 1930 וקנדל, 1944. כל תוכנית התייחסה לירושלים שונה בשטחה. בעוד שהתוכניות הראשונות התייחסו לשטח עיר של 17,910 דונם (Shapiro, 1973: 142), התוכניות המאוחרות יותר התייחסו לשטח עיר בין 40,160 דונם (שם, עמ' 145).

התוכניות החדשות הרחיבו את שטח השיפוט המוניציפלי של העיר. המשותף לכל התוכניות היה הפרדת העיר העתיקה – עיר הקודש מהעיר הסובבת אותה – עיר החולין.

לאחר הקמת המדינה היה בתהליך התרחבות זה מענה לא רק לצרכים תפקודיים שנוצרו עקב קביעתה של העיר כבירה אלא גם ביטוי חזותי למעמדה של העיר. התוצאה, דגם עירוני המורכב משכונות נבדלות על רכסי הגבעות שביניהן חוצצות רצועות ירק בגאיות.

לאחר מלחמת ששת הימים, הוגדרה ירושלים על-ידי גבולות מוניציפליים שהותוו באופן שרירותי מבחינה אורבנית, שעה שהתכנון העירוני נעשה בצילם של העקרונות המדיניים בדבר מימוש הזיקה היהודית-הישראלית בעיר, וביניהם: סיפוח שטחים נרחבים כדי להבטיח את התרחבותה ופיתוחה תוך הימנעות מהכללת מחנות פליטים וכפרים ערבים המאוכלסים בצפיפות; הפרדה מבחינה כלכלית בין ירושלים לבין אזורי יהודה ושומרון; הכללת רכסי ההרים סביב לעיר; הכללת מתקנים חשובים כגון שדה התעופה בעטרות; התחשבות בבעלויות על הקרקעות (חזן, 1995). מתוך כוונה להבטיח נוכחות יהודית מסיבית, החליטה ממשלת ישראל לשלש את שטחה של העיר ולהבטיח את השליטה היהודית באמצעות בנייה היקפית של שכונות יהודיות שתבסס את השליטה היהודית בשטחים אסטרטגיים ושתמנע את האפשרות לחצות את העיר.

התפרוסת המרחבית של אוכלוסיית העיר המאופיינת על-ידי הומוגניות מרחבית עת קבוצות לאומיות מוגדרות, יהודים וערבים, מתגוררות בשכונות נפרדות וקבוצות של יהודים-חילונים ושל יהודים-חרדים חיים בנפרד יצרה מעין שלוש 'מיני ירושלים'. לחילונים ולערבים שטחים דומים בהיקפם ואילו לחרדים טריטוריה מועטה יחסית (אפרת).

הגוש החרדי-דתי הדומיננטי משתרע בצפון העיר, בין שכונת 'הר נוף' במערב ושכונת 'מעלות דפנה' במזרח, וכולל גם את שכונת 'רמות' ו'רכס שועפא'. בדרום העיר נמצאת מובלעת 'בית וגן' וגבעת מרדכי'. שלוחה מנותקת של אוכלוסייה זו היא ה'רובע היהודי' בעיר העתיקה.

הגוש החילוני הדומיננטי נמצא במרכז העיר, בדרומה ובמערבה כאשר הקו החוצץ בינו לאזור החרדי הוא רחוב יפו לכל אורכו.

לערבים רצף טריטוריאלי החובק את העיר מרמאללה בצפון ועד בית לחם בדרום. ההימנעות ממתן רישיונות בנייה לערבים בתוך הגבולות המוניציפליים של העיר יצרה פסיפס של בנייה מעורבת עת שכונות חדשות שהוקמו בשטחי יהודה הגובלים בעיר כתרו את השכונות היהודיות, שנועדו לכתר את השכונות הערביות. להפרדה בין השכונות היהודיות לערביות ישנם היבטים פיזיים חזותיים כגון בנייה רוויה וצפופה ורמת פיתוח גבוהה של תשתיות ושירותים בשכונות היהודיות החדשות לעומת בנייה דלילה ונמוכה ורמת פיתוח נמוכה בשכונות הערביות; שילוט שונה של עסקים, ימי שבתון שונים בהם העסקים סגורים וכדומה.

העמדות הפוליטיות במישור הלאומי כלפי הסכסוך הישראלי-הערבי השפיעו, לבד מעיצובו של המרחב העירוני, גם על דפוסי ההתנהגות הפוליטיים של תושביה. ההתנהגות הפוליטית באה לידי ביטוי בהיעדר ייצוג של תושבי מזרח העיר במועצת העירייה; בהעדפתם של רוב תושבי מזרח העיר לשמור על אזרחותם הירדנית; בכפיפותם של תושבי מזרח העיר למערכת השיפוט הדתית המוסלמית בנושאי אישות; בהפעלה אוטונומית של מוסדות חינוך, לשכות מסחר וכד'. תרמה למצב זה העובדה שהמערכת העירונית לא הצליחה לקבוע דפוסי פעולה שיענו על כל צורכי האוכלוסייה הערבית וארגונים ערבים ואגודות רווחה עצמאיות המשיכו בפעולתן הפילנתרופית (קמחי, 1994).

עימות לאומי-דתי במרחב העירוני ירושלים

פתרונות שהוצעו ופעולות שננקטו

המפגש בין ירושלים הריאלית לבין ירושלים הרעיונית יוצר עימות שבו אינטרסים מנוגדים של שני עמים יריבים ואינטרסים דתיים מנוגדים של שלוש דתות חוברים יחד במרחב עירוני אחד. את בעיית ירושלים ניתן להגדיר, לפיכך, כמפגש של אינטרסים מנוגדים, מטרות דומות ומשאבים מוגבלים בעיר מאוחדת להלכה מבחינה פיזית ומינהלית, וחצויה למעשה מבחינה פוליטית וחברתית. מעמדה של ירושלים כבירה, הרגישות לגבי מעמדה הבין-לאומי, חשיבותם של המקומות הקדושים והרכב האוכלוסייה בעיר מצטרפים למכלול טעון בעיות וקונפליקטים.

בעיר המאוחדת כביכול, התגבשו שלוש קבוצות אוכלוסייה נבדלות – יהודית חילונית, יהודית חרדית ולא-יהודית, ברובה מוסלמית. המצב בו קבוצות אלה המנהלות אורח חיים שונה ולהן אינטרסים פוליטיים, חברתיים ותרבותיים שונים הוביל בהכרח להתפתחותם של מאבקים על נוכחות פיזית, על עליונות דמוגרפית ועל שליטה טריטוריאלית.

לתפישת הריבונות המדינית על העיר שני מאפיינים עיקריים: האחד, לריבונות הלאומית מיוחסות משמעויות מתחום הערכים הדתיים; האחר, הממד הרעיוני-הסמלי של הריבונות המדינית מודגש יותר מהמדד הריאלי-הפרגמטי.

האינטרס היהודי-הישראלי נגזר מתפישתה של העיר כבירה לאומית וכמרכז דתי ראשון במעלה. זיקתו של עם ישראל לירושלים הוזנה, משך דורות, בעיקר על-ידי מניעים דתיים והיסטוריים ולא הייתה תלויה בריבונות לאומית שהיא תופעה חדשה יחסית. מאז הקמת המדינה חוברים לשיקולים הערכיים גם שיקולי ביטחון ואסטרטגיה.

האינטרס הפלסטיני-מוסלמי מהווה גם הוא שילוב של מרכיבים לאומיים ודתיים. עת ירושלים המהווה את העיר השלישית בחשיבותה הדתית באסלם אחרי מכה ומדינה, הפכה לסמל המאבק הלאומי על הריבונות בארץ ישראל. משמעות הדבר היא שאינטרס ערבי-אסלמי קולקטיבי חבר לאינטרס מדינתי-פרטיקולרי.

האינטרס הנוצרי מתייחס לאינטרסים המשותפים לשלש הדתות המתמקדים בשמירה על שלמותם וכבודם של המקומות הקדושים, בהבטחת חופש הפולחן הדתי הכולל גישה למקומות הקדושים בכל עת ובאי-התערבות בתכנים דתיים.

פתרונות שהוצעו בעניין הסכסוך בנושא ירושלים, שחלקם ביטא העדפה לשאיפות הלאומיות של הצדדים ומקצתם הדגיש את ההיבטים הדתיים של הסכסוך, היו מעוגנים בתחום המדיני, בתחום האדמיניסטרטיבי, בתחום המשפטי ובתחום התכנון הפיזי. כל ההצעות, כמעט, שנוסחו לאחר 1949 אישרו את שליטת ישראל על העיר המערבית או שהציעו שכך יהיה בעתיד.

הפתרונות התכנוניים בתחום הפיזי לפיהם פעלה ישראל הושפעו מהעקרונות המדיניים בדבר מימוש הזיקה היהודית לעיר. הביטוי המעשי בתחום זה היה התווית גבולות מוניציפליים, כנגזר משיקולים לאומיים וביטחוניים שלא תאמו את הצרכים האורבניים.

מירוב השטח תוך מזעור האוכלוסייה הערבית בתוכו, במטרה לשמור על היחס הדמוגרפי בין יהודים לערבים בשיעור של 72% יהודים ו-28% לא-יהודים, השאיר מחוץ לתחום המוניציפלי אזורים המהווים חלק אינטגרלי מהעיר. המאמצים העצומים של ישראל בתחום זה גרמו לכך ששיעור גידול האוכלוסייה היהודית בעיר לא פיגר אחר זה הלא-יהודי.

עיבוי האוכלוסייה היהודית במזרח ירושלים היווה גם הוא את אחד מאבני היסוד של מדיניות ממשלות ישראל מאז שנת 1967. ההתיישבות במזרח העיר, בכוונה לקבוע עובדות בשטח שתמנענה את חלוקת העיר בוצעה חרף מחאותיה של הקהילה הבין לאומית ולאחר הפקעתן של קרקעות ערביות. כמו כן, מיקם הצד הישראלי באזור מזרח העיר מוסדות שלטון כמשרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, המטה הארצי של המשטרה וכדומה.

הצד הפלסטיני נקט בצעדים לשמירת צביונה הנפרד הפלסטיני של מזרח העיר שיצרו מצב בו מעורבות הרשות הפלסטינית חדרה עמוק לתוך מרקם החיים היומיומי במזרח העיר. בין פעולות אלה ניתן למנות מיקום מוסדות לאומיים ('האורינט האוס', משרד החינוך, מועצת השיכון, מרכז האנרגיה), מוסדות דתיים (משרד ההקדשים והדתות, המועצה המוסלמית העליונה, הוואקף (ההקדש) המוסלמי ובית הדין הדתי); מוסדות תרבותיים (המשרד לנוער ולספורט), מוסדות מקצועיים (מטה האיגודים המקצועיים ומוסדות תקשורתיים (משרדי רשות הרדיו והטלוויזיה שאולפניה נמצאים ביריחו ובעזה).

החלטתה של ממשלת ישראל ופעולותיה לאיחוד שני חלקי העיר לא שינו את מעמדו של החלק המזרחי של העיר בעיני רוב מדינות העולם שמבחינתן נשאר בחזקת שטח כבוש. אומות העולם שלא הכירו באיחוד העיר לא קבלו את הקביעה שירושלים המאוחדת היא בירת ישראל. אי העברתן של השגרירויות לעיר והצבתם של קונסולים בעיר, מסמל התייחסות לעיר כאל עיר שדה.

ניתן לסכם ולומר שלמרות הקשיחות בכל הנוגע להיבטים פורמליים אופיינה המדיניות הישראלית בגמישות פרגמטית שראשיתה מתן האפשרות לנגישות פוליטית לכל קבוצות האוכלוסייה בעיר, המשכה ויתור למעשה על השליטה על והניהול של המקומות הקדושים לאסלם ואחריתה נכון להיום מתן האפשרות למעשה לכוחות הביטחון הפלסטינים לפעול במזרח העיר.

סוגיית 'מהי ירושלים'? כמענה לסכסוך לאומי-דתי

העיר משחקת מחבואים בין שמותיה
ירושלים, אל-קודס שלם, ג'רו, ירו,
לוחשת: יבוס, יבוס, יבוס בחשכה.
בוכה בגעגועים: אליה קפיטולינה, אליה, אליה.
היא באה אל כל אחד הקורא לה
בלילה לבדו. אך אנו יודעים
מי בא אל מי.

(יהודה עמיחי: 1975)

עיקרו של הסכסוך בירושלים נעוץ בסמלים קולקטיביים המכתיבים את התביעות במישור הלאומי ובמישור הדתי. לצדדים המעורבים בסכסוך עמדות עקרוניות המקשות על מציאת פתרון קבע מוסכם לסכסוך. לפיכך, יש להתמקד בחיפוש דרך להתמודד עם הבעיה ולוותר, בשלב זה, על ניסיון לפתרה סופית.

על דרך ההתמודדות להיות כוללנית ולהתייחס לעיר כאל מערכת תכנים ובהתאם לכך להתייחס, בו זמנית, לצרכים פיזיים-אובייקטיביים (מציאות דמוגרפית, חברתית וכד') ולצרכים מטה-פיזיים סובייקטיביים (רגשות, משמעויות דתיות של מקומות קדושים וכד'). התוצאה צריכה להיות מקובלת על הרוב הגדול של הנוגעים בסכסוך, דהיינו, לקבל לגיטימציה מהעולם המוסלמי-הערבי ומהעולם הנוצרי. יהיה בכך משום השלמה עם העובדה שלמרות שזיקתם של המוסלמים והנוצרים לעיר לא הייתה מעולם חזקה כזיקתם של היהודים הרי היום היא חשובה להם כפי שהיא חשובה לנו.

לפיכך, שמירת הסכסוך בעצימות נמוכה ובלי אלימות הכתיבה דרך ההתמודדות (coping) שתתמקד בסוגיית 'מהי ירושלים'? ותתבסס על דרכי הפעולה הבאות:

- התמקדות במציאת איזון בין החלומות הבלתי מושגים של שני הצדדים בדרך של נקיטת עמימות. העמימות עשויה לשרת פוליטיקאים אשר העניקו הבטחות אשר קשה לממשן ולאפשר לדלג על נושאים מעוררי מחלוקת על ידי הגעה להסכם עקרוני עם יריבים בלי להיכנס לפרטים.
- ערפול נקודות המחלוקת באמצעות הפרדה בין קודש לחול, בין ירושלים כסמל לבין ירושלים הריאלית-הארצית, תוך כדי התפרקות מהשאיפות המשיחיות לגביה והתמקדות בירושלים חדשה כמרכז של חברה חדשה. מכאן יש להפריד בין המושגים 'ריבונות לאומית ו'ריבונות דתית'. הפרדה מעין זו תקשה על מציאת הצדקה דתית או היסטורית להתפשר על אזורים במזרח העיר השוכנים מחוץ לחומות העיר העתיקה והכלולים במסגרת הגבולות המוניציפליים של ירושלים רבתי.
- יש להתייחס למרחב במשמעותו האינסטרומנטלית בלבד כמבטא את היכולת לקבוע: מי ראוי להימנות עם התושבים במרחב נתון, מה הם הכללים, הנורמות וכללי ההתנהגות המתירים שהות באותו המרחב, לפקח על קיומם ולהימנע מלייחס לו משמעויות ערכיות למיניהן.
- הכרה במשמעויות הרבות של המושג 'ירושלים' הריאלית. תפישת ההגדרות השונות לעיר כאמצעים מרכזיים לטשטוש ולנטרול מטענים רגשיים ולהפגנת אידאלים חדשים. בהתאם לתכנון השמי יוכלו הצדדים לכנות את העיר, חלקים ממנה ואתרים בתחומה בשמות שיבחרו מבלי שהדבר יפגע בטיעונים הבסיסיים של הצדדים. עמימות הקשורה לתיאור המשמעות הסמנטית של מקומות, אירועים וכד' משמעותה המעשית היא פחות אילוצים ויותר שונות בין עמדותיהם של הגורמים הנוגעים לסכסוך, בגין היות המידע נתון לפירושים שונים בהתאם לנטיותיו של הגורם המפרש.
- נקיטת מדיניות גמישה בשימוש בהגדרות השונות לעיר ולאתרים בתוכה תוך ניסיון להשתחרר מסיסמאות וסמלים שבני אדם קבעו ושבני אדם יכולים לשנות. בהקשר זה

יש להסתייע בעובדה שתחומי עיר ניתנים להגדרות במספר אופנים – הגדרה מינהלית, הגדרה על פי גבולות פיזיים והגדרה תפקודית.

- הכנת הציבור למצבים בלתי נמנעים וגיוס תמיכה בצורך להתמודד עימם בדרך של פשרה.

ניתן לטעון שהואיל וסוגיית ירושלים מעוררת רגשות עזים דרך ההתמודדות המוצעת היא פשוטה מדי ומורכבת מדי בה בעת. כך לדוגמה, ההצעה, ברוח הגישה המוצעת כאן, לזהות את ירושלים הפלסטינית בשכונות שמחוץ לגבולות המוניציפליים של ירושלים הינה פשוטה מדי מאחר שהיא מתעלמת מ-150,000 פלסטינים המתגוררים בתחומה. כמו-כן, ניתן לטעון שעבור המוסלמים יש בהצעה זו גם המעטה מהחשיבות הדתית של 'הר הבית' המצוי באזור המוניציפלי-הישראלי. מנגד, ניתן לטעון שההצעה הינה מורכבת מדי עבור קבוצות יהודים המתנגדים לעובדה שפלסטינים ישתמשו בשם 'ירושלים' לבירתם גם אם פיזית האזור הנבחר יהיה ממוקם מחוץ לעיר הישראלית.

אף על פי כן גורמים אחדים עשויים לסייע ביישומה של הצעה זו:

- העובדה שאין זהות בהגדרת גבולותיה של העיר בין ישראלים לפלסטינים בנוגע לאזורים כאבו-דיס ואל-עזריה.
- שטח גדול ממטרופולין ירושלים בכיוון צפון, מזרח ודרום לירושלים המוניציפלית מאוכלס על ידי פלסטינים וחלק גדול ממנו הועבר לשליטת הרשות הפלסטינית.
- העובדה שהפלסטינים מכנים את העיר 'אל-קודס' מאפשרת שימוש פרגמטי בשפה והתמודדות עם הרגישות הישראלית.
- היותה של ירושלים הפוליטית נבדלת מזו הדתית.
- ישנם תקדימים לכך שמערכות שלטון מפוזרות על פני יותר מעיר אחת (בון-ברלין, פרטוריה-קייפטאון).
- ישנם תקדימים לכך שעיר אחת משמשת בירה ליותר מגוף ממלכתי אחד (בריסל – הקהילה האירופית).

אימוץ גישה פרגמטית הכוללת אלמנטים של עמימות תוך ביטול הדבקות הפורמלית בשם אחד למרכיבים השונים של המרחב העירוני והתמקדות במישור המקומי המדגישה את הריכוז המינהלי בצד הביזור הפוליטי נועדו להביא לידי ביטוי את המבנה ההטרוגני של העיר. באופן כזה לא יחלשו הטיעונים של הצדדים הנוגעים, מחד, וינתן מענה לבעיות סמליות ולבעיות ברמה השכונתית, העירונית והלאומית מאידך. אך בראש ובראשונה נועד השימוש הגמיש בשם 'ירושלים' להסתיר ויתורים בנושאים רגישים כאוטונומיה, ריבונות וכדומה.

כל הצדדים עשויים לצאת נשכרים מיישומה של הצעה זו גם אם חלק מהשטח הגדל יועבר לשליטתו של הצד הפלסטיני. במצב זה ניתן יהיה להעניק מעמד מיוחד לאזורים בעייתיים בעיר כ'הר הבית' ולאפשר פעילות מדינית באזור מוגדר שישימש כמרכז וכסמל לגוף ממלכתי נוסף. יהא בכך משום הענקת ביטוי לזיקה ממלכתית, בעיקר במשמעותה הסימבולית הכוללת את הגילויים החיצוניים של עצמאות, ופחות במשמעותה האפקטיבית המתייחסת ליכולת הממשית של הריבון להפעיל את סמכותו ולפקח על הכללים והנורמות באותו המרחב. התוצאה תהא למעשה יצירת מרחב מטרופוליני לא מוגדר חד-מוניציפלי ודו-ריבוני תוך הסתייעות במרחב גאוגרפי לא ברור אותו יחצו גבולות לא נראים של יחידות משנה מינהליות ושל יחידות מדיניות.

בהיעדרה של הגדרה בעלת משמעות טריטוריאלית ברורה ההתייחסות לירושלים הגאוגרפית חרגה אל מעבר לממד הריבונות המדינית ולממד המוניציפלי וכללה משמעויות שונות של זיקות דתיות, היסטוריות ותרבותיות. ירושלים הרעיונית השתנתה בהתאם לירושלים הגאו-פוליטית; דהיינו, לפי גבולותיה המדיניים, המוניציפליים או שטחה הבנוי.

דרך ההתמודדות שהוצעה כאן התמקדה, בעיקר, בריכוך הממד הרגשי-הסימבולי, תוך כדי ניצול העובדה שירושלים כישות בעלת משמעות טריטוריאלית אינה ברורה ומאופיינת על ידי הגדרות רבות. הסטת מוקד ההתייחסות מקונפליקט ארצי-מדיני, תוך הפרדת הזיקות האחרות לעיר מממד הריבונות הלאומית, נועדה להוביל אל עבר הפתרון המקומי, העירוני-המינהלי.

שינוי מרחב ההתייחסות הגאו-פוליטי לבעיה והגדרתה כמעוגנת בתחום העירוני-המטרופוליני מאפשר את השימוש בהגדרות שונות לעיר כאמצעים להבחנה בין משמעויות טריטוריאליות שונות במרחב העירוני.

את התשובה לשאלה האם יש חידוש בדברים אלה? ניתן לסכם בנקודות הבאות:

- הסבת תשומת הלב לנקיטת אסטרטגיה של התמודדות שתוצאתה הצפויה הסדרים פרגמטיים ובני ביצוע עדיפה על פני רדיפה אחר פתרון אידאלי לא ריאליסטי.
- הדגשת העמימות בנוגע לסוגיה 'מהי ירושלים?' – היא טקטיקה שעשויה לאפשר למנהיגי הצדדים בסכסוך להשיג הסכמה מיידית וזמנית ולהתקדם לקראת פתרונם של נושאים שהמחלוקת סביבם פחות חריפה, אף כי הקונפליקט וסיבותיו נותרו בעינם.
- המלצה לנקיטת פעולות כגון התחמקות מהגדרות מדויקות, ושימוש מניפולטיבי בסמלים עשויים לסייע להסתיר ויתורים בנושאים רגישים.

הצבתם של ההיבטים הפוליטיים כמובילים את התהליך תושלם בסיוע הממד המקצועי-הטכנוקרטי במסגרתו יבוצעו פעולות כגון:

- נקיטת גישה כוללנית במסגרתה התייחסות בו זמנית לשאיפות לאומיות, לרגשות דתיים ולצרכים אורבניים מחד, ולפוליטיקה עכשווית ומורשת תרבותית והיסטורית מאידך, כל זאת תוך הגדלת הרווח לכל הצדדים המעורבים.
 - טיפול בקונפליקט לאומי ברמה העירונית באמצעות תכנון סמנטי, דינמי ודיפרנציאלי שבבסיסו שימוש גמיש בהגדרות שונות לגבי מרחב נתון.
 - פישוט הבעיה על ידי הגדלת מרחב ההתייחסות שבמוקד הקונפליקט, מחד, ופיצולו של אותו המרחב לאזורי משנה הנגזרים מזיקות בעלות משמעויות שונות, מאידך.
- לסיכום, לא באנו לפתור כאן את כל בעיות ירושלים, אלא להציע אסטרטגיית התמודדות. לפיכך, מה שעשינו הוא תאור מקצת מהמורכבות של והאפשרויות הטמונות במושג 'ירושלים'. ריבוי בעיותיה של ירושלים נובע, בין השאר, מריבוי הגדרותיה שמקורן עירוב זיקות מרחביות שונות; מנגד, ריבוי המושגים עשוי לשמש אמצעי פרגמטי להתמודדות עם אותן הבעיות כאשר התוצאה הרצויה תהא – לכל אחד יש עיר ושמה ירושלים...

ח ל ק ב

בין פוליטיקה לתכנון בירושלים בשנות ה-70 וה-80

פרק ראשון

הקמת אצטדיון כדורגל

מופע תכנוני בשתי מערכות

הקמת אצטדיון כדורגל: המערכה הראשונה ב'שועפט' – שנות ה-70

המערכה הראשונה על הקמת האצטדיון הסתיימה. כולם יצאו, לדבריהם, מנצחים. אצטדיון אין – אבל את החשבון כבר מגישים לנו.

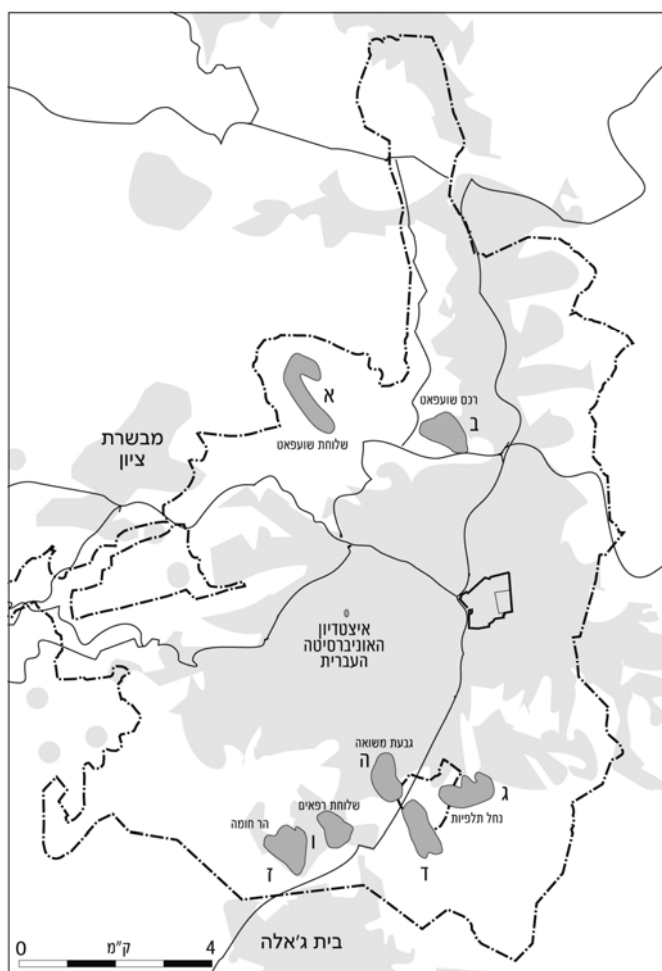
(כל העיר, 24.8.1979)

הרעיון להקמתו של מרכז ספורט ונופש בירושלים, שבמרכזו אצטדיון כדורגל, התגבש בשנות ה-60. פרויקט זה אמור היה להשתלב במערכת שטחים פתוחים שנועדו לפיתוח על-ידי הפיכתם למוקדי פעילות ובילוי מגוונים.

עניין מיקומו של המרכז, עורר פולמוס כבר בשלבים הראשונים של תהליך התכנון שהחל בשנת 1971. המחלוקות בין הגורמים הממסדיים שנגעו בדבר, ברמה המקומית והארצית, התמקדו תחילה בהיבטים מקצועיים בתחום התכנון. האתר שנבחר ברכס 'שועפט' שבצפון העיר (ראו מפה 1) קומם את תושביה החרדים, שהתנגדו עקרונית להקמת אצטדיון בעיר הקודש, ושראו בתוכנית להקימו ב'שועפט' ניסיון להצר את צעדיהם ולמנוע מהם את הרחבת שכונותיהם בצפון העיר – משמע, נושא האצטדיון ומיקומו הפך לסלע מחלוקת במאבק הדתי-חילוני בעיר.

מפה 1

אתרים שהוצעו לאצטדיון בשנות ה-70



מערכת לחצים שהופעלה על-ידי חוגים חרדיים בהנהגת 'אגודת ישראל', במישור הפוליטי המקומי, כשלה בניסיונה לשנות את ההחלטה.

תחילת העבודות באתר שנבחר (שנדחו, בין השאר, עקב מלחמת יום הכיפורים) בראשית שנת 1979, הקצינה את עמדתם של המתנגדים לתוכנית ובאה לידי ביטוי באלימות פיזית. החרפת אופייה של ההתנגדות נשאה פרי, וכתוצאה מהתערבותם של גורמים ממלכתיים ובראשם ראש הממשלה הוחלט, גם על דעת ראש העיר, על הפסקת העבודות בשטח ועל בחינת הנושא מחדש על-ידי גורם ממלכתי.

המלצתו של מנכ"ל משרד הפנים, שמונה על-פי בקשתו של ראש הממשלה, לבחינת הנושא, הייתה לבטל את ההחלטה המקורית ולהקים את המתקן בדרום העיר בשטח הסמוך להר חומה/מר אליאס (ראו מפה 1). קביעה זו שנועדה להרגיע את הרוחות בעיר הובילה לבחירת אתר נחות במאפייניו התכנוניים שתוצאותיה היו אי-הקמת אצטדיון במקום ודחיית הקמתו בשנים אחדות באתר אחר.

איתור שטח מרכז הספורט – היבטים תכנוניים*

תהליך איתור השטח למרכז הספורט והנופש היה כרוך במציאת פשרה בין מערכות שיקולים אחדות. הבחירה האופטימלית חייבה התחשבות בגורמים שחלקם סתרו זה את זה וחלקם היו משולבים אלה באלה, כמפורט להלן.

שיקולים מקצועיים:

- היקף השטח שנדרש לתוכנית היה 1,700 דונמים לערך, כאשר לצורך הפעילות הספורטיבית נקבע שטח בגודל 450-500 דונמים.
- מבנה טופוגרפי המאפשר פעילות ספורטיבית נוחה והמחייב מיעוט השקעות בפיתוח פני הקרקע.
- תנאים מיקרו-אקלימיים שיבטיחו פעילות נעימה ובריאה לספורטאים ותנאי צפייה נוחים לקהל.

* פרק זה מבוסס על סיכומי ישיבות ועדת הפרוגרמה: 7.6.71; 23.6.71; ו-6.7.71.

- נגישות טובה האמורה להבטיח קליטה ופיזור של נפחי תנועה גדולים תוך פרק זמן קצר; סמיכות לקווי תחבורה ציבוריים; אפשרות להגיע לאתר בהליכה ובזמן סביר (עד 60 דקות).
 - מניעת מטרדים העלולים להיגרם בשל פעילותו של מרכז הספורט לשימושי קרקע אחרים כגון לאזורי מגורים (בעיקר רעש); ולמערכת התנועה העירונית הרגילה.
 - התאמה לכיווני ההתפתחות וליעודי הקרקע החזויים של העיר.
 - אי-פגיעה בנוף הטבעי או הבנוי סביב למרכז או בנוף הנצפה אליו מרחוק.
 - הבטחת תפעול רווחי של המתקן על-ידי כך שהפעילות שתתנהל בו לא תיצפה למרחוק.
 - הקמה תוך פרק זמן קצר.
- בצד מערכת שיקולים זו עמדו תנאים בשטח שהיו פעמים גורם מכביד ופעמים אף גורם פוסל:
- היבטים מינהליים: בעיה מרכזית בתחום זה נבעה מהבדלים במטרות התכנון שנקבעו על-ידי גופי תכנון ארציים לבין מטרות התכנון שנקבעו על-ידי העירייה.
 - היבטים משפטיים: כללו קשיים שנבעו מהצורך להפקיע קרקעות; היקף הבעיות הצפויות בביצוע ההפקעות; וגודלן של התביעות שעתידות היו לנבוע בעטיין.

איתור שטח מרכז הספורט – סקירה

עניין הקמתו של מרכז ספורט ונופש שמרכיבו העיקרי הוא אצטדיון הועלה כבר בשנות ה-60. בחינת הנושא העלתה, שהמרכזים שפעלו לא סיפקו את צורכי האוכלוסייה הן מבחינת הגודל הן מבחינת המתקנים.

בהנחיות הכלליות של מעצבי מדיניות התכנון בעיר נקבע שהמרחב הגאוגרפי של האתר יחולק לשלושה אזורים פעילות: אזור לספורט ייצוגי, אזור לנופש ואזור לקאונטרי קלאב. מתקני הספורט והיקפם בתוכנית זו נועדו:

לעזור לפיתוח הספורט בכמות ובאיכות על מנת להקטין את הפער החברתי, התרבותי והסוציאלי בין תושבי ירושלים וליצור מאלפים אלופים; כמו כן, לאפשר לתושבי העיר לקחת חלק פעיל במשחקי ספורט וארועי ספורט ברמה עירונית, לאומית ובינלאומית.

(סיכום ישיבת ועדת הפרוגרמה ביום 10.11.71)

בהתאם למדדים שנקבעו ובהתחשב בתנאים ששררו בעיר בשנות ה-70 הראשונות אותרו על-ידי מהנדס העיר שבעה אתרים שהתאימו, במידה זו או אחרת, למלא את הייעוד המוצע.

מדרג התאמתם של האתרים שנקבע היה: (ראו מפה 1)

- שלוחת 'שועפט'.
- רכס 'שועפט'.
- שלוחת 'רפאים'.
- נחל 'תלפיות'.

בעקבות שקלול האפשרויות והאילוצים הוחלט על הקצאת שטח בשלוחת 'שועפט'. השטח הוגדר בתוכנית המתאר המקומית כ'שטח ירוק' שלא נועד לבינוי וזאת בזכות יתרונות האתר מהבחינה הפיזית, האפשרות לשירות תחבורה נוח ולשילובו המוצלח במרחב החזותי בהתאם לעקרונות התכנון של העיר. האתר נבחר על אף אי-הוודאות בנוגע לשני תחומים: היותו חשוף לרוח; ועובדת אי-זמינותה של כל הקרקע הדרושה שחלקה נמצא בבעלות ערבית פרטית.

חברי מועצת העיר, שסיירו באתרים המוצעים, סמכו את ידיהם על קביעה זו, למעט חבר אחד שהסתייג מההצעה עקב היעדר נתונים מספיקים לדעתו, בכל הקשור להתאמת השטח ליעודו ולעלויות ההשקעות בדרכי הגישה.

בנוגע למיקום המדויק של המרכז נתגלעו חילוקי דעות בין משרד השיכון, שהעדיף אתר המרוחק ככל האפשר מהשכונות החרדיות, לבין עיריית ירושלים.

מעורבות אישית של ראש העירייה, טדי קולק, ושל שר השיכון הניבה הסכמה עקרונית בלבד מצד האחרון להקמת המרכז על רכס 'שועפט', אולם לגבי האיתור המדויק על אותה שלוחה נותרו חילוקי הדעות בעינם, גם לאחר סיור משותף באזורים המוצעים. במטרה להגיע להסכמה הוחלט להיעזר במומחים פרטיים לבדיקת הנושאים השנויים במחלוקת. כך לדוגמה, הבחינה הכלכלית הוטלה על משרד פרטי "תכנון וייעוץ כלכלי בע"מ".

כמו-כן, הוחלט על הקמתה של מסגרת ארגונית חדשה להקמת המרכז בה יטלו חלק עיריית ירושלים, קרן ירושלים, הוועד האולימפי, רשות הספורט ואגודת הספורט של "הפועל" ו"ביתר". בחברה העירונית החדשה "מרכז עירוני לספורט ונופש – ירושלים" נקבעה שליטה לעירייה שאמורה הייתה להחזיק ברוב מניותיה.

התכנון האופרטיבי החל להתבצע, לאחר בחירת האתר המדויק ברכס 'שועפט' על-פי המלצת העירייה. הערכה אקלימית, שלא נערכה בשלב הראשוני של בחינת החלופות,

קבעה שהתנאים במקום מתאימים לפעילויות המתוכננות בו ואינם שונים באופן מובהק מאלה של מקומות אחרים בעלי תנאים טופוגרפיים דומים.

הערכת הפעילות משך השנה הראשונה לטיפול בנושא שכללה בדיקת עלות-תועלת, הכנת פרוגרמה ראשונית, ניתוח תנועה, סקר אקלימי ועריכת סקיצות ארכיטקטוניות ראשוניות ניתנה על-ידי מנהל לשכת התכנון המחוזית: "הנני מוצא לנכון לציין כי החל מהתזכיר הראשון דרך ריכוז ותיאום הבדיקות המקצועיות התגבש חומר עקבי ומקיף המהווה דוגמא חיובית ביותר לדרך הטיפול ההולמת נושא תכנוני מעין זה" (מכתבו של מ' סהר למהנדס העיר מיום 25.3.72).

תהליך התכנון שהופסק באוקטובר 1973, עקב מלחמת יום הכיפורים, חודש בסוף שנות ה-70 בעריכת בדיקות חוזרות של נושאי התכנון הראשיים ובראשם מזג האוויר. כמו-כן, הוחלט שבשלב הראשון של הפרויקט, יוקם אצטדיון.

בשלב התכנון הסופיים, הופעלה מערכת שתדלנות ולחצים על-ידי הציבור החרדי בהנהגת הדרג הפוליטי שלו בעיר – מפלגת 'אגודת ישראל', שמנתה חמישה חברים במועצת העיר מתוך שלושים ואחד, והשתייכה לקואליציה.

בישיבת מועצת המנהלים של החברה העירונית "מרכז עירוני לספורט ונופש – ירושלים" מיום 26.7.78 נדחתה ההצעה לבדוק מחדש את הקביעה בעניין מיקום המרכז בהחלטה חד-משמעית שקבעה: "התשובה היא פסקנית, המקום שנבדק והאפשרות היחידה היא במתחם 'שועפט'. אין שטח אחר בירושלים, רק המקום הזה".

קביעה זו התקבלה בהסתייגויות אחדות, שנבעו מטעמים מקצועיים בנוגע למקורות המימון, ולנוחיות השימוש במתקן, אותן סיכם אחד מחברי המועצה: "אני חושש שאנו הולכים לקראת הרפתקה מבחינה כספית אשר איננה מוצדקת מבחינת נוחיות הקהל והספורטאים" (שם, עמ' 3). המתנגדים לאתר המוצע הציעו כמקום חלופי את אצטדיון האוניברסיטה ב'גבעת רם' (ראו מפה 1).

בראשית שנת 1979, החלה ההתנגדות מצד הציבור החרדי ללבוש אופי אלים, שכלל הפגנות וחבלות בצידוד המכני הכבד שעבד באתר, התנגדות שהחריפה והלכה עם תחילת ביצוע עבודות התשתית באתר.

ניסיונות לפתור את המשבר נכשלו; כך לדוגמה, הציע חבר הכנסת ומזכיר סניף ה'מערך' בעיר, עוזי ברעם, לפעול לחקיקת חוק בכנסת שיאסור על עריכת משחקי כדורגל בשבת בתמורה להקמת האצטדיון ב'שועפט'. הצעתו נדחתה על-ידי מועצת גדולי התורה' לאחר התנגדות חריפה של הרב פיינשטיין מניו-יורק, בטענה ש'האצטדיון יהיה עובדה קיימת, ואילו חוק ניתן לשנות'.

לחץ משולב של גורמים פוליטיים, מקומיים וממלכתיים, בצד תופעות אלימות שלא זכו לתגובה הולמת הניעו את ראש העיר להיעתר לבקשתו של ראש הממשלה:

למען הבנה בין האזרחים תושבי ירושלים והרגעת הרוחות, אודה לך אם תענה לפנייתי הבאה: יופסקו לחודשיים עבודות הבנייה של האצטדיון ב'שועפט' ובתקופה זו, של חודשיים ימים, ייעשו בדחיפות כל הגורמים העירוניים והממשלתיים מאמץ כדי למצוא מקום חלופי להקמת האצטדיון וכן תיעשה בדיקה של ההיבטים הכספיים הכרוכים בכך.

(מכתב ראש הממשלה מנחם בגין לראש עיריית ירושלים טדי קולק מיום 20.8.79)

היענותו של ראש העירייה לפנייתו של ראש הממשלה הובילה לפנייתו של סגן השר במשרד ראש הממשלה לשר הפנים בזו הלשון: "על-פי בקשת ראש הממשלה אודה לך אם מנכ"ל משרדך יבדוק את הבעיות הכרוכות באיתור מקום חליף לאצטדיון בירושלים ואם ימסור תוך חודשיים את תוצאות הבדיקה". (מכתבו של יורם ארידור לשר הפנים יוסף בורג מיום 21.8.79). מלבד זאת, פנה סגן השר ארידור לשר השיכון, דוד לוי, בבקשה שמשרדו יקנה את אתר 'שועפט' ויפצה את עיריית ירושלים על הוצאותיה במקום.

ביום 22.8.79 מינה מנכ"ל משרד הפנים, חיים קוברסקי, ועדה פנים-משרדית בת שלושה חברים, ועדת שילה ע"ש יו"ר הוועדה, בהרכב שכלל את מרכז ועדת השרים לענייני ירושלים: יושב הראש, סמנכ"ל לענייני תכנון ומנהל האגף לתכנון מוניציפלי. על הוועדה הוטל לבחון אתרים חלופיים לאתר 'שועפט' ולבדוק סוגיות כגון לוח הזמנים המשוער להקמה, הנגישות, ההשקעות הדרושות, זמינות השטחים וסוגיות משפטיות.

בדיקות הוועדה שנערכו בעזרתם של גופים מקצועיים פרטיים (האדריכל פ' ברויד) וממלכתיים (חברת תה"ל) התמקדו בשלושה אתרים בלבד (ראו מפה 1):

- 'גבעת משואה': אתר הנמצא בדרומה של העיר סמוך לשכונת עיר גנים.
- 'הר חומה': אתר השוכן בסמוך למר אליאס.
- אצטדיון האוניברסיטה ב'גבעת רם'.

חלופת האצטדיון ב'גבעת רם' זכתה לתמיכה רחבה מצד גורמים פוליטיים בעיר ובכנסת:

- סגן ראש העירייה מטעם 'אגודת ישראל', שמואל שאולזון, הודיע שמפלגתו הסכימה על קיום משחקי כדורגל בשבתות ב'גבעת רם'.
- ה'מערכ' בראשותו של חבר הכנסת עוזי ברעם דרש לקיים דיון ב'לובי הירושלמי' בכנסת ולהכריע בעד שימוש במתקן האוניברסיטאי: "אעמוד על כך שתתקבל החלטה להשתמש באצטדיון האוניברסיטה ואני בטוח שעמדתם של שאר חברי ה'לובי', כולל הדתיים שבהם לא תהיה שונה" (כל העיר, 7.9.1979).

- סיעת ה'ליכוד' בעיריית ירושלים ביקשה בישיבת המועצה לאפשר שימוש באצטדיון האוניברסיטה ולהפסיק את החיפוש אחר אתר חדש.
- משפחת גרוסברג שתרמה את הכספים לבניית האצטדיון הודיעה שאינה מתנגדת שייערכו בו משחקי כדורגל בשבת.
- עיריית ירושלים הודיעה שהיא אינה מתנגדת לתוכנית והפנתה את תשומת הלב להתנגדות האוניברסיטה העברית.

הגורם שהתנגד לחלופה זו יותר מכל היה הנהלת האוניברסיטה העברית והעומד בראשה אברהם הרמן. האם התנגדותו נבעה מ'צר רכושנות' ו'חוסר רצון לאפשר פלישת הקטמונים למגדל השן האקדמי'? כטענת המבקרים (יעקב ארנון, מנכ"ל האוצר לשעבר, כל העיר, 7.9.1979); או מתוך שיקולים ענייניים של פגיעה בפעילות המתקיימת באצטדיון:

באצטדיון מתאמנות שתי קבוצות כדורגל של האוניברסיטה, נבחרת האתלטיקה של ירושלים, נבחרת האתלטיקה של האוניברסיטה, קבוצות הייצוג של האוניברסיטה במקצועות קריקט, קאראטה, רוגבי והוקי ונבחרות אתלטיקה של בתי ספר. יומיים בשבוע פתוח האצטדיון לסטודנטים ובשבתות משחקות במקום הנבחרות של האוניברסיטה. מלבד פעילות זו משמש האצטדיון לארועים מיוחדים, כמו אליפות האוניברסיטאות אחת לשנה, אליפות האתלטיקה של בתי הספר וכד'.

(טענה הנהלת האוניברסיטה, שם)

הוועדה ציינה שלא יכלה להגיע למסקנות חד-משמעיות והותירה את ההכרעה בידי הדרג המדיני "שלפניו אנו מציגים את הממצאים המקצועיים" (ד"ח ועדת שילה מיום 24.10.79: 1). עיקרי המלצותיה היו:

- "מכל אתרי החלוף לרכס 'שועפט' שנבחנו על-ידי הוועדה שניים נותרו ומוצגים בזה לפני הדרג המדיני להכרעה: האחד ב'הר החומר' והשני ב'גבעת רם' (שם, 4).
- "להחזיר לעיריית ירושלים את הסכומים שהושקעו באצטדיון (ההיקף המשוער עשוי להגיע ל-35 מליון ל"י)" (שם, 6).
- "ההשקעה תתפזר על פני 6-8 שנים (החלפת האתר תגרור דחייה של 3-4 שנים לעומת לוח הזמנים של הביצוע שהיה צפוי ברכס 'שועפט' (שם, שם).

מנכ"ל משרד הפנים קבע, על סמך סיכומי הוועדה:

לאחר שעיינתי בחומר המקיף שהוגש לי ולאחר שנתחתי את האפשרויות השונות העולות ממנו, הגעתי למסקנה כי אכן ניתן למצוא מקום חליף לאצטדיון בירושלים על מנת להשיג הבנה בין האזרחים תושבי ירושלים ולהרגיע את הרוחות בעיר. מטרות אלה ניתן להשיג במשטח הסמוך למר אליאס בדרומה של ירושלים.

(מכתבו של חיים קוברסקי לראש הממשלה מנחם בגין, מיום 16.11.79)

מיום הגשת דו"ח הוועדה לראש העירייה נערכו מדי יום הפגנות 'ספונטניות' ברחוב 'מאה שערים' בהשתתפות מאות חרדים, לבושי שקים ונושאי שלטים בגנות ראש העירייה והאצטדיון, שחסמו את התנועה בככר השבת; ודוברי 'נטורי קרתא' הבטיחו שגל אלימות ייטוף את העיר, אם לא יענה טדי קולק לתביעותיהם. כמו כן, נערכו הפגנות אלימות בשבתות בכביש המוביל לשכונה החדשה 'רמות', הסמוכה לרכס 'שועפט', בהן ידו תושבי שכונת 'קרית צאנז' החרדים אבנים במכוניות חולפות.

החלטת הוועדה, שנגדה להמלצות המתכננים המקומיים ולנסיבות חיצוניות, ובראשן התוכנית הכלכלית המרסנת של משרד האוצר, הפכו את הקמת האצטדיון לבלתי אפשרית. התוצאה, מופע תכנוני החסר את שלבו האחרון, שלב הביצוע.

כמו כן, ראש העירייה שוכנע, על-ידי ראש הממשלה, לוותר על האצטדיון ב'שועפט' בתמורה למימון הממשלה בשיעור של 50% מעלות אתר חלופי.

השחקנים המעורבים ועמדותיהם

אגודת ישראל חזרה בה מהתנגדותה לעצם הקמת אצטדיון בעיר-הקודש, אך הפעילה, באמצעות מנחם בגין, לחץ כבד על העירייה שתשנה את מקומו (כל העיר, 17.8.1979); ו'מועצת גדולי התורה' תאשר, ה'מערך' ו'הליכוד סומכים את ידיהם, משפחת התורם לא מתנגדת, רק נשיא האוניברסיטה מתעקש.

(כל העיר, 17.9.1979)

גורמים אחדים, פוליטיים ומינהליים, בדרג המקומי והארצי, היו מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות והתכנון.

השחקנים הראשיים בדרג המקומי היו ראש העירייה וגורמי התכנון בעירייה ובראשם מהנדס העיר שפעלו בתיאום, מחד; והציבור החרדי ומנהיגותו הפוליטית, מאידך.

עיריית ירושלים – חדרג המקצועי

הצוות המקצועי פעל, לכאורה, בהתאם לשלבים מוגדרים, על-פי המודל הרציונלי של קבלת החלטות, במטרה להגיע לבחירת החלופה הטובה ביותר. אולם, תהליך התכנון אופיין על-ידי ליקויים אחדים שתורמו לתוצאתו הסופית, ביניהם:

- בחירת חלופה בהיעדר מידע חיוני לצורך שקלול היתרונות והחסרונות של כל חלופה; קרי, על אף המודעות להיותו של האתר חשוף לרוח שעלולה הייתה לשבש פעילות ספורטיבית במקום ובלי בדיקת הנושא הוחלט על אתר 'שועפט' כעל האתר המועדף.

- התעלמות משיקול מכריע והוא הגורם הפוליטי; וליתר דיוק, הבציעות הפוליטית. כאן לא יוחסה תשומת לב למידע רלבנטי בשעה שהתעלמו ממידע על ההתנגדות מצד קבוצות אוכלוסייה נחושות ומגובשות שזכו לתמיכה פוליטית בדרג הארצי. ההמלצה על רכס 'שועפט' לא התקבלה בגין הטעיה באמצעות מידע מסולף אלא מפני שהמידע לא תמך בקו הפעולה שנבחר.
- לא הוצגה חלופה משנית על אף המידע בנוגע לסיכון שבבחירת החלופה המומלצת.

מצוות מקצועי ניתן היה לצפות להמלצה לגבי החלופה הטובה ביותר מנקודת ראות מקצועית כוללת, שאינה מתעלמת מאפשרויות ביצועה. וכאן ניתן לתהות האם היה בדרך התנהלותם של הגורמים המקצועיים המקומיים משום מתן גיבוי מקצועי למטרה שסומנה מראש על-ידי הדרג הפוליטי המקומי? כלומר, התכנון ככלי בידי הפוליטיקאים?

עיריית ירושלים – הדרג הפוליטי

המשבר הקשה ביותר משך שנות כהונתי.

(טדי קולק, כל העיר, 7.9.79)

בחינת הליך התכנון על-פי הגישה המבנית מתבססת על העיקרון שהמבחן העיקרי של קובעי המדיניות הוא זיהוי נכון של הגורמים הפועלים במערכת, הכרת ערכיהם והאינטרסים שלהם והערכת כוחם להשפיע על המדיניות המוצעת.

ראש העירייה, שהיה השחקן הפוליטי המרכזי בעיר, שגה, על אף מיעוט השחקנים המעורבים, בקריאת זירת הפעילות ואימץ תוכנית חסרת סיכויי מימוש בגין מציאות פוליטית נתונה וידועה. האיש שהוגדר גם על-ידי מתנגדיו החריפים ביותר כראש העיר הטוב ביותר בארץ אם לא אחד הטובים בעולם ומומחה ביחסי ציבור, נכשל במה שאמור היה להיות כר פעולה מובהק לאנשים כמוהו. ייתכן כי היה שבו בהבטחתו לבוחריו בדבר הקמת אצטדיון בעיר ופעל בנחישות לממשה, בלא שחזה מראש את ההתפתחויות הצפויות או התעלם מהן. בכל מקרה, חמשת נציגי 'אגודת ישראל' במועצת העירייה, שהוא לא נזקק להם לקיום הקואליציה, לא נתפסו על-ידו ככוח פוליטי מאיים העלול לשבש את תוכניתו. הוא לא עורר אמון במאבקו בגין חוסר העניין שגילה בעבר בנושא הכדורגל, עת סרב להיות נוכח במשחק 'דרבי' עירוני שנערך במקביל ל'יריד הספרים' בטענה שיריד הספרים הינו בעל חשיבות גדולה יותר. ראש העיר נכשל בניסיונו לגייס את דעת הקהל החילוני למאבק. ציבור אוהדי הכדורגל שאמור היה להוות כוח פעיל ובעל השפעה על תהליך התכנון הסתפק בתמיכה מילולית בלבד. ובמקום להיוועץ בדרג הממלכתי הבכיר, ראש הממשלה, ולנסות ליזום בתמיכתו פעל ראש העירייה מתוך הנחה שתוכניתו תזכה לתמיכה בזכות היותה מגובה בשיקולים מקצועיים.

לסיכום, הערכה פגומה של חלופות והתעלמות מהתנגדות פוליטית, פעולות העולות בקנה אחד עם דגם ה"הימנעות המתגוננת" בקבלת ההחלטות מחד, התעקשות והיעדר רציונליות פוליטית, מאידך, הם הגורמים לכישלון הטיפול בנושא זה על-ידי הדרג הפוליטי המקומי. מפוליטיקאים קובעי מדיניות ניתן לצפות לרציונליות פוליטית הכוללת הערכת הישימות הפוליטית של כל חלופה.

כמו כן, היה זה מוזר שהמשבר הקשה ביותר בו התמודד טדי קולק נסב סביב מתקן ספורט שעד לפני שנים אחדות היה נחשב בעיניו כקליפת השום. ואולי התשובה לכך טמונה, בחלקה לפחות, בשאלות הבאות: מדוע הזדרז להצהיר ש"לא התחתנתי עם 'שועפט'" ולהבהיר בכך שיש על מה לדון בנושא; ומדוע סרב לפעול בהתאם להכרזתו ולהורות על הפסקת עבודות הבנייה כשהיה ברור שהאצטדיון לא יבנה ב'שועפט'? התשובות לשאלות אלה טמונות, ככל כנראה, במהומות ב'כביש רמות'. קולק נחשד בכך שביקש לקנות שקט תעשייתי בכביש רמות בתמורה להעתקת האצטדיון. ניתן לפרש זאת כהיעדר נחישות בנוגע להקמת האצטדיון והעמדת הנושא בעדיפות משנית ביחס לסוגיה עירונית אחרת.

הציבור החרדי והנהגתו הפוליטית

המאבק הציבורי והפוליטי נגד הקמת האצטדיון ב'שועפט' נוהל על-ידי מפלגת 'אגודת ישראל' ומנהיגה, חבר הכנסת הרב מנחם פרוש, תושב ירושלים, אשר הגדיר עצמו כ'ראש אגודת ישראל בירושלים'. משמעות הדבר הייתה, שהמשבר העירוני נוהל על-ידי ההנהגה הארצית של המפלגה. מפלגה זו הייתה חברה בקואליציה העירונית, ונציגה שמואל שאולזון כיהן כסגן ראש העירייה ובקואליציה הממשלתית. המפלגה הצטרפה לקואליציה המקומית למרות הכוונה להקים אצטדיון בעיר שלא נתפסה בעיניה כאקטואלית. בהמשך, חזרה בה המפלגה, על דעת 'מועצת חכמי התורה', בארץ ובארצות הברית, מההתנגדות לעצם הקמת האצטדיון ובלבד שלא יוקם בשטח מאוכלס.

ההנהגה הפוליטית נקטה במגוון פעולות להשגת מטרתה שבמרכזן הפעלת לחץ על ראש העירייה באמצעות ראש הממשלה:

אם ראש הממשלה פונה אליו ומבקש – 'תפסיק את העבודות לחודשיים ותקבל תמורה כספית' – אם לא היה מקבל זאת, הרי היה נקרא מורד.

(חבר הכנסת מנחם פרוש, כל העיר, 24.8.1979)

חבר הכנסת פרוש וסגן ראש העירייה התנערו מן הפעולות האלימות בהן נקט הציבור החרדי בטענה שהם אינם שולטים ברחוב החרדי. עוד הם הכחישו כל קשר בינם לבין 'נטורי-קרתא' הידועים בקנאותם. הציבור החרדי הקים ועד פעולה למניעת הקמת האצטדיון שפנה לתושבים החילונים בשכונות הצפוניות של העיר בקריאה שיתגייסו

למאבק נוכח ירידת ערך דירותיהם ופגיעה באיכות חייהם; זאת ועוד. הוא גייס משרד ליחסי ציבור בניסיון לרכך את הדימוי שדבק בו של גוף קנאי המנסה לכפות את רצונו על תושבי העיר החפצים באצטדיון. לסיכום, מחנה המתנגדים לתוכנית שגילה עקשנות והתמדה במאבקו היווה את הגורם בעל ההשפעה הרבה ביותר על תוצאות התכנון.

מפלגת ה'ליכוד'

ראש הממשלה מנחם בגין מקובל עלינו כאישיות שאין עליה עוררין.

(יהושע מצא, ראש הסיעה בעירייה, כל העיר, 31.8.1979)

ה'ליכוד', הסיעה האופוזיציונית היחידה במועצת העירייה הייתה משותקת למעשה. על רקע זה הוחלט להעסיק דובר מיוחד שיחזק את קשריה עם התקשורת. בנושא הקמת האצטדיון לא פעלה הסיעה האופוזיציונית, בת חמשת החברים במועצת העיר, בנחישות למניעת העברתו מ'שועפט'. למעשה, הסיעה הייתה נתונה בין הפטיש לסדן ובסופו של דבר נתנה עדיפות לשיקולים פוליטיים-קואליציוניים של פוליטיקאים ברמה הארצית על פני אינטרסים מקומיים.

הציבור החילוני

הציבור החילוני שחסר מנהיגות מובילה בנושא נשאר אדיש ופסיבי למתרחש. הבודדים שנקטו בצעד כלשהו היו נפגעים פוטנציאליים מהתוכניות השונות; כך לדוגמה, תושבי השכונות הסמוכות ל"גבעת רם" התריעו מפני אימוץ חלופת אצטדיון האוניברסיטה כפתרון שמשמעותו כניעה לחרדים על חשבונם.

הדרג הפוליטי הארצי

מה הביא לכך שהממשלה, שכיסיה וכיסי אזוריה ריקים, תיאלץ לשלם את המחיר הכבד של טעויות תכנון, מאבקי יוקרה חסרי תכלית ואי-ראיית הנולד?

(כל העיר, 24.8.1979)

התשובה לשאלה זו היא שראש הממשלה מנחם בגין לא רצה לקלקל את יחסיו עם מפלגת 'אגודת ישראל' שותפתו בקואליציה הממשלתית הראשונה שהקים. הוא הטיב לפרש נכונה את יחסי הכוחות של המשתתפים באירוע זה, ופעל להשגת פתרון שאינו מעורר מחלוקת, גם במחיר היענות לדרשותיו של גורם מלוכד ואלים שהתנגד לתוכנית. משמעות הדברים היא ששיקולים זרים, פוליטיים-קואליציוניים במהותם, פסלו תוכנית עירונית שנבחרה משיקולים מקצועיים.

הדרג המקצועי הארצי

לא המלצתי על אזור גבעת החומה ליד מר אליאס כאתר לבניית האצטדיון מסיבות טכניות. ועדת קוברסקי היא שהמליצה מסיבות פוליטיות לבנות במקום אצטדיון.

(מכתבו של האדריכל פסקואל ברוידה לאמנון ניב, מהנדס העיר ירושלים, 21.9.1987)

משרד הפנים, עליו הוטל להציע אתר חלופי ל'שועפט', אימץ פתרון שהתעלם ממידת ההלימה לרוב הקריטריונים המקצועיים שהוא עצמו קבע לצורך הבחינה: לוח זמנים, נגישות והיקף ההשקעות. בחירתו של אתר 'הר חומה' הייתה בחירה של אתר פחות מתאים על-פי מאפיינים אלה. יתרה מכך, התעלמות מחסרון בולט שנקבע על-ידי צוות התכנון והוא "ריחוקו מעבר לטווח הליכה של אוהדי כדורגל והצורך בחציית העיר על-ידי הצופים הבאים מן השפלה" (ד"ח ועדת שילה, 1979: 3) עלולה הייתה להחזיר את המצב לקדמותו עקב אפשרות החיכוך עם החרדים. גורם זה החל את בדיקתו מנקודת מוצא של פשרה, כך שהמלצתו, שנועדה להרגיע את התובעים להקמתו של אצטדיון ולא להרגיז את המתנגדים לו סתמה, למעשה, את הגולל על אפשרות מימושה של התוכנית.

סיכום המערכה הראשונה – במקום אצטדיון שיכונים לתושבים דתיים

מה יעשו בשטח ב'שועפט'? יבנו שיכונים לאזרחים דתיים.

(ח"כ מנחם פרוש, אגודת ישראל, כל העיר, 4.8.1979)

בשנות ה-70 וה-80 השתתפו שחקנים מעטים בזירת התכנון, בהם פוליטיקאים מקומיים ופוליטיקאים ארציים, ומתכננים מקומיים וארציים. הפוליטיקאים הארציים בלטו בדומיננטיות שלהם וביכולתם לבטל תוכנית עירונית; ליתר דיוק, שיקולים פוליטיים של ראש הממשלה גברו על אינטרסים מקומיים, כולל אלה של תומכיו. סייע לתוצאה זו תהליך תכנון שלקה בתחום קבלת ההחלטות שהתקבלו על-ידי הגורמים המקצועיים והפוליטיים בדרג המקומי. יוזמי הפרויקט ומתכנניו, שנאלצו להתמודד לא רק עם בעיות מקצועיות מורכבות אלא גם עם קשיים שנבעו מהמציאות הפוליטית והחברתית בעיר, נכשלו.

התערבותו של ראש הממשלה והפתרון שהוצע על ידו הושפע מאינטרסים פוליטיים-קואליציוניים והתעלם ממידת התאמתו להיבטים תכנוניים ומאפשרויות ביצועו, ועל שום כך גם לא מומש. במצב עניינים זה הצליחה קבוצה קטנה יחסית אך מלוכדת למלא תפקיד מרכזי בעיצובה של החלטה בנושא כלל עירוני. התוכנית, שבשלב הכנתה הראשוני שמה לה למטרה לקדם את נושא הספורט והנופש בירושלים, הוגבלה בהמשך לתחום הספורט התחרותי והיא מהווה אפוא דוגמה לתכנון כושל. יעדיה לא מומשו עקב מעורבותם של פוליטיקאים ושיקולים פוליטיים ברמה הארצית, שגברו על פוליטיקאים מקומיים שנחלקו

בעמדותיהם; חלקם ייצג אינטרסים של רוב התושבים המקומיים ואילו אחרים העדיפו אינטרסים של פוליטיקאים ברמה הארצית.

הקמת אצטדיון כדורגל: המערכה השנייה ב'מלחה' – שנות ה-80

"אצטדיון חדש, בעיות ישנות" (כל העיר, 13.1.1984)

נושא הקמת אצטדיון כדורגל בעיר לא ירד מסדר היום הציבורי משך כל שנות ה-80, ודיונים ומאבקים על מיקומו העסיקו את הפוליטיקאים והמתכננים ברמה המקומית והארצית. לאחר פרק זמן קצר של דיונים בחלופת האצטדיון של קבוצת ה'פועל ירושלים' ב'קטמון', שירדה מעל הפרק בגין מטרדים סביבתיים, מוקד המאבק להקמת האצטדיון ב'מלחה' (ראו מפה 1).

תהליך אישור אתר האצטדיון

- לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1983 ועל רקע אחת ממודעות הבחירות שהציגה אז טדי קולק בפנים מבושות נכתב: "נכון, אצטדיון עוד לא בנית", הודיעה העירייה באופן רשמי על הקמת אצטדיון 'במלחה'.
- במאי 1984 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה להפקיד את התוכנית להתנגדות הציבור. בשלב זה ההערכה הייתה: "תוך חצי שנה מקווה העירייה להתחיל בבנייתו של האצטדיון החדש במלחה, כדי שהמגרש יהיה מוכן למשחקי ליגה סדירים כבר בספטמבר 1985 (כל העיר, 12.5.1984).
- במרץ 1986 התברר שמדובר באצטדיון קטן מזה שסברו תחילה: "אצטדיון האמבטיה קוראים לו עתה" (כל העיר, 11.5.1984). בתכנון הראשוני דובר על 25 אלף מקומות ישיבה, אחר כך כבר ירד המספר ל-13 אלף ועתה נודע כי התוכנית שתוגש בימים הקרובים לוועדה המחוזית תכלול מקומות רק לששת אלפים וחמש מאות צופים" (כל העיר, 9.3.1986).
- במהלכה של שנת 1986 הוגשו באופן מאורגן 1,100 התנגדויות של תושבים חרדים כדי ליצור סחבת מלאכותית בתהליך אישור התוכנית בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. הוועדה המחוזית מצדה נהגה בסחבת מכוונת בדיון על האצטדיון.
- באוגוסט 1986 הציע ראובן ריבלין, יו"ר תנועת החרות בעיר, לפנות לבג"ץ ולא לחכות עד שהתוכנית תוגש לחתימתו של שר הפנים, יצחק פרץ מ'ש"ס, בטענה: "שר הפנים

לא יחתום על תוכנית המאשרת הקמת אצטדיון בעיר. זו אמונתו וזה תוכן שליחותו" (כל העיר, 15.8.1986).

- באפריל 1987 התוכנית אושרה על-ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.
- ביוני 1987 נקשר נושא האצטדיון, שוב כמו במערכה הראשונה, לנושא כביש מריבה: "סגן ראש העיר כחילה ואיש ה'ליכוד' ריבלין הודיעו השבוע שיתנו את מימוש ההבטחה לסגור את רחוב ים-סוף בשבת בהשלמת החרדים עם הקמת האצטדיון במלחה" (כל העיר, 5.6.1987).
- במאי 1987 לעג הרב אברהם ליזרזון מ'אגודת ישראל' לחגיגות הניצחון שערכו ראשי העירייה לאחר אישור תוכנית האצטדיון בוועדה המחוזית: "שמעתי שקולק וכחילה (סגנו) שתנו שמפניה בשבוע שעבר...אני מציע לא לגמור את בקבוק השמפניה, ולהשאיר כוס אחת למי שיבקיע את הגול האחרון" (כל העיר, 1.5.1987).
- ביולי 1987 החליטה העירייה להמתין כחודשיים לחתימתו של ראש הממשלה וממלא מקומו של שר הפנים, יצחק שמיר, על תוכנית האצטדיון.
- באוגוסט 1987 התנה ראש הממשלה, יצחק שמיר, את חתימתו בהתחייבות להימנע מעריכת משחקים בשבת.
- בספטמבר 1987 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להתחיל בעבודות חפירה והכנת משטח הדשא של האצטדיון בהתאם לתוכנית מתאר המאפשרת להכשיר מתקני שעשועים ומדשאות בשטח ציבורי פתוח.
- באוקטובר 1987 הוגשו שלוש עתירות לבג"ץ על אי-חתימה על תוכנית האצטדיון על ידי משרד הפנים. העתירות שהוגשו על-ידי ראש העירייה, חבר הכנסת דדי צוקר מ'מרצ' והחברה מקימת האצטדיון התבססו על נימוקים פוליטיים כגון חששו של ראש הממשלה ש'ש"ס' תפרוש מהקואליציה ותגרום להפלת ממשלתו; ועל נימוקים טכנוניים שהאצטדיון לא יהווה מטרד.
- משרד הפנים העלה השגות חדשות על חוקיות תוכנית האצטדיון שכללו שלוש שאלות: מדוע הומלץ בסוף 1979 על הקמת האצטדיון ב'הר חומה'? מדוע נפסל, אז אתר מלחה כאפשרות להקמת האצטדיון? ומדוע נקבע, אז, שהקמת אצטדיון במלחה תפריע לתושבי 'גבעת משואה'?
- בפברואר 1988 הטיח מועמד 'הליכוד' לראשות העירייה את הביקורת הבאה: "שוב, שלוש שנים לא עשו כלום ובשנת בחירות מתחילים לעבוד באצטדיון" (שמואל פרסבורגר, 5.2.1988).

- בפברואר 1988 הודיע מנכ"ל משרד הפנים, אריה דרעי מ'ש"ס, לבג"ץ שלא יחתום על תוכנית האצטדיון מכיוון שחוות דעת של מומחים, שהגישו לו מתנגדים לתוכנית משכונות 'בית וגן' ו'הקטמונים', הראו שיש צורך בבדיקות נוספות ומעמיקות.
- מתזכיר שהוגש לבג"ץ במאי 1988 התברר, שראש הממשלה וממלא מקום שר הפנים החליטו לעכב את אישור כל הפרויקטים באזור מלחה – הקניון, גן החיות התנ"כי, אזור התעשיות עתירות הידע ותחנת הרכבת – בטענה שלא ניתן לאשר את תוכנית האצטדיון בלי לאשר קודם תוכנית כוללת של האזור.
- ביוני 1988 הציע השופט אהרן ברק, ראש הרכב שופטי בג"ץ שדן בעתירות, להעביר בהסכמה את התוכנית להכרעת מנכ"ל משרד הפנים הקודם חיים קוברסקי. הצעה זו נדחתה על-ידי 'ש"ס' בטענה שהסמכות והאחריות לנושא נתונה למנכ"ל המכהן ואין תקדים להעברתם לגורם אחר; ושהדבר עלול להתפרש כהודאה שמנכ"ל משרד הפנים פעל בנושא משיקולים זרים ובחוסר תום לב. הערייה הסכימה להצעתו של השופט ברק ואילו חיים קוברסקי דחה את הרעיון.
- בינואר 1989 אישר בג"ץ את תוכנית האצטדיון.
- בספטמבר 1989 הופסקה בניית האצטדיון. הסיבה לעיכוב הייתה שוועדת הכספים של הכנסת לא אישרה למועצה להימורים בספורט את הפעלת משחק ההימורים החדש ה'טוטו-תיקו' שרווחיו היו אמורים לממן את בניית האצטדיון.
- בדצמבר 1989 חודשו העבודות להכשרת האצטדיון.
- ביוני 1990 ההערכה הייתה: "הבנייה הנמרצת (תאריך היעד של סיום הבנייה הוא ספטמבר 1991) בה עסקו הפועלים השבוע יכולה להבטיח רק טובות" (כל העיר, 15.6.1990).
- בנובמבר 1990 תואר מצב האצטדיון באותה תקופה כך: "המחסור בפועלים מחמיר והולך. ביום שני, לדוגמה, הגיעו לאצטדיון רק 15 פועלים מתוך 60, והחלום אותו רוקמות אגודות הכדורגל בשנים האחרונות עוד רחוק מלהפוך למציאות" (כל העיר, 12.11.1990).
- באוגוסט 1991 נחנך לבסוף 'אצטדיון טדי' (מרכזי ספורט עירוניים) בקיבולת של 12,500 מקומות ישיבה.

השחקנים המעורבים ועמדותיהם

למעשה נוצר מאבק בין העירייה לדרעי מי יביא הישג לבחוריו, אם קולק יוכל להראות לבוחרים אצטדיון או דרעי יראה שאין אצטדיון.

(כל העיר, 26.2.1988)

עיקר המאבק התנהל בשלב זה בין שני שחקנים ראשיים, הפוליטיקאים המקומיים והפוליטיקאים ברמה הארצית.

עיריית ירושלים – הדרג המקצועי

הדרג המקצועי המקומי מילא בשלב זה תפקיד משני בלבד שהסתכם במתן תמיכה לחלופות שנבחרו על-ידי הדרג הפוליטי המקומי והן המגרש ב'קטמון' ולאחר מכן האתר ב'מלחה'.

עיריית ירושלים – הדרג הפוליטי

לאחר שנכשל בהקמת אצטדיון ב'שועפט' ולאחר הביקורת הנוקבת שספג בנושא היה ראש העירייה נחוש מבעבר להקים אצטדיון בעיר והבהיר לחבר הכנסת מנחם פרוש מ'אגודת ישראל' שלא יכנע ללחצים. הוא גם לא פעל למנוע מחברי סיעתו 'ירושלים אחת', ובראשם סגנו אברהם כחילה, מלהתייצב במגרש הכדורגל הישן בימק"א ולחלק כרזים שקראו לאוהדי הכדורגל להפגין בעד האצטדיון ב'מלחה' בזמן ישיבת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בנושא.

עתירתו לבג"ץ נגד ראש הממשלה שעייב את אישור תוכנית האצטדיון השלימה מהפך בגישתו של ראש העירייה במאבקו למימוש האינטרסים של הציבור החילוני בעיר וליחסו הפשרני לחרדים.

הציבור החרדי והנהגתו הפוליטית

חוגים חרדים בעיר מתנגדים למלחמת החורמה שהכריז חבר הכנסת מנחם פרוש נגד האצטדיון. קבוצת רבנים חרדים פנתה השבוע ללשכת ראש העיר והסתייגה מדרך המאבק של פרוש. הם הסבירו, כי לדעתם פרוש מנסה לבסס את מעמדו בסניף הירושלמי ובסיעה בכנסת.

(כל העיר, 18.11.1983)

בשלב זה של המאבק בהקמת האצטדיון היו אלה חברי הכנסת של 'אגודת ישראל' שהבהירו לעמיתם בירושלים שהפעם לא יוכל לעורר משבר קואליציוני, שכן האצטדיון במלחה מרוחק משכונות חרדיות. כמו כן, הם דחו את בקשתו להעלות את הנושא בפגישה עם ראש הממשלה בנימוק שאין לדון בנושא במישור הארצי. את מקומה של 'אגודת ישראל' כנושאת דגל המאבק תפסה 'ש"ס', שנציגיה, יצחק פרץ ואריה דרעי, איישו את שתי המשרות הבכירות במשרד הפנים – שר הפנים ומנכ"ל המשרד.

החרדים והנהגתם נקטו בפעולות שונות למנוע את הקמת האצטדיון, כמפורט:

- הפעלת לחץ על ראש הממשלה יצחק שמיר: "קשה לנו להבין, למה ומדוע ה'ליכוד' דוחף בשתי ידי את ידידיו הנאמנים ביותר...לפני 8 שנים מנע ראש הממשלה דאז מנחם בגין את בניית האצטדיון ב'שועפט'".
- הגשת 1,100 התנגדויות לוועדה המחוזית על-ידי תושבי שכונת 'בית וגן' נגד הקמת האצטדיון בטיעונים של חשש מפני חילול שבת המוני וקבוע; התנגשויות מיותרות בין דתיים לחילונים; פגיעה במוסדות חינוך דתיים שתלמידיהם יברחו מהלימודים כדי לצפות במשחקי הכדורגל; פגיעה באיכות הסביבה בדמות מטרד רעש קשה וזיהום אוויר שיגרמו על-ידי המכוניות הרבות; עדיף להעביר את הכסף המיועד לאצטדיון למטרות חשובות יותר; ואסור להקים אצטדיון בעיר.
- סירוב מנכ"ל משרד הפנים לחתום על תוכנית האצטדיון שאושרה על-ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.
- הגשת ערעור לוועדת העררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על-ידי נציג 'אגודת ישראל' בוועדת התכנון המחוזית לתכנון ולבנייה, על-פי הוראתו של הרב אליעזר ש"ך, מנהיג הזרם הליטאי ב'אגודת ישראל', ובניגוד לדעתו: "לאור הרוב הגדול בו אושר האצטדיון אין הוא רואה כל טעם בערעור בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה" (שלמה זלמן זוננפלד, **כל העיר**, 24.4.1987).
- החתמה על כרוזים המתריאים על פגיעה באיכות החיים ובערך הדירות שתגרום הקמת האצטדיון לתושבים בדרום-מערב העיר, ושליחתם לראש הממשלה.

מפלגת ה'ליכוד'

- אני לא מאמין שיעלה על דעתו של שמיר לא לחתום על התוכנית...לשר הפנים מותר להימנע מלחתום רק על סמך שיקולים תכנוניים. אסור לו לערב שיקולים קואליציוניים.
- (ראובן ריבלין, יו"ר סניף תנועת ה'ליכוד' בעיר, **כל העיר**, 24.4.1987)
- בשלב זה של המאבק העניק ראובן ריבלין גיבוי לטדי קולק במאבקו למען הקמת אצטדיון. שלא כבתקופת כהונתו של מנחם בגין העז גורם בכיר במפלגת השלטון לבקר את ראש הממשלה יצחק שמיר, על עמדתו בנושא האצטדיון: "אני מבין שראש הממשלה נמצא במצוקה פוליטית, אבל לא יתכן ששיקולים פוליטיים יגברו על החוק" (**כל העיר**, 18.9.1987).
- עוד גילוי התנגדות מצד גורם פוליטי מקומי חבר ה'ליכוד' היה לאחר שראש הממשלה התנה את אישורו לבניית האצטדיון במתן התחייבות מצד קבוצות הכדורגל בעיר שלא ישחקו בו בשבתות: "התנאי של שמיר לא ניתן לביצוע מבחינה חוקית – אי-אפשר להתנות תנאי שאין לו קשר לאלמנט תכנוני" (חבר הכנסת אהוד אולמרט, **כל העיר**, 7.8.1987). כמו כן, לראשונה הושמעה ביקורת מצד חבר בכיר במפלגת השלטון על הציבור החרדי: "אתם יושבים ועושים צחוק מאיתנו ומשני שליש מהיהודים בעיר שתומכים בהקמת האצטדיון

ב'מלחה'...בעיר התפתחה מלחמת תרבות שמנוהלת על-ידי צד אחד" (ראובן ריבלין, כל העיר, 5.6.1987).

אולם, בסניף ה'ליכוד' בעיר נשמעו גם זמירות ישנות: "המגרש ב'מלחה' לא טוב לחרדים ולא טוב לבילויים. בהשקעה קטנה אפשר לקרות את מגרש האוניברסיטה ולהפעיל אותו...או יש לבנות אצטדיון בן 35-40 אלף מקומות ישיבה מחוץ לעיר, סמוך למעלה אדומים, גבעת זאב, או מבשרת ירושלים" (שמואל פרסבורגר, מועמד ה'ליכוד' לראשות העירייה, כל העיר 2.3.1990). על מצב עניינים זה נכתב:

מי שעוקב אחרי המאמצים הנמשכים זה עשור ויותר לבניית אצטדיון כדורגל בעיר, איננו יכול שלא להגיע למסקנה המצערת, כי המפלגה המזוהה עם בית"ר ירושלים עושה את כל המאמצים כדי לטרפד את הרעיון כולו.

(כל העיר, 2.3.1990)

אולם, ההתבטאויות החדשות מצד בכירים בסניף הליכוד המקומי ביטאו מהפך בגישה. מהתבטלות בפני ראש ממשלתם, לביקורת עליו ולהעדתם של אינטרסים מקומיים של תושבי העיר על-פני אינטרסים פוליטיים-קואליציוניים ברמה הארצית.

הציבור החילוני

עושים מאיתנו מחנה עונשין, אחרי שהעירייה נכנעה ללחצים של תושבי אזורים אחרים. האצטדיון יהרוס את איכות החיים הכפרית במקום ויוריד את ערך הדירות.

(יוסי קורסיה, ועד הפעולה של תושבי שכונת 'מלחה', כל העיר, 2.12.1983)

הציבור החילוני נותר, כבעבר, ברובו אדיש למאבק שהתנהל ורק בעלי עניין, מי שראו עצמם נפגעים מהתוכנית, נקטו פעילות יזומה. אולם, בשלב זה, נראו לראשונה התארגנויות ציבוריות חדשות, כגון ה'וועד הציבורי למען האצטדיון' וה'וועד נגד האלימות החרדית', שהיו ניצנים ראשונים של התפתחות חברה אזרחית ודמוקרטיה השתתפותית בעיר.

הדרג הפוליטי הארצי

ראש הממשלה

עד היום אין כל אישור לאצטדיון בירושלים, למרות שבאסיפות העם אני שומע זעקות 'איפה האצטדיון?' ועשינו זאת, כמובן, בשל התחשבות בחוגים הדתיים.

(ראש הממשלה, יצחק שמיר, באסיפת בחירות, כל העיר, 4.1.1988)

דבריו אלה של ראש הממשלה, שנכשל בלשונו, היו המשך לפעולותיו שנועדו לעכב את הקמת האצטדיון כמו אי-חתימה על אישורה של התוכנית וקבלתו את עמדת 'ש"ס'.

משרד הפנים

משרד הפנים שנשלט בידי 'ש"ס' פעל בדרכים מגוונות למנוע את הקמת האצטדיון ב'מלחה', כמפורט:

- "מנכ"ל משרד הפנים מתכוון לעכב את כל הפרויקטים בדרום-מערב העיר, ובלבד שיעצור את האצטדיון" (כל העיר, 13.5.1988).
- "ליתר ביטחון עקף את מתכנן המחוז תומך האצטדיון ומינה את מתכנן מחוז תל-אביב (האדריכל הדתי דב רדושר) לבדוק את הנושא". (שם).
- עיכוב חתימה על תוכנית האצטדיון גם לאחר פסיקת בג"ץ בנושא: "אי-מתן האישור יש בו משום בזיון בית המשפט" (יצחק אלירז, סגן היועץ המשפטי לעירייה לער"ד מני מזוז מפרקליטות המדינה שייצג את אריה דרעי בבג"ץ, 3.2.1989).

ניתן להסיק מכך שעתידו של האצטדיון היה תלוי במידה רבה במצבם הפוליטי של ראש הממשלה ושל 'ש"ס'.

הדרג המקצועי המחוזי

פרק הזמן שבו דנה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בנושא האצטדיון ב'מלחה' אינו סביר, הוא רב מדי ומהווה אי-מילוי מצוות המחוקק.

(יורם בר-סלע, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כל העיר, 15.8.1986)

הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה פעלה ככלי שרת בידי הפוליטיקאים במשרד הפנים, ונהגה סחבת באישור הקמת האצטדיון:

תוכנית האצטדיון תקועה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, וי"ר הוועדה, רפי לוי, עוסק זה תשעה חודשים בשמיעת התנגדויות של 1,100 חרדים שנרשמו לדיון. עד כה שמעה הוועדה רק כ-400 מתנגדים, המופיעים לשיבות הנערכות בממוצע אחת לשלושה שבועות. לכל ישיבה מוזמנים בין עשרים לשלושים מתנגדים, החוזרים זה על דברי זה, מקריאים פרקי 'תהילים' ועושים כל שביכולתם לעכב את הדיון.

(כל העיר, 21.2.1986)

על דברי הביקורת בנוגע לסדרי העבודה של הוועדה וההמלצות לשיפורם מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה הגיב י"ר הוועדה: "תחילה עלי להתיעץ עם הנהלת המשרד ועם היועץ המשפטי שלנו" (שם). משמע, מורא השר הממונה עליו היה חזק ממורא החוק.

שחקנים חדשים

שחקנים חדשים בדמות התארגנויות ציבוריות נוספו במהלך שנות ה-80 לזירת התכנון העירוני ורובם מילאו, בשלב זה, תפקיד משני בלבד; למעט המערכת המשפטית ובראשה הבג"ץ שהייתה מעורבת מאוד בתהליך התכנון.

סיכום – אצטדיון חדש בעיות ישנות

לו כל פרויקט היה נדון במשך שנים כה ארוכות, ירושלים לא היתה נראית כפי שהיא נראית.

(נחום אריאל, שופט בג"ץ, כל העיר, 2.5.1988)

במופע תכנוני זה שעניינו תכנון עירוני, שהתנהל משך שני עשורים בשתי מערכות, התנגשו אינטרסים שונים ומנוגדים של פוליטיקאים בדרג המקומי ושל פוליטיקאים בדרג הארצי.

השחקנים הדומיננטיים שכיכבו בזירת התכנון העירוני בשנות ה-80 היו הפוליטיקאים בשני הדרגים, שעיצבו את תפוקותיה של מערכת התכנון העירונית. גורמי התכנון בדרג המקומי והארצי היו שחקני משנה וכלי שרת בידי פוליטיקאים, ונאלצו להכפיף שיקולים מקצועיים לטובת שיקולים פוליטיים. תוכנית האצטדיון נגזרה במידה רבה ממצבם הפוליטי של ראשי ממשלה מכהנים ושל המפלגות החרדיות, 'אגודת ישראל' ו'ש"ס', שהיו שותפות בקואליציות הממשלתיות בתקופת התכנון.

בשתי המערכות נמצאו מאפיינים משותפים שהבולט בהם היה מיעוט שחקנים בזירת התכנון העירוני, פוליטיקאים ומתכננים; ראשי ממשלה שמילאו תפקיד מכריע בתהליך התכנון העירוני; ראשי ממשלה שהונעו משיקולים פוליטיים-קואליציוניים; התחזקות הפוליטיקאים לעומת היחלשות מעמדם ועצמתם של המתכננים; שינוי בגישתם של פוליטיקאים מקומיים, מהעדפת אינטרסים פוליטיים ארציים להעדפת אינטרסים של תושבים מקומיים; נחישות רבה של ראש העירייה למימוש הבטחתו לתושבי העיר החילונים; הופעתם של שחקנים חדשים בזירת התכנון העירוני; גיוון באמצעים שנקטו השחקנים השונים.

צירופן של ההתפתחויות החדשות קבעו את תוצאתו של המופע התכנוני והיא שהדרג הפוליטי המקומי שייצג אינטרסים מקומיים של רוב תושבי העיר גבר על הפוליטיקאים בדרג הארצי שהונעו על-ידי אינטרסים פרטיקולריים. כל אלה תרמו ליצירת פסיפס פוליטי-מינהלי-אזרחי בתכנון עירוני; לכן, מן הראוי לבחון את נושא התכנון העירוני מחדש, ומן הסתם נהיה עדים לתהליכים המקיימים את רוח הפסוק: "עת לשמור ועת להשליך" (קהלת ג, ו).

פרק שני

התווית גבולות השיפוט עד שנות ה-90

שינוי גבולות השיפוט

הגורמים העיקריים לתביעות להרחבת גבולות שיפוט מוניציפלים כוללים: ריבוי אוכלוסייתם של יישובים עירוניים, רצון של רשויות מקומיות להגדיל את הכנסותיהן העצמיות, מדיניות הביזור של משרד הפנים, התפשטותם של אזורי המטרופולין, ומדיניות צמצום שטחים בלא מעמד מוניציפלי (חמאיסי, 2002). בעיות הנוגעות לתכנון הפיזי ולצורכי הפיתוח של הרשויות המקומיות, תמורות חברתיות-פוליטיות רחבות וניגודים מבניים של החברה הישראלית הכוללים יחסי עיר-כפר, יחסי מרכז שוליים ומתחים בין-עדתיים צוינו גם הם כגורמים המעורבים בנושא (רזין, חסון, 1992).

בירושלים, ניתן להבחין בארבע תקופות משנה בהתפתחות שטח השיפוט של העיר בעת החדשה: שלהי התקופה העות'מאנית עד לכיבוש הבריטי בסוף 1917 בה התפתחה העיר בהשפעתן של המעצמות האירופיות והכנסיות הנוצריות ופחות על-ידי השלטון המרכזי; תקופת השלטון הבריטי עד 1948 בו ניכרה השפעה רבה של השלטון המרכזי; תקופת ירושלים החצויה עד 1967 בה קבעו את התפתחותה של העיר – פעילות הקהילה היהודית וגידולה הדמוגרפי המהיר ומעמדה של העיר בעיני השלטון המרכזי; בתקופה שלאחר 1967 מילאו השלטון המרכזי ועיריית ירושלים תפקיד מכריע בהתפתחות.

משמעות הדברים היא שגבולות מוניציפליים משקפים שיקולים רציונליים של תכנון וניהול המרחב ושיקולים פוליטיים (רזין, חסון, 1994; רזין, 2003).

התפתחות ירושלים מאז ראשית היציאה אל מחוץ לחומות באמצע המאה ה-19 היא תהליך מתמיד של התרחבות והתפשטות. מאז קום המדינה שונו גבולותיה של העיר פעמים אחדות. קווי שביטת הנשק שנקבעו בשנת 1949 תחמו שטח שיפוט בן 38,000 דונם שהורחב פי שלושה בשנת 1967 ל-108,000 דונם (אורבך, שרקנסקי, 1999).

כעת, הרחבת גבולות השיפוט של ירושלים היא סוגיה תכנונית בעלת השלכות סביבתיות, חברתיות, כלכליות ופוליטיות; והשלכות מדיניות הנובעות ממעמדה השנוי במחלוקת וממיקומה. גורמים רבים נוגעים בנושא ונוטלים חלק בתהליך התווית גבולותיה.

התווית גבולות השיפוט עד שנות ה-90

עד שנות השמונים, ההליכים לשינוי שטחי שיפוט היו בעיקרם הליכים ביורוקרטים-פנימיים במשרד הפנים... מאז שנות השמונים, ובפרט בעשור האחרון, הפכו הליכים אלה לציבוריים יותר.

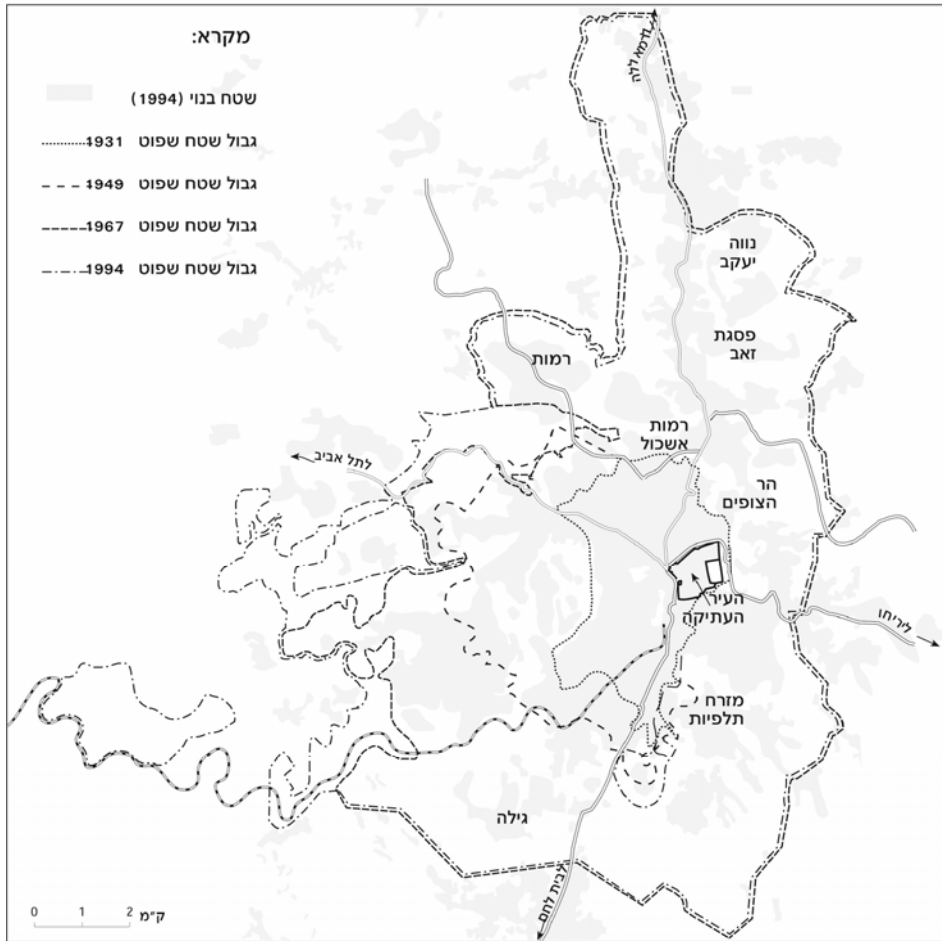
(רזין, חזן, 2000)

מתום תקופת המנדט שונו גבולות השיפוט של העיר מספר רב של פעמים ושטחה הבנוי הורחב בעיקר לכיוון דרום-מערב – להלן דוגמאות מספר:

- בספטמבר 1949 סופחו לעיר אזורים שכללו גם עתודות שטח להתפתחות עתידית ביניהם, קיבוץ רמת רחל ומקור חיים בדרום; מלחה, בית וגן, בית הכרם, יפה נוף, קרית משה, גבעת שאול במערב; וכפר ליפתא עד לשועפת, הר הצופים, הגבעה הצרפתית ואוגוסטה ויקטוריה בצפון.
 - באוגוסט 1952 נקבעו גבולות חדשים שאיחדו בין הגבול העירוני והגבול המדיני, בצפון, במזרח ובדרום היה בכך משום הכרה 'דה-פקטו' במציאות של עיר חצויה. קיבוץ רמת רחל הוצא מחוץ לגבולות העיריה.
 - בפברואר 1959 הורחבו תחומי העיר עם סיפוח שטחים בסמוך לבית צפפא.
 - באפריל 1963 סיפוח משקי העזר במוצא תחתית, עין כרם והמרכז הרפואי 'הדסה' עין כרם, והשטח שביניהן לבין קרית יובל, הגדיל את שטחה של העיר מ-35,000 דונם ל-38,000 דונם.
 - בשנת 1967 עם צרוף שטחה של מזרח העיר לתחום המוניציפלי של העיר הסתכם שטחה של העיר המאוחדת ב-108,000 דונם. גודלו של השטח שסופח הסתכם ב-71,000 דונם שמתוכו 6,000 דונם בערך, היו שייכים לעיריית ירושלים המזרחית ואילו שאר השטח היה שייך ל-28 כפרים ועיריות של בית לחם, בית ג'אלה ואל-בירה (חזן, 1995 עמ' 21).
 - בשנת 1992 צורפו לעיר 15,000 דונם בתחומי ה'קו הירוק' באזור 'פרוזדור ירושלים'.
- הגדרתה של 'ירושלים רבה' בתוכנית אב ירושלים 1968 על-פי תחום היוממות, בשטח הכולל את רמאללה בצפון, בית לחם בדרום, ענתות במזרח ונווה אילן מתייחסת לשטח של 540 קמ"ר (השמשוני, שבייד, 1974). הגדרתו של מרחב מטרופוליני חדש, המשתרע ממעלה אדומים במזרח ועד מכבים-רעות במערב, ומרמאללה בצפון ועד לבית לחם בדרום מתייחסת לשטח של כ-2,000 קמ"ר. התפתחות תחום השיפוט של ירושלים משנות ה-30 של המאה ה-20 מפורטת במפה 2.

מפה 2

התפתחות תחום השיפוט של ירושלים 1931-1994



ועדת היגוי לחיזוק מעמדה של ירושלים

ביום 23.2.1986 מינה שר הפנים יצחק פרץ ועדת היגוי "לחיזוק מעמדה של ירושלים" בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, חיים קוברסקי, עליה הוטל לנסח מדיניות ולקבוע יעדים ודרכי ביצוע כדי לממש את הביטוי שניתן להתייחסות המיוחדת לירושלים בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, התש"ם-1980 ובקווי המדיניות של הממשלה.

דו"ח הוועדה שנועד להיות מסמך-מרכז של מדיניות הממשלה בנושא ירושלים הוגש לממשלה ב-31.8.1986 וכלל את ההמלצות המרכזיות הבאות: לתקן את חוק יסוד: ירושלים על ידי הוספת הסעיף: "ראש הממשלה, שר הפנים ושר האוצר, ממונים על ביצוע החוק והם רשאים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו", זאת בגין העובדה שבחוק לא נקבע שר ממונה על אכיפתו (סעיף 1 בדו"ח); להגדיל את מענק הבירה בתקציב הרגיל של עיריית ירושלים (שם: סעיף 2); להקים רשות לפיתוח ירושלים שתהיה חברה עירונית-ממשלתית בבעלות שווה של העירייה והממשלה (שם: סעיף 3); ותכנון פיתוח תשתיות השירותים של עיריית ירושלים מחייב תיאום עם הגורמים הפועלים במרחב המטרופוליני, מחוץ לתחום השיפוט של העיר, ולפיכך על מרחב התכנון המטרופוליני של ירושלים להשתרע מעבר לשטח השיפוט של עיריית ירושלים (שם: 7א').

ועדת חקירה לגבולות ירושלים (ועדת קוברסקי)

ב-10.2.1988 מינה שר הפנים אריה דרעי "ועדת חקירה לגבולות ירושלים" בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים לשעבר חיים קוברסקי, עליה הוטל לערוך חקירה בעניין צירוף המועצה המקומית מבשרת ציון לתחום שיפוט של ירושלים. ב-28.2.1988 תוקן כתב המינוי ובמקום חקירה זו הוטל על הוועדה לערוך חקירה בעניין תחום שיפוט של עיריית ירושלים, ובמיוחד האם יש לצרף אליו את תחום המועצה המקומית מבשרת ציון? משמעות כתב המינוי המתוקן היא הרחבה למעשה של הסוגיה למכלול של נושאים לאומיים, אזוריים ומקומיים.

היישובים הנוגעים בתוכנית

"קונפליקטים בין רשויות מקומיות על רקע תביעות להתוויה מחדש של תחומי שיפוט הם דבר שכיח ומדי שנה מתמנות ועדות גבולות על מנת לדון בהם" (רזין, חסון, 1992: 72). שחקנים שונים הביעו את עמדותיהם בפני ועדת החקירה, כמפורט להלן:

עיריית ירושלים

באוקטובר 1989 ביקשה עיריית ירושלים, במסמך שהגישה לוועדת החקירה, להרחיב את שטחה לכיוון מערב ב-30,330 דונם ולכלול בו את מבשרת ציון וארבעה יישובים מהמועצה האזורית מטה יהודה – מוצא, בית זית, אורה ועמינדב.

עוד מסמך בשם "ירושלים – הרחבת תחום השיפוט (מסמך מסכם)" שהוגש לוועדת החקירה באפריל 1991 פירט את נימוקיה של עיריית ירושלים בדבר הרחבת תחום השיפוט לכיוון מערב:

1. טיעון דמוגרפי/ציוני/לאומי – כדי לקיים בעיר רוב יהודי/ציוני מכריע; 2. טיעון פוליטי-טריטוריאלי וגאוגרפי – זו האפשרות המעשית היחידה והיא אינה סותרת את המחויבות

והצורך בפיתוח מזרח העיר; 3. צורך בשטחים לבניית מלאי יחידות דיור; 4. צורך בשטחים ליצירת מקורות תעסוקה; 5. יתרון טריטוריאלי-תחבורתי – ליצירת קשר פיזי ותחבורתי עם הליבה הכלכלית במישור החוף; 6. יתרון תכנוני "נטו" – גבולות טבעיים כפועל יוצא מאילוצים וממגבלות פוליטיים, דמוגרפיים וכלכליים; 7. יתרון תכנוני-סביבתי-איכותי – לשימור אופייה הפיזי-מסורתי של העיר והעמקים הפתוחים שבה; 8. טיעון כפרי-חקלאי – יש לבטל ניצול בלתי-יעיל של צורת התישבות שאינה צורך לאומי; 9. יתרון הגודל – מבחינה האופרטיבית-כלכלית-תכנונית-ביצועית (שם: 18-23). עמדות היישובים הנכללים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 1988 מפורטות בלוח 1.

לוח 1

עמדות היישובים הנכללים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 1988

רשות מקומית/יישוב		העמדה והנימוקים
מבשרת ציון	בעד	נגד
- סיפוח שטחים ולא יישובים. - בעלי קרקעות בגבול מבשרת ציון ביקשו לכלול את השטחים שבבעלותם בתחום השיפוט של ירושלים אם יוחלט לספח את מבשרת לירושלים.	- פגיעה באיכות החיים. - ירידה ברמת השירותים שיסופקו.	
מועצה אזורית מטה יהודה		- הרחבת הגבולות לא תשפר באופן משמעותי את הבסיס הפיננסי של עיריית ירושלים. - בירושלים יש עתודות קרקע לא מנוצלות. - השלכות שליליות על המשיכה של מרכז העסקים הראשי. - השלכות גאו-פוליטיות בלתי רצויות. - פגיעה בדמותה הפיזית של ירושלים ובנוף ממערב לעיר. - השלכות שליליות על המועצה האזורית והיישובים: - על האיזון הכלכלי והחברתי של מערכת היישובים. - על השקעות שנעשו בשטח. - על מערכת החינוך. - יתכן פירוק חברתי של קהילות.

יישובים שנכללו בבקשת עיריית ירושלים לסיפוח

- שינוי המעמד המועדף כחברי מושב. - פגיעה בפיתוח הקיט. - פגיעה בחקלאות.		בית זית
- שאיפה לחיות במושב. - פגיעה בתוכניות פיתוח קיימות.		אורה
- כמו טענות היישוב אורה. - פגיעה בסביבה ובנוף הכפרי.		עמינדב
- קיום עצמאי ומיוחד משך שנים רבות מאוד. - מקבלים שירותים טובים יותר ומשלמים פחות מסים.		מוצא עילית

יישובים שחלקים משטחיהם נכללו בשטחי ההרחבה המבוקשת

פגיעה בבסיס הכלכלי.		צובה
חשש מפגיעה במסגרת הקיבוצית.		קריית ענבים

השלטון המרכזי

החלטתי לאמץ את החלטת הדרג המקצועי במשרד. לירושלים יש הרבה עתודות קרקע... לכן לא צריך לספח אליה שטחים נוספים.

(אברהם פורז, שר הפנים: **כל העיר פלוס**, 10.12.2004, 12)

עמדת השלטון המרכזי לא הייתה אחידה והתפלגה כמפורט להלן (דו"ח ועדת קוברסקי: 43-47):

- משרד הפנים** תמך בתוכנית שתאמה את תוכניתו לצמצום מספר הרשויות המקומיות, ולאחר שקיבל את טענת העירייה בדבר צמצום פוטנציאל הקרקעות למגורים, לתעשייה ולמוסדות ציבור בירושלים.
- מינהל מקרקעי ישראל** תמך בהגדלת עתודות הקרקע של ירושלים לנוכח גל העלייה הגדול מברית המועצות.
- משרד הבינוי והשיכון** התנגד לתוכנית ההרחבה מהטעמים הבאים: לא רצוי שיעיר ייחודית כמו ירושלים תתפשט יתר על המידה; פגיעה במרכז העיר; יש לשמור על 'חגורה כפרית'; יש די עתודות קרקע לא מנוצלות בעיר; ההרחבה מערבה תפגע במאמץ לאיחוד העיר ולפיתוח חלקה המזרחי.

ארגוני ה'ירוקים'

מתנגדים נוספים לתוכנית ההרחבה מערבה היו ארגוני ה'ירוקים' ובראשם "הקואליציה למען שימור הרי ירושלים" – ברית של ארגוני סביבה וחברה שכללה ארגונים כמו "מטה ירוק", "שומרי היער" ו"ועד הפעולה להצלת עמק הארזים", החברה להגנת הטבע והקרן הקיימת לישראל. אלה טענו שהזזת מרכז הכובד של האוכלוסייה היהודית מערבה עלולה להשפיע על חוסן האחיזה היהודית בעיר; למשוך אוכלוסייה צעירה וחזקה מחוץ לירושלים; לפגוע ביעילות התפקודית בעיר מפוזרת המשתרעת על שטח נרחב בעל טופוגרפיה קשה; ולפגוע בהיבטים סביבתיים כערכי טבע נוף (נוף הררי, תצורות צומח וחי אשר אין דוגמתם בארץ); בערכי מורשת ותרבות (שרידי חקלאות קדומה, אתרי התיישבות ועתיקות); באקוויפר ההר (בנייה תצמצם את כמויות המים שיחלחלו למאגר מי התהום) ובאתרי פנאי ונופש. הם הציעו, לחילופין, לשמור על שני עקרונות: האחד, לשמור על אופייה של ירושלים כעיר מכוונסת; והאחר, לבנות על הרכסים בלבד.

לסיכום, גם במופע תכנוני זה פעלו שני שחקנים ראשיים בזירת התכנון, הפוליטיקאים והמתכננים ברמה הארצית והמקומית; אולם, לראשונה נכנס לזירה גורם חוץ-ממשלי – ארגוני המגזר השלישי בדמות ארגוני ה'ירוקים'.

ח ל ק ג

בין פוליטיקה, תכנון, חברה וכלכלה בירושלים בשנות ה-90

פרק שלישי

התווית גבולות השיפוט

הליכים לשינוי תחום השיפוט של העיר

ערים גדולות מתרחבות כתוצאה מהליכי עיור, כשאוכלוסיה עוברת מן הכפר אל העיר. ירושלים יוצאת דופן בכך שלמרות תהליכי הגירה שליליים של עזיבת תושביה לערי הלוויין וליישובים רחוקים יותר, היא מבקשת להתרחב ולכלול בתחומה גם את השטחים ש אליהם נמלטו תושביה.

(אורי בן אשר, מהנדס העיר לשעבר, **כל העיר**, 31.8.2000, 21)

ועדת קוברסקי המליצה ב-20.8.1991 להרחיב את תחום השיפוט של העיר בכ-16,000 דונם מהשיקולים הבאים: לאפשר לירושלים להמשיך ולהגדיל את אוכלוסייתה כדי לשמור על מעמדה היחסי בכלל אוכלוסיית ישראל ובאזור הסמוך לה; לתת מענה לצמצום מלאי הקרקעות לבנייה בתחומי העיר; למנוע תופעה של הידלדלות האוכלוסייה מבחינת רמתה הסוציו-אקונומית בעקבות הגירה של אוכלוסייה מבוססת; ולעצור את הפגיעה המתמשכת

בבסיס המיסוי של העיר בעקבות יציאת האוכלוסייה החזקה. בדברי הסיכום של הוועדה נקבע כי:

מכלול כל הבעיות המאפיינות את מעמדה של ירושלים וחובתה של המדינה לחזקה ולבצרה על ידי הגדלת אוכלוסייתה והרחבת בסיסה הכלכלי הוא עקרון מוביל בדיון הוועדה ובקביעת המלצותיה.

(ד"ח ועדת קוברסקי, 20.8.1991: 9)

בעקבות המלצת ועדת החקירה אישר שר הפנים בשנת 1992 סיפוח של כ-15,000 דונם ממערב העיר באזור 'פרוזדור ירושלים', למעט סיפוח מבשרת ציון. להחלטה זו התנגדו גורמי תכנון במשרד הפנים – מינהל התכנון וועדת התכנון המחוזית. מלבד זאת, אושר סיפוח של 350 דונם משטחי קיבוץ רמת רחל.

במרץ 1999 מינה שר הפנים ועדת חקירה חדשה לנושא גבולות השיפוט של העיר בראשות אשר וינר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לשעבר. ועדה זו פוזרה עקב מחלתו של יושב הראש שלה. יו"ר חדש שמונה, אביגדור קהלני, נפסל על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

ועדת חקירה לגבולות ירושלים (ועדת נתיב)

ב-1.6.2000 מינה שר הפנים ועדת חקירה חדשה בראשותו של האלוף (מיל') משה נתיב לבחינת נושא תחום העיר בגבולה עם המועצה האזורית מטה יהודה והמועצה המקומית מבשרת ציון ושקילת הצורך בצירופם לעיר של שטחים שלא כלולים בתחום שטח הבינוי של היישובים.

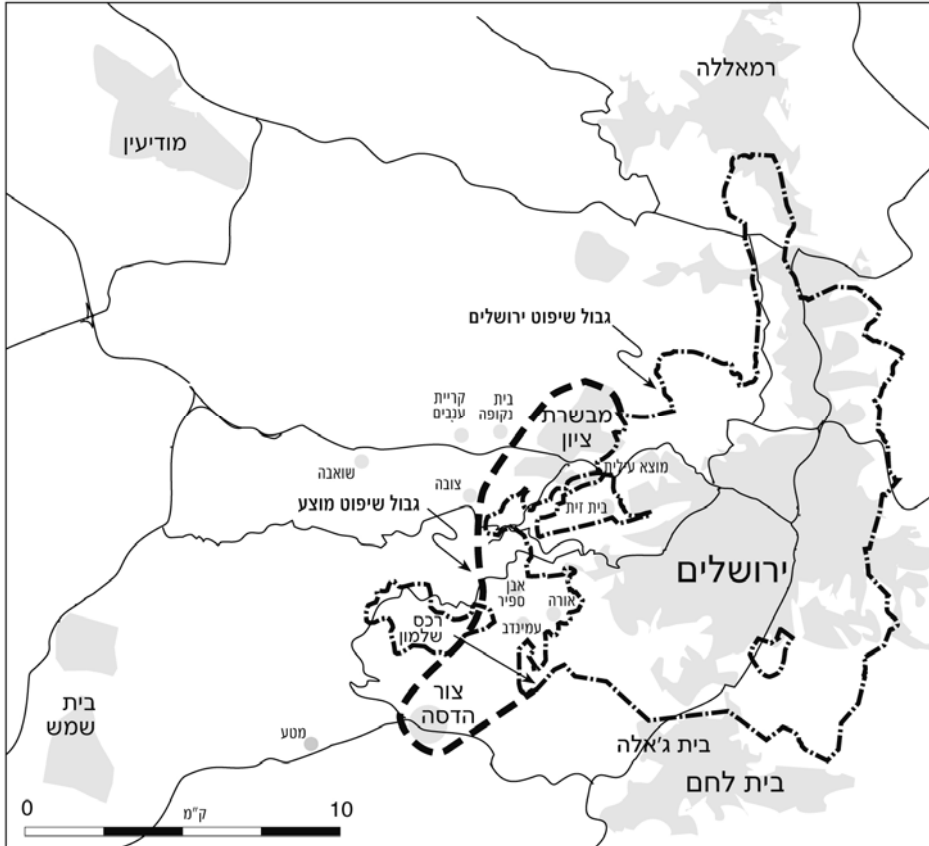
בחודש דצמבר אותה שנה הגישה עיריית ירושלים בקשה להרחבת שטח השיפוט של העיר לכיוון מערב ב-46,000 דונם (ראו מפה 3) כדי לאפשר תפקוד נכון ויעיל יותר של ירושלים, כבירת ישראל וכגרעין מרכזי של המרחב המטרופוליני; להפוך את המבנה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית ירושלים למבנה רחב ומאוזן, ולבסס את המרחב המטרופוליני של ירושלים כמרחב מוניציפלי יעיל ומקצועי (עיריית ירושלים, בקשה לשינוי שטח השיפוט, דצמבר 2000). אולם, בנימוקי הסיכום של הבקשה הודגשו דווקא היבטים פוליטיים-לאומיים:

אנחנו חיים בעשייה היום יומית בירושלים בתחושת אחריות היסטורית... המשמעות הבלתי נמנעת, תוך שנים ירושלים תחדל להיות עיר יהודית ותהפוך למטרופולין ערבי. אני אחשוב שזה כשלון היסטורי שהמשמעות שלו מגיעה עד כדי שאלה קיומית למדינת ישראל... אני לא מקל ראש בבעיות ארכיאולוגיה ונוף אבל צריך סדר במה שחשוב לעם ישראל.

(אהוד אולמרט, ראש עיריית ירושלים: שם, 26)

מפה 3

הצעת עיריית ירושלים להרחבת גבולות השיפוט של העיר, 2000



יישובים הנוגעים בתוכנית

עמדות היישובים הנוגעים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 2000 מפורטת בלוח 2.

לוח 2

עמדות היישובים הנוגעים בתוכנית לשינוי גבולות השיפוט, 2000

רשות מקומית/יישוב		העמדה והנימוקים
נ ג ד	ב ע ד	
מבשרת ציון	- מבשרת משמשת כמחסום אחרון לבריחת תושבים לשפלה. - האוכלוסייה שתאכלס את הבניינים הגבוהים המתוכננים תגרס לעזיבת האוכלוסייה החזקה. - שינוי מוחלט של אופי היישוב. - ירושלים צריכה להפוך לעיר יותר "מושכת", סוגיית השטח היא משנית. - אסור לצרף אוכלוסייה בכוח אחרי שהחליטה לעזוב בצורה דמוקרטית-אישית את ירושלים. - טרם אושרה תוכנית מתאר לעיר והיא טוענת לשטחים נוספים.	
צור הדסה	היישוב, המועצה האזורית מטה יהודה ומשרדי הממשלה המליצו על כינון מועצה מקומית.	
שואבה	חשש לשינוי אופי האזור.	
מוצא עילית	על השטח להישאר ירוק.	
בית זית	בגלל המבנה הטופוגרפי לא תתאפשר בנייה, ואם השטח יישאר ירוק הוא יטופל טוב יותר על ידי המושב.	
מועצה אזורית מטה יהודה	קיימת בעיה תעסוקתית של אותם יישובים והמועצה לא תמנע מכל יישוב ויישוב לעשות עסקי נדל"ן.	"אף שעל לסיפוח" בהתייחס בעיקר ליישובים הכפריים מאחר שמדובר באורח חיים.
צובה	בתנאי שיובטח ששטחי הקיבוץ יוסדרו בהסכמה בינו לבין העירייה, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים וגופים נוספים - כמו שנעשה לגבי קיבוץ רמת רחל.	
בית נקופה	ישנה בריחה של תושבים מן העיר ובמקום שיברחו לשפלה יש להביא אותם קרוב לירושלים.	

רשות מקומית / יישוב		העמדה והנימוקים
אורה	ב ע ד	נ ג ד
		העדפה ערכית של דרך החיים במושב.
קרית ענבים		שמירה על קרקע חקלאית מעורבת.
אבן ספיר	בהסדר מוסכם במתכונת קיבוץ רמת רחל. *	
עמינדב	- בתנאים מסויימים: - זכות המושב להמשיך להתקיים כמושב. - אי פגיעה בזכויות ובעלות. - לא יסופחו שטחים נוספים בדור הקרוב.	
מטע	אם יסופחו – על זכויות התושבים להישמר.	פגיעה באדמות חקלאיות.
עין נקובה		- פגיעה בשטחים חקלאיים. - לא יקבלו את אותה רמת שירותים להם רגילים.

מקור: (ועדת נתיב: 2002, 13-19)

* בתהליך סיפוח השטחים מקיבוץ רמת רחל נקבע ששטחי הקיבוץ יוסדרו בהסכמה בינו לבין העירייה, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הפנים.

גורמים אלה הצביעו על ההשלכות השליליות של התוכנית ובהן: הסטת השקעות משכונות העיר; החלשת העיר בשל יציאת אוכלוסייה חזקה; שימוש גובר ברכב פרטי והשלכותיו על איכות הסביבה; ופגיעה בלתי הפיכה באזורים טבעיים.

ניתן לסווג את עמדותיהם של ראשי היישובים לארבעה נימוקים ראשיים:

- **ערכיים:** חיים ביישוב כפרי כדרך חיים מועדפת; פגיעה באדמות חקלאיות; השארת השטח המיועד לסיפוח שטח ירוק.
- **תפקודיות:** פגיעה ברמת השירותים שמסופקים לתושבים; שינוי מוחלט באופי היישוב.
- **דמוקרטיים:** התחשבות ברצון התושבים.

- **פרגמטיים:** חשש מעזיבה של אוכלוסייה חזקה; בעיותיה של ירושלים אינן נובעות מהיקף שטחה; וטרם אושרה תוכנית המתאר של העיר.

השלטון המרכזי

- **משרד הפנים** בשלב עוקב ולאחר התחלפות שרים בראשות המשרד, התנגד לתוכנית בנמקו ש"המגמות הנכונות של התכנון היום הן לצופף את הבנייה האורבנית... ויש פוטנציאל עצום של בנייה בתוך ירושלים" (אברהם פורז, שר הפנים: **הארץ**, 6.8.2004). התנגדות זו קבלה ביטוי מעשי בהחלטה לגרוע 15,000 דונם משטח ירושלים באזור רכס שלמון שליד פארק קנדה ולהחזירם למועצה האזורית מטה יהודה.
- **ועדת הפנים של הכנסת** דנה בנושאי תכנון בירושלים, בעיקר, בשימור מבנים היסטוריים ושימור שטחים ירוקים, ובהקשר לכך גם בנושאי תחום השיפוט: "על דעת כל חברי הכנסת החלטנו להתערב בנעשה. הקלות שבה רוצים להרוס את הסביבה היא ממש בלתי נסבלת" (יורי שטרן, יו"ר ועדת הפנים: **הארץ נדל"ן**, 11.7.2004: 13).

הגופים ה'ירוקים'

מדיניות תכנון שלמה שירושלים מטפחת שנים שאומרת שהמענה והפתרון האולטימטיבי לכל מצוקותיה של ירושלים הוא להרחיב את הגבולות עד בלי די... מה השלב הבא? בית שמש, רמלה, תל אביב, קפריסין?

(אברהם שקד, רכז שמורות הטבע בהרי יהודה, **גלובס-נדל"ן**, 22-23.8.2004: 2)

הגופים ה'ירוקים' בשיתוף הקרן הקיימת לישראל ביקרו את עמדת עיריית ירושלים בעניין ההרחבה והצביעו על ניתוח לקוי של צרכים ונתונים בנוגע למאזן הדמוגרפי, לצורכי המגורים, לפוטנציאל יחידות הדיור; התעלמות מהחלטות גופי התכנון; והתעלמות מאינטרסים ציבוריים כגון היבטים אקולוגיים, הידרולוגיים, ערכי מורשת, שטחי תיירות, פנאי ונופש וחזות מבואות ירושלים (עמדת פורום הגופים ה'ירוקים' במחוז ירושלים, "הרחבת תחום עיריית ירושלים מערבה", יוני 2001).

במהלך הדיונים על הרחבת גבולות השיפוט ועל רקע תוכנית הבינוי למערב העיר (תוכנית ספדי'), במסגרתה תוכננו כ-20,000 יחידות דיור וכ-600,000 מ"ר שטחי תעסוקה, בשטחים שסופחו לעיר ב-1992, נקטו גופים 'ירוקים' ותיקים וארגונים חברתיים וסביבתיים חדשים כ"ירושלים בת קיימא" ו"הקואליציה למען שימור הרי ירושלים" בפעולות מגוונות לסכל את תוכניות עיריית ירושלים. בין הפעולות הבולטות ניתן למנות את הפניות בכתב לשרים ולמנכ"לים של משרדים ממשלתיים, לדוגמה, לשרה לאיכות הסביבה ב-19.5.2003, לשר הפנים ביום 3.9.2003, לשר הבינוי והשיכון ב-29.10.2003 ולמנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה ביום 11.11.2003; פגישות עם בעלי תפקידים בכירים בעיריית ירושלים, לדוגמה,

עם הרב פולק, סגן ראש עיריית ירושלים ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ב-27.1.2003; גיוס אנשי רוח, אנשי תקשורת ואומנים לשדולה למען שימור הרי ירושלים באוגוסט 2003; עריכת סקר לבחינת המודעות ועמדות הציבור כלפי תוכנית הסיפוח והבנייה בשטחים ירוקים, ב-30.5.2003; עריכת סיורים באזורים הנוגעים בדבר, לדוגמה, סיור במצפה נפתוח ביום 30.5.2003; עריכת משפט ציבורי מדומה בנושא 'הדורות הבאים תובעים את הדור הנוכחי על הפגיעה בסביבה שלנו', ב-29.5.2003; עריכת יום עיון בנושא "טבע עירוני", ב-20.3.2003; החתמת 12,000 תושבים על עצומה נגד תוכנית ההרחבה והבינוי; ונוכחות קבועה בדינוי ועדות התכנון.

מומחים וגופים ציבוריים

בין המתנגדים לתוכנית ההרחבה והבינוי היו גם מומחים וגופים ציבוריים, שחלקם פעלו במסגרת ה"קואליציה למען שימור הרי ירושלים" – קבוצת ארגונים שוחרי נוף וסביבה שמטרתה יצירת סדר יום תכנוני הפתוח לשיח ציבורי – שביקשו להשפיע על התווית המדיניות בנושא, ביניהם פרופ' שלמה חסון, ראש המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, דניאל מורגנשטרן, יועץ כלכלי וסביבתי וראובן מרחב, עמית מחקר במכון ירושלים לחקר ישראל. את התנגדותם הם ביטאו בהופעה בפני ועדת נתיב, וביססו אותה על טעמים חברתיים וכלכליים – נטישת אוכלוסייה חזקה; ועל טעמים תכנוניים-אורבניים – שההרחבה אינה סבירה, היא פוגעת במרכז העיר ויש לפעול בשיטה של "פינוי-בינוי" ובנייה לגובה בתוך העיר.

עמדתם של גורמים אלה תואמת לעקרונות התכנוניים הבסיסיים בנוגע להתוויה יעילה של גבולות שיפוט הכוללים: גודל וצורה המותאמים לתפקידי הרשות המקומית והמאפשרים יעילות מרבית במתן שירותים ובפיתוח השטח; בסיס כלכלי רחב שיאפשר לרשות המקומית לבצע את תפקידיה; והתחשבות במערך הגאוגרפי של הקהילות (Barlow: 1981).

ביום 11.2.2002 הגישה ועדת נתיב את המלצותיה והן: להרחיב את שטח השיפוט של העיר מערבה ולהגדיל בכך בצורה משמעותית את פוטנציאל המגורים בעיר; לשמור על מעמד המוניציפלי של היישובים הקיימים בתוך השטח המוצע לסיפוח; עם זאת לבחון בחיוב את צירופם של היישובים העירוניים ו/או בעלי האופי הקהילתי – צור הדסה, מוצא, מוצא עילית ומבשרת ציון לתחומי העיר; להשאיר את כל היישובים החקלאיים במסגרת המועצה האזורית מטה יהודה (דו"ח הוועדה: 44-45). הפעולות האלה נועדו "לחזק את מעמדה של ירושלים כערך לאומי ראשון במעלה" (שם: 44). משמעותן של המלצות אלה היא שהמועצה אימצה למעשה את עמדת עיריית ירושלים.

מהליך ביורוקרטי למאבק פוליטי ומשפטי

תמיד התפשה בירושלים היתה פוליטית ולא תכנונית... ירושלים צריכה להשתחרר מהמדיניות של החשש מאובדן הרוב היהודי ולמצוא פתרון לבעיה לא רק בכלים תכנוניים אלא בכלים פוליטיים.

(אורי בן אשר, מהנדס העיר לשעבר, **הארץ** 6.8.2004)

סוגיית שינוי גבולות השיפוט של ירושלים נדונה במערכות התכנון והפוליטיקה כשני עשורים, לערך, וטרם הגיעה לסיומה. במהלך השנים גדל מספרם של השחקנים המעורבים ולשחקנים הראשיים, הפוליטיקאים והמתכננים נוספו ועדי תושבים, ארגונים חברתיים וארגונים סביבתיים וזאת על רקע התחזקות הדמוקרטיה ההשתתפות, התחזקות החברה האזרחית והיחלשות מוסדות השלטון.

המלצות בדבר הפיכת הליכים לשינוי תחומי שיפוט לתקינים יותר (מבקר המדינה: 1996) לא יושמו עדיין.

ועדות חקירה פועלות היום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובבעלויות על הקרקע. אלה מתמודדות עם אינטרסים מקומיים, אך ללא ניהול מסודר המותיר ליקויים בהליכים לשינוי תחומי שיפוט.

(אפרת, 1998: 102)

אזלת ידו של השלטון המרכזי לאכוף סדרי תכנון ובנייה מעודדת רשויות מקומיות, המחפשות דרכים להפיק רווחים קלים, להפעיל לחץ לסיפוח שטחים סמוכים – קרקע חקלאית או ציבורית או שטחים פתוחים – לבנייה ופיתוח (שם). מנגד, מעורבות גדלה של הציבור בהליכי תכנון עירוני ניצבת נוכח מגמות אלה.

על רקע המגמה של הפוליטיזציה העירונית נראה, שריבוי השחקנים המייצגים עמדות ואינטרסים שונים הוא הגורם המעכב העיקרי המונע הכרעה בסוגיה רגישה זו; גם את העובדה שבשטח שסופח לעיר בשנת 1992 לא נבנה דבר, ניתן לייחס לשינויים ביחסי פוליטיקה-מינהל בתחום התכנון העירוני.

משמעות הדברים היא כישלונם של הפוליטיקאים המקומיים, מתווי מדיניות התכנון בעיר, לקדם מדיניות שנויה במחלוקת הנוגעת לגבולות השיפוט שלה בהתאם לשיקולים פוליטיים לה התנגדו אנשי תכנון, נציגי ציבור וגופים 'ירוקים'. הטיעונים הפוליטיים-לאומיים בדבר חשיבות הרחבת שטח השיפוט של העיר, כפתרון לבעיה הדמוגרפית ללא התייחסות לחלופות כגון הקטנת שטח העיר, אולי נועדו להסוות מטרה אחרת, והיא הרחבת מקורות ההכנסה של עירייה שקופתה ריקה. השיקולים שהנחו את ההנהגה המקומית בירושלים בנושא הרחבת גבולות השיפוט של העיר היו אפוא פוליטיים-מקומיים

בעיקר, ונתמכו בטיעונים פוליטיים-לאומיים ולא-דווקא שיקולים אורבניים, כגון מה תתרום ההרחבה לקידום השירותים ולשיפור איכות החיים של תושביה.

ההתבצרות בעמדות של השחקנים החדשים, המומחים והגופים 'הירוקים' שנתמכו על ידי המתכננים, מעידה על הכרה בכוחם להשפיע על פתרון סוגיה תכנונית זו. מנגד, ניכרת מגמה של היחלשות הלחץ מכיוון עיריית ירושלים על גופי התכנון ומשרדי הממשלה עקב שינויים פרסונליים באיוש תפקידים מרכזיים – ראש העירייה ומנהל הרשות לפיתוח ירושלים. נתון זה מעיד על חשיבות מעמדה, שאיפותיה, ניסיונה ותפיסת עולמה של ההנהגה המקומית. כאן המקום לציין שראש העירייה לשעבר המשיך לדבוק בעמדתו:

מבחינתנו היתה הבחירה להתפשט מערבה ברירת מחדל, כי ההתפתחות הטבעית של ירושלים היתה צריכה להיות מזרחה, לכיוון מעלה אדומים, אלא שיש לכך התנגדות בין לאומית.....לא יכול להיות שירושלים תשנה את המאזן הדמוגרפי שלה עד כדי סיכון הרוב היהודי.

(אהוד אולמרט, ראש העירייה לשעבר, **הארץ**, 6.8.2004)

לדעתו במסגרת תוכנית ההתפשטות יש לספח את יישובי הסביבה ובראשם מבשרת ציון בנימוק:

שלא סבירה המציאות שבה יישובים עירוניים חיים כולם על התשתיות של ירושלים, נהנים ממוסדותיה, אך מרוקנים אותה מתושביה.

(אהוד אולמרט: שם)

כמו כן, חלו במהלך השנים שינויים בעמדותיהם של מקצת מהיישובים על רקע מצוקה כלכלית; כך לדוגמה, קיבוץ צובה שהתנגד לגריעת שטחים מתחומו וסיפוחם לירושלים ב-1991 הסכים כעבור עשור לוותר על שטחים בתנאים מסוימים. תהליך שינוי עמדות אינו ייחודי למופע תכנוני זה (Batty, 1977).

לסיכום, פעילותם של השחקנים השונים לאורך מופע תכנוני זה אופיינה על ידי:

- גידול וגיוון במספר דרכי הפעולה שננקטו שאופיינו על ידי משא ומתן, לחצים ועימותים. בשנים הראשונות המעורבות התמקדה בפעולות במסגרת שיתוף הציבור ובעיקר, הגשת התנגדויות והופעה בפני ועדות חקירה. המשך התהליך התאפיין בפעולות מגוונות של השתתפות הציבור כמו הקמת ארגונים חדשים, החתמה על עצומות, עריכת סיורים, הצגת תוכניות חלופיות והגשת בג"צים.

- שימוש סובייקטיבי, חד-צדדי ומגמתי בטיעונים תכנוניים, סביבתיים, חברתיים וכלכליים של כל שחקן, כדי להצדיק את עמדותיו. התוצאה הייתה טיעונים מנוגדים ופעמים סותרים שהתבססו על אותם נתונים.

נראה, שבעידן הפוליטיזציה של התכנון העירוני, שהחלישה את המערכת הפוליטית המקומית, קטן הסיכוי לממש תוכנית עירונית רחבת היקף ומעוררת פולמוס משיקולים פוליטיים-מקומיים. ל-15,000 הדונם שסופחו לעיריית ירושלים ב-1991 על פי בקשתה, לא סופח ולו דונם אחד נוסף, למרות דרישותיה החוזרות ונשנות, ועל השטח שסופח לא נבנה ולו מבנה אחד.

עליית כוחם של ארגוני המגזר השלישי ובראשם ארגוני ה'רוקים' שנעזרו במינהלים הקהילתיים בעיר ובהתארגנויות של תושבים בשכונות שונות של העיר כגבעת משואה, עיר גנים, קריית מנחם ורסקו התבטאה בטרפוד התוכנית של עיריית ירושלים והרשות לפיתוח העיר לפיתוח הבנייה במערב העיר – 'תוכנית ספדי' (ע"ש האדריכל משה ספדיה מתכנן התוכנית). התוכנית שעלתה על שולחנם מוסדות התכנון באמצע שנות ה-90 ושנועדה, בין השאר, לסייע בשמירת המאזן הדמוגרפי של רוב יהודי בעיר באמצעות בנייתם של כ-20,000 יחידות דיור על הרכסים המערביים שבמערב העיר, בוטלה על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בפברואר 2007 לאחר מאבק עיקש ולאחר שאושרה על-ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ביוני 2005.

פרק רביעי

בניית גדר הפרדה

בניית גדר כאמצעי להתגוננות מפני פולשים וחודרים איננה המצאה של התקופה המודרנית. בכל הזמנים ובכל מקום ניסה שלטון מרכזי מסודר להתמודד נגד פלישות של נודדים, מחבלים ושודדים ששכנו בשטח בלתי מסודר ובלתי מאורגן מעבר לגבולות.

(ביגר, 1988: 112)

עד לתחילתו של גל הטרור ששטף את המדינה בספטמבר 2000, הטיפול בפעילות חבלנית עוינת, בפעילות פלילית ובשהות בלתי חוקית התמקד, בעיקר, בפעילות ביטחון שוטף של צה"ל, משמר הגבול והמשטרה לאורך 'מרחב התפר' – רצועת שטח המחברת בין שטח מדינת ישראל לבין אזור יהודה ושומרון שאורכו כ-290 ק"מ ועוד 50 ק"מ המהווים את הגבול המוניציפלי של ירושלים. ה'קו הירוק' משמש כגבול הגזרה המפריד בין פעילות צה"ל באזורי יהודה ושומרון לבין פעילות כוחות המשטרה בשטח ישראל.

לתפיסה הביטחונית של הפעלת 'מרחב תפר', ובכלל זה מכשול בצורת גדר, שלושה מרכיבים עיקריים: **המודיעיני**, הכולל את האמצעים האלקטרוניים של הגדר ואת פעילות כוחות הביטחון משני צדיה; **הסיכול המרחבי**, לשיבוש היכולת המבצעית של המחבלים במצב של היעדר מידע מודיעיני; ו**פעילות התשתית**, שבמרכזה תיעול תנועות המחבלים לזירות פעולה נוחות לסיכול באמצעות עיצוב גאוגרפי של השטח (מיכאל, רמון, 2004).

עד לחודש מרץ 2002 זכה רעיון גדר הפרדה ביטחונית רצופה לתמיכה פוליטית מוגבלת. פוליטיקאים התנגדו לבניית גדר משיקולים אידאולוגיים, פוליטיים ופרגמטיים. סדרת פיגועים קשים ותכופים שהתרחשה באותו חודש שינתה את הגישה והצורך בבנייתה הפך בהמשך לקונצנזוס: "כל השרים, גם הימניים בהם, תומכים בבניית כל התוואי של גדר ההפרדה" (מזל מועלם, **הארץ**, 11.8.2003: ב' 4). התנגדות פומבית הושמעה, בעיקר מצד המתנחלים ומחוגי הימין והשמאל הקיצוניים שחששו שאין מדובר באמצעי ביטחוני בלבד אלא בגבול עתידי. סיבות פוליטיות ומדיניות הנוגעות לתוואי עיכבו את בניית הגדר.

נושא הביטחון ב'מרחב התפר' בין ירושלים לאזור יהודה החל להעסיק את גורמי הביטחון בשנות ה-90. פעילות ביטחונית התמקדה, בתקופה זו, בהקמת מחסומים בנקודות הכניסה לעיר ובהפעלת כוחות ניידים במקומות רגישים בה. בשל מרכזיותה המדינית והדתית הפכה העיר ליעד מועדף לביצוע פיגועי התאבדות רבי נפגעים. הפיגועים הרבים שהתרחשו מאז ספטמבר 2000 המחישו שהעיר המעורבת הכוללת אוכלוסייה גדולה של פלסטינים ומוקפת משלושת עבריה, צפון, מזרח ודרום ביישובים פלסטיניים, פרוצה לחדירת מחבלים. תוכנית 'מרחב התפר' באזור ירושלים המכונה 'עוטף ירושלים', שנועדה להקיף את העיר בגדרות ובמכשולים שיחסמו כניסה לא-מבוקרת של אנשים וכלי רכב, יושמה, בדומה לגדר ההפרדה הכללית, רק באופן חלקי.

גבולות וגדרות*

כבר בהבטחה לאברהם אבינו, על העם שיקום מיוצאי חלציו והארץ שתינתן לו לשבת בה, הודגשו במפורש גבולותיה. יש להניח שהקב"ה והתורה לא היו עוסקים בנושא זה אלמלא החשיבות שבכך.

(דרור, 1988: 11)

גבולות

הצד הישראלי אימץ את התפישה שלפיה נמשך לעצב את גבולות הקבע של מדינת ישראל באמצעות התיישבות ובטחון.

(שאול אריאלי, מח"ט עזה לשעבר, **הארץ**, 18.2.2004: ב' 3)

גבולות נבדלים בצורתם, בתפקודם ובהתפתחותם והסיווג המוכר ביותר הוא החלוקה לגבולות טבעיים ולגבולות מלאכותיים. גבולות מלאכותיים, שייצר האדם על פני הנוף הטבעי, נועדו ליצור חיץ המגביל את התנועה בין שני עברי הגבול. גבולות אלה נחלקים לטרומיים (antecedent), הנקבעים באזורים שוממים לבלימת תנועות התיישבות לעברם; ולתולדתיים (subsequents), הנקבעים במפגש בין שתי תנועות התיישבות מנוגדות. הגבולות התולדתיים נחלקים לסוגים אחדים: גבול כפוי (superimposed), המוצב בתוך

* פרק זה מבוסס בעיקרו על ברור, 1988; ביגר, 1988; וביגר, 2001.

מרחב מאוכלס שהיה בתחום מדינה מסוימת, או תחת שלטון שהטיל עליו מרות וקיים בו מינהל ושלא היה בו קו גבול קודם. גבול מעין זה נוצר בעקבות שינויים מדיניים, כיבושים, התפרקות מדינה והקמת מדינה; גבול משבש (discordant), גבול כפוי הגורר אחריו, לעתים, תמורות מכבידות לאוכלוסייה בשטחים הסמוכים אליו ולשינויים בולטים בנוף התרבותי או הטבעי; גבול אתני (ethnic), המפריד בין שטחים מיושבים על-ידי אוכלוסיות שונות הנבדלות בלאומיותן, בדתן או בתרבותן; גבול היסטורי (historic), גבול שהיה קיים בעבר, או גבול מדיני ותיק הממשיך לתפקד, או גבול שחודש; גבול אסטרטגי (strategic), שהותווה תוך העדפה בולטת של שיקולים צבאיים.

סיווג גבולות לפי תפקודם מוביל למיונם על-פי מידת חופש התנועה דרכם: מ'גבולות מגע' המעודדים קשרים ותנועות של אנשים וסחורות ועד ל'גבולות ניתוק'; מ'גבולות פתוחים' ועד ל'גבולות מסוגרים'; ו'מגבולות פרוצים' ועד ל'גבולות חסומים'.

אחת מבעיות היסוד של ההווה הישראלית, הנמצאת תדיר במרכז סדר היום הציבורי, היא בעיית הגבולות; ליתר דיוק, בעיית האין-גבולות בצפון המדינה ובמזרחה.

תהליך תיחומה של מדינת ישראל לא הסתיים בשנת 1947 בהחלטת החלוקה של האומות המאוחדות. מלחמת העצמאות שפרצה בעקבותיה הסתיימה בתיחום חדש על-פי הסכמי שביתת הנשק שנחתמו בשנת 1949. ההסכמים קבעו שקווי שביתת הנשק אינם גבול מדיני, אך המציאות העניקה להם מעמד של גבול הריבונות של ישראל. מאז 1949 השתנה שטח המדינה בעקבות מלחמות, כיבושים, הפסקת אש והחלטות חד-צדדיות של ממשלת ישראל. משא ומתן מדיני תפס מקום מרכזי בתהליך התווית גבולותיה החיצוניים של המדינה עם מצרים וירדן, בשנות ה-80 וה-90.

אולם, תהליך תיחום החלוקה בתוך ארץ-ישראל נמצא בעיצומו. הואיל וישראל טוענת שגבולותיה צריכים להיקבע במשא ומתן היא אינה מכירה ב'קו הירוק' כגבול מוסכם בינה לבין הפלסטינים. טענה נוספת היא שבאזור יהודה ושומרון לא היה קודם לכן גבול מוכר. באין משא ומתן המאבק על גבולות 'בטוחים' ומוכרים' נמשך ומאופיין על-ידי קרבות עם הפלסטינים ופעולות חד-צדדיות של ממשלת ישראל שנועדו לטשטש את ה'קו הירוק', אחת הבולטות שבהן בשנים האחרונות היא בניית גדר ההפרדה. ככל שהעימות עם הפלסטינים נמשך גוברת הלגיטימיות שלה כגבול מדיני מוכר.

גדרות

גדר ההפרדה, יותר משתהיה מכשול בלתי עביר שמונע מעבר מחבלים היא תתווה את הגבול.

(ישראל הראל, **הארץ**, 18.9.2003: ב' 1)

מרכיב נופי מיוחד לאזור גבול חדיר הוא גדר ביטחון שמטרתה מניעת חדירות של מסתננים. חשיבותה הטקטית של גדר ביטחון, שלא נועדה לעצור צבא סדיר, לא השתנתה משך דורות.

גדר ההפרדה הנבנית כיום אינה הראשונה שנבנתה בארץ-ישראל בתקופה המודרנית. חסימת גבול לכל אורכו שהתבססה על מערכת שכללה גדר, כביש ביטחון, נקודות משמר קבועות, מוקשי גז מדמיע, תיל ממעיד וגלאים (detectors) הוקמה על ידי הבריטים בגבול הצפון בשנת 1938.

קריסתה של חומת ברלין בסוף שנות ה-80 שנועדה לבלום מעבר אזרחים ממזרח גרמניה למערבה לא סתמה את הגולל על תפישה של מגננה באמצעות גדר – גדרות ההפרדה שהוקמו מאז ברחבי העולם, שהבולטת בהן היא בין ארצות הברית למכסיקו, הן העדות לכך.

גדר ההפרדה בין ישראל ליהודה ושומרון

המציאות של מרחב תפר פרוץ מאפשרת פעילות פלילית פלסטינית בתוך ישראל בהיקף רחב מאוד. המדובר, בין היתר, במסחר באמצעי לחימה, סחר בסמים, עבירות רכוש וגניבות של עשרות אלפי כלי רכב בשנה. פעילות זו מובילה לפגיעה ממשית בסדר הציבורי ולנזקים כלכליים קשים.

(משרד ראש הממשלה, 1988: 376)

ההצלחות החוזרות ונישנות של המחבלים להגיע ליעדיהם בעומק ישראל, ממחישות את הקלות הבלתי נסבלת שבה יכולים פלסטינים בכלל ופעילי טרור בפרט לחצות את מרחב התפר ממזרח למערב ולהיפך.

(מבקר המדינה, 2002: 11)

מאפייני הגדר

נכון: יש משהו דוחה בגדר הזאת. היא חוצה את הארץ ומבתרת את הנוף וחוסמת אוכלוסיות שונות. היא מגבילה את חופש התנועה ושוללת את זכות הגישה ומונעת מעבר סחורות... ובכל זאת הגדר חיונית.

(ארי שביט, **הארץ**, 7.8.2003, ב' 1)

מכשול 'מרחב התפר' הוא יותר מאשר גדר. הוא מערכת של מכשולים קרקעיים, מתקני התרעה, כוח-אדם ודפוסי פעולה הכוללים סיורים ומארבים. המרכיב העיקרי במכשול הוא גדר התרעה אלקטרונית ("גדר חכמה") בגובה של 3 מ' שמשני צדיה דרכי סיור, דרכי טשטוש, תעלות עמוקות ורחבות נגד רכב וגדרות תיל בגובה 1.8 מ'. בחלקים אחדים באזור ירושלים נבנתה חומר בגובה של 8 מ'. התרעה על התרחשות אירוע בתחום המכשול מועברת לחדר מלחמה משולב (חמ"ל) המהווה מרכז שליטה ובקרה להפעלת כוחות ביטחון. במכשול מותקנים מעברים מסוגים שונים כגון, מסופים למעבר כלי רכב, אנשים וסחורות ושערים חקלאיים.

עקרונות אחדים הנחו את מתכנני הגדר: תוואי הגדר לא יהיה צמוד בקפדנות ל'קו הירוק'; התנחלויות הקרובות ל'קו הירוק' יכללו בצד המערבי שלו; והתוואי יהיה תמיד על חשבון שטחי יהודה ושומרון. מדובר ברצועה ברוחב של כ-50 מ' כך שכל ק"מ של גדר תשתרע על שטח של 50,000 מ"ר שהם 50 דונם.

בעד ונגד גדר הפרדה

אין לה שם מוסכם – יש המכנים אותה 'גדר' ואחרים מעדיפים 'מכשול'. במערכת הבטחון מדברים על 'מרחב התפר'. ואילו הפלסטינים מנסים לשכנע את העולם שמדובר ב'חומה'.

(מעריב, מוסף השבת, 1.8.2003: 2)

השיקולים בעד ונגד גדר הפרדה בין ישראל לאזורי יהודה ושומרון מפורטים בלוח 3 להלן.

לוח 3

שיקולים בעד ונגד בניית גדר ההפרדה

נגד	בעד
נימוקים ביטחוניים: - חוסר יעילות מבחינה ביטחונית – ניתן לעקפה בירי תלול מסלול, במנהרות ובסולמות. - המחסומים יהוו מוקדים לפיגועים. - פגיעה בכושר ההרתעה של צה"ל – הודאה בכישלון לגבור על הטרור. - ההגנה הטובה ביותר היא ההתקפה. - הפקרת תושבי ההתנחלויות שממזרח לגדר. - עידוד ההקצנה והטרור. - הגדר אינה יוצרת הפרדה בין ישראלים לפלסטינים אלא בין פלסטינים לפלסטינים – ממערב לגדר נותרו רבבות פלסטיניות וממזרח לה אלפי מתנחלים.	נימוקים ביטחוניים: - מניעת מעבר של מחבלים לתחומי ישראל יביא לצמצום מספר הפיגועים. - הקטנת מספר הפיגועים תשפר את הסיכוי להידברות. - צמצום היקף הכוחות בפעילות נגד הטרור.

נימוקים מדיניים: ▪ לגדר משמעות מדינית שהיא השלמה עם מדינה פלסטינית. ▪ פגיעה ביחסים הבין לאומיים של ישראל ובמיוחד עם ארה"ב. ▪ הערמת קושי על הסדר מדיני. ▪ נסיגה ללא תמורה. נימוקים אידאולוגיים: ▪ חלוקת הארץ, ויתור על חלקי מולדת. נימוקים הומניטריים: ▪ פגיעה במרקם החיים של פלסטינים רבים: - הפקעת קרקעות. - פגיעה בחופש התנועה. - יצירת מובלעות של יישובים פלסטיניים. נימוקים פרגמטיים: ▪ קשיים ביישום בגין אילוצים כלכליים ופוליטיים. נימוקים הנוגעים לאיכות הסביבה: ▪ פגיעה בערכי נוף וטבע. ▪ פגיעה בחיות בר שינותקו ממקורות מזון ואזורי רבייה. נימוקים פסיכולוגיים: ▪ בניית הגדר אינה עניין רציונלי אלא צורך פסיכולוגי המסופק על-ידי פוליטיקאים וגנרלים אובדי עצות.	נימוקים מדיניים: ▪ צמצום היקף הכיבוש. נימוקים חברתיים-כלכליים: ▪ צמצום הטרור יתרום לכלכלה. ▪ הפחתת מספר השוהים הבלתי-חוקיים. ▪ הפחתת הפעילות הפלילית. נימוקים פרגמטיים: ▪ יעילות הגדרות סביב רצועת עזה וגבול הצפון. ▪ גדר טובה עושה שכנים טובים.
---	---

אבני דרך בבניית גדר ההפרדה

לראשונה, אחרי שבע ועדות ממשלתיות או תוכניות של צה"ל והמשטרה, וחמש החלטות ממשלה, שלא בוצעו, התקבלה סוף סוף החלטה ביצועית שאפשרה הקמת גדר משוכללת ורצופה הכוללת גם מחסומי מעבר בין יר"ש לישראל. החסרון העיקרי של ההחלטה שהתקבלה באפריל-יוני 2002 היה חלקיותה. היא איפשרה כ-250 ק"מ של גבול פרוץ.

(פולמן, 2004: 113)

אבני דרך בולטות בתהליך בניית גדר ההפרדה בין ישראל לשטחי יהודה ושומרון מפורטים בלוח 4 להלן.

לוח 4

אבני דרך בבניית גדר ההפרדה

התאריך	החלטות, תוכניות, ביצוע
ינואר 1995 (לאחר פיגוע קשה בצומת בית ליד בשרון)	- ראש הממשלה יצחק רבין הכריז לראשונה על הצורך בהפרדה בין ישראל לפלסטינים בתוואי שלא יהיה ה'קו הירוק' ועם ירושלים מאוחדת בריבונות ישראל. - הממשלה החליטה על הקמת שני צוותים לבחינת סוגיית ההפרדה: - צוות בראשות השר לביטחון פנים, משה שחל, לבחינת היבטים ביטחוניים. - צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, דוד ברודט, לבחינת היבטים כלכליים.
מרץ 1995	ועדת ברודט המליצה, בין השאר, לאפשר כניסה של פלסטינים לישראל תוך קיום בקרה ביטחונית ואכיפת החוק לגבי שוהים בלתי חוקיים.
אפריל 1995	הצוות הביטחוני הגיש את מסקנותיו ליצירת 'מרחב תפר' בין ישראל לשטחי יהודה ושומרון בו יופעלו סיורים ותצפיות תוך שיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין צה"ל והמשטרה; הקמת מכשולים; התקנת אמצעים אלקטרוניים לגילוי כלי רכב ואנשים ומעברים מוסדרים קבועים שיאפשרו תנועה מבוקרת של אנשים וסחורות; והחמרת הענישה כלפי מפרי חוק בנושא. עלות כוללת של כ-2 מיליארד ש"ח.
מאי 1995 – אוקטובר 1995	חילוקי דעות בממשלה לגבי נחיצות מרחב התפר והתוואי שלו. בין מובילי ההתנגדות היה משרד האוצר.
נובמבר 1995	ראש הממשלה שמעון פרס הורה להקים ועדה בראשות סגן הרמטכ"ל לבחינת חלופות למרחב התפר.
דצמבר 1995	- ועדת סגן הרמטכ"ל המליצה על הקמתם של גדר וחומה בשלושה קטעים באזור שבין קלקיליה לטול-כרם, בעלי חיכוך מיידי עם יישובים יהודיים, באורך כולל של 12 ק"מ. - בשנת 1995 הוקמה גדר ביטחונית סביב לרצועת עזה באורך כולל של 55 ק"מ.
מרץ 1996 (לאחר פיגוע קשה באוטובוס בירושלים)	- הממשלה החליטה לפעול להפרדה בין אוכלוסיית ישראל לבין האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון ולהקים מעברים מוסדרים לצורך פיקוח, בקרה ושליטה על כלי רכב, הולכי רגל וסחורות; ולאשר תקציב בסך 287 מליון ש"ח בפרסיה לשנתיים. - צה"ל הגיש תוכנית לבניית מעברים ונקודות בקרה, לפעילות מוגברת של הביטחון השוטף, להקמת מכשול באזורים בעלי סיכון ביטחוני גבוה. העלות: 430 מליון ש"ח בתוספת עלות שנתית שוטפת של 37 מליון ש"ח.
יוני 1996 – ספטמבר 2000	בתקופת ממשלת בנימין נתניהו (יוני 1996 – יולי 1999) וממשלת אהוד ברק עד לפרוץ האינתיפאדה בספטמבר 2000 נעשה מעט מאוד בנושא ההפרדה. ביולי 1996 הודיע שר הביטחון, יצחק מרדכי, על התנגדותו לתוכנית ההפרדה והיא הוקפאה עד ל-1998 אז אישרה הממשלה הקמת מכשול באורך 80 ק"מ באזורים רגישים במרחב התפר. החלטה זו לא יושמה.
נובמבר 2000 עד מאי 2001	- ממשלת אהוד ברק אישרה תוכנית להקמת מכשול נגד כלי רכב ממי-עמי שבנחל עירון למחלף לטרון. - משרד האוצר שהקצה לצורך ביצוע התוכנית כ-15 מליון ₪ בלבד מתוך 100 מליון שנדרשו גרם לדחיית הביצוע.

יוני 2001	ממשלת האחדות הלאומית בראשותו של אריאל שרון החליטה למנות צוות היגוי בראשות ראש המועצה לביטחון לאומי לבחינת נושא 'מרחב התפר'.
יולי 2001 (לאחר הפיגוע בדולפינריום בתל-אביב)	- ועדת השרים לענייני ביטחון אישרה את תוכנית צוות ההיגוי בנוגע לתגבור כוחות משני צדי מרחב התפר ולהקמת מכשולים נגד רכב ואנשים לאורכו. התוכנית אמורה הייתה להתבצע בארבעה שלבים: א. קטע בין סאלם לאלקנה באורך של 138 ק"מ וחלק מהמכשול סביב ירושלים, בדרומה ובצפונה, באורך 22 ק"מ אמור היה להסתיים ביולי 2003. ב. קטע בין סאלם לנחל תרצה במזרח אמור היה להסתיים בדצמבר 2003. ג. קטע בין אלקנה לירושלים כולל החלק המזרחי של המכשול סביב ירושלים. ד. קטע בין ירושלים לים המלח. - עבודת המטה לתיאום תכנון וביצוע בפריקט הוטלה על המועצה לביטחון לאומי. - התחלה הקמת מכשול נגד רכב מצפון השומרון ועד לאזור לטרון.
נובמבר 2001 – מרץ 2002	- לא נעשה כמעט דבר להקמת מכשול למניעת מעבר הולכי רגל. - תנועת 'גדר לחיים' העלתה את נושא ההפרדה לסדר היום הציבורי באמצעות פרסומים בעיתונות, הפצת סטיקרים והגשת בג"ץ נגד הממשלה. - ראש המועצה האזורית 'גלבוע' וראש פורום יישובי קו התפר הכריז על יוזמה עצמאית לבניית גדר באזור יישובי התענכים והגלבוע.
אפריל 2002	- ועדת השרים לענייני ביטחון החליטה על הקמת מכשול קבוע/גדר במרחב התפר. - הוועדה הורתה להתחיל, מיד, את העבודות לבניית מכשול זמני בגזרת טול כרם וירושלים תוך הדגשה שלא מדובר בקביעת גבול מדיני. עלות ההקמה של ק"מ אחד, כולל אמצעים אלקטרוניים, כ-5 מליון ₪.
יוני 2002 – נובמבר 2002	- הממשלה אישרה חלק מתוכניתו של שר הביטחון בנימין בן-אליעזר לבניית גדר רציפה לאורך 350 ק"מ: הקמת גדר באורך 120 ק"מ לאורך השרון, מסאלם צפונית מזרחית לג'נין לאלקנה שמעבר ל'קו הירוק', מזרחית לכפר קאסם. - האחריות לביצוע התוכנית הוטלה על מנכ"ל משרד הביטחון שהקים לצורך יישום ההחלטה את 'מינהלת מרחב התפר'. - העבודות לבניית הגדר החלו. - הוקמו גדרות מקומיות באזורים סמוכים ל'קו הירוק', וחומה באורך 2.2 ק"מ לאורך כביש חוצה ישראל.
דצמבר 2002	המועצה האזורית 'גלבוע' החלה בבניית גדר הפרדה באופן עצמאי מדרום ליישובי התענכים באורך 12 ק"מ.
ינואר 2003	- ראש הממשלה הורה לבנות את הגדר באזור הגלבוע, יישובי התענכים ועמק בית שאן בתוואי שמכפר סאלם מזרחה עד לגדר המערכת בגבול ירדן ליד קיבוץ טירת צבי ('דרך אחרת ב'). - הממשלה החליטה על גידור התנחלויות באזורי יהודה ושומרון בעלות של מיליארד ש"ח. - הממשלה נמנעה מלקבל החלטה על המשך הבנייה באזורי המרכז והדרום.
פברואר 2003 עד יוני 2003	- הפגנות תושבי קו התפר והגשת בג"ץ על-ידי עמותת 'גדר לחיים' נגד עיכובים בבניית הגדר במרכז הארץ ובדרומה. - עריכת שינויים בתוכניות תוואי הגדר תוך הכללת אריאל וקדומים בתחומה.
יולי 2003	השלמת בניית הקטע הראשון של הגדר באורך 123 ק"מ מכפר סאלם שליד ג'נין להתנחלות אלקנה שבמרכז הארץ ('דרך אחרת א').

אוגוסט 2003	- מערכת הביטחון שינתה את תוכנית תוואי הגדר – אריאל בחוץ ומזרח ירושלים בפנים. - הגדר באורך 190 ק"מ תוקם תוך שנה בעלות של 8 מיליארד ₪. - הממשלה החליטה להשלים את בניית המכשול באזור ירושלים – 'עוטף ירושלים'.
אוקטובר 2003	הממשלה החליטה על הקמת גדר עד לדרום הר חברון ('דרך אחרת ג') ועל השארת פרצה לא מגודרת באזור אריאל-קדומים ובחלק המזרחי של 'עוטף ירושלים'.
דצמבר 2003	עצרת האו"ם העבירה את נושא חוקיות הגדר לבית הדין הבין לאומי לצדק בהאג.
ינואר 2004	- לקראת הדיונים בבית הדין הבין לאומי בהאג הציעו חברי ממשלה אחדים שינויים בתוואי הגדר והקמתה בסמיכות ל'קו הירוק'. דיונים אלה האטו את תהליך הבנייה. - הממשלה החליטה שישראל תכפור בסמיכות בית הדין בהאג לדון בסוגיית הגדר אך תסביר את המניעים להקמתה.
פברואר 2004	עד למועד זה ולאחר עריכת תיקונים רבים אישרה הממשלה בניית גדר לאורך 400 ק"מ בלבד כאשר בפועל נבנו כ-200 ק"מ.
אפריל 2004	ראש הממשלה אריאל שרון החליט שתוואי הגדר שאושר לא ישונה. בשלב המידי תוקם גדר רציפה בסמוך ל'קו הירוק' בלבד. הגדר שאושרה על-ידי הממשלה הפכה למעשה ל'גדר של חזון'.
יוני 2004	בג"ץ שהעניק משקל רב ל"מרקם החיים" של הפלסטינים ולמבחי המידתיות (מידת הפגיעה בזכויות הפרט מול התועלת שתצמח) פסל כ-30 ק"מ מתוואי הגדר באזור שבין מכבים לגבעת זאב ומגוש עציון לדרום הר חברון. השלכות הפסיקה היו: עיכוב בבניית הגדר, הפסד כספי וסיכון ביטחוני.
יולי 2004	בית הדין הבין לאומי בהאג החליט שישראל חייבת לעצור את בניית החומה בשטח הפלסטיני הכבוש; לפרק את החלקים שנבנו; לשלם פיצויים לפלסטינים שנפגעו מהקמת החומה; שתוואי החומה לא הכרחי למטרותיה הביטחוניות של ישראל; והחומה פוגעת בזכות הפלסטינים להגדרה עצמית.
אוגוסט 2004	בג"ץ הורה למדינה לנמק מדוע הגדר לא תוקם על ה'קו הירוק'.
ספטמבר 2004	- מערכת הביטחון שינתה את תוואי הגדר באזור הר חברון, שהותירה בצד הישראלי 4% בקירוב משטח יהודה ושומרון, מתוך הבנה שתוואי זה לא יעמוד במבחן בג"ץ. - מחלוקת בין ראש הממשלה שרון למערכת הביטחון ומשרד המשפטים עיכבה את אישור התוואי החדש. - מינהלת ההקמה של הגדר במשרד הביטחון הציבה את תחילת 2006 כתאריך יעד לסיום הבנייה.
נובמבר 2004	הממשלה החליטה על שינוי תוואי הגדר בין אלקנה לירושלים ובנייתו סמוך ל'קו הירוק'.
דצמבר 2004	בניית הגדר התעכבה עקב דיונים להכנסת התנחלויות גוש עציון לתחומה.
פברואר 2005	הממשלה החליטה על אישור תוואי חדש לגדר באזור הר חברון בסמיכות ל'קו הירוק' תוך הכללת גוש עציון ומעלה אדומים.
יוני 2006	תחילת העבודות לבניית גדר שתכלול את גוש עציון בצד הישראלי. נבנו כ-42% מהגדר.
ינואר 2009	הושלמה בנייתה של גדר באורך 460 ק"מ מתוך התוואי של 760 ק"מ (כ-60%).

סקירת תהליך קבלת ההחלטות בסוגיית גדר ההפרדה – פרויקט תשתית לאומי בעל היבטים ביטחוניים, אזרחיים, פוליטיים ומדיניים – וביצוען מציגה תהליך פתלתל כמו התוואי שנקבע לה. החלטות הממשלה בנושא מרחב התפר ובכלל זה בניית הגדר התקבלו, בדרך-כלל, לאחר פיגועים קשים ובעקבות לחץ ציבורי כבד או לאחר נקיטת יוזמות עצמאיות של רשויות מקומיות לבניית גדרות מקומיות.

המניע להקמת הגדר היה ביטחוני, אולם בהמשך הפך לפוליטי שעה שרוב הפוליטיקאים לא היו מוכנים להציבה לאורך ה'קו הירוק'; וליתר דיוק, ההיבט הביטחוני נגזר מהתפיסה הפוליטית-המדינית. ובהקשר זה נאמר:

על הפוליטיקאים להבין שגדר ההפרדה היא הכרח ולא אמצעי למען אזכור שמם ופרסום תמונתם בעיתונות או בטלוויזיה.

(דני עטר, יו"ר פורום מרחב התפר והמועצה האזורית גלבוע, **הארץ**, 10.9.2003: ב' 6)

קבלתן העקרונית של המלצות ומסקנות של ועדות אחדות שהוקמו לבחינת הנושא לא הובילה לביצוע. אי-ביצוע החלטות שהתקבלו על-ידי הממשלה מצביע על כך שתוכנית הגדר כחלק מרכזי בנושא מרחב התפר לא נתפשה כאמצעי ביטחוני חיוני אלא כבעיה פוליטית ומדינית. כתוצאה מכך, שיקולי הביטחון התבססו על הפעלת מחסומים וסיורים כמרכיבים מרכזיים של הפעילות לאורך מרחב התפר. מעורבותם של שיקולים פוליטיים ומדיניים התבטאה, בעיקר, בחילוקי דעות בנושא תוואי הגדר: האם תיבנה בסמיכות ל'קו הירוק'? או במרחק רב מזרחה לו? העדפתם של שיקולים פוליטיים ומדיניים בסוגיית התוואי הובילה לבחירתו של תוואי ארוך ומפותל בעל שלוחות עמוקות לתוך אזורי יהודה ושומרון; לחילוקי דעות עם ארצות הברית; לעיכוב השלמה בניית הגדר – מרכיב מרכזי בתוכנית מרחב התפר; ולהשארת פרצות, באזורים שנויים במחלוקת, המהוות סיכון ביטחוני.

שינויים רבים שנעשו בתוואי היו פרי פשרה בין צורכי הביטחון לבין אינטרסים פוליטיים ולחצים מדיניים מחד גיסא ובין צורכי הביטחון וצורכי האוכלוסייה הפלסטינית שהוכרו על-ידי בג"ץ, מאידך גיסא. ריבוי העתירות לבג"ץ הפך אותו לגורם מרכזי בהתווית הגדר.

הגורמים המעורבים

גורמים רבים, מקומיים ובין לאומיים, ממסדיים וחוף-ממסדיים, היו מעורבים בבניית הגדר. כל גורם העניק לגדר את המשמעויות החשובות לו, כמפורט בלוח 5 להלן.

לוח 5

הגורמים המעורבים בהקמת גדר ההפרדה ועמדותיהם

העמדות כלפי הגדר (התפתחות לפי סדר כרונולוגי)	הגורם
■ התנגדות לגדר. ■ לגדר אין משמעות מדינית – התייחסות לגדר כאל פרויקט ביטחוני-הנדסי: "המדינה חוזרת על עמדתה כי הגדר היא אמצעי בטחוני זמני לבלימת מתקפת הטרור, ואין בה כשלעצמה כדי לקבוע את גבולה העתידי של מדינת ישראל" (הארץ, 24.2.2005, א' 3). ■ נטישת שיקולי ביטחון וייחוס, למעשה, משמעות מדינית לגדר – חשש שגדר בקרבה ל'קו הירוק' תהווה הכרה בקו זה כגבול. ■ מתן הנחיות בניית הגדר בתוואי מזרחי ככל שניתן שיכלול כמה שיותר מתנחלים ויחלק, למעשה את אזורי יהודה ושומרון למובלעות. ■ תיקון ההנחיות בנוגע לתוואי ומיקומו קרוב ל'קו הירוק' כתוצאה מלחצים מקומיים ובין-לאומיים. ■ הקפאת תוכנית ה'גדר המזרחית' שאמורה הייתה לחצוץ בין מרכזי האוכלוסייה הפלסטיניים לבקעת הירדן. ■ "הממשלה רואה חשיבות בהמשך הקמת הגדר להגנת המדינה ותושביה, למניעת ההשפעה השלילית שיכולה להיות לפיגוע טרור על מהלכים מדיניים, ותוך הקפדה על צמצום, ככל שניתן, על אורח החיים של הפלסטינים בהתאם לאמות המידה שהותוו ב"ג"ץ" (החלטת ממשלה 17.2.2005).	ממשלת ישראל
■ מפלגות הימין שהתנגדו תחילה לבניית הגדר הפכו לתומכים בבנייתה. ■ מפלגות השמאל שתמכו בתחילה החלו להסתייג בהמשך. ■ מחלוקת חוצה גבולות בתוך גושי המפלגות (הליכוד שתמך בהקמה והמפד"ל שהתנגדה) ובתוך המפלגות עצמן (בנימין בן-אליעזר שהתנגד וחיים רמון שתמך). ■ עיקר המחלוקת בסוגיית תוואי הגדר (בנימין נתניהו שתמך בתוואי מזרחי ומאיר שטרית שתמך בתוואי סמוך ל'קו הירוק').	פוליטיקה פנימית
צה"ל – מונחה על-ידי התפישה שניתן לנצח את הטרור באמצעים צבאיים התנגד לבניית גדר ההפרדה: "המטכ"ל הוציא לסוירים מתודרכים פוליטיקאים שהאמינו לאנשי הצבא כי אין צורך בגדר ולבלימת טרור מספיקים המכשולים הטופוגרפיים" (דן מרגלית, מעריב, 22.2.2004, 7). בהמשך לא תמך בבנייתה ולא תבע להקים אותה בנימוק שישנם יעודים ראויים יותר לכסף מאשר השקעתו בגדר (מעריב, 13.8.2004, 7). מנכ"ל משרד הביטחון שפרויקט הבנייה הוטל עליו רתם את כל גופי הביטחון ובתוכם צה"ל למבצע. צה"ל הפך לשותף מרכזי בקביעת תוואי הגדר ופעל לכלול בתחומה מינימום פלסטינים ומקסימום ישראלים. שירות הביטחון הכללי – "בין הנושאים שבהם היתה לשב"כ השפעה רבה בקביעת המדיניות האסטרטגית במאבק נגד הטרור היה הדברון להקמת גדר ההפרדה ובניית 'עוטף ירושלים' (אבי דיכטר, ראש השב"כ, הארץ, 5.5.2005, א' 3). המשטרה – תמכה, כמו השב"כ, בהקמת הגדר.	גורמי ביטחון

המועצה לביטחון לאומי – תמכה בהקמת הגדר על-פי התפישה של מתן מענה לצורכי הביטחון תוך הימנעות מפגיעה בשגרת חייהם של הפלסטינים. לסיכום, בסופו של תהליך תמכה מערכת הביטחון בנחרצות בבניית גדר ההפרדה: "אני מסוגל להגן על כל סנטימטר בתוואי הנוכחי ולהראות מדוע הוא דרוש להגנת אזרחי ישראל" (שאל מופז, שר הביטחון, הארץ, 19.1.2004).	
- פסיקות בג"ץ שהדגישו את עקרון המידתיות להקטנת הפגיעה בפלסטינים חייבו את הממשלה להתחשב במצבם וגרמו בכך לעיכובים בבניית הגדר באזורים אחדים כגון מודיעין-ירושלים, גוש עציון ואריאל. "ישראל לא תוכל להתעלם מהחלטת בית הדין בהאג על גדר ההפרדה" (אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון, גלובס, 19-29.8.2004, 30).	המערכת המשפטית: בג"ץ
חילוקי דעות התגלעו בין מתנחלים אידאולוגים שוחרי ארץ ישראל השלמה שהתנגדו לגדר, למתנחלים שהתיישבו בשטחים משיקולי כדאיות כדי לשפר את רמת חייהם שתמכו בבנייתה.	המתנחלים
- מדובר בגדר פוליטית שנועדה לקבוע עובדות בשטח באמצעות סיפוח שטחים עוד לפני הדיונים על הסכם הקבע. - הגדר תחסל את הרצף הטריטוריאלי של המדינה הפלסטינית העתידית. - הגדר תיצור שלושה קנטונים: הצפוני – אזורי ג'נין, שכם, טול-כרם וקלקיליה; המרכזי – אזור רמאללה; והדרומי – אזור בית לחם וחברון. - זו 'גדר חנק', 'חומת ברלין החדשה', 'גדר אפרטהייד', 'זהו אסון האסונות', הגדר היא 'אסון לשני העמים'. - פגיעה בסיכויי הצמיחה של האזור. 90% מההתנחלויות ו-98% מהמתנחלים יימצאו בצדה הישראלי של הגדר. "ישראל מפירה בבניית החומה זכויות אדם ומשפט בין לאומי; החומה יוצרת גבול חדש בגדה ומביאה לסיפוח שטחים לישראל; והחומה אינה עניין של בטחון אלא נועדה לבסס את הכיבוש" (עיקרי הטענות בדיון בבית הדין הבין לאומי בהאג, הארץ, 24.2.2004, א' 3).	הפלסטינים
- הגדר הפכה לנושא מדיני חרף עמדתה הנחרצת של ממשלת ישראל. - התייחסות לגדר כאל עניין הומניטרי – מכשול שפוגע בזכויות הקניין והתנועה. - מה שקומם את הקהילה הבין-לאומית לא היה הקמת הגדר אלא הניסיון לקבוע עובדות בשטח שנוי במחלוקת מדינית. מכאן, על הגדר להיבנות על תוואי ה'קו הירוק' או בשטח ישראל. - הגדר מכשול לשלום. - למרות התנגדותם לגדר, ארה"ב והאיחוד האירופי החרימו את דיוני בית הדין הבין לאומי בהאג. - פעולות ישראל בשטחים הן הפרה של החוק הבין לאומי.	גורמים בין לאומיים ארה"ב, האיחוד האירופי, האו"ם ובית הדין הבין לאומי לצדק בהאג

רעיון גדר ההפרדה לא צמח בגופי הממסד אלא 'מלמטה', מן הציבור בישראל, כמפורט להלן.

גופים ציבוריים שונים, שנחלקו בדעותיהם, השתתפו בוויכוח על סוגיית בניית הגדר. בין הגופים שהתנגדו לבניית הגדר, רובם במחנה השמאל, ניתן למנות את תנועת 'שלום עכשיו', 'גוש שלום', קבוצת 'תעאיוש', 'האגודה לזכויות האזרח בישראל', 'קבוצת נשים בשחור', 'אזרחי ישראל נגד גדר', 'אנרכיסטים נגד החומה' ו'קואליציית הנשים למען שלום צודק'. התנגדותם של גופים אלה נומקה, בעיקר, בהפרת החוק הבין לאומי ובפגיעה בזכויותיהם ובאיכות חייהם של הפלסטינים: מאחרי גדר ההפרדה נקבעת מציאות של סיפוח ונישול' (מודעה מטעם 'תעאיוש', **הארץ**, 25.4.2003). הצעדים שננקטו כללו סיורי לימודים, קיום משמרות מחאה, פעילות אלימה נגד הבנייה, מודעות בעיתונים, הפצת סטיקרים ועתירות לבג"ץ.

גוף ציבורי ממחנה הימין, התנגד לבניית הגדר מהטעם הבא:

שאין אדם צריך להיות מומחה לכדורגל כדי להבין שקבוצה העולה למגרש ומפעילה שיטת 'בונקר' יכולה במקרה הטוב לא להפסיד, אבל היא לעולם לא תנצח. כך גם אי-אפשר לנצח את הטרור על-ידי התחפרות בבונקר.

(ד"ר רון בריימן, יו"ר חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי, **הארץ**, 26.1.2004: ב' 2)

הפתרון שהציע:

במקום לגדר את קורבנות הטרור, כפי שעושים היום, יש לגדר את הטרור.

(ד"ר רון בריימן, **הארץ**, 5.9.2004: ב' 2)

לעומתם, גופים מכל גווני הקשת הפוליטית כגון 'תנועת גדר לחיים', 'פורום ראשי הרשויות במרחב התפר', 'גדר ביטחון לישראל', 'ה'תנועה להפרדה', 'המועצה הציבורית – גדר ביטחון', 'המועצה לשלום ולביטחון' ו'התנועה להיפרדות חד-צדדית' תמכו בבניית גדר הפרדה מטעמים ביטחוניים ללא תנאי וללא קשר עם נושאים מדיניים כמו נסיגה, פינוי, התנחלויות ותוואי:

יזמי הגדר מעולם לא התכוונו שהיא תהיה צמודה ל'קו הירוק'.

(אילן ציאון, יו"ר תנועת 'גדר לחיים', **מעריב**, 15.12.2004: 6)

הגופים ה'ירוקים'

ה'גופים' ה'ירוקים' מיעטו להתערב בבניית הגדר לאחר שהעריכו שבהיעדר אפשרות להסתייע בלחץ ציבורי יכולתם מוגבלת ביותר ולכל היותר יעלה בידם להזיז את הגדר מעט בקטעים נקודתיים:

הם הגיעו למסקנה שבשל נימוקים אקולוגיים או סביבתיים אין להם סיכוי לחולל שינוי של ממש בפריקט שההצדקה הממסדית לקיומו היא הצלת חיי אדם.

(צפירי רינת, **הארץ**, 15.6.2005: ב' 3)

גדר ההפרדה בירושלים ("עוטף ירושלים")

התוואי באזור ירושלים הוא כתשעים ק"מ, מתוכם רק עשרים ק"מ בוצעו... נוסף לעשרים הק"מ הבנויים יש עוד 21 ק"מ בביצוע ועוד 27 ק"מ לקראת ביצוע... המכשול בנוי כך שהוא מורכב משליש חומה שעוברת באזורים אורבניים בנויים ושני שלישי גדר אינדוקטיבית (גדר אלקטרונית המספקת התרעות) באזורים פתוחים.

(תא"ל ערן אופיר, **כל העיר**, 21.1.2005: 42)

מטרות, בעיות ואפשרויות*

הבעיות הנוגעות למרחב התפר בירושלים דומות באופיין לאלה שבאזור יהודה ושומרון; משמע, בניית המכשול המכונה 'עוטף ירושלים' נועדה למנוע מעבר חופשי של פלסטינים מאזורי יהודה ושומרון לירושלים, למנוע החדרת חומרי נפץ ומכוניות תופת, ולמנוע ירי מהצד הפלסטיני באזורים צפופים. אולם, בעיות ייחודיות לעיר ולסביבתה מקשים על התווית תוואי הגדר ועל בנייתה, כמפורט:

- **ניתוקה של העיר:** המספקת שירותים בתחומים מגוונים כחינוך, בריאות, כלכלה ותרבות לתושבי האזור, מונע מלקוחותיה להמשיך ולקבל את שירותיה.
- **רגישות דתית ומדינית:** חופש הגישה למקומות הקדושים שהוא תנאי חשוב להמשך שליטתה של ישראל בעיר נפגע.
- **הרצף האורבני בין העיר ליישובים הפלסטינים המקיפים אותה:** זה מאפשר, לעתים, הפרדה פיזית באמצעות חומה בלבד ולא באמצעות מכשול הפרדה במתכונת גדר.
- **הטופוגרפיה:** השיקול המבצעי מכתוב נוכחות צבאית בשטחים שולטים-גבוהים שהם גם המאוכלסים יותר, דבר הפוגע לעתים, בנכסים ובחופש התנועה.
- **הדמוגרפיה:** בניית הגדר עלולה לגרום לחזרתם לעיר של פלסטינים נושאי תעודות זהות ישראליות ולשנות בכך את המאזן הדמוגרפי לרעת האוכלוסייה היהודית בעיר.
- **התשתיות:** בניית הגדר מחייבת מתן מענה לנושא התשתיות המשולבות של מים וביוב, משני עבריה.
- **התחבורה:** מניעת מעבר בלתי מבוקר של פלסטינים דרך העיר בדרכם מאזור יהודה לשומרון ובחזרה באמצעות גדר פוגעת בהבטחת קשר תחבורתי ראוי בין שני האזורים.
- **פגיעה ביישובים היהודיים באזור יהודה:** הנותרים בצדה הפלסטיני של הגדר ונפגעים בשל כך מבחינה ביטחונית וכלכלית.

* תת-פרק זה מבוסס בעיקרו על מיכאל, רמון, 2004.

על רקע מטרות ובעיות אלה הוצגו שלוש חלופות לתוואי הגדר כמפורט בלוח 6 להלן.

לוח 6

חלופות לתוואי הגדר

חלופה	עקרונות ומאפיינים	יתרונות	חסרונות
דמוגרפית	- יצירת הפרדה בין ישראלים לפלסטינים בתוך ירושלים. - הוצאת שכונות וכפרים מתחום השיפוט של העיר.	שיפור מידי במאזן הדמוגרפי – כ-40 אלף פלסטינים בלבד יוותרו בצד הישראלי לעומת כ-200 אלף היום.	- חלוקת העיר הלכה למעשה. - מהלך חד-צדדי ללא תמיכה מדינית.
מרקם החיים	צירוף כפרים שתושביהם מקיימים זיקות רבות לעיר: (א-רם, כפר עקב, סמי רמיס, א-זעים, דחיית אל-ריד).	- צמצום הפגיעה במרקם החיים של פלסטינים. - הפחתת החיכוך בין כוחות הבטחון לפלסטינים במעברים.	- למרחב הישראלי יתווספו כ-100 אלף פלסטינים שרק חלקם נושאי תעודות זהות כחולות. - תוספת אוכלוסייה זו עלולה להגדיל את מספר הפיגועים. - האוכלוסייה הפלסטינית הגדולה עלולה לגרום להגירה שלילית של יהודים מהעיר. - הגדלת העול הכלכלי על העירייה והממשלה בגין הצורך לספק תשתיות פיזיות וחברתיות לאוכלוסייה גדולה.
מטרופולינית	- התייחסות למרחב המטרופוליני של ירושלים כאל רשות נפרדת דוגמת Washington D.C. - שילוב ביטחון וכלכלה – מערך יישובים המתפקד כיחידה כלכלית אחת. - שילוב יישובים יהודיים ופלסטיניים במרחב תפקודי אחד.	- הכללת יישובים יהודיים במרחב שתגדיל את האוכלוסייה היהודית ב-120 אלף תושבים. - הגדלת עתודות הקרקע של העיר. - הגדר תיבנה בשולי האזורים המיושבים ותאפשר תנועה חופשית בתוך המרחב. - חיזוק מצבה הכלכלי של העיר.	- ניגוד לתפיסה השלטת היום בדבר הפרדה מרבית. - צירוף עשרות אלפי פלסטינים למרחב. - עומס תקציבי בגין הצורך לספק תשתיות פיזיות וחברתיות לאוכלוסייה גדולה. - התנגדות פלסטינית מחשש לסיפוח שטחים. - הפרדה בין אזור יהודה לשומרון.

בעד ונגד 'עוטף ירושלים'

הוויכוח על הגדר במבשרת ציון חוצה קווים ומשפחות. ומבשרת היא רק משל ודוגמא, למחלוקת על תוואי הגדר. כל המחלוקות שהתלהטו במקומות אחרים, מחווירות לעומת הפרובלמטיקה של הגדר בתוואי הבירה ובסביבותיה.

(יוסי לוי, **מעריב**, מוסף השבת, 5.3.2004: 12)

מכשול 'עוטף ירושלים' כפתרון לבעיות הביטחון מהווה בעיה מדינית והומניטרית בשל חלוקת העיר בפועל הנוצרת על-ידי ההפרדה בחיי היומיום בה.

בצד הנימוקים **בעד** בניית 'עוטף ירושלים' שהתמקדו בעיקר בהיבטים ביטחוניים של שיקום רמת הביטחון וההגנה על תושבי העיר עלו גם היבטים דמוגרפיים.

רשימה ארוכה של נימוקים נכתבה **נגד** הבנייה: הגדר נועדה להנציח את הקו של 1967 תוך תיקונים הכרחיים שיחריפו את העיוות האורבני הקיים ויהפכו את חייהם של 50 אלף תושבים לסיט; מדובר בקו פוליטי שרירותי שמנתק את קנטון רמאללה מקנטון בית לחם; ניסיון לעצב ציבור של רבע מליון בני אדם כבעלי זהות קולקטיבית של ערביי מזרח ירושלים – תושבים נאמנים של מדינת ישראל; קשיי הגישה, ההפקעות, הנתק בין המשפחות יגבירו את האיבה ויזינו רגשות נקם; לא ביטחון היא מטרת הגדר אלא פסיכולוגיה – קיר נגד פחד; ומדוע בני אדם שגרים בצדה השני של הגדר מסוכנים מאלה שגרים בצד "שלנו"? הגדר אינה נבנית על 'קו התפר' המפריד בין שכונות יהודיות לערביות אלא חוצה את השכונות הערביות (מירון בנבנישתי, **הארץ**, 28.8.2003: ב')

תהליך בניית הגדר

בירושלים, שהיא מן הערים המורכבות והמסובכות בעולם, הפכה מלאכת תכנון הגדר והקמתה לענין קשה ובעייתי במיוחד.

(מיכאל, רמון, 2004: 6)

תוכנית 'עוטף ירושלים' שנועדה ליצור מכשול הפרדה פיזי בין ירושלים לסביבתה, התפתחה בשלבים, כחלק מתכנון הגדר הכללית. בינואר 1995 החליטה ועדה בראשות השר לביטחון הפנים, משה שחל, על פריסת כוחות משטרה ומשמר הגבול בעיר, על הקמת שישה מעברים לפיקוח ולבקרה על תנועת סחורות, כלי רכב ואנשים לעיר וממנה; וניתוק דרכי גישה החוצות את תחום השיפוט של העיר. במרץ 1996, בעקבות פיגוע באוטובוס בעיר, אשררה הממשלה את החלטתה מינואר 1995 והדגישה את הצורך בקיום מחסומים קבועים.

בספטמבר 2001 הצהיר מפקד מחוז ירושלים של המשטרה כי משטרת המחוז בוחנת תוכנית להגנה על השכונות השוכנות בסמוך לקו התפר שתתבסס על גדרות, מכשולים ומחסומים. בנובמבר 2001 נמסר שמשטרת מחוז ירושלים בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי הכינה תוכנית מכשולים 'עוטף ירושלים' המתבססת על הקמת גדרות וחומות באורך 11 ק"מ, מכשולים, מחסומים ותגבור פלוגות של משמר הגבול. התוכנית הציבה לה למטרה להימנע מהקמת מכשולים בתוך העיר, שעלולה להתפרש כחלוקתה.

בינואר 2002 התוכנית הוצגה בפני ראש הממשלה. כעבור חודש הודיע ראש עיריית ירושלים כי העירייה לא תמתין להשלמת 'תוכנית עוטף ירושלים' ותיבנה קו הפרדה סביב העיר על חשבונה. בעקבות החלטה זו הוקמו גדרות פשוטות בין שכונת גילה לבית לחם בדרום ובין שכונת נווה יעקב לדחייאת אל-בריד בצפון. עד למאי 2002 הוקמו סביב העיר גדרות ומכשולים לא משוכללים באורך של כ-8 ק"מ מתוך כ-50 ק"מ של גבולות מוניציפליים. באפריל אותה שנה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון להתחיל מיד את העבודות להקמת גדר משוכללת בגזרת ירושלים. ביוני הוחל בבניית 8 ק"מ של גדר ומכשולים בין דרום ירושלים לבין בית סחור, בית ג'אלה ובית לחם ובאוגוסט אישר הקבינט הביטחוני שני קטעי מכשול רציף באורך כולל של 22 ק"מ בצפון העיר ובדרומה – 11 ק"מ בכל קטע. לא אושרה גדר בחלק המזרחי של העיר. הקטע הצפוני שאושר מתחיל 2-3 ק"מ ממזרח לשדה התעופה עטרות, עובר מערבה מצפון לכביש 443 ולגבעת זאב ומתחבר לגדר ההפרדה הראשית ליד בית חורון. החלק הצפוני ביותר של שטח השיפוט של העיר, מצפון לעטרות, מחנה הפליטים שועפט ואזור כפר עקב, אינם כלולים בתחום גדר ההפרדה. המשמעות היא אי-הצמדה של הגדר לגבול המוניציפלי של העיר.

הקטע הדרומי מתחיל בחלק המזרחי של בית סחור, עובר מערבה מדרום להר חומה ושכונת גילה ומסתיים בהר גילה. בתחילה, הגדר הייתה צריכה לעבור בשטח הפתוח שבין ירושלים לבית לחם, אולם בעקבות לחץ של גורמים ישראליים שונה התוואי כך שקבר רחל יכלל בתחום הגדר. שינוי התוואי גרם לסיפוחם של פלסטינים רבים לעברה הישראלי של הגדר וניתק אותם מבית לחם. גורמים נוצריים בירושלים שיגרו מכתב גלוי לגורמים שונים בעולם בו ביקשו לא להקים מכשול בתוך העיר המקודשת לנצרות. בעקבות העתירה הוציא בג"ץ צו עיכוב בנייה של הגדר.

באוגוסט 2003 הושלמה בניית 22 ק"מ של גדר מצפון ומדרום לעיר. באותו חודש, לאחר פיגוע קשה באוטובוס בעיר, החל תהליך של הפקעת קרקעות ממערב לאבו-דיס ועזרייה בתוואי הקרוב לגבול המוניציפלי מתוך כוונה לבנות מכשול במזרח העיר שיחבר בין החלקים, הדרומי והצפוני שניבנו:

במשך חודשים ארוכים ניסו במערכת הבטחון למצוא פתרון: איפה להעביר את התוואי המזרחי של 'עוטף ירושלים' מבלי לחולל סערה בינלאומית. הדילמות הסתיימו ככל הנראה עם הפיגוע הנורא בשבוע שעבר. למחרת הורו שרון ומופז להתחיל בעבודות. על-פי התוכנית תספח הגדר שכונות ערביות כמו אבו-דיס וצור-באהר.

(עמיר רפפורט, **מעריב**, 25.8.2003: 4)

המשמעות היא תוואי בגבול המוניציפלי של העיר עם תיקונים קלים בלבד. חלק מהמכשול הוא חומה גבוהה בגובה של 8 מ' שנבנתה באזורים המיושבים בהם מבני המגורים קרובים לתוואי, והגדר אינה יעילה – כביש ירושלים-רמאללה ואבו-דיס: "בנקודות מסוימות שבהן יש חשש לירי ישיר שם תוקם חומה במקום גדר" (החלטת ועדת השרים בנושא ההפרדה באזור ירושלים (19.8.2000). ועל חומה זו נאמר: "אם כבר, למה כל כך גבוה? את שמונת המטרים הברוטליים אי-אפשר לעבור גם בקפיצת מדליה על מוט" (גדעון סאמט, **הארץ**, 27.8.2004: ב' 1)..." "בספארי, אצלכם, לאריה עשיתם שני מטר, ולנו שמונה" (תושב פלסטיני, שם).

על-פי תוכנית שהוכנה באוקטובר 2003 במערכת הביטחון תכלול הגדר בקטע שממזרח לעיר שתחל מא-ראם בצפון, דרך ההתנחלויות אדם וענתות, את העיר מעלה אדומים, אזור התעשייה מישור אדומים, כפר אדומים והיישובים הפלסטינים חיזמה וענתה, ותתחבר לגדר שמצפון ממזרח לאבו-דיס ועזריה. תוכנית זו הכוללת חריגה גדולה מהגבולות המוניציפליים מזרחה עד ואדי קלט וכביש אלון, היא בעלת משמעות מדינית רבה מאחר שהיא מבתרת, למעשה, לא רק את מזרח ירושלים מהעורף הפלסטיני שלה אלא את אזור יהודה ושומרון לשני חלקים.

על-פי נתוני עיתון **הארץ** מיום 14.9.2003, עם השלמה 'עוטף ירושלים' עמדו להסתפח אל תוך תחומי הגדר 60-70 אלף תושבי יהודה בקרוב, וזאת לבד מ-230,000 תושבי מזרח העיר. עשרות אלפי נושאי תעודות זהות כחולות יוותרו מחוצה לה.

ביוני 2004 החליטה ועדת השרים לענייני ירושלים על הרחבת סמכויותיו של האפוטרופוס על נכסי נפקדים באופן שיהיו תקפות גם לגבי נכסים במזרח ירושלים. משמעות ההחלטה היא שפלסטינים המתגוררים מחוץ לשטח השיפוט של ירושלים איבדו את זכויותיהם הקנייניות על רכוש זה, בלי זכות לפיצוי ובלי זכות לערעור. ניתן לראות בשימוש בנפקדות כלי לפינוי דיירים ממזרח העיר.

הרכוש של האנשים האלה נחשב תמיד כנכסי נפרדים, אבל כל עוד לא היתה הגדר, האנשים יכלו להגיע לרכושם ומבחינתם היה הכל בסדר. הגדר מתחילה לאכוף כל מיני חוקים, כמו חוק 'נכסי נפקדים' או הכניסה לישראל, שלפיו לתושב שטחים אסור להיכנס לירושלים.

(בכיר במערכת המשפטית, מוסף הארץ, 21.1.2005: 18)

חרף הודעות מטעם לשכת ראש הממשלה ש"שרון דבק בפרויקט הגדר ומתכוון להכניס לתחומי הגדר גם את מעלה אדומים" (הארץ, 31.12.2004: ב' 6). הבנייה הוקפאה מחשש להסתבכות בין לאומית וההחלטה בעניין נדחתה לשנת 2006. הנטייה לסגור את 'עוטף ירושלים' נבעה גם מהרצון שלא ליצור עובדה מוגמרת שתשאיר את מעלה אדומים מחוץ לגדר ההפרדה. התוצאה, תוואי של 2.3 ק"מ בכביש מעלה אדומים-ירושלים ללא גדר.

באוגוסט 2004 הצהיר שאול מופז: "אנחנו רואים בעיר מעלה אדומים חלק בלתי נפרד מירושלים, ולכן הגדר מירושלים תקיף גם אותה" (מעריב, 3.8.2004: 6). כעבור חודש, בספטמבר 2004 הוצאה שועפט אל מחוץ לגדר. במאי 2005 דווח על תחילת העבודות לבניית הגדר בין ירושלים למעלה אדומים:

התוכנית ליצירת רצף יהודי בין מעלה אדומים לירושלים תהפוך מהחודש הבא למציאות. הקמתה של הגדר שתחבר בין שתי הערים תחל בשבועות הקרובים.

(מעריב, 16.5.2005: 4)

הגורמים המעורבים

ממשלת ישראל

לממשלה אינטרס לשפר את רמת הביטחון בעיר ואת רמת ההגנה על תושבי מערב העיר, ומכאן הסכמתה לבניית 'עוטף ירושלים'. עמדות שונות של ממשלות שונות בנוגע לתוואי הדגישו עיקרון משותף לפיו אין לוותר על שטחים מהשטח המוניציפלי של העיר (בפועל הוצאו מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב אל מחוץ לגדר).

* חוק נכסי נפקדים מ-1950 קובע ש"נפרד" הוא אדם אשר "בכל עת" בתקופה שבין 29 בנובמבר 1947 ל-1 בספטמבר 1948 נמצא בכל חלק של ארץ ישראל שמחוץ לשטחי ישראל (כלומר, באזורי יהודה, שומרון ועזה) או בארצות ערביות סמוכות. רכושו של נפקד מועבר לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים בלי שום אפשרות לפיצוי או ערעור.

ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק, שהעלה את הרעיון לבנות גדר חיצונית לעיר כדי לשמור על אחדותה וגדר פנימית שתחצוץ בין מערב העיר למזרחה, לא העז להעלותו לדין מטעמים פוליטיים; ואילו הממשלה בראשות אריאל שרון החליטה על תוואי החורג מהגבול המוניציפלי במזרח העיר תוך הכללת מעלה אדומים והיישובים הסמוכים לה, כפר אדומים, קידר ואזור התעשייה מישור אדומים בתחומי הגדר.

משמעות הדברים היא שבשלב הראשון נמנע הדרג המדיני הבכיר להתערב בתכנון תוואי הגדר בעוד שבשלב מאוחר יותר תהליך קבלת ההחלטות קיבל גוון פוליטי והתוואי נקבע על-ידי שיקולים פוליטיים-אידאולוגיים.

גורמי ביטחון

גורמי ביטחון ובראשם הצבא שהתנגדו להקמת גדר נחלקו בדעותיהם, בהמשך, בנוגע לתוואי. גורמים בצבא ומפכ"ל המשטרה ראו בגדר, המקיפה שטחים נרחבים, סיפוח רחב מדי שאין לו הצדקה ביטחונית. גורמים אחרים ובראשם מפקד מחוז ירושלים של המשטרה תמכו בגדר רחבה בנימוק שהיא תגדיל את מרווח ההתרעה במקרה של חדירה ועל מצב זה נאמר:

בתוך מערכת הביטחון עצמה יש קולות רבים שקוראים להוציא שכונות ערביות של מזרח וצפון ירושלים אל מחוץ לצד הישראלי של הגדר משיקולים ביטחוניים.

(מעריב, 3.8.2004: 6)

גורמים משפטיים

המערכת המשפטית, ובראשה בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, הכתיבה למעשה את תוואי הגדר. פסיקות הבג"ץ וחוות הדעת המשפטיות היו הביטויים הטכניים למעורבות הרבה ולהשפעתה המכרעת של מערכת זו בנושא. כך לדוגמה, פסק הדין של בית המשפט העליון (בג"ץ 2056/04 המנחה שניתן ביוני 2004 בעניין בית סוריק שפסל 30 ק"מ מתוואי הגדר בגין פגיעה בעקרון המידתיות).

עיריית ירושלים

על אף חשיבות 'עוטף ירושלים' לעיצוב המרחב העירוני של העיר מילאה עיריית ירושלים תפקיד משני בתהליך התכנון. תמיכת העירייה בהקמת הגדר מיקדה את המעורבות בנושא התוואי, אולם בסוגיה זו נכנסו לתמונה גורמים ושיקולים מדיניים שדחקו את מקומה. כך לדוגמה, השפעתו של צוות חשיבה לענייני המכשול בעיר בראשות ראש העירייה אהוד אולמרט שהוקם על ידי ראש הממשלה ב-2003 על תוואי הגדר ותכנונה הייתה מוגבלת.

יישובים ישראליים סמוכים

היישובים הר-אדר, מבשרת ציון, גבעון החדשה וגבעת זאב שבצפון-מערב לעיר התלוננו על תכנון התוואי ואחדים פנו בעתירות לבג"ץ בנושא. כך לדוגמה, עיקרי טיעוניהם של העותרים מהר-אדר היו:

- "עקרון המידתיות אינו חד-צדדי, הוא נכון ורלוונטי לגבי כל האוכלוסייה בשטח הנתון ל'תפיסה לוחמתית' ולא רק לצורכי התושבים הפלסטינים.
- אזור התעשייה אמור לקלוט תושבים מהכפרים הסמוכים ולספק להם מקומות עבודה כדי להתקיים בשלום.
- מרחק כה זעיר מבתי היישוב מקטין באופן ניכר את זמן התגובה במקרה של חדירה מעבר למכשול והופך את היישוב ליעד קל ומושך לפעילות טרוריסטית.
- הוצאת גבעה סמוכה ליישוב מחוץ לגדר מולידה סיכון ביטחוני גבוה לתושבי היישוב, שכן קיימת עליונות טופוגרפית בולטת של גבעות מחוץ ליישוב.
- הסיכון לתושבי היישוב מגביר את תחושת חוסר הביטחון ועלול לגרום לתושבים רבים לעזוב את בתיהם.
- "אם יבנו את הגדר כפי שמתכננים אותה, אז עדיף לנו שלא תהיה גדר בכלל". (הארץ, 23.2.2005: ב' 3-4).

במאבקם אימצו התושבים את הטרימינולוגיה של הפלסטינים שעתרו נגד הגדר, לדוגמה, הגדר היא "גדר חנק", מתעלמת מכללי המשפט ההומניטרי, מקפחת זכויות קניין ופוגעת בחופש התנועה והפרנסה.

הפלסטינים

פלסטינים שאינם מכירים בירושלים המאוחדת כבירת ישראל ואינם מוכנים לוותר על העיר כבירת מדינתם העצמאית שבדרך התנגדו לבניית הגדר באזור ירושלים.

יישובים פלסטיניים סמוכים

יישובים פלסטיניים באזור ירושלים כבית סוריק שמצפון למבשרת ציון ובית ג'אלה שבדרום העיר עתרו לבג"ץ נגד בניית הגדר בטענה:

שהיא אינה חוקית, פוגעת בזכויות הקניין וחופש התנועה ובמרקם חייהם ונוגדת את 'עקרונות המידתיות' שקבע בג"ץ – צווי התפיסה שהוציא צה"ל הפקיעו מאות דונמים של קרקע חקלאית, הגדר תפריד בין היישובים לאדמות החקלאיות והיא תעבור, לעתים, בפתח בתיהם של רבים מתושביהם.

(כל העיר, 13.8.2004: 41)

באשר להיבט הביטחוני הם טענו:

אם הגדר נבנית מסיבות בטחוניות, אפשר להקים אותה על ה'קו הירוק'... והדרך הנכונה להשיג בטחון הדדי, היא באמצעות שיתוף פעולה בטחוני ושיפור המצב הכלכלי, שהרי העוני יוצר יאוש, שמביא לאלימות.

(מייקל טרזי, יועץ משפטי לאש"פ, מעריב, מוסף השבת, 1.8.2003: 8)

גורמים נוצריים

גורמים נוצריים התייחסו, בעיקר, לגורל נכסי הכס הקדוש ולקהל המאמינים. הנימוקים שהוצגו במכתבו של הנרי הייד, יו"ר ועדת החוץ של בית הנבחרים האמריקאי לשר החוץ האמריקאי קולין פאוול (הארץ, 29.4.2004) משקפים את עיקרי טענותיהם:

- הגדר תפריד בין בית לחם לירושלים.
- תחנוק את החיים הנוצריים על ידי מניעת גישה לאתרים קדושים ולמקומות תפילה.
- תשבש את הרצף הטריטוריאלי של האוכלוסייה הנוצרית המתמעטת.
- תפקיע אדמות ממאות משפחות המתגוררות בבית ג'אלה ובבית סחור בשטח הידוע בשם 'שדה הרועים' – המקום בו נגלה המלאך שהכריז על הולדת ישו.
- תחצה אתרים דתיים – לדוגמה, בין מנזר האחיות רוזארי לבית הספר לבנות השייך לו; בין המנזר האורתודוכסי מריה מגדלנה (כנסית הבצלים) לבית הספר בביתניה (אל-עזריה); ובין ביתניה להר הזיתים.

גופים ציבוריים

- קבוצת 'תעאיוש' – "מסביב לירושלים ובתוכה הולכת ומוקמת מערכת חומות וגדרות, המותירה אלפי פלסטינים כלואים ומבודדים (מודעה, הארץ, 25.4.2003).
- תנועת 'שלום עכשיו', סניף ירושלים: "יש להפסיק לאלתר את תוכנית 'עוטף ירושלים' שהחלה לצאת אל הפועל. מטרת הגדר היא פוליטית בלבד ואינה תורמת לבטחון תושבי העיר" (מכתב לראש העירייה, מאי, 2003).
- עמותת 'עיר עמים' העניקה יעוץ תכנוני לתושבי מזרח העיר ויצגה אותם בפני השלטונות ובתי המשפט; לדוגמה, "מדינת ישראל מנצלת את הקמתה של גדר ההפרדה כדי להשתלט על אלפי ואולי עשרות אלפי דונמים של קרקע שבבעלות פלסטינית פרטית". (מכתבו של עו"ד דני זיידמן לעו"ד גיל לימון – נציג המינהל האזרחי, נובמבר 2004).

גופים ירוקים

הקרן הקיימת לישראל, רשות הטבע והגנים הלאומיים והחברה להגנת הטבע דרשו להתחשב בערכי נוף וטבע, בציפורים ובשגרת חייהם של בעלי החיים ולהרחיק את הגדר משמורות טבע ומגנים לאומיים; כך לדוגמה, בנוגע לשמורת הטבע המכונה 'כומוס' שמדרום-מערב העיר ולאזור נחל רפאים בו מתקיימת חקלאות עתיקה.

סיכום

והנה, כשכבר הוחלט סוף סוף להקים את הגדר, צוייר לה תוואי מטורף, ארוך ומפותל מדי שפגע קשה באוכלוסיה פלסטינית גדולה בעוול ענקי, שהיה בזבזני וחסר שחר ורבים רבים הקימו קול צעקה נגדו, ובעיקר תומכיה המסורתיים של הגדר, שנצחון טיעוניהם הבסיסיים הפך בניהם לתפל מול ההגשמה המעוותת של חזונם.

(אמנון דנקנר, **מעריב**, מוסף השבת, 6.2.2004: 2)

על אף הצהרות בנוסח "אנחנו כאן והם שם" של ממשלות ישראל עד יוני 2002 המדיניות, בפועל, בנוגע לבניית גדר ההפרדה הייתה זו של 'שיבה על הגדר'. ההתנגדות לגדר מצד חוגי הימין נבעה מחשש שהיא תיקבע גבול מדיני עם מדינה פלסטינית בעוד שחוגי השמאל התנגדו מחשש שהיא תיפגע באפשרות למשא ומתן עתידי והגעה לפתרון מוסכם.

גל קשה של פיגועים אילץ את הממשלה, בלחץ דעת הקהל, להשלים עם רעיון בניית גדר ההפרדה, אולם הממשלה לא הכתיבה את התהליך אלא נגררה אחריו. בשלב זה החלה הפוליטיקה של הגדר בנוגע לתוואי. האם הגדר ה**ביטחונית** תיבנה צמוד ל'קו הירוק'? או שהגדר ה**מדינית** תיבנה במרחק רב מזרחה לו? התוצאה הייתה גדר הכי מדינית שאפשר להעלות על הדעת שנקבעה לפי מפת ההתנחלויות. הזיגזג המדיני ומעורבות בג'ץ פגמו בתכנון ובתהליך בניית הגדר וקבעו תוואי ששונה תכופות, שהכפיל את אורכה המקורי, שסיפח רבבות פלסטינים והפקיע אלפי דונמים.

מופע תכנוני זה היה תוצאה של לחצים פוליטיים – מקומיים ומדיניים – בין-לאומיים ושל הליכים משפטיים. ה'גדר החכמה' על מעבריה עתירי הטכנולוגיה המתוכננים להיבנות במימון בין-לאומי חורגת, למעשה, מהגדרתה כ'גדר ביטחונית' ומתקבעת כגבול עתידי של ישראל במזרח.

אשר ל'עוטף ירושלים' אנו עדים לתוואי המשלב בין שלוש החלופות – הדמוגרפית, מרקם החיים והמטרופולינית. החשיבות המדינית המיוחדת של העיר הפקיעה, למעשה, את הנושא מהדרג המקומי ובראשו עיריית ירושלים לטובת הדרג המדיני והבין-לאומי. התוצאה הייתה תוואי גדר בירושלים שמשקף את עליונות השיקולים הפוליטיים-המדיניים: מצד

ישראל, כמה שיותר שטח וכמה שפחות פלסטינים, ומצד הקהילה הבין-לאומית שמירה על "הסטטוס-קוו" בעיר. מצב זה מהווה עוד ביטוי לתהליך המתמשך של גידול במספר השחקנים בזירת התכנון המקומית.

פרק חמישי

תכנון רכבת מהירה לירושלים

רכבת תל-אביב-ירושלים: התורכים התחילו, הבריטים המשיכו והיהודים נתקעו!

(המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי,

במת יער, 4.7.2001)

לאחר קום המדינה וחסימת גבולותיה התבסס פיתוח הרכבת על שיקולים כלכליים, בעיקר. הואיל ופיתוח מסילות ברזל הוא המרכיב העיקרי להגדלת חלקה של הרכבת בהסעת נוסעים, התמקד פיתוחה בקווים בהם היה לה יתרון יחסי (פייטלסון, תשנ"ד). עד למחצית שנות ה-60 הושקעו משאבים רבים בפיתוח מערך הרכבות ובעקבות זאת חל גידול מתמיד בכמות המטענים ובמספר הנוסעים שהובילה הרכבת. שיפור ברמת שירות האוטובוסים ושיפור במערכת הכבישים גרמו, משלב זה ואילך, לתהליך מתמשך של ירידה במספר הנוסעים ברכבת בצד התמחותה בהובלת מטענים.

בשנים האחרונות הכירה הממשלה בצורך להרחיב את שירותי הרכבת ולפתח קווים חדשים (מבקר המדינה, 2001). הרקע לגישה זו היה ההכרה בקשר הישיר בין פיתוח תשתיות תחבורה לצמיחה כלכלית, על אף שמחקרים רבים קבעו שתרומתה של הרכבת לצמיחה כלכלית היא שולית ביותר (Neuwirth, 1990).

היקף השיקולים בתכנון מערכות תחבורה גדל והוא כולל גם שיקולים של השפעות שליליות על איכות הסביבה; ושיקולים גאו-פוליטיים, כמו הרצון לספח שטחים שנכבשו ב-1967 למדינת ישראל (פייטלסון, תשנ"ד). השיקולים המשתנים לפיתוח תשתיות תחבורה משמעותם, בין השאר, תכנון תחבורה משולב עם מערכות תכנון אחרות, מצב המערים קשיים על מיקום תשתיות; וריבוי המשתתפים והאינטרסים המעורבים מאט את תהליך קבלת ההחלטות ואישורן של תוכניות.

מזה כעשור ניצבת על סדר היום התכנוני בארץ סוגיית תוואי הרכבת לירושלים. הגורמים הראשיים המעורבים בו הם רכבת ישראל, ומשרדי הממשלה: האוצר, התחבורה/התשתיות הלאומיות והפנים, וכן ועדות התכנון, הגופים ה"ירוקים" ועיריית ירושלים, שהיו כולם חלוקים בנוגע לפתרון הרצוי.

מדוע תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות בסוגיה זו היו ממושכים כל כך? התשובות נבדלות זו מזו בהתאם למשיבים.

תהליך קבלת ההחלטות

קצב בניית רכבת תלוי בהחלטות. אם רוצים זה הולך מהר, אם אדישים זה הולך לאט ואפשר גם לתקוע מקלות בגלגלים ואז הפרויקט נתקע לגמרי.

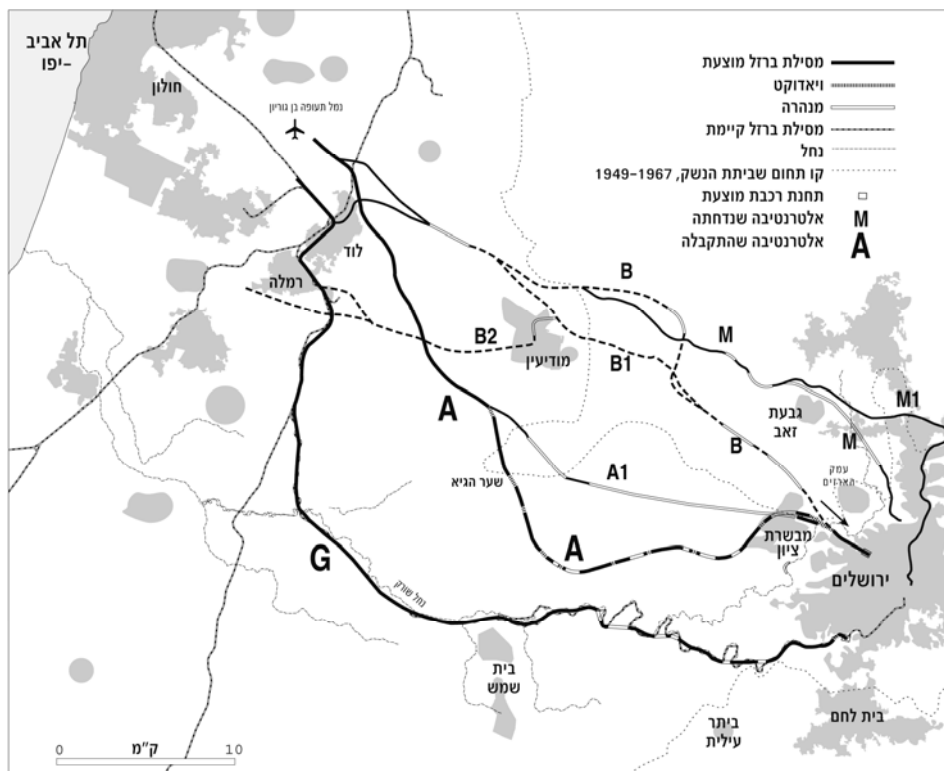
(פנחס בן שאול, יועץ למנכ"ל רכבת ישראל, **כל העיר**, 16.8.2002: 17-19)

ב-17.8.1949 חודשה תנועת רכבות המשא בין תל אביב לירושלים, וב-2.3.1950 הופעלה רכבת הנוסעים הראשונה בקו זה. משך הנסיעה היה כשעה וחמישים דקות. משנות ה-60 קוצר זמן הנסיעה לשעה וחצי, ומספר הנסיעות הצטמצם עד לנסיעה אחת ליום לכל כיוון.

נושא רכבת מהירה שתחבר את ירושלים לתל אביב עלה, לראשונה, לדיון ברשות הנמלים והרכבות בשנת 1993. בשלב זה בחנה הרשות כשתים עשרה חלופות לתוואי בין שתי הערים ומתוכן נבחנו באופן מפורט שמונה חלופות (מפה 4). לאחר בחינת החלופות בחרה הרשות בחלופת "שער הגיא" (A) המלווה, בחלק ניכר מהדרך, את כביש מס' 1. כמו-כן, המליצה הרשות על שיפור המסילה לאורך נחל שורק, תוך ישור פיתוליה מקטע בית שמש לירושלים (חלופה G).

מפה 4

רכבת לירושלים - חלופות התוואים



(רשות הנמלים והרכבות: 1997, 5)

כעבור שלוש שנים הנחה שר התשתיות, דאז, אריאל שרון, את רשות הנמלים והרכבות לעדכן את החלופות שנבדקו בתוכנית שהוקפאה. בעקבות פנייה זו מינתה הרשות בינואר 1996 ועדת היגוי שכללה נציגים של משרדי הממשלה – התשתיות ואיכות הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ורשות הגנים הלאומיים. בחינת החלופות הוטלה על חברת המהנדסים והיועצים "חסון ירושלמי". ההשוואה העיקרית נערכה בין שבע חלופות לאחר שחלופה G נדחתה על הסף, על אף עלותה הנמוכה היחסית, משום שעוררה התנגדות נמרצת מצד הגופים ה'ירוקים' ועקב זמן הנסיעה הארוך ואי הגעתה לתחנה המרכזית בירושלים.

ההשוואה בין שבע החלופות, המפורטת בלוחות 7 ו-8 נערכה על בסיס קריטריונים הנדסיים כגון, אורך מנהרות, שיפוע מכסימלי, ואורך הוויאדוקט – גשר עילי; קריטריונים כלכליים כגון, עלות ההקמה, מספר הנוסעים הצפוי (מדדי כדאיות כערך נוכחי נקי ויחס

עלות תועלת); ומורכבות היישום כגון, השפעה על הסביבה, ובעיות משפטיות צפויות. זו הובילה לבחירה של חלופה A1, במקום חלופה A שעוררה את התנגדותם של הגופים ה'ירוקים' שטענו שחלופה זו מבטאת באופן גס ביותר גישת פיתוח עיוורת למשאבי הטבע, המתייחסת אליהם כאל מכשול שיש להסירו, בבחינת המטרה מקדשת את האמצעים (מכתב החברה להגנת הטבע למנהל אגף הפיתוח ברשות הנמלים והרכבות: 18.2.1997). חלופה A1, שהוצעה על ידי רשות הגנים הלאומיים, כוללת קטעי מנהרה באזורים בעלי חשיבות של ערכי נוף וטבע בהרי יהודה שנועדה לשמור על ערכים אלה.

לוח 7

רכבת לירושלים: חלופות התוואים

ח ל ו פ ה								תאור
B2	B1	B	M1	M	A1	A	G	
59.7	53.0	54.5	64.0	56.2	56.5	62	75.6	אורך התוואי ת"א מרכז-ירושלים (ק"מ)
463.1	451.6	453.0	418.9	419.2	398.3	403.9	254.0	עלות (במליוני דולר)
31	27	27	39	28	28	31	44	זמן נסיעה (דקות)
23,000	28,000	28,000	19,000	19,000	28,000	26,600	16,100	תחזית נוסעים יומית
3%	3.03%	3.07%	3.5%	3%	3%	3%		שיפוע מכסימלי לאורך
8,830	8,920	11,040	10,960	13,410	15,500	6,210		סך אורך מנהרות (במטרים)
6,380	6,380	5,170	3,690	3,540	2,250	4,370		סך אורך ויאדוקט
200	450	500	400	400	200	400		חציית נחלים (במטרים)

מקור: רשות הנמלים והרכבות: 1997, 1, 9

לוח 8

רכבת לירושלים: חלופות התוואים - השוואה משוקללת

קריטריון	משקל ב-%	ח ל ו פ ה													
		A		A1		M		M1		B		B1		B2	
		נ'	צ'	נ'	צ'	נ'	צ'	נ'	צ'	נ'	צ'	נ'	צ'	נ'	צ'
קריטריון הנדסי	10	7	0.7	8	0.8	6	0.6	1	0.1	6	0.6	7	0.7	5	0.5
השפעה על הסביבה	10	3	0.3	9	0.9	6	0.6	7	0.7	6	0.6	6	0.6	6	0.6
אומדן עלות	30	9	2.7	8	2.4	6	1.8	6	1.8	4	1.2	4	1.2	4	1.2
איחוד תשתיות	5	5	0.25	4	0.2	5	0.25	4	0.2	5	0.25	5	0.25	7	0.35
מספרי נוסעים	25	7	1.75	8	0.2	5	1.25	5	1.25	8	2	8	2	6	1.5
זמן נסיעה	5	7	0.35	7	0.35	8	0.4	4	0.2	9	0.45	9	0.45	7	0.35
מעבר דרך מודיעין	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	1
מיקום תחנה	5	10	0.5	10	0.5	5	0.25	5	0.25	10	0.5	10	0.5	10	0.5
סך הכל	100		6.55		7.15		5.15		4.50		5.60		5.70		6.00
סדר עדיפויות			2		1		6		7		5		4		3

מקור: שם: 22;

מקרא: צ' = ציון; נ' = ניקוד

חלופה A1 נמצאה עדיפה על פני כל שאר החלופות מהסיבות הבאות:

עלותה, כ-398 מליון דולר, נמוכה באופן משמעותי מעלות יתר החלופות שעלותן נעה בין 424-460 מליון דולר, פרט לחלופה A שעלותה 403.9 מליון דולר; הגיאומטריה של התוואי נוחה יותר מיתר החלופות; החלופה מקובלת על ה'גופים הירוקים'; החלופה עדיפה על מספר חלופות ודומה לאחרות מבחינת משך הנסיעה ומספר הנוסעים.

(רשות הנמלים והרכבות, 1997: 2-1)

בפברואר 1997 הודיעה החברה להגנת הטבע שהיא תפעל להסיר את חלופה G מסדר היום מפאת סכנה שהיא מהווה לערכי הטבע והנוף של הרי יהודה. אשר לחלופה A1 שעל פניו נראית עדיפה על שאר החלופות שומרת לעצמה החברה את הזכות לבחון אותה בהמשך לאחר עריכת התכנון המפורט. באפריל אותה שנה הופסק השימוש בקו הרכבת לירושלים לאחר שמצב המסילה הידרדר לכדי סכנה של ממש עקב ליקויי תחזוקה ובטיחות. הקו ממילא לא היה יעיל מאחר שהנסיעה בו ארכה כשעה וחמישים דקות.

לאחר חמש שנות תכנון הגישה רשות הנמלים והרכבות, באוקטובר 1998, את תוכניתה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה וביקשה להעניק לפרויקט מעמד של פרויקט לאומי: "תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת". הנימוקים לבקשה, שנועדה לזרז את הליכי האישור הסטטוטורי, כללו "חשיבות לאומית, בעייתיות עקב התפרסות התוכנית על פני שני מחוזות תכנון ובעיות צפויות ביישום" (פרוטוקול ועדת עורכי תמ"א/23, 26.10.1998). ביולי 1999 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על שינוי מס' 16 לתמ"א 23 "תוכנית ארצית למסילות ברזל", שכלל את הוספת תוואי A1 לתוכנית המתאר לבד מתוואי נחל שורק שכבר אושר בעבר. משרד הפנים הבהיר כי התוכנית היא ארוכת טווח וכי אין כל כוונה להתחיל בעבודות באופן מיידי, אלא לשמור על יעוד התוואים למסילת ברזל.

בתחילת שנת 2000 החליט משרד התחבורה על עריכת בדיקה כלכלית נוספת של התוואים. בחודש אוגוסט 2000 הגישה חברת מת"ת (מרכז תכנון תחבורה) בע"מ סיכום בדיקה של שלוש חלופות: A1 – קו מהיר, מחושמל וממונהר בתוואי תל אביב, נמל התעופה בן גוריון, מודיעין תחנה מרכזית ירושלים; G – קו חדש מחושמל בתוואי נחל שורק שתחנתו הסופית באזור מלחה; ו-S – חלופת שדרוג המיישרת ומקצרת במקצת את הקו הישן ותחנתו הסופית היא החאן הירושלמי שבדרום העיר. מאפייני החלופות לתוואי הרכבת, המייצגות רמות שונות של שירותי תחבורה והמספקות צרכים שונים, מפורטים בלוח 9.

התוצאות לגבי דירוג החלופות היו חד-משמעיות והצביעו על חלופה A1 כחלופה המועדפת בשל הפוטנציאל הגבוה למשך מספר רב של נוסעים ובשל רמת השירות הגבוהה המוצעת במסגרתה. מגבלתה של חלופה זו היא עלותה הגבוהה. אף על פי כן נקבע ש"חלופה זו זקוקה לעיצוב נוסף ולתכנון מפורט ואינה בשלה בשלב זה לקידום אחר" (שם: 8). חרף מסקנות אלה המשיכה הרשות לפיתוח ירושלים לעמוד בחזית המאבק בחלופה A1 בטענה שנושאים רבים לא נבחנו כראוי. השוואת החלופות מפורטת בלוח 9.

לוח 9

רכבת לירושלים: השוואת חלופות

המאפיין	תוואי שער הגיא A1	תוואי נחל שורק G	שדרוג הקו הקיים S
מאפיינים כלליים אורך הקו (בק"מ) מספר המסילות המתוכנן זמן נסיעה ללא עצירה בתחנות ביניים (בדקות)	56.5 2 28	75.6 2 44	86.3 1 70
מאפיינים הנדסיים אורך מנהרות (בק"מ) אורך ויאדוקט (בק"מ)	14.4 1.5	4 2.1	0 0
זמינות שנת הפעלה (ע"פ רכבת ישראל)	2010	2010	2003
מאפיינים כלכליים השקעה בתשתית (במיליוני שקלים, מחירי יוני 2000) מספר נוסעים חוזי (במיליונים) 2010 - 2020 -	2,504.1 6.2 12.0	1,409.9 2.9 6.6	330.7 0.8 2.5

מקור: מת"ת, 2000

למרות מסקנות מת"ת בחר שר התחבורה דאז, אמנון ליפקין-שחק, בתמיכת הרשות לפיתוח ירושלים, בחלופה G כחלופה המועדפת בטענה שבשני מיליארד שקל ניתן לפתור את כל הבעיות התחבורה של ירושלים, להשקיע בתשתיות ובמסילות ברזל במקומות נוספים בישראל כדי לפתור גם חלק מבעיות התחבורה של ישראל. החלטה זו שהוגדרה על ידי השר "כניצחון השכל הישר על דמיון חולני" (כל העיר, 1.9.2000) התקבלה בניגוד לדעתם של רוב הגורמים המקצועיים במשרדו, במשרד האוצר ובקרוב מומחים לאיכות הסביבה.

בפגישה עם שר התחבורה, שנערכה ימים אחדים לאחר מכן, הצליח שר האוצר אברהם שוחט, שתמך בחלופה A1, לשכנע את חברו לממשלה לדחות בשנה את ההחלטה הסופית לגבי התוואי המועדף, ובינתיים לקדם את שתי התוכניות במקביל.

בדצמבר 2000 הזמין משרד התחבורה, בהמלצת הרשות לפיתוח ירושלים, מהחברה הבין לאומית "קיימברידג'-סיסטמטיק" (CAMBRIDGE SYSTEMATIC), בדיקה משלימה של חלופה A1 שנועדה לאמוד מחדש את הביקושים לנסיעה בקו זה, ולבדוק את תוצאות הבדיקה הקודמת שנערכה על ידי חברת מת"ת, ושנדחו על ידי הרשות לפיתוח ירושלים. בשלב זה אושר הקטע הראשון בתוכנית הקו המהיר והחלו העבודות להנחת המסילה מתל אביב לנמל התעופה בן-גוריון.

במהלך שנת 2000 ובתחילת 2001 טענו במשרד האוצר שלא יהיו שני קווים מסילתיים בין ירושלים לתל אביב "חבל להשקיע פעמיים ומוטב להשקיע לאורך זמן במסילה הטובה ביותר" (הארץ, 31.8.2000). למרות זאת, כעבור חצי שנה החליט שר התחבורה החדש אפרים סנה על שדרוג הקו הישן (חלופה S) לאחר שהגיע למסקנה שקיים צורך מיידי בקו זה ובשל המורכבות בהקמת הקו החדש. החלטה זו קוממה פקידים במשרדי האוצר והתחבורה שהתנגדו לשדרוג בעקביות: "בית שמש לא זקוקה לחיבור מסילתי לירושלים, יש לה דרכים אחרות" ... (סמנכ"ל משרד התחבורה, הארץ, 27.4.2000). לדבריהם השדרוג מיותר ועלותו גבוהה. עיריית ירושלים התנגדה אף היא להחלטה זו בטענה שלאחר שיפוך הקו הקיים תוותר הממשלה כליל על התוכנית להקים קו חדש.

באפריל 2001 הציעה עיריית ירושלים תוואי חדש – G1, תוואי זהה לקו הישן תל אביב-בית שמש האמור להיות ידידותי יותר לסביבה והכולל מנהרה ארוכה מבית שמש לירושלים שאינה פוגעת בקו הנוף. חודש לאחר מכן, סוכם בין שר האוצר, סילבן שלום, לראש עיריית ירושלים אהוד אולמרט, שהכדאיות וההיתכנות של החלופות ייבדקו מחדש; ואולם, בעקבות תמיכתו של ראש הממשלה אריאל שרון בשר התחבורה ובהחלטתו בשדרוג הקו הישן ובקידום ההליכים הסטטוטוריים של חלופה A1, במקביל, בוטלה הבדיקה הנוספת של חלופות התוואים.

בפברואר 2003 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תוואי המסילה מנמל התעופה בן-גוריון לירושלים כתוכנית מתאר ארצית, והחליטה להעביר את התוכנית להערות המוסדות המחוזיים של ירושלים ותל אביב. בשלב זה דחה שר הפנים, אלי ישי, את בקשתה של רכבת ישראל להגדיר את התוכנית כ"פרויקט לאומי" ולהעבירה לדיון בוועדה לתשתיות לאומיות כדי לאשרה בהליך מזורז. בחודש מרץ מינה מנכ"ל משרד התחבורה צוות בין-משרדי שכלל נציגים ממשרדי האוצר, הפנים ומטעם רכבת ישראל לקידום התוכנית ולהסרת המחסומים המעכבים את הקמתה של המסילה. כבר ביולי שבו והטילו ספק גורמים במשרד התחבורה בכדאיות שדרוג הקו הישן ובנחיצותו עקב תחזיות חדשות

בדבר היקף התנועה הצפויה בו. כמו-כן, טענו במשרד כי הקו מסוכן מכיוון שהוא אמור לפעול סמוך לכפר הפלסטיני בתיר. שר התחבורה החדש, אביגדור ליברמן, התעלם מדעות אלה והורה להמשיך במלאכת השיפוץ.

כעבור חודש העבירה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של ירושלים את הערותיה לתוואי A1 תוך מתיחת ביקורת על היעדר פירוט מספק בתוכניות רכבת ישראל ועל חוסר שיתוף של גורמים מקומיים ומחוזיים בתהליך התכנון. בשלב זה אושר חלק הארי של הקו למעט שני קטעים סמוך ללטרון ולמבשרת ירושלים, העוברים בשטח האוטונומיה, שהיו טעונים אישור ועדת התכנון העליונה של אזור יהודה ושומרון.

באפריל 2004 הנחה שר התחבורה אביגדור ליברמן להקדים את תאריך היעד להפעלת הרכבת לשנת 2008. באוגוסט אותה שנה החל המשרד ללחוץ לפרסם מכרזים לעבודה עוד בטרם הושלמו הליכי התכנון וחרף העובדה שלא נמצאו פתרונות סביבתיים ומשפטיים לבעיות העלולות לייקר את הפרויקט ולעכב אותו למשך תקופה ארוכה. בספטמבר 2004 הורה היועץ המשפטי לממשלה להקפיא את התכנון בשני קטעים העוברים מעבר לקו ה'ירוק' – האחד באזור לטרון, והאחר באזור מבשרת ציון. הקטע הראשון של המסילה בתוואי A1, בין תל אביב לנתב"ג, נחנך באוקטובר 2004.

חלקו הראשון של קו הרכבת המשודרג S נפתח לתנועה במהלך שנת 2003 ואילו המשכו עד לירושלים הושלם ב-2005.

הגורמים המעורבים ועמדותיהם

כל גוף שיש לו קצת כח, מתנהג בארץ בצורה אנוכית, מבלי להתחשב בצרכים של הגופים האחרים או בצרכים של כלל המדינה.

(בן ציון סלמן, מנכ"ל משרד התחבורה, **גלובס**, 22.4.2001)

גורמים אחדים, פוליטיים ומקצועיים, היו מעורבים במופע תכנוני זה והראשיים מביניהם היו רכבת ישראל, עיריית ירושלים, משרד התחבורה, משרד האוצר והגופים 'הירוקים'.

רכבת ישראל: הנהלת הרכבת ביקשה להקים קו מהיר לירושלים ובמקביל לשפץ את הקו הישן. לטענת מנהליה אין סתירה בין שני הקווים; יתרה מזאת, הם משלימים זה את זה – הקו החדש אמור לספק שירות מהיר לגוש דן, ואילו הקו השני אמור לשרת את תושבי בית שמש ודרום ירושלים. עמדה עקרונית ועקבית זו של הנהלת הרכבת משך כל תהליך קבלת ההחלטות לוותה בהתנגדות לתוואי G בו ראתה תוואי נחות כפתרון לטווח ארוך.

משרד התחבורה: עמדתו של המשרד בעניין התוואי המועדף השתנתה פעמים אחדות בהתאם להשקפתו של השר המכהן.

בשלבי התכנון הראשונים תמך המשרד בראשותו של השר יצחק מרדכי בחלופה A1 שנתפשה כפתרון הנכון מבחינה תחבורתית, משמע, המסלול הקצר והמהיר ביותר.

השר אמנון ליפקין-שחק, שהחליף את השר מרדכי בתפקידו, תמך תחילה בחלופה A1, בהמשך שינה את דעתו ותמך בחלופה G בטענה "שחלופה A1 היא דמיונית, אינה ישימה ותיגרר שנים רבות" (כל העיר, 1.9.2000). ימים אחדים לאחר מכן חזר בו מהחלטתו והסכים להצעתו של שר האוצר לדחות בשנה את ההכרעה בדבר החלופה המועדפת, במהלכה ייבדקו שתי החלופות.

השר החדש אפרים סנה תמך בחלופה A1, אולם אישר את שדרוג הקו הישן, חלופה S, בטענה שלא יחליט על קו שיהיה יפה על המפה אבל לא יובטח המימון להשלמתו. השר התנגד לתוואי G1 ש"הוא איטי ויקר, האפשרות שהציבור ישתמש בו מוגבלת, התוואי אינו נותן מענה לקשר בין נמל התעופה בן-גוריון למודיעין ולירושלים, ולתוואי זה אין יתרונות כלכליים או של לוח זמנים" (כל העיר, 22.6.2001).

השר אביגדור ליברמן תמך בחלופה A1 והורה להאיץ את קידומה ובמקביל תמך בשדרוג הקו הישן, חלופה S. השר מאיר שטרית המשיך במדיניות שנקט קודמו. שר התחבורה שאול מופז ראה בקו המהיר פרויקט בעל חשיבות אסטרטגית ולאומית שיחזק את העיר כבירת ישראל ובעל חשיבות תחבורתית: "הרכבת המהירה לירושלים תחבר את השפלה לירושלים ותאפשר לאלפי עובדים הנוסעים יום-יום לירושלים וממנה להגיע במהירות ובנוחות לבירה" (The Marker, 3.12.2008, 10).

הגורמים המקצועיים במשרד תמכו לאורך כל הדרך בהקמת הקו המהיר A1 האמור לספק פתרון תחבורתי כחלק מראייה לאומית כוללת ולא כחלק ממדיניות מקומית.

משרד האוצר: המתנגד בדרך-כלל למימון פרויקטים בקנה מידה גדול תמך בחלופה A מתוך הכרה מוצהרת בחשיבות ההשקעה בתשתיות והצהיר על כוונתו לקדם את הקמתן מהר ככל האפשר. המשרד התנגד לשדרוג של ולהרחבת המסילה הקיימת, חלופה S. תמיכתו של המשרד בקו היקר ביותר נומקה כך:

היות קו זה עדיף למשק – חיבורה הממשי של ירושלים למרכז עשוי ליצור הזדמנויות כלכליות ותעסוקתיות חדשות לתושביה ולתושבי המרכז; הביקוש לקו יכסה את עלויות התפעול והאחזקה; הגודש בכניסות לערים יקטן רק כאשר השימוש בתחבורה הציבורית יורחב על חשבון השימוש ברכב פרטי; ורבים מהנוסעים בקו יהיו נוסעים שיעדיפו אותו על פני רכב פרטי.

(הארץ, 27.4.2000)

הגופים ה'ירוקים': בתהליך קבלת ההחלטות נטלו חלק גופים 'ירוקים' אחדים וביניהם: החברה להגנת הטבע, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים ו'מגמה ירוקה' – ארגון סטודנטים הפועל למען איכות הסביבה. העמדה העקרונית של כל הגופים ה'ירוקים' כפי שבאה לידי ביטוי בדיון של 'הפורום הירוק' ביום 27.8.2001 הייתה שיש לפתח מסילת רכבת מודרנית לירושלים ולא לבצע שיפוצים לקו הישן על שום ששדרוגו לא מהווה חלופה תחבורתית לנסיעה ברכב פרטי מבחינת מספר הנוסעים ומהירות הנסיעה. כמו-כן התנגדו לשדרוג המסילה העלול לפגוע בערכי נוף וטבע בניגוד לחלופת הרכבת המהירה. לאחר שרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים שהציעה את חלופה A1 שינתה את עמדתה ותמכה בחלופה G1 נמצאו הגופים ה'ירוקים' חלוקים בעמדותיהם. על מצב זה נאמר:

יש ירוקים בהירים ויש ירוקים כהים. רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים מצדדת בתוואי הישן והמתוקן... החברה להגנת הטבע שוללת את תוואי G בשתי הגירסאות ומצדדת בעמדת האוצר הדוגל בתוואי A.

(יצחק טישלר, **גלובס**, 22.4.2001)

עמדת החברה להגנת הטבע, הגוף הנמרץ והפעיל ביותר, הייתה עקבית בתמיכתה במאמצי רכבת ישראל, ומשרדי התחבורה והאוצר לקדם את קו הרכבת המהירה בתוואי A1:

לישומה של כל אחת מחלופות המסילה לירושלים, העומדות לדיון, יש משמעות סביבתית... לנזק סביבתי יש הצדקה רק ביישומה של חלופה מיטבית... חלופת קו A1 היא החלופה היחידה שיש בה מענה ראוי לצורכי התחבורה בראייה ארצית ולצרכים האמיתיים של פיתוח וחיזוק ירושלים גם במחיר של פגיעה סביבתית מוגבלת.

(מסמך חלופות לקו רכבת לירושלים משמעות סביבתית:

עמדת החברה להגנת הטבע, ספטמבר 2001)

לאחר שרשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים תמכה בחלופה G1, טענה החברה להגנת הטבע:

התנגדותנו לתוכנית G אינה רק בגלל הנוף. אותנו, בניגוד לרשות הגנים הלאומיים המנהרה רחוקה מלספק, משום שלא השתכנענו שזהו הפתרון התחבורתי האופטימלי כחלופה הראויה ביותר לרכב פרטי.

(אברהם שקד, רכז שמורות הטבע בהרי יהודה, החברה להגנת הטבע, **הארץ**, 18.4.2001)

החברה להגנת הטבע נקטה באמצעים מגוונים לטובת חידוש קו רכבת מהירה בין ירושלים לתל אביב שכללו ארגון צעדה בתוואי A1 המועדף על ידה; קיום דיון ציבורי באולם המועצה במודיעין תחת הכותרת "רכבת למודיעין – עכשיו"; קידום הנושא במסגרות פוליטיות – הכנסת והממשלה – באמצעות שיגור מכתבים לשר התחבורה אמנון ליפקין-שחק, לשר האוצר אברהם שוחט ולשר לענייני ירושלים חיים רמון ב-26.6.2000, לראש הממשלה אהוד ברק ב-29.8.2000; ולח"כ עוזי לנדאו, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, ב-31.8.2000 בו נטען:

נפנוף בחלופה G הוא מכשיר בידי מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים לקידום תוכניותיו השנויות במחלוקת להרחבת ירושלים מערבה. הבהרות בענין זה ובקשר לאינטרסים נדלניים מפוקפקים המעורבים בו אשמח להעביר לפי דרישה;

(מכתב לשרים וליו"ר הוועדה לביקורת המדינה)

מיום 29.8.2000 ומיום 31.8.2000 (בהתאמה)

כך גם נתנו ראיונות לעיתונות תוך הטחת האשמות במתנגדים לעמדת החברה ובראשם ראש הרשות לפיתוח ירושלים ונעשתה פעילות בתיאום ובשיתוף פעולה עם רכבת ישראל. פעולות אלה בוצעו תחת ההבהרה "שהחברה להגנת הטבע מתכוונת לתת לרעיון הזה (חלופה G) קרב שכל מה שקורה בכביש חוצה ישראל יחוור לעומתו" (אברהם שקד, כל העיר, 1.2.2000).

עיריית ירושלים: על עמדת עיריית ירושלים בסוגיות התוואי המועדף ניתן ללמוד מדבריו של ראש הרשות לפיתוח ירושלים, שהוביל את הטיפול בנושא, בנוגע להיבטים העיקריים בהם יש להתחשב, לדעתו, בהשוואה בין החלופות השונות – תכנון, ביצוע, שלביות, משמעות אורבנית, משך הנסיעה, מעבר דרך נתב"ג, עלות, שינוע מטענים והשפעה סביבתית – כמפורט בלוח 10 להלן.

לוח 10

עמדת עיריית ירושלים בסוגיית התוואי המועדף

ההיבט	תוואי G	תוואי A1
תכנון	- רכבת מהירה מונעת בחשמל. - מיועד להתבצע ברובו בתוך זכויות הדרך של תוואי מאושר.	- טרם נעשו בדיקות קרקע, סקר בעלויות ומחזיקים. - טרם התמודדו עם בעיות תכנון קשות. - אין זה סביר שתכנון בציר זה יסתיים בפחות מ-10 שנים (אין כביש עורקי שתכנונו הסתיים בפחות מ-10 שנים).
ביצוע	- תוואי פשוט לביצוע חלק גדול ניתן לביצוע מייד במקביל להמשך הליך תכנוני. - אין בעיות לא מוכרות. - השלמת ביצוע בתוך 4-6 שנים.	- כרוך בפתרונות הנדסיים מורכבים שטרם נלמדו. - מתקן דמיוני, בדיוני ומצמרר.

שלביות	- יכול להתבצע בשלבים. - אפשר להפעילו חלקית בל"ז קצר של פחות מ-4 שנים.	אין שלביות. מוכרחים להשלים את כל התהליך התכנוני עד לתחילת הביצוע.
משמעות אורבנית	פותח ציר נוסף מדרום המאפשר גישה לעיר וחיבור העורף הדרומי החיוני לירושלים (בית שמש, אשדוד, אשקלון, קרית גת, ב"ש).	מנתק למעשה את בית שמש והדרום מירושלים.
משך הנסיעה	39 דקות עד למלחה (שם פועלים 30 קווי אוטובוס עירוניים). 44 דקות לגן העצמאות.	34 דקות (כולל 6 דקות עלייה במעליות).
נתב"ג	מחוברת לנתב"ג.	מחוברת לנתב"ג.
עלות	2-1.5 מיליארד שקלים. תחזוקה עתידית פשוטה.	4 מיליארד שקלים. קיימת סבירות לחריגה מהיקף ההוצאה הנובעת מחוסר מידע על הקרקע ומחזיקיה ומהיעדר תכנון הנדסי מפורט. - תחזוקה עתידית יקרה בשל המנהרות והתחנה התת-קרקעית.
מטענים	- אופציה לשינוע מטענים. - הפחתת השפעת משאיות על מסלולי הנסיעה.	אין אפשרות לשינוע למטענים.
השפעה סביבתית	- פגיעה מזערית בנוף. - שיפור בנוף בקטעים שהמסילה הקיימת תוחלף במינהור.	- פגיעה קשה בעמק הארזים ובעמק איילון. - הריסת הכפר ליפתא.

את עמדת העירייה ניתן לסכם כך:

תוואי G הוא פתרון אמיתי וריאלי, הוא איטי ב-6 דקות, אך לא ראוי לבזבז על כך 10 שנים ו-2 מיליארד שקל.

(עוזי וכסלר, **הארץ**, 7.9.2000)

גורמים מקצועיים ופוליטיים בעירייה נקטו בדרכים מגוונות להשפיע על ההחלטה החל מתכתובת ענפה בין מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים למשרדי הממשלה בהם כינה את תוואי A1 "קו וירטואלי"; דרך הענקת ראיונות רבים לעיתונות המקומית והארצית; העלאת דרישות לעריכת בדיקות כדאיות והיתכנות חוזרות ונשנות ועד לפגישות שכנוע עם שרים הנוגעים בדבר. כמו-כן, ערערו על נכונות הנתונים עליהם התבססו החלטות משרדי האוצר והתחבורה; "באוצר עושים מניפולציות זדוניות נגד הרכבת מתל אביב לירושלים. חוות

הדעת הכללית שפקידי האוצר מסתמכים עליה מבוססת על נתונים כוזבים ומטעים ומעוררת חשדות עמוקים של נסיון מכוון להוליך שולל את מקבלי ההחלטות" (אהוד אולמרט, ראש עיריית ירושלים, **גלובס**, 31.8.2000: 30); ו"איש לא ינקה מקבלת החלטות על בסיס מצגים חלקיים, שלא לאמר מצגי שווא" (עוזי וכסלר, **הארץ**, 17.11.2000).

ניתוח החלטות ותהליכי קבלתן

כל פרויקט תחבורתי מטבעו חוצה שטחים גדולים ומתנגש באינטרסים בתוך רשות מקומית או בין רשויות. תוכניות אלה עלולות לפגוע בנוף, או בתושבים המתגוררים בסמוך לתוואי. לפיכך, כל תוכנית יוצרת קונפליקטים המחייבים הסכמות של גורמים שונים, ולכן אישורה נמשך זמן רב.

(דינה רצ'בסקי, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, **הארץ**, 21.8.2004)

חוק התכנון והבנייה מקציב שנה לאישור תוכניות בתחום התשתיות בוועדות התכנון. מדוע אם כן ההליכים, למעשה, היו ממושכים כל כך? התשובות שונות זו מזו ותלויות בדוברים. רכבת ישראל, יוזמת התוכנית, מפנה אצבע מאשימה כלפי ועדות התכנון המחוזיות. לטענתה רשויות התכנון מערימות קשיים שלא לצורך, מבקשות שוב ושוב לבחון חלופות חדשות, מאריכות את מועדי הזמן להתנגדויות, מספר האנשים המכהנים בוועדות אינו מספיק ולכן הן אינן עומדות בעומס. בשנים האחרונות גדל מספר הפרויקטים בתחום התשתיות אך בוועדות התכנון לא השתנתה מצבת כוח האדם. לעתים מוחזרות תוכניות בדרישה לעריכת תסקירי סביבה נוספים בלי הצדקה, מתנגדים סדרתיים מגישים התנגדויות לכל תוכנית ולאחר שאלה נדחות הם מגישים עררים למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הוועדות מגלות הבנה לדרישות התושבים יותר מאשר לצורכי התוכנית, הערמת קשיים ללא סיבה או היגיון, ולנפשות הפועלות בוועדות התכנון השפעה רבה על משך הזמן הנדרש לקבלת האישור.

מנגד, לוועדות התכנון אין ספק מי אשם בהתמשכות הליכי התכנון. האשמה היא ביזמים השונים, כולל רכבת ישראל, שמגישים תוכניות רשלניות ובלתי גמורות שאינן עומדות בתנאים הכרחיים. גם הרשויות המקומיות אשמות במצב שכן הן מערימות לא פעם קשיים על אישור פרויקטים, תוכניות נמצאות לפחות 50% מזמן ההליכים בידי היזם. לסיכום, "מבחינתנו, בדיקת התוכניות, אף המורכבות ביותר, לא נמשכת יותר מחצי שנה" (מתי חוטה, יו"ר הוועדה המחוזית ירושלים, **הארץ**, 21.8.2004). חיזוק לטענה זו נמצא בממצאי מחקר שבחן את הליכי התכנון והאישור של תשתיות לאומיות:

משך הזמן שנדרש עבור קבלת אישורים במערכת התכנון והבנייה הינו רק חלק אחד, ולא הארוך ביותר, מכלל הזמן שנדרש מהעלאת פרויקט ועד ליציאה לביצועו.

(פייטלסון, 2002)

בדבר תוואי הרכבת לירושלים שררה תמימות דעים בקרב הגורמים המקצועיים לגבי החלופה המועדפת – A1. לכן, היא קיבלה מעמד של "תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת" ונדונה ככל תוכנית מעין זו במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. אחרת הייתה זוכה למעמד של תוכנית מתאר מחוזית חלקית ונדונה בוועדות התכנון המחוזיות בהתאם.

למרות עמדתם האחידה של הגורמים המקצועיים המשיך הוויכוח בסוגיית תוואי הרכבת להתנהל משך שנים והתמקד בעיקר בין משרדי הממשלה, התחבורה והאוצר, והגופים ה"רוקים" לעיריית ירושלים שהעדיפה את חלופה G. ויכוחים נוספים התנהלו בין משרד התחבורה למשרד האוצר. על רקע משך הדיונים בנושא גם לאחר המלצתם החד-משמעית של הגורמים המקצועיים, נראה, ששיקולים חיצוניים לשיקולים המקצועיים היו מעורבים; וליתר דיוק, שיקולים פוליטיים ומדיניים היו מכריעים בהשפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות ועל ההחלטה שהתקבלה.

ניתוח העמדות של הגורמים המעורבים עשוי להסביר את המניעים, להבדיל מהמטרות המוצהרות, של כל גורם, כמפורט להלן.

הממשלה

אין צורך באף אחת מהחלופות... העדפה לרכבת לירושלים באה משיקולים לאומיים פוליטיים. אם כבר מחליטים להשקיע משאבים עדיף להפנות אותם לערים בהן יש צורך בוער יותר ברכבת כמו כפר סבא.

(גדעון השמשוני, המכון לתכנון ולמחקר תחבורה, **כל העיר**, 1.9.2000)

מעלה גדולה אחת יש לוויכוח המתמשך והמתחדש לבקרים על תוואי הרכבת בין תל אביב לירושלים; כל עוד נמשך הוויכוח אין רכבת והדבר טוב לתקצוב המדינה, לנוף הארץ ולירושלים.

(יצחק טישלר, **גלובס**, 22.4.2001)

משמעות דבריהם של המומחים היא שהדיונים על קו הרכבת לירושלים לא התקיימו משיקולים מקצועיים, על שום שקו הרכבת נחשב הדחוף ביותר או הכלכלי ביותר; מכאן נובע שהחיבור המסילתי לבירת ישראל נתפש כבעל משמעויות פוליטיות ומדיניות.

משרד האוצר

עמדת משרד האוצר מעוררת שאלה – מדוע תמך בתוואי A1, היקר מבין החלופות? ניתן כמובן לקבל את גרסתו שזה התוואי הקצר והמהיר ביותר הנותן מענה לצורכי התחבורה והמשק. מנגד, על רקע מעורבותם של שיקולים חיצוניים לאלה המקצועיים, ניתן גם להעריך שהבחירה נעשתה דווקא משום מורכבותו מבחינה תכנונית וביצועית, המייקרת את הקמתו וכך, למעשה, נדחיית ההוצאה הכספית בשנים אחדות. על פי הערכה זו ניתן

לבדוק את התנגדותו של המשרד לשדרוג הקו הקיים, חלופה S, שהיא החלופה הזולה ביותר, אבל משמעותה מימון מיידי של הפרויקט.

רמז למניע זה ניתן לראות בציטוט הבא:

צוואר הבקבוק הוא לא התקציב אלא ועדות התכנון. אני מקווה שתהליך התכנון הסטטוטורי יארך כ-4 שנים. אם יוגשו מאות התנגדויות לא יהיה קו מהיר.

(נציג משרד האוצר, **הארץ**, 22.1.2001)

משרד התחבורה

עד היום אין רכבת לירושלים מכיוון שכל תוכנית מעשית טורפדה. חבל שנושא כל כך חשוב הופך לפוליטי.

(שר התחבורה, אפרים סנה, **הארץ**, כלכלה, 5.7.2001)

קצב התחלופה המהיר של שרים במשרד התחבורה בתקופה הנדונה הוא שהקשה על הכרתם את המערכות הסבוכות, הפרויקטים הגדולים עתירי ההון והשיקולים המקצועיים, מה שלא מנע מהם להחליט, לעתים, בניגוד לחוות הדעת המקצועיות ולפעול בהתאם ללחצים שהופעלו על ידי עיריית ירושלים. כך גם אימצו את עמדתה בדבר התוואי המועדף ועריכת בדיקות כדאיות והיתכנות נוספות; משמעות הדבר היא אימוץ חלופות בהתאם לעמדות מדיניות. דחיית חלופה A1 על ידי השר ליפקין-שחק למשל, משום היותה מכשול אפשרי לשלום עם הפלסטינים; או פעולה על פי שיקולים פוליטיים מקומיים, כמו לדוגמה נכונותו של שר האוצר סילבן שלום לבחינה נוספת של החלופות לבקשתו של ראש עיריית ירושלים, אהוד אולמרט חבר מפלגתו.

עיריית ירושלים

הממשלה רוצה לממן, רכבת ישראל רוצה לסלול... אפשר להתחיל כבר מחר! רק עיריית ירושלים עוצרת את הפרויקט.

(מגמה ירוקה, **הארץ**, 18.3.2002)

ניתן להתייחס לעמדת עיריית ירושלים התומכת בחלופה G כתמוהה, כמשקפת ראייה מקומית צרה וגוישה אופיינית של 'ביצועים' המתעלמת מאיכות הפתרון והמעניקה חשיבות לעצם הביצוע; אולם, ניתן לראות בה גם החלטה תכנונית רציונלית שנועדה לשרת אינטרסים פוליטיים, מדיניים וכלכליים, כמפורט להלן:

- החשש מהרעת המאזן הדמוגרפי בין יהודים לערבים בעיר הוביל לנקיטת אמצעים לצמצום התופעה ובראשם הגדלת שטח השיפוט של העיר והרחבת גבולותיה מערבה. על רקע זה, הקמת קו רכבת מהירה למרכז הארץ נחשבה גורם העלול להאיץ את

תהליך הנטישה של יהודים את העיר, כולל תושבים המועסקים בעיר. כמו-כן, במצב החדש העיר אמורה להיחשף לתחרות עם מודיעין בתחום איכות החיים המוצעת לתושבים. המסקנה המתבקשת לאור תפישה זו הייתה: "מבחינת ירושלים החיבור למודיעין הוא חסרון כי מודיעין מושכת אנשים החוצה" (מנהל הרשות לפיתוח ירושלים, הארץ, 27.4.2001).

- קשר מסילתי לבית שמש עשוי להדק את הקשר עם היישובים ממערב לעיר, לחזק בכך את מרכזיותה ולתמוך במאמצי הסיפוח ובפיתוח השטחים שממערב לעיר. הרחבת החיבור לאשדוד ולבאר שבע עשויה לבסס את הקשר בין ירושלים לדרום הארץ.
 - קטע גדול מתוואי G עובר בתחום שיפוטה של העיר, ועשוי להעניק לה יתרונות כלכליים וביניהם, הקצאת תקציבי פרויקט הקמת המסילה לרשות לפיתוח ירושלים ולחברת "מוריה", העוסקות, בין השאר, בפיתוח תשתיות בעיר; ולהכנסות גבוהות לקופת העירייה עבור השימוש בקרקעות של תוואי הרכבת.
 - מנגד, חלופה A1 עלולה למנוע את מימושן של תוכניות בנייה רחבות היקף ועתירות הון דוגמת עמק הארזים ומצפה נפתוח, שמשמעותה היא פגיעה באינטרסים נדל"ניים.
- במסווה של דיבורים על הדחיפות העצומה בקו רכבת לירושלים העירייה תקעה, למעשה, מקלות בגלגלי הרכבת בתוואי A1.

הגופים ה'ירוקים'

החברה להגנת הטבע ראתה בקשר מסילתי מהיר ויעיל בין ירושלים למטרופולין תל אביב צורך חיוני בהקשר התחבורתי הארצי, ואמצעי להבטיח את שיפור ושיקום מצבה הכלכלי, החברתי והדמוגרפי של ירושלים ואת חיזוק מעמדה כבירת ישראל. תמיכתה בתוואי A1 עולה בקנה אחד עם עמדתה העקרונית בדבר תמיכה בחלופה הנותנת מענה למטרות אלה ושהיא גם בעלת ההשלכות הסביבתיות המצומצמות ביותר; אולם, לאור אפשרות מעורבותם של שיקולים זרים ניתן לתהות האם תמיכתה של רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים בחלופה G1 מרמזת שהמניע לתמיכה של החברה להגנת הטבע בחלופה A1 היה גם ההערכה שפרויקט מורכב ויקר זה לא יבוצע בסופו של דבר.

סיכום: פוליטיקאים ופוליטיקה בתכנון ואין רכבת מהירה לירושלים

חלק גדול מתאומי התוכנית אינו נובע משיקולים מקצועיים אלא משיקולים פוליטיים או נדל"ניים שונים.

(פנחס בן שאול, יועץ למנכ"ל רכבת ישראל, כל העיר, 16.8.2002)

נושא קו רכבת מהירה לירושלים עלה לדיון לראשונה בתקופת כהונתו של שר התחבורה ישראל קיסר, בשנת 1993.

שבע שנות התמשכות הדיונים, ריבוי התוכניות ואי קבלת החלטות בנושא בו שררה תמימות דעים בקרב כל הגורמים המקצועיים, משמעותם מעורבותם של שיקולים זרים. שיקולים פוליטיים ומדיניים ברמה הארצית דחקו שיקולים מקצועיים בעניין סדר העדיפויות לפיתוח מסילות ברזל והעניקו קדימות לקו לירושלים. לחצים מצד גורמים מקומיים בעניין התוואי, שנדחו בסופו של דבר, נבעו, בין היתר, משיקולים פוליטיים וכלכליים מקומיים; ושיקולים פוליטיים, שנגדו שיקולים מקצועיים של שרי התחבורה והאוצר, עיכבו את קבלת ההחלטה בנושא.

בהסבר המובא כאן המבוסס על מודל כלכלי וניתוחי כדאיות (Hitch, McKean, 1961), אין די כדי לנמק את ההחלטה בדבר הענקת עדיפות להקמת קו רכבת לירושלים על פני קווים אחרים. לעומת זאת נימוקים המבוססים על רציונליות פוליטית בצורת שיקולים פוליטיים צרים, אישיים וארגוניים (March, Olsen, 1984; Hindess, 1988), על קונפליקטים בהחלטות (Janis, 1977) ועל קבלת החלטות מטעמים של חשיבות פוליטית-אידאולוגית וסימבולית לתוכנית והענקת עדיפות למטרות לאומיות (Van Dyke, 1964; Steinberg, 1987) אכן עשויים להסביר החלטה זו. מה שחסר כאן לאורך רוב תהליך התכנון הוא תומך חזק בעל מניעים פוליטיים ברורים שיקדם חלופה שיש לה גם תמיכה מקצועית רחבה. המסקנה המתבקשת היא שפרויקטים גדולים דורשים תמיכה פוליטית מוצקה (Altshuler, Luberoff, 2003).

תהליך קבלת החלטות רציונלי במהותו (Simon, 1957, 1965) אפיין את תהליך קבלת ההחלטות בנושא התוואי המועדף, שנעשה על ידי הגורמים המקצועיים. מעורבות הפוליטיקאים הוסיפה רציונליות פוליטית.

לסיכום, דיון בנושא קבלת החלטות במופע תכנוני זה, מצביע על מעורבות פוליטיקאים ושיקולים פוליטיים. מעורבות זו מהווה חלק בלתי נפרד ממערכת תכנון במדינה דמוקרטית. היעדרה של רכבת מהירה לירושלים הוא תוצר של מעורבות זו.

ולשאלה המטרידה, כיצד הקימו התורכים את המסילה לירושלים בתוך שנתיים? התשובות, שיש בהן גם להסביר את איטיות קבלת ההחלטות בימנו, הן: הארץ הייתה דלילת אוכלוסין, אך לא פחות חשוב מכך, השלטון לא היה דמוקרטי.

פרק שישי

פרויקט הרכבת הקלה

מעטות הן הערים המתקדמות בעולם המערבי שאין להן – או מתוכננות עבורן – מערכות תחבורה מסילתית לפתרון בעיות התחבורה הציבורית.

(קרויאנקר, 1999-2004, ד"ח 1, עמ' 10)

רקע

באיחור של עשרות שנים לעומת ערים באירופה ובארצות הברית יזכו תושבי ירושלים והמבקרים בה ליהנות מרכבת קלה (light rail transit), טכנולוגיית הסעה מסילתית עירונית המונעת בחשמל. הרכבת הקלה, שזוכה לעדנה, מוצגת כאמצעי לשיפור ממדים שונים של בעיות תחבורה ובעיות אורבניות (שליסברג, 1994: 44).

משרד התחבורה ועיריית ירושלים החליטו, באמצע שנות ה-90, שהפתרון לגודש התנועה בעיר הוא פיתוח מערך תחבורה ציבורית שבמרכזו הרכבת הקלה, הנתמכת על-ידי מערכת משלימה של אוטובוסים משופרים והסדרי חניות ותנועה חדשים שיעניקו עדיפות לתחבורה הציבורית.

הקמת מערכת מסילתית כרוכה בקשיים הנובעים, בין השאר, מבעיות משפטיות כמו הפקעות, פינויים ופיצויים; מבעיות תכנוניות הנוגעות למסלולי האישור הסטטוטוריים; מקשיים פיננסיים הנובעים מהעלות הגבוהה והקושי בגיוס הון; ומבעיות לוגיסטיות הנובעות ממורכבות הפרויקט הכולל מרכיבים של תשתית, תנועה, חשמל, ביטחון ועוד. בארץ נוספים לאלה היעדר ניסיון קודם בתחום והמונופול של קואופרטיב 'אגד' על התחבורה הציבורית. קשיים אלה מעכבים את הקמתו של הפרויקט רחב ההיקף והמורכב הזה שבו מעורבים גורמים רבים – פוליטיים ומקצועיים – ברמה הארצית והמקומית. על כן, החליטו האחראים עליו ליצור אקלים ציבורי חיובי ואוהד כדי להבטיח את הצלחתו של אחד הפרויקטים החשובים בהתפתחות העיר.

מערכת התחבורה בירושלים – מאפיינים

בעיר בוצעו במהלך השנים פעולות הנדסיות שלא היה להן אח ורע בעבר. כבישים חדשים, מנהרות וגשרים ארוכים הפכו לחלק מנוף ירושלמי שלא הכרנו בעבר... יחד עם זאת

סובלת עדיין העיר מבעיות תנועה האופייניות למרבית הערים הגדולות בקצב מואץ: גודש במרכז העיר, קשיי נגישות בתוך העיר ובכניסות אליה, תחבורה ציבורית לא יעילה וכד'.

(קמחי, רנדר, 2001: 10)

נקודות התורפה במערכת התחבורה, גודש תנועה ופקקי תנועה בשעות העומס, מתמקדות בכניסות לעיר ובמרכזה, וכתוצאה ממצב זה רמת מערכת התחבורה על היבטיה המרכזיים, מהירות וצפיפות, נמצאת בנסיגה מתמדת. לבד מבעיות שגרתיות בתכנון מערכות תחבורה, ירושלים סובלת מבעיות ייחודיות שמקורן בהיסטוריה הארוכה של העיר במהלכה עוצבה רשת דרכים המגבילה אפשרויות לשינויים מהותיים; הטופוגרפיה ההררית המייקרת את פיתוח התשתיות; ערכי נוף ייחודיים שיש לשמרם; אוכלוסייה הטרוגנית היוצרת ביקושים דיפרנציאליים לתנועה; מאפיינים תרבותיים שונים המאלצים סגירת צירי תנועה בשבתות ואיסור על נסיעה בשבתות, באזורים חרדיים; ומאפיינים לאומיים הגורמים לבעיות ביטחוניות, באזורים ערביים.

תהליך התכנון – פרויקט ראשון מסוגו בארץ

במהלך התכנון חל מהפך בגישה התכנונית הכוללת ותוך כדי התמקדות תהליך התכנון הפך הפרויקט מתחבורתי 'נטו' לאורבני יותר ויותר.

(קרויאנקר, 1999-2004, דר"ח 2: 6)

בין יוזמי הרעיון להקמת רכבת קלה בירושלים, בשנת 1993, היה המפקח הארצי על התחבורה במשרד התחבורה. מינויו של מפקח זה כעבור שנה, לראש צוות תוכנית האב לתחבורה בעיר העניקה דחיפה לקידום הרעיון.

במאי 1994 התקיים מכרז לבחירת חברה בין-לאומית שתבצע בדיקות היתכנות בו זכתה החברה האמריקאית "PARSONS-BRINCKENHOFF INTERNATIONAL". באוקטובר אותה שנה החלה חברה זו בעבודתה, ובמקביל החל צוות תוכנית האב לתחבורה בירושלים לבחון חלופת אוטובוסים משופרים בשיטת נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית (נת"צים). מסקנות הבדיקה הראשונה שנערכה הצביעו על חלופת הרכבת הקלה כמועדפת מבחינה תחבורתית וכלכלית על חלופת הנת"צים. הוחלט אפוא לקדם את תהליך התכנון עד לשלב הוצאת הפרויקט למכרז. באוקטובר 1996 נבחרה חברת תכנון גרמנית Lahmeyer International - Hamburg Consult להציע תוכנית אב לרכבת קלה בעיר שתכלול רשת קווי רכבת ושינויים בקווי האוטובוסים; בחירת השלב הראשון לביצוע; ותכנונו של השלב הראשון.

העקרונות שהנחו את הכנת תוכנית האב היו: מעבר הרכבות במסלולי ביקוש מובהקים; ישימות פיזית למעבר רכבת קלה בצירים המוצעים; שירות ישיר, ככל האפשר, ממרכזי השכונות למרכזי הפעילות; שמירה על מרווח מזערי של 3 דקות בין רכבת אחת למשנתה בצירים העמוסים ביותר; מיקום התחנות בנקודות מרכזיות ובמרחק ממוצע של 450 מ'; הימנעות, ככל האפשר, מפתרונות עתירי הון, כגון מנהרות (הירש, 1999).

בפגישה שנערכה בנובמבר 1996 בין צוות תוכנית האב לתחבורה בעיר לנציגי משרד האוצר סוכם ששתי החלופות, הרכבת הקלה והנת"צים, ייבחנו ברמת פירוט ויסודיות זהה.

באוגוסט 1997 הוגשה תוכנית ראשונה של רשת הקווים על ידי החברה הגרמנית שכללה: 8 קווים, באורך כולל של כ-50 ק"מ, החוצים את מרכז העיר בשני כיוונים – צפון-דרום ומזרח-מערב (ראו מפה 5); אפשרות להארכת הקווים לכל הכיוונים ואף מחוץ לעיר (לבית לחם, לאפרת, לצור הדסה ולמבשרת ציון); ומספר התחנות 75. כמו-כן, הוחלט על תחילת תהליך לבחירת הקו הראשון.

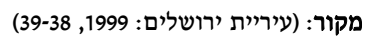
החלופות השונות נבחנו תוך השוואת מאפיינים תחבורתיים כגון אומדני הביקוש, ומאפיינים אורבניים כגון השפעה על מרכז העיר. התוואי הראשון שנבחר, באורך 14 ק"מ, עובר מפסגת זאב בצפון, דרך מרכז העיר להר הרצל.

הסיבות לבחירת התוואי הראשון היו: הפתרון האופטימלי שניתן במסגרת קו זה לבעיות עומס התחבורה הכבד במיוחד ברחוב יפו; וקרבתו לאתר גדול דיו לשמש כמרכז תחזוקה ואחסון של הרכבת.

באותו חודש, אוגוסט 1997, החליטה הממשלה על מדיניות תחבורה ארצית להתמודדות עם בעיות הגודש בכבישים ובמרכזה מתן עדיפות לתחבורה הציבורית. בהחלטת הממשלה בנוגע לירושלים נקבע שעד דצמבר 1997 יתוכננו נת"צים; עד יולי 1998 יתוכננו מחדש קווי האוטובוסים בהתאמה לנת"צים: ויבחן המעבר לשימוש בטכנולוגיה מסילתית.

באוקטובר אותה שנה החליטו משרד התחבורה ועיריית ירושלים לקדם את תכנון הקו הראשון של הרכבת הקלה ללא בדיקה מקיפה של הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. לטענת המשרד ועיריית ירושלים החלטתם התבססה על בדיקת הכדאיות הכלכלית הראשונה שנערכה ב-1996.

תוכנית פריסת קווי הרכבת הקלה



בפברואר 1998 הורה משרד האוצר לתכנן מחדש את התחבורה הציבורית בירושלים בשלבים: זיהוי תשתיות שניתן להכשיר בפרק זמן קצר כדי לעודד את השימוש בתחבורה ציבורית; גיבוש תוכנית ארוכת טווח להכשרת תשתיות שיעודדו את השימוש באוטובוסים; ובחינת האפשרות למעבר לטכנולוגיה מסילתית בטווח הארוך.

באוגוסט 1999 החליטה הממשלה להטיל על משרדי האוצר והתחבורה להשלים תוך 3 חודשים את הגדרת השלב הראשון של מערכת הסעת ההמונים; לפעול להשלמת בדיקת החלופות המועמדות לשלב הראשון; להשלים את מסמכי המכרז לשלב זה במתכונת B.O.T (Build Operate Transfer) ולפרסמו עד לסוף השנה. הקמת הפרויקט והפעלתו בשיטת B.O.T נועדה, בין השאר, לגייס הון מעבר לתקציב השוטף, לאמץ גישות ניהול ותפעול המאפיינות את המגזר הפרטי לשיפור היעילות והאיכות ולקבוע מחויבות של המדינה לפרויקט. כמו כן, הוטל על החשב הכללי למנות ועדת מכרזים בין-משרדית.

בתום הכנת תוכנית האב היא הוגשה לאישור ועדות התכנון כדי להקנות לה מעמד חוקי. בנוגע לקו הראשון הוכנה תוכנית מפורטת (תוכנית בניין ערים 8000) המהווה שינוי לתוכנית המתאר המקומית (תמ"מ 1). בנובמבר 1998 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את התוכנית להפקדה ובינואר 1999 אישרה הוועדה המחוזית את חלופת הרכבת כחלופה הטכנולוגית המועדפת.

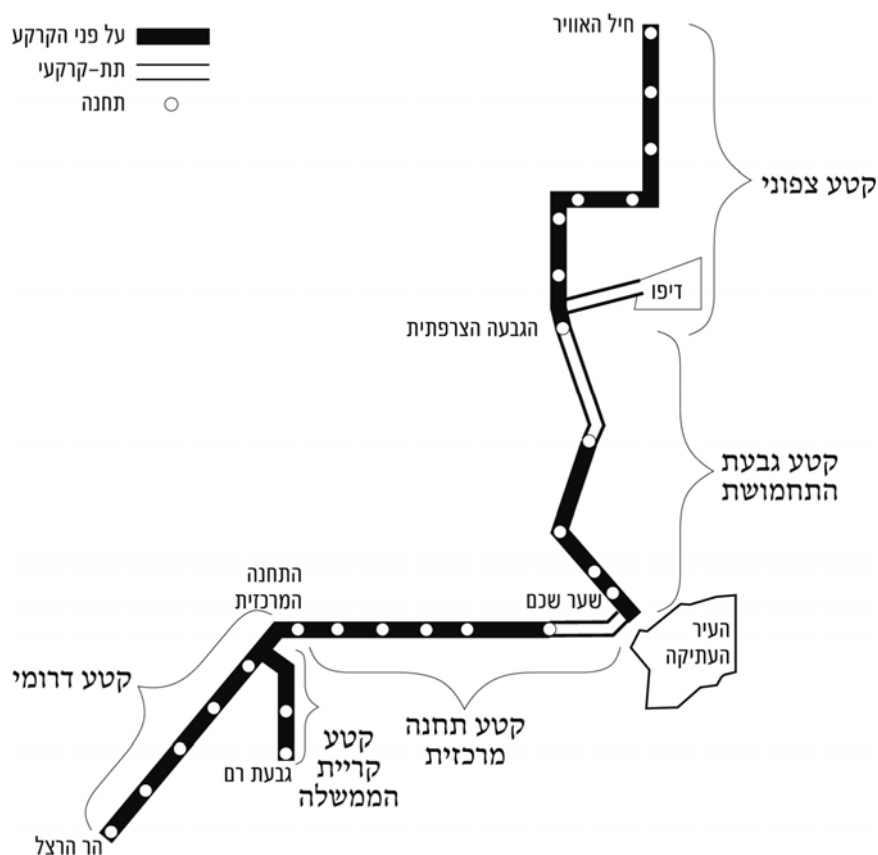
בדצמבר 1999 פורסם המכרז לפני סיום הבדיקה הכלכלית בנוגע לכדאיות חלופת הרכבת הקלה. בשלב זה ובהתאם להוראת הממשלה הוחלט להקים גוף ממונה, שיכלול נציגים של משרדי האוצר והתחבורה ועיריית ירושלים שילוו את פעולות הזכיין.

במאי 2001 אישרה להפקדה הוועדה המחוזית את תוכנית הקו הראשון (ת.ב.ע 8000) ובאוקטובר 2002, נבחר הזכיין, מבין שתי קבוצות מתמודדות, קבוצת City Pass. על-פי תנאי הזיכיון חויב הזכיין להשלים את תהליך החתימה על חוזה הזיכיון עד לתחילת דצמבר 2002; להשלים את גיוס המימון תוך 9 חודשים, עד ליולי 2003; להקים את קו הרכבת הראשון תוך 3 שנים 'מהמועד הקובע' (המועד לתחילת מנין 3 השנים שהועמדו לרשות הזכיין לביצוע העבודות), משמע, עד ליולי 2006; לספק את קרונות הרכבת; ולהפעיל את הקו משך 27 שנים, בתנאי שיזכה במכרז להקמת השלב השני של הפרויקט. לכך יש להוסיף את התחייבותו להפעיל 69 קרונות החל בשנה הראשונה בקיבולת של 150 נוסעים בכל קרון; להפעיל רכבות בתדירות של אחת ל-5 דקות בכל כוון בשעות השיא, ואחת ל-8 דקות בכל כיוון בשעות השפל; ולהתקין מערכת מידע בתחנות שתספק לנוסעים מידע עדכני ושוטף על שינויים בלוחות הזמנים.

ביוני 2002 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 1, שינוי 29 הכוללת רשת של 8 קווים של רכבת קלה. בדצמבר 2002 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה את תוכנית הקו הראשון (ראו מפה 6).

מפה 6

תוכנית הקו הראשון



באוגוסט 2003 אישרה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תוכנית הקו הראשון, למעט את תוכנית הקמתו של הגשר העילי בכניסה לעיר (גשר קלטראווה) בטענה שאינו מהווה חלק מתוכנית הרכבת. כמו כן, קבעה הוועדה שהקמת הגשר המיוחד מחייבת הפקדה של תוכנית מפורטת בוועדות התכנון שתאפשר לציבור לעיין בה ולהגיש התנגדויות.

סקירת תהליך ההקמה – תקלות ברכבת הקלה

הפעלת הקו הראשון בתוואי שיעבור מפסגת זאב, דרך כביש מס' 1, מרכז העיר (רחוב יפו) הכניסה לעיר ועד להר הרצל מתוכננת לשנת 2004.

(קרויאנקר, 1999-2004, ד"ח 1: 14)

תהליך ההקמה של הרכבת הקלה נתקל בקשיים הדוחים את מועד הפעלתה, כמפורט להלן:

- **קשיים פיננסיים:** קשייו של הזיכיון לגייס את המימון הדרוש בגין הערבויות שדרשו הבנקים מחשש שהמצב הביטחוני יגרום להקטנת מספר הנוסעים, שיהיה נמוך מהתחזיות; יקטין את רווחיו של הזכיון; ויקשה עליו לעמוד בהחזר ההלוואות. לנוכח מצב עניינים זה דחו משרדי האוצר והתחבורה את 'היום הקובע' פעמים אחדות מיולי 2003 לדצמבר 2003; דחייה נוספת אושרה לפברואר 2004; ומפברואר 2004 ליוני 2004; ופעם נוספת לאוקטובר 2004. הסכם המימון נחתם במרץ 2005 (המציאות הביטחונית שהשתנתה לרעה מאז תחילת הליכי המכרז להקמת הפרויקט גרמה, בין השאר לשינויים גם בתנאי המכרז המקוריים בהם הסיכונים הכלכליים הוטלו במלואם על הזכיון).
- **קשיים תכנוניים:** נושא התכנון הסטטוטורי טופל בשני מסלולים: האחד, מסלול תוכנית המתאר המחוזית (תיקון 29) שנועד להקנות לה מעמד ותוקף משמעותיים יותר מאשר תוכנית מתאר מקומית, ולשמור על זכויות הדרך של כל הקווים ברשת הרכבת; והאחר, מסלול תוכנית בניין ערים מפורטת (ת.ב.ע 8000) הקובעת במדויק את מרכיבי התוכנית – גבולות הדרך, מבנה התחנות ומיקומן, המערכות הנלוות ועוד. התכנון בשני מסלולים במקביל נועד לקצר את לוח הזמנים הנדרש לאישור. אף על פי כן ביצוע התוכנית נתקל בקשיים שמקורם, בעיקר, בצווארי בקבוק סטטוטוריים; כגון, הדרישה להכנת תסקירי השפעה על הסביבה ומאות התנגדויות שהוגשו למוסדות התכנון על ידי תושבים וגופים ציבוריים. כמו כן קצב אישור התוכניות הואט בגין התנגדויות שהוגשו על ידי הנהלת הפרויקט בנוגע להחלטות של ועדות התכנון; לדוגמה, הדרישה לקירוי אזור חניון הלילה לקרונות (Stabling).

- **מאפייניה הפיזיים והחברתיים הייחודיים** של העיר גרמו גם הם לעיכובים; כך למשל, נופיה שגרמו לשינויים בתוואי הרכבת. התכנון המקורי של מנהרה בה תעבור הרכבת שתחבר בין שער שכם לכיכר ספרא שונה בשל הנוף הייחודי מול העיר העתיקה. התוואי החדש נקבע על פני הקרקע כדי לאפשר לנוסעים ליהנות מהנוף.

- **קשיים משפטיים:** במסגרת המכרז הבין לאומי התחייב המגזר הציבורי, בין השאר, להשלים את כל עבודות הפינוי והעתקת התשתיות. קידום הזמינות הפיזית של תוואי הרכבת כרוך בעבודות של העתקת תשתיות, כריית מנהרות, הרחבת דרכים, הריסת בניינים וכדומה שמשמעותן התמודדות עם בעיות של הפקעות, פינויים ופיצויים. אלה נעשו ברמות קושי שונות, מאחר שמדיניות הנהלת הפרויקט הייתה מקסימום פינויים במינימום עלות; כך למשל פעילות הפינויים, אם מרצון ואם מכורח, שחייבו התדיינות משפטית, משמעותם היא עיכוב התקדמות העבודה; כך לדוגמה, התדיינות משפטית בנושא:

שני בעלי חנויות שדחו את הצעת הפיצוי הראשונה לפינוי לצורך הרכבת הקלה יקבלו 2.9 מליון ₪. הפינוי עיכב את הפרויקט בשנה וחצי.

(אורית בר-גיל, כל העיר, 6.12.2002)

בחינת תהליך התכנון וההקמה – רכבת קלה צרות גדולות

חשוב להבין שלפרויקט הרכבת הקלה יש המון כח. הפרויקט הזה מפרנס המון אנשים מכל מיני תחומים: אנשי פרסום, שיווק, מהנדסים, קבלנים, זכיינים וכו', ולכן יש להם המון השפעה וכח.

(ד"ר תמי טננבאום, ממובילות המאבק נגד הקמת גשר הכניסה לעיר,

אינדקס, 24.9.2003: 26)

גורמים שונים מעורבים בפרויקט ומשפיעים על עיצובו וקצב הקמתו, ואלו הם:

עיריית ירושלים

ירושלים מאוכלסת קבוצות שונות ונפרדות ובנויה גבעות וגאיות היוצרים הפרדה פיזית. לכן, זקוקה למרכז שישמש מוקד הזדהות, מקום מפגש ומנוע צמיחה והתחדשות כיאה לבירת ישראל ולמרכז דתי, תרבותי ותיירותי מהחשובים בעולם.

(הקלה בדרך, ספטמבר 2001: 6)

העירייה ראתה בהקמת רכבת קלה אמצעי לחיזוק העיר, לשיפור השירות לנוסעים בתחבורה הציבורית, להקלה על עומס התחבורה בכבישי העיר, הזדמנות להפוך את מרכז

העיר למרכז תוסס של בילוי ועסקים ולשיפור חזותו. הרצון העז להקים את הפרויקט הוביל את העירייה בשיתוף משרד התחבורה לקדם את תכנון הקו הראשון של הרכבת מבלי להמתין לבדיקת הכדאיות הכלכלית ובניגוד להחלטת הממשלה (מבקר המדינה, 2004). החלטת עיריית ירושלים ומשרד התחבורה התקבלה כ-3 חודשים לפני שנערכה בדיקה יסודית של החלופות במסגרת תוכנית האב לתחבורה; כ-8 חודשים לפני שהממשלה החליטה על הכנת תוכנית רב-שנתית המבוססת על הרכבת הקלה; וכ-3 שנים לפני שהושלמה בדיקת הכדאיות של הפרויקט.

הממשלה

התפיסה הרואה את הרכבת כעדיפה קנתה מקום בקרב הדרג הפוליטי כמו גם בין מתכננים רבים, היות ולשימוש ברכבת היגיון רב: קיבולת רבה על זכות דרך צרה; זכות בלעדית (מהירות ואמינות); זיהום אויר נמוך לנוסע; צריכת אנרגיה נמוכה לנוסע; סיכון נמוך לנוסע; הסטת נוסעים מרכב פרטי, וצמצום הגודש בכבישים.

(סלומון, 2001: 7)

מליאת הממשלה דנה בנושא מערכת ההסעה ההמונית על רקע הגידול במספר כלי הרכב ביותר מפי ארבעה בשני העשורים האחרונים, שכתוצאה ממנו גדל הגודש בכבישים ונוצרו עומסי תנועה. החלטות הממשלה השונות הדגישו את הצורך בהעדפת התחבורה הציבורית ומתן פתרונות קצרי טווח, ארוכי טווח ופתרונות לתקופת ביניים. אולם, בהתייחסות לנושא התחבורה בירושלים, ניכר גם הרצון לחזק את העיר הסובלת מבעיות כלכליות, חברתיות ופוליטיות ייחודיות; והראיה לכך, הכללת הפרויקט ברשימת הפרויקטים הלאומיים בתחום התשתיות שנועדה להאיץ את קצב ביצועו בכל הנוגע למחויבות הממשלה.

משרד התחבורה

משרד התחבורה רואה בפרויקט הסעת ההמונים בירושלים את ספינת הדגל של התחבורה הציבורית בישראל. המשרד מסייע לפרויקט בצורה מסיבית, גם מבחינה מקצועית וגם מבחינה תפקודית.

(קרויאנקר, 1999-2004, ד"ח 3: 5)

משרד התחבורה מהווה גורם מרכזי בפרויקט הנוגע למימון מרכיביו השונים, המרכיב התחבורתי ומרכיבים לשדרוג המרחב הציבורי במרכז העיר. אולם, שיתוף הפעולה ההדוק עם עיריית ירושלים גרר פעילות ולוח זמנים שנגדו להחלטות הממשלה. המשרד גם לא פיקח על הוצאות הפרויקט שחרגו מהתקציב המקורי:

המשרד לא עקב אחר ההשקעה בפרויקט בהשוואה לאומדן... על פי האומדנים בסוף 2002 המגזר הציבורי והזכייין צפויים להשקיע בפרויקט כ-2.2 מיליארד ש"ח... סכום זה גבוה ב-55% מהאומדן שעל פיו נבדקה כדאיות הפרויקט באוגוסט 2000; באוגוסט 2000 נאמדו השקעות המגזר הציבורי בפרויקט בכ-503 מיליון ש"ח ואילו בסוף 2002 נאמדו ההשקעות הללו בכ-1,245 מיליון ש"ח, כלומר חל בהן גידול של כ-147%; מרכיבי התכנון והניהול של הפרויקט שהמיגזר הציבורי יממן עד 2005 גדולים יותר מפי שבעה מהאומדן, כ-148 מיליון לעומת 20 מיליון ש"ח, דהיינו הגידול הוא של 640%.

(מבקר המדינה, 2004: 3)

דפוסי פעילות אלה מעוררים שאלה. האם הקשרים העסקיים בין המינהל הציבורי למגזר הפרטי תרמו ליד הקלה בבזבז כספים? בעקבות קיצוצים בתקציב המדינה שינו שרי תחבורה את דפוסי הפעילות והקפואו כל התקשרות לרבות העברת כספים לפרויקט עד לקבלת תמונת מצב עדכנית בנושא; והאם העובדה שהמפקח הארצי על התעבורה במשרד, שהיה בין יוזמי הפרויקט, מונה לאחר מכן על ידי המשרד לתפקיד ראש צוות תוכנית האב לתחבורה בירושלים תרם למצב זה? בהקשר זה ניתן לציין את בדיקת החשדות לניגוד עניינים שעלו נגד ראש הצוות בנוגע להעסקתם בפרויקט של יועצים מקצועיים העובדים בפרויקטים פרטיים שהיו באחריותו. בעקבות חשדות אלה הופסקה עבודתו של ראש צוות הפרויקט.

התערבות מסוג אחר מצד שר התחבורה, אביגדור ליברמן, התמקדה בהארכת הקו הראשון משכונת פסגת זאב לנווה יעקב.

שיתוף הציבור

העיכוב בהקמתו של הפרויקט בשנים אחדות והארכת סבלם של התושבים עוררו את הצורך לעודד גישה ציבורית חיובית ואוהדת כלפי הפרויקט כדי להבטיח את הצלחתו. מנהלי הפרויקט נקטו באסטרטגיה של שיתוף תושבים שכללה פעולות הסברה, תקשורת וקשרי קהילה שנועדו לשכנע את הציבור הירושלמי בצורך הדחוף להידרש לצורכי התחבורה בעיר מבלי לעורר ציפיות גבוהות מדי לגבי מועד הפעלתו. בין הדרכים שנקטו ושהתבססו על עקרון השקיפות היו:

- חשיפת הפרויקט, בשלבי הראשונים, במסיבת עיתונאים בהשתתפות שר התחבורה, מנכ"ל משרדו וראש עיריית ירושלים.
- עריכת ערב עיון בנושא "פיתוח מרכז העיר" שבמרכזו עמד פרויקט הרכבת הקלה והשלכותיו על האזור.
- הצגת הפרויקט בפגישות עם מנהלי מתנ"סים ומינהלים קהילתיים, תוך גיוס המתכננים הפיזיים של המינהלים כ"שגרירי הפרויקט" בשכונותיהם.

- פרסום חוברת הסברה בשם "מערך תנועה חדש לירושלים – פתרון תחבורתי ואורבני לשנות האלפיים".
 - עריכת תערוכה בנושא "פרויקטים תחבורתיים בירושלים לשנות ה-2000".
 - פעילות הסברתית בפורומים ציבוריים שונים כגון ארגון הסוחרים, החברה להגנת הטבע והמועצה לשימור אתרים.
 - הכנת מצגת המחשה ממוחשבת של פרויקטים נלווים לאורך תוואי הרכבת.
 - הקמת אתר אינטרנט הכולל מידע אודות הפרויקט ומאפשר לתושבים לשאול שאלות ולקבל תשובות.
 - פניה לציבור להשתתף במבצע "בוחרים את הקלה" כדי להכריע כיצד תראה הרכבת הקלה. על הציבור היה לבחור אחת משלוש אפשרויות שגובשו על ידי ועדת מומחים (קרויאנקר, 1999-2004, דו"חות 1-14; ומבקרת עיריית ירושלים, 2003).
- משמעות הדברים היא ששיתוף הציבור ביוזמת עיריית ירושלים לא התקיים בשלב התכנון אלא בשלב הביצוע בלבד. לפיכך, ניתן לתהות האם היה כאן שיתוף אמיתי שנועד לחזק היבטים של דמוקרטיה השתתפותית? או היה זה שיתוף למראית עין בלבד?

השתתפות הציבור

מעורבות התושבים בפרויקט התבטאה, בעיקר, בהגשת התנגדויות ובפניות לערכאות משפטיות נגד תוכניות שונות. אחד המאבקים הבולטים התמקד בגשר עילי שתוכנן בכניסה לעיר ונועד לגשר על הבדלי גובה קטנים בין גבעת רוממה לעמק ציון. הגשר תוכנן להתנשא לגובה של 130 מ' ועורר את חששם של תושבים הגרים בסמוך לתוואי המתוכנן מנזק בלתי הפיך לבריאותם עקב קרינה אלקטרו-מגנטית ולפגיעה באיכות חייהם בשל רעש וזיהום אוויר. בין הגופים הציבוריים הבולטים שנטלו חלק במאבק זה ניתן למנות את ארגוני הסביבה 'הקואליציה לשימור הרי ירושלים', 'אדם טבע ודין' ו'החברה להגנת הטבע'. כמו כן פעלו ועדים שכונתיים כמו הוועד לאיכות החיים – הר נוף. פעילותם של גורמים אלה, שגם טענו שלגשר נועד תפקיד חזותי-סמלי בלבד ולא תפקיד במערכת ההיסעיים החדשה, הצליחה רק לדחות את הקמתו והוא נחנך ביוני 2008.

ארגונים ציבוריים

ארגונים ציבוריים אחדים מעורבים בתהליך התכנון וההקמה של הפרויקט, כמפורט להלן:

- **ארגון הסוחרים בישראל** פנה לשרי האוצר והתחבורה בבקשה לעצור את הפרויקט בטענה:

שאינן ספק שהרכבת תפגע אנושות בפרנסת סוחר מרכז העיר. המרכז יגווע, בתי מסחר מכובדים ובעלי מוניטין יסגרו ואת מקומם יתפסו בתי בושת, מועדוני הימורים, פאבים זולים ומועדוני סטרפטיז... והסיבה לכך היא שהישראלי אינו מגיע לקניות ולבילויים במקום שאליו הוא אינו יכול להגיע ברכבו הפרטי.

(אברהם בירנבאום, יו"ר הארגון, נטו (כל הזמן), 26.9.2003)

- **התנועה למען ירושלים ושמירת זכויות תושביה** פנתה לרשויות כדי לשתף את התושבים ולעדכןם בנוגע לתוכניות הפרויקט.
- **החברה להגנת הטבע** ביטאה את עיקר ההתנגדות החוץ-ממסדית. החברה טענה, בין השאר, שהתוכניות לא נחשפו די לציבור הרחב ולכן יש להאריך את משך הזמן להפקדת ההתנגדויות הרבות, כ-300 במספר. כמו-כן, דרשה החברה לשתף בצוות המקצועי המלווה את התוכנית נציג מטעם תושבי העיר.
- **אגודת אדם טבע ודין** הצטרפה למתנגדים לגשר העילי בכניסה לעיר בעתירה מינהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי נגד הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית, ועדת הערר של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וצוות תוכנית אב לתחבורה בירושלים.

גורמים מדיניים

קו הרכבת הראשון, שנועד גם לחבר את מרכזי העסקים הראשיים בעיר ובכלל זה את מרכז העיר המזרחית (**קרויאנקר**, 1999-2004, דו"ח 4) מתוכנן לעבור דרך שכונות במזרח העיר כשועפט, בית חנינא ובסמוך לשער שכם עורר את התנגדותם של הפלסטינים והמריצם לסכל את התוכנית. בקריאה לחברות הזרות שניגשו למכרז הקמת הרכבת לבטל את השתתפותן בו, כינה השר לענייני ירושלים ברשות הפלסטינית את הפרויקט כ"פרויקט התנחלותי העובר במזרח ירושלים הכבושה" (**גלובס**, 27.12.1999).

לסיכום, צירוף של ריבוי שחקנים, קשיים פיננסיים, תכנוניים ומשפטיים יצרו פער של שנים אחדות בין לוח הזמנים שתוכנן להפעלת הקו הראשון לבין המצב בפועל, כמפורט בלוח 11 להלן.

לוח 11

הנה באה הרכבת הקלה...

הפעלת קו הרכבת הראשון	
לוח הזמנים המתוכנן	לוח הזמנים בפועל
מרץ 1997: תכנון ראשוני של המערכת להסעת המונים. אוקטובר 1997: בחירת הקו הראשון. פברואר 1998: הכנת דו"ח ראשוני לבדיקת הכדאיות הכלכלית. ספטמבר 1998: הגשת תוכנית בניין ערים (ת.ב.ע.) לקו הראשון. נובמבר 1998: אישור להפקדת תוכנית הקו הראשון בוועדה המקומית. מאי 1999: סיום תוכנית לרה-ארגון התחבורה הציבורית. אמצע 1999: אישור הממשלה. סוף 1999: סיום מיון מוקדם לזימים.	עד למועד זה הל"ז לתכנון תאם לל"ז לביצוע.
אמצע 2000: אישור סטטוטורי לקו הראשון ולתוכנית הכוללת. סוף 2000: בחירת הזיז לביצוע. מהלך 2001: התחלת עבודות החברה הזוכה.	דצמבר 2002: אישרה הוועדה המחוזית את תוכנית הקו הראשון. אוקטובר 2002: נבחר הזכיין. מרץ 2005: נחתם הסכם המימון עם החברה הזוכה, המאפשר את התחלת העבודות. יוני 2008: המועד הצפוי להשלמת הפרויקט – בהסכמת הצדדים, עיריית ירושלים, משרדי הממשלה והחברה המבצעת – ספטמבר 2010.
2005: נסיעת בכורה.	נובמבר 2008: ראש העיר הנבחר ניר ברקת הבטיח לבחון מחדש את כדאיותו של הפרויקט. יוני 2009: המועד הצפוי להשלמת הפרויקט נדחה למאי 2011.

מקור: עיריית ירושלים, 1999, 44; גלובס 17-18 אוקטובר, 2006.

סיכום – שנים של תכנון ועבודות בשטח אבל הרכבת הקלה אינה על הפסים

במחקר השוואתי שנערך בעשרים ערים בארה"ב ובאירופה... המסקנה העיקרית היתה כי ברוב המקרים המאמצים לקידום רכבת קלה נעשים יותר משיקולים פוליטיים מאשר משיקולי תחבורה וסביבה. פתרון התחבורה המסילתית הוא יותר Politically Correct מאשר Scientifically Correct.

(סלומון אילן, בתוך: קרויאנקר, 1999-2004, ד"ח 2: 61)

הרכבת הקלה היא חלק מפתרון תחבורתי מערכתי המשלב תחבורה ציבורית, רכב פרטי, הולכי רגל והסדרים חדשים של תנועה וחנייה ובעל השפעה רבה ביותר על עיצוב פניה של העיר. ראש העירייה לשעבר, אהוד אולמרט, שפעל לקידום הפרויקט התהדר בעשייה שנעשתה:

במהלך העשייה הורחבו מטרותיו של הפרויקט אל מעבר לתחום התחבורה וכללו מטרות בתחום הפיתוח האורבני כגון שדרוג מרכז העיר בנוגע לתפקוד ולעיצוב. עוד ביטוי מרחיב נמצא בבחירת גשר עילי בעל מבנה ארכיטקטוני-עיצובי המשלב טכנולוגיה, אמנות ואסתטיקה: הנהלת הפרויקט קיבלה החלטה עקרונית כי עיצוב הגשר אינו רק אלמנט תחבורתי-פונקציונלי. הגשר נחשב ל"אייטם" (Item) בין-לאומי ארכיטקטוני-הנדסי שיש בו כדי להציב את ירושלים על מפת האדריכלות המודרנית העולמית.

(קרויאנקר, 1999-2004, ד"ח 9: 18)

מקומם של שיקולים פוליטיים לא נפקד כמובן גם מפרויקט זה:

בסוף 1998, ובמיוחד לאחר חתימת הסכמי Wye Plantation חלק מהדיונים סביב הרכבת הקלה קיבלו גוון פוליטי-לאומי, לגבי מה מקומה של מערכת הרכבת הקלה בחיזוקה של ירושלים ומה יהיה מעמדה במסגרת המשא-ומתן עם הפלסטינים על עתיד העיר? בין נושאים שנדונו בהקשר זה היתה בדיקת האפשרות של הארכת הקו הראשון עד לשועפט, בשוליים הצפוניים של העיר.

(שם: ד"ח 2: 34)

נוכח הספקות שהעלו מומחים לתחבורה בדבר כדאיות הפרויקט; ונוכח מעורבותם של שיקולים פוליטיים בפרויקט ניתן לתהות האם מופע תכנוני זה הוא עוד מקרה בו פרויקט תכנוני משמש, למעשה, אמצעי לקידום מטרות פוליטיות-מדיניות? ועבור מי תכננו ומקמים את הפרויקט?

ח ל ק ד

חלופה רעיונית לפוליטיזציה של התכנון העירוני

המאבק על דמותה הפיזית של ירושלים במרוצת עשרים השנים האחרונות מתנהל בשני מישורים עיקריים: המישור הפוליטי-דמוגרפי, שעיקרו נוכחות פיזית ושליטה; והמישור החזותי שעיקרו שימור אופיה הצורני-יחודי של העיר.

(אמנון ניב, מהנדס העיר, 1988: 17)

בירושלים, יותר מבערים אחרות כנראה, יש למתכננים השפעה פחותה יחסית על קבלת החלטות בתחום התכנון. ריבוי הגורמים המעורבים בתכנון והאינטרסים השונים הם הגורמים למצב זה.

אין מדובר כאן רק בתחרות שגרתית בין בעלי השקפות שונות בנוגע לכלכלה, לצדק חברתי ולאסתטיקה. התחרות היא גם בנושאים רוחניים ולאומיים בעלי רגישות רבה, וזירת התכנון שהיא עיר קדושה, גם אם לא כל האתרים בתוכה הם בעלי חשיבות דתית.

סקרנו תוכניות בהקשרים שונים. מעבר לתחרות הברורה בין שיקולים מקצועיים ושיקולים לא-מקצועיים אין מסקנה פשוטה וחד-משמעית הנובעת מחקר אירועים אלה, כמפורט:

- מקרה האצטדיון משקף תקופה וזירת תכנון מעוטות משתתפים, פוליטיקאים ומתכננים, בהן ידם של הפוליטיקאים ברמה הארצית הייתה על העליונה והם הכתיבו תוכנית ברמה המקומית.
- מקרה הרכבת המהירה לירושלים מעיד על ההשפעה של אינטרסים פוליטיים וכלכליים שונים שמטרתם קידום אזור זה או אחר באמצעות קו רכבת.
- פרויקט הרכבת הקלה מדגיש את חשיבות המבנה הפיזי של העיר והתזמון כגורמים המשפיעים על התכנון העירוני.

- תכנון גדר ההפרדה שנועדה להוות קו הגנה פיזי בין שתי אוכלוסיות יריבות מצביע על חשיבות המבנה הפונקציונלי של העיר, תפרוסת האוכלוסייה ושיקולים לאומיים על עיצוב תוכנית עירונית.

המשותף לכל חקרי האירוע שהתרחשו מאז שנות ה-90 הוא ריבוי השחקנים, לא רק פוליטיקאים ומתכננים, הפועלים בזירת התכנון העירוני. לשחקנים החדשים – יחידים, ארגונים פרטיים, וארגוני המגזר השלישי – אשר מעמדם נקבע על-פי עצמתם המתבטאת בהפעלת משאבים פוליטיים, ארגוניים, כלכליים ומשפטיים יש השפעה גוברת והולכת על תהליך התכנון, בעיקר על עיכובם של פרויקטים גדולים, ועל תפוקותיו. להשלמת תמונת הפוליטיזציה של התכנון העירוני מפורטים שיקולים ודרכי עבודה של השחקנים השונים הפועלים בזירת התכנון, באירועים תכנוניים קטנים בהיקפם מאלה שפורטו לעיל.

פוליטיקאים בזירת התכנון העירוני – שיקולים ודרכי פעילות

פוליטיקאים ברמה הארצית

אם אתה חי במדינה שיש לה החלטות פוליטיות ברמה הלאומית שאומרות שמפתחים את הגבעות מסביב לירושלים, אז יהיו מעט מאוד ארכיטקטים שיגידו שהם לא מוכנים לתכנן באזורים אלה.

(קרויאנקר, מוסף הארץ, 15.10.2000: 104)

פעילותו של השלטון המרכזי בתכנון העירוני בירושלים היא מגוונת ושותפים לה משרדי הפנים, הבינוי והשיכון, האוצר, הביטחון, המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד המסחר והתעשייה.

- **התייחסות לעיר כאל יעד מדיני.** היא גישה שנועדה לקבוע עובדות בשטח ולשמור על פער דמוגרפי בין יהודים לערבים. בהתאם לה ננקטו צעדים שניתן לראותם יותר כהצהרות פוליטיות ופחות כשיקולים תכנוניים:

א. **סיפוח מזרח ירושלים:** החלת החוק, המינהל והמשפט הישראליים על שטחים אלה. הסיפוח הונחה על-פי עיקרון של מקסימום שטחים ומינימום אוכלוסייה.

ב. **הפקעת קרקעות:** בשנות ה-70 הופקעו כ-17,000 דונם (85% מערבים) שעליהם הוקמו השכונות רמות, נווה יעקב, רמת אשכול, סנהדריה המורחבת, גבעת המבתר, הגבעה הצרפתית, גילה וארמון הנציב; בשנות ה-80 הופקעו כ-4,100 דונם נוספים עליהם הוקמה השכונה פסגת זאב; ובשנת 1991 הופקעו כ-1,850 דונם באזור הר חומה.

ג. **אימוץ התפיסה של 'ירושלים רבת':** הרואה במרחב ירושלים מרחב תכנון אחד, מדיני וביטחוני, הכולל את היישובים היהודיים שמחוץ לשטח השיפוט העירוני מעלה אדומים במזרח, גבעת זאב בצפון והר גילה בדרום, אך אינו כולל את היישובים הערביים במרחב זה.

ד. **מיקום מוסדות שלטון במזרח העיר:** משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון והמטה הארצי של המשטרה בשכונת שייח ג'ראח.

ה. **סגירת מוסדות פלסטיניים במזרח העיר:** מוסדות בעלי צביון ממלכתי או שלטוני הקשורים לרשות הפלסטינית שפעלו בניגוד להסכמי אוסלו ובראשם ה'אורינט-האוס', 'לשכת המסחר הערבית', ו'האיגודים המקצועיים'. סגירתם נעשתה, לעתים, תוך שימוש בסמכויות הבנייה והתכנון. ה'אורינט האוס' נסגר בנימוק שהשימוש בו לצורכי משרדים נוגד את הגדרת ייעודו כמלון.

ו. **בנייה ציבורית מואצת:** נועדה ליצור "סטטוס קוו" חדש ולקבוע עובדות מדיניות בלתי הפיכות בשטח, תוך כדי פיתוח הפריפריה על חשבון מרכז העיר. משנת 1967 ועד 1997 נבנו בבנייה ציבורית 38,350 יחידות דיור ליהודים על יותר מ-35% משטחי מזרח ירושלים שהופקעו, ולא נבנתה ולו דירה אחת לערבים שבנו בבנייה פרטית כ-8,890 יחידות דיור שהן כ-12% מכלל הבנייה בעיר (קליין, 1999: 18).

ז. **הימנעות מבנייה:** בשנות ה-70 לא בנו באזור הר-חומה על שום שהאינטרס הפוליטי והמדיני ראה בנוצרים, תושבי בית לחם ובית סאחור, בעלי ברית.

ח. **עיכוב אכלוס:** בשנות ה-90 עוכב אכלוסה של שכונת הר חומה על ידי ראש הממשלה נתניהו משיקולים מדיניים וביטחוניים, ובראשם הרצון למנוע ביקורת בין-לאומית בתקופה רגישה, ועימותים עם הפלסטינים. כמו-כן, הורה ראש הממשלה שאכלוס בתים הנמצאים באזורים שאינם יהודיים במובהק יאוכלסו רק לאחר אישורו. החלטה זו בוטלה בתחילת 1998.

- **הענקת הטבות מס** באמצעות החוק לעידוד השקעות הון באזורי "עדיפות א'" למפעלים עתירי ידע וטכנולוגיה באזור 'ירושלים רבת' הכולל, בין היתר, את היישובים גבעת זאב, הר-אדר, גבעון החדשה ויישובי גוש עציון.
- הפשרת קרקעות לבנייה.
- **סיוע בפיתוח תשתיות** כמו התשתית לרכבת קלה.
- **מתן מענקי מקום והלוואות מיוחדות** לרוכשי דירות בשכונות העונות על הקריטריון "עממי" כהר חומה ופסגת זאב, בסך 50,000 ₪ כל אחת.
- **מינוי ועדות חקירה לענייני גבולות השיפוט של העיר** בראשות חיים קוברסקי, ביום 10.2.1988; ובראשות משה נתיב, ביום 1.6.2000.

- **מינוי ועדת שרים לענייני ירושלים** בשנות ה-70, שעסקו בנושאים מרכזיים ובהם הקצאת משאבים כלכליים, הפקעת קרקעות ופרויקטים בעלי משמעות ורגישות מיוחדים כפרויקט ממילא, רחבת הכותל המערבי וכדומה.
- **מינוי ועדת היגוי לחיזוק מעמדה של ירושלים** בראשותו של חיים קוברסקי, מנכ"ל משרד הפנים, מיום 23.2.1986.
- **מינוי ועדת מנכ"לים לחיזוק ירושלים** בראשות משה לאון, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, במאי 1998.
- **מינוי שרים לענייני ירושלים** בשנות ה-90 שכל אחד מהם קבע את דפוסי פעילותו על פי שיקול דעתו. השר חיים רמון שמונה לתפקיד זה הודיע שאינו מתכוון לנהל את ענייני העיר אלא להיות מעורב רק בענייני המקרו שלה ובקידום תוך תיאום בין העירייה למשרדי הממשלה: הגדלת העוגה התקציבית, מאבק על זירוז החלטות הממשלה בנושא ירושלים וייצוג ענייני ירושלים בחו"ל.
- **מתן סיוע כספי לעמותות של מתנחלים** כדי לסייע להן לרכוש קרקעות ובתים בלב שכונות ערביות כסילואן, הרובע היהודי ושייח-ג'ארה. העברת הכספים נעשתה, לעתים, שלא כדין וללא פיקוח המשרדים הממשלתיים והמוסדות הממלכתיים האמונים על כך: משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד האפוטרופוס הכללי והקרן הקיימת לישראל.

פוליטיקאים מקומיים

פוליטיקאים הונעו משיקולים שונים ונקטו באמצעים מגוונים להשפיע על התכנון העירוני כמפורט בדוגמאות להלן:

- **התנגדות להכנת תוכנית מתאר**. תוכנית המתאר של ירושלים הוכנה ב-1959 ומאז בוצעו בה אלפי תיקונים. ראש העירייה לשעבר אהוד אולמרט, התנגד ליוזמה להכנת תוכנית מתאר חדשה והעדיף על פניה תוכנית אב שאינה סטטוטורית, אולם נוחה להשפעות וגמישה לשינויים. ניסיונותיו לטרפד את הכנת התוכנית כללו, בין היתר, סירוב להשתתף במימונה יחד עם הגורמים הנוגעים בדבר – משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל. נקיטת עמדה זו שיקפה את הטענה לפיה פוליטיקאים אינם מעוניינים בתוכניות מתאר כובלות, ומעדיפים תכנון המבוסס על תוכניות נקודתיות.
- **בחירת צוות תכנון להכנת תוכנית מתאר ללא אישור הגורמים המוסמכים**. לאחר שמוסדות התכנון בשלטון המרכזי כפו על העירייה הכנת תוכנית מתאר חדשה בחרו ראש העירייה ומהנדס העירייה את צוות התכנון ללא אישור המוסדות המוסמכים לכך

– מועצת העירייה, הוועדה למסירת עבודות תכנון וועדת הכספים. הנימוק שניתן להליך המקוצר היה "חוסר זמן".

- **יזום הרחבת שטח השיפוט של העיר.** ראש העירייה השקיע מאמצים ציבוריים רבים בהליכי הרחבה של שטח השיפוט של העיר מערבה, חלקו במרחק של כ-20 ק"מ מהעיר. לאחר ניסיונות כושלים להעביר את התוכנית במוסדות התכנון דרשה העירייה לטפל בנושא ההרחבה באמצעות ועדות חקירה של משרד הפנים.
- **אי-חשיפה של הליכי תכנון לציבור.** "בשנים האחרונות נדמה היה לעתים כי הליכי התכנון בירושלים הם בגדר סודות מדינה" (הארץ, נדל"ן, 13.5.2001: 14). פיזור העממות המכוונת בכל הנוגע לפעולות בתחום התכנון כלל אי פרסום החלטות משמעותיות של הוועדה המקומית וסירוב להתראיין בנושאי תכנון חשובים.
- **מינוי אנשי עסקים מתחום הנדל"ן כנציגי העירייה בוועדת התכנון המחוזית.** החלטת העירייה למנות עורכי-דין ובעלי קרקעות העוסקים בתחום הנדל"ן כנציגי העירייה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בוטלה על-ידי בג"ץ לאחר פניית החברה להגנת הטבע, בינואר 2001.
- **הריסת בתים.** מדיניות הריסת בתים בעיקר במזרח ירושלים עליה נאמר: "צו בית משפט צריך לקיים ולא חשוב אם עברין הבנייה הוא יהודי או ערבי – כלומר, שלטון החוק חזק יותר מכל שיקול אחר" (אהוד אולמרט, ראש העירייה, הארץ 12.7.2000, ב'3) ומנגד, באותו נושא: "הפוליטיקה היתה חזקה יותר" (שמעון פרס, שר החוץ, שם).
- **הטלת הגבלות בנייה במזרח העיר** כאמצעי לחסימת צמיחה של אוכלוסייה ערבית על גובה הבניינים/מספר הקומות, המרחק בין הבניינים ואחוזי הבנייה. כך לדוגמה, הוגבלה הבנייה בשכונת ראס-אל-עמוד בשנת 1996 לגובה של שתי קומות, המרחק בין הבתים נקבע ל-6 מטר ויותר ואחוזי הבנייה היו בשיעור של 50%. עוד הגבלה הייתה הכרזה על עתודות קרקע במזרח העיר כעל 'שטחים ירוקים'.
- **מעורבות בפעילות השלטון המרכזי.** "בתקופת שלטון מפלגת העבודה ובראשית שלטונו של הליכוד הציג אהוד אולמרט אופוזיציה תקיפה לממשלה, אך בתקופה זו עמדו לרשותו ערוצי השפעה ופעולה מצומצמים בלבד. ככל שהלכה והתבססה ממשלת הליכוד בשלטון התברר כי ראש העירייה מלא תפקיד מפתח בקבלת ההחלטות בנושא ירושלים וכי הוא מאיץ, מדרבן ויוזם" (הארץ, 10.10.1996).
- **השקעה דיפרנציאלית באזורי העיר השונים.** בשכונות מזרח ירושלים, בהן התגוררה כרבע מאוכלוסיית העיר, הושקעו בסוף שנות ה-90 בין 2%-12% מתקציבי אגפי העירייה השונים (מעריב, מוסף השבת, 21.7.2000: 9).
- **הימנעות משימור אתרים היסטוריים.** נושא זה כרוך בהכרעה בין שיקולים סותרים כגון ערך הנכס כנגד אינטרס הציבור, אסתטיקה כנגד כלכלה והתייחסויות שונות בנוגע

להיסטוריה הנוגעות לשאלות אתניות, דתיות ולמעמד חברתי (Sharkansky, 2004). בירושלים, הזרם הלאומי נוטה לעתים לזלזל בשימורם של אתרים היסטוריים שקשורים להיסטוריה של עמים אחרים, כדי לא לחזק את הממד האוניברסלי של העיר.

▪ **הקמת קרנות.** בירושלים הקימו שני ראשי עירייה מכהנים שתי קרנות הניזונות מתרומות. גופים אלה, שעל פי מעמדם המשפטי אינם חלק מהעירייה, פועלים בנושאי רווחה ותומכים במוסדות חינוך ותרבות כגופים העוקפים את מוסדות העירייה: האחד, "קרן ירושלים" שהוקמה ביוזמת טדי קולק בשנת 1966; והשני, "הקרן החדשה לירושלים" למען תושביה" שנוסד ביוזמת אהוד אולמרט לאחר סירובה של "קרן ירושלים" להכפיף את פעילותה לסדר הקדימויות העירוני, לטענתו; או, בגלל סירובה של הקרן הוותיקה להעניק לו השפעה אמיתית בנעשה בקרן, כדברי אנשי הקרן.

▪ **תמיכה בנושאים רגישים הנוגעים לאוכלוסייה חזקה ערב בחירות.** תמיכה בלתי מסויגת במציאת פתרונות הולמים לבעיות הרעש וזיהום האוויר בגין סלילת כביש מס' 4 ועל זה נכתב בעיתונות המקומית: "כולם מתאפרים בירוק. אולמרט וקולק הבטיחו לחברה להגנת הטבע להקים צוותים משותפים לטיפול בנושאי איכות הסביבה" (כל העיר, 12.1.1993) התוצאה, לדעת עו"ד חגי סיטון חבר עמותת בית הכרם, היא שרוב תושבי השכונה הצביעו עבור אהוד אולמרט בעיקר בגלל הבטחתו שיפעל לקירוי הכביש.

הצד הפלסטיני מצדו נקט צעדים לשמירת צביונה הנפרד של מזרח העיר שיצרו מעורבות עמוקה של הרשות הפלסטינית במרקם החיים היום יומיים במזרח העיר. בין פעולות אלה ניתן למנות מיקום מוסדות לאומיים ('האוריינט האוס', משרד החינוך, מועצת השיכון, מרכז האנרגיה), מוסדות דתיים (משרד ההקדשים והדתות, המועצה המוסלמית העליונה, הוואקף (ההקדש) המוסלמי ובית הדין הדתי); מוסדות תרבותיים (המשרד לנוער ולספורט), מוסדות מקצועיים (מטה האיגודים המקצועיים ומוסדות תקשורתיים (משרדי רשות הרדיו והטלוויזיה שאולפניה נמצאים ביריחו ובעזה).

לסיכום, ניתן לזהות בדרכי פעולה אלה של הפוליטיקאים ניסיונות להכפיף מדיניות אורבנית שבמרכזה עיצוב מערך הבינוי לטובת שיקולים אידאולוגיים, פוליטיים, וגאו-פוליטיים.

שחקנים שאינם פוליטיקאים בזירת התכנון העירוני – שיקולים ודרכי פעולה

אבות העיר, מתכנניה והרשויות השונות המופקדות על תכנון העיר ועל פיתוחה נתונים זה שנים למערכת לחצים קשה, שלוקחים בה חלק בעלי אינטרסים רבים ומנוגדים, ושעומדת בסימן מאבקי כח על השפעה, על שליטה ועל רווח. בגלל חשיבותה הבין לאומית, הלאומית והדתית של העיר, רבים מנושאי התכנון והפיתוח המקומיים היו למוקד התעניינותם ו'לבחישתם' של כמה משרדים ממשלתיים ושל רשויות רבות ושונות. תחומי אחריותם וסמכותם של גופים אלה לא תמיד היו מוגדרים, והדבר גרם לחיכוכים רבים. המעורבות המתמדת של גופים ושל אנשים כה רבים בתהליך התכנון והפיתוח המקומי הכבידה או אף מנעה את קידום של תוכניות ושל פרויקטים שונים.

(קרויאנקר, 1988: 43)

מתכננים בסקטור הציבורי

גופי התכנון המוסדיים נוקטים בדרכי פעולה מגוונות לקידום ענייניהם, כמפורט להלן:

- **תכנון מלמעלה.** תכנון באמצעות תוכניות מתאר המציגות חזון, מטרות, יעדים וערכים בצורה רציונלית.
- **תכנון מלמטה.** קבלת יוזמות תכנון מהשטח שהן פרי שיקולים כלכליים והזדמנויות נקודתיות שזוהו על ידי אנשים פרטיים ומוסדות ציבור.
- **שיתוף הציבור בתכנון.** גיבוש מדיניות תכנונית שקופה בכוונה לאפשר דו-שיח מפרה בין המתכננים לציבור, לצמצם את אי-האמון בין שני הצדדים ולהקטין את מספר ההתנגדויות לתוכניות. הפעולות בתחום זה נעשות בדרכים שונות כמו קיום פגישות סדירות בין מתכננים לציבור הרחב, קיום פגישות סדירות בין מתכננים למנהלי מינהלים קהילתיים, קיום דיונים ציבוריים וחשיפת הליכי תכנון באמצעות פרסום הודעות לעיתונות הכוללות החלטות תכנוניות חשובות סמוך לקבלתן, סדרי יום ופרוטוקולים של ישיבות. בנוגע לכך נאמר: "לא נקבל בהכרח את עמדת הציבור אבל חשוב מאוד לשמוע אותו" (בינת שוורץ, מתכננת המחוז, הארץ, 13.5.2001, 14). דוגמה להסברה ולקשר בין מתכננים לציבור: "מתכבדים להזמין להצגת התכנון של עמק ציון וכביש מס' 4 אשר תיערך בבנייני האומה אולם פינקוס, ביום ג' 24 בדצמבר 1991 בשעה 20:00. נשמח להשתתפותך" (הזמנה לדיון ציבורי מטעם עיריית ירושלים).
- **קידום מואץ של תוכנית במוסדות התכנון.** כדי לשדר ביטחון ויציבות בעיקר ליזמים. כך לדוגמה, בנושא פיתוח מרכז העיר.

- **עקיפת פוליטיקאים.** העברת הטיפול בנושאים שנויים במחלוקת עם פוליטיקאים לרשויות מוסמכות בשלטון המרכזי. לדוגמה, נושא הכנתה של תוכנית מתאר מקומית חדשה לעיר לה התנגד ראש העירייה הועבר על ידי יו"ר הוועדה המחוזית לטיפולו של ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, בבקשה שיזום את הכנת התוכנית.
- **עימות עם פוליטיקאים.** גופי התכנון בירושלים ובראשם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דחו את בקשת העירייה להרחבת שטח השיפוט של העיר מערבה, אחד הנושאים השנויים במחלוקת המהווה עילה למאבק מר בין הצדדים.
- **כניעה לפוליטיקאים.** אימוץ הגישה שהפוליטיקאים יחליטו מה שיחליטו ולמתכננים ישאר רק להגיד אם זה אפשרי מבחינה טכנית. בהקשר זה נאמר: "צריך לזכור שאני פקיד ושאינן לי את האמצעים הכלכליים לקדם תוכניות בפועל, אני גם לא יכול לחחוץ יותר מדי על אולמרט, אני יכול רק להמליץ" (פסקואל ברויד, **כל העיר**, 12.2001: 13).
- **שמירה על אינטרס הציבור.** נעשית מנקודת ההשקפה שמי שלוקח מהציבור יחזיר לציבור. מכאן, "כאשר יזם יבקש לשנות יעוד של קרקע משטח ציבורי לשימוש אחר, אנו נדרוש שהתוכנית תתן משהו לציבור בתמורה כמו שטח חלופי או לחילופין נדרוש מהיזם לפתח את השטח הציבורי שנשאר" (בינת שוורץ, מתכנתת המחוז, **הארץ**, 13.5.2001, 12).
- **מתן חוות דעת והערכות.** בפורומים פתוחים ובעיתונות בנוגע לתוכניות פיתוח.

מתכננים בסקטור הפרטי

את אופי פעולתם של המתכננים הפרטיים נתאר באמצעות הציטוטים הבאים:

- "אין לי בעיה לתכנן גם את מרתפי השב"כ" (רם כספי, **כל העיר**, 5.12.1997)
- "האדריכלים הם גיבורים גדולים עד שהם מקבלים עבודה מהעירייה, ואז הם שפנים קטנים" (מירון בנבנישתי, סגן ראש עיריית ירושלים לשעבר, מוסף **הארץ**, 15.9.2000: 104).
- "נדיר לשמוע על אדריכל שסירב לקבל עבודה, גם כאשר מדובר בפרויקטים שיהפכו למפגע תכנוני כולל, או שאפשר למצוא בהם פגם מוסרי" (דוד קרויאנקר, מוסף **הארץ**, 15.2.2000: 104).

המגזר העסקי

יזמים פרטיים בתחומי נדל"ן, חברות כלכליות וחברות קבלניות נקטו בשורה ארוכה של אמצעים לקידום מטרותם העיקרית, והיא רווח כלכלי:

- **הפעלת לחץ על מוסדות התכנון.** לקבלת זכויות בנייה רבות ככל שניתן, להשגת הקלות וחריגות שתאפשרנה בנייה בצפיפות גבוהה ובנייה לגובה מעל המותר, וכל אלה כדי להשביח את ערך נכסיהם.
- **התארגנות עם גורמים שונים.** כהתאחדות הקבלנים וההסתדרות הכללית למאבק בנושאים כמו הכרה בריבית על משכנתאות כהוצאה מוכרת לצורכי מס.
- **הזנת מערכת קבלת ההחלטות בהערכות אופטימיות** כדי לקדם פרויקט עסקי עתיר הון דוגמת הרכבת הקלה: "אנו צופים שמערכת הרכבת הקלה לא תצרוך סובסידיה ממשלתית בתפעול השוטף, וגם תממן את עלות ההקמה" (מעריב, מוסף השבת, 23.7.2000: 7). כל זאת כאשר מדינות אחרות נאלצות לסבסד הפעלת רכבות בשיעורים שבין 50%-60%.
- **הגשת תביעות משפטיות נגד רשויות ציבוריות.** הגשת תביעה נגד החברה העירונית "קרתא" בנוגע ל"פרויקט ממילא" על רקע חילוקי דעות בנושאים כגון היקף השימור מול ההריסה והבנייה מחדש, גובה הבינוי ליד חומת העיר העתיקה, פתיחת חניון שער יפו בשבתות ובחגים והקמת בתי קולנוע במתחם.
- **פעילות פלילית.** זיוף חתימת הפטריארך היווני אורתודוכסי דיאודורוס הראשון על חוזה שהאריך ב-999 שנים את זכויות החכירה של הקרן הקיימת לישראל על שטח של 520 דונם במרכז ירושלים, עליו בנויים בתי מגורים יקרים, בנייני משרדים יוקרתיים, בתי מלון מפורסמים ומבני ציבור חשובים. עבור פעולת "תיווך" זו, שלא יצאה אל הפועל קיבלו אנשי העסקים כעשרים מליון דולר מאוצר המדינה (הארץ, 11.4.2001).

המגזר השלישי

היעדרה של תוכנית כוללת לירושלים והתמורות החברתיות והכלכליות שפוקדות את העיר, הביאו להקמתה של הקואליציה הירושלמית הנקראת ירושלים בת-קיימא (חסון, 2000: 7)....המחשבה שעמדה מאחורי הפעילות היתה השאיפה והרצון לפעול למען איחוד הכח הציבורי-אזרחי בירושלים על מנת להשפיע על מקבלי ההחלטות ולגרום להגדרה מחודשת של כללי משחק בתכנון העירוני בירושלים.

(ציפי רון, 2002: 13)

ארגונים התנדבותיים ועמותות שאינם נציגיו של הציבור מייצגים מה שנתפס בעיניהם כאינטרס ציבורי ופועלים בשמם של אידאולוגיה וערכים, על פי רוב בנושאים סביבתיים וחברתיים כמו שמירה על איכות הסביבה, שימור ערכים ייחודיים של מורשת ותרבות ושמירה על מינהל תקין.

פעולות השמירה של אזורים בעלי איכות סביבתית ואתרים בעלי חשיבות לאומית נעשות במסגרת הממסדית והחוץ-ממסדית כמפורט להלן:

- **ניהול מאבקים ציבוריים.** בנושאים שנויים במחלוקת כגון סוגיית כיוון התפשטותה של ירושלים, הקמתה של שכונה גדולה וצפופה על רכס מלון "הולילנד", שימור יער ירושלים, פיתוח רכס "ארמון הנציב" ופיתוח מרכז העיר. ב-1998 נערכה החתמה על "מגילת ירושלים בת קיימא" בה הוגדרה השאיפה ל"עיר ולב לה תוסס".
- **הגשת התנגדויות לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.** בנושאים של הגבלת הבנייה לגובה במרכז העיר למשל.
- **פנייה לערכאות משפטיות.** פנייה לבג"ץ לביטול מינויים לא ראויים של נציגי עירייה ובהם עורכי-דין וסוכני נדל"ן, כחברי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.
- **הכנת תוכניות חלופיות.** בסיוע מתכננים הוכנו תוכניות לפיתוח בר-קיימא של העיר וסביבתה. כך הוכנו תוכניות "פינוי בינוי" הכוללות השבחה וניצול של שטחים נרחבים בתוך העיר תוך ניצול תשתיות קיימות של תחבורה, מים, ביוב ומבני ציבור במקום הרחבת שטח העיר לכיוון מערב, שפירושה נגיסה בשטחים פתוחים ובנייה מחדש ומשיכת קווי תשתית יקרים.
- **הקמת מסגרות ארגוניות חדשות** למעורבות בנושאים של איכות סביבה. גופים התנדבותיים הכוללים ארגוני סביבה והתאגדויות של אזרחים דוגמת "ירושלים בת קיימא" ו"הקואליציה למען שימור הרי ירושלים". או מסגרות ארגוניות דוגמת ה"מטה לשמירת אחדות ירושלים" שנועדו לבטא התנגדות א-פוליטית ביטחונית בעיקרה, למשל בעקבות רכישת דירות על-ידי ערבים בשכונות פסגת זאב ונווה יעקב.
- **כתיבת אמנה** המבטאת שאיפה לאיכות חיים טובה לצד הקפדה על טיב הסביבה תוך התייחסות לניקיון ולתחזוקה, שמירה על שטחים פתוחים, שימור אתרים היסטוריים ושיתוף מלא של התושבים בנושאי תכנון.
- **החתמה על עצומות.** על רקע טענות שיש חלופה בה ניתן לפתח, לצמוח ולשמור על אופייה המיוחד של העיר חתמו על "מגילת ירושלים בת-קיימא" ב-1998 שנועדה לסכל את לחצי השעה מלהכתיב את אופייה של העיר.

ההתייחסות של מהנדס העיר לפעילות זו הייתה:

העיר הזאת עסוקה מידי בסכסוכים עם עצמה. על כל אבן ועל כל עץ יש עמותת תושבים. העמותות לא מדברות זו עם זו, דורסות זו את זו, אין אחידות של מטרה ושל חזון – ועם כל זה רוצים לבנות עיר.

(אורי שטרית, הארץ, 8.3.2001, ד'1)

תושבים

לאשר תוכנית בירושלים זה כמו מסלול הייסורים של ישו. כל מי שיודע לקרוא ולכתוב בעיר הזו, פועל על מנת לטרפד ולתקוע, באמצעות התנגדויות.

(מהנדס העיר, הארץ-נדל"ן, 11.7.2004: 13)

מניעי התושבים ודרכי פעילותם מפורטים באמצעות המאבק על תכנון שדרות מנחם בגין (כביש מס' 4) (קרויאנקר, 1998).

תושבים לאורכו של הכביש המתוכנן התגייסו למאבק נגד סלילתו, כל קבוצת אוכלוסייה מטעמים שונים. תושבי שכונות מבוססות כמו בית הכרם וגבעת מרדכי התנגדו מטעמים כלכליים כמשתמע מדבריהם: "דירותינו נרכשו במיטב כספינו ובמחיר שנחשב בשעתו למחיר גבוה במיוחד לאור אופיו השקט והכפרי של המקום" (שם: 130). תושבים חרדים בקרית מטרסדורף התנגדו לכביש מטעמים של רגישות דתית הקשורה לנסיעה בשבתות ובחגים, זאת למרות שתוואי הכביש שתוכנן היה מרוחק כ-60 מ' מהשכונה ובמפלס נמוך ממנה.

האמצעים שנקטו התושבים למניעת סלילתו היו מגוונים והם כללו פניות לפגוש את ראש העירייה; הקמת גופים חדשים דוגמת "עמותת בית הכרם לאיכות הסביבה" וועד הפעולה בקריית מטרסדורף; מיצוי של הליכים חוקיים כמו הגשת עתירות לבג"ץ נגד התוכניות ונגד העירייה בגין אי-שיתוף העמותה בהליכי התכנון ונגד כוונת העירייה לאשר את תוואי הכביש בקטעים נפרדים ולא כמקשה תכנונית אחת. כן הוגשו אלפי התנגדויות לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. דרך פעולה זו המהווה ביטוי למיצוי הליכים דמוקרטיים מנוצלת לעכב או לבטל את מימושן של התוכניות. תושבי השכונות הנוגעות למאבק גייסו פוליטיקאים כמו חבר הכנסת עוזי ברעם שהתגורר באותה עת בשכונת "בית הכרם"; ועסקני ציבור בקריית מטרסדורף החרדית: "אנו פונים לששת עסקני הציבור הגרים בשכונתנו ושואלים למה לא שומעים אותם לפעול בנדון... אנו פונים אליכם לפעול לביטול הכביש" (כרזה בקריית מטרסדורף בגנות ההנהגה החרדית).

מעורבותם של השחקנים השונים הייתה דיפרנציאלית בכל הנוגע להיקף המעורבות ולעוצמתה, והחשוב מכל להשפעתם על תוצאות התכנון. השחקנים המסורתיים, הפוליטיקאים בדרג הארצי והמקומי, איבדו את מעמדם הדומיננטי בתחום יחסי פוליטיקה - תכנון עירוני. הצטרפותם של שחקנים חדשים לזירה גרמה לחלוקה מחדש של העוצמה בין הפוליטיקאים לשחקני החברה האזרחית. לא עוד יחסים אנכיים במסגרתם נכפה סדר מסוים אלא מעבר לתרבות פוליטית-מינהלית חדשה בה ההשפעה מושגת באמצעות מאבקים, הידברות ושיתוף פעולה. מניעיהם ודפוסי מעורבותם של השחקנים השונים בתכנון העירוני מוצגים בלוח 12.

לוח 12

הפוליטיזציה של התכנון העירוני
שחקנים, תפיסות תכנון, שיקולים ודפוסי פעילות

השחקן	תפיסות התכנון	השיקולים	דפוסי הפעילות
פוליטיקאים	■ שוק חליפין פוליטי (כלכלה פוליטית) אמצעי שליטה חברתי, כלכלי ופוליטי ■ תפיסה צרה: אישית/מגזרית ■ רחבה/כוללת אינסטרומנטלית ■ נורמטיבית ■ המשכית	■ אלקטורליים: ■ - גיוס תמיכה פוליטית ■ - יריבויות אישיות ■ - ריצוי יחידים וקבוצות ■ - קידום אישי (העיר כקרש קפיצה) ■ גאו-פוליטיים ■ טובת הציבור	■ היענות/דחייה לבקשות ■ מניעת מידע ■ שיתוף הציבור ■ העברת סמכויות ■ תכנון נקודתי ■ מינוי אנשי עסקים כנציגי ■ ציבור בוועדות ציבוריות ■ לחץ על שלטון מרכזי ■ הקמת קרנות ■ פיטורים של מתכננים ■ בנייה מואצת ■ הימנעות מבנייה ■ עיכוב איכלוס ■ הריסת בתים ■ השקעה דיפרנציאלית ■ באזורים שונים
מתכננים בסקטור הפרטי ----- מתכננים בסקטור הציבורי	■ מתכנן מומחה ■ מגזרית ■ אינסטרומנטלית ■ ערכים פרטיים * ■ ----- ■ מתכנן מסגר ■ כוללת-ערכית ■ מקצועית- ■ אובייקטיבית ■ אלטרנטיבית ■ ערכי-על **	■ שירות היזם ■ ----- ■ טובת הציבור ■ איזון בין יעדי פיתוח ■ כלכלי, חברתי ■ וסביבתי	■ טכנאי המשרת יזם ■ תכנון נקודתי ■ חציית קווים מקצועיים ■ ----- ■ מקצועיים: תוכנית מתאר ■ שיתוף הציבור: ■ סוכני שינוי: ■ תכנון אסטרטגי ■ אדריכלים קהילתיים ■ תיאום עם משרדי ממשלה, חברות עירוניות וכד'
המגזר העסקי חברות/ סוחרי נדל"ן מפתחים קבלנים	■ צרה: ■ מגזרית/אישית ■ אינסטרומנטלית ■ ערכים פרטיים *	■ רווח כלכלי	■ שימוש במשאבי כסף, ידע, מידע, השפעה פוליטית, לחץ רשתות חברתיות, שתדלנות, לובי ■ ערעור הלגיטימציה של תכנון ציבורי ■ הגברת אי-אמון במסד

השחקן	תפיסות התכנון	השיקולים	דפוסי הפעילות
המגזר השלישי	- רחבה - ערכית - ערכי-על ** - מלמעלה למטה - ראייה כוללת	- איכות חיים (אושר) - איכות סביבה - ביטחון - Nimby (not in my back yard) - רמת חיים (עושר) - ערך רכוש - מינהל תקין	- התארגנות קהילתית: - פעילות חד-פעמית - פעילות רציפה - הצגת חלופות - הגשת התנגדויות: - הפגנות - פנייה לבתי משפט - דיאלוג - יצירת סדר יום - תביעה למדיניות תכנון ברורה
שלטון מרכזי	- כוללת: ערכית - ערכי-על **	- אינטרסים לאומיים - מדיניים גאו- - פוליטיים - אינטרסים כלכליים	- חקיקה - כפיית תכנון - שינוי ייעודי קרקע - סיוע כלכלי - בנייה ציבורית - הימנעות מבנייה - התווית גבולות - מוניציפליים - מינוי שרים לענייני ירושלים - מינוי ועדת שרים לענייני ירושלים - העברת כספים לעמותות מתנחלים
תושבים (כולל בעלי נכסים)	- רחבה: ערכית - ערכי-על ** - צרה: - מגזרית/אישית	- דתיים - רגשיים - מימוש צרכים - לתרום - לזכות להערכה - חומריים: - ירידת ערך נכסים - איכות חיים (אושר) - רמת חיים (עושר)	- הקמת ועדי פעולה - הקמת עמותות - הצגת חלופות - הגשת התנגדויות - הפגנות - פנייה לבתי משפט - יחסי ציבור - גיוס פוליטיקאים - פוליטיקה מאורגנת - חתימה על עצומות

* "ערכים פרטיים": ערכים האופייניים לקבוצת אנשים מובחנת (קבוצת אינטרס) המהווה מיעוט בחברה.

** "ערכי על": ערכים המקובלים על רוב האוכלוסייה ומהווים מעין ערכי יסוד.
הערה: "ערכים פרטיים" לא יסתרו "ערכי על" במופגן אלא יפרשו אותם בדרכם או יגדירו אותם מחדש ואת סדר העדיפויות למימושם; כלומר, הצגת התכנון המועדף על ידם כמתאים לאינטרסים כלליים ופרטיים בו זמנית.

סיכום

אופי העיר וצורתה, התגבשו, למעשה, בתהליך היום-יומי של תן וקח, במשא-ומתן עם יזמים ומתכננים ובוויכוחים פוליטיים בוועדות התכנון... כמעט כל אחת מהחלטות התכנון המשמעותיות היתה תוצר של מאבק פוליטי, תרבותי, דתי, כלכלי או חברתי. אבות העיר ומתכנניה נאבקו והתלבטו מצד אחד עם עצמם - שאפתנותם ומגבלותיהם, ומצד שני עם אינטרסים מסוגים שונים.

(אמנון ניב, מהנדס העיר, 1988: 15)

בחינת נושא התכנון העירוני בשלושת העשורים האחרונים מאירה סדר תכנוני חדש המאופיין על-ידי ריבוי שחקנים וריבוי דרכי פעולה. פוליטיקאים, מתכננים, ביורוקרטים, המגזר העסקי, המגזר השלישי, השלטון המרכזי והציבור הרחב הם השחקנים הראשיים החדשים שלקשר ביניהם מאפיינים אופקיים. דרכי הפעולה הן מגוונות מאוד וכוללות, בין השאר, הקמת ועדי פעולה, ניהול דיאלוג, הצגת חלופות, החתמת עצומות, הגשת התנגדויות, הגשת עתירות לבתי משפט ועריכת הפגנות. המשמעות של שינויים אלה היא, לא עוד תכנון ליניארי-היררכי אלא תכנון מעגלי מתמשך. על רקע תהליכים של התחזקות החברה האזרחית, התפתחות הדמוקרטיה ההשתתפותית והיחלשות מוסדות המדינה השחקנים הרבים, אשר מעמדם נקבע על-פי עוצמתם, מונחים על ידי תפיסות תכנון שונות, ערכים שונים ואינטרסים מגוונים. שחקנים אלה הפועלים לקידום מטרותיהם יוצרים, למעשה, פסיפס פוליטי-מינהלי-אזרחי חדש מורכב ומעניין מבעבר של זירת התכנון העירוני.

רשימת מקורות

- אורבך, ג' (1994). "פרויקט שיקום והתחדשות שכונות המצוקה בישראל" היבטים פוליטיים גיאוגרפיים ברמה הארצית", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים**, 103-134: 39.
- אורבך, ג' וע' שרקנסקי (1999). "סוגית מהי ירושלים" כגורם וכמענה לקונפליקט לאומי/דתי במרחב עירוני", **אופקים בגאוגרפיה**, 50: 49-60.
- אלתרמן, ר' (1990). **השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות**, המרכז לחקר העיר והאזור – הטכניון: חיפה.
- אנגלרד, י' (1983). "מעמד המשפטי של המקומות הקדושים", בתוך, אחימאיר, א' (עורכת), **ירושלים – היבטים משפטיים** מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים, עמ' 4-9.
- אפרת, א' (1987). "ירושלים: אחת, שתיים או שלוש" **הארץ**, 30.9.1987, עמ' 9.
- אפרת, א' (1998). "ריבוי הרשויות המקומיות בישראל ומאבקן על הקרקע", **קרקע**, 44: 102-105.
- אביצור, ש' (1962). "שבעים שנה למסילות-ברזל בארץ-ישראל", **טבע וארץ**, ה' (ב'-ג'): 3-13.
- אקצין, ב' ו' דרור (1966). **תכנון לאומי בישראל**, המדרשה למינהל: תל-אביב.
- ביגר, ג' (1988). "גדר הצפון – גדר המערכת הראשונה בארץ-ישראל", בתוך: ואלך, י' ואחרים (עורכים). **חקרי מלחמה**, מערכות: תל אביב, עמ' 111-119.
- ביגר, ג' (תשנ"א). "היבט גיאוגרפי על שלטון אימפריאלי: השלטון הבריטי בארץ-ישראל בין 1917-1929", **ארץ-ישראל - מחקרים בידעת הארץ ועתיקותיה**, 22: 27-35.
- ביגר, ג' (1994). "בינויה של ירושלים בתקופת השלטון הבריטי 1917-1948", בתוך: לבסקי, ח' (עורכת), **ירושלים בתודעה ובעשייה הציונית**, מרכז זלמן שז"ר לתולדות ישראל: ירושלים, עמ' 183-215.
- ביגר, ג' (2001). **ארץ רבת גבולות**, אוניברסיטת בן גוריון בנגב: באר-שבע.
- בהט, ד' (1989). **אטלס כרטא הגדול לתולדות ירושלים**, כרטא: ירושלים.
- בן אריה, י' וא' גר (1994). "שלבם בבנייתה ובהתפתחותה של ירושלים 1948-1967", בתוך: בראלי, א' (עורך), **ירושלים החצויה 1948-1967**, יד יצחק בן צבי: ירושלים, עמ' 91-114.
- בנבנישתי, מ' (1973). **מול החומה הסגורה - ירושלים החצויה והמאוחדת**, ויידנפלד וניקולסון: ירושלים.
- בן-שחר, ח' וא' מזור (1972). "גישת האופטימיזציה בתכנון ערים", **עיר ואזור**, 1: 7-23.
- ברכמן, י', סלומון, א' וע' פייטלסון (1993). **מקומה של הרכבת במערכת התחבורה בישראל**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- גזית, ש' (1997). "מול 2.5 מיליארדים" **מעריב**, 24.2.1997.

גלאובך-גל, א' (1966). **ירושלים הסדר הקבע**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד: תל אביב.

דין וחשבון - ועדת היגוי לחיזוק מעמדה של ירושלים, יולי 1986 (ועדת קוברסקי).

דין וחשבון - הועדה לחקירת גבולות ירושלים, אוגוסט 1991 (ועדת קוברסקי).

דין וחשבון - ועדת חקירה לגבולות שיפוט ירושלים - מטה יהודה - מבשרת ציון, פברואר 2002 (ועדת נתיב).

דרור, י' (1960). **מודל כללי של תכנון**, האוניברסיטה העברית: ירושלים.

דרור, י' (1989). **אסטרטגיה רבתי לישראל**, מכון דיוויד ליחסים בינלאומיים, האוניברסיטה העברית: ירושלים.

הירש, מ' וד' האוסן-כוריאל (1994). **ירושלים לאן? - הצעות בדבר עתידה של העיר**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.

הירש, מ' (1999). "רכבת קלה בירושלים", **תנועה ותחבורה**, 58: 24-30.

הרצל, ת' (1960). **מדינת היהודים, אלטנוילד**, מ' נוימן הספריה הציונית: תל אביב.

השמשוני, א' וי' שביד, (1974), **תוכנית אב ירושלים 1968**: ירושלים.

וקסמן, א' וד' בלאנדר (2002). **דגמים של שיתוף אזרחים**, נייר עמדה מס' 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה: ירושלים.

ורנסקי, א' (1992), **התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון: חיפה.

ורנסקי, א' ור' אלטרמן (1994). "מי לא מפחד משיתוף הציבור?", **עיר ואזור**, 23: 123-150.

ואצלאוויק, פ' וויקנפלד, ג' (1988). **שינוי - עקרונות של יצירת בעיות ופתירתן**, ספרית הפועלים: תל אביב.

חזן, א' (1995), **גבולות השיפוט של ירושלים 1948-1993**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.

חמאסי, ר' (2002). **לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

חסון, ש' (2000). "סוגיות וקווים מנחים בתכנון ירושלים", בתוך חושן, מ. ו-ש. חסון (עורכים), **תכנון ופיתוח בר-קיימא בירושלים - קווים מנחים לתכנון**, הפורום למען עתיד ירושלים: ירושלים, עמ' 7-12.

טורגובניק, א' (תשנ"ד). **המימד הפוליטי של מדיניות התכנון האורבאני בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה: ירושלים.

מגן, ב' (תשל"ט). 'מנין תושביה של ירושלים הקדומה', בתוך: בן אריה, י' (עורך), **ירושלים לתקופותיה**, האוניברסיטה העברית: ירושלים, עמ' 121-125.

מבקר המדינה (1996). "שינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות", מתוך דו"ח על ביקורת השלטון המקומי, משרד מבקר המדינה: ירושלים, עמ' 25-42.

מבקר המדינה (1998). **דו"ח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996**, ירושלים עמ' 1019-1031.

- מבקר המדינה (2001). דו"ח שנתי 252' לשנת 2001 ולחשבונות לשנת הכספים 2000.
- מבקר המדינה (2004). דו"ח שנתי 254' לשנת 2003, ירושלים, עמ' 75-77.
- מבקר המדינה (2004). דו"ח שנתי 254' לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, 725-743.
- מבקרת עיריית ירושלים (2003). **סיוטת דו"ח בנושא - הסברה, תקשורת וקשרי קהילה:** ירושלים.
- מיכאל, ק' וא' רמון (2004). ירושלים גדר סביב לה - בניית גדר הבטחון (גדר ההפרדה) סביב ירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- משרד ראש הממשלה (1998). **הערות ראש הממשלה - לדין וחשבון השנתי מס' 48 של מבקר המדינה:** ירושלים, עמ' 375-376.
- משרד ראש הממשלה (2003). **הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 254':** ירושלים, עמ' 69-70.
- מתת - מרכז תכנון תחבורה בע"מ (22.8.2000), **קו רכבת תל-אביב-ירושלים - סיכום בדיקה כלכלית של שלוש חלופות, אזור.**
- ניב, א' (1988). "מבוא", בתוך: קרויאנקר, ד' **ירושלים - המאבק על מבנה העיר וחזותה, תל-אביב:** זמורה-ביתן: 15-21.
- סטורס, ר' (1938). **זכרונות, מצפה:** תל אביב.
- סלומון, א' (2001). "ומה אם נבנה רכבת והגודש לא יפחת? הגדרת יעדים וסיכויי המימוש", **תנועה ותחבורה, 26: 7.**
- ספראי, ז' וח' ספראי (תשנ"ג). "קדושת ארץ-ישראל וירושלים", בתוך: אופנהיימר, א' ו' גפני (עורכים), **יהודים ויהדות, יד בן צבי:** ירושלים, עמ' 344-367.
- עיריית ירושלים (1999). **מערך תנועה חדש לירושלים, פתרון תחבורתי ואורבני לשנות האלפיים:** ירושלים.
- עמיחי, י' (1975). "ירושלים, 1967", מתוך, **עכשיו ברעש, שוקן:** ירושלים, עמ' 9-20.
- פולמן, י' (2004). **סיפורה של גדר ההפרדה - האומנם הפקרת חיים?, כרמל:** ירושלים.
- פייטלסון, ע' (תשנ"ד). "התפתחות מערכת התחבורה בישראל בצבת שיקולים כלכליים, מדיניים ובטחוניים". **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל.** החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה, יד: 227-249.
- פייטלסון, ע' (2002). **עיוכים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל - נייר עמדה, המועצה הלאומית לאיכות הסביבה.**
- פיק, פ' (1984). "לתולדות מסילת הברזל יפו-ירושלים", בתוך: שילר, א' (עורך). **ספר זאב וילנאי, ירושלים.** עמ' 169-178.
- פלוקוב, א' (1982). **רכבות בארץ ישראל - עבר, הווה, עתיד, "רכבת ישראל":** חיפה.
- קליין, מ' (1995). **ירושלים במשא ומתן לשלום - עמדות ערביות, מכון ירושלים לחקר ישראל:** ירושלים.
- קליין, מ' (1999). **יונים בשמי ירושלים. מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.**

- קרויאנקר, ד' (1988). "פני העיר", בתוך: פראוור, י' וא' אחימאיר (עורכים), **עשרים שנה בירושלים 1967-1987**, משרד הביטחון ההוצאה לאור: תל אביב.
- קרויאנקר, ד' (1988). **ירושלים – המאבק על מבנה העיר וחזותה**, זמורה-ביתן.
- קרויאנקר, ד' (1998). **ירושלים – סיפורו של כביש – סיפורה של עיר מתפתחת**, עיריית ירושלים: ירושלים.
- קרויאנקר, ד' (1999-2004). **מערכת ההסעה ההמונית – ירושלים: מערכת משולבת – רכבת קלה ואוטובוסים משופרים**, דו"חות 1-14, עיריית ירושלים: ירושלים.
- קרויאנקר, ד' (2003). **ירושלים – הרכבת הקלה – מאה שנים של חלומות, חזונות, רעיונות ותוכניות**, עיריית ירושלים: ירושלים.
- קמחי, י' וא' רמון (1994). "שירותים עירוניים לתושבי מזרח ירושלים", בתוך: אחימאיר, א' (עורכת), **ירושלים תמונת מצב**, משרד הביטחון: תל אביב, עמ' 152-173.
- קמחי, י' ומ' רנדר (2001). "קווים להתפתחות מערכת התחבורה בירושלים ובמחוז ירושלים" **תנועה ותחבורה**, 21-10: 63.
- קרק, ר' (תשמ"ה). **יפו, צמיחתה של עיר, 1799-1917**, יד בן צבי: ירושלים. עמ' 199-203.
- קרק, ר' ו' גלס (1994). "מסילת הברזל הראשונה בארץ-ישראל – תולדות ויוזמה". **אריאל**, 103-102: 56-47.
- רובינשטיין, ד' (1990). "ירושלים ללא גבולות", **'הארץ'**, 10.8.1990, עמ' ב' 3.
- רומן, מ' (1985). **יחסי הגומלין בין המיגוזר היהודי והערבי בירושלים - היבטים כלכליים ומרחביים**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- רון, צ' (2000). "ההתחלה", בתוך: חושן, מ' וש' חסון (עורכים), **תכנון ופיתוח בר-קיימא בירושלים - קווים מנחים לתכנון**, הפורום למען עתיד ירושלים: ירושלים, עמ' 28-13.
- רזין, ע' וש' חסון (1992). "התווית גבולות בין מועצות אזוריות לעיריות פיתוח - עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב", **עיר ואזור**, 22: 72-89.
- רזין, ע' וש' חסון (1994). "מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני", **עיר ואזור**, 23: 28-5.
- רזין, ע' וא' חזן (1996). **צעדים לביטחון הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"**, מכון פלורסהיימר ומחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: ובין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למדיניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' וא' חזן (2000). **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רשות הנמלים והרכבות – מינהל תכנון ופיתוח (1997). **המסילה לירושלים – ניתוח חלופות תוואים**, יולי 1997.
- שחר, א' (1995). (עורך) **אטלס ישראל החדש**, המרכז למיפוי ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים: ירושלים.

שלהב, י' (1996). "הוראת גיאוגרפיה של ארץ ישראל בתנאים מדיניים משתנים", בתוך: רפל ד' (עורך), **מחקרים במקרא ובחינוך מוגשים לפרופ' משה ארנד**, טורו קולג': ירושלים, עמ' 345-355.

שליסברג, ב' (1994). "רכבת קלה במטרופולין ת"א", **תנועה ותחבורה**, 36: 42-48.

שקספיר, ו' (1985). **רומאו ויליה**, הקיבוץ המאוחד: תל אביב.

- Alanen, A.R. and R.Z. Melnick (eds.) (2000). *Preserving Cultural Landscape in America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Altshuler, A.A. (1965). *The City Planning Process: A Political Analysis*, Ithaca: Cornell University Press.
- Altshuler, A. and D. Luberoff (2003). *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*, Washington: Brookings Institution Press.
- Allmendinger, P. (2001). *Planning in Postmodern Times*, London: Routledge.
- Alexander, E.R. (1995). *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*, Australia: Gordon and Breach Science Publishers.
- Banfield, E.C. (1961). *Political Influence*, New York: The Free Press.
- Barlow, I.M. (1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*, Chichester: Research Studies Press.
- Batty, S.E. (1977). "Game-Theoretic Approaches to Urban Planning and Design", *Environment and Planning B* (4): 211-239.
- Baum, H.S. (1986). "Politics in Planners' Practice", In: Checkoway (ed). *Strategic Perspective on Planning Practice*, Mass: Lexington Books. pp. 25-42.
- Ben-Amos, D. and L. Wissberg (eds.) (1999) *Cultural Memory and the Construction of Identity*, Detroit: Wayne State University Press
- Blau, P.M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. London: John Wiley.
- Blowers, A. (1980). *The limits of Power: The Politics of Local Planning Policy*, Oxford: Pergamon Press.
- Catanese, J, A. (1975). *Planners and Local Politics: Impossible Dreams*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Cartwright, T.J. (1973). "Problems, Solutions and Strategies: A Contribution to the Theory and Practice of Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 39(3): 179-187.
- Coase, R.H. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- Coase, R.H. (1988). *The Firm, the Market and the law*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Davidoff, P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4): 331-338.
- Davies, A.R. (2001). "Hidden or Hiding? Public Perceptions of Participation in the Planning System", *Town Planning Review*, 72(2): 193-216.

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Dror, Y. (1963). "The Planning Process: A Facet Design", *International Review of Administrative Science*. 29(1): 46-58.
- Dyckman, J. (1969). "The Practical Uses of Planning Theory", *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (5): 298-300.
- Faludi, A. (1973). "What is Planning Theory?" In: Faludi, A. (ed). *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press. pp. 1-11.
- Forester, J. (1990). "Reply to My Critics", *Planning Theory Newsletter*, (2): 43-60.
- Friedmann, J. (1967). "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior", *Administrative Science Quarterly*, 12: 225-252.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking American: A Theory of Transactive Planning*, New York: Anchor Press/Doubleday.
- Glassberg, A. (1973). "The Linkage between Urban Policy Outputs and Voting Behavior", *British Journal of Political Science*, 3: 341-361.
- Goldsmith, M. (1980). *Politics, Planning and the City*, London: Hutchinson.
- Graham, B. and G.J. Ashworth (2000). *A Geography of Heritage: Power, Culture and Economy*. London: Arnold.
- Habermas, J. (1981). "New Social Movements" *Telos*, 49: 33-37.
- Hall, P. (1982). "The New Political Geography: Seven Years On" *Political Geography Quarterly*, 1: 65-76.
- Healey, P. and G. McDougall (1982). *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Healey, P. (1996). "The Communicative Turn in Planning Theory and its implications for Spatial Strategy Formulation" *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23:216-234.
- Hemmens, G.C. and B. Stiffler (1980). "Sources for the Renewal of Planning Theory", *Journal of the American Institute of Planners*, 46(3): 341-345.
- Hindess, B. (1988). *Choice, Rationality and Social Theory*, London: Unwin Hyman.
- Hitch, C.I. and N. McKean (1961). *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Cambridge: Harvard University Press.
- Homans, G.C. (1957). "Social Behavior as Exchange", *The American Journal of Sociology*, 63: 597-606.
- Ilchman, W.F. and N.T. Uphoff (1969). *The Political Economy of Change*, Berkeley: University of California Press.
- Jenis, I.L. and L. Mann (1977). *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York: Free Press.

- Johnston, R.J. (1976). "Resource Allocation and Political Campaigns: Notes Toward a Methodology", *Policy and Politics*, 5: 181-199.
- Johnston, R.J. (1983). "Politics and the Geography of Social Well-Being: An Essay on the Political and Electoral Geography of the Welfare State/ Mixed Economy" In: Busted, M.A. (ed) *Developments in Political Geography*, London: Academic Press. pp. 189-250.
- Kark, R. (1989). "Transportation in Nineteenth-Century Palestine. Reintroduction of the Wheel", In: R. Kark (ed.) *The Land that Became Israel: Studies in Historical Geography*, Yale: Yale University Press.
- Kaufman, J.L. (1979). "The Planner as Interventionist in Public Policy Issues", In: Burchell, R.W. and J. Sternlieb, *Planning Theory in the 1980's*, New Jersey: Rutgers University, pp. 179-200.
- Keyes, L. C. and E. Teitcher (1970). "Limitations of Advocacy Planning: A View from the Establishment", *Journal of the American Institute of Planners*, 36(4): 225-226.
- Lai, W.C.L. (1994). "The Economics of Land-Use Zoning: a Literature Review and Analysis of the Work of Coase", *Town Planning Review*, 65(1): 77-99.
- Lai, W.C.L. (2000). "Libertarians on the Road to Town Planning", *Town Planning Review*, 73(3): 289-310.
- Lenon, J. and Foley, M. (2000). *DarK Tourism: The Attraction of Death and Disaster*, London: Continuum.
- March, J. and J. Olsen (1984). "The new Institutionalism: Organizational Factors in Political life", *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- Mazziotti, D. (1974). "The Underlying Assumptions of Advocacy Planning: Pluralism and Reform", *Journal of the American Institute of Planners*, 40(1): 38-47.
- McAuslan, P. (1980). *The Ideologies of Planning Law*, Urban and Regional Series, Vol. 22. Oxford: Pergamon Press.
- Meyerson, M. and E.C. Banfield (1964). *Politics, Planning and the Public Interest*, The Free Press of Glencoe.
- Moore, T. (1978). "Why Allow Planners to Do What They Do? A Justification from Economic Theory", *Journal of the American Institute of Planners*, 44(4): 387-388.
- Neuwirth, R. (1990). "Economic Impacts of Transit of Cities", *Transportation Research Record*, 1274: 142-149.
- Peattie, L. R. (1968). "Reflections on Advocacy Planning," *Journal of the American Institute of Planners*, 34(2): 80-88.
- Peterson, W. (1966). "On Some Meaning of Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 32(3): 130-142
- Pigou, A.C. (1950). *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.
- Poulton, M.C. (1997). "Externalities, Transaction Costs, Public Choice and the Appeal of Zoning", *Town Planning Review*, 68(1): 81-92.

- Reichman, S. (1971). "The Evolution of Land Transportation in Palestine, 1920-1947", *Jerusalem Studies in Geography*, 2: 55-90.
- Rose, S.M. and B.L. Black (1985). *Advocacy and Empowerment: Mental Health Care in the Community*, Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Shapiro, S. (1973). "Planning Jerusalem: The First Generation 1917-1948". In: Amiran, D. (ed), *Urban Geography of Jerusalem: A Companion volume to the Atlas of Jerusalem*, Massada Press, Jerusalem, pp. 139-153.
- Sharkansky, I. (2004). "Too Many Worthy Projects: Preservation and Development in Jerusalem", *Cities*, 21(2): 159-166.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Simon, H. (1965). "Administrative Decision Making", *Public Administration Review*, 25(1): 31-37.
- Smith, D.M. (1974). "Who Gets What, Where and How: A Welfare Focus for Human Geography", *Geography*, 19: 289-297.
- Sorensen, T. (1994). "Further Thoughts on Coasian Approaches to Zoning: a Response to Lai Wai Chung", *Town Planning Review*, 65(2): 197-203.
- Steinberg, G.M. (1987). "Large-Scale National Projects as Political Symbols - The Case of Israel", *Comparative Politics*, 20:331-346.
- Tunbridge, J.E. and G.J. Ashworth (1996). *Dissonant Heritage: The Management of the Past as a Resource in Conflict*, New York: Wiley.
- Tullock, G. (1976). *The Vote Motive*, London: The Institute of Economic Affairs.
- Van-Dyke, V. (1964). *Pride and Power*, Urbana: University of Illinois Press.
- Vickers, G. (1968). *Value Systems and Social Process*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Walker, G. (2000). "Urban Planning, Hazardous Installation, and Blight: an Evaluation of Responses to Hazard - Development Conflict", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(2): 127-143.
- Wallace, M. (1996). *Mickey Mouse History and Other Essays on American Memory*, Philadelphia: Temple University Press.
- Webster, C. J. (1998a). "Analytical Public-Choice Planning Theory: A Response to Poulton", *Town Planning Review*, 69(2): 191-209.
- Webster, C.J. (1998b). "Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory", *Urban Studies*, 35: (1)53-75.
- Wildavsky, A. (1973). "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing", *Policy Sciences*, 4(2): 137-153.