

## עמדה: גבולות העיר ירושלים ופיתוח העיר בעתיד

במסגרת הגבולות הקיימים של ירושלים ניתן יהיה לקלוט 900,000 תושבים. יעד זה הוא יעד ביניים בין שלוש תחזיות שהוכנו לעיר, והוא גם היעד הנבחר על ידי המתכננים הפיזיים בתכנית האב האסטרטגית לירושלים. נייר עמדה זה טוען כי אין צורך להרחיב את גבולות ירושלים כלפי מערב (קו הר אדר, אבן ספיר וצור הדסה) כפי שמבקשת עיריית ירושלים. להפך, יש למקד את המשך הבנייה בגבולות הקיימים של העיר. אם בכל זאת יש עניין להרחיב את גבולות ירושלים יהיה נכון לעשות זאת מבחינה אורבנית כלפי מזרח, לעבר מעלה אדומים. החשיבות בהתוויית כיווני הפיתוח גבולות העיר וכיווני התפתחותה עתידים להשפיע השפעה מרחיקת לכת על צביונה הלאומי, הפיזי, החברתי והתרבותי של העיר. נושא התווית גבולות העיר הועלה לאחרונה על סדר היום בעקבות תביעת עיריית ירושלים להרחיב את גבולות שטח השיפוט של העיר בכיוון מערב. העירייה פעלה ברמה הממשלתית להגשמת מטרותיה. שר הפנים מינה ועדת חקירה (ועדת גבולות) כדי לבדוק את אפשרות שיפוט השטחים ממערב לעיר לירושלים. טענתי היא כי אם תתקבל התביעה של עיריית ירושלים יגרום הדבר לנזק קשה לעיר ולמעמדה. ולכן יש לבלום מגמה זו ולהציע דרך חלופית להמשך פיתוחה של ירושלים. דרך זו מתבססת על מיצוי עתודות הקרקע בתוך העיר ומתן העדפה לפיתוח בכיוון מזרח .

בנייר זה אציג את עמדת העירייה, אנתח את ההשלכות העיקריות הנובעות מעמדה זו, ואעלה מספר המלצות לפיתוח העיר והמטרופולין בעתיד. עמדת עיריית ירושלים עמדת עיריית ירושלים היא כי יש לספח לעיר שטחים ממערב לשטח השיפוט הקיים בשל מספר גורמים:

1. שינוי היחס הדמוגרפי בין יהודים לערבים מ - 70% יהודים לעומת 30% ערבים כיום ל - 62% לעומת 38% בשנת 2020.
2. מחסור בקרקע בתוך העיר (הצורך נאמד בכ - 172,000 יח"ד שמהן כ - 60,000 עתידות להבנות מחוץ לגבולות השיפוט הנוכחיים).
3. צורך בחיזוק העיר על ידי צירוף האוכלוסייה המבוססת שיצאה מערבה והכללת אזורי תעסוקה שמחוץ לעיר בגבולות העיר.

### **ההשלכות של עמדת העירייה**

#### **1. דמוגרפיה.**

בין השנים 1967 ל - 1998 השתנה היחס בין יהודים ערבים רק ב - 4% לטובת האוכלוסייה הערבית, ואילו על פי התחזית שאמצה עיריית ירושלים עתיד יחס זה להשתנות ב - 8% נוספים בעשרים השנים הבאות. נראה כי יש כאן בעיית יסוד בהנחות התחזית של העירייה. התחזית גורסת כי קיימות מגבלות בנייה לאוכלוסייה היהודית וכי לאוכלוסייה הערבית זמינות עתודות נרחבות של קרקע לבנייה. הנחה זו רעועה ומחפה על מציאות הפוכה. לאוכלוסייה הערבית בעיות קשות של הסדר

קרקעות וכפי שהיה בעבר היא תתקשה לממש את אפשרויות הבנייה. לעומת זאת לאוכלוסייה היהודית זמינות עתודות קרקע שעליהן ניתן לבנות בין 70,000 ל - 80,000 יח"ד בתוך העיר ועוד 50,000-60,000 יח"ד מחוץ לעיר.

## **2. גיאופוליטיקה.**

פיתוח מערבה של ירושלים יגרום לדלדול אזור העיר ההיסטורית. האזור ייתפס על ידי אוכלוסייה חלשה: חרדים, קשישים ועניים. לעומת זאת, בשוליים המערביים תקום עיר חזקה עם מרכזי קניות חדשים, מרכזי תעסוקה ואזורי מגורים מבוססים. העיר המערבית תהיה בעיקרו של דבר עיר פרברית ללא קשר ממשי עם המוקד הדתי בעיר העתיקה ועם המוקד הלאומי בעיר ההיסטורית.

## **3. הזהות וההזדהות עם העיר.**

הזהות וההזדהות עם ירושלים הוותיקה (העיר העתיקה והעיר ההיסטורית העוטפת אותה) תיחלש אם העיר תורחב על פי הצעת העירייה מערבה. דוגמא מאלפת לתהליך זה היא העיר החדשה של ראשון לציון בחולות המערב. עיר זו מנותקת מהעיר המזרחית וזיקתה לגלעין ההיסטורי של המושבה רופפת ביותר. יציאה מערבה בירושלים תגרום לתופעה דומה, כלומר תחליש את הזהות של העיר ואת ההזדהות של תושביה אתה. בהקשר זה יש לשים לב במיוחד לתביעה של עיריית ירושלים לספח את צור הדסה לעיר ולהקים באזור יישוב גדול שישתרע עד מבואות המושב מטע. היישוב בנקודה זו מרוחק כ - 10 ק"מ מירושלים והקשר עם העיר יהיה סמנטי בלבד. אין כל משמעות אורבנית משותפת לירושלים שחלקיה כה מפוצלים ומרוחקים.

## **4. הברחת אוכלוסייה יהודית ממחוז ירושלים**

ההרחבה של תחום שיפוט העיר עלול להבריח את האוכלוסייה הירושלמית המשתקעת בתחומי מחוז ירושלים. כמחצית מכלל היוצאים מהעיר משתקעים כיום מחדש בגבולות המחוז בסמיכות לעיר. היציאה מאפשרת להם לשנות את איכות חייהם תוך שמירת הקשרים הכלכליים והחברתיים עם ירושלים. סיפוח היישובים לתחום ירושלים עלול לגרום ליציאה מרוחקת יותר: מודיעין, רעות ושוהם לדוגמא. התוצאה תהיה החלשת הנוכחות היהודית לא רק בעיר ירושלים אלא גם במחוז ירושלים.

## **5. פגיעה ביעילות התפקודית של העיר**

ירושלים היא כבר כיום העיר הגדולה במדינה מבחינת שטחה. בפריז גרים על שטח דומה כשלושה מיליון איש. המשך הגידול יפגע ביעילות העיר: יפצל את המגורים, יאריך תשתיות, וייצור עיר אמורפית שבה אין כל זיקה בין החלקים השונים .

## **המלצות מדיניות**

א. בנייה מרבית בתוך ירושלים תוך ניצול עתודות הקרקע הקיימות ותוך הפעלה של תוכניות למחזור שטחים. בתוך העיר ובסביבתה יש די והותר עתודות קרקע על מנת לאפשר גידול של העיר ליעד של

900,000 תושבים שהוא היעד הנבחר על ידי תכנית האב האסטרטגית לירושלים. במהלך הבנייה יש לחתור ליצירת עיר קומפקטית יותר.

- ב. חיזוק ירושלים באוכלוסייה איכותית. חיזוק ירושלים באוכלוסייה איכותית על ידי: ב.1. אספקת דיור לזוגות צעירים, שרבים מביניהם מסיימים את לימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה בעיר.
- ב.2. בניית דיור לעולים חדשים ממדינות חבר העמים, שביניהם אחוז גבוה של בעלי מקצועות אקדמיים. ב.3. יצירת מגורים באיכות גבוהה על מנת לרתק ואף למשוך קבוצות מבוססות לעיר.
- ב.4. חיזוק מרכז העיר על ידי פיתוחו ובינויו מחדש. תהליך חידוש המרכז הוא צעד חיוני שנקט על ידי ערים רבות במערב במגמה למשוך שירותים, עסקים וקבוצות מתברגנות למרכז העיר. אמצעים אלה מחייבים התערבות והשקעה ממשלתית גבוהה בירושלים.
- ג. פיתוח רשת מטרופולינית שלמה ולא רק התמקדות בירושלים גופא במטרה לחזק את הנוכחות היהודית במחוז. רשת זו מורכבת מגלעין (ירושלים) ערי לוויין (בית שמש ומעלה אדומים) ויישובים עירוניים קטנים (אפרת, גבעת זאב, ביתר עילית, צור הדסה ומבשרת ציון) ויישובים כפריים. יש לפתח את הרשת המטרופולינית תוך מתן עדיפות לתחבורה הציבורית. בתוך היישובים יש לפעול להגדלת היצע השירותים על מנת למנוע מתושבי הפרברים נסיעות רבות ומיותרות.
- ד. הקמת עיריית גג במרחב מחוז ירושלים. מערכת זו תאפשר פיתוח כולל של האזור מתוך ראייה מקיפה וארוכת טווח. היא גם תאפשר אספקת צרכיה של העיר ירושלים במקומות תעסוקה ללא סיפוח של יישובים קיימים. את מקומות התעסוקה לירושלים ניתן יהיה לפתח מחוץ לגבולות המוניציפליים של העיר אגב הסכמים עם הרשויות המקומיות שמסביב אודות חלוקת המסים וההיטלים.

### **The Boundaries of Jerusalem and Future Urban Development**

Jerusalem's current boundaries could absorb about 900,000 residents. This indeed is the short-term goal of several forecasts prepared for Jerusalem by planners in the strategic master plan for the city. This policy paper contends that the boundaries of Jerusalem need not be expanded westward (Har-Adar, Even Sapir and Zur Hadassa) as stipulated by the municipality. On the contrary, building should be centered within the current boundaries. Should a need to expand arise nonetheless, it would be wiser from an urban perspective to do so eastward, towards Ma'ale Edumim. Determining future directions for Jerusalem's development may significantly impact its national, physical, social and cultural character. The issue of charting Jerusalem's boundaries has recently risen on the public agenda, following the municipality's demand to expand westward. The municipality acted on the national level to achieve its goals; the minister of the interior appointed a commission of inquiry (boundaries commission) to examine the possibility of appropriating tracts of land west of Jerusalem. My claim is that meeting the municipality's demand will inflict much damage on the city and on its status. This trend

should be thwarted therefore, and an alternative course of development should be proposed, that would fully capitalize on the land prospects within the city and support the development east of Jerusalem.

In this paper I will present the municipality's position, analyze subsequent major implications and propose several recommendations for future development of the city and the metropolis.

The municipality's position is that areas should be appropriated west of the existing boundary, for several reasons:

- Changing the Jewish- Arab demographic quotient, currently at 70% Jews versus 30% Arabs, to 62% versus 38% in 2020.
- A shortage in land reserves in the city (the need is estimated at approximately 172,000 housing units of which 60,000 are intended for building outside current boundaries).
- A need to buttress the city by adjoining the affluent population which had moved west, and establishing employment areas outside the city.

The impacts of the municipality's position:

### 1. Demography

Between 1967-1998 the ration between Jews and Arabs changed only by 4% in favor of the Arab population. The forecast adopted by the Jerusalem municipality is likely to change this ratio by an additional 8% over the next 20 years. There appear to be fundamental errors in the forecast postulations of the municipality. The forecast assumes that there are building limitations on the Jewish population whereas the Arab population has ample land reserves. This of course is completely the reverse in reality. The Arab population is confronted by serious difficulties with land settlements and, as in the past, will find it difficult to capitalize on the building potential.

The Jewish population however has access to land reserves on which 70,000-80,000 housing units could be built inside the city and an added 50,000-60,000 housing units outside it.

### 2. Geopolitics

Jerusalem's development west would dwindle the historic city. A weak population would move in: the ultra-orthodox, the elderly and the poor. By contrast, on the western margins a strong city would rise, with new shopping malls, employment centers and established residential areas. The western city will become a suburban city, detached from both the religious and the national cores in the old and historic city.

### 3. Identity of and identifying with the city

The identity of and identifying with the city (the old city and the historic city encasing it) will decline should the city boundaries be expanded west, according to the municipality's proposal. An excellent paradigm for this process is the new city of Rishon Le'ziyyon on the western dunes. This city is detached from the eastern city and its affiliation to the historic settlement is fragile. A westward move in Jerusalem would create a similar phenomenon namely, weaken the identity of the city and its residents' identification with it. In this context it is important to note the municipality's claim to annex Zur Hadassa

and establish in the area a large settlement, which would expand to the outskirts of Mata, 10 km away from Jerusalem. Any connection with the city would be merely semantic. There is no urban significance to a Jerusalem, whose various parts are so split and remote.

#### 4. Driving the Jewish population out of the region

Expanding the municipal boundaries could drive out the resident Jewish population from the region. Approximately half those leaving the city today resettle in the region, close to the city. The move allows them to change their quality of life while preserving the socio-economic ties with the city. Annexing the residents to Jerusalem may drive them further out to Modi'in, Reut or Shoham for example. The result would be weakening the Jewish presence not only in the city but in the Jerusalem region.

#### 5. Impairing the functional efficiency of the city

Jerusalem is the largest city in area in Israel today. In Paris three million residents live in a similar area. Continued growth would impair the functioning of the city: divide housing districts, extend infrastructure, and would create an amorphous city with no affiliation between its various parts.

### Policy Proposals

1. Maximize building inside Jerusalem, capitalizing on existing land reserves and making operative plans for recycling areas. Inside the city and around it are ample reserves to ensure the growth forecast of 900,000 residents, targeted by the strategic master plan for Jerusalem. It would be prudent to aim for a more compact city.

2. Strengthening Jerusalem with a quality population. This can be done by the following measures: providing housing for young couples, most of whom complete their higher education in the city; housing the new immigrants from former Soviet Union countries, who boast a large proportion of academics; building quality housing that will attract affluent residents into the city; gentrifying the city center – an essential step taken by many countries – with the aim of attracting services, businesses and middle-class groups. These measures require intensive government intervention and investment in Jerusalem.

3. Developing a comprehensive metropolitan network, which does not only center on Jerusalem, so as to strengthen Jewish presence in the entire region. This network would be comprised of a core (Jerusalem), satellite towns (Bet Shemesh and Ma'ale Edumim), small urban settlements (Efrath, Giv'at Zeev, Betar Illit, Zur Hadassa and Mevasseret Zyyon) and rural settlements. The metropolitan network should be developed giving priority to public transportation. Within the settlements transportation supply should be increased so as to preclude many and unnecessary trips for the suburban residents.

4. Establishing a regional municipality in the Jerusalem region. This system would facilitate the general development of the region from a long-term, comprehensive perspective. It will also facilitate meeting the employment demands of the city of Jerusalem, without annexing neighboring settlements. The employment opportunities for Jerusalem could be developed beyond the municipal boundaries of the city while agreements could be reached with the surrounding local authorities regarding the division of taxes and tariffs.