



סגירת שטחים

אובדן השטחים הפתוחים בירושלים -
תמונת מצב





תנועת רגבים (ע"ר)

תנועה ציבורית לשמירה על אדמות הלאום ועל נכסיו.

התנועה פועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות מדינה ולשמירה על כללי מנהל תקין בכל הנוגע למדיניות הקרקע של מדינת ישראל.

התנועה פועלת במישור הציבורי, הפרלמנטרי והמשפטי באמצעות פרסום מאמרים, דו"חות ציבוריים ומחקרים ונקיטת הליכים משפטיים.

פעילות זו נעשית כדי לקדם את מטרות התנועה ולהביא להשבת החזון הציוני למקומו המוביל בקביעת מדיניות היום-יום של מדינת ישראל.

החזון הציוני, בראייתה של תנועת רגבים, הוא בראש ובראשונה חזון יהודי בוטח ומאמין, אך בד בבד הוא גם חזון אנושי, צודק ומוסרי, שחלק מביטוייו הם הקפדה על טוהר מידות וכללי מנהל תקין.

כתיבה ומחקר: יהודה נעם ואביב אלישע אשורוב

מיפוי GIS: ליאור אדרי וקשת בן מובחר

מחלקת מחקר ותוכן: מוריה מיכאלי

ניהול פרויקט ומדיניות: אברהם בנימין

תאריך: סיון תשפ"ו, יוני 2026

תמונת שער: התפשטות שכונת אום טובא לשטחים הפתוחים (צילום: חגי אגמון-

שנר, רישיון CC BY-SA 4.0)

תוכן העניינים

4. תקציר מנהלים

4. הממצאים העיקריים

5. מסקנות

7. המלצות מדיניות

8. מבוא

9. פרק א: השטחים הפתוחים בירושלים – רקע היסטורי

13. פרק ב: בעיית הפלישה לשטחים הפתוחים

17. פרק ג: בנייה בשטחים פתוחים – מיפוי וממצאים

20 ממצאי המיפוי

23 התפלגות מרחבית של הבנייה הבלתי חוקית במזרח ירושלים

25 שקפי המיפוי 1999–2024

31 פילוח מרחבי: מערב העיר

32 מאמצי האכיפה העדכניים

35. פרק ד: סיכום והמלצות מדיניות

תקציר מנהלים

השטחים הפתוחים בירושלים הם רכיב יסודי בעיצוב דמותה של העיר. כבר בראשית המאה העשרים הושם דגש מרכזי על שטחים פתוחים בתכנון העירוני, והם נשמרו לאורך השנים כחלק מתפיסה הרואה בירושלים עיר בעלת צביון ייחודי המחברת בין עבר לעתיד, ובין מרחב בנוי למרחב טבעי.

על אף התכנון המחושב ניכרת מגמת בנייה הולכת וגוברת בשטחים אלו, בעיקר במזרח העיר, הפוגעת ברציפותם, בערכם הציבורי וביכולת לנהל מדיניות תכנון בת קיימא. התהליך מואץ על רקע לחצי אוכלוסייה, פערים בתוכניות מתאר מוסדרות והיעדר אכיפה אפקטיבית, והוא משנה בהדרגה את דמות הנוף הירושלמי. במקום לאכופ את החוק ולשמר את השטחים הפתוחים, הרשויות בוחרות להלבין בדיעבד בנייה לא־חוקית. מחקר זה בוחן את התופעה באמצעות מיפוי ממוקד של הבנייה הבלתי חוקית ברחבי השטחים הפתוחים בירושלים.

הממצאים העיקריים

פערים ניכרים בהיקף ובקצב של הבנייה הבלתי חוקית בין מזרח העיר למערבה: אף ששטחם הכולל של השטחים הפתוחים דומה בגודלו בשני צידי העיר, במזרח ירושלים נבנו מאז 1999 2,593 מבנים בלתי חוקיים, לעומת 68 בלבד במערב העיר, פער של **פי 38**. הבנייה במזרח העיר משתרעת על 3,503 דונם שטח פתוח, לעומת 18 דונם בלבד במערב, וממוצע הבנייה השנתי בשטחים פתוחים עומד על 104 מבנים במזרח לעומת 2.7 במערב.

התמקדות גאוגרפית ברורה: כ־50% מהבנייה הבלתי חוקית מתרכזת לאורך נחל קדרון, מהר הזיתים ועד ג'בל מוכאבר, שהוגדר בתוכניות המתאר כבר בתקופה הבריטית והירדנית שטח ציבורי פתוח ורגיש מבחינה היסטורית, ארכיאולוגית וסביבתית.



צילום אוויר של ירושלים 1918, ניתן לראות את ההפרדה הטבעית שיוצרים השטחים הפתוחים בין מקבצי הבניה והשכונות (מקור: לשכת העיתונות הממשלתית / חיל האוויר הגרמני, נחלת הכלל)

אכיפה שאינה מספקת: ב־15 השנים האחרונות נהרסו במזרח העיר מדי שנה בממוצע, רק 67 מבנים בלתי חוקיים הן בשטח הפתוח והן בשטח המבונה. מדי שנה מוקמים בממוצע 104 מבנים חדשים, רק בשטח הפתוח. למרות העלייה בהיקף האכיפה, פער זה יוצר מצב מתמשך שבו מספר המבנים הבלתי חוקיים ממשיך לגדול אגב פגיעה מתמשכת בשטחים הפתוחים וביכולת הרשויות לבלום את התפשטות התופעה.¹

מסקנות

במזרח העיר גרמה הבנייה רחבת ההיקף לפגיעה ב־3,500 דונם של שטחים פתוחים, לעומת פגיעה זניחה בשטחים הפתוחים במערב העיר. על רקע יישום חוק קמיניץ (2017) נרשמה ירידה של כ־49% בקצב הבנייה הבלתי חוקית, במקביל לעלייה של כ־195% במספר צווי ההריסה ושל יותר מ־300% בצווים המנהליים כפי שיפורט

1 נתונים על אכיפת עבירות בנייה במזרח ירושלים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2025.

מערב ירושלים



18

דונם שטח פתוח שנתפס



68

מבנים בלתי חוקיים



קצב בניה שנתי

2.7

מבנים

אכיפה הדוקה ושמירה על
שטחים ירוקים

מזרח ירושלים



3,503

דונם שטח פתוח שנתפס



2,593

מבנים בלתי חוקיים



קצב בניה שנתי

104

מבנים

אכיפה רופפת ואובדן עתודות
טבע ונוף

להלן. מגמה זו לוותה בעלייה ניכרת בהריסות העצמיות, המשקפות הרתעה יעילה כלפי עברייני הבנייה. אולם, הפער בין קצב הבנייה לאכיפה נותר גבוה, מה שמחליש את המשימות ופוגע בשלטון החוק. הבנייה הבלתי חוקית פוגעת בנוף ובמערכות האקולוגיות, יוצרת עומס על תשתיות ועל מערכות שירות, מעמיקה פערים חברתיים ודמוגרפיים ומערערת את סמכות הרשויות בשטח.

יש לציין, כי הבעיה אינה מחסור בשטחי קרקע למגורים אלא כישלון במימוש פוטנציאל הבנייה הקיים. נתוני הציפוף העירוני בשכונות הערביות, הנמוכים באופן קיצוני מהציפוף במערב העיר, מפריכים את הטענה בדבר חוסר יכולת לבנות כחוק; אפשר לספק פתרונות דיור הולמים בתוך השטח הבנוי הקיים בלי לנגוס בשטחים הפתוחים.

המלצות מדיניות

- **אכיפה ממוקדת ומתואמת:** הקמת מנהלת אכיפה קבועה ורבי-מערכתית שתתעדף הקצאת 75% ממשאביה למזרח העיר. המדיניות תחתור ליחס הפוך בו מספר ההריסות מדי שנה, יעלה לכל הפחות על היקף הבינוי החדש בשטחים הפתוחים (לפחות תשעים הריסות בשנה בשטחים פתוחים). כיוון שמדובר על אכיפה באזורים המועדים לחיכוך, יש לגבש מודל שכר מתוגבר לפקחים הפועלים באזורים אלו, במטרה לעלות את הביקוש לעבודה בהם.
- **פיתוח אקטיבי ונוכחות שלטונית:** הפיכת השטחים הפתוחים למרחבים מנוהלים באמצעות פיתוח תשתיות פנאי (פארקים, שבילי הליכה ואתרי מורשת). כך יימנעו פלישות עתידיות וישוקמו מרחבים שנפגעו.
- **יצירת חלופות בנייה חוקיות:** צמצום הפיתוי לבנייה פיראטית על ידי קידום מואץ של ציפוף והתחדשות עירונית בתוך השכונות, זאת לצד המשך הסדר המקרקעין במזרח העיר להסרת חסמים בירוקרטיים והנגשת היתרי בנייה במתחמים מאושרים.
- **שיקום סביבתי והחזרת המצב לקדמותו:** הטמעת מנגנון אכיפה מתקנת, הכולל פינוי פסולת בניין ושיקום אקולוגי מיידי לאחר הריסה.



נחל קדרון, הר הבית ועיר דוד - בניה בלתי חוקית הפוגעת בנכסים תרבותיים והיסטוריים (צילום: אברהם גריסר, רישיון CC BY-SA 3.0)

מבוא

תנועת רגבים פועלת מזה כשני עשורים במגוון כלים – מדיניים, משפטיים, מחקריים ותקשורתיים – כדי לשמור על אדמות הלאום וליישם הלכה למעשה מדיניות מקרקעין ציונית. העשייה של רגבים נובעת מחיבור ישיר לשטח ומהבנה כי שמירת הקרקע איננה רק עניין של מדיניות אלא יסוד של זהות ושל אחריות לאומית.

כמו באזורים אחרים בארץ, שאלות המקרקעין והריבונות בירושלים אינן סוגיות תכנוניות גרידא אלא שאלות יסודיות של צדק, זהות ושייכות, המשפיעות ברמה האסטרטגית על מדינת ישראל כולה, ואף מעבר לה במרחב המזרחי-תיוכני.

לראיה, עניין השטחים הפתוחים בירושלים חשוב ובעל השפעות מוניציפליות אסטרטגיות. השטח הפתוח בירושלים הוא ליבה הירוק של העיר מחד גיסא, וייחודה ההיסטורי, הדמוגרפי והביטחוני מאידך גיסא.

המחקר שלפניכם, פרי פעילותה של תנועת רגבים בעיר, עוסק לראשונה בהיבט זה לעומקו ומשלב ניתוח תכנוני עדכני של מצב השטחים הפתוחים בירושלים עם בחינה אסטרטגית רחבת היקף שמטרתה למפות את היקף הבעיה ואת מאפייניה, לסמן את הגורמים לה ולשרטט חזון לפעולה אפשרית לפתרונה.



פרק א: השטחים הפתוחים בירושלים - רקע היסטורי

השטחים הפתוחים הם מרחבים עירוניים לא־בנויים המשמשים לצורכי ציבור, פנאי, טבע ונוף, והם חלק מובנה מתכנון עיר. חשיבותם חורגת מההיבט הגאוגרפי: הם יוצרים תשתית עירונית החיונית לשמירה על איזון בין צורכי הפיתוח ובין ההגנה על הסביבה ועל החברה.

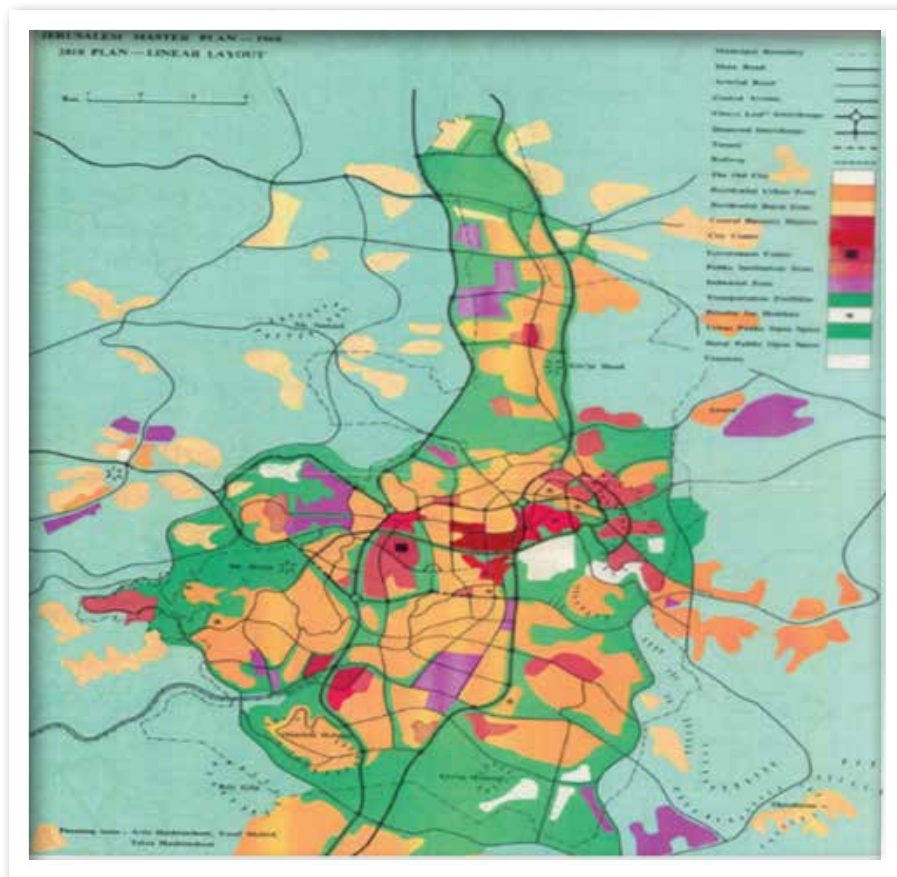
השטחים הפתוחים מאפשרים לעיר לגדול באופן מבוקר, לשמור על מרחבי טבע ונוף, למנוע צפיפות יתר ולהבטיח נגישות למשאבי טבע ופנאי. בכך הם תורמים לבריאות הציבור, ללכידות קהילתית ולאיכות חיים עירונית ומשמשים מנגנון לוויסות הפיתוח ולעיצוב גבולות העיר בניהול מושכל של משאבי הקרקע.

ההכרה בחשיבות השטח הפתוח מלווה את תולדות התכנון בירושלים מראשית המאה העשרים ועד ימינו. כבר בתוכניתו של ויליאם מקלין, מתכנן הערים הבריטי, משנת 1918, הוגדרה טבעת של שטחים פתוחים סביב העיר העתיקה כדי לשמור על נופיה ולהגן על ייחודה. מקלין ריכז את עיקר הפיתוח במערב העיר, שם תנאי הטופוגרפיה נוחים יותר, והדגיש את שמירת נחל קדרון, הר הצופים והר הזיתים מרחבים ירוקים סביב אותו "אגן הקדוש".²

גם בתקופת השלטון הירדני נשמר בקפדנות העקרון המנחה של שמירה על שטחים פתוחים. תוכנית קנדל משנת 1944 ותוכנית חברת בראון משנת 1962 אומנם הרחיבו את תחום העיר מזרחה, אך קבעו שרובו ישמש לנוף, ליערות ולחקלאות, והנחלים והוואדיות יותרו ירוקים מבינוי.³

2 תוכנית העיר ירושלים, ויליאם מקלין, 1918. מפת התוכנית והרקע.

3 פירוט התוכניות האדריכליות שהוכנו לירושלים במהלך השנים, הספרייה הלאומית.



איור 1- תוכנית אב ירושלים, 1968. מקור: השמשוני, שביד והשמשוני, 1972

כשנה לאחר איחוד העיר במלחמת ששת הימים, גיבש ב-1968 האדריכל אריה שרון תוכנית אב עירונית, אשר המשיכה לראות בשטחים הפתוחים רכיב אסטרטגי תכנוני וביטחוני. התוכנית שמרה על רצועת נוף פתוחה סביב העיר העתיקה, בייחוד מדרום וממזרח – בהר הזיתים, בהר הצופים ובגיא בן הינום – ואסרה בנייה בוואדיות המרכזיים ובקווי רכס עיקריים כדי לשמור על תצפיות פתוחות לעבר העיר העתיקה. בה בעת הוגדרו פארקים עירוניים רחבים בעמק הארזים ובמוצא, שיצרו רצף עירוני ירוק. מגמה זו חודשה בתוכנית המתאר ירושלים 2000⁴ ובתמ"מ⁵ 1/30 שהדגישו את הצורך בשמירה על השטחים הפתוחים ובחיזוק הרצף העירוני הירוק, בייחוד במזרח העיר.

4 תוכנית מתאר ירושלים – מס' 2000 – תוכנית המתאר הכוללת לעיר ירושלים, אתר עיריית ירושלים, 2004.

5 תמ"מ 1/30 – תוכנית מתאר מחוזית ירושלים, מינהל התכנון.

כך לאורך יותר ממאה שנה נותר השטח הפתוח נדבך מרכזי בזהותה ובתכנונה של ירושלים, עיר שההיסטוריה, הטבע ושיקולי הביטחון נשזרים בה זה בזה ומכוננים יחד את אופייה הייחודי.

היבטים סביבתיים, חברתיים וביטחוניים

סביבה

ירושלים בנויה על מערכת הרים, עמקים ונחלים היוצרים נוף טופוגרפי ייחודי שאין דומה לו בערים אחרות בארץ. השטח הפתוח בה, ובמיוחד בצד המזרחי של העיר, הוא מרחב ירוק, המשמש מערכת סביבתית חיונית: הוא מווסת תהליכים אקלימיים באמצעות הצללה, ספיגת חום ואידוי מים הממתנים את השפעות ההתחממות העירונית; הוא מאפשר חלחול טבעי של מי גשמים, ובכך מפחית נגר עילי, מונע הצפות ותורם להזנת מי התהום; והוא משמר מגוון ביולוגי באמצעות פארקים, נחלים ויערות עירוניים, המשמשים בתי גידול רציפים המחברים בין אזורים טבעיים שונים ומאפשרים נידות מינים והתחדשות אקולוגית.

איכות חיים וחברה

נוסף על כך, השטחים הפתוחים בירושלים ממלאים תפקיד חברתי וכלכלי מרכזי, המספקים מרחבים נגישים לפעילות פנאי והם חיוניים למרקם חברתי עירוני שגרת. כמו כן קיומם של פארקים ומרחבים טבעיים בקרבת אזורים מגורים מעלה את ערך הנדל"ן ומשפר את הדימוי העירוני. לעומת זאת פגיעה ברצף השטחים הפתוחים או הזנחתם עלולות להפחית את האטרקטיביות של שכונות מגורים ולגרום לירידת ערך הנדל"ן ולפגיעה ברווחת התושבים.

ביטחון וביטחון אישי

חלק ניכר משכונותיה המזרחיות של ירושלים גובלות בכפרים ערביים הנמצאים תחת שליטתה של הרשות הפלסטינית. עובדה זו מוסיפה לשטחים הפתוחים במזרח העיר תפקיד בטחוני חיוני: השטח הפתוח במזרח ירושלים איננו רק מרחב ירוק אלא גם בעל תפקיד ביטחוני חיוני: כאשר השטחים הפתוחים נשמרים כמרחבים נקיים מבינוי בלתי חוקי, הם יוצרים אזורי חיץ טבעיים המתחמים באופן ברור מרקמים בנויים, ובכך מאפשרים ראות ובקרה בשטח ומגבילים תנועה בלתי מוסדרת של אנשים וכלי רכב. לעומת זאת התפשטות בינוי צפוף אל תוך הוואדיות מטשטשת את התיחום, מונעת פיקוח אפקטיבי ומאפשרת מעבר חופשי של גורמים עברייניים ופעילי טרור בדרכים לא מוסדרות בחסות הצפיפות.

גישת "תכנון סביבתי למניעת פשיעה" (CPTED)⁶ מציעה מסגרת להבנת השפעה של עיצוב המרחב על רמות הפשיעה והביטחון. היא מבוססת על הרעיון שתכנון מודע של הסביבה יכול למנוע מראש פשיעה, להגביר את תחושת הביטחון ולחזק את הפיקוח הטבעי במרחב הציבורי. הגישה מדגישה כמה עקרונות מרכזיים: יצירת ראות גבוהה, המרתיעה עבריינים, שימוש ברכיבים פיזיים להכוונת תנועה ולהבחנה בין אזורים ציבוריים לפרטיים, חיזוק תחושת הבעלות של התושבים על סביבתם, וכן תחזוקה שוטפת של המרחב כדי למנוע הזנחה ויצירת מוקדי עבירה.

לסיכום: תכנון נכון של השטח הפתוח בירושלים הוא מרכיב חשוב בהיבטי סביבה, איכות חיים וביטחון אישי. עיצוב נכון של המרחב הפתוח, הגנה עליו ושימוש מושכל בו מאפשרים לשלב בין מטרות סביבתיות, חברתיות וביטחוניות ומבססים עיר בטוחה, בריאה ובת קיימא.

6 Cozens, P., McLeod, S., & Matthews, J. (2018). Visual representations in crime prevention: exploring the use of building information modelling (BIM) to investigate burglary and crime prevention through environmental design (CPTED).

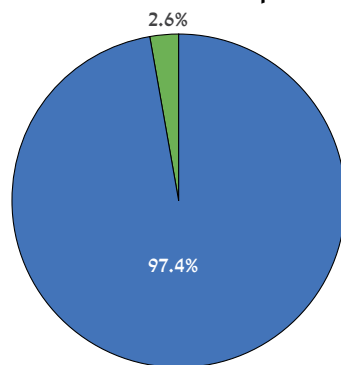


פרק ב: בעיית הפלישה לשטחים הפתוחים

בעשורים האחרונים ירושלים סובלת מתופעת בנייה בלתי חוקית רחבת היקף בשטחים הפתוחים, המרוכזת רובה ככולה במזרח העיר. בנייה זו התרחבה בהדרגה משנות השמונים, וביתר שאת משנות התשעים של המאה הקודמת, כתוצר ישיר של היעדר אכיפה אפקטיבית מצד הרשויות, ובעיות של יישום תכנון מוסדר בשכונות. בעיות אלה נובעות בין השאר מהיעדר רישום בעלות מוסדר ברוב קרקעות מזרח העיר.⁷

מאז שנת 1999 ועד ראשית שנת 2025 נבנו בשטחים הפתוחים של ירושלים 2,661 מבנים בלתי חוקיים. בנייה זו הובילה להשתלטות הדרגתית על שטחים שהיו מיועדים לשימוש ציבורי אגב הפיכתם למתחמי מגורים וחקלאות בלתי מוסדרים. הבנייה מתבצעת בלי שום תשתית חוקית וללא תיאום עם תוכניות העירייה ועם מוסדות התכנון הרשמיים, בכך מופרות באופן בוטה תוכניות הפיתוח. לאחר ניתוח של כלל הבנייה הבלתי חוקית בשטחים הפתוחים בירושלים, עולה כי 2,593 מבנים בלתי חוקיים נבנו במזרח העיר, לעומת 68 בלבד במערב העיר. מדובר בכ-97% מסך הבנייה הבלתי חוקית בשטחים הפתוחים של ירושלים. בחלוקה לשכונות, עולה כי מרבית

תרשים מספר 1 - פילוח מבנים
בלתי חוקיים בשטח הפתוח



ירוק – מערב העיר כחול – מזרח העיר

7 להרחבה ראו: "ירושלים של קרקע" מחקר והמלצות 'רגבים' בסוגיית הסדר המקרקעין במזרח ירושלים.



איור 2 - היעלמות השטחים הפתוחים ב"גן המלך" על-פי תצלומי אוויר

הבנייה מרוכזת בשכונות סילוואן, עיסאווייה, ג'בל מוכאבר וראס אל-עמוד - נחל קדרון רבתי. הפערים האדירים משקפים פערי תרבות בין האוכלוסיות אך לא פחות מכך את פערי האכיפה.

במשך שנים לא נקטו עיריית ירושלים ומוסדות האכיפה מדיניות אפקטיבית נגד הבנייה הבלתי חוקית, שנעשתה פעמים רבות אף לעיני הרשויות. לפיכך הצטבר היקף אדיר של מבנים בלתי חוקיים, שהריסה ואכיפה כנגדם נעשתה כמעט בלתי אפשרית, הן מבחינה פוליטית והן מבחינה תכנונית. על פני השטח התבססו מרקמים צפופים של בנייה בלתי חוקית, ללא תשתיות בסיסיות, ומוסדות ציבור שהעבירה הפכה בהם לנורמה, כך שהחוק איבד את כוחו המכונן.

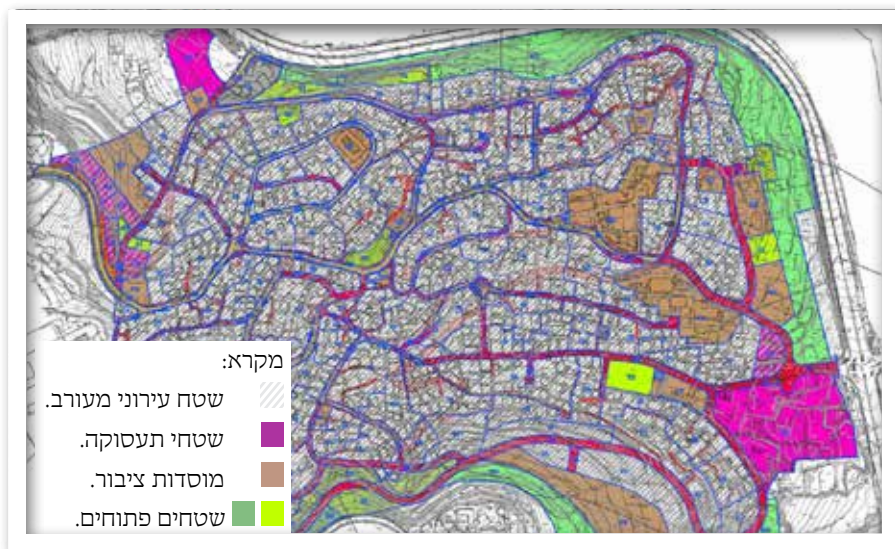
דוגמה מובהקת לכך היא מתחם גן המלך (אל-בוסתאן) שבסילוואן, שטח פתוח בהיקף של 45 דונם שהוגדר מאז התקופה הבריטית שטח ציבורי וארכאולוגי. בהדרגה נבנו במתחם יותר מ-130 מבנים בלתי חוקיים שאילצו את העירייה לגבש פשרה שתכליתה לאכוף באופן חלקי את הפרות הבנייה ולהכשיר בדיעבד את שאר המבנים.

טבלה 1: מספר המבנים הבלתי חוקיים במתחם גן המלך לאורך השנים (על פי דו"ח מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, 2010)

שנה	מספר מבנים בלתי חוקיים
1967	13 מבנים
1995	כ-30 מבנים
2004	כ-80 מבנים
2009	כ-130 מבנים



איור 3 - מתאר שכונת עיסאווייה.



איור 4 - תשריט התוכנית החדשה (101-0790758).

הדינמיקה של אישור לאחר מעשה הולידה מנגנון של הלבנת עבירות בנייה המסדיר את הבנייה הבלתי חוקית ככלי המכתיב את התכנון העירוני בדיעבד. כך נוצר היפוך של סדרי התכנון: במקום שתכנון יקדים את הבנייה ויעצב את גבולותיה, הבנייה עצמה היא שמשרטטת את גבולות התכנון, ולחריגות בנייה אלו אף מתואמות תשתיות. במילים

אחרות, במקום לפעול בהתאם לחוק התכנון והבנייה, מוכתב חוק הבנייה והתכנון.

התוצאה ההרסנית המצטברת היא תכנון תגובתי ולא־יוזם. במקום לעצב את התכנון, המערכת העירונית מנסה להדביק את המציאות, במחיר אובדן שטחים פתוחים ותשתיות מאולתרות. תהליך זה מחליש את סמכותה של המדינה במרחב העירוני, שכן הרשויות מאבדות את כוחן לקבוע גבולות ולהפעיל סמכות.

דוגמה נוספת היא שכונת עיסאווייה שבצפון־מזרח ירושלים, המשתרעת על פני אלף דונם ומניין תושביה 20,000 איש. שנים רבות התבססה השכונה על תוכנית מתאר 2316, שאושרה בסוף 1991. התוכנית הישנה כיסתה את כל השטח הבנוי הקיים דאז, ואף קבעה לו עתודות התפתחות. במובנים רבים היא שמרה על עקרונות בסיסיים של תכנון עירוני, כולל שמירה על שטחים פתוחים וייעוד אזורים למוסדות ציבור. בהיעדר אכיפה הקימו תושבים רבים מבנים ללא היתר, ובשכונה התפתחו שיעורי בנייה בלתי חוקית חריגים, המוערכים ב־80%–90% מהשטח הבנוי⁸.

בשנת 2023 אושרה תוכנית מתאר חדשה לשכונת עיסאווייה (1010790758), המשתרעת על כ־1,049 דונם. התוכנית החדשה גובשה כדי להסדיר את המצב הקיים ולהכשיר בדיעבד את רוב הבנייה הבלתי חוקית, וזאת במקום ליזום תוכניות אפקטיביות לציפוף עירוני. התוכנית הציגה כמה מסלולי פיתוח, הכוללים הסדרת מבנים קיימים, תוספת זכויות בנייה, עיבוי ובמקרים מסוימים פינוי ובינוי, וייעדה רק כ־22 דונם לשטח פתוח⁹, לעומת כ־104 דונם שסומנו שטחים ציבוריים פתוחים בתוכנית הישנה.

ושבו, במקום לקדם ציפוף של ממש בשטח הקיים, הכשרת הבנייה הבלתי חוקית בדיעבד אף מתגמלת את העבריינים ומעניקה להם זכויות בנייה מיידיות. עבריינות הפכה למדיניות עירונית הלכה למעשה, והיא המשתלמת לחלוטין לעוסקים בה.

בתוכנית המתאר 101-0790758, שהגה האדריכל ארי כהן, ניתן לראות את ההשלכות הקשות של הבנייה הבלתי חוקית בשטחים פתוחים. בתוכנית מוצגות הוראות הסדרה כלפי כמה טיפוסים בנייה; הוראות הסדרה אלו מוכיחות כי אין מדיניות ציפוף אמיתית בשכונה, שכן חלק מהמבנים אינם נכללים כלל באפשרות לפינוי ובינוי, וזאת אף שמבנים דומים במערב העיר כן זוכים להיכלל בפרויקטים מהסוג הזה.¹⁰

כפי שאפשר לראות מנתוני העירייה ומתוכניות המתאר לשכונה שהוזכרו לעיל, ההמלצות והמדיניות החד־משמעית בדבר ציפוף השטח הבנוי של תוכנית מתאר 2000 ותמ"מ 1/30 לא אומצו; **השטח הפתוח נגרע, ומנגנון התכנון בדיעבד נמשך ביתר שאת.**

8 על פי הערכות מחקרים וארגונים שונים (אין מספר רשמי של הרשויות).

9 מספר זה נוגע רק לשטחים שהוגדרו פתוחים.

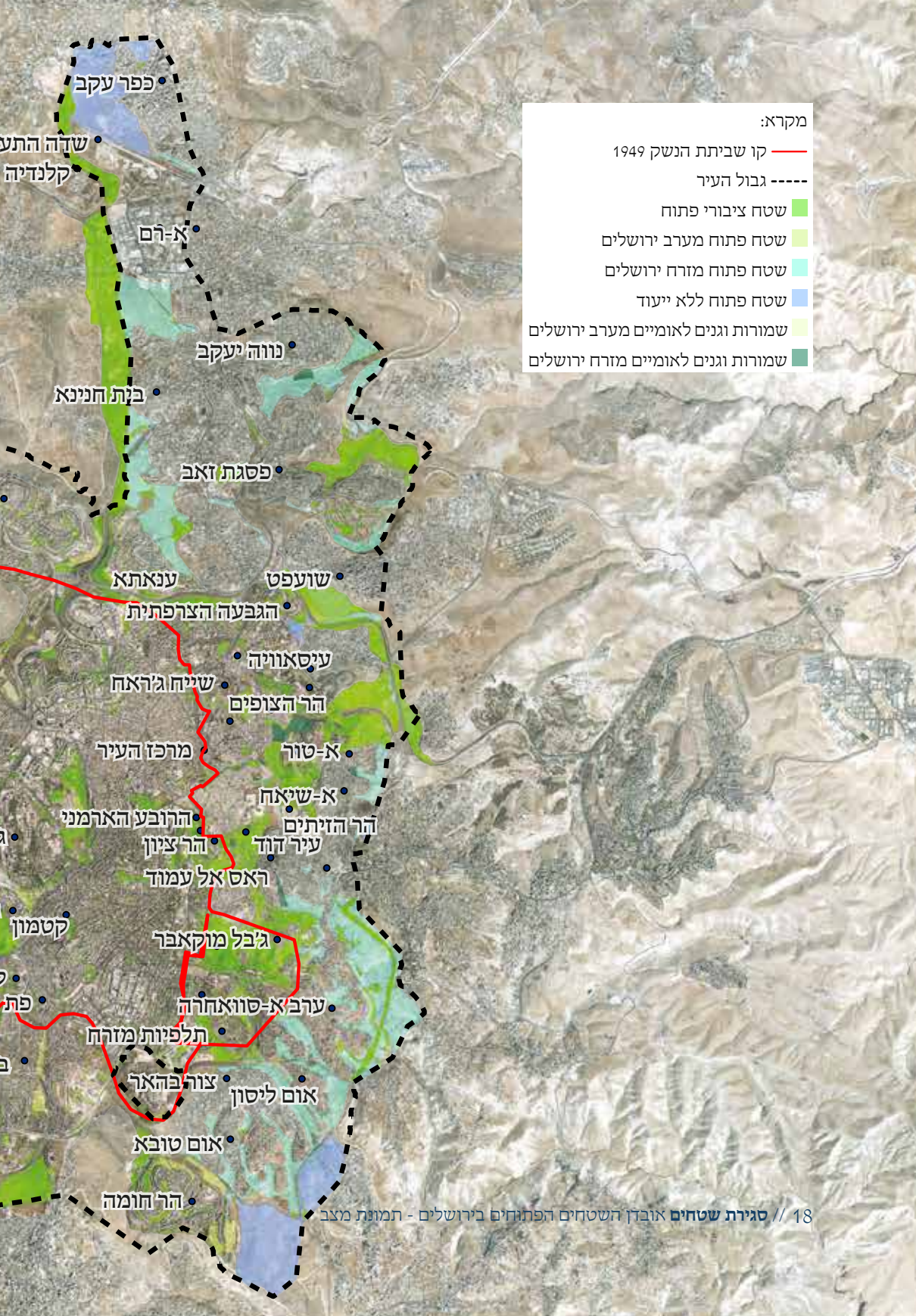
10 תוכנית מתאר לשכונת אל־עיסאווייה (101-0790758), עיריית ירושלים ואדריכל ארי כהן, ספטמבר 2020.



פרק ג: בנייה בשטחים פתוחים - מיפוי וממצאים

לשם הערכת ממדי התופעה וגיבוש מדיניות אפקטיבית להתמודדות עימה ביצעה תנועת רגבים מיפוי ייחודי המתמקד לראשונה בשטח הפתוח בירושלים, המיפוי מספק תמונה עדכנית של מצב השטחים הפתוחים בירושלים, והיקף הבניה הבלתי חוקית בתוכם, מציג מפת אכיפה המזהה את מוקדי הבעיה.

מחלקת ה-GIS של תנועת רגבים מיפתה את התפתחות הבנייה הבלתי חוקית בירושלים על בסיס השוואה של תצלומי אוויר, עליהם הועלו שכבות מיפוי ייעודי קרקע, כפי שהן מופיעות באתר הרשמי של עיריית ירושלים. הנתונים מתעדים את כלל המבנים הקיימים בשטחים הפתוחים, קרי: שמורות טבע, יערות, שצ"פים ושטחים שאינם מיועדים למגורים. החל משנת 1999, לרבות מבנים חקלאיים, מבני תעשייה ומבני מגורים. המיפוי מחלק את העיר למרחבים גאוגרפיים נפרדים מצפון לדרום כדי לאפשר בחינה פרטנית של כל מרחב בנפרד, הסוקר את ממוצעי הבנייה לשנה, והיקף השטחים שנתפסו.



מקרא:

קו שביתת הנשק 1949

גבול העיר

שטח ציבורי פתוח

שטח פתוח מערב ירושלים

שטח פתוח מזרח ירושלים

שטח פתוח ללא ייעוד

שמורות וגנים לאומיים מערב ירושלים

שמורות וגנים לאומיים מזרח ירושלים

נופה עטרות

רמות

מבשרת ציון

גבעת שאול

בית זית

בית הכפרים

הר הרצל

גבעת רום

בית וגן

גבעת מרדכי

רמת דניה

קרית מנחם

אורה

הולילנד

קטמונים

מלחה

גבעת צפאפא

גילה

ולג'ה

הר גילה

בתיר



ענאתא במבט מעיסאווייה - פלישה לשטחים פתוחים (צילום: דניאל מאלק לוי, 2005, רישיון CC BY-SA 2.5)

ממצאי המיפוי

טבלה מס' 2 - ממצאים כלליים

סוג השטח	דונם (מבוזר) במזרח העיר	דונם (מבוזר) במערב העיר
שטח ציבורי	9,448	6,115
שטח פתוח אחר	6,046	8,570
שמורות טבע וגנים לאומיים	562	1,510
שטח פתוח לא ייעודי	3,429	3,429
סה"כ שטח פתוח	19,485	19,624
שטח לא ייעודי מחוץ לשטח המוניציפלי	9,648	

טבלה מס' 3 - נתוני בינוי בלתי חוקי

שנה	בב"ח בינוי בשטחים הפתוחים במזרח העיר	בב"ח בינוי בשטחים הפתוחים במערב העיר
1999	1,005	29
2008	749	17
2019	1,498	42
2024	346	9
סה"כ	3,598	97
בב"ח שנתי ממוצע	103.7	2.7
שטח שנתפס על ידי בנייה בלתי חוקית (דונם)	3,503	18

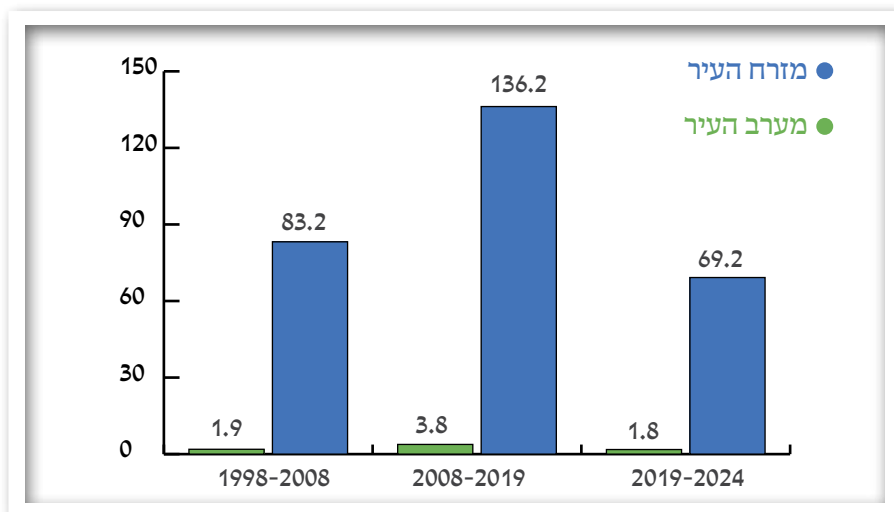
מהמיפוי עולה כי אף שהיקף השטח הפתוח במזרח העיר ובמערבה כמעט זהה, במצב הבנייה הבלתי חוקית יש ביניהן שוני דרמטי. **בשטחים הפתוחים שבמזרח ירושלים נבנו מאז שנת 1999 2,593 מבנים שלא כחוק, בממוצע של 103.7 מבנים בשנה, ואילו במערב העיר נבנו באותה תקופה 68 מבנים כאלה בלבד.** בסך הכל, נכון למיפוי האחרון, נבנו בשטחים הפתוחים של מזרח ירושלים 3,503 מבנים בלתי חוקיים.

הפערים בולטים גם בהיבט השנתי: ממוצע הבנייה הבלתי חוקית בשטח הפתוח במזרח העיר עומד על 104 מבנים חדשים בכל שנה, לעומת ממוצע שנתי של כ-3 מבנים בלבד במערב העיר. גם היקף הקרקע שנתפסה בבנייה הבלתי חוקית ממחיש את עומק התופעה; במזרח העיר משתרעת הבנייה הבלתי חוקית על פני שטחים נרחבים בהיקף של 3,503 דונם, ואילו במערב העיר מדובר ב־18 דונם בלבד.

מניתוח פערי האכיפה של הבנייה הבלתי חוקית בשני חלקי העיר, עולה אכיפה בלתי יעילה שאינה תואמת את המציאות. ב-15 השנים האחרונות הרסה עיריית ירושלים כאלפיים מבנים בלתי חוקיים, מחציתם במזרח העיר.¹¹ בממוצע 67 מבנים נהרסים מדי שנה בכל מזרח העיר, כולל בשטחים הבנויים, בעוד בשטחים הפתוחים בלבד נבנים מדי שנה בממוצע 104 מבנים חדשים.

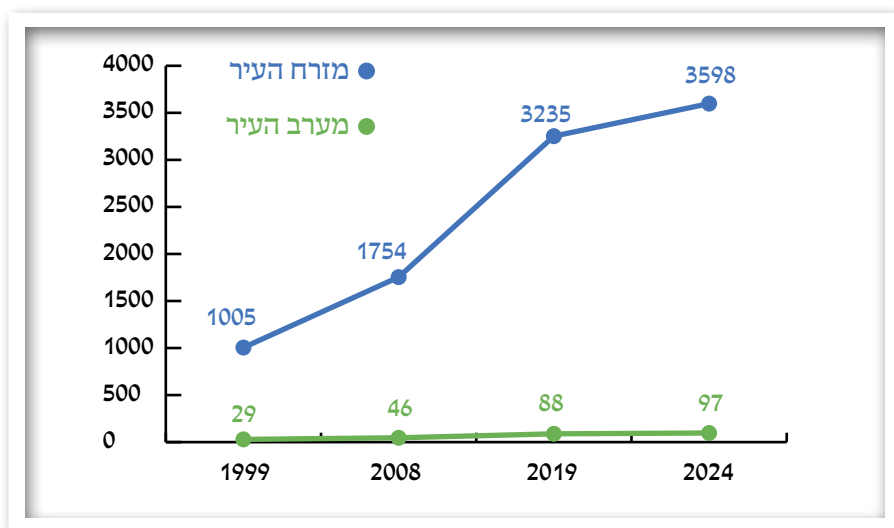
11 תשובת עיריית ירושלים בכתבה בערוץ 14 בנושא בב"ח בכפר עקב, 2025.

תרשים מספר 2 - ממוצע בינוי שנתי



נוסף על כך, אפשר לראות כי בין השנים 2019-2008 חלה עלייה של ממש בבנייה הבלתי חוקית, ואילו החל משנת 2019 ניכרת התמתנות בקצב שלה. היקף פעולות האכיפה עלה בהתאמה, אך עדיין אינו משיג את היקפי הבניה הבלתי חוקית ותוצאותיה. השינוי מוסבר באישורו של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, ('חוק קמיניץ') על ידי הכנסת בשנת 2017. תיקון זה מעניק כלים מנהליים רבים לרשויות האכיפה, ובראשם קנסות מנהליים כבדים כנגד הבונים בצורה בלתי חוקית.

תרשים מספר 3 - מגמה רב שנתית

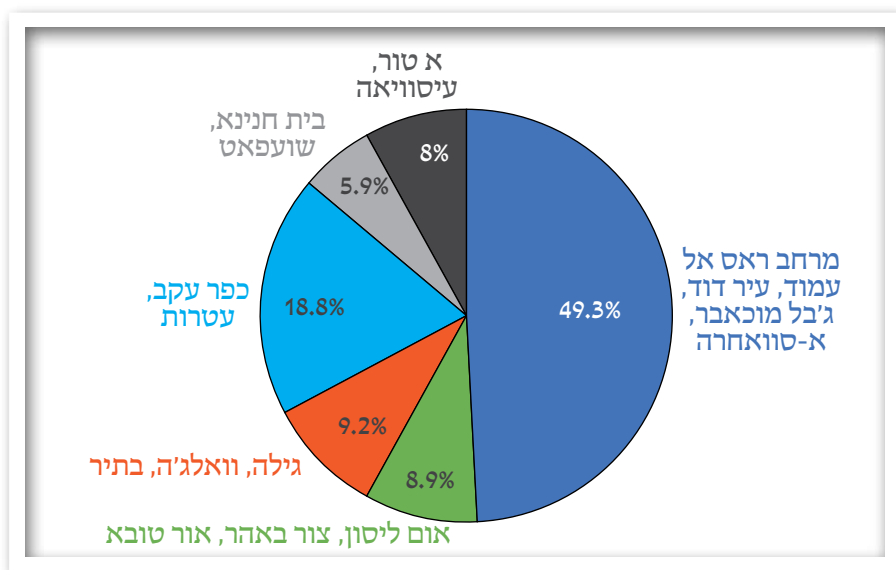


גם במערב העיר, בדומה למזרחה, אפשר לראות ששיא הבנייה מרוכז בין השנים 2008–2019, לעומת התמתנות של ממש בשנים 2019–2024.

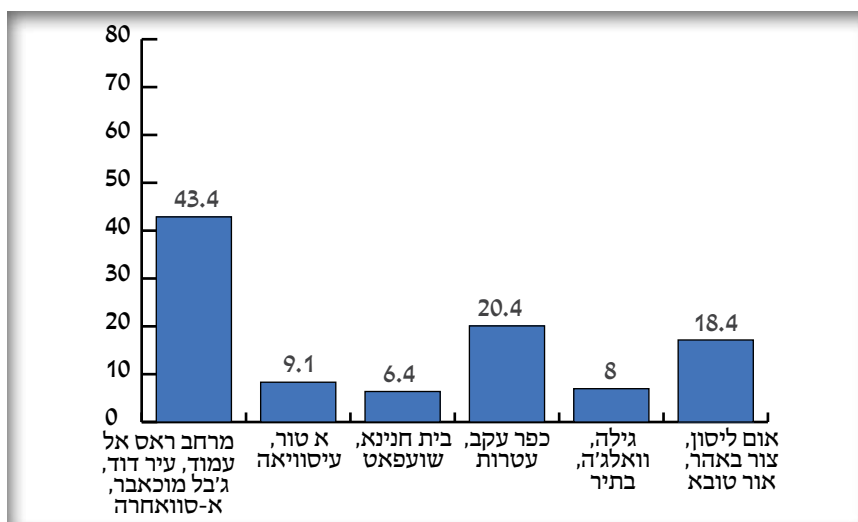
התפלגות מרחבית של הבנייה הבלתי חוקית במזרח ירושלים

מניתוח מרחבי במזרח ירושלים, עולה כי קרוב ל-50% מכלל המבנים הבלתי חוקיים בשטח הפתוח מרוכזים במרחב אחד עיקרי: בדרום-מזרח, באזור נחל קדרון רבתי – מהר הזיתים ועד שכונת ג'בל מוכאבר וערב א-סוואחרה. שאר המרחבים מתחלקים באופן דומה, בחציה השני של הבנייה הבלתי חוקית. תובנה זו מסייעת למקד את מאמץ האכיפה ומצביעה על מוקדים חמים (Hot Spots) ברורים הדורשים תשומת לב מוגברת, כפי שנראה להלן בהמלצות.

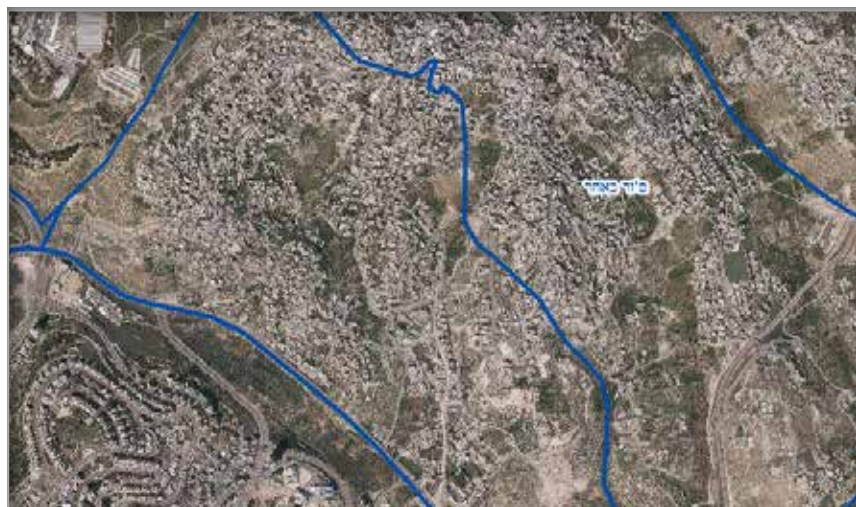
תרשים מספר 4 - התפלגות לפי שכונות



תרשים מספר 5 - קצב צמיחה שנתי משנת 1999

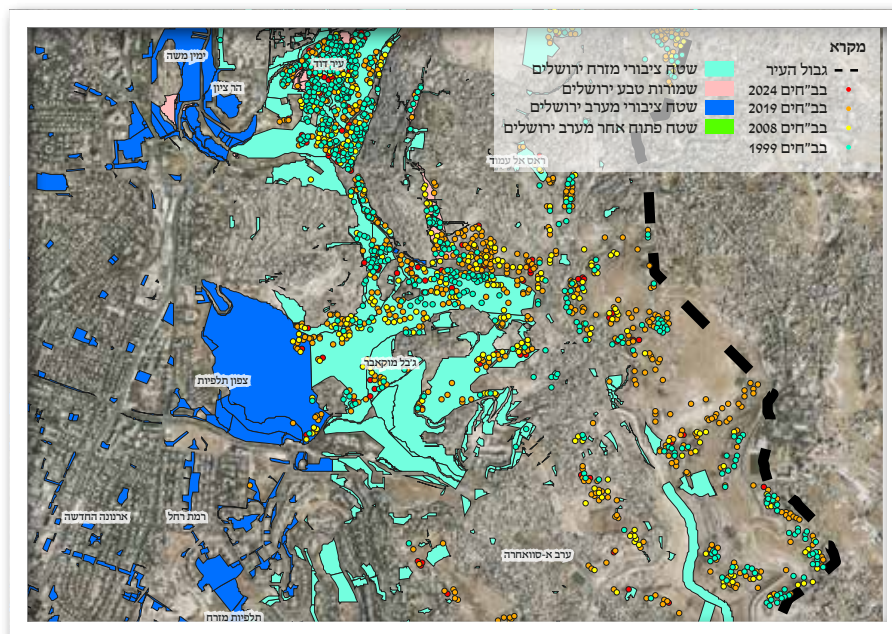


כאמור, ניתוח קצב הבנייה לפי מרחבים מעלה כי כמעט כל אזורי העיר עברו מיתון והאטה בשיעור התחלות הבנייה הבלתי חוקית בשטחים הפתוחים בשנים 2019-2024. עם זאת יש הבדלים ניכרים בין המרחבים עצמם, המעידים על שונות ברמת האכיפה ובדפוסי הפעילות המקומית. בחלק מן המרחבים נרשמה צניחה חדה במיוחד בהיקפי הבנייה, ואילו באחרים ניכרת ירידה מתונה יותר, המעידה על המשך פעילות בנייה בקצב נמוך יותר. מבין כלל המרחבים, המרחב המאופיין בירידה המתונה ביותר בהתחלות בנייה הוא מרחב אום ליסון - צור באהר - אום טובא.



איור 5 - התפלגות שטחי המגורים, צור באהר ואום טובא

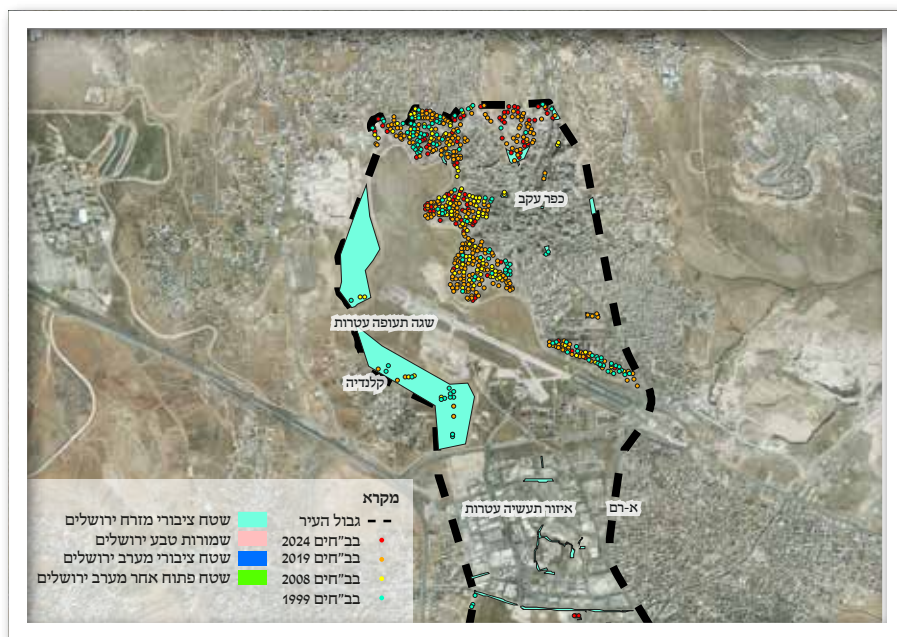
שקפי המיפוי 1999-2024



בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - ראס אל עמוד, עיר דוד, ג'בל מוכבר, ערב א-סואחרה

ראס אל עמוד, עיר דוד, ג'בל מוכאבר, א-סואחרה, אשייח

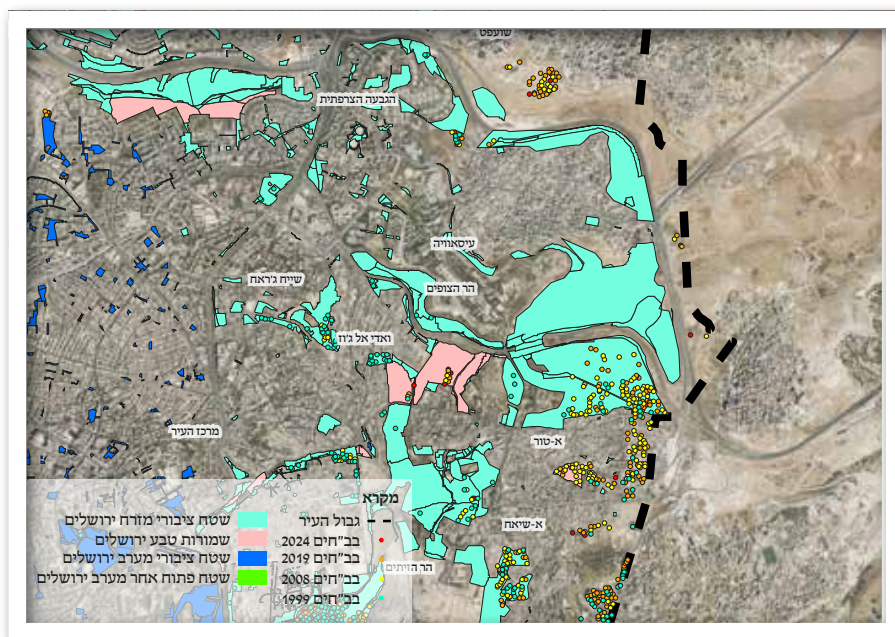
שנה	בב"ח
1999	561
2008	330
2019	652
2024	104
סה"כ בב"ח	1647
סה"כ בב"ח חדש בממוצע שנתי	43.4



בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - צפון מזרח ירושלים

צפון - כפר עקב, עטרות

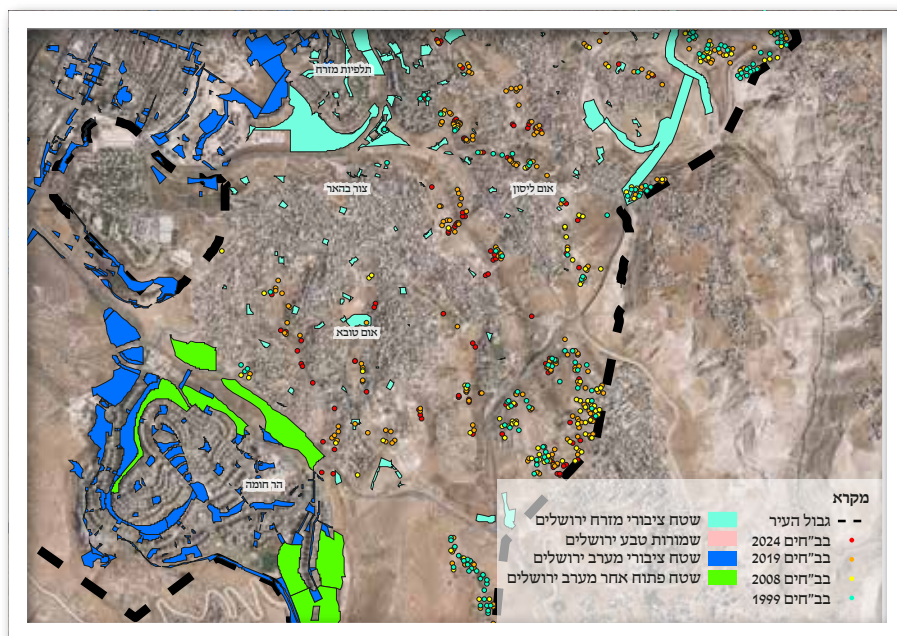
שנה	בב"ח
1999	120
2008	101
2019	327
2024	81
סה"כ בב"ח	629
סה"כ בב"ח חדש בממוצע שנתי	20.4



בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - עיסאווייה, א-סוואנה, א-טור, א-שיאח

א-טור, עיסאווייה, א-סוואנה

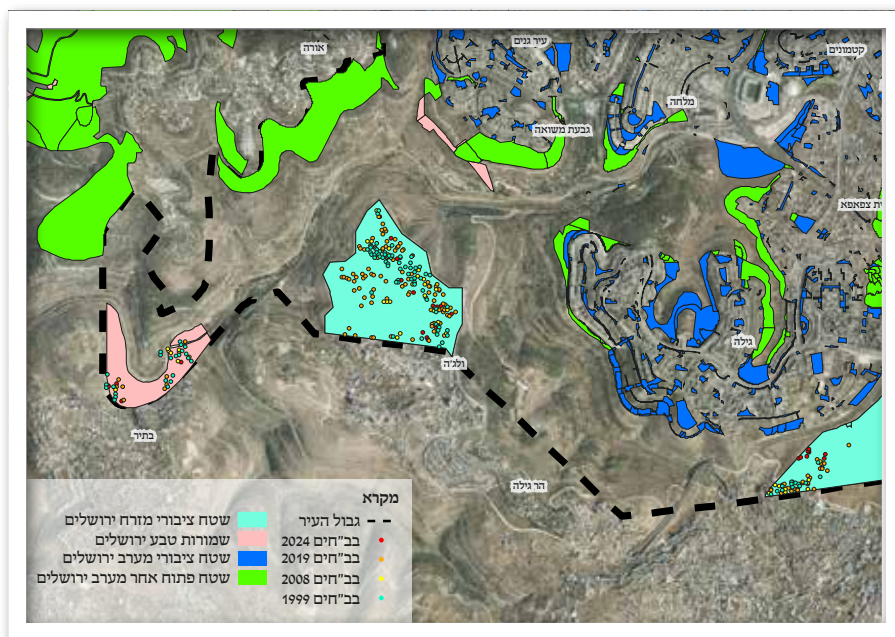
שנה	בב"ח
1999	41
2008	127
2019	87
2024	13
סה"כ בב"ח	268
סה"כ בב"ח חדש בממוצע שנתי	9.1



בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - דרום מזרח העיר

אום-ליסון, צור באהר, אום טובא

שנה	בב"ח
1999	84
2008	76
2019	193
2024	108
סה"כ בב"ח	461
סה"כ בב"ח חדש בממוצע שנתי	18.44



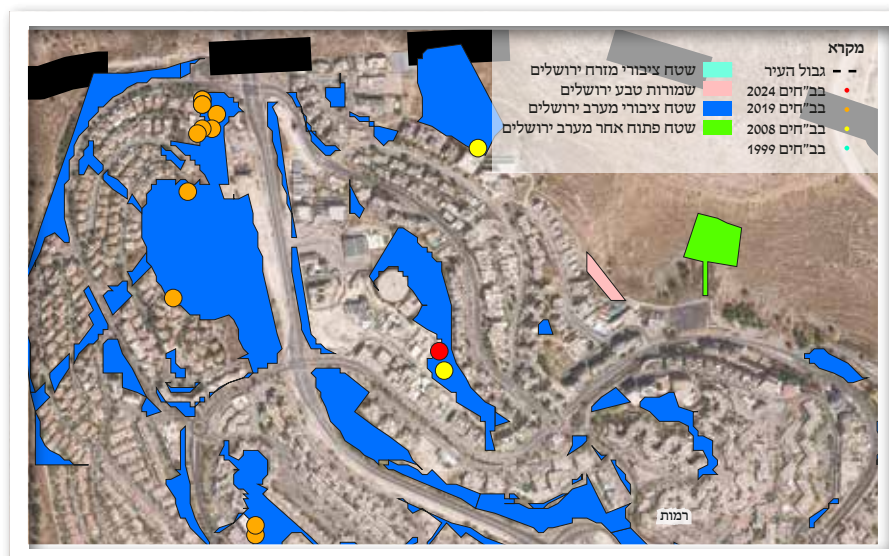
בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - דרום העיר

איזור גילה, וואלג'ה, בתיר

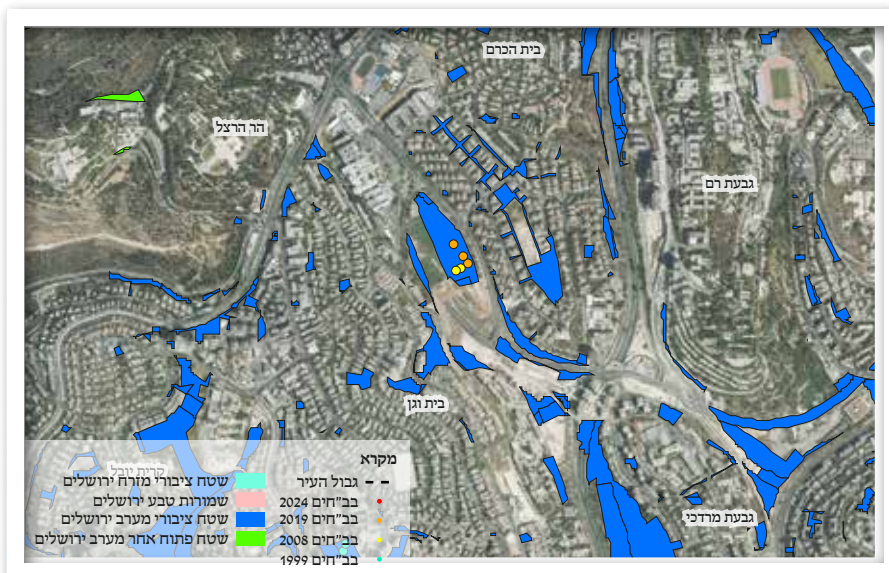
שנה	בב"ח
1999	105
2008	35
2019	132
2024	34
סה"כ בב"ח	306
סה"כ בב"ח חדש בממוצע שנתי	8

פילוח מרחבי: מערב העיר

בשל מיעוט הבנייה הבלתי חוקית במערב העיר תוצגנה שתי דוגמאות בלבד, המעידות על הכלל, ועל השוני הדרמטי מהמצב הקיים במזרח העיר.



בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - רמות

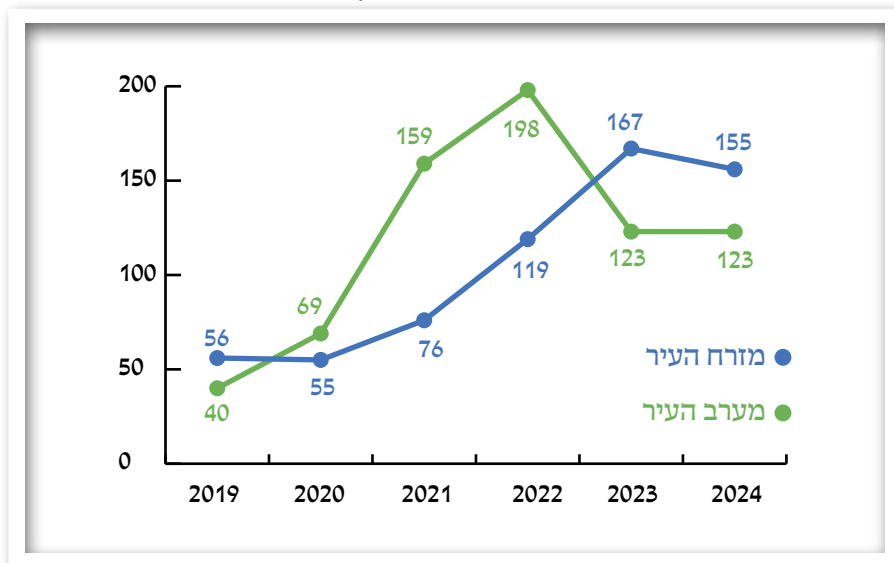


בניה בלתי חוקית בשטח ציבורי - בית וגן

מהמיפוי עולה חריגת הבנייה השולית במערב העיר. למשל, בשכונת רמות אפשר לזהות זליגה של כעשרה מבנים לעבר הכביש.

מאמצי האכיפה העדכניים

תרשים מספר 6 - צווים שניתנו על ידי הפיקוח העירוני



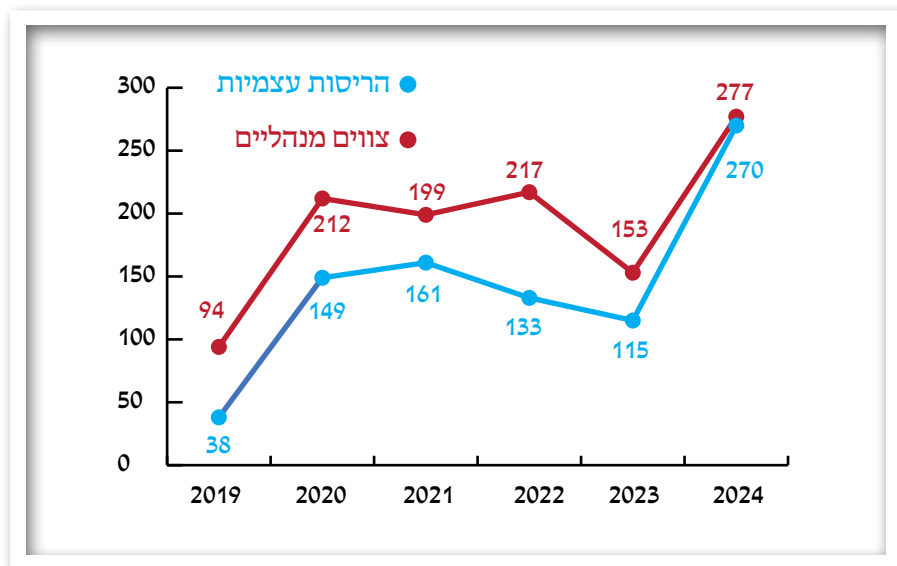
תרשים מספר 7 - מימוש צווי הריסה על פי יחידת אכיפה



בהמשך לדיון על העלייה במגמת האכיפה, מנתוני עיריית ירושלים עולה תמונה ברורה המשקפת את העלייה במספר צווי ההריסה ואת השפעתם על הירידה בקצב

התחלות הבנייה.¹² בשנים 2019–2024 נרשמה עלייה של יותר מ־300% במספר צווי ההריסה המנהליים שהוציאה העירייה. העלייה לוותה בהגברת פעולות אכיפה אפקטיביות מצד הרשויות. לצד האכיפה והודות לתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה (חוק קמיניץ), חלה עלייה חדה במספר ההריסות העצמיות של עברייני הבנייה עצמם, זאת כדי להימנע מהעלויות הכספיות המוטלות על בעל הנכס נגדו בוצעה פעולת האכיפה ומחשש להשלכות פליליות.

תרשים מספר 8 - הריסות עצמיות מול צווים מנהליים



המתאם בין מספר הצווים שהוצאו למספר ההריסות העצמיות מצביע על האפקטיביות של אכיפה בצורת הריסה וקנסות.

עיון בתרשימים מלמד על עלייה דרמטית במספר צווי ההריסה שניתנו בשנים 2019–2024 ועל השפעתם הישירה על הצניחה בהתחלות הבנייה.

לצד מספרי הצווים וההריסות המוצגים בתרשימים, חשוב לציין כי היחס בין ההריסות למספר המבנים הבלתי חוקיים הכולל, גבוה עשרות מונים בחלקה המערבי של העיר לעומת חלקה המזרחי. כך לדוגמא, בשנת 2024 נהרסו במזרח העיר 128 מבנים לעומת 60 בלבד במערב העיר; אך מבט על התמונה המלאה מציג אותה הפוכה לחלוטין. 128 המבנים שנהרסו מהווים 4% בלבד מהמבנים הבלתי חוקיים במזרח העיר, ואילו 60 המבנים שנהרסו במערב העיר מהווים 62% מסך המבנים הבלתי חוקיים באזור זה.

12 נתונים על אכיפת עבירות בנייה במזרח ירושלים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2025.

העלייה בהוצאת צווי ההריסה לוותה בהגברת פעולות האכיפה הן מצד הרשויות והן מצד עברייני הבניה עצמם. היפוך המגמה יצר חשש ממשי מבנייה בלתי חוקית במזרח העיר.

כאמור, השינוי הגדול קשור באופן ישיר לתיקון 116 לחוק התכנון והבניה (חוק קמיניץ), שנכנס לתוקף בשלהי שנת 2018 תוך נתינת סל כלים מנהליים ממשיים לגורמי האכיפה. כאן יש להדגיש כי חרף העלייה באכיפה ובהריסות העצמיות, ניכרים באופן בולט פערים ביחסה של עיריית ירושלים אל הפרות הבנייה במזרח העיר לעומת יחסה אל ההפרות במערב העיר. בעוד שלמערב העיר מקצה העירייה 25 פקחים, במזרח העיר פועלים 8 פקחים בלבד,¹³ חלוקה תמוהה לנוכח הפער העצום בהיקף עבירות הבנייה בין שני חלקי העיר. גם בנתוני צווי ההריסה ניכר עיוות דומה: בשנת 2024 חולקו במזרח העיר 123 צווי הריסה בלבד, ואילו במערב העיר חולקו 155 צווים. נתונים אלה ממחישים כי האכיפה אומנם גדלה, אך היא אינה מתורגמת לחלוקה מרחבית נכונה של משאבים ואינה מותאמת לממדי הבעיה בפועל.

13 שי נחמיה, ראש יחידת האכיפה, פרוטוקול ועדת הפנים בראשות ח"כ יצחק קרויזר.



פרק ד: סיכום והמלצות מדיניות

לבנייה הבלתי חוקית בירושלים, ובעיקר בשטחים הפתוחים במזרח העיר, יש השפעות רחבות החורגות מההיבט התכנוני.

ברמה הכלכלית התופעה מסיבה אובדן הכנסות של מאות מיליוני שקלים בשנה לעירייה ולמדינה מאי־תשלום של אגרות, היטלים, מיסוי עסקאות וארנונה מוסדרת, לצד עלויות גבוהות של אכיפה, צווי הריסה והליכים משפטיים.

ברמה התכנונית התופעה מעוותת את שוק המקרקעין, יוצרת חוסר וודאות תכנונית, ומרתיעה יזמים מקידום תכניות חוקיות, בשל חוסר כדאיות כלכלית.

ברמה התשתיתית מאות מבנים נבנים ללא תכנון מוסדר, ויוצרים עומסים על מערכות המים, הביוב, החשמל והתחבורה. עומסים אלו מייקרים את עלויות התפעול ומורידים את איכות השירות העירוני.

ברמה הסביבתית והאסטרטגית גרמה הבנייה הבלתי חוקית לאובדן של כ־3,500 דונם של שטחים פתוחים, עתודות קרקע חיוניות לתושבי העיר ולפיתוחה העתידי. נוסף על כך התפשטות בלתי מוסדרת זו יוצרת מרחבים קשים לשליטה ולפיקוח, מגבירה מתחים בין קהילות ופוגעת באמון הציבור בשלטון החוק ובמעמדה הריבוני של ישראל מול גורמים בין־לאומיים.

האסטרטגיה המיטבית להתמודדות עם הבנייה הבלתי חוקית בשטחים הפתוחים בירושלים צריכה להתבסס על שילוב הדוק בין שלושה רכיבים משלימים: **אכיפה, יצירת חלופות חוקיות ופיתוח של המרחבים הפתוחים**. נקודת המוצא היא ההבנה שאין פתרון יחיד שיכול לפתור את המורכבות של השטח הפתוח בירושלים; לא אכיפה בלבד, לא תכנון בלבד ולא רק שיקום סביבתי. יש צורך בתמהיל שיוצר בו



השטחים הפתוחים במזרח העיר, על רקע העיר העתיקה (צילום: אברהם גריסר, רישיון CC BY-SA 4.0)

בזמן הרתעה אפקטיבית, חלופה חוקית אמיתית לתושבים והפיכת השטח הפתוח מנכס מופקר לאזור מוגן, מפותח ובעל נוכחות ציבורית וחוקית ברורה. **לפיכך גיבשה תנועת רגבים המלצות מפורטות לפתרון הבעיה ושמירה מרבית על השטחים הפתוחים:**

- **הגברת האכיפה והפיכתה לכלי עקבי, אפקטיבי ומרתיע:** יש לשאוף למציאות בה קיים יחס הפוך בין בינוי חדש להריסות – המדביק את קצב הבנייה בשטח הפתוח מקצב הבניה החדשה מדי שנה, בהתאם ליעדי החומש שנקבעו. מצב זה יאפשר שינוי יסודי במצב השטח הפתוח.
- **אכיפה מתקנת וחלוקת משאבים נכונה:** ריכוז 97% מהבנייה הבלתי חוקית בשטח הפתוח במזרח העיר מחייב התאמה בחלוקת משאבי האכיפה. למרות השינוי החיובי במספר צווי ההריסה שבוצעו במזרח העיר, עדיין יש פער ממשי בין היקף ההריסות להיקף עבירות הבנייה. בשנת 2024 בוצעו במזרח העיר 128 הריסות, ואילו במערב העיר בוצעו שישים הריסות, יחס של פחות מפי שניים, חרף ההבדל האדיר בהיקף העבירות. לאור קשיי גיוס פקחים לאזורים מסויימים במזרח ירושלים, יש לקבוע מודל שכר מתוגבר לפקחים במזרח העיר.
- **הקמת מנהלת אכיפה קבועה:** מנהלת האכיפה תתקצב ותעוגן רשמית כדי

לשמש המטה האסטרטגי לניהול השטח הפתוח. המנהלת תרכז סביב שולחן אחד את נציגי העירייה, משרדי הממשלה הרלוונטיים, רמ"י, רט"ג, המשטרה, גורמי משפט ונציגי ציבור, ותגובש בה תוכנית חומש משולבת הכוללת יעדי אכיפה, תכנון, שיקום וציפוף. תינתן לה הסמכות להסיר חסמים ביורוקרטיים, לתאם בין מדיניות תכנון לפעולות בשטח ולהוציא לפועל את התוכניות. בראש המנהלת יעמוד מנהל מיזם מקצועי, והיא תספק דו"חות שנתיים פומביים על התקדמות העבודה.

- **פיתוח אקטיבי של השטח הפתוח:** השטח הפתוח אינו רק אזור לשימור אלא מרחב שיש להגדיר, לעצב ולהעניק לו תכלית ציבורית על ידי פארקים, גנים, שבילי הליכה, חקלאות קהילתית, מסלולי טיול ואתרי מורשת וטבע מונגשים, בדגש על המרחבים המזרחיים והלא־מפותחים. תחזוקה שוטפת מובנית יוצרת נוכחות שלטונית גלויה, מפחיתה עבריינות ומטמיעה את המסר שהשטח הפתוח שייך לציבור ואינו מופקר.

- **יצירת חלופות חוקיות ותמריצים לבנייה בתוך השכונות:** על הרשויות לקדם במהירות תוכנית מסודרת לרישום הזכויות במקרקעין במזרח ירושלים, רק באמצעות רישום מלא של כלל הזכויות בקרקע יהיה ניתן לאשר תוכניות בנייה ולתכנן בצורה מושכלת ומקצועית את התפתחותן של השכונות, פינוי ובינוי והתחדשות עירונית.¹⁴

כלל ההמלצות נשענות על עקרונות ועל תוכניות שכבר עוגנו במסמכי התכנון הרשמיים של העיר – תמ"מ 1/30 ותוכנית מתאר ירושלים 2000 – על כן מומלץ להיצמד אליהם, ליישם בעקביות ולתת עדיפות להוצאה לפועל של סעיפיהם בתוכניות העבודה השנתיות של גורמי האכיפה והתכנון העירוניים.

סיכומו של דבר, המדיניות המשולבת יוצרת מנגנון של עצירה, בנייה ושיקום. האכיפה העקבית עוצרת את התפשטות הפגיעה ומעוררת הרתעה; התכנון, הציפוף והמסלולים החוקיים מספקים את צורכי הדיור והפיתוח; והשיקום והפיתוח האקטיבי של השטחים הפתוחים מחזירים את המרחב לציבור ומונעים חזרה לעבירה.

שמירה על השטחים הפתוחים של ירושלים היא שמירה על עיר הבירה של מדינת ישראל ועל לב העולם הפועל תחת אחריותה של מדינת ישראל.

14 סוגיית השטחים הפתוחים קשורה בקשר הדוק עם סוגיית הסדר המקרקעין, אך שתיהן אינן תלויות זו בזו. להרחבה ראו: "ירושלים של קרקע" מחקר והמלצות 'רגבים' בסוגיית הסדר המקרקעין במזרח ירושלים.



רגבים (ע"ר) • ת.ד. 44439 ירושלים 9144302 • טל. 02-6560303

פקס 02-6560363 • office@regavim.org

• www.regavim.org.il • f 'תנועת רגבים'