



## נייר עמדה

### הקמת רשות מקומית נפרדת בשכונות שמעבר לחומה בירושלים: משמעויות והשלכות

נובמבר 2017

- א. מבוא ..... 1
- ב. רקע: 15 שנה של הידרדרות במצב השכונות שמעבר לחומה ..... 2
- ג. הצעות חוק המקודמות בכנסת ..... 4
- ד. האינטרסים מאחורי ההצעה ומשמעותם ..... 4
- ה. עמדת האגודה לזכויות האזרח ופתרונות חלופיים ..... 6
- ו. אחרית דבר ..... 8

#### א. מבוא

חומת ההפרדה באזור ירושלים הוקמה לפני למעלה מעשור, בתוואי שאינו חופף את הגבול המוניציפאלי של ירושלים שנקבע ביוני 1967, ואינו חופף גם את הקו הירוק. הפערים המשמעותיים בין תוואי החומה לבין הגבול המוניציפאלי והגבול המדיני – פערים שהיו ידועים היטב למתכנני התוואי ולממשלה שאישרה אותו – יצרו מציאות חדשה של ואקום שלטוני, חוסר בהירות משפטי וכאוס תכנוני. אלו הביאו לפגיעות חמורות בזכויות אדם ולהידרדרות חריפה במצבן של השכונות והמובלעות שנותקו מהעיר.<sup>1</sup>

נייר עמדה זה שמפרסמת האגודה לזכויות האזרח בישראל מתייחס להצעה להוציא את השכונות הפלסטיניות הגדולות שמחוץ לחומה מתחומי העיר ירושלים, ולהקים שם רשות מקומית ישראלית חדשה. לפי הצעה זו, הרשות המקומית תפעל תחת משרד הפנים הישראלי, ותושבי המקום הפלסטינים-ירושלמים ימשיכו להחזיק בתעודת זהות ישראלית. המהלך מתמקד בכפר עקב שבצפון, ובמחנה הפליטים שועפאט ובשלוש השכונות הסמוכות אליו<sup>2</sup> שבצפון-מזרח העיר.

<sup>1</sup> ראו: פניה של האגודה לזכויות האזרח לראש הממשלה בנימין נתניהו, "החלטת הממשלה בנושא עוטף ירושלים – עשור של התחייבויות לא ממומשות", 9.8.15.

"עקורים בעירם: מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה", דוח עמותת עיר עמים, יוני 2015.

עדכון מאתר בצלם: "בידודם של א-סוואחרה א-שרקיה וא-שיח' סעד ממזרח ירושלים", 26.5.15.

"השכונות שבשום מקום", פרק מספרו של ניר ברעם "הארץ שמעבר להרים" (עם עובד, 2016).

<sup>2</sup> השכונות ראס ח'מיס, ראס שחאדה ודחיית א-סלאם (שכונת השלום) צמודות למחנה הפליטים שועפאט וכלולות בתוך שטחה של ירושלים. משרד הפנים נוהג לכות את האזור ענאתא החדשה, בהתייחס לענאתא הסמוכה הנמצאת בשטחי הרשות הפלסטינית. יש הנוהגים לקרוא לאזור רכס שועפאט, אולם שכונת שועפאט עצמה שוכנת מערבה לו.

במסמך זה נבקש להסביר מדוע הצעה זו, אם תמומש, צפויה להוביל להידרדרות משמעותית נוספת במצב השכונות שמעבר לחומה, הקשה מאוד כבר היום, ולהשפיע על שאר העיר. הרשות המקומית החדשה, אם תוקם, צפויה להיות רשות מוחלשת, חסרת תקציבים, חסרת ניסיון וחסרת שיניים, שלא תצליח לפתור את הבעיות הקשות מנשוא שנוצרו בשכונות בשל ההזנחה הקיצונית שלהן. הכאוס התכנוני ילך ויחמיר, כמו גם מצב השירותים להם זכאים התושבים (חינוך, בריאות, כבישים, רווחה וכיוצ"ב).

בדומה להחלטה על הקמת החומה, גם בהצעה זו מבקשים מקבלי החלטות ישראלים לקדם שינוי דרסטי במציאות החיים בירושלים המזרחית בניגוד לרצון תושביה הפלסטינים, תוך ערעור נוסף של מעמדם. המהלך המוצע עשוי לשחזר ולהחמיר את התופעות שליוו את הקמת החומה: יצירת גטאות עירוניים עניים ומסוכנים מחוץ לחומה בתנאי קיום מחפירים; מעבר מגורים של תושבים אל ירושלים המזרחית שבתוך החומה, עלייה ביוקר המגורים שם והכבדת המצב הסוציו-אקונומי של אוכלוסייה ענייה מאוד; החמרה ברמת הפשיעה והגברת המתחים והאלימות על רקע לאומי; וכתוצאה ממכלול הדברים, פגיעה ביחסים ובמרקם חיי היום-יום של העיר על כל תושביה.

**לטעמנו, הפתרון למשבר השכונות שמעבר לחומה יכול לבוא רק על ידי השקעה תקציבית ממשלתית רצינית בשכונות שמעבר לחומה, ולקיחת אחריות מצד עיריית ירושלים ורשויות רלוונטיות אחרות למתן שירותים ולשיקום התשתיות.** הקמתה של רשות חדשה לא תפתור דבר, ותקדם אך ורק את האינטרס הישראלי של שינוי המאזן הדמוגרפי בירושלים.

#### **ב. רקע: 15 שנה של הידרדרות במצב השכונות שמעבר לחומה**

בשנת 2002 הכריעה ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון בעד הקמת חומת הפרדה/גדר ביטחון. התוואי שהוחלט עליו בירושלים הכניס 'לתוך החומה' אזורים שהם חלק מהגדה המערבית, הוציא 'מחוץ לחומה' שכונות ירושלמיות, ויצר מובלעות כלואות משני צדיה.

עם פרסום תוואי החומה המתוכנן בירושלים הוגשו נגדו עתירות לבג"ץ על ידי תושבי השכונות שנותרו מעבר לחומה ותושבי המובלעות שיצרה החומה.<sup>3</sup> בעתירות הם דרשו לבטל כליל את הקמת החומה, או לחלופין לשנות את התוואי שלה כך שלא תחצוץ בינם לבין שאר חלקי העיר.

עתירות אלו נדחו בבג"ץ. בהכרעתם הסתמכו השופטים על הבטחת הממשלה כי מציאות החיים מעבר לחומה בירושלים לא צפויה להיפגע בעקבות הקמת החומה. במיוחד נסמכו השופטים על החלטת ממשלה מס' 3873 מיולי 2005, שכותרתה "היערכות משרדי הממשלה בנושא עוטף ירושלים והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר".<sup>4</sup> אולם על אף ההבטחות לבית המשפט, החלטה ממשלתית זו מעולם לא מומשה. משרדי הממשלה לא קיימו את ההתחייבויות לבניית בתי ספר, בתי חולים, סניפי דואר, לשכות של משרד הפנים וכיוצ"ב. חמור מכך: עיריית ירושלים ורשויות נוספות הפסיקו לפקוד את השכונות בעקבות הקמת החומה, ולמעשה נטשו אותן. גם ההבטחה שהמחסומים המקשרים בין השכונות שמעבר לחומה לבין שאר העיר יאפשרו מעבר

<sup>3</sup> לעניין השכונות הגדולות ראו למשל, בג"ץ 6080/04 מסלמאני נ' ראש הממשלה (פסק דין מיום 13.12.2006), וכן בג"ץ 6193/05 ועד תושבי ראס חמיס נ' הרשות המוסמכת (פסק דין מיום 25.11.2008). בנוגע למובלעות שיצרה החומה בדרום ירושלים ראו, למשל, בג"ץ 9516/10 מועצת הכפר וולגיה נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית, בג"ץ 1285/06 ג'אדו נ' ראש הממשלה, ובג"ץ 1695/06 זוואהרה נ' ראש הממשלה.

<sup>4</sup> החלטת ממשלה מס. 3873, "היערכות משרדי הממשלה בנושא 'עוטף ירושלים' והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר", 10.7.2005.

מהיר וחלק התבררה כהבטחה על הנייר בלבד. התושבים מתמודדים עם זמני המתנה ארוכים ובלתי סבירים במחסומים, כמו גם עם תסבוכות בירוקרטיות לצורכי מעבר.<sup>5</sup>

במהלך 15 השנים האחרונות חוו תושבי השכונות שמעבר לחומה הידרדרות חמורה וחסרת תקדים בתנאי חייהם. בשנים אלו חל בשכונות גידול חד בהיקף האוכלוסיה בגין עלות המגורים, הנמוכה משמעותית ביחס לשאר חלקי ירושלים, ובשל המעבר הפתוח בינן לבין הגדה המערבית. בעוד השכונות הפלסטיניות שבתוך החומה מתמודדות עם הגבלות קשות שמציבה עיריית ירושלים במטרה לצמצם מאוד את הבנייה בהן, היעלמותם של גורמי אכיפה משטרתיים ועירוניים מחוץ לחומה איפשרו שם בניית בניינים רבי קומות בהיקפים גדולים שאינם אופייניים לירושלים המזרחית. בשנת 2007 העריכה ישראל את מספר התושבים המתגוררים באזור בכ-55,000 נפש.<sup>6</sup> עשר שנים לאחר מכן עומדת ההערכה על בין 100-150 אלף תושבות ותושבים<sup>7</sup>, כלומר פי שניים או שלושה. הגידול באוכלוסיה לווה בהזנחה חריפה של השירותים והתשתיות, והיעלמות גורמי האכיפה הביא לעלייה בהיקף הפשע. אלו הפכו את השכונות ל'סלאמס' שהעיר לא ידעה כמותם.

הקמת החומה בירושלים הביאה גם לעלייה במספר הפלסטינים המתגוררים בשכונות שמחוץ לחומה שהם תושבי הגדה המערבית ואינם בעלי תעודות זהות ישראליות. מספרם הכולל אינו ידוע לאיש. מרביתם הם בני ובנות זוג או ילדיהם של תושבים פלסטינים-ירושלמים, דהיינו משפחות שבהן לחלק מבני המשפחה תעודות זהות ישראליות ולאחרים תעודות זהות פלסטיניות.<sup>8</sup> מתוקף הוראת השעה שחוקקה הכנסת לפני למעלה מעשור,<sup>9</sup> תושבי הגדה שיש להם קירבה של דרגה ראשונה לאזרחים או לתושבים ישראלים אינם יכולים לקבל תעודות זהות ישראליות. במקום זאת הם נדרשים לפנות לצבא לקבל אישורי שהייה, שתוקפם שנה או פחות. האישור לצורך איחוד משפחות ניתן בתנאי שהם הוכיחו שהם מתגוררים בשטחי מדינת ישראל.

מצב משפחתי זה מלווה במציאות סוציו-אקונומית קשה בשל שורה של הגבלות שישראל החילה על בני המשפחה שאינם בעלי מעמד בישראל. חופש העיסוק של בעלי אישורי שהייה מוגבל, הם אינם זכאים לדמי ביטוח לאומי, וביטוח הבריאות שלהם יקר משמעותית.<sup>10</sup> השכונות שמעבר לחומה מושכות אליהן משפחות אלו,<sup>11</sup> דבר המוסיף למציאות הסוציו-אקונומית הקשה ממילא בשכונות, וכן למורכבות החוקית-משפטית של מעמד תושביהן.

<sup>5</sup> המחסומים באזור ירושלים המשמשים פלסטינים אינם דומים כלל ועיקר למחסומים בהם עוברים מתנחלים בדרכם אל ירושלים. לשם המחשה: במחסום קלנדיה הפקקים יכולים להימשך שעה ויותר; במחסום מחנה שועפאט אדם בכיסא גלגלים או אישה הדוחפת עגלת תינוק נאלצים לעבור בין מכוניות שכן המעבר הרגלי חסום בקרוסלה; המעבר דרך מחסום סוואחרה מתאפשר רק למי שהצבא הוסיף את שמו ואת מספר הרכב שלו לרשימה סגורה הנמצאת אצל החיילים; ודרך מחסום שיחי' סעד אסור לנסוע עם רכב אלא רק לעבור רגלית.

<sup>6</sup> "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", דוח מבקר המדינה 2008-2009, דוח שנתי 59א, עמ' 72.

<sup>7</sup> דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מבקר המדינה, נובמבר 2016, עמ' 1198.

<sup>8</sup> לפי נתונים רשמיים שנמסרו בתגובה לעתירת חוק חופש מידע שהגיש המוקד להגנת הפרט, בשנת 2016 התגוררו בשטחי מדינת ישראל - ובכללה בירושלים המזרחית - כ-9,900 פלסטינים בעלי היתרי שהייה שקיבלו מהצבא מתוקף איחוד משפחות. לא ידוע כמה מהם מתגוררים בשכונות מעבר לחומה.

<sup>9</sup> "הוראת שעה? החיים בירושלים המזרחית בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל", המוקד להגנת הפרט, 2014.

<sup>10</sup> שם. וכן בג"ץ 2649/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הבריאות, בסוגיית מתן ביטוח לאומי וביטוח בריאות לנפגעי חוק האזרחות השוהים בישראל מתוקף איחוד משפחות.

<sup>11</sup> זאת בשל מספר סיבות: האזור הוא בתוך גבולות מדינת ישראל, ואישורי שהייה של הצבא תלויים בהוכחת מגורים בישראל; עלות המגורים נמוכה משמעותית בהשוואה לשאר שכונות ירושלים המזרחית ובהשוואה לערים בישראל; והאזור מאפשר גישה קלה לגדה המערבית לצורך פרנסה וביקורי משפחה, מה שאינו מתאפשר בשאר חלקי ירושלים המזרחית בגלל ההכרח לעבור במחסום והאישורים הכרוכים בכך.

### ג. הצעות החוק המקודמות בכנסת

ביולי 2017 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעה לתיקון "חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל" (הוראות לעניין שטח תחום ירושלים והרוב הדרוש לשינוי).<sup>12</sup> ההצעה, שמקדמים חברי כנסת מהבית היהודי, מורכבת משני חלקים: הראשון קובע שכל ניסיון לחלק את ירושלים ולהעביר חלק משטחה לגורם שלטוני זר יוכל להתבצע רק בתמיכה של 80 חברי כנסת. החלק השני יאפשר לשנות את גבולותיה של ירושלים - כל עוד האזורים שיוחרגו מגבולות העיר יישארו בריבונות מדינת ישראל. שינוי זה נועד בראש ובראשונה להכשיר משפטית מהלך של הוצאת השכונות הפלסטיניות שמחוץ לחומה מגבולות ירושלים והקמת רשות מקומית נפרדת שם. עם שובה של הכנסת למושב החורף צפויים להתקיים דיונים בהצעת החוק בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

הצעת חוק חלופית, שמובילים חברי כנסת מהליכוד, היא הצעת "ירושלים רבתי" או "ירושלים ובנותיה".<sup>13</sup> לפיה, עיריית ירושלים תורחב ותכלול את ההתנחלויות שמסביב לירושלים כגון מעלה אדומים, ביתר עילית, אפרת ואחרות. המועצות המקומיות של ההתנחלויות ייחשבו עיריות-בת של העירייה המורחבת. במקביל, השכונות שמעבר לחומה יופרדו מירושלים וייחשבו גם הן עיריית-בת של עיריית ירושלים. באופן זה מספר היהודים שחיים בירושלים רבתי ושיוכלו להצביע לעירייה יגדל משמעותית, ומנגד אחוז הפלסטינים מקרב כלל תושבי ירושלים רבתי יקטן.<sup>14</sup> הצעה זו טרם עלתה לדיון בכנסת, והיא צפויה להיות נדונה בוועדת השרים לחקיקה לפני קידומה.

### ד. האינטרסים שמאחורי ההצעה ומשמעותם

פוליטיקאים ואנשי ציבור ישראלים התומכים בתוכנית להקמת רשות מוניציפאלית נפרדת בשכונות שמעבר לחומה בירושלים מעלים שני טיעונים מרכזיים בתמיכה לעמדתם.<sup>15</sup> הטיעוהראשון הוא האינטרס הדמוגרפי הישראלי: על אף ניסיונות רבים של ממשלות ישראל לצמצם את מספר הפלסטינים המתגוררים בירושלים, הם מהווים כיום 37% מתושבי העיר.<sup>16</sup> בשכונות שמעבר לחומה מתגוררים, על פי הערכות של הרשויות, בין 100-150 אלף תושבים. אמנם חלקם לא מחזיקים בתעודות זהות ישראליות, ועל כן אינם נכללים בחישובי הדמוגרפיה של מדינת ישראל, אך מרבית תושבי השכונות כן כלולים בנתונים הרשמיים, ומכל מקום – גם מי שאינם כלולים בנתונים בפועל חיים שם. הוצאת השכונות הללו מגבולותיה של ירושלים יכולה להוריד את שיעור הפלסטינים החיים בירושלים מכשליש לכרבע. (במאזן הדמוגרפי הכללי של ישראל תושבי השכונות ימשיכו להיספר, אולם בהשוואה למיליוני תושבי המדינה מספרם בטל בשישים.)

הטעם השני שמציגים תומכי ההצעה הוא שרשות מקומית נפרדת תאפשר השקעה ייעודית ותקציבים ייעודיים לשכונות, שישפרו באופן ניכר את מצב התשתיות והשירותים הרעועים. לטענתם, אם אחרי עשר שנים ויותר עיריית ירושלים לא הוכיחה רצון או יכולת להשקיע בשכונות שמעבר לחומה, רצוי להחליפה במועצה מקומית חדשה שתעשה עבודה טובה יותר.

<sup>12</sup> [הודעת הכנסת מתאריך 26.7.17](#).

<sup>13</sup> [הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז-2017](#).

<sup>14</sup> פלסטינים מהגדה המתגוררים בשטח שבין ירושלים להתנחלויות לא יכללו במניין תושבי ירושלים רבתי.

<sup>15</sup> "אלקין: נקדם בקרוב הפרדה של שכונות פלסטיניות מירושלים", ניר חסון ויהונתן לוי, הארץ 29.10.17.

"העיר שעורבבה לה יחדיו", נדב שרגאי, כתב העת השילוח 6.7.17.

<sup>16</sup> "עובדות ונתונים: ירושלים המזרחית 2017", האגודה לזכויות האזרח, מאי 2017.

על פניו, טעם זה מיטיב עם התושבים ונועד ליצור שינוי ממשי בשכונות. אולם לעמדתנו הוא לא ביא לשיפור המיחול מכיוון שהוא מבוסס על מספר הנחות שגויות, ואולי אף מטעות:

## 1. ההנחה כי עיריית ירושלים אינה מסוגלת להעניק שירותים איננה נכונה. שירותים

עירוניים הם פונקציה של תקציב ושל יכולת. עיריית ירושלים היא עירייה משופעת תקציבים, הכוללים, בין היתר, מענקים מיוחדים ונדיבים של הממשלה לעיר הבירה והכנסות גבוהות מתיירות וממסחר. זוהי עיר שיש בה אמנם עוני גדול אך גם השקעה אדירה. עיריית ירושלים והעומדים בראשה בחרו לא להפנות את התקציבים שלרשותם לשכונות שמעבר לחומה. למשל, הפרטת שירותי התברואה בשכונות שמעבר לחומה נעשתה בהשקעה תקציבית זעומה,<sup>17</sup> והחלטת ממשלה לשפר את התברואה במזרח העיר החריגה את השכונות שמעבר לחומה.<sup>18</sup> מדיניות זו הפכה את הרחובות להררי זבל.

לעניין היכולת, מספר העובדות והעובדים בעיריית ירושלים גדול מאוד והידע המקצועי שנצבר בעירייה בטיפול בעיר כה מורכבת הוא משמעותי ורב שנים. לעיריית ירושלים יש יכולת לטפל במרבית הבעיות של השכונות שמעבר לחומה: לסלול כבישים ולרדב אותם, להגדיל את מספר עובדי הרווחה, לקדם תוכניות בחינוך בלתי פורמאלי, ועוד. אמנם, את הכאוס התכנוני ואת הבעיות הנלוות לו יהיה קשה מאוד לעיריית ירושלים לפתור לחלוטין. אולם איננו רואים כיצד רשות מקומית אחרת תצליח בכך, כפי שיוסבר להלן.

קושי נוסף עמו מתמודדת עיריית ירושלים הוא יצירת שיתופי פעולה עם התושבים הפלסטינים, זאת בשל הסכסוך הפוליטי המתמשך וחוסר האמון בין הצדדים. מניסיון עבודתנו בירושלים המזרחית, את חוסר האמון ניתן לצמצם משמעותית כאשר גוף עירוני או ממשלתי בוחר להתנהל מול התושבים באופן שמיטיב עמם ומכבד את רצונם, במקום להתנהל בכפייה או בעורמה. לגבי המכשול הפוליטי של עצם שיתוף הפעולה עם רשויות ישראליות, קשה להאמין שרשות מקומית חלופית הנכפית על התושבים בניגוד לרצונם ומנתקת אותם מעיר הולדתם תצליח להתגבר על מכשול זה.

## 2. ההנחה כי הקמת רשות מקומית חדשה תלווה בתקציב משמעותי מוטעית ומטעה. לרשות

מקומית בישראל מספר מקורות תקציביים שמלכתחילה לא יעמדו לרשות הרשות המקומית החדשה, למשל הכנסות גבוהות מארנונה למגורים ולעסקים או הכנסות מתיירות פנים וחוץ. עיקר תקציבה יישען אפוא על מענקי איזון ועל כספים שמעבירה המדינה לכל עירייה או רשות, בין היתר בהתבסס על מספר התושבים המתגוררים בה. אולם חלק מתושבי השכונות הללו כלל לא יכללו בספירה של משרד הפנים: חלקם הם תושבי השטחים, ואחרים מחזיקים בתעודות זהות ישראליות שבהן רשום שהם תושבים של שכונות אחרות בירושלים. מכאן שהכסף שיגיע לרשות יהיה נמוך, ואולי אף נמוך משמעותית, בהשוואה למספר התושבים בפועל.

מקדמי ההצעה מסבירים כי ממשלת ישראל תפנה תקציבים רבים לרשות המקומית החדשה. אלא שלממשלת ישראל היה יותר מעשור להשקיע בשכונות אלו באמצעות העברת תקציבים 'צבועים' לעיריית ירושלים וכן על ידי הגדלת התקציב של 'מינהל קהילתי עוטף

<sup>17</sup> בשנת 2012, לדוגמה, הופנו לכפר עקב 2 מיליון ש"ח לפינוי אשפה, בעוד סך תקציב אגף התברואה של עיריית ירושלים היה כ-328 מיליון ש"ח. הנתונים מתוך תשובת עיריית ירושלים מתאריך 3.6.2012 לפנייתו של עו"ד מועין עודה במסגרת בקשת חופש מידע. ראו גם: "[תושבי אזור שועפט דורשים מבית המשפט לחייב את העירייה לאסוף אשפה](#)", ניר חסון, הארץ, 21.2.17.

<sup>18</sup> [הודעת מזכיר הממשלה](#) בתום ישיבת הממשלה שהתקיימה לרגל יום ירושלים, 28.5.17.

ירושלים', שהוקם בעקבות הקמת החומה. הממשלה היא שהחליטה על הקמת המינהל, והיא אמורה הייתה לסייע בתקצובו. אלא שבעשור האחרון לא הוזרמו תקציבים לצורך זה לא לעירייה ולא למינהל עצמו, שמתקיים על תקציב זעום.

לראש המועצה שייבחר או, מה שסביר יותר, לראש הוועדה הממונה שימונה, יהיה כוח פוליטי זעום ביחס לראשי רשויות חזקות, דוגמת ראש עיריית ירושלים, שמצליחים להשיג הבטחות ותקציבים מהמדינה באמצעות מהלכים פוליטיים, תקשורתיים ואחרים. להערכתנו אין שום אפשרות שהוא יצליח להוציא כספים מהממשלה אם זו לא תהיה מעוניינת מלכתחילה להשקיע תקציבים. אולם כמו שנעשה לא פעם, ניתן לקדם החלטה על בסיס הבטחות לתקציבים ולהשקעות, ואז להפר אותן.

### 3. ההנחה כי הרשות החדשה תצליח לפתור בעיות היכן שעיריית ירושלים נכשלה אינה סבירה.

גם אם עובדות ועובדי הרשות החדשה, בשונה מבעלי תפקידים מסוימים בעיריית ירושלים, ישקיעו את מרצם ואת זמנם בשכונות שמעבר לחומה, הם לא יצליחו להתגבר בכוחות עצמם על תסבוכת הבעיות הקשה שנוצרה שם. ההיקף הקטן מאוד של הצוותים שיעבדו ברשות המקומית וחוסר ניסיונם בוודאי יקשו עליהם.

מי שייכנס לנעליו של מנהל אגף החינוך, למשל, יגלה שמספר בתי הספר בשכונות זעום ביחס למספר התלמידים, אולם שיש מעט עתודות קרקע לבניית בתי ספר חדשים וקושי גדול להוציא אישורי בנייה. בעוד שכיום מינהל החינוך של עיריית ירושלים מציע לקלוט תלמידים משכונות אלה בבתי ספר בשכונות אחרות בעיר, אפשרות זו לא תהיה כלולה במסגרת סמכותו של מנהל אגף ברשות הנפרדת. מנהלת אגף תכנון, לדוגמא, תידהם כשתגלה שלא רק שתוכניות המתאר הקיימות מזמן אינן רלוונטיות נוכח היקף הבנייה, אלא שלחלק מהשכונות כלל לא הוכנה תוכנית מתאר מאז 1967 ועד היום. התוצאה היא שכמעט כל בנייה פרטית או עירונית, הן של בתי מגורים והן של תשתיות, איננה חוקית. פתרון שיוכל לאפשר בנייה חדשה ו'להלביץ' בנייה קיימת יחייב שיתוף פעולה של משרד הפנים, משרד המשפטים ואולי גם של הכנסת בקידום שינויים של תקנות וחקיקה הנוגעים לחוקי התכנון והבנייה בישראל. אנו סבורים כי לרשות המקומית החדשה לא יהיו לא הקשרים ואולי גם לא הכישורים לקדם מהלך כזה, שהוא לא פחות ממהפכה תכנונית.

### ה. עמדת האגודה לזכויות האזרח ופתרונות חלופיים

עמדת האגודה לזכויות האזרח, כפי שעולה מהניתוח שהוצג עד כה, היא שלהצעה להקים רשות מקומית חדשה בשכונות שמעבר לחומה בירושלים תהיינה השלכות קטסטרופליות על חייהם ועל זכויותיהם של התושבים בשכונות אלה, בדיוק כפי שהיו להחלטת הממשלה להקים את החומה. היות וחלק מתושבי השכונות שמעבר לחומה צפויים לעבור לגור בתוך החומה אחרי הקמת הרשות החדשה, הקמתה גם תדרדר את המצב בירושלים המזרחית שבתוך החומה, שכבר היום סובלת ממצוקת דיור ומהיעדר שירותים ותשתיות. גם כאן מדובר בתוצאה צפויה מראש, שכן כך קרה בעקבות החלטת הממשלה על הקמת החומה.

הרשות המקומית החדשה שתוקם צפויה להיות ענייה בתקציבים. לעובדיה לא יהיו את הכלים הנדרשים (כוח אדם, ניסיון, כוח פוליטי ועוד) להביא לפתרונות משמעותיים, בראש ובראשונה ביחס לשתיים מהבעיות הסבוכות ביותר: הראשונה, כאוס תכנוני מוחלט בשטח עירוני צפוף עם בנייה לגובה, והשנייה, מורכבות המעמד המשפטי-אזרחי-פוליטי של התושבים והאזור. תושבי השכונות

אינם אזרחי ישראל, מרביתם מחזיקים בתושבות קבע בישראל ואחרים אזרחי הרשות הפלסטינית. אף ראש רשות מקומית בישראל אינו נדרש להתמודדות מסוג זה.

בחינה של ההצעה לאור מצבן של רשויות מקומיות בישראל מלמדת גם היא כי היא נידונה לכישלון. הקמת רשויות מוניציפאליות חדשות לאוכלוסיה הבדואית בנגב לא הביאה לפתרון המיוחל של הסדרה תכנונית של מגוריהם וקידום שירותים ותשתיות המתאימים למאה ה-21. במקום זאת חיים הבדואים בישראל בעיירות עוני מוזנחות, שנמצאות דרך קבע בתחתית הדירוג הסוציו-אקונומי של רשויות בישראל. הן מלמדות אותנו מה צפוי אם תוקם בשכונות שמעבר לחומה רשות מקומית חדשה, שתנאי הפתיחה שלה כה גרועים: ללא תכנון מוסדר, ללא תשתיות ושירותים בסיסיים, ללא מקורות תקציביים, ללא מסורת של ניהול מקומי. זאת, כשמדובר באוכלוסיה שהכפילה או שילשה עצמה תוך עשור בלבד, שאינה בעלת מעמד אזרחי בישראל, ושאינה מכירה בלגיטימיות של השליטה הישראלית באזור. כדי להצליח לדרג את מצבה הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית החדשה ייתכן שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תצטרך ליצור אשכול חדש, נמוך עוד יותר מזה שבו נמצאות הרשויות הבדואיות בנגב.

בנוסף, בשנים האחרונות מקדמת ישראל מהלכים לחיבור בין רשויות מקומיות וליצירת מספר קטן יותר של רשויות, שבכל אחת תתגורר אוכלוסיה גדולה יותר הכוללת תמהיל מגוון יותר. מהלך זה נועד לשפר את מצבן של הרשויות החלשות ולאגם משאבים וכוחות. ההצעה בירושלים לעומת זאת פועלת לכיוון הנגדי, מה שעשוי להצביע על המשקל הגדול שנותנים מקדמי ההצעה לאינטרס הדמוגרפי, ולא לשיקול האנושי של שיפור חיי התושבים.

מוסכם על הכל כי נדרשת פעולה דחופה לשיפור המצב בשכונות שמעבר לחומה ולהפסקת הפגיעה הקשה בתושבים. הפתרון הראוי הוא שממשלת ישראל, שבחרה להחיל את ריבונותה על ירושלים המזרחית ושהחליטה להקים חומה שחוצה את העיר, תיקח אחריות על האנשים המתגוררים שם ועל תוצאות החלטותיה. **הממשלה מוכרחה להקצות תקציבים ייעודיים משמעותיים ולאורך שנים רבות לשכונות שמעבר לחומה, ולהציב יעדים ודרישות קונקרטיים לעיריית ירושלים ולרשויות רלוונטיות אחרות, כדי שאלו יעניקו לתושבים בדחיפות את השירותים הנדרשים.**

מהלך כזה צריך להיות מלווה בהקמת ועדה בין-משרדית או צוות מקצועי ייעודי שילווה את אופן חלוקת התקציבים, יציב יעדים מדידים לכל רשות, יעקוב אחר הביצוע וידווח תקופתית לממשלה. יש לבצע מהלך כזה באופן דומה לזה שבו בוצעו רפורמות ומהלכים אסטרטגיים אחרים שהממשלה חפצה לקדם. כפי שהממשלה השקיעה תקציבים ומשאבי כוח אדם אדירים בתכנון חומת הפרדה ובבנייתה, כך היא בוודאי יכולה להשקיע בשיפור המצב העגום של הגטאות שהיא יצרה בשכונות שמעבר לחומה. בשעתו, הממשלה בחרה להתעלם כליל מהתנגדויות התושבים ולעשות בהם כרצונה. התוצאה הייתה קטסטרופלית. כדי להצליח צריכות הרשויות למצוא את הדרך לקדם מהלך שהתושבים יוכלו לתמוך בו, ואולי אף להיות שותפים לו.

מהלך כזה, ובשונה מההצעה להקמת רשות מקומית נפרדת, לא יערער עוד יותר את תנאי חייהם ואת מעמדם של התושבים. הוא יצמצם את ההפרדה שנוצרה בינם לבין שאר חלקי העיר במקום להרחיב אותה. לא רק שממשלת ישראל מסוגלת לעשות זאת, אלא זו אף אחריותה לעשות זאת.

## 1. אחרית דבר: ירושלים המסופחת כפעולה של חריגה מתמשכת

המאפיין המרכזי של 'ירושלים המאוחדת', זו שגבולותיה שורטטו בחופזה ביוני 1967, הוא חריגה מתמשכת מהנורמה. השאלה מיהם תושביה והיכן עוברים גבולותיה ממשיכה לעורר מבוכה גם אחרי חמישים שנה, והתשובות לשאלה משתנות מעת לעת. העיר סובלת מחריגות מתמדת בנוגע לשטחה, למעמדה כעיר בירה, ולמעמד תושביה הפלסטינים.<sup>19</sup> למצב זה השלכות ניכרות על חיי היום-יום בירושלים, כמו גם על הסכסוך הישראלי-פלסטיני בכללותו.

ההצעה להקים רשות נפרדת לשכונות שמעבר לחומה תייצר רשות מקומית חריגה מאוד. כמעט 100% מתושביה לא יהיו אזרחי מדינת ישראל (הפלסטינים הירושלמים אינם אזרחים אלא תושבי קבע). חלק מתושבי השכונות כלל לא מחזיקים בתעודת זהות ישראלית אלא פלסטינית, ומהם יש מי שאף נחשבים שוהים בלתי חוקיים בביתם.

קיים סיכוי גבוה שהוועדה הממונה או הקרואה שמשרד הפנים יקים כצעד ראשון תמשיך לשלול באזור שנים ארוכות, ולא תוקם שם מועצה נבחרת כמקובל בישראל.<sup>20</sup> זוהי חריגה נוספת, המייצרת תת-קטגוריה חדשה של תושבי ירושלים המזרחית, שבוקר אחד יגלו שהם כבר אינם מתגוררים בירושלים, ושאינם יכולים אפילו לבחור לרשות המוניציפאלית המנהלת את חייהם.<sup>21</sup>

אין זה מפליא, שהצעות מסוג זה מלוות בשמועות ובהשערות על הכוונה העתידית לשלול מהתושבים את מעמדם כתושבי קבע בישראל. ללא מעמד זה, כלומר ללא תעודת זהות ישראלית, התושבים לא יוכלו לגור בתחומי ישראל, ובכללה בתחומי ירושלים, ואפילו לא לעבוד בה ולנסוע אליה. זוהי עקירה של ממש. היות ומדיניותה של ישראל כלפי תושבי ירושלים המזרחית משתנה כל כמה שנים, וכל שינוי כזה מוביל להחמרה במציאות חייהם ופעמים גם לעקירתם, הרי שהחשדנות ותחושת הארעיות שהם מייחסים להצעה – כאילו זו נועדה בסופו של יום לגרשם מעיר הולדתם - אינן תולדה של חרדה בעלמא אלא ניתוח רציונאלי של מציאות חייהם מאז 1967.

חמישים השנים האחרונות התאפיינו בכפייה של שינויים פוליטיים, טריטוריאליים ומשפטיים מצד ממשלת ישראל על האוכלוסייה הפלסטינית הנתונה תחת כיבוש וסיפוח ישראלי. ארגוני זכויות האדם המלווים תהליכים אלו הצביעו שוב ושוב על כך, שבכל פעם שישראל יצרה תת-קטגוריה חדשה ומעמד שונה לחלק מהאוכלוסייה הפלסטינית, משמעות המהלך הייתה החמרה נוספת במצב זכויותיהם והעמקת הפיצול הגיאוגרפי, המשפחתי, הפוליטי והמשפטי של הפלסטינים. בעבורם, החלטות כגון בניית בית, בחירת בן או בת זוג ומציאת מקום עבודה מושפעות בצורה דרסטית מהמהלכים של ממשלת ישראל, ממשלה שהם מעולם לא בחרו בה. הפיצול וההחלשה שחוה האוכלוסייה הפלסטינית שישראל בחרה לספח לתחומיה, והתלות היומיומית שלה ברשויות הישראליות, צפויים לגבור אם תמומש ההצעה להקים רשות מקומית חדשה. יש לקוות שההבנה שאלו התוצאות הקשות הצפויות תביא לגניזת ההצעה, ולא תוסיף על תומכה.

<sup>19</sup> "זמניים קבועים", דוח עמותת עיר עמים 2012.

<sup>20</sup> מעניין להשוות להתפתחות מעמד הרשויות המקומיות הדרוזיות שהוקמו ברמת הגולן: "אחרי 50 שנה: הדרוזים בגולן קיבלו זכות הצבעה בבחירות המקומיות", עדי חשמונאי, וואלה, 6.7.17.

<sup>21</sup> תושבי ירושלים המזרחית זכאים לבחור לעיריית ירושלים, אם כי הם בוחרים להחרים את הבחירות. כתושבי קבע הם אינם זכאים להשתתף בבחירות לכנסת.