

מתווה פעולה

לבעיית השכונות הערביות

הירושלמיות הצפוניות

שמעבר לגדר

נדב שרגאי

נדב שרגאי סופר, עיתונאי, וחוקר בכיר במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. שרגאי הינו מומחה לענייני ירושלים.

בין ספריו: הר המריבה - המאבק על הר הבית. יהודים ומוסלמים, דת ופוליטיקה (כתר, 1995); על אם הדרך, סיפורו של קבר רחל (שערים לחקר ירושלים, 2005); עלילת 'אל אקצא בסכנה' - דיוקנו של שקר (ספריית מעריב והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2012); הכותל הנעלם (ספריית בית אל, 2016)

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מכון מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות. המרכז הירושלמי מתמקד במחקרים ובניתוחים אסטרטגיים, מדיניים ומשפטיים וכן בהפצתם למקבלי ההחלטות ומעצבי דעת קהל בארץ ובעולם, באמצעות ניירות עמדה, ספרים, פרסומים וכנסים.



Jerusalem Center for Public Affairs
המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)

מתווה פעולה

לבעיית השכונות הערביות
הירושלמיות הצפוניות
שמעבר לגדר

נדב שרגאי

© כל הזכויות שמורות למרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה 2018

רחוב תל חי 13, ירושלים 9210717
טל': 02-5619281 | פקס: 02-5619112
דוא"ל: jcpa@netvision.net.il
אתר: www.jcpa.org / www.jcpa.org.il

מסת"ב: 8-139-218-965-978

תמונה על הכריכה: 'שכונת השלום' במחנה הפליטים שועפט
כפי שצולמה מכביש מס' 1 המוביל למעלה אדומים וים המלח.
באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

עיצוב ועימוד: לוטה עיצובים

תוכן העניינים

4	תקציר
8	רקע
12	חקיקה והצעות חוק לקידום המתווה
16	כיצד צורפו כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט לירושלים?
20	השיקול הדמוגרפי כמעצב מדיניות במזרח ירושלים לאורך השנים
24	הרקע להקמת גדר הביטחון באזור ירושלים
27	השפעתה השלילית של הגדר על מרקם החיים והמציאות בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפט
32	'הבום הדמוגרפי' בשכונות שמעבר לגדר
35	הרכב האוכלוסייה בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפט מאז הקמת הגדר מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי':
38	הקמת רשויות מקומיות נפרדות לשכונות הערביות הצפוניות
40	פרטי התוכנית
42	יתרונות לישראל
43	יתרונות לתושבים
44	מורכבות וחששות
48	תוכניות נוספות למרחב כפר עקב-שועפט
49	א. "התוכנית להצלת ירושלים היהודית" מיסודו של השר לשעבר חיים רמון ואחרים
49	ב. תוכנית ח"כ ענת ברקו: "הסדרת השטח בעוטף ירושלים - היפרדות מכפרים פלסטיניים"
50	תוכניות רמון וברקו - יתרונות מול חסרונות
52	ג. המשך המצב הקיים - יתרונות וחסרונות
53	ד. חלוקת ירושלים
54	סיכום

תקציר

הקמת 'גדר הביטחון' לפני 14 שנה, בתוך שטחה המוניציפלי של ירושלים, הוציאה דה-פקטו את שכונות כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט אל מחוץ לעיר, למרות שרשמית הן נותרו חלק ממנה. מציאות חדשה זאת חוללה שני תהליכי קיצוץ שלא ניתן עוד להתעלם מהם:

מבט על שכונת סמירמיס-כפר עקב, סמוך לגדר הבטחון המקיפה את שטח שדה התעופה עטרות. צילום: ישראל קמחי. באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

א. 'בום' דמוגרפי

- « האוכלוסייה במרחב שהוצא אל מחוץ לגדר גדלה פי שלושה והיא מונה כיום כ-140 אלף נפש, כשליש מהאוכלוסייה במזרח ירושלים.
- « מאז הוקמה הגדר ועד היום גדלה האוכלוסייה במרחב שהוצא אל מחוץ לגדר ב-300%, בעוד שבכלל מזרח ירושלים עמד הגידול בתקופה המקבילה על כ-71% בלבד.
- « הגידול יוצא הדופן של האוכלוסייה במרחב זה נוצר עקב היצע רב זול במיוחד של דיור, שרובו המכריע נבנה ללא היתר. עבריינות הבנייה במרחב כפר עקב-מחנה הפליטים שועפט היא רק אחד המאפיינים לכאוס שיצרה הגדר בשכונות אלה.
- « על פי אומדנים, 30%-40% מהתושבים במרחב כפר עקב-מחנה הפליטים שועפט אינם תושבי מזרח ירושלים ואינם מחזיקים במעמד תושבות. מאז הקמת הגדר, הפך המרחב מוקד משיכה ומקום מגורים לעשרות אלפי לא ירושלמים שהגיעו אליו משטחי הגדה.
- « בקרב שתי האוכלוסיות, התושבים ואלה שאינם תושבים, מתחולל תהליך של 'מיזוג': תושבי הגדה ותושבי מזרח ירושלים נישאים זה לזה ומקימים יחדיו משפחות. ילדי הזוגות הללו זכאים על פי החוק הישראלי לתעודת תושב ירושלמי.
- « מציאות דמוגרפית זו מקשה מאד על מדינת ישראל לשמור על רוב יהודי משמעותי בבירתה, רוב שכידוע הולך וקטן, ועומד כיום על כ-59% בלבד.

ב. מצוקת התושבים

- « הקמת גדר הביטחון מדרום למרחב כפר עקב-מחנה הפליטים שועפט העמיקה עוד את ההזנחה, העבריינות, העוני והעדר המשילות ששררו בהם מלכתחילה. אזורים אלה הוגדרו בשנים האחרונות על ידי גורמים רשמיים כ'שטח הפקר'. ביטויי המצוקה באזורים אלה רבים: סמים, עוני, עבריינות בנייה נרחבת, עזובה והזנחה, רמת תשתיות עירוניות ושירותים עירוניים נמוכה במיוחד, תופעה של נשק לא חוקי המצוי בידי תושבים, וככלל - ריק שלטוני מובהק.
- « מציאות זו אינה מתקבלת על הדעת ולא ניתן עוד להתעלם ממנה. לאחר 50 שנות הזנחה מוטלת על המדינה חובה מוסרית והומנית לשקם שכונות אלה, הנמנות עם האזורים והשכונות שצורפו למדינת ישראל לפני יובל שנים, ושהוחל עליהם אז המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה.

מתווה הפעולה: ריבונות אחת (ישראלית) - פיצול מוניציפלי

מתווה הפעולה המוצע בזאת נולד והוצג לראשונה לפני כשלוש שנים בין כותלי 'המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה', בידי נדב שרגאי בספרו: 'ירושלים - אשליית החלוקה'. הוא אומץ לימים על ידי שרים וח"כים, שמקדמים אותו באמצעות פעולות חקיקה בכנסת.

המתווה מציע כדלקמן:

הקמת הגדר היא לא עמדה בו. בניגוד למתווי חלוקה אחרים נוסח תוכנית חיים רמון, השטח לא יועבר לרש"פ, לא בבת אחת ולא בהדרגה. ישראל לא תאבד נגישות מודיעינית ויכולות סיכוליות ומבצעיות בתחומי שכונות אלה ויימנע איום פוטנציאלי, שכבר מומש בעבר, כאשר ישראל העבירה לרש"פ את אזור בית ג'אלה ואש נורתה לאורך שנים על השכונה הסמוכה גילה.

« **המתווה טוב לתושבים.** התושבים ירוויחו שתי מועצות מקומיות שיתקצבו על ידי המדינה, ככל מועצה אחרת. הם יוכלו לשפר את מצבם במידה ניכרת ולהשקיע כספים רבים יותר בתשתיות ובשירותים - שני תחומים מוזנחים מאד בשכונותיהם. הם לא יהיו תלויים אורבנית ברצונו של הרוב המוחלט היהודי, שמנהל אותם כיום. בניגוד למתווי החלוקה, התושבים הערבים ישמרו על מעמד התושב שלהם, שממנו נגזרות זכויות והטבות רבות. הם לא ייעזבו לגורלם לאחר כמעט 50 שנות שלטון ישראלי, וגם לא יועברו לתחומי הרש"פ, מעבר שרבים מהם אינם חפצים בו. **מענקי איזון ותקציבים ממשלתיים שיהלמו את צורכי האוכלוסייה הם תנאי סף לביצוע מתווה זה.**

« השכונות הערביות בצפון ירושלים - מחנה הפליטים שועפט ופרבריו, יחד עם כפר עקב-סמירמיס ותת השכונות שלו, שנותרו כולן מצפון לגדר הביטחון - יוצאו מתחומה המוניציפלי של ירושלים, אך יישארו בתחום מדינת ישראל ותחת ריבונותה.

« ישראל תקים שתי רשויות מוניציפליות עבור שכונות אלה. יושביהן שמחזיקים בתעודות תושב ישראליות - ימשיכו להחזיק בהן ולהיות תושבי קבע ישראלים, על כל המשתמע מכך.

« על פי החוק הקיים - ובכלל זה התיקונים לחוק יסוד ירושלים שהתקבלו בכנסת ב-1.18.11, הרי שלצורך הקמת המועצות החדשות, תדרש הכנסת לבטל (ברוב רגיל) את סעיף 5 לחוק יסוד ירושלים בירת ישראל, כדי לשנות את גבולה המוניציפלי של הבירה, לגרוע ממנו את השכונות, ולהקים עבורן מועצות מקומיות חדשות.

« **המתווה טוב לישראל.** הוא יגרע מתחומי העיר כשליש מהערבים שחיים בתחומה ויעמיד את חלקם של היהודים באוכלוסיית העיר על כ-69%, במקום כ-59% כיום. עיריית ירושלים תפטור עצמה מעול כלכלי, שעוד לפני

מתווה 'ריבונות (ישראלית) אחת - פיצול מוניציפלי' בהשוואה למתווים אחרים

רעיונות אחרים שהועלו בשנים האחרונות ביחס לשתי שכונות אלה התמקדו בדרך כלל באחד מהשניים: מצוקת התושבים שם, או: האינטרס הדמוגרפי של מדינת ישראל. מתווה 'ריבונות (ישראלית) אחת - פיצול מוניציפלי' מבקש להתמודד עם שני הנושאים הללו גם יחד ולתת מענה לשלוש סוגיות: האינטרס הביטחוני, האינטרס הדמוגרפי ומצוקת התושבים.

« בניגוד למתווים אחרים, זהו אינו מתווה חלוקה או ויתור על ריבונות, אלא **מתווה להיפרדות מוניציפלית בלבד משתי שכונות**, שהקמת הגדר כבר הוציאה אותן דה-פקטו מתחומי העיר. מצבן ומעמדן שונה אפוא מהותית ממצבן ומעמדן של שכונות מזרח ירושלים שנותרו בתוך הגדר. שתי שכונות אלו יוצאו כאמור מירושלים, אך יישארו חלק ממדינת ישראל.

« **המתווה אינו מפקיד, עתה או בעתיד, שטחים אלה בידי הרש"פ.** הוא אינו מסכן את השליטה הביטחונית הישראלית בהם, שחיונית להגנה על השכונות היהודיות הסמוכות ועל ירושלים ככלל.

« **המתווה לוקח לראשונה אחריות** ממשית על שיקום השכונות הללו ומשתף בה את התושבים.

« **המתווה אינו מתעלם מהאינטרס הדמוגרפי של ישראל בירושלים**, אך מנגד - אינו שולל את מעמד התושב מהאוכלוסייה הירושלמית שחיה במרחב שהוצא כבר אל מחוץ לגדר.

רקע

בימים אלה נידונות בממשלה, במל"ל, בכנסת ובשיח הציבורי יוזמות שונות שעשויות לשנות באופן דרמטי את גבולות ירושלים. המרכזית שבהן, אותה מבקש לבחון נייר זה בהרחבה, נולדה והוצגה לראשונה לפני כשלוש שנים בין כותלי 'המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה' בידי נדב שרגאי, בספרו: 'ירושלים – אשליית החלוקה'.

עיקרי התוכנית

הוצאתן של השכונות הערביות הירושלמיות הצפוניות, שנותרו מעבר לגדר הביטחון, אל מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים; השארתן בתחומי הריבונות הישראלית והקמת שתי רשויות מקומיות נפרדות בעבורן על ידי משרד הפנים, לאחר חקיקה מתאימה. מדובר בכפר עקב, במחנה הפליטים שועפט ובשכונות הבת שלהם.

בניגוד לתוכניות אחרות שהועלו, מרחב כפר עקב-שועפט, אשר חיים בו כיום כ-140 אלף נפש - כשליש מהאוכלוסייה במזרח ירושלים - לא יועבר לרש"פ וגם לא לסמכותו של המינהל האזרחי ביו"ש. התושבים שם ימשיכו להחזיק בתעודות התושב שלהם. הם יהיו תושבי מדינת ישראל, אך לא תושבי ירושלים. השינוי המוצע הוא מוניציפלי בלבד ואינו כרוך בהיפרדות ריבונית. חשוב להדגיש: מרחב כפר עקב-שועפט כבר הוצא דה-פקטו מתחום ירושלים, בעקבות הקמת גדר הביטחון. סיפורו של מרחב זה שונה מהותית מסיפורן של שכונות מזרח ירושלים שנותרו 'בתוך הגדר'. ההיפרדות המוניציפלית ממרחב כפר עקב-שועפט לא תהווה, אפוא, תקדים להיפרדות דומה משכונות ערביות אחרות.

התוכנית אומצה בעיקרה על ידי חברי כנסת מהקואליציה הנוכחית¹ ועל ידי השר לענייני ירושלים, זאב אלקין, שמקדם אותה בימים אלה מול ראש הממשלה נתניהו.² גם במל"ל מתקיים בירור סביב תוכנית זו.³ בכנסת ננקטו מהלכים ממשיים לקידומה.⁴

רעיונות אחרים שהועלו בשנים האחרונות ביחס לשתי שכונות אלה התמקדו בדרך כלל באחד משני עניינים מרכזיים: המצוקה וההזנחה הקשה בה נתונה האוכלוסייה שם, או האינטרס הדמוגרפי של מדינת ישראל. תוכנית זו מבקשת להתייחס לשני הנושאים הללו גם יחד.

בניגוד לתוכניות אחרות, מרחב כפר עקב - שועפט לא יועבר לרש"פ. התושבים שם ימשיכו להחזיק בתעודות התושב שלהם.

שתי מטרות למתווה





השפעה על המאזן הדמוגרפי בין יהודים לבין ערבים בירושלים, באופן שהרוב היהודי בעיר, שמצטמצם כבר במשך שנים, ישוב ויגדל משמעותית.



שיפור מצבם העגום במיוחד של תושבי כפר עקב ואזור מחנה הפליטים שועפט. הקמת גדר הביטחון מדרום להן לפני כ-14 שנה רק העמיקה את ההזנחה, העבריינות, העוני והעדר המשילות ששררו בהם מלכתחילה. אזורים אלה הוגדרו בשנים האחרונות על ידי כל הגורמים הרשמיים כ'שטח הפקר', שבו שוררים 'מצוקה קשה וכאוס'.



'שכונת השלום' במחנה הפליטים שועפט כפי שצולמה מכביש מס' 1 המוביל למעלה אדומים וים המלח. באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

חקיקה והצעות חוק לקידום המתווה



על שולחן הכנסת הונחו במחצית השנייה של שנת 2017 שתי הצעות חוק הנוגעות ישירות לייחמה. האחת כללה סדרה של תיקונים לחוק יסוד ירושלים בירת ישראל, שאושרו על ידי הכנסת לאחר שלש קריאות ב- 1.1.2018. התיקון המרכזי שיזם השר נפתלי בנט קובע, כי האיסור הקיים בחוק על העברת שטח מירושלים לגורם זר, ישוריין מעתה ברוב של 80 חברי כנסת ולא ברוב של 61. את סעיף השריון החדש עצמו, ניתן יהיה לבטל רק ברוב של 61 חכ"ם ולא ברוב רגיל.



שינוי חשוב נוסף - אשר נוגע ישירות לביורור שנייר זה מבקש לערוך הביא לכך, שכל שטח המהווה היום חלק מתחום עיריית ירושלים - גם אם יוצא **בעתיד** מתחום העיר - הוא שטח שאסור להעבירו לגורם זר אלא ברוב של 80 חכ"ם ומעלה. התיקון הוא פרי יוזמתו של השר לענייני ירושלים זאב אלקין, המצדד בתוכנית הפיצול המוניציפלי של השכונות הערביות הצפוניות. בניגוד לכוונה המקורית של אלקין, ולנוסח שהתקבל בקריאה הראשונה, הרי שבעקבות הקריאה השניה והשלישית על החוק התברר כי, הוצאת שטח מתחומה המוניציפלי של העיר, תהיה זקוקה לאישור כנסת, אך ברוב רגיל בלבד. היא לא תוכל להתבצע כמקובל, על ידי שר הפנים, ללא חקיקת כנסת.

יוזמת חקיקה נוספת באה מכיוון השר ישראל כץ וח"כ יואב קיש,⁵ אשר ניסחו, יחד עם ח"כים נוספים מהקואליציה, הצעה שבה שני מרכיבים:

א. הרחבת גבול השיפוט של ירושלים, באופן שייכללו בו גם היישובים: מעלה אדומים, גוש עציון, אפרת, גבעת זאב, בית"ר עלית ומבשרת.

בניגוד לגרסה מוקדמת של חוק זה, אין מדובר בהחלת ריבונות, אלא בניהול אדמיניסטרטיבי בלבד. כץ וקיש מבקשים להקים עיריית גג לאזור שהוגדר בעבר 'ירושלים רבתי' או 'מטרופולין ירושלים היהודי'. הצעה זו מעניקה לתושבי היישובים הללו זכות בחירה כפולה: הן למועצות שלהם, שישמרו על אוטונומיה מוניציפלית, והן לעיריית ירושלים, שתהפוך כאמור לעיריית גג. עיריית הגג תהיה אחראית גם על העיר וגם על יישובי המטרופולין שיצורפו לתחומה, כאשר חלוקת הסמכויות בין העירייה לבין המועצות תיקבע על ידי שר הפנים. בפועל - מגדילה

יוזמה זו את מספר תושבי ירושלים היהודים ליותר ממיליון נפש והיא בעלת היבט

דמוגרפי מובהק.⁶

על פי החוק: שטח המהווה היום חלק מתחום ירושלים - אסור להעבירו לגורם זר, ללא רוב של לפחות 80 חכ"ם, גם אם יוצא בעתיד מתחומי העיר

ב. הוצאתן של השכונות הירושלמיות הערביות הצפוניות שנותרו מעבר לגדר (כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט) מתחום ירושלים, אך השארתן בתחום הריבונות הישראלית ועיריית הגג.

הצעה זו דומה להצעה ששורטטה בספר 'אשליית החלוקה' (מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי'), אולם בניגוד לה היא מבקשת לקבוע שגם עיריית מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב יהיו עיריות בת של עיריית הגג, כמו עיריות מעלה אדומים וגבעת זאב; ושתושביהן יוכלו להמשיך ולהצביע גם בבחירות לעיריית ירושלים.⁷ הצעה זו דומה מאד לתוכנית השר אלקין, שכאמור אימץ בעיקרו את מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי'. גם השר אלקין מבקש להותיר את עיריות מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב כעיריות בת בתחום עיריית הגג, אולם תוכניתו אינה מאפשרת לתושביהם להמשיך ולהצביע לעיריית ירושלים.

ארה"ב הביעה הסתייגות מהקמת עיריית גג ליישובי סובב ירושלים היהודיים שמעבר ל'קו הירוק' והדיון בהצעה עוכב.

הצעת חוק אחרונה זו, על שני מרכיביה, טרם הובאה להצבעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ומכיוון שכך גם טרם הובאה להצבעה בכנסת. ארה"ב הביעה בצינורות דיפלומטיים הסתייגות מהקמת עיריית גג ליישובי סובב ירושלים היהודים שמעבר ל'קו הירוק'. על רקע זה, הורה ראש הממשלה נתניהו לתאם התקדמות בסוגיה מול ארה"ב, ובשלב זה הוא נענה לבקשת ממשל טראמפ לדחות את ההצבעה.⁸

חיבור זה בוחן את הרקע, התהליכים, התועלות והמורכבות שבהוצאת שתי השכונות הערביות מתחום שיפוט ירושלים, וכן בוחן תוכניות אחרות שיש להן נגיעה ישירה לאותו מרחב. מסקנתו היא שיתרונות המתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי' רבים, וכי ניתן להתמודד עם מורכבותו.

כיצד צורפו כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט לירושלים?

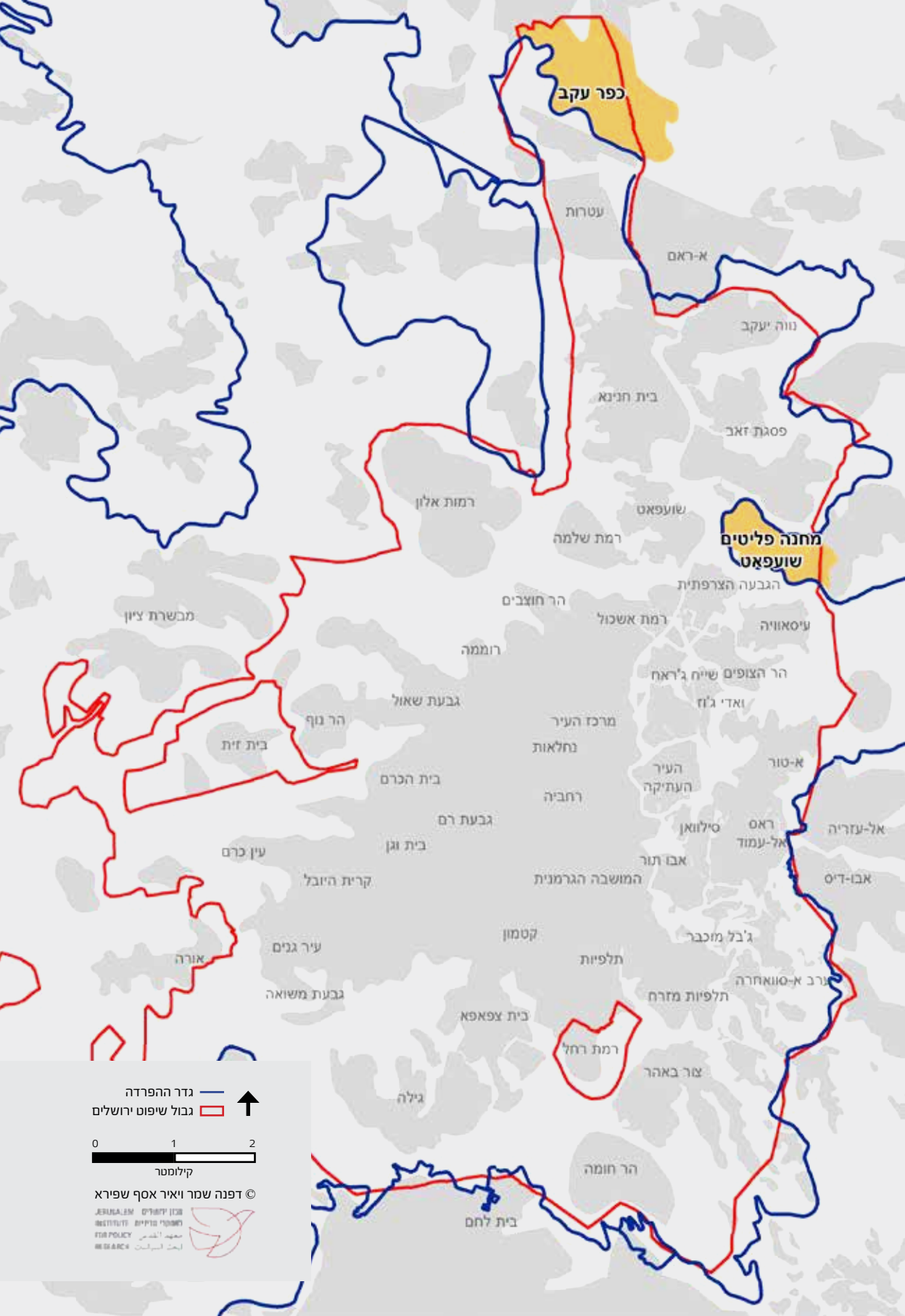


ב-27 וב-28 ליוני 1967, עם תום מלחמת ששת הימים ואיחוד שני חלקי ירושלים, החילה מדינת ישראל באמצעות סדרת חוקים וצווים את המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה על שטחי ירושלים המזרחית, וצירפה אותם לתחומה.⁹ מפת "הסיפוח" הגדילה את שטחה של ירושלים פי שלושה. לעיר נוסף שטח עיריית ירושלים הירדנית, שבתוכו העיר העתיקה והמקומות הקדושים, אשר השתרע על שטח של 6.4 קמ"ר. בנוסף הוגדל שטח ירושלים מזרחה, דרומה וצפונה באופן שלתחומי העיר ולשטח מדינת ישראל צורפו עוד כ-63 קמ"ר, בהם שכנו 28 כפרים ושכונות ערביות, שלא היו חלק משטח עיריית ירושלים הירדנית. כלל השטח 'המסופח' מכונה כיום 'מזרח ירושלים'.

מפת ירושלים המורחבת שורטטה לאחר דיונים אינטנסיביים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי על פי מספר קריטריונים מרכזיים: שיקולי ביטחון, שימור עתודות קרקע לפיתוח נרחב בעתיד, זיקה היסטורית ודתית (בעיקר למקומות הקדושים) וצירוף לעיר של 'מקסימום שטח ומינימום אוכלוסייה'.¹⁰ **שתי השכונות הערביות שמעמדן נידון עתה מנו באותה עת כ-4,500 תושבים בלבד,¹¹ שהיוו כ-6% מכלל כ-70 אלף תושבי מזרח ירושלים (כ-3,500 במחנה הפליטים שועפט וכ-1,000 בכפר עקב). כיום מונות שכונות אלה כ-140 אלף תושבים, המהווים כשליש מכלל תושבי מזרח ירושלים. גם השטח הבנוי שלהן התרחב מאד. בהמשך נעמוד על ממדי הגידול העצום של אוכלוסיית השכונות הללו, נסיבותיו ומקורותיו, ועל הקשר המובהק בינו לבין הקמת גדר הביטחון.**

מפת ירושלים המורחבת נועדה לצרף לעיר 'מקסימום שטח ומינימום אוכלוסייה' והתחשבה בשיקולי בטחון, בזיקה היסטורית ודתית ובעתודות קרקע.

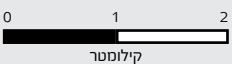
אזורי כפר עקב, שועפט, ובמידה רבה גם בית חנינא, צורפו ב-1967 לשטח העיר כחלק ממה שכונה אז: 'האצבע הצפונית'. כפר עקב חולק למעשה על ידי הקו המוניציפלי החדש. כ-65% משטחו נותרו מחוץ לירושלים וכ-35% צורפו לעיר. 'האצבע הצפונית' נוצרה ואף עובתה על מנת שתכלול בתוכה את שדה התעופה עטרות, שהוקם על ידי הבריטים בתום מלחמת העולם הראשונה על אדמות מושב העובדים היהודי עטרות. עובדה זאת והקרבה לאדמות בבעלות יהודית של היישובים שנפלו ב-1948 - עטרות וכפר עברי (לימים: נווה יעקב) - תרמה אף היא לקבלת ההחלטה על 'סיפוח' 'האצבע'. הכללת מחנה הפליטים שועפט בתוך 'האצבע הצפונית' נבעה כנראה מטעות של משרטטי המפות.¹²



כפר עקב

מחנה פליטים
שועפאט

גדר ההפרדה —
 גבול שיפוט ירושלים —



© דפנה שמר ויאיר אסף שפירא

ASUSALAM מרכז ירושלים
 מחפירי נופים דינור
 FDS POLICY معهد القدس
 WISARCH لجان التخطيط



מחנה הפליטים שועפט, היחיד מבין מחנות הפליטים בגדה שנכלל בשטח ישראל, הוקם ב-1965 על ידי ירדן. תושביו המקוריים היו פליטים ערבים ממערב ירושלים, שהתיישבו ב-1948 על חורבות הרובע היהודי ופוננו ממנו עוד בתקופה הירדנית, לשועפט. לאחר מלחמת ששת הימים הצטרפו אליהם עוד פליטים ממלחמה זו.

אחד האישים הדומיננטיים בעיצוב גבולותיה של ירושלים החדשה מיד לאחר מלחמת ששת הימים היה עוזר ראש אג"מ, האלוף רחבעם זאבי. זאבי, שהיה מקסימליסט בגישתו, הציע להגדיל את שטח העיר ולכלול בה 200 קמ"ר - אך גישתו נדחתה.

עם זאת, מכתב ששיגר זאבי לשר המשפטים ב-22 ליוני 1967, שבו התווה את העקרונות ל'הפיכת ירושלים לכרך גדול', רלוונטי לימינו. זאבי הבהיר בו, בין היתר:

"אם יתברר בעתיד, שהפרזנו בהכללת שטחים ואוכלוסייה (ערבית - נ.ש.) - ניתן יהיה להפריד בין השטח המוניציפלי של ירושלים לבין אזור חיצוני בסטטוס של מועצה אזורית".

מכתבו של זאבי מדבר כבר ב-1967 על אפשרות של הפרדה מוניציפלית, לא על שינוי ריבונות! המכתב נחשף לאחרונה על ידי אמנון רמון בספרו: 'תושבים, לא אזרחים', שהוציא לאור מכון ירושלים למחקרי מדיניות. רמון מציין שזאבי היה מודע לאפשרות שהציג תוכנית רחבה מדי, ועל כן הציע לממשלה דרך נסיגה אפשרית. עיקרון זהה עומד גם בימים אלה מאחורי ההצעה להפריד את השכונות הערביות הצפוניות מירושלים ולהקים עבורן מועצה או שתי מועצות נפרדות, אך בד בבד להותירן בתחומי מדינת ישראל.

מכתבו של רחבעם
זאבי מדבר כבר
ב-1967 על
אפשרות של הפרדה
מוניציפלית. לא על
שינוי ריבונות.

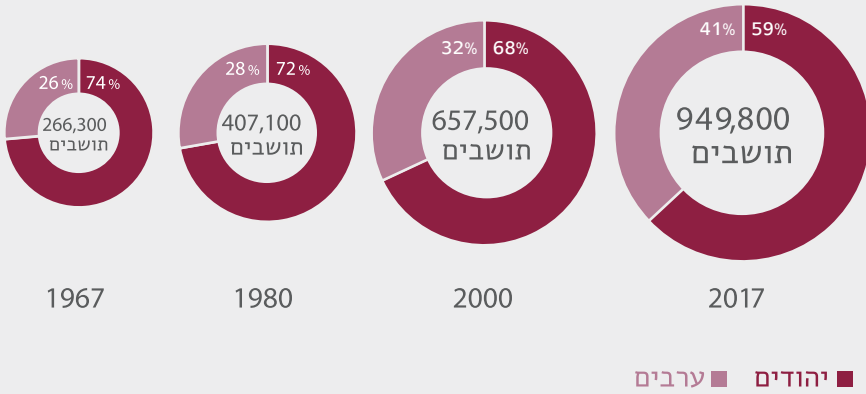
השיקול הדמוגרפי כמעצב מדיניות במזרח ירושלים לאורך השנים



דוד בן גוריון, ראש הממשלה הראשון ו'האב המייסד' של מדינת ישראל, היה הראשון שסימן ליורשיו את הדרך וכיוון אותם כבר בימים הראשונים שלאחר מלחמת ששת הימים: "בכל מחיר", אמר בן גוריון, "צריך להביא יהודים למזרח ירושלים, צריך ליישב רבבות יהודים תוך זמן קצר. יהודים יסכימו להתיישב במזרח ירושלים גם בצריפים. אין להמתין לבנייתן של שכונות מסודרות. העיקר שיהיו שם יהודים".¹³



אוכלוסיה יהודית וערבית בירושלים, 1967-2017



מאז מחצית המאה ה-19 היה בירושלים רוב יהודי, והשאיפה לייצר ולשמר רוב יהודי יציב בעיר הבירה המאוחדת של מדינת ישראל והעם היהודי הייתה טבעית על רקע שיבת היהודים אל העיר העתיקה של ירושלים ואל קודשיה. המדיניות הדמוגרפית של ישראל בירושלים הושפעה ישירות מהעובדה שבמשך 19 שנה, מ-1948 עד 1967, העיר הייתה חצויה. קברניטי המדינה לא הסתירו את חששותיהם מהמיעוט הערבי המהווה רוב בטריטוריה שלו. הם חששו שביום מן הימים יבקשו התושבים הערבים של ירושלים, שזה עתה צורפו למדינת ישראל, לממש מאוויים לאומיים - אם באמצעות חלוקה מחדשת של העיר, אם באמצעות חיבור לישות פלסטינית עצמאית, או בכל דרך אחרת.

לאיחוד היה 'מחיר דמוגרפי'. הוא הביא עמו תוספת של אוכלוסייה ערבית ניכרת לעיר. עד 1967 היה היחס בין יהודים ללא יהודים בעיר המערבית 97% יהודים מול 3% לא יהודים. אמנם, גבולות ירושלים הורחבו על פי הקריטריון של "מקסימום שטח ומינימום אוכלוסייה", אך למרות זאת נולדה מציאות דמוגרפית חדשה: 74% יהודים מול 26% ערבים. כמו בתקופת המנדט הבריטי שבה ירושלים להיות עיר דו לאומית. לאורך השנים החליטה הממשלה לשמר את היחס הזה והציבה יעדים דמוגרפיים ברורים, אך תוכניות לחוד ומציאות לחוד. הרף הדמוגרפי הורד פעם אחר פעם, תחילה ל-70%, אח"כ ל-65% והיום ל-60%.¹⁴

שיעור הילודה הגבוה לאורך שנים בקרב האוכלוסייה הערבית בהשוואה לזה שבקרב האוכלוסייה היהודית, בצירוף מאזן הגירה שלילי של האוכלוסייה היהודית לאורך שלושת העשורים האחרונים - למעלה מ-400 אלף יהודים עזבו את העיר בתקופה זו - הקטינו בהדרגה את הרוב היהודי, שעומד כיום על כ-59% בלבד.¹⁵

שני האישים שביטאו את משקלו העצום של השיקול הדמוגרפי בהתנהלות מעצבי המדיניות ומבצעייה הם ישראל קמחי, חוקר במכון ירושלים למחקרי מדיניות ומי שעמד בראש האגף למדיניות תכנון בעיריית ירושלים, והאדריכל דוד קרויאנקר, מבכירי האדריכלים בירושלים.

ישראל קמחי כתב בשנת ה-40 לאיחוד העיר:

"מאז ועד היום כוון הפיתוח במגזר היהודי למטרה זו, שנוסחה במונחים דמוגרפיים סטטיסטיים, וקבעה שעל האוכלוסייה היהודית בעיר לשמור על שיעור גידול של 3.7% לשנה, כדי להבטיח יחס של 75% יהודים מול 25% ערבים, כפי שהיה כשהעיר אוחדה ביוני 1967. הקמת השכונות היהודיות בחלקיה המזרחיים של העיר נעשתה במטרה לממש יעד זה ולהבטיח כי חלוקתה של העיר לא תתאפשר עוד לעולם."¹⁶

דוד קרויאנקר סיכם עניין זה וכתב בין היתר:

"הגבולות החדשים שיקפו צורך פוליטי: גבול השיפוט העירוני נקבע ב-1967 על ידי אנשי צבא ופוליטיקאים, על פי שיקולים אסטרטגיים ודמוגרפיים, ולא על ידי מתכנני ערים לצרכים אורבניים מובהקים."¹⁷

ד"ר מאיה חושן, עורכת השנתון הסטטיסטי של ירושלים, הסבירה בעבר כי:

"ההנחה שעמדה בבסיס מדיניות הגידול הדמוגרפי הייתה, כי בעוד שהאוכלוסייה הערבית תגדל בעיקר כתוצאה מריבוי טבעי, האוכלוסייה היהודית תגדל בעיקר ממאזני הגירה חיוביים ומקליטת עלייה".

הערבים מילאו את חלקם בנוסחה זאת. יתרה מכך: בשנים הראשונות שלאחר הקמת גדר ההפרדה עברו כ-70 אלף פלסטינים אל 'הצד הישראלי' של הגדר. הם עשו זאת כדי שלא להפסיד זכויות והטבות כלכליות שונות, שנגזרות ממעמדם כתושבים השוהים בתחום ירושלים הישראלית. הצד היהודי לעומת זאת לא עמד בציפיות. העולים לא נהרו לירושלים, ותושבים רבים - חילונים וחרדים - עזבו את העיר בשיעורים גבוהים, בעיקר על רקע מיעוט בנייה למגורים, מחירי הדיור הגבוהים והעדר מקומות עבודה.¹⁸ לפני כמה שנים חל מהפך ושיעור הילודה במגזר היהודי עלה לראשונה על זה של המגזר הערבי,¹⁹ ואולם המגמה לא השתנתה. העזיבה ההמונית של יהודים את העיר הייתה משמעותית פי כמה.²⁰

שני כיווני הפעולה הנוכחיים, המדיניים-אורבניים, אינם מנותקים מהרצון לשנות את המגמה ואת המציאות הזאת: מצד אחד הקמת עיריית גג, שתספח לעיר - בשלב ראשון, אדמיניסטרטיבית - את יישובי ירושלים רבתי היהודים, כגון מעלה אדומים, אפרת וגבעת זאב, ומצד שני - גריעה מוניציפלית מתחומי ירושלים של שכונות מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב. בשתי שכונות אלה חיים כאמור כיום כ-140 אלף איש, והן שוכנות מעברה הצפונית של גדר הביטחון מאז שזו הוקמה בשנת 2003.

הרקע להקמת גדר הביטחון באזור ירושלים



גדר הביטחון. מבט מכביש מס' 1 לעבר שכונת השלום במחנה הפליטים שועפט. באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

ב-2002 גאה הטרור ברחבי ישראל וירושלים הפכה ליעד מועדף לפיגועי טרור. לפי נתוני מאגר הטרור של המרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה, נפגעו בירושלים ובסביבותיה במהלך האינתיפאדה השנייה, מסוף ספטמבר 2000 ועד פברואר 2004 - 1,995 תושבים (277 הרוגים ו-1,718 פצועים). חלקן של ירושלים וסביבותיה בכלל התקפות הטרור בישראל היה 22%, לעומת 9% בת"א ו-2.5% בחיפה.²¹

העיר עצמה שותקה בתחומים רבים. הכלכלה נפגעה, התיירות כמעט ופסקה, והגאוגרפיה של הפחד עיצבה מחדש את הקווים הישנים: יהודים מיעטו להגיע לאזורים ערביים או לעבור דרכם, בין אם היה זה לצורך הלוויה בבית העלמין שבהר הזיתים, לצורך בילוי בעיר העתיקה, או למטרת תפילה בכותל המערבי. מקומות בילוי כבתי קפה, שהמו אדם קודם לכן, התרוקנו מיושביהם. הורים היססו האם לאפשר לילדיהם לנסוע באוטובוסים, שהפכו באותה תקופה יעד למחבלים מתאבדים. ברוב המקרים המחבלים לא היו תושבי ירושלים. הם הגיעו אליה 'מבחוץ', מרצועת עזה או מיישובים בשטחי יהודה ושומרון, אך לא פעם הם נעזרו בסייענים ממזרח ירושלים, שהכירו להם את השטח, או שהובילו אותם אל היעד.²²

באינתיפאדה השנייה
נפגעו בירושלים 1,995
תושבים, מהם 277
הרוגים, והממשלה
החליטה להקים את גדר
הבטחון- 'עוטף ירושלים'

ב-29 במרץ 2002, בעקבות הפיגוע במלון פארק בנתניה שבו נרצחו 30 אזרחים ישראלים, יצא צה"ל למבצע 'חומת מגן'. בסיום המבצע (10.5.2002) פחתו הפיגועים באופן משמעותי ונהרסו רוב תשתיות הטרור בתחומי הרשות הפלסטינית ביו"ש.

בעקבות גל הטרור ומבצע 'חומת מגן' החליטה הממשלה בראשותו של אריאל שרון על בניית גדר ההפרדה. הגדר נועדה להעניק יותר ביטחון לאזרחי ישראל, להגביר את הפיקוח על כניסת פלסטינים לתחומי מדינת ישראל, ולבלום מחבלים מתאבדים, אשר לפני 'חומת מגן' עשו את דרכם בקלות יחסית מתחומי 'הגדה' אל תוך ישראל. בירושלים זכתה גדר ההפרדה, או גדר הביטחון, לכינוי 'עוטף ירושלים'.

בניית הגדר באזור ירושלים החלה כצורך ביטחוני, אך שולבו בה גם שיקולים אורבניים, דמוגרפיים ולאומיים. תוואי הגדר באזור ירושלים הקיף גם שלושה גושי התיישבות באזור ירושלים רבתי: מעלה אדומים, גוש עציון (מערב) וגבעת זאב. באופן בלתי פורמלי נועד צעד זה להכין את הקרקע לקראת צירוף עתידי שלהם לירושלים, בין אם במסגרת אדמיניסטרטיבית, או במסגרת החלת ריבונות. צעד זה השתלב בראיית מרחב ירושלים כמטרופולין, במסגרת האזור, שהוגדר לא פעם על ידי מעצבי המדיניות הבכירים ביותר וראשי הממשלות רבין, שמיר, שרון ואחרים, כאזור 'ירושלים רבתי'.²³

בד בבד ניתקה הגדר בפועל מירושלים את כפר עקב ופרבריה ואת מחנה הפליטים שועפט ופרבריו. ראש עיריית ירושלים לשעבר, אהוד אולמרט, לא הסתיר באותם ימים את 'הרווח הדמוגרפי' הצפוי כתוצאה מניתוק שכונות אלה מהעיר כערך מוסף ליתרון הביטחוני.²⁴ באופן בלתי רשמי נאמרו דברים ברוח זו גם על ידי אנשי הדרג המקצועי שעסקו אז בסוגיית הגדר והיו אחראים על הקמתה.²⁵

ד"ר אמנון רמון, חוקר ירושלים ואיש מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מספק בספרו 'אזרחים ולא תושבים' זווית ראייה נוספת שהשפיעה על שרטוט תוואי הגדר: "אזור כפר עקב", כותב רמון בספרו, "הוצא אל מחוץ לגדר בגלל תנאי השטח וצפיפות הבנייה שלא אפשרו את הקמת הגדר בין כפר עקב לשולי רמאללה. כך גם לגבי מחנה הפליטים שועפט, שאי אפשר היה להפרידו מן הכפר ענאתא. אזור מחנה הפליטים", הוא מציין, "נודע גם במספר הגדול של 'שוהים בלתי חוקיים' המתגוררים בתחומו ובהיותו אזור בעייתי מאד ללא חוק וסדר, שרשויות הביטחון נמנעו בדרך כלל מלהכנס אליו". נרחיב על כך בהמשך.

הגדר הותירה אפוא מחוצה לה, ודה-פקטו גם מחוץ לתחום ירושלים, 5,285 דונם. האזורים העיקריים היו בצפון: כפר עקב וחלק מסמירמיס, בהיקף של 2,600 דונם, ומחנה הפליטים שועפט והשכונות הגובלות בו, ראס חמיס וראס שחאדה, בהיקף של 1,100 דונם. בדרום העיר הוצא אל "מחוץ לגדר" חלק מהכפר וולגה - כ-800 דונם, וכן הוצאו אל 'מחוץ לגדר' שטחים מפורזים לאורך גדר עוטף ירושלים: ליד שיח סעד - 290 דונם; באזור אום לייסון - 125 דונם; ליד מחסום 3000 בואכה בית לחם - כ-230 דונם; וליד ראס אל עמוד וא-שיח הסמוכה לאל עזריה - 140 דונם.²⁶

בניית הגדר באזור ירושלים החלה כצורך בטחוני, אך שולבו בה שיקולים אורבניים, דמוגרפיים ולאומיים.

השפעתה השלילית של הגדר על מרקם החיים והמציאות בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפט



מחנה הפליטים שועפט. צילום: באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות

הפערים העצומים ברמת התשתיות והשירותים בין השכונות היהודיות של ירושלים לבין השכונות הערביות בעיר ידועים, מפורסמים וגלויים לעין כבר שנים הרבה. רבות דובר ונכתב על כך. הם אינם עיקר עניינו של חיבור זה, אך יש לתאר אותם בקצרה, כדי להבין כי מצבם של כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט היה קשה גם לפני הקמת הגדר והידרדר ביתר שאת לאחר מכן. מדובר בפערים של מאות ולעתים אלפי אחוזים בין השכונות היהודיות לבין השכונות הערביות, כמעט בכל תחום: מדרכות, כבישים, גנים ציבוריים, גני ילדים, כיתות לימוד, ניקיון ציבורי, ניקוז, ביוב, תאורה ועוד.

אמנם, כפי שציין לאחרונה ד"ר דוד קורן, יועצו של ראש עיריית ירושלים לענייני מזרח העיר: "במרוצת השנים האחרונות חלה קפיצת מדרגה מהותית בצמצום הפערים ושיפור רמת חיי התושב הערבי בשורה של תחומים ובהם חינוך,

רווחה, כבישים, פעילויות פנאי ועוד", אך למרות זאת "רמת הפערים נותרה גבוהה ולשם סגירתם יש צורך בקפיצת מדרגה ברמת ההשקעה הממשלתית במזרח ירושלים". "במובן זה", הדגיש קורן, "בולטת הדרתם של תושבי מזרח ירושלים מתקציבי החומש רחבי ההיקף המופנים לציבור הערבי בישראל, על אף שערביי מזרח ירושלים מהווים כ-20% מציבור זה".²⁷

גם בתחום הבנייה, השלטונות הישראלים השתהו מאד לאורך שנים רבות בהכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות לשכונות ולכפרים הערביים במזרח ירושלים. בהעדף תכנון מסודר הותרו פעולות הבנייה באזורים אלה על פי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה. לכאורה היה זה סעיף שנועד לפתור בעיות אד-הוק לתקופה קצרה, עד שיוכנו תוכניות מסודרות. למעשה נעשה שימוש נרחב בסעיף

זה, כמעט ללא הגבלה. כתוצאה מכך וכתוצאה מבנייה ערבית לא חוקית בקנה מידה רחב מאד - שבחלקה הייתה נגזרת של העדר תכנון מסודר - הבנייה הערבית התפתחה כבנייה ספורדית, לא מסודרת, ללא תכנון שכונתי כולל; בתי אבן בודדים בני קומה אחת או שתיים, פזורים על פני טופוגרפיה תלולה, דרכי גישה מועטות, צרות, עקלקלות ובלתי סלולות, ובורות ספיגה ששימשו תושבים רבים, במקום מערכת ביוב וניקוז מסודרת. העדר 'הסדר קרקעות', משמע - רישום מסודר של בעלות על שטחי קרקע נרחבים במזרח ירושלים, הקשה עוד יותר על תכנון ופיתוח מסודר של שטחים אלה.

כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט היו לאורך שנים חלק מסיפור ההזנחה הישראלית. כאשר קמה הגדר, שהשאירה אותם מנותקים דה-פקטו מצפון לעיר, התנהלו הרשויות הישראליות כאילו נותקו אזורים אלה גם דה-יורה מירושלים, זאת למרות שפורמלית הוסיפו שטחים אלה להיות חלק מירושלים בירת ישראל, באחריות מדינת ישראל ותחת

דוד קורן, יועץ ראש העיר: "בולטת הדרתם של תושבי מזרח י-ם מתקציבי החומש רחבי ההיקף המופנים לציבור הערבי בישראל".



ערימות אשפה בשכונת סמירמיס-כפר עקב.
צילום: ישראל קמחי. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

ריבונות ישראלית. "כל מה שהיה רע, חסר ומוזנח בשתי השכונות הללו, נעשה רע, חסר ומוזנח עוד יותר", התרשם פקיד עירוני בכיר.

הגדר, שהטביעה את חותמתה על אורחות חייהם של תושבי מזרח ירושלים בתחומים שונים ומגוונים - גם על כך פורסמו מחקרים וסקירות²⁸ - השפיעה באופן חריף עוד יותר על שועפט וכפר עקב שנותרו מעבר לגדר.

בספרו: 'אורשלים' מתאר ניר חסון היטב את התהליך: "התופעה הזאת של שכונות בתוך השטח המוניציפלי של העיר, אבל מאחורי גדר הפרדה, יצרה דרמה אורבנית. משטרת ישראל לא ראתה את עצמה מחויבת יותר לשמירה על הביטחון (הפנימי - נ.ש.) בשכונות אלה²⁹... המשטרה הפסיקה אפוא לספק להן שירותי אבטחה ושיטור. השוטרים לא נכנסו אל תוך השכונות אפילו במקרים של רצח, לא כל שכן במקרים של קריאות מצוקה פשוטות יותר. בעקבות המשטרה נטשו כל שאר הרשויות הישראליות: העירייה, חברות התשתית, שירותי הכיבוי וההצלה, אמבולנסים, פקחי בנייה, מתכנני כבישים. כולם נשאר בצד השני של הגדר... כולם, מראשי העיר ושרי הממשלה ועד אחרון התושבים במחנה הפליטים, היה ברור שישראל נטשה את האזור הזה לבלי שוב.³⁰

איש הממסד הראשון שחש בחומרת המצב וגם נתן לדברים פומבי היה איש 'הימין' יקיר שגב, חבר מועצת עיריית ירושלים ומקורבו ואיש סיעתו של ראש העירייה ניר ברקת, שהחזיק ב'תיק מזרח העיר'.

בכנס סטודנטים שהתקיים בחורף 2011 באוניברסיטה העברית בירושלים, אמר שגב, בין השאר, כי השכונות הפלסטיניות שנותרו מעבר לגדר ההפרדה "הן כבר לא חלק מהעיר": "המציאות שנוצרה בשטח", העריך שגב, "היא בלתי הפיכה" והוסיף, כי לבניית הגדר היו מטרות פוליטיות-דמוגרפיות ולא רק ביטחוניות. "לעיריית ירושלים כיום אין כל תפקיד בניהול אותן שכונות ואין לה את היכולת להתמודד עם המצב המורכב אליו נקלעו כ-55 אלף תושביהן". "מדינת ישראל ויתרה. הן מחוץ למרחב הטיפול של מדינת ישראל ובוודאי של העירייה. מבחינת כל ביטוי מעשי - זה רמאללה. חוץ מהימין החצי הזוי, אני לא מכיר אנשים שרוצים להחיל ריבונות ישראלית באזורים אלו". "כדי להתמודד עם בעיות מזרח ירושלים צריך להחליט על העתיד הפוליטי של העיר. קשה לשכנע מקבלי החלטות, כמו משרד האוצר, להתגייס לטובת מזרח ירושלים כאשר לא ברור עתידה הפוליטי".³¹

בדו"ח שחיברו ד"ר אמנון רמון וליאור להרס בקיץ 2014 (מזרח ירושלים, קיץ 2014, מציאות נפיצה והצעות למדיניות ישראלית, מכון ירושלים לחקר ישראל) כתבו גם הם: "בשכונות אלה... בהן מתגוררים לפי ההערכות כ-100 אלף בני אדם, נוצרו 'שטחי הפקר' שהחוק והשלטון אינם שוררים בהם ושירותי העירייה כמעט ואינם מגיעים אליהם..."

ואכן, במהלך השנים הפכו אזורי כפר עקב (שכ-67% משטחו נמצאים בתחום הרשות הפלסטינית, והחלק הנותר בתחום ישראל ועיריית ירושלים) ומחנה הפליטים שועפט ופרבריו לאזורים מזונחים מבחינה פיזית, שבהם שוררים עוני, עזובה, לכלוך, פשיעה, סחר וצריכת סמים בשיעור גבוה, עבריינות בנייה ענפה ופעילות טרור. במחנה הפליטים שועפט מחזיקים התושבים כלי נשק רבים, בלתי מורשים, שלא פעם מוצאים את דרכם לפעילי וארגוני טרור. לאורך שנים עיריית ירושלים מיעטה מאד או התקשתה להעניק שירותים לאזור, וכך גם רשויות אזרחיות אחרות, כאמור - אף על פי שפורמלית מדובר בשטח מדינת ישראל ובשטח המוניציפלי של ירושלים.

האשפה, שפונתה בתדירות נמוכה, נשרפה על ידי התושבים ברחובות ויצרה מפגע סביבתי וסירחון. אספקת המים לא הייתה סדירה. מערכת הניקוז והביוב הייתה מיושנת, ולעתים לא הייתה קיימת כלל. בניסיון להיפטר מהשפכים, התחברו לא פעם התושבים

"לעיריית ירושלים כיום אין כל תפקיד בניהול אותן שכונות, ואין לה את היכולת להתמודד עם המצב המורכב שם"

אל מערכת המים וניקוז את השפכים אל מערכת מי השתייה. התשתית הפיזית, הכוללת כבישים, מדרכות, מבני חינוך ועוד, לקתה בחסר. התחבורה הציבורית הייתה דלילה ולא ענתה על הצרכים. סכסוכי שכנים ואף אירועים פליליים חמורים יותר, הקשורים לסחר בסמים, אלימות במשפחה, גניבות ועוד - לא זכו למענה משטרתי. לריק שנוצר נכנסו גורמים פליליים וגורמי טרור. מעת לעת, כשניסתה העירייה להכניס את אנשיה לאזורים אלה - הם הותקפו ונאלצו להימלט מהמקום.

הקמת הגדר סייעה לבלום טרור, אבל במקביל היא גם העלתה את מפלס העוינות למדינת ישראל אצל התושבים במרחבי שועפט וכפר עקב, שנותרו מעבר לה. הדבר עלה במובהק משני סקרי עומק שערך דיוויד פולק בשכונות מזרח ירושלים מטעם מכון וושינגטון, הראשון ב-2010 והשני ב-2015. ב-2010 מצא פולק כי רבים מהתושבים שמעבר לגדר מעוניינים באזרחות ישראלית, אולם ב-2015 השתנו תחושותיהם באורח דרמטי. לדברי פולק, תושבי מזרח ירושלים שנותרו מעבר לגדר ההפרדה (אך בתוך תחום ירושלים המוניציפלית ותחת ריבונות ישראלית באופן רשמי) מחזיקים כיום בעמדות הרדיקליות והקיצוניות ביותר, יותר מאלה של תושבי עזה. התושבים הללו אינם חפצים עוד באזרחות ישראלית. הם חשים כעס, תסכול, מרירות ועוינות, הן כלפי ישראל והן כלפי הרשות הפלסטינית, וסבורים שנפלו 'בין הגדרות', ואינם שייכים לאיש.³² ואכן - בגלי הטרור, הסכינאות והדריסות שהתרחשו בירושלים בשנים 2014-2017 בלט חלקם של מחבלים מאזור מחנה הפליטים שועפט.

הקמת הגדר סייעה לבלום טרור, אבל במקביל העלתה את מפלס העוינות לישראל אצל התושבים שם.

המינהל הקהילתי 'עוטף ירושלים', שהקימה המדינה בשנת 2006 כדי לטפל בשכונות שנותרו מעבר לגדר, פעל אמנם לאורך השנים, אך השפעתו הייתה מעטה. רק לאחרונה שיפרה העירייה את שירותי פינוי האשפה מאזורים אלה, ובתוך מחנה הפליטים שועפט פתחה המשטרה מש"מ - מרכז שירות משולב, שאמור לתת מענה לתלונות שגרתיות של אזרחים ולשמר מוקד, שבו ישתלבו בעתיד שירותים של משרדים עירוניים וממשלתיים, כגון הביטוח הלאומי, העירייה, ושירותי ההצלה. הן תקציבי העירייה והן תקציבי הממשלה גדלו באופן יחסי למצב בעבר. חברת 'הגיחון' העמיקה מאד את פעילותה במחנה הפליטים שועפט ושיפרה את השירות לתושביו, אולם שינויים אלה הם בבחינת 'טיפה בים', לאחר הזנחה של כיוכל שנים.

'הבום הדמוגרפי' בשכונות שמעבר לגדר



תנופת בניה ודיור זול בראס חמיס שבמרחב מחנה הפליטים שועפט.
צילום: באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

במציאות הקשה של העדר משילות, ריק שלטוני ושטח הפקר, שנוצרו באזורים אלה, שגשגה עבריינות הבנייה. מאות רבות של בניינים בני 12-10 קומות הוקמו ללא אישור ובניגוד לתקן, בצפיפות רבה, ותוך ליקויי בטיחות רבים. הוקמו גם בניינים ללא תשתית מתאימה, המהווים מפגעים בטיחותיים קשים.³³

היקף הבנייה שהתרחב מאד הגדיל את שטח האזורים המבונים. פקחי הבנייה של עיריית ירושלים נעלמו מהשטח. לעתים היו אלה עבריינים שהשתלטו על שטחים לא להם ובנו עליהם בתים. העדר תוכנית מתאר בתוקף או אפילו תוכניות בינוי נקודתיות העצימו ביתר שאת את התופעה. גם תוכניות שהיו על הנייר איבדו ממשמעותן, שכן לא פעם הבנייה נעשתה גם על תוואי כבישים או שטחים ציבוריים עתידיים.

המציאות הפיזית והחברתית הקשה, יחד עם בולמוס הבנייה, הולידו שוק מחירים זול ואטרקטיבי לכל מי שביקש לגור בירושלים או בקרבתה, ולא היה יכול להרשות לעצמו דיור ברמת מחירי העיר המזרחית. דירות בגודל של 100 מ"ר ומעלה נמכרו ב-400-300 אלף ש"ח, בעוד שבירושלים המזרחית נגבו עבורן 1.3-1.7 מיליון ש"ח. גם מחירי השכירות היו נמוכים משמעותית מאלה של מזרח העיר שבתוך הגדר.³⁴

כתוצאה מכך גדלה האוכלוסייה באזור מחנה הפליטים שועפט, כפר עקב ופרבריהם באופן משמעותי, ובקצב מהיר פי כמה מאשר בכלל אזורי מזרח ירושלים. גם הרכב האוכלוסייה השתנה בהדרגה. המספרים מיטיבים להסביר את שהתרחש:

« ב-1967, לאחר איחוד ירושלים והרחבת שטחה, התגוררו כאמור במרחב מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב כ-4,500 איש.

« ב-2003 - עם הקמת גדר ההפרדה, התגוררו בשני אזורים אלה כ-45,000 נפש.

« כיום, בשנת 2017, מתגוררים באזורים אלה כ-140 אלף נפש.³⁵

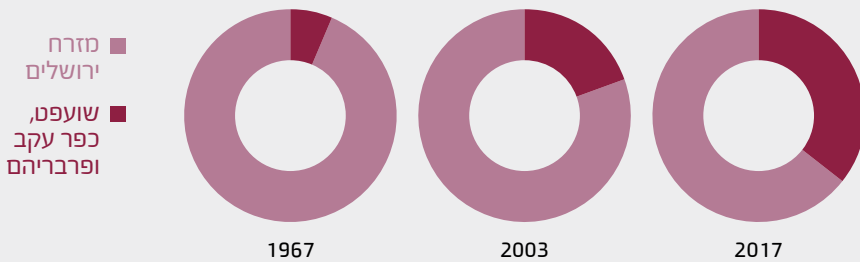
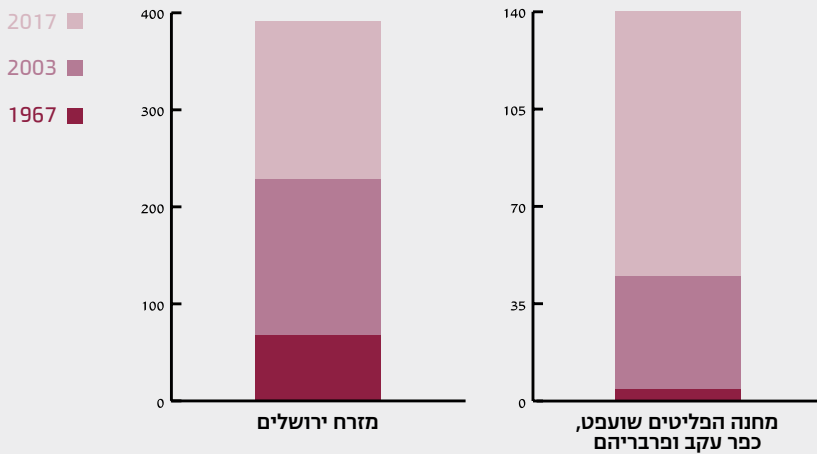
מאז שהוקמה הגדר בשנת 2003 גדלה אפוא האוכלוסייה במחנה הפליטים שועפט, כפר עקב ופרבריהם מכ-45,000 נפש לכ-140 אלף נפש - גידול של כ-300%, בעוד שבתקופה המקבילה גדלה האוכלוסייה בכלל מזרח ירושלים בכ-71% בלבד.³⁶

מאז 1967 גדלה האוכלוסייה בשתי שכונות אלה ובפרבריהן פי 31, ולמעשה נוצרו במקום יש מאין שכונות חדשות. באותו פרק זמן גדלה האוכלוסייה בכלל מזרח ירושלים פי 5.7 בלבד, מ-68,600 נפש³⁷ לכ-391,000 נפש.

במציאות הקשה של
העדר משילות וריק
שלטוני נבנו מאות
רבי קומות ללא היתר,
והולידו שוק מחירים
זול ואטרקטיבי

גידול האוכלוסייה מעבר לגדר בהשוואה לגידול בכלל מזרח ירושלים

שנה	מחנה הפליטים שועפט, כפר עקב ופרבריהם	כלל מזרח ירושלים
1967	כ-4,500	68,600
2003 (גדר ההפרדה)	כ-45,000	228,700
2017	כ-140,000	כ-391,000
סה"כ גידול	פי 31	פי 5.7



הרכב האוכלוסייה בכפר עקב ובשועפט מאז הקמת הגדר

רבי קומות בחלקו הפנימי של כפר עקב.
צילום: ישראל קמחי. באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות

הקמת גדר ההפרדה הביאה כמעט באופן מיידי למעבר של עשרות אלפי תושבים ירושלמים, שעד אז חיו מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים, אל תוך התחום המוניציפלי של העיר. החוזרים התיישבו בתחום ירושלים שמחוץ לגדר, במרחבי כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט, אך בעיקר בשטחי מזרח ירושלים מצדה 'הישראלי' של הגדר, מדרום לה. 'החוזרים' חששו לאבד את הזכויות הנגזרות מתעודות התושב בהם החזיקו: זכויות סוציאליות רבות, ובמיוחד הזכות והנגישות הנוחה לשירותי בריאות זהים לאלה של הציבור היהודי (בהתאם לחוק הבריאות הממלכתי).

התושבים הערבים שחזרו לירושלים חששו שאם לא ישמרו על 'מרכז חייהם' בתוך תחומי העיר, כפי שמדינת ישראל דורשת מהם - תישלל מהם תעודת התושב.³⁸ הם ביקשו להמשיך וליהנות ממעבר חופשי בין ירושלים לבין מקומות אחרים בישראל וכן ליהנות משוק עבודה נוח ומשירותים שונים הנמצאים בצד הישראלי, שאינם זמינים או נגישים בצד הפלסטיני.³⁹ הנהירה ההמונית של תושבים ירושלמים, שחיו מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים, אל תוך תחומי ירושלים - בין אם הייתה זו ירושלים ש'בתוך הגדר' או ירושלים ש'מחוץ לגדר' - הביאה לזינוק חד במחירי הדירות למכירה ולשכירות במזרח ירושלים שבתוך הגדר, ולציפוף נוסף במרקם השכונות והמגורים שם.⁴⁰

במקביל, וכפי שתואר לעיל, הביאה המצוקה והבנייה הרבה ללא היתר ופיקוח, לצניחה חדה במחירי הדיור בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפט. במרחב הזה - לצד התושבים המקוריים וכ-25 אלף תושבי מחנה הפליטים שועפט שמנהלת אונר"א - מצאו מקום מגורים זול וזמין קבוצות אוכלוסייה מגוונות, ששינו את פניו לחלוטין.⁴¹

תושבים ירושלמים, בעיקר צעירים, אך גם משפחות מרובות ילדים, שמלכתחילה התגוררו בצד

'הישראלי' של הגדר, מדרום לה, והעתיקו את מקום מגוריהם אל הצד הזול יותר שלה, הצפוני. גם הם התקשו לעמוד ביוקר הדיור והמחיה ב'צד הישראלי', הדרומי.⁴² בתוך אלה נמצאים גם אלפי ערבים ירושלמים, שהגבלות שונות שהטילה ישראל על בנייה מוסדרת עבורם בשכונות מזרח העיר, הניעו אותם לחפש פתרונות דיור מעבר לגדר.⁴³

תושבים ירושלמים ממרחב כפר עקב-מ.פ.

שועפט, שעם הקמת הגדר חצו אותה אל 'הצד הישראלי' שלה, הדרומי, ועתה עשו את הדרך 'חזרה' מכיוון שלא יכלו לעמוד ביוקר הדיור בצד 'הישראלי'.

אלפי בני זוג 'מעורבים' כאלה, שנישאים בשנים האחרונות, או שנישאו, אך לא השלימו את הליכי האיחוד

קודם שהוראת השעה נכנסה לתוקף בשנת 2002, קבעו את מקום מגוריהם בשכונות שמעבר לגדר. שם, בהעדר שלטון אמתי, לא הייתה סכנה שבן או בת הזוג מהשטחים יואשמו בשהייה לא חוקית בשטח ישראל. שם, בתוך גבולה הרשמי של ירושלים (אף שמדובר בשכונות שנותרו מעבר לגדר), גם לא ניתן היה לשלול מ'החצי' הירושלמי של בני הזוג את תעודות התושב שלו, שכן לא יצא מגבולות העיר והתגרר בתוכה.⁴⁶

בתחום המוגדר כיום כירושלים הישראלית, במרחבי כפר-עקב-שועפט שמעבר לגדר, נוצר בהדרגה סטטוס נוסף, חדש, של תושבים: המגורים המשותפים של עשרות אלפי תושבי הרש"פ שהיגרו לשם משטח הגדה, אשר אינם מחזיקים בתעודת תושב ירושלמית, יחד עם הירושלמים המקוריים - עשרות האלפים שחיים שם ומחזיקים תעודת תושב ירושלמי - הביאו לנישואין בין אלה לאלה. **תהליך זה, מטבע המגורים המשותפים, נמצא רק בראשיתו. ילדי הזוגות הללו זכאים על פי החוק הישראלי לתעודת תושב ירושלמי, ובלבד שנולדו בתוך ירושלים והם מתגוררים בה. לפיכך, גם אם כיום רק כמחצית מבין 140 אלף התושבים בשכונות הצפוניות שמעבר לגדר הם תושבים מקוריים המחזיקים בתעודת תושב ישראלית, הרי בעוד דור או שניים - ילדים רבים שנולדים שם לבני זוג מהרש"פ וממזרח ירושלים, יהפכו גם הם לתושבים. לעובדה זו משקל דמוגרפי רב.**

עשרות אלפי פלסטינים

משטח הגדה, שביקשו לחיות בירושלים ולהשיג לעצמם דיור זול. הדירות במרחב שועפט-כפר עקב זולות במקרים רבים גם מהדירות שבמרחב רמאללה, בתחומי הרשות הפלסטינית. איש לא מנע מאלה להיכנס לתחומי ירושלים הישראלית שמעבר לגדר. ככלל - אין גבול או מחסום בין שטחי יו"ש למרחב כפר-עקב-מ.פ.שועפט, ולכן יש זרימה חופשית של אוכלוסייה בין שני אזורים אלה. על פי הערכת השר לענייני ירושלים, זאב אלקין, בין שליש למחצית מהתושבים בכפר עקב ובשועפט - מקורם בשטחי הרשות הפלסטינית.⁴⁴

זוגות 'מעורבים' כ-10,000 נפש, על פי אומדן גורמי הערכה. מדובר בזוגות שבהם רק אחד מבני הזוג מחזיק בתעודת תושב ירושלמי מתוקף מגוריו בעיר, ובן הזוג השני הוא תושב השטחים. זוגות ומשפחות כאלה מצאו בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר 'עיר מקלט'. ישראל מונעת 'איחוד משפחות' ונמנעת מלהעניק תעודות תושב (גם לבני הזוג מהגדה שאינם ירושלמים), וזאת על פי הוראת שעה שהכנסת שבה ומחדשת אותה מעת לעת. המדיניות הממשלתית הזאת נקבעה לאחר כמה אירועים בהם בוצעו פיגועים על ידי פלסטינים תושבי השטחים, לאחר שניתנה להם ת.ז. ישראלית בשל נישואיהם עם תושב/ת או אזרח/ית ישראלית. פלסטינים אלה ניצלו לרעה את המעמד שניתן להם, ואת הניידות והנגישות למטרות הישראליות, כדי לקדם או לבצע פיגוע.⁴⁵

מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי':

הקמת רשויות מקומיות נפרדות לשכונות הערביות הצפוניות



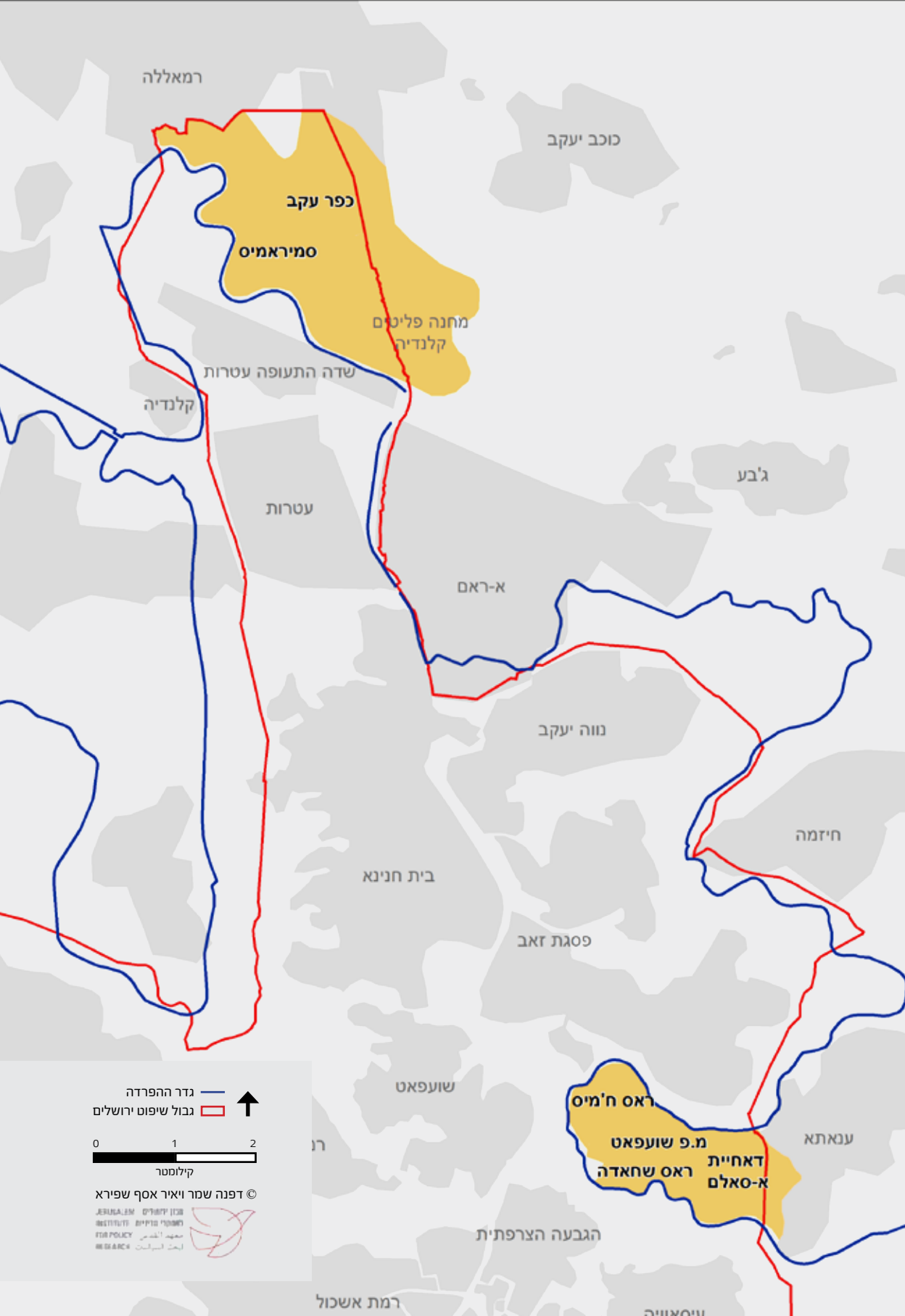
המציאות הקשה ששוררת במרחב כפר-מ.פ.שועפט, הגדר שהעמיקה את הקושי, והדמוגרפיה של האזור שהשתנתה מאד בשנים האחרונות, אינם מאפשרים פעולה בסגנון 'זבנג וגמרנו'. אלה שמציעים להעביר שכונות אלה לאחריות הרש"פ - גם אם בהדרגה - מתעלמים או מקלים ראש בסכנה הביטחונית הקשה שטומן בחובו צעד מעין זה. אחרים, שמציעים להמשיך במצב הקיים ומניחים שעתה, לאחר 50 שנה, עיריית ירושלים תתחיל להזרים תקציבי עתק כדי לשקם את האזורים הללו - לוקים באופטימיות יתר. הראשונים מקלים ראש בכאוס ובמצוקה שנוצרו בשכונות אלה, האחרים מקלים ראש במרקם הדמוגרפי שנוצר באותן שכונות.

התוכנית המוצעת בזאת, שהיא גם תוכניתו של השר אלקין, היא פשרה טובה בין שתי הגישות הללו. אמנם גם היא אינה מושלמת, אך היא מספקת מבט כולל על שלוש מוקדי הבעיה: ביטחון, דמוגרפיה ומצוקת התושבים. יש בה יתרונות מובהקים הן למדינת ישראל והן לתושבים הערבים.

פרטי התוכנית



- א. השכונות הערביות בצפון ירושלים - מחנה הפליטים שועפט ופרבריו: ראס חמיס, ראס שחאדה ודחיית אל-סלאם, יחד עם כפר עקב-סמירמיס ותת השכונות שלהן, שנותרו כולן מצפון לגדר הביטחון - יוצאו מתחומה המוניציפלי של ירושלים.
- ב. השכונות הללו יישארו בתחום מדינת ישראל ובריבונות ישראלית.
- ג. יוקמו עבורן שתי רשויות מוניציפליות נפרדות.
- ד. יושביהן שמחזיקים היום בתעודות תושב, יוסיפו להחזיק בתעודות אלה, שלא יישללו מהם.
- ה. לאחר החלטת ממשלה וכנסת שתאשר מתווה זה, יופקד הביצוע בידי משרד הפנים. שר הפנים בתוקף סמכותו על פי פקודת העיריות יקים ועדת חקירה, ולאחר עיון בתסקיר הועדה - כנדרש על פי החוק - יפרסם אכרזה על כינון המועצות החדשות ושינוי תחומה המוניציפלי של עיריית ירושלים.



רמאללה

כוכב יעקב

כפר עקב

סמיראמיס

מחנה פליטים
קלנדיה

שדה התעופה עטרות

קלנדיה

ג'בע

עטרות

א-ראם

נווה יעקב

חיזמה

בית חנינא

פסגת זאב

שועפאט

ראס ח'מיס

ענאתא

מ.פ. שועפאט

ראס שחאדה
דאחיית
א-סאלם

הגבעה הצרפתית

רמת אשכול

עיסאוויה

גדר ההפרדה — גבול שיפוט ירושלים

0 1 2 קילומטר

© דפנה שמר ויאיר אסף שפירא

מכון ירושלים לחקר ישראל
 ירושלים יוניון דאונינג
 معهد القدس
 معهد القدس



יתרונות לישראל:

- א. הקמת הרשויות תגרע פורמלית מתחומי העיר כשליש מהערבים שחיים בתחומה.** הדבר יביא לשיפור המאזן הדמוגרפי לטובת הצד היהודי, ויעמיד את חלקם של היהודים באוכלוסיית העיר על כ-69% ואת חלקם של הערבים באוכלוסיית העיר על כ-31%. כיום היחס עומד על כ-41:59 לטובת הצד היהודי.
- ב. ביצוע התוכנית אינו מורכב מבחינה מדינית,** שכן מדובר בתא שטח שכבר נמצא בריבונות ישראלית. הליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית מעוגן בסעיפים 3 ו-8 בפקודת העיריות. לאחר אישור הכנסת, תוכל הממשלה להסמיך את שר הפנים לפעול בעניין זה.
- ג. עיריית ירושלים תפטור עצמה מעול כלכלי, שעוד לפני הקמת הגדר לא עמדה בו.** העירייה תוכל להשקיע יותר בשכונות הערביות שייוותרו בירושלים בניסיון לצמצם את הפערים בתחום התשתיות והשירותים בין לבין השכונות היהודיות.
- ד. בניגוד למתווי החלוקה נוסח חיים רמון וביל קלינטון, השטח לא יועבר לרשות או למדינה פלסטינית, לא בהדרגה (כאזור B בלבד, כפי שמציעות חלק מהתוכניות) ולא בבת אחת (כאזור A, כפי שמציעות תוכניות אחרות).** ישראל לא תאבד נגישות מודיעינית ויכולות סיכוליות ומבצעיות בתחומי שכונות אלה, ואף תוכל לשדרגן.
- ה. יימנע איום פוטנציאלי,** מהסוג שכבר מומש בעבר, כאשר ישראל העבירה לרשות הפלסטינית את אזור בית ג'אלה ובית לחם. כזכור, בראשית שנות ה-2000 נורתה אש רובים ומקלעים מאזור זה לעבר שכונת גילה לאורך שנים אחדות.⁴⁷

יתרונות לתושבים:



א. התושבים ירוויחו שתי מועצות מקומיות עם ראשי מועצה

וחברי מועצה מקומיים, שיתוקצבו על ידי מדינת ישראל, ככל מועצה אחרת בתחומה. הם יוכלו לשפר את מצבם במידה ניכרת, לקבוע סדרי עדיפויות, ולהשקיע כספים רבים יותר בתשתיות ושירותים - שני תחומים שהזנחו שם כמעט לחלוטין. הם לא יהיו תלויים אורבנית ברצונו של הרוב המוחלט היהודי, שמנהל אותם כיום, אלא יוכלו לנהל את ענייניהם בעצמם, בכפוף לחוק ולכללים הנהוגים בישראל.

ב. בניגוד למתווי החלוקה, התושבים הערבים ישמרו על

מעמד התושב שלהם, שממנו נגזרות זכויות והטבות רבות. הם לא 'יושלכו לרחוב' לאחר כמעט 50 שנות שלטון ישראלי, וגם לא יועברו לתחומי הרש"פ - מעבר שרבים מהם חוששים ממנו ואינם חפצים בו.

מורכבות וחששות

א. תקציבים

אחדים ממתנגדי המתווה הביעו, בצדק, חשש מפני ביצוע מתווה זה ללא שבידי המועצות החדשות יופקדו תקציבים מתאימים לשיקום השכונות. הם ציינו גם כי יעברו שנים עד שהרשויות המקומיות החדשות יצליחו להעמיד כלים וכוח אדם מקצועי נדרש - דוגמת זה שכבר עומד היום לרשות עיריית ירושלים - לטובת שיקום השכונות. צוין, למשל, על ידי האגודה לזכויות האזרח, כי "לרשות המקומית החדשה לא יעמדו המקורות התקציביים העומדים כיום לרשות עיריית ירושלים - הכנסות גבוהות מארנונה לעסקים, מענקים ייעודיים ועוד".

מול כל אלה עומדת העובדה שלאורך 50 השנים האחרונות עיריית ירושלים כמעט שלא העבירה כספים מתקציביה, הכנסותיה הגבוהות והתקציבים הייעודיים העומדים לרשותה, לצורך שיקום השכונות הללו. העירייה מיעטה מאד להשקיע בשירותים ובתשתיות יסוד באותם מקומות, וכמעט שלא הפעילה את המערך המקצועי האיכותי העומד לרשותה לטובת שכונות אלה.

לעומת זאת - מועצות חדשות יתוקצבו ישירות על ידי משרד הפנים מכוח החוק הקיים, ללא תיווך 'העירייה היהודית'. אין ספק, עם זאת, שלאור מצב השכונות כיום, 'תקצוב רגיל' לא יענה על הצרכים. בשנים הראשונות לקיום המועצות, וככל שייקבע בהמשך, המדינה תצטרך להזרים מענקי איזון לשתי הרשויות החדשות. מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן הנורמטיביות של הרשויות המקומיות מול ההוצאות הנורמטיביות שלהן, על מנת לסייע להן לספק לתושביהן רמה סבירה של שירותים מוניציפליים. מענקי איזון ניתנים מדי שנה לרשויות מקומיות חלשות, הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי.⁴⁸ **מענקי איזון ותקציבים ממשלתיים שיהלמו את הצרכים הם תנאי סף לביצוע מתווה זה.**

קביעת גובהם של מענקי האיזון בהתאם לשיעור גביית הארנונה מהתושבים תעלה את שיעור משלמי הארנונה של התושבים בשכונות אלה. על פי נתוני השנתון הסטטיסטי של ירושלים ושל מכון ירושלים למחקרי מדיניות, בכפר עקב עומד שיעור גביית הארנונה על 41%, במחנה הפליטים שועפט עצמו - 0 אחוזי גבייה, בענתא החדשה-דחיית אל סלאם - 37%, ובראס חמיס וראס שחאדה - 52%.⁴⁹

ג. איומי טרור ומועצה ממונה



נטען, שיהיה קושי לקיים בחירות למועצות החדשות ושהתושבים יחששו לבחור ולהיבחר בשל איומי ארגוני הטרור. אלה יראו בשיתוף פעולה עם המועצות החדשות שיתוף פעולה עם ישראל והכרה בישראל ובריבונותה. גם לכך יש פתרון: הקמת מועצות ממונות, שהדעת נותנת שבשלב ראשון - ובכל מקרה - ימונו על ידי שר הפנים. החוק מסמיך את שר הפנים להתערב בניהולן של רשויות מקומיות באמצעות מינוי ועדה ממונה, אשר ממלאת את תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה. הוועדה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות הקרוב ולפחות במשך שנתיים וניתן להאריך את כהונתה.⁵¹

ב. מדרון חלקלק



הועלה חשש, בעיקר בקרב הימין, מ'מדרון חלקלק': חשש שהוצאת השכונות הללו מתחום ירושלים עלולה להוות פתח להעברתן לרש"פ. חשש זה התמתן לאחר שהכנסת השלימה ביום 1.1.18 את חקיקת התיקונים לחוק יסוד ירושלים בירת ישראל. מעתה, כל שטח המהווה כיום חלק מתחום עיריית ירושלים, הוא שטח שאסור להעבירו לגורם זר, גם אם בעתיד תחליט הכנסת להוציא שטח זה מתחומי עיריית ירושלים.⁵⁰ על פי התיקון המרכזי בחוק יסוד ירושלים בירת ישראל לא ניתן יהיה להעביר שטחים מירושלים לריבונות זרה, אלא ברוב של 80 ח"כים. מגבלה זו תחול אפוא - על פי התיקון לחוק - גם על שטחים שיוצאו בעתיד מתחום עיריית ירושלים. כלומר: לא ניתן יהיה להעביר לריבונות זרה גם את שטחי המועצות החדשות - מ.ב. שועפט וכפר עקב - ברוב של פחות מ-80 ח"כים, בדיוק כפי שלא ניתן יהיה להעביר שטחים כלשהם בירושלים לריבונות זרה ברוב של פחות מ-80 ח"כים.

ה. רווח דמוגרפי

הערה נוספת שהועלתה בעניין המתווה שנפרש כאן נוגעת ל'רווח הדמוגרפי': מה ההבדל בין מגורי 140 אלף ערבים בתוך שטחי ירושלים שבתחום מדינת ישראל לבין מגורי 140 אלף ערבים מחוץ לשטחה המוניציפלי של ירושלים, אך עדיין בתחום מדינת ישראל ובתחומי מטרופולין ירושלים?

נראה שהתשובה לכך היא, שמדינת ישראל יכולה להרשות לעצמה לקלוט תוספת של 140 אלף ערבים בתחומה, בעוד שהעיר ירושלים אינה יכולה להרשות זאת לעצמה. הסיבה לכך נעוצה באפשרות, שביום מן הימים ערביי מזרח ירושלים ישנו את גישתם 'המחרימה' וישתתפו בבחירות לעיריית ירושלים. שותפות של תושבי העיר הערבים ב'משחק הדמוקרטי' וייצוג שלהם במועצת העיר היא נכונה, רצויה ולגיטימית. עם זאת - הגידול המתמיד ברוב הערבי בירושלים והצמצום המקביל בשיעורה של האוכלוסייה היהודית בעיר, עד כדי צפי לשוויון ואולי אף מעבר לכך - הן מגמות שצריך להביא בחשבון. יש, אפוא, הבדל, בין ייצוג במועצת העיר ל-31% מתושבי העיר, לבין ייצוג במועצת העיר ל-41% מהתושבים ובעתיד אף לשיעור גבוה מכך. ירושלים היא עיר דו לאומית. מציאות זו לא תשתנה. ההבדל נעוץ בגודלו של המיעוט הערבי ובאפשרות השמירה על הרוב היהודי.

ד. הגירה

נשאלה השאלה, כיצד תוכל ישראל למנוע את הישנות התופעה שהיינו עדים לה לפני כ-14 שנה, כאשר עשרות אלפי תושבים ערבים עברו להתגורר ב'צד הישראלי', הדרומי, של הגדר, מכיוון שחששו לאבד את תעודות התושב שלהם וזכויות הנגזרות מהן. התופעה התרחשה, כזכור, בעת הקמתה של גדר ההפרדה. התשובה האמתית לשאלה זו היא שלא ניתן למנוע זאת, אבל: גם היום רשאים התושבים שחיים מעבר לגדר - אם רצונם בכך - לעבור ולהתגורר ב'צד הישראלי' שלה, וגם היום לא ניתן למנוע זאת. זה לא קורה היום, מכיוון שהתושבים שם מאמינים שתעודת התושב ומענקי הביטוח הלאומי ושירותי הבריאות שנגזרים ממנה - לא יישללו מהם.

כל עוד התושבים שם מוסיפים להאמין בכך, הם יישארו במקומם. אם יאומץ המתווה שנייר זה מציע, הסבירות שלא ישנו את מקום מגוריהם תגדל. המתווה קובע במפורש, **שלא יישללו תעודות תושב מיושבי השכונות שמעבר לגדר, שמחזיקים בהם כיום**. נקודה זו טעונה הבהרה והסברה מול התושבים, בעיקר משום שתוכניות אחרות מאיימות בנטילת תעודת התושב מהם. תוכניות אלה, ולא מתווה 'ריבונות אחת' - פיצול מוניציפלי, הן שעלולות להביא לנהירה המונית של תושבים ירושלמים ממרחב כפר עקב-מ.פ.שועפט אל אזור ירושלים ש'בתוך הגדר'. בכל מקרה, יש להביא בחשבון היתכנות, שמספר קטן של תושבים שמחזיקים בתעודות תושב ירושלמיות יחליטו בכל זאת לעבור ולהתגורר ב'צד הישראלי' של הגדר. כל עוד מדובר במספר מוגבל וקטן של תושבים, ירושלים תוכל להכיל זאת.

ז. הסכמי אוסלו



בנספח 1 ל'הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי' ("אוסלו 1") שנחתם עם אש"ף ביום 13.9.1993, סוכם ש"לפלסטינים מירושלים הגרים בה, תהיה הזכות להשתתף בתהליך הבחירות" למועצה הנבחרת של הרשות הפלסטינית. עיקרון זה הורחב בנספח השני להסכם הביניים בין ישראל לאש"ף ("אוסלו 2") מ-1995.

הוצאת תושבי מזרח ירושלים הערבים אל מחוץ לתחום המוניציפלי של העיר, כחלק ממתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי', עלולה לקלוע את ישראל לבעיה. צעד זה הרי ישלול לכאורה מאותם תושבים מזרח ירושלמים - החדלים להיות תושבי ירושלים ולגור בה - את זכות הבחירה למועצה הפלסטינית, כמובטח בהסכם.

עו"ד אלן בייקר, לשעבר יועץ משפטי למשרד החוץ, וכיום מנהל המכון לדיפלומטיה ציבורית ב'מרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה', סבור שאפשר לפתור קושי זה. לדעת בייקר ניתן לקבוע, בדבר-החקיקה או בתקנות שעל פיהם ייושם מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי', כי השינוי במעמד מקום המגורים של התושבים הירושלמים שיוצאו ממנה לא יפגע בזכותם של אותם תושבים לממש את זכותם להשתתף בבחירות למועצה הפלסטינית, וזאת - מכוח נספח 1 ל'הצהרת העקרונות' האמורה.

ו. הפרדה



לבסוף הועלתה שאלה נוספת: כיצד ניתן להפריד בין התושבים הירושלמים שחיים באזורי כפר עקב-שועפט לבין עשרות אלפי השוהים הבלתי חוקיים שהגיעו לשם משטחי הרש"פ. אין תשובה טובה לכך, לבד מציון העובדה, שגם כיום הפרדה כזאת לא מתקיימת. לא ניתן להקיף בגדרות מארבע רוחות השמים את שתי השכונות הללו. גדר אחת כבר מפרידה בין לבין ירושלים, והיא הוקמה מטעמים ביטחוניים. יתרה מזאת, וכפי שצינו - ככל שחולף הזמן נישאים זה לזה תושבי הרש"פ וערביי מזרח ירושלים, שחיים יחדיו בשכונות שמעבר לגדר, ומקימים משפחות משותפות. ילדיהם שנולדים באזורים אלה ונשארים לגור בהם הופכים אף הם אוטומטית לתושבים - שבעתיד תהיה להם זכות בחירה למועצת עיריית ירושלים. הפרדה של אזורים אלה מירושלים במסגרת רשויות מקומיות נפרדות כפי שהצענו - תמנע זאת.

תוכניות נוספות למרחב כפר עקב-שועפט



א. "התוכנית להצלת ירושלים היהודית", מיסודו של הר לשעבר חיים רמון ואחרים⁵²

מרכיבי התוכנית העיקריים: העיר תחולק מחדש. רוב השכונות הערביות שצורפו לירושלים ב-1967, שבהם חיים כיום כ-200 אלף נפש, יוצאו משטחה הריבוני של העיר ויימסרו לרשות הפלסטינית כשטחי B (שליטה ביטחונית ישראלית ושליטה אזרחית פלסטינית). מתושבי מזרח ירושלים יישלל מעמד התושבות שלהם. גדר תפריד בין שכונות אלה לבין שכונות ירושלים היהודיות, ולצה"ל יישמר חופש הפעולה בהן, באותו אופן שבו הוא פועל כיום בתחומי יו"ש (הגדה). הרוב היהודי בירושלים יגדל לכ-75%. המצב בעיר העתיקה, במקומות הקדושים, באזור הר הצופים והר הזיתים, ובשכונות היהודיות החדשות שהוקמו אחרי 1967 - לא ישתנה. הצעת חוק מפורטת ברוח 'תוכנית רמון', הונחה בשנת 2017 על שולחן הכנסת על ידי ח"כ יואל חסון מ'המחנה הצינוני'.

ב. תוכנית ח"כ ענת ברקו: "הסדרת השטח בעוטף ירושלים - היפרדות מכפרים פלסטיניים"⁵³

מרכיבי התוכנית העיקריים: רוב השכונות הערביות שבתוך התחום המוניציפלי של ירושלים יימסרו לרש"פ ויוגדרו כשטחי 8 (אחריות ביטחונית ישראלית ואחריות אזרחית פלסטינית). גדר, שהתואי המדויק שלה "יהיה כפוף לשיקולי ביטחון, דמוגרפיה ומרקם חיים", תפריד בינם לבין שטח ירושלים היהודית. תוכנית ברקו, בדומה לתוכנית רמון, רואה אף היא בשכונות אלה: "נטל ביטחוני, מדיני, כלכלי ודמוגרפי על ישראל". ואולם, ח"כ ברקו (בשונה ממתווה רמון) אינה מציעה לבצע את התוכנית באופן חד צדדי, אלא רק בתמורה פלסטינית ובתיאום עם ארה"ב. בעתיד, היא כותבת, "ייקבע מועד להסדרת מעמדם של התושבים ברש"פ ולפקיעת מעמד התושבות שברשותם". הפסקת מעמד התושבות תהיה הדרגתית. על פי פרסומים עיתונאיים, לפי תוכנית ברקו, יועברו בעתיד השכונות הפלסטיניות שיוגדרו תחילה כשטחי 8, על 300 אלף יושביהן, לשליטה מלאה של הרש"פ, ויהפכו לשטחי A. לעומת זאת - העיר העתיקה, האגן הקדוש, השכונות החדשות שהוקמו אחרי 1967 בירושלים וגם שכונות הלווין היהודיות, יישארו בשליטה מלאה של מדינת ישראל ויהוו חלק מבירת ישראל ומירושלים רבתי. גם המסדרון הישראלי למעלה אדומים (שכונת E-1) ייבנה. אם תמומש תוכנית ברקו, הרוב היהודי בעיר יגיע ל-85%.

תוכניות רמון וברקו - יתרונות מול חסרונות:



חסרונות וחולשות:

- « סיכון ביטחוני משמעותי כתוצאה מהעברת השכונות לרש"פ. קביעת שטחיהן כשטחי B הוא צעד ראשון בדרך למסירה מלאה שלהן לרש"פ כשטחי A.⁵⁴
- « על פי תוכנית רמון מדובר בצעד חד צדדי, ללא תמורה בהכרח מ'הצד השני'. הניסיון הישראלי עם צעדים חד צדדיים הוא ניסיון רע. הבולט שבניסיונות כושלים אלה היא 'תוכנית ההתנתקות'.
- « ויתור על טיפול ושיקום מחנה הפליטים שועפט וכפר עקב, על כל המשתמע מכך.
- « אפשרות סבירה לדרדור שכונות ירושלמיות נוספות, אשר יוצאו אל מעבר לגדר, למצבן של כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט, והעמקת העוני, ההזנחה, הפשיעה, הטרור, העוינות והמצוקה, בדומה למה שאירע בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפט בעקבות הוצאתן אל מחוץ לגדר.
- « 'בגידה' מוסרית במרבית ערביי מזרח ירושלים שמבקשים להמשיך ולחיות בעיר המאוחדת תחת ריבונות ישראלית.
- « חלוקה בפועל של ירושלים, צעד שרוב ממשלות ישראל התנגדו לו ביובל השנים האחרונות.
- « פגיעה במרקמי הדו קיום והנורמליות שנוצרו בעיר (למרות העימות הלאומי) בין ערבים לבין יהודים ב-50 השנים האחרונות.⁵⁵



יתרונות:

- « שיפור משמעותי במאזן הדמוגרפי - רוב יהודי של 75% על פי תוכנית רמון, ו-85% על פי תוכנית ברקו.

החוקית הכרוכה בצעד זה. כמו כן עלה מהדו"ח כי בטרם יישללו מהם תעודות התושב, יהיו רשאים התושבים להעתיק את מקום מגוריהם לכל מקום בתחומי מדינת ישראל ולשמור כך על מעמדם כתושבים.⁵⁷

דברים דומים ברוח זו כותב המומחה לענייני ירושלים, עו"ד ד"ר שמואל ברקוביץ, במאמר שהועבר למחבר.⁵⁸

« האיום בשלילת התושבות, ואובדן הזכויות וההטבות שנגזרות ממעמד זה, עלול לייצר גלי הגירה נוספים של ערביי מזרח ירושלים, בדומה לאלה שהתרחשו, כאמור, לאחר הקמת גדר ההפרדה בצפון ירושלים בראשית שנות ה-2000, אלא שהפעם - כאשר מדובר בהוצאה אל מחוץ לגדר של מרבית השכונות הערביות - עלולים התושבים הערבים לעבור אל תחומי השכונות היהודיות או אל מקומות יישוב יהודיים וערביים ברחבי ישראל.⁵⁹

« חלוקת העיר עלולה לייצר גם עזיבה גדולה של יהודים את העיר, לאחר ששכונות יהודיות רבות יהפכו לאזורי ספר. כך אירע ב-1948, עם חלוקת ירושלים. כרבע מיהודי העיר עזבו אותה אז. רבים דיווחו על כוונה דומה בימי ה'כמעט חלוקה' של ירושלים במהלך שיחות 'קמפ דיוויד 2000'.⁶⁰

« פגיעה קשה בכלכלת העיר המערבית והעיר המזרחית, השלובות זו בזו.⁵⁶ עשרות אלפי ערבים מועסקים במערב העיר, וכלכלת העיר המערבית תלויה כיום במועסקים אלה.

« הטענה כי מהלך כזה יביא לרווח כספי ותקציבי גדול לא נבדקה די צורכה. כך, לדוגמה, בניגוד לתדמיתם, רבים מתושבי מזרח ירושלים משלמים ארנונה לעיריית ירושלים, מחשש שיפסידו את תעודות התושב שברשותם. ב-2016, למשל, גבתה העירייה מהערבים במזרח העיר ארנונה בסך 225 מיליון ש"ח. גם התועלת הכלכלית שירושלים מפיקה מעבודתם של עשרות אלפי ערבים בתחומה טרם נמדדה.

« שלילה חד צדדית של מעמד התושב מתושבי מזרח ירושלים, וכתוצאה מכך שלילת הזכויות וההטבות הסוציאליות שנגזרות ממעמד זה, עשויה להיפסל על ידי בג"ץ. משפטנים בכירים סבורים כי צעד מעין זה סותר את חוקי כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק. דו"ח על ההיתכנות המשפטית של תרחיש ששולל חד צדדית את התושבות הוכן בעבר במכון ירושלים למחקרי מדיניות על ידי ד"ר רובי סייבל, מומחה למשפט בינלאומי והיועץ המשפטי לשעבר של משרד החוץ, גלעד נעם ופרופ' רות לפידות. הדו"ח העלה את הבעייתיות

ג. המשך המצב הקיים - יתרונות וחסרונות

במתווה זה תומך ראש עיריית ירושלים ניר ברקת. ברקת מדבר על הגדלה משמעותית של ההשקעה והתקציבים בשכונות שמעבר לגדר, ועל שדרוג ושיפור השירותים באזורים אלה, תהליך הנמצא עתה בראשיתו וצפוי להתעצם. להערכתו, רק 50 אלף איש מהמתגוררים בשכונות הצפוניות שמעבר לגדר מחזיקים בתעודות תושב, ולכן אין להיבהל מהדמוגרפיה. ראש עיריית ירושלים סבור כי העירייה, יותר מאשר המינהל האזרחי או רשות מוניציפלית אחרת, ייטיבו לשרת את התושבים בשכונות שמעבר לגדר ולשפר ולתקן את המצב שם. ברקת אומר כי "מה שתעשה עיריית ירושלים שם, לא מסוגל לעשות אף גורם אחר".



חסרונות:

- « היתכנות מעורפלת באשר לסיכוי לשינוי מהותי במצב הקשה והמורכב של השכונות שמעבר לגדר, כפי שתואר לעיל.
- « העדר התייחסות מספקת להמשך האיום על הרוב היהודי בעיר, איום שמשקל השכונות הצפוניות שמעבר לגדר בו הולך וגדל.



יתרונות:

- « המשך שליטה ישראלית ביטחונית ללא מעורבות הרש"פ, והמשך ריבונות ישראלית.
- « העדר חלוקה.
- « ניסיון נוסף, לאחר 50 שנה, לשקם את שכונות מזרח ירושלים בכלל, ובפרט את אלה שמעבר לגדר.

ד. חלוקת ירושלים

הח"כים אחמד טיבי ואוסאמה סעדי הגישו הצעת חוק, הקובעת באופן כללי כי "ירושלים המערבית תהיה בירתה של מדינת ישראל וירושלים המזרחית תהיה בירתה של המדינה הפלסטינית שתקום".



חֲרוֹנוֹת:

הצעת החוק סותרת את רצונם של מרבית אזרחי מדינת ישראל, יהודים כערבים, וגם את רצונם של רבים מתושבי מזרח ירושלים, כפי שעולה מסקרים ומשיחות עמם. ההצעה מקבלת ללא תנאי ותמורה את התביעה הפלסטינית בלי הסדר כלשהו. בעיקר: היא טומנת בחובה סכנות רבות לאינטרסים של תושבי העיר, יהודים כערבים, בארבעה פרמטרים מרכזיים: ביטחון, דמוגרפיה, מקומות קדושים ומרקם עירוני.⁶¹

ההצעה גם מקדימה וקובעת מראש את תוצאות המו"מ העתידי על מעמד הקבע בעניין ירושלים. משמעות ההצעה היא ויתור ישראלי על מזרח ירושלים, עוד בטרם החל המו"מ, ושינוי מהותי של המוסכם במסגרת הסכמי אוסלו.

סיכום

אחד מרבי הקומות בשכונת סמירמיס סמוך לכפר עקב.
צילום: ישראל קמחי. באדיבות מכון ירושלים למחקרי מדיניות

השכונות הירושלמיות הערביות הצפוניות שמעבר לגדר הפכו לפצצת זמן דמוגרפית ולבועה מובהקת של מצוקה, פשע, טרור, ריק שלטוני והעדר משילות. המתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי' מתייחס לשני מוקדי הבעיה: הן לאיום הדמוגרפי והן לכאוס החברתי-אורבני שנוצר בשכונות אלה. תנאי סף לביצוע המתווה הוא מימון המהלך ונכונות אמתית להשקיע באמצעות המועצות החדשות כספים בהיקפים ובתחומים שעד כה לא הושקעו שם באמצעות עיריית ירושלים.

הרעיונות האחרים ביחס למרחב שהועלו בשנים האחרונות - היפרדות חד צדדית מרוב השכונות והכפרים במזרח ירושלים, 'הוצאתם מהגדר', ואף העברתם לרשות הפלסטינית - משמעותם: חלוקת ירושלים, וסכנה להידרדרות בטחונית. הם אף יובילו, בסבירות גבוהה, בדיוק לאותם תהליכים שהתרחשו במרחב כבר עקב ושועפט בעקבות הוצאתם של אלה מחוץ לגדר. אזורים נוספים ש'וצאו מהגדר' יהפכו אף הם לשטחי הפקר נעדרי משילות, מוזנחים ועניים, ונחשלים כלכלית ואורבנית.

השכונות הירושלמיות
הערביות הצפוניות
הפכו לפצצת זמן
דמוגרפית ולבועה
מובהקת של מצוקה,
פשע וטרור.

במקום זאת יש מקום לתקן את האפליה בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית בכל הקשור להשקעה בתשתיות ובשירותים. נכון יותר לבצע זאת באמצעות הקמתן של רשויות מקומיות נפרדות תחת שלטון ישראל. הפערים כיום בין שתי האוכלוסיות אינם מתקבלים על הדעת, אך חלוקה אינה פתרון. ההזנחה הרבה והצורך בתיקונה אינם יכולים להעניק לגיטימציה לטעות קשה פי כמה - לחלוקת ירושלים, שסכנותיה מרובות וקשות.

בכל אזורי מזרח ירושלים נדרש תיקון המצב ובמרחב כבר עקב-שועפט שנותר מעבר לגדר, נדרש כאמור תיקון מיוחד, כפי ששורטט במתווה שהוצע כאן.

בדצמבר 2016, בעקבות רצח באהא נאבטא, עובד סוציאלי תושב שועפט שהקדיש את חייו לניסיונות לשפר את המצב הקשה במחנה הפליטים, פרסם איש הליכוד, שר הביטחון לשעבר משה ארנס, מאמר בעיתון 'הארץ' שבו תיאר את המציאות במחנה הפליטים שועפט במילים הבאות:⁶²

"... אלה הן שכונות עוני, סלאמס. אין בהן מדרכות, מערכת ביוב או תברואה מתפקדת, אין שירותי דואר, לא מרחב פתוח, לא גינות ומגרשי משחקים. גם אין משטרה, שתפקידה לשמור על החוק ולהגן על התושבים. המקום שורץ כנופיות פשע, שחבריהן מחזיקים בנשק אוטומטי, וסוחרי סמים מוכרים את מרכולתם למבוגרים ולילדים. מעשי רצח מתרחשים שם בכל שבוע. בשועפט אין שום חוק ואין שום סדר...."

"... באהא נאבטא, עובד סוציאלי בן 29, הקדיש את זמנו, לבדו, לניסיונות לשפר במקצת את המצב הנורא השורר בשועפט...ואולם נראה שמאמציו לא עלו בקנה אחד עם האינטרסים של כמה מהגורמים הפליליים באזור...באהא נורה למוות. מן הסתם, איש לא חיפש את רוצחו. אין משטרה בשועפט.

לממשלות ישראל היו 49 שנים לשקם את הפליטים במחנה ולהפוך את שועפט למקום שאפשר לחיות בו. למשטרת ישראל היו 49 שנים לכונן מערכת של חוק וסדר בשועפט. לעיריית ירושלים היו 49 שנים ליצור בה שירותים עירוניים סבירים, אך דבר כמעט לא נעשה."

גם אם במהלך השנה שחלפה מאז נכתבו הדברים נראים בשטח ניצנים אמתיים של שינוי, הרושם הוא שכבר מאוחר מדי, שצריך לחשוב מחוץ לקופסה. מתווה 'ריבונות אחת - פיצול מוניציפלי' מתייחס לשורה של מרכיבים החיוניים למדינת ישראל ולתושבים שחיים באזור. יש לבחון את ביצועו בחיוב.

שר הביטחון לשעבר
משה ארנס: לישראל
היו 49 שנים להפוך את
שועפט למקום שאפשר
לחיות בו ... אך דבר
כמעט לא נעשה.

הערות

- 1 הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז-2017, פ/4386/20. הונחה על שולחן הכנסת ביום 10.7.2017.
- 2 לעיון בתוכניתו של אלקין בעניין: נדב שרגאי, "מחוץ לעיר ירושלים, בתוך שטח ישראל", "ישראל השבוע", מוסף בעיתון **ישראל היום**, 4.8.2017, עמ' 4, 5, וכן: באתר החדשות של **וואלה**: "היפרדות או הרחבת גבולות: ההצעה הטובה ביותר לשיפור המצב בירושלים", יקי אדמקר, 7.11.2017.
- 3 מתוך חדשות ערוץ 10, באתר **נענע 10**, יוסי אלי ועקיבא נוביק, "תוכנית שנבחנת במל"ל...", 24.5.2017.
- 4 התוכנית אומצה גם על ידי צוות מומחים לענייני ירושלים, כחלק מחבילת צעדים מקיפה יותר, במסגרת מתווה המכונה: 'מגן ירושלים'. התוכנית הוגשה לראש הממשלה באביב 2017. בצוות היו חברים: חיים סילברשטיין, עו"ד אלן בייקר, מוני בן ארי, אדריכל יורם גינזנבורג, האלוף (מיל.) גרשון הכהן, יורם אטינגר ונדב שרגאי.
- 5 הצעת חוק ירושלים ובנותיה, התשע"ז-2017, פ/4386/20. הונחה על שולחן הכנסת ביום 10.7.2017.
- 6 על פי נתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שטח העיר החדשה, שתיווצר בהתאם להצעת החוק, הוא 193 קמ"ר (193,000 דונם). השטח הנוסף מהווה תוספת של 67,800 דונם לעיר, שגודלה כיום 125,200 דונם.
- 7 על פי נתוני המכון: אוכלוסיית העיר החדשה תמנה יותר ממיליון תושבים (1,020,000 תושבים). שיעור הערבים באוכלוסייה יהיה 33%, לעומת 38% בירושלים כיום. שיעור היהודים באוכלוסייה יהיה 67%, לעומת 62% בירושלים כיום.
- 8 על פי תוכניתו של יואב קיש, לאור הפרדת אלפי דונם משטחה המוניציפלי של העיר, "תפוצה" ירושלים בשטח בהיקף דומה שיוכנס לתוך שטחה המוניציפלי. "שטחים אלה", כותב קיש בתוכניתו, "ברובם ריקים מתושבים והם בעלי חשיבות היסטורית ולאומית כגון קבר רחל וקבר הנביא שמואל. שטחים אלה יאפשרו התפתחות מואצת של עיר הבירה וייתנו מענה לבעיות הדיור הקיימות בה כבר שנים...".
- 9 חזקי ברוך, "נתניהו בלם את חוק ירושלים רבתי", 28.10.17, אתר **ערוץ 7**.
- 10 חוקקו שלושה חוקים: החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), תשכ"ז-1967, שהסמין את הממשלה להחיל בצו את 'המשפט, השיפוט והמינהל' של מדינת ישראל בכל שטח ארץ ישראל; כבר למחרת פרסמה הממשלה את צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1) תשכ"ז-1967. הצו החיל את המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל על 'מזרח ירושלים' ולמעשה שילש את גבולותיה המוניציפליים של ירושלים; החוק השלישי היה התיקון לפקודת העיריות (תיקון מס' 6), תשכ"ז-1967, שהסמין את שר הפנים להרחיב את תחום שיפוט של ירושלים בהליך מזוזר (להעמקה: שמואל ברקוביץ, **מלחמות המקומות הקדושים**, מכון ירושלים לחקר ישראל והד ארצי, 2000, עמ' 260, 261, וכן: אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017, עמ' 8, 9).
- 11 להרחבה ראו: אמנון רמון (בהשתתפות יעל רוני), **תושבים, לא אזרחים. ישראל וערביי מזרח ירושלים (1967-2017)**, הוצאת מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עמ' 67-27.
- 12 נתוני מערכת הביטחון.
- 13 ניר חסון, **אורשלים**, ידיעות ספרים, 2017, עמ' 47.
- 14 עוזי בנימין, **עיר ללא חומה**, שוקן, 1973, עמ' 253.
- 15 נדב שרגאי (עוזרת מחקר: יעל גולד), **תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2010, עמ' 9.
- 16 נדב שרגאי, "רוב הולך ופוחת", 'ישראל השבוע', מוסף בעיתון **ישראל היום**, 10.11.2017, ראו שם דבריו של ישראל קמחי, מנהל מחקרי ירושלים במכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- 17 אילן אזרחי, **שפיה בחלומה**, הוצאה עצמית, 2017, עמ' 109.
- 18 אילן אזרחי. שם. עמ' 92.

- 18 נדב שרגאי, **תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים**. שם, עמ' 11.
- 19 נדב שרגאי, **ירושלים – אשליית החלוקה**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2015, עמ' 42.
- 20 שם. עמ' 45.
- 21 הנתונים לקוחים מספרו של אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017, עמ' 7-256.
- 22 שירות הביטחון הכללי, "סקירה מיוחדת - מעורבות מזרח ירושלמים בפעולות טרור", ספטמבר 2008.
- 23 בשנת 2015 גרו במטרופולין ירושלים 1.22 מיליון תושבים. מהם: 865,700 תושבים בעיר ירושלים ו-358,100 בטבעת החיצונית (**על נתוני 2017**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מאיה חושן ומיכל קורח, עמ' 34-36); כבר ב-21 ליוני 1998 קיבלה הממשלה את החלטה 3913 שכותרתה: 'חיוזקה של ירושלים', שבה הוחלט לפעול בתוך שלושה חודשים להקמת עיריית גג 'סובב ירושלים'. כמחצית השנה קודם לכן קיבלה הממשלה את החלטה 3141, המגדירה את מרחב ירושלים: "אינטרס לאומי חיוני של מדינת ישראל". ההחלטה הראשונה הייתה הצהרתית. השנייה הייתה ביצועית, אך לא בוצעה עקב לחץ מצד ארה"ב.
- 24 דברים שאמר לי אולמרט באותה תקופה.
- 25 דברים שנאמרו לי באותה תקופה על ידי אנשי הדרג המקצועי.
- 26 הנתונים באדיבות ישראל קמחי, מנהל מחקרי ירושלים במכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- 27 ד"ר דוד קורן, "מזרח ירושלים - קץ עידן הביניים", מאמר באתר האינטרנט של מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים.
- 28 כך, לדוגמה, תיאר השפעה זו יועץ ראש העיר לענייני מזרח העיר, ד"ר דוד קורן: "הגדר ניתקה את ערביי ירושלים שבתוך הגדר מרמאללה ושטחי יו"ש והעצימה ביתר שאת את החיבור שלהם לתשתיות התעסוקה, הרווחה, הבריאות והכלכלה המצויים במערב ירושלים, ולחברה היהודית בירושלים" (קורן, במאמרו: "קץ עידן הביניים", באתר מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים).
- 29 ביום עיון במרכז מורשת בגין, שארגן מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים בנובמבר 2017, אמר יורם הלוי, מפקד מחוז ירושלים של המשטרה, כי בשועפט האחריות היא של מחוז ירושלים של המשטרה, וכי המשטרה העמיקה לאחרונה את פעילותה באזור, ואילו בכפר עקב - האחריות היא של צה"ל.
- 30 ניר חסון, **אורשלים**, ידיעות ספרים, 2017, עמ' 80.
- 31 ניר חסון, אתר האינטרנט של **הארץ**, 8.1.2010: יקיר שגב, מחזיק תיק מזרח ירושלים בעיריית י-ם: "מדינת ישראל ויתרה על השכונות שמחוץ לחומת הפרדה".
- 32 הרצאתו של פולק במכון ירושלים למחקרי מדיניות בסוף שנת 2015. תיעודתו את הדברים ופרסמתי אותם במוסף 'ישראל השבוע' של עיתון **ישראל היום**, "אבן שאין לה הפכין", 18.9.2015.
- 33 מקור: עיריית ירושלים ומכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- 34 נדב שרגאי, 'ישראל השבוע', מוסף יום ו' של עיתון **ישראל היום**, "רוב הולך ופוחת", 10.11.2017.
- 35 הערכת חברת 'הגיחון' וחוקר במכון ירושלים למחקרי מדיניות.
- 36 מ-228,700 נפש לכ-391,000 נפש, כאמור גידול של כ-71% בלבד (הנתון ל-2003 לקוח מהשנתון הסטטיסטי של ירושלים בהוצאת מכון ירושלים למחקרי מדיניות. הנתון ל-2017, מבוסס על אומדני שטח ומדידות של חברת 'הגיחון', ועל נתוני השנתון הסטטיסטי של ירושלים לשנת 2015 בתוספת חישוב גידול שנתי ממוצע של השנתיים האחרונות)
- 37 ד"ר מאיה חושן, "אוכלוסייה וגידול אוכלוסייה בירושלים 2006-1967", בתוך: **40 שנה בירושלים**, עורכים: אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן-טוב, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008, עמ' 21.
- 38 האיום בשלילת מעמד התושבות מרחף כבר שנים מעל ערביי מזרח ירושלים ומשפיע על התנהלותם. מאז 1967 נשלל מעמד התושב מכ-15,000 אנשים. נדב שרגאי, "העיר שעורבבה לה", **השילוח** 4, מאי 2017, עמ' 116.
- 39 נדב שרגאי, **ירושלים – אשליית החלוקה**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2015, עמ' 55.

- 40 אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017, עמ' 260.
- 41 על דפוסי ההגירה הערבית באזור ירושלים בעקבות הקמת הגדר, ראו: ד"ר מאיה חושן, "אכלוסיית ירושלים - תהליכי שינוי", בתוך: **40 שנה בירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008, עמ' 34, 35.
- 42 מספרם של אלה לא ברור. יש חוקרים הנוקבים במספרים גבוהים, ויש שסבורים שמדובר במספרים נמוכים. נתון זה נמצא עתה בבדיקה של גורמי מקצוע והערכה שונים.
- 43 להרחבה על קשיים והגבלות אלה ראו: ישראל קמחי, "המערך התפקודי והמטרופוליטני של ירושלים", בתוך: **40 שנה בירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008, עמ' 153; נדב שרגאי (עוזרת מחקר: יעל גולד), **תכנון, דמוגרפיה וגאופוליטיקה בירושלים בעקבות הדיונים על תוכנית המתאר לירושלים**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2010, עמ' 33, 34; ניר חסון, **אורשלים**, ידיעות ספרים, 2017, עמ' 118-120.
- 44 נדב שרגאי, "מחוץ לעיר ירושלים. בתוך שטח ישראל", **ישראל היום**, מוסף 'ישראל השבוע'. ראיון עם השר אלקין, 4.8.2017.
- 45 על מדיניות הממשלה בעניין זה, ראו הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה ביום 23.4.2017. הארכת תוקף הוראת שעה. שם.
- 46 להרחבה על מניעי הוראת שעה זו, שהיה לה גם 'היבט דמוגרפי', ראו: אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017, עמ' 264-274.
- 47 להרחבה אודות איום הטרור וירי לעבר שכונות יהודיות בירושלים והתייחסות הרש"פ לטרור, ראו: נדב שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2015, עמ' 108-71.
- 48 189 רשויות מקומיות, מתוך 257 הרשויות המקומיות הקיימות בישראל, היו זכאיות בשנת 2015 למענק איזון.
- 49 שיעור גביית הארנונה הממוצע במזרח ירושלים עומד על 51%, לעומת 66% בכלל העיר (יהודים וערבים).
- 50 מתוך: "הסבר למשמעות התיקונים בתיקונים לחוק יסוד ירושלים בירת ישראל של ח"כ שולי מועלם-רפאלי ואחרים", מיום 6.11.2017, עמ' 2. המסמך חובר על ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת והוגש לחברי ועדת החוקה של הכנסת במסגרת הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית.
- 51 להעמקה בעניין רשויות מקומיות בישראל המנוהלות על ידי ועדה ממונה, ראו: אילנית בר, "רשויות מקומיות בישראל המנוהלות על ידי ועדה ממונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיתוח תקציבי, הוגש לוועדת הכספים ביום 14.1.2011.
- 52 פרטי התוכנית לקוחים מאתר האינטרנט של התנועה.
- 53 פרטי התוכנית לקוחים ממאמר שח"כ ענת ברקו העבירה לי ומפרסום של העיתונאי בן כספית באתר **אל-מוניטור** ביום 2.10.2017: "התוכנית לחלוקת ירושלים שמאגרת את הליכוד".
- 54 להרחבה על סיכונים אלה, ראו נדב שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**. שם.
- 55 להרחבה על מרקמי הדו קיום, ראו: נדב שרגאי, "העיר שעורבבה לה", **השילוח** 4.
- 56 להרחבה על התלות הכלכלית של יהודים בערבים ולהפך, ראו: מריק שטרן, **שילוב תעסוקתי במציאות נפיצה. תושבי מזרח ירושלים בשוק העבודה העירוני**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2015.
- 57 להרחבה על דו"ח המשפטים בעניין זה: נדב שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**, שם, עמ' 162-165.
- 58 המאמר פורסם גם באתר האינטרנט של 'עיר עמים', תחת הכותרת: "ההצעות לטרנספר של השכונות הערביות במזרח ירושלים".
- 59 שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**, שם, עמ' 56, 74.
- 60 שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**, עמ' 55.
- 61 לפירוט, ראו: שרגאי, **ירושלים - אשליית החלוקה**, שם.
- 62 משה ארנס, 'בושה לכל ישראל', **הארץ**, 12.12.2016.



Jerusalem Center for Public Affairs המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)

המאבק ב-BDS ובה-לגיטימציה של ישראל
המרכז פועל בכל הזירות הרלוונטיות נגד המהלכים לערעור מעמדה של ישראל כמדינה לגיטימית במשפחת העמים, ולהכפשתה באמצעות גופים משפטיים בינלאומיים ו-NGO's עוינים ובמקומות אחרים.

יחסי ישראל-אירופה

ניתוח מערכת היחסים בין אירופה לישראל על רקע ההתפתחויות המדיניות האחרונות, בחינת שיתופי פעולה ואינטרסים משותפים והפצת חומר הסברתי בשפות אירופאיות.

אתרי האינטרנט של המרכז הירושלמי:

www.jcpa.org.il (עברית)

www.jcpa.org (אנגלית)

www.jcpa-lecape.org (צרפתית)

www.jer-zentrum.org (גרמנית)

נשיא: ד"ר דורי גולד
מנכ"ל: חיה הרשקוביץ

הוועד המנהל של המרכז הירושלמי:

יו"ר: פרופ' ארטור אידלמן; פרופ' רלה גפן,
אלוף (מיל') עוזי דיין, מר הווארד וייסבנד,
מר צבי מרום, פרופ' שמואל סנדלר

צוות המומחים של המרכז:

השגריר פרדי איתן
השגריר ד"ר אלן בייקר
לני בן דוד
יוני בן מנחם
סא"ל (מיל) יונתן דחוח-הלוי
דן דייקר
השגריר צבי מזאל
פיאמה נירנשטיין
אל"מ (מיל) ד"ר ז'ק נריה
סא"ל (מיל) מיקי סגל
פנחס ענברי
תא"ל (מיל) יוסי קופרווסר
תא"ל (מיל) ד"ר שמעון שפירא
נדב שרגאי
אל"מ (מיל) ד"ר דן תרזה

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מכון מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות. המרכז הירושלמי מתמקד במחקרים ובניתוחים אסטרטגיים, מדיניים ומשפטיים וכן בהפצתם למקבלי ההחלטות ומעצבי דעת קהל בארץ ובעולם, באמצעות ניירות עמדה, ספרים, פרסומים וכנסים.

המרכז הירושלמי מנהל על ידי חבר עמיתים מרחבי העולם. פרופ' דניאל י. אלעזר המנוח כיהן כנשיא המרכז מאז ייסד את המכון ועד פטירתו. ד"ר דורי גולד הוא נשיא המרכז מאז שנת 2000 (להוציא תקופת כהונה של למעלה משנה כמנכ"ל משרד החוץ).

תכניות מחקר ופרסומים של המרכז הירושלמי:

סוגיות מדיניות, אסטרטגיות וביטחוניות במזרח התיכון

הפרויקט עוסק בצורכי הביטחון של ישראל (גבולות בני הגנה), מעקב אחר ההתפתחויות באיראן ובמדינות האזור, והטרור הגלובלי. הפרויקט כולל מחקרים ופעילות נרחבת בזירה הבינלאומית להצגת עמדותיה ופעולותיה של ישראל בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני והמלחמה נגד הטרור, וכן בחינת רעיונות חדשים לפתרונות אזוריים.

ירושלים והתהליך המדיני

הפרויקט כולל מחקרים על הזכויות המשפטיות וההיסטוריות של ישראל בירושלים על פי הסכמים קיימים ומסמכי או"ם וניתוח הסכנות בתרחיש של חלוקת הבירה. כמו כן נערך מעקב שוטף להפרכת טענות שקריות בנוגע למצב בהר הבית ובמסגד אל-אקצא.

הפורום למשפט בינלאומי

הפורום מתמודד עם סוגיות הנוגעות למשפט הבינלאומי במאבקה של ישראל נגד הטרור ומספק מענה להאשמות נגד ישראל בגין החזקתה בשטחים נתונים במחלוקת וזכותה להגנה עצמית. כמו כן פועל המרכז לקידום של אמנה בינלאומית נגד הסתה לטרור ונגד אנטישמיות.

צילום: 'שכונת השלום' במחנה הפליטים
שועפט כפי שצולמה מכביש מס' 1
המוביל למעלה אדומים וים המלח.

באדיבות מכון ירושלים
למחקרי מדיניות.

הקמת גדר הבטחון לפני 14 שנה בתוך שטחה המוניציפלי של ירושלים הוציאה דה-פקטו אל מחוץ לעיר את שכונות כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט בצפון ירושלים. מציאות חדשה זאת חוללה שני תהליכי קיצון שלא ניתן עוד להתעלם מהם:

• האוכלוסייה במרחב שהוצא אל מחוץ לגדר גדלה פי שלשה והיא מונה כיום כ-140 אלף נפש, כשליש מהאוכלוסייה במזרח ירושלים. בכלל מזרח ירושלים עמד הגידול בתקופה המקבילה על כ-71% בלבד.

• הקמת הגדר מדרום למרחב כפר עקב-מחנה הפליטים שועפט העמיקה עוד את ההזנחה, העבריינות, העוני והעדר המשילות ששררו בהם מלכתחילה. אזורים אלה הוגדרו בשנים האחרונות על ידי גורמים רשמיים כ'שטח הפקר', וביטויי המצוקה שם רבים: סמים, עוני, עבריינות בנייה נרחבת שהביאה היצע רב חזול במיוחד של דיור, עזובה, הזנחה, רמת תשתיות עירוניות ושירותים עירוניים נמוכה במיוחד, תופעה של נשק לא חוקי המצוי בידי תושבים, וככלל - ריק שלטוני מובהק.

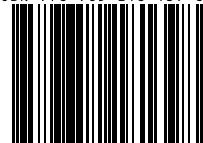
מתווה: 'ריבונות אחת' - פיצול מוניציפלי, מציע להוציא את מחנה הפליטים שועפט ופרבריו, יחד עם כפר עקב-סמירמיס ותת השכונות שלו, מתחומה המוניציפלי של ירושלים, ולהקים עבורן שתי מועצות מקומיות ישראליות, בתחום מדינת ישראל ותחת ריבונותה. התושבים בשכונות אלה ישמרו על מעמד התושבות שלהם.

המתווה יעניק לתושבים ולמדינה כלים חדשים כדי לשקם את השכונות הללו ולטפל במצוקת התושבים שם. המתווה גם יחזק את הרוב היהודי המתמעט בתחום ירושלים מכ-60% לכ-70%. ביצוע המתווה מותנה בלקיחת אחריות תקציבית ממשית על שיקום השכונות הללו.

בניגוד למתווים אחרים, זהו אינו מתווה חלוקה או ויתור על ריבונות, אלא מתווה להיפרדות מוניציפלית בלבד משתי שכונות, שהקמת הגדר כבר הוציאה אותן דה-פקטו מתחומי העיר. רעיונות אחרים שהועלו בשנים האחרונות ביחס לשתי שכונות אלה, התמקדו בדרך כלל באחד מהשניים: מצוקת התושבים שם, או האינטרס הדמוגרפי של מדינת ישראל. המתווה הנוכחי מבקש להתמודד עם שני הנושאים הללו גם יחד ולתת מענה לשלוש סוגיות: האינטרס הבטחוני, הדמוגרפי ומצוקת התושבים.

עקרונות המתווה פורסמו לראשונה בספרו של נדב שרגאי: 'ירושלים - אשליית החלוקה', שהוציא לאור המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה ב-2015.

ISBN 978-965-218-139-8



9 789652 181398 >