

מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה במזרח ירושלים

מאי 2019 – רבעון 1

נעה דגוני, רכזת פיתוח מדיניות ליישום החלטה 3790

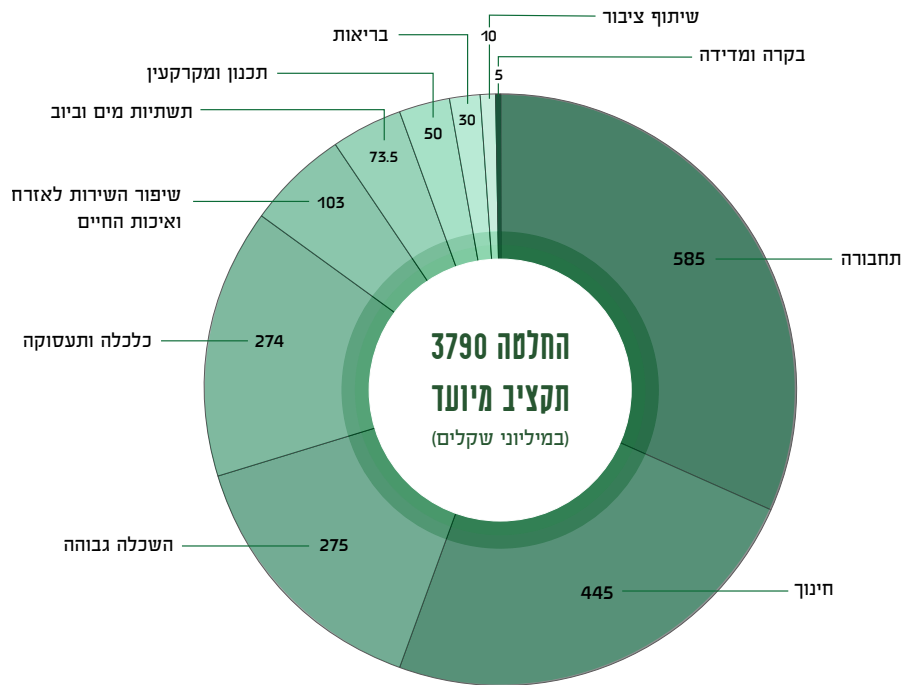
ברבעון זה:

- « החלטת הממשלה
- « עיקרי עמדתה של עיר עמים על ההחלטה
- « פרויקט המוניטורינג ומעקב רבעוני
- « מנגנונים וגורמים רוחביים ביישום החלטה 3790
- « תחומי החלטה - מנגנונים וסטטוס ידוע

החלטת הממשלה

לראשונה, 51 שנים מאז סיפחה ישראל בפועל את ירושלים המזרחית, התקבלה במאי האחרון החלטה של ממשלת ישראל - [החלטה 3790 מיום 13/5/2018 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים](#) - בדבר השקעה כלכלית-חברתית בירושלים המזרחית שתקציבה משמעותי ואופטימלית הוא מגיע לכ-2.1 מיליארד ש"ח למשך 5 שנים.

ההחלטה כוללת בתוכה שישה תחומי פעולה עיקריים - חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין. הקצאת התקציב על-פי החלוקה שלהלן:



עיקרי עמדתה של עיר עמים על ההחלטה

עיר עמים התריעה בעבר פעמים רבות על ההזנחה החברתית-כלכלית בירושלים המזרחית ועמדה על הצורך בגיבוש תכנית חירום לשיפור מערכת מתקן ומקיף של תנאי החיים בה.¹ עיר עמים גם ביקרה את אופיה של ההשקעה התקציבית [בהחלטת הממשלה הקודמת מספר 1775 מיום 29/6/2014](#),² שהתמקדה במחציתה בהשקעה במשטור ופיקוח ומחציתה השנייה שעסקה בתשתיות ושירותים הייתה דלה. להבדיל מהחלטות קודמות של הממשלה ביחס למזרח-ירושלים, התקציב המיועד בהחלטה 3790 נדמה על פניו כראוי ברמה התחלתית. עם זאת, החלטה זו בוודאי אינה מייטרת את הצורך בקידומו של פתרון במישור המדיני, ועוד עולים ממנה פגמים ראשוניים מהותיים:

1. אין מענה בהחלטה לאפליה הקשה בתכנון כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בעיר.³ אף ש-37% מתושבי ירושלים הם פלסטינים, רק כ-15% משטחי ירושלים המזרחית (ובפועל 8.5% משטחה של ירושלים כולה) מיועדים למגורים בעבורם, ואף באלה אחוזי הבנייה המותרים נמוכים במיוחד.⁴ לצד זאת, בכל שנה נהרסים מאות מבנים בירושלים המזרחית, וממשלת ישראל אף החמירה אשתקד את החקיקה המתווה את מנגנוני ההריסות, בישראל כולה לרבות בירושלים המזרחית. מעבר לכך, ללא תיקון מהותי ועמוק של האפליה בתכנון במזרח ירושלים מוגבלת מאד האפשרות לצמצם מהותית את הפערים ברבים מתחומי ההחלטה. כך למשל, ככל שלא יוקצו עוד שטחים ציבוריים לטובת האוכלוסייה הפלסטינית בעיר, יתקשו הרשויות להתגבר על המחסור באלפי כיתות בעיר.

להבדיל, החלטה 922 לקידום הערבים אזרחי ישראל משנת 2015 התייחסה באופן יסודי לנושא התכנון והקצתה משאבים ותקציבים ממשלתיים משמעותיים לפיתוח היישובים הערביים וצמצום האפליה ארוכת השנים ממנה הם סובלים בתחום התכנון והדיוור.

2. 43% מתקציב החינוך מותנה במעבר לתכנית הלימודים הישראלית. מאז סיפוחה בפועל של ירושלים המזרחית ב-1967 ובהתאם להסכמי אוסלו, תכנית הלימודים הנלמדת בירושלים המזרחית הייתה משך כל השנים תכנית הלימודים הירדנית ולאחריה, משך יותר מ-20 שנים, תכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית. על אף מאמצים שמשקיעה הממשלה בשנים האחרונות במעבר לתכנית הלימודים

[1] עיר עמים, ירושלים: ביתם בהווה ובירתם לעתיד של שני העמים – מסמך מדיניות, פברואר 2016.

[2] עיר עמים, [תגובה להחלטת ממשלה בדבר "התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי - חברת ירושלים לטובת כל תושביה"](#), 1/7/2014.

[3] למעט הקצאות ממוקדות להגדלת מספר מעונות היום, לתמיכה ופיתוח עסקי של מרכזים מסחריים ואזורי מסחר, ולפיתוח מתקני ספורט, פיתוח פארקים ומתחמי שעשועים ומבני ציבור בתחומי הברה, קהילה, פנאי ורווחה בתקציב מזערי.

[4] עיר עמים ובמקום, הכל מתוכנן – [על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים](#), פברואר 2017.

הישראלית, רק 6.6% מכלל התלמידים הפלסטינים במוסדות המוכר והרשמי בירושלים המזרחית לומדים על-פיה.

התניית כמעט מחצית מתקציב ההחלטה בתחום החינוך במעבר לתכנית הישראלית אינה רק כוחנית ופוגעת בזכויות מהותיות לחינוך המושתת על מורשת, תרבות וחיים לאומיים של הקהילה; היא גם אינה ראויה שכן תחת עילה זו היא מקצה כמעט מחצית מהתקציב לפחות מעשירית מן התלמידים.

3. קידום הסדר מקרקעין בהובלת משרד המשפטים מעורר חששות כבדים. על-אף שהיא אינה נותנת מענה לאפליה הקשה בתכנון, החלטת הממשלה מבקשת לקדם הסדר מקרקעין בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. בירושלים המזרחית אין הסדר מקרקעין בכ-90% מהשטח. מצד אחד, ברור כי היעדרו של הסדר מקרקעין משמעותו היעדר זכויות קנייניות מוגדרות על הקרקע ומגבלה מרכזית בשימוש של בעליהן בה. אלו מובילים לסכסוכי קרקעות קשים, לקושי בבנייה חוקית ולהעדר זכאות למשכנתאות.⁵ עם זאת, תכנית לרישום מקרקעין המתווית על ידי משרד המשפטים כאמור בהחלטה 3790 מעוררת חששות כבדים בדבר השימוש שייעשה ברישום זה גם לצורך הפקעות, רישום חלקים על שמו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים ועוד. קואליציית ארגונים פלסטינים במזרח ירושלים כבר הביעה התנגדותה לרישום הקרקעות על ידי ממשלת ישראל.

4. החלטה 3790 התקבלה לצד החלטות שמכוונות להגברת הריבונות הישראלית במזרח ירושלים תוך החלשת המרחב הפלסטיני – [התכנית הלאומית לחשיפת ירושלים הקדומה והתכנית לחיזוק ומיצוב מרחב אגן העיר העתיקה בירושלים](#). תקצוב שתי תכניות אלו מסתכם בכ-400 מיליון ש"ח.

עוד נציין כי אין בהחלטה 3790 התייחסות קונקרטית לשכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה, בהן חיים למעלה משליש מתושבי ירושלים המזרחית. נבקש לוודא בהמשך כי העדר התייחסות קונקרטית לשכונות אלו מבהיר כי הן מהוות חלק אינטגרלי מירושלים המזרחית וכי חלה חובת יישומה של ההחלטה גם בהן.

[5] מעין נשר, [בניה בלתי חוקית, סכסוכי דמים ושני מיליארד שקל בשנה: המחיר של העדר זכויות על הקרקעות במזרח ירושלים](#), מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים תשע"ח - 2018.

פרויקט המוניטורינג ומעקב רבעוני

לאור ההזדמנות הטמונה בהחלטה ולצדה הקושי והמורכבות הרבים שהיא מעוררת, החלה עיר עמים במעקב אחר התקדמות ההחלטה כדי שתיושם באופן המיטבי עבור תושבי מזרח ירושלים.

אחד האלמנטים החשובים בנוגע ליישום ההחלטה הוא נגישותה לציבור הרחב ושקיפות מהלכיה והתקדמותה.

רבעון זה, ראשון בסדרת דוחות המעקב הרבעוניים של עיר עמים בנושא, נכתב במסגרת מאמצינו לרכז ולהנגיש את מרכיבי ההחלטה, הגורמים האחראיים על ביצועה, והתקדמותה. הוא מבוסס על עבודת המיפוי והלמידה של עיר עמים בחודשים האחרונים – שיחות ופגישות עם גורמים האמונים על גיבוש ההחלטה והוצאתה לפועל ברמה הממשלתית והעירונית, וכן עם גורמים רלוונטיים מהחברה האזרחית, מחקר רקע בתחומי ההחלטה השונים ולמידה של תחום המוניטורינג האזרחי.

רבעון זה יביא את מיפוי המנגנונים הקיים היום ואת הידוע עד עתה לעניין רכיבי ההחלטה השונים.

תמונת המצב המוצגת ברבעון משקפת את מירב המידע שנאסף על-ידי עיר עמים בחודשים האחרונים, בהיעדר פרסום רשמי.

מנגנונים וגורמים רוחביים ביישום החלטה 3790

1. ועדת היגוי וביצוע ממשלתית - הוועדה המתמדת

תפקיד הוועדה: אישור תכניות העבודה ושינויים בהן (לרבות הסטות תקציביות); קביעת יעדים נוספים; בקרה, פיקוח ומעקב. הוועדה מחויבת על-פי החלטת הממשלה לפרסם את החלטותיה באתר האינטרנט של משרד ירושלים ומורשת.
הרכב: בראש הוועדה עומדת מנכ"לית משרד ירושלים ומורשת - שרית גולדשטיין (מ"מ). משתתפים: הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה (או עובד המשרד), מנכ"ל עיריית ירושלים (או עובד העירייה).
סטטוס: הוועדה נפגשה פעם אחת לפחות מאז פרסום ההחלטה. החלטותיה לא פורסמו עד עתה ברשת.

2. צוותי המשנה

ההחלטה קבעה הקמת צוותי עבודה בתחומים: חינוך, כלכלה ותעסוקה, תחבורה, שיפור השירות לאזרח ואיכות החיים, רישום מקרקעין.
תפקיד: גיבוש תכניות עבודה מפורטות; קביעת יעדים; חיזוק שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים ביישום ההחלטה. התכנסות אחת לרבעון לפחות לשם דיון בהתקדמות הפרויקטים.
תכניות העבודה מחויבות על פי ההחלטה להתפרסם באתר האינטרנט של משרד ירושלים ומורשת.
הרכב: נציגי המשרדים הממשלתיים והגורמים העירוניים הרלוונטיים לכל תחום.
סטטוס: תכניות העבודה טרם פורסמו; נכון ליום כתיבת הדוח לא ידוע האם כל הצוותים נפגשו לראשונה. ראו להלן פירוט על-פי תחומים.

3. גורם מתאם מסייע - ג'וינט ישראל, בהתקשרות עם משרד ירושלים ומורשת.

תפקיד: סיוע בתיאום הרוחבי של יישום ההחלטה; קידום מהלכים ושיתפויות ממוקדים בתחומי תעסוקה, יזמות ופילנתרופיה. בין הפרויקטים שבאחריותו - בניית אתר להנגשת חומרי ההחלטה לציבור.
הרכב: מנהלת התחום בג'וינט - ענת שוורץ.

4. גורם אחראי עירוני - האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי, עיריית ירושלים

הרכב: ראש האגף - אבנר סעדון; רפרנט קשרי ממשל ואחראי על מזרח ירושלים באגף - ירון תורן.

5. גוף הערכה ומדידה - מכון ירושלים למחקרי מדיניות, בהתקשרות עם משרד ירושלים ומורשת.

6. גורם אחראי על שיתוף הציבור - החברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י), בהתקשרות עם משרד ירושלים ומורשת (שיתוף הציבור מעוגן בהחלטה ומתקוצב במסגרתה).

תחומי החלטה עיקריים - מנגנונים וסטטוס ידוע

חינוך

מנוסח ההחלטה:

סך התקציב: 445 מיליון ש"ח.

עיקרי התקציב:

- **חינוך בלתי פורמאלי** - 206 מיליון ש"ח.
מרכיבים: החלת רפורמת חוג לכל ילד; תכניות להארכת יום הלימודים בגילאי יסודי ותיכון; מרכזי למידה לנוער ותנועות נוער. התכניות יתקיימו בבתי-הספר ומחוץ להם, לאחר שעות הלימודים.
- **מעטפת ליווי ותוכניות ייחודיות** למוסדות לימוד - 68.8 מיליון ש"ח. עבור מוסדות המלמדים את התכנית הישראלית בלבד.
- **שכירת מבנים עבור מוסדות חינוך** - 67 מיליון ש"ח. עבור מוסדות המלמדים את התכנית הישראלית בלבד.
- **פיתוח פיזי למוסדות חינוך** המלמדים את התכנית הישראלית - 57.4 מיליון ש"ח. עבור מוסדות המלמדים את התכנית הישראלית בלבד.

יעדי התכנית, כמנוסח בהחלטה: (1) העמקת הידע בשפה העברית; (2) קידום החינוך הטכנולוגי; (3) הגדלת היקף החינוך הבלתי פורמלי; (4) מתן תמריצים להרחבת תכנית הלימודים הישראלית.

גורמים אחראיים:

גופים עירוניים: מנהל חינוך ירושלים (מנח"י), עיריית ירושלים. מנהל תכנית החומש במנח"י - ציון רגב.
גופים ממשלתיים: משרד החינוך. אחראי ייעודי לתכנית החומש הממשלתית - דוד קורן.

סטטוס יישום ידוע:

תכניות עבודה - צוות המשנה בתחום נדרש להגיש לוועדה המתמדת תכנית מפורטת שתקבע חלוקת משאבים ויעדים עד רמת בית-הספר, עד ל-13.7.18. כפי שנמסר לנו, הצוות התכנס והוגשה תכנית עבודה. התכנית טרם פורסמה.
נמסר לנו כי הועברו תקציבים כבר החל מ-2018. על פי מנח"י, בתחום החינוך הבלתי פורמלי יש 7000 רשומים ב'חוג לכל ילד', ומאות בתנועות הנוער העירוניות; על פי מנח"י, בקידום לימודי העברית קודמה כניסתם של מורים חדשים, למשל דרך מכון כרם, נפתחו אולפנים חדשים, והחלו תכניות הכשרה חדשות למורים במסלולים אקדמיים.

השכלה גבוהה

מנוסח ההחלטה:

סך התקציב: 275 מיליון ₪.

עיקרי התקציב:

הגדלת מספר הסטודנטים – 260 מיליון ₪.

גורמים אחראיים:

גופים ממשלתיים: משרד החינוך; המועצה להשכלה גבוהה – מל"ג (הוועדה לתכנון ותקצוב – ות"ת).

גופים עירוניים: מנהל חינוך ירושלים (מנח"י), עיריית ירושלים. מנהל תכנית החומש במנח"י – ציון רגב.

סטטוס יישום ידוע:

כפי שנקבע בהחלטה, ות"ת בחנה את הנושא והכריעה בעד הקצאת תקציב מטעמה להגדלת מספר הלומדים הפלסטינים ממזרח ירושלים לתואר ראשון במוסדות ישראליים.

כפי שנמסר לנו, גובש מתווה ראשוני לתכנית עידוד תלמידים מצטיינים ממזרח ירושלים ללימודים באקדמיה הישראלית על-ידי משרד ירושלים ומורשת (בהתייעצות עם העירייה), משרד החינוך והמל"ג. זאת בהתאם לנדרש בנוסח ההחלטה.

החלה לפעול תכנית 'אלבשאיך' – לליווי והכשרת צעירים מצטיינים ללימודים באקדמיה.

כלכלה ותעסוקה

מנוסח ההחלטה:

סך התקציב: 274 מיליון ₪.

עיקרי התקציב:

- הרחבת שירותי רווחה ותעסוקה בדגש על תכניות לעידוד תעסוקת נשים, מניעת נשירה ומצבי סיכון וחילוץ מעוני – 75 מיליון ₪.

- בניית מעונות יום – 50 מיליון ₪.

- מרכז הכוון תעסוקתי – 35 מיליון ₪.

- תכניות לעידוד תעסוקת נשים צעירות – 26.5 מיליון ₪.

- תמריץ למעסיקים לקליטת עובדות – 20 מיליון ₪.

גורמים אחראיים:

גופים ממשלתיים: משרד העבודה, הרווחה ושירותים חברתיים, ובפרט מנהל תעסוקת אוכלוסיות; שירות התעסוקה הישראלי; משרד הכלכלה והתעשייה; משרד האוצר – אגף תקציבים.

גופים עירוניים: מנהל שירותי קהילה (אגף תעסוקה), עיריית ירושלים.

סטטוס יישום ידוע:

תכניות עבודה – צוות המשנה בתחום נדרש להגיש תכנית לתמיכה בפיתוח עסקי ופיזי של מרכזים מסחריים ואזורי מסחר בשכונות מזרח ירושלים עד ל-13.9.18. כפי שנמסר לנו, הצוות התכנס והוגשה תכנית עבודה חלקית. התכנית טרם פורסמה.

שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים

מנוסח ההחלטה:

סך התקציב: 176.5 מיליון ₪ (כולל פיתוח תשתיות).

עיקרי התקציב:

- תשתיות ניקוז וביוב - 42.5 מיליון ₪.
- הרחבת שירותי הניקיון - 31 מיליון ₪.
- הקמת מבני ציבור בתחומי חברה, קהילה, פנאי ורווחה - 32 מיליון ₪.
- פיתוח מתקני ספורט - 30 מיליון ₪.
- פיתוח פארקים ומתחמי שעשועים - 20 מיליון ₪.

גורמים אחראיים:

גופים ממשלתיים: משרד התרבות והספורט; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.
גופים עירוניים: עיריית ירושלים - מנהל שירותי קהילה (אגפי רווחה, בריאות הציבור); מנהל תרבות, ספורט ופנאי (אגף חברה ונוספים); אגף התכנון; תכנית עיר ללא אלימות.

סטטוס יישום ידוע:

תכניות עבודה - צוות המשנה בתחום נדרש לגבש ולהביא לאישור הוועדה המתמדת תכנית עבודה עד ל-13.9.18. כפי שנמסר לנו, הצוות התכנס, הוגשה תכנית עבודה. התכנית טרם פורסמה.

בנוסף, הוגשה לוועדה תכנית מפורטת לתקצוב תשתיות ביוב ומים - כפי שנדרש בסעיף זה בהחלטה. גם היא טרם פורסמה.

האחראים על הביצוע מטעם הממשלה והעירייה מדווחים על קושי ביישום בתחום פיתוח מבני ציבור ומתקני ספורט ושעשועים, בטענה להיעדר קרקע בייעוד מתאים.

תחבורה

מנוסח ההחלטה:

סך התקציב: 585 מיליון ₪.

עיקרי התקציב:

- שיפור תשתיות תחבורה - 500 מיליון ₪.
- תכנון המקטע הצפוני של הכביש האמריקאי - 65 מיליון ₪.

גורמים אחראיים:

גופים ממשלתיים: משרד התחבורה.

גורמים עירוניים: אגף תכנון תחבורה ודרכים, עיריית ירושלים.

סטטוס יישום ידוע:

תכניות עבודה - צוות המשנה בתחום נדרש לגבש ולהביא לאישור הוועדה המתמדת תכנית עבודה מפורטת בעניין שילוב הסדר הרב קו, חיבור מזרח העיר למערבה ושיפור תשתיות התחבורה, עד ל-13.9.18.

עמותת עיר עמים ליציבות, שוויון
ועתיד מדיני מוסכם בירושלים



עיר עמים היא עמותת ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי - פלסטיני, ובעתידה הפוליטי של העיר. עיר עמים פועלת במגמה שירושלים תהיה עיר תקינה ושוויונית, תוך קידום התנאים לעתיד פוליטי יציב יותר בירושלים.

טלפון 02-6222858 | פקס 02-6233696 | www.ir-amim.org.il | noa@ir-amim.org.il

עיר עמים מודה לארגונים, המדינות והא/נשים התומכים בפעילותה למען עתיד מוסכם והוגן לירושלים. עיקר המימון מקורו בישויות מדיניות זרות, שפרטיהן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות. לתמיכה בעיר עמים לחצו כאן.