

**מחקר חסמים והמלצות מדיניות ליישום
פרק 4.ג להחלטת ממשלה 3790: תשתיות פנאי -**

**קידום בינוי מבני ציבור, מתקני ספורט, פארקים
ומתחמי שעשועים בירושלים המזרחית**

דצמבר 2019

מסמך זה נכתב על בסיס מחקר שנערך על ידי גב' שירלי רקח, מומחית למדיניות ציבורית ויישום
מדיניות חברתית שוויונית, הפועלת במסגרת מיזם INCLUSION.

עריכה: נעה דגוני, עו"ד אשרת מימון

תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים
7	מבוא
10	מתודת המחקר ומבנה הדוח
11	תכנון ומבני ציבור בירושלים המזרחית - תמונת מצב
11	i. רקע כללי
12	ii. מגמות בתכנון מרחבים ציבוריים בירושלים המזרחית
15	הבעיות והחסמים המקשים על צמצום המחסור בשטחי ומבני ציבור
15	i. ארבע בעיות מרכזיות שזוהו לפי מודל החסמים
15	ii. החסמים הנובעים מהבעיות
15	1. בעיה 1: אי התאמת תשתית התכנון לצורכי התושבים במזרח ירושלים
17	2. בעיה 2: מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור
19	3. בעיה 3: היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור
20	4. בעיה 4: מחסור בכוח אדם יעודי וריבוי גורמים אחראים
21	המלצות מדיניות לקידום פיתוח ובנייה של שטחי ציבור בירושלים המזרחית
21	i. המלצות מדיניות במענה לבעיה 1: אי התאמת תשתית התכנון לצורכי התושבים במזרח ירושלים
21	התאמת תשתית התכנון למציאות התכנונית בירושלים המזרחית
21	1. פיתוח ואימוץ מודלים אלטרנטיביים לבינוי מבני ציבור
21	2. הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן
21	3. מאמץ להקמת גינות כיס ומבני ציבור קטנים
22	4. שיתוף הציבור והגברת השקיפות
24	5. פיתוח ובנייה כשלב מקדים בבניית אמון
	ii. המלצות מדיניות במענה לבעיה 2: מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור
25	6. הגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם
27	iii. המלצות מדיניות במענה לבעיה 3: היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור
27	7. יצירת תשתית מתאימה לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור
28	vi. המלצות מדיניות במענה לבעיה 4: מחסור בכוח אדם יעודי וריבוי גורמים אחראים
28	8. הגדלת כוח האדם הייעודי בעירייה
28	9. הוספת תקן בעירייה לאיתור קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי
29	10. הקמת פורום העוסק במרחבים ציבוריים
29	11. תכנית עבודה ייעודית והתכנסות הגורמים סביבה
31	v. בעיות, חסמים והמלצות מדיניות - טבלה מסכמת
33	סיכום
34	נספחים
34	i. נספח א': תכניות למבני ציבור במסגרת בקשת תמיכה להחלטה 0973 - עיריית ירושלים
35	ii. נספח ב' - פירוט הפרויקטים הנבחרים בתחום שיפור תשתיות ביוב וניקוז
37	מקורות

תקציר מנהלים

עיר עמים התריעה בעבר פעמים רבות על ההזנחה החברתית-כלכלית בירושלים המזרחית ועמדה על הצורך בגיבוש תכנית חירום לשיפור מערכתי מתקן ומקיף של תנאי החיים בה.¹ להבדיל מהחלטות קודמות של הממשלה ביחס למזרח ירושלים, התקציב המיועד **בהחלטה 3790 מיום 13/5/2018 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים** נדמה על פניו כראוי ברמה התחלתית.

עם זאת, על פי עמדת עיר עמים קיימים פגמים ראשוניים מהותיים בהחלטה. כך למשל, אין בהחלטה פרק ממוקד בנושא התכנון, כמעט מחצית מתקציב החינוך במסגרת ההחלטה מותנה במעבר לתכנית הלימודים הישראלית, תחום הסדר המקרקעין בהחלטה מעורר חששות כבדים בדבר השימוש שיעשה ברישום זה גם לצורך הפקעות, וההחלטה כולה התקבלה לצד החלטות אחרות שמכוונות להגברת הריבונות הישראלית במזרח ירושלים תוך החלשת המרחב הפלסטיני.

עיר עמים מבצעת מוניטורינג אחר יישום ההחלטה. במסגרת פרויקט המוניטורינג, בחנו את סעיפי ההחלטה השונים ובחרנו את התחום בו יישום בפועל עשוי להוביל באופן מיטבי לקידום תפישתה של העיר כביתם של שני עמים. לכן החלטנו לערוך מחקר שיבחן לעומק את אפשרות יישומה של החלטת ממשלה 3790 בתחום בנייתם של מבני ציבור כפי שעלה מסעיף 4 (ג) להחלטה. התקציב הממשלתי והתקציב העירוני המיועדים לפיתוח מתקני ספורט, פארקים ומתחמי שעשועים, ולהקמת מבני ציבור בתחומי חברה, קהילה, פנאי ורווחה, לרבות תקציב למימון עלויות הפקעה, עומד על 122 מיליון ₪ בפריסה לשנים 2019-2023.

דוח זה נכתב על בסיס מחקר שנעשה תוך שימוש במודל "מחסמים לסיכויים", מודל שגובש על ידי עמותת סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי. מטרת המחקר שבוצע היא לבחון את הבעיות והחסמים המובילים למחסור החמור במבני ציבור וקהילה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ובהתאם להציע המלצות מדיניות לפתרונם.

קודם לניתוח על פי המודל, פורס הדוח את תמונת המצב בתחום תכנון מבני ציבור בירושלים המזרחית, ועל רקע זה מנסח ארבע בעיות מרכזיות שזוהו כמובילות למחסור במבני ציבור בירושלים המזרחית, והן:

- i. אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים במזרח ירושלים;
- ii. מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור;
- iii. היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור;
- iv. מחסור בכוח אדם ייעודי וריבוי גורמים אחראים.

תחת הבעיה הראשונה של אי התאמת תשתית התכנון זוהו חמישה חסמים והם:

1. מחסור בשטחים המיועדים לציבור;
2. פיתוח מרכזי חיים ופארקים על-שכונתיים אינו מותאם לירושלים המזרחית;
3. סימון מתחמים נרחבים לאיחוד וחלוקה מחדש;
4. החלטת העיריה לפתח תכניות אב מעכבת את הפיתוח בשכונות פלסטיניות;
5. מורכבות באיתור קרקע לשימוש ציבורי כאשר רוב הקרקע בירושלים המזרחית הוא בבעלות פרטית.

תחת הבעיה השנייה של מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח זוהו עוד חמישה חסמים:

6. מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער;
7. היעדר התייחסות תקציבית לשינויים במימון בנייה ציבורית;
8. העדר תקציב מוגדר למיפוי ולכתיבת תכנית לפתרון המחסור תוך זמן סביר;
9. התניית התקציבים בהחלטת הממשלה 3790 בתקציבים מעיריית ירושלים;
10. שאיפה למימון מלא או חלקי של שטחים ציבוריים ומבני ציבור על-ידי הפילנתרופיה.

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

תחת הבעיה השלישית של היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור זהו עוד ארבעה חסמים:

11. מחסור בכבישים רחבים;
 12. התעלמות ממערכות דרכים קיימות והיעדר התאמתן לצורכי הפיתוח;
 13. מחסור בתחבורה ציבורית;
 14. מחסור בחניה.
- תחת הבעיה הרביעית של מחסור בכוח אדם יעודי וריבוי גורמים אחראים זהו עוד שני חסמים:
15. מחסור בכוח אדם ייעודי;
 16. ריבוי גורמים האחראים על פיתוח בירושלים.

בהתאם לרשימת חסמים אלו גובשו המלצות המדיניות שלנו, והן:

1. פיתוח ואימוץ מודלים אלטרנטיביים לבינוי מבני ציבור;
2. הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן על ידי:
 - 2.1 הרחבת גבולות התכנון והפיתוח (הקו הכחול) של השכונות בירושלים המזרחית;
 - 2.2 הוספת שטחים (הרחבות) לשכונות הצפופות, בעדיפות לקרקע מדינה, כולל שטחי נוף פתוח;
 3. מאמץ להקמת גינות כיס ומבני ציבור קטנים;
 4. שיתוף הציבור והגברת השקיפות על ידי:
 - 4.1 הגברת שיתוף הציבור בתכניות לאיחוד וחלוקה מחדש;
 - 4.2 הקמת מנגנון תכנון אזרחי בשיתוף הקהילה הפלסטינית בירושלים המזרחית;
 - 4.3 מתן דגש על ההיבט ההשתתפותי (Participatory) במנגנוני שיתוף הציבור בתכנון
 - 4.4 ועדות קהילתיות מייצגות;
 - 4.5 הרחבת אמצעי התקשורת מול התושבים;
 - 4.6 ייצוג לתושבים הפלסטינים בדיוני העירייה בסוגיות של מזרח ירושלים;
 - 4.7 הקמת אתר אינטרנט ובו תכניות העבודה המפורטות;
 - 4.8 הנגשת הפעילות העירונית לשפה הערבית;
 5. פיתוח ובנייה כשלב מקדים בבניית אמון על ידי:
 - 5.1 הקפאת הריסת בתים עד לאישורן של תכניות-מתאר מפורטות הנותנות מענה לצורכי התושבים;
 - 5.2 בניית מנגנון להעברת קרקעות פרטיות לפיתוח של המדינה ללא צורך בהעברת בעלות;
 - 5.3 מתן תמריצים לבעלי קרקעות פרטיות להפרשת שטחים לשימוש הציבור;
 - 5.4 המנעות משימוש במנגנון רישום מקרקעין להעברת קרקעות מידי התושבים לידי המדינה;
 6. הגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם על ידי:
 - 6.1 ייעוד תקציב לתחזוקה של שטחים ומבנים ציבוריים;
 - 6.2 שינוי בשיעורי הקצאות תקציבים עירוניים וממשלתיים;
 - 6.3 הקצאת תקציב ייעודי למיפוי וסקר תשתיות;
 - 6.4 הסרת ההתניה לפיה תקציבי ממשלה בהחלטה 3790 מותנים בתקציב עיריית ירושלים;
 - 6.5 חשיפת האתגרים של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לגופים פילנתרופיים;
 7. יצירת תשתית מתאימה לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור על ידי:
 - 7.1 הגדלת התקציבים המיועדים לפיתוח דרכים;
 - 7.2 העדפת תכנון על-פי תוואי הדרכים הקיימות;
 - 7.3 שיפור מערך התחבורה הציבורית;
 - 7.4 קידום פתרונות חניה רלוונטיים לאופי השכונות;
 - 7.5 השלמת התקציב לשיפור מערך הביוב וביצוע התכנית לשיפור התשתיות;
 8. הגדלת כוח האדם הייעודי בעירייה;
 9. הוספת תקן בעירייה לאיתור קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי;
 10. הקמת פורום העוסק במרחבים ציבוריים;
 11. תכנית עבודה ייעודית והתכנסות הגורמים סביבה.

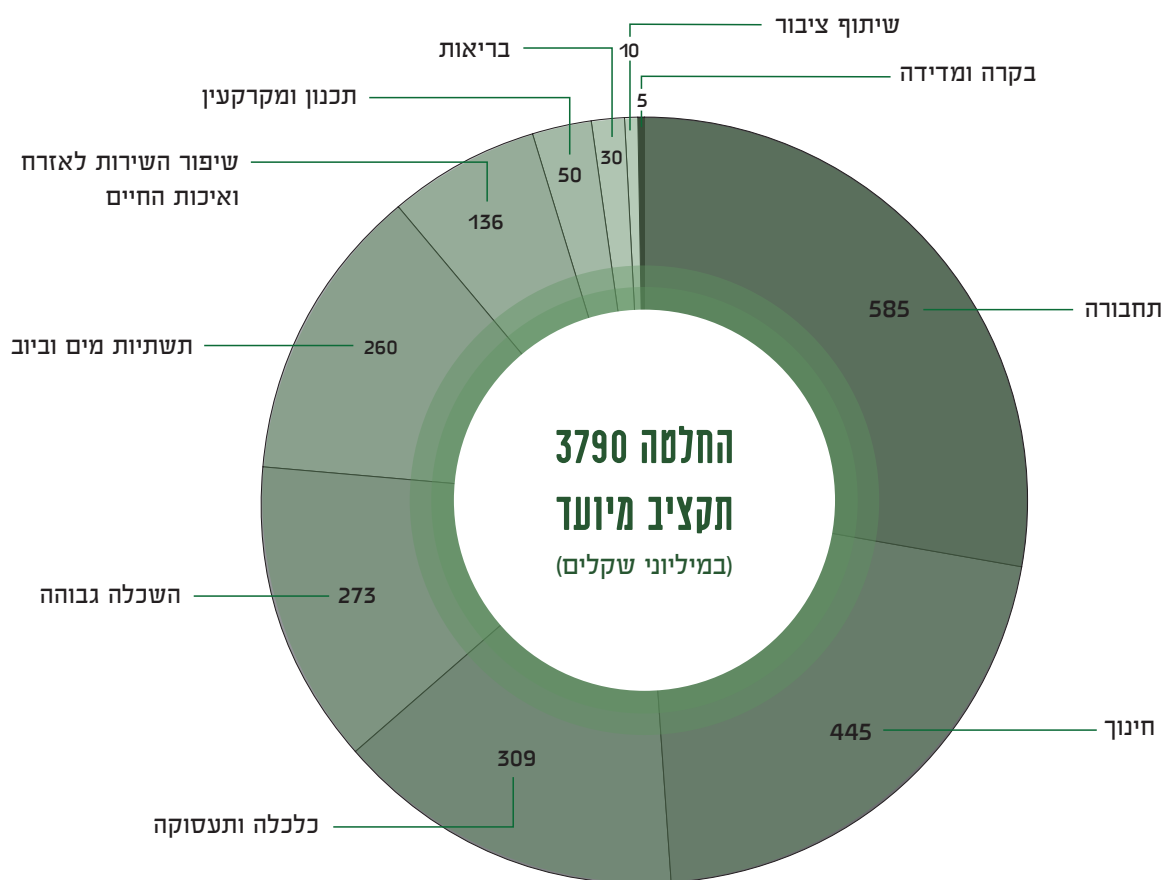
בתום ההמלצות מובאת במסגרת הדוח טבלה מסכמת.

ירידה לשורשם של החסמים המפורטים ואימוצן של המלצות המדיניות על-ידי גורמי ההיגוי והיישום של החלטת הממשלה יקדמו באופן משמעותי את פתרון המחסור במבני ציבור ובשטחים ציבוריים במזרח ירושלים. כפי שנסקף מהחסמים כמו גם מהמלצות המדיניות, תחום מבני הציבור מצוי בנקודת השקה בין גורמים ותחומי עבודה רבים והוא נוגע לצרכים מגוונים של הקהילה. מסיבה זו, הבעיות בתחום מבני הציבור דורשות פתרון שמתייחס לסוגיות עומק ורוחב נוספות, ובמיוחד מתחום התשתיות והתכנון בירושלים המזרחית, שאינו זוכה להתייחסות מספקת במסגרת החלטת הממשלה. בהתאם לכך, חלק מההמלצות מציעות פתרונות המכירים במגבלות הנוכחיות ומציעות פעולה בגבולותיהם, שניתן יהיה לראות את פירותיה כבר בטווח הקרוב; אחרות מכוונות לפתרונות מערכתיים ארוכי טווח. בשני הנתיבים הללו מוטב להתחיל ולפעול בהקדם האפשרי.

מבוא

לראשונה, 51 שנים מאז סיפחה ישראל בפועל את ירושלים המזרחית, התקבלה במאי 2018 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 ₪ למשך חמש שנים.

ההחלטה כוללת שישה תחומי פעולה עיקריים - חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין. תקציב ההחלטה נחלק כך:



מסמך זה מבקש לבחון לעומק את אפשרויות יישומה של החלטת ממשלה 3790 בתחומים המפורטים בסעיפים ג.4(1-3) להחלטה, תחת פרק "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים" (פרק 4), שנועדו לקידום בנייתם של מבני ציבור, מתקני ספורט, פארקים ומתקני שעשועים.

התקציב המיועד לסעיפים אלה בהחלטה נפרס על פני חמש שנים ויועבר לאחר השלמת התהליכים התכנוניים הנדרשים על-ידי עיריית ירושלים. התקציב מגיע ממקורות ממשלתיים, עירוניים ואחרים. התקציבים הממשלתיים מותנים בהקצאה התקציבית של עיריית ירושלים ומפורטים, לצד הקצאות עירוניות אלה, בטבלה 1 שלהלן:

תחום	סעיף בהחלטת הממשלה	מקור תקציבי	תקציב במלש"ח	תקופה	הערות
פיתוח מתקני ספורט	1.ג.4	משרד התרבות והספורט	7.5	2019-2023 בפריסה שווה לאורך השנים	מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים והשלמת תהליכים תכנוניים
		משרד האוצר (תקציב תוספתי למשרד התרבות והספורט)	22.5		מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים והשלמת תהליכים תכנוניים
		עיריית ירושלים	10		
פיתוח פארקים ומתחמי שעשועים ²	2.ג.4	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	5	2019-2022 בפריסה שווה לאורך השנים	עד 25% ניתן לייעד לפרויקטים להעצמת הקהילה וצמצום פערים מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים והשלמת תהליכים תכנוניים
		משרד האוצר (תקציב תוספתי למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל)	15		מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים והשלמת תהליכים תכנוניים
		עיריית ירושלים	5		
הקמת מבני ציבור בתחומי חברה, קהילה, פנאי ורווחה	3.ג.4	משרד ירושלים ומורשת	0	2019-2023	מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים לאחר אישור התכנית על-ידי צוות המשנה
		משרד האוצר (תקציב תוספתי למשרד ירושלים ומורשת)	32		מותנה בהקצאה מעיריית ירושלים לאחר אישור התכנית על-ידי צוות המשנה
		עיריית ירושלים	15		לאחר אישור התכנית על-ידי צוות המשנה
מימון עלויות הפקעה לפיתוח מתקנים ושטחים	4.ג.4	משרד האוצר	10		בהתאם לביצוע ומימוש ההפקעה, בהתאם לנוהל שיגובש באגף תקציבים
צוות שיתוף ציבור	ב.8	משרד ירושלים ומורשת	לא יותר מ-2 מלש"ח		מתחלק לכל חלקי החלטת הממשלה
122 מלש"ח ³ (ללא התקציב לצוות שיתוף ציבור)					סה"כ

טבלה 1: עלות תקציבית לפי החלטת הממשלה 3790

רבות נכתב על שטחים ציבוריים ומבני ציבור ועל מטרתם לספק לתושבים מרחבים עירוניים לפעילויות פנאי וספורט. קהילות וקבוצות בעיר ובשכונות מסתמכות על מרחבים אלו לפעילויותיהן השונות, והם מהווים שירותים בסיסיים שאמורים להיות מוענקים לתושבים על-ידי העירייה והממשלה. ישנה חשיבות רבה לקיומם ותחזוקתם של שטחים ציבוריים ומבני ציבור לחזקתה של קהילה וליכולתה לספק לחבריה תכנים ומענים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והבריאות.

המונח 'מבני ציבור' מתייחס לנכסים הבנויים על קרקע שיועדה בתכנית מתאר למטרה זו והשימוש המותר בנכסים אלה מוגדר לרוב בתכנית המתאר החלה עליהם.⁴ מבני ציבור כוללים בין היתר מוסדות חינוך והשכלה, משרדי רשויות (מקומיות וממשלתיות) מועדונים, אולמות כינוס, מוזיאונים, תיאטראות, מבנים המשמשים לספורט וכדומה, מרפאות ובתי חולים, ובתי

[2] מגורמים שפגשנו עולה כי לאחר פרסום החלטת הממשלה סוכם כי התקציב לפיתוח פארקים ומתקני שעשועים והתקציב לפיתוח מתקני ספורט יאוחד, במטרה לצמצם עלויות ולהפיק את המירב מהסכום שהוקצה.

[3] התקציב הממשלתי המיועד לפרק זה בהחלטה על סך 103 מיליון ש"ח, כולל תקציב להרחבת פעילות למשרד לבטחון פנים. תקציב זה לא חושב כאן. הוספו לתקציב הממשלתי תקציבי העירייה שנקבעו בהחלטת הממשלה.

[4] משרד המשפטים, קווים מנחים לעריכת שומות למבני ציבור ולקרקע המיועדת למבני ציבור, 2009.

תפילה ופולחן דתי. פרק "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים" בהחלטת הממשלה 3790 מספק פירוש צר יותר למונח 'מבני ציבור' ומתייחס למבני ציבור בתחומי חברה, קהילה, פנאי ורווחה בלבד. לכן המלצות המדיניות במסמך זה ישקפו אפשרויות מצומצמות יותר לבניית מבני ציבור. המונח 'מתקני ספורט' המופיע גם הוא בהחלטה כולל אולמות ספורט, מגרשי ומתקני ספורט פתוחים. תחת ההגדרה 'פארקים ומתחמי שעשועים' מצויים פארקים עירוניים, פארקים רובעיים, גינות כיס, מתקנים לילדים ועוד.⁵

על מנת ליישם את היעדים של פרק "איכות החיים ושיפור השירות" בהחלטת הממשלה, נקבע במסגרתה כי יוקם צוות משנה לתחום שבראשו יעמדו במשותף מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת ומנכ"ל עיריית ירושלים. צוות המשנה כולל בנוסף את מנכ"ל משרד התרבות והספורט, מנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגים מטעמם (להלן: צוות המשנה). ההחלטה קובעת כי צוות המשנה יתכנס אחת לרבעון כדי לדון בהתקדמות הפרויקטים. על-פי פרסום סטטוס הוועדה המתמדת⁶, הוועדה המנהלת והמלווה את יישום התכנית⁷ והתשובה לבקשת חופש המידע של 'עיר עמים'⁸, צוות המשנה מתכנס אחת לרבעון, וצוותי העבודה המצומצמים מתכנסים אחת לחודש. מגורמים אחרים שפגשנו עולה כי הצוות מתכנס מעת לעת לפי הצורך אך לא אחת לרבעון.

על-פי נוסח ההחלטה, צוות המשנה אמור היה לגבש תכנית עבודה מפורטת לעניין הפעולות שיבוצעו ולהעבירה בתוך 120 יום מפרסום ההחלטה לאישור הוועדה המתמדת. על תכנית העבודה לכלול רשימת פרויקטים ספציפיים, פירוט תקציבי לכל פרויקט, מיקומם של הפרויקטים בין השכונות, פירוט לוחות זמנים, יעדים ואבני דרך וקביעת גופי הביצוע. מגורמים שפגשנו עולה כי קיימת תכנית שטרם אושרה ופורסמה. נכון ליום פרסום דוח זה, גם מפרסום סטטוס יישום ההחלטה על-ידי משרד ירושלים ומורשת באוקטובר האחרון עולה כי טרם אושרה התכנית.⁹

משרד ירושלים ומורשת פירסם קול קורא להגשת בקשת תמיכה בתחום הפיתוח הכלכלי ואיכות החיים מכח החלטת הממשלה, המופנה לעיריית ירושלים.¹⁰ על פי סעיפי התמיכה הממוקדים ברובם בתחום איכות החיים, ובהם הסעיפים הנוגעים למבני ציבור, אמורים לצאת לפועל חלק ממרכיבי התכנית. הקול הקורא כולל החלטה לפיה הרשות המקומית לא תוכל לקבל תקציבים ללא תכנית עבודה מאושרת.¹¹

במסגרת מבחן התמיכה, הגישה עיריית ירושלים תכנית הכוללת שבע קרקעות למטרות שונות בתחום מבני הציבור ומתקני הפנאי, אך לא הצליחה להוכיח זיקה למקרקעין ולכן התכנית לא קודמה (לתכנית המוצעת – ראו **נספח א'**). נמסר לנו ממשרד ירושלים ומורשת כי נעשים מאמצים משפטיים על מנת לאפשר את הקידום.¹² לאור הקושי בהוכחת הזיקה לקרקעות בייעוד ציבורי, נכון לאוקטובר 2019 לא הועברו התקציבים המיועדים לסעיפי החלטת הממשלה העוסקים בהקמת מבני ציבור ומתקני ספורט.¹³ בהמשך המסמך נראה כי קושי זה מהווה את אחד החסמים המהותיים לפיתוח שטחי ומבני ציבור בירושלים המזרחית.

[5] משרד המשפטים, [קווים מנחים לעריכת שומות למבני ציבור ולקרקע המיועדת למבני ציבור](#), 2009.

[6] משרד ירושלים ומורשת, [מסמך סטטוס יישום 2019](#), אוקטובר 2019.

[7] הוועדה המתמדת מנהלת ומלווה את התכנית. תפקידיה כפי שהם מוגדרים בהחלטת הממשלה כוללים: דיון בתכניות העבודה המפורטות שהוגשו על-ידי צוותי המשנה, אישור שינויים והתאמות בתוך תכניות העבודה המפורטות, כולל הסטות תקציביות במידת הצורך, הכרעה במחלוקות שהתעוררו במהלך היישום השוטף של ההחלטה, בקרה, פיקוח, מעקב ומדידה לבחינת היישום. החלטות הוועדה המתמדת ותכניות העבודה היו אמורות להתפרסם באתר האינטרנט של משרד ירושלים ומורשת. נכון למועד סגירת דוח זה, התפרסם באתר המשרד פרטוקול אחד בלבד מתוך כלל ישיבות הוועדה המתמדת (מתאריך 20/11/2018), והועלה מסמך סטטוס ("סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת") המפרט את תכניות העבודה בתחומי ההחלטה השונים. הפרסום נעשה לאחר שהוגשה בקשת חופש מידע מטעם 'עיר עמים', שדרשה את פירוט תכניות העבודה וסטטוס היישום והעברת התקציבים. בתחום מבני הציבור, המסמך כולל פירוט הפרויקטים שהגישה העירייה למבחן התמיכה (ראו **נספח א'**). אין גם אישור ברשומות לכך שהדיווח לשנת 2019, שנת היישום הראשונה, ניתן לממשלה על ידי השר ירושלים ומורשת ושר האוצר כפי שנקבע בהחלטה.

[8] תשובת משרד ירושלים ומורשת לבקשת חופש מידע של עיר עמים, מיום 11 בנובמבר 2019.

[9] משרד ירושלים ומורשת, [מסמך סטטוס יישום 2019](#), אוקטובר 2019.

[10] משרד ירושלים ומורשת, [הזמנה להגיש בקשות תמיכה בתחום הפיתוח הכלכלי ואיכות החיים מכוח החלטת ממשלה 3790 - צמצום פערים במזרח ירושלים](#), 15.10.2018.

[11] משרד ירושלים ומורשת, [הזמנה להגיש בקשות לתמיכה לשנים 2019-2018 - במסגרת יישום תכנית סיוע מיוחדת לפי החלטת ממשלה 3790 מיום 13.05.18](#), 15.10.2018.

[12] [שיחה עם שרית גולדשטיין](#), מנכ"לית בפועל של משרד ירושלים ומורשת, 10.02.19.

[13] מענה אנף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר עמים, 22 באוקטובר 2019.

מתודת המחקר ומבנה הדוח

דוח זה נכתב על בסיס מחקר שנעשה תוך שימוש במודל "מחסמים לסיכויים"¹⁴, שגובש על ידי עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי, הבוחן ומאתר בעיות וחסמים ומציע המלצות מדיניות לפתרונם. המחקר נערך על ידי גב' שירלי רקח, מומחית למדיניות ציבורית ויישום מדיניות חברתית שיוויונית במיזם Inclusion. המחקר בדק גם האם פתרונות שהוצעו בשנים האחרונות לרשויות המקומיות הערביות יוכלו להתאים בשינויים המתבקשים אף לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. על אף השונות שבין השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית והרשויות המקומיות הערביות בישראל, ניתן ללמוד מהמלצות המדיניות שגובשו בהחלטות ממשלה הנוגעות לחברה הערבית בישראל ובראשן החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסיה הערבית בישראל בין השנים 2016-2020¹⁵, וכן "דוח צוות 120 הימים"¹⁶ מיוני 2015, המתמקד במצוקת הדיור, בהתאמות הנדרשות.

מטרת מודל "מחסמים לסיכויים" ששימש למחקר היא לבחון תופעה בלתי רצויה תוך עמידה על הגורמים השונים לה. **התופעה הבלתי רצויה** היא מה שנראה על פני השטח. במקרה המתואר במחקר זה: המחסור החמור במבני ציבור וקהילה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

לאחר תיאור התופעה הבלתי רצויה, עובר הדוח לרמת הביניים של "**הגדרת הבעיה**" הנחוצה כדי לתאר נאמנה ולהבין לעומק את שרשרת הסיבות שמובילה לתופעה. הבעיה היא אחד הגורמים לתופעה הבלתי רצויה ומקורה בחסם אחד או יותר.

לאחר זיהוי הבעיות והבנתן, הן משמשות כיעדים אופרטיביים לשינוי המצב הבלתי רצוי של מחסור והזנחה ועל פיהן נבחנים **החסמים** - מנגנוני העומק הגורמים לבעיות המכוננות את המצב הקיים.

החסמים הם החוליה האחרונה בשרשרת איתור הסיבות לתופעת המדיניות הבלתי רצויה. לדוגמא, כאשר הבעיה מוגדרת כמחסור במשאבים המושקעים בפיתוח מבני ציבור, החסם עשוי להיות מחסור בתקציב, חלוקה לא שוויונית של תקציב קיים, צורך בתוספת תקציבית ייעודית לצורך בניית תכנית ועוד. החסמים, כפי שיוצגו, נמצאים בכל הרמות של פעילות הממסד: השלטון המרכזי, משרדי הממשלה, הרשות המקומית וגופי הסמך.

לבסוף מציג הדוח את **המלצות המדיניות** לפעולה, שמטרתן לצמצם את התופעה הבלתי רצויה, ובמקרה שלנו - המחסור בשטחים ציבוריים ומבני ציבור. המלצות המדיניות המוצעות מגובשות באמצעות המודל המחקרי-יישומי, על בסיס ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים להיגוי ויישום החלטת הממשלה וכן גורמים מהחברה האזרחית ומעולם הפילנתרופיה,¹⁷ ועל בסיס מחקרים ומאמרים, מידע ולימוד שנאסף ונלמד על ידי ארגונים שותפים, ועוד.

[14] מ. בליקוף, **מחסמים לסיכויים - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**, עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי 2010, עמ' 13.

[15] משרד ראש הממשלה, **פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020**, החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015.

[16] דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015

[17] מספר א/נשים מתוך הממסד והפילנתרופיה איתם/ן דיברנו ביקשו שלא להזדהות במסמך זה.

תכנון ומבני ציבור בירושלים המזרחית – תמונת מצב

1. רקע כללי

מאז 1967 וסיפוחה בפועל של ירושלים המזרחית כולה, הפקיעה ישראל יותר מ-38% משטחיה ובנתה בהם שכונות/ התנחלויות לישראלים. תכניות-המתאר לשכונות הפלסטיניות שאישרה ישראל בשנות השמונים והתשעים של המאה שעברה הותירו שטחים נרחבים כשטחים פתוחים, האסורים בבנייה, ואחוזי הבנייה באזורים המותרים נמוכים במיוחד. על-פי תכניות-המתאר הקיימות, עומד השטח המתוכנן למגורים בשכונות הפלסטיניות על 15% לערך משטחי מזרח ירושלים (ובפועל 8.5% משטחה של ירושלים כולה), בעוד התושבים הפלסטינים מהווים יותר מ-37% מאוכלוסיית העיר.¹⁸ על פי השנתון הסטטיסטי לירושלים, בירושלים כולה ישנן כ-223,000 יחידות דיור, מתוכן כ-55,000 (פחות מרבע) בשכונות הפלסטיניות.¹⁹ נתונים אלו מעידים על צפיפות גדולה בשכונות המגורים הפלסטיניות – קרוב לשש נפשות לדירה. ירושלים המזרחית מאופיינת גם במצוקת דיור קשה ההולכת ומחמירה בהיעדר הידרשות הרשויות הישראליות לפתרון תכנוני מתאים. במסגרת כך, הבנייה הפרטית למגורים אינה מאושרת ברובה המכריע.²⁰

מצב תכנוני זה הוא תולדה של מדיניות המונעת משיקולים דמוגרפיים שעיקרם דאגה להרחבת האוכלוסייה הישראלית ולצמצום האוכלוסייה הפלסטינית המרכיבה את ירושלים. התוצאה של מדיניות זו הרסנית הן ברמת הפרט והן ברמת הקהילה. לעניין מסמך זה, התכנון הבלתי מספק מונע גם בנייה של בתי-ספר ופיתוחם של שטחים ציבוריים, אזורי תעסוקה ומסחר.

שטח מבני הציבור המיועדים לפלסטינים החיים בירושלים המזרחית מהווה רק 2.6% מכלל הקרקע במזרח העיר.²¹ מבקר המדינה ציין אף הוא את המחסור הרב במבני ציבור בירושלים המזרחית.²² משיחות שערכנו עולה כי דה-פקטו, קרקע המסומנת למבני ציבור בתכניות מאושרות מיועדת ברובה למבני חינוך, וכך צרכים ציבוריים אחרים נשארים עם מענה חלקי או ללא מענה כלל. קיים מחסור חמור במוסדות ציבור וקהילה, במוסדות חינוך ובאזורי תעשייה. בין היתר ניכר המחסור במועדוני נוער, לשכות רווחה, מעונות יום, תחנות בריאות לאם ולילד, מרכזי יום לקשיש, מגרשי ספורט, בריכות שחייה עירוניות, גנים ציבוריים, פינות משחק ומתקני שעשועים לילדים,²³ מתקני קבע לחלק מהמנהלים הקהילתיים, מבנים למנהלים קהילתיים נוספים, ספריות, סניפי דואר, מבני תרבות, תיאטרון ועוד.²⁴

בכל השכונות בירושלים המזרחית הפער אל מול השכונות היהודיות במערב העיר ניכר בשטח.²⁵ מידע מפורט בנוגע לשטחים הפתוחים, מבני הציבור ומתקני הספורט בחלוקה על פי שכונות פלסטיניות במזרח ירושלים ניתן למצוא בסקר של עמותת 'במקום'²⁶ ובדוחות של מכון ירושלים למחקרי מדיניות.²⁷ סקר עמותת 'במקום' משנת 2013 בנוגע

[18] א. טטרסקי וא. כהן-בר, הכל מתוכנן – על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים, עיר עמים ובמקום, 2017, עמוד 8.

[19] מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי 2018, לוח ט/18: 7.

[20] א. טטרסקי וא. כהן-בר, הכל מתוכנן – על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים, עיר עמים ובמקום, 2017, עמוד 7; האגודה לזכויות האזרח, זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013.

[21] חישוב זה כולל גם מבני חינוך ומבנים אחרים שאינם כלולים במחקר זה.

[22] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018, עמ' 47.

[23] י. רייטר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, בית-חנינא, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2014.

[24] א. אסמר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, כפר עקב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018; י. איסר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, עיסאווייה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2016; י. איסר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, אבו תור, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2016; שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19.

[25] סיוור בירושלים המזרחית, 6.3.2019.

[26] 'עמותת במקום', סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, 2013.

[27] א. אסמר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, כפר עקב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018; א. אסמר וי. קמחי, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, ג'בל אל-מוכבר, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017; י. איסר, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, עיסאווייה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017; א. אסמר ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, א-טור, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015; מ. נכאל ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, ואדי ג'וז, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015; י. רייטר ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, בית-חנינא, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2014; י. רייטר ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, צור-באהר ואום-טובא, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2014.

לשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית חשף פערים גדולים בין תשתית התכנון לבין המצב בשטח ובין צרכי האוכלוסייה לבין פתרונות תכנוניים קיימים. הסקר הראה כי במקרים רבים פיתוח על פי תכניות קיימות אינו אפשרי מכיוון שהוא עשוי לגרום נזק משמעותי לרקמת הבינוי הקיימת ולחיים בשכונה.²⁸ בעקבות הסקר, ערכה 'במקום' גם סקר ממוקד של שטחים המיועדים למבני ציבור בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית והיא מציגה אותו באמצעות **מפה אינטראקטיבית**, המראה גם את מצב הפיתוח בשטחים אלה. גם באתר עיריית ירושלים קיימת מפה אינטראקטיבית שמאפשרת לאתר מבני ציבור, מתקני ספורט ופארקים. בחינת המפה מראה בבירור כי בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים קיים מחסור עצום במבני ציבור וקהילה.

בנוסף, התשתיות הפיזיות בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים חסרות ורעועות. בשכונות הירושלמיות שנותרו מעבר לגדר ההפרדה²⁹ ובהן חיים כשליש מתושבי ירושלים המזרחית, המצב חמור אף יותר. קיימת הזנחה חמורה של התשתיות הפיזיות, והיעדר כמעט מוחלט של שירותים מוניציפליים וממשלתיים.³⁰

נתונים אלה מקבלים משנה תוקף בהינתן המצב הכלכלי הקשה שבו מצויים מרבית תושבי ירושלים המזרחית, המחזק את הצורך בהסתמכות על מוסדות ומרחבים קהילתיים. על-פי הדוח המיוחד של מבקר המדינה על פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים ממאי 2018 (להלן: דוח מבקר המדינה), 76% מתושבי ירושלים המזרחית חיים מתחת לקו העוני, כאשר רובם המכריע ילדים. מעל לשליש ממשקי הבית בירושלים המזרחית מטופלים בלשכות הרווחה, וההכנסה הממוצעת עומדת על 40% מההכנסה הממוצעת במערב העיר.³¹

ii. מגמות בתכנון מרחבים ציבוריים בירושלים המזרחית

בתכניות עבור השכונות הפלסטיניות יועדו קרקעות לשטחים פתוחים מסוגים שונים ובהם: שטח נוף פתוח, גן לאומי, שטח ציבורי פתוח, שמורת טבע וכו'. 'שטח ציבורי פתוח' (שצ"פ) הוא הייעוד היחיד מבין ייעודים אלה שעשוי להיות רלוונטי עבור הפקעה לצורכי ציבור, מנגנון מרכזי בקידום פיתוח בשטחים ציבוריים, שטחים שהעירייה אמורה לפתח עבור התושבים. אף על פי כן, דווקא ייעוד הקרקע 'שטח נוף פתוח', אשר תכליתו איסור בניה ללא פיתוח וללא פיצוי, מהווה את ייעוד הקרקע העיקרי בתכניות אלו. כך יוצא שלמרות שישנם שטחים פתוחים בירושלים המזרחית, לרוב לא ניתן לפתח אותם סטטוטורית לטובת הציבור.

נוסף על כך, בשנים האחרונות קיימת מגמה של ייעוד קרקעות כגנים לאומיים במקומות בעלי ערכי נוף נמוכים, לעיתים ללא קשר לאיכויות נופיות של הקרקע. הכרזה על גנים לאומיים היא כלי עוצמתי הנמצא בידי הרשויות ומסתמן כי בירושלים המזרחית הוא משמש לסילוק והדרה של אוכלוסייה פלסטינית ומונע התפתחות של שכונות וקהילות. מגמה נרחבת זו של יצירת שמורות טבע וגנים לאומיים תרמה גם לכך שעיריית ירושלים השקיעה משאבים ומאמצים מועטים מאד בפיתוח גינות לשימושם של התושבים במזרח העיר.³²

מאז שנת 1967 לא הוכנה תכנית-מתאר לעיר כולה. תכנית-המתאר המקומית 'ירושלים 2000' אשר אושרה להפקדה בשנת 2009 נועדה לשנות את המצב, והייתה עשויה אף לאפשר לקהילה הפלסטינית לדרוש מענה תכנוני הולם יותר לצרכיה. אלא שדווקא בשל אפשרויות הפיתוח שהוצעו בה לחלק מהשכונות הפלסטיניות, היא נתקלה בהתנגדות חריפה מימין.³³ בשל הלחץ, עצר שר הפנים דאז, אלי ישי, את קידום התכנית קודם שהופקדה לעיון הציבור. מאז - גם תחת שרי הפנים שבאו אחרי - התכנית מוקפאת. בשל המצב שנוצר, פועלות לשכת התכנון המחוזית ועיריית ירושלים על-פי המדיניות שהתכנית מתווה כאילו אושרה וכאילו ניתן לה תוקף משפטי. אולם,

[28] 'עמותת במקום', **סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית**, 2013, עמ' 7.

[29] השכונות הפלסטיניות שנותרו מחוץ לגדר: כפר עקב וסמיראמיס מצפון לגדר, ודחיית א-סלאם, ראס שחאדה, ראס חמיס ומחנה הפליטים שועפאט ממזרח לגדר.

[30] א. תגרי וי. אופנהיימר, **עקורים בעירם - מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר ההפרדה**, עיר עמים, 2015.

[31] דוח מבקר המדינה, **פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים**, 2018, עמ' 7-8.

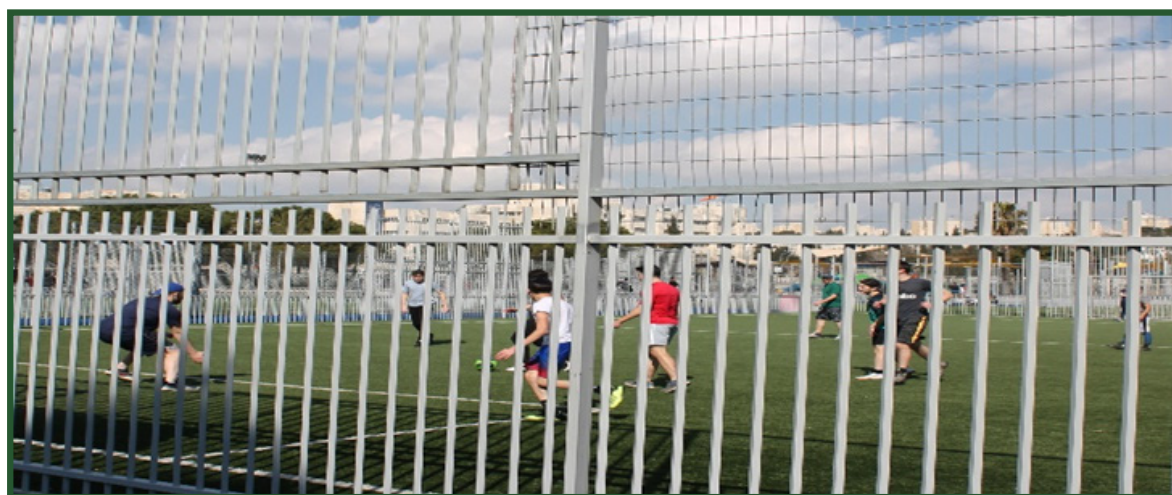
[32] עמותת במקום, **מציבורי ללאומי - גנים לאומיים בירושלים המזרחית**, 2012.

[33] על-פי היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית, פנה בשנת 2009 שר הפנים דאז, אלי ישי, אל יו"ר הוועדה, בצירוף מכתבים של ראש מועצת מעלה אדומים וחברי מועצת ירושלים, ודרש ממנה שלא להפקיד את התכנית. (מתוך: **עתירה מנהלית של עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח**). וראו גם הביקורת של נדב שרגאי ומכון הימין "המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה".

בהיעדר אישור לתכנית היא אינה מחייבת והעירייה יכולה לבחור לבצע חלקים מסוימים מתוכה ולהתעלם מאחרים. בתכניות שהוכנו לשכונות הפלסטיניות, השטחים שיועדו למבני ציבור היו באופן עקבי מעטים ופעמים רבות בלתי מתאימים לצרכים הציבוריים. תכנית המתאר 'ירושלים 2000' הציעה שתי דרכים עיקריות להתמודד עם בעיה זו: 'מרכזי חיים' ותכניות שכונתיות חדשות. מרכזי החיים הם ריכוז רובעי מוצע של מבני ציבור שנועד לשמש כמה שכונות סמוכות. על פניו, לאור הצפיפות הרבה בתוך השכונות, הקצאת שטח לצורכי ציבור מחוץ למרקם הבנוי השכונתי עשויה להוות פתרון. אולם לריכוז פונקציות ציבוריות מחוץ לשכונות, בדרך כלל בעמקים המהווים בהרבה מהמקומות חיץ בין השכונות הממוקמות על גבעות, ישנו חיסרון בולט - נגישות מוגבלת. אל מרכזי החיים המוצעים לא ניתן להגיע ברגל ולכן הם נגישים בעיקר לבעלי רכב, או בתחבורה ציבורית. מאחר שרק לחלק מהתושבים יש רכב פרטי, ומאחר שהתחבורה הציבורית בירושלים המזרחית סובלת מבעיות רבות, מרכזי החיים המוצעים ברמה הרובעית אינם מתאימים כחלופת התכנון הראשונה.

נוסף על מרכזי החיים, 'ירושלים 2000' מציעה להתמודד עם המחסור בשצ"פים דרך איתור שטחים פתוחים במסגרת תכנון מחודש של השכונות ודרך ייעוד קרקעות לפארקים רובעיים. ייעוד שכזה ימוקם בצמוד למרכזי החיים, מחוץ לשכונות, ולכן הוא בעל חסרונות דומים של העדר נגישות רגלית ונגישות מוגבלת לאור דפוסים חברתיים-תרבותיים המגבילים הגעת נשים מקבוצות מסורתיות.³⁴

במשך 50 שנה עיריית ירושלים לא בנתה גינות כיס בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, על אף העדפת התושבים לגינות כיס, גינות המצויות בתוך מרקם החיים של השכונה ובקרבת הבתים. הגישה לגינות הממוקמות כך נוחה וכך גם ההשגחה על הילדים המשחקים. כתוצאה מכך, בשנת 2014 היו בירושלים המזרחית 7 גינות כיס בלבד וגם הן היו מוזנחות. משיחה עם רכזת ירושלים המזרחית בעמותת 'במקום' עולה כי בעוד בכל שכונה ישראלית קיימות עשרות גינות כיס, בשכונות הפלסטיניות קיימות רק 0-3 גינות מסוג זה. בנוסף, רק בשנת 2015 חל מפנה במדיניות העירייה והיא החלה לתכנן ולבנות גינות, כך שבתחילת 2019 היו כבר 16 גינות כיס במזרח העיר.³⁵ בשכונת בית צפאפא הוקמה בשנים האחרונות גינה ומתוכנן פארק רובעי מעל כביש בגין שיכלול גם אמפי פתוח ובנוסף לכך שופצו שתי גינות שכונתיות. עם זאת, המחסור בגינות ציבוריות בירושלים המזרחית עודנו חמור.



תמונה 1: מגרש משחקים עירוני חדש, שיח' ג'ראח (צילום: רון פלג)

משיחות עם מתכננים עולה שצורכי ציבור בסביבה עירונית צריכים לקבל כ-40% משטח התכנית. המדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור של מינהל התכנון במשרד האוצר מעריך את היקף שטחי הציבור הדרושים לצרכי השכונה לפי מדד המכונה "טביעת הרגל הציבורית".³⁶ על-פי המדד, לכל משק בית נדרשים 26-35 מ"ר שטחי

[34] א. כהן-בר, בנייה במלכודת התכנון - מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 2014 עמ' 49.

[35] שיחה עם אפרת כהן-בר, רכזת ירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 17.01.2019.

[36] טביעת הרגל הציבורית - המדד על פיו מבטאים את היקף השטח הציבורי הנדרש על מנת לספק צרכים לתושבים.

ציבור שכונתיים, המתחלקים בין מרחב ציבורי למבני ציבור.³⁷ לצפיפות המגורים ישנו משקל רב בחלוקה זו וככל שהיא גבוהה יותר כך אחוז השטח הנדרש לצורכי ציבור עולה. גם לפי מדד זה בירושלים המזרחית קיים מחסור אדיר במענה לצורכי ציבור.

בהיעדר תקצוב מהעירייה, התושבים מנסים לא פעם למלא את הריק בעצמם ופועלים על מנת למצוא את המשאבים ממקורות אחרים.³⁸ לדברי מנהל המינהל הקהילתי בבית צפאפא, הדבר יוצר תחרות בעייתית בין עמותות בעלות אינטרס כלכלי לבין העירייה, במקום שיעמוד לרשות התושבים מערך מסונכרן של השירותים הנדרשים, שצרכיהם מצויים במרכזו.³⁹

[37] משרד האוצר, מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, 2016.

[38] שיחה עם מית'קאל ג'אבר, עובד קהילתי, עמותת עיר עמים, 17.01.2019.

[39] שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19; סויר בירושלים המזרחית, 03.06.2019.

הבעיות והחסמים המקשים על צמצום המחסור בשמחי ומבני ציבור

בחלק זה נרצה לבחון מהן הבעיות, ברובד העמוק, שמובילות לתופעה הבלתי רצויה שנבחנה כאן: מחסור בשטחים ציבוריים ומבני ציבור בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ומהם החסמים, ברובד הסמוי, העולים מהבעיות השונות שהוגדרו.

י. ארבע בעיות מרכזיות שזוהו לפי מודל החסמים

1. אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים במזרח ירושלים.
2. מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור.
3. היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור.
4. מחסור בכוח אדם ייעודי וריבוי גורמים אחראים.

י.י. החסמים הנובעים מהבעיות

1. בעיה 1: אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים במזרח ירושלים

1.1 חסם 1: מחסור בשטחים המיועדים לציבור

1.1.1 קיים מחסור בחלקות גדולות המיועדות לציבור

בתכניות התקפות בשכונות ירושלים המזרחית ישנו מחסור ממשי במגרשים המיועדים לצורכי ציבור (קרקע חומה). פעמים רבות השטחים אינם מתאימים לייעודם עקב מיקומם (אינם נגישים ו/או כלואים בתכניות איחוד וחלוקה) ובשל הטופוגרפיה התלולה.⁴⁰ כמו כן, השטחים בייעוד ציבורי הם ברובם קטנים (עד 2 דונם) ואינם מתאימים למרבית מבני הציבור הדורשים שטחים גדולים יותר באופן משמעותי (מרכזים קהילתיים, ספריות, בריכות, אולמות ספורט, מרכזי תרבות ועוד).⁴¹ בהיעדר בנייה על שטחים אלה עבור הציבור, נבנו על חלק מהמגרשים בתי מגורים על-ידי בעלי הקרקע.⁴²

1.1.2 תכניות המתאר התקפות מצומצמות בשטחן ואינן כוללות את רוב הקרקעות שבבעלות תושבי השכונות

תכניות המתאר השכונתיות שנערכו ביוזמת העירייה במהלך השנים דלות ומצומצמות, ובכך מגבילות את היקפי הפיתוח של השכונות הפלסטיניות ומכאן גם את היקפי הפיתוח הציבורי. בדוח של עמותת 'במקום' נכתב כי "אף לא תכנית אחת מגיעה לרמת התכנון המקובלת בשכונות הישראליות של העיר".⁴³

1.1.3 השטחים שיייעודם "שטח נוף פתוח" רבים מדי ונעדרים הצדקה

ייעוד קרקע ל"שטח נוף פתוח" משמעו שימור השטח במצבו הקיים, ללא פיתוח ותוך איסור בנייה. שטח מסוג זה אינו מוגדר כשטח לצורכי ציבור. נכון לשנת 2015, קרוב לשליש מהשטח בתכניות לשכונות בירושלים המזרחית מיועדים לשטחי נוף פתוח.⁴⁴ ייעוד חלק גדול כל כך משטח השכונות הפלסטיניות כשטח נוף פתוח גורע מהאפשרות לספק את הצרכים הקהילתיים והשירותים הציבוריים לתושבים כגון מבני ציבור, גינות ומבני מגורים.

1.2 חסם 2: פיתוח מרכזי חיים ופארקים על-שכונתיים אינו מותאם לירושלים המזרחית

הגישה החדשה המוצגת בתכנית המתאר "ירושלים 2000" מכוונת לפיתוח מרכזי חיים ופארקים רובעיים. גישה זו מתאימה יותר לשכונות בהן קיימים מבני ציבור קטנים וגינות משחקים (גינות כיס) כמו בשכונות המערביות. יישום גישה כזו במזרח העיר משמעותה כי לתושבים לא תהיה נגישות, במרחק

[40] עמותת 'במקום', סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמ' 6.

[41] שיחה עם אפרת כהן-בר, אדריכלית, בעמותת 'במקום' 17.01.2019.

[42] א. כהן-בר ו.א. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת 'במקום', 2013, עמ' 16.

[43] א. כהן-בר, בנייה במלכודת התכנון - מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 2014, עמ' 36.

[44] א. כהן-בר ו.א. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת 'במקום', 2013, עמ' 34.

הליכה, לפארקים ושירותים ציבוריים נוספים. לחלק מהאנשים תהיה נגישות בתחבורה פרטית אך לאחרים (ולנשים בעיקר) לא תהיה נגישות לאותם שטחים ומבנים ציבוריים.

1.3 חסם 3: סימון מתחמים נרחבים לאיחוד וחלוקה מחדש

תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש נועדו לפזר את נטל ההפקעה בין בעלי קרקעות באופן שוויוני. בתכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות סומנו מתחמים נרחבים כמיועדים לאיחוד וחלוקה מחדש. סימון המתחמים יוצר עיכוב נוסף בקבלת היתרי הבנייה הנדרשים לבניית מבני ציבור. מרגע שסומנו המתחמים ועד לחלוקה והרישום מחדש אצל רשם המקרקעין, לא ניתן לקבל היתרי בנייה לשטחים אלה או לממש זכויות בנייה קיימות, ולפיכך לא ניתן להתחיל בפיתוח מבני הציבור.⁴⁵

1.4 חסם 4: החלטת העיריה לפתח תכניות אב מעכבת את הפיתוח בשכונות פלסטיניות

מהראיונות שערכנו עלה כי להחלטת העירייה לפתח תכניות אב לכלל השכונות בעיר הייתה השפעה שונה על חלקי העיר. עבור השכונות היהודיות, עבורן קיימות תכניות מתאר מפורטות, החלטה זו מהווה המשך מותאם לפיתוח השכונות שנעשה מלכתחילה תוך שיקולים מקצועיים. לעומת זאת, עבור השכונות הפלסטיניות זהו למעשה עיכוב נוסף של שנים רבות בפיתוח, מכיוון ששוב אין פתרון להוצאת היתרי בנייה.

אף כי גורמי מדיניות שונים רואים בפיתוח תכניות אלו לשכונות הפלסטיניות הישג משמעותי, הרי שבפועל מדובר בשימור המצב הקיים ובמכשול המעכב את מימושו של הצורך המיידי העיקרי בתחום התכנון במזרח ירושלים – היתרי בנייה. בעוד השכונות הפלסטיניות זקוקות לתכניות מפורטות על-מנת להוציא מהן היתרי בנייה, לפתח כבישים וביוב ולבנות גינות ומבני ציבור, העירייה מקדמת תכניות כלליות או תכניות אב, הנעדרות מעמד סטטוטורי ולפיכך לא ניתן לפתח מתוקפן ולהוציא על בסיסן היתרי בנייה.

1.5 חסם 5: מורכבות באיתור קרקע לשימוש ציבורי כאשר רוב הקרקע בירושלים המזרחית היא בבעלות פרטית

רוב הקרקע בירושלים המזרחית היא בבעלות פרטית בעוד שרוב הקרקע במערב העיר, ובישראל בכלל, מוגדרת כקרקע מדינה. קיימת מורכבות באיתור קרקע לשימוש ציבורי כאשר הבעלות על הקרקע פרטית. מערכת התכנון הארצית והעירונית מותאמת למתן מענה כאשר מדובר בקרקעות בבעלות המדינה. רק בעשור האחרון מערכת התכנון הארצית החלה לתת על כך את הדעת.

משרד ירושלים ומורשת מתמקד בקושי נקודתי של התמודדות עם הוכחת זיקה לקרקעות.⁴⁶ ללא הוכחת זיקה לקרקע העירייה אינה יכולה לקבל את הקרקע לרשותה ועל כן אין באפשרותה להתחיל לבנות. גם כאשר יש זיקה לקרקע, גורמים רבים מסרבים להעביר קרקע לרשויות המדינה שצפויה להיתפס בחברה הפלסטינית כשיתוף פעולה לא ראוי. בשכונת בית צפאפא לדוגמה, המינהל הקהילתי מקדם בניית מבנה חדש למינהל הקהילתי על שטח של 3,000 מ"ר הכולל בריכה, מעונות יום וצרכים נוספים של הקהילה. הקרקע שייכת לווקף וההנחה היא שהווקף יסרב להעביר את הבעלות על הקרקע לעיריית ירושלים ולכן יידרש להימצא מנגנון חלופי.⁴⁷

חשוב לציין כי עד לסגירת מסמך זה עיריית ירושלים טרם עמדה בתנאים הנדרשים לשם אישור הסעיף הנוגע להוכחת זיקת העירייה למקרקעין במבחן התמיכה לרשויות מקומיות שפרסמה הממשלה לקבלת התקציבים בתחום איכות החיים, במסגרת החלטת הממשלה 3790. במשרד ירושלים ומורשת נאמר לנו כי נעשים מאמצים למצוא פתרונות בכל דרך אפשרית.⁴⁸

[45] א. כהן-בר, בנייה במלכודת התכנון – מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 2014, עמ' 35.

[46] שיחה עם לירון יפלה, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19.

[47] שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19.

[48] שיחה עם לירון יפלה, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19.

2. בעיה 2: מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור

2.1 חסם 6: מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער

התקציב המיועד להשקעה במבני ציבור במסגרת החלטה 3790 עומד על 122 מל"ח. התקציב נפרס על פני 5 שנים ומורכב מהתקציב הקיים ומתקציב תוספתי. חלק מהתקציב התוספתי היה מיועד לירושלים המזרחית בנפרד מהחלטת הממשלה, במסגרת תכניות והחלטות אחרות של העירייה ומשרדי הממשלה השונים. נוכח העלויות הגבוהות של פיתוח שטחים בירושלים המזרחית, מדובר בסכום קטן.

סוג המבנה	*עלות משוערת
מבנה ציבור קטן	8-10 מל"ח
מבנה ציבור בינוני	15-25 מל"ח
מבנה ציבור גדול	45-60 מל"ח
גן משחקים קטן	400,000 ₪
גן משחקים גדול	800,000 ₪
מתקן ספורט	60,000 ₪
פיתוח קרקע	יכול להגיע למיליוני ₪

טבלה מספר 2: עלויות משוערות לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור
*ההערכות מבוססות על מידע שנמסר לנו במסגרת שיחות שנערכו במהלך המחקר.

בירושלים המזרחית מאפיינים נוספים מייקרים משמעותית את העלות: טופוגרפיה מאתגרת, שטחים חומים קטנים⁴⁹, מחסור במקומות חנייה, ומחסור בתשתיות מים וביוב בשכונות. בניה בטופוגרפיה תלולה מגדילה באופן משמעותי את עלויות פיתוח הקרקע. זאת ועוד, כאשר השטח המיועד לבניית מבנה ציבור קטן, כמו רוב השטחים החומים הפנויים בירושלים המזרחית, יש צורך לבנות לגובה, דבר המייקר אף הוא את הבנייה. המחסור החמור במקומות חנייה מחייב לא פעם הוספת חניון תת קרקעי שמייקר מאד את הפרויקט. המחסור בתשתיות מים וביוב בשכונות גורם לכך שעלות החיבור לרשת המים והביוב גבוהה יותר, בשל המרחק בין המבנה לבין נקודת החיבור הקרובה למערכת העירונית.

בהתחשב בעלויות הגבוהות, התקציב המיועד למבני ציבור בהחלטת הממשלה צפוי לממן כ-2-3 מבני ציבור לכל היותר. כימות עלות הפארקים, מתחמי השעשועים ומתקני הספורט מורכב יותר עקב הפער בין עלות המתקן לבין עלות פיתוח השטח. מכאן שאף ניצול מלא של כל התקציב יביא לתרומה צנועה ביותר לצמצום המחסור.

2.2 חסם 7: היעדר התייחסות תקציבית לשינויים במימון בנייה ציבורית

רוב הפיתוח של שטחים ציבוריים בערים בכלל ובשכונות במערב ירושלים בפרט נעשה בעבר באמצעות תקציבים של העיריות והממשלה. עם הזמן אנו עדים לשינוי. לדוגמה, בעשור הראשון של המאה ה-21 ההשקעה של המדינה בבניית מבני ציבור ירדה מ-9.1 מיליארד ₪ בשנת 2000 ל-7.9 מיליארד ₪ בשנת 2009.⁵⁰ שטח התחלות הבנייה ביוזמה ציבורית ירד בכחציית לאורך העשור הראשון של שנות האלפיים.⁵¹ ככל שעובר הזמן העיריות מעבירות חלקים גדולים יותר מהפיתוח ליזמים במסגרת מטלות יזם. מכיוון שירושלים המזרחית מאופיינת בריבוי קרקע פרטית שלא ניתן להחיל עליה מטלות יזם, הסדרים כאלה אינם מתאימים. הדבר דורש מהעירייה ומהממשלה למצוא מקורות מימון חלופיים כמו משרדי הממשלה,

[49] שטח חום הינו שטח המיועד בתכניות התכנון לשטח ציבורי שעליו ניתן לבנות מבני ציבור, מתקני ספורט או גינה ציבורית. מקובל לסמן אותו במפה בחום ומכאן שמו.

[50] ש. סבירסקי וס. אגבאריה, פיתוח כלכלי בלתי מאוזן, השקעה בבניית מבני תעשייה, מסחר ומבני ציבור, מרכז אדוה, 2011, עמ' 4.

[51] ש. סבירסקי וס. אגבאריה, פיתוח כלכלי בלתי מאוזן, השקעה בבניית מבני תעשייה, מסחר ומבני ציבור, מרכז אדוה, 2011, עמ' 32.

עיריית ירושלים והפילנתרופיה. בחינה של מימון מבני ציבור ברשויות המקומיות הערביות בתוך הקו הירוק מלמדת כי הדבר אפשרי. כ-75% מכלל הבנייה של מבני ציבור ביישובים הערבים בישראל שבהם רמת המשאבים המקומיים נמוכה נעשתה ביוזמה ציבורית, על מנת למצוא פתרון מימוני חלופי שאינו מותיר את הפיתוח באחריות התושבים בלבד ובמימונם הפרטי.⁵²

2.3 חסם 8: העדר תקציב מוגדר למיפוי ולכתיבת תכנית לפתרון המחסור תוך זמן סביר

החלטת הממשלה לא ייעדה תקציב מוגדר לכתיבת תכנית לפתרון המחסור בתחום פיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור. כאשר קיים מחסור כה גדול בתחום מסוים קיימת חשיבות רבה לבניית סדר עדיפויות לצמצום המחסור. במקרה זה מדובר במספר שכונות השונות זו מזו באופיין וכן על סוגים שונים של שטחים (מבני ציבור שונים, ושטחים פתוחים מגוונים).

על מנת לפתור את המחסור בצורה מושכלת יש צורך במיפוי הקיים והחסר בכל שכונה. על-פי דוח מבקר המדינה, החליטה הממשלה כי עד לסוף שנת 2014 על עיריית ירושלים להשלים סקר תשתיות מקיף לשם בחינת צורכי התשתית בירושלים המזרחית בתחומי התחבורה והבטיחות בדרכים, הניקוז, הביוב, התאורה, השטחים הציבוריים והפתוחים ומבני הציבור. עיריית ירושלים ערכה סקר תשתיות בשנת 2006, עדכנה אותו בשנת 2010 והוא אומץ ב-2014 בכפוף להשלמתו לגבי שטחים ציבוריים ופתוחים ולמבני ציבור. עד לסיום הביקורת של מבקר המדינה בשנת 2016, לא הושלם סקר התשתיות. למיטב ידיעתנו הוא לא הושלם במלואו עד היום.⁵³ מהלך שכזה דורש השקעת משאבים כלכליים ומשאבי כוח אדם שיכוונו למטרת המיפוי המורכב הנדרש.

2.4 חסם 9: התניית התקציבים בהחלטת הממשלה 3790 בתקציבים מעיריית ירושלים

כפי שראינו, קיימים מקורות תקציביים רבים להחלטת הממשלה: משרד התרבות והספורט, משרד האוצר, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד ירושלים ומורשת, עיריית ירושלים ועוד. אולם, תקציבי משרדי הממשלה מותנים בתקציב עיריית ירושלים. התניות כאלה אינן נוהל רווח בהחלטות מסוג זה, ובפרט כאשר הסכומים הנדרשים מהעירייה זניחים לעומת אלה שמעבירה הממשלה, וההתניה מצטיירת כמנגנון פיקוח שהנפגעים הפוטנציאליים העיקרים שלו הם התושבים. ניתן וראוי היה לבנות מנגנון פיקוח אחר.

ניסיון העבר מלמד שישנם מקרים בהם העירייה אינה עומדת בהתחייבותיה למדינה ולכן חשוב ואף הכרחי שתקציבי הממשלה לא יהיו תלויים בה. כך למשל עולה בדוח מבקר המדינה על החלטת הממשלה משנת 2014,⁵⁴ שם עיריית ירושלים נדרשה להעביר 17 מלש"ח לטובת שיפור התשתיות הפיזיות בירושלים המזרחית. בעקבות שינויים בתכנית שבוצעו על-ידי ועדת ההיגוי של תכנית ממשלתית זו, החליטה העירייה שלא להקצות את הסכום לטובת העניין.⁵⁵

2.5 חסם 10: שאיפה למימון מלא או חלקי של שטחים ציבוריים ומבני ציבור על-ידי הפילנתרופיה

משיחות שערכנו עולה כי הממשלה והעירייה מצפות שתקציבים משמעותיים יגיעו מפילנתרופיה, כפי שקורה במערב העיר. עם זאת, בשונה ממערב העיר, הפילנתרופיה משני צידי המפה הפוליטית אינה תופסת את אזור ירושלים המזרחית כשטח פעילות רלוונטי עבורה. הפילנתרופיה מהצד השמאלי של המפה הפוליטית רואה בירושלים המזרחית שטח כבוש ולכן אינה מעוניינת להשקיע בה תקציבים. לתפיסתה השקעה כזו של תקציבים תיתפס כקבלת הכיבוש. הפילנתרופיה מהצד הימני של המפה הפוליטית תופסת את השטח כשטח בריבונות ישראלית, ומצפה מהמדינה לדאוג לתקציבים עבור שירותים בסיסיים לתושבים או מצפה מהתושבים עצמם לדאוג לרווחתם, אלא אם מדובר בהשקעות

[52] ש. סבירסקי וי. אגבאריה, פיתוח כלכלי בלתי מאוזן, השקעה בבניית מבני תעשייה, מסחר ומבני ציבור, מרכז אדוה, 2011, עמ' 7.

[53] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018.

[54] משרד ירושלים ומורשת, התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה, החלטת ממשלה 1775 מיום 29.06.2014.

[55] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018, עמ' 9-8.

בהתנחלויות היהודיות, שבהן תומכת הפילנתרופיה מימין מטעמים פוליטיים.⁵⁶ עד כה מומנו מעט מאד שטחים ציבוריים ומבני ציבור בירושלים המזרחית באמצעות פילנתרופיה.

3. בעיה 3: היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור

שטח ציבורי או מבנה ציבור אינם נבנים בחלל ריק, אלא נדרשים להימצא באזור נגיש יחסית לאוכלוסייה שאותה הם מבקשים לשרת, ודורשים תשתית בסיסית שניתן להישען עליה עבור הבנייה והתפקוד של המקום. יש צורך בכביש ברוחב מתאים המלווה בתשתיות של חשמל, ביוב וכו'.⁵⁷ לכן במקרים רבים, אף אם השטח והתקציב קיימים, לא ניתן לפתח מבני ציבור לאור מחסור בתשתיות. בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית קיים מחסור בכבישים רחבים, בתחבורה ציבורית, ובחניות. כדי לפתח שטחי ציבור בהיקפים נרחבים, יש להצמיד לרבים מהם קטעי דרך ארוכים ולתקצב אותם יחד.

3.1 חסם 11: מחסור בכבישים רחבים

קיומה של מערכת דרכים איכותית נחוץ על מנת שניתן יהיה להגיע בבטחה לשטחים ציבוריים ומבני ציבור ועל מנת להנגיש תשתיות כגון מים, ביוב, חשמל, תקשורת, מדרכות, חניות ותאורה. לכן, קיומה של דרך סטוטורית, דרך המעוגנת בתכנית בנייה מאושרת ועומדת בקריטריונים של מידות ועוד, מהווה תנאי לפיתוח והקמת מבני ציבור, מתקני ספורט ופארקים.

בשכונות ירושלים המזרחית, מצב הדרכים גרוע. רבים מהכבישים נסללו באופן עצמאי ולא מתוכנן ורק חלק קטן נסלל על ידי עיריית ירושלים. הדרכים במצב פיזי ירוד, ללא תחזוקה קבועה, ללא מעקות בטיחות ותאורה מספקת, ובתוואי טופוגרפי תלול. כל אלה גורמים לכך שמערכת הדרכים מהווה סכנה להולכי רגל ולמכוניות, והגישה למבני הציבור מוגבלת. ההשקעה המפורטת ברשימה של פרויקטים הנוגעים לשיפור תשתיות בשכונות הפלסטיניות שהציג משרד התחבורה (בניית מעקפים, כבישי טבעת, דרכים לתחבורה ציבורית, שיפוץ רחובות ועוד) אינה מספיקה על מנת לפתור את המחסור הגדול שנוצר עקב הזנחה ארוכת שנים.⁵⁸

3.2 חסם 12: התעלמות ממערכות דרכים קיימות והיעדר התאמתן לצורכי הפיתוח

בירושלים המזרחית מערכות הדרכים הקיימות נוצרו תוך הסכמות הדדיות לאורך שנים רבות בגבולות של החלקות הפרטיות, אך ללא תכניות מסודרות. בחלק גדול מהתכניות של העירייה ישנה התעלמות ממערכות אלה והתוואי המוצע לדרכים חדשות עובר בתוך חלקות פרטיות⁵⁹ ומעורר התנגדות רבה בקרב התושבים.⁶⁰ שינויים, הרחבות ותיקונים במערכות הדרכים הקיימות קלים יותר לביצוע ומאפשרים שיתוף פעולה גדול יותר מצד התושבים.

3.3 חסם 13: מחסור בתחבורה ציבורית

קיומה של תחבורה ציבורית יעילה מהווה גורם חשוב ביכולתם של תושבי האזור, בעיקר מי שאין בבעלותם רכב פרטי, להגיע אל מבני ציבור שונים הנמצאים במרחק ממקום המגורים. מערכת התחבורה הציבורית בשכונות המזרחיות של ירושלים נפרדת מזו של מערב העיר, ובמשך שנים פעלה ללא תכנון ועם כלי רכב מיושנים. במסגרת 'תכנית האב לתחבורה' של עיריית ירושלים ומשרד התחבורה ובאמצעות תמריצים שונים עברה המערכת ארגון מחדש והשתפרה באופן ניכר, אולם עדיין קיימים קשיים ומכשולים רבים. בין השאר, קיים מחסור בקווים המחברים בין השכונות המזרחיות לבין המערביות והשימוש בכרטיס רב-קו לא הוטמע.⁶¹ בעשור האחרון מגמת השיפור נעצרה ובנושאים מסוימים אף הדרדרה.⁶² בשכונת בית חנינא, לדוגמה,

[56] מתוך שיחות עם אנשים הפועלים בתחום הפילנתרופיה.

[57] א. כהן-בר, [בנייה במלכודת התכנון - מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית](#), עמותת 'במקום', 2014, עמ' 34.

[58] האגודה לזכויות האזרח, [ירושלים המזרחית: עובדות ונתונים 2019](#).

[59] א. כהן-בר, [בנייה במלכודת התכנון - מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית](#), עמותת 'במקום', 2014, עמ' 34.

[60] [סויר במזרח ירושלים](#), 6.3.2019.

[61] מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לירושלים](#), פרק 'תחבורה ותשתיות', 2018.

[62] מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לירושלים](#), פרק 'תחבורה ותשתיות', 2018.

ישנם אוטובוסים שעוברים בשכונה אך התדירות לא עונה על הביקוש.⁶³ המצב חמור יותר באזורים המרוחקים מן הכביש הראשי או בשכונות מבוססות פחות שההשקעה העירונית בהן פחותה.

החלטת הממשלה 3790 נדרשת לטיפול בשיפור תשתיות התחבורה, הסדר הרב-קו וחיבור בין מזרח ומערב העיר. נכון לעכשיו, תחום התחבורה בהחלטת הממשלה נתקל באתגרים רבים, ומתקדם באופן איטי ביותר.⁶⁴

3.4 חסם 14: מחסור בחניה

תקני החניה לשטחים ציבוריים ומבני ציבור בירושלים מפורטים בתכניות 5166 ו-5166 להסדרת תקני החניה בירושלים.⁶⁵ בשל הצפיפות הגבוהה בשכונות, קשה למצוא קרקעות זמינות שיאפשרו לעמוד בתקנים מחוץ למבנים. לכן נדרשת הקמת חניה תת-קרקעית או תכנון בניין בעל קומת עמודים גבוהה יותר, לצורך בניית מקומות חניה מתחתיו. סוגיה זו כרוכה בעלויות לא מבטלות שלא פעם גורמות לעירייה להתנגד למימון פתרונות חניה אלו.⁶⁶

4. בעיה 4: מחסור בכוח אדם יעודי וריבוי גורמים אחראים

פיתוח שטחים ציבוריים דורש מעורבות של מספר גורמים עירוניים וממשלתיים. לרוב, בין האנשים המעורבים מתפתח קשר אישי ועם השנים מתפתחים מנגנוני עבודה פורמליים וא-פורמליים. המצב בירושלים המזרחית שונה עקב הזנחה ארוכת שנים. התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית הודרו במשך שנים מתקציבים ומפיתוח של שכונותיהם, ולאור היעדר התקצוב והפיתוח רבים מפעילים בעצמם מוסדות חינוך, תרבות, מסחר ואף רווחה.⁶⁷ לאור זאת, המנגנונים הבלתי-פורמליים שהם תולדה של עבודה משותפת לאורך זמן אינם קיימים ביחס לירושלים המזרחית, ונדרשים מהלכים שיגבירו את ההיכרות עם הנפשות הפועלות ועם הצרכים המקומיים, וכן יתנו להם ביטוי ישיר דרך נציגות של תושבי ירושלים המזרחית בדרגים המקצועיים.

4.1 חסם 15: מחסור בכוח אדם יעודי

פיתוח ציבורי בהיקף נרחב דורש היכרות מעמיקה עם התושבים, התרבות והחסמים הייחודיים לאזור. פתרון של מחסור כה עמוק דורש היקף מספיק של כוח אדם יעודי למטרה. כך למשל פעלו משרדי ממשלה רבים שמינו כוח אדם יעודי על מנת לסגור את הפערים ברשויות המקומיות הערביות – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בתחום התחבורה הציבורית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בתחום מעונות היום. בעיריית ירושלים ומשרד ירושלים ומורשת קיים מחסור בכוח אדם פלסטיני מירושלים המזרחית. בצוות המשנה לאיכות חיים מתוקף החלטה 3790 אין חברי צוות פלסטינים כלל. ללא כח אדם יעודי המעורה בקהילה ומחובר לצרכיה יהיה קשה מאד להתגבר על המחסור בשטחים ובמבני ציבור התואמים את האינטרסים של הציבור הפלסטיני בירושלים המזרחית.

4.2 חסם 16: ריבוי גורמים האחראים על פיתוח בירושלים

בדומה לבירות נוספות בעולם, ירושלים שונה במבנה המוניציפאלי שלה מרשויות מקומיות אחרות בישראל. כעירייה של עיר בירה, עיריית ירושלים גדולה ומסופעת, ויש לה חברות בתרבות, ובניהן מוריה, הרשות לפיתוח ירושלים, החברה לפיתוח מזרח ירושלים, קרן ירושלים ועוד. הגורמים הללו נדרשים לעבוד במשותף על מנת לקדם פיתוח ציבורי בירושלים המזרחית. בנוסף לגורמים הרבים בתוך העירייה, התווסף בשנת 2013 המשרד לענייני ירושלים והתפוצות שבו רוכזו סמכויות הנוגעות לירושלים ממשרדים שונים (היום: משרד ירושלים ומורשת). מראיונות שבוצעו, עלה כי הצורך בתיאום בתוך העירייה ומחוץ לה דורש זמן רב ומאט קידום של פרויקטים גדולים.

[63] י. רייטר ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה - בית חנינא, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2014.

[64] משרד ירושלים ומורשת, מסמך סטטוס יישום 2019, אוקטובר 2019; תשובת משרד האוצר לבקשת חופש המידע של עיר עמים.

[65] עיריית ירושלים, תוכנית 5166 ירושלים, קביעת תקן למקומות חניה בגבול מרחב תכנון מקומי ירושלים.

[66] שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19.

[67] גדליה אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2010.

המלצות מדיניות לקידום פיתוח ובנייה של שמחי ציבור בירושלים המזרחית

בחלק זה של המסמך מוצעות המלצות המדיניות שגובשו באמצעות המודל המחקרי-יישומי 'מחסמים לסיכויים'. המלצות מופנות הן לעיריית ירושלים והן למשרדי הממשלה השונים ומספקות מענה לבעיות ולחסמי העומק שזוהו במחקר.

י. המלצות מדיניות במענה לבעיה 1: אי התאמת תשתית התכנון לצורכי התושבים במזרח ירושלים התאמת תשתית התכנון למציאות התכנונית בירושלים המזרחית

החלטת הממשלה 3790 אינה כוללת פרק שמתמקד בסוגיית התכנון. התאמת מערכת התכנון למציאות התכנונית בירושלים המזרחית היא בעלת משמעות קריטית להצלחת קידום פיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור. על מוסדות התכנון העירוניים לפעול על מנת ליצור התאמה כזו.

להלן מספר המלצות מדיניות להתאמת מערכת התכנון למציאות התכנונית בירושלים המזרחית שמימושו יגדיל את הסיכויים לקדם בינוי שטחים ציבוריים.

1. פיתוח ואימוץ מודלים אלטרנטיביים לבינוי מבני ציבור

רוב השטחים הפנויים המוקצים למטרות ציבוריות בירושלים המזרחית נכון להיום הם שטחים קטנים (עד 2 דונם). עקב הקושי למצוא שטחים ציבוריים נוספים, ובמיוחד שטחים גדולים יותר, יש צורך לאמץ מודלים אלטרנטיביים לבינוי מבני ציבור בשטח מצומצם. למשל, ניתן לקדם בנייה לגובה, לערוך עירוב שימושים במבני ציבור, כך שמבנה אחד ישמש מספר מטרות בשעות שונות של היום. בנוסף, ניתן לתכנן את המבנה עם כניסות נפרדות למטרות שונות במידה ויש רגישות באחד השימושים. יש לאפשר גמישות במתחמי התכנון, לפי האפשרויות העולות מהשטח.

2. הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן

כיום קיים מחסור עצום בקרקע המוגדרת כקרקע חומה (ציבורית) בירושלים המזרחית. אחד הצעדים החשובים ביותר לפיתוח שטחים ציבוריים הוא הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות בעדיפות לשטחים גדולים – המתאימים לספרייה, מינהל ומרכז קהילתי, בריכה אולם תרבות ועוד – ונגישים, עם גישה לתשתיות.

2.1 הרחבת גבולות התכנון והפיתוח (הקו הכחול) של השכונות בירושלים המזרחית

מזה שנים רבות שהמערכת התכנונית לא הגדילה את הגבולות של השכונות בירושלים המזרחית ולא אפשרה להן להתרחב. כפי שראינו, הצפיפות בשכונות ירושלים המזרחית גבוהה מאד ורוב הקרקע פרטית. על מנת למצוא קרקעות ציבוריות יש להרחיב את הגבולות, ובמידת האפשר לייעד למטרה זו קרקע מדינה שנמצאת מסביב לשכונות הבנויות היום.

2.2 הוספת שטחים (הרחבות) לשכונות הצפופות, בעדיפות לקרקע מדינה, כולל שטחי נוף פתוח

שטחים הנמצאים כיום מחוץ לגבולות השכונות יכולים לשמש כשטחים ציבוריים מכיוון שהם עדיין אינם מתוכננים וחלקם אף אינם בנויים. מכיוון שחלקם הופקעו על-ידי המדינה, קל יותר להעביר אותם לצרכי ציבור בשכונות מרובות קרקע פרטית.

בנוסף, ניתן להשתמש בשטחים שמוגדרים כיום כשטחי נוף פתוח ללא הצדקה, כשטחים ציבוריים. יש לשנות את ייעודם של שטחים אלה לשטחים ציבוריים פתוחים. ניתן לשמור על שטחים פתוחים בקרבת השכונות על ידי מתן עדיפות לשימוש בשטחים אלה לפיתוח גינות משחק, ושטחי נופש וספורט.

3. מאמץ להקמת גינות כיש ומבני ציבור קטנים

הגישה של הקמת מרכזי חיים ופארקים על שכונתיים עשויה להתאים להתפתחות של שכונות במערב העיר, בהן קיימות גינות כיש ומבני ציבור שכונתיים מספקים. לעומת זאת, בשכונות בירושלים המזרחית קיים מחסור גדול בגינות כיש ומבני ציבור קטנים. מרכזי חיים ופארקים על-שכונתיים אינם יכולים להחליף את גינות הכיש ומבני הציבור הקטנים שמספקים מענה שכונתי ויומיומי לאוכלוסייה.⁶⁸

[68] תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת במקום, 2013, עמ' 18.

4. שיתוף הציבור והגברת השקיפות

עקב היעדר הייצוג של תושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים בממשלה או בעירייה, יש צורך בקידום פעיל מצד העירייה של שיח שיתוף ציבור עם התושבים. משרד ירושלים ומורשת עדכן כי הוא עובד בשיתוף פעולה מלא עם יחידת שיתוף ציבור מורחבת הפועלת תחת החברה ל'פיתוח מזרח ירושלים' (פמ"י) וכוללת עובדים תושבי ירושלים המזרחית. לתפיסת המשרד, התושבים אינם חלק מקבלת החלטות הסופית אלא גורם חשוב שיש לשמוע את דעותיו וצרכיו טרם קבלת ההכרעות על-ידי הממשלה והעירייה.⁶⁹

4.1 הגברת שיתוף הציבור בתכניות לאיחוד וחלוקה מחדש

בתכניות שנערכו עבור השכונות הפלסטיניות סומנו מתחמים נרחבים כמיועדים לאיחוד וחלוקה מחדש. סימון המתחמים יוצר עיכוב נוסף בקבלת היתרי הבנייה הנדרשים לבניית מבני ציבור. מרגע שסומנו המתחמים ועד לחלוקה והרישום מחדש אצל רשם המקרקעין, לא ניתן לקבל היתרי בנייה לשטחים אלה או לממש זכויות בנייה קיימות, ולפיכך לא ניתן להתחיל בפיתוח מבני הציבור.⁷⁰

על העירייה לשתף את הציבור בתהליכי האיחוד והחלוקה על מנת ללמוד את הצרכים באופן הטוב ביותר וכן לצמצם את ההתנגדויות הפנימיות והחיצוניות שיעכבו את אישור התכניות. תושבים רבים ובעלי קרקעות מעוניינים לקחת חלק בכך, ועבודה משותפת תאיץ את התכניות ותאפשר מציאת פתרונות נקודתיים.⁷¹

4.2 הקמת מנגנון תכנון אזרחי בשיתוף הקהילה הפלסטינית בירושלים המזרחית

תכנונה של ירושלים המזרחית, לאחר שנים ארוכות של הזנחה, דורש חשיבה כוללת ובניית תהליכי הסכמה רחבים, ואינו יכול להסתכם בפתרונות נקודתיים. יש להקים מנגנון תכנון אזרחי משותף לאנשי מקצוע, למקבלי החלטות ולנציגות מוסכמת ומגוונת של התושבים הפלסטינים – כזו שתיתן ביטוי למגוון העמדות שבין התושבים, כך שחלקם של אלה בו יהיה גדול ככל האפשר. יש לבנות תכנית עבודה קצובה בזמן ולהעניק למנגנון סמכות אפקטיבית.

בשנים האחרונות הוקמו ועדות קבינטיות המתמחות בתכנון ברשויות הערביות המקומיות, ופועלות במחוזות צפון, חיפה ומרכז, שהוקמו מתוקף החלטת ממשלה 922 המסתמכת על דוח 120 הימים.⁷² ועדות אלו פועלות במקביל לעבודת המליאה, כך שהנושא לא יישמט במסגרת העבודה השוטפת של הוועדה המחוזית. ניתן לבחון את הקמתה של ועדה קבינטית דומה בנוגע לתכנון בירושלים המזרחית, תוך הפקת לקחים מפעילות הוועדות במחוזות האחרים המצויות בשנות ההרצה הראשונות שלהן.

4.3 מתן דגש על ההיבט ההשתתפותי (Participatory) במנגנוני שיתוף הציבור בתכנון

על העירייה לקדם תכניות משותפות עם תושבי ירושלים המזרחית, תוך מתן דגש על ההיבט ההשתתפותי (Participatory). כלומר, קידום תכניות בהן העירייה והתושבים ייקחו חלק בקבלת החלטות ויחלקו ביניהם את העשייה. יישום ההיבטים ההשתתפותיים במנגנוני שיתוף ציבור בתכנון עשויים לאפשר לתושבים ולעירייה עמידה משותפת על הפתרונות האופטימליים, תוך הבנת הקשיים והאתגרים. פעמים רבות תכנון השתתפותי מאפשר, בנוסף לגישור על קונפליקטים, להניע קבוצות עשייה בתוך הקהילות ולספק מענה לקבוצות שנדחקו לשוליים. דוגמא לשיתוף ציבור מוצלח הוא פארק רוקפלר שהוזנח במשך שנים על-ידי העירייה. התייעצות עם התושבים הביאה להורדת גובה החומה שהקיפה את הפארק והיום הוא אחד הפארקים הפעילים בחלק זה של העיר.

4.4 ועדות קהילתיות מייצגות

מומלץ לבחון את הקמת ועדות שכונתיות או רובעיות המורכבות מתושבים הלוקחים חלק בגופים המייצגים

[69] שיחה עם לירון יפלת, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19.

[70] א. כהן-בר, בנייה במלכודת התכנון – מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 2014, עמ' 35.

[71] א. כהן-בר וא. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיוור, עמותת במקום, 2013.

[72] משרד ראש הממשלה, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, החלטת ממשלה 922 מיום 10.12.2015. משרד הראש הממשלה, יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, החלטת ממשלה 346 מיום 05.08.2015.

את התושבים (ועדי הורים, מרכזי דת, התאגדויות עסקיות וכו'). ועדות קהילתיות אלה יכולות לספק לתושבים קול אל מול גופי העירייה והתכנון בנושאים שונים וביניהם פיתוח ובינוי של מבני ציבור ופארקים.



תמונה 2: גינת משחקים משופצת בסמוך למרכז רוקפלר, רחוב סולטאן סלימאן (צילום: רון פלג)

4.5 הרחבת אמצעי התקשורת מול התושבים

בנוסף לאפיקי התקשורת הרגילים הכוללים מפגשים והתכנסויות, ועל מנת להקל על התושבים להשתתף בתהליכי החשיבה עם העירייה, יש להיעזר גם באמצעי תקשורת אינטרנטיים כמו אתרים, אפליקציות, דואר אלקטרוני, פייסבוק ועוד. ניתן לפעול בשיתוף עם מסגרות קיימות כמו מסגדים, בתי ספר ועוד, ולגבש על בסיס הדיונים שנערכים בהן את השאלות שידונו במסגרת שיתוף הציבור. חשוב שהאמצעים החדשים לא ידחקו את ערוצי התקשורת שהיו מקובלים עד כה, כדי לשמור גם על הקשר והידוע של מי שאין להם נגישות לאינטרנט ולטכנולוגיות נוספות.

4.6 ייצוג לתושבים הפלסטינים בדיוני העירייה בסוגיות של מזרח ירושלים

על עיריית ירושלים ליזום שילוב תושבים פלסטינים בכל הדיונים בהם היא עוסקת בסוגיות הנוגעות למזרח ירושלים. יש להתאים את סוג הייצוג לדיון ולסיטואציה – החל מייצוג דרך עובדי עירייה תושבי ירושלים המזרחית, ועד להזמנת תושבים להתייעצות בסוגיות שעל סדר היום.

4.7 הקמת אתר אינטרנט ובו תכניות העבודה המפורטות

חשוב שיוקם אתר אינטרנט, כפי שנכתב בהחלטת הממשלה, ושכל החומרים הקשורים להחלטות ממשלה ולתכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית יהיו זמינים בו באופן נוח ומונגש, ובזמן סביר לאחר כתיבתם. בשיחה עם משרד ירושלים ומורשת עלה כי הם מייחסים חשיבות רבה לאתר האינטרנט. על-פי צפי המשרד כפי שנמסר לנו בשיחה, האתר אמור היה לעלות עד סוף אוקטובר 2019.⁷⁵ האתר טרם עלה, אך לאתר משרד ירושלים ומורשת עלו קובץ סטטוס יישום ובו תכניות עבודה בתחומים השונים, וכן פרוטוקול של אחת מישיבות הוועדה המתמדת. אלה צעדים ראשונים וחשובים בקידום השקיפות, אך הדרך עוד ארוכה. בענייננו, חשוב לאשר ולפרסם את תכנית העבודה הכתובה בתחום איכות החיים. אי-פרסום התכנית מהווה חריגה מלוחות הזמנית הקבועים בהחלטה, דבר הפוגע משמעותית ברמת השקיפות.

4.8 הנגשת הפעילות העירונית לשפה הערבית

שימוש בשפה הערבית מהווה נדבך חשוב בכינון מהלכים משמעותיים של שיתוף ציבור עם תושביה

[73] שיחה עם שרית גולדשטיין, מנכ"לית בפועל של משרד ירושלים ומורשת, 10.02.19.

הפלסטינים של ירושלים המזרחית. התושבים הפלסטינים מהווים 37% מאוכלוסיית העיר ירושלים ורבים מהם, אף שהם דוברי עברית, אינם יודעים קרוא וכתוב בשפה העברית ברמה מספקת. תרגום טוב ואיכותי של הליכי תכנון לערבית ינגיש את התהליכים לקבוצות משמעותיות נוספות בירושלים המזרחית ויהווה הצהרת כוונות חשובה על הרצון לקידום תהליך עומק.

5. פיתוח ובנייה כשלב מקדים בבניית אמון

על עיריית ירושלים לפעול לבניית אמון בינה לבין תושבי ירושלים המזרחית, אחרי עשורים של הזנחה מוחלטת ושל אפליה בתכנון. על מנת לעשות זאת, העירייה נדרשת להוביל פיתוח משמעותי בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. יש לעשות זאת תוך היוועצות בתושבים ובאופן שימלא חסרים משמעותיים עבורם: הסרת הסכנה המרחפת מעל רבים של הריסות בתים, ובניית מבני ציבור, גינות משחק ומרחבים ציבוריים נחוצים אחרים. אמון לא ייבנה כל עוד יימשכו תהליכי תכנון ארוכים שאינם מתממשים בבנייה. רק פיתוח בפועל יוכל לשקמו.

5.1 הקפאת הריסת בתים עד לאישורן של תכניות-מתאר מפורטות הנותנות מענה לצורכי התושבים

בתנאי התכנון הקיימים כיום, רבים מתושבי ירושלים המזרחית חיים תחת איום יום-יומי של הריסת קורת-הגג שמעל ראשם. הם משלמים הון עתק על קנסות, מכתמים רגליהם להליכי משפט ללא סוף וללא מוצא. עד לעריכתן של תכניות-מתאר מפורטות אשר ייתנו מענה ראוי לצורכי הבנייה של הקהילה הפלסטינית בירושלים יש להקפיא את הריסת הבתים.

5.2 בניית מנגנון להעברת קרקעות פרטיות לפיתוח של המדינה ללא צורך בהעברת בעלות

קיימת חשיבות לבניית מנגנון שיאפשר להעביר את הקרקעות הפרטיות לפיתוח של העירייה והמדינה ללא העברת הבעלות על הקרקע למדינה. קרקעות ווקף ואדמות מדינה מהוות עתודה משמעותית להקמת מבני ציבור.⁷⁴ הווקף לא יסכים להעביר קרקע בבעלותו לעירייה ולכן יש ליצור מנגנון חלופי של החכרה ארוכת טווח.⁷⁵ דרכים חלופיות לניהול הקרקע יכולות להיות: הקמת עמותה לניהול הקרקע, השארת הבעלות על הקרקע בידי הווקף, חכירה לתקופות ארוכות ועוד.⁷⁶ ידוע כי לעתים נעשה שימוש בדרכים חלופיות וכדאי ליישם מנגנונים אלה גם בשכונות נוספות. למיטב הבנתנו, משרד ירושלים ומורשת כבר הטיל על צוות שיתוף הציבור לנסות למצוא דרכים לאפשר לתושבים להגיע להסכמות עם העירייה שבמסגרתם שטחים פרטיים ישמשו לצרכים ציבוריים.⁷⁷

5.3 מתן תמריצים לבעלי קרקעות פרטיות להפרשת שטחים לשימוש הציבור

קיימת חשיבות רבה לעידוד בעלי הקרקעות הפרטיות להפריש שטחים לטובת הציבור. ישנן מספר דרכים לעשות זאת. אחת מהן היא "הצרכה" - שימוש בהחלפת קרקעות - כאשר בעל הקרקע מפריש את הקרקע הפרטית שלו במרכז השכונה תמורת קרקע עם מאפיינים דומים או טובים יותר בגבולות השכונה.⁷⁸ אפשרות נוספת המשתלבת במצב הקיים היא הכשרתה בדיעבד של בנייה ללא היתר לגובה בתמורה לשימוש ציבורי בקומת הקרקע. תמריץ אפשרי נוסף להפרשה הוא קידום תכניות בינוניות פרטיות המשנות ייעוד קרקע שאינה מיועדת לפיתוח לקרקע מותרת לפיתוח, ומאפשרות זכויות בנייה נרחבות למגורים בחלק מהקרקע, כאשר בחלק האחר מוקצה שטח למבנה ציבור.⁷⁹

[74] א. כהן-בר וא. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת במקום, 2013, עמ' 13.

[75] שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19.

[76] שיחה עם איסלאם דעים, רכזת הפלטפורמה לתכנון במזרח ירושלים ויערה רוזנברג, סגנית מנהלת, תחום תכנון, הקליניקה האורבנית, 26.03.2019.

[77] שיחה עם שרית גולדשטיין, מנכ"לית בפועל של משרד ירושלים ומורשת 10.02.19.

[78] הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, נייר עמדה: שיווק קרקעות מדינה פיתוח שכונות חדשות ושמירה על שטחים פתוחים ביישובים הערביים, 2017.

[79] עירוב שימושים בין מגורים לציבורי הינו רגיש וחשוב למנוע הפרעה לדיירי הבניין דרך שיתופם והסכמתן לגבי אופי השימוש הציבורי. ראו: א. כהן-בר וא. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת במקום, 2013, עמ' 32-33.

5.4 המנעות משימוש במנגנון רישום מקרקעין להעברת קרקעות מידי התושבים לידי המדינה

החלטת הממשלה 3790 עוסקת גם בתכנון ורישום מקרקעין (פרק 6, פירוט הפרויקטים – נספח ב'). עם זאת, היא אינה כוללת כל התייחסות לחשש המוצדק של התושבים הפלסטינים כי מהלך של רישום הקרקע יוביל להעברת שטחים נרחבים מבעלותם לבעלות המדינה. קואליציית ארגונים פלסטיניים במזרח ירושלים כבר הביעה את התנגדותה לרישום הקרקעות על ידי ממשלת ישראל עקב חששות אלו.⁸⁰ סעיף זה מורכב ודורש מחקר נפרד ומפורט בעניינו החורג מהיקפו של מסמך זה. עם זאת, כבר בשלב זה ברור כי יהא על המדינה לפעול לשינוי חקיקה באופן שימנע שימוש ברישום המקרקעין להעברת קרקעות נוספות מידי התושבים למדינה, כפי שנעשה היום, למשל, באמצעות חוק נכסי נפקדים.

ii. המלצות מדיניות במענה לבעיה 2: מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך מוח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור

6. הגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם

צמצום וסגירת הפערים שנוצרו עקב הזנחה ואפליה של עשרות שנים מצריכים משאבים מרובים. הרחבת התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה צריכה לכלול מענה והקצאה מותאמת לצרכים הייחודיים בתכנון כפי שעלו מהמחקר. מסגרת התקציב תיקבע מתוך מטרה לפתור את המחסור לכל היותר בתוך כשני עשורים. התושבים בירושלים המזרחית אינם יכולים להמתין לתכנית חומש חדשה, ועל כן הממשלה נדרשת כבר בתכנית הנוכחית להגדיל את התקציבים הייעודיים לתחום בינוי שטחים ציבוריים.

מדוח מבקר המדינה ניתן ללמוד כי קיימת הסכמה בנושא במשרד ירושלים ומורשת, ברשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, במשרד לשוויון חברתי ובעיריית ירושלים.⁸¹ משיחה שערכנו עם משרד ירושלים ומורשת עלה כי הסעיף התקציבי אינו מטריד את המשרד, שכן לתפיסתם אם יצליחו להתגבר על המכשלה של הקרקע ולפצח את הקושי הבירוקרטי-המבני לא תהיה בעיה להשיג תקציב נוסף.⁸²

מקור המשאבים להשקעה תקציבית בשטחים ציבוריים ומבני ציבור כפול, עיריית ירושלים והממשלה. לאור התקציבים הדרושים לפתרון המחסור, לא סביר שעיריית ירושלים תוכל להתמודד עם העלויות לבדה. בנוסף, בעוד שבעבר הייתה זו עיריית ירושלים אשר דאגה לתקציבים עבור פיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור במערב העיר, כיום היא מעבירה עלויות רבות ליזמים. במזרח ירושלים אין אפשרות להעתיק דרך פעולה זו, מכיוון שחסרים יזמים גדולים וכן בנקים מממנים עבור סוג כזה של פיתוח. לבסוף, גם לממשלה וגם לעיריית ירושלים ישנה אחריות על האפליה ארוכת השנים ולכן נכון שהתקציבים לתיקון המצב יגיעו משתייהן.

6.1 ייעוד תקציב לתחזוקה של שטחים ומבנים ציבוריים

בראיונות עם תושבים פלסטינים בירושלים המזרחית עלה באופן עקבי חוסר שביעות הרצון של התושבים מרמת התחזוקה של השטחים והמבנים הציבוריים על-ידי העירייה. גם בסיוור שנערך לקראת כתיבת מחקר זה ניכר הפער הגדול בין גינות ומבנים חדשים, שהיו עדין במצב טוב, לבין ההזנחה של גנים ומבנים ישנים. תחזוקה טובה של המבנים והגנים צפויה להגדיל את רמת האמון של התושבים בעירייה ולהעביר מסר של הכרה בצרכיהם. במבחן התמיכה שפרסם משרד ירושלים ומורשת, הרשות המקומית (עיריית ירושלים) נדרשה לחתום על טופס בו היא מתחייבת לניקיון ותחזוקת מבנים ותשתיות פנאי.⁸³ התחייבות זו היא הצהרת כוונות חשובה, אך יש ליעד לכך תקציב נוסף.

[80] Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem (CCPRJ), Stop Israeli Plans to Carry out Settlement of Title and Registration of Land in Occupied and Illegally Annexed East Jerusalem, May 2018

[81] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018, עמ' 49-50.

[82] שיחה עם לירון יפלת, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19.

[83] משרד ירושלים ומורשת, הזמנה להגיש בקשות תמיכה בתחום הפיתוח הכלכלי ואיכות החיים מכוח החלטת ממשלה 3790 - צמצום פערים במזרח ירושלים, 15.10.2018.



תמונה 3: מגרש משחקים עירוני, בית חנינא (צילום: רון פלג)

6.2 שינוי בשיעורי הקצאות תקציבים עירוניים וממשלתיים

6.2.1 תקציבים עירוניים

על עיריית ירושלים להקצות להשקעה בירושלים המזרחית שיעור תקציבי גבוה יותר משיעור אוכלוסיית התושבים הפלסטינים בירושלים עד לסגירת הפער. בשלב התחלתי, על העירייה להקצות שיעור השווה לשיעור אוכלוסיית התושבים הפלסטינים בירושלים (כ-40%), מסך התקציבים המוקצים בבסיס התקציב או במהלך השנה לטובת פיתוח שטחים ציבוריים בעיר ותחזוקתם, לשכונות הפלסטיניות במזרח העיר.

6.2.2 תקציבים ממשלתיים

כאשר בוחנים את התוכניות אליהן התייחס דוח מבקר המדינה (בין השנים 2005-2017), עולה כי רק 6.6% מסך התכניות הרב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים מתמקדות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.⁸⁴ על הממשלה להקצות שיעור הגדול משיעור אוכלוסיית התושבים הפלסטינים בירושלים (כ-40%) מסך התקציבים המוקצים בבסיס התקציב או במהלך השנה לטובת תכניות רב-שנתיות הנוגעות לפיתוחה של ירושלים לשכונות הפלסטיניות במזרח העיר. בשלב התחלתי, עליה להקצות שיעור תקציב כשיעור האוכלוסייה. אין ציפייה כי ההקצאה הראשונית תסגור את הפער שנוצר במהלך שנות אפליה תקציבית ארוכות, אבל היא תהווה צעד ראשון בצמצומו ותאפשר תהליך בונה אמון עם התושבים לקראת הצעדים הבאים של הקצאה גדולה יותר משיעור אוכלוסיית התושבים הפלסטינים בירושלים.⁸⁵

6.3 הקצאת תקציב ייעודי למיפוי וסקר תשתיות

תכניות לסגירת פערים בתחום שטחים ציבוריים ומבני ציבור וכן תכניות לתשתיות הדרושות לפיתוח שטחים אלה תוך זמן סביר דורשות ראשית עריכת מיפוי של שטחי ומבני הציבור בירושלים, שיאפשר להשוות בין חלקי העיר השונים. מיפוי כזה לצד השלמתו של סקר תשתיות יוכלו להוות בסיס לתכנית עבודה לשטחים ציבוריים ומבני ציבור או לקידום השקעות ממשלתיות נוספות, ולקביעת סדרי עדיפויות. לשם הבטחת קידומן של התכניות, נדרשת הקצאת תקציב ייעודי עבורן.

[84] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018.

[85] צעד זה דומה למהלך שנעשה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים כאשר ביקש לסגור את הפער בתחבורה ציבורית בין הישובים הערבים לישובים היהודים בישראל. במקרה זה גודל האוכלוסייה הינו כ-20% ושיעור התקציב המיועד לרשויות המקומיות הערביות עומד על 40% עד לסגירת הפער.

6.4 הסרת ההתניה לפיה תקציבי ממשלה בהחלטה 3790 מותנים בתקציב עיריית ירושלים

יש להסיר את ההתניה של התקציבים המיועדים להחלטה מטעם משרדי הממשלה בהעברת התקציבים המיועדים מעיריית ירושלים. יש לדאוג לפיקוח על העברות הכספיים שלא דרך התניה של העברה אחת באחרת. בנוסף, רצוי ליצור תמריץ חיובי עבור עיריית ירושלים לעמוד ביעדים של החלטת הממשלה, ובמידת הצורך להוסיף סנקציה במקרה ולא תעמוד ביעדים בלוחות הזמנים שנקבעו.

6.5 חשיפת האתגרים של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לגופים פילנתרופיים

העירייה והממשלה (באמצעות הג'וינט) מצפות כי חלקים משמעותיים מהתקציב לפיתוח ירושלים המזרחית יגיעו מגורמים פילנתרופיים. תכנית עבור הפילנתרופיה להכרת ירושלים המזרחית נדרשת לחשוף בפני התורמים הפוטנציאליים את הרגישות הרבה באזור זה, ואת המורכבות הפוליטית.⁸⁶ יש להקפיד כי הפילנתרופיה באזור זה של העיר תמנע מיצירת חיכוכים מיותרים הנובעים משייכים פוליטיים ולאומיים, כפי שעשה מפעל הפיס במספר מקרים, כאשר הוריד את סמליו מראשי המבנים. יש לקחת בחשבון כי שכונות שונות בירושלים המזרחית יתייחסו בצורה שונה לפילנתרופיה יהודית ו/או ישראלית ויש לתת על כך את הדעת.⁸⁷ שיתוף פעולה בין פילנתרופיה לארגוני החברה האזרחית הפועלים באזור יכול לסייע לניתוב נכון ומושכל של התרומות.⁸⁸

iii. המלצות מדיניות במענה לבעיה 3: היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור

7. יצירת תשתית מתאימה לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור

הקמתם של מבני ציבור תלויה במערך תשתיתי של תחבורה, חשמל, מים, ביוב, ודרכי גישה אל שטח הבנייה. לכן, על מנת לקדם את פיתוחם של מבני ציבור ופארקים יש להשקיע רבות בפיתוח התשתיות השכונתיות. מעבר למחסור החמור בקרקע חומה לפיתוח ציבורי, קיים מחסור בסוגי תשתית נוספים כמו תחבורה, מים וביוב. בשנים האחרונות החל תהליך חיובי של פיתוח תשתיות.⁸⁹ לדוגמה, פרק התשתיות בהחלטת הממשלה 1775 חלש על נתח תקציב משמעותי (מכלל היקפה המצומצם והבלתי-מספק). חשוב להמשיך את סגירת הפערים והחסרים בכל התשתיות.

7.1 הגדלת התקציבים המיועדים לפיתוח דרכים

קיומה של דרך מאושרת (סטטוטורית) מהווה תנאי להקמתם של מבני ציבור. פיתוח דרך סטטוטורית כולל העברת תשתיות כמו חשמל, ביוב, מים, תקשורת וכו'. על פי המקובל בירושלים, וברוב חלקי הארץ, פריצת דרכים חדשות מתבצעת על-ידי העירייה, במקומות בהם יש בכך צורך. העירייה משיתה את העלויות על התושבים כחלק מעלויות הפיתוח של המבנים (בהם לרוב מתגוררים מספר תושבים). בשכונות מזרח ירושלים האדמות מצויות בבעלות פרטית ולכן העלות הגבוהה של התכנון, האישור והביצוע של הכבישים מושטים על בעלי הקרקעות (לרוב המשפחה המורחבת מתגוררת באותו המבנה). לכן העלויות על כל משפחה הרבה יותר גדולות.

על משרדי הממשלה, ובעיקר על משרד התחבורה ועיריית ירושלים, למצוא את התקציבים הדרושים לפיתוח תשתיות, בדגש על דרכים. זהו הנוהג המקובל כיום ביחס ליישובים הערביים בישראל, בהם מלוא המימון לפיתוח תשתיות תחבורה מגיע מתקציבי משרד התחבורה.

7.2 העדפת תכנון על-פי תוואי הדרכים הקיימות

יש למצוא כל אפשרות להתבססות על מערך דרכים קיים ולהעדיף אותו על פני פריצת דרכים חדשות. כאשר ניתן, יש חשיבות רבה לאמץ את תוואי הדרכים שבחרו התושבים (גם אם הוא דורש שינויים נקודתיים), מאשר לפרוץ תוואי חדש שרוב הסיכויים שהתושבים יתנגדו לו ויהיה קשה יותר לביצוע.

[86] שיחה עם בתיה קאלוש, יועצת פילנתרופיה, 17.03.2019.

[87] שיחה עם עלי איוב, מנהל מינהל קהילתי, בית צפאפא, 06.03.19.

[88] שיחה עם בתיה קאלוש, יועצת פילנתרופיה, 17.03.2019.

[89] אושרו 67 מלש"ח לטובת פיתוח תשתיות המהווים כ-33% מתקציב התכנית בהחלטה 1775. מבקר המדינה, עמ' 48.

הדבר יעכב את סלילת הדרך ואת האפשרות להגיע לשטח שפיתוחו רצוי לטובת הציבור.⁹⁰

7.3 שיפור מערך התחבורה הציבורית

תחבורה ציבורית איכותית היא גורם חשוב בקידום נגישות התושבים לשטחי הציבור, ובירושלים המזרחית בפרט. הפרק השלישי בהחלטת הממשלה 3790 עוסק בקידום תחבורה ציבורית בשכונות הפלסטיניות, אך התקציב שיועד לנושא אינו מספיק וישנם צעדים נוספים שיש לבצע על מנת להקטין את המחסור. בין הצעדים ניתן למנות: (1) הגדלת התקציבים המיועדים לתחבורה הציבורית לשיעור השווה לפחות לשיעור אוכלוסיית התושבים הפלסטיניים בירושלים (כ-40%). (2) מינוי בעל תפקיד ייעודי בעיריית ירושלים לקידום התחבורה הציבורית במזרח העיר. ישנה חשיבות רבה להיותו תושב מזרח ירושלים המכיר את האתגרים העומדים בפני התושבים. (3) פיתוח מודלים אלטרנטיביים לתחבורה ציבורית (כגון טכנולוגיות חדשות, שימוש במיניבוסים וכו'). (4) הנגשת התחבורה הציבורית לשפה הערבית.

7.4 קידום פתרונות חניה רלוונטיים לאופי השכונות

עקב המחסור החמור במקומות חניה, על העירייה לקדם פתרונות חנייה רלוונטיים לתנאי השטח ולצרכים בשכונות השונות של ירושלים המזרחית. קידום מבני ציבור צריך לקחת בחשבון את העלות הגבוהה של בניית מקומות חנייה תת קרקעיים, המייקרים את הבנייה מחד, אך מאידך מספקים פתרונות טובים הן למבנה הציבור והן לכלל השכונה. יש לקבל החלטות נקודתיות בנוגע לכל אחד ממבני הציבור הנדרשים, עלויותיו וצרכי התושבים; וכן לקדם את הנושא ברמה הרחבתית, על-ידי התאמת התקן הקובע את מספר מקומות החניה הנדרשים ליחידת שטח בשכונות מזרח העיר.

7.5 השלמת התקציב לשיפור מערך הביוב וביצוע התכנית לשיפור התשתיות

פיתוחן של תשתיות ביוב, מים וניקוז הכרחי לפיתוח מבני ציבור. החלטת ממשלה 3790 מתייחסת לצמצום המחסור בתשתיות מסוגים אלה במזרח ירושלים (ראו פרקים 5,6 להחלטת הממשלה) אך לא באופן מלא. המשרד להגנת הסביבה הציב את הטיפול בביוב במזרח ירושלים כמטרה בעדיפות עליונה, ויש לדאוג כי התקציב להשלמת מערך הביוב החסר, העומד על כ-61 מל"ח, יעבור וימומש.⁹¹ בפרסום מטעם משרד ירושלים ומורשת אודות סטטוס היישום של החלטת הממשלה נכתב כי גובש צוות עבודה לקידום שיפור תשתיות ביוב וניקוז, אשר גיבש תכנית כוללת של 20 פרויקטים (לפירוטם המלא ראו סופ"ב).⁹²

iv. המלצות מדיניות במענה לבעיה 4: מחסור בכוח אדם יעודי וריבוי גורמים אחראים

קידום יעיל של מנגנוני עבודה בין גופים שונים צריך לכלול את הגדלת כוח האדם הייעודי בעיריה, שיפור שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים, והתכנסות של כלל הגורמים סביב תכנית עבודה ייעודית.

8. הגדלת כוח האדם הייעודי בעירייה

על העירייה להגדיל את כוח האדם הייעודי העוסק בתחומים הקשורים לשכונות מזרח ירושלים. על פקידי העירייה והממשלה העוסקים בירושלים המזרחית להעמיק את הידע ואת ההבנה על היבטיה השונים של ירושלים המזרחית.

9. הוספת תקן בעירייה לאיתור קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי

בשונה מבמערב העיר, שם רוב השטחים מצויים בבעלות המדינה, במזרח העיר קשה מאד לאתר קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי. איתור הקרקעות דורש היכרות רבה הן עם השטח והן עם התושבים.

יש צורך בתקן ייעודי בעיריה לצורך זה. מגורמים ששוחחנו עמה עולה כי פיילוט כזה נמצא כעת במבחן. מומלץ

[90] א. כהן-בר וא. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדיור, עמותת במקום, 2013, עמ' 22-23.

[91] המשרד להגנת הסביבה, תכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים, 2017.

[92] משרד ירושלים ומורשת, מסמך סטטוס יישום 2019, אוקטובר 2019, עמ' 62-63.

כי הדבר יעוגן באופן רשמי ויוקצו לו התקן והמשאבים הנדרשים, כך שיהפוך למנגנון משמעותי המתפקד לאורך זמן. אחד התפקידים של בעל/ת התקן הזה יכול להיות זיהוי התארגנויות תושבים לשם קידום תכניות בינוניות וסיוע בקידומן המהיר. כך יימצאו קרקעות לצורכי ציבור ובעלי הקרקע יהנו מזכויות בנייה.

10. הקמת פורום העוסק במרחבים ציבוריים

האתגרים בפיתוח ובבנייה שטחים ציבוריים ומבני ציבור דורשים שיתוף פעולה בין גורמים רבים. מכאן שישנו ערך רב לשיתוף פעולה בתוך עיריית ירושלים ועם חברות הבת. מעבר לכך, בעקבות החלטת הממשלה הרחבה, אגפים בעירייה ובממשלה שעד לאחרונה קיימו פעילות מצומצמת ביותר בירושלים המזרחית, או לא פעלו כלל במרחב זה, הופכים לשחקנים פעילים בה ויש לדאוג לשיתוף פעולה פורה ביניהם על מנת שיעבדו באופן מושכל ומתואם.

חלוקת עבודה ברורה בין העירייה לבין משרד ירושלים ומורשת בפרט ושאר משרדי הממשלה חיונית לקידומה היעיל והמתואם של החלטת הממשלה. נדרש תיאום בין כ-30 גורמים במשרדי הממשלה שמעורבים בהחלטת הממשלה וכן עם גורמים המייצגים את התושבים. במשרד ירושלים ומורשת זיהו מספר צירים רוחביים עליהם ניתן לעבוד בשיתוף פעולה. לא ידוע לנו על ציר שמתמקד בתחומי התכנון והבנייה. משרד ירושלים הקים שמונה פורומים ליישום החלטת הממשלה. בכל פורום לוקחים חלק משרד ירושלים ומורשת, עיריית ירושלים, מכון ירושלים, פמ"י, ואלכ"א.⁹³ אנו ממליצים להוסיף ציר של תכנון ובנייה ופורום העוסק במרחבים הציבוריים על מנת לתת מענה לתחומים אלה.

רצוי כי פורום זה גם יקיים למידה עם נציגים מהמגזר השלישי ונציגויות מטעם התושבים. במסגרת המחקר, עלה כי החלה לפעול ביוזמת הקליניקה האורבנית שבאוניברסיטה העברית קבוצת למידה בשם "פלטפורמה לתכנון בירושלים המזרחית"⁹⁴, וייתכן ובמסגרתה נכון יהיה להמשיך את הדיון בנושא מבני ציבור.

11. תכנית עבודה ייעודית והתכנסות הגורמים סביבה

על כלל הגורמים להתכנס סביב תכנית עבודה ייעודית לפיתוח שטחים ציבוריים בדגש על מבני ציבור, פארקים, מתחמי שעשועים ומתקני ספורט. על התכנית - בין אם ברמה הממשלתית ובין אם ברמה העירונית - להיות ברורה ושקופה לכלל הציבור ומתוקצבת. ישנם מספר פרמטרים שתכנית עבודה מסוג זה צריכה לכלול, חלקם מפורטים בדוח מבקר המדינה:

- [1] בחינה וניתוח מידת ההצלחה וההתאמה של התכניות הקודמות.
- [2] קביעת יעדים ומדדי ביצוע לבחינת מידת העמידה בהם.
- [3] קביעת יעדים כמותיים לצמצום הפערים.⁹⁵
- [4] תיעוד ופרסום חומר הרקע לתכנית לרבות החלטות, נימוקים לקבלתן, פירוט הנתונים העומדים בבסיסן ועוד.⁹⁶
- [5] העמדת אומדן תקציבי לסגירת הפערים.
- [6] הערכה מתמשכת (ongoing evaluation) של התכנית - הפקת לקחים ויישומם תוך כדי הוצאתה לפועל של התכנית לאורך שנות החומש.
- [7] שילוב חברי צוות פלסטינים, בעדיפות לתושבי ירושלים המזרחית, בעלי הכשרה מתאימה.

[93] שיחה עם לירון יפלת, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19; פרק 4 בהחלטת הממשלה נמצא תחת הפורום הפיזי בראשות אוריאל צביקי מפמ"י. הפורום נמצא בשלבי גיבוש.

[94] אתר הקליניקה האורבנית <https://urbanclinic.huji.ac.il/>, 03.06.2019.

[95] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018, עמ' 30-31.

[96] דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018, עמ' 34.

מחסור חמור בשטחים ציבוריים מפותחים ומבנים ציבוריים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית					התופעה הבלתי רצויה	
המלצות מדיניות		מחסור בכוח אדם ייעודי וריבוי גורמים אחראים	היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור	מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור	אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים במזרח ירושלים	בעיות
פירוט						חסמים
					1. מחסור בשטחים המיועדים לציבור	
	1 פיתוח ואימוץ מודלים אלטרנטיביים לבינוי מבני ציבור				1.1 קיים מחסור בחלקות גדולות המיועדות לציבור	
	2 הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן				1.2 תכניות המתאר התקפות מצומצמות בשטחן ואינן כוללות את רוב הקרקעות שבבעלות תושבי השכונות	
	הוספת שטחים (הרחבות) לשכונות הצפופות בעדיפות לקרקע מדינה, כולל שטחי נוף פתוח				1.3 השטחים שיועדם "שטח נוף פתוח" רבים מדי ונעדרי הצדקה	
	3 מאמץ להקמת גינות כיס ומבני ציבור קטנים				2 פיתוח מרכזי חיים ופארקים על שכונתיים אינו מותאם לירושלים המזרחית	
	4 שיתוף הציבור והגברת השקיפות				3 סימון מתחמים נרחבים לאיחוד וחלוקה מחדש	
	הקמת מנגנון תכנון אזרחי בשיתוף הקהילה הפלסטינית בירושלים המזרחית				4 החלטת העירייה לפתח תכניות אב מעכבת את הפיתוח בשכונות פלסטיניות	
	מתן דגש על ההיבט ההשתתפותי במנגנוני שיתוף הציבור בתכנון ועדות קהילתיות מייצגות					
	הרחבת אמצעי התקשורת מול התושבים					
	ייצוג לתושבים הפלסטינים בדיוני העירייה בסוגיות של מזרח ירושלים					
	הקמת אתר אינטרנט ובו תכניות העבודה המפורטות					
	הנגשת הפעילות העירונית לשפה הערבית					
	5 פיתוח ובניה כשלב מקדים בבניית-אמון				5 מורכבות באיתור קרקע לשימוש ציבורי כאשר רוב הקרקע בירושלים המזרחית היא בבעלות פרטית	
	בניית מנגנון להעברת קרקעות פרטיות לפיתוח של המדינה ללא צורך בהעברת בעלות					
	מתן תמריצים לבעלי קרקעות פרטיות להפרשת שטחים לשימוש הציבור					
	הימנעות משימוש במנגנון רישום מקרקעין להעברת קרקעות מידי התושבים לידי המדינה					
	6 הגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם			6 מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער		

מחסור חמור בשטחים ציבוריים מפותחים ומבנים ציבוריים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית					התופעה הבלתי רצויה
המלצות מדיניות		מחסור בכוח אדם ייעודי וריבוי גורמים אחראים	היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור	מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור	אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים במזרח ירושלים
פירוט					
שינוי בשיעורי הקצאות תקציבים עירוניים וממשלתיים				7 היעדר התייחסות תקציבית לשינויים במימון בנייה ציבורית	
הקצאת תקציב ייעודי למיפוי וסקר תשתיות				8 העדר תקציב מוגדר למיפוי ולכתיבת תכנית לפתרון המחסור תוך זמן סביר	
הסרת ההתניה של תקציבי הממשלה בתקציב עיריית ירושלים				9 התניית התקציבים בהחלטת הממשלה בתקציבים מעיריית ירושלים	
חשיפת האתגרים של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית לגופים פילנתרופים				10 שאיפה למימון מלא או חלקי של שטחים ציבוריים ומבני ציבור על ידי הפילנתרופיה	
הגדלת התקציבים המיועדים לפיתוח דרכים	7 יצירת תשתית מתאימה לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור		11 מחסור בכבישים רחבים		
העדפת תכנון על פי תוואי הדרכים הקיימות			12 התעלמות ממערכות דרכים קיימות והיעדר התאמתן לצרכי הפיתוח		
שיפור מערך התחבורה הציבורית			13 מחסור בתחבורה ציבורית		
קידום פתרונות חניה רלוונטיים לאופי השכונות			14 מחסור בחניה		
	8 הגדלת כוח האדם הייעודי בעירייה	15 מחסור בכוח אדם ייעודי			
	9 הוספת תקן בעירייה לאיתור קרקעות זמינות לפיתוח ציבורי				
	10 הקמת פורום העוסק במרחבים ציבוריים	16 ריבוי גורמים האחראים על פיתוח בירושלים			
	11 תכנית עבודה ייעודית והתכנסות הגורמים סביבה				

בסמוך למועד חתימת המחקר, פרסם משרד ירושלים ומורשת דיווח על התקדמות היישום של החלטת הממשלה 3790 להשקעה חברתית-כלכלית במזרח ירושלים⁹⁷. תמונת המצב העולה מהדיווח תואמת את מסקנות מחקרנו. כפי שדווח, העירייה סימנה שבעה גושי קרקע שנועדו לשמש למטרות שונות בתחום מבני הציבור ומתקני הפנאי, אך לא הצליחה להוכיח זיקה למקרקעין ולכן קידום התכניות נעצר (ראו נספח א').

כפי שגם עולה ממחקר זה, ללא פעולה מערכתית להגדלת הקרקעות ביעוד ובזיקה המשפטית המתאימה לפיתוח, ללא קידום אישורן של תכניות מתאר שיתייחסו לצורך במבני ציבור ולמאפיינים התכנוניים היחודיים – לא ימצא פתרון מקיף ואמיתי למחסור הקיים.

המחסור במבני ציבור ובשטחים ציבוריים במזרח ירושלים מתקיים בתוך הקשר מערכתי רחב של הזנחה ארוכת שנים של ירושלים המזרחית על-ידי הרשויות הישראליות ואפליה קשה בתחום התכנון. החלטת הממשלה 3790 היא צעד ראשון בניסיון להידרש למחסור העמוק שנוצר כתוצאה מעשורים של הזנחה, אך כפי שעלה במיפוי הבעיות והחסמים ובהתאם לכך בהמלצות המדיניות במחקר זה, החלטת הממשלה היא בבחינת צעד ראשוני בלבד.

ניתוח החסמים וגיבוש ההמלצות נועדו לסמן את הדרך הרצויה, עבור קובעי המדיניות ועבור הגורמים השונים האחראים על יישום ההחלטה, למתן מענה אמיתי ומקיף למחסור במבני ציבור. הבנה מעמיקה של החסמים שמופו במסגרת המחקר היא צעד ראשון הכרחי לשם כך. המלצות המדיניות שגובשו מציעות פתרונות הן ברובד התקציבי והחומרי, והן ברובד הארגוני והתודעתי של גורמי היישום ומקבלי ההחלטות בממשלה ובעירייה.

תחום מבני הציבור מצוי בנקודת השקה בין גורמים ותחומי עבודה רבים והוא נוגע לצרכים מגוונים של הקהילה. מסיבה זו, הבעיות בתחום מבני הציבור דורשות פתרון שמתייחס לסוגיות עומק ורוחב נוספות, ובמיוחד מתחום התשתיות והתכנון בירושלים המזרחית. בהתאם לכך, חלק מההמלצות מציעות פתרונות במגבלות הנוכחיות ופעולה בגבולותיהן שניתן יהיה לראות את פירותיה כבר בטווח הקרוב; אחרות מכוונות לפתרונות מערכתיים ארוכי טווח. בשני הנתבים הללו מוטב להתחיל ולפעול בהקדם האפשרי.

פרסום זה הופק הודות לתמיכתה של קרן קונרד אנדאוואר (Konard Adenauer Stiftung). האחריות הבלעדית על פרסום זה נתונה בידי עיר עמים ואין להתייחס לפרסום כמשקף בהכרח את עמדתה של הקרן.



נספחים

1. נספח א': תכניות למבני ציבור במסגרת בקשת תמיכה להחלטה 3790 - עיריית ירושלים

תכניות שהגישה עיריית ירושלים במסגרת מבחן התמיכה של משרד ירושלים ומורשת. בימים אלה פועלות הלשכות המשפטיות של המשרדים השונים לאישור וקידום התכניות.⁹⁸ נכון לאוקטובר 2019, התקציב למימון התכניות טרם הועבר בשל חוסר ההצלחה שנחלו גורמי היישום באיתור קרקעות פנויות בייעוד מתאים ובזיקה הנדרשת לעירייה, לשם הקמת המבנים עליהן.⁹⁹ כפי שתואר בבעיה 1.1, המחסור בקרקעות המוקצות לייעוד ציבורי וזמינות לשימוש ציבורי מבחינת הזיקה במקרקעין מהווה מכשול לפיתוח מתקנים ומבנים ציבוריים, גם בכל הנוגע ליישום החלטת הממשלה 3790.

אומדן עלות כוללת: 3,561,500 ₪		דרך יריחו שכונה: ראס אל עמוד מהות הפרוייקט: פיתוח שטח והצבת מתקני כושר ומשחק ייעוד הקרקע: מעבר ציבורי להולכי רגל סטטוס: לקראת תכנון
תקציב עירוני	תקציב ממשלתי	
1,100,970 ₪	2,460,530 ₪	
אומדן עלות כוללת: 2,380,000 ₪		ליד בטן אל הווא שכונה: ראס אל עמוד מהות הפרוייקט: גינת משחקים ייעוד הקרקע: שצ"פ סטטוס: לקראת תכנון
תקציב עירוני	תקציב ממשלתי	
735,735 ₪	1,644,265 ₪	
אומדן עלות כוללת: 2,000,000 ₪		מפרדה סולטן סולימאן שכונה: מע"ר מזרח מהות הפרוייקט: פיתוח שטח במפרדה ייעוד הקרקע: דרך סטטוס: לקראת סיום תהליך התכנון
תקציב עירוני	תקציב ממשלתי	
618,265 ₪	1,381,735 ₪	
אומדן עלות כוללת: 1,000,000 ₪		שמואל בן עדיה דרך א-טור שכונה: א-סוואנה מהות הפרוייקט: פיתוח שטח והצבת תקני כושר ומשחק ייעוד הקרקע: שצ"פ סטטוס: לקראת תכנון
תקציב עירוני	תקציב ממשלתי	
309,133 ₪	690,867 ₪	
אומדן עלות כוללת: 2,000,000 ₪		כניסה ירוקה לעיסאווייה שכונה: עיסאווייה מהות הפרוייקט: טיפוח נוף ייעוד הקרקע: שטח ציבורי מיוחד
אומדן עלות כוללת: 1,500,000 ₪		
אומדן עלות כוללת: 1,500,000 ₪		
אומדן עלות כוללת: 1,500,000 ₪		בני אומייה - פארק רובעי שכונה: ואדי ג'וז מהות הפרוייקט: פארק רובעי ייעוד הקרקע: שצ"פ סטטוס: לקראת תכנון
אומדן עלות כוללת: 1,500,000 ₪		
אומדן עלות כוללת: 1,500,000 ₪		

(מקור: מסמך סטטוס יישום החלטת ממשלה 3790 - שנת 2019, משרד ירושלים ומורשת¹⁰⁰)

[98] משרד ירושלים ומורשת, [מסמך סטטוס יישום 2019](#), אוקטובר 2019, עמ' 52.

[99] מענה אגף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר עמים, 22 באוקטובר 2019.

[100] משרד ירושלים ומורשת, [מסמך סטטוס יישום 2019](#), אוקטובר 2019, עמ' 52-53.

ג. נספח ב' - פירוט הפרויקטים הנבחרים בתחום שיפור תשתיות ביוב וניקוז

תקציב חומש						
תקציב חומש (אלפי ₪)		לוחות זמנים חומש		אורך הביוב במטר	אורך ניקוז במטר	
עלות עבודות הניקוז	עלות עבודות הביוב	ביצוע	תיכנון			
5160	2948	2020	2019	800	800	צור באהר כביש ראשי עד מעגל התנועה באשר וינר
6634	2948	2019	2019	400	400	אטור-אלגארס
2948	1474	2020	2019	800	400	אום טובא - אלמשאהד
3686	2211	2019	2019	750	750	רח' אלזיתון - בית צפאפא
2948	1474	2020	2019	550	650	בית חנינא רח אנכיל - אל הודא
1474	1474	2020	2019	400	400	אסואנה רח אל משארק
1474		2020	2019		400	שועפאט אסהל
1629		2020	2019		290	אל בארודי
842		2019	2019		160	אל עקבה
5195		2020	2019		200	דאחיית אל בריד
1404		2019	2019		250	אל רסאללה
4774		2020	2019		850	תבע 7620 בית חנינא
2106		2019	2019		120	אל סאדקה
2246		2020	2019		400	אל ביירוני
	2211	2019	2019	500		עטרות ניקוז היוצא משדה התעופה
	1474	2020	2019	400		רח' אבן גובייר
	2948	2020	2019	1000		בית חנינא אלמרוואחה
	23587	2025	2019	20000		הנחת תשתיות בצור באהר אום טובא אום ליסון
	7371	2022	2019	0		תחנת שאיבה אום טובא
	2388	2019	2019	350		קדוח אופקי עבור חיבור שכונת אום ליסון
	7371	2023	2019	0		תחנת שאיבה אום ליסון
42520	59882					סה"כ

(מקור: מסמך סטטוס יישום החלטת ממשלה 3790 - שנת 2019, משרד ירושלים ומורשת¹⁰¹)

תקציב חומש

תקציב 2019 (אלפי ₪)		לוחות זמנים 2019		אורך הביוב במטר	אורך ניקוז במטר	
עלות עבודות הניקוז	עלות עבודות הביוב	ביצוע	תיכנון			
516	295		2019	800	800	צור באהר כביש ראשי עד מעגל התנועה באשר וינר
3317	1474	2019	2019	400	400	אטור-אלגארס
295	147		2019	800	400	אום טובא - אלמשאהד
750	750	2019	2019	750	750	רח' אלזיתון - בית צפאפא
295	147		2019	550	650	בית חנינא רח אנכיל - אל הודא
147	147		2019	400	400	אסואנה רח אל משארק
147			2019		400	שועפאט אסהל
163			2019		290	אל בארודי
842		2019	2019		160	אל עקבה
519			2019		200	דאחיית אל בריד
1404		2019	2019		250	אל רסאללה
477			2019		850	תבע 7620 בית חנינא
2106		2019	2019		120	אל סאדקה
225			2019		400	אל ביירוני
	2211	2019	2019	500		עטרות ניקוז היוצא משדה התעופה
	147		2019	400		רח' אבן גובייר
	295		2019	1000		בית חנינא אלמרוואחה
	2500		2019	20000		הנחת תשתיות בצור באהר אום טובא אום ליסון
	100		2019	0		תחנת שאיבה אום טובא
	2388	2019	2019	350		קדוח אופקי עבור חיבור שכונת אום ליסון
	100	2023	2019	0		תחנת שאיבה אום ליסון
11204	10703					סה"כ

(מקור: מסמך סטטוס יישום החלטת ממשלה 3790 – שנת 2019, משרד ירושלים ומורשת¹⁰²)

מקורות

- אורבך ג. וע. שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, מחקרי פלורסהיימר - המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2010.
- איסר י., השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, עיסאווייה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2016.
- איסר י., השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, אבו תור, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2016.
- אסמר א., השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, כפר עקב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018.
- אסמר א. וי. קמחי, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, ג'בל אל-מוכבר, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2017.
- בליקוף מ., מחסמים לסיכויים - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, עמותת סיכוי - העמותה לקידום שיוויון אזרחי, 2010.
- דוח מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח חברתי-כלכלי בירושלים, 2018.
- האגודה לזכויות האזרח, ירושלים המזרחית: עובדות ונתונים, 2019.
- האגודה לזכויות האזרח, זכויות אדם בישראל - תמונת מצב, 2013.
- החלטת ממשלה 346, יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, מיום 05.08.2015.
- החלטת ממשלה 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, מיום 30.12.2015.
- החלטת ממשלה 1775, משרד ירושלים ומורשת, התכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה, מיום 29.06.2014.
- החלטת ממשלה 3790, משרד ראש הממשלה, צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים, 2018.
- המשרד להגנת הסביבה, תכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים, 2017.
- טטרסקי א. וא. כהן-בר, הכל מתוכנן - על מדיניות של הכשלת תכנון בשכונות הפלסטיניות בירושלים, עיר עמים ובמקום, 2017.
- כהן-בר א., בנייה במלכודת התכנון - מדיניות תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת 'במקום', 2014.
- כהן-בר א. וא. רונאל, תכנון דינמי ביוזמת תושבים: תכניות בנות מימוש בירושלים המזרחית - הצעה לפתרון מצוקת הדירור, עמותת במקום, 2013.
- מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי 2018, לוח ט/18.
- מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לירושלים, פרק י' תחבורה ותשתיות, 2018.
- מצגת של חברת מוריה - חברה לפיתוח ירושלים בע"מ. פברואר 2019.
- משרד האוצר, מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, 2016.
- משרד הבריאות, סקירה בנושא עירוניות, 2014.
- משרד המשפטים, קווים מנחים לעריכת שומות למבני ציבור ולקרקע המיועדת למבני ציבור, 2009.
- משרד ירושלים ומורשת, הזמנה להגיש בקשות לתמיכה לשנים 2018-2019 - במסגרת יישום תכנית סיוע מיוחדת לפי החלטת ממשלה 3790 מיום 13.05.19.
- נכאל מ. ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, ואדי ג'וז, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015.
- סבירסקי ש. וס. אגבאריה, פיתוח כלכלי בלתי מאוזן, השקעה בבניית מבני תעשייה, מסחר ומבני ציבור, מרכז אדוה, 2011.
- עיריית ירושלים, תכנית 5166 ירושלים, קביעת תקן למקומות חניה בגבול מרחב תכנון מקומי ירושלים, 2004.
- 'עמותת במקום', סקר השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, 2013.
- רייטר י., השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה - בית חנינא, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2014.
- רייטר י. ואחרים, השכונות הערביות במזרח-ירושלים, מחקר תשתית והערכה, צור-באהר ואום-טובא, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2014.

■ תגרי א. וי. אופנהיימר, עקורים בעירם - מדיניות ישראל במזרח ירושלים והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות
שמעבר לגדר ההפרדה, עיר עמים, 2015.

- Goldfeld & Villanueva (2017), *Kids in Communities Study (KiCS)* study protocol: A cross-sectional mixed-methods approach to measuring community-level factors influencing early child development in Australia. *BMJ open*, 7(3), e014047.

אתרי אינטרנט:

הקליניקה האורבנית, <https://urbanclinic.huji.ac.il/>, 03.06.2019

רשימת ראיונות שבוצעו במהלך המחקר (לפי סדר הא"ב):

איוב עלי, מנהל מתנ"ס בית צפאפא בחברה למתנ"סים, 06.03.2019.

ברכאת חאלד, עובד קהילתי, עמותת עיר עמים, ראיון וסיום, 06.03.2019.

ג'אבר מית'קאל, עובד קהילתי, עמותת עיר עמים, 17.01.19.

גולדשטיין שרית, מ"מ מנכ"לית משרד ירושלים ומורשת, 10.02.19.

דעיס איסלאם, רכזת הפלטפורמה לתכנון במזרח ירושלים, הקליניקה האורבנית, 26.03.19.

יפלא לירון, מנהלת תחום בכיר לענייני מזרח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, 19.06.19.

כהן-בר אפרת, אדריכלית בעמותת במקום: מתכננים למען זכויות בתכנון, 17.01.2019.

קאלוש בתיה, יועצת פילנתרופיה, 17.03.19.

רוזנר מנור יערה, סגנית מנהלת, תחום תכנון, הקליניקה האורבנית, 26.03.19.

*נערכו מספר ראיונות עם אנשים שביקשו שלא לציין את שמם במסמך זה.

עם חתימת דוח זה אישרו המרואיינים את הדברים המיוחסים להם כאן. פנייתנו לאישור הדברים למרואיינות ממשרד ירושלים ומורשת לא נענתה עד היום.

עיר עמים

ir amim

עיר עמים

עמותת עיר עמים ליציבות, שוויון
ועתיד מדיני מוסכם בירושלים

עיר עמים היא עמותה 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.