

התוכנית הישראלית לצמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים: משמעויות והמלצות

אפרים לביא, ששון חדד, מאיר אלרן

לאחר חמישה עשורים שבהם הזניחה מדינת ישראל את מזרח ירושלים, אף כי טענה לריבונות מלאה ונצחית עליה, נוצרה בה מציאות כלכלית וחברתית המהווה כיום נטל כלכלי על המדינה וגורמת לסיכון ביטחונה. במאי 2018 החליטה הממשלה לאשר תוכנית סיוע מקיפה למזרח ירושלים, במטרה לצמצם את הפערים ולשלב את התושבים הערבים הפלסטינים בחברה ובכלכלה הישראלית. התוכנית היא חסרת תקדים בהיקפה (כשני מיליארד ₪) ובתחומים שבהם תטפל. החלטת הממשלה היא בעלת חשיבות משפטית ומוסרית, ובה בעת בעלת השלכות פוליטיות ומדיניות משמעותיות. יישומה יחייב, להערכתנו, התגברות על חסמים משפטיים ותכנוניים רבים, שילוב כל שכונות מזרח העיר בתוכנית, יצירת תדמית חיובית לתוכנית בעיני התושבים, וכן פעולה מדינית לריכוך התנגדויות צפויות מצד הרשות הפלסטינית, מדינות ערב והקהילה הבינלאומית.

מילות מפתח: מזרח ירושלים, תוכנית חומש, ירושלים המאוחדת, רשות פלסטינית

ד"ר אפרים לביא הוא עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי; ששון חדד הוא חוקר בכיר וראש תכנית המחקר כלכלה וביטחו לאומי, במכון למחקרי ביטחון לאומי; ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר, ראש התכנית לחקר החזית האזרחית; ראש התכנית לחקר יחסי צבא - חברה וראש התכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים בישראל.

כללי

המצב הכלכלי והחברתי של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים-הערבים משקף פערים ניכרים בהשוואה לתושבים היהודים בעיר. הדבר מהווה נטל כלכלי על המדינה וגורם לסיכון ביטחונה. הרקע למציאות זו נעוץ בעובדה שבניגוד לטענת הריבונות המלאה והנצחית של ישראל על הטריטוריה של מזרח העיר, ממשלותיה לא כללו את תושביה כאזרחים במדינה. עובדה זו עמדה ביסוד מדיניות של הזנחה מתמשכת של השטח והאוכלוסייה. לכך נוספה מדיניות של שימור הרוב היהודי בעיר וצמצום הנוכחות הערבית בה באמצעות הגבלות על בנייה למגורים, הפקעת מעמד התושבות של מי שנעדרו מהעיר לתקופה ממושכת והוצאת שמונה שכונות ערביות אל מחוץ לגדר הביטחון, שהוקמה בעיר בשנים האחרונות.¹

ביוני 2014 אישרה הממשלה בפעם הראשונה תוכנית שעניינה הגברת הביטחון האישי ופיתוח כלכלי-חברתי במזרח ירושלים לשנים 2014–2018 – החלטה 1775.² במסגרת התוכנית הוקצו 200 מיליון ₪ לפיתוח כלכלי-חברתי, ועוד 90 מיליון ₪ לתגבור מערך האכיפה והשיטור. במחצית הראשונה של 2017 בדק מבקר המדינה את יישום ההחלטה ומצא ליקויים בתוכנית וביישומה. בעקבות זאת נדרשו מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים, וכן מנכ"ל המשרד לענייני ירושלים, להגיש לממשלה הצעה לתוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים במזרח ירושלים. הם נדרשו לכלול בתוכנית פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, תוכניות לעידוד התעסוקה ולשיפור איכות החינוך, וכן לפעול בנחישות ליישומה.³

ב-28 במאי 2017 קיבלה הממשלה את החלטה 2684 לביצוע עבודת מטה בין-משרדית ולגיבוש תוכנית חומש לצמצום פערים ופיתוח כלכלי עבור מזרח ירושלים, כתוכנית משלימה להחלטה 1775.⁴ בהחלטה נקבע כי המטרה היא "לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי השכונות הערביות בירושלים ולחזק את יכולת ההשתלבות של תושבי מזרח ירושלים בחברה ובכלכלה הישראלית, ובכך לחזק את חוסנה הכלכלי והחברתי של הבירה כולה". נקבע כי התוכנית תיושם בשנים 2018–2023. החלטת הממשלה 3790 שהתקבלה ב-13 במאי 2018 אישרה את תוכנית החומש, שכללה הפעם בין השאר גם תכנון ורישום מקרקעין.⁵ התוכנית אומנם נועדה לקדם את יכולת ההשתלבות של תושבי מזרח העיר בחברה ובכלכלה הישראלית, אך עולות ממנה משמעויות פוליטיות ומדיניות, כמו ביסוס הריבונות הישראלית וקידום ה"ישראלזציה" בעיר.

רקע כלכלי, חברתי, מדיני

תושבי ירושלים הערבים מונים 320 אלף איש (כ-37 אחוזים מכלל תושבי העיר). 98 אחוזים מהם מתגוררים בשכונות מזרח העיר. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי,

תחולת העוני (אחוז האוכלוסייה שהכנסתה נמוכה מקו העוני) במחוז ירושלים ובעיר ירושלים בפרט היא הגבוהה ביותר בארץ. ב־2016 עמדה תחולת העוני של תושביה הערבים של ירושלים על 72.9 אחוזים, לעומת 29.8 אחוזים בקרב תושביה היהודים. עומק העוני (אומדן המרחק בין הכנסת משק הבית לקו העוני) של הערבים בירושלים עמד ב־2016 על 38.3 אחוזים. שיעור הילדים העניים בקרב אוכלוסייה זו בירושלים היה 78.2 אחוזים.⁶ הפער בין רמת העוני של משפחות ערביות ויהודיות בירושלים עומד על פי 2.5 לרעת האוכלוסייה הערבית. אחוז ההשתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה הערבית בירושלים הוא נמוך: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור ההשתתפות עמד ב־2016 על 41.6 אחוזים בלבד. רוב העובדים מועסקים במקצועות שאינם מחייבים השכלה (כגון מוסכי רכב, בתי מלאכה, בנייה), שכרם לרוב נמוך וללא דיווח לרשויות המס ולביטוח לאומי. כתוצאה ממצב העוני והתעסוקה, תלותה של אוכלוסיית מזרח ירושלים בביטוח הלאומי היא רבה.

ההערכה הרווחת אצל חוקרים ואנשי מעשה היא שבקרב תושבי מזרח ירושלים הערבים גוברת ההכרה כי הגיעה שעתם לשים קץ לאי־הבהירות לגבי עתידם, והם נוטים כיום להכריע בעד השתלבות בחברה הישראלית.⁷ הערכה זו מתבססת, בין היתר, על העלייה במספר הבקשות לקבלת אזרחות ישראלית, על הכרה בשיפור איכות השירותים הניתנים על ידי העירייה, על הדרישה להגביר את נוכחות המשטרה בשכונות, על הביקוש ללימוד השפה העברית ועל העדפה גוברת של תעודת הבגרות הישראלית על פני זו הפלסטינית.⁸ שני סקרים שנערכו בתחילת 2018 בקרב תושבי מזרח ירושלים הצביעו על רצון גובר להשתתף בבחירות העירוניות

הבאות (אוקטובר 2018) מתוך כוונה להשפיע על החלטות מועצת העיר, לחתור להשוואת שירותים ותשתיות בין מזרח העיר ומערבה ולהביא לשיפור תנאי החיים.⁹ מגמות אלה בקרב תושבי מזרח ירושלים מתפרשות, כך נראה, אצל מקבלי החלטות בישראל, כהכרה גוברת במציאות הקיימת ואולי אף כרצון להישאר תחת ריבונות ישראלית. ומכאן, לפי גרסה זו, אם ישופר מצבם הכלכלי והחברתי של התושבים תתחזק המשילות הישראלית במזרח ירושלים, ותוגבר הזיקה המעשית של התושבים לעיר ואולי גם למדינה. ההנחה היא שהדבר ניתן להשגה

הערכה: בקרב תושבי
מזרח ירושלים הערבים
גוברת ההכרה כי
הגיעה שעתם לשים
קץ לאי־הבהירות לגבי
עתידם, והם נוטים כיום
להכריע בעד השתלבות
בחברה הישראלית.

באמצעות חיזוק גורמים בציבור המקומי התומכים במגמה זו של השתלבות בחברה הישראלית, כמו מנהלי מוסדות חינוך, ועדי הורים, מנהלים קהילתיים וועדי סוחרים. ניתן להעריך כי ההכרה של ארצות־הברית בירושלים כבירת ישראל עודדה את הממשלה לאשר את התוכנית הנדונה. ייתכן גם שהובאה בחשבון הערכה לפיה

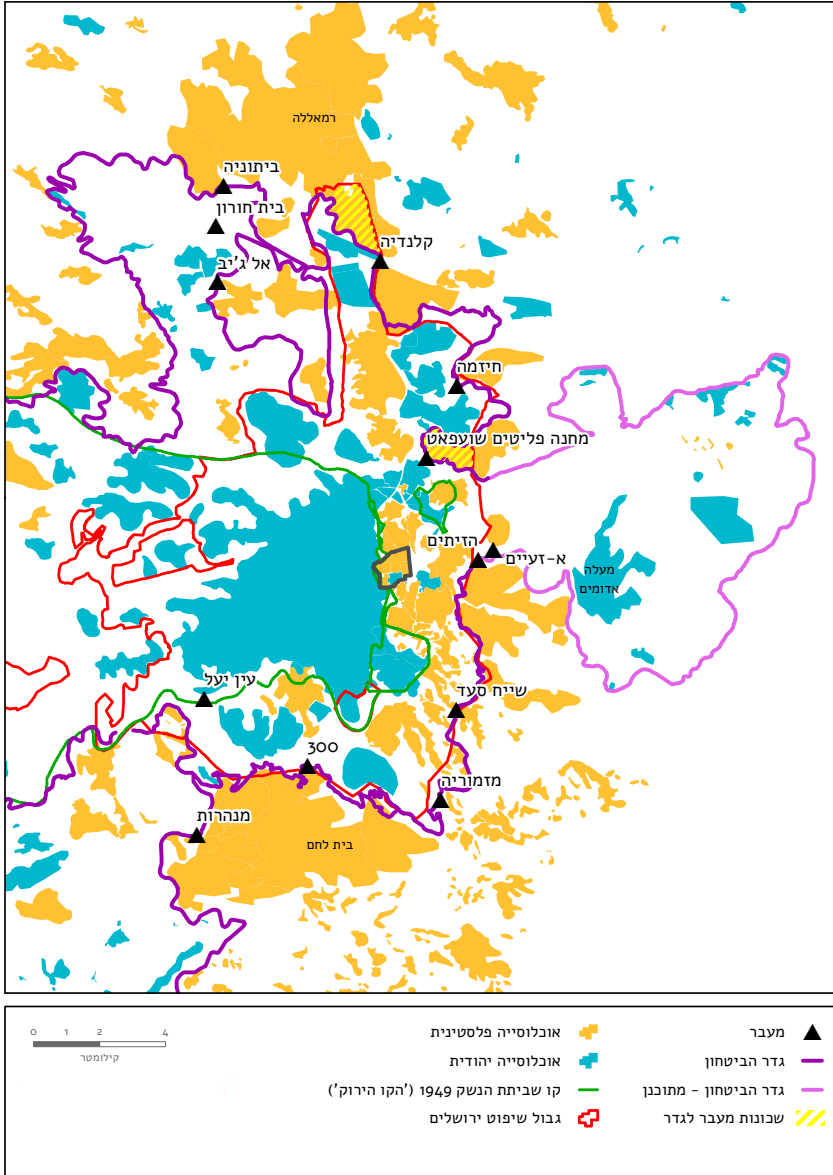
המחנה הערבי המתון (מצרים, ערב הסעודית, ירדן, איחוד האמירויות) תומך כביכול בשימור הסטטוס קוו הקיים בירושלים, תחת ריבונות ישראל, כדי למנוע מחמאס ותנועת 'האחים המוסלמים' בישראל, וכן מטורקיה וקטר, לחזק את מעמדם שלהם בעיר ובהר הבית.¹⁰ ייתכן כי מהערכה זו הוסק בממשלה, כי שליטת ישראל בירושלים כעיר מאוחדת, ובייחוד בהר הבית, מבטיחה לכאורה יציבות אזוּרית, ובמצב של קיפאון מדיני מתמשך מציאות זו עשויה להתקבע לאורך זמן. אפשר שהערכות אלו לגבי המציאות הכלכלית-חברתית של תושבי מזרח ירושלים הערבים, בצד הרקע המדיני, נתפסות בקרב מקבלי ההחלטות בישראל כשעת רצון שיש לנצלה לקביעת עובדות בשטח ולמימוש העמדה הרשמית ההצהרתית, שלפיה ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירתה הנצחית של מדינת ישראל.

עלות התוכנית עומדת על כ-2 מיליארד ₪ לחמש שנים (2018–2023). מחצית מהתקציב מיועדת לפיתוח תשתיות פיזיות ציבוריות במזרח ירושלים ומחציתו למימון פעולות בתחומי החינוך, הרווחה והתעסוקה, שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים, הבריאות ותכנון ורישום מקרקעין. היעד ארוך הטווח של ההחלטה, הכוללת נספח מפורט המצביע על המקורות התקציביים למימושה, הוא להביא לשילובם של תושבי מזרח ירושלים במעגל עבודה מסודר, בעיקר באמצעות עידוד רכישת השכלה גבוהה בתחומים המאיצים צמיחה. עקב כך צפוי כי יגדלו הכנסות המדינה ממסים, ובמקביל יצטמצם היקף העוני ותקטן ההוצאה של המדינה באמצעות הביטוח הלאומי.

בהבדל מהחלטת הממשלה מס' 922 (תוכנית החומש לפיתוח כלכלי לערבים בישראל),¹¹ שמאחורי גיבושה עמדה הראייה הכלכלית של אגף התקציבים באוצר, ההחלטה הנוכחית היא בעיקרה מנוף לקידום פוליטי של עמדתה הרשמית של ישראל לגבי היותה של ירושלים השלמה בירתה לעד. הקצאת המשאבים המיוחדת נעשתה בהתאם לסעיף 4 (ב) לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הקובע כי "לירושלים תינתנה עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים". השר לענייני ירושלים זאב אלקין מוביל ומרכז את תוכניות הממשלה לגבי מזרח העיר. הנחתו היא שככל שהפערים בין מזרח העיר למערבה יהיו קטנים יותר – מחיר ההפסד של תושבי מזרח ירושלים מחיכוך ביטחוני יהיה גבוה יותר, ולכן סיכוננו יפחתו.¹²

ברם, חשוב להדגיש כי תוכנית הממשלה אינה כוללת שמונה שכונות באזור כפר עקב ומחנה הפליטים שועפט שבצפון העיר ירושלים, המונות כיום כ-140 אלף נפש (כארבעים אחוזים מכלל התושבים). שכונות אלו נותרו מעבר לגדר הביטחון שהוקמה ב-2004 בתוך שטחה המוניציפלי של ירושלים, למרות שבאופן רשמי הן נותרו חלק ממנה, ותושביהן נושאים תעודת תושב ירושלמית.¹³ ההפרדה הפיזית הביאה לניתוקם של אלה משירותים מוניציפליים שוטפים ולהעמקת ההזנחה,

גדר הביטחון בעוטף ירושלים



המפה לקוחה מתוך הספר: מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 60.

העבריינות, העוני וחוסר המשילות ששררו בשכונות עוד קודם, וכן לגידול ניכר של האוכלוסייה בהן. הגידול נוצר עקב היצע רב וזול של דיור, שרובו נבנה ללא היתר, ובשל התיישבות פלסטינים מאזורי הגדה המערבית במקום.¹⁴ המשך ההזנחה של שכונות אלו ואי-הכללתן בתוכנית הנדונה ישמרו ואולי אף יחריפו את המציאות הדמוגרפית, החברתית והביטחונית הקשה, המשפיעה בהכרח על הנעשה במזרח העיר, ובעקיפין בכל העיר.¹⁵

מרכיבי תוכנית החומש

לב-ליבה של התוכנית הוא קידום ההשכלה בקרב תושבי מזרח ירושלים באמצעות שיפור מערכת החינוך. זוהי המקפצה העיקרית האמורה לקדם את השגת המטרה בטווח הארוך – שילוב התושבים במעגל העבודה המסודרת. על פי נתוני שנתון מנהל החינוך של ירושלים (מנח"י), בשנת הלימודים תשע"ז (2016–2017) למדו בחינוך הערבי העירוני בירושלים (הרשמי והמוכר שאינו רשמי) 90,412 תלמידים מגיל שלוש ועד תיכון. אלה מהווים כ-34.5 אחוזים מסך התלמידים בירושלים הלומדים במסגרות אלו.¹⁶ נוסף על כך היו כ-20 אלף תלמידים שלמדו במסגרות חינוך פרטיות שאינן מוכרות על ידי משרד החינוך. לתוכנית החינוך החדשה נקבעו יעדים ברורים, כלקח מהתוכנית הקודמת, המפרטים את מספר הכיתות החדשות שייבנו בכל שנה, ושבהן תונהג תוכנית הלימודים הישראלית. כן נקבעו יעדים להגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות ישראלית ל-26 אחוזים, וכן לצמצום הנשירה מבתי הספר ובתחומים נוספים. התוכנית מתייחסת לפיתוח תשתיות לימוד וכוללת הקמת 660 כיתות וגני ילדים בחמש השנים הבאות, לעומת ממוצע של כ-75 כיתות מדי שנה בשבע השנים האחרונות.¹⁷ סך התקציב שאושר בהחלטה (ללא השכלה גבוהה) עומד על 443 מיליון ₪, סכום הגבוה פי עשרה בהשוואה להחלטה מ-2014 בנושא זה.

עד לפני שנים ספורות הוזנחה מערכת החינוך במזרח ירושלים ולא ננקטו יוזמות מהותיות לפיתוחה. משרד החינוך כמעט לא היה מעורב בנעשה שם, והניהול היה נתון בידי המחלקה הערבית במנהל החינוך של עיריית ירושלים. כיום הופך משרד החינוך להיות הגורם המוביל. הוא מגבש תוכניות חדשות, בעיקר להעמקת לימוד השפה העברית, קידום החינוך הטכנולוגי, הגדלת היקף החינוך הבלתי פורמלי, וכן מתן תמריצים להרחבת תוכנית הלימודים הישראלית.

נכון לעכשיו, רוב הלימודים במזרח ירושלים מתבצעים לפי התוכנית הפלסטינית. הדבר מגביל את יכולתם של הבוגרים להשתלב באקדמיה בישראל ובשוק התעסוקה, או בתפקידים המחייבים השכלה אקדמית. לפיכך, אחד המרכיבים בתוכנית החדשה הוא הכנסת תוכנית הלימודים הישראלית לבתי הספר, במקום זו הפלסטינית.¹⁸ השר אלקין ושר החינוך רואים בכך את היעד העיקרי, כשהמטרה לעתיד היא

שבכל בתי הספר במזרח ירושלים תילמד התוכנית הישראלית. עד כה הוכנסה התוכנית למקצת מבתי הספר התיכוניים ונגקטות פעולות הסברה כדי לשכנע את התושבים ביתרונותיה, כמו קבלה למוסדות להשכלה גבוהה בישראל והשתלבות בשוק העבודה.

בהחלטת הממשלה נקבע כי בשיתוף עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, ייקבעו יעדים להגדלת מספר הסטודנטים הלומדים לתואר ראשון עד כדי הכפלתם. לשם כך אמור משרד האוצר להעביר תוספת תקציב בסך 90 מיליון ₪, ועוד 170 מיליון ₪ מתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה. כן הוחלט לגבש מתווה לתוכנית לעידוד תלמידים מצטיינים ממזרח ירושלים ללמוד באוניברסיטאות בישראל.

דגש נוסף בתוכנית הוא שילוב התושבים במעגל התעסוקה והגדלת ההכנסות במשקי הבית. לשם כך ייעשה מאמץ מיוחד לצמצום הפערים בהיקף התעסוקה של נשים ערביות על ידי הרחבת השתתפותן במרכזי הכוון לתעסוקה, הקצאת תקנים של עובדים סוציאליים, הרחבת מספר מעונות היום לילדי העובדות וסיוע למעסיקים עבור קליטת עובדות חדשות. באופן כללי יינתן עידוד לפיתוח ולקיודם עסקים קטנים ובינוניים המותאמים באופן ייחודי לאוכלוסייה. סך תקציב התוכנית להרחבת התעסוקה עומד על כ־270 מיליון ₪. חלק מההוצאה יפוצה על ידי גידול צפוי של הכנסות למדינה ולעירייה, כולל גידול צפוי של 20 אחוזים בגביית ארנונה עסקית.

בשאר התחומים כמו תחבורה (הקצאה תקציבית של מעל חצי מיליארד ₪), שיפור השירות לאזרח, איכות החיים ובריאות, היעדים המופיעים בתוכנית הממשלתית ברורים פחות, ורובם רק מתניעים עתה תהליכים סבוכים של תכנון, שיחייבו עוד אישורים מפורטים. המצב דומה גם בסוגיה הרגישה של תכנון ורישום מקרקעין בשכונות מזרח ירושלים, אשר הזנחה ויצרה חוסר סדר בתחומי הנדל"ן והתשתיות.

אפשר לראות בתוכנית הנדונה כאן מילוי חובה בסיסית, משפטית והומנית כלפי האוכלוסייה הערבית, לאחר יובל שנים של הזנחה.

משמעויות, מסקנות והמלצות

אפשר לראות בתוכנית הנדונה כאן מילוי חובה בסיסית, משפטית והומנית כלפי האוכלוסייה הערבית, לאחר יובל שנים של הזנחה. בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מובעת מחויבותה לגיבוש פתרון מערכתי כולל לאתגרים החברתיים-כלכליים הקיימים במזרח ירושלים. בהחלטה

עצמה פורטו מקורות התקציב, העומד על כשני מיליארד ₪ לשנים 2018–2023, והוצג מבנה המנגנון לניהול, מדידה ובקרה, הכולל ועדה מתמדת בראשות מנכ"ל המשרד לענייני ירושלים, וצוותי משנה שיוקמו לכל תחום פעילות.

יישום ההחלטה יהיה צעד חשוב ונכון, שעשוי לשפר את רמת החיים ואת איכותם במזרח ירושלים בכלל, ובתחומים החיוניים של החינוך והתעסוקה בפרט. במובן מסוים אפשר לראות את ההחלטה כחלק מתפיסה רחבה יותר של הממשלה, הרואה במנוף הכלכלי מכשיר אפקטיבי לקידום יעדים חברתיים שמשותפים גם את המדינה וגם את המגזרים החלשים באוכלוסייה בישראל. יישום בולט של תפיסה זו מצוי בתוכנית החומש של הממשלה למגזר הערבי מ־2015, הנמצאת כיום בשלבי ביצוע מתקדמים. גם זו, כמו התוכנית הנדונה כאן, מתמקדת בקידום תחומים האמורים לשפר את המצב הכלכלי של האוכלוסייה, בעיקר באמצעות קידום השתלבותה במשק הישראלי – דבר האמור גם לתרום למדינה.

יחד עם זאת, ניתן להצביע על שני הבדלים בולטים בין שתי תוכניות החומש, מעבר לסוגיית האזרחות השונה, שהיא חשובה בפני עצמה. הבדל אחד נוגע לעובדה שתוכנית החומש לאזרחי ישראל הערביים גובשה ומופעלת במידה רבה בשותפות עם נציגי הציבור הערבי, הן ברמה הלאומית (ראשי הרשימה המשותפת) והן ברמה המקומית (ראשי הרשויות המקומיות הערביות). שותפות זו משקפת הבנה הדדית של האינטרס המשותף לקידום התוכנית, למרות המכשולים הרבים המאפיינים את הנושא; ההבדל השני הוא שלתוכנית העוסקת בציבור הערבי בישראל יש "אבא" אחראי, עם גב פוליטי וארגוני חזק. מדובר ברשות הממלכתית לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי,¹⁹ עד לאחרונה בראשותו ובהובלתו המקצועית של אימן סייף, הפועלת בשיתוף מלא עם משרד האוצר באמצעות אגף התקציבים. משמעות הדבר היא שגם לגבי התוכנית החדשה תידרש הנהלה ריכוזית ממשלתית חזקה, שתבטיח את הקשר ההכרחי בין משרדי הממשלה ובינם לבין עיריית ירושלים, בחזקת כתובת בעלת עוצמה פוליטית וארגונית. זו תצטרך לטפל ביישום האינטגרטיבי של התוכנית, נוסף לפעילות שתידרש מכל אחד מהמשרדים הנוגעים בדבר.

מעבר לכך, בשל אי־העמידה ביעדים בתוכנית החומש הקודמת מתעוררת השאלה – מה סיכוייה של תוכנית זו להתגבר על הכשלים ולהצליח. ניתן לראות שהמשאבים ועבודת המטה, כולל הגדרת היעדים של תוכנית זו, מתקדמים במידה רבה מהתוכנית הקודמת, בעיקר בנושאי החינוך והתעסוקה. אך גם אם התוכנית תמומש במלואה, הפערים הקיימים בשטח גדולים, במיוחד בחלקים במזרח העיר שלא נכללו בתוכנית החדשה. יתר על כן, מלכתחילה עוסקת התוכנית רק בצמצום חלקי של הפערים הקיימים, הן בחינוך והן בתעסוקה, ויחלפו שנים רבות עד שהם יגיעו לרמה סבירה. ביתר הסעיפים נראה שהדרך להתקדמות של ממש עוד רחוקה מאוד. הביקורת שנמתחה על התוכנית הקודמת על ידי מבקר המדינה שרירה וקיימת לגבי מרכיבים אלה. משמעות כל אלה ברורה: גם אם הכיוון נכון ומבורך, הרי בשל הנסיבות בשטח והצרכים הגדולים, תהיה זו התחלה של תהליך חיובי,

ארוך ומייגע, אך ספק אם התוכנית תספק פתרון מערכתי כולל לבעיות היסוד של מזרח ירושלים.

הדרך ליישום התוכנית הרב־שנתית החדשה, תוך התניית חלקה בהעמקת ה"ישראלזציה", צפויה להיתקל בהתנגדות פלסטינית. ניתן להטיל ספק בהערכה שתהיה אפשרות לנטרל התנגדות כזו באמצעות מה שנדמה כ"שולם כלכלי" וחיזוק גורמים במזרח ירושלים כמו מנהלי מוסדות חינוך (בעיקר אלה המקומיים, בשונה מאלה שהם אזרחים ערבים של ישראל מיישובי הצפון), ועדי הורים, מנהלים קהילתיים וועדי סוחרים. אלה תומכים אומנם בהשתלבות מסוימת במרקם העירוני השלם וכך גם בחברה הישראלית, אך הם מייצגים, במקרה הטוב ומטבע הדברים, את החברה האזרחית החלשה במזרח העיר. בקרב גורמים אלה יש אומנם נכונות רבה מבעבר לקיים קשר עם גורמי ממשל ישראליים, אך זאת רק במטרה ממוקדת של שיפור תנאי החיים הקשים של התושבים. הדבר אינו מעיד כלל ועיקר על נכונותם לוותר על זהותם הפלסטינית ועל מחויבותם לעניין הלאומי ולמוסדות הרשות הפלסטינית, גם אם יש להם ביקורת כלפיה.

סביר להניח כי על רקע יישום תוכנית החומש יגברו המאבקים הפנים־קהילתיים בקרב האוכלוסייה במזרח העיר: קבוצות כוח בעלות זהות לאומית פלסטינית וגורמי כוח שמרניים־אסלאמיים הניצבים כיריבים בשטח, וכן תושבי השכונות שמחוץ לגדר הביטחון, יפעלו נגד אלה המעוניינים במיצוי זכויותיהם כתושבים ובתהליך של השתלבות במשק הישראלי. אפשר כי הראשונים יחריפו את התנגדותם, גם באמצעות אלימות, איומים והפחדות, כלפי גילויים של "נורמליזציה" עם ישראל, דוגמת הכנסת תוכנית הלימודים הישראלית למערכת החינוך, קבלת

אזרחות ישראלית ואכיפת דיני תכנון ובנייה בשכונות הערביות. הרשות הפלסטינית מצידה תמשיך לפעול ככל יכולתה – המוגבלת – להגן על העיר מניסיונות של "ייהוד" ו"ישראלזציה". יכולותיה המעשיות מוגבלות, אך היא יכולה להעביר תקציבים מאותרים לגורמים מקומיים כמו בתי חולים וארגוני הצלה וחירום פלסטיניים, וכן להעניק תמריצים לעידוד השכלה גבוהה פלסטינית על פני זו הישראלית.

אחריותה של ישראל לשיפור תנאי החיים של תושבי מזרח ירושלים באמצעות הפעלת תוכנית החומש החדשה

מובנת מאליה ומתחייבת, בהיותה הריבון בפועל. יחד עם זאת, שילובם של תושבי מזרח ירושלים בחברה ובכלכלה בישראל, וכן האפשרות לשינוי מעמדם האזרחי (מתושבי קבע לאזרחים) – טומנים בחובם משמעויות דמוגרפיות ופוליטיות ארוכות טווח למדינת ישראל, שנכון לבחון אותן לעומקן. תוכנית החומש מתעלמת

שילובם של תושבי
מזרח ירושלים בחברה
ובכלכלה בישראל, וכן
האפשרות לשינוי מעמדם
האזרחי טומנים בחובם
משמעויות דמוגרפיות
ופוליטיות ארוכות טווח
למדינת ישראל.

לכאורה משאלת עתידה של העיר לעת הסדר מדיני, אך ליישומה המעשי צפויה להיות השפעה על כך.

ישראל התחייבה בהסכמי אוסלו שירושלים תהיה אחת הסוגיות שיידונו במשא ומתן על הסדר הקבע. כל פתרון סביר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני יחייב התייחסות לעניין ירושלים שתתחשב גם בעמדת הקהילה הבינלאומית, השוללת את ההכרזה של ישראל (מאז דצמבר 1949) על ירושלים כבירתה. הקהילה הבינלאומית גם מתנגדת לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל שהתקבל בכנסת ביולי 1980, בטענה שמזרח ירושלים נחשב לשטח כבוש ולא לחלק ממדינת ישראל. לעמדה זו שותפות גם מדינות ערב (בעיקר מצרים, ירדן, ערב הסעודית ומרוקו), הרואות עצמן כבעלות זיקה מיוחדת למקומות הקדושים בירושלים. בכך יש כדי להפריך את ההערכות כאילו שימור ריבונות ישראל בירושלים כעיר מאוחדת, ובייחוד בהר הבית, נתמך על ידי מדינות המחנה הערבי הסוני המתון, ועשוי להפוך למציאות שתתקבע לאורך זמן. גם העמדה האמריקאית בעניין זה אינה מקבלת את המדיניות הישראלית, אף לאחר ההכרה בירושלים כבירת ישראל והעברת השגרירות אליה.

בסיכום הדברים, מאחר שמדובר בהחלטה בעלת חשיבות משפטית ומוסרית מצד אחד, אך בעלת השלכות פוליטיות ומדיניות רציניות מצד שני, עולה הצורך להציע מספר המלצות מערכתיות:

הראשונה – על הממשלה להביא בחשבון שהתוכנית לצמצום הפערים, תוך הוצאת השכונות הצפוניות ממנה, תיתפס בעיני הקהילה הבינלאומית ומדינות ערב כצעד להעמקת סיפוח מזרח ירושלים, והן צפויות להתנגד לכך בחריפות. מכאן הצורך להתייחס לתוכנית גם בהקשר המדיני של שאלת ירושלים במשא ומתן עתידי.

השנייה – על הממשלה לשקול שוב את הוצאת

השכונות הצפוניות שמעבר לגדר הביטחון מהתוכנית, שכן הדבר יפגע בסיכויי הצלחתה: המתח הקיים ממילא, שיתחזק בין תושבי העיר הנכללים בתוכנית לבין אלה שאינם נכללים בה, ירתיע את הראשונים משיתוף פעולה עם הרשויות ביישומה. זאת, כמובן, אם אכן תתפתח דינמיקה חיובית של יישום סדור של התוכנית.

השלישית – על הממשלה להיערך להתמודדות עם

הקשיים המשפטיים וההתנגדות הצפויה סביב סוגיית

רישום המקרקעין, שכן רבים מבעלי הנכסים הם נפקדים המתגוררים מאז מלחמת ששת הימים בירדן, וחששם הוא שהמדינה תניח ידה על הנכסים לצורכי פיתוח ובינוי של מבני ציבור.

יש להכיר בעובדה שניסיונות שנעשו בעולם בעבר לכפות שינוי בתוכניות הלימודים של מיעוטים לא צלחו, ואף העמיקו סכסוכים.

הרביעית – יש להכיר בעובדה שניסיונות שנעשו בעולם בעבר לכפות שינוי בתוכניות הלימודים של מיעוטים לא צלחו, ואף העמיקו סכסוכים. נדרשת תוכנית שיווק מפורטת לעניין מרכזי זה, שתכלול תמריצים ניכרים לתושבים.

החמישית – ככלל, ידרש מאמץ מיוחד לגיוס גורמים פלסטיניים מקומיים לתמיכה פעילה ומעשית בתוכנית, ולשילובם כמובילים מקומיים של מרכיבי התוכנית. ללא הצלחה בכך יהיה קושי להגיע להצלחה בתוכנית.

השישית – לצורך הגדלת הסיכוי להצלחת התוכנית, חשוב יהיה להתמקד – גם בביצוע השוטף וגם בהצגתה בציבור – בהיבטים הכלכליים והחברתיים שלה, ופחות בהיבטים הפוליטיים. זאת, כדי לצמצם את החשש מהפיכתה לסלע מחלוקת עם התושבים ומיצירת חזית פלסטינית-ערבית-בינלאומית נגדה. לשם כך נדרש לבנות תדמית חיובית של התוכנית בעיני התושבים, באמצעות תהליך שיווקי מתאים ומשכנע.

הערות

- 1 על מדיניות ישראל כלפי מזרח ירושלים לאורך השנים והשלכותיה, ראו: יעל רונן, "משילות חלולה: מערכת החינוך במזרח ירושלים", **משפט וממשל**, י"ט (2-1), תשע"ה, עמ' 7-42; מנחם קליין, **יונים בשמי ירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1999 (תת-פרק: "עיר מאוחדת להלכה ומחולקת למעשה"), עמ' 43-58.
- 2 החלטת ממשלה מס' 1775 מ-29 ביוני 2014:
http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=560
- 3 דוח ביקורת מיוחד, **פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים**, מבקר המדינה, 13 במאי 2018,
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/632.aspx>
- 4 החלטת ממשלה מס' 2684 מ-28 במאי 2017, 28.5.2017
https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_des2684
- 5 החלטת ממשלה מס' 3790 מ-13 במאי 2018,
https://www.gov.il/he/departments/policies/dec3790_2018#
- 6 המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים 2016, דצמבר, 2017 עמ' 22.
- 7 מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 88-101.
- 8 דוד קורן, "מזרח ירושלים: קץ עידן הביניים", מכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים, 31 באוקטובר 2017,
<https://jiss.org.il/he/koren-eastern-jerusalem-end-of-an-intermediate-era/>
- 9 ראו ממצאי סקר שערך מרכז המחקרים ברמאללה (PSR): Public Opinion Poll No. (67) Press-Release, March 20, 2018, <http://pcpsr.org/en/node/723>; באתר המרכז: "60% וכן, ממצאי סקר שביצע המרכז הפלסטיני לדעת קהל בבית-לחם: ניר חסון, 60% מתושבי מזרח ירושלים תומכים בהשתתפות פלסטינים בבחירות בעיר", **הארץ**, 14 בפברואר 2018; וכן: נדב שרגאי, "השתתפות פלסטינים בבחירות המוניציפליות

- 10 בירושלים – סיפור של אינטרסים", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 19 בפברואר
<https://goo.gl/pLTr7r>, 2018
- 11 ראו הערכה זו במאמרו של ד"ר ערן לרמן, שהיה סגן למדיניות חוץ ועניינים בינלאומיים
 במועצה לביטחון לאומי: "ריבונות ישראל בירושלים המאוחדת היא עוגן חיוני
 להמשך קיום מחנה היציבות, וגם לסיכוי ליציבות האזורית", מכון ירושלים למחקרים
 אסטרטגיים, 31 באוקטובר 2017, <https://jiss.org.il/he/lerman-israeli-sovereignty-in-jerusalem-as-a-key-to-regional-stability/>
- 12 החלטת ממשלה 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים
 2016–2020, https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_922, 2020
- 13 מתוך פגישה שקיימו מחברי המאמר (בתחילת יולי 2018) עם בעל תפקיד הקשור
 לתוכנית לצמצום הפערים.
- 14 ראו מפה: "גדר הביטחון בעוטף ירושלים". המפה לקוחה מתוך הספר: מאיר קראוס,
 עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים,
 2018, עמ' 60.
- 15 נדב שרגאי, **מתווה פעולה לבעיית השכונות הערביות הירושלמיות הצפוניות שמעבר
 לגדר**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים, 2018; בהקשר זה ראו גם:
 יהונתן ליס, "החוק לניטוק שכונות במזרח ירושלים מהעיר יובא היום לאישור הכנסת",
הארץ, 1 בינואר 2018, החוק נועד לצמצם את שטחה המוניציפלי של ירושלים ולהקים
 מועצה מקומית שבשטחה יגורו פלסטינים ממזרח העיר במעמד תושב בלבד,
<https://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.5563078>
- 16 ישראל קמחי, עורך, **גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה**, מכון ירושלים
 לחקר ישראל, ירושלים, 2006; וכן: מאיר קראוס, עורך, **מבוא למשא ומתן על עתיד
 ירושלים**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018, עמ' 59–61.
- 17 נתוני שנתון מערכת החינוך בירושלים לשנת תשע"ז; ראו גם מסמך מרכז המחקר
 והמידע של הכנסת, מ"12 באפריל 2018 בנדון: "בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים
 שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית", <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04211.pdf>
- 18 מענה מנח"י לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, 20 במארכ 2017.
- 19 התוכנית זהה בעיקרה לזו הנהוגה בקרב התלמידים הערבים בישראל, עם התאמות
 ושינויים קלים.
- 20 המשרד לשוויון חברתי, https://www.gov.il/he/Departments/Units/minorities_shivyon