

איור 6: ציפוף העיר אשקלון מבפנים



הערה

* נימרוד דניאל רוזנפלד סיים את לימודי התואר השני בעיצוב עירוני (בהנחיית אדר' ד"ר אלס ורבקל) בבצלאל, ירושלים. "פרי ההילולים" הנוכחי הוא תקציר של עבודת הגמר לתואר.



ממשולה של ירושלים המזרחית בתקופת פוסט אוסלו: תכנון, ניהול ושליטה בשלוש מערכות שירותים עירוניים

אורן שלמה*

במחקר נבחנו שינויים ביחסי הממשל בין ישראל לפלסטינים בירושלים בתקופת פוסט-אוסלו, כפי שבאים לידי ביטוי בהסדרי תכנון ניהול ושליטה במערכות תשתיות ושירותים עירוניים. חלק גדול ממערכות אלו כגון החינוך, הבריאות, התחבורה הציבורית, המשפט השרעי, ועוד, שימרו מאז 1967 מידה רבה של עצמאות תפקודית ולעומתית כלפי מנגנוני המדינה – כביטוי לאי הכרה בסיפוח ובשלטון הישראלי. הגילוי, והטעון הראשי המובא במחקר הוא שהחל משנות ה-2000 לערך ניכרת התחזקות בזיקות תכנוניות, תפקודיות, מנהליות ותקציביות בין שירותים ומערכות תשתיות

פלסטיניים לבין מערכי המדינה. התחזקות זו מורה הן על הגברת השליטה הישירה והעקיפה של המדינה במערכת העירונית ובאוכלוסייה הפלסטינית, והן על התחזקות התלות ותהליכי סתגלנות כפויה של פלסטינים לנורמות של הממשל והאדמיניסטרציה הישראלית. מבחינה תיאורטית, מערכות התשתיות והשירותים העירוניים מתבררות לאור מחקר זה לא רק כמערכות הובלה והספקה של טובין, אלא גם כמערכות הנושאות עימן את "הכוח הרך" של הממשל ואשר בכוחן להשפיע על הבניית זהויות והירארכיות פוליטיות. טיעונים אלו נבחנו בעבודת המחקר באמצעות ניתוח של הסדרה ומעורבות מדינתית בשלוש מערכות תשתית ושירותים עירוניים במזרח ירושלים: התחבורה הציבורית, החינוך, והבריאות.

עלייתם של סוג חדש של יחסים ממשליים בירושלים המזרחית מגדירה במחקר את "תקופת הממשול" (הטמעת ממשל) של ירושלים המזרחית על ידי ישראל החל משנות ה-2000 לערך. תקופה זו בולטת משתי תקופות קודמות בעלות מאפיינים ממשליים שונים שאני מאבחן בהיסטוריה הפוליטית של העיר תחת השלטון הישראלי: (א) "תקופת היישוב" של השליטה הישראלית בעיר, מ-1967 ועד סוף שנות ה-80 לערך, שבהן ישראל ביקשה להבטיח את המשך שלטונה בעיר המאוחדת, בין היתר באמצעות התאמת מדיניות העירונית להסדרים עירוניים קודמים שהמשיכו להתקיים ברובם בחסות ירדנית. (ב) תקופת ה"פיצול הממשלי" שהתקיימה בשנות אוסלו ובין שתי האינתיפאדות (סוף שנות ה-80 ועד תחילת שנות ה-2000), שבהן העמיקה ההפרדה התפקודית בין המערכת האורבנית הישראלית והפלסטינית, על רקע פיצול דה פקטו בשלטון העירוני בין ישראל לרשות הפלסטינית.

תקופת הממשול של ירושלים המזרחית מוסברת במחקר כתוצאה של כשלון תהליך אוסלו, האינתיפאדה השנייה ובניית חומת ההפרדה – אירועים שהביאו לשבר חד בהיסטוריה הפוליטית והאורבנית של ירושלים המזרחית, באשר הם התיקו את הזיקות התפקודיות בינה לבין העורך המטרופוליני שלה בגדה המערבית ויצרו בה מעין וואקום תפקודי-ממשלי עירוני (ראו גם: כהן 2007). ההשלכות האורבניות-פוליטיות והכלכליות-חברתיות של אירועים ותהליכים אלו הן הפיכתה של ירושלים המזרחית ממרכז אורבני-מטרופוליני ראשי ותוסס של הגדה המערבית

בכלל ושל הרצף האורבני המשתרע מרמאללה לבית לחם בפרט, לעיר שבה מתגברים תהליכי אי-פורמליות אורבנית (urban informality), המלווים בדעיכה עירונית, חברתית וכלכלית ובתת תפקוד של רבים מהשירותים העירוניים כמעט עד כדי קריסתם.

מעיר מחולקת בפועל לפאבליזציה ירושלמית

לאור טרנספורמציה עגומה זו של ירושלים המזרחית בתקופת פוסט-אוסלו, המחקר עושה שימוש במסגרת עבודה תיאורטית ומתודולוגית הרואה בירושלים כעיר שעוברת תהליכי מעין "פאבליזציה" והופכת דומה יותר לדגמי ערים המכילות יישובים ואזורים "לא פורמליים" או "מרחבים אפורים" כמו למשל סלאמס או מחנות פליטים, המוכרים מהמטרופולינים הגדולים של הדרום הגלובלי והמזרח התיכון (ראו למשל: צפדיה ופתחאל 2014; Roy and AlSayyad 2004). גישה זו מבקשת לאתגר את הקונבנציה

המחקרית של שיח הערים המחולקות, שבו ירושלים משמשת בדרך כלל כדוגמא פרדיגמטית לצד ערים מחולקות אחרות כמו בלפסט, ניקוסיה, ביירות, מוסטאר ואחרות. נקודת המבט המחקרית של שיח הערים המחולקות מתרכזת ברובה בהיבטים סגרגטיבים ומרחביים-תפקודיים של סכסוכים אתנו-לאומיים בערים, כמו למשל ניתוח סוגי גבולות פנים-עירוניים בין הקהילות והשלכותיהם על הפוליטיקה והיחסים העירוניים (ראו למשל: Dumper 2014). אמנם ההקשר הירושלמי שונה ממרבית הדוגמאות המוכרות מהמחקר על עירוניות לא פורמלית ומרחבים אפורים, מכיוון שהשכונות והכפרים הפלסטינים משוקעים במאבק לאומי ובתהליך קולוניאלי של חדירה והתפשטות דמוגרפית ופוליטית של ישראל לשטחים שסופחו תוך נסיון לדחיקת הפלסטינים ודיכוי שאיפותיהם הפוליטיות. עם זאת, המאפיינים האורבניים והסוציו-פוליטיים הקונקרטיים של חלק גדול מהשכונות והכפרים הופכים דומים – וביתר שאת מאז 'כליאתם' במרחב התפקודי הישראלי – למאפייני משכנות העוני המוכרים מערי המזרח התיכון ואמריקה הלטינית. בין מאפיינים אלו: מובלעתיות סגרגטיבית עמוקה הן מבחינה מרחבית והן מבחינה תפקודית של השכונות והכפרים ביחס לכלל המרחב העירוני; אפליה ממוסדת כלפיהם במרבית תחומי הפיתוח העירוני; שיעורי עוני גבוהים בהם יותר מ-75% מהאוכלוסייה הפלסטינית נמצאת מתחת לקו העוני; תת-תכנון ובנייה לא פורמלית נרחבת – על פי הערכות ישנם כ-20,000 יחידות דיור שנבנו ללא היתר; תת-הספקה של שירותים עירוניים ותשתיות; הכלה חלקית של האוכלוסייה במנגנוני המדינה והשוק; אנטגוניזם כלפי הבירוקרטיה הציבורית ונציגיה מצד האוכלוסייה; ומעמדם המשפטי של הפלסטינים כתושבים שאינם אזרחים הוא מותנה וזכויותיהם במיוחד הקרקעיות, אינן מוסדרות.

אך כפי שאני מראה במחקר זה, תהליכי פאבליזציה אלו של מזרח ירושלים אינם מתבטאים רק בהעמקת אי-פורמליות עירונית ושוליות רב מימדית של הפלסטינים ביחס למרחב הישראלי, אלא שהם מניעים תהליכי אדפטציה חדדית בין הפלסטינים לבין הממשל והכלכלה הישראלים. בתהליכים אלו, גופים מדינתיים והפקידות המקצועית הישראלית מגלים מעורבות בייצוב תפקודים ושירותים עירוניים בשכונות ובכפרים הפלסטינים על מנת למנוע כאוס עירוני וקריסה. מצד שני, לפלסטינים בירושלים, שמצאו עצמם 'כלואים' במרחב התפקודי והפוליטי הישראלי, אין ברירות אחרות אלא להסתגל למצב שנכפה עליהם ולייצר מעורבות עם האדמיניסטרציה הישראלית על מנת לשפר את מצבם החברתי-כלכלי – גם ובמיוחד לנוכח המשך האפליה שישאל ממשיכה להפעיל נגדם, ולנוכח המשך פיתוח המרחב לטובת האוכלוסייה היהודית. דינמיקה זו, המאפיינת את הפוליטיקה העירונית ברבים מהאזורים הלא פורמליים בערי הדרום הגלובלי, היא הנמצאת בבסיס תהליכי הממשול של מזרח ירושלים כרקע וכתנאים הדוחפים ליחסי גומלין.

תת-פורמליות עירונית

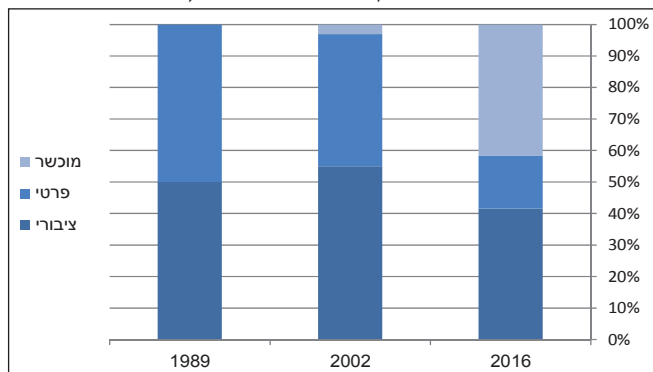
המחקר מבסס את הקביעות האלו באמצעות ניתוח שינויים בשליטה במנהל ובתהליכי הסדרה של שלוש מערכות עירוניות שהתקיימו בשנות ה-2000. (א) הסדרת מערכת התחבורה הציבורית הפלסטינית, ממערכת שפעלה ברובה בצורה לא פורמלית באמצעות מעל ל-1200 רכבי הסעות לא מורשים, למערכת

איור 1: מפת הסדרת התחבורה הציבורית במזרח ירושלים



מורשית הפועלת תחת ניהול ושליטה של משרד התחבורה הישראלי. התוכנית כללה "הלבנה" של מפעילים לא מורשים והשקעה ישראלית בשידרוג והקמה של חברות חדשות ושידרוג ציי הרכבים; כמו כן תוכננו מסלולי קוים ותחנות ושופצו התחנות המרכזיות, ונקבע התהליך האדמיניסטרטיבי המכפיף את החברות הפלסטיניות למשרד התחבורה הישראלי (איור 1). (ב) שינוי מבני במערכת החינוך הערבית בירושלים שבו היא עברה ממערכת הפועלת ברובה מחוץ למוטת השליטה והפיקוח של המדינה (ובכך גם בניגוד לחוק) באמצעות בתי ספר פרטיים, למערכת שברובה מוכפפת למערכת החינוך הישראלית, באמצעות הקמת מספר רב של בתי ספר במעמד "מוכר שאינו רשמי" (איור 2). (ג) תהליך חדירת קופות החולים הישראליות לשכונות ולכפרים הפלסטיניים. בעוד שבסוף שנות ה-80 רק כ-47% מתושבי מזרח ירושלים היו מבוטחים בביטוח בריאות ישראלי, כיום כמעט כל התושבים הפלסטינים מבוטחים באחת מקופות החולים, והם מטופלים בעשרות מרכזי שירות הפזורים בשכונות ובכפרים.

איור 2: שיעור תלמידים בסקטורים שונים בחינוך הערבי בירושלים



לבד מניתוח תהליכים אלו וזיהויים כתהליכי ממשול וכסמנים להתפתחות סוג חדש ומורכב יותר של יחסים בין הפלסטינים בירושלים למדינה הישראלית, במחקר אני מאבחן וממשיג את השיטות והאמצעים המנהליים והתכנוניים שבאמצעותם הוצאו לפועל יוזמות אלו כ-תת פורמליים. המונח מבקש לתאר את אופיים של ההסדרים שבאמצעותם מתכננים והפקידות המקצועית מתערבים במערכות ושירותים עירוניים הפועלים באופן לא-פורמלי במטרה להסדירם ולהכיל את הפעילות במנגנוני המדינה. על פי רוב הסדרים אלו אינם נמצאים בהלימה לנומרות המנהליות הנהוגות בישראל אשר בגבולות 1967 מבחינת סטנדרט הפעולה, הפיקוח, ומידת ההכלה שלהם במנגנוני המדינה, והם במידה רבה תוצאה של אפליה או מגבלות פיסיות או חברתיות, ושל יחסים פוליטיים לעומתיים בין המדינה לפלסטינים. הסדרים תת-פורמליים אלו מאותרים בעבודת מחקר זאת בפרקטיקות ובשיטות עבודה של מתכננים, מנהלים בכירים וזוטרים במשרדי הממשלה, הנאלצים ליצור "פתרונות מיוחדים" עבור סקטורים לא-פורמאליים בירושלים המזרחית

אשר חורגים מנורמות הפעולה שלהם בישראל. למשל, בתוכנית להסדרת מערכת התחבורה הציבורית, משרד התחבורה לא פרסם מכרז הפעלה ארצי לאשכול הקווים של מזרח ירושלים על מנת למנוע תחרות עם חברות התחבורה הגדולה בישראל ולהבטיח את המשך הפעילות של המפעילים הפלסטינים; כמו כן לא הוטמעה מערכת כרטוס אלקטרוני ולא נקבעו סובסידיות ממשלתיות על נסיעות בהנחה. מערכת החינוך למשל פועלת באמצעות מעל ל-1000 כיתות לא תקינות – רובן במבני מגורים שהוסבו לצרכים חינוכיים; קופות החולים פועלות במזרח ירושלים באמצעות ספקי שירות פלסטינים בהסדר הדומה למיקור חוץ. הסדר זה אסור בהפעלה בתחומי ישראל ומשרד הבריאות מאשר לקופות להפעילו רק במזרח ירושלים. הסדרים "מיוחדים" והחרגות אלו, הגם אם מסייעים במעט בשיפור הפער התשתיתי בין מערב ומזרח העיר. מטרתם הראשית היא ייצוב הסדר והתפקוד העירוני והגברת השליטה בו. אך בה בעת הם מנרמלים ומנציחים את החריגות והת-תפקוד העירוני של מזרח ירושלים ביחס למרחב הישראלי.

לסיכום, מעבר לידע החדש אודות דינמיקות תשתיות וממשליות בירושלים המזרחית בתקופת פוסט-אוסלו, ממחקר זה משתמע שעל המתכננים ומקבלי החלטות לבחון את מזרח ירושלים, ואזורים דומים בישראל, לא רק מבעד לאמות המידה והפרקטיקה המקצועית הרווחת בישראל, ולא רק כעיר מחולקת בפועל הממתינה להסדר בין העמים דוגמת ניקוסיה או בלפסט לפני חתימת ההסכם. אלא גם – ובעיקר לאור המציאות העירונית הדו-לאומית המתהווה – באמצעות ידע קיים אודות תכנון וממשל של אזורים "לא פורמליים". זהו תחום תיאורטי ומקצועי נרחב הכולל בין היתר לקחים מפרויקטים של שדרוג תכנוני ותשתיתי והעצמה חברתית של אזורים לא מתוכננים המצויים בשולי או מחוץ למסגרות החברתיות-פוליטיות והפורמליות של הערים. התהליכים המוצגים במחקר מחזקים את ההערכה שגם בהיעדר הסדר מדיני, יעמיקו הזיקות ההדדיות בעיר המיליון הראשונה בישראל – גם תחת התמשכות תנאי הכיבוש והסיפוח הנוכחיים. הכרה בכך אמורה להוביל לפיתוח ממשל עירוני מכיל יותר עבור כל הקבוצות בעיר – ובעיקר להסיט יתר מאמצים ועצמה תכנונית להבראת חוליי הפאבליזציה של מזרח ירושלים.

להרחבה

שלמה, א', 2017, "ממשולה של ירושלים המזרחית בתקופת פוסט-אוסלו", תיאורית וביקורת, 48. עמ' 127-150.

Shlomo O. 2017, "The governmentalities of infrastructure and services amid urban conflict: East Jerusalem in the post Oslo era", *Political Geography*. 61, 224-236.

מקורות

כחן, הלל, (2007), כיכר השוק ריקה, הוצאת עברית ומכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

צפדיה, ארז, ויפתחאל, אורן, (2014), "עיר המחר האפורה", בתוך: פנסטר טובי

ושלמה אורן (עורכים), ערי המחר: תכנון צדק וקיימות היום: תל אביב: הקיבוץ
המאוחד, עמ' 176--193.

Dumper, M. (2014), Jerusalem Unbound: Geography, History, and the Future
of the Holy City. Columbia University Press.

Roy A. & AlSayyad N. (Eds.), (2004), Urban Informality: Transnational
Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Lexington
Books.

הערה

*פרי הילולים זה הוא תקציר עבודת הדוקטורט של אורן שלמה מאוניברסיטת
בן-גוריון בהנחיית דר' חיים יעקובי ובליווי פרופ' אורן יפתחאל.

