



השכונות הערביות שבין גדר הביטחון לבין הגבול המוניציפלי של ירושלים

אתגר למדיניות הביטחון הלאומי של ישראל

הקמת גדר הביטחון מסביב לירושלים ב-2005 יצרה אתגר אזרחי, ריבוני וביטחוני בדמות "שטחי הפקר" של שכונות ערביות המצויות בתוך העיר ירושלים ומחוץ לגדר הביטחון, בסמיכות לשטחי הרש"פ וללא כל חיץ וגבול. שכונות אלו מתאפיינות בהיעדר חוק וסדר ובמצב של "כל דאלים גבר", אשר הוביל לכך שכמחצית מן המפגעים בגלי הטרור של 2014-2017 בירושלים יצאו מתוכן. המסמך מציע להקים מנהלת משותפת לצה"ל, למשטרה, לעירייה ולממשלה שתפעל יחדיו להגברת המשילות והביטחון בשכונות אלו. לאור המצב התשתיתי הקשה השורר בהן מוצע כי ההשקעה האזרחית בהן תתמקד בתחומי טיפוח ההון האנושי – חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה והעצמת מנהיגות שכונתית פרגמטית.

ד"ר דוד קורן

02.01.2019

<https://jiss.org.il/he/koren-the-arab-neighborhoods-between-the-security-fence-and-the-municipal-border-of-jerusalem>

"תוכנית התווה ובוהו" של מחנה הפליטים שועפאט

ב-2 במאי 2016 בשעה 30:23 יצא בהא' נבאבתה, ראש ועד הצעירים בשכונת ראס שחאדה הממוקמת בצפון ירושלים, מהשכונות הערביות שמעבר לגדר הביטחון, לסייע, יחד עם קבוצה גדולה של תושבים, לסלילת כביש שביצעה במקום עיריית ירושלים. לדברי עדי ראייה, אלמוני רכוב על אופנוע תר אחריו ומשמצא אותו ירה לעברו עשרה קליעים. הוא פונה לבית החולים, ומותו נקבע לאחר זמן קצר. בהא', בן 31 במותו, היה דוגמה ייחודית למנהיגות קהילתית אותנטית ואמיצה שניסתה לשנות דבר מה במציאות החיים הקשה בשכונות הירושלמיות שמעבר לגדר הביטחון. רציחתו – אשר נסיבותיה טרם התבררו – היוותה דוגמה אחת למציאות הכאוטית השוררת בשכונות אלו.

מציאות זו טומנת בחובה סיכונים ואיומים לא רק לחיי התושבים במקום, אלא גם לתושביה היהודים והערבים של ירושלים החיים בשכונות שבתוך גדר הביטחון. השכונות שמעבר לגדר – ראס חמיס, ראס שחאדה, שכונת השלום, מ"פ (מחנה פליטים) שועפאט, כפר עקב, סמיר אמיס ואלמטר – הוציאו מתוכן כמחצית מן המפגעים במהלך גלי הטרור שאירעו בירושלים בין השנים 2014–2017. בנוסף, תושבי שכונת פסגת זאב הירושלמית – הסמוכה למ"פ שועפאט – סובלים מעת לעת מירי מנשק קל לעבר בתיהם מכיוון המחנה והשכונות הסמוכות לו.

באוקטובר 2016 נחשף בתקשורת הישראלית דבר מעצרים של 6 מתושבי מ"פ שועפאט באשמת הקמת תא של ארגון דאע"ש. אין זה מקרי כי תא זה פעל דווקא במ"פ שועפאט ולא בשכונות אחרות בירושלים. מתי שטינברג הציג במחקריו את תפיסת עולמן של תנועות הג'יהאד העולמי ואת "פרוגרמת התווה ובוהו" שלהן¹. לדבריו, תנועות אלו תרות במכוון אחר מוקדים של חוסר משילות ששורר בהן תווה ובוהו; מעמיקות את חדירתן אליהם ואז מקימות במקומות אלו תאים של הארגון שמעצימים את אי-הסדר הקיים, ומובילים לקריסת סדרי החברה והשלטון הקיימים והעמדת חלופה שלטונית אסלאמית ג'יהאדיסטית במקומם. למעשה, אין מתאים ממ"פ שועפאט למימוש תוכנית התווה ובוהו של הג'יהאד העולמי. אחיזתה של אונר"א, הממונה על המחנה, הינה רופסת, ואנשי הזרוע האלימים של תנועות הטרור הפלסטיניות, יחד עם סוחרי הסמים וכנופיות העבריינים, הם שמכתיבים את המצב של כל דאלים גבר במחנה.

¹ מתי שטיינברג, "פרוגרמת הכאוס" לפי "אל-קאעדה", בתוך הקשת החדשה (14-12), 2005.

לאור האמור עולה כי העיסוק בסוגיית השכונות הירושלמיות שמחוץ לגדר ומציאת פתרון אזרחי וצבאי לאיומים שהמצב השורר בהן מייצר על העיר ירושלים אינו רק סוגיה אזרחית, אלא גם אתגר למדיניות הביטחון הלאומי של ישראל. מדובר גם בסוגיית הריבונות לאור היעדר המשילות הישראלית בשכונות אלו. בשכונות אלו בולטת, יותר מבשאר השכונות במזרח ירושלים, פעילותה של הרשות הפלסטינית. פעילות זו כוללת חטיפת אנשים לחקירות ברמאללה הסמוכה על ידי מנגנוני הביטחון של הרש"פ; מתן שירותים עירוניים שהרשויות הישראליות אינן מספקות כגון פינוי אשפה, הכוונת תנועה באמצעות שוטרי הרש"פ ועוד.

מטרת מסמך זה היא להמחיש ולאפיין את האתגר שהמציאות שנוצרה בשכונות אלו מציב לישראל; לבחון ולהציע חלופות עקרוניות למדיניות ישראל בנושא ולהציג המלצות לפעולה.

יצירת גדר הביטחון במרחב ירושלים – רקע היסטורי

ההחלטה הראשונית על אודות הקמת גדר ההפרדה, ובכלל זה בעוטף ירושלים, שלא יצאה לפועל, התקבלה לאחר הפיגוע בבית ליד ב-1995. הצעות להקמת הגדר הועלו גם בתקופת ממשלת ברק, אך גם הן לא בוצעו. את המאבק הציבורי למען הקמת הגדר החלה תנועת "גדר לחיים – התנועה הציבורית להקמת גדר ביטחון", שהוקמה ביוני 2001 לאחר הפיגוע בדולפינריום, בזמן ממשלת שרון. לאחר מאות קורבנות של פיגועי התאבדות התעצמה התמיכה הציבורית בגדר הפרדה. אי לכך, באפריל 2002 אישרה הממשלה את הקמת גדר ההפרדה, אם כי אז עדיין לא נקבעו התוואי שלה והקריטריונים לבנייתה.

ביוני 2002 אושר שלב א' של עוטף ירושלים, שכלל 2 קטעים בני 10 ק"מ כל אחד. הראשון, בצפון ירושלים, נמשך ממחנה עופר במערב ועד מחסום קלנדיה במזרח. השני, בדרומה של העיר, נמשך מכביש המנהרות במערב ועד בית סאחור (מדרום להר חומה) במזרח. שני קטעים אלה הושלמו ביולי 2003. בספטמבר 2003 אושרו עוד 3 קטעים – הראשון, באורך 17 ק"מ, נמתח מבית סאחור בדרום ועד ממזרח לאל-עזרייה בצפון. השני, באורך 14 ק"מ, נמתח מהכפר ענאתא בדרום ועד למחסום קלנדיה בצפון, ואילו האחרון, שאורכו גם כן 14 ק"מ, מחבר בין מחנה עופר במזרח לבין גבעת זאב במערב. בפברואר 2005 אישרה הממשלה תוספת של כ-40 ק"מ באזור מעלה אדומים וגוש אדומים. באוגוסט 2008 החליטה רה"מ דאז, אולמרט, לצמצם את שטח מעלה אדומים שייכלל בגדר על פי התוכניות.

השיקולים שהביאו להקמת הגדר היו בראש ובראשונה ביטחוניים:

- מניעת מעבר חופשי ובלתי מבוקר של פלסטינים מן הגדה המערבית לירושלים.
- מניעת החדרה והברחה של חומרי נפץ לירושלים.
- מניעת חדירתן של מכוניות תופת.

הוצאת מחנה הפליטים שועפט וסביבתו מחוץ לגדר ההפרדה הייתה קשורה בין היתר לעובדה שמחנה הפליטים מנוהל בפועל על ידי סוכנות אונר"א, שתפקידה לטפל בפליטים הפלסטינים. קיומו של גורם בינ"ל הנותן שירותים הקל ככל הנראה על ניתוק שכונות מירושלים. באשר לכפר עקב, נראה כי הוצאתו אל מחוץ לגדר נבעה גם מתנאי השטח שלא אפשרו להתוות את המכשול בין כפר עקב לדרום רמאללה ובשל צפיפות אוכלוסין באזור, הטומנת בחובה רמת חיכוך גבוהה עם כוחות הביטחון ועלולה להוות מגבלה טקטית קשה.

בצד השיקול הביטחוני והגאוגרפי יש להניח (אף שאין כל אימות מהדרג המדיני לסברה זו) כי בקביעת תוואי הגדר היה מעורב גם שיקול דמוגרפי-מדיני בראייה עתידית של הסדר קבוע או זמני עם הפלסטינים שיסנה את גבולות העיר, ויותר עשרות אלפי פלסטינים מחוץ לגבולות ירושלים.

בשנים 2002–2004 סבלה ירושלים משורה של פיגועי טרור, ובכללם עשרות פיגועי התאבדות. פיגועים אלו גבו בתקופה זאת 208 קורבנות (בהם ילדים, נשים וטף) והותירו 1,624 פצועים ונכים. משנת 2004, ובעיקר משנת 2005, חלה ירידה משמעותית בכמות הפיגועים בירושלים. גם אם היו לכך סיבות נוספות ומשמעותיות, ובכללן מבצע חומת מגן (2002) ומותו של ערפאת בנובמבר 2004, העיתוי נתפס (בציבור הישראלי) כהוכחה ליעילותו של המכשול.

ב-2004, כאשר הלכה ונשלמה בניית גדר ההפרדה באזור עוטף ירושלים מצאו עצמם תושבי מחנה שועפאת ראס חמיס, ראס שחאדה, שכונת השלום, זעייר, אלמטר, וכפר עקב מחוץ לגדר. כך גם תושבי ג'בל אלרום וברעונה, וכן וולאגיה בדרומה של העיר. מן העבר השני, קבוצה אחרת של תושבים, כגון תושבי דחיית את בריד, הצמודה אל בית חנינא, שאינם בתוך הגבול המוניציפלי של ירושלים (קרי, אינם תושבי העיר), מצאה עצמה "כלואה" בתוך גדר ההפרדה. תהליך הקמת הגדר בירושלים הושלם בשנת 2005, והתקבע בשטח המצב הקיים כיום.

הפער בין הגבול המוניציפלי לגדר הפרדה – ההיבט הגאוגרפי ומרכיבי האחריות השלטונית הנגזרים ממנו

עם יצירת הגדר נוצר חוסר הלימה בין הגבול המוניציפלי לגדר הביטחון. למעשה, נוצרו שני סוגים של "מובלעות". הראשון, שטחים ירושלמיים שמחוץ לגדר הביטחון, והשני, שטחים שנמצאים בתוך הגדר אך מחוץ לגבולות שיפוט העיר (ראה בנספחים מס' 1-2 את המפות הממחישות את הסוגיה).

מובלעות בולטות שמחוץ לתוואי הגדר ובתוך גבול השיפוט המוניציפלי הן:

1. אזור וואלג'ה בדרום העיר – שטח של כ-500 דונם הכולל מגורים.
2. שטח גדול הכולל את כל שכונת מחנה הפליטים שועפט, ראס חמיס, ראס שחאדה ושכונת השלום. השטח בנוי בצפיפות רבה, וכולל מבנים רבים. השטח כולל כ-900 דונם.
3. שטח הכולל את כל כפר עקב, אלמטר, זעייר וקלנדיה בצפון העיר הכולל כ-1,300 דונם.

סה"כ השטחים הנמצאים מעבר לגדר הביטחון, אך בתום תחום השיפוט של עיריית ירושלים, מוערך בכ-3,430 דונם. מספר התושבים בשטחים אלו הוא כ-120-140 אלף.

סוג שני של מובלעות הן אלו הנמצאות מחוץ לגבול השיפוט של ירושלים אך כלולות בתוך הגדר. הבולטות שבהן הן:

1. הר גילה וכל השטח העוטף אותו וכולל את כל היישוב, בשטח של כ-700 דונם.
2. ואדי חומוס (בקרב דיר אלעמוד ודיר אלמונטר בדרום מזרח העיר), שגודלו כ-400 דונם.
3. שטח ממזרח לנווה יעקב הכולל כ-1,500 דונם.

סה"כ השטחים הנמצאים מעבר לגבול המוניציפלי אך בתוך תחום הגדר הוא כ-9,690 דונם. מספר התושבים הערבים בשטחים אלו הוא כ-7,000 איש.

האחריות למתן שירותים אזרחיים ולהיבטי אכיפה ופיקוח עירוניים לתושבי השטחים המצויים בתוך השטח המוניציפלי של ירושלים אך מעבר לגדר הפרדה מוטלת על כתפי העירייה. האחריות על מתן שירותים אזרחיים ועל היבטי אכיפה ופיקוח עירוניים בשטחים המצויים מחוץ לשטח המוניציפלי של ירושלים אך בתוך גדר הפרדה, מוטלת על כתפי המנהל האזרחי של צה"ל.

עיריית ירושלים נתקלת בקושי לספק שירותים הולמים ולהפגין ריבונות בשטחים שמחוץ לגדר, בשל הצורך בליווי ביטחוני בעת מתן שירותים. המנהל האזרחי, מצידו, מתקשה אף הוא לעשות כן בשטחים שמעבר לגבול המוניציפלי. שרשרת קשיים זו מציבה בפני העירייה והמדינה (צה"ל, משרד הביטחון ומשרדי ממשלה נוספים) אתגר הומניטרי, ביטחוני, ריבוני, משפטי ואכיפתי קשה, שמודל חלוקת האחריות הנוכחי בין העירייה למדינה (מנהל אזרחי) אינו מספק לו מענה הולם.

באשר להיבטי שיטור וביטחון, על פי החלטת ממשלה מיום 30.04.06 הועברה לצה"ל האחריות לביטחון הפנים בשכונות שבשטח המוניציפלי של ירושלים הנמצאות מחוץ לגדר הביטחון, והאחריות לסדר הציבורי נותרה בידי משטרת ישראל. לפיכך, במרחב כפר עקב האחריות הביטחונית מצויה בידי צה"ל והאחריות על הסדר הציבורי בידי המשטרה; במחנה הפליטים שועפט וסביבתו – האחריות לביטחון הפנים היא של משמר הגבול והאחריות לסדר הציבורי מוטלת על כתפי המשטרה.

לבסוף, במצבי חירום (כגון רעידת אדמה) ובמקרה של קריסה של אחד מהבתים הבלתי חוקיים רבי הקומות הפזורים כפטריות אחרי הגשם בצפיפות רבה במחנה הפליטים שועפט, שכונת השלום, ראס חמיס, ראס שחאדה וכפר עקב, ייאלץ פיקוד העורף לפעול במרחב שבו לא קיימת כמעט כל נוכחות של גורמי ביטחון ולא קיימת כל תורת הפעלה להתמודדות עם האתגרים הפיזיים והתרבותיים הקיימים בו. כמו כן, אין תיעוד של הבנייה ואין תוכניות בניין עיר סדורות המאפשרות היכרות עם המרחב הבנוי, כפי שנדרש לצורך תוכנית חילוץ סדורה.

השלכות הדמוגרפיות של חוסר ההלימה בין הגבול המוניציפלי לגדר הפרדה

לפני בניית הגדר הייתה הגירה חופשית של תושבים פלסטינים ירושלמיים אל מחוץ לשטח העיר, וכך הוקמו להם מרכזי מסחר ומגורים בשכונות. הבולטת בהן הייתה א-ראם; טרם הקמת החומה גרו בה כ-60 אלף תושבים, מרביתם בעלי תעודת תושב ירושלמית. א-ראם היום דלה באוכלוסין ונעדרת סממני מסחר ופעילות כלכלית תוססת שאפיינו אותה. הקמת החומה הובילה לנהירה של עשרות אלפי פלסטינים אל תוך ירושלים שבתוך הגדר מחשש כי הגבול המוניציפלי ישיק אל תוואי הגדר ולפיכך תישלל מהם התושבות, וכן מחשש כי הגדר תפגע בתנועה החופשית אל ירושלים, על כל המשתמע מכך (בעיקר בהיבטי תעסוקה ומתן שירותים). בשלב מאוחר יותר, כאשר הבינו התושבים שישראל אינה ממחרת לוותר על השכונות שמחוץ לגדר ומותירה אותן בגבולה המוניציפלי של ירושלים, החלה נהירה גדולה עוד יותר

לאזור השכונות הירושלמיות הערביות שמעבר לגדר. אותם תושבים שהיגרו מא-ראם או מביר נבאללה לתוך הגדר מחשש לאבד את תעודת הזהות שלהם חזרו שנים מעטות מאוחר יותר לכפר עקב ולאזור מחנה הפליטים שועפאט.

אל "תושבים חוזרים" אלו ניתן להוסיף גם אלפי פלסטינים "משפרי דיור" שמעדיפים לקנות דירה של 120 מ"ר בכפר עקב ב-60 אלף דולר על פני דירה דומה ב-300 אלף דולר, לכל הפחות, בשכונת בית חנינא הסמוכה בתוך הגדר.

הואיל ואין כל חיץ, מחסום, עמדת בידוק או גבול בין שטחי הרשות הפלסטינית לבין השכונות הירושלמיות שמעבר לגדר, יש מעבר תדיר של שוהים בלתי חוקיים לשכונות שמחוץ לגדר, אשר מוביל לעלייה מתמדת במספר התושבים הערבים המתגוררים בירושלים.

תמונת המצב הנוכחית בשכונות שמעבר לגדר והשלכותיה

ב-10 ביולי 2005 קיבלה ממשלת שרון את החלטה 3873 להסדרת מצבם של תושבי העוטף (ראה נספח מס' 4). הממשלה הכריזה על הקצאת תקציבים מיוחדים לעיריית ירושלים לצורך הסדרת אזורי רוכלות בסמוך למעברים, פיקוח על הסדר הציבורי, עידוד פיתוח שירותי רפואה מעבר לגדר, הקמת יחידות דואר בסמוך למעברים, הקמת שלוחות בתחום התעסוקה, מעברים הומניטריים לחולים, הקמת יחידות של משרדי הממשלה השונים, הסעות לבית ספר, מענקים מיוחדים לצורך ביצוע ההחלטות והקמת מנהל הקהילתי מיוחד לשכונות אלה. כיום, 13 שנים לאחר ההחלטה, מרבית מרכיביה לא יצאו אל הפועל.

הקמת גדר ההפרדה בשנים 2004–2005 הציבה בפני עיריית ירושלים והרשויות הישראליות אתגר קשה ביותר של קיום רצף של שירותים וניהול חיי יום ביום בתוך מציאות של היפרדות וניתוק. קושי זה מצא את ביטויו בתחומי התכנון והבנייה, התפעול, התשתיות, החינוך, הרווחה, הסדר הציבורי, אכיפת החוק ועוד. שני סוגי השטחים הנידונים במאמר זה סובלים משלל מאפיינים של היעדר שליטה, כשהבולטים בהם הם: היקפים נרחבים של בנייה בלתי חוקית המונעת כל אפשרות לפיתוח תשתית הולם של השכונות; בנייה על תוואי דרך ועל שטחים המיועדים למבני ציבור באופן המונע מהרשויות כל אפשרות לטפח בהן רמת חיים סבירה; רמה ירודה ביותר של שירותים בסיסיים, במיוחד בתחום התברואה (בתחום זה אף הוגשה בשנת 2015 תביעה של נציגי ועד השכונות המדוברות נגד עיריית ירושלים ומדינת ישראל); רמה גבוהה של פשיעה ופגיעה בסדר הציבורי; פעילות של גורמי טרור וגורמים לאומניים אנטי-ישראליים; מחסור במוסדות ציבור, שירותי בריאות וחינוך; מחסור בתשתיות דרכים בסיסיות; ריבוי תושבים, ובכללם שוהים בלתי חוקיים (שב"חים), שמייצרים עומסים אדירים על התשתיות האזרחיות, על השירותים והתשתיות הדלות; היעדר בקרה על בטיחות, שירותי ביוב וניקוז ותעבורה.

השכונות שמחוץ לגדר הפכו גם למעין "ערי מקלט" של עבריינים הנמלטים אליהן מאימת מנגנוני הביטחון ואכיפת החוק של הרשות הפלסטינית. עבריינים אלו מייצרים אתגרי שיטור וביטחון בעבור העיר ירושלים, גם זו שבתוך הגדר. לדוגמה, מקרי פשיעה רבים בירושלים מקורם בשכונות שמחוץ לגדר, וכמחצית מהמפגעים בגל הפיגועים של 2014–2017 הגיעו משכונות אלו.

מבחינה סוציו-אקונומית, שכונות אלו הפכו למעשה לשיכונני עוני, אף על פי שחלק מועט מתושבי המקום נמנים עם המעמד הבינוני (חלק ניכר מבני מעמד זה היגרו לשכונת בית חנינא הסמוכה במרוצת השנים). תופעות של סמים, אלכוהול, אלימות וקריסת המסגרות המשפחתיות שכיחים בשכונות אלו, וכנופיות עבריינים קנו להן שביתה בניהול עסקים שונים ובנייה בלתי חוקית. בכפר עקב, מי שמנהל את העניינים בפועל הם אנשי התנזים (המנגנון הצבאי של תנועת הפת"ח) ממחנה הפליטים קלנדיה הסמוך. באזור מ"פ שועפאט המצב מורכב יותר. אין תנזים, אבל יש בעיקר פושעים וכנופיות עבריינים.

מאפייני יסוד בעייתיים אלו צפויים רק להחמיר ככל שינקוף הזמן. כך לדוגמה, אזור מחנה הפליטים שועפט וסביבתו (חוץ-גדר ופנים-מוניציפלי) ואזור ואדי חומוס (חוץ-מוניציפלי ופנים-גדר, ראה נספח 2) מצויים בימים אלו בתנופה חסרת תקדים של בנייה בלתי חוקית וקליטת המוני תושבים חדשים באופן שצפוי להחמיר ביתר שאת את המגמות שהוצגו. חוסר אכיפת החוק מצד עיריית ירושלים בשכונות שמחוץ לגדר ומצד המנהל האזרחי של צה"ל בשכונות שבתוך הגדר ומחוץ לגבול העיר – אשר נובע בעיקר בשל החיץ הפיזי שהגדר יוצרת ברצף הפעילות של המנהל האזרחי בשטחי יו"ש שעד הגדר – גורמים למצב שבו אין דין ואין דיין בשטחים אלו ו"מאן דאלים גבר".

להערכת התושבים, לפני בניית הגדר חיו בכפר עקב בין 15–20 אלף איש, וכיום גרים שם בין 40–50 אלף. גידול דומה היה באזור מחנה הפליטים שועפט לאחר הקמת הגדר ב-2004. תחום התכנון והבנייה בולט יותר מכול בגלל הפער בין הגידול החד במספר התושבים בשכונות לבין "כושר הנשיאה" המוגבל מבחינת מספר התושבים שהשטח יכול להכיל. בכפר עקב יש מיעוט בולט של תוכניות בנייה. רוב התוכניות הינן

נקודתיות ונפתחו על ידי יזמים פרטיים. יש תוכניות רבות שנפתחו בהן תיקים ולא קודמו, ותוכניות רבות שנגזו, לפיכך רובו הגדול של כפר עקב הינו ללא תכנון וללא תב"ע (תוכנית בניין עיר).

במ"פ שועפאט יש שתי תוכניות מתאר שעיריית ירושלים החלה בקידומן, אך הן הופסקו. התוכניות המעטות שכבר קיימות הן של יזמים פרטיים במתחמים קטנים. סה"כ נפתחו תיקים של 24 תוכניות, ומתוכם אושרו שלושה. ניתן לומר כי כל מ"פ שועפאט, בדומה לכפר עקב, נעדר תכנון.

השכונות הנ"ל סובלות גם מהיעדר ריבונות ואכיפת החוק. בתחום הפיקוח על הבנייה לא מבוצעת כמעט כל פעילות בשנים האחרונות בשכונות אלו. מקורו של מצב זה נעוץ הן באילוצים ביטחוניים והן באילוצים שהדרג המדיני הבכיר מטיל על עיריית ירושלים משיקולים דיפלומטיים בכל תחום הריסות הבתים הבלתי חוקיים במזרח העיר. מצב דברים זה הוביל לבנייה רחבת היקף ובגובה רב, שהיא רובה ככולה בלתי חוקית ונעדרת תשתיות בסיסיות. בכל מקום בשכונות שמחוץ לגדר צצים עשרות בניינים, בלי יד מכוונת. ברחובות אפשר למצוא שלטים רבים המבשרים על פרויקט מגורים חדש בעלות זולה ביותר. בנייה בלתי חוקית רחבת היקף זו נעשית על חשבון שטחים שבהם ניתן היה לפתח תנאי חיים מינימליים לרווחת התושבים כגון גינות ציבוריות, מוסדות חינוך, רווחה ותרבות וכבישים. את מקומם של השטחים ציבוריים וגני המשחקים תופסים מגרשי גרוטאות של מתכת משומשת למכירה. תופעת הבנייה הבלתי חוקית שכיחה ביותר גם ב"תמונת המראה" של כפר עקב ומ"פ שועפאט, קרי ואדי חומס ודומותיה (בעניין הבנייה הבלתי חוקית ראה תמונה להמחשה בנספח מס' 3).

ועדת הפנים של הכנסת נתנה אף היא דעתה בינואר 2012 על נושא הבנייה הבלתי חוקית בכפר עקב שבמזרח ירושלים. עורך הדין עמיר פישר, היועץ המשפטי של תנועת "רגבים", שהגיש את העתירה נגד המדינה, תיאר בדיון מציאות קודרת במזרח ירושלים וכפר עקב, בפרט כזו שלפיה "כבר חמש עשרה שנים לא אוכפים את החוק במקום". בתשובתה לעתירת "רגבים" סיפרה הפרקליטות על המציאות המורכבת באזור. "המציאות הביטחונית במרחב הינה מציאות מורכבת, המושפעת במידה רבה מן הקרבה שבין שטחים אלא לשטחי איו"ש. כך, חשופים כוחות הביטחון הפועלים בגזרה לאירועים של היתקלויות אלימות והפגנות, אירועי זריקת אבנים, זריקת בקבוקי תבערה, חסימות צירים, והנחת מטעני צינור, ועוד". על כך הוסיפה וטענה כי האחריות לאכיפת דיני התכנון והבנייה מוטלת על הוועדה המקומית בירושלים, וכי נוכח המצב הביטחוני באזור לא בוצעה כניסה של פקחים לכפר למעלה מ-15 שנה. כניסה לכפר דורשת מאפיינים צבאיים מלאים, נטען בכתב התשובה; אמצעים אלו יצטרכו לשהות במקום שבועות מספר על מנת לאפשר לפקחים לבדוק את המקום והמבנים בבטחה. "משמעות הדבר היא הקצאת משאבים עצומה וייחוד משאבים אלו אך ורק לנושא זה, תוך הסטת כוחות ביטחון ממשמיות אחרות חשובות יותר, לרבות פעולות ביטחון שוטפות ואף מתן ליווי לכוחות המשטרה באכיפת החוק בעבירות שהסיכון שהן מקימות רב יותר".

לסיכום ענתה המדינה כי הבעיה בכפר עקב ידועה, אך אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות שלה עקב המשאבים שיצטרכו להפנות לאכיפת החוק. "באשר לדרך הטיפול וסדרי העדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה ביחס למבנים שנבנו ללא היתר הרי לעת הזו, ונוכח המציאות הביטחונית הקיימת, סדרי העדיפות באכיפת החוק הם כאלה הנותנים עדיפות לאכיפה של עבירות חמורות יותר בספר החוקים מאשר עבירות התכנון והבניה".

במרוצת השנים האחרונות ביצעה משטרת ירושלים, בהובלת משמר הגבול, שורה של פעולות משמעותיות להגברת אכיפת החוק והסדר וסיכול טרור ממרחב מ"פ שועפאט רבתי, בכלל זה כניסות תדירות למרחב זה לטיפול בתלונות תושבים על אלימות במשפחה; טיפול משולב עם עיריית ירושלים בהיבטי רישוי עסקים ומכירת דברי מאכל פגומים ועוד. בנוסף הקימה משטרת מחוז ירושלים מרכז שיטור משולב במעבר שועפאט בשיתוף עם עיריית ירושלים והמנהל הקהילתי הפועל מטעמה במקום. העירייה אף מבצעת במקום, בהיקף נרחב יותר מבעבר, ריבודי כבישים, תיקוני תאורה, הסדרת דרכים ועוד. אף על פי כן ברור כי הפעולה העירונית הינה זניחה ביחס לצורך האדיר הקיים בשיפור תנאי החיים במקום, בכל תחום העולה על הדעת.

בתחום החינוך, בכפר עקב ושכנותיה (סמיר אמיס, אלמטר, זעיר, קלדניה) ומחנה הפליטים שועפאט וסביבתו (שכונת השלום, ראס ח'מיס, ראס שחאדה) פועלים כ-30 בתי ספר במעמד רשמי (משרד החינוך + עיריית ירושלים), מוכר שאינו רשמי (המתקצב בחלקו ע"י משרד החינוך), פרטי (בכלל זה גורמים נוצריים ואסלאמיים) ושל אונר"א (במחנה הפליטים). בשכונות ביר עונא וולאג'יה שבדרום מערב ירושלים התלמידים לומדים במוסדות חינוך של הרשות הפלסטינית.

בשל המחסור במבני חינוך, עיריית ירושלים נאלצת לשכור מבנים לצורך הפעלת מוסדות חינוך והפעלת מערך הסעות תלמידים המסיע אלפי תלמידים כל יום לבתי ספר בשכונות שבתוך הגדר. לאחרונה עלתה לכותרות סוגיית אונר"א, על כלל המורכבות הטמונה בה. בכלל זה, עצם שימור מעמדם של תושבים ירושלמיים כפליטים; סוגיית ההסתה לאלימות בספרי הלימוד בבתי הספר; רמתם הנמוכה

של שירותי התברואה שאונר"א מספקת ועוד. עיריית ירושלים החלה במהלך כולל להחלפת שירותי אונר"א בשירותים עירוניים לקראת תום כהונתו של ניר ברקת, ויש לקוות כי מהלך זה יתמיד גם במהלך עידן ראש העיר החדש, משה ליאון.

מבט כולל על הפעילות העירונית מראה כי בתחומים רבים היא אינה מתקיימת כלל לאור אילוצים ביטחוניים, ובתחומים אחרים היא אינה מספקת בהתחשב בגודל הרב של האוכלוסייה. מצב זה מקבע, ואף מעצים, דינמיקה של התדרדרות ברמת החיים ורמת השירותים, אשר מסמך זה מבקש להתריע מפניה הן במישור ההומניטרי והחוקי – המחויבות כלפי התושבים – והן באשר להשלכותיו המצטברות של מצב זה על תחומי הסדר הציבורי, הפשיעה והביטחון, כמו גם על הלגיטימיות של שלטון ישראל בעיר המאוחדת וניסיונות הרש"פ לחתור תחתיה.

חלופות למדיניות ממשלתית בסוגיה

באשר לשכונות המצויות מחוץ לגבול המוניציפלי אך בתוך גדר הביטחון (כגון ואדי חומוס) נראה כי יש שלוש חלופות מרכזיות. הראשונה – שימור המצב הקיים, על כל המשתמע מכך מבחינת הסלמת המגמות השליליות שתוארו לעיל. השנייה – העצמת המשילות של המנהל האזרחי במקום על ידי הקצאת הכוחות והתקציב הדרוש לכך. החלופה השלישית היא העברת השטח לאחריית עיריית ירושלים ויצירת שיפוי כספי מהמדינה עבור כוח האדם והשירותים שיינתנו לכעשרת אלפים תושבים המתגוררים בשטחים אלו, שהבולט והמרכזי בהם הוא ואדי חומוס הצמוד לצור באהר.

כל המסייר בתפר הקיים בין שכונת צור באהר לבין ואדי חומוס ועוקב אחר השיפור המהותי שחל ברמת השירותים בשכונת צור באהר, אשר מתאפיינת בשנים האחרונות בהתחלות בנייה חוקיות רבות, באישור תבועות ובמתן היתרים (תוכנית האב של צור באהר אושרה בוועדה המקומית בנובמבר 2017), בהקמת מוסדות ציבור, בסלילת כבישים, בהגברת רמת התברואה ועוד, רואה על נקל כי תנופה זו נעצרת בקו שבו עובר הגבול. נכון יותר לאפשר לעיריית ירושלים להמשיך את התנופה הזו גם לוואדי חומוס הסמוך ולהחיל בו את החוק, בטרם יהפוך המצב לבלתי הפיך. לפיכך, הדרך הנכונה ביותר להתמודד עם שטחים אלו היא להעביר את האחראיות עליהם לידי עיריית ירושלים ומשטרת מחוז ירושלים, בתוספת תקני כוח האדם, התקציבים והסמכויות הנדרשים. מימושה של מדיניות זו דורש כמובן קודם כול הכרעה בנושא במסגרת דיון ממשלתי שיסמך את עיריית ירושלים לטפל בשטחים אלו ויעניק לה את הכלים ההולמים למשימה זו.

הבעיה ה"כבדה" יותר כמובן היא השטחים שמחוץ לגדר, שבהם מתגוררים כ-120–140 אלף איש. ניתן להצביע על שורה של חלופות להתמודדות עם אתגר זה:

- א. שימור המצב הקיים, על כל המשתמע מכך.
- ב. חלופה מדינית שמהותה מסירת השטח לשליטת הרשות הפלסטינית באורח חד-צדדי או במסגרת הסכם בין שני הצדדים. לאור האתגר הביטחוני הרב שיווצר עם העברת שטח המצוי בסמיכות לשכונות יהודיות, כגון פסגת זאב, לידי הרשות הפלסטינית, והמשמעות המדינית כבדות המשקל (על פי חוק יסוד ירושלים) שיש לשינוי גבולות העיר או מסירת ריבונות לגורם זר בשטח הבירה בצל הקיפאון הקיים כיום במו"מ עם הפלסטינים, נראה כי חלופה זו אינה עומדת על הפרק. מימוש חלופה זו עלול להוביל לכך שמצבם האזרחי של התושבים יישאר בכי רע תחת שלטון הרש"פ. בנוסף, סביר כי תושבי שכונות אלו בעלי תעודת זהות ירושלמית (מדובר כנראה בכשני שלישי מתושבי המקום) ינהרו בהמוניהם אל השכונות הערביות שבתוך הגדר ויעמיסו על תשתיותיהן העמוסות לעיפה כבר כיום.
- ג. חלופה נוספת הוצעה על ידי השר זאב אלקין: הקמת שתי רשויות מוניציפליות נפרדות (מ"פ שועפאט וסביבתו וכפר עקב וסביבתו) במנותק מירושלים, אבל תחת ריבונות ישראלית, שתפעלנה בשלב ראשון על פי המודל של "ועדה קרואה", קרי ועדה חיצונית של גורמי מקצוע שתנהל את ענייני השכונות. חלופה זו כרוכה בראש ובראשונה בשינוי גבולה המוניציפלי של ירושלים, היוצר מורכבות פוליטית וחקיקתית. כמו כן יש לזכור כי מודל "הוועדות הקרואות", שפעל שנים רבות במגזר הערבי בישראל, לא הוכיח עצמו כמודל ממשל יעיל; ולראיה, משרד הפנים חדל מלמנות ועדות קרואות ביישובים הערביים ותחת זאת דוחף לקיומן של בחירות עצמאיות. יש להניח כי מודל שכשל ביישובים ערביים בתוך מדינת ישראל לא יצליח במקום מסובך ומורכב הרבה יותר כמו מ"פ שועפאט.
- ד. שינוי תוואי הגדר כך ששיק לגבול המוניציפלי – דבר הדורש פירוק והרכבה של הגדר, על כלל המורכבות הטכנית, ההנדסית, הכספית והפוליטית הנוגעת בדבר.
- ה. הותרת הגדר והגבול המוניציפלי על כנם ויצירת חלוקה מחודשת באחריות על מתן שירותים בפועל, באופן שבו העירייה תיתן שירותים בשטח הירושלמי "עד הגדר", כלומר בשטחים שבתוך הגדר ומחוץ לגבול המוניציפלי (כגון ואדי חומוס), ואילו המנהל האזרחי ייתן שירותים בשטחים שמחוץ לגדר אך בתוך הגבול המוניציפלי, כרצף לפעילותו בשטחי יו"ש. חלופה זו נדונה בין גורמי העירייה והמנהל האזרחי, והאחרונים התנו את מימושה בשני תנאים מוקדמים שקשה להניח כי יתקיימו:

א. אישור מהדרג המדיני הבכיר.

ב. מציאת הנוסחה המשפטית שתאפשר לגורם צבאי לתת שירותים אזרחיים בתוך שטח

ירושלים לתושבים ישראלים.

משמעות חלופה זו היא שבפועל יהיו גורמי רש"פ אלו שייתנו את השירותים בתוך שכונות כמו כפר עקב, אם כי בפיקוח ותיאום עם המנהל האזרחי. בפועל מדובר אפוא בסוג של משילות פלסטינית בשטחי ירושלים שמעבר לגדר הביטחון, דבר שיש להניח כי לא יהא מקובל על ממשלת ישראל כל עוד היא עומדת על ריבונות ישראל בכל ירושלים.

1. יצירת מנגנון ליווי ביטחוני שיאפשר לעובדי עיריית ירושלים או לקבלנים הפועלים מטעמה לעבוד בצורה שוטפת ובטוחה בשכונות שמעבר לגדר, והגדרת תקציב תוספתי משמעותי שייתן לעיריית ירושלים בשל השירותים הרחבים שהיא נדרשת לתת לעשרות אלפי שב"חים המתגוררים בשטחה המוניציפלי.

2. יצירת מנהלת חדשה לניהול ענייני שכונות אלו, משותפת לעיריית ירושלים, צה"ל, משטרת ישראל וממשלת ישראל. המנהלת תובל על ידי ממשלת ישראל (מל"ל כגוף מוביל אסטרטגית והמשרד לענייני ירושלים כגוף מוביל מנהלתית) ותפעל בנפרד מהעירייה כגוף עצמאי בעל תקציב נפרד ויכולות פעולה עצמאיות.

ניתוח החלופות והמלצות לפעולה

בהיעדר סבירות למימושן של חלופות שיש בהן שינוי במציאות המדינית או שינוי בגבולה המוניציפלי של ירושלים, ולאור הבעייתיות המשפטית והפוליטית הכרוכה ביצירת החלפה באחריות על מתן שירותים אזרחיים בין המנהל האזרחי לעיריית ירושלים, נראה כי החלופות הממשיות העומדות על הפרק הן מציאת פתרון בתוך מסגרת עיריית ירושלים או במנהלת ייעודית שתוקם לשם כך. במהלך 2018, בעת שירותי כיועץ רה"ע ירושלים לענייני מזרח ירושלים ומנהל צוות מזרח העיר בעירייה, בחנו את האפשרות להקים "רובע" ייעודי לשכונות שמחוץ לגדר. העיר ירושלים מתוחמת לשבעה רובעים; בראש כל אחד מהם עומד מתכנן רובע שאחראי על נושאים תכנוניים-הנדסיים, ומנהל רובע שאחראי על נושאים תפעוליים. ההצעה העירונית הייתה להקים רובע עירוני חדש, נפרד, שיתמחה בשכונות הנדונות כאן. העירייה הדגישה כי גם רובע כזה, אם יוקם, יצטרך להתבסס על תקציב ממשלתי נפרד, רחב היקף, שיאפשר לבצע פעולות לשינוי מציאות החיים במקום. בהיעדר תקציב לא יוכלו מנהל הרובע וצוותו לפעול כל פעולה בשטח. על אף היתרונות הגלומים בשכפול של מודל קיים (רובע) אל השכונות המדוברות – בכל הנוגע לניסיון בהפעלת המודל – יש להציג מסגרת ארגונית נפרדת שתשלב בין גורמי ממשלה, ביטחון ועירייה.

בעיות היסוד של השכונות המדוברות נוגעות לסוגיות ממשלתיות החורגות מעבר לסמכותה וליכולותיה של העירייה. סוגיית התכנון והבנייה, לדוגמה, אומנם מעסיקה את עיריית ירושלים, אך הסמכות התכנונית המכרעת היא הוועדה המחוזית ולשכת התכנון המחוזית השייכת למשרד האוצר. סוגיית הפעילות הביטחונית והמשטרתית מצויה אף היא בידי צה"ל והמשטרה. יתרה מזו, סוגיית הגידול הדמוגרפי הבלתי נשלט במקומות אלו, בשל שוהים בלתי חוקיים, בוודאי חורגת מסמכותה של העירייה. בהקשר דמוגרפי זה נדונו בעבר חלופות שעסקו ביצירת בידוק ביטחוני בין שטחי יו"ש וירושלים, אך החשש ההומניטרי, המוצדק, מההשלכות של חסימת תושבי המקום משני הכיוונים (יו"ש וירושלים) הוביל להורדת פתרון זה מעל הפרק.

לאור אופיו הממשלתי של האתגר, גם הפתרון הארגוני המועדף הוא אפוא יצירת מנהלת משותפת לצה"ל, למשטרה, לעירייה ולממשלה שתפעל יחדיו בתיאום ובסנכרון להגברת המשילות בשכונות אלו. הקמת המנהלת לא תוביל, כמובן, לקידום ממשי בהתמודדות עם האתגר אם לא יוקצו לה משאבי כוח אדם ותקציב פעילות עצמאי הולם. בנוסף, לא ניתן להתעלם מכך שמציאת פתרונות לאתגרים הקיימים בשכונות הנדונות וניהול של חיי היום-יום שם כרוכים גם בקיום דיאלוג שוטף עם הרשות הפלסטינית המצויה במרחק אפסי מן השכונות, ללא כל חץ. נראה כי למדינת ישראל, על גורמי התיאום האזרחי-ביטחוני השונים הפועלים בה מול הרש"פ, יש ניסיון בתחום זה הרבה יותר מאשר לעיריית ירושלים.

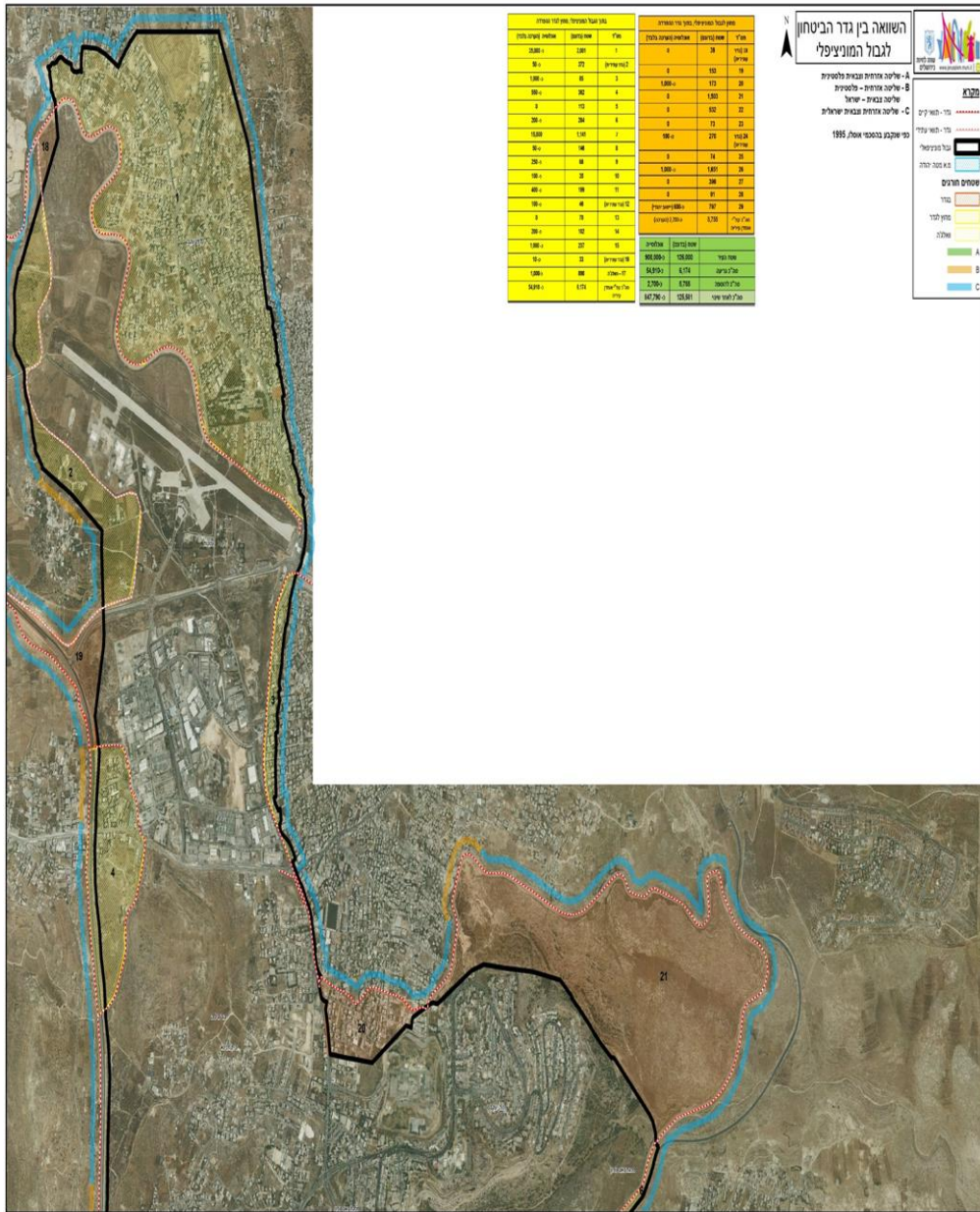
באשר לסוגיית התכנון והבנייה, שהיא הסבוכה ביותר, יש להקים קבוצת חשיבה משותפת לטובי המתכננים האורבניים בשוק הפרטי, נציגי ועדי השכונות המקומיות ורשויות התכנון בעירייה ובממשלה לחיפוש פתרונות יצירתיים למצב הקיים. מודלים של פינוי-בינוי מוסדר יהיו קשים מאוד לביצוע באזור מ"פ שועפאט רבתי לאור הצפיפות האדירה של המבנים וההיעדר הכמעט מוחלט של אדמות פנויות. כפר עקב, לעומת זאת, מצוי במצב בינוי שבו ניתן "להציל" חלקים ממנו מבחינת תכנון אורבני מוסדר.

בשל המצב התשתיתי הגרוע, שחלקו ככל הנראה בלתי הפיך, מוצע כי עיקר ההשקעה הממשלתית-עירונית יתמקד בהשקעה בהון האנושי, תוך שימת דגש על מיקוד ההשקעה בתושבי ירושלים בלבד (בעלי ת"ז כחולה) ולא בשוהים הבלתי-חוקיים. השקעה מסוג זה יכולה לכלול תוכניות חינוכיות רחבות היקף לעידוד ההתמדה בלימודים וצמצום הנשירה, פתיחת מוקדי הכוון תעסוקתיים, פיתוח תוכניות חינוך מעוני ויציאה לעצמאות כלכלית, קידום מענים בתחום הרווחה ועוד. המענה האזרחי יכול להישען אך ורק על פעילות ביטחונית ומשטרתית רציפה ויעילה, ובכלל זה מבצעים נרחבים לסילוק שוהים בלתי חוקיים אשר חיים ופועלים במקום ומכבידים על התשתיות האזרחיות במקום. להערכת מרבית גורמי הממשל העוסקים בתחום זה, לפחות שליש מכ-120–140 אלף התושבים בשכונות אלו הם שוהים בלתי חוקיים.

לסיום, האתגר המתואר כאן הוא רב-מערכתי, והזנחתו המוחלטת במשך שנים יצרה מציאות קשה ומאתגרת ביותר עבור ביטחון העיר ירושלים. מסמך זה קורא לדרג המדיני הבכיר למצוא את הזמן הדרוש לעסוק בסוגיה כבדת משקל זו, ובשלב ראשון לייחד זמן לדיון קבינט שבו תוצג עבודת המטה המקיפה שהוביל המל"ל בנושא בשנים האחרונות. דחיית העיסוק בנושא תוביל רק להחמרה במגמות הקיימות בתפר שבין יו"ש לירושלים, אשר המצב השלטוני החמור השורר בו מוביל ליצירת "בית גידול" של מפגעים רבים. כפי שצינו לעיל, מחצית מן המפגעים בגלי הטרור של השנים האחרונות יצאו משכונות אלו, ורק לפני ימים מספר (13 בדצמבר) ביצע מחבל תושב מ"פ קלנדיה, הסמוך לכפר עקב, פיגוע ברחוב הגיא בעיר העתיקה בירושלים. לפיכך, על הדרג המדיני לפתח "תחושת דחיפות" ביחס לטיפול בסוגיה הסבוכה והבוערת המוצגת במסמך זה.

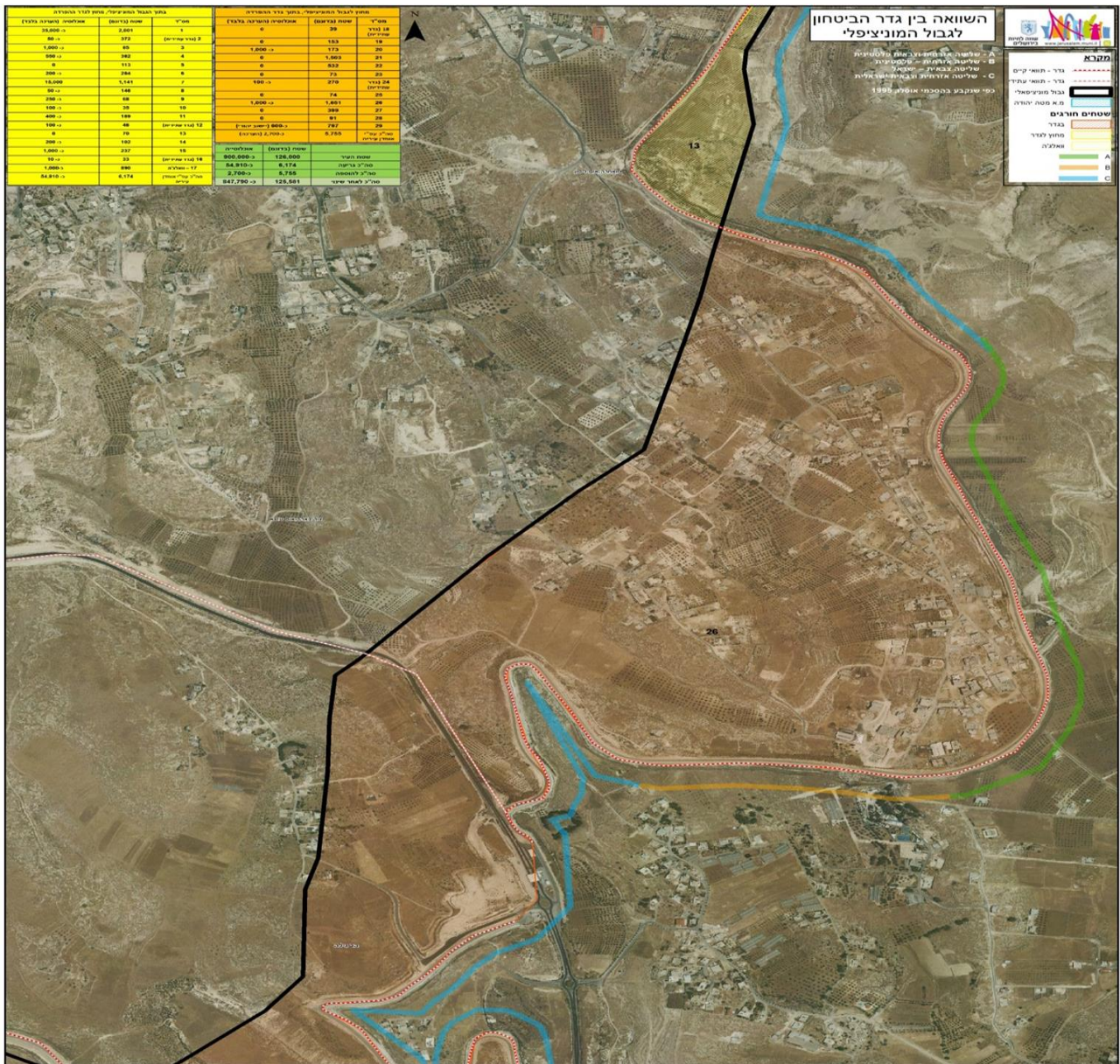
נספח מספר 1 - מפת אזור צפון מזרח ירושלים

בחלק השמאלי העליון של התמונה, בסימון ירקרק-צהוב, מובחן אזור כפר עקב. תוואי הגדר מסומן בצבע אדום-לבן (מקור – עיריית ירושלים; הנתונים המופיעים בטבלאות על אודות מספר התושבים אינם עדכניים).



נספח מספר 2 - מפת אזור ואדי חומוס בדרום מזרח ירושלים

שטח הנמצא מחוץ לגבול המוניציפלי ובתוך גדר הביטחון (מקור – עיריית ירושלים; הנתונים המופיעים בטבלאות על אודות מספר התושבים אינם עדכניים).



נספח 3 - תמונה המתארת את חומרת המצב בנושאי תברואה ובנייה בלתי חוקית בשכונת ראס שחאדה שסמוכה למ"פ שועפט (צולמה על ידי מחבר המסמך).



נספח מס' 4 - החלטה 3873 של הממשלה בנושא "עוטף ירושלים" מיולי 2005

מספר החלטה : 3873
מאת : משרד ראש הממשלה
יחידה : מזכירות הממשלה
תאריך פרסום : 10.07.2005
החלטה מס. 3873 של הממשלה מיום 10.07.2005

נושא ההחלטה : היערכות משרדי הממשלה בנושא "עוטף ירושלים" והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר

מחליטים :

1. ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בהשלמה מיידית של גדר הביטחון באזור ירושלים, כדי לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל, ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט.

2. משרדי הממשלה ישלימו את היערכותם לאספקת השירותים בהתאם למפורט להלן עד ליום 1 בספטמבר 2005 וזאת במסגרת תקציבם המאושר :

א. עיריית ירושלים :

1. הקמת "מנהל קהילתי עוטף ירושלים" - לטיפול בתושבי השכונות בשטחה המוניציפלי של ירושלים שמעבר לגדר.
2. הסדרת אזורי הרוכלות בסמוך למעברים.
3. אכיפת הסדר הציבורי בסביבת המעברים באמצעות יחידת פיקוח עירוני.
4. הקמת מוקדי שירות עירוניים בסמוך למעברים במסגרת השירותים הממלכתיים.

ב. משרד הביטחון בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים :

1. יסדיר, בשיתוף עם משרד התחבורה, את התנועה הרגלית והרכובה של התושבים ותנועת נוסעי התחבורה הציבורית המורשית באופן שיאפשרו מעבר לשני הכיוונים בזמן סביר.
2. יגדיר נתיבי תנועה חלופיים לתושבים שיתנו מענה לתרחישים שונים במעברים (אירוע חבלני, תאונת דרכים וכדומה).
3. יקים תשתית שתאפשר למשרדי הממשלה לתת שירותים במעברים.

ג. עיריית ירושלים, בשיתוף עם משרד החינוך, התרבות והספורט :
מחוץ לעוטף :

1. ארגון מערך היסעים להעברת תלמידים בצורה מסודרת ומבוקרת לבתי ספר בתוך ירושלים - לקראת שנת הלימודים התשס"ו.
2. שכירת כיתות לימוד, התאמתן לדרישות הבטיחות וצידוך לקליטת תלמידים נוספים - לקראת שנת הלימודים התשס"ו.
3. בניית מוסדות חינוך על מנת לצמצם בהוצאות השכירות וההסעות - לטווח הארוך.
בתוך העוטף :
1. שכירת חדרי לימוד על פי מיפוי קיים - לקראת שנת הלימודים התשס"ו.
2. הפעלת משמרת שנייה במספר בתי ספר בעקבות חוסר מצאי מבנים לשכירות - לקראת שנת הלימודים התשס"ו.
3. בניית מוסדות חינוך חדשים לביטול המשמרת השנייה - לטווח הארוך.

ד. משרד הבריאות :

1. בתיאום עם הגורמים הנוגעים לדבר - קביעת נוהלי מעבר שיאפשרו מתן שירות מהיר והומני לנזקקים.
2. בתיאום עם הגורמים הנוגעים לדבר - קביעת נוהלי מעבר שיקלו על מעבר רופאים וציוד מתוך העוטף החוצה.
3. עידוד בתי החולים במזרח ירושלים לפתוח שלוחות מעבר לגדר.
4. עידוד קופות חולים להרחיב את פעילותן מעבר לגדר.
5. בתיאום עם הגורמים הנוגעים לדבר - הנפקת אישורים מסודרים לצוותים רפואיים שיאפשרו מעברם המהיר.

ה. משרד התקשורת - רשות הדואר :

1. הקמת יחידות הדואר בסמוך למעברים.
2. מתן שירותי משרדי ממשלה באמצעות סניפי הדואר כמקובל היום והרחבת שירות זה במסגרת החוק ובכפוף למו"מ בין רשות הדואר לגופים השונים.
3. הקמת מרכזים לחלוקת דואר מחוץ למכשול.

ו. משרד הרווחה - המוסד לביטוח לאומי :

1. שילוב פעילות המוסד במעברים על ידי מתן מענה אנושי וממוחשב.
2. מתן שירותים באמצעות האינטרנט.
3. מתן שירותים באמצעות מענה טלפוני.
4. מתן שירותים באמצעות רשות הדואר.

ז. משרד התחבורה :

1. מתן עדיפות במעברים למעבר כלי הרכב המופעלים בקווי התחבורה הציבורית המורשית, על ידי האמצעים הבאים :
א. הכשרת נתיבי גישה לתחבורה ציבורית לפני המעברים.
ב. נתיבי תנועה בלעדיים.
2. הכשרת נתיב למעבר לנוסעי תחבורה ציבורית במקביל לנתיב כלי הרכב.
3. הכשרת מסופים ותחנות במעבר לביצוע שיחלוף נוסעים ליעדים ביו"ש וחזרה.
4. הקמת נקודה למתן שירותי משרד הרישוי.
5. מתן שירותים באמצעות רשות הדואר.

ח. משרד הפנים :

1. מתן שירותים שאינם מצריכים זיהוי יינתנו באמצעות שירותי רשות הדואר.
2. הקמת שלוחות משרד הפנים במעברים למתן שירותים המצריכים זיהוי.

ט. משרד התעשייה המסחר והתעסוקה - שירות התעסוקה :

1. קביעת תדירות ההתייצבות לתושבים מחוץ למכשול לפעם בחודש.
 2. קבלת קהל בשלוחות שיפתחו במעברים.
3. להוסיף בשנת 2005 סכום של 17 מיליון ש"ח לתקציב המשרד לביטחון הפנים ; וסכום חד פעמי של 8 מיליון ש"ח, לרבות 3 מיליון ש"ח לצורכי החינוך, לעיריית ירושלים לשם ביצוע הפעולות המוניציפליות ואחרות בהתאם למפורט בסעיף 2 לעיל.
- התקציב להשלמת ההערכות ולאספקת השירותים הציבוריים משנת 2006 ואילך, ייקבע בדיונים בין משרד האוצר לבין משרדי ביטחון הפנים, החינוך התרבות והספורט, הפנים ועיריית ירושלים כחלק מדיוני תקציב שנת 2006, בשים לב לצורך של עיריית ירושלים להתחייב מיידית לשכירת מבנים ולהתקשר עם ספקי הסעות לטווח הארוך. הדיונים בין משרד האוצר לבין משרד החינוך התרבות והספורט, בהשתתפות עיריית ירושלים, יסתיימו עד סוף חודש יולי שנה זו.
4. להנחות את הגורמים הנוגעים בדבר להשלים את עבודת המטה בתחום "עוטף ירושלים" בסוגיות ענף התיירות ומעבר אח"מים, לרבות אנשי כמורה לצורכי פולחן דתי.
5. להסמיך את ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתעסוקה, יו"ר ועדת המנכ"לים הבין-משרדית שמונתה על ידי ראש הממשלה לתכנון ההערכות, לקיים מעקב ובקרה אחר ביצוע היערכות המשרדים בהתאם לאמור לעיל. גורמי הביטחון "ייסגרו" את המכשול רק לאחר שתתקבל המלצת ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתעסוקה שמולאו צורכי מרקם החיים.

