

-דוח ביקורת מיוחד-

פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים

חלק שני

החלק הראשון פורסם באייר התשע"ח, מאי 2018

פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים

חלק שני

תוכן העניינים

רקע כללי

1. הקדמה נורמטיבית
2. תמונת מצב של מגמות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות של אוכלוסיית ירושלים

שער ראשון: חוסנה הכספי של העירייה וחזות העיר

3. החוסן הכספי של העירייה וניהולה הפיננסי
4. ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה
5. ניהול אזורי תיירות ותחזוקתם - דוח מעקב מורחב
6. שימור מבנים ואתרים בירושלים

שער שני: המענה הביטחוני ב"עוטף ירושלים"

7. מרחב התפר והמעברים בגזרת "עוטף ירושלים"

שער שלישי: השכונות הערביות במזרח ירושלים

8. השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים
9. טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים
10. ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים

שער רביעי: תלונות הציבור

11. סיפורה של ירושלים בתלונות – נקודת המבט של התושב

החלק הראשון פורסם באייר התשע"ח, מאי 2018

הקדמה נורמטיבית

מעמדה של ירושלים בחקיקה הוא ייחודי. בשל רגישותה ומעמדה המיוחד של העיר ירושלים, סוגיות הנוגעות אליה הוסדרו בחקיקה ראשית כבר בשנות השלושים של המאה העשרים. כך למשל, בשנת 1930 נחקקה פקודת זכייון החשמל (ירושלים), כדי להתאים את הסכם הזכיינות שנחתם בין עיריית ירושלים לבין זכייין יווני לתנאים הכלכליים החדשים שנוצרו עקב החתימה על הפרוטוקול בעניין הזכייונות המצורף לאמנת השלום בין טורקיה ובין הקיסרות הבריטית, צרפת, איטליה, יפן, יון, רומניה ומדינת הסרבים-קרואטים-סלובנים, שנחתמה בלונדון ב-24.7.24 (פקודה זו הייתה בתוקף עד לחקיקתו של חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, דהיינו במשך 66 שנים).

עם כינונה של מדינת ישראל בוצר מעמדה של ירושלים באמצעות שתי פקודות אשר השלימו זו את זו. בראשונה ניתן תוקף חוקי לכל החלטות של המושל הצבאי שניתנו לפני חקיקת הפקודה¹, ובשנייה עוגן הרכבה של מועצת העירייה הראשונה של ירושלים, לרבות שמות חברי המועצה².

נוסף על כך, בשנים 1949 ו-1950 קיבלה כנסת ישראל שלוש החלטות מרכזיות שבהן חזרה והצהירה כי ירושלים היא בירת ישראל³. החלטות אלה היו הבסיס לעיגון מעמדה של ירושלים כבירת ישראל בחקיקה ראשית בשנים שלאחר מכן.

שינוי מרכזי במעמדה של ירושלים חל לאחר מלחמת ששת הימים. ביום 27.6.67 קיבלה הכנסת שלושה חוקים: חוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 11), התשכ"ז-1967; חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 7), התשכ"ז-1967, וחוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967.

בתיקון 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט הוסף סעיף 11ב, אשר הקנה לממשלה את הזכות להחיל את המשפט, השיפוט והמינהל הישראלי בצו על כל שטח בארץ ישראל. מכוח הסמכה זו הוציאה הממשלה את צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, שבו נקבעו גבולותיה של ירושלים המאוחדת והוחל בשטח זה הדין הישראלי.

תיקון 7 לפקודת העיריות השלים את החלת הדין הישראלי, ובו נקבע כי שר הפנים מוסמך להרחיב את תחום השיפוט של עירייה אשר לגביה הוצא צו לפי החוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט. שר הפנים דאז מימש סמכות זו, ובמסגרת אכרזת ירושלים (הרחבת תחום העירייה), התשכ"ז-1967, הרחיב את שטח שיפוטה של עיריית ירושלים למלוא השטח שעליו הוחל הדין הישראלי לפי הצו.

חוק השמירה על המקומות הקדושים היווה מימוש התחייבותו של ראש הממשלה לוי אשכול מיום 7.6.67 לראשי הדתות בירושלים, כי ישראל תמנע כל פגיעה במקומות הקדושים לכל הדתות, וכי ההסדרים הקשורים למקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות ייקבעו על ידי אנשי הדת הנוגעים בדבר. ניתן לראות בחוק זה גם המשך להסדר הסטטוס-קוו בנוגע לניהול המקומות הקדושים, שראשיתו בצו של הסולטאן העותומאני משנת 1852, המשכו באמנת פריס משנת 1856 ובאמנת ברלין משנת 1878, והתייחסות אליו קיימת גם בכתב המנדט הבריטי על ארץ ישראל מיום 23.7.22.

1 פקודת הממשל הצבאי בירושלים (אישור פעולות), התש"ט-1949.

2 פקודת עיריית ירושלים (הקניית תקופה), תש"ט-1949.

3 דברי הכנסת, כרך 3, עמ' 221 (5.12.1949); דברי הכנסת, כרך 3, עמ' 287 (13.12.1949); דברי הכנסת, כרך 4, עמ' 603 ו-615 (23.1.1950). להרחבה ראו: רות לפידות **חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל** 49 (1999) (להלן - לפידות).

ההכרה החוקית בהחלת הדין הישראלי על ירושלים המאוחדת חלחלה אל פסיקת בית המשפט. בפרשת **רוידי**⁴ הכיר בית המשפט העליון בהחלת הדין הישראלי בעל הטח האמור, וכך היה בפסקי דין נוספים לאחר מכן.⁵

בסוף שנות השבעים של המאה העשרים שבה ועלתה סוגיית עיגון מעמדה של ירושלים המאוחדת כבירתה של מדינת ישראל בחקיקה, בין היתר לאור החלטות שהתקבלו במוסדות בין-לאומיים ששללו מעמד זה.⁶ בסופו של דיון נוקב התקבל ביום 30.7.80 חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, ובו נקבע כי ירושלים המאוחדת היא בירת ישראל; נקבע ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה ובית המשפט העליון; נקבעה התחייבות לשמור על המקומות הקדושים בירושלים; וכן נקבע שהממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים.

תיקון מהותי בחוק היסוד משנת 2000⁷ הוסיף לחוק היסוד את סעיפים שבהם נקבע תחום שיפוטה של העיר, נקבע האיסור על העברת סמכויות ונקבע סעיף נוקשות⁸. תיקון זה השלים את העיגון החוקתי של מעמדה של ירושלים כעיר מאוחדת. כך גם קבע בג"ץ בפרשת **רבאח**: "החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על ירושלים המזרחית נקבעה בחקיקה ראשית ישראלית ובצו ואכרזה שיצאו מכוחה ובחוק יסוד ובתיקון לו שסגרו את מעגל החקיקה בסוגיה זו"⁹.

החל משנות השמונים של המאה העשרים בחר המחוקק להסדיר סוגיות נוספות בנוגע לירושלים ופיתוחה, והוקמו על פי חקיקה ראשית הן הרשות לפיתוח ירושלים¹⁰ והן הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים¹¹. כמו כן עוגן בחקיקה ראשית יום ירושלים¹², ונקבע שיום זה יהיה יום בחירה לעניין הזכות להיעדר מעבודה, וכן עוגנה סמכותם של ראש הממשלה ושר החינוך לקבוע את תכניו וסמליו של יום זה.

במלאת 50 שנה למלחמת ששת הימים חוקקה הכנסת את חוק המרכז למורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה בגבעת התחמושת, התשע"ז-2017. המרכז שהוקם מכוח חוק זה כולל מכון מחקר, מוזיאון וארכיון, ומטרתו הנצחת מורשת מלחמת ששת הימים, שחרור ירושלים ואיחודה והנחלתה של מורשת זו לציבור.

4 בג"ץ 283/69 רוידי נ' בית המשפט הצבאי נפת חברון, פ"ד כד(2) 419 (1970).

5 להרחבה: לפידות, עמ' 47, ה"ש 33; בג"ץ 10771/07 גוירצמן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סג(3) 418, 465 - (2010).

6 לפידות, עמוד 57.

7 חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון), התשס"א-2000, ספר החוקים 1760, עמ' 28, 7.12.00.

8 סעיפים 5 עד 7 לחוק היסוד.

9 בג"ץ 256/01 רבאח נ' בית-המשפט לעניינים מקומיים בירושלים, פ"ד נו(2) 930, 934 (2002).

10 חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988.

11 חוק הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים, התשס"ו-2005.

12 חוק יום ירושלים, התשנ"ח-.

תמונת מצב של מגמות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות של אוכלוסיית ירושלים

מגמות דמוגרפיות - רקע

גודלה וגיוונה של האוכלוסייה בירושלים נתפסים בעיני רבים כגורמים המשמעותיים ביותר לעיצוב דמותה של העיר בהווה ובעתיד ולשימור מעמדה ודימויה בישראל ובעולם¹³. ולא בכדי, שכן המגמות הדמוגרפיות המאפיינות את ירושלים, ובפרט אלה הנוגעות לאופייה הרב-תרבותי, מגלמות בתוכן סיכויים וסיכונים. מגוון האוכלוסיות ומכלול האיזונים ביניהן יכולים להביא ליצירה, לחדשנות ולשינוי חיובי, או לעודד ולהעמיק מחלוקות ותחרות בין הקבוצות על משאבים ועל אורחות חיים¹⁴. בשיח העכשווי לעיתים נקשר מגוון האוכלוסיות בעיר, ובפרט מצבן הכלכלי-חברתי, גם למושג חוסן עירוני¹⁵ - דהיינו, יכולתה של המערכת העירונית לחזור לתפקודה הקודם לאחר התרחשות אירועי קיצון¹⁶ תלויה בין היתר במידת הפגיעות של האוכלוסייה¹⁷ ובפיזור הנזקים וההפסדים בה¹⁸.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים של המגמות הדמוגרפיות בירושלים בשנים 2007 עד 2016 (להלן - השנים שנבדקו), לפי נתוני הלמ"ס¹⁹. הסקירה המובאת להלן מציגה תופעות שיש לתת עליהן את הדעת משום שעשויה להיות להן זיקה לחוסן הכלכלי של העיר ולחוסנה הכספי של העירייה, למשל, בכל הנוגע לגידול בהוצאות העירייה, למקורות ההכנסה שלה מארנונה ולהנחות שהיא מחויבת לתת. הסקירה נועדה להציג את האתגרים שעומדים בפני העירייה והממשלה בקידום פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ובשיפור רווחת תושביה.

אוכלוסיית העיר

מספר התושבים בעיר משפיע על היקף השירותים שיש להעניק להם, על הוצאותיה השוטפות של העירייה ועל הוצאותיה בתחום הפיתוח העירוני. על פי אומדני הלמ"ס, נכון לסוף 2016²⁰ התגוררו בירושלים 882,700 תושבים²¹. לשם השוואה, בתל אביב, העיר השנייה בגודלה, התגוררו 438,800 תושבים - כמחצית ממספר התושבים בירושלים; בחיפה, העיר השלישית בגודלה, התגוררו 279,600 תושבים. מספר משקי הבית בירושלים היה כ-218,000 (בתל אביב - כ-189,000 ובחיפה - כ-118,000).

שיעור אוכלוסיית ירושלים מכלל האוכלוסייה

בשנת 2016 היה שיעורה של אוכלוסיית ירושלים מכלל האוכלוסייה במדינה כ-10% - גבוה במידה ניכרת משיעורם היחסי באוכלוסייה של תושבי תל אביב (5.2%), חיפה (3.4%) ובאר שבע (2.5%). שיעור זה נותר יציב בשנים שנבדקו, לעומת שיעורן היחסי של אוכלוסיות ערי המטרופולין

13 מאיה חושן, "אוכלוסיית ירושלים - תהליכי שינוי", עמ' 15 - 42, בתוך: **40 שנה בירושלים 1967-2007** (2008), עמ' 15.

14 שם.

15 Lawrence J. Vale, Shomon Shamsuddin, Annemarie Gray & Kassie Bertumen, "What Affordable Housing Should Afford: Housing for Resilient Cities", in: **Cityscape: A Journal of Policy Development and Research**, vol. 16, pp. 21-49 (2014).

16 למשל שינויים מהירים בהרכב האוכלוסייה ובאופי הצרכים הציבוריים הנדרשים, שינויי אקלים או שינויים ואיומים כלכליים, דמוגרפיים או חברתיים אחרים.

17 מידת הפגיעות (Vulnerability) של האוכלוסייה נגזרת, בין היתר, מההכנסות של משקי הבית וממקורות ההכנסה שלהם ערב קרות אירוע הקיצון.

18 ממשלת ישראל, **מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי** (2016), עמ' 225.

19 תוצאות החישובים בפרק זה מוצגות כשהמספרים מעוגלים לספרה אחת לאחר הנקודה.

20 במועד הביקורת היו נתונים עד שנת 2016.

21 נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס מתבססים על נתוני המפקד ועל הנתונים המופיעים במרשם התושבים של משרד הפנים. עם זאת, יש לציין כי מסיבות שונות יש בירושלים תנועה של תושבים (אל העיר וממנה החוצה) שאינה מקבלת ביטוי במרשם התושבים. למשל, שוהים בלתי חוקיים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, או תושבים שעזבו את העיר אך לא שינו את כתובתם כדי לשמור על זכויותיהם החברתיות.

האחרות, שהתאפיין במגמת ירידה מתונה מתמדת (ירידה מצטברת של 0.3% בתל אביב, 0.4% בחיפה ו-0.2% בבאר שבע).

הרכב האוכלוסייה בירושלים

לפי נתוני הלמ"ס, מבין 882,700 תושבי ירושלים בסוף שנת 2016 היו 536,680 (60.8%) יהודים, 319,530 (36.2%) מוסלמים ו-26,490 (3%) נוצרים ובני דתות אחרות²². לשם השוואה, שיעור היהודים מכלל האוכלוסייה במדינה בשנה זו עמד על 74.7% (6,446,100 איש), שיעור המוסלמים עמד על 17.7% (1,524,000 איש) ושיעור הנוצרים ובני הדתות האחרות - על 7.6% (656,900 איש).

הגידול השנתי באוכלוסיית העיר

קצב הגידול השנתי

כ-154,000 איש נוספו במצטבר לאוכלוסיית ירושלים בשנים שנבדקו, גידול מצטבר של 21%²³. בכל שנה גדלה אוכלוסיית העיר בממוצע בכ-1.9%, שהוא גם ממוצע שיעור הגידול השנתי הכלל-ארצי. ביתר ערי המטרופולין היה הממוצע נמוך יותר (1% בתל אביב, 0.6% בחיפה ו-0.7% בבאר שבע). פילוח מקורות הגידול והגריעה העיקריים של האוכלוסייה בירושלים מוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 1: שיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסיית ירושלים, 2007 עד 2016 (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלמ"ס עולה כי עיקר הגידול באוכלוסיית ירושלים מקורו בריבוי טבעי, ושיעורו כמעט אינו משתנה. מגמה עקבית נוספת היא מאזן שלילי של הגירה מהעיר. להלן פירוט:

ריבוי טבעי

ריבוי טבעי הוא המקור העיקרי לגידול באוכלוסיית העיר. שיעור הגידול השנתי הממוצע באוכלוסיית ירושלים עקב ריבוי טבעי (2.4%) היה גבוה משמעותית משיעור זה ביתר ערי המטרופולין (1.1% בתל אביב, 0.5% בחיפה ו-1% בבאר שבע) ובכלל האוכלוסייה (1.6%).

מניתוח נתוני הלמ"ס עולה כי הדבר נובע משילוב בין שיעור ילודה גבוה לשיעור תמותה נמוך, אשר משמעותם בטווח הזמן הקצר עשויה להיות גידול בשיעור היחסי של הילדים והקשישים באוכלוסיית העיר. לכן ניתן לשער כי בעתיד יגדלו הוצאות העירייה על שירותי חינוך ורווחה, ועליה להיערך לכך.

²² לרבות חסרי סיווג דת לפי הרישום במרשם האוכלוסין.

²³ הנתון המצטבר באחוזים חושב על ידי חלוקת הנתון המצטבר באלפים בגודל האוכלוסייה בתחילת שנת 2007.

מאזן הגירה פנימית

בשנים שנבדקו התאפיינה ירושלים במאזן שלילי של הגירה פנימית, כלומר מספר העוזבים אותה היה גדול ממספר המהגרים אליה. מגמה זו אפיינה גם את יתר ערי המטרופולין שנבדקו, אולם שיעור הגריעה בירושלים היה גבוה יותר. ראו לוח 1 להלן.

לוח 1: שיעור הגריעה של תושבים בירושלים ובערי המטרופולין, 2007 עד 2016

שיעור הגריעה המצטבר	שיעור הגריעה הממוצע לשנה	
9.7%	0.9%	ירושלים
4.8%	0.5%	תל אביב
4.7%	0.5%	חיפה
7.7%	0.7%	באר שבע

על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בסך הכול נגרעו מירושלים בשנים שנבדקו כ-72,600 תושבים, מתל אביב - כ-18,800, מחיפה - כ-12,500 ומבאר שבע - כ-14,300. מנתוני הלמ"ס עולה כי מאזן ההגירה הפנימית בכלל ערי המטרופולין בשנים שנבדקו התאפיין בתנועתיות, אך בירושלים היה מאזן זה (השלילי, כאמור) היציב ביותר.

עוד נמצא כי מספר העוזבים את ירושלים ב-2016 היה כמעט כפול ממספר המהגרים אליה מיישובים אחרים.

שיעורו הגבוה של מאזן ההגירה השלילי בירושלים ביחס לערים אחרות אינו נובע רק מריבוי ההגירה אל מחוץ לעיר, כי אם גם ממיעוט ההגירה אליה - דבר המצביע על כוח משיכה נמוך יותר ביחס לערים אחרות. מחקר מ-2015 שיזמה עיריית ירושלים²⁴ העלה כי כמחצית העוזבים את העיר בשנים 2008 עד 2013 היו חילונים, כרבע מהם דתיים וכרבע מהם חרדים. יעדי ההגירה העיקריים היו מטרופולין תל אביב (48% מהעוזבים) ומטרופולין ירושלים (31% מהעוזבים)²⁵. העוזבים מתאפיינים בגיל צעיר (כשני שלישים מהם בני 20 עד 34) ובהשכלה גבוהה (61% מהם בעלי השכלה אקדמית). 47% מהעוזבים ציינו כי הסיבה העיקרית לעזיבתם היא מחירי הדיור הגבוהים. סיבות נוספות שצוינו היו רצון להתקרב למשפחה ולחברים, תעסוקה, איכות חיים ומתחים בין קבוצות אוכלוסייה.

בשנים 2007 עד 2016 נגרעו מירושלים כ-10% מאוכלוסייתה, והסתמנה מגמה עקבית של מאזן הגירה שלילי.ⁱ

השתקעות ראשונה של עולים

כמו שיעור הגידול השנתי באוכלוסיית ירושלים עקב ריבוי טבעי, כך גם שיעור הגידול השנתי עקב השתקעות ראשונה של עולים התאפיין ביציבות: השיעור הממוצע היה זהה בשנים שנבדקו בכל שלושת ערי המטרופולין (0.5%), וגדול במקצת מבירושלים ובכלל הארץ (0.3%).

²⁴ מיכל קורח ומאיה חושן, **הגירה לירושלים וממנה - מסמך מסכם**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015. המחקר נעשה רק על האוכלוסייה היהודית, ושילב ניתוח של נתונים סטטיסטיים ושאלון שנשלח למדגם מייצג.

²⁵ בשנים שנבדקו היגרו תושבים מירושלים בעיקר לתל אביב ולבית שמש.

יחסי תלות²⁶

יחס התלות של הקשישים²⁷

יחס התלות של הקשישים בירושלים היה הנמוך ביותר לעומת שאר ערי המטרופולין בכל אחת מהשנים שנבדקו: 17 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, בממוצע. בכלל האוכלוסייה היה יחס התלות 18 ל-100, בתל אביב - 22 ל-100, בחיפה - 32 ל-100 ובבאר שבע - 22 ל-100.

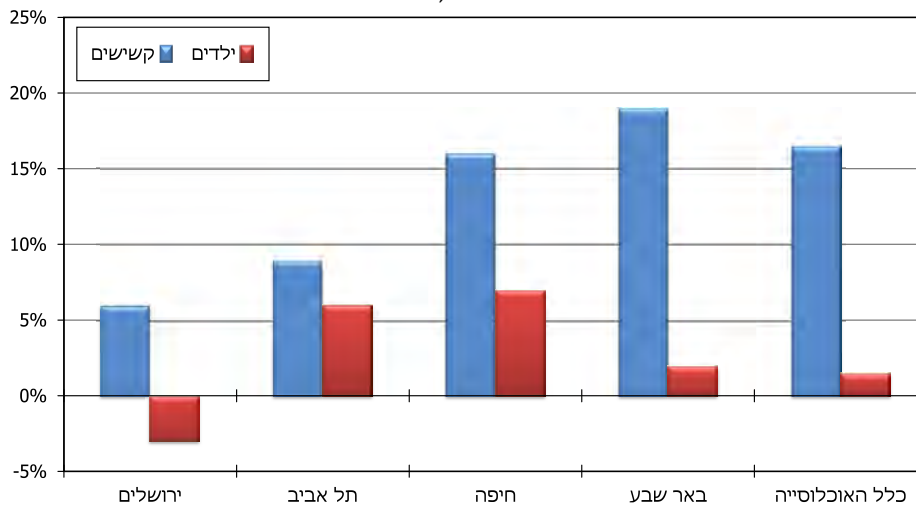
עוד עולה מהנתונים כי בכל ערי המטרופולין ובכלל האוכלוסייה היה יחס התלות של הקשישים במגמת עלייה בשנים שנבדקו. בירושלים הייתה עלייה מצטברת של 6%, בתל אביב - של 9%, בחיפה - של 16% ובבאר שבע - של 19%. בכלל האוכלוסייה הייתה עלייה מצטברת של 16.5%.

יחס התלות של הילדים²⁸

יחס התלות של הילדים בירושלים היה גבוה במידה ניכרת בכל אחת מהשנים שנבדקו מזה שאפיין את ערי המטרופולין ואת כלל האוכלוסייה: 90 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, בממוצע, לעומת 66 ל-100 בכלל האוכלוסייה. בשאר ערי המטרופולין היחס הממוצע היה נמוך בהרבה: בתל אביב - 33 ל-100, בחיפה - 42 ל-100 ובבאר שבע - 49 ל-100.

עוד עולה מהנתונים כי בירושלים ירד יחס התלות בשנים שנבדקו בשיעור מצטבר של כ-3%, בעוד שהוא עלה בכלל האוכלוסייה (1.5%), בתל אביב (6%), בחיפה (7%) ובבאר שבע (2%).

תרשים 2: שיעור השינוי ביחסי התלות של הילדים והקשישים בירושלים, בערי המטרופולין ובכלל האוכלוסייה, 2007 עד 2016



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יחס התלות הכולל²⁹

בכל השנים שנבדקו היה יחס התלות הכולל בירושלים גבוה מזה שבכלל האוכלוסייה ובשאר ערי המטרופולין, ובייחוד בלט הפער ב-2016: בירושלים 108 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, ולעומת זאת בכלל האוכלוסייה - 89 ל-100, בתל אביב (הנמוך ביותר) - 60 ל-100, בחיפה - 82 ל-100 ובבאר

²⁶ יחס התלות מוגדר כמספר הילדים (בני 0 עד 19) או הקשישים (בני 65 ומעלה) ביחס לכל 100 נפשות המשתתפות בכוח העבודה (בני 20 עד 64).

²⁷ היחס בין מספר הקשישים לכל 100 נפשות בגיל העבודה.

²⁸ היחס בין מספר הילדים לכל 100 נפשות בגיל העבודה.

²⁹ יחס התלות הכולל הוא צירוף של יחס התלות של הילדים ויחס התלות של הקשישים.

דוח מיוחד - ירושלים

שבע - 77 ל-100. עם זאת יחס התלות הכולל בירושלים ירד (בשיעור מצטבר של 2%), לעומת עלייה בכלל האוכלוסייה (בשיעור מצטבר של 5%), בתל אביב (7%), בחיפה (11%) ובבאר שבע (7%).

אף שיחס התלות של הקשישים בירושלים היה הנמוך ביותר באופן עקבי בשנים שנבדקו, בשל יחס התלות הגבוה של הילדים בעיר היה יחס התלות הכולל בירושלים הגבוה ביותר באופן עקבי ביחס ליתר ערי המטרופולין ולכלל האוכלוסייה.

הירידה המתונה ביחס התלות הכולל בירושלים היא מגמה חיובית, בשל השלכותיה האפשריות על צמצום הנטל הכלכלי על האוכלוסייה העובדת. עם זאת יחס התלות בעיר עודנו גבוה במידה המציבה אתגרים בפני העירייה, הנדרשת לספק שירותים עירוניים לאוכלוסייה נרחבת של ילדים וקשישים.



עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי נושא מאזן ההגירה חשוב לקברניטי העיר, ומחקריה מצביעים על כך שיוקר הדיור הוא הסיבה המרכזית לעזיבת העיר, וכי יש ביקוש גבוה למגורים בירושלים אך ההיצע נמוך. העירייה ציינה כי רבים מהעוזבים הם משפחות צעירות, ושליש מהעוזבים הם ילדים. העירייה מסרה גם שלדעתה יש להרחיב את היצע הדיור בעיר ולצד זאת לפתח מקומות תעסוקה.

עוד ציינה העירייה כי אכן כרשות שבה יחס התלות גבוה היא מחויבת לתת הנחות גבוהות בארנונה למגורים - לקשישים ולמשפחות ברוכות ילדים וכי כשמצבה הכלכלי של האוכלוסייה אינו טוב יש קושי למשוך עסקים לעיר ולשפר את הכנסות העירייה מארנונה עסקית.

נוכח ההשפעות של יחס התלות בירושלים על הכנסות העירייה ועל הוצאותיה, על העירייה לבחון דרכים להגדיל את מקורות ההכנסה שלה ולחזק את הכלכלה העירונית.

מצבה הכלכלי של אוכלוסיית ירושלים

עיר היא צורת התיישבות הכוללת מגוון פעילויות ומבנים המשמשים בין השאר למגורים, לשירותים ציבוריים, למסחר, לתעשייה ולמלאכה. מצבם החברתי-כלכלי של משקי בית, פעילות בתי העסק בעיר והתכנון של שימושי הקרקע - כל אלה עשויים להשפיע על פיתוח הכלכלי של העיר, על חוסנה הכלכלי ועל רווחת תושביה.

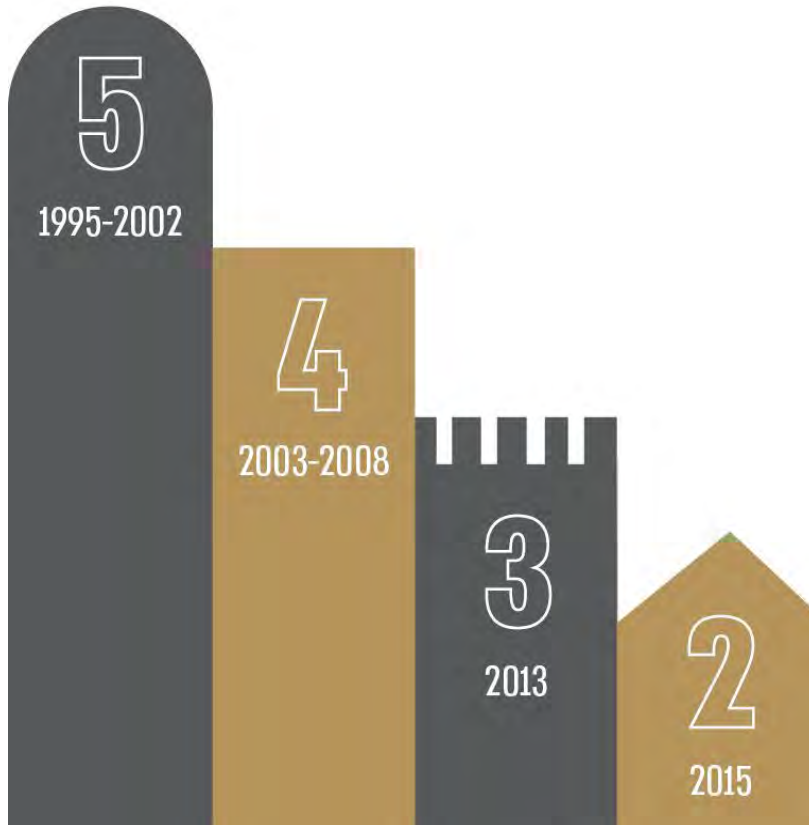
החוסן הכלכלי של העיר ותושביה עשוי להשפיע לטובה גם על חוסנה הכספי של העירייה. למשל, ככל שאוכלוסיית העיר איתנה יותר מהבחינה הכלכלית, היא נזקקת לשירותי רווחה מעטים יותר ובכוחה לשלם ארנונה גבוהה יותר. כוח הקנייה של אוכלוסייה כזו רב יותר, מה שעשוי לתרום לשגשוגם של העסקים בעיר, וכפועל יוצא מכך - להגדיל את הכנסות העירייה מארנונה.

משרד מבקר המדינה בדק מדדים שונים שיש להם זיקה לחוסנה הכלכלי של ירושלים, בהשוואה למצבן של ערים אחרות. נבדקו המדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלמ"ס, שיעורי העוני לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ונתונים על שכר השכירים והעצמאים ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה, לפני נתוני הלמ"ס. כמו כן נבדקו תמהיל שימושי הקרקע בעיר ומצב העסקים בה. הסקירה שלהלן, בדומה לתיאור המגמות הדמוגרפיות בפרק הקודם, נועדה להציג את האתגרים שעומדים בפני הממשלה והעירייה בקידום פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ובשיפור רווחת תושביה.

המדד החברתי-כלכלי

המדד החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשויות המקומיות הוא מדד רשמי שמפרסמת הלמ"ס מדי כמה שנים, והוא משמש את הממשלה בקבלת החלטות³⁰. המדד החברתי-כלכלי העדכני ביותר של הרשויות המקומיות בישראל פורסם ב-2018 והוא מבוסס על נתוני שנת 2015, והביא בחשבון מגוון תבחינים בתחומים דמוגרפיה³¹, השכלה וחינוך³², תעסוקה וגמלאות³³ ורמת חיים³⁴ של האוכלוסייה בכל רשות.

תרשים 3: הדירוג הכלכלי-חברתי של ירושלים, 1995 עד 2015



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי החל משנת 2002 חלה הידרדרות חמורה במצב הכלכלי-חברתי היחסי של תושביה.ⁱⁱ

אשר לערי המטרופולין האחרות, תל אביב דורגה ב-2015 באשכול 8, חיפה באשכול 7 ובאר שבע באשכול 5, ומכאן שמצבם החברתי-כלכלי של תושביהן טוב משל תושבי ירושלים. מבין ערי פורום ה-15, שתי ערים דורגו באשכול 5, שתיים - באשכול 6, חמש - באשכול 7 ושש ערים דורגו באשכול 8, כלומר כולן דורגו באשכול גבוה מזה של ירושלים. מניתוח נתוני הלמ"ס על הרשויות המקומיות עלה כי 93% מכלל העיריות מדורגות גבוה מירושלים.

³⁰ הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

³¹ חציון גיל, יחס תלות, שיעור המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

³² ממוצע שנות לימוד של בני 25 עד 54, שיעור בעלי תואר אקדמי בקרב בני 25 עד 54.

³³ שיעור בעלי הכנסה מעבודה בני 15 ומעלה, שיעור נשים בנות 25 עד 54 שאין להן הכנסה מעבודה, שיעור בעלי הכנסה מעבודה ששווה יותר מפי שניים מהשכר הממוצע, שיעור בעלי הכנסה מעבודה ששווה נמוך משכר המינימום, שיעור מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושאיירים.

³⁴ הכנסה חודשית ממוצעת לנפש, רמת מינוע (מספר המכוניות לאלף תושבים), ממוצע סכום אגרה בעד רישיון רכב, ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל.

מההשוואה עולה כי רוב הערים בישראל מדורגות באשכול חברתי-כלכלי גבוה משל ירושלים, ובייחוד בולט הפער בינה לבין ערי המטרופולין תל אביב וחיפה.

מדדי איכות חיים

ב-2015 קיבלה הממשלה החלטה³⁵ לאמץ שורה של מדדים בנושאי איכות חיים, קיימות וחוסן, כדי לשפר את יכולתה לגבש אסטרטגיה כלכלית-חברתית ולעצב את מדיניותה³⁶, והטילה על הלמ"ס לפרסם בציבור. המדדים שאומצו הם בתחומים כמו איכות התעסוקה, ביטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, רווחה אישית ורמת חיים חומרית. ב-2018 פרסמה הלמ"ס נתונים³⁷ על חלק מהמדדים בערים הגדולות³⁸.

על פי נתוני הלמ"ס, ירושלים נמצאת במקום ה-13 בדירוג 14 הערים הגדולות לפי מדדי איכות החיים, ובמקום האחרון במדד שביעות הרצון מאזור המגורים. לעומת זאת היא נמצאת במקום הראשון במדד מידת האמון במערכת הבריאות ובמקום השני במדד הציפיות ביחס לעתיד.

בפרסום הלמ"ס בנושא גם צוין כי מבין 31 המדדים הזמינים עבור ירושלים, ב-22 מדדים מצבה טוב פחות מהמוצע הארצי, וב-9 מדדים מצבה טוב יותר. למשל, בירושלים תחושת האפליה של התושבים גבוהה מאוד בהשוואה למוצע הארצי, ושביעות הרצון מהניקיון ומהשטחים הפתוחים בעיר נמוכה ביחס למוצע הארצי. לעומת זאת, מדד התאונות הקטלניות מבין כלל התאונות בדרכים עירוניות בירושלים נמוך מהמוצע הארצי.

שיעורי העוני

מדד נוסף המלמד על חוסנה הכלכלי של אוכלוסיית עיר ומשפיע על חוסנה הכספי של רשות מקומית הוא ממדי העוני בקרב תושביה. העוני הוא תופעה חברתית בלתי רצויה, הפוגעת בשוויון החברתי ובחוסנה הכספי של הרשות המקומית ומציבה אתגרים בניהולה. שיטת חישוב ממדי העוני שפיתח המוסד לביטוח לאומי ושנהוגה בישראל מתייחסת לנתוני ההכנסות של כלל משקי הבית. קו העוני מחושב כרמת הכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה³⁹ החציונית לנפש תקנית⁴⁰.

בתרשים שלהלן מובאים נתונים על שיעורי המשפחות שמתחת לקו העוני בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובכל הארץ בשנים 2013 עד 2016, בהתאם לנתוני המוסד לביטוח לאומי⁴¹.

35 החלטה 2494 של הממשלה ה-33, "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן" (19.4.15).

36 ראו את ההחלטה שקדמה להחלטה 2494 - החלטה 5255 של הממשלה ה-32, "מדדי איכות חיים" (2.12.12).

37 הלמ"ס, **מדדי איכות חיים בערים הגדולות**, 2016.

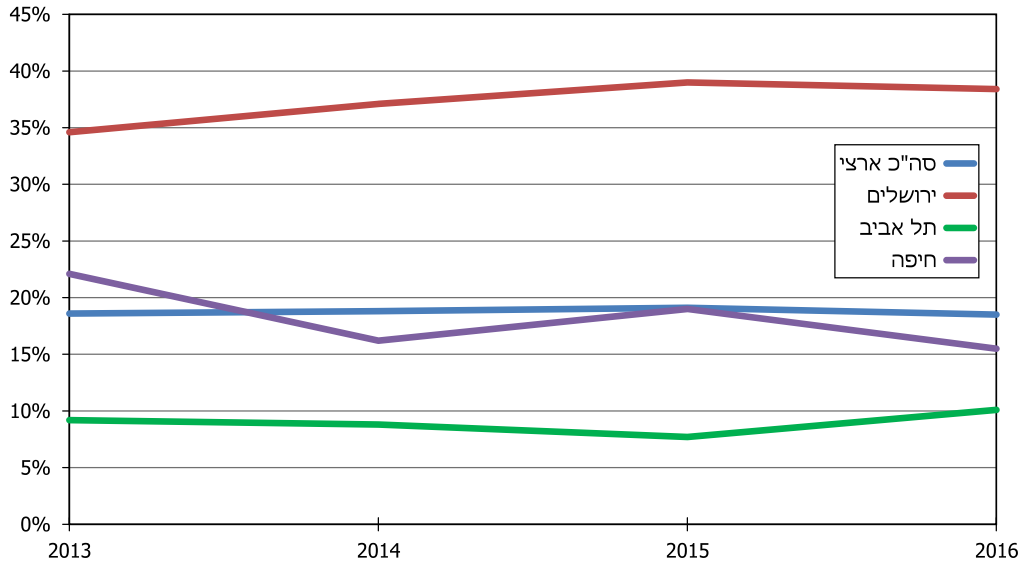
38 ערים שאוכלוסייתן מונה יותר מ-100,000 תושבים.

39 הכנסה בניכוי תשלומי חובה כמו מיסים.

40 מספר הנפשות במשק הבית אינו משפיע באופן אחיד על רמת החיים מהכנסה נתונה, משום שיש יתרון לגודל. נפש תקנית היא יחידת חישוב הממירה את מספר הנפשות במשק בית לבסיס אחיד, המאפשר השוואה בין משקי בית בעלי מספר נפשות שונה.

41 רק בדוחות לשנים 2013 עד 2016 נמצאו נתוני השוואה לערים נבחרות. הנתונים לא כללו את באר שבע.

תרשים 4: שיעורי המשפחות שמתחת לקו העוני בשלוש הערים הגדולות ובכל הארץ, 2013 עד 2016



על פי נתוני דוחות ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2013 - 2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מציג פערים גדולים בין שיעור המשפחות העניות בירושלים לבין שיעורן בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ. ב-2013 יותר משליש מהמשפחות בירושלים הוגדרו עניות (35%), וב-2016 שיעורן אף גדל ל-38%.

המוסד לביטוח לאומי מפרסם נתונים גם על שיעורי העוני בקרב ילדים. לפי פרסומו ב-2016 הוגדרו יותר ממחצית הילדים בירושלים (כ-55%) עניים. באותה שנה היה שיעור הילדים העניים בתל אביב כ-10%, בחיפה - כ-23% ובכלל הארץ - כ-31%.

נתונים אלו מלמדים על תחלת עוני גבוהה מאוד בירושלים, הן ביחס לכלל הארץ והן ביחס לשתי ערי מטרופולין אחרות - חיפה ותל אביב, וכן על מגמת גידול בממדי העוני בירושלים. התרחבות העוני בעיר מציבה אתגרים בפני העירייה והממשלה בכל הנוגע לפיתוח הכלכלה העירונית ולחיזוק חוסנה הכספי של העירייה.

במאי 2018 החליטה הממשלה⁴² לאשר תוכנית רב-שנתית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ולפיתוח כלכלי במזרח ירושלים, עבור השנים 2018 עד 2023, בתחומים האלה: חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ומסחר, תעסוקה ורווחה, תחבורה, שיפור השירות לאזרח, שיפור איכות החיים ותכנון ורישום מקרקעין - תוכנית שאפשר שיישומה יביא לשיפור המצב החברתי-כלכלי של חלק מאוכלוסיית העיר.

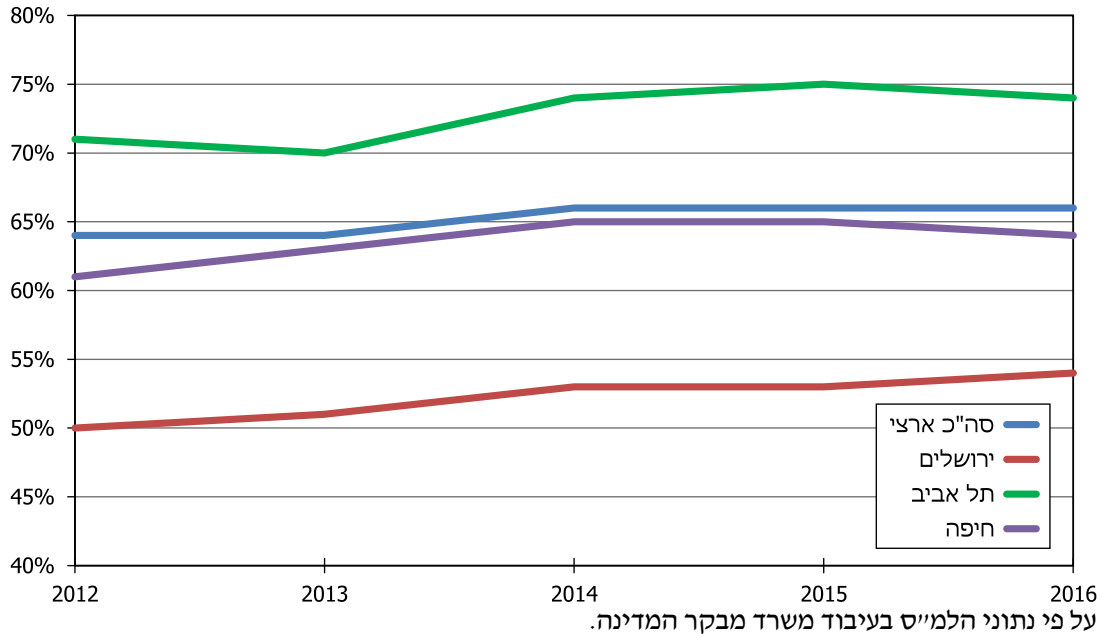
העוני המתרחב פוגע ברווחתן של משפחות רבות, ביכולתן להתקיים בכבוד ובאפשרות של ילדים לקבל שוויון הזדמנויות. הגידול במצוקת העוני בירושלים גם עלול להביא לגידול בהוצאות של העירייה בתחום הרווחה ולפגוע ביכולתה לגבות את מלוא מיסי הארנונה.

⁴² החלטה 3790 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.5.18).

שיעורי השתתפות בכוח העבודה⁴³

ההשתתפות בכוח העבודה משפיעה על רמת החיים ועל ממדי העוני. ככל שמספר המועסקים רב יותר, עשויה להצטמצם ההסתמכות על מערכות הרווחה. בתרשים שלהלן מובאים נתונים על שיעורי השתתפות בכוח העבודה בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ.

תרשים 5: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשלוש הערים הגדולות ובכלל הארץ, 2012 עד 2016



התרשים מראה את שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה בקרב תושבי ירושלים, לעומת המצב בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ. ניכרת גם מגמת שיפור מסוים - שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בירושלים עלה מכ-50% בשנת 2012 לכ-54% בשנת 2016, ואולם הפערים בין ירושלים לערים האחרות עודם משמעותיים.

נתונים על שכר

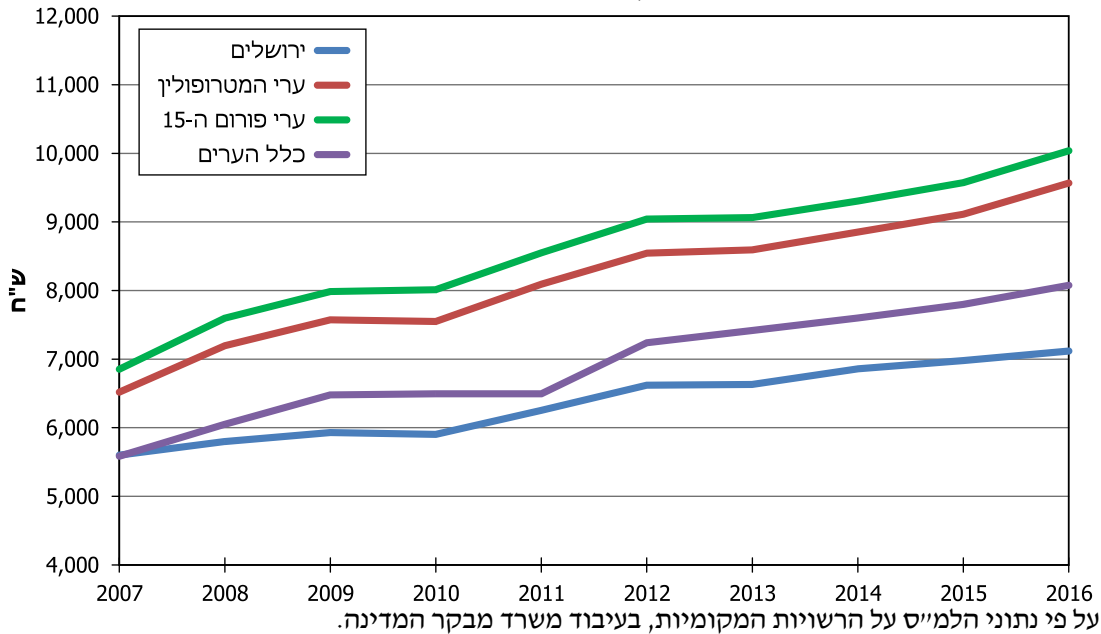
פערי שכר מביאים לפערים כלכליים, לפערים בכוח הקנייה ולפערים ברמת החיים. בכלל הערים בישראל יותר מ-90% מהמועסקים הם שכירים והשאר מוגדרים עצמאים. נתונים על שכר חודשי ממוצע, הן של שכירים והן של עצמאים, בירושלים בהשוואה לערים נבחרות יכולים ללמד על הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבי שאר הערים. להלן נתונים על פערי השכר בשנים 2007 עד 2016 בין ירושלים לבין קבוצות ההשוואה שלה.

שכר שכירים חודשי ממוצע

התרשים שלהלן מציג נתונים ומגמות של שכר השכירים החודשי הממוצע בירושלים ובערים נוספות.

⁴³ שיעור המועסקים והבלתי מועסקים המחפשים עבודה באופן פעיל, מכלל אוכלוסיית בני ה-15 ומעלה.

תרשים 6: שכר שכירים חודשי ממוצע בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2007 עד 2016 (בש"ח)



התרשים מלמד כי שכר השכירים החודשי הממוצע בירושלים נמוך לעומת שכר זה בכל אחת מקבוצות ההשוואה, ומלמד כי פערים אלו התרחבו במהלך השנים.

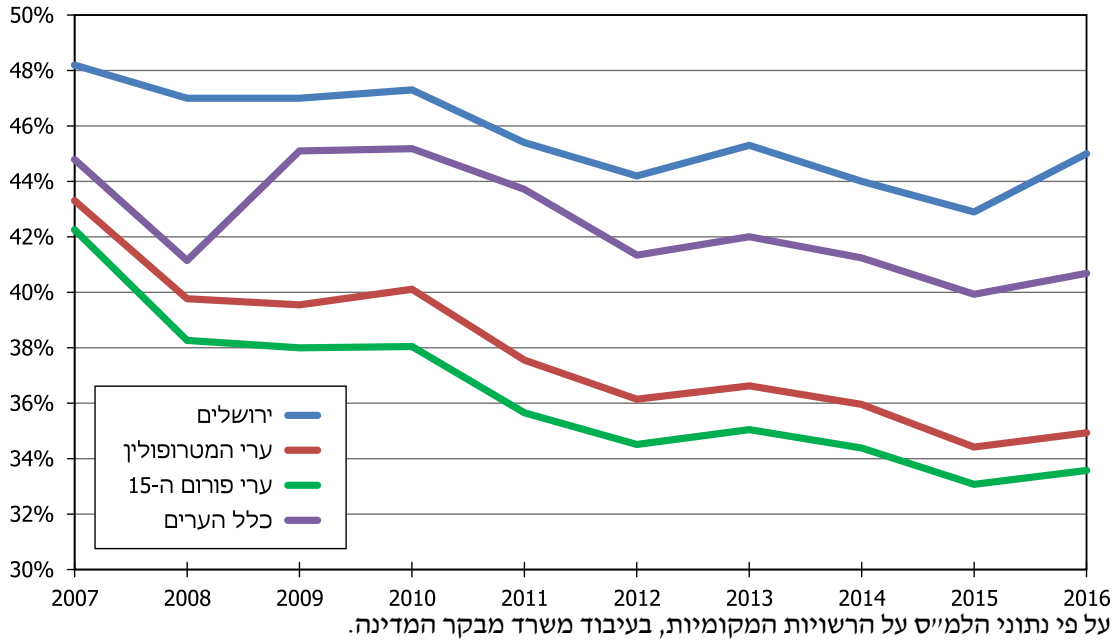
שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום⁴⁴

הנתונים על שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום מספקים היבט נוסף להבנת הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבים בערים אחרות. מספר רב של מועסקים שאינם חוצים את סף שכר המינימום מצביע על סיכוי גבוה יותר להיקלע למצוקה כלכלית ומלמד על מבנה שוק התעסוקה בעיר ועל הכלכלה העירונית. לפי דוח בנק ישראל, שיעור גבוה של המשתכרים שכר מינימום עוסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה ומועסקים בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת⁴⁵; כמו כן, עבודה בענפי החינוך והשירותים מגדילה את הסיכוי להשתכר שכר מינימום. בירושלים רוב העובדים מועסקים בענף החינוך, בשירותי בריאות ורווחה ובמינהל מקומי וציבורי.

44 סכום שהוגדר בדין ושלכל עובד ישולם לא פחות ממנו.

45 בנק ישראל, **דוח לשנת 2014**, עמ' 121 - 122.

תרשים 7: שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016

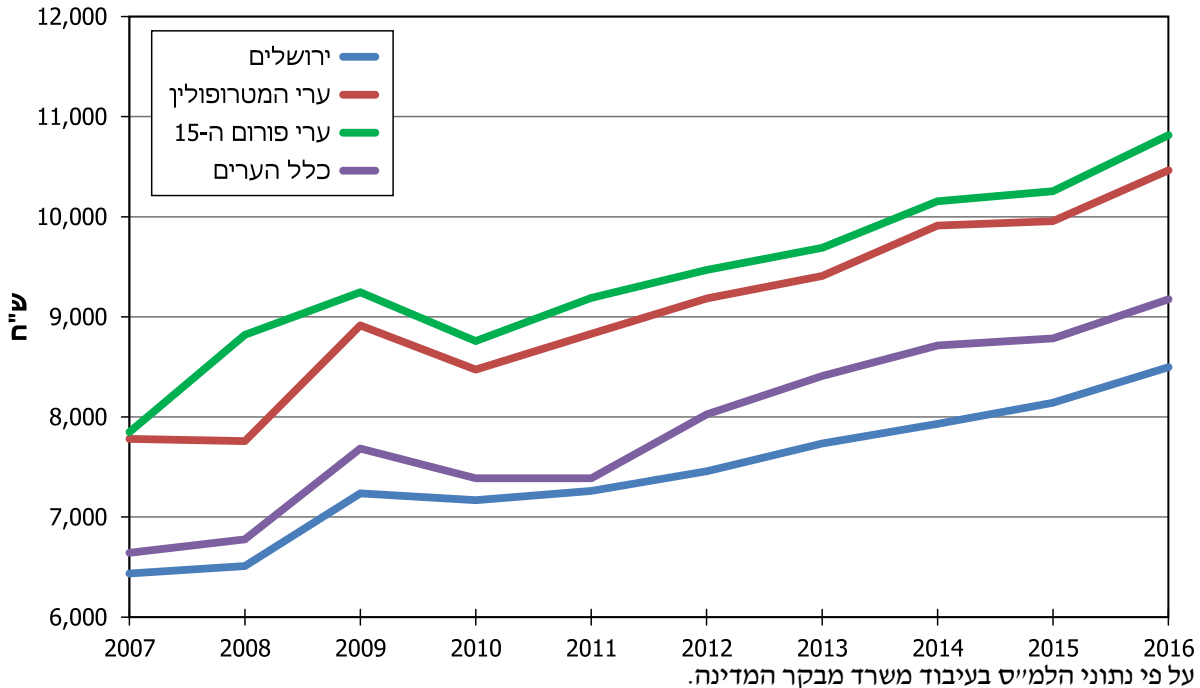


התרשים לעיל מראה כי כמחצית המועסקים בירושלים אינם משתכרים יותר משכר המינימום, וכי יש פער ניכר בין ירושלים לשאר הערים בעניין זה. התרשים גם מראה את התרחבות הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבים בקבוצות ההשוואה שלה.

הכנסת עצמאים חודשית ממוצעת

התרשים שלהלן מציג את ההכנסה החודשית הממוצעת של עצמאים בירושלים ובערים נוספות.

תרשים 8: הכנסה חודשית ממוצעת של עצמאים בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2007 עד 2016 (בש"ח)



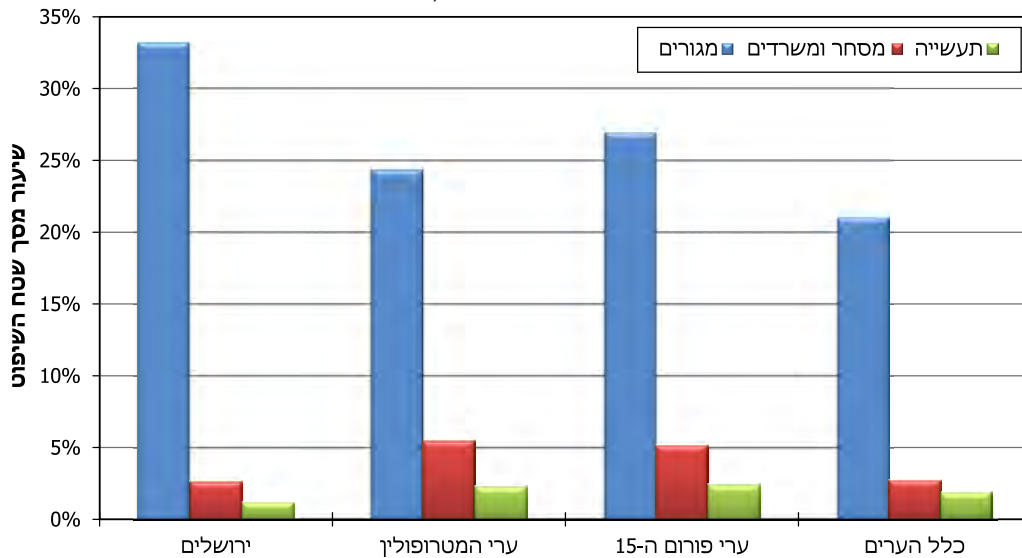
מהתרשים עולה כי לעצמאים בירושלים הייתה לאורך השנים שנבדקו הכנסה ממוצעת נמוכה מזו של עצמאים בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העריות. בעיקר בולטים ההבדלים בין ירושלים לערי המטרופולין ולערי פורום ה-15. יוצא אפוא שהפערים הכלכליים בין אוכלוסיית ירושלים לאוכלוסייה בקבוצות השוואה גדלו גם בהיבט זה, בדומה להתרחבות הפערים בשכר השכירים, אם כי בשיעורים מתונים יותר.

המידע המקובץ לעיל מצביע ברורות על קיומם של פערי שכר והכנסה בכל ההיבטים, בין הממוצע בירושלים לבין הממוצע בכל אחת מקבוצות השוואה הרלוונטיות, ועל כך שהפערים הללו הולכים ומתרחבים. רמות הכנסה נמוכות הן אחד המבחנים למתן הנחות בארנונה, כך שמצבם הכלכלי של תושבי העיר עלול להביא גם לפגיעה בחוסנה הכספי של העירייה. כושר השתכרות נמוך של תושבים נובע לעיתים מסיבות אובייקטיביות ועלול להביא לעוני ולהגדלת הוצאות של העירייה והממשלה בתחום שירותי הרווחה. נתונים אלו מצטרפים אפוא לממצאים אחרים שהוצגו לעיל ומלמדים על האתגר בשמירה על החוסן הכספי של העירייה, ועל החשיבות שיש לגיוון מקורות ההכנסה של העירייה ולהמשך הפיתוח של הכלכלה המקומית בענפים שבהם כושר ההשתכרות גבוה.

תמהיל שימושי קרקע

את שטח העיר ניתן לסווג לפי השימוש בו. בתרשים להלן מובאים נתונים על תמהיל שימושי הקרקע למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים לפי נתוני הלמ"ס⁴⁶. תמהיל שימושי הקרקע משקף את אופי הפעילות הכלכלית בעיר ומצביע על פוטנציאל ההכנסות מארנונה.

תרשים 9: שימושי קרקע למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2013 (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בירושלים שיעור השטחים המיועדים למגורים גדול מבערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, ואילו שיעור השטחים המיועדים לפעילות עסקית קטן יותר.

⁴⁶ מסד הקטגוריות שלפיהן סיווגה וקיבצה הלמ"ס את שימושי הקרקע נבחרו שימושי קרקע בשטחים עירוניים שיש להם זיקה לפיתוח כלכלי ולהגדלת הכנסות העירייה מארנונה.

מהנתונים עולה כי כ-33% משימושי הקרקע בירושלים הם למגורים, ואילו בערי המטרופולין שיעור הקרקע המיועדת למגורים הוא כ-24%, בערי פורום ה-15 - כ-27% ובכלל הערים - כ-21%. רק כ-2.7% משימושי הקרקע בירושלים מיועדים למסחר ולמשרדים, ואילו בערי המטרופולין ובערי פורום ה-15 שיעורם כמעט כפול - 5.5% ו-5.2% בהתאמה; בכלל הערים השיעור של שטחים אלו דומה לזה של ירושלים - 2.7%.

בירושלים שיעור שטחי הקרקע המיועדת לתעשייה הוא 1.2%, ואילו בערי המטרופולין ובערי פורום ה-15 שיעורם כפול - 2.3% ו-2.5% בהתאמה.

מכלל האמור לעיל עולה כי בירושלים הפוטנציאל הגלום ביעודי הקרקע הקיימים לפיתוח מקומות תעסוקה ומסחר קטן מזה שבשאר ערי המטרופולין ובערי פורום ה-15. מאחר שהארנונה שמניבים שימושי קרקע למסחר ולתעשייה גבוהה מזו שמניבים שימושי הקרקע למגורים, פיתוחם עשוי לתרום גם לחיזוק החוסן הכספי של העירייה.

מצב העסקים בירושלים

בסוף שנת 2015 היה מספר העסקים הכולל בישראל 520,000, ומהם כ-99.5% היו עסקים קטנים ובינוניים, הנחשבים למנוע צמיחה משמעותי למשק. לפי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, עסקים קטנים ובינוניים אחראים ל-53% מהתוצר העסקי והם מעסיקים כ-61% מכלל המועסקים מהמגזר העסקי. עסקים אלו נחשבים כתורמים העיקריים לתוספת משרות במשק⁴⁷.

בשנת 2015 היו בירושלים כ-38,300 עסקים פעילים ושיעורם היה 7% מכלל העסקים בישראל. בתל אביב פעלו באותה שנה כ-70,200 עסקים (כ-13%), ובחיפה - כ-21,200 עסקים (כ-4%)⁴⁸.

אף שירושלים היא העיר הגדולה בישראל מבחינת שטחה ואף מבחינת מספר תושביה, הכפול מזה של תל אביב, שיעור הפעילות העסקית בתל אביב כפול משלה. בחיפה יש שליש ממספר התושבים בירושלים, אבל שיעור העסקים בה הוא כמחצית שיעורם בירושלים. נתונים אלו מעידים גם הם על היקף נמוך יחסית של פעילות עסקית בירושלים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מאפייני האוכלוסייה ומצבן של תשתיות התחבורה אל העיר מקשים את פיתוח העסקים בה. עם זאת, מצב העסקים בעיר במגמת צמיחה ובין 2006 ל-2016 חל גידול של כ-17% בשטח הבנוי של עסקים - גידול ממוצע הגבוה יותר מהממוצע הארצי. עוד ציינה העירייה כי גיבשה תוכניות אסטרטגיות להרחבתם של העסקים וכי היא פועלת לחיזוק העסקים הקיימים בעיר.



עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש הבדלים ברמת העוני בין המגזרים השונים בעיר (יהודים שאינם חרדים, חרדים וערבים), וכי יש קשר בין מספר המפרנסים במשפחה לעוני שלה. העירייה ציינה כי תחולת העוני בקרב ערביי ירושלים גבוהה יותר מתחולת העוני בקרב ערביי ישראל. עוד מסרה העירייה כי פיתחה מודל כוללני ששמו "אפיקי הצלחה" לחילוץ אוכלוסייה מעוני, וכי בעקבות פיתוח מודל זה היא מיישמת תוכנית המניבה תוצאות מרשימות. העירייה הוסיפה כי צמצום הפערים הוא אחד מהיעדים המרכזיים של כל גורמי העירייה.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 שורה של תוכניות פרטניות שהוא מיישם בשיתוף עיריית ירושלים, כמו תוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" להתמודדות עם עוני של משפחות, שבמסגרתה טופלו כ-200 משפחות. עם

⁴⁷ משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, דוח תקופתי - מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, 2017, עמ' 3, 7.

⁴⁸ נתוני הלמ"ס, סטטיסטיקל 159, ירושלים 2015 - 2016.

דוח מיוחד - ירושלים

זאת ציין המשרד כי הוא פועל במסגרת המשאבים שברשותו, במגבלות הקיימות ובהתאם למאפייני העיר. עוד פירט המשרד תוכניות שהוא מפעיל לעידוד התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית בעיר וכן תוכניות המיועדות לאוכלוסייה הסובלת ממצוקה כלכלית.

עיריית ירושלים מסרה בהקשר זה כי יש הבדלים בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בין מגזרי האוכלוסייה השונים בעיר. העירייה ציינה כי מדובר באתגר לאומי הרלוונטי גם לערים אחרות שיש בהן אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה חרדית, וכי היא פועלת להגדלת ההשתתפות של המגזרים השונים באמצעות תוכניות המותאמות להם ובשיתוף משרדי ממשלה וארגוני המגזר השלישי.

אשר להיקף השטחים המיועדים לתעסוקה ולמסחר ציינה העירייה כי יש מגמת גידול בהיקף השטחים העסקיים, וכי היא גיבשה תוכנית להקמת מרכז תעסוקה בכניסה לעיר. העירייה הוסיפה כי היא פועלת לחיזוק העסקים הקיימים בעיר.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות התוכניות האמורות תחולת העוני בירושלים הולכת ומתרחבת, והפערים בשורה ארוכה של מדדים בינה ובין רשויות אחרות אינם מצטמצמים. על כן על העירייה ועל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להמשיך ולפעול בתחום זה ולבחון דרכים נוספות ומקיפות לטיפול בעוני, ובמידת הצורך אף להביא את הדברים לדיון בממשלה. כמו כן, יש להמשיך לפעול לקידום תוכניות לעידוד התעסוקה בירושלים ולעודד פעילות של עסקים כמנוע לצמיחה כלכלית בה.

בשנים 2007 עד 2016 נגרעו מהעיר ירושלים כ-10% מאוכלוסייתה, והסתמנה מגמה עקבית של מאזן הגירה שלילי.	i
משנת 2002 חלה הידרדרות חמורה במצב הכלכלי-חברתי היחסי של תושבי ירושלים.	ii

החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

תקציר

רקע כללי

לעיר ירושלים מעמד מיוחד מתוקף היותה בירת ישראל. מעמד זה קיבל ביטוי בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, שבו נקבע, בין היתר, כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה) באישור ועדת הכספים של הכנסת. עוד נקבע כי לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים. הממשלה אף הקימה משרד ממשלתי העוסק בענייניה - משרד ירושלים ומורשת. החוסן הכספי של עירייה הוא אבן בוחן לניהולה התקין, לעצמאותה וליכולתה לתת שירותים הולמים לתושביה.

הרשות המקומית משמשת נאמן של כספי ציבור. משכך, חלה עליה חובה לפעול בזהירות, בחיסכון וביעילות בניהול כספי הציבור המופקדים בידה וענייניה הפיננסיים. התמורות שחלו בעשור האחרון בסביבה הפיננסית בישראל - לרבות הגברת התחרותיות, צמצום הריכוזיות, הגדלת השקיפות וחיזוק כוח המיקוח של הצרכן - מחייבות את הרשויות המקומיות לבחון מחדש את הסביבה הפיננסית ולמצות את היתרונות הגלומים בה כדי לחסוך כספי ציבור.

בשנת 2017 עמד תקציבה של עיריית ירושלים על כ-7.4 מיליארד ש"ח, מזה קרוב ל-5.6 מיליארד ש"ח בתקציב רגיל וכ-1.8 מיליארד ש"ח בתקציב הבלתי רגיל. התקציב הרגיל מורכב בעיקרו מהכנסות עצמיות בהיקף של כ-3.2 מיליארד ש"ח, מהשתתפות משרדי ממשלה במתן שירותים ממלכתיים בהיקף של כ-1.6 מיליארד ש"ח וממענק שהעיר מקבלת מהממשלה (כ-700 מיליון ש"ח)¹. בשנים 1995 עד 2002 דורגה ירושלים באשכול 5 מבין 10 בדירוג הכלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). בשנים 2003 עד 2008 דורגה באשכול 4, ב-2013 - באשכול 3, וב-2015 - באשכול 2². כלומר מ-2003 חלה הידרדרות במצב הכלכלי-חברתי היחסי של תושביה. ירושלים נמצאת במקום ה-13 בדירוג 14 הערים הגדולות במדדי איכות החיים, ובמקום האחרון במדד שביעות הרצון מאזור המגורים. כמו כן ישנם מדדים המצביעים על גידול ניכר בתחולת העוני של אוכלוסיית העיר ועל בעיות מבניות בכלכלה העירונית.

מעמדה של ירושלים כעיר בירה וכמרכז דתי עולמי, הגיוון של אוכלוסייתה ומצבה החברתי-כלכלי, לצד פריסתה הגיאוגרפית וגודלה, מציבים בפני העירייה אתגרים רבים בניהולה של העיר. רמה כלכלית-חברתית נמוכה של האוכלוסייה עלולה להקטין את הכנסותיה של העירייה ממיסי ארנונה, להגדיל את הוצאותיה על שירותי רווחה ולהקשות את פיתוחה הכלכלי של העיר.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים לחוסן הכספי של עיריית ירושלים ולניהולה הפיננסי. הבדיקה נעשתה כדי לנסות לעמוד על מצב העיר והעירייה בתחומים שעשויים להשפיע על החוסן העירוני במובנו הרחב, על איכות השירותים לתושבים ועל רווחתם ועל האתגרים העומדים לפני העירייה בנוגע לשיפור כלכלת העיר וחיזוק חוסנה

¹ על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2017.

² הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הלמ"ס מפרסמת את הדירוג אחת לכמה שנים.

הכספי. במידת הצורך נעשתה השוואה בין ירושלים לשאר ערי המטרופולין בישראל³, לערי פורום ה-15⁴ ולכלל העיריות⁵. הבדיקה נעשתה בעיריית ירושלים, ובדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים ובעיריות באר שבע, חיפה ותל אביב-יפו. הבדיקה מתבססת בעיקרה על נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות ועל נתוני הלמ"ס.

הליקויים העיקריים

סיכון לחוסנה הכספי של עיריית ירושלים

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] עיריית ירושלים אינה יכולה להיחשב עירייה איתנה, משום שתפקודה השוטף תלוי במענק הבירה שהיא מקבלת מהממשלה. תקציבה של העירייה אומנם מאוזן, אולם ללא מענק הבירה היא הייתה נקלעת לגירעונות כבדים: בשנת 2007 היה שיעור המענק כ-6% מתקציב העירייה (כ-197 מיליון ש"ח), ובשנת 2017 היה שיעורו כ-13% (כ-700 מיליון ש"ח). תלותה של עיריית ירושלים במענקי הממשלה הולכת וגוברת, הדבר חושף אותה לסיכונים כלכליים ועלול להביא לפגיעה ביציבותה אם יקוצץ הסיוע.

סכום מענק הבירה נקבע מדי שנה במשא ומתן בין העירייה לממשלה, ולא על יסוד אמות מידה ברורות. הדבר עורר בשנים האחרונות מחלוקות בין העירייה לבין משרד האוצר והביא לחוסר ודאות בתכנון הכספי. מבקר המדינה העיר על כך בעבר⁶, אך הליקוי טרם תוקן. הדיונים בין נציגי משרד הפנים, משרד האוצר ועיריית ירושלים לקביעת אמות מידה כאמור נקלעו למבוי סתום.

לצד תבחינים כספיים חיוביים, כמו איזון תקציבי, צמצום ניכר בשיעור הגירעון המצטבר ושיפור בשיעור גביית הארנונה, ישנם גורמים המסכנים את חוסנה הכספי של העירייה, כמו מגמה של ירידה עקבית בשיעור ההכנסות העצמיות שלה - קצב ירידה ממוצע של כ-1.3% בשנה, שאם יימשך עלולה עיריית ירושלים לרדת בתוך כארבע שנים אל מתחת לסף המגדיר רשות מקומית כאיתנה.

על אף הסיכום התקציבי ממרץ 2018 בין משרדי האוצר והפנים הקובע כי יוקם צוות לבחינת דרכים להגדלת ההכנסות העצמיות של עיריית ירושלים, החשובות לחוסנה הכספי - נכון לספטמבר 2018 טרם הוקם הצוות כנדרש.

חוסנה הכספי של ירושלים מושפע לרעה מהעיכוב ביישום החלטות הממשלה על העברת היחידות הממשלתיות לעיר, נושא שנכלל בדוח של משרד מבקר המדינה מ-2018; למרות זאת לא יישמה הממשלה את החלטות בעניין זה. כמו כן מתעכבת בניית 6,000 חדרי אירוח בירושלים בהתאם להחלטת הממשלה. יישומן המלא של החלטות הממשלה היה צפוי להגדיל את הכנסות העירייה בעשרות מיליוני ש"ח. נוסף על כך, על שטחים רבים במזרח ירושלים לא חל זה שנים הסדר מקרקעין, והדבר מסב לקופת העירייה נזק שנאמד במאות מיליוני ש"ח. ואולם רק במאי 2018 קיבלה הממשלה החלטה להסדיר את המקרקעין במזרח ירושלים עד שנת 2025.

³ מטרופולין הוא מרחב גיאוגרפי תפקודי שבו מספר רב של יישובים עירוניים (עיריות ומועצות מקומיות) ויישובים כפריים (במועצות אזוריות) הסמוכים זה לזה ויוצרים ישות תפקודית אחת. היישובים מקיימים ביניהם קשרים כלכליים, חברתיים ותרבותיים. ערי המטרופולין בישראל הן ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

⁴ פורום 15 הערים מאגד את "העיריות העצמאיות" בישראל. עיריות אלו אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, והן מנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים. הפורום כולל את העיריות: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו.

⁵ בנתונים על כלל העיריות כלולה עיריית ירושלים.

⁶ מבקר המדינה, דוח מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים (2018), עמ' 28.

ליקויים בניהול הפיננסי של העירייה

נמצאו ליקויים בניהולה הפיננסי ובתפקודה של עיריית ירושלים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות של מינהל תקין, יעילות, חיסכון ושימוש זהיר בכספי הציבור. להלן דוגמאות:

אי-זקיפת ריבית רעיונית: נכון לסוף שנת 2017 ניהלה עיריית ירושלים עודפי מזומנים ממקורות שונים בסך כ-1.3 מיליארד ש"ח, מהם כ-469.5 מיליון ש"ח מקורם בעודפים הזמניים בתקציבים הבלתי רגילים ובקרנות לעבודות פיתוח. במשך כעשור העירייה לא זקפה ריבית רעיונית⁷ לעודפים זמניים אלו, והשתמשה בהכנסות המימון שהניבו לתקציבה הרגיל ללא אישורו הנדרש של שר הפנים, כך שכ-41.3 מיליון ש"ח נגרעו למעשה מהמטרות שלשמן יועדו. משרד הפנים לא אכף את ההוראות בנושא זה, אף שהליקוי קיבל ביטוי בדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית ירושלים ושל רשויות אחרות.

היעדר בדיקת חלופות בהליך גיוס קו אשראי: מועצת עיריית ירושלים אישרה לגייס קו אשראי בשווי מיליארד ש"ח מאחד הבנקים בישראל, לאחר פנייה אליו ולבנק נוסף לקבלת הצעה. העירייה לא בחנה חלופות נוספות לגיוס קו האשראי שהיו עשויות להביא לחיסכון של מיליוני שקלים מכספי הציבור.

היעדר מעקב אחר תשואות קופות גמל: מ-2009 לא עקבה עיריית ירושלים אחרי התשואה של שתי קופות הגמל המרכזיות להשתתפות בפנסייה תקציבית שבחרה ביחס לתשואות של שאר קופות הגמל בשוק, ולא קיימה אף דיון כדי לבחון את מכלול שיקולי בחירת קופת הגמל. בשנים 2012 עד 2015 הייתה תשואת אחת הקופות שבה נוהלו כספי העירייה התשואה הנמוכה ביותר, בשיאו היה הפער, בהשוואה לרובן, 10%. הקופה בעלת התשואה הנמוכה ביותר הוחלפה בקופה אחרת בשנת 2015. נכון לסוף שנת 2017 היו לעיריית ירושלים כ-80 מיליון ש"ח שנוהלו בחלוקה כמעט שווה בין שתי הקופות, קרי המשמעות הכספית של אחוז אחד בתשואה שמשאיה קופת הגמל הוא כ-400,000 ש"ח.

ליקויים בגבייה באמצעות כרטיסי אשראי: העירייה לא קבעה מדיניות מושכלת לשימוש בכרטיסי אשראי כאמצעי גבייה, ובתוך כך לא בחנה את האפשרות לחסוך בעמלות הסליקה שהיא משלמת.

תשלום עמלות מסחר: עיריית ירושלים לא נקטה פעולות כגון מכרז או הליך תחרותי כדי להוזיל את עמלות המסחר בפעילות ההשקעה שלה.

ליקויים בהתקשרות לביצוע עבודת ייעוץ כלכלי

נמצאו ליקויים חמורים בהליך התחרותי שקדם להתקשרות עיריית ירושלים ב-2017, בסכום של 2.3 מיליון ש"ח, עם חברת ייעוץ לביצוע עבודה בנושא "אתגר התקציב השוטף של עיריית ירושלים". לשני מציעים ניתן פרק זמן של כיומיים להגיש הצעה, לעומת כשבועיים שהיו למציע שזכה, ולכן אחד משני המציעים נמנע מלהגיש הצעת מחיר; כמו כן, עם המציע שזכה התקיימה פגישה מקדימה בנוכחות ראש העירייה, מנכ"ל העירייה וכמה מעובדיה, ואילו עם המציעים האחרים לא התקיימה פגישה, אף שאחד מהם ביקש זאת; העירייה לא ציינה בפנייתה לשני המציעים שלא זכו מהן אמות המידה שישמשו אותה בבחירת הזוכה ומה משקלן בציון שיינתן להצעות. הפנייה למציע שזכה לא תועדה, לכן לא ניתן לדעת אם ידע על אמות המידה האמורות. כך פגעה העירייה בעקרונות יסוד של הליכים תחרותיים כמו שוויון הזדמנויות, שקיפות, הוגנות כלפי כל אחד מהמתמודדים בהליך וחיסכון בכספי ציבור.

⁷ ריבית רעיונית - ריבית שלא התקבלה בפועל אך מחושבת לצורך שמירה על ערכם של כספים, בהתאם להנחיות משרד הפנים.

ההמלצות העיקריות

על עיריית ירושלים ועל משרדי הפנים והאוצר לבחון דרכים להגדלת ההכנסות העצמיות של העירייה, לגוון את מקורות ההכנסה שלה מארנונה, לצמצם ככל הניתן את תלותה הגוברת במענק הבירה וכן לחזק את כלכלת העיר, דבר שיתרום לשיפור חוסנה הכספי.

על משרד הפנים לפעול לגיבוש אמות מידה ברורות מוסכמות לקביעת גובה מענק הבירה, כדי למנוע מחלוקות ולהבטיח ודאות בתכנון הכספי.

על משרדי הפנים והאוצר לבחון את הפערים במשאבים בין התקציב הרגיל של עיריית ירושלים, שנועד למתן שירותים לתושבים, לבין התקציב שיש לרשויות מקומיות אחרות שנבדקו, ולבחון דרכים לצמצום הפערים בין הרשויות.

על הממשלה לפעול ליישום המלא של החלטותיה בנוגע להעברת יחידות ממשלתיות לירושלים ולתוספת חדרי אירוח בעיר, ובכך לממש את מחויבותה בהתאם לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.

על עיריית ירושלים לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולזקוף ריבית רעיונית לקרנות לעבודות פיתוח ולעודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו. על משרד הפנים לנקוט פעולות כדי לאכוף את יישומן של הוראות אלה.

על עיריית ירושלים לבחון מפעם לפעם את קופות הגמל שבחרה ואת תשואותיהן כדי שתוכל לקבל החלטות מושכלות בנושא.

על עיריית ירושלים לגבש נהלים שיבטיחו קיום הליכים תחרותיים ובחינה של חלופות לגיוס קו אשראי, כדי להוזיל את עלויות המימון. כמו כן עליה לקיים מכרז, או כל הליך תחרותי אחר בהתאם להוראות הדין, בנוגע לגובה עמלות המסחר בפעילות ההשקעה שלה, כדי להביא לחיסכון בניהול כספי הציבור ולהבטיח את עקרון השוויון.

על עיריית ירושלים לתת את הדעת על הצורך בגיבוש מדיניות ועקרונות מנחים לשימוש בכרטיסי אשראי כאמצעי גבייה, כדי לחסוך בעלויות.

על עיריית ירושלים להקפיד על כך שההליכים התחרותיים שהיא תקיים יהיו שוויוניים והוגנים, ושהם יבטיחו בסופו של דבר התקשרויות מיטביות מהבחינה הכלכלית.

סיכום

ממכלול הממצאים עולה כי לצד הקפדה על ניהול מאוזן של התקציב וצמצום ניכר של הגירעונות המצטברים, עיריית ירושלים אינה איתנה מהבחינה הכספית ותלותה בממשלה הולכת וגדלה. המשאבים שברשותה למתן שירותים לתושביה נמוכים בהרבה מאלו שיש בממוצע לערי המטרופולין האחרות. המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של העיר עלולים להביא להכבדה נוספת על תקציב העירייה ולהיחלשותה הכלכלית.

בביקורת נמצאו בחלק מהנושאים שנבדקו ליקויים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרון החיסכון. חלק מהליקויים נובעים מהיעדר מדיניות התואמת את הסביבה הפיננסית שהתפתחה בישראל בעשור האחרון, המתאפיינת בקידום התחרות, צמצום הריכוזיות והגדלת כוח המיקוח של הצרכן. על כן, על עיריית ירושלים לאמץ כלים שיאפשרו לה לשפר את ניהולה הפיננסי ולמצות את השינויים שחלו בסביבה הפיננסית בישראל.

לעיר ירושלים מעמד מיוחד מתוקף היותה בירת ישראל. מעמד זה קיבל ביטוי בחוק יסוד ואף הביא להקמתו של משרד ממשלתי העוסק בענייניה - משרד ירושלים ומורשת. חוסנה הכלכלי של העיר ירושלים הוא נושא בעל חשיבות לאומית המחייב טיפול משולב של העירייה

השלטון המרכזי כאחד. יש לאחד כוחות ומוחות כדי לשפר את מצבה הכלכלי של העיר ואת החוסן הכספי של העירייה, ולתרום בכך לשגשוגה של העיר ולרווחת תושביה.



מבוא

שנים האחרונות הופיעו בשיח של מומחים וקובעי מדיניות בתחום העירוניות מונחים כמו קיימות עירונית (Urban Sustainability) וחוסן עירוני (Urban Resilience). המונח קיימות עירונית משקף גישה הוליסטית ואינטגרטיבית לניהול עירוני ולפיתוח העיר, המבוססת בין היתר על ראייה ארוכת טווח, צמצום אי-השוויון, חלוקה צודקת של משאבי העיר, הגברת שיתופי הפעולה בין תושבי העיר ובין מגזרים וארגונים וטיפול הקהילתיים⁸. המונח חוסן עירוני מתייחס ליכולתם של תושבי העיר ושל המערכות העירוניות להתמודד עם מצבי משבר מתמשכים או נקודתיים, כגון משבר כלכלי, אסון טבע ופיגוע טרור, ולהתגבר עליהם.

החוסן העירוני מושפע ממגוון גורמים: מאפיינים דמוגרפיים של אוכלוסיית העיר, חוזקה של הכלכלה העירונית, הכנסות התושבים וכן מחוסנה הכספי של הרשות המקומית ומניהולה הפיננסי⁹.

בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (להלן - חוק יסוד: ירושלים) נקבע כי הממשלה תשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, לרבות מענק שנתי מיוחד לעיריית ירושלים (מענק הבירה) באישור ועדת הכספים של הכנסת. עוד נקבע כי לירושלים יינתנו עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה לפיתוחה בנושאי משק וכלכלה ובנושאים אחרים.

מעמדה של ירושלים כעיר בירה וכמרכז דתי עולמי, הגיוון של אוכלוסייתה ומצבה החברתי-כלכלי, לצד פריסתה הגיאוגרפית וגודלה, מציבים בפני העירייה אתגרים רבים בניהולה של העיר. רמה כלכלית-חברתית נמוכה של האוכלוסייה עלולה להקטין את הכנסותיה של העירייה ממיסי ארנונה, להגדיל את הוצאותיה על שירותי רווחה ולהקשות את פיתוחה הכלכלי של העיר.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים לחוסן הכספי של עיריית ירושלים ולניהולה הפיננסי. הבדיקה נעשתה כדי לנסות לעמוד על מצב העיר והעירייה בתחומים שעשויים להשפיע על החוסן העירוני במובנו הרחב, על איכות השירותים לתושבים ועל רווחתם ועל האתגרים העומדים לפני העירייה בנוגע לשיפור כלכלת העיר וחיזוק חוסנה הכספי. במידת הצורך נעשתה השוואה בין ירושלים לשאר ערי המטרופולין בישראל¹⁰, לערי פורום ה-15¹¹ ולכלל העירויות¹². הבדיקה נעשתה בעיריית ירושלים, ובדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים ובעירויות באר שבע, חיפה ותל אביב-יפו. הבדיקה מתבססת בעיקרה על נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות ועל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

8 ראו למשל גבריאלי תמי ואח', **קיימות עירונית - איך אפשר?**, מכון ירושלים לחקר ישראל (2016).

9 ראו למשל מדריך שפרסם ארגון האומות המאוחדות: **Cities Resilience Profiling Tool, UN-Habitat for a Better Urban Future, 2018**.

10 מטרופולין הוא מרחב גיאוגרפי תפקודי שבו מספר רב של יישובים עירוניים (עירויות ומועצות מקומיות) ויישובים כפריים (במועצות אזוריות) הסמוכים זה לזה ויוצרים ישות תפקודית אחת. היישובים מקיימים ביניהם קשרים כלכליים, חברתיים ותרבותיים. ערי המטרופולין בישראל הן ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

11 פורום 15 הערים מאגד את "העירויות העצמאיות" בישראל. עירויות אלו אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, והן מנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים. הפורום כולל את העירויות: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו.

12 בנתונים על כלל העירויות כלולה עיריית ירושלים.

שער ראשון: תמונת מצב של מגמות דמוגרפיות, כלכליות וחברתיות של אוכלוסיית ירושלים

מגמות דמוגרפיות - רקע

גודלה וגיוונה של האוכלוסייה בירושלים נתפסים בעיני רבים כגורמים המשמעותיים ביותר לעיצוב דמותה של העיר בהווה ובעתיד ולשימור מעמדה ודימויה בישראל ובעולם¹³. ולא בכדי, שכן המגמות הדמוגרפיות המאפיינות את ירושלים, ובפרט אלה הנוגעות לאופייה הרב-תרבותי, מגלמות בתוכן סיכויים וסיכונים. מגוון האוכלוסיות ומכלול האיזונים ביניהן יכולים להביא ליצירה, לחדשנות ולשינוי חיובי, או לעודד ולהעמיק מחלוקות ותחרות בין הקבוצות על משאבים ועל אורחות חיים¹⁴. בשיח העכשווי לעיתים נקשר מגוון האוכלוסיות בעיר, ובפרט מצבן הכלכלי-חברתי, גם למושג חוסן עירוני¹⁵ - דהיינו, יכולתה של המערכת העירונית לחזור לתפקודה הקודם לאחר התרחשות אירועי קיצון¹⁶ תלויה בין היתר במידת הפגיעות של האוכלוסייה¹⁷ ובפיזור הנזקים וההפסדים בה¹⁸.

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים של המגמות הדמוגרפיות בירושלים בשנים 2007 עד 2016 (להלן - השנים שנבדקו), לפי נתוני הלמ"ס¹⁹. הסקירה המובאת להלן מציגה תופעות שיש לתת עליהן את הדעת משום שעשויה להיות להן זיקה לחוסן הכלכלי של העיר ולחוסנה הכספי של העירייה, למשל, בכל הנוגע לגידול בהוצאות העירייה, למקורות ההכנסה שלה מארנונה ולהנחות שהיא מחויבת לתת. הסקירה נועדה להציג את האתגרים שעומדים בפני העירייה והממשלה בקידום פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ובשיפור רווחת תושביה.

אוכלוסיית העיר

מספר התושבים בעיר משפיע על היקף השירותים שיש להעניק להם, על הוצאותיה השוטפות של העירייה ועל הוצאותיה בתחום הפיתוח העירוני. על פי אומדני הלמ"ס, נכון לסוף 2016²⁰ התגוררו בירושלים 882,700 תושבים²¹. לשם השוואה, בתל אביב, העיר השנייה בגודלה, התגוררו 438,800 תושבים - כמחצית ממספר התושבים בירושלים; בחיפה, העיר השלישית בגודלה, התגוררו 279,600 תושבים. מספר משקי הבית בירושלים היה כ-218,000 (בתל אביב - כ-189,000 ובחיפה - כ-118,000).

שיעור אוכלוסיית ירושלים מכלל האוכלוסייה

בשנת 2016 היה שיעורה של אוכלוסיית ירושלים מכלל האוכלוסייה במדינה כ-10% - גבוה במידה ניכרת משיעורם היחסי באוכלוסייה של תושבי תל אביב (5.2%), חיפה (3.4%) ובאר שבע (2.5%). שיעור זה נותר יציב בשנים שנבדקו, לעומת שיעורן היחסי של אוכלוסיות ערי המטרופולין האחרות,

13 מאיה חושן, "אוכלוסיית ירושלים - תהליכי שינוי", עמ' 15 - 42, בתוך: **40 שנה בירושלים 1967-2007** (2008), עמ' 15.

14 שם.

15 Lawrence J. Vale, Shomon Shamsuddin, Annemarie Gray & Kassie Bertumen, "What Affordable Housing Should Afford: Housing for Resilient Cities", in: **Cityscape: A Journal of Policy Development and Research**, vol. 16, pp. 21-49 (2014).

16 למשל שינויים מהירים בהרכב האוכלוסייה ובאופי הצרכים הציבוריים הנדרשים, שינויי אקלים או שינויים ואיומים כלכליים, דמוגרפיים או חברתיים אחרים.

17 מידת הפגיעות (Vulnerability) של האוכלוסייה נגזרת, בין היתר, מההכנסות של משקי הבית וממקורות ההכנסה שלהם ערב קרות אירוע הקיצון.

18 ממשלת ישראל, **מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי** (2016), עמ' 225.

19 תוצאות החישובים בפרק זה מוצגות כשהמספרים מעוגלים לספרה אחת לאחר הנקודה.

20 במועד הביקורת היו נתונים עד שנת 2016.

21 נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס מתבססים על נתוני המפקד ועל הנתונים המופיעים במרשם התושבים של משרד הפנים. עם זאת, יש לציין כי מסיבות שונות יש בירושלים תנועה של תושבים (אל העיר וממנה החוצה) שאינה מקבלת ביטוי במרשם התושבים. למשל, שוהים בלתי חוקיים בשכונות שמעבר לגדר הפרדה, או תושבים שעזבו את העיר אך לא שינו את כתובתם כדי לשמור על זכויותיהם החברתיות.

דוח מיוחד - ירושלים

שהתאפיין במגמת ירידה מתונה מתמדת (ירידה מצטברת של 0.3% בתל אביב, 0.4% בחיפה ו-0.2% בבאר שבע).

הרכב האוכלוסייה בירושלים

לפי נתוני הלמ"ס, מבין 882,700 תושבי ירושלים בסוף שנת 2016 היו 536,680 (60.8%) יהודים, 319,530 (36.2%) מוסלמים ו-26,490 (3%) נוצרים ובני דתות אחרות²². לשם השוואה, שיעור היהודים מכלל האוכלוסייה במדינה בשנה זו עמד על 74.7% (6,446,100 איש), שיעור המוסלמים עמד על 17.7% (1,524,000 איש) ושיעור הנוצרים ובני הדתות האחרות - על 7.6% (656,900 איש).

הגידול השנתי באוכלוסיית העיר

קצב הגידול השנתי

כ-154,000 איש נוספו במצטבר לאוכלוסיית ירושלים בשנים שנבדקו, גידול מצטבר של 21.23%. בכל שנה גדלה אוכלוסיית העיר בממוצע בכ-1.9%, שהוא גם ממוצע שיעור הגידול השנתי הכלל-ארצי. ביתר ערי המטרופולין היה הממוצע נמוך יותר (1% בתל אביב, 0.6% בחיפה ו-0.7% בבאר שבע). פילוח מקורות הגידול והגריעה העיקריים של האוכלוסייה בירושלים מוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 1: שיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסיית ירושלים, 2007 עד 2016 (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלמ"ס עולה כי עיקר הגידול באוכלוסיית ירושלים מקורו בריבוי טבעי, ושיעורו כמעט אינו משתנה. מגמה עקבית נוספת היא מאזן שלילי של הגירה מהעיר. להלן פירוט:

ריבוי טבעי

ריבוי טבעי הוא המקור העיקרי לגידול באוכלוסיית העיר. שיעור הגידול השנתי הממוצע באוכלוסיית ירושלים עקב ריבוי טבעי (2.4%) היה גבוה משמעותית משיעור זה ביתר ערי המטרופולין (1.1% בתל אביב, 0.5% בחיפה ו-1% בבאר שבע) ובכלל האוכלוסייה (1.6%).

מניתוח נתוני הלמ"ס עולה כי הדבר נובע משילוב בין שיעור ילודה גבוה לשיעור תמותה נמוך, אשר משמעותם בטווח הזמן הקצר עשויה להיות גידול בשיעור היחסי של הילדים והקשישים באוכלוסיית העיר. לכן ניתן לשער כי בעתיד יגדלו הוצאות העירייה על שירותי חינוך ורווחה, ועליה להיערך לכך.

²² לרבות חסרי סיווג דת לפי הרישום במרשם האוכלוסין.

²³ הנתון המצטבר באחוזים חושב על ידי חלוקת הנתון המצטבר באלפים בגודל האוכלוסייה בתחילת שנת 2007.

מאזן הגירה פנימית

בשנים שנבדקו התאפיינה ירושלים במאזן שלילי של הגירה פנימית, כלומר מספר העוזבים אותה היה גדול ממספר המהגרים אליה. מגמה זו אפיינה גם את יתר ערי המטרופולין שנבדקו, אולם שיעור הגריעה בירושלים היה גבוה יותר. ראו לוח 1 להלן.

לוח 1: שיעור הגריעה של תושבים בירושלים ובערי המטרופולין, 2007 עד 2016

שיעור הגריעה המצטבר	שיעור הגריעה הממוצע לשנה	
9.7%	0.9%	ירושלים
4.8%	0.5%	תל אביב
4.7%	0.5%	חיפה
7.7%	0.7%	באר שבע

על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בסך הכול נגרעו מירושלים בשנים שנבדקו כ-72,600 תושבים, מתל אביב - כ-18,800, מחיפה - כ-12,500 ומבאר שבע - כ-14,300. מנתוני הלמ"ס עולה כי מאזן ההגירה הפנימית בכלל ערי המטרופולין בשנים שנבדקו התאפיין בתנועתיות, אך בירושלים היה מאזן זה (השלילי, כאמור) היציב ביותר.

עוד נמצא כי מספר העוזבים את ירושלים ב-2016 היה כמעט כפול ממספר המהגרים אליה מיישובים אחרים.

שיעורו הגבוה של מאזן ההגירה השלילי בירושלים ביחס לערים אחרות אינו נובע רק מריבוי ההגירה אל מחוץ לעיר, כי אם גם ממיעוט ההגירה אליה - דבר המצביע על כוח משיכה נמוך יותר ביחס לערים אחרות. מחקר מ-2015 שיזמה עיריית ירושלים²⁴ העלה כי כמחצית העוזבים את העיר בשנים 2008 עד 2013 היו חילונים, כרבע מהם דתיים וכרבע מהם חרדים. יעדי ההגירה העיקריים היו מטרופולין תל אביב (48% מהעוזבים) ומטרופולין ירושלים (31% מהעוזבים)²⁵. העוזבים מתאפיינים בגיל צעיר (כשני שלישים מהם בני 20 עד 34) ובהשכלה גבוהה (61% מהם בעלי השכלה אקדמית). 47% מהעוזבים ציינו כי הסיבה העיקרית לעזיבתם היא מחירי הדיור הגבוהים. סיבות נוספות שצוינו היו רצון להתקרב למשפחה ולחברים, תעסוקה, איכות חיים ומתחים בין קבוצות אוכלוסייה.

בשנים 2007 עד 2016 נגרעו מירושלים כ-10% מאוכלוסייתה, והסתמנה מגמה עקבית של מאזן הגירה שלילי.ⁱ

השתקעות ראשונה של עולים

כמו שיעור הגידול השנתי באוכלוסיית ירושלים עקב ריבוי טבעי, כך גם שיעור הגידול השנתי עקב השתקעות ראשונה של עולים התאפיין ביציבות: השיעור הממוצע היה זהה בשנים שנבדקו בכל שלושת ערי המטרופולין (0.5%), וגדול במקצת מירושלים ובכלל הארץ (0.3%).

²⁴ מיכל קורח ומאיה חושן, **הגירה לירושלים וממנה - מסמך מסכם**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015. המחקר נעשה רק על האוכלוסייה היהודית, ושילב ניתוח של נתונים סטטיסטיים ושאלון שנשלח למדגם מייצג.

²⁵ בשנים שנבדקו היגרו תושבים מירושלים בעיקר לתל אביב ולבית שמש.

יחסי תלות²⁶

יחס התלות של הקשישים²⁷

יחס התלות של הקשישים בירושלים היה הנמוך ביותר לעומת שאר ערי המטרופולין בכל אחת מהשנים שנבדקו: 17 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, בממוצע. בכלל האוכלוסייה היה יחס התלות 18 ל-100, בתל אביב - 22 ל-100, בחיפה - 32 ל-100 ובבאר שבע - 22 ל-100.

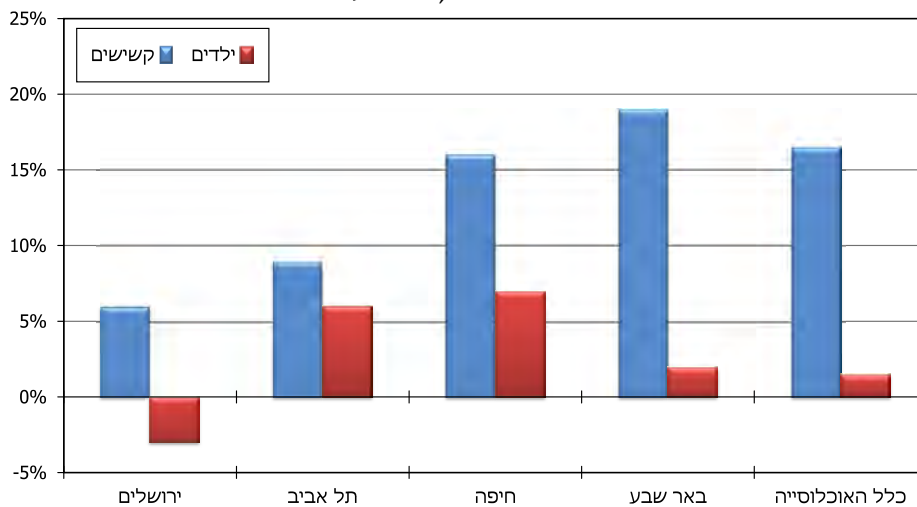
עוד עולה מהנתונים כי בכל ערי המטרופולין ובכלל האוכלוסייה היה יחס התלות של הקשישים במגמת עלייה בשנים שנבדקו. בירושלים הייתה עלייה מצטברת של 6%, בתל אביב - של 9%, בחיפה - של 16% ובבאר שבע - של 19%. בכלל האוכלוסייה הייתה עלייה מצטברת של 16.5%.

יחס התלות של הילדים²⁸

יחס התלות של הילדים בירושלים היה גבוה במידה ניכרת בכל אחת מהשנים שנבדקו מזה שאפיין את ערי המטרופולין ואת כלל האוכלוסייה: 90 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, בממוצע, לעומת 66 ל-100 בכלל האוכלוסייה. בשאר ערי המטרופולין היחס הממוצע היה נמוך בהרבה: בתל אביב - 33 ל-100, בחיפה - 42 ל-100 ובבאר שבע - 49 ל-100.

עוד עולה מהנתונים כי בירושלים ירד יחס התלות בשנים שנבדקו בשיעור מצטבר של כ-3%, בעוד שהוא עלה בכלל האוכלוסייה (1.5%), בתל אביב (6%), בחיפה (7%) ובבאר שבע (2%).

תרשים 2: שיעור השינוי ביחסי התלות של הילדים והקשישים בירושלים, בערי המטרופולין ובכלל האוכלוסייה, 2007 עד 2016



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יחס התלות הכולל²⁹

בכל השנים שנבדקו היה יחס התלות הכולל בירושלים גבוה מזה שבכלל האוכלוסייה ובשאר ערי המטרופולין, ובייחוד בלט הפער ב-2016: בירושלים 108 לכל 100 נפשות בגיל העבודה, ולעומת זאת בכלל האוכלוסייה - 89 ל-100, בתל אביב (הנמוך ביותר) - 60 ל-100, בחיפה - 82 ל-100 ובבאר שבע - 77 ל-100. עם זאת יחס התלות הכולל בירושלים ירד (בשיעור מצטבר של 2%), לעומת עלייה בכלל האוכלוסייה (בשיעור מצטבר של 5%), בתל אביב (7%), בחיפה (11%) ובבאר שבע (7%).

²⁶ יחס התלות מוגדר כמספר הילדים (בני 0 עד 19) או הקשישים (בני 65 ומעלה) ביחס לכל 100 נפשות המשתתפות בכוח העבודה (בני 20 עד 64).

²⁷ היחס בין מספר הקשישים לכל 100 נפשות בגיל העבודה.

²⁸ היחס בין מספר הילדים לכל 100 נפשות בגיל העבודה.

²⁹ יחס התלות הכולל הוא צירוף של יחס התלות של הילדים ויחס התלות של הקשישים.

אף שיחס התלות של הקשישים בירושלים היה הנמוך ביותר באופן עקבי בשנים שנבדקו, בשל יחס התלות הגבוה של הילדים בעיר היה יחס התלות הכולל בירושלים הגבוה ביותר באופן עקבי ביחס ליתר ערי המטרופולין ולכלל האוכלוסייה.

הירידה המתונה ביחס התלות הכולל בירושלים היא מגמה חיובית, בשל השלכותיה האפשריות על צמצום הנטל הכלכלי על האוכלוסייה העובדת. עם זאת יחס התלות בעיר עודנו גבוה במידה המציבה אתגרים בפני העירייה, הנדרשת לספק שירותים עירוניים לאוכלוסייה נרחבת של ילדים וקשישים.



עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי נושא מאזן ההגירה חשוב לקברניטי העיר, ומחקריה מצביעים על כך שיוקר הדיור הוא הסיבה המרכזית לעזיבת העיר, וכי יש ביקוש גבוה למגורים בירושלים אך ההיצע נמוך. העירייה ציינה כי רבים מהעוזבים הם משפחות צעירות, ושליש מהעוזבים הם ילדים. העירייה מסרה גם שלדעתה יש להרחיב את היצע הדיור בעיר ולצד זאת לפתח מקומות תעסוקה.

עוד ציינה העירייה כי אכן כרשות שבה יחס התלות גבוה היא מחויבת לתת הנחות גבוהות בארנונה למגורים - לקשישים ולמשפחות ברוכות ילדים וכי כשמצבה הכלכלי של האוכלוסייה אינו טוב יש קושי למשוך עסקים לעיר ולשפר את הכנסות העירייה מארנונה עסקית.

נוכח ההשפעות של יחס התלות בירושלים על הכנסות העירייה ועל הוצאותיה, על העירייה לבחון דרכים להגדיל את מקורות ההכנסה שלה ולחזק את הכלכלה העירונית.

מצבה הכלכלי של אוכלוסיית ירושלים

עיר היא צורת התיישבות הכוללת מגוון פעילויות ומבנים המשמשים בין השאר למגורים, לשירותים ציבוריים, למסחר, לתעשייה ולמלאכה. מצבם החברתי-כלכלי של משקי בית, פעילות בתי העסק בעיר והתכנון של שימושי הקרקע - כל אלה עשויים להשפיע על פיתוחה הכלכלי של העיר, על חוסנה הכלכלי ועל רווחת תושביה.

החוסן הכלכלי של העיר ותושביה עשוי להשפיע לטובה גם על חוסנה הכספי של העירייה. למשל, ככל שאוכלוסיית העיר איתנה יותר מהבחינה הכלכלית, היא נזקקת לשירותי רווחה מעטים יותר ובכוחה לשלם ארנונה גבוהה יותר. כוח הקנייה של אוכלוסייה כזו רב יותר, מה שעשוי לתרום לשגשוגם של העסקים בעיר, וכפועל יוצא מכך - להגדיל את הכנסות העירייה מארנונה.

משרד מבקר המדינה בדק מדדים שונים שיש להם זיקה לחוסנה הכלכלי של ירושלים, בהשוואה למצבן של ערים אחרות. נבדקו המדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלמ"ס, שיעורי העוני לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ונתונים על שכר השכירים והעצמאים ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה, לפני נתוני הלמ"ס. כמו כן נבדקו תמהיל שימושי הקרקע בעיר ומצב העסקים בה. הסקירה שלהלן, בדומה לתיאור המגמות הדמוגרפיות בפרק הקודם, נועדה להציג את האתגרים שעומדים בפני הממשלה והעירייה בקידום פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ובשיפור רווחת תושביה.

המדד החברתי-כלכלי

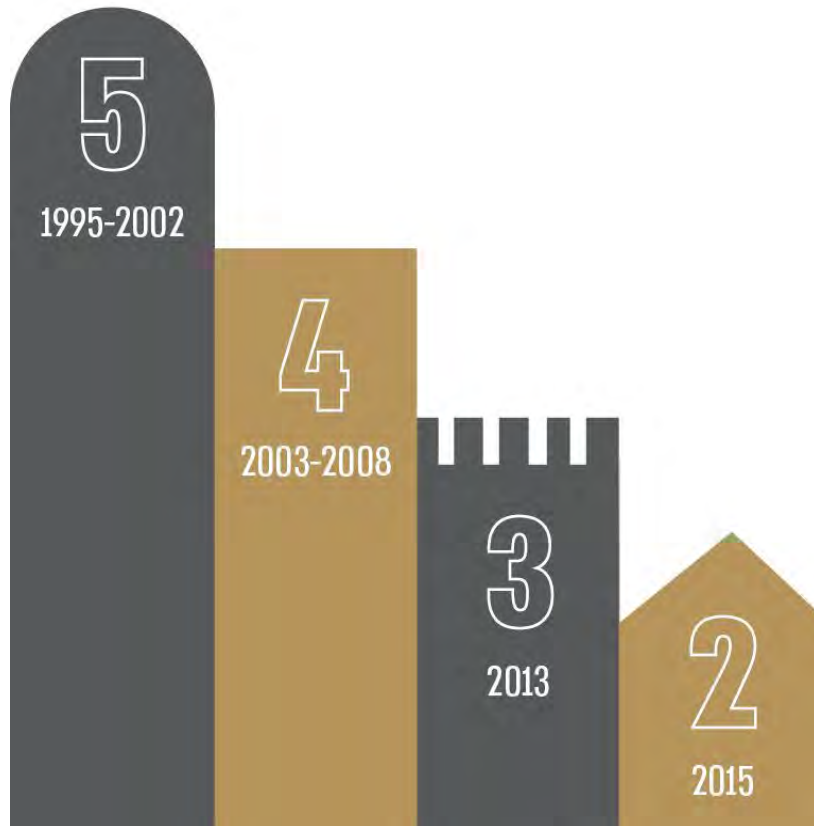
המדד החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשויות המקומיות הוא מדד רשמי שמפרסמת הלמ"ס מדי כמה שנים, והוא משמש את הממשלה בקבלת החלטות³⁰. המדד החברתי-כלכלי העדכני ביותר של הרשויות המקומיות בישראל פורסם ב-2018 והוא מבוסס על נתוני שנת 2015, והביא בחשבון מגוון

³⁰ הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

דוח מיוחד - ירושלים

תבחינים בתחומים דמוגרפיה³¹, השכלה וחינוך³², תעסוקה וגמלאות³³ ורמת חיים³⁴ של האוכלוסייה בכל רשות.

תרשים 3: הדירוג הכלכלי-חברתי של ירושלים, 1995 עד 2015



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי החל משנת 2002 חלה הידרדרות חמורה במצב הכלכלי-חברתי היחסי של תושביה.ⁱⁱ

אשר לערי המטרופולין האחרות, תל אביב דורגה ב-2015 באשכול 8, חיפה באשכול 7 ובאר שבע באשכול 5, ומכאן שמצבם החברתי-כלכלי של תושביהן טוב משל תושבי ירושלים. מבין ערי פורום ה-15, שתי ערים דורגו באשכול 5, שתיים - באשכול 6, חמש - באשכול 7 ושש ערים דורגו באשכול 8, כלומר כולן דורגו באשכול גבוה מזה של ירושלים. מניתוח נתוני הלמ"ס על הרשויות המקומיות עלה כי 93% מכלל העיריות מדורגות גבוה מירושלים.

מהשוואה עולה כי רוב הערים בישראל מדורגות באשכול חברתי-כלכלי גבוה משל ירושלים, ובייחוד בולט הפער בינה לבין ערי המטרופולין תל אביב וחיפה.

³¹ חציון גיל, יחס תלות, שיעור המשפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

³² ממוצע שנות לימוד של בני 25 עד 54, שיעור בעלי תואר אקדמי בקרב בני 25 עד 54.

³³ שיעור בעלי הכנסה מעבודה בני 15 ומעלה, שיעור נשים בנות 25 עד 54 שאין להן הכנסה מעבודה, שיעור בעלי הכנסה מעבודה ששוויה יותר מפי שניים מהשכר הממוצע, שיעור בעלי הכנסה מעבודה ששוויה נמוך משכר המינימום, שיעור מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושאיירים.

³⁴ הכנסה חודשית ממוצעת לנפש, רמת מינוע (מספר המכוניות לאלף תושבים), ממוצע סכום אגרה בעד רישיון רכב, ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל.

החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

מדדי איכות חיים

ב-2015 קיבלה הממשלה החלטה³⁵ לאמץ שורה של מדדים בנושאי איכות חיים, קיימות וחוסן, כדי לשפר את יכולתה לגבש אסטרטגיה כלכלית-חברתית ולעצב את מדיניותה³⁶, והטילה על הלמ"ס לפרסם בציבור. המדדים שאומצו הם בתחומים כמו איכות התעסוקה, ביטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, רווחה אישית ורמת חיים חומרית. ב-2018 פרסמה הלמ"ס נתונים³⁷ על חלק מהמדדים בערים הגדולות³⁸.

על פי נתוני הלמ"ס, ירושלים נמצאת במקום ה-13 בדירוג 14 הערים הגדולות לפי מדדי איכות החיים, ובמקום האחרון במדד שביעות הרצון מאזור המגורים. לעומת זאת היא נמצאת במקום הראשון במדד מידת האמון במערכת הבריאות ובמקום השני במדד הציפיות ביחס לעתיד.

בפרסום הלמ"ס בנושא גם צוין כי מבין 31 המדדים הזמינים עבור ירושלים, ב-22 מדדים מצבה טוב פחות מהמוצע הארצי, וב-9 מדדים מצבה טוב יותר. למשל, בירושלים תחושת האפליה של התושבים גבוהה מאוד בהשוואה למוצע הארצי, ושביעות הרצון מהניקיון ומהשטחים הפתוחים בעיר נמוכה ביחס למוצע הארצי. לעומת זאת, מדד התאונות הקטלניות מבין כלל התאונות בדרכים עירוניות בירושלים נמוך מהמוצע הארצי.

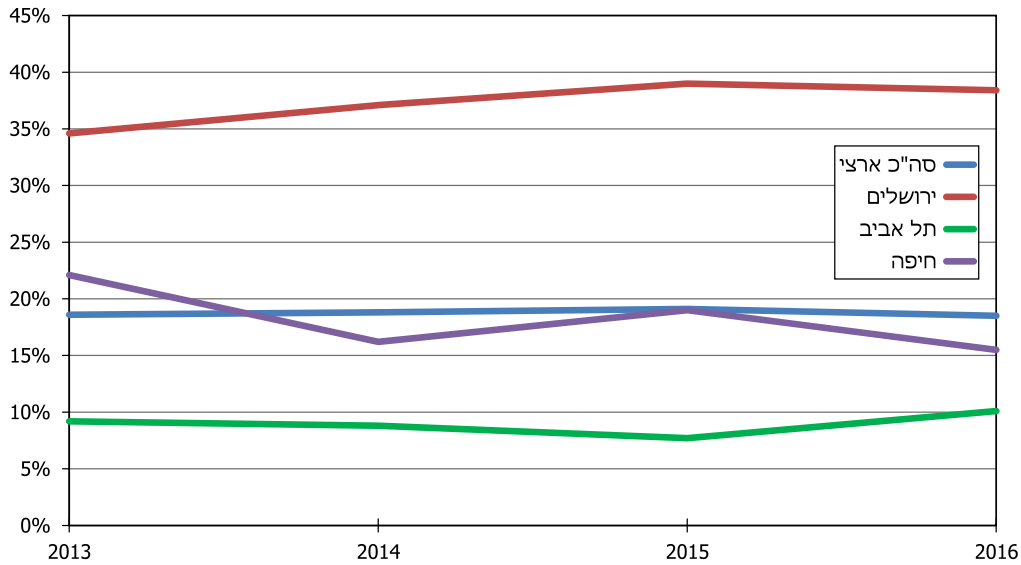
שיעורי העוני

מדד נוסף המלמד על חוסנה הכלכלי של אוכלוסיית עיר ומשפיע על חוסנה הכספי של רשות מקומית הוא ממדי העוני בקרב תושביה. העוני הוא תופעה חברתית בלתי רצויה, הפוגעת בשוויון החברתי ובחוסנה הכספי של הרשות המקומית ומציבה אתגרים בניהולה. שיטת חישוב ממדי העוני שפיתח המוסד לביטוח לאומי ושנהוגה בישראל מתייחסת לנתוני ההכנסות של כלל משקי הבית. קו העוני מחושב כרמת הכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה³⁹ החציונית לנפש תקנית⁴⁰.

בתרשים שלהלן מובאים נתונים על שיעורי המשפחות שמתחת לקו העוני בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובכל הארץ בשנים 2013 עד 2016, בהתאם לנתוני המוסד לביטוח לאומי⁴¹.

35 החלטה 2494 של הממשלה ה-33, "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן" (19.4.15).
36 ראו את ההחלטה שקדמה להחלטה 2494 - החלטה 5255 של הממשלה ה-32, "מדדי איכות חיים" (2.12.12).
37 הלמ"ס, **מדדי איכות חיים בערים הגדולות**, 2016.
38 ערים שאוכלוסייתן מונה יותר מ-100,000 תושבים.
39 הכנסה בניכוי תשלומי חובה כמו מיסים.
40 מספר הנפשות במשק הבית אינו משפיע באופן אחיד על רמת החיים מהכנסה נתונה, משום שיש יתרון לגודל. נפש תקנית היא יחידת חישוב הממירה את מספר הנפשות במשק בית לבסיס אחיד, המאפשר השוואה בין משקי בית בעלי מספר נפשות שונה.
41 רק בדוחות לשנים 2013 עד 2016 נמצאו נתוני השוואה לערים נבחרות. הנתונים לא כללו את באר שבע.

תרשים 4: שיעורי המשפחות שמתחת לקו העוני בשלוש הערים הגדולות ובכל הארץ, 2013 עד 2016



על פי נתוני דוחות ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2013 - 2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מציג פערים גדולים בין שיעור המשפחות העניות בירושלים לבין שיעורן בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ. ב-2013 יותר משליש מהמשפחות בירושלים הוגדרו עניות (35%), וב-2016 שיעורן אף גדל ל-38%.

המוסד לביטוח לאומי מפרסם נתונים גם על שיעורי העוני בקרב ילדים. לפי פרסומו ב-2016 הוגדרו יותר ממחצית הילדים בירושלים (כ-55%) עניים. באותה שנה היה שיעור הילדים העניים בתל אביב כ-10%, בחיפה כ-23% ובכלל הארץ כ-31%.

ממצאים אלו מלמדים על תחולת עוני גבוהה מאוד בירושלים, הן ביחס לכלל הארץ והן ביחס לשתי ערי מטרופולין אחרות - חיפה ותל אביב, וכן על מגמת גידול בממדי העוני בירושלים. התרחבות העוני בעיר מציבה אתגרים בפני העירייה והממשלה בכל הנוגע לפיתוח הכלכלה העירונית ולחיזוק חוסנה הכספי של העירייה.

במאי 2018 החליטה הממשלה⁴² לאשר תוכנית רב-שנתית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ולפיתוח כלכלי במזרח ירושלים, עבור השנים 2018 עד 2023, בתחומים האלה: חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ומסחר, תעסוקה ורווחה, תחבורה, שיפור השירות לאזרח, שיפור איכות החיים ותכנון ורישום מקרקעין - תוכנית שאפשר שיישומה יביא לשיפור המצב החברתי-כלכלי של חלק מאוכלוסיית העיר.

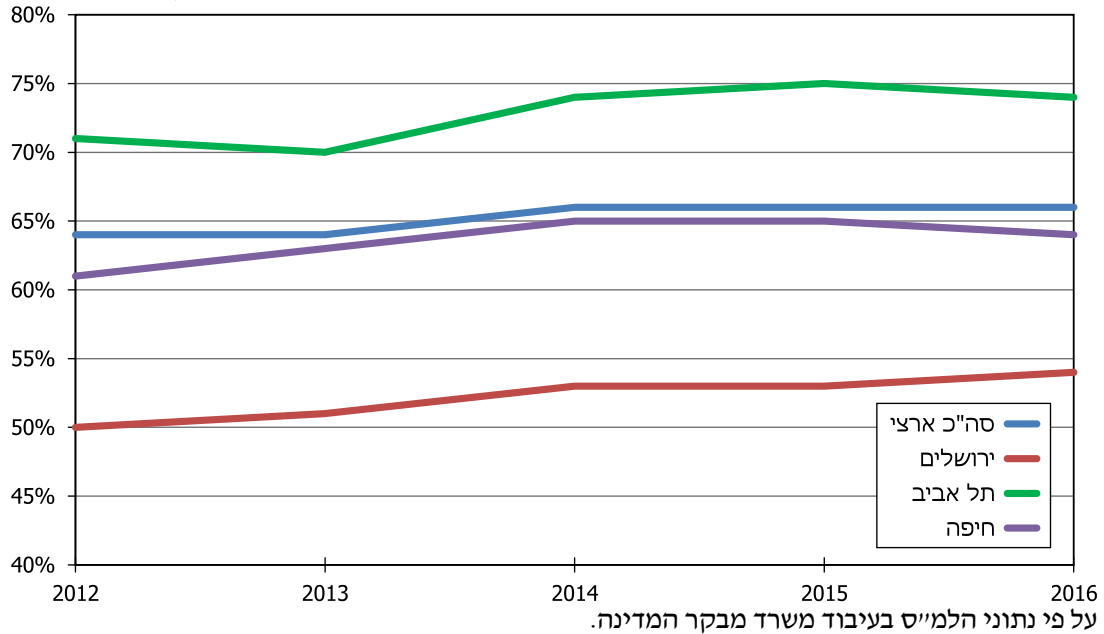
העוני המתרחב פוגע ברווחתן של משפחות רבות, ביכולתן להתקיים בכבוד ובאפשרות של ילדים לקבל שוויון הזדמנויות. הגידול במצוקת העוני בירושלים גם עלול להביא לגידול בהוצאות של העירייה בתחום הרווחה ולפגוע ביכולתה לגבות את מלוא מיסי הארנונה.

⁴² החלטה 3790 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.5.18).

שיעורי השתתפות בכוח העבודה⁴³

ההשתתפות בכוח העבודה משפיעה על רמת החיים ועל ממדי העוני. ככל שמספר המועסקים רב יותר, עשויה להצטמצם ההסתמכות על מערכות הרווחה. בתרשים שלהלן מובאים נתונים על שיעורי השתתפות בכוח העבודה בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ.

תרשים 5: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשלוש הערים הגדולות ובכלל הארץ, 2012 עד 2016



התרשים מראה את שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה בקרב תושבי ירושלים, לעומת המצב בתל אביב, בחיפה ובכלל הארץ. ניכרת גם מגמת שיפור מסוים - שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בירושלים עלה מכ-50% בשנת 2012 לכ-54% בשנת 2016, ואולם הפערים בין ירושלים לערים האחרות עודם משמעותיים.

נתונים על שכר

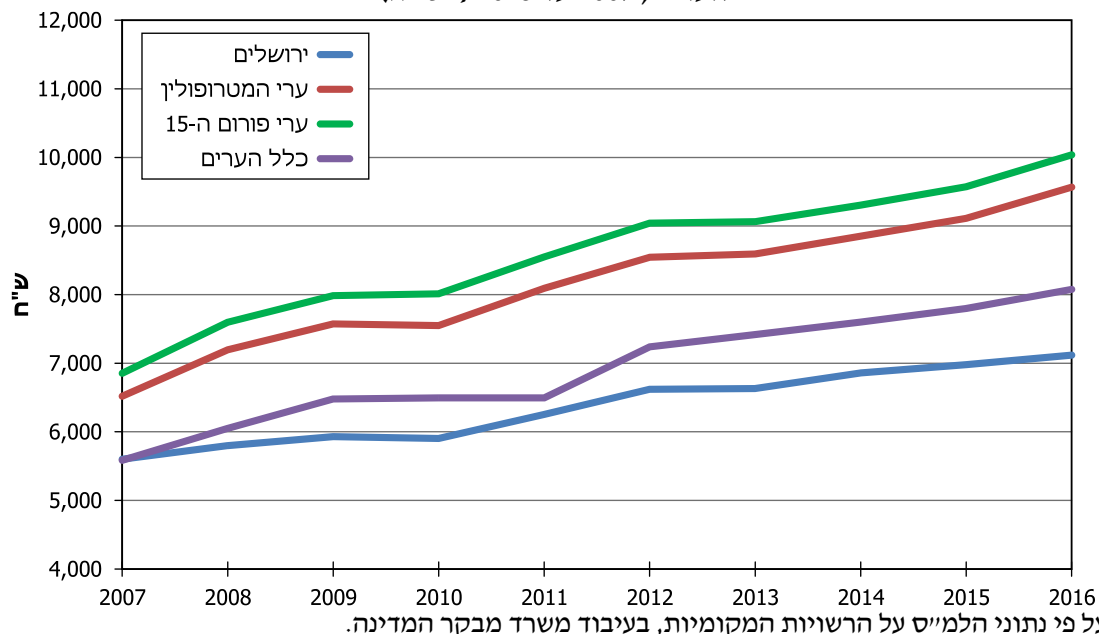
פערי שכר מביאים לפערים כלכליים, לפערים בכוח הקנייה ולפערים ברמת החיים. בכלל הערים בישראל יותר מ-90% מהמועסקים הם שכירים והשאר מוגדרים עצמאים. נתונים על שכר חודשי ממוצע, הן של שכירים והן של עצמאים, בירושלים בהשוואה לערים נבחרות יכולים ללמד על הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבי שאר הערים. להלן נתונים על פערי השכר בשנים 2007 עד 2016 בין ירושלים לבין קבוצות ההשוואה שלה.

שכר שכירים חודשי ממוצע

התרשים שלהלן מציג נתונים ומגמות של שכר השכירים החודשי הממוצע בירושלים ובערים נוספות.

⁴³ שיעור המועסקים והבלתי מועסקים המחפשים עבודה באופן פעיל, מכלל אוכלוסיית בני ה-15 ומעלה.

תרשים 6: שכר שכירים חודשי ממוצע בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2007 עד 2016 (בש"ח)



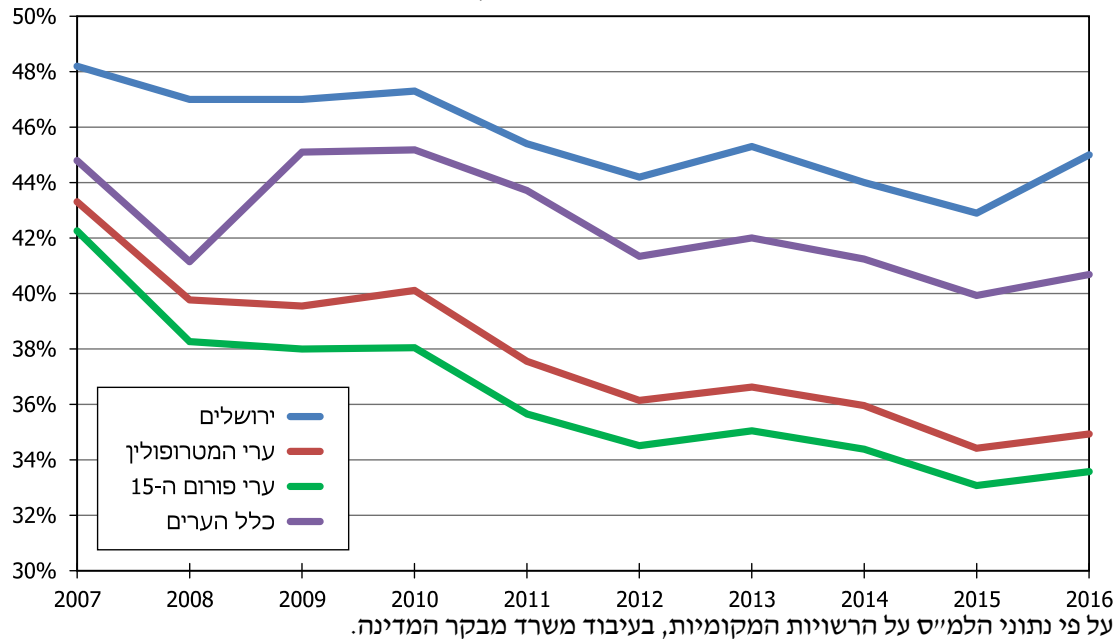
התרשים מלמד כי שכר השכירים החודשי הממוצע בירושלים נמוך לעומת שכר זה בכל אחת מקבוצות ההשוואה, ומלמד כי פערים אלו התרחבו במהלך השנים.

שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום⁴⁴

הנתונים על שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום מספקים היבט נוסף להבנת הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבים בערים אחרות. מספר רב של מועסקים שאינם חוצים את סף שכר המינימום מצביע על סיכוי גבוה יותר להיקלע למצוקה כלכלית ומלמד על מבנה שוק התעסוקה בעיר ועל הכלכלה העירונית. לפי דוח בנק ישראל, שיעור גבוה של המשתכרים שכר מינימום עוסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה ומועסקים בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת⁴⁵; כמו כן, עבודה בענפי החינוך והשירותים מגדילה את הסיכוי להשתכר שכר מינימום. בירושלים רוב העובדים מועסקים בענף החינוך, בשירותי בריאות ורווחה ובמינהל מקומי וציבורי.

⁴⁴ סכום שהוגדר בדין ושלכל עובד ישולם לא פחות ממנו.
⁴⁵ בנק ישראל, דוח לשנת 2014, עמ' 121 - 122.

תרשים 7: שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016

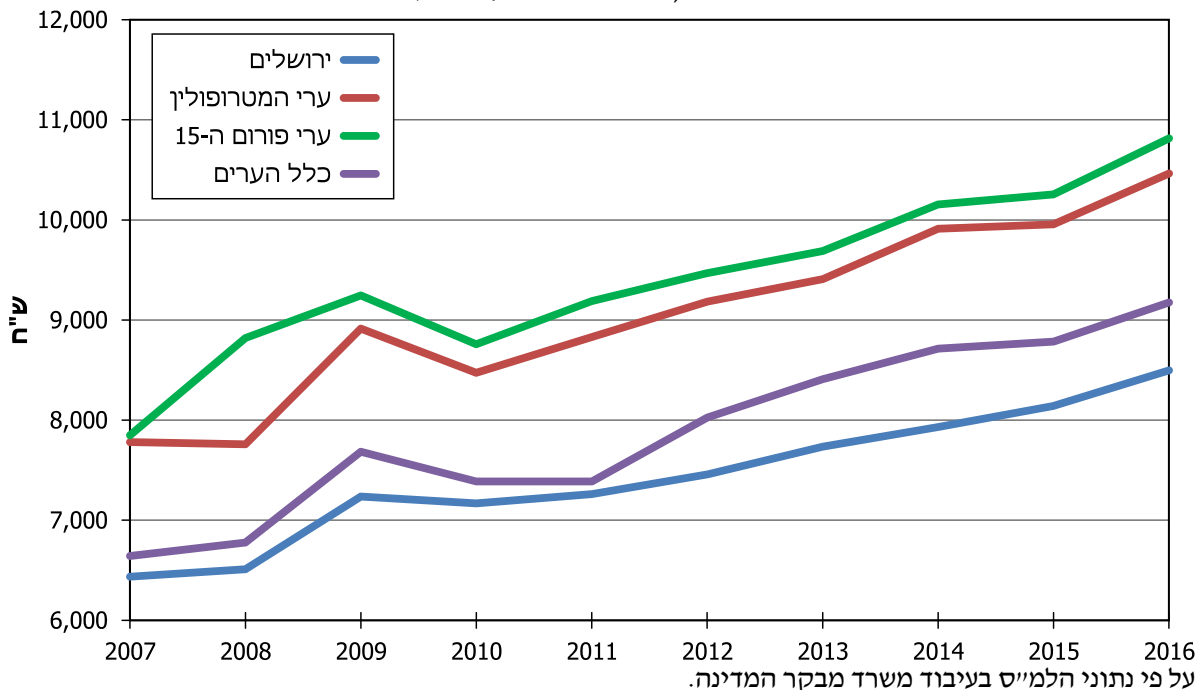


התרשים לעיל מראה כי כמחצית המועסקים בירושלים אינם משתכרים יותר משכר המינימום, וכי יש פער ניכר בין ירושלים לשאר הערים בעניין זה. התרשים גם מראה את התרחבות הפערים הכלכליים בין תושבי ירושלים לתושבים בקבוצות ההשוואה שלה.

הכנסת עצמאים חודשית ממוצעת

התרשים שלהלן מציג את ההכנסה החודשית הממוצעת של עצמאים בירושלים ובערים נוספות.

תרשים 8: הכנסה חודשית ממוצעת של עצמאים בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2007 עד 2016 (בש"ח)



החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

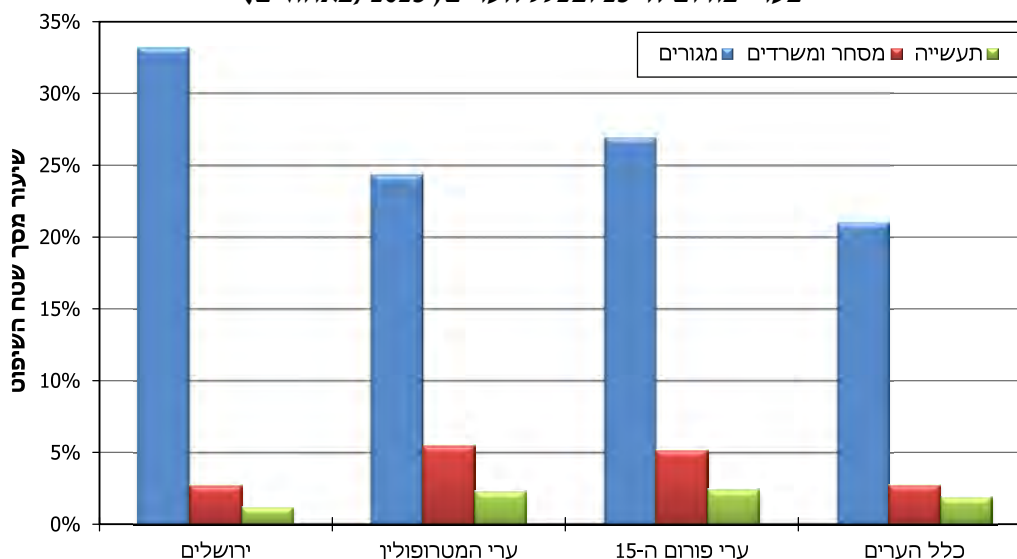
מהתרשים עולה כי לעצמאים בירושלים הייתה לאורך השנים שנבדקו הכנסה ממוצעת נמוכה מזו של עצמאים בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות. בעיקר בולטים ההבדלים בין ירושלים לערי המטרופולין ולערי פורום ה-15. יוצא אפוא שהפערים הכלכליים בין אוכלוסיית ירושלים לאוכלוסייה בקבוצות השוואה גדלו גם בהיבט זה, בדומה להתרחבות הפערים בשכר השכירים, אם כי בשיעורים מתונים יותר.

המידע המקובץ לעיל מצביע ברורות על קיומם של פערי שכר והכנסה בכל ההיבטים, בין הממוצע בירושלים לבין הממוצע בכל אחת מקבוצות השוואה הרלוונטיות, ועל כך שהפערים הללו הולכים ומתרחבים. רמות הכנסה נמוכות הן אחד המבחנים למתן הנחות בארנונה, כך שמצבם הכלכלי של תושבי העיר עלול להביא גם לפגיעה בחוסנה הכספי של העירייה. כושר השתכרות נמוך של תושבים נובע לעיתים מסיבות אובייקטיביות ועלול להביא לעוני ולהגדלת ההוצאות של העירייה והממשלה בתחום שירותי הרווחה. נתונים אלו מצטרפים אפוא לממצאים אחרים שהוצגו לעיל ומלמדים על האתגר בשמירה על החוסן הכספי של העירייה, ועל החשיבות שיש לגיוון מקורות ההכנסה של העירייה ולהמשך הפיתוח של הכלכלה המקומית בענפים שבהם כושר השתכרות גבוה.

תמהיל שימושי קרקע

את שטח העיר ניתן לסווג לפי השימוש בו. בתרשים להלן מובאים נתונים על תמהיל שימושי הקרקע למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים לפי נתוני הלמ"ס⁴⁶. תמהיל שימושי הקרקע משקף את אופי הפעילות הכלכלית בעיר ומצביע על פוטנציאל ההכנסות מארנונה.

תרשים 9: שימושי קרקע למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, 2013 (באחוזים)



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בירושלים שיעור השטחים המיועדים למגורים גדול מבערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל הערים, ואילו שיעור השטחים המיועדים לפעילות עסקית קטן יותר.

מהנתונים עולה כי כ-33% משימושי הקרקע בירושלים הם למגורים, ואילו בערי המטרופולין שיעור הקרקע המיועדת למגורים הוא כ-24%, בערי פורום ה-15 - כ-27% ובכלל הערים - כ-21%. רק

⁴⁶ מסך הקטגוריות שלפיהן סיווגה וקיבצה הלמ"ס את שימושי הקרקע נבחרו שימושי קרקע בשטחים עירוניים שיש להם זיקה לפיתוח כלכלי ולהגדלת הכנסות העירייה מארנונה.

דוח מיוחד - ירושלים

כ-2.7% משימושי הקרקע בירושלים מיועדים למסחר ולמשרדים, ואילו בערי המטרופולין ובערי פורום ה-15 שיעורם כמעט כפול - 5.5% ו-5.2% בהתאמה; בכלל הערים השיעור של שטחים אלו דומה לזה של ירושלים - 2.7%.

בירושלים שיעור שטחי הקרקע המיועדת לתעשייה הוא 1.2%, ואילו בערי המטרופולין ובערי פורום ה-15 שיעורם כפול - 2.3% ו-2.5% בהתאמה.

מכלל האמור לעיל עולה כי בירושלים הפוטנציאל הגלום ביעודי הקרקע הקיימים לפיתוח מקומות תעסוקה ומסחר קטן מזה שבשאר ערי המטרופולין ובערי פורום ה-15. מאחר שהארנונה שמניבים שימושי קרקע למסחר ולתעשייה גבוהה מזו שמניבים שימושי קרקע למגורים, פיתוחם עשוי לתרום גם לחיזוק החוסן הכספי של העירייה.

מצב העסקים בירושלים

בסוף שנת 2015 היה מספר העסקים הכולל בישראל 520,000, ומהם כ-99.5% היו עסקים קטנים ובינוניים, הנחשבים למנוע צמיחה משמעותי למשק. לפי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, עסקים קטנים ובינוניים אחראים ל-53% מהתוצר העסקי והם מעסיקים כ-61% מכלל המועסקים מהמגזר העסקי. עסקים אלו נחשבים כתורמים העיקריים לתוספת משרות במשק⁴⁷.

בשנת 2015 היו בירושלים כ-38,300 עסקים פעילים ושיעורם היה 7% מכלל העסקים בישראל. בתל אביב פעלו באותה שנה כ-70,200 עסקים (כ-13%), ובחיפה - כ-21,200 עסקים (כ-4%)⁴⁸.

אף שירושלים היא העיר הגדולה בישראל מבחינת שטחה ואף מבחינת מספר תושביה, הכפול מזה של תל אביב, שיעור הפעילות העסקית בתל אביב כפול משלה. בחיפה יש שליש ממספר התושבים בירושלים, אבל שיעור העסקים בה הוא כמחצית שיעורם בירושלים. נתונים אלו מעידים גם הם על היקף נמוך יחסית של פעילות עסקית בירושלים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מאפייני האוכלוסייה ומצבן של תשתיות התחבורה אל העיר מקשים את פיתוח העסקים בה. עם זאת, מצב העסקים בעיר במגמת צמיחה ובין 2006 ל-2016 חל גידול של כ-17% בשטח הבנוי של עסקים - גידול ממוצע הגבוה יותר מהממוצע הארצי. עוד ציינה העירייה כי גיבשה תוכניות אסטרטגיות להרחבתם של העסקים וכי היא פועלת לחיזוק העסקים הקיימים בעיר.



עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש הבדלים ברמת העוני בין המגזרים השונים בעיר (יהודים שאינם חרדים, חרדים וערבים), וכי יש קשר בין מספר המפרנסים במשפחה לעוני שלה. העירייה ציינה כי תחולת העוני בקרב ערביי ירושלים גבוהה יותר מתחולת העוני בקרב ערביי ישראל. עוד מסרה העירייה כי פיתחה מודל כוללני ששמו "אפיקי הצלחה" לחילוץ אוכלוסייה מעוני, וכי בעקבות פיתוח מודל זה היא מיישמת תוכנית המניבה תוצאות מרשימות. העירייה הוסיפה כי צמצום הפערים הוא אחד מהיעדים המרכזיים של כל גורמי העירייה.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 שורה של תוכניות פרטניות שהוא מיישם בשיתוף עיריית ירושלים, כמו תוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" להתמודדות עם עוני של משפחות, שבמסגרתה טופלו כ-200 משפחות. עם זאת ציין המשרד כי הוא פועל במסגרת המשאבים שברשותו, במגבלות הקיימות ובהתאם למאפייני העיר. עוד פירט המשרד תוכניות שהוא מפעיל לעידוד התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית בעיר וכן תוכניות המיועדות לאוכלוסייה הסובלת ממצוקה כלכלית.

⁴⁷ משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, דוח תקופתי - מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, 2017, עמ' 3, 7.

⁴⁸ נתוני הלמ"ס, סטטיסטיקל 159, ירושלים 2015 - 2016.

דוח מיוחד - ירושלים

עיריית ירושלים מסרה בהקשר זה כי יש הבדלים בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בין מגזרי האוכלוסייה השונים בעיר. העירייה ציינה כי מדובר באתגר לאומי הרלוונטי גם לערים אחרות שיש בהן אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה חרדית, וכי היא פועלת להגדלת ההשתתפות של המגזרים השונים באמצעות תוכניות המותאמות להם ובשיתוף משרדי ממשלה וארגוני המגזר השלישי.

אשר להיקף השטחים המיועדים לתעסוקה ולמסחר ציינה העירייה כי יש מגמת גידול בהיקף השטחים העסקיים, וכי היא גיבשה תוכנית להקמת מרכז תעסוקה בכניסה לעיר. העירייה הוסיפה כי היא פועלת לחיזוק העסקים הקיימים בעיר.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות התוכניות האמורות תחולת העוני בירושלים הולכת ומתרחבת, והפערים בשורה ארוכה של מדדים בינה ובין רשויות אחרות אינם מצטמצמים. על כן על העירייה ועל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להמשיך ולפעול בתחום זה ולבחון דרכים נוספות ומקיפות לטיפול בעוני, ובמידת הצורך אף להביא את הדברים לדיון בממשלה. כמו כן, יש להמשיך לפעול לקידום תוכניות לעידוד התעסוקה בירושלים ולעודד פעילות של עסקים כמנוע לצמיחה כלכלית בה.

שער שני: החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

החוסן הכספי - רקע

החוסן הכספי של עירייה הוא אבן בוחן לניהולה התקין, לעצמאותה וליכולתה לתת שירותים הולמים לתושביה. החוסן הכספי נבחן באמצעות שורה של מדדים כספיים, שחלקם אף הוגדרו בדיון כתבחינים להגדרתה של עירייה כעירייה איתנה, או כתבחינים למינוי חשב מלווה או מינוי ועדה קרואה במקרה של משבר כספי, כמפורט להלן.

בשנת 2017 עמד תקציבה של עיריית ירושלים על כ-7.4 מיליארד ש"ח, מזה קרוב ל-5.6 מיליארד ש"ח בתקציב רגיל וכ-1.8 מיליארד ש"ח בתקציב הבלתי רגיל. התקציב הרגיל מורכב בעיקרו מהכנסות עצמיות בהיקף של כ-3.2 מיליארד ש"ח, מהשתתפות משרדי ממשלה במתן שירותים ממלכתיים בהיקף של כ-1.6 מיליארד ש"ח וממענק שהעיר מקבלת מהממשלה (כ-700 מיליון ש"ח).⁴⁹

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובפקודת העיריות (נוסח חדש) [להלן - פקודת העיריות] מוגדרים מונחים כלכליים-חשבונאיים שעל בסיסם, ועל בסיס עמידת העירייה בתבחינים שהוגדרו בפקודת העיריות, שר הפנים יכול להכריז על עירייה כאיתנה. הכרזה כזו משפיעה על מידת הפיקוח של משרד הפנים על ענייני העירייה - עירייה איתנה פטורה מקבלת אישור השר לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין, לנושאים הקשורים בתקציב העירייה (אישור התקציב, העברה בין סעיפים ועוד) ולמחיקת חובות.

כמו כן נקבעו בפקודה תבחינים למינוי חשב מלווה במקרה של משבר כספי, על פי נתוני הדוחות הכספיים ביחס לגירעונות. בתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004, נקבעו אף כללים לפיזור המועצה בתוקף סמכות שר הפנים, על יסוד תבחינים כגון שיעור הגירעונות ושיעור גביית הארנונה.

משרד הפנים קבע אף הוא שורה של מדדים לחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות כחלק מפעולות האסדרה שלו. בהתאם למדדים אלו סווגו הרשויות המקומיות לקבוצות: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה.⁵⁰

מדדים לבחינת החוסן הכספי של העירייה

המדדים לבחינת החוסן הכספי של עיריית ירושלים, שיפורטו להלן, מתבססים בחלקם על המדדים שנקבעו בפקודת העיריות ומשמשים כתבחינים להכרזתה של עירייה כאיתנה או להתערבות השלטון המרכזי בניהולה. משרד מבקר המדינה בחן, נוסף עליהם, מדדים אחרים שיש בהם ללמד על מצבה של העירייה ועל יכולתה להשקיע במתן שירותים מוניציפליים ואחרים לתושביה.⁵¹

מדדים סטטוטוריים לחוסן הכספי של עירייה

מענק איזון

מענק איזון הוא מענק הניתן לחלק מהרשויות המקומיות כדי לגשר בין הוצאותיהן להכנסותיהן. גובהו נקבע על פי נוסחה ובהתאם לכללים של משרד הפנים ולאילוץ התקציב. זכאות למענק איזון משמעותה גירעון מובנה בתקציב הרשות המקומית, חוסר עצמאות כלכלית שלה והיעדר בסיס כלכלי איתן לפעילותה. לפי פקודת העיריות לא ניתן להכריז על רשות מקומית כאיתנה אם היא מקבלת מענק איזון.

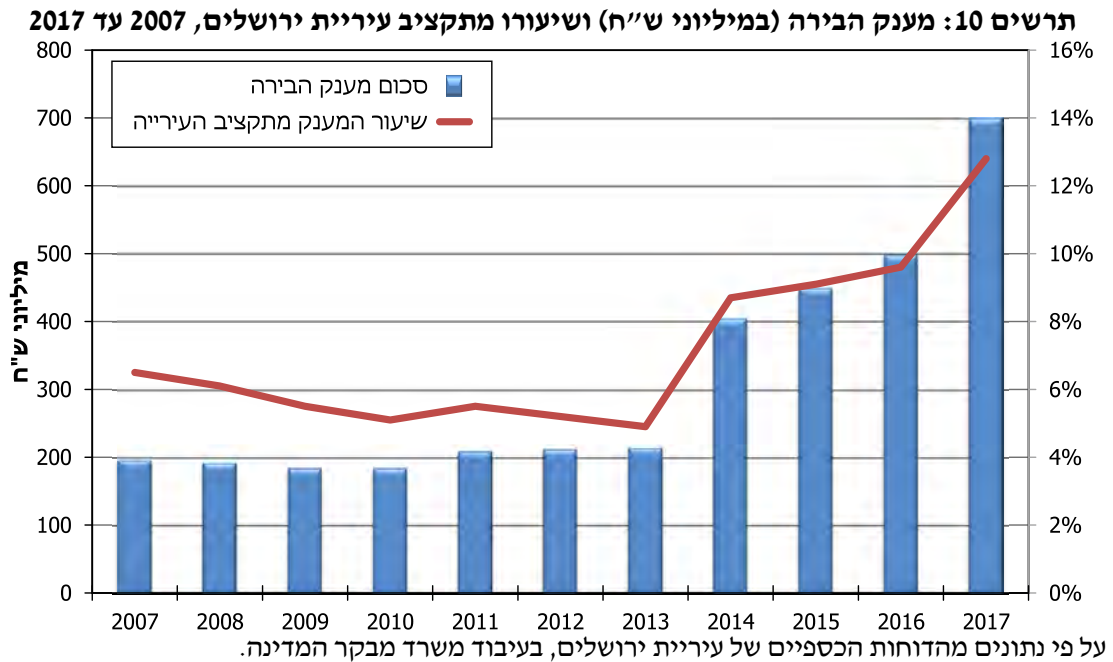
⁴⁹ על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2017.

⁵⁰ חלק מהמדדים מפורטים בפרסום מטעם משרד הפנים: סיוון להבי ודי"ר גל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, אוגוסט 2016.

⁵¹ נעשתה השוואה בין ירושלים לקבוצות אחרות. כאשר היו נתונים מתאימים, הממוצעים חושבו כממוצעים משוקללים.

דוח מיוחד - ירושלים

עיריית ירושלים אינה מקבלת מענק איזון לפי הנוסחה המשמשת להענקתו לכלל הרשויות, אלא מקבלת, מתוקף חוק יסוד: ירושלים, מענק מיוחד המכונה "מענק הבירה". מענק הבירה נועד לתרום לפיתוחה ושגשוגה של ירושלים ולשפר את רווחת תושביה.



בשנת 2007 היה שיעורו של מענק הבירה כ-6% מסך תקציבה של העירייה והסתכם ב-197 מיליון ש"ח, ובשנת 2017 היה שיעורו כמעט כפול - כ-13% מתקציבה והסתכם ב-700 מיליון ש"ח. תלותה של העירייה במענק כדי לשמור על תקציב מאוזן ועל תפקוד תקין היא אפוא גדולה, ואף התעצמה במהלך השנים, ואלמלא המענק הייתה העירייה נקלעת לגירעונות כבדים. נוכח קבלת מענק הבירה ותלותה של העירייה במענק לאיזון התקציב, עיריית ירושלים אינה מקיימת תבחין זה לאיתנות.

נמצא כי בשנים 2007 עד 2009 קיבלו חלק מהעיריות של ערי המטרופולין⁵² מענק איזון, אך משנת 2010 אף לא אחת מהן מקבלת מענק זה, והדבר מעיד על התחזקות חוסן הכלכלי. עוד נמצא כי בין 2007 ל-2016 ירד מספרן של העיריות שמקבלות מענק איזון מ-61 ל-50.⁵³

בקרב כלל העיריות לא היה בשנים 2007 עד 2016 גידול בשיעור הממוצע של מענק האיזון, והוא עמד בממוצע על כ-4% מסך תקציבן הרגיל.

כלומר, בניגוד למגמה המסתמנת בכל קבוצות השוואה, ולפיה גדלה עצמאותן הכלכלית של עיריות רבות, תלותה של עיריית ירושלים בממשלה הולכת וגוברת. הדבר חושף את העירייה לסיכונים כלכליים ועלול להביא לפגיעה ביציבותה. אם תיאלץ הממשלה לקצץ את תמיכתה בעיריית ירושלים, העירייה עלולה להיקלע לגירעונות כבדים ולמשבר כספי חמור ואף להגיע למצב שבו ימונה לה חשב מלווה.ⁱⁱⁱ

על עיריית ירושלים ועל משרדי הפנים והאוצר למצוא דרכים לחיזוק חוסנה הכספי ולצמצום תלותה הגוברת של העירייה במענק הבירה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי על מנת לחזק את חוסנה הכלכלי של עיריית ירושלים הוקצה תקציב לקידום פרויקטים אשר יבטיחו פיתוח כלכלי והכנסות עתידיות לעירייה; אלה, לצד משאבים נוספים המופנים לעירייה, יחזקו את חוסנה הכלכלי.

⁵² שתיים מהן בשנים 2007 עד 2008 ואחת ב-2009.

⁵³ בשנת 2008 עמד מספר העיריות המקבלות מענק איזון על 63 - שיא בשנים שנבדקו.

דוח מיוחד - ירושלים

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההיקף השנתי של ההנחות בארנונה שהיא מחויבת לתת הוא בסדר הגודל של מענק הבירה, וכי לו ביטל השלטון המרכזי חובה זו והעניק סיוע ישיר לתושבים בעיר, היה מצבה הכספי משתפר וכך גם שיעור הגבייה ושיעור ההכנסות העצמיות שלה. העירייה ציינה כי במשך שנים רבות היה מענק הבירה נמוך מסך ההנחות בארנונה והדבר פגע בחוסנה הפיננסי. עוד ציינה כי על פי חוק יסוד: ירושלים על הממשלה לשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים ועל רווחת תושביה, ולכן במתן המענק על הממשלה להתייחס לתחולת העוני בעיר ולהיקף ההנחות בארנונה שהעירייה מחויבת להעניק.

היעדר תבחינים ואמות מידה לסכום מענק הבירה

במאי 2018 פורסם דוח מבקר המדינה על "פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים" (להלן - הדוח על הפיתוח הכלכלי). דוח זה עסק, בין היתר, בהליך קביעת סכום מענק הבירה לעיריית ירושלים. מהדוח עולה כי סכום המענק לא נקבע על יסוד תבחינים ברורים אלא בדרך של משא ומתן - דרך שעוררה בשנים האחרונות מחלוקות בין עיריית ירושלים לבין משרד האוצר ושיוצרת חוסר ודאות בתכנון הכספי. עיריית ירושלים טענה כי סכום מענק הבירה הנוכחי תורם רק למתן שירות בסיסי לתושבי העיר, ואינו תורם לפיתוחה ושגשוגה, ואילו משרד האוצר טען שמענק הבירה גבוה משמעותית מהסכום שהעירייה הייתה מקבלת לו קיבלה מענק איזון בהתאם לנוסחה לקביעתו⁵⁴.

בדוח על הפיתוח הכלכלי העיר מבקר המדינה: "האופן החריג שבו תוקצבה עיריית ירושלים בשנים האחרונות אינו יכול להמשיך עוד. תקצוב העיר וגובה המענק מוכרחים להתבסס על אמות מידה ברורות כפי שנעשה ביתר הרשויות המקומיות - ומתוך הבנת מעמדה הייחודי של ירושלים כבירת מדינת ישראל, ואלו צריכות לשמש בסיס קבוע לקבלת ההחלטות בנושא בשנים הבאות. ככל שתיוותרנה אי-הסכמות, על מנכ"ל משרד הפנים להעלותן לפני שר הפנים לשם מציאת פתרון, ובמידת הצורך - יש להעלות את הנושא לפני ראש הממשלה, אשר נדרש לנושא בעבר ואף מינה את מנכ"ל משרדו לעסוק בו"⁵⁵.

התברר כי במהלך 2018 התקיימו דיונים בין נציגי משרד הפנים, משרד האוצר ועיריית ירושלים כדי לקבוע אמות מידה ברורות לקביעת סכום מענק הבירה, ואולם הדיונים נקלעו למבוי סתום והצדדים לא הצליחו להגיע להסכמה. למרות זאת, לא הובא הנושא להכרעת ראש הממשלה.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא "יבחן לעומק את הצורך והאפשרות להגיע להסכמות" בעניין מענק הבירה ו"ישקול כינוס של הנוגעים בדבר כדי להגיע להסכמות".

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שיש לקבוע נוסחה למענק הבירה.

נוכח הגידול הניכר בהיקף הכספי של מענק הבירה והגידול בשיעורו מכלל התקציב של עיריית ירושלים, יש חשיבות רבה לקביעת אמות מידה לאופן חישוב סכום המענק. על מנכ"ל משרד הפנים לפעול לקביעת אמות המידה האמורות, ואם יהיו אי-הסכמות עם הגורמים הנוגעים בדבר, עליו להעלות לפני שר הפנים לשם מציאת פתרון ובמידת הצורך להעלות לפני ראש הממשלה.

חובות הרשות המקומית

חובות מכבידים על התנהלותה הכספית של הרשות המקומית ועלולים להביא למשבר כספי ולפגיעה בתפקודה השוטף ובשירות שהיא נותנת לתושבים. להלן הסבר על סוגי החובות בעיריית ירושלים:

⁵⁴ מבקר המדינה, דוח מיוחד על פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים (2018), עמ' 25.

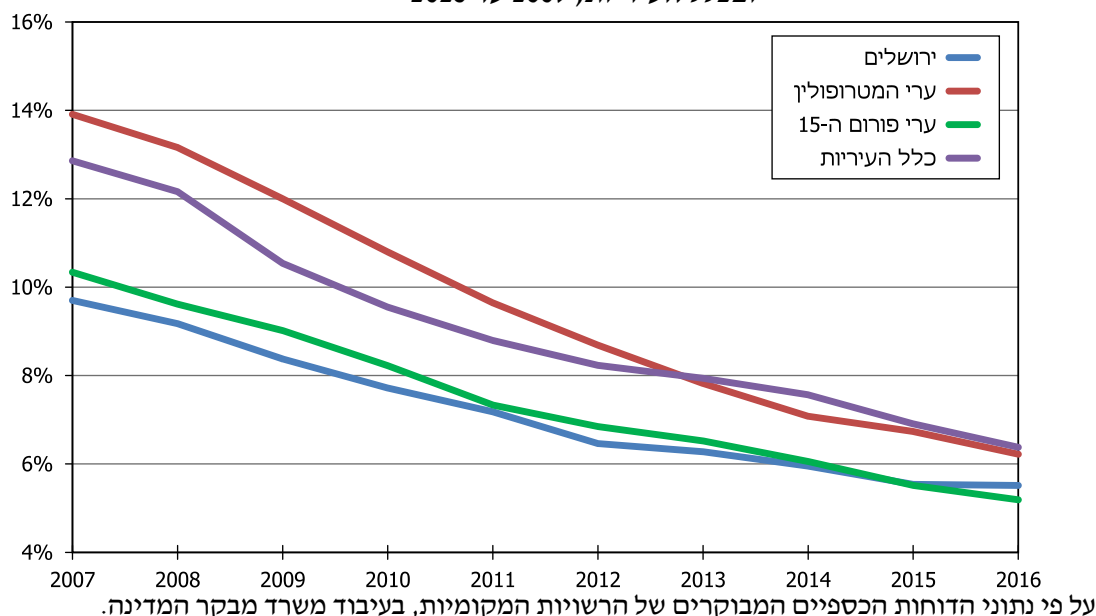
⁵⁵ שם, עמ' 28.

דוח מיוחד - ירושלים

גירעון שוטף⁵⁶: היעדר גירעון שוטף לעירייה במשך שלוש שנים הוא לפי פקודת העיריות תבחין לאיתנותה; שיעור גירעון שוטף הגבוה מ-10% יכול להביא למינוי חשב מלווה, ושיעור גירעון שוטף גבוה מ-15% יכול להביא לפיזור המועצה. עיריית ירושלים עומדת בתבחין זה לאיתנות, ומ-2015 אין לה גירעונות שוטפים. עם זאת יש להדגיש כי איזונה התקציבי מתאפשר הודות למענק הבירה שהיא מקבלת מהממשלה, שכאמור לעיל, שיעורו הולך וגדל. הדבר מצביע על גירעון מבני של העירייה שהולך ומחמיר.

גירעון מצטבר ויתרת אשראי: לפי פקודת העיריות אחד התבחינים לאיתנות של עירייה הוא שיעור הגירעון המצטבר שלה. לפי הפקודה, אפשר להכריז על עירייה כאיתנה אם שיעור הגירעון המצטבר שלה אינו עולה על 12.5% ויתרת האשראי שקיבלה אינה עולה על 50% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף (למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה), או אם שיעור הגירעון המצטבר שלה אינו עולה על 16% ויתרת האשראי בצירוף הגירעון המצטבר אינה עולה על 60% משיעור הכנסותיה (למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה). עם זאת בנסיבות מסוימות שיעור גירעון מצטבר הגבוה מ-15%⁵⁷ הוא אחד התבחינים למינוי חשב מלווה לעירייה מטעם משרד הפנים, ושיעור גירעון מצטבר גבוה מ-30% אף יכול להביא לפיזור המועצה.

תרשים 11: שיעור הגירעון המצטבר בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016



מהתרשים עולה כי בשנים 2007 עד 2016 ירד שיעור הגירעון המצטבר של עיריית ירושלים במידה ניכרת (בכ-50%). ב-2016 הוא עמד על כ-5.5%, והוא נותר ללא שינוי ב-2017. ירידות ניכרות (כ-50% עד כ-70%) בשיעורים הממוצעים של הגירעון המצטבר היו גם בשאר ערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות.

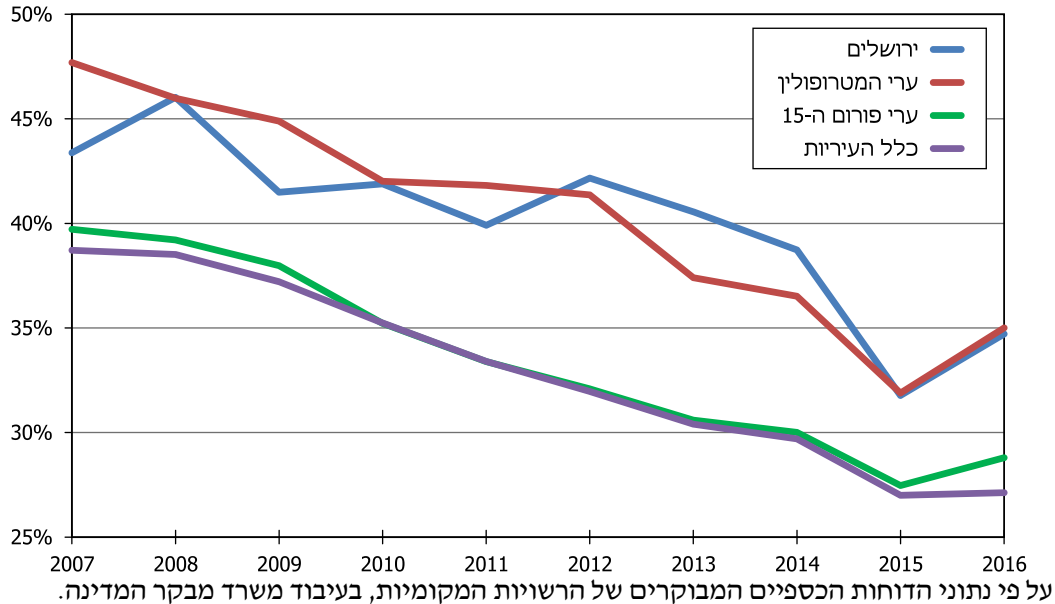
בכל השנים שנבדקו עמדה אפוא עיריית ירושלים בתבחין זה לאיתנות, משום ששיעור הגירעון שלה לא עלה על 12.5%, ושיעור יתרת האשראי שלה (להלן - שיעור עומס המלוות) לא עלה על 50% כמפורט להלן:

⁵⁶ שיעור הגירעון השוטף לפי פקודת העיריות הוא היחס שבין הגירעון השוטף לבין הכנסות העירייה בתקציב השוטף המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון השוטף, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.
⁵⁷ אם שיעור הגירעון השוטף גבוה מ-10% - ראו סעיף 142ב. לפקודת העיריות.

דוח מיוחד - ירושלים

שיעור עומס המלוות: שיעור עומס המלוות⁵⁸ של הרשות המקומית מלמד על מבנה ההון שלה. בפקודת העיריות לא נקבע רף לשיעור עומס מלוות אלא כחלק מתחשיב המביא בחשבון את הגירעון המצטבר, כמוסבר לעיל, ועל פי תחשיב זה ניתן להחשיב את העיר איתנה. עם זאת משרד הפנים קבע בעבר כי שיעור עומס מלוות הגבוה מ-34% הוא אבן בוחן למצב כלכלי בסיכון⁵⁹.

תרשים 12: שיעור עומס המלוות בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016



מהתרשים שלעיל עולה כי לאורך השנים שנבדקו עיריית ירושלים עמדה בתבחין זה לאיתנות ומצבה אף השתפר - עומס המלוות שלה ירד מכ-43% לכ-35%. עם זאת עומס המלוות עודנו ניכר והוא עשוי להכביד על התקציב השוטף ולהביא להידרדרות כלכלית. ההשוואה לערים אחרות מעלה כי ב-2016 היה השיעור הממוצע של עומס המלוות בערי המטרופולין 35%, בערי פורום ה-15 - 28.8% ובכלל העיריות - 27%. כלומר עומס המלוות של עיריית ירושלים גבוה מהממוצע בכלל העיריות ובערי פורום ה-15.

יתר על כן, בשנת 2017 נטלה עיריית ירושלים הלוואה של כ-370 מיליון ש"ח למימון הקמתם של מוסדות חינוך, ולפי הדוחות הכספיים לסוף שנת 2017 עלה שיעור עומס המלוות שלה לכ-37%. זאת ועוד, לנוכח אישורים שקיבלה העירייה ממשרד הפנים לנטילת הלוואות נוספות בסך של כ-630 מיליון ש"ח, שיעור עומס המלוות שלה אף עלול לגדול, כאשר תממש את האישורים, לכ-52%.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נכון לפברואר 2019 טרם משכה את ההלוואות בסך 630 מיליון ש"ח.

עומס המלוות של עיריית ירושלים עלול להכביד על תקציבה השוטף ולפגוע באיתנותה הכלכלית.^{iv}

שיעור פירעון המלוות: הנתונים על שיעור פירעון המלוות⁶⁰ משמשים אף הם מדד למבנה ההון של הרשות המקומית ולעומס המידי על תקציבה השוטף. לפי פקודת העיריות, עירייה

⁵⁸ מקובל לחשב את שיעור עומס המלוות כיחס בין עומס המלוות המחושב בדוח הכספי המבוקר להכנסות הרשות, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה. ראו משרד הפנים, **המדריך לחשב המלוות ברשות המקומית**, דצמבר 2018.

⁵⁹ ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 63** (2013), בפרק על היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי, עמ' 1269.

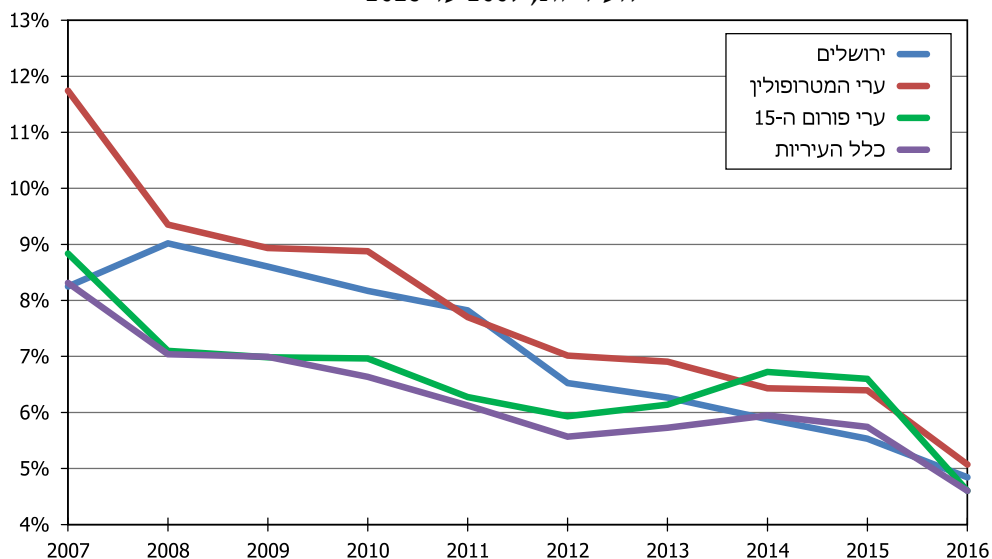
⁶⁰ שיעור פירעון מלוות מוגדר בפקודת העיריות כפירעון של מלוות שקיבלה העירייה ושמועד פירעונן חל בתקופה שאינה עולה על שנה, למעט הלוואות שעה, כפי שהופיעה בדוח המבוקר השנתי האחרון מכלל הכנסות העירייה בתקציב הרגיל, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר של העירייה המפורטות באותו דוח והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.

החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

דוח מיוחד - ירושלים

שיעור פירעון המלוות שלה הוא עד 10% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף⁶¹ מקיימת תבחין זה לאיתנות.

תרשים 13: שיעור פירעון המלוות בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה שלאורך השנים שנבדקו חל שיפור במדד זה - שיעור פירעון המלוות של עיריית ירושלים הצטמצם, ונכון ל-2016 הוא 4.84% (ירידה של כ-40% משנת 2007), ולכן העירייה עומדת בתבחין זה לאיתנות. שיעורים דומים של פירעון מלוות היו ב-2016 גם בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות; כל הקבוצות הראו שיפור משנת 2007 עד 2016. עם זאת יש לציין כי לנוכח הלוואה שעיריית ירושלים מתכננת ליטול לצורך מימון הקמתם של מבני חינוך בעיר, שיעור פירעון המלוות עלול לגדול לכ-6.7%. שיעור זה עדיין מקיים את התבחין לאיתנות, אך הוא עלול להכביד על תקציבה השוטף של העירייה.

הכנסות הרשות המקומית

מקורות ההכנסה בתקציב הרגיל של רשויות מקומיות הם הכנסות עצמיות, השתתפות משרדי הממשלה במתן שירותים ממלכתיים, מענקי ממשלה וממלוות. ההכנסות העצמיות של הרשות מקורן במיסי ארנונה, באגרות ובהיטלים שהיא גובה.

התפלגות מקורות ההכנסה של רשות מקומית מלמדת בין היתר על מידת עצמאותה התקציבית ועל החוסן המבני שלה - ככל שמשקלן היחסי של ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות גבוה יותר, כך הבסיס הכלכלי של הרשות איתן יותר, תלותה בשלטון המרכזי פחותה ויכולתה לגייס אשראי בתנאים טובים גדלה.

שיעור ההכנסות העצמיות⁶²: לפי פקודת העיריות, שיעור הכנסה עצמית הגדול מ-62.5% הוא תבחין נוסף ההכרחי להכרזה על איתנות. לפי בדיקה שעשה משרד הפנים, יש מתאם בין מצבן הכלכלי של רשויות מקומיות לבין שיעור ההכנסות העצמיות שלהן, ונמצא כי רשויות איתנות מתאפיינות בשיעור הכנסות עצמיות הגבוה מ-70%⁶³.

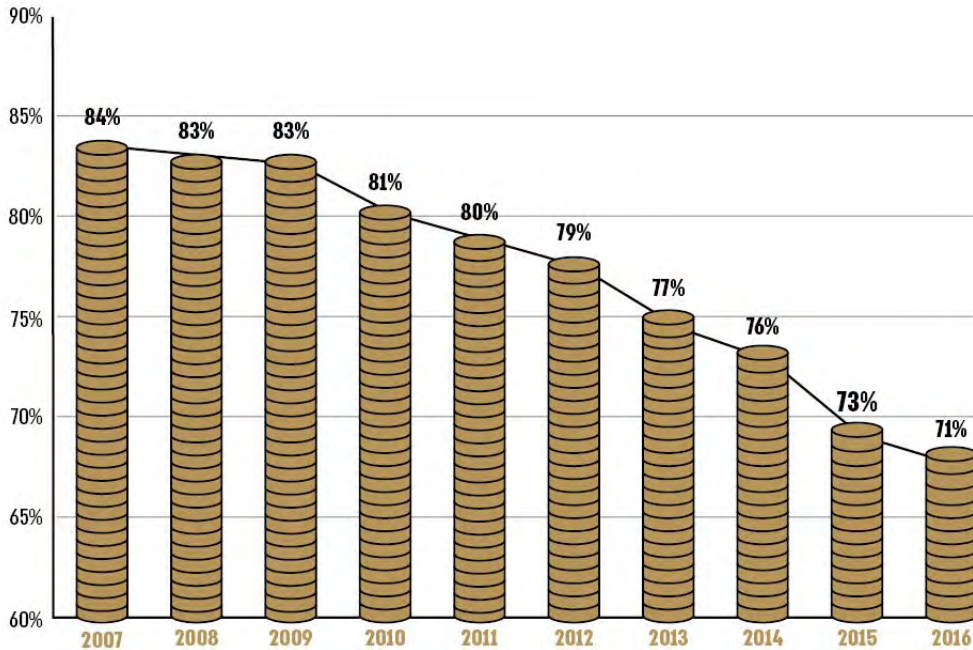
⁶¹ למעט הכנסות כאמור לגיסוי הגירעון המצטבר של העירייה המפורטות באותו דוח והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.

⁶² לפי פקודת העיריות שיעור ההכנסות העצמיות הוא היחס בין ההכנסות העצמיות של העירייה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.

⁶³ סיון להבי, **מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**, כלכלת השלטון המקומי, מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים, עמ' 13.

החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי

תרשים 14: שיעור ההכנסות העצמיות של ירושלים, 2007 עד 2016



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה שעיריית ירושלים מקיימת תבחין זה לאיתנות. עם זאת בולטת לעין ירידה עקבית בשיעור הכנסותיה העצמיות של העירייה - משנת 2007 לשנת 2016 ירד שיעורן בעקביות מכ-84% לכ-71% (קצב ירידה ממוצע של 1.3% לשנה). הסיבה לירידה היא שההכנסות העצמיות של העירייה גדלו בשיעור נמוך ביחס לגידול של כלל ההכנסות בתקציב שלה, שכאמור כוללות מענקים מהמשלה.⁶⁴

יצוין כי גם ברשויות מקומיות בקבוצות השוואה חלה ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות לאורך השנים, אם כי בשיעורים מתונים מזה של ירושלים. שיעורי ההכנסות העצמיות של ערי המטרופולין ירדו מ-86% ל-83% בממוצע (ירידה של כ-0.3% בממוצע בשנה), של ערי פורום ה-15 - מכ-83.5% לכ-78.5% בממוצע (ירידה של כ-0.5% בממוצע בשנה), ושל כלל העיריות - מכ-77% לכ-71% בממוצע (ירידה של כ-0.6% בממוצע בשנה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם יימשך קצב הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות של עיריית ירושלים, עלולה העיר לרדת בתוך כארבע שנים אל מתחת לסף הנדרש בתבחין זה לאיתנות כלכלית. למעשה זהו סימן נוסף למגמת ההיחלשות בחוסנה הכספי של העירייה ולהגברת תלותה בשלטון המרכזי.

בדוח מבקר המדינה על הפיתוח הכלכלי הועלו ליקויים בפעולות הממשלתיות לפיתוח הכלכלי-חברתי של ירושלים. אחד הליקויים היה חוסר הסכמה בין עיריית ירושלים למשרד האוצר בשאלה האם אחד מיעדי תוכנית היובל⁶⁴ הוא הגדלת הכנסות העירייה. העירייה לא ראתה בהגדלת הכנסותיה העצמיות אחת ממטרותיה הישירות של התוכנית, ומנגד אגף התקציבים במשרד האוצר סבר כי זו אכן אחת ממטרותיה והיא חשובה לחיזוק איתנותה הכלכלית של עיריית ירושלים.

במרץ 2018 חתמו הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים על סיכום תקציבי שבו נקבע הסיוע הממשלתי לעיריית ירושלים בשנת 2018. במסמך נקבע כי משרדי הפנים והאוצר יקימו צוות לבחינת דרכים להגדלת הכנסות העצמיות של העירייה. בצוות ישתתפו נציגי משרד

⁶⁴ תוכנית לפיתוח כלכלי של ירושלים שאושרה בהחלטה 1483 של הממשלה ה-34, "תוכנית היובל לפיתוח הכלכלי של ירושלים" (2.6.16).

דוח מיוחד - ירושלים

הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר ועיריית ירושלים, והוא יעסוק בסיוע לעירייה בקידום פרויקטים של פיתוח ותשתיות אשר יניבו לה הכנסות.

על אף החשיבות שבהגדלת שיעור ההכנסות העצמיות לחוסנה הכספי של עיריית ירושלים - חשיבות שאגף התקציבים במשרד האוצר מכיר בה, כפי שהביע בהתייחסותו לדוח מבקר המדינה על תוכנית היובל - נכון למועד הביקורת הנוכחית, ספטמבר 2018, טרם מונה והתכנס הצוות כנדרש בסיכום התקציבי.

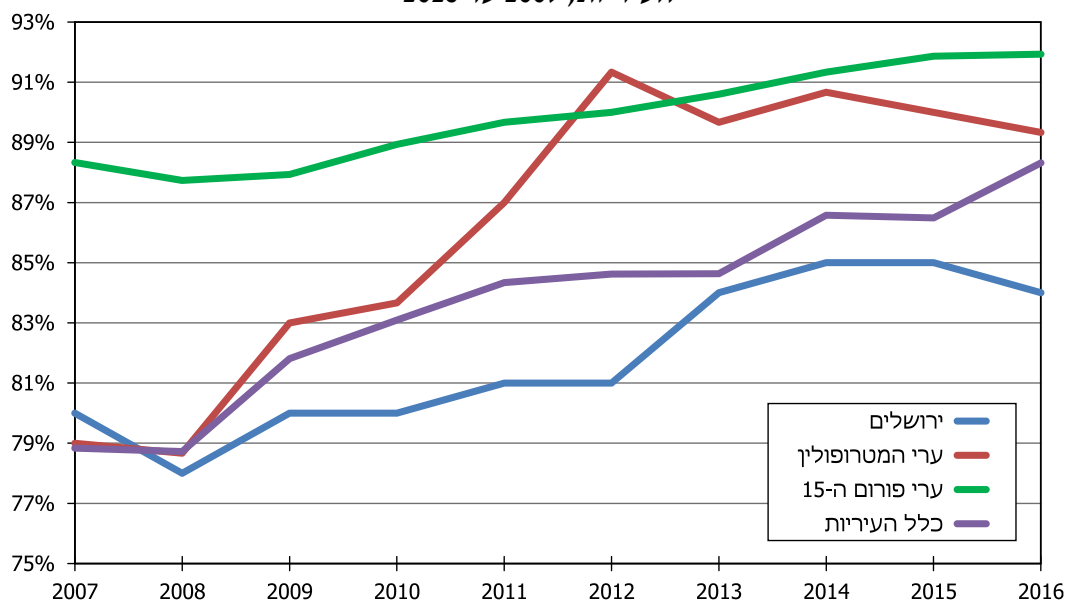
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולאגף התקציבים במשרד האוצר כי עליהם להקים את הצוות לבחינת דרכים להגדלת ההכנסות העצמיות של עיריית ירושלים, כנדרש בסיכום התקציבי, ולכנסו בהקדם. על עיריית ירושלים לפעול לקידום עבודת הצוות, משום שגם עליה מוטלת האחריות לפעול לחיזוק חוסנה הכספי על ידי הגדלת הכנסותיה העצמיות.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה כי צוות לקידום פרויקטים מחוללי הכנסה עצמית לעיריית ירושלים צפוי להתכנס במהלך שנת 2019 באופן תדיר, וכי לרשות הצוות עומד תקציב אשר עשוי להגיע ל-98 מיליון ש"ח.

שיעור הגבייה של ארנונה: ארנונה היא מס המוטל על כל המחזיקים בנכסים בשטח הרשות המקומית - הן נכסים למגורים והן נכסים שאינם משמשים למגורים, כמו בתי עסק, בתי מלון ומבני תעשייה. ההכנסות מארנונה מיועדות למימון פעולותיה של הרשות.

תבחין נוסף לאיתנות של עירייה הוא שיעורי גבייה⁶⁵ של ארנונה הגבוהים מ-80% בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת הכספים ביחס לחיוב השוטף מארנונה באותן שנים. ככל ששיעורי גביית הארנונה גבוהים יותר, גדלות ההכנסות העצמיות של הרשות ובהתאם לכך גדלות יכולתה הכלכלית ועצמאותה. נוסף על כך, שיעורי גבייה גבוהים הם ביטוי למינהל תקין ומשקפים חלוקה שוויונית בנטל המס.

תרשים 15: שיעור גביית הארנונה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶⁵ לפי פקודת העיריות, "שיעור גבייה" לעניין ארנונה או אספקת מים הוא היחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים, לבין הסכומים המגיעים לה בעד ארנונה או בעד אספקת מים, לפי העניין, באותה שנת כספים, על סמך הודעות תשלום שהמציאה לחייבים. החישוב להלן מתייחס לחיוב נטו, כלומר לאחר ניכוי הנחות מארנונה.

מהתרחשים שלעיל עולה כי משנת 2010 היו שיעורי הגבייה של ארנונה בירושלים גבוהים מ-80%, כך שמאז העירייה מקיימת תנאי זה לאיתנות. עם זאת מ-2013 אין שינוי ניכר בשיעור הגבייה, והעירייה אינה מצליחה לחצות את רף ה-85%. כמו כן נתוני הגבייה שלה טובים פחות משל ערי המטרופולין, ערי פורום ה-15 וכלל העיריות⁶⁶: בכל אחת מהשנים 2008 עד 2016 היו ממוצעי שיעורי גביית הארנונה בהן גבוהים מאלו של ירושלים. בשנת 2016 היה שיעור הגבייה בירושלים 84%, ואילו שיעור הגבייה הממוצע של רשויות בקבוצות ההשוואה היה כ-90%.

לפי הדוח הכספי של עיריית ירושלים ל-2017 עלה מעט שיעור גביית הארנונה, והוא עמד על 85.5%. יצוין כי כל שיפור באחוז אחד בשיעור הגבייה הוא שווה ערך לכ-23 מיליון ש"ח.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי מ-2007 חל גידול ניכר בשיעור הגבייה מ-77% לכ-85%, בעקבות מאמץ ניכר שהיא השקיעה בתהליכי הגבייה. העירייה ציינה כי יש להבחין בין שיעורי הגבייה של ארנונה במערב העיר ובמזרחה; במערב העיר שיעור הגבייה נע בשנים האחרונות בין 88% ל-90%, בדומה לשיעור הגבייה בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות. במזרח העיר שיעור הגבייה נע בין 75% ל-77%, בדומה לשיעור הגבייה בערים שיש בהן אוכלוסייה ערבית. העירייה מסרה כי היא פועלת להעמקת הגבייה בשכונות במזרח העיר, דבר הכרוך באתגרים. עוד ציינה כי הסכמים עם מוסדות דת נוצריים מונעים ממנה לגבות מהם ארנונה, וכי אלמלא מגבלה זו שיעור הגבייה שלה היה גדל בכ-3%.



מהניתוח שהובא לעיל - המבוסס על בדיקת התבחינים לאיתנות של עיריות כפי שהוגדרו בפקודת העיריות - עולה שעיריית ירושלים עומדת ברוב התבחינים. עם זאת, היא אינה יכולה להיחשב עירייה איתנה כהגדרתה בדיון, בעיקר משום שהיא מקבלת את מענק הבירה, ובלעדיו הייתה נקלעת לגירעונות כבדים. עוד נמצא כי יש מגמת גידול בשיעור עומס המלוות ובשיעור פירעון המלוות של העירייה, ומצבה בהיבטים אלו עלול לסכן את יציבותה הכלכלית. כמו כן, מסתמנת מגמה עקבית של ירידה בשיעור הכנסותיה העצמיות של עיריית ירושלים, ותלותה בממשלה הולכת וגדלה. יצוין כי חלק מהגורמים למצבה הכספי של העירייה אינם תלויים בה, אלא נעוצים במאפיינים מבניים של הכלכלה העירונית ובמצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה המתגוררת בירושלים.

מדדים נוספים לבחינת חוסנה הכספי של העירייה

כדי לבחון היבטים נוספים בחוסנה הכספי של עיריית ירושלים בדק משרד מבקר המדינה מדדים אחרים המשפיעים על הכנסותיה, נוסף על אלו שנקבעו בפקודת העיריות. כמו כן הושוו הוצאות העירייה בתחומים שונים להוצאותיהן של רשויות מקומיות אחרות. הדבר עשוי ללמד על המשאבים העומדים לרשותה לצורך מתן שירותים לתושביה ועל יכולתה להפוך ליעד אטרקטיבי למגורים, לפעילות עסקית ותרבותית ולתיירים.

תמהיל ההכנסות מארנונה למגורים וארנונה לא למגורים

לפי נתוני משרד הפנים יש קשר בין החוסן הכספי של רשות מקומית לבין תמהיל הכנסותיה מארנונה למגורים ושלא למגורים. למשל, רשויות איתנות התאפיינו בשיעור ארנונה שלא למגורים שעמד על 58% מסך חיובי הארנונה, ואילו ברשויות שמצבן הכלכלי אינו איתן והן נדרשות להתייעלות כלכלית היה שיעור הארנונה שלא למגורים רק 48% מסך חיובי הארנונה. ההסבר לכך הוא שארנונה שמשלמים התושבים אינה מכסה את כל הוצאות הרשות המקומית על שירותים הניתנים להם, כגון שירותי חינוך, רווחה וניקיון, ואילו עסקים ותעשייה משלמים תעריפי ארנונה גבוהים וצורכים פחות שירותים, וההוצאות של העירייה בגינם פחותות.

⁶⁶ נתון זה חושב כממוצע רגיל.

דוח מיוחד - ירושלים

בשנת 2007 היה שיעור הארנונה שלא למגורים בירושלים 56%. בערי המטרופולין הוא היה 70%, בערי פורום ה-15 - 59% ובכלל העיריות - 55%.

בשנת 2016 היה שיעור הארנונה שלא למגורים בירושלים מעט נמוך יותר, ועמד על כ-53%. גם בערי המטרופולין הייתה ירידה קלה, והשיעור האמור עמד בממוצע על 68%. בערי פורום ה-15 נותר שיעור הארנונה שלא למגורים ללא שינוי, וכך גם בכלל העיריות.

יוצא אפוא כי יש פער ניכר בשיעור הארנונה שלא למגורים בין ירושלים לבין שאר ערי המטרופולין, אך מצבה בהיבט זה דומה למצבן הממוצע של ערי פורום ה-15 ושל כלל העיריות; כמו כן הוא מעט נמוך יותר מהשיעור שמאפיין רשויות איתנות, והוא מצוי במגמת ירידה. כלומר, בירושלים יש מקום לשיפור היחס בין ארנונה למגורים וארנונה שלא למגורים, כדי להגדיל את הכנסות העירייה ואת חוסנה.

אולם, כפי שתואר בפרק על החוסן הכלכלי של העיר, שיעור שטח הקרקע המיועד לפעילות עסקית בה קטן מהשיעור הממוצע של שטח הקרקע המיועד לפעילות עסקית בערים שבקבוצות ההשוואה. ללא שינויים בתכנון הקרקע, לא צפוי בירושלים שינוי ניכר בתמהיל הארנונה.

על עיריית ירושלים לבחון את הנתונים על תמהיל הארנונה ועל תמהיל שימושי הקרקע ולגבש דרכים לחזק את חוסנה הכספי בהיבטים אלו.

פטורים והנחות בארנונה

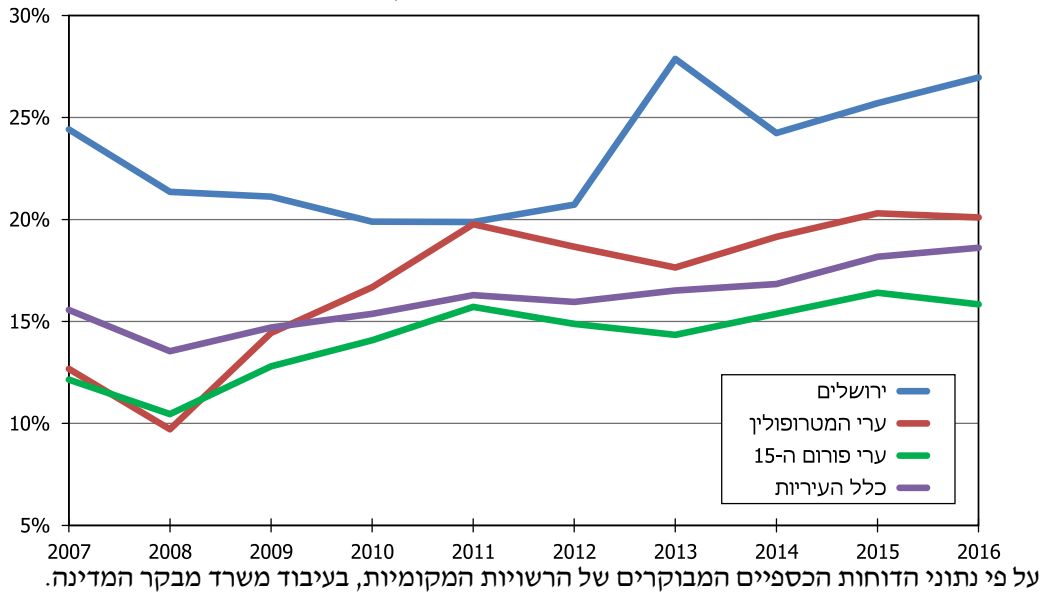
גביית מיסי הארנונה היא אחד המקורות העיקריים להכנסות של הרשויות המקומיות. עם זאת, מתוקף הוראות דינים שונים⁶⁷ הרשויות המקומיות מחויבות להעניק לתושביהן ולגופים הפועלים בתחומן פטורים והנחות בארנונה. ההנחות ניתנות, למשל, למי שיש לו קשיים כלכליים בהתאם למבחני הכנסה, לבעלי מוגבלויות ולאזרחים ותיקים. ככל שהאוכלוסייה הזכאית לפטורים ולהנחות גדולה יותר מצטמצמות הכנסותיה של הרשות המקומית, והדבר עשוי להשפיע על חוסנה הכלכלי. אובדן נוסף של הכנסות מארנונה מקורו במחיקת חובות.

משרד מבקר המדינה בדק את שיעור הפטורים, השחרורים וההנחות בארנונה⁶⁸ שניתנו ברשויות שונות ובירושלים בשנים 2007 עד 2016. התרשים שלהלן מציג את הנתונים.

⁶⁷ למשל פקודת מסי העיריה ומסי ממשלה (פיטורין), 1938; תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993; חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989.

⁶⁸ השיעור מחושב כיחס בין ההנחות, השחרורים והפטורים לבין חיוב הארנונה בכל שנה. הנתון כולל גם מחיקת חובות, אם היו כאלה.

תרשים 16: שיעור הפטורים, השחרורים וההנחות בארנונה בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016



מנתוני הדוחות הכספיים עולה כי בשנים 2007 עד 2016 עלה שיעור הפטורים, השחרורים וההנחות בארנונה שהעניקה עיריית ירושלים מסך החיוב בשנת החשבון מ-24% ל-27% (מכ-528 מיליון ש"ח לכ-778 מיליון ש"ח). בשאר ערי המטרופולין הוא עלה מ-13% ל-20% (מכ-583 מיליון ש"ח לכ-1.2 מיליארד ש"ח)⁶⁹, בערי פורום ה-15 - מ-12% ל-16% (מכ-1.2 מיליארד ש"ח לכ-5.1 מיליארד ש"ח) ובכלל העיריות - מ-16% ל-19% (מ-2.6 מיליארד ש"ח לכ-4.4 מיליארד ש"ח).^{vi}

מהנתונים עולה כי שיעור הפטורים, השחרורים וההנחות הניתנים בירושלים גבוה משמעותית ובאופן עקבי מהשיעור הממוצע בכל אחת מקבוצות השוואה. השיעור הגבוה הוא תולדה של מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה בעיר, כפי שתואר לעיל. למעשה, הסכום שעיריית ירושלים אינה גובה בשל הפטורים וההנחות דומה לסכום שהיא מקבלת כמענק בירה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי ההנחות בארנונה מוענקות על פי חוק, והגידול בהנחות מקורו בתיקוני חקיקה המחייבים את העירייה. עוד מסרה כי היא סבורה שהסיוע לאוכלוסיות בעיר צריך להינתן ממקורות תקציבי הממשלה, ולא באמצעות הנחות מארנונה - ביטול ההנחות וסיוע ממשלתי ישיר לעניים יצמצמו את הבעיה הכספית של העירייה ואת היקפי העוני בעיר.

לפי נתוני הדוחות הכספיים של שנת 2016, כל אחוז של פטור או הנחה שמעניקה עיריית ירושלים היה שווה ערך לכ-29 מיליון ש"ח. לנוכח מגמת הגידול בשיעור ההנחות והפטורים, עולה חשש ששיעור ההכנסות העצמיות של העירייה ימשיך להצטמצם ושתלותה בממשלה תגדל בהיקפים של עשרות מיליוני שקלים. לכן על העירייה להמשיך לפעול לגיוון מקורות ההכנסה שלה מארנונה ולשיפור מצבם הכספי של תושביה, למשל באמצעות פיתוח אזורי תעסוקה והוספת ענפי כלכלה חדשים בעיר.

משאבים למתן שירותים לתושבים

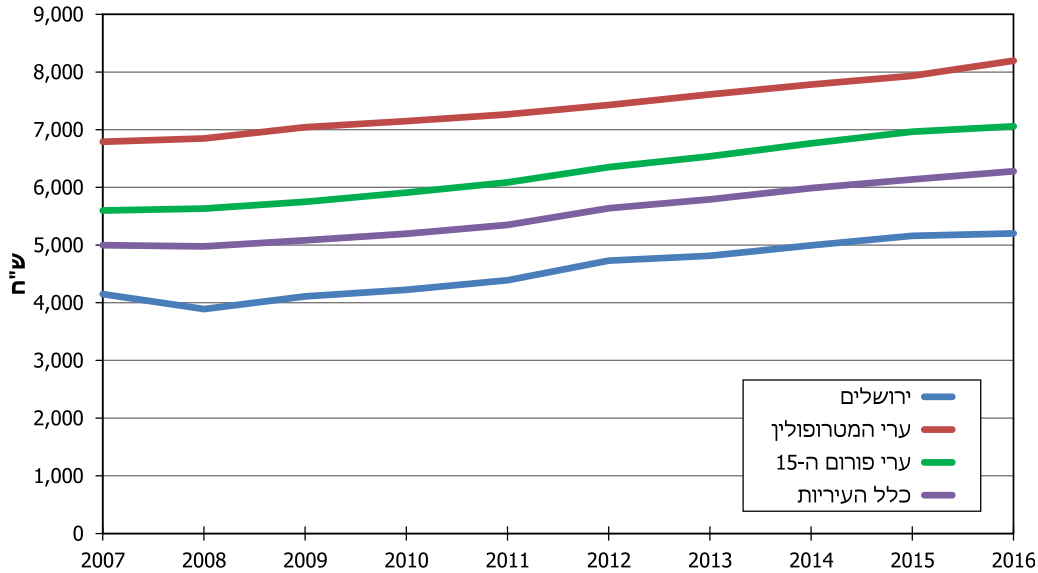
תקציב רגיל לתושב: משרד מבקר המדינה בדק את היחס בין ההכנסות בתקציב הרגיל של העירייה לבין מספר תושביה. כאמור, חלק מהכנסות העירייה מקורן בכספים המועברים מהממשלה, בעיקר בתחום החינוך והרווחה, והיקפן של העברות אלו משתנה בהתאם למאפייני מערכת החינוך ולצורכי הרווחה. כמו כן חלק מהמימון של שירותי החינוך ניתן במישרין באמצעות

⁶⁹ עיקר העלייה בהיקף הפטורים, ההנחות והשחרורים מארנונה היה בעיריית באר שבע, בשל מבצעים למחיקת חובות.

דוח מיוחד - ירושלים

משרדי ממשלה למוסדות החינוך. לכן הנתון של תקציב לתושב משקף את המשאבים שהיו לעיריות למתן שירות לתושב, ולא בהכרח את המשאבים שהושקעו בפועל.

תרשים 17: תקציב רגיל לתושב בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2007 עד 2016 (בש"ח)

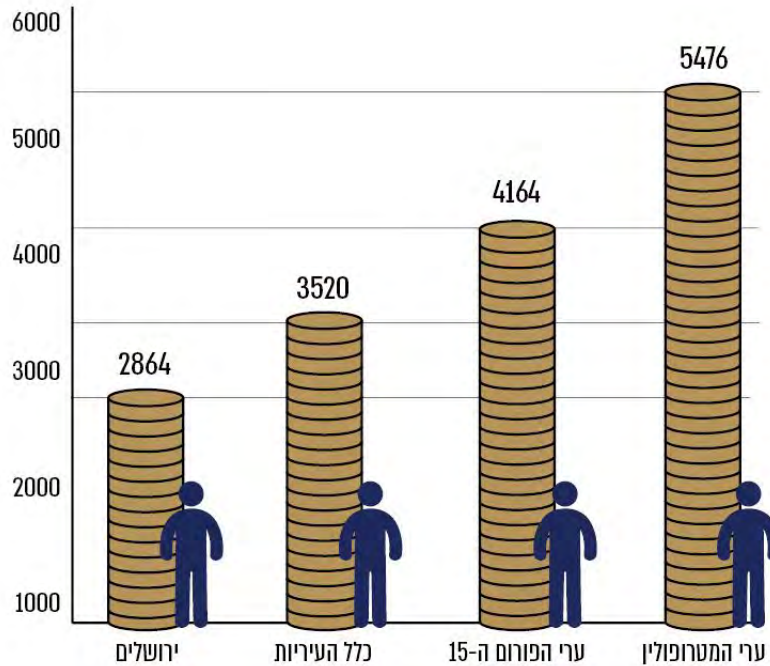


על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התקציב הרגיל של עיריית ירושלים לתושב בשנים שנבדקו היה נמוך יותר, באופן משמעותי ועקבי, מהממוצע בערי המטרופולין. כמו כן, ניכרים פערים בהשוואה לערי פורום ה-15 ואף לכלל העיריות. בשנת 2016 היה התקציב הרגיל לתושב בעיריית ירושלים 5,202 ש"ח, ואילו בערי המטרופולין התקציב לתושב היה 8,195 ש"ח (פער של 57%). בערי פורום ה-15 הוא היה בממוצע 7,058 ש"ח (פער של 36%), ובכלל העיריות הוא היה בממוצע 6,278 ש"ח (פער של 20%).

תקציב למתן שירותים מקומיים: משרד מבקר המדינה בדק בנפרד גם את התקציבים המיועדים לשירותים מקומיים (להלן - תקציב מוניציפלי לתושב); זאת מאחר שהיקף התקציבים המיועדים לחינוך ולרווחה משתנה, כאמור, בהתאם למאפייני מערכת החינוך ברשות, לצורכי הרווחה ולמדיניות הרשות, ומאחר שחלק מהשירותים ממומנים במישרין באמצעות הממשלה. נתון זה מלמד על המשאבים שהקצו הרשויות המקומיות שנבדקו לשירותים מקומיים כמו ניקיון ותברואה, פיקוח ואכיפה, פיתוח כלכלי ותכנון ובנייה.

תרשים 18: תקציב מוניציפלי לתושב בירושלים, בערי המטרופולין, בערי פורום ה-15 ובכלל העיריות, 2016 (בש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2016 היה התקציב המוניציפלי לתושב בירושלים כ-2,864 ש"ח. בכלל העיריות הוא היה כ-3,520 ש"ח בממוצע (פער של 23%), בערי המטרופולין - כ-5,476 ש"ח (פער של 91%) ובערי פורום ה-15 - כ-4,164 ש"ח (פער של 45%).^{vii}

מהנתונים עולה כי גם בהיבט זה יש פערים ניכרים בין התקציב לתושב בירושלים לבין התקציב לתושב ברשויות מקומיות אחרות שבקבוצות השוואה. בייחוד בולט הפער בין ירושלים לשאר ערי המטרופולין.

הוצאות על חינוך ורווחה

בשנים 2007 עד 2016 גדלו הוצאות הרווחה של עיריית ירושלים מכ-400 מיליון ש"ח (12% מסך תקציב העירייה) לכ-756 מיליון ש"ח (15% מתקציבה). הוצאות החינוך גדלו אף יותר: בשנת 2007 הן היו 745 מיליון ש"ח (22% מהתקציב) ובשנת 2016 הן הוכפלו והיו כ-1.47 מיליארד ש"ח (30% מהתקציב).⁷⁰ בסך הכול הסתכמו ההוצאות על חינוך ורווחה בשנת 2016 בכ-2.2 מיליארד ש"ח, ושיעורן מסך התקציב של העירייה עלה ל-45% (לעומת 34% בשנת 2007). הסיבות לעלייה בהוצאות אלו מגוונות, ובהן גידול במספר התלמידים ובצורכי הרווחה וכן מדיניות העירייה, שבחרה להשקיע יותר מתקציבה בתחום החינוך.

מגמת עלייה בהוצאות על חינוך ורווחה נמצאה גם בכל אחת מקבוצות השוואה. בשנת 2007 היו הוצאות החינוך והרווחה בערי המטרופולין 568 מיליון ש"ח בממוצע (26% מהתקציב), בערי פורום ה-15 - 327 מיליון ש"ח בממוצע (32% מהתקציב) ובכלל העיריות - 141 מיליון ש"ח בממוצע (35% מהתקציב). לעומת זאת, בשנת 2016 היו הוצאות אלה בערי המטרופולין 961 מיליון ש"ח בממוצע (33% מהתקציב), בערי פורום ה-15 - 587 מיליון ש"ח בממוצע (41% מהתקציב) ובכלל העיריות - 254 מיליון ש"ח בממוצע (44% מהתקציב).⁷¹

⁷⁰ סכום ההוצאות כולל כספים שהתקבלו ממשרדי ממשלה.

⁷¹ רוב העלייה הייתה בשיעור הוצאות החינוך מסך תקציב העירייה: בערי המטרופולין עלייה מ-17% בשנת 2007 ל-22% בשנת 2016, בערי פורום ה-15 - מ-22% בשנת 2007 ל-29% בשנת 2016 ובכלל העיריות - מ-24% בשנת 2007 ל-31% בשנת 2016.

דוח מיוחד - ירושלים

לנוכח המגמות הדמוגרפיות שתוארו לעיל, ניתן להניח שעם השנים מספר התלמידים בירושלים ילך ויגדל ולפיכך יגדלו הוצאות החינוך של העירייה. כמו כן, נוכח מגמות התרחבות שיעורי העוני בעיר עשויות לגדול גם הוצאות העירייה בתחום הרווחה. אם לא תשכיל העירייה להגדיל את הכנסותיה, המגמות הצפויות עלולות לפגוע ביכולתה להשקיע בתושב בתחומים מוניציפליים, והפער בינה לבין קבוצות השוואה שלה בתחום זה עלול להתרחב עם השנים. יתר על כן, גידול ניכר בהוצאות העירייה עלול להחריף את תלותה בממשלה ולסכן את יציבותה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי מודל התקצוב הממשלתי הדורש השתתפות של העירייה מעוות, ואינו משקף את העלויות בפועל של מתן השירותים. עוד מסרה כי הגידול בהוצאות החינוך נבע מגידול טבעי - תוספת של כ-5,000 תלמידים בשנה ומהגדלה יזומה של העירייה במטרה לשפר את מערכת החינוך, וכך גם למנוע הגירה מהעיר ולבסס את כלכלתה.



על עיריית ירושלים ועל משרדי האוצר והפנים לבחון את המגמות המסתמנות בדוחות הכספיים של העירייה ובמדדים הפיננסיים הנגזרים מהם, ולגבש דרכים לשיפור חוסנה הכספי של העירייה שיסייעו לצמצום תלותה בממשלה.

השפעת הממשלה על חוסנה הכספי של העירייה עיכוב ביישום החלטות ממשלה

בשל החשיבות הרבה שמייחסת ממשלת ישראל לירושלים, וכנגזרת של חוק יסוד: ירושלים, מקבלת הממשלה מדי פעם החלטות הנוגעות לעיר - החלטות שחלקן עשויות להשפיע על החוסן הכלכלי של העיר ועל החוסן הכספי של העירייה. אף שבדרך כלל מורכב לאמוד את מידת ההשפעה שלהן, יש החלטות שיישומן יביא בבירור לשיפור חוסנה הכלכלי של העיר ולשיפור חוסנה הכספי של העירייה על ידי הגדלת הכנסותיה מארנונה.

העברת יחידות ממשלתיות לירושלים: החלטת ממשלה שיש ליישומה השפעה על חוסנה הכספי של העירייה היא ההחלטה בדבר העברת יחידות ארציות של משרדי הממשלה לירושלים. יישום מלא של החלטה זו צפוי להגדיל את הכנסות העירייה מארנונה בעשרות מיליוני ש"ח⁷², בשל תוספת שטחים לשיכון יחידות אלה. החלטת הממשלה על העברת יחידות ארציות של משרדיה לירושלים התקבלה לראשונה ב-2007⁷³, ונקבע בה כי עד 2015 יעברו כל היחידות הארציות לירושלים. ב-2014 התקבלה החלטת ממשלה⁷⁴ אשר תיקנה את ההחלטה מ-2007 וקבעה כי ההעברה תידחה לשנת 2019.

במאי 2018 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא "יישום החלטות ממשלה בנושא מעבר יחידות ממשלה לירושלים"⁷⁵ ובו צוין כי 140 יחידות ארציות של 25 משרדי ממשלה שוכנות מחוץ לירושלים. עוד צוין כי יישום החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2014 בנושא זה נתקל בקשיים, מתעכב ומתארך.

נוכח העיכובים ביישום החלטות הממשלה בנושא, הביאו שר האוצר ושר ירושלים ומורשת במאי 2018 לשולחן הממשלה הצעה להחלטת ממשלה נוספת⁷⁶ ולפיה ייקבע לכל יחידה ממשלתית מועד מעבר מחייב בהתאם למאפייניה. מהצעת ההחלטה ומדוח הביקורת האמור ניתן ללמוד כי המעבר של יחידות משרדי הממשלה לירושלים לא יתבצע עד שנת 2019 כמתוכנן ויידחה בכמה שנים. בסופו של דבר הצעת החלטה זו לא אושרה בממשלה. משרד ירושלים ומורשת דיווח באוקטובר 2018

⁷² אורי דהן ושות' ייעוץ כלכלי ועסקי, השקעות וגיוס הון, תרומת מעבר יחידות ממשלתיות לירושלים לכלכלת העיר (2012).

⁷³ החלטה 1661 של הממשלה ה-31, "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" (13.5.07).

⁷⁴ החלטה 1605 של הממשלה ה-33, "העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים" (18.5.14).

⁷⁵ מבקר המדינה, דוח מיוחד על פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים (2018), עמ' 59 ואילך.

⁷⁶ הצעת החלטת ממשלה מ-13.5.18 בנושא "העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים ותיקון החלטת ממשלה".

דוח מיוחד - ירושלים

למשרד מבקר המדינה, במסגרת דיווח על תיקון ליקויים, כי ראש הממשלה הנחה את מנכ"ל משרדו להגיש הצעה חלופית להצעה שלא התקבלה במאי 2018, בתיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר. נמצא כי בסופו של דבר לא קיבלה הממשלה החלטה חלופית בנושא.

אף על פי שהממשלה החליטה כמה פעמים, החל בשנת 2007 להעביר יחידות ממשלתיות לירושלים ביצוע החלטות מתמהמה יותר מעשור, וצפוי להתעכב עוד שנים מספר. הדבר פוגע במעמדה של ירושלים כבירת ישראל, בכלכלת העיר ובחוסן הכספי של העירייה.

תוספת חדרי אירוח: החלטת ממשלה נוספת אשר יישומה עשוי להגדיל את הכנסות העירייה מארנונה היא ההחלטה משנת 2011⁷⁷ על תוכנית מרום לפיתוח כלכלי של ירושלים, בה נקבע יעד של הוספת 6,000 חדרי אירוח בירושלים עד מועד סיום תקופת ביצוע התוכנית בשנת 2016.

על פי נתוני הלמ"ס⁷⁸, ב-2011 עמד מספר חדרי האירוח הבנויים⁷⁹ בירושלים על 9,342, וב-2016 - על 10,293, קרי נוספו בעיר 951 חדרי אירוח מ-2011. נכון לספטמבר 2018 מספר חדרי האירוח בירושלים הוא 10,827 - תוספת של 1,485 מ-2011. מנתוני הלמ"ס ניתן להסיק כי היעד של תוספת 6,000 חדרי אירוח עדיין רחוק ממימוש.

החלטות הממשלה בעניין ירושלים מצביעות על כוונותיהן המוצהרות של הממשלות לקיים את חוק יסוד: ירושלים ולהביא לפיתוח העיר ושגשוגה, אך הן מיושמות באופן חלקי בלבד. על הממשלה לפעול ליישום המלא של החלטותיה ולממש את מחויבותה בהתאם לחוק היסוד. לנוכח תלותה ההולכת וגוברת של עיריית ירושלים בכספי מענק הבירה ובשל מצבה הכלכלי-חברתי של העיר, גדלה חשיבות יישומן של החלטות שיחזקו את חוסנה הכספי ויתרמו לכלכלתה.^{viii}

היעדר הסדר מקרקעין בירושלים

לצד הכנסות הרשויות המקומיות שמקורן בגביית ארנונה ובהשתתפות משרדי ממשלה, יש לרשויות מקורות הכנסה נוספים כמו אגרות והיטלים, חלקם בגין פעילות במקרקעין בתחומי הרשות. מקורות הכנסה אלה כוללים אגרות בנייה, היטלי השבחה והיטלי פיתוח.

היטל השבחה הוא תשלום חובה המעוגן בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. התשלום נדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשר אישרה תוכנית והביאה בכך לעליית שווי המקרקעין שלו. היטל פיתוח הוא תשלום חובה המעוגן בחוקי עזר של הרשות המקומית, והוא נדרש מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות על ידי רשות מקומית בגין הנחת תשתית מוניציפלית או בטרם מתן היתר בנייה. תנאי הכרחי לגביית היטלי השבחה והיטלי פיתוח הוא רישום מוסדר של בעלויות על הקרקע בשטחי הרשות המקומית. כמו כן, על פי פקודת העיריות, העברת בעלות על נכסים במרשם המקרקעין מותנית בקבלת תעודה מהעירייה על היעדר חובות, וכאשר אין רישום מקרקעין נמנע מהעירייה אמצעי אכיפה לגביית חובות ארנונה.

בשטחה המוניציפלי של עיריית ירושלים שטחים רבים שלא חל עליהם הסדר מקרקעין. משרד מבקר המדינה העיר על כך בעבר למשרד המשפטים - שהוא הגורם הנושא באחריות להסדרת המקרקעין ורישומם - בדוח שפרסם ב-2015, ובו צוין: "היעדר ההסדרה של המקרקעין בירושלים יוצר מצב בלתי נסבל של אי-ודאות בנושאי קניין חשובים, ולעתים הוא אף מהווה חסם למתן היתרי בנייה כחוק. נוכח מורכבות הסוגיה ושיקולי המדיניות הכרוכים בה, על משרד המשפטים לבחון מחדש חלופות לפתרון ולהביא את העניין בהקדם לדיון והכרעה בממשלה"⁸⁰.

77 החלטה 3238 של הממשלה ה-32, "פיתוחה הכלכלי של ירושלים - תכנית מרום" (29.5.11).

78 הלמ"ס, **רבעון סטטיסטי לתיירות והארכה**, ספטמבר 2018.

79 בהתאם להגדרת הלמ"ס.

80 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2016** (2016), "עיריית ירושלים - הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים", עמ' 1160 - 1163.

דוח מיוחד - ירושלים

נוסף על בעיות אלו, היעדרו של הסדר מקרקעין במזרח ירושלים מסב לעירייה נזקים כלכליים מאובדן הכנסות, משום שאינה יכולה לחייב בהיטלי פיתוח ובהיטלי השבחה בגין קרקעות שאינן מוסדרות ואינן רשומות, וגם נמנע ממנה אמצעי אכיפה לגביית חובות ארנונה. נזק זה נאמד במאות מיליוני שקלים בשנה⁸¹.

בעקבות דוח מבקר המדינה האמור הקים משרד המשפטים בפברואר 2017 צוות עבודה לתיקון הליקוי, בהשתתפות נציגי היועץ המשפטי לממשלה, אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים ועיריית ירושלים. ואולם רק במאי 2018 קיבלה ממשלת ישראל החלטה⁸² להנחות את משרד המשפטים להסדיר את המקרקעין במזרח ירושלים בלבד עד סוף שנת 2025. למטרה זו הקצתה הממשלה 50 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי יש מקרקעין שאינם מוסדרים גם במערב העיר וגם אותם נדרש להסדיר, הגם שבעניינם ניתן לגבות היטלים. על הממשלה לפעול בנחישות ליישום החלטתה, משום שכאמור היעדר הסדר מסב נזקים רבים לתושבים ולעירייה.

הניהול הפיננסי של העירייה - רקע

ניהול פיננסי של הרשות המקומית מאגד בתוכו את מכלול הפעילות הכספית המבוצעת בה - למשל נטילת הלוואות, השקעות עודפי המזומנים של הרשות והתקשרויות עם בנקים וחברות כרטיסי אשראי. מקורו של תקציב הרשות במיסים אשר היא גובה מתושביה, בפירות נכסי הציבור שברשותה ובהשתתפות הממשלה. הרשות המקומית משמשת נאמן של כספי ציבור, ומשכך חלה עליה חובה לפעול בזהירות, בחיסכון וביעילות בניהולם ובניהול ענייניה הפיננסיים.

חובת הזהירות בניהול הפיננסי מחייבת קביעת נהלים והנחיות והפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה, כדי למנוע טעויות או מעילות העלולות לגרום לבזבוז כספי ציבור, להפסדים כספיים ולפגיעה באינטרסים ציבוריים. בעשור האחרון חלו תמורות בסביבה הפיננסית בישראל, ובהן הגברת התחרותיות, צמצום הריכוזיות, הגדלת השקיפות וחיזוק כוח המיקוח של הצרכן. שינויים אלה מחייבים את הרשויות המקומיות לבחון מחדש את הסביבה הפיננסית ולמצות את היתרונות הגלומים בה כדי לחסוך כספי ציבור.

אי-זקיפת ריבית רעיונית⁸³

תקציב בלתי רגיל מוגדר בפקודת העיריות כתקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, והכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

עודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו הם הפרש חיובי בין סכום כל העודפים הזמניים בתקציבים הבלתי רגילים לבין סכום כל הגירעונות הזמניים בתקציבים הבלתי רגילים. קרנות לעבודות פיתוח מוגדרות ככספים שהרשות המקומית גובה על פי דין לביצוע עבודות פיתוח ושטרם נקבע התקציב שאליו יועברו⁸⁴.

בעודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו ובקרנות לעבודות פיתוח (להלן - כספי פיתוח) נצברים לעיתים כספים רבים שנותרים ללא שימוש במשך תקופה ארוכה, ומשרד הפנים ראה לנכון לאפשר לרשויות המקומיות להשקיעם ולהשיא תשואה אשר תגדיל את ערכם.

⁸¹ מעיין נשר, **בנייה בלתי חוקית, סכסוכי דמים ושני מיליארד שקל בשנה**, תשע"ח-2018, מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 48 - 57.

⁸² החלטה 3790 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.5.18).

⁸³ ריבית רעיונית - ריבית שלא התקבלה בפועל אך מחושבת לצורך שמירה על ערכם של כספים, בהתאם להנחיות משרד הפנים.

⁸⁴ תקנה 1 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

מנכ"ל משרד הפנים מפרסם מדי פעם בפעם הוראות המעגנות את אופן ניהול כספי הפיתוח של הרשויות המקומיות. ההוראות העדכניות ביותר הן אלו שפרסם ביוני 2008 בחוזר 2008/4 "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים" (להלן - חוזר המנכ"ל).

בהוראות חוזר המנכ"ל נקבע כי במקרים מסוימים הרשות המקומית נזקקת למשיכות יתר או להלוואות קצרות מועד שעלותן גבוהה מהתשואה הצפויה מההשקעות של עודפי המזומנים הזמניים הנובעים מכספי פיתוח. הרשות רשאית להשתמש באופן זמני בכספים אלה כמקור למימון פעולותיה השוטפות, בכפוף לאישור שר הפנים או מי שיוסמך על ידו, בדומה לנטילת אשראי אחר. האישור לשימוש הזמני יותנה בכך שהרשות תחייב את הוצאות התקציב הרגיל בריבית שתיזקף כהכנסה לקרן לעבודות פיתוח או לתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון (להלן - ריבית רעיונית).

ההוראות בחוברת ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות שפרסם האגף לביקורת השלטון המקומי במשרד הפנים⁸⁵ מוסיפות על הוראות חוזר המנכ"ל וקובעות כי על מועצת הרשות המקומית להחליט על שיעור ריבית רעיונית שיהיה גבוה משיעור התשואה על ההשקעות ונמוך משיעור הריבית שהרשות משלמת על משיכות יתר או הלוואות שעה⁸⁶.

מטרתה של זקיפת הריבית הרעיונית לכספי פיתוח היא לוודא כי ערכם הריאלי לא נשחק לאורך הזמן.

לעיריית ירושלים סוגים אחדים של קרנות לעבודות פיתוח: קרן היטל השבחה, קרן היטל כבישים, קרן ממכירת מקרקעין, קרן תיעול וביוב, קרן ממכירת כלי רכב, קרן עודפי תב"רים סופיים, קרן לדיוור ציבורי, קרן מורדות גילה וקרן קאנטרי רמות.

1. בביקורת נמצא כי נכון לסוף שנת 2017 עיריית ירושלים ניהלה עודפי מזומנים ממקורות שונים בסך כ-1.3 מיליארד ש"ח⁸⁷. חלקם הופקדו בביקדונות בבנקים, חלק אחר מנוהל על ידי יועצי השקעות בבנקים וחלק נוסף מנוהל בחברות לניהול תיקים. כ-381.9 מיליון ש"ח מכספים אלה הם העודפים הזמניים בתקציבים הבלתי רגילים נטו, וכ-87.6 מיליון ש"ח הם קרנות לעבודות פיתוח.

מעיון בדוחות הכספיים של עיריית ירושלים לשנים 2007 עד 2017 עולה, כי העירייה לא זקפה ריבית רעיונית בגין שימוש בעודפי מזומנים שמקורם בכספי פיתוח במסגרת הוצאותיה בתקציב הרגיל, למעט בשנת 2008, אז זקפה ריבית רעיונית של 6 מיליון ש"ח.

היתרה הממוצעת של כספי הפיתוח בשנים 2007 עד 2017 היא כ-430 מיליון ש"ח. בהנחת השאת תשואה של 1%⁸⁸ על יתרה זו, ובניכוי של 6 מיליון ש"ח שהעירייה זקפה בשנת 2008, יוצא כי העירייה לא זקפה ריבית רעיונית בסכום של כ-41.3 מיליון ש"ח, והכספים המיועדים לפיתוח נשחקו בסכום זה, בניגוד להוראות בחוזר המנכ"ל^{ix}.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל ולזקוף ריבית רעיונית לקרנות לעבודות פיתוח ולעודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו, על מנת להגדיל את ערכם וכדי שהשימוש בכספים אלה ייעשה לפי ייעודם.

2. במסגרת הביקורת נמצא גם כי עיריית ירושלים השתמשה בתשואת ההשקעות שמקורן בכספי הפיתוח לשימוש בפעילותה השוטפת ללא אישור שר הפנים או מי שהוסמך על ידו, בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל.

85 הוראה 4.2.7.6 בחוברת ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות (פורסם ב-2017).

86 הלוואות לטווח קצר.

87 עודפי מזומנים זמניים יכולים להיות גם בתקציב הרגיל, נוסף על העודפים בתקציב הבלתי רגיל ובקרנות הפיתוח.

88 הריבית הממוצעת של בנק ישראל בשנים האמורות עולה על 1%; לכן ניתן להשתמש ב-1% כהערכה שמרנית לתשואה שהשיאו עודפי המזומנים של עיריית ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי כללי המינהל התקין מחייבים אותה לפעול בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל ולקבל את אישורו של שר הפנים או של מי שהוסמך על ידו, לפני שימוש בתשואת ההשקעות של העודפים הזמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו ובקרנות לעבודות פיתוח.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תבחן פנייה למשרד הפנים לקבלת אישורו לאי-זקיפת הריבית האמורה בשנים הבאות.

3. שר הפנים כבא כוחה של הממשלה מוסמך לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, דבר המוצא את ביטויו בחוקים כגון פקודת העיריות וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים נדרש לאתר ליקויים וחריגות מהכללים המחייבים ברשויות ולהצביע עליהם כדי להביא לתיקונם ולנקיטת הצעדים הנדרשים למניעת הישנותם. כדי לאתר ליקויים אלו הוא מקיים מערכת של ביקורת חשבונית וביקורת מינהלית⁸⁹.

דוח כספי מבוקר של רשות מקומית הוא אבן יסוד בבחינת מצבה הכספי והכלי המהימן ביותר לניתוח התנהלותה כיחידה כלכלית. על כן הוא אמור לשמש כלי ביקורת ופיקוח מהמעלה הראשונה בעבודתו של אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

נמצא שמשרד הפנים לא נקט פעולות אכיפה אשר לליקויים בניהול הפיננסי בעיריית ירושלים - דהיינו, השימוש הלא מאושר בתשואת העודפים הזמניים בתקציבים בלתי רגילים נטו ובקרנות לעבודות פיתוח ואי-זקיפת הריבית הרעיונית, שהיו בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל; זאת אף שהפרות אלה באו לידי ביטוי בדוחות הכספיים של העירייה במשך עשור, בביאורים 2 ו-5 לדוחות ובדוחות כספיים של רשויות מקומיות אחרות. ממצא זה מצטרף לליקויים מערכתיים שהעלה מבקר המדינה בעבר בנוגע לבקרה הכספית של משרד הפנים על הרשויות המקומיות⁹⁰.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי מדובר בבעיה רוחבית הקיימת ברשויות מקומיות נוספות בארץ. המשרד מסר כי הוא דורש מכל הרשויות המקומיות לפעול על פי החוזרים והנהלים שהוא מפרסם וכי ינחה את עיריית ירושלים לתקן את הליקויים שנמצאו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לנקוט פעולות אכיפה ליישום הוראות חוזר המנכ"ל שקבע, כדי להבטיח שהתשואה מעודפי המזומנים בגין כספי פיתוח תשמש ליעודה. כמו כן עליו לשקול להורות להשיב את הכספים שלא נזקפו לטובת כספי פיתוח. לנוכח העובדה כי יתרת הכספים בכספי פיתוח בכלל הרשויות המקומיות עמדה בסוף שנת 2016 על כ-12.5 מיליארדי ש"ח, יש משנה חשיבות לאכיפת הוראות חוזר המנכ"ל בכלל הרשויות המקומיות.

היעדר בדיקת חלופות בהליך גיוס קו אשראי⁹¹

⁸⁹ על תפקידיו ומטרותיו של אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות ניתן ללמוד ממסמך קווים מנחים בעבודת האגף לביקורת ברשויות מקומיות המפורסם באתר המרשתת של משרד הפנים.

⁹⁰ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונית ברשויות המקומיות", עמ' 69 - 105.

⁹¹ קו אשראי - הזכות שמעניק בנק, או מוסד מלווה אחר, ללקוח למשוך כספים בחשבונו כמשיכת יתר לפרק זמן מסויים.

דוח מיוחד - ירושלים

בהיעדר מקורות כספיים לרשות המקומית, וכדי לממן פעולות הנדרשות לביצוע בטווח הקרוב, מגייסות הרשויות מדי פעם בפעם כספים על ידי נטילת הלוואות. זו יכולה להתבצע בעסקה של התקשרות הרשות המקומית עם בנק או עם גוף מוסדי⁹².

שוק האשראי העסקי בישראל עבר בתחילת שנות ה-2000 שינויים אשר גרמו לצמצום ריכוזיות האשראי העסקי בידי הבנקים. לשם המחשה, בסוף שנת 2003 היה שיעור חלקם של הבנקים מסך האשראי למגזר העסקי במשק 73%, לעומת שיעור של 48% בסוף שנת 2017⁹³.

קידום התחרות באשראי למגזר העסקי הוא אחת התולדות של הרפורמות שבוצעו בתחילת שנות ה-2000 - המשמעותית שבהן בעקבות המלצות שפרסם בספטמבר 2004 הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, שחייב את הבנקים למכור את חברות ניהול קופות הגמל וקרנות הנאמנות שבשליטתם. נוסף על כך שונו כללי השקעה שחלו על הגופים המוסדיים בישראל כך שהתאפשר להם להקצות שיעור גבוה יותר מנכסיהם למתן אשראי עסקי.

נוסף על הגברת התחרות באשראי העסקי, גדלו משמעותית סכומי הכספים שמנהלים הגופים המוסדיים בישראל בעשור האחרון. נכון לסוף שנת 2017 היה סכום נכסי החיסכון הפנסיוני 1,567 מיליארד ש"ח⁹⁴, חלק מכספים אלו יכולים הגופים המוסדיים להציע כהלוואות.

עיריית תל אביב-יפו, למשל, ניצלה את היצע האשראי הגדול של הגופים המוסדיים בישראל, ובנובמבר 2017 נטלה מחברת ביטוח הלוואה של 650 מיליון ש"ח. על פי פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של העירייה באוקטובר 2017, העירייה נקטה צעד זה לאחר שבחנה את כל החלופות בשוק האשראי הבנקאי והחויף-בנקאי ובחרה בגוף שהצעת הריבית שלו הייתה הנמוכה ביותר.

בספטמבר 2016 אישרה מועצת עיריית ירושלים לגייס קו אשראיבשווי מיליארד ש"ח לצורך בינוי כיתות לימוד בעיר, ובאוגוסט 2017 אישרה לגייסו מאחד הבנקים בישראל. מדובר באותו בנק שהעירייה משלמת לו גם עמלות מסחר עבור פעילות השקעה בניירות ערך שמבצעים מנהלי התיקים. לאחר אישור מועצת העירייה התקבל באוקטובר 2017 אישור משרד הפנים לנטילת 370 מיליון ש"ח מקו האשראי. ב-2018 אישר משרד הפנים את נטילת יתרת קו האשראי בגובה 630 מיליון ש"ח.

עיריית ירושלים התקשרה עם הבנק לגיוס קו האשראי לאחר שפנתה אליו ולבנק נוסף לקבלת הצעה לקו אשראי של מיליארד ש"ח אשר יבוצע בסינדיקציה⁹⁵.

עלויות האשראי בגין גיוס קו האשראי מורכבות מעמלת סינדיקציה למארגן בשיעור של 0.3% (3 מיליון ש"ח); מעמלת אי-ניצול קו האשראי בשיעור של 0.3% מקו האשראי שטרם נוצל; ומריבית בשיעור של 2.05% מעל ריבית ממוצעת של איגרות חוב ממשלתית. יש לציין שבהיקף האשראי שעיריית ירושלים נטלה, משמעות כל 0.1% ריבית היא מיליון ש"ח בשנה.

במסגרת הליך גיוס קו האשראי קיבלה עיריית ירושלים חוות דעת מקצועית. בחוות הדעת נכתב כי תנאי ההצעות לאשראי קרובים למיטביים ומומלץ לעירייה לפתוח במשא ומתן פרטני עם הבנק לשיפור תנאי האשראי. חוות הדעת התייחסה לגיוס קו אשראי על ידי המערכת הבנקאית בלבד, ולא בחנה את האפשרות לגייס אשראי בחלופות למערכת זו, למשל הגופים המוסדיים בישראל.

לאור המדיניות להגברת התחרות בשוק האשראי העסקי, עמדו לרשות עיריית ירושלים חלופות נוספות לגיוס אשראי בהיקף שנזקקה לו; לדוגמה, האפשרות לבחון חלופה של קבלת קו אשראי ללא צורך בסינדיקציה, ובכך לחסוך לה את עמלת הסינדיקציה. יתר על כן, ייתכן שבחינת חלופות

92 גוף מוסדי - מבטחים וחברות לניהול קופות גמל וקרנות פנסייה.

93 בנק ישראל, דוח יתרות האשראי במשק, שנת 2018.

94 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוח הממונה על שוק ההון, פרק ג' - נתונים כמותיים בתחום החיסכון הפנסיוני, שנת 2017, עמ' 3.

95 אשראי בסינדיקציה - אשראי הניתן בשיתוף כמה גורמים, כאשר למלווה אין די מקורות עצמיים למתן אשראי או שהוא רוצה להקטין סיכונים. פרמטרים אלה קיימים כיום בעיקר במערכת האשראי הבנקאית.

דוח מיוחד - ירושלים

נוספות לנטילת האשראי הייתה יכולה להניב ריבית נמוכה יותר או הקטנה של שיעור עמלת אי-ניצול יתרת קו האשראי.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי שכרה שירות של יועץ פיננסי שליווה את הליך גיוס קו האשראי ובדק את עלותו. העירייה ציינה כי בהתחשב בתנאי השוק באותה עת ובמצבה הכספי עלות גיוס האשראי הייתה סבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי היה עליה לבחון חלופות נוספות לגיוס קו האשראי ולפנות לספקי אשראי נוספים, כדי לנסות להוזיל את עלויות המימון הגבוהות הכרוכות בגיוס קו האשראי, בייחוד לנוכח הסכום הגדול שעמד על הפרק. על העירייה מוטלת האחריות לנהוג בחיטון וביעילות בכספי הציבור.^x

קופות גמל מרכזיות להשתתפות בפנסייה תקציבית

במסגרת חקיקת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק הבראת המשק), נקבע כי משנת 2003 ינוכו משכר העובדים ברשויות מקומיות הנמצאים בהסדר של פנסייה תקציבית 1% בשנת 2004 ו-2% משנת 2005 ואילך. הכספים המנוכים נועדו לשמש את הרשויות המקומיות כדי לשלם להם בבוא היום את הגמלה החודשית. עוד נקבע בחוק הבראת המשק כי הכספים שינוכו מהעובדים יופקדו לחשבון בנק נפרד המיועד לכך בלבד.

בשנת 2007 נחקק תיקון מס' 11 לחוק הבראת המשק, ובו נקבע כי הרשויות המקומיות יחויבו להפקיד את הכספים המנוכים משכר העובדים בהסדר פנסייה תקציבית בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית. כמו כן נקבע כי הכספים שנוכו עד כניסת התיקון לתוקף יועברו עם תחילתו לקופות גמל מרכזיות להשתתפות בפנסייה תקציבית.

קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית (להלן - קופת גמל) היא מוצר פיננסי אשר הוקם בשנת 2007 במסגרת תיקון מס' 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. קופת הגמל רשאית לקלוט כספים מרשויות מקומיות בגין ניכוי שכר שביצעו לעובדיהן שבהסדר פנסייה תקציבית. הרשות המקומית רשאית למשוך את כספיה שהופקדו בקופות גמל רק עם פרישה לגמלאות של עובד הנמצא בהסדר פנסייה תקציבית, ובלבד שאותם כספים שהיא מבקשת למשוך הופקדו בגין אותו עובד.

בפעילותה השוטפת, קופת גמל משקיעה את הכספים המופקדים מהרשות המקומית כדי להשיא תשואה עבורם. ככל שתשואה זו גבוהה יותר, הרשות תצטרך להשלים פחות ממקורותיה כדי לשלם את תשלומי הפנסייה התקציבית עבור עובדיה בעת פרישתם לגמלאות⁹⁶. נוסף על התשואה שמשאיאה הקופה עבור הרשות המקומית, נגבים מנכסיה של הרשות בקופת הגמל דמי ניהול. שיעורם של דמי הניהול נקבע בהסכמה בין הרשות המקומית לחברה המנהלת את הקופה, והם מנוכים מיתרת נכסי הקופה.

רישום הכספים המופקדים בקופות גמל מבוצע בדוחות הכספיים של הרשות המקומית בסעיף קרנות בלתי מתוקצבות אחרות בקרן הקרויה "קרן דמי ניהול פנסייה תקציבית". נכון לסוף שנת 2017 היו לעיריית ירושלים בקרן דמי ניהול פנסייה תקציבית, שהוקמה ב-2009, כ-78.5 מיליון ש"ח.

עיריית ירושלים בחרה לנהל את הכספים שניכתה משכר עובדיה בשתי קופות גמל - קופה א' וקופה ב'. הכספים הופקדו בהן משנת 2009 בחלוקה כמעט שווה. ב-2015 הוחלפה קופה ב' בקופה אחרת, שהוקמה בדצמבר 2015. יש לציין שב-2009 העירייה יכלה לבחור בין שש קופות גמל.

⁹⁶ התשלומים המנוכים מהעובדים ומועברים לקופות הגמל הינם מנוכים מתשלומי הפנסייה התקציבית שהעירייה תצטרך לשלם לעובדיה בעת פרישתם.

דוח מיוחד - ירושלים

משרד מבקר המדינה בדק את התשואה המצטברת של כל אחת מקופות הגמל בשנים 2009 עד 2015. נמצא כי התשואה של קופה ב' הייתה הנמוכה ביותר מבין קופות הגמל, והפער בתשואות בינה לבין שאר הקופות הלך וגדל משנת 2012, ובשיאו - בסוף שנת 2015 - עמד על יותר מ-10%.

בביקורת נמצא כי לאורך השנים עיריית ירושלים לא עקבה אחרי התשואה של הקופות שבחרה ביחס לאלו של שאר קופות הגמל בשוק, ולא קיימה אף דיון כדי לבחון את מכלול השיקולים הנוגעים לעניין בחירת קופת הגמל, כגון אפיקי ההשקעה של הקופה והסיכון הכרוך בהם. העירייה אומנם החליטה להחליף את קופה ב' בקופה אחרת, אך מעיון בפרוטוקולי ישיבות ועדת ההשקעות של העירייה בשנים 2015 עד 2017 עולה כי לגבי קופות הגמל הוועדה הסתפקה בדיווח על היתרה העדכנית הידועה של הקופה ליום הדיון, ולא עסקה בסוגיות כגון תשואת קופות הגמל והשוואתה לתשואות קופות אחרות בשוק. בהיעדר דיון רחב בוועדה על קופות הגמל של העירייה עולה חשש כי העירייה לא בחרה בקופות הגמל המיטביות עבורה. מאחר שלעירייה הייתה יתרה צבורה של כ-40 מיליון ש"ח בכל אחת מקופות הגמל שבבעלותה, המשמעות הכספית של 1% בתשואה שמשאיה הקופה היא כ-400,000 ש"ח, ושל 10% - 4 מיליון ש"ח.^{xi}

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבחון מפעם לפעם את קופות הגמל שבחרה ואת תשואותיהן, לנוכח חובת הזהירות בניהול כספי ציבור וכדי שתוכל לקבל החלטות מושכלות בנושא.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי ועדת ההשקעות שלה תקפיד לעקוב אחר התשואות של קופות הגמל.

עמלות סליקת כרטיסי אשראי

שיעור שונה של עמלות סליקה בכרטיסי אשראי שונים

כרטיס אשראי הוא מאמצעי התשלום הנפוצים ביותר בישראל. מנתוני בנק ישראל על מערכת התשלומים והסליקה בישראל לשנת 2016 עולה כי באותה שנה היו כ-8 מיליון כרטיסי אשראי פעילים⁹⁷ ובוצעו בהם עסקאות בהיקף של כ-280 מיליארד ש"ח⁹⁸.

עיריית ירושלים, כמו רשויות מקומיות אחרות, גובה תשלומים באמצעות כרטיס אשראי. ההיקף הכספי של הגבייה בה באמצעות כרטיס אשראי עמד בשנת 2017 על כ-400 מיליון ש"ח.

העירייה מאפשרת לכל המבקשים לשלם לה לעשות זאת באמצעות כל מותגי כרטיסי האשראי. בגין קבלת תשלום בכרטיסי אשראי העירייה משלמת עמלת סליקה. גובה העמלה אינו משפיע על גובה החיוב לתושב.

ביוני 2017 פרסמה עיריית ירושלים מכרז לשירותי סליקת כרטיסי אשראי. המכרז בוצע עבור סליקת כרטיסי האשראי הנפוצים בלבד, והפרמטר היחיד לבחירת הזוכה היה עלות עמלת הסליקה. למכרז ניגשו שלוש החברות של כרטיסי האשראי הנפוצים בישראל.

לאחר בחינת הצעות המחיר במכרז לשירותי סליקה בחרה ועדת המכרזים של עיריית ירושלים ביולי 2017 להתקשר עם אחת החברות בהסכם לסליקת כרטיסי האשראי של שלוש החברות של כרטיסי האשראי הנפוצים במחיר אחיד; תוקף ההסכם הוא עד סוף שנת 2019. עבור חיוב של כרטיסי האשראי של חברות אחרות, אשר לא נכללו במכרז, העירייה משלמת עמלה גבוהה יותר. העלות הנוספת לעירייה בגין האפשרות לשלם בכרטיסי האשראי של החברות האחרות עמדה על כ-450,000 ש"ח בשנת 2017.

נוסף על הפערים בעמלת הסליקה יש גם פער בהיקף החיוב הממוצע לעסקה, אשר גבוה פי שלושה בכרטיסי האשראי הנסלקים על ידי החברות שלא השתתפו במכרז. כמו כן, רק כ-10% מהחיובים

⁹⁷ בנק ישראל, לוח 6, מערכת התשלומים והסליקה בישראל לשנת 2016.

⁹⁸ בנק ישראל, לוח 8, מערכת התשלומים והסליקה בישראל לשנת 2016.

דוח מיוחד - ירושלים

מבוצעים בכרטיסי האשראי שהן מנפיקות. נתונים אלו עשויים ללמד שהאוכלוסייה המבצעת את העסקאות שייכת למעמד כלכלי-חברתי גבוה, או שמדובר בגבייה של ארנונה משטחי מסחר גדולים.

להחלטה על שימוש באמצעי גבייה היבטים שונים - מצד אחד עמלות הסליקה הכרוכות בכך, ומהצד האחר השירות לתושב והעמקת הגבייה. עם זאת עיריית ירושלים לא גיבשה מדיניות מושכלת לגבי השימוש באמצעי הגבייה השונים ולא בדקה אפשרות לחיסכון בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי נוכח האפשרות לחיסכון בהוצאותיה בכל הנוגע לעמלות סליקת כרטיסי האשראי, עליה לתת את הדעת על הצורך בגיבוש מדיניות ועקרונות מנחים בנושא זה, על מכלול היבטיו.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי החליטה לאפשר תשלום בכל כרטיסי האשראי למרות עמלת הסליקה הגבוהה יותר של חלקם; זאת כדי לאפשר לכל התושבים אמצעי תשלום נוחים ולחסוך מהם את הצורך להגיע למשרדי העירייה, ובכך לשפר את השירות לתושב.

על עיריית ירושלים להביא נושא זה לדיון בוועדת הכספים שלה נוכח העלות הנוספת - כ-450,000 ש"ח - ונוכח העובדה שלהחלטה זו השפעה על מעטים מהנישומים.

אי-החזר עמלת סליקה בגין עסקאות מבוטלות בכרטיס אשראי

עמלת סליקה בכרטיסי אשראי נגבית אחת לחודש מבית העסק בהתאם לגובה העסקאות המבוצעות באותו חודש, ושיעורה מסוכם מראש בין בית העסק לחברת כרטיסי האשראי. לעיתים עסקאות בכרטיס אשראי מתבטלות באופן חלקי או מלא, ובית העסק מזכה את הלקוח שביצע את העסקה באמצעות הכרטיס שבו בוצעה. בסיכום החיובים החודשי שמגישה חברת כרטיסי האשראי לבית העסק היא גורעת ממצבת החיובים בכרטיסי אשראי עסקאות שבוטלו באותו חודש, ועמלת הסליקה בגינן נגרעת גם היא - אם הוסכם על כך מראש בין החברה לבית העסק.

גם במסגרת גביית הכספים של עיריית ירושלים באמצעות כרטיסי אשראי מתבטלים מדי פעם בפעם חיובים. אלו נגרעים ממצבת החיובים בכרטיס אשראי בכל חודש. למעט בחברת כרטיסי אשראי אחת, בכל שאר חברות כרטיסי האשראי שעימן התקשרה העירייה החיובים שנגרעים באותו חודש בשל ביטולם גוררים גם ביטול תשלום עמלת הסליקה בגינם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי במסגרת גיבוש מדיניות ועקרונות מנחים לתשלומים בכרטיסי אשראי יש להביא בחשבון גם היבט של חיוב עמלת סליקה בעת ביטול עסקה.

עמלות מסחר בניירות ערך

נכון לסוף שנת 2017 ניהלה עיריית ירושלים עודפי מזומנים של כ-1.3 מיליארד ש"ח, מהם 304 מיליון ש"ח בניהול תיקים, 49 מיליון ש"ח ביעוץ יזום על ידי הבנקים והיתרה בפיקדונות בבנקים. עודפי המזומנים מנוהלים במסגרת פעילות ועדת ההשקעות בעירייה, שפועלת כמתחייב בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁹⁹. ניהול הכספים בתיקים ובייעוץ יזום על ידי הבנקים כרוך בהשקעת הכספים בניירות ערך סחירים, אשר בגינה משולמות עמלות מסחר. עם אלה נמנות עמלות רכישה ומכירה של ניירות ערך סחירים, עמלת פדיון אג"ח, עמלת קבלת ריבית מאג"ח ועוד. הסכום ששילמה עיריית ירושלים בגין עמלות המסחר עמד בשנת 2017 על כ-174,000 ש"ח, וזאת לאחר משא ומתן שניהלה - עם בנקים בלבד - להפחתתו.

ממשלת ישראל נקטה בשנים האחרונות צעדים לקידום התחרות על גובה עמלות המסחר שישלם הלקוח במסגרת פעילות השקעה בניירות ערך סחירים. על כן, על רשויות מקומיות לנקוט פעולות

⁹⁹ חוזר 2008/4, פורסם ב-23.6.08.

דוח מיוחד - ירושלים

שיוזילו את עמלות המסחר שהן משלמות באמצעות תהליכים תחרותיים שיבטיחו ניהול חסכוני של כספי ציבור ושוויון והוגנות כלפי הגופים הפיננסיים שעומדים בראש פעולות מסחר.

בביקורת עלה שוועדת ההשקעות של עיריית ירושלים, המנהלת את עודפי המזומנים שלה, לא בחנה את האפשרות לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר כדי להוזיל את עמלות המסחר, וכי בפועל משלמת העירייה, ברוב המכריע של פעילות ההשקעה שלה בניהול תיקים, עמלות מסחר ללא מכרז או הליך תחרותי כאמור.^{xii}

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לקיים מכרז או כל הליך תחרותי אחר בהתאם להוראות הדין בנוגע לגובה עמלות המסחר, כדי להביא לחיסכון בניהול כספי הציבור ולפעול בהתאם לעקרון השוויון.

מתן הלוואה לחברת אריאל¹⁰⁰

תאגיד עירוני, ככלל, נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה ומעין זרוע ארוכה שלה. בה בעת, התאגיד הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות. מרגע התהוותו קונה לעצמו התאגיד העירוני זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות.¹⁰¹ הרשויות המקומיות המעוניינות בייסוד ובהפעלה של תאגידים עירוניים מסייעות להם מפעם לפעם בפעולות מימון - השקעה בתאגיד, מתן ערבות והלוואת כספים.

נכון לסוף 2017 היו לעיריית ירושלים שבעה תאגידים עירוניים בשליטתה, אחד מהם חברת אריאל, שהעירייה הקימה ב-2001 כדי להעניק לתושביה שירותים של תרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואומנויות. נכון לאוקטובר 2018 העירייה מחזיקה ב-100% ממניות החברה ועל כן שולטת בה.

בשנת 2003 הלוותה עיריית ירושלים לחברת אריאל 500,000 ש"ח לסיוע במימון פעילותה השוטפת. בביאור 9 בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2017, כ-14 שנה לאחר מתן הלוואה, מצוין כי "ההלוואה אינה צמודה, אינה נושאת ריבית וטרם נקבע לה מועד פרעון".

הלוואה שניתנת ללא ריבית והצמדה ובלי שנקבע לה מועד פירעון, ליותר מ-15 שנים, היא לכאורה השקעת בעלים¹⁰², משום שבתקופה ארוכה כל כך ההלוואה מאבדת חלק ניכר מערכה. לשם המחשה, הצמדתה של ההלוואה למדד המחירים לצרכן ושערוכה בריבית של 3%¹⁰³ בין ינואר 2003 לאוקטובר 2018 היו מגדילים את ערכה ב-96%, מ-500,000 ש"ח ל-979,000 ש"ח.

במהלך הביקורת הוצגו בפני המינהל הכספי בעיריית ירושלים מאפייניה של ההלוואה לחברת אריאל כהשקעת בעלים כאמור לעיל. נציגי המינהל הכספי השיבו לצוות הביקורת כי לאחר בחינת ההלוואה, הוחלט במינהל לפעול להופכה להשקעת בעלים. עם זאת נמסר כי אין אפשרות לעשות זאת בתקופה הסמוכה לבחירות לרשויות המקומיות¹⁰⁴ אלא רק לאחריהן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את החלטת המינהל הכספי בעיריית ירושלים מאפייניה של ההלוואה לחברת אריאל שנתנה העירייה לחברת אריאל. להבא, על העירייה להקפיד שהלוואות שהיא מעניקה לתאגידים עירוניים יעוגנו בהסכם שבו ייקבעו מועד הפירעון ומנגנון להבטחת שמירה על ערכה הכספי של ההלוואה. על העירייה לקיים מעקב ובקרה אחרי הלוואות שהיא מעניקה.

גילוי מטעה בהחזקות העירייה בתאגיד

100 חברת אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואומנויות בע"מ.
101 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012, (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 72.
102 עיריית ירושלים שולטת בחברת אריאל, ולכן כספים שהיא מזרימה לה אמורים להיחשב השקעת בעלים.
103 ריבית של 3% היא הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד לתקופה של יותר מ-10 שנים ועד 15 שנים, נכון לפרסום בנק ישראל ב-11.10.18.
104 הבחירות התקיימו באוקטובר 2018.

דוח מיוחד - ירושלים

אחד העקרונות במסגרת המושגית לעריכת דוחות כספיים והצגתם הוא עקרון המהימנות¹⁰⁵. על פי עיקרון זה, כדי שמידע בדוח הכספי יהיה שימושי, עליו להיות מהימן. מידע הוא מהימן כאשר אין בו שגיאות מהותיות והוא אינו מוטה ומשתמשים יכולים להסתמך עליו כמצג נאמן של הדבר שהוא מתיימר לייצג או שסביר להניח כי הוא מייצג.

בדוח הכספי לדוגמה שבחברת ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות שפרסם האגף לביקורת השלטון המקומי במשרד הפנים צוין, כי ביאור 11 לדוחות הכספיים יציג מידע על התאגידים העירוניים שהרשות המקומית מחזיקה בהם. בביאור נדרש להציג, בין היתר, מידע על שיעור החזקה של הרשות המקומית בכל תאגיד עירוני.

בביאור 11 בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2017 של עיריית ירושלים מופיע נתון שלפיו יש לעירייה לכאורה שיעור החזקה של 2% בתאגיד א', הרשום למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב. שווי השוק שלו נכון ל-23.10.18 היה כ-3 מיליארד ש"ח, קרי על פי הדוחות הכספיים של העירייה ל-2017 שווי החזקה בתאגיד א' הוא 60 מיליון ש"ח.

בביקורת נמצא כי רישום החזקות של עיריית ירושלים בתאגיד א' אינו בהכרח נכון ומהימנותו לא נבחנה לאורך זמן. כיום אין בידי העירייה מידע מהימן על שיעור החזקה שלה בתאגיד, והמידע היחידי שיש לה הן תעודות של מניות בתאגיד א' מהשנים 1952 ו-1960, שאי אפשר לדעת מה שיעור החזקות שהן משקפות וכנגזרת מכך - מה שוויין הכספי.^{xiii}

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים שסדרי מינהל תקין מחייבים אותה לקיים בחינה של שיעור החזקות בתאגידים, וכנגזרת מכך להעריך את הטובות הכלכליות הגלומות בחזקות אלה, אם ישנן. בהתאם לכך, עליה לבצע רישום נכון של שיעור החזקות בתאגידים כנדרש בהנחיות משרד הפנים; זאת כדי שהמידע בדוחות הכספיים שלה יהיה מהימן ושימושי לקוראי הדוחות, ויציג מצג נאמן של מצב העירייה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא בדקה את הרישום בדוחות הכספיים והתברר לה כי הייתה טעות ברישום. כמו כן היא בודקת עם תאגיד א' את שווי החזקותיה בו.

פערים בין אומדן התקבולים מאגרות והיטלים ובין גבייתם בפועל

על פי פקודת העיריות, על כל עירייה להכין תקציב שנתי ולאשרו במועצה ועל ידי שר הפנים. על פי תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, התקציב שמכינה רשות מקומית יכול אומדנים של תקבוליה והוצאותיה לשנה הקרובה; אומדן התקבולים יכול רק את התקבולים הניתנים לגבייה בשנת הכספים אשר בעדה הוכן התקציב. האומדן אמור להיות מהימן ככל האפשר וזהיר, כדי שהשימוש בפועל בכספי הציבור יהיה מיטבי וכדי שהעירייה לא תיקלע לגירעונות.

עיריית ירושלים מכינה תקציב מדי שנה בשנה. אחד מהסעיפים בתקציבה נקרא "תקבולים מאגרות והיטלים", והוא מרכז כמה סוגי הכנסות של העירייה - העיקרית שבהן הכנסה בגין גביית חובות חנייה.

בביקורת נמצא כי בשנים 2010 עד 2017 היו סטיות ניכרות בין האומדן שהכינה עיריית ירושלים בסעיף "תקבולים מאגרות והיטלים" לבין הביצוע בפועל, שבדרך כלל היה נמוך בהרבה מהאומדן. הלוח שלהלן מציג את הפער בין האומדן לביצוע:

לוח 2: ביצוע בפועל לעומת אומדן של סעיף אגרות והיטלים בעיריית ירושלים, 2010 עד 2017

¹⁰⁵ המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, מסגרת מושגית לעריכת דוחות כספיים והצגתם, (2005), עמ' 13 - 14.

דוח מיוחד - ירושלים

השנה	האומדן (אלפי ש"ח)	הביצוע בפועל (אלפי ש"ח)	ההפרש בין האומדן לביצוע (אלפי ש"ח)	הסטייה בין התחזית לביצוע (%)
2010	59,015	46,868	-12,147	-21%
2011	57,970	36,535	-21,435	-37%
2012	57,855	27,213	-30,642	-53%
2013	58,075	42,253	-15,822	-27%
2014	53,745	41,388	-12,357	-23%
2015	54,820	34,444	-20,376	-37%
2016	40,860	38,398	-2,462	-6%
2017	43,580	35,616	-7,964	-18%
סך הכול	425,920	302,715	-123,205	-29%

המקור: דוחות כספיים של עיריית ירושלים.

מהנתונים בלוח ניתן לראות כי הפערים בסעיף האמור משקפים אובדן הכנסות לעירייה של 123 מיליון ש"ח. על פי הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונית ברשויות מקומיות, שפרסם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, בהכנת דוח הביקורת המפורט של הרשות המקומית על גזברה להתייחס לסטיות בסכומים ובשיעורים ניכרים בין האומדן בתקציב לביצוע בפועל; על כן בדוח הביקורת המפורט של עיריית ירושלים ניתנו הסברים לסטיות מהאומדן בתקציב, למעט בשנת 2016, שבה הסטייה הייתה נמוכה מ-10%. מעיון בדוחות הביקורת המפורטים של עיריית ירושלים בשנים 2010 עד 2017 עולה כי העירייה נימקה את הסטייה מהתחזיות בקשיים בהליכי גביית חובות חנייה ובהכנסתה של מערכת גבייה חדשה.

הפערים הניכרים בין האומדנים לביצוע בשנים שנבדקו (למעט שנת 2016) שחזרו ונשנו מאותן סיבות, מצביעים על כשל מתמשך בהכנת סעיף זה בתקציב. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה להקפיד על הכנת אומדנים מהימנים ככל הניתן.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן לאמוד במדויק את הסכומים שתצליח העירייה לגבות, והאומדן מתבצע לפי מידע הקיים בעת הכנת התקציב. עוד מסרה כי בשנת 2018 לא היה פער בין האומדן לביצוע בפועל, והיא גבתה כמתוכנן כ-31 מיליון ש"ח.

ביצוע עבודת ייעוץ כלכלי

במרץ 2017 עלה בעיריית ירושלים הצורך להתקשר עם חברת ייעוץ כלכלי כדי לקדם את ענייניה של העירייה מול הממשלה במסגרת המשא ומתן על גובה מענק הבירה. מטרת ההתקשרות הייתה לקבל מחברת הייעוץ הכלכלי חוות דעת מקצועית על אתגר התקציב השוטף של עיריית ירושלים. במסגרת הביקורת על עבודת המטה של העירייה על אתגר התקציב השוטף שלה עלו ליקויים בהליך ההתקשרות עם חברת הייעוץ הכלכלי, כמפורט להלן:

ליקויים בהליך התחרותי לבחירת חברת הייעוץ

כחלק מעבודתה השוטפת של רשות מקומית היא נוהגת לעיתים לשכור שירותים של יועצים מקצועיים בעלי מומחיות ייחודית כדי למלא את תפקידיה במגוון התחומים שבסמכותה.

תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעות כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת בפסיקה של בית המשפט העליון נקבע כי בבוא העירייה לבצע הליך תחרותי בשל פטור מחובת מכרז אין היא פטורה

דוח מיוחד - ירושלים

מחובת הנאמנות כלפי הציבור וממתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל אחד ממשותפי ההליך התחרותי¹⁰⁶.

מועד הפנייה למציעים

לצורך קבלת הצעת מחיר לחוות הדעת האמורה פנתה עיריית ירושלים לשלוש חברות בתחום הייעוץ הכלכלי. העירייה פנתה לכל אחת מהן במועד שונה: לחברה א' פנתה ב-8.3.17, לחברה ב' פנתה כשבועיים לאחר מכן, ב-21.3.17, ולחברה ג' - ב-22.3.17. המועד האחרון להגשת הצעת המחיר היה ב-23.3.17. בביקורת עלה כי חברה ג' לא הצליחה להגיש הצעת מחיר בשל הזמן הקצר שעמד לרשותה להכינה.

אופן הפנייה למציעים

העירייה פנתה לחברה ב' ולחברה ג' באמצעות הודעת דואר אלקטרוני מעובד העירייה. לעומת זאת, לחברה א' פנתה בשיחת טלפון ממנכ"ל העירייה לנציגת החברה, ולאחריה התקיימה ביום 8.3.17 פגישה עם נציגי החברה בנוכחות ראש העירייה, המנכ"ל ועובדים נוספים. לפי ממצאי הביקורת, ישיבה זו לא תועדה. בביקורת עלה כי חברה ב' ביקשה להיפגש עם גורמים בעירייה, אך לא הספיקה לעשות זאת בשל פרק הזמן הקצר שנותר לה להגיש הצעת מחיר.

כפי שנקבע בפסיקה וכמתחייב מחובת הנאמנות, גם בהליכים פטורים ממכרז (הליכים תחרותיים) יש לנהוג בשוויון כלפי המציעים שאליהם פונה העירייה - בין היתר לגבי הזמן העומד לרשותם להגשת הצעה ולגבי אופן הצגת הצעה.

כדי להבטיח מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל אחד ממשותפי ההליך התחרותי, היה על עיריית ירושלים להעמיד לרשות כל החברות את אותו פרק זמן להכנת הצעת המחיר ואת האפשרות להיפגש עם נציגיהן ולקבל מידע על ההתקשרות. משלא עשתה כן היא פגעה בעקרון השוויון. במקרה האמור עולה גם חשש לפגיעה בעקרון החיסכון, משום שהעירייה לא מיצתה את בדיקת כל החלופות לקבלת הצעות מחיר, לאחר שאחת החברות לא הספיקה להגיש הצעה.

אמות המידה לבחירת ההצעה הזוכה

בהוראת תכ"מ¹⁰⁷ בעניין "התקשרות בהליך מקוצר" נקבע כי בתהליכים הפטורים ממכרז "היחידה המזמינה תקבע אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה (לרבות הצעת המחיר, ניסיון המציע, טיב הטובין ועוד), ובכלל זה את מרכיביהן ואת משקלן היחסי של כל אחת מאמות המידה ..., וכן את אופן שקלולן (לרבות שיטת החישוב)". ההוראה אומנם אינה חלה על הרשויות המקומיות¹⁰⁸, אך היא משקפת הליך שיטתי ושקוף המאפשר לצמצם את הסיכון להטיות בהליך התחרותי. אשר על כן, ראוי להחיל את עקרונותיה בנסיבות המתאימות גם בהליכים תחרותיים שהעירייה מנהלת.

במרץ 2017 התכנסה הוועדה למסירת עבודות בפטור ממכרז של העירייה לבחור בחברת הייעוץ הכלכלי שהעירייה תתקשר עימה. לנגד עיניה עמדו שתי הצעות: של חברה א', שעלותה הייתה 2.3 מיליון ש"ח, ושל חברה ב', שעלותה הייתה כ-1.9 מיליון ש"ח (שני הסכומים אינם כוללים מע"ס).

לאחר דיון בשתי ההצעות החליטה הוועדה להתקשר עם חברה א', בנימוק כי הצעתה איכותית יותר מהצעתה של חברה ב'. ואולם בדיון בוועדה לא הייתה התייחסות למשקל שיש לרכיב האיכות

¹⁰⁶ ראו למשל עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון פ"ד נ"ט(6) 241, 253 (2005); וכן עע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

¹⁰⁷ הוראות תכ"מ - הוראות שמפרסם החשב הכללי מפעם לפעם בענייני ניהול כספים, רכש והתקשרויות. ההוראות מחייבות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

¹⁰⁸ ב-22.11.16 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז", התקף מ-1.6.17. אף שהחוזר לא היה בתוקף במועד ההתקשרות של העירייה עם חברה א', יש לציין כי בדומה להוראות התכ"מ הוא מחייב קביעת אמות מידה בהליך תחרותי שמבצעת רשות מקומית.

דוח מיוחד - ירושלים

בהליך התחרותי. גם הבקשה להגשת הצעת מחיר שהעירייה שלחה לחברה ב' לא כללה התייחסות לרכיבים שיהיו אמות המידה לבחירת ההצעות ולמשקלו היחסי של כל רכיב.

כדי להבטיח מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל אחד מהמציעים, וכדי להבטיח בחירה שיטתית ומנומקת, היה על עיריית ירושלים לקבוע בטרם הפנייה לקבלת הצעות משקל יחסי לכל אחד מהרכיבים שישמשו אמות מידה בבחינת ההצעות בהליך התחרותי, ולהודיע על כך לכל אחד מהמציעים. ככלל, בהיעדר קביעת אמות מידה לרכיב האיכות בטרם הפנייה לקבלת הצעות - ההצעה הזולה ביותר היא ההצעה הזוכה.

הוועדה למסירת עבודות בפטור ממכרז קבעה שהצעתה של חברה א' איכותית יותר בין היתר בשל הניסיון שבברה בפרויקטים דומים עם גורמי ממשל בישראל. אמת מידה זו, של איכות, לא נכללה בבקשה להגשת הצעת מחיר ששלחה העירייה לחברה ב'. לא ידוע מה היו ידיעותיה של חברה א' על מבנה הצעת המחיר, משום שהפנייה אליה נעשתה בשיחת טלפון ובפגישה שלא נמצא מסמך המתעד אותן.

מעיון בהצעות המחיר של החברות עולה כי חברה א' הציגה כמה פרויקטים שביצעה עבור גורמי ממשל בישראל, ואילו חברה ב' ציינה רק שמות של גורמי ממשל בישראל אשר התקשרו עימה, כחלק מתיאור כללי של החברה, ולא ציינה אילו פרויקטים עשתה עבורם.

אם סברה עיריית ירושלים שבבחירת ההצעה הזוכה יש לייחס חשיבות לניסיון החברה בעבודה עם גורמי ממשל, היה עליה לייצע מראש את חברה ב' כי עליה להציג בהצעת המחיר מידע על כך; זאת כדי להבטיח מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל אחד ממשותפי ההליך התחרותי.

מכלל האמור לעיל עולה כי נפלו ליקויים חמורים בהליך התחרותי האמור לבחירת חברת ייעוץ כלכלי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן הפעולה של עיריית ירושלים, אשר התאפיין בפגיעה בעקרונות יסוד של הליכים תחרותיים, כמו שוויון הזדמנויות, שקיפות, הוגנות כלפי כל אחד מהמתמודדים בהליך וחסכון בכספי ציבור.^{xiv}

חמורה במיוחד העובדה שזו אינה הפעם הראשונה שעיריית ירושלים מתנהלת כך במסירת עבודת ייעוץ פטורה ממכרז: משרד מבקר המדינה כבר העיר לעירייה בשנת 2015 על כשלים דומים בבחירת יועץ לגיבוש תוכנית צמיחה לירושלים וניתוח תחרותיות אזורית¹⁰⁹.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מבצעת אלפי התקשרויות בשנה בהתאם לנהלים העירוניים וכי מדובר בהליך התקשרות הפטור מחובת מכרז. עוד ציינה כי מספר החברות בשוק הישראלי המתמחות בעבודות מחקר וייעוץ כלכלי כפי שביקשה העירייה היה מצומצם - שתיים עד שלוש חברות לכל היותר. העירייה בחרה בחברה א', שיש לה מוניטין רב, ניסיון והיכרות עם המגזר הממשלתי והציבורי, ושיכולה להעמיד עבודות מחקר המקובלות על הגורמים הממשלתיים שאליהם תופנה עבודת הייעוץ.

על עיריית ירושלים להפיק לקחים ממקרה זה, ולהבטיח כי ההליכים התחרותיים שהיא תקיים בעתיד יהיו שוויוניים, שקופים והוגנים וכדאיים מהבחינה הכלכלית.

אי-ביצוע בקרה מספקת על עבודת הייעוץ

עבודת הייעוץ שהגישה חברה א' לעיריית ירושלים במאי 2017 עוסקת ב"אתגר התקציב השוטף של עיריית ירושלים", וכוללת ניתוח של התקציב השוטף של העירייה, הצגת נתוני הוצאה לתושב והשוואתם לקבוצות ייחוס שונות, ניתוח פער תקציבי והזדמנויות לצמצום, סיכום והמלצות.

עבודת הייעוץ, כמתבקש מעבודה העוסקת באתגרים תקציביים, כוללת הרבה נתונים כספיים ואחרים על עיריית ירושלים המוצגים בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות. בביקורת נמצאו פגמים

¹⁰⁹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, (2015), "ניהול התקשרויות לרכישת טובין ושירותים - עיריית ירושלים", פורסם ב-2015, עמ' 391 - 395.

דוח מיוחד - ירושלים

מתודולוגיים בעבודת הייעוץ שמצופה היה מהגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעירייה להעיר עליהם בטרם פרסומה של העבודה, זאת נוכח המשאבים הרבים שהשקיעה העירייה בעבודת הייעוץ וההד הציבורי שלה.

למשל, עבודת הייעוץ כללה השוואה של מספר עובדי העירייה ל-1,000 תושבים (בניכוי עובדי חינוך ורווחה), ביחס לערי המטרופולין, ערי פורום ה-15 וערים שבהן יותר מ-50,000 תושבים. אולם מספר העובדים בעירייה אינו מעיד בהכרח על יעילותה, משום שרשויות מקומיות מקבלות החלטות ניהוליות שונות ביחס לכוח האדם בהן; יש רשויות המבצעות פעולות ליבה במיקור חוץ - למשל פינוי אשפה באמצעות קבלן חיצוני.

ייתכנו הבדלים נוספים בין רשויות מקומיות במערך כוח האדם. למשל, חלק מעובדי עיריית ירושלים מועסקים על ידי החברה העירונית אריאל. אלו אינם נמנים עם עובדי העירייה אף שהם מבצעים עבודות בה, ומבקר המדינה אף העיר על כך בעבר¹¹⁰. נכון לשנת 2017 מועסקים בחברת אריאל כ-400 עובדים אשר בפועל עובדים בעיריית ירושלים. לאור זאת, השימוש בעיריית ירושלים כמושא להשוואת מספר עובדים הוא לקוי, ולכל הפחות נדרש לבצע התאמה של מספר העובדים בעירייה ולכלול את מי שמועסקים על ידי אריאל ועובדים בפועל בעירייה.

גם השוואה של הוצאות העירייה בתחום החינוך להוצאותיהן של רשויות אחרות אינה מלמדת בהכרח על ההשקעה הכספית בחינוך לכל תלמיד ברשות; כדי להציג תמונה מלאה של השקעה זו יש לסכום את ההשקעה של הרשות המקומית ואת ההשקעה הישירה¹¹¹ של הממשלה בתלמידי הרשות. לממשלה שיטות תקצוב שונות לכל דרג חינוך (יסודי ועל-יסודי), לסוג מוסד החינוך (רשמי, מוכר שאינו רשמי ופטור) ולסוג הבעלות על המוסד (רשות מקומית או עמותה (מלכ"ר)).

על העירייה להפיק לקחים ממקרה זה ולשפר את הבקרה על עבודות ייעוץ מסוג זה.

סיכום

ממכלול הממצאים עולה כי לצד הקפדה על ניהול מאוזן של התקציב וצמצום ניכר של הגירעונות המצטברים, עיריית ירושלים אינה איתנה מהבחינה הכספית ותלותה בממשלה הולכת וגדלה. המשאבים שברשותה למתן שירותים לתושביה נמוכים בהרבה מאלו שיש בממוצע לערי המטרופולין האחרות. המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של העיר עלולים להביא להכבדה נוספת על תקציב העירייה ולהיחלשותה הכלכלית.

בביקורת נמצאו בחלק מהנושאים שנבדקו ליקויים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרון החיסכון. חלק מהליקויים נובעים מהיעדר מדיניות התואמת את הסביבה הפיננסית שהתפתחה בישראל בעשור האחרון, המתאפיינת בקידום התחרות, צמצום הריכוזיות והגדלת כוח המיקוח של הצרכן. על כן, על עיריית ירושלים לאמץ כלים שיאפשרו לה לשפר את ניהולה הפיננסי ולמצות את השינויים שחלו בסביבה הפיננסית בישראל.

לעיר ירושלים מעמד מיוחד מתוקף היותה בירת ישראל. מעמד זה קיבל ביטוי בחוק יסוד ואף הביא להקמתו של משרד ממשלתי העוסק בענייניה - משרד ירושלים ומורשת. חוסנה הכלכלי של העיר ירושלים הוא נושא בעל חשיבות לאומית המחייב טיפול משולב של העירייה והשלטון המרכזי כאחד. יש לאחד כוחות ומוחות כדי לשפר את מצבה הכלכלי של העיר ואת החוסן הכספי של העירייה, ולתרום בכך לשגשוגה של העיר ולרווחת תושביה.

110 מבקר המדינה, **זוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, (2014), "עיריית ירושלים - החברה העירונית אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואמנויות בע"מ", עמ' 425 - 426.

111 השקעה ישירה של הממשלה פירושה הכספים שהממשלה משקיעה בחינוך שלא דרך הרשות המקומית.

בשנים 2007 עד 2016 נגרעו מהעיר ירושלים כ-10% מאוכלוסייתה, והסתמנה מגמה עקבית של מאזן הגירה שלילי.	i
משנת 2002 חלה הידרדרות חמורה במצב הכלכלי-חברתי היחסי של תושבי ירושלים.	ii
תלותה הכספית של עיריית ירושלים בממשלה הולכת וגוברת, והדבר חושף את העירייה לסיכונים כלכליים ועלול להביא לפגיעה ביציבותה הכלכלית.	iii
עומס המלוות של עיריית ירושלים עלול להכביד על תקציבה השוטף ולפגוע באיתנותה הכלכלית.	iv
בולטת לעין ירידה עקבית בשיעור הכנסותיה העצמיות של העירייה - בשנים 2007 עד 2016 ירד שיעורן בעקביות מכ-84% לכ-71%.	v
בשנים 2007 עד 2016 עלה סכום הפטורים וההנחות בארנונה שהעניקה עיריית ירושלים מכ-528 מיליון ש"ח לכ-778 מיליון ש"ח.	vi
התקציב המוניציפלי של עיריית ירושלים לתושב בשנים שנבדקו היה נמוך יותר במידה ניכרת מהממוצע בערי המטרופולין. כמו כן, ניכרים פערים בהשוואה לערי פורום ה-15 ואף לכלל העיריות.	vii
בשל מצבה הכלכלי-חברתי של ירושלים גדלה חשיבות יישומן של החלטות ממשלה שיחזקו את חוסנה הכספי של העיר ויתרמו לכלכלתה.	viii
העירייה לא זקפה ריבית רעיונית בסכום של כ-41.3 מיליון ש"ח, והכספים המיועדים לפיתוח נשחקו בסכום זה.	ix
על העירייה היה לבחון חלופות נוספות לגיוס קו אשראי ולפנות לספקי אשראי נוספים, כדי לנסות להוזיל את עלויות המימון הגבוהות הכרוכות בגיוס קו האשראי.	x
לאורך השנים עיריית ירושלים לא עקבה אחרי התשואה של הקופות שבחרה ביחס לאלו של שאר קופות הגמל בשוק.	xi
ועדת ההשקעות של עיריית ירושלים, המנהלת את עודפי המזומנים שלה, לא בחנה את האפשרות לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר כדי להוזיל את עמלות המסחר.	xii
בביקורת נמצא כי רישום ההחזקות של עיריית ירושלים בתאגיד א' אינו בהכרח נכון ומהימנותו לא נבחנה לאורך זמן.	xiii
בהליך התחרותי שביצעה עיריית ירושלים נפגעו עקרונות יסוד של הליכים תחרותיים, כמו שוויון הזדמנויות, שקיפות, הוגנות כלפי כל אחד מהמתמודדים בהליך וחסכון בכספי ציבור.	xiv

ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה

תקציר

רקע כללי

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת הרחובות, הכיכרות והגנים. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה הם בעלי השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר. סביבה נקייה מחזקת את תחושת השייכות והמחויבות לקהילה ולמדינה. סביבה שאינה נקייה מפחיתה את ערך הנכסים באזור ומרחיקה תיירים, מבקרים ומשקיעים, אשר רואים בכללך ובהזנחה ביטוי לחוסר תפקוד של כלל המערכת השלטונית. יתרה מכך שטח ציבורי מלוכלך ומוזנח מושך אלימות ופשע¹.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית. טיפול לא מוסדר בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור. חשיבותו של שירות זה והעובדה שהעלויות הכרוכות בו הן בדרך כלל נתח נכבד מתקציב הרשות, מחייבות התייחסות מיוחדת לנושא, ובכלל זאת היערכות מוקדמת והבנה מעמיקה בטיפול בפסולת המיוצרת וברכיבים הנדרשים לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי ועל טיפוח חזות העיר. ניקיון העיר ופינוי הפסולת בעיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) מבוצעים באמצעות מנהל התפעול על אגפיו השונים.

בשנת 2018 התגוררו בירושלים 900,000 תושבים בקירוב, והעיר סווגה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (באשכול חברתי-כלכלי 2; אוכלוסיית העיר מגוונת ומורכבת ממגזרים רבים המאופיינים בדפוסי התנהגות ייחודיים. כמו כן, ירושלים מאופיינת בפריסה טופוגרפית ייחודית ובבנייה צפופה בחלק משכונותיה המשפיעות במידה רבה על אופן איסוף האשפה ופינויה ועל הגישה של רכבי איסוף האשפה לנקודות ריכוז. מאפיינים אלו מציבים אתגרים רבים לפני עיריית ירושלים בתפעול מערך הטיפול בפסולת ובשמירה על ניקיון העיר.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה (להלן גם - ראש העירייה לשעבר). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה. בביקורת נבדק מצב הניקיון בשכונות העיר; היקף תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה; פעולות העירייה בתחומי הטיאוט; הסרת מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות; הסרת מפגעי קופות צדקה; פיקוח ואכיפה; והסברה וחינוך לניקיון העיר. בדיקת מצב הניקיון נעשתה בין השאר באמצעות ניטור כמותי של פריטי אשפה בסיוע יועץ מומחה חיצוני (להלן - הסוקר). הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה, אגף שיפור פני העיר (להלן - אגף שפ"ע), אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני ואגף חברה, והיא כללה סיורים ברחבי העיר. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה.

¹ תיאורית "החלונות השבורים", כפי שהיא מופיעה אצל: J. O. Wilson and G. L. Krllinh (1982), "Broken Windows", *Atlantic monthly* 249(3), 29-38.

הליקויים העיקריים

מצב הניקיון העגום בעיר

על פי חזונה של העירייה, על ירושלים, בירת ישראל, להיות עיר נקייה ומטופחת. חזון זה התבטא גם בדבריהם של מנכ"ל העירייה והגזבר בנוגע לתקציבי העירייה מדי שנה במהלך השנים 2013-2018. ואולם, נמצא כי קיים פער בין מדיניותה המוצהרת של העירייה לבין רמת הניקיון המושגת באמצעות פעולותיה.

מסקרי דעת הקהל שערכו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים עולה כי מידת שביעות הרצון של תושבי העיר ממצב הניקיון בעיר נכון לשנת 2016 הייתה נמוכה מאוד, גם בהשוואה לממוצע הארצי. מן הסקרים עולה כי שביעות הרצון הירודה נמשכה לאורך השנים.

אומנם חל שיפור בעמידתה של העירייה בזמני התקן שנקבעו באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים (להלן גם - אמנת השירות), אך עולה חשש שזמני התקן המופיעים באמנת השירות ארוכים מדי ואינם מעניקים מענה מיידית ואמיתית לצורכי התושבים.

אי-מדידת יעילות רמת השירותים בנושא הניקיון

בשנת 2003 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לעמידה על יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה. עם זאת, גם בעת הביקורת הנוכחית - חמש עשרה שנים מאוחר יותר - טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטה למדידת יעילותם של השירותים שהיא מספקת לניקיון הרחובות, בדומה לנהוג במדינות מפותחות בעולם דוגמת ארצות הברית, ספרד, אוסטרליה וסקוטלנד. למרות העובדה שהעירייה משקיעה משאבים ותשומות בניקיון העיר לא חל שיפור ממשי בתחום. העירייה עדיין לא מצאה לנכון לעשות שימוש בכלים ובמדדים מתאימים לבחינת הנושא.

משרד מבקר המדינה שכר את שירותיו של סוקר אשר הדגים הלכה למעשה כי ניתן להגדיר מדדים כמותיים לניטור רמת הניקיון במרחב הציבורי. מבדיקות שערך בשטח, על סמך השיטה שפיתח, מצא הסוקר כי העיר ירושלים מלוכלכת, גם בהשוואה לערים אחרות.

משקל האשפה הנאספת בירושלים נמוך בהשוואה לממוצע הארצי, וניכר כי עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה; חלק לא מבוטל מאשפה זו נותר פזור במרחב הציבורי ומותיר אותו מלוכלך.

תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה

היקף ההוצאות של אגף התברואה עלה בשיעור של כ-45% בשנים 2011-2017 ועמד על כ-370 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה. היקף הוצאות זה הוא כ-8% מממוצע הוצאות העירייה באותן שנים. על אלה יש להוסיף תקציבי מדינה ייעודיים בהיקף נרחב שהושקעו בתחום התברואה בירושלים בשנים 2017 - 2018. כמו כן, בשנים אלה נרשם גידול במצבת כוח האדם של אגף התברואה בשיעור של 53%. הוצאות העירייה הגבוהות על תברואה וניקיון, המסתכמות במאות מיליוני ש"ח בשנה, לא הביאו לתפוקות מספקות ולא שיפרו כמצופה את ניקיון העיר.

חוסר יעילות בניהול מערך הטיאוט העירוני

במשך שנים רבות לא הצליחה העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר ולמלא את חובתה על פי דין לנקות את רחובותיה כראוי, על אף כספים רבים שהשקיעה במערך זה ומחויבותה לנהוג בהם ביעילות ובחיסכון. משנת 2010 פעלה העירייה בניגוד להחלטתה שלה להפריט את שירותי הטיאוט, ומכיוון שלא הושגו הסכמות עם ועד העובדים בחרה בחלופה

של הגדלת מספר עובדי הטיאוט המועסקים בתקן עירוני - חלופה שלפי עדותה שלה, יעילותה נמוכה. ביולי 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם להפרטת שירותי איסוף האשפה והטיאוט בשכונות הערביות במזרח העיר. במסגרת זו הוחלט להעביר את העובדים ששימשו למתן שירותים אלה במזרח העיר אל מערבה. ברי כי הפרטת שירותים הכרוכים בהעסקת כוח אדם היא הליך מורכב ורגיש ויש חשיבות רבה בהקפדה על מימוש זכויותיהם ההסכמיות של העובדים. עם זאת, ההחלטה להותיר את מספר עובדי התברואה בתקן העירוני על כנו, על אף הפרטת השירותים בשכונות הערביות במזרח העיר מותירה חלק מהבעיה בעינה.

מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות

אף על פי שריסוס סיסמאות וציור כתובות גרפיטי אסורים על פי דין, תופעה זו נפוצה ברחבי העיר, ומפגעי גרפיטי רבים נותרים על מקומם במשך זמן רב ואינם מוסרים על ידי העירייה. העירייה איננה יוזמת פעולות בנושא זה ורק מגיבה על פניות העולות מן השטח.

צוות הביקורת דיווח למוקד העירוני על מפגעי גרפיטי שונים שמצא בסיורים שערך ברחבי העיר. במוקד העירוני תועדו פניותיו כאילו טופלו והוסרו המפגעים בעקבות הדיווח, אך בסיורים חוזרים ונשנים עלה כי המפגעים נותרו על מקומם.

נמצאו מקרים שבהם פעולות העירייה להסרת מפגעי הגרפיטי יצרו מפגעים חזותיים בעצמם.

העירייה התקשרה בהסכם עם קבלן חיצוני למטרות ניקוי והסרת כתובות גרפיטי בלבד, אולם במסגרת זמן העבודה של הקבלן דרשה ממנו העירייה לבצע גם עבודות אחרות. כלומר, הקבלן משקיע חלק מזמנו וממרכו בביצוע עבודות שלא לשמן הוא נשכר בעוד העבודות שאותן הוא אמור לבצע אינן מבוצעות באופן מיטבי.

ברחבי העיר ובעיקר במרכזה נמצאו מודעות שהודבקו בניגוד לחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ס-1980, והעירייה לא פעלה להסירן. ריבוי מודעות פירטיות במרחב הציבורי פוגע בחזות העיר ומשווה לה מראה מוזנח, כעור ומלוכלך. מעבר לכך, נמצאו מודעות רבות המודבקות על עמודי חשמל, מפגע שעלול להוביל להתחשמלות או להתלקחות דליקות ולסכן את בטיחות התושבים. העירייה טרם מיגרה תופעה נרחבת זו ברחבי העיר.

הצבת לוחות מודעות ציבוריים יכולה לתת מענה לכל מי שמבקש לפרסם מודעה ועשויה לסייע לשמור על ניקיון העיר. לאגף שפ"ע אין מיפוי עדכני לפיזור לוחות המודעות שהציבה העירייה ברחבי העיר. לעירייה אין מדיניות לגבי מספר הלוחות שיש להתקין במרחב הציבורי, והצבתם מבוצעת אך ורק לפי דרישת התושבים המועברת באמצעות מנהלי הרבעים.

מטרדי קופות צדקה

קופות צדקה מוצבות במרחב הציבורי על ידי עמותות או על ידי גופי סעד למיניהם, והן משמשות לתרומת כספים לעמותות ולגופי הסעד או לתרומת מצרכי מזון יבשים. צוות הביקורת מצא עשרות קופות צדקה בגדלים שונים ברחבי העיר המהוות מטרד, בהיותן קשורות בשרשרת ברזל עבה לעמודי חשמל, או תלויות על גבי תחנות אוטובוסים, ואפילו על שלטי חוצות שהעירייה עצמה מציבה.

חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, קובע כי אין להניח מכשול במרחב הציבורי, אלא אם כן ניתן לכך היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר. בשנת 2011 התירה העירייה באופן חד-פעמי להתקין 224 קופות צדקה גדולות בלבד בשכונות חרדיות. ואולם, נכון למועד סיום הביקורת העירייה מעריכה כי במרחב הציבורי בירושלים פזורות 1,500-2,000 קופות צדקה. נמצא כי במהלך חמש השנים 2013-2018 החריים אגף האכיפה והשיטור 822 קופות צדקה בלבד.

פעולות אכיפה וגביית קנסות לא מספקות

פעולות האכיפה שתכליתן שמירה על ניקיון המרחב הציבורי וציות לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, וחוקי העזר העירוניים הרלוונטיים הם חלק מזערי בלבד מתוך כלל הפעילות שמבצע אגף האכיפה.

לאגף האכיפה העירוני אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון. הוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה.

העירייה אינה מטילה על מבצעי העבירות במרחב הציבורי את העלויות הכספיות, כפי שהיא רשאית לעשות על פי דין, ומסתפקת במתן קנסות הקבועים בחוק. זאת ועוד, אין למחלקה התפעולית שבאגף האכיפה אומדנים לתמחור פעולותיה לסילוק המפגעים.

בשנים 2016-2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת. עקב כך נגרעו כ-280,000 ש"ח מקופתה, ונפגעה יכולת ההרתעה שלה.

מיעוט פעולות חינוכיות והסברה בנושא ניקיון המרחב הציבורי

חינוך והסברה לשמירה על מרחב ציבורי נקי הם אמצעים מרכזיים להשגת מטרה חשובה זו. עיריית ירושלים מקיימת פעילויות חינוכיות בנושא הניקיון בבתי הספר ובגני הילדים בעיר. ואולם נמצא כי העירייה אינה מפעילה תוכנית חינוכית סדורה וכוללת לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי, וכי שיעור זעום במיוחד של תלמידים בירושלים נחשף לתוכניות החינוכיות שמפעילה העירייה בנושא הניקיון והקיימות.

נוסף על הפעילויות החינוכיות של העירייה בקרב תלמידים בבתי הספר היא מפעילה תוכניות הסברה בקרב כלל האוכלוסייה. ואולם מדובר בתוכניות מעטות המיושמות לגבי תושבים מעטים בלבד.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לקבוע אמות מידה ומדדים כמותיים ושיטתיים כדי לבחון את פעולותיה בתחום הניקיון.

על העירייה לבחון תיקון כולל ומעמיק בזמני התקן הקבועים לטיפול במפגעים המתוארים באמנת השירות והמדווחים לה גם על בסיס התקנים המקובלים בערים אחרות, כדי שיובילו לטיפול הולם ומהיר במפגעי התברואה בעיר.

על העירייה לתעל את פעולותיה ואת משאביה באופן שיובילו למימוש מדיניותה המוצהרת לשמירה על חזות העיר והניקיון.

על העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר כדי להוביל ליצירת מרחב ציבורי נקי.

על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן שפעולת ההסרה עצמה לא תיצור מפגע חזותי.

על העירייה לפעול ביתר שאת להסרת מפגעי המודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אשר מלבד המפגע האסתטי הכרוך בהן עלולות לפגוע באיכות חייהם של התושבים ואף לסכנם, למשל כשנתלות על עמודי חשמל.

על העירייה לפעול לגיבוש תוכנית מוסדרת לפריסת לוחות המודעות בעיר ולמיפוי גיאוגרפי של הלוחות הקיימים מתוך שימת דגש, בין השאר, על הביקוש להדבקת מודעות בכל אזור.

הצבת לוחות כאמור תוכל לצמצם את תופעות הדבקות המודעות הפירטיות ולסייע בשמירה על חזות העיר.

על העירייה להגביר את פעולותיה להחרמת קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי, ולכלל הפחות להקפיד לעמוד ביעדים שהציבה לעצמה במטרה לשרש תופעה זו. בנוסף, על העירייה להכין תוכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת לאיתור קופות הצדקה הפזורות במרחב הציבורי במטרה להסיר ולמגר את המפגע החזותי אשר נגרם בעטיין ולפרסם בקרב המגזר החרדי את האיסור להציב קופות.

על העירייה לנצל את סמכותה שבדין ולאכוף את דיני שמירת הניקיון בתחומה, לרבות הטלת קנסות וגבייתם.

על העירייה לקיים מערך הסברה נרחב וקבוע לכלל האוכלוסייה במטרה להוביל לשינוי התנהגות בקרב הציבור וליצור סביבה נקייה ומטופחת. בנוסף, על העירייה לשקול לחשוף תלמידים רבים יותר לפעילויות חינוכיות בנושא שמירה על עיר נקייה ומטופחת, ואף לשקול להפוך אותן לחלק בלתי נפרד מתוכני הלימוד המוענקים לכלל ילדי העיר בשלבי החינוך השונים.

סיכום

לחזות פניה של ירושלים, בירת ישראל, שעיני רבים נשואות אליה ובשעריה באים המוני אנשים מכל הזרמים, העדות והדתות, יש חשיבות רבה. ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד. הביקורת העלתה כי עיריית ירושלים רחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת, ולפיה ירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. רחובותיה מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

נמצא כי אף על פי שעיריית ירושלים משקיעה מאות מיליוני ש"ח כדי לקיים שירותי ניקיון ותברואה נאותים, על פי מחויבתה לספק לתושביה שירותים כאלה, היא אינה עושה די כדי לקדם את מדיניותה המוצהרת ואינה פועלת ביעילות ובחיסכון בתחומים שונים שנבדקו: טיאוט רחובות, הסרת מפגעי גרפיטי, הסרת מודעות פירטיות, הסרת קופות צדקה, חינוך והסברה ופעולות אכיפה וגביית קנסות.

שמירה על ניקיון המרחב הציבורי צריכה להיות חלק מתוכנית כוללת העוסקת בניהול הפסולת ובייעול המשאבים העירוניים המוקצים לשם כך. ניקיון המרחב הציבורי אינו תופעת לוואי חיובית הנובעת מטיפול נכון בפסולת, אלא עליו להיות מוגדר כמטרה ששואפים להשיגה במישרין.

על העירייה, ובכלל זה ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, לפעול לתיקון הליקויים בכלל הנושאים שהועלו בדוח זה ולקבוע תוכנית מפורטת לשיפור חזות פני העיר. על העירייה לפעול להגברת החשיפה של ציבור התושבים לתוכניות חינוך והסברה, בד בבד עם אכיפה ופיקוח הדוקים. מכלול הפעולות הללו עשוי ליצור בקרב התושבים שינוי התנהגותי-חברתי חיובי בנושא הניקיון, להגביר את אמון הציבור בעירייה ואת תחושת השייכות של התושבים, לשפר את חזות המרחב הציבורי ולהביא לחיסכון בעלויות העירייה בנוגע לניקיון העיר.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.



מבוא

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת לניקוי רחובותיה, כיכרותיה וגניה. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה משפיעים במידה רבה על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר וכן על הרושם של העיר בעיני המבקרים בה. סביבה נקייה מחזקת את תחושת השייכות והמחויבות לקהילה ולמדינה. טיפול לקוי בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור. סביבה שאינה נקייה מפחיתה את ערך הנכסים באזור ומרחיקה תיירים, מבקרים ומשקיעים, אשר רואים בכללן ובהזנחה ביטוי לחוסר תפקוד של כלל המערכת השלטונית.

יתרה מכך, שטח ציבורי מלוכלך מעיד על התרופפות הסדר החברתי, אשר עלולה לגרום בסופו של דבר גם עלייה ברמת הפשיעה והאלימות. תהליך זה מתבסס על ניסיון שנרכש בערים אשר אימצו מדיניות אכיפה הנשענת על תיאוריית "החלונות השבורים" משנת 1982², ולפיה בניין שבו חלון שבור אחד בלבד נותר ללא תיקון במשך זמן רב מייצר תחושת הזנחה וחוסר אכפתיות שתוביל לכך שחלונות נוספים בבניין ינופצו אף הם.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית, ומוקצה לו בדרך כלל נתח נכבד מתקציבה. עמידה במשימת הניקיון מחייבת תכנון קפדני מראש, בניית תוכנית עבודה ומומחיות בביצועה, ובכלל זאת בהליך הטיפול בפסולת וברכיבים הנדרשים לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי ולטיפול חזות העיר.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי על העירייה להקפיד על תברואה, על פינוי אשפה ועל ניקוי הרחובות, הגנים הציבוריים והמרחב הציבורי. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון) העניק לרשויות מקומיות סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון. נוסף על כך חוקקה עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) חוק עזר בנושא³.

בעיר ירושלים מתגוררים כ-900,000 תושבים בקירוב, והיא סווגה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן גם - הלמ"ס) בשנת 2018 באשכול חברתי-כלכלי 2. אוכלוסייתה מאופיינת במגוון קהילות הנבדלות זו מזו בדפוסי התנהגותן⁴.

כעיר בירה המשמשת מקום מושבם של מוסדות השלטון, כעיר תיירות וכעיר מטרופולינית⁵, מבקרים בירושלים מדי יום אנשים רבים, אשר גם הם מייצרים אשפה בגבולות העיר. על פי נתוני משרד התיירות בשנת 2017 שהו בעיר כ-20,500 תיירים בממוצע מדי יום. כמו כן בשנת 2016 הועסקו בירושלים כ-77,000 איש שאינם מתגוררים בה אך נמצאים בה על בסיס קבוע. העיר ירושלים מאופיינת גם בפריסה טופוגרפית ייחודית ובבנייה צפופה בחלק משכונותיה, המשפיעות במידה רבה על אופן איסוף האשפה ופינוייה ועל הגישה של רכבי איסוף האשפה לנקודות ריכוז הפסולת. מאפיינים אלו מצביעים אתגרים רבים לפני עיריית ירושלים בתפעול מערך הטיפול בפסולת ובשמירה על ניקיון העיר.

Wilson, J. O., & Krlinh, G. L. (1982), Broken Windows. Atlantic monthly, 249(3), 29-38

2

חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.

3

לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2016 התגוררו בירושלים 882,700 תושבים: 536,600 יהודים, 332,600 ערבים, 3,200 נוצרים שאינם ערבים ו-10,300 ללא סיווג דת. האוכלוסייה היהודית מורכבת משליש חילונים, משליש דתיים ומשליש חרדים.

4

עיר מטרופולינית היא עיר אֵם אשר סמוך לה שוכנים יישובים עירוניים וכפריים בעלי זיקה אליה בתחומי התעסוקה, החינוך, התרבות ועוד. הזיקה לעיר האם מתבטאת, בין השאר, בנסיעות תדירות אליה. העיר ירושלים הוגדרה על ידי הלמ"ס מטרופולינית.

5

העירייה עוסקת בניקוי העיר ובפינוי פסולת באמצעות מינהל התפעול, על אגפיו השונים. להלן בתרשים 1 פירוט הגורמים האחראיים לטיפול בניקיון ובפינוי הפסולת בעיריית ירושלים.

תרשים 1: הגורמים האחראים לניקיון ולפינוי הפסולת בעיריית ירושלים



מהתרשים עולה כי בעיריית ירושלים יש חמישה גופים המופקדים על הניקיון ופינוי הפסולת בעיר: אגף התברואה, אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני, מינהלת הרובעים ומחלקות גננות ותחזוקה באגף שיפור פני העיר. בגופים אלו מועסקים 1,475 עובדים במשרות תקן; התקציב להעסקתם הוא כ-600 מיליוני ש"ח.

בשנת 2003 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא הניקיון בירושלים⁶, ובו עלו ליקויים בניקיון העיר ובהטמנת הפסולת שלה. בשנת 2008 פרסם מבקר המדינה דוח מעקב בנושא זה⁷ (להלן - דוח הביקורת הקודם), ובו עלה כי העירייה נקטה אומנם פעולות לשיפור רמת הניקיון בעיר, אך בכל זאת נמצאו ליקויים ומפגעים רבים בתחום הטיפול בניקיון, בטיפוח חזות העיר ובפעולות הפיקוח והאכיפה.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה (להלן גם - ראש העירייה לשעבר). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה. בביקורת נבדק מצב הניקיון בשכונות העיר; היקף תקציב אגף התברואה; פעולות העירייה בתחומי הטיאוט; הסרת מפגעי גרפיטי ומודעות פירטיות; הסרת מפגעי קופות צדקה; פיקוח ואכיפה; הסברה וחינוך לניקיון העיר. בדיקת מצב הניקיון נעשתה בין השאר באמצעות ניטור כמותי של פריטי אשפה בסיוע יועץ מומחה חיצוני (להלן - הסוקר). הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה,

⁶ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), "עיריית ירושלים, ניקיון העיר, סילוק פסולת והטמנתה", עמ' 277-319.

⁷ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2008), "עיריית ירושלים: ניקיון העיר", עמ' 753-715.

אגף שיפור פני העיר (להלן גם - אגף שפ"ע), אגף האכיפה והשיטור, המוקד העירוני ואגף חברה, והיא כללה סיורים ברחבי העיר. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה.

מצב הניקיון בעיר

פקודת העיריות קובעת את חובת העירייה לטפל בנושאי ניקיון העיר, אך אינה מגדירה את רמת השירות ואת איכותו. אלו נקבעים הלכה למעשה על פי מדיניות העירייה.

על פי החזון של עיריית ירושלים ומי שעמד בראשה, מר ניר ברקת, "על ירושלים בירת ישראל להיות עיר נקייה ומטופחת, ומשכך על העירייה להבטיח את קיומן של פעולות שיובילו לשיפור דימוי העיר בקרב תושביה והמבקרים בה, יסייעו במשיכת עסקים ותיירים ויתמכו בצמיחה כלכלית עירונית". חזון זה התבטא גם בדבריהם של מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה בנוגע לתקציבי העירייה בכל שנה מהשנים 2013 - 2018. בשנים שחלפו מאז נעשתה הביקורת הקודמת שב והצהיר ראש העירייה לשעבר כי נושא ניקיון העיר ממוקם גבוה בסדר העדיפויות העירוני.

סקרי שביעות רצון בנושאי תברואה וניקיון

סקר שביעות רצון התושבים הוא כלי ניהולי המספק משוב חיוני להנהלת הרשות המקומית. באמצעות הסקר יכולה הרשות לבצע מעקב ובקרה על האופן שבו מטפלים הגורמים השונים בפניות התושבים, והוא מאפשר לה לשפר את איכות השירות המוענק להם.

בשנת 2016 פרסמה הלמ"ס את מדדי איכות החיים ב-14 הערים הגדולות בישראל שבהן מתגוררים מעל 100,000 תושבים⁸. מדדים אלו כוללים בין היתר נושאים הקשורים באיכות הסביבה ובניקיון המרחב הציבורי⁹. מהפרסום עלה כי ירושלים מוקמה אחרונה (מקום 14) במדד שביעות הרצון מהניקיון באזור המגורים. תרשים 2 להלן מתאר את תוצאות הסקר.ⁱ

תרשים 2: שביעות רצון של בני 20 ומעלה מהניקיון באזור מגוריהם, בערים שבהן 100,000 תושבים ויותר (2016)



⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **מדדי איכות חיים בערים הגדולות, 2016** (מרץ, 2018).
⁹ נושאים אלה כוללים, בין היתר, שביעות רצון מטיפול בפסולת מוצקה מוטמנת וממוחזרת, שביעות רצון מהניקיון באזור המגורים ושביעות רצון מפארקים ומשטחים ירוקים באזור המגורים.

מתרשים 2 עולה כי שיעור שביעות הרצון בירושלים בשנת 2016 עמד על כ-35% בלבד לעומת כ-53% בממוצע הארצי. מתשובת הלמ"ס למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 עלה עוד כי שיעור התושבים היהודים בירושלים המרוצים מניקיון העיר היה 42%.

בשנת 2016 ערכה עיריית ירושלים גם היא סקר שביעות רצון התושבים מחזות העיר (להלן - סקר שביעות רצון לשנת 2016). מתוצאות הסקר עלה כי שיעור התושבים שמרוצים באופן כללי מרמת השירות של העירייה בכל הקשור לחזות העיר היה 27% בלבד, כלומר רוב התושבים אינם שבעי רצון. חוסר שביעות רצונם של התושבים ניכר בעיקר במדדים האלה: ניקיון השטחים הפתוחים וטיפול (79% לא מרוצים); ניקיון סביב פחי אשפה (79% לא מרוצים); ניקיון הרחובות (70% לא מרוצים); טיפול עירוני בצואת כלבים (73% לא מרוצים). בסקרים דומים, שביצעה העירייה בשנים 2009 ו-2012, ובהם נבדקו אותם המדדים, עלתה מציאות דומה, ולפיה התושבים אינם שבעי רצון מאיכות הניקיון באזור מגוריהם.

מסקרי דעת קהל שערכו הלמ"ס ועיריית ירושלים עולה כי רמת שביעות הרצון של תושבי העיר ממצב הניקיון בעיר נכון לשנת 2016 הייתה נמוכה מאוד, גם בהשוואה לממוצע הארצי. מן הסקרים עולה כי שביעות הרצון הירודה נמשכה לאורך השנים.

אף על פי שהעירייה מייחסת חשיבות רבה לשביעות רצונם של תושביה ממצב הניקיון בעיר ואף יוזמת סקרים כדי להעריכה, נראה מן הממצאים שיובאו להלן כי היא אינה מצליחה להביא לשיפור מצב הניקיון בעיר. הממצאים הרבים שיפורטו בהרחבה בדוח זה מתיישבים עם חוסר שביעות רצון התושבים, ועל כן לא די בזיהוי אי-שביעות הרצון כשלעצמה, אלא על העירייה לפעול כדי לשפר את רמת התברואה והניקיון בעיר.

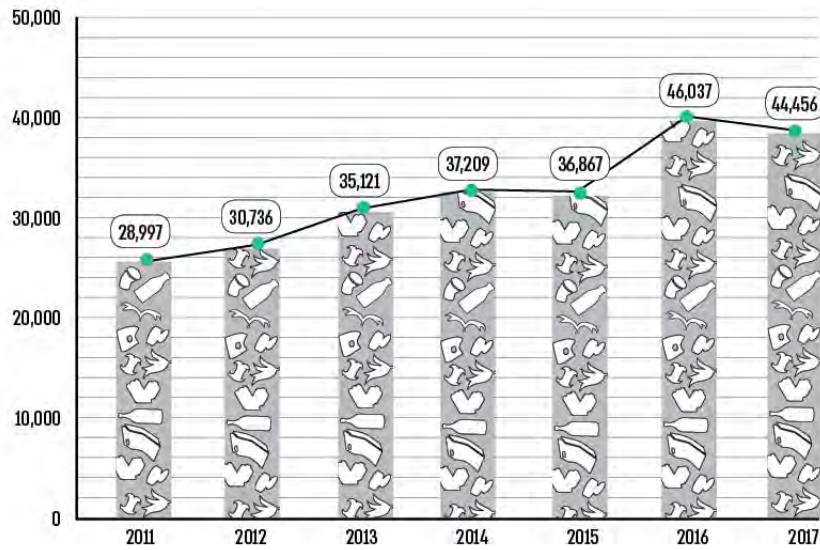
פניות תושבים למוקד העירוני בנושאי תברואה וניקיון

המוקד העירוני משמש כתובת ראשית לפניות תושבי העיר בכל הנוגע לדיווחים על מפגעי ניקיון והוא חוליה מקשרת בין הציבור ובין הגופים העירוניים, אשר באחריותם לטפל במפגעים אלה. המוקד קולט את הפניות, מזין אותן למערכת המידע שלו ומנתב אותן לגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעירייה. בעיריית ירושלים מותקנת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים המאפשרת רישום שמבטיח מעקב ובקרה אחר שלבי הטיפול בדיווחי הציבור. בקובצי פניות התושבים למוקד נרשמים פרטים על אודות סוג המפגע (למשל: אי-ניקיון המרחב הציבורי או הימצאות אשפה מסביב למקל); כתובת הימצאות המפגע; מועד קבלת הפנייה וסגירתה במערכת הממוחשבת; וכן זהות הגורם המתלונן.

פילוח הפניות למוקד לפי סוגי מפגעים עיקריים

בשנת 2017 התקבלו במוקד העירוני 365,217 דיווחים על מפגעים שהופנו לטיפול של מנהל תפעול משלושה מקורות עיקריים: פניות אזרחים למוקד העירוני (66%); דיווח של פקחים המועסקים באגף הפיקוח העירוני (32%); ופניות אזרחים למחלקת פניות הציבור של העירייה (2%). מתוך סך הפניות שהתקבלו במוקד העירוני, מספר הפניות בנושא תברואה וניקיון בשנת 2017 עמד על 44,456. מספר הפניות שהופנו מהמוקד העירוני לאגף התברואה בשנים 2011-2017 מוצג בתרשים 3.

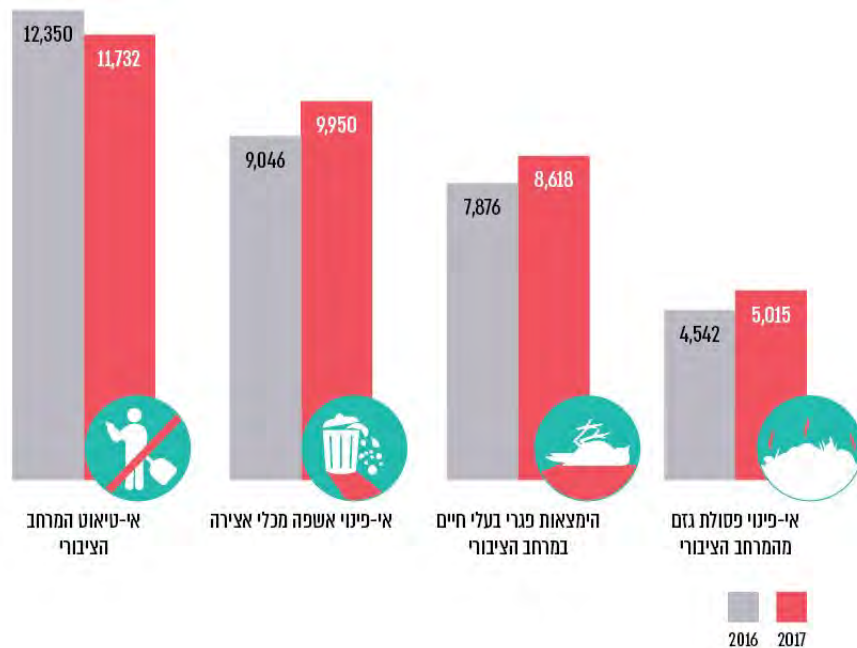
תרשים 3: מספר הפניות שהופנו מהמוקד העירוני לאגף התברואה (2011-2017)



מתרשים 3 ניתן ללמוד כי בשבע השנים האחרונות חלה עלייה במספר הפניות, בגין בעיות בתברואה ובניקיון העיר. מספר הפניות ב-2017 גדול ב-53% בהשוואה למספר הפניות בשנת 2011. יצוין כי אוכלוסיית העיר ירושלים גדלה באותה התקופה בשיעור של 9.74% בלבד. ii

מעיבוד של קובץ פניות התושבים למוקד העירוני בשנים 2016-2017 בנושאי תברואה וניקיון (להלן - קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון) שערך צוות הביקורת נמצא כי המפגעים העיקריים שבגינם פנו תושבים למוקד העירוני בשנת 2017 בנושאי תברואה היו: אי-טיאוט המרחב הציבורי, אי-פינוי אשפה מכלי אצירה; הימצאות פגרי בעלי חיים במרחב הציבורי; ואי-פינוי פסולת גזם מהמרחב הציבורי. תרשים 4 מפלח לנושאים את פניות תושבים לאגף התברואה.

תרשים 4: מספר פניות על מפגעים לפי נושאים שכיחים שהופנו לאגף התברואה (-2017) (2016)



בשנת 2016 התקבלו במוקד העירוני 33,814 פניות בנושאים המתוארים בתרשים, ובשנת 2017 - 35,315 פניות. פניות בנושא אי-טיאוט המרחב הציבורי היו בשנים 2016-2017 שליש מסך הפניות בנושאים המתוארים בתרשים.

בתשובת העירייה מינואר 2019 נכתב כי העלייה המתמדת בפניות התושבים במהלך השנים מעידה על אמון הציבור במערכת העירונית, וביכולתה לתת מענה לפניות התושבים ולא בהכרח מעידה על טיפול לקוי של העירייה במפגעים.

משרד מבקר המדינה סבור כי העלייה במספר פניות התושבים בשנים 2011-2017, כפי שעולה מתרשים 3 לעיל, אכן יכולה להעיד על הגברת המודעות בקרב התושבים לזכויותיהם ועשויה ללמד כי הם מרבים להשתמש בכלי זה כיוון שהם חשים שהם זוכים למענה מצד העירייה. עם זאת, ריבוי הפניות בנושאי הניקיון והתברואה (בשנת 2017 התקבלו מדי יום 122 פניות בממוצע במוקד העירוני כמתואר בתרשים 3) עשוי להעיד על כך שבעיר מפגעים רבים המפריעים לתושבי העיר.

מבקר המדינה עמד בדוח הקודם על ניקיון לקוי של הרחובות: כך נמצאו כתמי לכלוך רבים על המדרכות; ברבים מהרחובות והמעברים נמצאה פסולת פזורה על הקרקע, ובכלל זה צואת בעלי חיים; ונמצאו כלי אצירה שעלו על גדותיהם עוד טרם נאספה האשפה. מסקנת הדוח הקודם הייתה כי רמת הניקיון ברחובות ירושלים לא הייתה מספקת, ועקב כך נוצרו מפגעים תברואתיים וחזותיים.

גם בביקורת הנוכחית, בסיורים שערך צוות הביקורת, נמצאו מדרכות שעליהן כתמים רבים. בלא מעט רחובות ומעברים נמצאה פסולת פזורה על הקרקע. עוד מצא צוות הביקורת כי כלי אצירה רבים עולים על גדותיהם, ולעיתים קרובות אשפה רבה מתגוללת סביבם: כמה מכלי האצירה התמלאו לגמרי, ואילו כלי אצירה סמוכים נותרו ריקים למחצה. יודגש כי צוות הביקורת סייר בעיר בשעות שונות במשך היום וביקר באותם המקומות פעמים מספר. בחלק לא מבוטל מהמקרים חזרו המפגעים על עצמם. להלן תצלומים המתארים את המצב.

תצלום 1: אשפה מתגוללת מסביב לכלי אצירה ובמרחב הציבורי

מימין: ליד חניון בית חולים שערי צדק, נובמבר 2018
משמאל: רח' זנגוויל בשכונת קריית היובל, יולי 2018
למטה: רח' אסתר המלכה בשכונת בקעה, מרץ 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי הממצאים שעליהם דיווח צוות הביקורת נכונים לעת הסיור. אגף התברואה מטפל במפגעים באופן שוטף ויומיומי. מטבע הדברים, בחלק מהאזורים בעיר, אין הקפדה יתרה של אנשי המקום בשמירה על הניקיון, לכן המציאות המצטיירת משתנה מעת לעת.

יוצא איפוא כי על אף הצהרות העירייה בדבר חשיבות ניקיון העיר ועל אף הצבת נושא זה בראש סדר העדיפויות העירוני, מפגעי התברואה והניקיון עודם מהווים מטרד בעיני התושבים אשר גורם להם לשוב ולפנות לעירייה.

עמידה בזמני תקן לטיפול בתלונות

עיריית ירושלים קבעה זמני תקן לטיפול בתלונות אשר פורסמו באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים (להלן גם - אמנת השירות). בדוח הביקורת הקודם נמצא כי שיעור ניכר מן התלונות המטופלות בנושא פינוי אשפה לא עמד בתקן שהגדירה העירייה. עוד הצביע משרד מבקר המדינה

בדוח הביקורת הקודם כי על פי נתוני המוקד, טיפול בתלונות בנושא היעדר מכולות אשפה חרג באופן הבולט ביותר מזמן התקן. לפי נתוני המוקד, יותר משליש מהתלונות על היעדר מכולה לא טופלו כלל בשנת 2008 בה דווחו.

נמצא כי בשנת 2017 עמד אגף התברואה ב-92% מכלל האירועים שבהם טיפל במדדי הזמן שנקבעו באמנת השירות. להלן לוח המציג את מספר הפניות שהתקבלו בשנת 2017 בנושא פינוי אשפה ואת שיעור הפניות שלא טופלו על ידי אגף התברואה בזמן התקן שנקבע באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים.

לוח 1: מספר הפניות בנושא פינוי אשפה ושיעור הפניות שלא טופלו על ידי העירייה בזמן התקן (2017)

מספר פניות	אי-ניקיון המרחב הציבורי	אי-פינוי אשפה	לא פינו פסולת גזם	אשפה מסביב למכולה	מכולה חסרה (כולל מכולה שלא הוחזרה למקומה)
11,732	9,051	4,543	2,231	2,210	
14 ימים	3 ימים	8 ימים	3 ימים	30 ימים	
4.9%	17.1%	2.2%	12.5%	11.4%	

מלוח 1 עולה כי שיעור ניכר מהפניות בנושא פינוי אשפה טופל במסגרת טווח זמן התקן שקבעה העירייה.

נתונים אלו מעידים לכאורה על שיפור בהשוואה למצב שתואר בדוח הביקורת הקודם, עובדה חיובית כשלעצמה. ואולם יש לציין כי זמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות ממושכים למדי ואינם עולים בקנה אחד עם תדירות הפעילות השוטפת שנקבעה אף היא באמנת השירות. כך למשל קבעה העירייה (כמוצג בלוח 1 לעיל), כי טיאוט מרחב ציבורי בתוך 14 יום ממועד קבלת הפנייה עומד בתקן. ואולם, על פי אמנת השירות, טיאוט הרחובות בשכונות העיר אמור להיעשות פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע, בשטחים ציבוריים הומי אדם - מדי יום ובחלק מהאתרים אף פעמיים-שלוש פעמים ביום. כלומר, במהלך 14 הימים שנקבעו ממועד קבלת הפנייה אמורה העירייה ממילא לטאט את הרחובות ארבע פעמים לפחות. המשמעות היא שזמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות הם כה ארוכים עד כי עולה חשש שהם נקבעו רק כדי להבטיח עמידה בזמני התקן ולא על מנת לקבוע לוח זמנים ריאלי לטיפול בפנייה.ⁱⁱⁱ

מלוח 1 עולה עוד כי זמן התקן לטיפול בפנייה על אי-פינוי אשפה הוא שלושה ימים - משך זמן לא מבוטל. אף על פי שפינוי אשפה אמור להתבצע לכאורה שלוש פעמים בשבוע, בכל זאת כ-17% מהפניות אינן מטופלות בזמן.

בשנת 2016 פרסמה הרשות לאיכות השירות של עיריית ירושלים סקר שביעות רצון מהשירות שמספק המוקד העירוני ומטיפולם של אגפי המינהל במפגעים. הסקר העלה כי אגף התברואה עמד בזמני התקן לטיפול במפגעים, כפי שקבעה העירייה באמנת השירות, אך התושבים אינם שבעי רצון ממשך זמן הטיפול במפגעים הללו. כך נמצא כי ב-92% ממקרי הדיווח על מפגעים בנושא ניקיון המרחב הציבורי עמד אגף התברואה בזמן התקן הנדרש לטיפול, ואולם רמת שביעות הרצון של התושבים מטיפול העירייה במפגעים הללו עמדה על 70% בלבד. מחברי הסקר המליצו לבחון מחדש את משכם של זמני התקן שקבעה העירייה באמנת השירות לטיפול במפגעים. כלומר, במקרים שבהם היו שיעורי עמידה גבוהים בזמן התקן, ובד בבד מידת שביעות

דוח מיוחד - ירושלים

רצון נמוכה מצד התושבים - המליצו מחברי הסקר לשקול לצמצם את משך מדדי זמן התקן הקבועים באמנת השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אומנם חל שיפור בנושא העמידה באמנת השירות, אך יש חשש כי הדבר נובע מכך שהגדרות זמן התקן לטיפול במפגעים הן ממושכות יתר על המידה. הדבר מתבטא גם באי-שביעות רצונם של התושבים ממשך הטיפול במפגעים.

בתשובת העירייה מינואר 2019 נכתב כי היא צמצמה לאחרונה את מדדי הזמן בעיקר בתחום פינוי האשפה והטיאוט, כך למשל זמן התקן בנושא אי-פינוי האשפה עומד כעת על יום אחד בלבד.

עיון בזמני התקן המעודכנים שאליהם התייחסה העירייה בתשובתה העלה כי זמני התקן קוצרו בארבעה מדדים בלבד, וכי בחלקם קיצור טווחי הזמן לא היה משמעותי. כך לדוגמה זמן התקן לניקיון שביל, מעבר או מדרגות קוצר מ-14 ימים לעשרה ימים, אך זמן התקן לטיאוט רחוב נותר שלושה ימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי זמני תקן ארוכים מדי אינם נותנים מענה מיידי ואמיתי לצורכי התושבים ועלולים להנציח מציאות לא רצויה שבה העירייה אינה מטפלת כראוי במפגעים; הדבר אף יוצר מצג שווא ולפיו העירייה עומדת בזמני התקן, אף שהטיפול בפועל אינו מיידי. אין די בעדכון נקודתי של מדדי הזמן כדי לטפל במפגעים המתוארים באמנת השירות, אלא על העירייה לבחון תיקון כולל ומעמיק במדדי הזמן גם על בסיס התקנים המקובלים בערים אחרות, כדי להביא לטיפול הולם ומהיר במפגעי התברואה בעיר.

ריבוי פניות למוקד העירוני ברחובות מסוימים

צוות הביקורת בחן את קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון. הצוות בדק את הפניות על פי מפתח של שמות רחובות והתמקד ברחובות שבהם מספר הפניות השנתי עלה על 100, כלומר רחובות שלגבי ניקיונם התקבלו בממוצע שתי פניות בשבוע. מנתוני שנת 2016 עלה כי היו 23 רחובות כאלה לפחות הממוקמים בשכונות שונות בעיר.

מנתוני שנת 2017 עלה כי כמחצית מ-23 הרחובות, שלגביהם התקבלו בשנת 2016 למעלה מ-100 פניות בגין בעיות תברואה, התקבלו למעלה מ-100 פניות גם בשנת 2017, דוגמת רחובות: בית וגן, ארץ חפץ, צביה ויצחק, דרך בית לחם ודרך חברון.

קבלת למעלה מ-100 תלונות בשנת 2016 בנושא בנוגע ל-23 רחובות ספציפיים יכולה הייתה להתריע לפני העירייה על בעיות בניהול מערך התברואה ברחובות הללו. למרות זאת, לגבי מחציתם לפחות ניתן ללמוד מהתלונות החוזרות כי העירייה לא שיפרה את מצב התברואה בהם בשנת 2017.

בתשובת העירייה נכתב כי אגף התברואה עובד בשיתוף פעולה עם המוקד העירוני לאיתור רחובות שבהם נמצאו מפגעים חוזרים ונשנים בתחום התברואה והניקיון, במטרה להסיר כראוי את המפגעים ברחובות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי למרות שיתוף הפעולה מצד אגף התברואה עם המוקד העירוני יש רחובות שלגביהם מתעוררות שוב ושוב בעיות בנושא התברואה והניקיון. על העירייה לאתר את כל הרחובות האלה ברחבי העיר, למפות את עיקרי התלונות הנוגעות להם ולמצוא פתרון הולם לתלונות שחוזרות על עצמן וכן למפגעים שכיחים הנצפים בהם.

ליקויים בפעולות המוקד העירוני בכל הקשור לדיווח על מפגעי תברואה

המידע הגלום ברישומי המוקד העירוני מאפשר להנהלת הרשות המקומית לטפל בליקויים הנוגעים לכלל הציבור ולא רק לפונה היחיד, תוך כדי מעקב ובקרה בנושא תיקון המפגעים וריכוז נתונים סטטיסטיים המשמשים בסיס מידע על תלונות ומפגעים חוזרים. על כן נודעת חשיבות רבה להקפדה על רישום נתוני הפניות. רישום מדויק של כתובת המפגע חיוני, שכן רק לפיו ולפי אפיון מדויק של סוג המפגע יכולים עובדי אגף התברואה לתת מענה לפונה.

צוות הביקורת מצא שבבסיס הנתונים, המאגד את הפניות שהגיעו למוקד העירוני, אין אחידות במידע הנרשם על הדיווחים המתקבלים. כך למשל מניתוח קובץ פניות תושבים למוקד בנושא תברואה וניקיון עולה כי לעיתים שם הרחוב המדווח אינו מדויק ונרשם באופנים שונים¹⁰. לעיתים אף לא מצוינות השכונה או הנפה שאליהן מתייחסת הפנייה. הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר ברחובות בשכונות הערביות בירושלים שלחלקן לא ניתנו כתובות ובחלקן שמות השכונה זהים לשמות הרחובות.

אי-האחידות בבסיס הנתונים של מערכת המידע במוקד העירוני מקשה את הטיפול בדיווחי התושבים: מנקודת המבט של הטיפול בפנייה הבודדת ייתכן שיימצא קושי במציאת המפגע עצמו בשטח, ולכן יכולות להופיע פניות חוזרות בנוגע לאותו מפגע או פניות על מפגעים שלא טופלו. מנקודת מבט כוללת, בסיס נתונים שאינו אחיד מקשה לספק מידע סטטיסטי שיכול ללמד על ריבוי מפגעים באזורים מסוימים או על מפגעים חוזרים ולהציג לפני מקבלי ההחלטות, החל בראש העירייה וכלה במנהלי האגפים במינהל תפעול וברשות לאיכות השירות, תמונת מצב כוללת של הפניות המגיעות למוקד העירוני.

על העירייה לטייב את בסיס הנתונים שעומד לרשותה, ועל המוקד העירוני להקפיד על מחשוב כתובת המפגע המדווח, כדי שהרישום יהיה מדויק ואחיד.

אמצעים נוספים לבחינת רמת הניקיון במרחב הציבורי

מעקב וניתוח של פניות הציבור וסקרי דעת קהל משקפים את רמת הניקיון בעיר. עם זאת, כדי להתמודד עם האתגר של ניקיון המרחב הציבורי, הרשויות המקומיות נדרשות לזהות ולמדוד בעצמן את מצב הניקיון בתחום אחריותן. לשם כך ראוי כי הרשויות המקומיות יאמצו מדדים שימשו בסיס לבניית תוכנית אסטרטגית, שתכליתה הפחתת רמת הלכלוך בשיעור מדיד תוך כדי הצבת יעדי הפחתה כמותיים למעקב אחר התקדמותה.

היעדר כלים למדידת רמת הניקיון בעיר

1. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בשתי הביקורות הקודמות על הצורך בגיבוש כלים למדידת רמת הניקיון בעיר, וקבע כי הימנעות מפעולה כזו פוגעת הלכה למעשה ביכולתה של העירייה לשפר את איכות השירות לאזרח ולייעל אותו. בתגובה לדוח הביקורת משנת 2003 מסרה העירייה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לעמידה על יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה. בדוח הביקורת הקודם משנת 2008 מצא מבקר המדינה כי אף על פי שהעירייה מסרה בשנת 2003 כי היא בוחנת כל העת מדדים וכלים, בפועל לא היו בידיה כלים שיטתיים מסוג זה.

¹⁰ כך למשל רחוב קוסטה ריקה ירשם בקבצים במגוון דרכים: "קוסטה-ריקה", "קוסטה-ריקה", "קוסטה ריקה", "קוסטה ריקה", "קוסטה ריקה" או "קוסטריקה" וכדומה. דוגמה נוספת: דרך גיבל מוכבר נרשמה בקבצים גם "גבל מוקברי", "גבל א מוקברי", "גבל אל מוכברי", "גבל אלמוכברי", "גבל אלמוקאברי" או "גבל אלמוקברי".

2. עיריית ירושלים נדרשת למסור מדי שנה ללמ"ס נתונים כמותיים בדבר משקל האשפה שפינתה משטחה המוניציפלי באותה שנה. נתונים אלה יכולים לשמש אינדיקציה מסוימת לדפוסי הייצור והצריכה ברשות המקומית המעידים על רמת החיים בה. מדד זה יכול לסייע אף לבחינת יעילות איסוף האשפה. עם זאת, מדד זה אינו יכול לסייע לבחינת רמת הניקיון ברחובות העיר.

לפי דוח שפרסם הבנק העולמי¹¹ בשנת 2012, שימוש במדד, האומד את האשפה הנאספת בכלי האצירה אשר רשות מקומית מודדת על ידי שקילה בנקודת הפינוי, אינו כולל את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה של הרשות המקומית. האשפה שאינה נמצאת בכלי האצירה נותרת פזורה במרחב, אינה מפונה כלל או מפונה באיחור רב, וחלקה מתפרק בשטח ועלול ליצור בעיות תברואה ולפגוע בחזות העיר.

מחקר¹², שפורסם בשנת 2016 ועסק בשיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל, העלה שכדי להשיג מרחב ציבורי נקי יש לנטר מעת לעת את כמות הלכלוך ולהעריך את השיפור ואת ההתקדמות לעבר יעדי ניקיון כמותיים שהוגדרו מראש. אחת השיטות שהוצעו היא אמידה ותיעוד של כמות הפסולת ביחידת שטח (אזורי מגורים, מסחר, גנים ציבוריים, פארקים וגינות משחק) על ידי ספירת פריטי אשפה מסוגים שונים. ניתן אף לבצע מדידה משלימה של משקל האשפה שנאספה באותה יחידת שטח. שיטות אלו מספקות תמונה כוללת לגבי רמת הניקיון במרחב - תמונת שאינה מתקבלת מהסתפקות במדידת כמות האשפה הנאספת מכלי אצירה בלבד. לכל כמות פסולת שנספרה ביחידת שטח נתונה (צפיפות האשפה) ניתן להעניק ציון, ומדרג הציונים יכול לאפשר לרשות המקומית להשוות את רמת הניקיון באזורים שונים בתחומה לאורך הזמן. מתודולוגיית ספירת פריטי אשפה מסוגים שונים במרחב הציבורי מקובלת בערים ובמדינות בעולם, למשל במיאמי ביץ' (פלורידה)¹³, בלוס אנג'לס¹⁴ ובניו יורק¹⁵ שבארצות הברית, בגרנדה שבספרד¹⁶, במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה¹⁷ ובסקוטלנד¹⁸.

יצוין כי המשרד להגנת הסביבה משתמש במדד מעין זה עוד משנת 2005, כדי לנטר את רמת הלכלוך במרחב הציבורי של חופי ישראל. לצורך כך הגדיר המשרד להגנת הסביבה "מדד חוף נקי", אשר משמש להערכה אחידה ואובייקטיבית של מידת ניקיון חופי הארץ הלא מוכרזים בהתבססו על תהליך דיגום של כל פריטי הפלסטיק ובדלי הסיגריות הפזורים ביחידת שטח חוף נתון.

בהבהרה ששלח סמנכ"ל בכיר לשלטון מקומי, חינוך וקהילה במשרד להגנת הסביבה לצוות הביקורת מאוגוסט 2018 מסר הלה כי נודעת חשיבות לקביעתו של מדד ניקיון בפעילות הרשויות המקומיות, בדומה למדד חוף נקי שמפעיל המשרד. לדבריו מדד זה הצליח לשפר במידה רבה את מצב החופים. על פי הבהרתו ראוי לקבוע מדד שכזה כיוון שפעילות שאינה ממדדת אינה יכולה להיות מבוקרת.

11 D. Hoornweg and P. Bhada-Tata, *What A Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, urban development series knowledge papers, The world Bank (May, 2012)
12 מ' נגב, "שיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל", *אקולוגיה וסביבה* 17(1) (2016), עמ' 33-40.
13 <https://www.miamidade.gov/parks/library/cleanliness-program-presentation.pdf>
14 <http://cleanstreetsla.com/cleanstat>
15 Evaluating Municipal Services: Scorecard Cleanliness Program
16 An Index to Quantify Street Cleanliness: The Waste Management. 2013 May; 33(5):1037-1046 case of Granada (Spain)
17 [/http://kab.org.au/litter-research/national-litter-index](http://kab.org.au/litter-research/national-litter-index)
18 *Code of Practice on Litter and Refuse*, Department of Environmental Food and Rural Affairs (April, 2006)

הצורך בקביעת מדדים עלה גם ממסמכי העירייה עצמה: אחת ההמלצות שעלו בדוח קיימות עירונית משנת 2013 שהוציאה העירייה הייתה כי עליה לקבוע קריטריונים ברורים לבחינת רמת הניקיון. נוסף על כך, גם מן ההסכם הקיבוצי שעליו חתמו העירייה וארגון העובדים ביולי 2018 עלה כי מודל התגמול לעובדים ייגזר מנוהלי עבודה חדשים שיתבססו ככל האפשר על מדדים כמותיים.

אף על פי שקיימים כלים ישימים המקובלים בעולם לבחינת יעילותם של שירותי הניקיון ברחובות העיר, ואף על פי שבשנת 2003 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים לצורך העניין, גם במועד ביצוע ביקורת המעקב הנוכחית - חמש עשרה שנים מאוחר יותר - טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטה למדידת יעילותם של השירותים שהיא מספקת לניקיון הרחובות.^{iv}

כדי לשפר את ניקיון העיר וכדי לקבל תמונת מצב כוללת על רמת הניקיון על העירייה לאמץ מדדים כמותיים שיבטאו את כמות האשפה הפזורה בשטח ולא יסתפקו באמידת משקל האשפה המגיעה לתחנות האיסוף. שימוש במדדים מסוג זה יאפשר לעירייה לאמוד את רמת הניקיון במרחב הציבורי ולהעריך את פעולותיה בתחום זה.

ניטור כמותי של פריטי פסולת במרחב הציבורי

1. לצורך בחינת רמת הניקיון בעיר ירושלים התקשר משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 עם יועץ מומחה (להלן - הסוקר), לניטור מספר פריטי האשפה הפזורים במרחב הציבורי לשם בחינת רמת הניקיון בירושלים, בדומה לשיטה המיושמת במדינות שונות בעולם והמופעלת גם לצורך הערכת ניקיון החופים בישראל ב"מדד חוף נקי". לשם השוואה בדק הסוקר במדדים דומים גם את הערים תל אביב ובחיפה.

הסוקר פסע ברחובות הערים במסלולים המדמים מסלולי הליכה של מבקרים או תושבים¹⁹ ובמשך הליכתו מנה את פריטי הפסולת שנקרו בדרכו.

במהלך נובמבר 2018 ביצע הסוקר שש בדיקות בכל עיר בימים ראשון, שלישי וחמישי. בכל יום בחר הסוקר רצף שכונות ורחובות אחר וניטר אותם מסלולים בבוקר ובערב באותה עיר. מסלולי ההליכה של הסוקר בכל עיר עמדו על כ-60 ק"מ בסך הכול, והם כללו סביבות מגורים, שטחי מסחר ותעסוקה, תיירות, פארקים, גני משחקים ודרכים ראשיות. בחירת השכונות שנדגמו התבססה על תמהיל חברתי-כלכלי שכונתי דומה בין הערים, אשר נגזר ממפות שפרסמה הלמ"ס בדוח "מצב פני החברה"²⁰.

רמת הניקיון חושבה על פי מספר פריטי הפסולת שנספרו לאורך 100 מ' בתוואי המסלול הנבדק. אם נוטרו במוצע פחות מ-10 פריטי פסולת ל-100 מ', הוגדר המסלול "נקי מאוד"; אם נוטרו בין 11 ל-19 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "נקי"; אם נוטרו בין 20 ל-49 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "מלוכלך"; אם נוטרו למעלה מ-50 פריטי פסולת ל-100 מ' הוגדר המסלול "מלוכלך מאוד".

2. בלוח 2 שלהלן מתוארת רמת הניקיון העירונית שנמצאה על ידי הסוקר בערים ירושלים, חיפה ותל אביב:

¹⁹ בתכנון המסלול עשה הסוקר מאמץ לכלול תמהיל שכונות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים מגוונים. הסוקר לא הבדיל בין סוגי דרכים כגון מדרכה להולכי רגל, דרך ראשית, דרך עפר, דרך צרה, מעגלי תנועה, מדרגות וסימטאות צרות. הסוקר לא התחשב בשינויים ברוחב המדרכה, וכן גם לא באשפה הפזורה באזורים שאינם דרכים, דוגמת שטחים פרטים פתוחים.

²⁰ למ"ס, **מבט על הערים הגדולות**, דוח פני החברה בישראל מס' 7 (אוקטובר, 2014).

לוח 2: מספר פריטי פסולת לאורך מסלול של 100 מ' ורמת הניקיון העירונית (נובמבר 2018)

מספר פריטי פסולת ממוצע ל-100 מ'	מספר פריטי פסולת	אורך מסלול כולל	מספר הרחובות שנבדקו	העיר
26.5	16,087	60,600 מ'	88	ירושלים
19.5	11,652	59,600 מ'	80	תל אביב
21.1	12,712	60,100 מ'	76	חיפה

מלוח 2 עולה כי על פי הגדרות הסוקר, הערים ירושלים וחיפה מלוכלכות. בעיר ירושלים מנה הסוקר את מספר פריטי הפסולת הרב ביותר: 26.5 פריטי פסולת ל-100 מ', כלומר הסוקר נתקל בהליכתו בפריט פסולת בכל 4 מ'.

בלוח 3 להלן מתוארים שלוש הערים - ירושלים, חיפה ותל אביב - שבדק הסוקר ומפולחים רחובותיהן לפי רמת הניקיון:

לוח 3: פילוח הרחובות לפי רמת הניקיון (נובמבר 2018)

העיר	רחובות נקיים מאוד	רחובות נקיים	רחובות מלוכלכים	רחובות מלוכלכים מאוד
ירושלים	25%	25%	37.5%	12.5%
תל אביב	30%	22%	45%	3%
יפה	20%	26.5%	47.5%	6%

מלוח 3 עולה כי חצי מהרחובות בירושלים נמצאו מלוכלכים או מלוכלכים מאוד, בדומה לתל אביב ולחיפה, ואולם מספר הרחובות בירושלים המוגדרים מלוכלכים מאוד גבוה ביותר מפי 2 ממספרם בחיפה ויותר מפי 4 ממספרם בתל אביב.^v

עם 12 הרחובות שהוגדרו "מלוכלכים מאוד" בירושלים נמנים רח' לח"י שבו נספרו 310 פריטים כל 100 מ'; רח' פייר קניג שבו נספרו 94 פריטים כל 100 מ'; רח' מוסא פאדי אל-עלמי שבו נספרו 85 פריטים כל 100 מ'.

3. הסוקר הבדיל בין פסולת הניתנת לספירה "רגילה" ובין פסולת הפזורה במרחב הציבורי בהיקף נרחב אשר קשה למנות את פרטיה. פיזור פסולת כאמור הוגדר על ידי הסוקר "מפגע פסולת", והוא מהווה לדעתו בעיה חמורה בהיבטים החברתי והסביבתי. כך, פסולת פזורה שמנתה להערכת הסוקר בין 10 ל-100 פריטים הובילה למתן "כרטיס צהוב"; פסולת מרוכזת שמנתה להערכת הסוקר למעלה מ-100 פריטים כונתה "מזבלה", ובמקרים כאלה נתן הסוקר "כרטיס אדום".

בלוח 4 מתוארים מספר מפגעי הפסולת שמצא הסוקר בערים ירושלים, חיפה ותל אביב.

לוח 4: מפגעי פסולת בשלוש הערים

העיר	כרטיס צהוב	כרטיס אדום
ירושלים	13	4
תל אביב	5	0
חיפה	12	0

דוח מיוחד - ירושלים

מלוח 4 עולה כי מספר מפגעי הפסולת הגדול ביותר נמצא בעיר ירושלים. הסוקר העניק לה 13 כרטיסים צהובים. כמו כן, ירושלים הייתה העיר היחידה אשר קיבלה כרטיסים אדומים - ארבעה במספר - ברחובות: תדהר, שחראי, שמעון הצדיק ומוסא פאדי אל-עלמי.

ניטור מספר פריטי האשפה הפזורים במרחב הציבורי לשם בחינת רמת הניקיון בירושלים העלה כי במרחב הציבורי בירושלים נמצאו מפגעי לכלוך. הבחינה העלתה כי המרחב הציבורי מלוכלך גם בהשוואה לערים תל אביב וחיפה.

בתשובת עיריית תל אביב-יפו מינואר 2019 נכתב כי השמירה על הניקיון עומדת בראש סדר העדיפויות של העירייה. בעיר, על פי התשובה, יש כ-665 ק"מ רחובות ומעברים אשר מתוכם מנוקים מדי יום כ-552 ק"מ. הניקיון מתבצע בחלוקה לשמונה אזורים, ובכל אזור מפעיל אגף התברואה קבלן ניקיון אחר. עיריית תל אביב מבצעת ביקורות בשטח על עבודות הניקיון באמצעות מפקחי עבודה מטעמה, שאף הם נתונים לביקורת מדגמית באמצעות מנהליהם.

מדידת רמת הניקיון במרחב הציבורי והגדרת יעדים כמותיים להפחתת כמות הפסולת הפזורה עשויות לסייע לעיריית ירושלים לבחון את יעילותם של שירותי הניקיון ופינוי האשפה שהיא מספקת ולאחר נקודות כשל. במטרה להשיג מרחב ציבורי נקי, רצוי כי העירייה תנטר מעת לעת את רמת הכללוך, וכך תוכל להעריך את השיפור ואת ההתקדמות לעבר יעדי ניקיון כמותיים שתגדיר מראש.

בתשובת עיריית ירושלים נטען כי היא משתמשת בכלים העומדים לרשותה כדי לאמוד את רמת הניקיון ואת מידת שביעות רצון התושבים: פניות ציבור, סקרי דעת קהל, דיונים עם גורמים במינהלים הקהילתיים ומתנדבים, במטרה לקבל תמונת מצב כוללת להתמודדות עם אתגר הניקיון ברחבי העיר. הצעת משרד מבקר המדינה להשתמש במעין מדד לניטור רמת הכללוך בחופי ישראל, כפי שעושה המשרד להגנת הסביבה, נכונה לרצועת חוף מוגדרת שלה גבולות ברורים, ואינה מתאימה למרחב הציבורי המורכב והמאתגר בירושלים.

עוד הוסיפה העירייה כי הרעיון שמציע הסוקר כבר נוסה בעירייה בשנת 2003, אך הוכח כלא מוצלח ולא הוביל לקביעת מדדים לרמת הניקיון בעיר ולא יכותו. במקומו, על פי התשובה, החליטה העירייה על פתרונות אחרים שכללו הוספת עובדי ניקיון בשכונות, תגבור הנפות במנהלי עבודה וצוותי סיור מטעם אגפי התברואה והאכיפה והשיטור עירוני, בייחוד באזורים הומי קהל ובאזורי תירות. לטענת העירייה הפתרון הוכח ככלי חשוב המבטיח ניקיון איכותי במרחב הציבורי.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אין בהצגת מתודולוגיית הסקר בה עשה שימוש הסוקר משום המלצה על שיטת מדידה ספציפית. מטרת ההצגה היא להדגים את היכולת לבצע ניטור כמותי של רמת הכללוך במרחב הציבורי העירוני ולהציג את רמת הניקיון בעיר על פי מדד אובייקטיבי. מדדים כמותיים המותאמים לצרכים ולנסיבות הספציפיות הם כלי עבודה עיקרי לקביעת מדדי ביצוע לניקיון המרחב הציבורי, המקובל במדינות רבות בעולם והמוכר בספרות המקצועית. יצוין כי שיטת המדידה שבה השתמשה העירייה בעבר כוללת מדידה באמצעות תשע נקודות תצפית, והיא שונה מהשיטה שבה השתמש הסוקר. הנתונים שהוצגו לעיל בדבר היעדר שביעות רצון התושבים עלולים ללמד על כך שאין די בפתרון שמציעה העירייה לתגבור מערך עובדי הניקיון. ייתכן ששימוש במדדים כמותיים אובייקטיביים יוכל דווקא לסייע לעירייה לייעל את הקצאת המשאבים ולהיות כלי בתהליך קבלת החלטות, למשל בנוגע למספר העובדים המועסקים, לפריסתם בשטח ולאופי העבודה הנדרשת מהם.

העירייה הבהירה בתשובתה כי לאור הערות הביקורת היא תמשיך במאמציה לאתר פתרונות מדידה נוספים לשם שיפור הניקיון וניטור הכללוך ברחבי העיר, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה.

בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה מינואר 2019 (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) נכתב כי מדדים כמותיים הם עמודי תווך מכריעים בחשיבותם לשיפור הניקיון במרחב הציבורי ולעמידה ביעדי ניקיון. משום כך החליט המשרד כי היעד ל"שיפור הניקיון במרחב הציבורי", שהוא אחד מיעדי המיקוד לשנת 2019, יכלול בניית תוכנית אסטרטגית שתסקור את המדדים הכמותיים הקיימים בארץ ובעולם, ותבחן את התאמתם לשימוש בישראל, הן ברמה הלאומית והן ברמה המוניציפלית.

עוד הוסיף המשרד להגנת הסביבה בתשובתו כי להבדיל מסמכויות שבידי משרד הפנים, הרי שלמשרד להגנת הסביבה לא ניתנה בחקיקה סמכות לפעול לשיפור רמת ניקיון ואיסוף אשפה במרחבים העירוניים. לפיכך המשרד מוגבל ביכולתו להורות לרשויות המקומיות ליישם שיטות מדידה כמותיות, לשפר את התשתיות לאיסוף הפסולת בשטחן או להכריז על מצב ניקיון ירוד באופן שיחייב רשויות לנקוט מעשים.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2019 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי המשרד להגנת הסביבה מחזיק בידע, בכלים ובמשאבים במטרה לבנות מדדים כמותיים אחידים למדידת רמת הניקיון של הרשויות המקומיות, וכי משרד הפנים ישתף פעולה אם יפנה אליו בנושא המשרד להגנת הסביבה.

על משרדי הפנים והגנת הסביבה לפעול במשותף לאסדרת מדיניות כוללת לניקיון המרחב הציבורי בכל הרשויות המקומיות שתבוסס על מדדים כמותיים אחידים ובני השוואה.

משקל האשפה שאוספת העירייה

כאמור, מדי שנה מקבלת הלמ"ס מהרשויות המקומיות במדינה נתונים על משקל האשפה שנאספה מתחומיהן וסולקה לתחנות מעבר ולאתרים מרכזיים להטמנת פסולת או למיחזור.

בשנת 2017 מסרה העירייה ללמ"ס נתונים, ולפיהם בשנת 2016 פינתה מתחומיה 455,670 טון אשפה. משקל אשפה זה חולק על ידי הלמ"ס במספר ימי השנה ובמספר התושבים בעיר, אשר על פי נתוני הלמ"ס עמד על 874,187.

כך פורסם בנובמבר 2017 כי מהעיר ירושלים פונו בשנת 2016 כ-1.43 ק"ג אשפה מוצקה לנפש מדי יום. מפרסום הלמ"ס עולה עוד כי ממוצע פינוי הפסולת לנפש ליום בערים בישראל שבהן מתגוררים מעל 100,000 תושבים עמד על כ-1.75 ק"ג לאדם ליום.

ייתכן שיש קשר בין האשכול החברתי-כלכלי של תושבי הרשות²¹, אשר בשנת 2018 בירושלים עמד כאמור על 2 (מתוך 10), ובין כמות האשפה שמייצרים התושבים, כך ככל שהאשכול החברתי-כלכלי נמוך יותר, כמות האשפה קטנה יותר. עם זאת הנתון בדבר מספר התושבים המתגוררים בשטחה המוניציפלי של ירושלים שנוי במחלוקת: הנתונים הרשמיים, כפי שהוצגו לעיל, נמוכים בהרבה מאלו שהציגו גורמים אחרים, דוגמת העירייה עצמה וחברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ²². ההבדלים בנתונים נובעים ככל הנראה ממידע חסר הנוגע למספר התושבים בשכונות הערביות במזרח העיר ובעיקר בשכונות שבשטחה המוניציפלי של ירושלים אשר נמצאות מעבר לגדר הפרדה [להרחבה ראו להלן בקובץ דוחות זה "הניקיון והתברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים"].

21 ת' נויגרטרן, **צדק אקלימי בישראל - אי שוויון בפליטת גזי חממה בתהליכי ייצור וטיפול בפסולת עירונית מוצקה**, נייר עמדה מס' 2 (2013).

22 חברת הגיחון, מפעלי מים וביוב ירושלים בע"מ הוקמה על ידי עיריית ירושלים כתאגיד עצמאי הפועל על פי עקרונות עסקיים, שמטרתו לספק שירותי מים לתושבי ירושלים וסביבותיה ולטפל במערכת המים, הביוב והניקוז.

כך, היועץ ששכרה העירייה במטרה להעריך מחדש את תחום מסלולי פינוי האשפה, התבסס בדוח שהכין על נתון שמסרה לו העירייה, ולפיו מספר תושבי העיר עומד על 946,133 - כ-80,000 איש יותר מנתוני הלמ"ס.

יתר על כן, בירושלים, בהיותה עיר בירה המשמשת מקום מושבם של מוסדות השלטון, עיר תיירות ועיר מטרופולין, מבקרים מדי יום אנשים רבים מלבד תושביה, אשר גם הם מייצרים אשפה בגבולות העיר. כאמור, על פי נתוני משרד התיירות בשנת 2017 שהו בעיר כ-20,500 תיירים בממוצע מדי יום²³. כמו כן, בעיר הועסקו בשנת 2016 כ-77,000 איש אשר אינם מתגוררים בירושלים.

אם נביא בחשבון בחישוב משקל האשפה שאוספת העירייה לכל תושב את מספר התושבים הגבוה יותר, את מספר התיירים המבקרים בעיר ואת מספר המועסקים בה - נמצא כי משקל האשפה שמפונה מירושלים לנפש נמוך עוד יותר בהשוואה למוצע הארצי.

כך למשל משקל האשפה הנאספת בערים שמספר תושביהן עומד על יותר מ-100,000 נפש, והן אינן ערי מטרופולין ואינן ערים מתוירות²⁴, כלומר לכאורה לא מתווספת בהן אשפה על זו המיוצרת על ידי תושביהן, עומד על 1.68 ק"ג ליום לתושב - משקל גבוה יותר מזה הנאסף בירושלים.

כפי שצוין לעיל בעניין מדדים לניקיון²⁵, שקילת האשפה הנאספת בכלי האצירה אשר רשות מקומית מודדת באמצעות שקילה בנקודת הפינוי, שעליה נסמכים נתוני הלמ"ס, אינה כוללת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה של הרשות המקומית. כך יש חשש שהאשפה שאינה נמצאת בכלי האצירה בירושלים נותרת פזורה במרחב, אינה מפונה כלל או מפונה באיחור רב וחלקה מתפרק בשטח ועלול ליצור בעיות תברואה ולפגוע בחזות העיר.

נתונים אלה בדבר משקל האשפה הנמוך יחסית שמפנה עיריית ירושלים, בשילוב הנתונים שהוצגו לעיל בנושא שביעות הרצון הנמוכה של התושבים ותוצאות ניטור האשפה ברחובות העיר, מעלים את החשש כי עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה שמייצרים התושבים והבאים בשעריה, וחלק לא מבוטל מאשפה זו נותר פזור במרחב הציבורי ומותיר אותו מלוכלך.

vi

בתשובת העירייה נכתב כי נתוני הלמ"ס בדבר משקל האשפה לנפש אינם תואמים בהכרח את כמויות האשפה הנאספות בעיר: על פי התשובה, משקל האשפה שמייצר כל תושב [להבדיל מהאשפה שאוספת העירייה] היא 1.6 ק"ג לנפש ליום, ותיירים ועובדים אומנם מוסיפים למשקל האשפה המיוצרת בעיר אך בכמות פחותה הרבה יותר בהשוואה לתושבים. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי חשש הביקורת שמא עיריית ירושלים אינה אוספת את כל האשפה ברחבי העיר, ובשל כך נותרת פסולת במרחב הציבורי, ייבחן וייבדק.

מתשובת העירייה נראה כי היא מודעת לפער בין משקל האשפה המיוצרת בעיר ובין משקל האשפה שאוספת העירייה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בהקדם לבחינת הקשר בין מצב הניקיון במרחב הציבורי ובין משקל האשפה שהיא אוספת בפועל.



²³ על פי סקר התיירות הנכנסת לשנת 2017 שעשה משרד התיירות, 74% (שהם כ-2.67 מיליוני אנשים) מאלה שביקרו בארץ, הגיעו לבקר בירושלים, ו-45% מהם לנו בה 5 ימים בקירוב, בממוצע.

²⁴ לצורך החישוב התבסס צוות הביקורת על הנתונים שפרסמה הלמ"ס בסקר פסולת ומחזור - כולל פסולת ביתית, מסחרית וגזם ואשר פורסם בנובמבר 2017 וכלל בו את הערים האלה: ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, נתניה, חולון, בני ברק, רמת גן, בת ים, רחובות ואשקלון.

²⁵ D. Hoornweg and P. Bhada-Tata, *What A Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, urban development series knowledge papers, The world Bank (May, 2012)

הנתונים שהוצגו לעיל מעלים מציאות קשה, ולפיה עיריית ירושלים אינה ממלאת את חובתה לנקות כראוי את רחובות העיר ורחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת שירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. על העירייה לפעול באופן שיוביל לשיפור דימוי העיר בקרב תושביה והמבקרים בה, יסייע במשיכת עסקים ותיירים ויתמוך בצמיחה כלכלית עירונית.

רחובות העיר ירושלים מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

אף על פי שניקיון העיר מושפע מניהול כלל משאבי הפסולת העירוניים, יש להתייחס אליו כאל נושא עצמאי ומובחן ולמצוא דרכים אובייקטיביות למדידתו. יש להגדיר את ניקיון המרחב הציבורי כמטרה שעל העירייה לשאוף להשיגה במישרין ולא כפעילות נלווית לטיפול בפסולת העירונית.

תקציב ומצבת כוח האדם באגף התברואה

1. תקציב אגף התברואה בעיריית ירושלים בשנים 2011-2017 מוצג בלוח 5:

לוח 5: תקציב אגף תברואה בעירייה (2011-2017)

שנים	תקציב אגף התברואה (אלפי שקלים)	ביצוע תקציב אגף התברואה (אלפי שקלים)	פער בין תקציב לביצוע	תקציב עירוני כולל (אלפי שקלים)	שיעור תקציב אגף התברואה מתוך התקציב הכולל
2011	291,485	279,789	4.0%	3,826,000	7.6%
2012	319,214	302,256	5.3%	4,088,000	7.8%
2013	346,278	327,241	5.5%	4,360,000	7.9%
2014	391,508	363,475	7.2%	4,650,000	8.4%
2015	412,020	380,995	7.5%	4,920,000	8.4%
2016	406,815	380,998	6.3%	5,175,500	7.9%
2017	422,189	399,700	5.3%	5,470,000	7.7%
ממוצע	369,930	347,779	5.9%	4,641,357	8.0%

על פי דוחות כספיים מבוקרים של משרד הפנים בשנים 2011-2017 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 5 עולה כי בשנים 2011-2017 עמד תקציב אגף התברואה על כ-8% בממוצע מסך התקציב העירוני, וכי הוא עלה משנת 2011 ועד שנת 2017 בשיעור של כ-45% (מכ-291 מיליוני ש"ח לכ-422 מיליוני ש"ח). עוד עולה מלוח 5 כי 6% בממוצע מהתקציבים השנתיים לא נוצלו במלואם במהלך השנים זאת למרות מצב הניקיון העגום בעיר.

נמצא כי בשנת 2017 עמד תקציב השכר באגף התברואה על כ-230 מיליוני ש"ח, שהם כ-54% מסך התקציב השנתי של האגף.

בשנים 2017²⁶ ו-2018²⁷ קיבלה הממשלה שתי החלטות בדבר הקצאת תקציב כולל של כ-115 מיליון ש"ח לשיפור נושאי התברואה והניקיון בשכונות הערביות במזרח ירושלים²⁸.

²⁶ החלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17 (להלן - החלטת ממשלה 2684 לטיפול במפגעים בירושלים).

²⁷ החלטת ממשלה מס' 3790, "צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (13.5.18).

²⁸ להרחבה בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה "ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים".

בתשובתו של משרד הפנים נכתב כי הושקעו מאמצים להגדיל את מענק הבירה ואת תקציבי הפיתוח של העיר במטרה לייעל ולשפר את מערך התברואה הכולל בעיר לרבות בשכונות הערביות במזרח. כחלק מהסיכום התקציבי בין משרדי האוצר והפנים ועיריית ירושלים בשנת התקציב 2018 הוקצו 87 מיליוני שקלים בתקציבי פיתוח לביסוס איתנותה ועצמאותה של העירייה²⁹. נוסף על כך ציין משרד הפנים כי יצא בקול קורא לייזום פרויקטים שעשויים לשפר במידה רבה את ניקיון העיר, כגון פרויקט התקנת כלי אצירה תת-קרקעיים.

בתשובת העירייה נכתב כי בשנים האחרונות השקיעה העירייה משאבים רבים בטיפול בתחום הניקיון: התווספו כ-200 עובדי טיאוט, הוטמנו כ-1,000 כלי אצירה ומתוכננים להטמין עוד 2,000 כלי אצירה והתווספו 12.5 מסלולים חדשים לפניו אשפה. עוד הוסיפה בתשובתה כי על אף ההשקעה העירונית הגדולה בשנים האחרונות ובשנה הקרובה, הפער בין המשאבים שמשקיעה העירייה לבין המשאבים שמשקיעות העיריות בערים גדולות אחרות בארץ עדיין גדול מאוד ועומד ביחס ישר של פי שניים לטובת העיריות האחרות.

העירייה הבהירה בתשובתה כי למרות השיפור שחל מאז פרסום דוח הביקורת הקודם עדיין נדרש להוסיף ולשפר את חזות העיר ואת הניקיון. אולם חזות העיר, רמת הניקיון והאחזקה ומערך האכיפה נעשים בהתאם ליכולתה הכלכלית של העירייה.

נמצא אפוא כי היקף הוצאות של אגף התברואה, אשר עמד בשנים 2011-2017 על כ-8% מסך הוצאות העירייה, עלה בהדרגה מדי שנה. על אלה יש להוסיף תקציבי מדינה ייעודיים בהיקף נרחב שהושקעו בתחום התברואה בירושלים בשנים 2017-2018. לאור מצב הניקיון בעיר נראה כי השקעת העירייה בסך מאות מיליוני ש"ח בתברואה ובניקיון לא הביאה לתפוקות מספקות ולא שיפרה כמצופה את ניקיון העיר.^{vii}

על העירייה לתעל את פעולותיה ואת משאביה באופן שיוביל למימוש מדיניותה המוצהרת.

2. במאי 2017 פרסמה עיריית ירושלים דוח מסכם המתבסס על ניתוח כלכלי וסטטיסטי שערכה חברת הייעוץ מקינזי (להלן - דוח מקינזי). מהדוח עולה כי על כל 1,000 תושבים בירושלים מועסקים 1.03 עובדי תברואה. נתון זה על פי הדוח נמוך מן הנתונים הקיימים ברשויות המקומיות המשתתפות בפורום ה-15³⁰, העומד בממוצע על 1.3 עובדי תברואה ל-1,000 תושבים. זאת ועוד, מספר עובדי התברואה ל-1,000 תושבים בירושלים הוא פחות ממחצית ממספר עובדי התברואה בתל אביב, העומד על 2.13 עובדים. עורכי הדוח אמדו גם את הוצאות התברואה לתושב בשנת 2017 ב-468 ש"ח לעומת 671 ש"ח לתושב בממוצע ארצי. כלומר, הוצאות התברואה לתושב בירושלים נמוכות ב-30% מהוצאות התברואה הארציות הממוצעות לתושב.

נמצא שנכון ליולי 2018, העסיק מערך התברואה של העירייה 1,165 עובדים. כלומר יחס המועסקים עמד על כ-1.28 עובדי תברואה בממוצע ל-1,000 תושבים. אם נצרף לנתונים אלה את העובדה כי שירותי הניקיון באגן העיר העתיקה מבוצעים על ידי קבלן פרטי, וכי באוגוסט 2018 החל מערך להפרטת שירותי הניקיון בשכונות הערביות במזרח העיר והעובדים שהועסקו בשכונות הערביות במזרח העיר עברו לעבוד במערה של העיר, כך ששירותי הניקיון באזורים אלו לא הובאו בחשבון, הרי שהיחס של מספר עובדי התברואה בממוצע ל-1,000 תושבים גבוה הרבה יותר ואינו שונה מהותית מהמקובל ברשויות החברות בפורום ה-15, העומד בממוצע על 1.3 עובדי תברואה ל-1000 תושבים.

מן הדברים עולה כי עיריית ירושלים, אשר זוכה לתוספות תקציביות ניכרות ממשרדי הממשלה השונים, אכן משקיעה תשומות רבות בתחום הניקיון, ומעסיקה עובדי תברואה רבים. עם זאת, לנוכח המצב העגום בשטח נדמה כי השימוש שעושה העירייה במשאבים

²⁹ להרחבה בעניין זה ראו פרק "החוסר הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי" בקובץ דוחות זה.

³⁰ פורום ה-15 איגד, נכון לשנת 2018, 15 "עיריות עצמאיות" בישראל שלא קיבלו "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים, ונהלו כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים.

העומדים לרשותה איננו יעיל. על העירייה לעשות "בדק בית" יסודי בדבר היקף התקציבים וכוח האדם המטפלים בנושא הניקיון ולפעול ללא דיחוי לניצול יעיל של המשאבים שהיא משקיעה בנושא.

בתשובת העירייה נכתב כי עם כניסתו של ראש העירייה, מר משה ליאון, בנובמבר 2018 לתפקיד, וקבלת אחריות אישית שלו כמחזיק תיק התברואה ושפ"ע, מושם דגש בנושא ניקיון העיר ותחזוקתה והוא עומד בראש סדרי העדיפות העירונית. ראש העירייה הורה לבנות תוכנית עירונית לטיפול בניקיון וטיפול המרחב הציבורי, אשר תיושם במהלך שנת 2019. התוכנית כוללת רפורמות חשובות והקצאת משאבים רבים ומשמעותיים בתחומי העשייה הפיזיים. תוכנית העבודה שהוכנה הוגדרה כיעד עירוני שמשמעותו עבודה מטריציונית עירונית לה מטרה אחת ומשאבים רבים.

ליקויים בפעולות העירייה בתחום הניקיון בשכונות היהודיות

טיאוט

העירייה פורסת כלי אצירה במרחב הציבורי שאליהם אמור הציבור להשליך פסולת. הטיאוט הוא פעולה משלימה לאיסוף הפסולת הפזורה במרחב הציבורי. טיאוט הרחובות בשכונות בעיר מתבצע על ידי אגף התברואה פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע במוצע, בין בעבודה ידנית של עובדים ובין ברכב טיאוט. בשטחים ציבוריים הומי קהל כמו מרכז העיר נעשה הטיאוט בכל יום ובחלק מאתרי התיירות אף פעמיים עד שלוש פעמים ביום.

עיבוד ממוחשב שעשה צוות הביקורת לקובץ נתוני הפניות למוקד העירוני משנת 2017 העלה כי במוקד העירוני התקבלו 11,732 דיווחים על אי-טיאוט המרחב הציבורי, שהם 21.3% מכלל הפניות בנושאי תברואה.

מסקר שביעות הרצון לשנת 2016, עולה כי התושבים מייחסים חשיבות רבה לניקיון הרחובות, לניקיון השטחים הפתוחים וטיפולם ולניקיון סביב פחי האשפה, והם אינם מרוצים מביצועי מינהל התפעול בתחומים הללו. יצוין כי העירייה הגדירה לעצמה בסקר רכיבים אלו כראויים לשיפור.

בדוח הביקורת הקודם קבע מבקר המדינה כי יש מקום לשיפור רמת הניקיון ברחובות והצביע על כך שנמצאה פסולת רבה פזורה ברחובות ובמעברים רבים.

גם בביקורת הנוכחית נמצאה פסולת ברחובות רבים ובשוליהם וכן במעברים. להלן תצלומים הממחישים את התופעה.

תצלום 2: אשפה מתגוללת במרחב הציבורי

מימין: רח' יואל שבשכונת מאה שערים, יולי 2018

משמאל: רח' אבינועם ילין בשכונת גאולה, ינואר 2018

למטה: רח' איי שחראי שבשכונת בית וגן, נובמבר 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

בתשובת עיריית ירושלים נכתב כי צוות הביקורת אומנם מצא אשפה פזורה אך הדבר נכון לעת ביצוע הביקורת ולא נותר רלוונטי זמן מה לאחר עזיבתו של צוות הביקורת את המקום, שכן עובדי הניקיון היו באזורים אלה שנסקרו ופינו את הפסולת.

הטענה כי רחובות העיר אינם מטואטים כיאות אינה מתבטאת רק בסיורי צוות הביקורת. הדברים עלו גם מפניות התושבים, מסקרי שביעות רצונם ומסקר הניקיון שעשה משרד מבקר המדינה כמפורט לעיל, וכן מתפיסת העירייה עצמה את המצב בשטח, כפי שיובא להלן.

אשפה פזורה בפרהסיה ומרחב ציבורי שאיננו מטואט כראוי בולטים מאוד לעין. מצב זה מעורר בקרב הציבור רושם שהעיר אינה נקייה. סביבה מלוכלכת עלולה לעודד השלכת פסולת ולכלוך ברשות הרבים ויוצרת תחושת ניכור ודחייה כלפי המקום. על העירייה לפעול ביעילות ליצירת סביבה נקייה אשר תוביל מאליה להעלאת שביעות רצון התושבים ותגביר את תחושת השייכות של התושבים למקום שבו הם חיים.

מערך הטיאוט העירוני

ביולי 2018 העסיק מערך התברואה של העירייה 1,165 עובדים. מרבית העובדים (כ-75% מהם) עוסקים בטיאוט - עובדי הטיאוט אחראים לניקיון רחובות העיר באזורי מגורים, תעסוקה, תיירות, בילוי ופנאי. עובדים אלה אמונים, בין השאר, על טיאוט הרחובות ועל איסוף האשפה מסביב לפחים ובאזורים שבהם אין גישה לרכבי איסוף אשפה. עובדי טיאוט הרחובות מסייעים גם לעובדי איסוף האשפה בימים עמוסים שבהם כוח האדם המתועל לפינוי האשפה אינו מספק.

בסוף שנת 2010, עם סיום החלפת התשתיות במרכז העיר במסגרת פרויקט הרכבת הקלה, הגיעה העירייה לידי מסקנה כי העסקת עובדי טיאוט על ידה אינה יעילה וכי עליה לפעול לתיקון המצב.

מניירות עמדה עירוניים משנת 2011 בנושא הפרטת הטיאוט הידני עלה כי לשם הגשמת חזונה, ולפיו תהיה ירושלים עיר נקייה ומטופחת, העירייה "מעוניינת להפריט את תחום הטיאוט הידני בכלל חלקי העיר ולקנות שירותי ניקיון באמצעות קבלנים חיצוניים. מהלך של הפרטת הטיאוט הידני יביא לשיפור ניכר ברמת הניקיון בעיר, באזורי העיר השונים בכלל, ובאזורי התיירות בפרט".

מניירות העמדה האמורים עלה כי עמדה זו של העירייה התגבשה אחרי שהתברר לה כי :

- "כ"א העירוני הקיים [במערך ה]טיאוט הידני אינו עונה על הנדרש בתפוקות הניקיון [הרצויות] לעיר בסדר גודל של ירושלים. תוספת תקינה נוספת לאגף, כרוכה בעלויות גבוהות ומצריכה בנוסף גם משאבים ניהוליים לקליטתם [של עובדים חדשים].
- מבנה ההעסקה העירוני, אינו מאפשר גמישות בתפעול העובדים מה שגורם לירידה ברמת השירות.
- יעילות ואפקטיביות לאורך זמן בקניית שירות [ניקיון] הינה גבוהה יותר, שכן ישנה שחיקה מוגברת ללא [מתן] מענה הולם לעובדים במערכת העירונית".

עוד עלה מניירות העמדה כי העירייה שקלה כמה חלופות לפתרון הבעיות במערך הטיאוט ומצאה כי מבין כל החלופות, שתיים היו רלוונטיות ביותר: הגדלת התקינה של פועלי הטיאוט אשר יועסקו על ידי האגף - מהלך הכרוך בעלויות גבוהות מצד אחד וביעילות מוגבלת מצד אחר; הפרטת שירותי הטיאוט של העירייה והעברתם לקבלן חיצוני באופן שאמור לתת מענה להעלאת רמת הניקיון. מניירות העמדה עלה כי מהלך של הפרטת הטיאוט הידני טומן בחובו עלויות כלכליות גבוהות, בעיקר בטווח הקצר, אך בטווח הארוך קטנות באופן יחסי העלויות וגדלה יעילות הטיאוט וכך גם השמירה על הניקיון.

בהתאם לעמדה זו גיבשה העירייה ביוני 2011 תוכנית שהוגדרה "פרויקט תשתיתי מהותי ביותר [ההדגשה במקור]". התוכנית נעשתה בתיאום עם משרד האוצר ובמימונו לצורך הפרטת מערך הטיאוט הידני בעיר ורכישת שירותי ניקיון באמצעות קבלנים חיצוניים. על פי התוכנית הוחלט כי משרד האוצר יעביר לעירייה 33 מיליוני ש"ח למימון פרישתם של חלק מהעובדים ולשילוב הנותרים במערך העירוני. העירייה נשאה ונתנה עם ארגון העובדים בדבר יישום התוכנית אך המשא ומתן לא נשא פרי.

נמצא כי בשל כישלון המשא ומתן עם ארגון העובדים היציג לא יצא "פרויקט תשתיתי מהותי" זה אל הפועל. במקום להפריט את מערך הטיאוט, כפי שהמליצו גורמים מקצועיים בעירייה, הגדילה העירייה את מצבת עובדי הטיאוט, ובשנים 2012-2017 הוסיפה 253 תקנים למערך הטיאוט. ^{viii}

גם מבקרת העירייה מצאה בדוח שפרסמה בשנת 2014 כי במהלך השנים ניתנו לעובדי אגף התברואה תוספות שכר שונות כדי לתגבר את צוותי העבודה ולהתגבר על איסוף האשפה בעיר, והגיעה למסקנה כי נדרשת חשיבה מחודשת בשאלה אם ההשקעה הכספית של העירייה בניקיון העיר משיגה את יעדי האגף ואם הדרך היעילה והכדאית כלכלית לעירייה היא במתן תגמול כספי גבוה לתגבור העבודה.

על פי סקר שביעות הרצון משנת 2016, הייתה שביעות רצונם של התושבים באותה שנה מטיאוט רחובות העיר נמוכה מאוד. גם היקף הפניות למוקד העירוני בנושא זה, כפי שהוצג לעיל, מחזק את ממצאי הסקר. נוכח נתונים אלו ובהשוואה גם לנתוני הסקר משנת 2012 המצביעים על העדר שביעות רצון התושבים ממערך הטיאוט בשיעור דומה, ניכר כי הוספת התקנים למערך הטיאוט העירוני מאז שנת 2012 ועד שנת 2016 - המועד שבו התקיים הסקר

- לא הביאה לשינוי הרצוי במצב הניקיון כפי שצפתה העירייה ולא הגדילה את שביעות רצון התושבים. על העירייה לבחון מחדש מהי הדרך היעילה והכדאית לטיפול בנושא.

על אף היעילות המוגבלת בהוספת התקנים תוגבר בשנת 2018 מערך הטיאוט העירוני בעובדים רבים נוספים: ביולי 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם להפרטת שירותי איסוף האשפה והטיאוט בשכונות הערביות במזרח העיר. במסגרת זו הוחלט להעביר את העובדים ששימשו למתן שירותים אלה בשכונות הערביות במזרח העיר אל מערבה. כלומר, מערך הטיאוט אומנם הופרט בחלקו אך מערך הטיאוט הקיים בשכונות מערב העיר תוגבר ב-131 העובדים שהועסקו קודם לכן במזרח העיר. העובדים שהועברו לעבודה במערב העיר תומצו במנגנוני שכר עידוד בעלות של כ-2.5 מיליוני ש"ח לערך בשנה.

בתשובתו של סגן בכיר לממונה על השכר באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מינואר 2019 נכתב כי ההחלטה בדבר הפרטה במקום שבו יחסי עבודה מעוגנים בהסכמים קיבוציים אינה יכולה להיעשות באופן חד-צדדי ודורשת היוועצות עם ארגון העובדים היציג. הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) אשר היא ארגון העובדים היציג, מתנגדת במסגרת מדיניותה הרחבתית לסוגיית מיקור החוץ. נוכח זאת הפרטת מערך הטיאוט ופינוי האשפה במזרח העיר והעברתו למיקור חוץ הם הישגים חשובים עבור עיריית ירושלים בכך שהצליחה לפתור את הבעיה בהסכמה ובשיתוף פעולה עם ועד עובדי התברואה וההסתדרות. עוד נכתב בתשובתו כי העברת התקנים בהסכם הקיבוצי מיולי 2018 ממזרח העיר למערבה נבעה מטענת העירייה כי חסרים לה תקנים של עובדי טיאוט במערב העיר, והשתת תגמול תלוי ביצועים ותפוקות נועדה להגביר את היעילות בעבודה ולהוביל לשיפור בניקיון העיר.

בתשובת העירייה נכתב כי העירייה תבחן דרכים נוספות לשיפור וליעול מערך הטיאוט בעיר. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי במסגרת ההסכמות שהושגו עם משרד האוצר בנושא הרפורמה במערך הטיאוט בשנת 2019 כלול תקציב תוספתי בסך 52.5 מיליוני שקלים עבור נושא זה.

על העירייה לעשות שימוש מושכל במשאבים העירוניים ובגידול במספר המועסקים במערך הטיאוט בשכונות מערב העיר, בייחוד לאור התוספת הניכרת של 131 תקנים לניקיון שכונות אלו, שהם כ-11% מהמועסקים באגף התברואה.

במשך שנים רבות לא עלה בידי העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר ולמלא את חובתה על פי דין לנקות את רחובותיה כראוי, על אף כספים רבים שהשקיעה במערך זה. העירייה מחויבת לנהוג ביעילות ובחיסכון במסגרת מילוי חובתה זו. מהביקורת עלה כי במשך השנים פעלה העירייה למעשה בניגוד להחלטתה שלה, ומכיוון שלא הושגו הסכמות עם ועד העובדים בחרה בחלופה של הגדלת מספר עובדי הטיאוט המועסקים בתקן עירוני - חלופה שלפי עדותה שלה, יעילותה נמוכה. ברי כי הפרטת שירותים הכרוכים בהעסקת כוח אדם היא הליך מורכב ורגיש ויש חשיבות רבה בהקפדה על מימוש זכויותיהם ההסכמיות של העובדים. עם זאת, ההחלטה להותיר את מספר עובדי התברואה בתקן העירוני על כנו, על אף הפרטת השירותים בשכונות הערביות במזרח העיר מותירה חלק מהבעיה בעינה.^{ix}

בתשובת העירייה נכתב כי תחום הניקיון וטיפול המרחב הציבורי בעיר ירושלים - על מורכבותה הדמוגרפית, הטופוגרפית, התשתיתית והתקציבית - הוא אתגר גדול המחייב השקעה נרחבת הן בתחום התשתיות הפיזיות והחברתיות והן בתגבור השוטף היומיומי. עוד עלה בתשובתה שכדי לשנות את נראות המרחב הציבורי דרוש מהלך רחב היקף, עתיר משאבים וחוצה גופים וארגונים. נראות המרחב הציבורי מושפעת מכמה תחומים, שבהם נחוצה עשייה עירונית רחבה. לא די בהגדלת עובדי הטיאוט, ונדרשת פעולה משולבת ומשותפת המלווה בהקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.

על העירייה מוטלת האחריות בדין לדאוג לניקיון המרחב הציבורי, לפעול ליזום מהלך רחב היקף, עתיר משאבים וחוצה גופים וארגונים, כעולה מדבריה, במטרה לשפר את נראות המרחב הציבורי בירושלים.

מפגעי גרפיטי

גרפיטי הוא שם כולל לכתובות או לציורים שנעשו ללא הסכמת בעלי הרכוש שעליו צוירו. ציורים וכתובות גרפיטי מסורטטים לרוב על קירות בתים, על חומות ועל בניינים בערים רבות בעולם. הציורים או הכתובות נועדו להעביר מסרים חברתיים שונים, פעמים רבות של מחאה והתנגדות לסדר הקיים והם מבטאים לעיתים תכנים פוגעניים וכתובות נאצה ושנאה. עד לפני שנים מספר נחשב הגרפיטי לעבירה על החוק ונהגו לראות בו ונדליזם ובסעיף 196 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, אף נקבע כי מי שכותב, מצייר, מסרטט או חורת על מקרקעין של זולתו שלא כדין, או מדביק עליהם שלא כדין כתב או שלט, דינו - מאסר שנה אחת.

במשך הזמן חלו שינויים בתפיסת הציבור את כתובות הגרפיטי, וכיום הגרפיטי נחשב במקרים רבים אומנות מקובלת במקומות שונים בעולם, בדומה לציורי קיר. כך נמצא כי בתקופת הביקורת איפשרה העירייה לאומנים ליצור אומנות גרפיטי בתנאי שקיבלו אישור בכתב מבעל הנכס שעליו מתנוססת אומנות הגרפיטי. כדי לוודא שאין ביצירה משום מפגע ויזואלי או כדי לוודא שהיא אינה פוגעת באוכלוסייה מסוימת ביקשה העירייה מהאומנים לשלוח אליה סרטוט של הציור בטרם צוירה הכתובת על כותלי הנכס. עד מועד סיום הביקורת אישרה העירייה 22 ציורי קיר בלבד.

הטיפול בכתובות גרפיטי שאינן מורשות הוא באחריות אגף שפי"ע, והסרת מפגעי הגרפיטי מבוצעת באמצעות קבלן חיצוני אשר מפעיל לצורך כך שני צוותים.

1. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי התופעה של ריסוס סיסמאות וכתובות גרפיטי נפוצה ברחבי העיר וכי מפגעי גרפיטי רבים נותרים על מקומם במשך זמן רב.

גם בביקורת הנוכחית נמצאו מפגעי גרפיטי רבים, וביניהם כאלה הנותרים על מקומם זמן רב ואינם מוסרים על ידי העירייה. הווה אומר, העירייה איננה יוזמת פעולות בנושא זה ורק מגיבה בהתאם לפניית העולות מן השטח.^x

כך לדוגמה צילם צוות הביקורת מפגע גרפיטי בכיכר דניה שבשכונת בית הכרם במרץ 2018 ומצא כי גם בסוף אוקטובר 2018, כחצי שנה לאחר מכן, המפגע עודנו מתנוסס בכיכר. עוד מצא צוות הביקורת, בסיור אחר שערך במרכז העיר באוגוסט 2018, מפגע גרפיטי המתנוסס על בניין ברחוב בן יהודה שנותר על מקומו גם בתחילת נובמבר 2018.

תצלום 3 : מפגעי גרפיטי

מימין : כיכר דניה בשכונת בית הכרם, מרץ 2018*
משמאל : רח' בן יהודה 36, אוגוסט 2018**



*המפגע צולם פעם נוספת באוקטובר 2018.

** המפגע צולם פעם נוספת בנובמבר 2018.
צילום : צוות משרד מבקר המדינה.

2. בביקורת עלה כי תוכנית העבודה להסרת מפגעי גרפיטי של אגף שפ"ע נבנית אך ורק על סמך פניות שהתקבלו במוקד העירוני ופניות מטעם המשטרה, וכי לעירייה אין תוכנית סיורים יזומה לאיתור מפגעי גרפיטי.

באוגוסט 2018 קיבל צוות הביקורת מהמוקד העירוני את נתוני התלונות בדבר כתובות גרפיטי שהתקבלו במוקד במהלך אותו השבוע. מנתונים אלה עלה כי באותו השבוע התקבלו שתי תלונות בנושא. בסיוור שערך צוות הביקורת שלושה ימים מאוחר יותר נמצא כי מפגעי הגרפיטי שלגביהם התקבלו התלונות אכן נמחקו, אך ברחבי מרכז העיר נמצאו סיסמאות ומפגעי גרפיטי רבים אחרים אשר מקנים לעיר מראה מוזנח. לא זו אף זו, סמוך מאוד לכתובת גרפיטי שהסיר הקבלן הפועל בשם העירייה הופיעה כתובת אחרת אשר אותה לא טרח הקבלן למחוק.

אין די בכך שהעירייה נסמכת רק על תלונות התושבים או על פניות המשטרה במטרה להסיר מפגעי גרפיטי. טיפול אד-הוק המבוסס על פניות ציבור בלבד אינו מספק, שכן אינו משקף בהכרח את המצב לאשורו בשטח. הפנייה למוקד העירוני תלויה גם במידת מעורבותם ורגישותם של עוברי האורח למפגעי הגרפיטי. על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן יזום ושיטתי, מתוקף חובתה בדין.

3. להלן דוגמאות לכתובות גרפיטי שנמצאו במהלך הסיור האמור של צוות הביקורת:

תצלום 4: מפגעי גרפיטי
רח' הלל במרכז העיר, אוגוסט 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

בעקבות הסיור שערך צוות הביקורת באוגוסט 2018, פנה הצוות למוקד העירוני בתלונה להסרת מפגעי הגרפיטי ברח' בן יהודה 36 וברח' הלל 15. למרות זאת, בסיור חוזר שנערך בדצמבר 2018 נמצא כי המפגעים לא הוסרו. יתרה מזו, פנייה חוזרת למוקד העירוני לאחר סיור זה העלתה שפנייה אחת לא תועדה כלל ופנייה שנייה דווחה ככזו שטיפול הסתיים. גם בפנייה החוזרת דווח שמפגעי הגרפיטי טופלו, אך הם נותרו על קירות הבניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי דיווח חוזר ונשנה שמפגעי גרפיטי טופלו בשעה שהם ממשיכים להתנוסס ברחובות העיר מטיל צל כבד על אמינות הנתונים בדבר טיפול העירייה במפגעים. בשים לב לכך שהמוקד משמש גורם מרכזי בנוגע לקבלת דיווחים על מפגעים ולטיפול בהם, על העירייה לתת את דעתה למתואר לעיל לגבי אופן תיעוד המפגעים המדווחים והטיפול בהם.^{xi}

במהלך הביקורת מסר הממונה על האחזקה באגף שפ"ע כי מחלקת האחזקה האמונה על הנושא שוקדת על תוכנית עבודה שתבצע על פי רבעים לטיפול בכתובות הגרפיטי.

בתשובת העירייה נמסר כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי נוסף על ניקיון מפגעי גרפיטי על פי קריאות מהמוקד העירוני היא תקפיד ליזום פעילות לאיתור כתובות באמצעות סיירי הרבעים והפקחים המסיירים בעיר.

4. כאמור, העירייה התקשרה בהסכם עם קבלן חיצוני למטרות ניקוי והסרת כתובות גרפיטי בלבד. נמצא בביקורת כי לפי דרישת העירייה מועסקים צוותי הקבלן החיצוני גם בניקיון המרחב הציבורי בכלל ובניקיון גני משחקים בפרט. במסגרת ניקוי גני המשחקים מסיר הקבלן מעת לעת מפגעי גרפיטי.

כלומר, הקבלן משקיע חלק מזמנו וממרוצו בביצוע עבודות שלא לשמן הוא נשכר בעוד העבודות שאותן הוא אמור לבצע אינן מבוצעות באופן מיטבי.

נוכח מפגעי הגרפיטי שצוות הביקורת איתר ברחבי העיר, על העירייה להקפיד על כך שהקבלן יועסק רק במשימות שלשמן הוא נשכר והתקשר עם העירייה, בייחוד כאשר המשימות לשמן הועסק לא מולאו על ידו.

5. הסרת מפגעי גרפיטי כוללת עבודות הכנה, התזת חול או קיטור, ניקוי ושטיפה או כיסוי בצבע.

צוות הביקורת התרשם כי פעולות העירייה להסרת מפגעי הגרפיטי יצרו מפגעים חזותיים בעצמם, ואף נמצאו מקרים שבהם הייתה ההסרה חלקית בלבד. להלן תצלומים הממחישים את חומרת התופעה.

תצלום 5: מחיקת מפגעי גרפיטי באמצעות התזת צבע או שפשוף

מימין: רח' הלל במרכז העיר, אוגוסט 2018

באמצע: שדרות הרצל, ספטמבר 2018

משמאל: רח' בצלאל במרכז העיר, אוגוסט 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

על העירייה לפעול להסרת מפגעי הגרפיטי באופן שפעולת ההסרה עצמה לא תהווה מפגע חזותי.



מפגעי הגרפיטי בירושלים פוגעים בחזות העיר ומייצרים מצג של הזנחה³¹. כפי שעולה מהמתואר לעיל, העירייה אינה עושה די להסרת מפגעי הגרפיטי ברחובות העיר בכך שהיא מגיבה לחלק מפניות הציבור ואינה יוזמת בעצמה את הסרתם. על העירייה ליצור מרחב ציבורי מטופח ומתוחזק לרווחת התושבים, העסקים והמבקרים ולהסיר במלואן כתובות גרפיטי שאינן מאושרות על ידיה ופוגעות בחזות העיר. על ההסרה להתבצע באופן שיחזיר את המצב לקדמותו ולא ייצור עוד מפגע חזותי. נוסף על כך, על העירייה לשקול לרענן את ההנחיה ולפיה על מי שמשרטט כתובות גרפיטי לקבל לכך אישור מראש ממנה ומבעל הנכס בטרם יעשה זאת.

מפגעי מודעות פירטיות

חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980 (להלן - חוק עזר לשילוט) וסעיף 196 לחוק העונשין מסדירים את הכללים בעניין הדבקת מודעות ברחבי העיר וקובעים דרכי פרסום אסורות.

1. בדוח הביקורת הקודם נמצאו במרכז העיר, ובשאר חלקי העיר, מודעות שהודבקו בניגוד לחוק עזר לשילוט, והעירייה לא פעלה להסירן.

בדומה לביקורת הקודמת, נמצא גם בביקורת זו כי ישנן מודעות רבות המודבקות במקומות אסורים לפרסום (למשל על עמודי חשמל, גדרות, מעקות, תחנות אוטובוס, קירות של מבנים פרטיים ותאי טלפון ציבוריים), ובהן מודעות פרסומת של אנשים פרטיים או של בתי עסק, מודעות אבל ומודעות בעלות גוון פוליטי.

הדבקת מודעות פירטיות קיימת בכל רחבי העיר אך מאפיינת בעיקר את הציבור החרדי, שבו הן משמשות כלי לפרסום ולהעברת מידע (פשוטילים).

Wilson, J. O., and G. L. Krllinh, (1982), Broken Windows. Atlantic monthly, 249(3), 29-38

31

צוות הביקורת סייר בשכונות העיר בכלל ובשכונות שבהן מתגוררות אוכלוסיות חרדיות בפרט, דוגמת שכונות מאה שערים, גאולה, זיכרון משה ובית וגן, ומצא שתופעת הדבקת מודעות נפוצה בהן במיוחד. להלן תמונות:

תצלום 6: הדבקת מודעות פירטיות

מימין: על גבי עמוד חשמל בשכונת מאה שערים, ינואר 2018
משמאל: על גבי כלי אצירה למיחזור, רח' זנגוויל בשכונת קריית היובל, יולי 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

המרחב הציבורי הוא נחלת הכלל. ריבוי מודעות פירטיות במרחב זה פוגע בחזות העיר ומשווה לה מראה מוזנח, כעור ומלוכלך.^{xii}

בסיורי צוות הביקורת נמצאו מודעות המודבקות על עמודי חשמל, מפגע שעלול להוביל להתחשמלות או להתלקחות דליקות ולסכן את בטיחות התושבים. כמו כן, נמצאו תחנות אוטובוסים מכוסות במודעות המקשות על התושבים לזהות את האוטובוסים הקרבים אל התחנה. עקב כך נאלצים העומדים בתחנה לצאת ממנה כל אימת שמתקרב אוטובוס, והמצב עשוי לסכן את חייהם.

ניכר אפוא שמדובר בתופעה נרחבת ברחבי העיר ועל העירייה לפעול ביתר שאת לאכיפת החוק.

בדומה לתופעת הגרפיטי, שתוארה לעיל, במוקד העירוני מתקבלות פניות מעטות ביותר על מודעות פירטיות, בניגוד גמור להיקף התופעה המתגלה בסיור ברחובות העיר. עיבוד שעשה צוות הביקורת לקובץ נתוני הפניות למוקד העירוני מהשנים 2016-2017, הכולל את דיווחי הפקחים של אגף האכיפה בנושא מפגעי מודעות פירטיות, מעלה כי בשנת 2017 בשכונה החרדית מאה שערים התקבלו 27 פניות בלבד למוקד העירוני. נתון זה נמוך במיוחד לנוכח העובדה שהשימוש במודעות פירטיות (פסקוילים) והצגתן במרחב הציבורי שכוח בשכונה.

בתשובת העירייה נכתב כי היא אוכפת באופן נרחב את חוקי הניקיון והשילוט, ובכלל זאת נוקטת אמצעי ענישה רבים כגון מתן ברירות קנס או משפט והגשת כתבי אישום וכן פועלת להסרת המפגעים ולתפיסת הכלים המשמשים לתליית המודעות הפירטיות. עוד עולה מהתשובה כי מאמצי אכיפה אלה מתחילים לתת את אותותיהם, אך מדובר בתופעה נרחבת בשכונות שונות בעיר, ובייחוד בשכונות החרדיות, אשר מחייבת המשך אכיפה נחושה.

אומנם בשנה האחרונה החלה העירייה להשקיע מאמצים מיוחדים באכיפת החוק האוסר על הדבקת מודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אך המצב רחוק מלהניח את הדעת. על העירייה להוסיף ולפעול ביתר שאת להסרת מפגעי המודעות במקומות שאינם מיועדים לכך, אשר מלבד המפגע האסתטי הכרוך בהן גם עלולות לפגוע באיכות חייהם של התושבים ואף לסכנם. פעולה יזומה של העירייה היא הכרחית לנוכח השימוש הנרחב שנעשה במודעות פירטיות ברחבי העיר.

2. הצבת לוחות מודעות ציבוריים יכולה לתת מענה לכל מי שמבקש לפרסם מודעה ועשויה לסייע לשמור על ניקיון העיר.

העירייה מציבה באמצעות מחלקת אחזקה באגף שפ"ע לוחות מודעות ברחבי העיר לשירות הציבור הרחב. עד סוף שנת 2018 הציבה העירייה ברחבי העיר 537 לוחות מודעות לרווחת הציבור, ומתשובת אגף שפ"ע עולה כי בשנת 2019 בכוונת העירייה להציב 80 לוחות נוספים במרחב הציבורי בתיאום עם מנהלי הרבעים.

נמצא כי לאגף שפ"ע אין מיפוי עדכני לפיזור לוחות המודעות ברחבי העיר. לעירייה אין מדיניות לגבי מספר הלוחות שיש להתקין במרחב הציבורי, והצבתם מבוצעת לפי דרישת התושבים המועברת באמצעות מנהלי הרבעים.

מיפוי גיאוגרפי ותוכנית מוסדרת להצבת לוחות מודעות עשויים לצמצם את בעיית הדבקת המודעות הפירטיות בעיקר במקומות שבהם הביקוש למודעות רב, כמו בשכונות החרדיות. לא זו אף זו, הצבת לוחות מודעות ללא תוכנית מוגדרת מראש עלולה בעצמה לפגוע בחזות העיר. יצוין כי תוכנית למיפוי גיאוגרפי של לוחות המודעות קיימת ברשויות מקומיות אחרות, למשל בעיר תל אביב.

על העירייה לפעול לגיבוש תוכנית מוסדרת לפריסת לוחות המודעות בעיר ולמיפוי גיאוגרפי של הלוחות הקיימים מתוך הדגשת הביקוש להדבקת מודעות בכל אזור ולבחון אם די במספר הלוחות המתוכנן לשנת 2019. הצבת לוחות מוסדרת לרווחת התושבים תוכל לצמצם את תופעות הדבקת המודעות הפירטיות, תאפשר פרסום מספק של מידע בשכונות העיר, ובפרט בשכונות החרדיות, ותסייע בשמירה על חזות העיר.

מטרדי קופות צדקה

סעיף 39(א)(1) לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978 (להלן - חוק עזר שמירת הסדר והניקיון), קובע כי אין להניח מכשול במרחב הציבורי, אלא אם כן ניתן לכך היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר.

קופות צדקה מוצבות במרחב הציבורי על ידי עמותות או על ידי גופי סעד למיניהם. חלקן משמשות לתרומת כספים לעמותות ולגופי הסעד וחלקן לתרומת מצרכי מזון יבשים. מציבי קופות הצדקה קושרים אותן בשרשרות ברזל עבות לעמודי חשמל, למעקות ולגדרות. כמו כן יש המציבים קופות צדקה קטנות יותר המחוברות לקירות או לעמודי תחנות אוטובוס בברגים או באמצעים אחרים. רבות מהקופות מעוטרות הן בתצלומים של רבנים ובדברי מוסר והן בפרטי התקשרות עם העמותות שהציבו אותן.

בהבהרה של העירייה נמסר כי בשנת 2011 היא התירה להתקין 224 קופות צדקה גדולות בלבד בשכונות חרדיות, קופות השייכות לחמש עמותות. אולם היתר זה היה חד-פעמי ולא נמצאו היתרים נוספים במהלך השנים להצבת קופות צדקה במרחב הציבורי.

החל בשנת 2018 פועלת מחלקת תפעול ולוגיסטיקה בעירייה על פי נוהל עירוני שטרם נכנס לתוקפו בדבר החרמה, פתיחה ושחרור של קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי (להלן - נוהל

טיפול בקופות צדקה) מכוח חוות דעת משפטית פנימית של העירייה. לפי נוהל זה, הסרת מפגע קופות צדקה מהמרחב הציבורי כרוכה בכמה פעולות: פקחי אגף האכיפה יאתרו קופות צדקה במרחב הציבורי ויתעדו את מקומן; עם איתור מקומן ינסה אגף האכיפה לאתר את הבעלים של הקופות וידרוש מהם להסירן; אם הבעלים נמנעו מלהסירן, תסיר מחלקת תפעול ולוגיסטיקה את הקופות ותעבירן לאחסון במגרש העירוני. הקופות יאוחסנו במשך חצי שנה, ובחלוף הזמן - אם לא פנה שום אדם בבקשה לקבלן - ייפתחו, והכסף שיימצא בתוכן יועבר למחלקת הרווחה בעירייה.

נוהל טיפול בקופות צדקה קובע כי מדובר בתופעה פסולה שבה מניחים קופות צדקה בצורה פרועה, לעיתים על גבי עמודי תאורה ולעיתים אגב הפרעה לציבור העוברים ושבים. תופעה זו על פי הנוהל, מהווה מטרד: הפרעה לתנועת הולכי רגל, מפגע חזותי והעברת מסר שלילי לציבור הרחב ולפיו המרחב הציבורי הוא שטח הפקר.^{xiii}

בסיורים שערך צוות הביקורת בשכונות קריית היובל, בית וגן וקריית משה נמצאו עשרות קופות צדקה בגדלים שונים. כשהן קשורות בשרשרות ברזל עבות לעמודי חשמל, או תלויות על גבי תחנות אוטובוסים, ואפילו תלויות על שלטי חוצות שהעירייה עצמה מציבה. להלן תמונות הממחישות את התופעה:

תצלום 7: מפגעי קופות צדקה

מימין: מדרגות ברח' זאב חקלאי, יולי 2018

באמצע: גדר לבנים ברח' עוזיאל, יולי 2018

משמאל: רח' חכמי, יולי 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

לפי הערכת מנהל מחלקת תפעול ולוגיסטיקה בזמן הביקורת היו במרחב הציבורי בירושלים 1,500-2,000 קופות. עם זאת, יש להדגיש שהמספר לא קבוע ומשתנה בשטח באופן תדיר על ידי העמותות. בסיור שערך צוות הביקורת בתחילת נובמבר 2018 בשכונת בית וגן נמצאו 22 קופות במסלול באורך 4 ק"מ³².

בתוכנית העבודה של אגף האכיפה לשנים 2017-2018 קבע האגף כי מחלקת תפעול ולוגיסטיקה באגף תפחית את מספר קופות הצדקה במרחב הציבורי ב-500 יחידות בכל שנה.

להלן בלוח 6 נתונים על מספר קופות הצדקה שהחריס אגף האכיפה בשנים 2013-2018.

מסלול מעגלי שכלל את רחובות זאב חקלאי, עוזיאל וחכמי.

לוח 6: מספרי קופות הצדקה שהחרים אגף האכיפה בעירייה (2013-2018)

שנה	מספר קופות הצדקה שהחרמה העירייה
2013	49
2014	208
2015	123
2016	150
2017	209
2018	83
סך הכול	822

מהנתונים בלוח עולה כי במהלך שש שנות פעילות החרים אגף האכיפה 822 קופות צדקה בלבד. מרבית הקופות שהוחרמו נתלו בשכונות חרדיות דוגמת בית וגן, מאה שערים והמרכז העירוני החרדי.

כמו כן עולה מן הלוח כי העירייה לא עמדה ביעדים שקבעה לעצמה בשנים 2017-2018: בשנים אלו הוחרמו 292 קופות צדקה, כ-30% בלבד מהיעד שנקבע בתוכנית העבודה.

לא זו אף זו, זמן התקן שקבעה לעצמה העירייה לטיפול בתלונה במוקד העירוני על הצבת קופת צדקה במרחב הציבורי הוא שלושה חודשים - זמן תקן ממושך ביותר כדי לטפל בהסרת מפגע מסוג קופה. ואולם, נמצא שאף בזמן תקן זה העירייה אינה עומדת. כך, למשל, פניית צוות הביקורת באוגוסט 2018 בתלונה למוקד העירוני על הצבת קופות צדקה ברח' חכמי בשכונת בית וגן, טרם טופלה נכון לדצמבר 2018.

על העירייה להכין תוכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת לאיתורן, למיפוי ו להסרתן של קופות הצדקה הפזורות במרחב הציבורי אשר על פי הנוהל העירוני מהוות מטרד. הגברת פעולות העירייה להחרמת קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי ללא היתר ולכל הפחות הקפדה על עמידה ביעדים שהציבה לעצמה, חיונית כדי לשרש תופעה זו. על העירייה לבחון את הדרכים החוקיות לחילוט כספי הצדקה ולהעברתם למחלקת הרווחה.

פעילות נמרצת יותר של אגף האכיפה על פי חוק עזר שמירת הסדר והניקיון יכולה להרתיע מהצבת קופות כאמור - הן באמצעות דרישה ממצבי הקופות להסירן או באמצעות הסרה על ידי העירייה עצמה. בד בבד על העירייה לפעול למציאת פתרון הולם שיסייע במימוש צורכי הציבור דוגמת הקצאת אזור מוגדר ומתוחם להצבת קופות ולפרסם בקרב הציבור החרדי את האיסור להציב קופות. יש להניח כי אכיפה מאומצת של האיסור להציב קופות אלה, גם באמצעות הטלת קנסות, תפחית את מספר הקופות המוצבות במרחב הציבורי ותאלץ את העמותות האמורות להגיש בקשה לקבלת היתר להציב קופות או לפעול בדרכים שאינן מהוות מטרד במרחב הציבורי כדי לגייס כספים מהציבור.

בתשובת העירייה נמסר כי אגף האכיפה והשיטור אכן לא עמד ביעדים שהציב לעצמו, אך הוא מייחס חשיבות רבה לגיבוש מדיניות חדשה ועדכנית יחד עם מינהל התפעול והתביעה העירונית, שתגובה בנוהל מסודר להסרת מפגעי קופות צדקה. בעלי העמותות שהציבו את קופות הצדקה במרחב הציבורי יעודכנו בנהלים החדשים ותיערך בדיקה שתכלול מיפוי ורישום של קופות הצדקה הפזורות ברחבי העיר. קופות שלא יזוהו ושלא יהיה ניתן לשייכן לעמותה כזו או אחרת יוסרו מיידית.

פעולות אכיפה וגביית קנסות לא מספקות

סמכויות האכיפה של העירייה, שתכליתן ביצוע פעולות למניעת מפגעים ושמירה על ניקיון העיר, מושתתות על דברי חקיקה דוגמת חוק שמירת הניקיון; חוק העזר לשמירת הסדר והניקיון; חוק עזר לשילוט. נוסף על דברי חקיקה אלה, לעירייה יש סמכות לאכוף היבטים של שמירת הניקיון גם מתוקף חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ומתוקף תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, בכל הנוגע להשפעות של בתי עסק על ניקיון סביבתם.

דינים אלה נותנים בידי העירייה כלי פיקוח ואכיפה אל מול מפירי החוק. נקיטת ההליכים המינהליים והמשפטיים כוללת בין השאר הטלת קנסות, חיוב בהוצאות ניקיון, הפסקת פעולות שלגביהן ניתן צו לשמירת ניקיון, חילוט חפצים ואף מאסר בנסיבות שנקבעו בדיון. נוסף על כן רשאית העירייה להטיל התראות לסילוק המפגע על האחראי על העבירה.

מטרת מערכות אכיפה היא להרתיע מפני ביצוע עבירות על ידי הטלת עונשים על מפירי החוק. הטלת עונשים מעבירה מסר בדבר האופן שבו תתמודד מערכת האכיפה עם עבריינים המבצעים עבירות דומות. אומנם האכיפה מושתתת על מי שכבר הפרו את החוק אך מטרתה היא ליצור הרתעה מפני עבירות שיבוצעו בעתיד. לכן, חשוב מאוד לאתר בוודאות את העבריינים ולהענישם. פעולות אלה תלויות בהיקף המשאבים המוקצים לפעולות הפיקוח והאכיפה וביעילותם³³.

בדוח הביקורת הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי בשנת 2007 הוגשו 6,801 דוחות ברירת קנס מתוקף חוק עזר לשמירת הסדר והניקיון ויותר מ-42,000 התראות בנושאים אלה. עם זאת, נתוני העירייה דאז הצביעו על כך שיש סעיפים בחוק עזר לשמירה על הסדר והניקיון שאכיפתם עדיין מצומצמת. כך למשל, בשנת 2007 הוגש דוח אחד בלבד בגין זריקת אשפה או לכלוך, ולא הוגש שום דוח על הנחת אשפה מחוץ למכל האשפה.

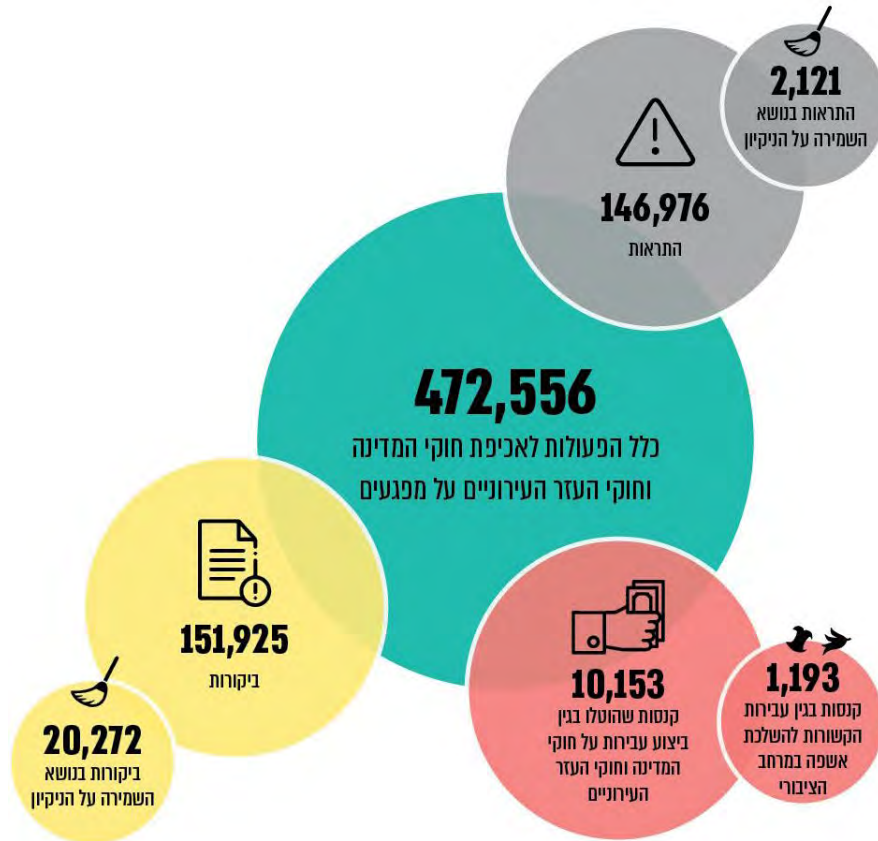
פעילות אגף הפיקוח והשיטור

1. אגף האכיפה והשיטור בעירייה הוא זרוע האכיפה העיקרית של העירייה בנושא הניקיון. האגף עוסק באכיפת חוקי העזר העירוניים בכל שטח השיפוט של העירייה. באגף יחידה נוספת העוסקת בטיפול בתוצרי פסולת בניין בעיר ויחידה אחרת, מחלקת תפעול ולוגיסטיקה, האמונה על הסרת מפגעים במרחב הציבורי, על כלל היבטיו. תפקידו של אגף האכיפה הוא להבטיח מרחב עירוני ציבורי מזמין, נקי ובטוח אגב שמירה על חוק וסדר באזורי מגורים ועסקים בד בבד עם מיצוי יעיל של המשאבים העירוניים. החל בשנת 2014 מופעל בעיריית ירושלים פיקוח עירוני רב-תכליתי המשמש גוף אכיפה עירוני אחוד שאמור לטפל ברכיבים המשפיעים על חזותו ובטיחותו של המרחב הציבורי תוך כדי שילוב בין מענה לפניות ואירועים לבין עבודה יזומה.

בתרשים 5 שלהלן מתוארות פעולות העירייה בשנת 2017 לאכיפת חוקי המדינה וחוקי העזר העירוניים בנוגע למפגעים בכלל ולמפגעי ניקיון בפרט.

³³ א' קרסין, "יישום אפקטיבי של מדיניות סביבתית עידוד הציות ויעול האכיפה, מכון ירושלים לחקר ישראל המרכז למדיניות סביבתית (2009), עמ' 131.

תרשים 5: פעולות העירייה לאכיפת חוקי המדינה וחוקי העזר העירוניים בנוגע למפגעים, 2017



מהנתונים עולה כי אמנם חל שיפור ניכר בהיקף הפעילות של אגף האכיפה מאז הביקורת הקודמת. ואולם, העובדה כי פעולות האכיפה עודן מעטות עולה מן הנתון הזה: בנושא מפגעי מודעות פירטיות, אשר תואר בהרחבה לעיל, עולה כי בשכונה החרדית מאה שערים, שבה נפוצה הבעיה, הוטלו בשנת 2017 רק 23 ברירות קנס על תושבים שהפרו את חוק עזר שילוט, ובשנת 2016 הוטלו 33 קנסות מכוח אותו חוק עזר. הטלת קנסות בגין עבירות הקשורות להשלכת אשפה במרחב הציבורי היא רק 0.25% מכלל הפעילות שמבצע האגף, וזאת בלי להביא בחשבון את הקנסות המוטלים בגין עבירות חנייה.

מהנתונים עולה כי פעולות האכיפה שתכליתן שמירה על ניקיון המרחב הציבורי וציות לחוק שמירת הניקיון ולחוקי העזר העירוניים הרלוונטיים הן חלק מזערי בלבד מתוך כלל הפעילות שמבצע האגף. הנתונים מלמדים כי בממוצע ניתנים שלושה קנסות בלבד ליום בתחום הניקיון - נתון זה נמוך מאוד בהשוואה למספר התושבים בעיר ולנוכח מצב הניקיון העגום במרחב הציבורי.

דוח מיוחד - ירושלים

בתשובת העירייה נכתב כי אגפי האכיפה העירוניים נוקטים בשנים האחרונות מדיניות מחמירה כלפי עבירות ניקיון בכלל וכלפי תליית מודעות פירטיות בפרט; במסגרת הפעולות אף מוחרמים כלים המשמשים לעבירות ומוטלים קנסות בשווי עשרות אלפי שקלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם מאז דוח הביקורת הקודם חל שיפור, אך העובדה שהוגשו דוחות מעטים בלבד בגין אי-שמירה על ניקיון המרחב הציבורי מעידה כי פעילות הפיקוח והאכיפה של העירייה בנושא זה עדיין טעונה שיפור.

העירייה הוסיפה בתשובתה כי בעקבות חשיבה מחודשת היא החליטה להקים צוות אכיפה ממוקד בכל שכונה. הצוות ירכז את כל הפעולות הקשורות לאכיפה שוטפת של החוקים העוסקים בשמירה על חזות העיר, דוגמת שמירת הסדר והניקיון, מניעת רוכלות, הסרת מודעות פירטיות ושלטים, מניעת מפגעים והרתעה מפני השלכת אשפה במקום ציבורי או פרטי בשטח שעליו אחראי הצוות. כמו כן, הכין אגף אכיפה ושיטור במינהל תפעול, בשיתוף היועץ המשפטי לעירייה והתביעה העירונית, תוכנית לאכיפה נרחבת של עבירות ניקיון. התוכנית, שהחלה בשנת 2018, מתבצעת בתיאום ובשיתוף עם התושבים ועם המינהלים הקהילתיים. מתשובת העירייה עולה כי ניתן יהיה להבחין בתפוקות ראשונות של התוכנית כבר בשנת 2019, לאחר מועד סיום הביקורת.

2. בתוכנית העבודה של האגף לשנת 2014 נמצא כי הפיקוח העירוני אמור לפעול על פי מדדים מוגדרים במטרה לשפר ולייעל את עבודת הפקח ולבחון את תוצאות פעולותיו.

צוות הביקורת מצא כי לאגף האכיפה אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון, וכי הוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה.^{xiv}

תוכנית עבודה מוגדרת, הטומנת בחובה מדדים ברורים וכמותיים להצלחה, היא כלי ניהול חשוב שאמור לסייע בהכוונה ובתיאום של פעולות האגף לפיקוח ולאכיפה בנושא השמירה על חוק הניקיון ועל חוקי העזר העירוניים הנגזרים ממנו. משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר תוכנית עבודה נפגעת גם יכולת האגף לפקח על פעולותיו ולבקר אותן. ייתכן כי הפיקוח הבלתי מספק הוא אחת הסיבות העיקריות למצב הניקיון העגום בעיר שכן כושר ההרתעה של העירייה נפגם.

בהבהרה של עוזר מנהל אגף האכיפה והשיטור מספטמבר 2018 לצוות הביקורת נמסר כי אי-אפשר לצפות מתי והיכן יתבצעו עבירות על חוק הניקיון, ולכן קשה לדעתו לתכנן מראש פעולות אכיפה בנושא זה. עוד ציין כי רוב מבצעי העבירות נתפסים בעקבות פעולות מעקב והעירייה מטילה עליהם ברירות משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אומנם משימת איתור מבצעי העבירות בנושא שמירה על חוקי הניקיון היא קשה ומאתגרת אך היא בת ביצוע. יש אזורים המועדים לפורענות ורחובות שדרך קבע משליכים בהם אשפה בניגוד לחוק. זאת ועוד, יש מפגעים הפוגעים בחזות העיר, וניתן בנקל לאתר את מבצעי העבירות בהם: כך לדוגמה ניתן לאתר את המציבים קופות צדקה במרחב הציבורי על פי פרטי העמותות, הארגונים או הגורמים שהתקינו אותם המצוינים עליהן ולאכוף את החוק בעניינם. אף על פי כן העירייה אינה עושה די בנושא.

בתשובת עיריית ירושלים נכתב כי לאגף האכיפה והשיטור העירוני יש מדדים שנקבעו מראש שלפיהם הוא מבוקר. כך למשל, על הפקחים העירוניים מוטלת החובה לדווח למוקד העירוני מדי יום על חמישה אירועים לפחות ועל חמישה מפגעים לפחות שטרם דווח עליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי למרות הקושי בבניית תוכנית עבודה לאכיפה יזומה בנושא שמירה על הניקיון, עליה לפעול לבניית תוכנית כזאת, ובמסגרת זו לשקול להיעזר בגורמים מקצועיים ולבחון את שנעשה ברשויות אחרות בתחום זה. אל לעירייה להסתפק

באכיפת החוקים רק במקרים שתהליך איתור המפגע אינו מורכב ונטל ההוכחה המוטל עליה הוא נמוך, מפני שבהיעדר אכיפה יעילה קשה מאוד ליצור הרתעה.

3. מחלקת תפעול ולוגיסטיקה באגף האכיפה והשיטור אחראית לסילוק מפגעים מהמרחב הציבורי. המחלקה מבצעת 350 עד 400 פעולות בחודש, כגון: הסרת קופות צדקה, הריסת מבנים ארעיים (לעיתים בעזרת מנוף), פינוי גרוטאות וכלי רכב נטושים, ניקוי המרחב הציבורי והסרת עמודים באמצעות משחזות.

סעיף 44 לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון קובע כי אם סילקה העירייה מפגע מהמרחב הציבורי היא רשאית לגבות מהאדם החייב בסילוק המפגע את ההוצאות הכרוכות בכך.

סילוק המפגע על ידי מחלקת תפעול ולוגיסטיקה כרוך לעיתים בעלויות לא מבוטלות. בביקורת נמצא כי העירייה אינה מטילה על מבצעי העבירות במרחב הציבורי את העלויות הכספיות, כפי שהיא רשאית לעשות על פי דין ומסתפקת במתן קנסות הקבועים בחוק. זאת ועוד, אין למחלקה התפעולית שבאגף האכיפה אומדנים לתמחור פעולותיה לסילוק המפגעים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי השתת העלויות הכרוכות בסילוק המפגעים על מבצעי העבירות, כפי שמחייב החוק, לאחר מיצוי פעולות האכיפה הכרוכות במתן דוחות ובגביית קנסות תשמש גורם מרתיע ותסייע בשמירה על מרחב ציבורי נקי ומטופח. אין זה ראוי שהקופה הציבורית תישא בנטל הסרת מפגע שיצר גורם שזהותו ידועה או שניתן לאתרנו בנקל.

כדי לעקור תופעות שליליות מן השורש ולהביא למיגורן, ובכלל זאת תופעות הפוגעות בניקיון הסביבה ובחזוניה של ירושלים, רצוי לנקוט גם פעולות יזומות ואפקטיביות. כדי לקדם את אכיפת החוק וליצור הרתעה על העירייה להגדיר נורמות ראויות לעתיד, להעלות את הנושא למודעות הציבורית ולהודיע על הכוונה לאכוף את הוראות הדין ולהטיל קנסות.

פעולות גבייה

דוח המוגש נגד אדם אשר עבר על החוק נועד מצד אחד להענישו ומצד אחר לייצר הרתעה בקרב עבריינים פוטנציאליים. גביית קנסות מוטלת על מערכת הגבייה העירונית. מצב שבו העירייה מטילה קנסות אך אינה מקפידה על גבייתם כאמור בחוק פוגע ביכולת ההרתעה של מערכת האכיפה.

1. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי רק ב-5% מדוחות ברירת קנס³⁴ שניתנו בגין כלל העבירות בתחום הניקיון שולם הקנס - לפני התייצבות בבית המשפט.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר הדוחות מסוג ברירת קנס ומשפט שחולקו בשנים 2016-2017 וכן את מספר ברירות הקנס ומשפט ששולמו ואת מספר ברירות הקנס ומשפט שהועברו לבית המשפט בנושא ניקיון המרחב הציבורי. להלן בלוח 7 נתונים שהעבירה בדצמבר 2018 העירייה לצוות הביקורת.

³⁴ בהליך ברירת קנס נקבע מועד לתשלום הקנס, אולם אם מקבל הקנס בחר לערער עליו נידון הנושא בבית משפט וערכו הנקוב של הקנס לא יעודכן כל עוד לא הסתיים הדיון בעניינו. תיקון חקיקה משנת 2018 ביטל את האפשרות לעשות שימוש בהליך ברירת קנס ובמקומו נקבע הליך ברירת משפט.

לוח 7: נתוני גביית קנסות (2016-2017)

מספר הדוחות ששולמו בתחום הניקיון	השווי הכספי הכולל של הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון בש"ח	מספר הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון	השווי הכספי הכולל של הקנסות שהוטלו בש"ח	מספר הקנסות שהוטלו	שנים
1,743	2,794,197	5,373	5,191,222	8,842	2016
2,553	3,606,335	6,904	6,407,385	10,158	2017

הנתונים בלוח 7 מלמדים כי חל שיפור בהיקף הקנסות שהוטלו בכלל ובהיקף הקנסות שהוטלו בתחום הניקיון בפרט, בין שנת 2016 לשנת 2017. עוד עולה מלוח 10 כי בשנת 2017 היו הדוחות בנושא הניקיון כ-68% מכלל הדוחות (לא כולל דוחות חנייה), אולם רק כ-37% מדוחות בנושא הניקיון שולמו.

מן האמור לעיל עולה כי חלה עלייה ניכרת בשיעור גביית הדוחות על ידי העירייה בתחום הניקיון מ-5% בדוח הביקורת הקודם ל-37% בשנת 2017.

בלוח 8 להלן מתוארים נתוני גביית הקנסות על ידי העירייה בנושא השלכת פסולת (להבדיל מתחום הניקיון בכללותו)³⁵; הלוח כולל את שיעורם ואת שווי הכספי של דוחות ששולמו, דוחות שהוטלו על מפירי חוק ולא עברו לבית משפט ושל דוחות שלא עברו לבית משפט ולא שולמו:

לוח 8: נתוני גביית קנסות בנושא השלכת פסולת (2016-2017)

שווי הכספי של הקנסות שהוטלו והטיפול בגבייתם לא הועבר לבית משפט ולא שולמו בש"ח	שיעור הקנסות שהוטלו ושהטיפול בגבייתם לא הועבר לבית משפט ולא שולמו	שיעור הקנסות שהוטלו ושהטיפול בגבייתם הועבר לבית משפט	שיעור הקנסות שהוטלו ושולמו לחשבון העירייה	שווי הכספי הכולל של הקנסות בש"ח	מספר הקנסות שהוטלו	שנים
62,750	4%	65%	31%	504,555	827	2016
217,435	29%	29%	42%	709,575	1,193	2017

מלוח 8 עולה כי בשנת 2017 הוטלו 1,193 קנסות בנושא השלכת פסולת, אך רק כ-43% מהם שולמו ישירות לחשבון העירייה ללא צורך בנקיטת הליך משפטי.

זאת ועוד, על אף העלייה במספר הדוחות שהטילה העירייה בנושא השלכת פסולת בשנת 2017 בהשוואה לשנת 2016, הרי שבשנת 2017 כ-29% משיעור הקנסות שהוטלו לא שולמו אך לא הועברו לבית משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי הנתונים מלמדים כי בשנים 2016-2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת וכי כ-

35 לפי סעיפים 7(א), 7(ב), 7(ד), 16(א), 18(ד) בחוק עזר לירושלים שמירת הסדר והניקיון ולפי סעיפים 13(ב), 13(ג), 13(א) בחוק שמירת הניקיון.

280,000 ש"ח נגרעו עקב כך מקופתה³⁶. נוסף על כך נפגעה יכולת ההרתעה שלה, התערער אמון הציבור ביכולתה של העירייה לנצל את סמכויותיה ונגרעה הקופה הציבורית.^{xv}

2. נמצא כי העירייה אינה פועלת, בין באופן עצמאי ובין בשיתוף פעולה עם הנהלת בתי המשפט, לריכוז נתונים בדבר החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בעבירות בנושא ניקיון המרחב הציבורי.

בתשובתה של המבקר הפנימית של הנהלת בתי המשפט מינואר 2019 נמסר כי פסקי הדין שנותן בית המשפט נמסרים לכל הצדדים בתיק, לרבות גורמי התביעה מטעם עיריית ירושלים, כך שגם מידע זה נמצא בידיהם.

הימנעות העירייה מניהול מידע על החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בעבירות בנושא ניקיון המרחב הציבורי מקשה עליה לקבל תמונת מצב מלאה בדבר יכולתה לאכוף את נושא הניקיון בעיר, ונפגמת אף יכולתה להתוות מדיניות שתרתיע את מפירי החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול ביתר שאת כדי לאגם מידע כולל ועדכני בדבר טיפול בית המשפט בעבירות בנושא שמירת הניקיון במרחב הציבורי. מידע זה עשוי לסייע לה בשיפור היקפי הגבייה שלה, בהפקת לקחים, באיתור המפגעים ובשמירה על מינהל תקין.

פעולות חינוך והסברה

חינוך והסברה לשמירה על מרחב ציבורי נקי הם נדבך מרכזי להשגת מטרה חשובה זו³⁷. תושבי העיר הם שותפים מלאים לשמירה על חזות העיר ולניקיונה. ברוח זו הומלץ בדוח שהכין בשנת 2018 היועץ שהעסיקה העירייה כי עליה להגביר את פעולות ההסברה לתושבים בכל הנוגע לפינוי האשפה והמיחזור, אגב הדגשת השכונות החרדיות והערביות בעיר. במסגרת תוכנית העבודה של אגף התברואה לשנת 2015, קבע האגף כיעד את הגברת ההסברה, המודעות והחינוך לשמירה על הניקיון ברשות הרבים.

במאי 2017 פרסם המשרד להגנת הסביבה תוכנית³⁸ לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים (להלן - התוכנית או התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות), שאותה גיבש בסיוע העירייה³⁹. תוכנית זו כללה גם בניית מערך לחינוך ולמודעות סביבתית לתושבים. לצורך בניית תוכנית הסברה "מדלת לדלת" במסגרת הטיפול בפסולת ביתית במטרה להביא להעלאת מודעות התושבים לשמירת הניקיון הוקצו כ-8.8 מיליוני ש"ח.

עוד במסגרת התוכנית הוקצו כ-10.5 מיליוני ש"ח לצורך גיבוש מנהיגות סביבתית מקומית שתוביל ותייצר פעילות רחבת היקף בנושא קיימות במזרח ירושלים; הכשרת מדריכים מקומיים שיוכלו לבצע הדרכות עצמאיות לקהל הרחב או למערכת החינוך; תוכנית חינוכית שכונתית בבתי הספר, בגני הילדים ובחינוך הלא פורמלי; פעילות קהילתית שכונתית לעידוד התושבים לביצוע פרויקטים סביבתיים בשכונה.

תוכניות חינוך והסברה בבתי הספר

היחידה לחינוך לקיימות במינהל החינוך בעיריית ירושלים מפעילה כמה תוכניות לימוד בנושא שמירה על סביבה נקייה ומטופחת בשיתוף פעולה עם הצוות המקצועי של אגף התברואה.

36 מהסכום לא נגרעה עלותם של הליכי הגבייה.

37 א. עשת ומ. נגב שיפור רמת הניקיון במרחב הציבורי בישראל - סיכום פרויקט (יוני, 2014).

38 התוכנית אושרה בהחלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17.

39 להרחבה בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה "ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים".

תוכניות אלו הן בעלות ערך מוסף בכך שבראייה לטווח ארוך הן מחנכות את הילדים של היום להיות אזרחים אחראיים ומעורבים בסביבתם בעתיד ובטווח הקצר, מייצרות השפעה חיובית של הילדים על משפחותיהם בהיותם שגרירים העושים נפשות לרעיונות המקדמים שינוי בתפיסת הסביבה.

בנוסף, עיריית ירושלים מקיימת פעילות חינוכית בנושא ניקיון במערכת החינוך בירושלים בבתי ספר ובגני ילדים בקרב כל אוכלוסיות העיר. מאז שנת 2002 הפעילות מתמקדת בחשיפה לנושא הפסולת בעיר ברמות האישית, הבית ספרית והשכונתית-קהילתית. מטרתן העיקרית של התוכניות, על פי העירייה, היא פיתוח מודעות ואחריות אישית של התלמידים וצוות המורים להתנהגות במרחב הציבורי. מודעות זו תוכל לסייע בשמירה על הניקיון מצד התלמידים והמורה, בהפחתת הפסולת על ידי שימוש חוזר ומיחזור ובהשפעה של הילדים וצוות המורים על מעגלי המשפחה הקרובים להם ועל כלל קהילת בית הספר.

בתחומי העיר ירושלים התחנכו בשנת הלימודים תשע"ז 260,500 תלמידים. מהביקורת עלה כי רק מיעוטם של התלמידים (בין 0.08% ל-9.8%) נכללו באוכלוסיית היעד של התוכניות החינוכיות. חמור מכך, רק שיעור זעום של תלמידים מקרב כלל התלמידים בעיר ואף מקרב אוכלוסיות היעד המצומצמות ממילא, השתתפו בפועל בתוכניות החינוכיות שהפעילה העירייה בשנת הלימודים תשע"ז בנושא ניקיון וקיימות: כך לדוגמה סיור "שומרים על ירושלים נקייה" מופעל ב-9.8% מבתי הספר שבאוכלוסיית היעד, תוכנית פרלמנט סביבתי הופעלה ב-0.25% ממספר בתי הספר הכולל באוכלוסיית היעד, ותוכנית "אפס פסולת" הופעלה בפחות מ-0.1% מבתי הספר באוכלוסיית היעד.

מן האמור לעיל עולה כי העירייה אומנם נוהגת להפעיל מדי שנה כמה תוכניות בנושאים נקודתיים הקשורים בשמירה על ניקיון במרחב הציבורי, אך היא אינה מפעילה תוכנית חינוכית שיטתית וכוללת. רובם המוחלט של תלמידי ירושלים כלל אינו נחשף לפעילות החינוכית שמקיימת העירייה.^{xvi}

זאת ועוד, תקציב הפעולות האמורות, אשר מוקצה מתקציב אגף התברואה, עמד בשנים 2017-2017 על כ-203,500 ש"ח בלבד מדי שנה, והיה כ-0.05% מסך תקציב האגף.

ניכר כי העירייה משקיעה מאמצים בבניית תוכניות מגוונות לתלמידים מכל המגזרים, להנחלת ערכי קיימות וסביבה נקייה ולחינוך לשמירה על הניקיון, אולם רק חלק מזערי של התלמידים נחשף אליהן. לאור הנתונים בדבר מצב הניקיון בעיר, על העירייה לשקול לפעול בשיתוף עם משרד החינוך לחשיפת תלמידים רבים יותר לפעילויות חינוכיות בנושא שמירה על עיר נקייה ומטופחת ואף לשקול את הפיכתן לחלק בלתי נפרד מתוכני הלימוד שניתנים לכלל ילדי העיר בשלבי החינוך השונים גם למען ההווה וגם למען העתיד.

פעולות הסברה במינהלים הקהילתיים

אגף חברה בעיריית ירושלים אחראי בין השאר על קידום נושאי קיימות וסביבה, ובכלל זה על נושאים הקשורים בשמירה על ניקיון העיר. האגף מימן מתקציבו בשנת 2017 תוכניות ייעודיות לאוכלוסייה החרדית בעלות כוללת של 120,000 ש"ח, שהתחלקו שווה בשווה בין ארבעה מינהלים קהילתיים בחלק מהשכונות החרדיות, מתוך 31 המינהלים הקהילתיים בעיר. בשנים 2015-2016 הפעיל אגף חברה את התוכנית "שגרירות קיימות" בתמיכת המשרד להגנת הסביבה. "שגרירות קיימות" הכשירה 30-40 תושבות עיר חרדיות בעלות זיקה לנושאי שמירה על הסביבה, המעוניינות להיות פעילות בקידום נושאים הקשורים באורח חיים מקיים בקהילה המקומית שבה הן חיות. התוכנית יושמה בשתי שכונות חרדיות, בעלות של 70,000 ש"ח.

העירייה מפעילה אפוא תוכניות הסברה גם בקרב כלל האוכלוסייה ולא רק בקרב אוכלוסיית התלמידים, אך מדובר בתוכניות מעטות המיעדות למספר מוגבל של תושבים בפרט מהמגזר החרדי. כדי ליצור סביבה מטופחת ונקייה חשוב להביא לשינוי התנהגות הציבור בתחום

הניקיון במרחב הציבורי ושינוי כזה יכול להתרחש אך ורק באמצעות הגברת המודעות לנושא, מתן תמריצים וניהול תקשורת מתמשך מול הציבור. ליצירת שינוי התנהגותי בנושא הניקיון השלכות רבות, כגון: חיסכון בעלויות ניקוי רחובות ושטחים פתוחים ושיפור חזות המרחב.

על העירייה לקיים מערך הסברה נרחב וקבוע לכלל האוכלוסייה שמטרתו להוביל לשינוי התנהגות הציבור וליצירת סביבה נקייה ומטופחת.

סיכום

לחזות פניה של ירושלים, בירת ישראל, שעיני רבים נשואות אליה ובשעריה באים המוני אנשים מכל הזרמים, העדות והדתות, חשיבות רבה. ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד. הביקורת העלתה כי עיריית ירושלים רחוקה עד מאוד מלמלא את מדיניותה המוצהרת, ולפיה ירושלים, בירת ישראל, תהיה עיר נקייה ומטופחת. רחובותיה מלוכלכים, הן בעיני תושביה והן על פי נתונים משווים של ניטור פרטי אשפה ושל משקל האשפה שמפנה העירייה.

נמצא כי אף על פי שעיריית ירושלים משקיעה מאות מיליוני ש"ח כדי לקיים שירותי ניקיון ותברואה נאותים, על פי מחויבתה לספק לתושביה שירותים כאלה, היא אינה עושה די כדי לקדם את מדיניותה המוצהרת ואינה פועלת ביעילות ובחיסכון בתחומים שונים שנבדקו: טיאוט רחובות, הסרת מפגעי גרפיטי, הסרת מודעות פירטיות, הסרת קופות צדקה, חינוך והסברה ופעולות אכיפה וגביית קנסות.

שמירה על ניקיון המרחב הציבורי צריכה להיות חלק מתוכנית כוללת העוסקת בניהול הפסולת ובייעול המשאבים העירוניים המוקצים לשם כך. ניקיון המרחב הציבורי אינו תופעת לוואי חיובית הנובעת מטיפול נכון בפסולת, אלא עליו להיות מוגדר כמטרה ששואפים להשיגה במישרין.

על העירייה, ובכלל זה ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, לפעול לתיקון הליקויים בכלל הנושאים שהועלו בדוח זה ולקבוע תוכנית מפורטת לשיפור חזות פני העיר. על העירייה לפעול להגברת החשיפה של ציבור התושבים לתוכניות חינוך והסברה, בד בבד עם אכיפה ופיקוח הדוקים. מכלול הפעולות הללו עשוי ליצור בקרב התושבים שינוי התנהגותי-חברתי חיובי בנושא הניקיון, להגביר את אמון הציבור בעירייה ואת תחושת השייכות של התושבים, לשפר את חזות המרחב הציבורי ולהביא לחיסכון בעלויות העירייה בנוגע לניקיון העיר.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.

ⁱ בפרסום הלמ"ס בשנת 2016 בנוגע למדד איכות החיים ב-14 הערים הגדולות בישראל מוקמה ירושלים אחרונה (במקום ה-14) בנוגע לשביעות הרצון מהניקיון באזור המגורים

ⁱⁱ מספר הפניות בגין בעיות בתברואה ובניקיון העיר בשנת 2017 גדול ב-53% ממספר הפניות בשנת 2011. באותה התקופה גדלה אוכלוסיית ירושלים ב-9.74% בלבד

ⁱⁱⁱ על פי אמנת השירות, טיאוט המרחב מתבצע בתוך 14 יום ממועד קבלת הפנייה. ואולם טיאוט הרחובות אמור ממילא להיעשות פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע, ולפיכך אין משמעות לזמן התקן שקבעה העירייה

^{iv} אף על פי שבשנת 2003 הודיעה העירייה כי היא בוחנת כל העת כלים ומדדים ליעילותם של שירותי הניקיון ברחובות העיר, במועד ביצוע הביקורת הנוכחית טרם הצליחה העירייה לאמץ שיטת מדידה

^v מספר הרחובות בירושלים המוגדרים מלוכלכים מאוד גבוה יותר מפי שניים ממספרם בחיפה ויותר מפי ארבעה ממספרם בתל אביב

-
- ^{vi} משקל האשפה הנמוך יחסית שמפנה עיריית ירושלים מעלה את החשש כי העירייה אינה אוספת את כל האשפה, וחלק לא מבוטל ממנה נותר פזור במרחב הציבורי ומותיר אותו מלוכלך
- ^{vii} השקעת העירייה בסך מאות מיליוני ש"ח בתברואה ובניקיון לא הביאה לתפוקות מספקות ולא שיפרה את ניקיון העיר
- ^{viii} במקום להפריט את מערך הטיאוט, כפי שהמליצו גורמים מקצועיים בעירייה, הגדילה העירייה את מצבת עובדי הטיאוט ובשנים 2012 - 2017 הוסיפה לתקן מערך הטיאוט 253 עובדים
- ^{ix} במשך שנים רבות לא עלה בידי העירייה לשפר את פעילות מערך הטיאוט בעיר ולמלא את חובתה על פי דין לנקות את רחובותיה כראוי, על אף כספים רבים שהשקיעה במערך זה
- ^x נמצאו מפגעי גרפיטי רבים, ובהם כאלה הנותרים על מקומם זמן רב בלי שיוסרו על ידי העירייה
- ^{xi} דיווחים חוזרים ונשנים שמפגעי גרפיטי טופלו בשעה שכתובות הגרפיטי ממשיכות להתנוסס ברחובות העיר מטילים צל כבד על אמינות הנתונים בדבר טיפול העירייה במפגעים
- ^{xii} ריבוי מודעות פירטיות במרחב הציבורי פוגע בחזות העיר ומשווה לה מראה מוזנח, כעור ומלוכלך
- ^{xiii} הנחת קופות צדקה בצורה פרועה אגב הפרעה לציבור העוברים ושבים היא על פי הנוהל העירוני תופעה פסולה, המעבירה מסר שלילי ולפיו המרחב הציבורי הוא שטח הפקר
- ^{xiv} לאגף האכיפה אין מדיניות ומדדים ברורים לאכיפת חוק הניקיון, והוא אינו מכין תוכנית עבודה סדורה לאכיפת החוק על מבצעי העבירות בתחומים אלה
- ^{xv} בשנים 2016 - 2017 לא עשתה העירייה די כדי לגבות חובות רבים של נאשמים בעבירות השלכת פסולת, וכ- 280,000 ש"ח נגרעו עקב כך מקופתה
- ^{xvi} רובם המוחלט של תלמידי ירושלים אינו נחשף כלל לפעילות החינוכית בנושא ניקיון שמקימת העירייה

ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם

דוח מעקב מורחב

תקציר

רקע כללי

ירושלים היא בירת ישראל ומרכז דתי בעל חשיבות עולמית לשלוש הדתות המונותאיסטיות ועיני העולם נשואות אליה. בתחומה אתרים היסטוריים רבים, אתרי מורשת ומשאבי טבע ונוף לצד מבני ממשל, מרכזים אקדמיים ומוסדות תרבות. מכאן הפוטנציאל הגדול לפיתוח תיירותי של העיר, ומכאן אף הצורך לספק לתיירים הבאים בשעריה שירותים ברמה נאותה, שיסייעו להעצים את חוויית הביקור בה.

בשנת 2017 נכנסו לישראל כ-3.6 מיליוני תיירים¹, מהם ביקרו בירושלים כ-2.7 מיליונים (כ-74%). פילוח הנתונים מראה כי בירושלים ביקרו כ-70% מהתיירים היהודים שביקרו בארץ, כ-82% מהתיירים הנוצרים וכ-73% מהתיירים המוסלמים, וכן תיירים בודהיסטים, הינדואיסטים ואחרים³. נתון זה מלמד על מרכזיותה של ירושלים כעיר תיירות, לפיכך קיימת חשיבות לניהול אזורי התיירות בה ולתחזוקתם הנאותה. התיירות היא משאב חשוב לשיפור מצבה הכלכלי של העיר ורווחת תושביה ולחיזוק מעמדה הבין-לאומי. אזורי תיירות מטופחים, מתוחזקים ומשולטים הם חלק בלתי נפרד מהתשתית הפיזית של התיירות, והם עשויים לתרום לפיתוח התיירות ולרווחת כלל תושבי ירושלים. ביקור תיירים בירושלים מפתח תיירות גם במקומות הקדושים בסביבתה ועשוי לתרום לפיתוח הכלכלה האזורית.

פעולות הביקורת

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח המפרט את ממצאי הביקורת בנושא אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, ובהן ירושלים (להלן - הביקורת הקודמת)⁴. בחודשים ינואר עד נובמבר 2018 שב ובדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הקשורים בניהול אזורי התיירות בירושלים ותחזוקתם, כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת ולבדוק היבטים נוספים של הנושא שלא נבדקו בה. הנושאים שנבדקו הם ניהול התיירות, המידע הניתן לתיירים, שילוט אזורי התיירות ומצב תחזוקתם של אזורי תיירות ושל בתי שימוש ציבוריים (להלן - שירותים ציבוריים או בשי"צים) הנמצאים באזורים אלה. הבדיקה נערכה בעריית ירושלים, ברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הר"ל) ובמשרד התיירות.

הליקויים העיקריים

היעדר גוף מתכלל לניהול התיירות בירושלים

עד מועד סיום הביקורת לא יישם משרד ראש הממשלה את חוק הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים, התשס"ו-2005 (להלן - חוק הרשות) והרשות לא קמה. לפיכך בירושלים אין עדיין גוף מתכלל לניהול התיירות בעיר, וניהולה מבוזר בין גופים

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת (9.8.18).

2 משרד התיירות, סקר תיירות נכנסת דו"ח שנתי 2017, לוח 2.2.17 (מרץ 2018).

3 שם, לוח 3.2.16.

4 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2009) (פורסם בשנת 2010), עמ' 221 - 290.

רבים בתוך העירייה ומחוצה לה⁵. יצוין כי מדובר בליקוי מתמשך שהועלה גם בביקורת הקודמת.

ליקויים בהנגשת מידע לתיירים

באתר המרשתת (האינטרנט) הרשמי לתיירות בירושלים שהקימה הרל"י, ששמו iTravelJerusalem (להלן - האתר), נמצאו מידע לא מעודכן וערבוב של שפות שונות באותו הדף.

הרל"י אינה מקפידה די הצורך על עדכניות המידע התיירותי המחולק לתייר ועל איכות הצגתו. בחוברות שמחולקות לתיירים נמצאו בין השאר מידע לא מעודכן, טעויות בכתובות של אתרים ואף טעויות כתיב בולטות מאוד לעין, בעיקר בחוברת בשפה האנגלית.

בדומה לליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת, גם בביקורת הנוכחית נמצאו בעיר העתיקה שלטים חד-לשוניים, בלתי אחידים, מוזנחים ומאולתרים וכאלה שעיצובם מנוגד לעקרונות שקבעה העירייה בעצמה. הדבר יוצר לעיתים עומס, פוגע בחזות העיר ובנוף ומותיר רושם של היעדר יד מכוונת וחוסר תיאום בין כל הגורמים הנוגעים בדבר. זאת ועוד, בחלק ניכר מרחובות שוק מחנה יהודה אין שלט המציין את שם הרחוב, וחלק מהשלטים שישנם נמצאו דהויים, עקומים ולא אחידים בעיצובם. כמו כן לא נמצאו שלטים המציינים את מספרי הבניינים בשוק. גם באזורי התיירות הנוספים בעיר נמצאו מקרים רבים שבהם השילוט שהוצב היה פגום, עקום, שבור ומוכתם.

תחזוקה בלתי נאותה של אתרי תיירות

העיר העתיקה והר ציון: העיר העתיקה בירושלים מוכרת כאתר מורשת עולמית של אונסק"ו ויש לה ערכים היסטוריים, דתיים, תרבותיים ואדריכליים מגוונים. בשנים 2014 עד 2017 ביצעה הרל"י פרויקטים בעלות כוללת של כ-128 מיליון ש"ח בעיר העתיקה ובסביבותיה. אולם כפי שיפורט להלן, מצב הניקיון והתחזוקה של חלקים רבים באזור, לרבות כאלה שהושקעו בהם כספים רבים כאמור, בכי רע.

מהממצאים עלה כי אזורים רבים בעיר העתיקה מוזנחים ומלוכלכים ויש בהם מפגעים חזותיים בולטים, המעיבים על חוויית הביקור בעיר העתיקה. באזורי התיירות המרכזיים, כגון רחוב הנוצרים, רחוב הגיא והסמטאות הסמוכות לו, סביבות שער שכס ושער האריות והר ציון נמצאו ערימות אשפה ופסולת, שקיות אשפה תלויות על הגדרות, פחי אשפה העולים על גדותיהם ואשפה צפה בתוך בריכות של מזרקות. ליד מגדל דוד ובהר ציון נמצאו גם כלי אצירת אשפה פתוחים ומלוכלכים שסביבתם גם היא מוזנחת ומלוכלכת.

המדרגות המחברות בין המפלסים שעליהם בנויה העיר העתיקה נמצאו שחוקות, שקועות ומחליקות - הדבר בולט במיוחד במדרגות של ויה דולורוזה המחברות בין רחוב בית הבד לרחוב הגיא. ברחוב בית הבד עצמו חסרו אבני ריצוף. ליקויים אלו עלולים לפגוע בבטיחותם של הולכי הרגל בעיר העתיקה, בשל סכנת החלקה או מעידה.

רבים מהמעברים המקומרים, שבהם משופעת העיר העתיקה, נמצאו במצב תחזוקה ירוד ועם סימני רטיבות. בחלק מהקמרונות מתקלפות שכבות הצבע והטיח ותשתיות חשמל, תאורה ומיזוג אוויר מותקנות באופן מאולתר. בין האזורים העיקריים שבהם נמצאו המפגעים האלה - הר ציון, שוק מוכרי הכותנה, רחוב הגיא, ויה דולורוזה ורחוב שער השלשלת. בויה דולורוזה אף מתעורר חשש לשלום הציבור ובטיחותו. ליקויים דומים פורטו בביקורת הקודמת.

⁵ למשל החברה לפיתוח מזרח ירושלים, הרל"י וחברת הבת שלה "עדן" ועוד.

בדומה לליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת כך גם בביקורת הנוכחית נמצאו מתקני שתייה במצב תחזוקה ירוד, ובחלק מהמקרים ללא מים זורמים. זאת ועוד, בחלקים נרחבים בעיר העתיקה תלויים בגלוי חוטי חשמל או צנרת במעברים וברחובות, ממש מעל ראשיהם של עוברי האורח, וכן על חזיתות המבנים, באופן הפוגע בחזות הרחוב ומהווה סכנה של ממש.

טיילות ואזורי תצפית: בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, בטיילת ארמון הנציב נמצאו מפגעים של כתמי שתן וצחנה, בעיקר בגומחות המקורות שלאורכה, וכן נמצאה אשפה פזורה בטיילת הר הצופים ובטיילת עמק צורים שמתחתיה.

בטיילת הר הצופים הוצבו רק כלי אצירה גדולים, ואשפה גלשה מהם. פחי האשפה שהוצבו לאורך טיילת ארמון הנציב היו בחלקם במצב תחזוקה ירוד ולא היה ביניהם תיאום עיצובי.

בטיילות ארמון הנציב והר הצופים ובעלייה לתצפית הר הזיתים נמצאו מפגעי ריצוף. מפגעי ריצוף רבים וחמורים במיוחד נמצאו לאורכה של טיילת הר הצופים. בחלקים מהטיילת האספלט התפורר לגמרי, ערוגות עצים נמצאו ריקות, אבנים משתלבות נעקרו ממקומן ונפערו בורות המסכנים את המבקרים.

הן בביקורת הקודמת והן בביקורת הנוכחית מצאו עובדי משרד מבקר המדינה מפגעים בקירוי של פרגולות בטיילת ארמון הנציב. בביקורים של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת, בינואר ובמאי 2018, נמצא כי קורת הפרגולה ששקעה מעומס נתמכה על ידי עמוד עץ מאולתר. בביקור ביולי 2018 נמצאה הפרגולה אומנם ללא עמוד התמך, אולם הקורות עודן שקועות ומתעורר חשש ליציבות הפרגולה ולבטיחותם של המבקרים בטיילת. פרגולה נוספת נמצאה הרוסה כמעט לגמרי.

באזור טיילת שרובר (שהיא חלק מטיילת ארמון הנציב) נמצאו כמה קופסאות חשמל ובתי מנורה פתוחים או שבורים. הדבר מהווה סכנת התחשמלות לכלל המבקרים באתר, בייחוד לילדים, והוא גם מפגע חזותי. גם בטיילת הר הצופים אותר כשל בבטיחות - בכמה שבילים נמצאו כבלי חשמל משתלשלים באופן העלול לגרום לעוברי האורח למעוד או להתחשמל.

בטיילת ארמון הנציב יזמה העירייה, ללא נימוק, הקמת פרגולה ששטחה כ-400 מ"ר בשטח ציבורי פתוח, מתחת לנקודת תצפית אל הנוף, בסמוך לאולם אירועים שמפעיל יזם פרטי. ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אישרה את הקמתה ללא דיון, ולא השתמשה בסמכותה לבחון את השתלבותה של הפרגולה בסביבה ואת השפעתה על הנוף. כמו כן נמצאו מפגעים בשטח הציבורי הפתוח לצד אולם האירועים: בשטח הונחו מבנים וחפצים, נבנה גגון ללא היתר בנייה וחלק מהשטח כוסה ביריעות דשא מלאכותי והונחו עליו כיסאות ושולחנות. העירייה לא פעלה להסרתם למרות תלונות מהציבור בנושא. יתר על כן, שירותים שנועדו לשימוש הציבור משמשים בפועל את אולם האירועים ובחלק ניכר מהזמן נמנעת כניסת הציבור הרחב אליהם בהסכמת העירייה.

אזורי תיירות נוספים בירושלים: בביקורת נבדקו מצב התחזוקה והניקיון של אזורי תיירות נוספים בירושלים, כגון במרכז העיר, ברחוב יפו ובאזורים מרכזיים במזרח העיר (לאורך דרך שכס ובאזור התחנה המרכזית) ובשכונת עין כרם. בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, במקומות רבים נמצאו כתמים על המדרכות; פסולת במרחב הציבורי; כלי אצירה שעלו על גדותיהם, חלקם שרופים, חלודים ומוזנחים, וכן מפגעי ריח בסביבתם.

כמו כן, נמצאו מדרכות רבות משובשות ומוזנחות עד כדי סכנה להולכי הרגל ומניעת המעבר מהאנשים עם מוגבלות בניידות ומהמתקשים בהליכה באופן כללי.

עוד נמצא ריהוט רחוב מטונף, מוזנח ושחוק ומתקן שתייה המנציח את זכרה של קורבן פיגוע טרור מוזנח מאוד, ללא מים זורמים.

בביקורת נמצאו מקרים של מפגעים חזותיים ובטיחותיים בשל ביצוע עבודות בנייה באזורי תיירות. למשל, ברחוב שמאי במרכז העיר נאלצו הולכי הרגל ללכת על הכביש משום שגידור אתר הבנייה חסם את המדרכה. בשכונת עין כרם עומדים זה שנים שני אתרי בנייה כאבן שאין לה הופכין ופוגעים בחזות המרחב. גם ביציאה משער האריות לכיוון דרך יריחו, למרגלות חומות העיר העתיקה, אזור בעל חשיבות תיירותית גבוהה, נמצא אתר בנייה שגידורו פוגע בחזות הסביבה ובסמוך לגדר הונחו שקי פסולת וחומרי בנייה.

תחזוקה לקויה של בתי שימוש ציבוריים

בניגוד לחוזה שחתמה העירייה עם קבלן המספק שירותי ניקיון ותחזוקה של שירותים ציבוריים, ברבים ממבני הבש"צים שנבדקו לא היה מידע על שעות הפתיחה והיה חסר מספר הטלפון לפניות ובירורים, ובמבנים אחרים המספר נמחק או נשרט. חלק מהשלטים שהותקנו על הבש"צים היו בלויים. במקומות רבים לא נמצאו שלטי הכוונה כלשהם אל המבנים.

רמת הניקיון בבש"צים הייתה לרוב סבירה, אם כי היו לא מעט בש"צים, בעיקר בעיר העתיקה ובהר ציון, שבהם נמצאו מפגעי ניקיון כמו רצפות וכלים סניטריים מלוכלכים וכן מפגעי ריח.

רמת התחזוקה של בש"צים רבים טעונה שיפור. במבנים רבים היה חסר ציוד הנדרש לפי חוזה שעליו חתמה העירייה עם הקבלן המתחזק (כגון ווי תלייה, נייר טואלט, סבון ומתקן לייבוש ידיים), או שהציוד נמצא פגום. כמו כן, היו מקרים שבהם חסרו ידיות או נמצאו ידיות שבורות, וכן נמצאו ברזים וכלים סניטריים שבורים או סדוקים, סבונות עקורות, מראות שרוטות או חלודות, גרפיטי על דלתות התאים ומבנים מוזנחים. מחסור קשה במיוחד בנייר טואלט היה בבש"צים ברחבי העיר העתיקה.

עיריית ירושלים מבצעת מעקב ופיקוח אחר טיפול הקבלן בבש"צים, והיא אף רשאית להנחות את הקבלן כיצד לפעול בכל הנוגע למתן שירותיו. נמצא כי בטופס דוח הפיקוח לא יוחד מקום לציון ליקויים פיזיים, אלא רק למידת הניקיון, לעצם פתיחתם של השירותים ולנוכחות עובד הניקיון במקום. כמו כן, תדירות הפיקוח בעיר העתיקה נמוכה. בדוחות שנבדקו לא דווח על ממצאים שמצא צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה, הן בתחום התחזוקה והן בתחום הניקיון.

ההמלצות העיקריות

לנוכח הצורך שהעלו מומחים בתחום התיירות, ראוי שהעירייה תשקול את הקמתו של גוף לניהול כולל של התיירות בעיר ותבטיח את שילובו בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לאזורי התיירות, פיתוחם ותחזוקתם.

על עיריית ירושלים ועל הרל"י להקפיד על העדכניות של המידע הדיגיטלי והמודפס המוגש לתייר ועל בהירותו.

על עיריית ירושלים, הנושאת באחריות לעיצובו של המרחב העירוני ולשמירת הסדר בו, להבטיח ששלטים יוצבו באופן מושכל ומתוכנן ויתוחזקו כראוי. עליה לפעול בהתאם לעקרונות המקצועיים ולמדיניות שהיא עצמה גיבשה בנושא, הבאה לידי ביטוי במדריכים לעיצוב שפרסם אדריכל העיר ובתוכנית האב לשילוט⁶.

⁶ עיריית ירושלים, בזכות הדרך. המדריך לתכנון רחובות העיר העתיקה בירושלים (2013); עיריית ירושלים, תוכנית אב לשילוט מרכז העיר ירושלים (2012).

על העירייה לפעול לתיקון ליקויי התחזוקה הרבים באזורי התיירות שהועלו לעיל. עליה לדאוג לניקיונם של אזורי התיירות, להסרת מפגעים חזותיים ומפגעי ריח, לחידוש כלי אצירה ולעיצובם הנאות, לתיקון שטחי הגינון, לסלילתן ולתיקונן של מדרכות, לתיקון השלטים ומתקני המים הפגומים, לשיפוץ המעברים המקורים בעיר העתיקה, לשיקום הפרגולות ההרוסות ולסילוק המדבקות והגרפיטי מהמרחב הציבורי.

על העירייה להפיק לקחים מהליכי הרישוי של הפרגולה בטיילת ארמון הנציב, לפעול להסרת המפגעים ולנקוט הליכי אכיפה.

על העירייה לפעול במסגרת חובתיה על פי חוק כדי להסיר את חוטי החשמל והצנרת מרחובות העיר העתיקה ומחזיתות המבנים.

על העירייה להקפיד שהגידור באתרי בנייה לא יפגע בבטיחותם של הולכי הרגל, ושבסביבת האתרים לא תושלך פסולת בנייה. עוד עליה לבחון את האפשרות לטפל באתרי בנייה עזובים ולדאוג לטיפול סביבתי.

על העירייה להבטיח את תיקון הליקויים הפיזיים בבש"צים. כמו כן, עליה לשפר את רמת הפיקוח על ניקיון השירותים ותחזוקתם, להגביר את תדירותו של פיקוח זה באזורי תיירות מרכזיים ולוודא כי הליקויים שיימצאו יתוקנו.

סיכום

ירושלים היא בירת ישראל ומרכז דתי בעל חשיבות עולמית לשלוש הדתות המונותאיסטיות ועיני העולם נשואות אליה. בתחומה אתרים היסטוריים רבים, אתרי מורשת ומשאבי טבע ונוף לצד מבני ממשל, מרכזים אקדמיים ומוסדות תרבות.

בדוח זה הוצגו ליקויים רבים בניהולם ובתחזוקתם של אזורי התיירות בירושלים. נמצא כי רבים מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת לא תוקנו. לא מן הנמנע שאחת הסיבות לליקויים הרבים שנמצאו בביקורת זו נעוצה בכך שאין גוף הנושא באחריות לניהול הכולל של התיירות בעיר ולייצוג ההיבט התיירותי בתהליכי קבלת החלטות בעירייה.

תחזוקתם הלקויה של אזורי התיירות והיעדר הניהול הכולל שלהם עלולים לפגוע בענף התיירות וכן בתדמיתה של ירושלים ושל המדינה כולה, והם אינם הולמים את מעמדה של ירושלים כעיר בין-לאומית. בהיעדר ניהול ותחזוקה יורדים לטמיון הכספים הרבים המושקעים בפיתוחם של אזורי התיירות. מצבם הירוד של אזורי התיירות משקף הזנחה כוללת של המרחב הציבורי בירושלים, דבר הפוגע גם ברווחת תושבי העיר, במעמדה ובכוח המשיכה שלה לתושבים ולבתי עסק.

על ראש עיריית ירושלים ועל משרד התיירות לפעול נמרצות לשיפור הניהול של אזורי התיירות בירושלים, פיתוחם, ניקיונם ותחזוקתם לרווחת התיירים והתושבים. יש לציין כי תיקון חלק מהליקויים אינו מחייב השקעה כספית ניכרת, אלא ניהול נכון ונכונות לפעול. הדבר עשוי לשפר את מצבה הכלכלי של העיר ולתרום לחיזוק מעמדן הבין-לאומי של העיר והמדינה.



מבוא

ירושלים היא בירת ישראל ומרכז דתי בעל חשיבות עולמית לשלוש הדתות המונותאיסטיות ועיני העולם נשואות אליה. בתחומה אתרים היסטוריים רבים, אתרי מורשת ומשאבי טבע ונוף לצד מבני ממשל, מרכזים אקדמיים ומוסדות תרבות. מכאן הפוטנציאל הגדול לפיתוח תיירותי של העיר, ומכאן אף הצורך לספק לתיירים הבאים בשעריה שירותים ברמה נאותה, שיסייעו להעצים את חוויית הביקור בה.

בשנת 2017 נכנסו לישראל כ-3.6 מיליוני תיירים⁷, מהם ביקרו בירושלים כ-2.7 מיליונים (כ-74%). פילוח הנתונים מראה כי בירושלים ביקרו כ-70% מהתיירים היהודים שביקרו בארץ, כ-82% מהתיירים הנוצרים וכ-73% מהתיירים המוסלמים, וכן תיירים בודהיסטים, הינדואיסטים ואחרים⁹. נתון זה מלמד על מרכזיותה של ירושלים כעיר תיירות, לפיכך קיימת חשיבות לניהול אזורי התיירות בה ולתחזוקתם הנאותה. התיירות היא משאב חשוב לשיפור מצבה הכלכלי של העיר, לרווחת תושביה ולחיזוק מעמדה הבין-לאומי. אזורי תיירות מטופחים, מתוחזקים ומשולטים הם חלק בלתי נפרד מהתשתית הפיזית של התיירות, והם עשויים לתרום לפיתוח התיירות ולרווחת כלל תושבי ירושלים. ביקור תיירים בירושלים מפתח תיירות גם במקומות הקדושים בסביבתה ועשוי לתרום לפיתוח הכלכלה האזורית.

פעולות הביקורת

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות ובהן ירושלים (להלן - הביקורת הקודמת)¹⁰. בחודשים ינואר עד נובמבר 2018 שב ובדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הקשורים בניהול אזורי התיירות בירושלים ותחזוקתם, כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת ולבדוק היבטים נוספים של הנושא שלא נבדקו בה. הנושאים שנבדקו הם ניהול התיירות, המידע הניתן לתיירים, שילוט אזורי התיירות ומצב תחזוקתם של אזורי תיירות ושל בתי שימוש ציבוריים (להלן - בשי"צים) הנמצאים באזורים אלה. הבדיקה נערכה בעיריית ירושלים, ברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י) ובמשרד התיירות.

מסד נורמטיבי

חובותיה וסמכויותיה של רשות מקומית לתחזוקת אתרי תיירות ביישוב אינן מוסדרות במפורש, אולם הן מהוות חלק מכלל חובותיה וסמכויותיה על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) למנוע מפגעים ומטרדים במרחב הציבורי, לנקותו, לפנות ממנו אשפה ולפתח גנים ותשתיות וכן להורות על "שמירת המראה של חזיתות הבתים". כמו כן, לפי הפקודה מוטלת על העירייה האחריות לקביעת שמות הרחובות במקומות בולטים "ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים", וכן האחריות לפקח על הצגת מודעות ושולטים. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), קובע אף הוא את חובותיהן של רשויות מקומיות בתחום זה ומעניק להן, בין השאר, סמכויות לאכיפת שמירת הניקיון במרחב הציבורי בתחומי השיפוט של הרשות.

7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת (9.8.18).

8 משרד התיירות, סקר תיירות נכנסת דו"ח שנתי 2017 (מרץ 2018), לוח 2.2.17.

9 משרד התיירות, סקר תיירות נכנסת דו"ח שנתי 2017 (מרץ 2018), לוח 3.2.16.

10 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2009) (פורסם בשנת 2010), עמ' 221 - 290.

בפקודת העיריות מעוגנת סמכות העירייה לחוקק חוקי עזר שונים. עיריית ירושלים חוקקה כמה חוקי עזר לשמירה על ניקיון המרחב הציבורי וחזותו. כך למשל, חוק העזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון), התשל"ח-1978 (להלן - חוק העזר לניקיון), מעניק לעירייה סמכויות אכיפה למניעת מפגעים במרחב הציבורי ולשמירת ניקיונו וחזותו של המרחב; וחוק העזר לירושלים (שילוט), התש"ס-1980, קובע הוראות בדבר הצבת מודעות ושילטים ותחזוקתם (להלן - חוק העזר לשילוט).

ניהול התיירות בירושלים

ארגון התיירות העולמי¹¹ מפרסם מדריכים העוסקים בסוגיות של ניהול אזורי תיירות. כך, למשל, פרסם הארגון מדריך לניהול יעדי התיירות¹² (להלן - מדריך הניהול). מדריך הניהול ממליץ לממונים על יעדי התיירות להשקיע מאמצים ביצירת סביבה שתאפשר לתיירים להפיק הנאה מרבית מביקוריהם, תוך הבטחת רווחים לקהילה המקומית ופיתוח בר-קיימא. השגת מטרה זו דורשת טיפול מתכלל בביקור, ממועד הגעת התיירים ליעד ועד עזיבתם. על פי מדריך הניהול, וגם על פי מומחים בתחום¹³, מומלץ להקים ארגון לניהול היעד (להלן - ארגון הניהול) שיתאם בין הגורמים האחראים לטיפול בכל המרכיבים הנוגעים לתיירות ביעד וינהיג אותם באסטרטגיה עקבית למען מטרה אחידה.

בין המרכיבים שמדריך הניהול ממליץ לרכז תחת קורת גג אחת של ארגון הניהול: שירותי מידע לתייר, ניהול של יעדי התיירות, טיפול בתשתיות בסיסיות, פיתוח וניהול של אטרקציות, מיתוג ושיווק של היעד, פיתוח אסטרטגיה ומחקר ופיתוח.

על פי מדריך הניהול, הארגון יכול להיות מופעל הן על ידי הרשות המקומית עצמה והן בשיתוף פעולה שלה עם המגזר הפרטי. מדריך הניהול מדגיש במיוחד כי יצירת סביבה חברתית, כלכלית ופיזית המתאימה לביקור התיירים ביעד היא שלב הכרחי וחשוב ביותר ואף קודמת לשיווק. יצירת הסביבה המתאימה כוללת, בין השאר, תכנון וטיפול בתשתיות, פיתוח משאבי אנוש ופיתוח מוצר תיירותי.

הקמת רשות ממשלתית: בשנת 2005 נחקק חוק הרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים, התשס"ו-2005 (להלן - חוק הרשות), שלפיו מוקמת רשות שתפקידיה: ייזום תוכניות ופעילויות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים; עידוד הזימות בתחומים האמורים; תיאום בין משרדי ממשלה, רשויות וגופים העוסקים בתחומים אלה; אספקת מידע, סיוע וייעוץ בכל הקשור לכך. לפי החוק, מינוי מועצת הרשות מוטל על ראש הממשלה או על השר שהממשלה הסמיכה אותו לעניין חוק זה.

בביקורת הקודמת נמצא כי חוק הרשות לא יושם והרשות לפיתוח ולקידום התרבות, התיירות וקשרי החוץ של ירושלים לא הוקמה. גם בביקורת הנוכחית נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, חוק הרשות לא יושם והרשות לא הוקמה.

¹¹ ארגון התיירות העולמי, שבו חברות 161 מדינות, הוא פרום עולמי לנושאי מדיניות תיירותית ומקור לידע מעשי בתחום. מדינת ישראל חברה אף היא בארגון זה.

¹² UNWTO, *A Practical Guide to Tourism Destination Management* (2007)

¹³ Alan Fyal, "Destination Management: Challenges and Opportunities", in Youcheng, למשל, Wang and Abraham Pizam (Eds.), *Destination Marketing And Management*, CABI (2011)

על משרד ראש הממשלה להבטיח את יישום חוק הרשות כדי להביא לניהול איכותי של התיירות בירושלים.

ניהול מוניציפלי של אתרי תיירות: בדוח הוועדה הציבורית לבחינת טיב השירות והמוצר התיירותי בישראל מאפריל 2008 (להלן - דוח הוועדה הציבורית)¹⁴ נקבע כי בירושלים אין אסטרטגיה מגובשת לניהול אתרי תיירות ואין מודעות לחשיבות העניין, וצוין כי אחת מנקודות התורפה בעניין היא היעדר רשות עירונית האחראית למכלול השירותים לתייר (ניקיון, תאורה, שילוט, תחבורה, תנועה וחניה ועוד).

בביקורת נמצא כי מאז הביקורת הקודמת הועברו אל הרל"י חלק מהסמכויות לניהול התיירות בירושלים. עם זאת, בירושלים אין עדיין גוף מתכלל לניהול התיירות בעיר, והטיפול בתיירות נותר מבוזר בין גופים רבים בתוך העירייה ומחוצה לה. למשל, חסר גורם המרכז תחתיו סמכויות שיבטיחו כי שיקולים הנוגעים לאיכות המרחב התיירותי, תחזוקתו ופיתוחו יובאו בחשבון במסגרת תהליכי קבלת ההחלטות בעירייה, כגון בענייני תכנון ובנייה, בנוגע לעיצוב המרחב העירוני (בהיבטי תאורה, שילוט, ריהוט רחוב, פיסול במרחב העירוני ובעניינים אחרים הנוגעים לחזות המרחב) ובנוגע לפיתוח המרחב העירוני ותחזוקתו.¹

נוכח המלצת מדריך הניהול של ארגון התיירות העולמי ומהמלצות מומחים בתחום התיירות לאורך השנים, ראוי שהעירייה תשקול את הקמתו של גוף לניהול כולל של התיירות בעיר ותבטיח את שילובו בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לאזורי התיירות, פיתוחם ותחזוקתם. פעילותו של גוף כזה הייתה מאפשרת למנוע מראש חלק ניכר מהליקויים שיוצגו להלן בנוגע למצב תחזוקתם של אתרי התיירות בירושלים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 הודיעה העירייה כי בעקבות הביקורת הבינה את הצורך לסנכרן בין הגורמים המטפלים באזורי התיירות ולוודא כי האזורים הללו מטופלים בהתמדה. על כן, מינהל התפעול בעירייה מינה מנהל מטעמו שמשמיתו לרכז את כלל "הפעילות הפיזית במתחמי התיירות" ולדאוג לניקיון ותחזוקה שוטפים.

על העירייה לשקול לרכז תחת גוף אחד את מכלול הנושאים הנוגעים לניהול התיירות בעיר, ולא רק את פעולות הניקיון והתחזוקה.

מידע לתיירים **לשכות מידע**

לשכות מידע במרחב הפיזי נדרשות גם בעידן המרשתת (האינטרנט), משום שהן מאפשרות מתן יחס אישי לתייר וקבלת מידע באופן בלתי אמצעי מגורם מקומי מוסמך. ואומנם, בערי תיירות מרכזיות בעולם, למשל ברצלונה, ברלין, בואנוס-אייירס, מילאנו ופראג, יש כמה מרכזי מידע. מרכזים אלה ממוקמים במגוון אתרים שבהם מתרכזים התיירים וסמוך למסופי התחבורה המרכזיים ולאתרים החשובים בכל עיר.

בביקורת הקודמת נמצא כי בירושלים הייתה לשכת מידע ממשלתית אחת בלבד¹⁵, בשער יפו, שמומנה והופעלה על ידי משרד התיירות, והיא לא סיפקה את הצרכים למתן מידע באזורי תיירות מרכזיים המרוחקים מהעיר העתיקה. במהלך הביקורת הנוכחית נוספו לה לשכת מידע עירונית

¹⁴ הוועדה מונתה בנובמבר 2006 על ידי שר התיירות דאז, מר יצחק אהרונוביץ'. בכתב המינוי של הוועדה הציבורית צוין כי טרם נעשתה בארץ עבודה מקיפה לבחינת הנדרש בתחום השירות התיירותי בישראל, והיא התבקשה לבחון אם יש מקום להכתבת הכללים ע"י השוק או שמא נדרשים מעורבות ממשלתית כלשהיא או שיתוף פעולה בין הממשלה וגורמים שונים בענף התיירות.

¹⁵ הלשכה מספקת מידע מודפס רב-לשוני על שלל האטרקציות בירושלים. כמו כן, נציגי השירות בה נותנים לפונים מידע והסברים בעל פה.

בתחנת הרכבת על שם יצחק נבון שנחנכה בספטמבר 2018 ושלוש "משאיות מידע"¹⁶ המוצבות בסמוך לשוק מחנה יהודה, כיכר צה"ל ומוזיאון ישראל.

שדרוג מבנה לשכת התיירות: בביקורת נמצא כי בשנים 2016 עד 2017 ניהלו הרל"י ומשרד התיירות מגעים לשדרוג מבנה לשכת התיירות הממשלתית בשער יפו. זאת לנוכח צורך שהעלתה הרל"י להרחבה ניכרת של לשכת התיירות, הוספת ספרייה, שינוי אמצעי התצוגה ושיפוץ כולל של החזית ומבנה השירותים. אולם המגעים לא נשאו פרי ולא חל שינוי של ממש בשטח המבנה, בתפקודו, בתצוגת המידע ובחזותו החיצונית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסרה הרל"י כי היא רואה חשיבות עליונה בנושא אספקת מידע לתייר. היא ציינה כי בעקבות אי-התקדמות פרויקט שדרוג הלשכה בשער יפו היא פעלה לקידום תוכנית אלטרנטיבית - הצבת שלוש תחנות מידע ניידות ("משאיות מידע") שבהן ניתן, בין השאר, להתחבר חינם לרשת ה-"WIFI", לקנות כרטיס Jerusalem City Pass ולקבל מידע על אירועים בעיר. במקביל, הרל"י מספקת פרסומים בנושאי התיירות בירושלים למרכז מידע שמפעילה רכבת ישראל בתחנת הרכבת החדשה על שם יצחק נבון והיא אף בוחנת את האפשרות להציב דיילי מידע בתחנת הרכבת בנמל התעופה.

על משרד התיירות ועל הרל"י לקדם את המגעים שניהלו בעבר בעניין הצורך בשדרוג הלשכה - הרחבתה והתאמתה לצורכי התיירים.

מידע על לשכת המידע באמצעות האתר במרשתת: נמצא כי באתר במרשתת שהקימה הרל"י (ראו להלן) יש קישורית המיועדת לקבלת מידע על לשכת המידע אך ורק באתר בגרסה העברית¹⁷; בגרסת האתר בשפה הגרמנית לא ניתן למצוא כלל מידע על לשכת המידע בירושלים ואילו בגרסאות האתר באנגלית, ברוסית, באיטלקית ובצרפתית המידע מופיע רק אם רושמים את שם הלשכה באופן יזום בחלונית החיפוש.

על הרל"י להבטיח שהמידע על הלשכה בשער יפו, שהיא הלשכה העיקרית למתן מידע לתיירים בירושלים, יהיה נגיש באתר במרשתת בגרסאותיו בשפות השונות.

אתר המרשתת הרשמי לתיירות בירושלים

בעולם שבו השימוש במרשתת הפך לנחלת הציבור הרחב, המרשתת משמשת כלי חשוב ומרכזי מאוד בידי גופים האחראים על הפצת מידע בנושא יעדי תיירות ושירותי תיירות. האתר במרשתת מאפשר חשיפה רחבה מאוד של קהלים שונים למידע עדכני לפני בואם ליעד ובמהלך שהותם בו. כמו כן, שימוש ברשתות חברתיות מאפשר לתיירים לחלוק עם חבריהם ברחבי העולם חוויות מביקורם באתר. המלצות מחבר לא אחת זוכות לאמון רב יותר מהמלצות של גוף רשמי כזה או אחר.

הרל"י הקימה את האתר הרשמי לתיירות במרשתת ששמו iTravelJerusalem (להלן - האתר) והיא מפעילה אותו. האתר מספק מידע רב במגוון שפות על שירותי הסעדה ותיירות, קניות, אתרי ביקור, אירועים ועוד. האתר מקושר לרשתות חברתיות ומכיל תצלומים ומפות של אזורים שונים בעיר עם יעדים נבחרים בהם.

מידע לא מעודכן: בין פרטי המידע שהאתר מספק אפשר למצוא את תעריפי הנסיעות ברכבת הקלה ואת תדירות הרכבות. בגלישה באתר באוגוסט 2018 נמצא כי תעריפים לא מעודכנים מצוינים בגרסאותיו ברוסית ובאיטלקית, ותדירויות לא מעודכנות - בגרסאות בגרמנית, ברוסית, בצרפתית ובאיטלקית. כמו כן, נמצאו אי-דיוקים נוספים - הוזכרו מסעדה שנסגרה ומסעדה הסגורה לרגל שיפוצים, לא עודכנו כתובות של מסעדות שמיקומן השתנה ועוד.

¹⁶ מדובר במעין כלי רכב ניידים שבהם נותני השירות מספקים מידע תיירותי מודפס לכל דורש, וכן עונים לשאלות הפונים בנושא.

¹⁷ מדובר במידע על שעות פעילות הלשכה, כתובתה וסוג השירותים שהיא מספקת לתייר.

דוח מיוחד - ירושלים

ערבוב שפות: פעמים לא מעטות נמצא כי חל ערבוב בין השפות באותו הדף. כך, למשל, באתר ברוסית מופיע תיאור מגרש הרוסים ובית רוטשילד בשפה האנגלית. בדומה לכך, באתר בשפה הצרפתית תואר שער יפו בשפה הרוסית, וכן החומה הדרומית והר הזיתים תוארו בשפה האנגלית. השתרבות האנגלית לתוך האתר באיטלקית שכיחה במיוחד: כך למשל תיאוריהם של בית המשפט העליון, טיילת גולדמן - פסל הסבלנות, בית רוטשילד וכנסיית אנדרו הקדוש, וכן כתובות של אתרים רבים - כולם מופיעים בשפה האנגלית. באתר בגרמנית לא תורגמו כתובות האתרים לגרמנית.

עדכון שוטף של האתר ומתן מידע מהימן בשפות הזרות חיוני למתן שירות לקהל המבקרים בעיר, כראוי לעיר המשמשת יעד חשוב לתיירות בין-לאומית. על הרל"י לתקן את המידע השגוי באתר ולקבוע הנחיות לעדכונו השוטף. כמו כן, עליה לבדוק את הגרסאות של האתר בשפות השונות ולהתאים את המידע לשפה הנדרשת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסרה הרל"י כי בעקבות הביקורת היא החליטה "להפעיל נוהל בקרת איכות באופן תדיר יותר", פעלה לתיקון הליקויים שהתגלו ותמשיך לקיים בקרה מדגמית מעת לעת ולהקפיד על הנגשת מידע מעודכן ומהימן.

מידע תיירותי מודפס

על גוף ממלכתי המפרסם ומפיץ מידע כלשהו לציבור לדאוג לנכונותו ולעדכניותו, שכן מידע לא מהימן עלול להטעות את הציבור ולפגוע בתדמית השירות הציבורי.

עובדי משרד מבקר המדינה אספו בשניים מסיוריהם כמה חוברות מאתו של iTravel Jerusalem בגרמנית, באיטלקית ובפורטוגזית. באתר צוין כי קיימים מדריכים באנגלית, עברית, רוסית, ספרדית, איטלקית, גרמנית וצרפתית, אך קיום המדריך בשפה הפורטוגזית לא צוין באתר. עוד צוין כי המדריכים מתעדכנים כל שלושה חודשים, ולכן, לפי האתר, כל המידע אמור להיות מעודכן לשלושת החודשים האחרונים.

מהממצאים שיוצגו להלן עולה כי בחוברות יש ליקויים ומידע לא מעודכן.

ראשית, יצוין כי המהדורות שחולקו באוגוסט 2018 ונבדקו (בגרמנית, באיטלקית ובפורטוגזית) לא נשאו תאריך הוצאה לאור, ולכן לא ניתן לדעת אם הן היו מעודכנות במועד חלוקתן.

תוכן החוברות מחולק, בין היתר, לפי אזורים שונים בירושלים. לכל אזור יש מפה משלו, לצד תיאור מילולי של אתרים שונים שנמצאים בו. כל המפות שנכללו בחוברות אלה לא תורגמו לשפת החוברת אלא נותרו עם כיתובים באנגלית, דבר העלול להקשות מאוד על מי שאינו דובר אנגלית להתמצא במפה.

כמו כן, נמצא כי בחלק מהמקרים שמות האתרים בחלק התיאורי מצוינים בשפת החוברת, ואילו על גבי המפה הם מצוינים בשם העברי הרשום באותיות לטיניות. זאת ועוד, נמצא חוסר התאמה בין האופן שבו צוינו שמות האתרים במקרא למפה ובין הסימון במפה עצמה - האתרים צוינו במפה בשפה האנגלית, ואילו המקרא למפות אלה הופיע בשפת החוברת (למעט בחוברת בגרמנית), דבר המחייב את המשתמש לתרגם את שמות האתרים במקרא לשפה האנגלית. במדריך בגרמנית חלק משמות האתרים בחלק התיאורי צוינו באנגלית. תמוה לא פחות שהאזהרות על אי-עדכניות המידע בחוברת בגרמנית הופיעו באנגלית.

נוסף על כך, בחלק התיאורי במדריכים אין הפניות ממוקדות למיקום האתרים המתוארים בכל קטע במפה המצורפת¹⁸.

18 כגון על ידי מתן מספרים על המפה או ציון ריבוע במפה שבו יש לחפש אתר כזה או אחר.

דוח מיוחד - ירושלים

עוד נמצא כי לא אחת המספרים לסימון האתרים על המפות או הסמלילים שהוצמדו לאתרים מכסים חלק מהכיתוב במפה (שם של רחוב או אתר) ומקשים על קריאת המפה. כמו כן, בכמה מקרים ספרות האתרים המציינות את מיקום האתר המופיע במקרא נמצאות רחוק מדי מהאתר עצמו במפה ומקשות על איתורו.

יתר על כן, הכתובות של חלק מהאתרים בחלק התיאורי נמצאו שגויות, וכן נמצא כי צוין על גבי המפות מיקום שגוי של חלק מהאתרים, בהם בית ראש הממשלה ברחוב בלפור. יתרה מזו, המדריך בפורטוגזית מכיל מסעדות שאינן קיימות עוד או ששמן שונה - דבר העלול לגרום עוגמת נפש לתייר המכתת את רגליו אל המסעדות האמורות ומגלה כי אלו נסגרו. בכל המדריכים הופיע בחלק התיאורי מועדון מסוים, אך על המפה הופיע במקומו שם של תיאטרון שנסגר והמועדון החליפו.

זאת ועוד, נמצאו במדריכים גם לא מעט טעויות כתיב הבולטות מאוד לעין. למשל, במדריכים בגרמנית, באיטלקית ובפורטוגזית רשום "Cristian Quarter" במקום "Christian Quarter"; במדריכים בגרמנית, באיטלקית ובפורטוגזית רשום שמה של אכסנייה מסוימת בשגיאות כתיב.

מכלל האמור לעיל עולה כי הרל"י אינה מקפידה מספיק על עדכניות המידע התיירותי המחולק לתייר ועל איכות הצגתוⁱⁱ.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולהרל"י כי אי-הקפדתה על העדכניות של החומר המחולק לתייר ועל בהירותו עלולה להטעות את התייר ולהקשות עליו להתמצא במרחב. התנהלות זו אינה מכבדת והיא עלולה לפגוע בתדמיתה של ירושלים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 מסרה הרל"י כי בעקבות הביקורת תציין בפרסומים בכל השפות את מועד הוצאתם ותוסיף משפט המדגיש כי המידע שבפרסום נכון לעת הוצאתו, ולכן כדי לוודא את נכונותו יש לעיין באתר שבמרשתת. עוד מסרה הרל"י כי היא דואגת לעדכניות המידע, אך "יש לקחת בחשבון שבתחום הקולינריה בפרט והתחום התיירותי בכלל, ישנם שינויים תכופים כך שמרגע הורדת המוצר לדפוס, יש קושי בעדכון המידע בחוברת". כמו כן, הרל"י הודיעה כי המדריכים בעברית, באנגלית וברוסית לשנת 2019 הוכנו בפורמט חדש והם עתה חווייתיים יותר, כוללים כתבות עומק בנושאים שונים ומפנים את הקורא גם לרשתות חברתיות.

שילוט מידע ורחובות **הצבת השלטים ועיצובם**

שלטי הכוונה הם חלק מהמרחב העירוני ויש חשיבות לאופן הצבתם, לעיצובם ולתחזוקתם הנאותה. בפקודת העירייה נקבעו סמכויותיה וחובותיה של עירייה בדבר הפיקוח על הצבת שלטים ומניעת מטרדים ומפגעים. בחוק העזר לשילוט נקבעו הוראות בדבר הצבת מודעות ושלטים ותחזוקתם. עיריית ירושלים גיבשה מדיניות בנוגע לעיצוב המרחב העירוני. מדיניות זו קיבלה ביטוי בכמה מדריכים שפרסמה העירייה. בשנת 2010 השיקה העירייה את המדריך לתכנון רחובות בירושלים שקבע עקרונות לעיצוב כגון עקביות, בהירות ופשטות. ב-2013 פורסם על יסוד מדריך זה מדריך מיוחד לתכנון רחובות העיר העתיקה (להלן - מדריך רחובות העיר העתיקה), תוך התאמה ופירוט בשל מאפייניה הייחודיים של העיר העתיקה. על פי הכתוב במדריך רחובות העיר העתיקה, מטרתו היא "לפשט את מכלול רכיבי המרחב הפתוח בעיר העתיקה, לגבש אותם לשפת רחוב אחידה ומובחנת המותאמת לימינו ולהבטיח שהמרחב הייחודי של העיר העתיקה יהיה נוכח במלוא הדרו".

בתוכנית האב לשילוט שגיבשה העירייה ב-2012 צוין כי ההתמצאות בירושלים מורכבת, כל הכוונה חייבת להיות בשלוש שפות וקיים קושי ליצור היררכיה מסודרת של יעדים. ניתוח המצב הקיים בעיר בידי צוות התכנון של התוכנית העלה כי יש ריבוי של שלטים העונים על צורך דומה, אין תיאום בין הגופים השונים המציבים שלטים, לחלק מהשלטים אין גורם מתחזק לאחר הצבתם ולא קיימת שפה עיצובית המאחדת בין השלטים למיניהם.

בביקורת נמצא כי חלק ניכר מהליקויים שפירט צוות התכנון עדיין נפוצים בחלק מאזורי התיירות המרכזיים בעיר. להלן פירוט:

העיר העתיקה וסביבותיה

בעיר העתיקה נמצא כי לצד שלטים מושקעים ומעוצבים בהקפדה רבה, חלק משלטי ההכוונה הם חד-לשוניים - כתובים בעברית או באנגלית - בלתי-אחידים, שחוקים ומאולתרים. הדבר יוצר לעיתים עומס ופגיעה בחזות העיר ומותיר רושם של היעדר יד מכוונת הקובעת אחידות בשילוט המרחב הציבורי בעיר העתיקה ומתאמת בין כל הגורמים הנוגעים בדבר. ממצאים דומים הוצגו גם בביקורת הקודמתⁱⁱⁱ.

כך למשל, בכניסה לרחבת כנסיית הקבר, אחד האתרים הקדושים ביותר לעולם הנוצרי, יש גיבוב רב של שלטים בצורות שונות שנועדו לתכליות שונות וחלקם שחוקים ומוזנחים.

תמונה 1: גיבוב של שלטים מסוגים שונים בכניסה לרחבת כנסיית הקבר



כל התמונות בדוח זה צולמו על ידי צוות הביקורת במהלך הביקורת, בחודשים ינואר, פברואר, אפריל, מאי, יוני, יולי ואוגוסט 2018, למעט התמונות שמתחתיהן צוין אחרת.

סמוך לרחבת הכותל המערבי ובדרך לכותל הקטן ברובע המוסלמי נמצאו, בין השאר, שלטים בעברית בלבד, וחלקם נראים זמניים, מאולתרים ומנוגדים לעקרונות שנקבעו במדריך לתכנון רחובות ירושלים. שלטים דומים נמצאו גם באזור גת שמנים ובאזור כיכר מוריסטון.

תמונה 2: שילוט מאולתר ומוזנח



מימין - אזור גת שמנים למרגלות הר הזיתים; משמאל - בעיר העתיקה.

דוח מיוחד - ירושלים

גם בהר ציון, אזור רווי אתרים - קבר דוד המלך, חדר הסעודה האחרונה, כנסיית דורמיציון ועוד - נמצאו שלטים בלתי אחידים, מאולתרים ומוזנחים בשפות שונות.

ליקויים דומים נמצאו גם סמוך למגדל דוד ובדרך אל טיילת החומות - שם נמצא שילוט רב, מגובב ומאולתר.

תמונה 3: שילוט מגובב שמוצב באופן מאולתר ליד מגדל דוד



דוגמה בולטת נוספת היא השילוט לאתר "מרתף השואה" בהר ציון. בכניסה לאתר מוצגים שלושה שלטים שונים מאוד בעיצובם שתכליתם אחת. אחד השלטים אף תלוי על עץ ומשחית את הנוף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי העומס בשילוט וחוסר אחידותו פוגעים בחזות המרחב הציבורי ואינם מכבדים את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל וכמרכז דתי בין-לאומי הקדוש לשלוש הדתות. על עיריית ירושלים, הנושאת באחריות לשמירת הסדר במרחב העירוני ולעיצובו, להבטיח ששלטים יוצבו באופן מושכל ומתוכנן. עליה לפעול בהתאם לעקרונות המקצועיים ולמדיניות שהיא עצמה גיבשה בנושא, הבאה לידי ביטוי במדריכים לעיצוב שפרסם אדריכל העיר ובתוכנית האב לשילוט.

בתשובתה מדצמבר 2018 הודיעה הרל"י למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת בשיתוף עם עיריית ירושלים להרחבת ההנחיות המקצועיות לאחידות בשילוט, זאת כדי לאפשר יותר גמישות בעיצוב השילוט תוך שמירה על אחידותו. כמו כן, לפי הרל"י את השלטים עם הכיתוב החד-לשוני לא היא ולא העירייה הציבו, ואף על פי שנעשו פעולות להסרתם הם נתלים מחדש שוב ושוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול ביתר שאת להסרתו ולמניעת הצבתו של שילוט שאינו עומד בכללים שהיא קבעה.

היעדר שמות הרחובות בשוק מחנה יהודה

פקודת העיריות קובעת כי על העירייה מוטלת האחריות לקביעת שמות הרחובות במקומות בולטים "ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים".

שוק מחנה יהודה בנוי בעיקרו כמערך של שני רחובות ראשיים, בין רחוב יפו לרחוב אגריפס, ורחובות קטנים המקשרים ביניהם. זה כמה שנים שהשוק משמש לא רק את הבאים לרכוש בו בעיקר מוצרי מזון אלא גם את התיירים הרבים, הרואים בו אטרקציה תיירותית ופוקדים, בין היתר, את בתי הקפה והמסעדות שנפתחו בו.

דוח מיוחד - ירושלים

בביקורת נמצא כי בחלק ניכר מרחובות השוק אין שלט המציין את שם הרחוב. כך, למשל, בכניסה מרחוב יפו לרחוב עץ החיים, וכן ברחובות התפוח, האפרסק והשקד. זאת ועוד, לא נמצאו מספרים המציינים את מספרו של כל בניין. כל אלו מקשים על ההתמצאות בשוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול לשילוט הרחובות בהתאם להוראות הפקודה, על מנת להקל את התמצאות התיירים ותושבי העיר במרחב העירוני. כמו כן, עליה לשפר את שילוט הכוונה במתחם השוק. ליקויי תחזוקת השלטים

העיר העתיקה

נוסף על כל הממצאים שזכרו לעיל בדבר ריבוי השלטים וחוסר אחידותם, בביקורת נמצאו ממצאים רבים הנוגעים למצב התחזוקה הירוד של השלטים. שלטים רבים נמצאו מלוכלכים או לא מתוחזקים. כמו כן נמצאו שלטים דהויים, שלטים שרוטים ושלטים שעליהם מדבקות או כתמים שנותרו לאחר שהוסרו מהם מדבקות^{iv}.

תמונה 4: ליקויי תחזוקה בשלטים ברחבי העיר העתיקה



כמו כן נמצאו תמרורים פגומים ומלוכלכים בסביבת שער ציון ושער יפו, עמודים נטויים, שלטים מעוקמים ושלטים מכוסים במדבקות.

בביקורת הקודמת נמצאו שלטים רבים המציינים את שמות הרחובות במצב תחזוקה ירוד, חלקם הגדול הרוס כמעט לגמרי. בביקורת הנוכחית אומנם ניכר כי לא מעט מהליקויים תוקנו והשילוט ברחבי העיר העתיקה תקין ברובו, אולם עדיין בחלק מהרחובות נמצאו שלטים דהויים או שבורים.

תמונה 5: שלטים פגומים המציינים את שמות הרחובות בעיר העתיקה



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 הודיעה הרל"י כי היא פועלת בשיתוף עם עיריית ירושלים לתקצוב פעולות תחזוקת השלטים בעיר העתיקה ברמה שלא רק תאפשר את תחזוקת השבר, אלא גם את "תחזוקת המנע ואף [את] נקיונם [של השלטים] לעיתים קרובות יותר".

דוח מיוחד - ירושלים

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי במהלך חודש ינואר 2019 נערך מבצע ניקיון של כל השילוט בעיר העתיקה, וכן נקבע כי מעתה ואילך השילוט ינוקה אחת לחודש.

טיילות ואזורי תצפית

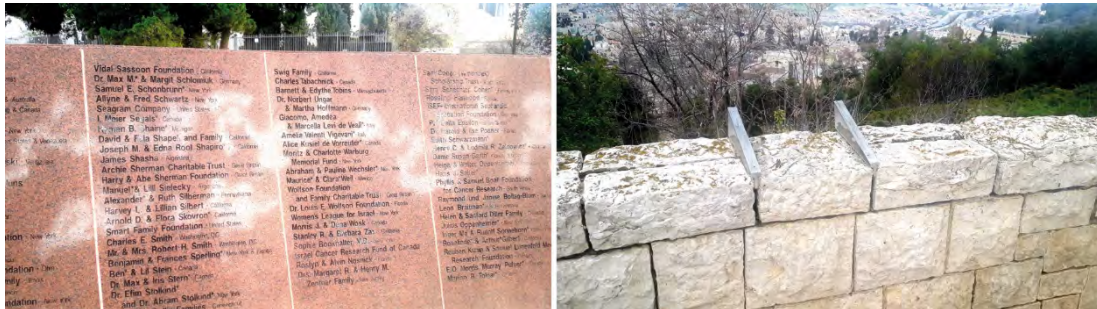
בטיילות הוצבו שלטי הסבר, מפות ואמצעי שמע אשר אמורים לספק למבקר מידע רב על הנוף הנשקף מנקודות התצפית. כמו כן יש שלטים המציינים מתקן מי שתייה וכן שלט המציין את חניית הנכים. בטיילת הר הצופים הוצבו לוחות שיש המנציחים תורמים.

בטיילת ארמון הנציב נמצאה מפה פגומה - ממצא שהוצג גם בביקורת הקודמת. כמו כן, נמצאו מפגעים כגון: מתקן שמע הרוס, שלטי עירייה חלודים ללא כל כיתוב עליהם ותמרור חניית נכים עקום. בטיילת הר הצופים חסר שלט ההסבר ונותר רק מתקן התמיכה בו, והגרפיטי שצויר על לוח הנצחת התורמים נמחק באופן שהותיר כתמים לבנים על הלוח. מפגעים אלו פוגעים בחזותם של האתרים הללו, ויוצרים תחושה של הזנחה וזלזול במבקרים.

תמונה 6: מפה פגומה ומתקן שמע הרוס בטיילת ארמון הנציב



תמונה 7: כתמים שנותרו על לוח ההנצחה לאחר מחיקת גרפיטי ושלט חסר בטיילת הר הצופים



שאר אזורי העיר

גם ברחובות העיר קיים שילוט רב - חלקו ייעודי לתייר וחלקו שילוט המיועד להסדרת תנועת הרכב והחניה בעיר. כמו כן יש שלטים לציון אירועים היסטוריים ולהנצחה. במקומות רבים השילוט נמצא פגום, עקום או שבור, והעמודים שעליהם הוא הוצב נמצאו נוטים על צידם. כמו כן נמצאו שלטים מוכתמים. מפגעים אלו נמצאו בצירים מרכזיים, בגנים ובכיכרות.

תמונה 8: שילוט ותמרורים פגומים



מימין - בגן הפעמון; באמצע - במרכז העיר; משמאל - ליד משכן הכנסת.

בשוק מחנה יהודה, נוסף על היעדר שלטי רחוב שתואר לעיל, נמצאו כמה שלטים בלויים או מותקנים בצורה רשלנית. כמו כן, אחת משתי המפות של השוק, המוצבת באחת מהכניסות אליו, הושחתה.

תמונה 9: שלטים המציינים שמות רחובות במחנה יהודה



על עיריית ירושלים לנקוט פעולות על פי סמכויותיה בפקודת העיריות ובחוק העזר לשילוט כדי להסדיר את נושא השילוט במרחב הציבורי באזורי תיירות ולהבטיח את תחזוקתם הראויה של השלטים ברחבי ירושלים ואת חזותם של אזורי התיירות.

תחזוקת אתרי תיירות
העיר העתיקה והר ציון

העיר העתיקה בירושלים מוכרת כאתר מורשת עולמית של אונסק"ו. יש לה מגוון ערכים היסטוריים, דתיים, תרבותיים ואדריכליים. בתחומה אתרים מרכזיים וקדושים כמו כנסיית הקבר, הר הבית והכותל. על פי סקר התיירות הנכנסת לשנת 2016 שערך משרד התיירות, 76% (שהם כ-2.3 מיליון איש) מאלה שביקרו בארץ, הגיעו לבקר בירושלים. רובם ביקרו בכותל המערבי (67% מכלל המבקרים), ברובע היהודי (62%), בכנסיית הקבר (52%), בוויח דולורוזה ובהר הזיתים (43% בכל אחד מהם).

העיר העתיקה מחולקת לארבעה רובעים - יהודי, מוסלמי, נוצרי וארמני. ברובעים אלה יש לצד מבני מגורים פעילות מסחרית - שווקים, בתי קפה, מסעדות וחנויות.

דוח מיוחד - ירושלים

בהר ציון, הסמוך לעיר העתיקה, נמצאים כאמור שלושה אתרים חשובים - קברו של דוד המלך על פי המסורות, חדר הסעודה האחרונה¹⁹ וכנסיית דורמיציון הגרמנית.

השקעות בפרויקטים לפיתוח המרחב העירוני בעיר העתיקה

בשנים 2014 עד 2017 סיימה הרל"י בעיר העתיקה פרויקטים בעלות כוללת של כ-128 מיליון ש"ח. להלן לוח המפרט את הפרויקטים הבולטים בהיקפם ובעלותם:

לוח 1: השקעות של הרל"י בפרויקטים נבחרים בעיר העתיקה

שם הפרויקט	עלותו (במיליוני ש"ח)	מועד סיומו	מהותו
שיקום המרחב הציבורי בשער יפו	40	מאי 2015	פיתוח ושימור של המרחב הציבורי בשער יפו, כולל שדרוג הריצוף, טיפול בארכיאולוגיה, שיפור התאורה, הנגישות והתנועה, שדרוג החזיתות ועוד.
פיתוח מתחם הר ציון	27	יוני 2016	שדרוג המרחב של קבר דוד וחניון שולחן דוד, טיפול בארכיאולוגיה, שיפור דרכי הגישה לקבר דוד ולחדר הסעודה האחרונה, הסדרת החניון המוביל לקבר, שיפור הריצוף והתאורה, התקנת מצלמות, ביצוע עבודות שימור במרחב ועוד.
שלב א' של שיקום המרחב הציבורי ברחוב הגיא	19	אוקטובר 2017	שדרוג החזיתות, הריצוף והתאורה, חידוש תשתיות מים וביוב והנגשת המרחב לאנשים עם מוגבלות בניידות.
שדרוג המונומנטים	9	נובמבר 2016	השמשת הרהטים (מתקני מים עתיקים) והארת המונומנטים ואתרים שונים ברחבי העיר העתיקה בהתאם לתוכנית רב-שנתית של הרל"י.
השלמה ושיקום של השילוט	5	יוני 2015	יצירת מערכת להתמצאות בעיר העתיקה לתיירים מהארץ ומחולל ולקבלת מידע על אתרים ושירותים, לצורך חיזוק תחושת הביטחון של התייר.
טיילת הר ציון - שיקום המרחב הציבורי	3	מרץ 2018	הקמת טיילת צמודה לכביש מעלה השלום, ממצפור החלונות לצומת חניון הסינמטק ובריכת הסולטן, כולל מאחזי יד, ריצוף, הנגשה, פינות ישיבה ועוד.

המקור: נתוני הרל"י.

מכלל האמור לעיל עולה כי באזור העיר העתיקה הושקעו בעשור האחרון עשרות מיליוני שקלים לצורך פיתוח ושימור ולצורך שדרוג המרחבים הציבוריים, אולם קשה ליהנות מפירות ההשקעה בלא הבטחת ניקיון ותחזוקה הולמים. כפי שיפורט להלן, מצב הניקיון והתחזוקה של חלקים רבים באזור, לרבות כאלה שהושקעו בהם כספים רבים כאמור, בכי רע.

עובדי משרד מבקר המדינה ביקרו ברחבי העיר העתיקה פעמים מספר (כולל באזורים שפותחו על ידי הרל"י בשנים האחרונות). מהממצאים עלה כי אזורים רבים בה מוזנחים ומלוכלכים, ויש בהם מפגעים חזותיים ניכרים. להלן הממצאים:

¹⁹ חדר שבו לפי האמונה הנוצרית סעד ישוע עם תלמידיו את סעודתו האחרונה בטרם תפסו אותו החיילים הרומיים בגת שמנים.

ניקיון וכלי אצירה

לפי פקודת העיריות, העירייה תמנע הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור. לשם כך על העירייה להתקין ולקיים במצב טוב ומתוקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ולדאוג שיתוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות הציבור.

בדומה לממצאים שנמצאו בביקורות קודמות²⁰, גם בביקורת הנוכחית נמצא כי חלק מהמתחמים בעיר העתיקה אינם נקיים. כמה מוקדים דורשים תשומת לב מיוחדת של העירייה ויש לפעול לשיפור רמת הניקיון בהם²¹.

אחת התופעות שנמצאו היא הצטברות ערימות אשפה ליד כלי אצירה בכל מיני אזורים בעיר ובשעות שונות. מדובר במפגע שאינו רק חזותי אלא גם תברואתי^{vi}.

תמונה 10: ערימות אשפה ופסולת ברחוב הגיא ובסביבתו



שער שכס הינו שער גדול ומרשים, המוביל בין השאר אל הר הבית ואל מסלול הצליינים בגן הקבר, שבו לפי אמונות הכנסייה האנגליקנית קבור ישוע הנוצרי. סמוכה אליו מערת צדקיהו - שממנה לפי האמונה היהודית כרה המלך שלמה את האבן לבניית בית המקדש הראשון.

בביקורים שונים באזור השער הוא נמצא מוזנח מאוד - הן מחוץ לחומות העיר והן בתחומה. סמוך לשער, בגן ריצ'רד ודורותי רובין, נמצאה פסולת. במזרקה הסמוכה לשער מחוץ לחומות צפה אשפה, ובחלק מהגומחות מול השער נמצאו פחי ואשפה.

²⁰ ראו למשל מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2008)**, בפרק "עיריית ירושלים - ניקיון העיר", עמ' 715 - 752.

²¹ ראו פירוט נוסף בפרק על פעולות עיריית ירושלים לשיפור ניקיון העיר.

תמונה 11: מפגעי ניקיון ברחבת שער שכם - כתמי פיח, לכלוך, אשפה והרס סביב הגומחות



ברובע הנוצרי, במעלה מדרגות מווייה דולורוזה אל המתחם הקופטי נצפו ריכוזי אשפה גדולים, ככל הנראה בשל מחסור בכלי אצירה (ראו להלן). באחד הסיורים אף נמצאו שקי אשפה תלויים על הגדר.

תמונה 12: שקיות זבל ופחים עולים על גדותיהם ברובע הנוצרי



רחוב הגיא הוא רחוב החוצה את הרובע המוסלמי של העיר העתיקה משער שכם ועד לכניסה לרחבת הכותל המערבי. לאורכו הוא נפגש עם הווייה דולורוזה ועם כמה משעולים המובילים לכניסה להר הבית ולכותל הקטן. מדובר ברחוב צר ברובו ומשופע במעברים מקומרים, אשר משמש תיירים רבים הממשיכים מווייה דולורוזה אל רחבת הכותל המערבי. במסגרת סיורי ביקורת שביצעו נציגי משרד מבקר המדינה ברחוב נמצאו לאורכו ערימות אשפה ופחים העולים על גדותיהם.

תמונה 13: ערימות אשפה ופחים העולים על גדותיהם לאורך רחוב הגיא



מימין - ליד האכסנייה האוסטרית בפינת הרחובות הגיא ווייה דולורוזה; משמאל - ליד אחת הקשתות ברחוב הגיא.

שער האריות הוא אחד משמונת שערי הכניסה אל העיר העתיקה. הוא מחבר בין תחילת ויה דולורוזה למעבר אל דרך יריחו העתיקה, וממנה אל גת שמנים ובית הקברות היהודי העתיק של הר הזיתים. בירידה מהשער אל דרך יריחו היו מפגעי אשפה ופסולת בכל הסיורים.

תמונה 14: הירידה משער האריות לכיוון דרך יריחו



בין שער האשפות לשער ציון, מחוץ לחומות, יש שרידים ארכיאולוגיים מרשימים, מערות ושבילי הליכה לא סלולים המאפשרים תצפיות נוף יפות והליכה בצמוד לחומות. במסלול זה ניכר חוסר טיפוח ונמצאה רמת ניקיון ירודה.

במתחם הר ציון נמצאו בכמה מקומות ערימות אשפה ופסולת, מודעות פירטיות וגם מפגעי ריח ושתן^{vii}.

תמונה 15: אשפה, פסולת ומודעות פירטיות בהר ציון



לפי הרליי, בשנת 2018 הסתיימה הקמת טיילת המחברת בין מתחם הר ציון לגשר הסינמטק בעלות של כ-3 מיליוני ש"ח. הטיילת צופה אל נוף אגן העיר העתיקה וגיא בן הינום והיא מתחילה בנקודת תצפית שהייתה קיימת קודם לכן. בסיורים נמצא כי בחלק מהטיילת היו ערימות אשפה, בייחוד בנקודת התצפית אל גיא בן הינום.

תמונה 16: אשפה ופסולת בטיילת המחברת בין הר ציון לגשר הסינמטק



בביקורת נמצאו מקרים שבהם בחזית שכיות חמדה אדריכליות או אתרים בעלי חשיבות היסטורית מוצבים כלי אצירה פתוחים שסביבתם מלוכלכת ומוזנחת. כך למשל ליד היציאה ממוזיאון מגדל דוד, בדרך אל טיילת החומות ובחניון ליד הר ציון.

תמונה 17: מתקן אצירת אשפה בחניון הר ציון



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי מפגעי הניקיון החזותיים והתברואתיים הרבים שנמצאו בעיר העתיקה ובסביבותיה פוגמים במקומות הקדושים ובאתרים ההיסטוריים, שהם מוקד המשיכה העיקרי לרוב התיירים הפוקדים את הארץ, ומעיבים על חוויית הביקור בעיר העתיקה. יש לציין כי לצד הפגיעה בתיירים הרבים הפוקדים את העיר העתיקה, נפגעים גם תושבי המקום. כמו כן, כלי האצירה ללא מכסה עלולים להוות גם מטרד תברואתי. על עיריית ירושלים לפעול ללא דיחוי לשיפור רמת הניקיון בכל רחבי העיר העתיקה ולמקם את כלי האצירה באופן שאינו פוגע בחזות המרחב העירוני ומכבד את הערכים האדריכליים והתרבותיים שלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 השיבה עיריית ירושלים כי בשנים האחרונות הותקנו כ-70 חיפויים לכלי אצירה והוקמו עשרה חדרי אשפה חדשים ברובע המוסלמי וברובע הנוצרי, וכי במהלך דצמבר 2018 הוכנסו לשימוש 140 כלי אצירה, חלקם להחלפת כלי אצירה בלויים וחלקם כתוספת, לפי הצורך. עוד ציינה העירייה כי היא מפנה את האשפה מרחובות העיר

העתיקה בין פעמיים לשלוש ביום ומשערי העיר שלוש פעמים ביום, וכי רחבת השערים נשטפת בין פעם לפעמיים בשבועיים. זאת ועוד, בעיר העתיקה פועלים מפקחי ניקיון.

נוכח הממצאים שהועלו בביקורת, על העירייה להמשיך לפעול לשיפור משמעותי של מצב הניקיון בעיר העתיקה, שהיא אתר הביקור העיקרי של התיירים בישראל. על העירייה גם לבחון האם תדירות הפינוי ותדירות השטיפה מספקות רמת ניקיון הולמת.

מפגעי ריצוף

העיר העתיקה מרוצפת ברובה אבנים, חלקן אבנים עתיקות מהתקופה הרומית. בחלק מהריצוף נמצאו מפגעים כמוצג להלן. אחת הבעיות הבולטות היא כי אבנים אלה יש סכנת החלקה בימים גשומים שכן הרטבתן הופכת אותן לחלקות במיוחד. כמו כן, נמצאו בעיות ניקוז הגורמות לשוליות^{viii}.

באחד הימים הגשומים שבהם ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה ברחוב שער השלשלת המוביל אל הר הבית וממנו, באו לידי ביטוי בעיות הניקוז.

תמונה 18: בעיות ניקוז במורדות רחוב שער השלשלת



העיר העתיקה בנויה על מפלסים שונים המחוברים זה לזה במדרגות. בלא מעט מקומות נמצאו המדרגות שחוקות ומחליקות (כנראה כתוצאה מדריכת הולכי רגל רבים). כמו כן נמצאו מדרגות שקועות, במיוחד בויה דולרוזה.

תמונה 19: מדרגות אבן שקועות בויה דלורוזה



באזור שער שכס, נוסף על ריכוזי האשפה שתוארו לעיל, נמצאו רחבות שחוקות ומוכתמות וסימון מחוק של מעבר חצייה. ברחוב בית הבד, באזור הסמוך לשער שכס, חסרות אבני ריצוף רבות.

תמונה 20: אבני ריצוף חסרות ברחוב בית הבד, באזור שער שכס



כמו כן, הכביש המוביל לשער ציון בתוך העיר העתיקה נמצא סדוק ומלא טלאים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי מאז שנת 2016 היא פועלת לשדרוג המרחב הציבורי בכמה רחובות בעיר העתיקה, בהתאם לתוכנית שהכינה. השדרוג כולל החלפת ריצוף והנגשת הדרכים.

על עיריית ירושלים להמשיך לפעול לשדרוג רחובות העיר העתיקה ולתת את הדעת לכך שחלק מהליקויים עלולים לסכן את הולכי הרגל ולהוות מכשול פיזי בפני המתקשים בהליכה.

מפגעים בקירוי

לפי פקודת העיריות, בסמכותה של העירייה להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סיוודן ושיפוץ.

העיר העתיקה משופעת במעברים מקומרים שמעליהם מבני מגורים או מוסדות. בסוירים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה נמצאו מעברים רבים במצב תחזוקה ירוד ועם סימני רטיבות. בחלק מהקמרונות שכבות הצבע והטיח מתקלפות ותשתיות חשמל, תאורה ומיזוג אוויר מותקנות באופן מאולתר (ראו פירוט נוסף בפרק פגיעה בחזות המבנים והמעברים ביניהם). בחלק מהמקרים אף מתעורר חשש לשלום הציבור ובטיחותו (ראו להלן תצלום הקמרונות בווייה דולרוזה). ליקויים דומים פורטו בביקורת הקודמת^{ix}.

המקומות שבהם ההזנחה בלטה לעין במיוחד הם רחוב הגיא, מתחם הר ציון, הקמרונות בדרך לשער ציון, רחובות שער השלשלת וווייה דולרוזה, וכן שוק מוכרי הכותנה והמעבר של שער שכם.

תמונה 21: קמרונות הר ציון, בסמוך לקברו של דוד המלך



תמונה 22: קמרונות פגומים



מימין - בווייה דולרוזה; במרכז ומשמאל - ברח' שער השלשלת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על הזנחה מתמשכת של תחזוקת הקמרונות ברחבי העיר העתיקה, הזנחה שעליה הצביע מבקר המדינה גם בביקורת הקודמת. הדבר חמור במיוחד גם משום שחלק מהליקויים עלולים לסכן את תושבי המקום ואת המבקרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 הודיעה הרל"י כי למרות הימצאות הקמרונות במרחב הציבורי, רובם בבעלות פרטית. על כן, לאור התנגדות בעלי הנכסים והקשיים שהם הערימו, היה באפשרותה לבצע רק פעולות תחזוקה בסיסיות, כגון צביעה, ולא לפתור את הבעיה מהשורש. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי היא שדרגה באמצעות הרל"י

קמרונות בכמה רחובות ברובע הארמני, ברובע הנוצרי וברובע המוסלמי, וכי הכינה תוכנית לשדרוג רחובות נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה להמשיך לפעול לשיפור נראות המרחב הציבורי ובטיחותו במסגרת הסמכויות המוקנות לה על פי דין.

מתקני שתייה

כאמור, על פי פקודת העיריות, על העירייה למנוע מפגעים ומטרדים במרחב הציבורי, לנקותו, ולפנות ממנו אשפה.

בעיר העתיקה פזורים מתקני שתייה באזורים שונים - חלקם מתקנים שהותקנו בה עוד בתקופה הממלוכית וחלקם מתקנים מודרניים, כגון ברזיות ומתקני מים קרים.

בדומה לליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת, גם בביקורת הנוכחית נמצאו אותם המתקנים במצב תחזוקה ירוד, ובחלק מהמקרים ללא מים זורמים, כמפורט להלן.

רהט (שוקת) מהתקופה הממלוכית המוצב ברחוב הגיא, ליד שוק מוכרי הכותנה, נמצא במצב של התפוררות וחלק מאבניו שבורות. להלן תצלום של הרהט האמור מהביקורת הקודמת, לצד תצלומו מהביקורת הנוכחית. אומנם בניגוד למצבו בעבר האבנים נוקו וסודרה בו זרימת מים, אולם חלקו התחתון עדיין מלוכלך, יש ממנו נזילה ובסביבתו נמצא לכלוך. כמו כן, ספק אם הברז שהותקן בו תואם את סגנון בנייתו של הרהט.^x

תמונה 23: הרהט ברחוב הגיא, ליד שוק מוכרי הכותנה



מימין - התמונה שצולמה במהלך הביקורת הקודמת; באמצע - התמונה שצולמה בינואר 2018; משמאל - הגדלה של התמונה האמצעית - ברז מים שאינו תואם את סגנון הבנייה.

ליקויים נמצאו גם בשלושה רהטים עתיקים נוספים הפזורים ברחבי העיר העתיקה. על אף השקעת הכספים הגדולה נמצאו הרהטים מוזנחים ומלוכלכים.

בהר ציון יש שני מתקני מים קרים ליד בתי השימוש הציבוריים וברזיית אבן מול חדר הסעודה האחרונה, וכן מתקן מים נוסף שהותקן בחניון הר ציון. באחד ממתקני המים ברז אחד היה עקור ובמתקן האחר ובמתקן המים בחניון לא היה זרם מים. ברזיית האבן נמצאה ללא ברזים כלל, כפי שכבר תואר בביקורת הקודמת.

תמונה 24: מתקני מים בהר ציון



בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, כיורי הברזיות הבנויות בקיר ברחוב תפארת ישראל היו מלאים באשפה והברזים לא פעלו או שהיו עקורים.

תמונה 25: ברזייה ברחוב תפארת ישראל



על העירייה לפעול בדחיפות לתיקונם ולהשמתם של כל מתקני השתייה הפגומים ברחבי העיר העתיקה, שחלקם נמצאו פגומים כבר בביקורת הקודמת. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח העלייה הניכרת במספר התיירים הישראלים והזרים, ובהם ילדים ובני נוער, הפוקדים את ירושלים בתקופת חופשת הקיץ המתאפיינת במזג אוויר חם ויבש במיוחד.

פגיעה בחזות המבנים והמעברים ביניהם

בהתאם לפקודת העיריות, אחת מסמכויות העירייה היא להורות הוראות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים. חוק העזר לניקיון מחייב את בעל הנכס לשמור על מצבה התקין של חזית הבית ועל המראה הנאה שלה. ראש העירייה אף רשאי לחייב שיפוץ של החזית ולקבוע בהודעת החיוב את הדרכים ואת התנאים לביצוע השיפוץ. במדריך רחובות העיר העתיקה, שפרסמה העירייה כאמור בשנת 2013²², היא קבעה כי יש להעביר את כל התשתיות האפשריות אל מתחת לקרקע או למקמן בנישה בקיר. בכל מקרה יש לדאוג להסתרת מרבית התשתיות ולהימנע מכך שייראו בחזיתות המבנים.

בביקורת נמצא כי בחלקים נרחבים של העיר העתיקה התלויים בגלוי חוטי חשמל וצנרת במעברים וברחובות, ממש מעל ראשיהם של עוברי האורח, וכן על חזיתות המבנים^{xi}.

עיריית ירושלים, בזכות הדרך. המדריך לתכנון רחובות העיר העתיקה בירושלים (2013), עמ' 86.

תמונה 26: תשתיות גלויות בעיר העתיקה



למעלה מימין - בהר ציון; למעלה משמאל - ברחוב הגיא; למטה מימין - ליד הכניסה למתחם כנסיית הקבר; למטה משמאל - בירידה של ויה דולורוזה בין השוק לרחוב הגיא.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי במסגרת שדרוג המרחב הציבורי בעיר העתיקה היא מטפלת גם בחזיתות המבנים ובתשתיות הגלויות על פני החזיתות והקמרונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול במסגרת חובותיה לפי פקודת העיריות ובהתאם לעקרונות שקבעה כאמור במדריך שפרסמה, ולאכוף את חוק העזר לניקיון ירושלים להסרת המפגעים מרחובות העיר העתיקה ומחזיתות המבנים, שלא רק פוגעים בחזות המרחב הציבורי אלא אף עלולים לסכן את שלום הציבור. טיילות ואזורי תצפית

ירושלים שוכנת באזור הררי, ולכן היא משופעת בנקודות תצפית שמהן נשקף נוף מרהיב של חלקי העיר השונים ובעיקר של העיר העתיקה ואגנה. הטיילות העיקריות בעיר הן טיילת ארמון הנציב, טיילת הר הצופים וטיילת עמק צורים שמתחתיה ותצפית הר הזיתים. מטיילת ארמון הנציב נשקף נוף של דרום אגן העיר העתיקה, הר הזיתים, מדבר יהודה, ואף חלקים ממערב העיר. היא מאגדת בתוכה שלוש טיילות המחוברות זו לזו - טיילת שרובר, טיילת האז וטיילת גולדמן. טיילות אלו תוכננו בידי אדריכלים ידועי שם, וטיילת שרובר אף נבחרה לייצג את ישראל בביאנלה בוונציה בשנת 1991.

מטיילת הר הצופים, הסמוכה לאוניברסיטה העברית, נשקף הנוף של הר הבית ומזרחה של ירושלים. בסמוך לנקודת התצפית ישנן כמה מערות קבורה. כמו כן, בסמיכות אליה נמצא גן טבציניק, המשקיף גם הוא לנוף מרשים.

ניקיון

רוב שטחי טיילת ארמון הנציב נמצאו אומנם נקיים, אולם בדומה לממצאי הביקורת הקודמת נמצאו בטיילת מפגעים של כתמי שתן וצחנה, בעיקר בגומחות המקורות שלאורכה (ראו פירוט נוסף בפרק אי-מניעת מפגעים בשטח ציבורי בטיילת ארמון הנציב). כמו כן נמצא מתקן שתיית מים ללא ברז, מוצף בחורף ועם אשפה בקיץ.

תמונה 27: כתמי שתן בגומחות בטיילת ארמון הנציב



תמונה 28: מתקן שתיית מים הרוס בטיילת ארמון הנציב



בטיילת הר הצופים הייתה פזורה אשפה ואף פסולת בנייה בשלושת הסיורים. כך גם בטיילת עין צורים שמתחתיה. ברחבת התצפית של טיילת הר הצופים היו כתמי לכלוך.^{xii}

תמונה 29: פסולת בנייה ואשפה לאורך טיילת הר הצופים



לעומת זאת, יש לציין לחיוב שתצפית הר הזיתים נמצאה נקייה בכל הסיורים שערכו בה נציגי משרד מבקר המדינה.

פ ח י א ש פ ה

לאורך טיילת ארמון הנציב הוצבו פחי אשפה רבים, ואילו באזור טיילת הר הצופים נצפו רק כלי אצירה גדולים שגלשה מהם אשפה (ראו תמונה לעיל). ייתכן שהיעדר פחי אשפה קטנים גורם לרמת הניקיון הירודה שתוארה לעיל.

פחי האשפה שהוצבו לאורך טיילת ארמון הנציב נמצאו בחלקם במצב תחזוקה ירוד. כמו כן, נמצאו פחים מסוגים שונים ללא תיאום עיצובי כלשהו ביניהם.

תמונה 30 : פחי אשפה בטיילת ארמון הנציב



מפגעי ריצוף

מפגעי ריצוף נמצאו בטיילות ארמון הנציב והר הצופים ובעלייה לטיילת הר הזיתים. מפגעי ריצוף רבים וחמורים במיוחד נמצאו לאורכה של טיילת הר הצופים. בחלקים מהטיילת האספלט נעלם לגמרי, ערוגות עצים נמצאו ריקות, אבנים משתלבות נעקרו ממקומן ונפערו בורות המסכנים את העוברים ושבים.

תמונה 31 : מפגעים בטיילת הר הצופים



תמונה 32 : שבילים סדוקים, היעדר אבנים משתלבות וערוגות עצים בטיילת הר הצופים



מפגעים בקירוי פרגולות

בטיילת ארמון הנציב (בעיקר בחלק הנקרא טיילת שרובר) יש כמה פרגולות שהן חלק מהתכנון והעיצוב האדריכלי המקורי של הטיילת. בביקורת הקודמת וגם בביקורת הנוכחית מצאו עובדי משרד מבקר המדינה מפגעים בקירוי.

בשני הסיורים הראשונים של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת - בינואר ובמאי 2018 - קורת הפרגולה - ששקעה מעומס - נתמכה על ידי עמוד עץ מאולתר. בסיור ביולי אותה השנה נמצא כי העמוד הוסר, אולם הקורות עדיין היו שקועות והועלה חשש ליציבות הפרגולה ולבטיחותם של המבקרים בטיילת.^{xiii}

פרגולה נוספת נמצאה הרוסה כמעט לגמרי (כל קירוי ההצללה נהרס) ולפיכך היא אינה ממלאת את ייעודה המקורי (הצללה) ואף יוצרת מפגע חזותי.

תמונה 33: פרגולה הרוסה בטיילת שרובר



מפגעי חשמל

באזור טיילת שרובר נמצאו כמה קופסאות חשמל ובתי מנורה פתוחים או שבורים. מלבד המפגע החזותי, הדבר עלול להוות סכנת התחשמלות לכלל המבקרים באתר, ובמיוחד לילדים.

תמונה 34: קופסאות חשמל ובתי מנורה בטיילת שרובר



בסיור של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת הר הצופים בכמה שבילים נמצאו כבלי חשמל המשתלשלים באופן שעלול לגרום לעוברי האורח למעוד או להתחשמל.^{xiv}

תמונה 35: כבלי חשמל חשופים משתלשלים לאורך שבילי טיילת הר הצופים



בעיות תחזוקה נוספות

בסיוור של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת ארמון הנציב בחורף ניכר כי במקום יש בעיות ניקוז שגרמו להצפה של השבילים, בעיקר בחלק שבו מתרכזים מרבית התיירים והמבקרים. גם בחלק משטחי הגינון נמצאו שלוליות מים גדולות.

בסיוורים בחודשי האביב והקיץ נמצאו שטחי הגינון בטיילת ארמון הנציב ירוקים ומטופחים יחסית. לעומת זאת שטחי הגינון בטיילת הר הצופים סבלו מהזנחה ועזובה בכל אחד מהסיוורים, ואף נמצאו בהם פסולת בנייה ואשפה, כפי שצוין לעיל.

תמונה 36: שטחי גינון מוזנחים בטיילת הר הצופים



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול בכל האמצעים לתיקונם ללא דיחוי של המפגעים, הליקויים והכשלים שהובאו לעיל, שלא רק מהווים מפגעים חזותיים אלא אף עלולים להוות סכנה של ממש לציבור המבקרים. תחזוקה לקויה של האתרים המתוארים לעיל פוגעת ברווחת הציבור הכללי והתיירים ומורידה לטמיון את הכספים הרבים שהושקעו בהקמתם של אתרים אלה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 הודיעה העירייה כי היא מתכננת לשדרג את טיילת ארמון הנציב באפריל 2019. במסגרת פרויקט השדרוג יוסדרו, בין היתר, הפרגולות, התאורה והריצוף. היא ציינה כי הפרגולות המתוארות לעיל נבדקו על ידי העירייה ונמצאו תקינות בטיחותית. בעניין טיילת הר הצופים מסרה העירייה בתשובתה כי היא שייכת לגוף פרטי, ובעקבות הביקורת ועקב המצב בשטח, העירייה תקיים דו-שיח עם בעלי השטח.

על העירייה לפעול לשיפור ניכר של התחזוקה והניקיון של טיילת הר הצופים במסגרת סמכויותיה בדין, אף על פי שמדובר בשטח השייך לגורם פרטי.

אי-מניעת מפגעים בשטח ציבורי בטיילת ארמון הנציב

בסיוורים של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת ארמון הנציב בין ינואר 2018 לאוגוסט 2018 נמצא כי בקצה המזרחי של הטיילת נבנה מבנה מחומרים קלים בשטח של כ-400 מ"ר מתחת לפרגולה²³ שיזמה עיריית ירושלים, על שטח ציבורי פתוח (להלן - המבנה הגדול). המבנה הוקם כסגירה עונתית בחורף, בצמוד למסעדה שקיימת במקום ומשמשת בפועל אולם אירועים (להלן - אולם האירועים). עוד נמצא כי בסמוך לאולם האירועים, על השטח הציבורי, נבנו מבנים נוספים, וכי נעשה שימוש פרטי בשטחים ציבוריים לתפעולו של האולם ולהצבת כיסאות ושולחנות. כמו כן הדשא הוחלף ביריעות דשא מלאכותי. את אולם האירועים מפעיל יזם פרטי שכר את המבנה בשנת 2008 מהקרן לירושלים (להלן - היזם הפרטי), לאחר שהמבנה עמד נטוש.

תמונה 37: תצלום אוויר מ-2017



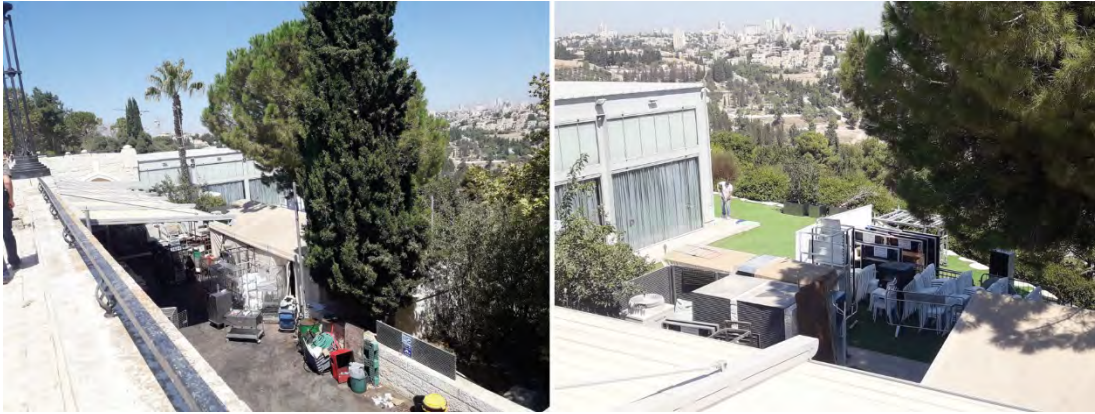
החץ מצד ימין - הקמת קירוי ומבנים על שטח ציבורי פתוח; החץ במרכז התמונה - הפרגולה שמתחתיה המבנה הגדול לאולם האירועים. (עיבוד של תצלום מתוך מערכת ה-GIS העירונית)

²³ על פי דיני התכנון והבנייה, "מצללה (פרגולה)" היא מבנה בלא קירות, שתקרתו היא משטח הצללה מישורי, לא משופע או נטוי, הנסמך על עמודים, ובלבד שהמרווחים בין החלקים האטומים של משטח ההצללה מחולקים באופן שווה והם לפחות 40% ממנו.

תמונה 38: שימוש בשטח ציבורי פתוח וכיסוי הקרקע



תמונה 39: הקמת מבנים בשטח ציבורי פתוח



מימין - המבנה הגדול - סגירת החורף העונתית; משמאל - גגון ומבנים לתפעול.

יצוין כי השטח המדובר נמצא בכניסה המזרחית לטיילת, סמוך לאחת מנקודות התצפית העיקריות לנוף פנורמי של אגן העיר העתיקה, של חומות העיר ושל הר הבית. ניכר כי הקמת המבנים פוגעת בחזותו של אתר תיירות זה ובנוף הנשקף ממנו. כפי שיפורט בהמשך, במהלך הביקורת התברר כי גופים שונים, כמו המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל ואחד המינהלים הקהילתיים בעיר, התלונונו בפני העירייה בדצמבר 2013 וביוני 2014 בהתאמה על המפגעים החזותיים ועל השימוש הפרטי שנעשה בשטח הציבורי, אך העירייה לא טיפלה בתלונות אלו, כפי שיפורט בהמשך.

היוזמה להקמת הפרגולה והליכי הרישוי שלה

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ככלל, עבודות בנייה טעונות היתר ועל היתרי הבנייה להתאים לתוכניות המתאר החלות על המקרקעין.

בעת קבלת החלטה על היתר בנייה יש לבחון את התאמת הבנייה המבוקשת להוראות התוכניות ולהביא בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, כמו חומרי הבנייה לביצוע העבודה, מראהו של

דוח מיוחד - ירושלים

הבניין המוצע והתאמתו לבניינים בסביבתו. זאת מתוקף סמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המעוגנת בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970.²⁴

על שטח טיילת האז חלה תוכנית 2823 א שקיבלה תוקף בשנת 1986. בתוכנית נקבע ייעוד שטח התוכנית, המצוי בבעלות העירייה, כשטח ציבורי פתוח שימש לגינון ולנטיעות, לשביל הולכי רגל ולמצפור וכיוצא באלה.

באוקטובר 2012 הגישה מחלקת הגנות בעיריית ירושלים בקשה להיתר בנייה להקמת פרגולה ממתכת ששטחה כ-424 מ"ר בטיילת האז. עיריית ירושלים לא סיפקה לצוות הביקורת הסברים למניעים שלה להקמת פרגולה רחבת ממדים זו על שטח ציבורי לשימוש של אולם האירועים, המופעל כאמור בידי יזם פרטי.

בודקי הבקשה מהאגף לרישוי ופיקוח על הבנייה בעירייה ציינו בתיאור הבקשה בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של ירושלים (להלן - הוועדה המקומית) כי "הוגשה בקשה לבניית פרגולה ממתכת ופיתוח שטח ציבורי בטיילת ארמון הנציב עבור מסעדה קיימת".

בנובמבר 2012 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המקומית לאשר את הבקשה להיתר בכפוף לחוות דעת משפטית בעניינה ולמילוי תנאים. במרץ 2013 הונפק היתר הבנייה. לא נמצא כי השימוש בשטחים ציבוריים למטרות פרטיות עוגן בהסכם בין היזם הפרטי לבין עיריית ירושלים.

בביקורת נמצא כי ועדת המשנה אישרה להקים על שטח ציבורי פרגולה רחבת ממדים שנועדה לשמש עסק פרטי, ללא שום דיון, בלי שבחנה את נחיצותה של הפרגולה ובלי שהשתמשה בסמכויות הנתונות לה לבחון את התאמתה של הבנייה המבוקשת לסביבה.^{xv}

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה כי נוכח שטחה הגדול של הפרגולה ונוכח מאפייניו הייחודיים של האתר שבו התבקשה בנייתה, כמו אפשרות התצפית עליו, ערכי הנוף בסביבתו והיותו חלק מטיילת נוף המשמשת אחד מאזורי התיירות בעיר, היה עליה לבחון את השתלבותה של הפרגולה בסביבה ולעמוד על השפעתה על האפשרות לצפות אל הנוף. מלבד זאת היה עליה לבחון שיקולים נוספים, כמו הצורך בפרגולה ותרומתה לשטח הציבורי הפתוח. על ועדת המשנה להבטיח כי בעת קבלת החלטות על בנייה באזורי תיירות יובאו בחשבון מכלול השיקולים הנוגעים לעניין.

על הוועדה המקומית לבחון את פרטי המקרה ולהפיק ממנו לקחים לעתיד. עליה להנחות את ועדת המשנה לשקול את מכלול השיקולים בעת מתן היתרי בנייה ולאזן בין האינטרסים הציבוריים השונים.

סגירת השטח מתחת לפרגולה - המבנה הגדול

ה ל י כ י ה ר י ש ו י : תוכנית מתאר 8593 שאושרה בינואר 2004 קובעת הוראות ותנאים למתן היתרי בנייה להקמת מבנים לסגירה עונתית בחורף בירושלים. על פי התוכנית ניתן לתת היתר בנייה רק אם לבית העסק יש היתר תקף להצבת כיסאות ושולחנות על פי חוק העזר לניקיון (להלן - היתר להצבת כיסאות).

בתחילת ינואר 2014 הגיש היזם בקשה להיתר בנייה לסגירה עונתית (המכונה לעיתים "סגירת חורף") מתחת לפרגולה. באוקטובר 2014 אישרה רשות הרישוי המקומית את הבקשה ובתחילת 2015 הונפק ההיתר לכך. הסגירה הותרה בעונה שבין תחילת נובמבר לסוף אפריל בכל שנה, זאת

²⁴ תקנה 16. יצוין כי בשנת 2016 בוטלה התקנה האמורה, ותחת זאת נקבע בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה כי ועדה מקומית רשאית לקבוע הנחיות מרחביות למרחב התכנון שלה בעניין חזותו ומראהו החיצוני של בניין, למפלסי הכניסה לבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים, וכי היא רשאית לקבוע במסגרת ההנחיות המרחביות כי בשל מאפייניהם המיוחדים של מגרשים מסוימים או של סוגי מגרשים, ובכלל זה מיקומם, צורתם, גודלם או ייעודם, ייקבעו לגבי כל מגרש כאמור הנחיות מרחביות פרטניות.

לשלוש שנים או לשלוש עונות חורף (כלומר תוקפו פג באפריל 2018). החלטת רשות הרישוי הסתמכה על אישור ממחלקת אדריכל העיר לסגירה העונתית, אך בביקורת לא נמצאה חוות דעת המפרטת את השיקולים לכך.

דיוניה של רשות הרישוי לא תועדו ולכן אין ראייה לכך ששקלה את ההשפעות החזותיות והתפקודיות שיש לסגירה על הטיילת ועל תפקודה כאתר תיירות. כמו כן, לא נמצאה אסמכתה לכך שלבית העסק היה היתר להצבת כיסאות, כנדרש בהוראות תוכנית 8593.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הרישוי כי היה עליה לוודא כי לבית העסק יש היתר להצבת כיסאות כנדרש בהוראות התוכנית. בהיעדר היתר, כאמור, לא היה בסמכותה לאשר שימוש בקרקע שאינו תואם את הוראות תוכנית 8593.

חידוש ההיתר לסגירה עונתית: משפג תוקף ההיתר לסגירה עונתית, פנה היזם ביוני 2018 לקבלת היתר חדש. בינתיים חלו בדין שינויים לגבי הליך קבלת ההיתרים למבנים מסוג זה, כמפורט להלן.

באוגוסט 2014 נכנסו לתוקף תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014, המאפשרות בנייה של מבנים מסוימים גם ללא היתר בנייה, בסייגים שנקבעו בתקנות (להלן - תקנות הפטור). בתקנה 26 נקבע כי "הקמת מיתקן עשוי חומרים קלים, המגן על היושבים בבית אוכל מפני השפעת מזג האוויר בחלק מחודשי השנה - סגירה עונתית, בתחום המגרש או ברחוב פטורה מהיתר, ובלבד שתקופת הצבתו לא תעלה על התקופה שנקבעה להצבת מיתקן כאמור לפי חוק עזר של הרשות המקומית או לפי תנאי רישיון עסק".

בתקנות הפטור נקבעו גם תנאים לקבלת הפטור, ובהם התנאי שהעבודות יבוצעו בידי בעל זכות במקרקעין או בעל זכות המאפשרת ביצוע עבודות, וכן התנאי שלפיו העבודות יהיו מתאימות לתוכניות ולהנחיות המרחביות החלות במקום.

הוועדה המקומית לא אישרה הנחיות מרחביות בעניין סגירות עונתיות, אך כאמור לעיל, ב-2004 אושרה תוכנית מתאר 8593 הקובעת כללים בנושא. למשל, התוכנית קבעה כי תקופת החורף, לעניין מתן היתר לסגירה עונתית, היא התקופה שבין אחד בנובמבר ל-30 באפריל. כמו כן נדרש אישורם של כמה גורמים בעירייה, כמו מחלקת תברואה, מחלקת הנכסים ועוד מחלקות.

על אף האמור בתקנות הפטור, ביולי 2018 העניקה עיריית ירושלים היתר לסגירה עונתית לאולם האירועים לתקופה שחרגה מהמוגדר בתוכנית 8593²⁵. כמו כן, ההיתר ניתן למי שאין לו זכויות במקרקעין כנדרש ולא נמצא כי התקבלו אישורי המחלקות השונות בעירייה כנדרש בתוכנית.

ההיתר ניתן על סמך חוות דעת משפטית שנתנה המחלקה המשפטית של העירייה בנושא, שקבעה כי תוכנית 8593 חלה רק על מקרים שבהם לא ניתן לקבל פטור (עבודות במבנים המיועדים לשימור) וכי מתעורר ספק לגבי תוקפה המשפטי של תוכנית 8593.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה המשפטית של עיריית ירושלים כי חוות הדעת אינה עולה בקנה אחד עם התקנות הקובעות כי פטור מהיתר מותנה בכך שהעבודות יתאימו לתוכניות החלות במקום. אשר על כן, כל עוד תוכנית 8593 בתוקף, הרי שלפי התקנות הוראותיה מחייבות. על העירייה להקפיד שלא לתת היתרים לסגירות עונתיות שלא בהתאם להוראות התוכנית והתקנות.

²⁵ ההיתר ניתן לתקופה שבין 21 באוקטובר ל-1 ביוני, ואילו בתוכנית התקופה הוגבלה, כאמור, ל-1 בנובמבר עד ל-30 באפריל.

הליכי הפיקוח והאכיפה

אף על פי שבהיתר הבנייה לפרגולה צוין כי הפרגולה לא תקורה בחומר כלשהו, בביקורת נמצא כי בדצמבר 2013 הוגשו לעיריית ירושלים תלונות על קירוי הפרגולה ועל סגירת השטח שאותו היא מקרה למבנה המשמש את אולם האירועים. מהתיעוד בתיק הפיקוח על הבנייה עולה כי מפקח הבנייה אכן איתר בסוף דצמבר 2013 חשד לעבירות בנייה, ואף ביקש לחקור את המעורבים, אולם על פי הרישום בתיק הפיקוח הנחייית התובע העירוני למפקח הייתה לדחות את החקירה לפרוואר 2014, ולבסוף היא לא התקיימה. באפריל 2014 סייר מפקח בנייה באתר שוב וראה כי רק החלק התחתון של הסגירה פורק ואילו החלק העליון נותר בנוי.

במקביל לכך, כפי שצוין לעיל, בתחילת ינואר 2014 הגיש היזם בקשה להיתר בנייה לסגירה עונתית מתחת לפרגולה. רשות הרישוי המקומית דנה בבקשה כמה פעמים. במאי 2014, לאחר סיור בשטח, של חבריה, החליטה רשות הרישוי לדחות את הבקשה משום שנוכחה לדעת כי הסגירה נבנתה בפועל לא לפי הבקשה שהוגשה לה, והורתה למחלקת הפיקוח לבחון את הבנייה שבוצעה באותה עת ללא היתר.

על אף הנחייית רשות הרישוי, לא הוכן דוח פיקוח לאחר הסיור שקיימה רשות הרישוי והוועדה המקומית לא נקטה פעולות אכיפה בעניין. לפי המתועד בתיק הפיקוח, בתחילת יוני 2014 החליט אגף היועץ המשפטי בעירייה לסגור את התיק מ"חוסר עניין לציבור", אך ציין כי אם תתקבלנה תלונות תישקל עמדה זו.

באותו חודש, יוני 2014, הגיש המינהל הקהילתי באזור תלונה לעירייה על הנעשה בשטח זה בטיילת. בתלונתו ציין המינהל הקהילתי כי המבנה של סגירת החורף פוגע פגיעה גסה בנוף וכי תיירים נאלצים לעמוד על המעקה כדי לצלם את הנוף. עוד נטען כי המבנה הקיים אינו זמני אלא מבנה קבע, וכי השטח שעליו הוא הוצב מיועד על פי התוכניות להיות שטח ציבורי פתוח. לתלונה צורפו תצלומים. על תלונה זו השיבה ראש צוות תביעה באגף היועץ המשפטי של העירייה ביולי 2014 כי מאחר שהפרגולה נבנתה לפי היתר בנייה, לא נמצאה עילה להתערבות או לנקיטת הליכים משפטיים. ראש צוות התביעה לא התייחסה לחוקיות של סגירת המבנה מתחת לפרגולה.

בנובמבר 2014 נגזו תיק הפיקוח לאחר שהושלמה בנייתה של סגירת החורף, זאת על אף שבמועד זה לא היה לעבודה זו היתר בנייה²⁶.

בסיורים של עובדי משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת בטיילת במאי 2018 נמצא כי סגירת החורף עמדה על תילה גם לאחר שפג תוקף ההיתר שלה, וכי אין תיעוד לדוח פיקוח על הבנייה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה המשפטית בעירייה כי על אף שרשות הרישוי הצביעה על חשד לעבירת בנייה ועל אף תלונות התושבים בעניין סגירת החורף, גישתה של המחלקה המשפטית הייתה שטחית ולא מעמיקה כלפי החשדות והיא לא נקטה כל צעדים לאכיפת הדין.

אי-מניעת מפגעים בשטח ציבורי בטיילת בידי העירייה

בחוק העזר לניקיון נקבע כי מפגע הוא "שימוש בנכס בניגוד למטרה שלשמה נועד". כמו כן נקבעו סייגים שונים לשימוש במרחב הציבורי, להנחת מכשולים ברחובות ולהצבת כיסאות ושולחנות. כך למשל נקבע כי ראש העירייה רשאי "לתת היתר, להתנותו, לשנותו, להתלותו או לבטלו, להעמיד ברחוב כיסאות או שולחנות לצרכי מסעדה או בית קפה". בחוק העזר לניקיון נקבעו סמכויות העירייה לפעול כנגד מפגעים.

מתצלומי האוויר של עיריית ירושלים משנת 2015 ואילך ומתצלומי השטח של עובדי משרד מבקר המדינה שביקרו בטיילת בין ינואר לאוגוסט 2018 ניתן לראות כי בשטח הפתוח מצד מזרח הונחו

²⁶ היתר הבנייה הונפק לבסוף בינואר 2015 לשלוש שנים או לשלוש עונות.

דוח מיוחד - ירושלים

מבנים וחפצים ונבנה גגון ללא היתר בנייה ובניגוד להוראות תוכנית 2823א, החלה על השטח וקובעת שייעודו הוא שטח ציבורי פתוח. כמו כן, השטח הסמוך לפרגולה כוסה ביריעות דשא מלאכותי ומוצבים עליו כיסאות ושולחנות (ראו תמונה 38).

בביקורת לא נמצא כי יש אישור של ראש העירייה להצבת כיסאות ושולחנות בשטח הציבורי הסמוך לאולם האירועים.

למרות המבנים שהוצבו שלא כדין והמפגעים האחרים לא נקטה עיריית ירושלים במהלך השנים פעולות פיקוח ואכיפה כלשהן בעניינם מתוקף סמכויותיה בחוק התכנון והבנייה או בחוק העזר.

לאחר פנייה של צוות הביקורת לתובע העירוני בעניין זה מסר התובע כי בעקבות תלונות שהגיעו לעירייה (ללא קשר לביקורת) הוא החל בהליך בירור ושימוע ביחס לעבירות לכאורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על אי-אכיפת הדין במשך שנים, שהביאה ליצירת מפגעים בטיילת; זאת אף שהוגשו תלונות לעירייה וגורמים בה הורו לבדוק את החשדות לחריגות בנייה. על העירייה להקפיד לפעול בהתאם לתכניות, לאכוף את הדין ולהסיר את המפגעים.

סגירת השירותים הציבוריים

תוכנית מתאר 2598 מינואר 1985 היא הבסיס לתכנון הטיילת בארמון הנציב ולפיתוח השטחים בסביבתה. התוכנית כללה הוראות בדבר בניית מבנה למסעדה מתחת לתצפית בטיילת. בהוראות אלו נקבע כי "ייבנו שירותים ציבוריים הפתוחים לציבור במשך כל שעות היום ועל כך תירשם הערת אזהרה בספרי המקרקעין מטעם יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כתנאי למתן היתרי בניה לבעלי זכויות במקרקעין".

בפועל, על פי נסח מרשם המקרקעין (גוש 30152 חלקה 35) לא רשמה הוועדה המקומית הערה כנדרש על פי התוכנית כדי להבטיח את זכות הציבור להשתמש בשירותים.

תוכנית מתאר 13693 שאושרה בינואר 2011 נועדה להסדיר את מבנה המסעדה כפי שנבנה בפועל בטיילת ולתקן טעויות שהיו בתוכניות קודמות ברישום ייעודי הקרקע. גם בתוכנית זו נקבע במפורש כי השירותים הציבוריים (שכבר היו בנויים בעת אישור התוכנית) יהיו פתוחים לציבור במשך כל שעות היום, בתיאום עם אגף תברואה בעיריית ירושלים. הוראה דומה נקבעה גם בתנאים להיתר הבנייה למבנה.

בביקורת נמצא כי השירותים משמשים בפועל את אולם האירועים. באתר המרשתת של העירייה אין מידע עליהם, בטיילת אין שלטי הכוונה אליהם ואין שילוט עם פרטים על שעות הפתיחה שלהם. כמו כן, בסוויטות של עובדי משרד מבקר המדינה בטיילת נמצא כי במהלך שעות היום השירותים סגורים, או שעובדי אולם האירועים אינם מאפשרים לעשות בהם שימוש. יתר על כן נמצא כי בנובמבר 2017 סיכמה העירייה עם היזם שמפעיל את אולם האירועים כי השירותים יהיו פתוחים לקהל בעת שמתקיימים באולם אירועים ובעת קיומם של אירועים מיוחדים, כגון פסטיבלים ועצרות המאורגנים על ידי גורמים ציבוריים. כלומר מהסיכום עולה כי בחלק ניכר מהזמן השירותים לא יישמשו את הציבור הרחב.

כתוצאה מכך שאין הכוונה לשירותים הציבוריים ומכך שנמנע מהציבור להשתמש בהם שימוש חופשי - וזאת בהסכמת העירייה - יש בטיילת לא מעט מפגעים בשל עשיית צרכים בשטח הציבורי. xvi

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול לאלתר לכך שהשירותים שנבנו עבור הציבור אכן יישמשו אותו באופן יום-יומי, בדומה לפעילות של שאר בתי השימוש הציבוריים בעיר. עליה לפרסם עליהם מידע באתר המרשתת כפי שהיא נוהגת לגבי שאר השירותים הציבוריים, וכן לשלט אותם בטיילת.



מכלל האמור לעיל עולה כי במשך שנים לא טיפלה העירייה במפגעים בטיילת, שהיא מאתרי התיירות החשובים בירושלים - אתר המשקיף אל נוף האגן הקדוש של העיר העתיקה. העירייה לא נקטה פעולות אכיפה למניעת השתלטות על שטחי ציבור ולא פעלה בעניין חשדות לחריגות בנייה באתר, ובסופו של דבר נפגעו ערכי סביבה, נוף ואדריכלות. יוצא אפוא כי בפועל יוזמתה של העירייה להקמת הפרגולה, היעדר האכיפה מצדה והסכמתה להגבלת השימוש בשירותים הציבוריים פגעו באינטרס הציבורי הרחב. על העירייה לבחון את הליקויים שתוארו לעיל, לפעול להסרתם של המפגעים בטיילת ולהפיק לקחים כדי למנוע את הישנות הבעיות.

אזורי תיירות נוספים בירושלים

נוסף על האזורים שתוארו לעיל, ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה במועדים שונים באזורים מגוונים של ירושלים: רחוב יפו, המשמש גם ציר תיירותי המוביל מהתחנה המרכזית לאזור העיר העתיקה ומחבר את אזור שוק מחנה יהודה, מרכז העיר, שכונת נחלת שבעה וכיכר ספרא, שבה שוכנת עיריית ירושלים; רחוב דרך שכס, מהרחובות המרכזיים במזרח ירושלים המתחיל משער שכס ומגיע עד לקונסוליה האמריקאית והמלון אמריקן קולוני - ציר זה סמוך לאתרים נוצריים רבים, בהם גן הקבר שבו לפי האמונה הנוצרית האנגליקנית קבור ישוע; שכונות נחלאות ונחלת שבעה במרכז-מערב ירושלים; גן הפעמון; סביבת הכנסת והגן שמחבר בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע; ושכונת עין כרם המשמשת אבן שואבת לצליינים ולמבקרים רבים נוספים.

ניקיון

בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, רמת ניקיון ירודה במיוחד נמצאה ברחוב סולטן סלימאן מול חומות העיר העתיקה, בין שער שכס לשער הפרחים, לאורך דרך שכס ובאזור התחנה המרכזית במזרח ירושלים. באתרים אלו נמצאו כתמים על המדרכות, פסולת במרחב הציבורי וכלי אצירה שעלו על גדותיהם. לאורך דרך שכס, לצד בתי מלון ואתרי תיירות הוצבו כלי אצירה גדולים - חלקם חלודים או שרופים - והם נמצאו מלאים מעל גדותיהם באשפה. אחד המפגעים הבולטים ברחובות המסחריים של ירושלים, ובייחוד ברחוב יפו ובמרכז העיר, הוא הימצאות כתמי לכלוך כהים לאורך המדרכות ובסמוך לפחים. בכמה מקרים יש גם מפגעי ריח ממכלי אצירה גדולים המוצבים ברחוב.^{xvii}

דוח מיוחד - ירושלים

תמונה 40: כתמי לכלוך על המדרכות ברחוב יפו וברחוב מסילת ישרים



תמונה 41: אשפה ופסולת באזורי תיירות מרכזיים במזרח ירושלים



למעלה - לאורך רחוב סולטן סלימאן ובאזור התחנה המרכזית של מזרח ירושלים; למטה - בדרך שכם.

מפגעי ריצוף

במרכז העיר נמצאו מדרכות רבות משובשות ומוזנחות ובחלק מהן טלאי ריצוף בולטים, למשל בשכונות נחלאות ונחלת שבעה, ואף בסמוך למשכן הכנסת ובדרך שכם. ליקויים אלה מקשים את ההליכה ברחוב ואף מסכנים את הולכי הרגל. גם השבילים בגן המחבר בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע הרוסי ואינם נוחים להליכה בלשון המעטה, ואף קיימת בהם סכנת מעידה. עבור האנשים עם מוגבלות בניידות ואנשים המתקשים בהליכה בכלל המעבר בשבילים אלה הוא בלתי אפשרי. xviii

תמונה 42: שבילים ומדרכות משובשים



למעלה מימין - שכונת נחלאות; למעלה משמאל - רחוב קפלן, בסמוך למשכן הכנסת; למטה - גן המחבר בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע, מול משכן הכנסת.

ג י נ ו ן

נמצא כי השטחים המחברים בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע והשטח שליד התחנה המרכזית בעיר אינם מטופחים. יצוין כי אזור התחנה המרכזית הוא שער הכניסה הראשי לירושלים עבור התיירים הרבים המגיעים אליה בתחבורה הציבורית.

תמונה 43: שטחי גינון לא מטופחים



למעלה מימין - גן המחבר בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע, מול משכן הכנסת; למעלה משמאל ולמטה - אזור התחנה המרכזית.

גרפיטי ומדבקות

כתובות גרפיטי רבות נמצאו בצירי התיירות ובמרכז העיר. קיר ארוך הנמצא בסמוך לקונסוליה האמריקאית על דרך שכס כוסה כולו בכתובות גרפיטי בערבית ובאנגלית שהעירייה לא הסירה. כתובות גרפיטי רבות נמצאו גם לאורך רחוב יפו ובשכונת נחלת שבעה. נוסף על כך, מדבקות ומודעות מכסות את עמודי התשתיות והתמרורים באזורי התיירות הנוספים בעיר, לרבות בצירי המסחר והתיירות, כמו רחוב יפו.

תמונה 44: כתובות גרפיטי



מימין - בדרך שכס, סמוך לקונסוליה האמריקאית ולקתדרלת ג'ורג' הקדוש; משמאל - ברחוב יפו.

תמונה 45: מדבקות על עמודי תשתית ועל חלונות ברחוב יפו בין התחנה המרכזית לכיכר ספרא



עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי היא מנקה כתובות גרפיטי על פי תלונות למוקד העירוני, ובעקבות הביקורת היא גם תיזום איתור כתובות גרפיטי באמצעות סיירי הרובעים והפקחים.

ריהוט רחוב וכלי אצירת אשפה

באזורי התיירות ברחבי העיר נמצאו ריהוט רחוב וכלי אצירה מוזנחים: ספסלים שחוקים ומטונפים; מתקן שתייה להנצחת זכרה של קורבן פיגוע טרור מוזנח מאוד, וללא מים זורמים; כלי אצירה חלודים או שרופים המוצבים על הכביש ופוגעים בגיעה חמורה בחזותו הכללית של האזור; ברחוב יפו כלי אצירה שנודפת מהם צחנה וסביבתם מכוסה כתמים כהים - חלקם פתוחים וחלקם אומנם מוסתרים בפרגוד, אך הפרגוד לא אחת פתוח. גם בשכונת עין כרם, בציר המוביל אל מעיין מרים המקודש לבני הדת הנוצרית, נמצאו כלי אצירה פתוחים שנודף מהם סירחון וסביבתם מכוסה כתמים כהים.^{xix}

תמונה 46: ספסלי אבן ועץ שחוקים ובלויים בגן הפעמון



תמונה 47: מתקן מים להנצחה בשכונת נחלת שבעה



תמונה 48: כלי אצירה גדולים המונחים בצירים ראשיים ומתחזקים באופן לקוי



מימין - ברחוב פייר ואן פאסן מול מלון; משמאל - בדרך שכס; למטה - ברחוב יפו, לא הרחק מהתחנה המרכזית.

תמונה 49: פחי אשפה וכלי אצירה במרכז ירושלים



מימין ובאמצע - פחי אשפה בגן המחבר בין מוזיאון ישראל למוזיאון המדע, מול כנסת ישראל; משמאל - פח אשפה מטונף ביציאה מהתחנה המרכזית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי כלי אצירה שאינם מטופלים היטב פוגעים בחזות המרחב, מדיפים ריח רע ואף עלולים לגרום לתחלואת התושבים והתיירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 מסרה העירייה כי רכשה כלי אצירה חדשים ועד סוף החודש יוחלפו כל כלי האצירה במזרח ירושלים. העירייה ציינה כי היא נוהגת להחליף כל הזמן כלי אצירה שניזוקים כתוצאה מוונדליזם. כמו כן ציינה כי הגבירה את פעולות הניקיון במזרח העיר לשתי משמרות לפחות ליום.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי לאור הממצאים הקשים שהובאו לעיל, עליה לפעול לתיקון ליקויי התחזוקה הרבים באזורי התיירות שהועלו לעיל. עליה לדאוג לניקיוןם של אזורי התיירות, לסילוק הצחנה, לחידוש כלי אצירה ולעיצובם הנאות, לתיקון הגינן, לסילתן ולתיקונן של מדרכות, לתיקון השלטים ומתקני המים הפגומים, לסילוק המפגעים במעברים המקורים בעיר העתיקה, לשיקום הפרגולות ההרוסות ולסילוק המדבקות והגרפיטי מהמרחב הציבורי. תחזוקתם הירודה של אזורי התיירות מורידה לטמיון את הכספים הרבים המושקעים בפיתוחם, מדרדרת את מצבו של המרחב הציבורי ומשדרת זלזול וחוסר כבוד כלפי תושבי העיר והתיירים.

מפגעים בשל בנייה באזורי תיירות

כאמור, כחלק מחובותיה וסמכויותיה על פי פקודת העיריות, על העירייה למנוע מפגעים ומטרדים במרחב הציבורי.

בביקורת נמצאו מפגעים חזותיים ובטיחותיים שמקורם בביצוע עבודות בנייה באזורי תיירות. למשל, ברחוב שמאי פינת רחוב ביאנקיני, במרכז העיר, נאלצים הולכי הרגל ללכת על הכביש משום שגידור אתר הבנייה חסם את המדרכה. כמו כן, נותרו במרחב הציבורי חלקי צנרת, לבנים, גדרות וסוגים אחרים של פסולת בנייה הפוגעים בחזות הרחוב ואף בבטיחותם של הולכי הרגל.

בשכונת עין כרם עומדים זה שנים שני אתרי בנייה כאבן שאין לה הופכין, במקום בתי עסק שהיו במקום. האחד סמוך למעיין מרים, והאחר בדרך עין כרם. גדרות האתרים פוגעות בחזות המרחב הציבורי וחלקן מכוסות בגרפיטי.^{xx}

גם ביציאה משער האריות לכיוון דרך יריחו, למרגלות חומות העיר העתיקה - אזור בעל חשיבות תיירותית גבוהה - נמצא בסיורי הביקורת ביוני ובאוקטובר 2018 אתר בנייה שגידורו פוגע בחזות הסביבה: הגדרות עקומות, חלקיהן מונחים זה על זה, הן עשויות מסוגים שונים של חומרים ואינן משתלבות בסביבה. כמו כן, נמצאו בסמוך לגדרות שקי פסולת וחומרי בנייה פזורים במרחב.

תמונה 50: אתר בנייה סמוך לשער האריות



כדי להבטיח שהמרחב התיירותי יהיה בטיחותי, ידיוותי ונגיש להולכי הרגל, על העירייה להקפיד שהגידור באתרי בנייה לא יפגע בבטיחותם ושבסביבת האתרים לא תושלך פסולת בנייה. על העירייה לטפל באתרי בנייה עזובים ולדאוג לטיפול סביבתם במסגרת הסמכויות הנתונות לה בדין.

בתי שימוש ציבוריים

הנורמות לעניין הקמתם ותחזוקתם של שירותים ציבוריים ומתקני נוחות במרחב העירוני מצויות בחלקן בהוראות הדין, בחלקן במדריכי תכנון של משרדי הממשלה ובחלקן בהמלצות ובהנחיות למתכננים²⁷:

בפקודת העיריות מעוגנות חובותיה של עירייה לדאוג לתברואה, כלהלן: "בעניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה: ... (3) תורה בדבר בדיקתם, הסדרתם, החזקתם, ניקוים והרקתם של ביבים, נקזים, בתי כסא, אסלות, בורות שופכין, מיפלים, מזחילות, מירוצי מים, בורות אפר ואביזרים סניטריים; ... (5) תתקין ותקיים במצב טוב, מארזות, משתנות ובורות שופכין ציבוריים ותדאג שיהיו בנויים ומוחזקים באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות".

בדין הישראלי אין אסדרה כוללת בנוגע לפריסת שירותים ציבוריים ומתקני נוחות במרחב הציבורי. האסדרה הקיימת מתייחסת ברובה למידות, לאביזרים ולהתאמת השירותים הציבוריים לסוגי אוכלוסייה מסוימים, כגון אנשים עם מוגבלויות.

כפי שהתפרסם באתרי המרשתת של מוסדות תכנון בחו"ל. מדובר בהמלצות למתכננים לארגן מרחב ציבורי ידיוותי לציבור. נבדקו שישה אתרים, בעיקר באירופה, בעניין התקנת שירותים ציבוריים במקומות ריכוז של ציבור, כגון Reference book of the assistant to the sanitary doctor and assistant epidemiologist (<http://en.medicine-guidebook.com>); British Toilet Association (www.britloos.co.uk).

כפי שצוין בדוח מבקר המדינה משנת 2017²⁸, מוסדות תכנון בחו"ל ממליצים להתקין שירותים ציבוריים במקומות שבהם ריכוז גדול של הולכי רגל, למשל במרכזי תחבורה, באזורי נופש, במרכזי ערים ובשווקים.

בסוף דצמבר 2016 נחתם בין עיריית ירושלים לקבלן חוזה למתן שירותי ניקיון ותחזוקה לבתי שימוש ציבוריים (להלן - חוזה בש"צ), ובינואר 2018 תוקפו הוארך לשנה נוספת.

על פי חוזה בש"צ, הקבלן ידאג לשילוט הכוונה לבש"צ עד לרדיוס של 50 מטר מהמבנה, במידת הצורך. השלט שיותקן על המבנה יכלול, בין השאר, את סמל העירייה, את שעות הפתיחה ואת מספר הטלפון לפניות ובירורים. השילוט יהיה בשלוש שפות - עברית, ערבית ואנגלית.

עוד נקבע בחוזה בש"צ אבזור שעל הקבלן להקפיד כי יימצא בכל הבש"צים; בין היתר, הפריטים כדלקמן: מתקן לנייר טואלט בכל תא, מתקן נייר לניגוב ידיים או לחלופין מייבש ידיים, סבון לשטיפת ידיים ומתקן לתליית תיקים/מעילים בכל תא. על הקבלן לדאוג במהלך היום למלא סבונות בסבון נוזלי, להשלים נייר טואלט ונייר לניגוב ידיים (כשאינן מתקן ייבוש חשמלי), לנקות אסלות, מושבים, משתנות, לאסוף פסולת ועוד.

עובדי משרד מבקר המדינה ערכו במסגרת הביקורת סיורים רבים ב-22 בש"צים²⁹ באזורי התיירות באגן עיר העתיקה, במרכז העיר, בשכונת עין כרם ובטיילת ארמון הנציב. הממצאים להלן³⁰.

שילוט הכוונה ומידע

בביקורת שעשתה מבקרת עיריית ירושלים בשנים 2009 עד 2010³¹ (להלן - ביקורת מבקרת העירייה) היא מצאה כי בחלק מהמקומות השילוט חסר, שבור או שחוק ולרוב חסר שילוט הכוונה אל המבנה. כמו כן בכמה מן השלטים היה חסר סמל העירייה, לרוב לא צוינו שעות הפתיחה ובשום שלט לא צוין מספר הטלפון של הקבלן לצורך פניות ובירורים.

מהסיורים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת עלה כי ב-32 מתוך 22 מבני שירותים שנבדקו לא היה מידע על שעות הפתיחה. במבנה השירותים בגן הסוס לא היה כל שלט ליד הכניסה לשירותי הנשים, ואילו על השלט המותקן בכניסה לשירותי הגברים צוינה שעת פתיחתם בלבד. זאת ועוד, על השלטים בשמונה מבנים היה חסר מספר הטלפון לפניות ובירורים³³ ובארבעה מבנים נוספים המספר נמחק או נשרט³⁴. שלטים שהותקנו על עשרה מבנים³⁵ לא נשאו את הסמל של עיריית ירושלים.

עוד יצוין כי במקומות רבים לא נמצאו שלטי הכוונה כלשהם אל הבש"צים. הדבר בלט במיוחד ברחבי העיר העתיקה, בשוק מחנה יהודה, בשכונת עין כרם, במרכז העיר, וכפי שצוין לעיל בטיילת ארמון הנציב.

28 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, "מתקני שירותים ציבוריים ברשויות המקומיות", עמ' 147 - 201.

29 הכוונה ל-22 מבנים. כל מבנה יכול להכיל תא בודד אחד ללא הפרדה מגדרית ויכול להיות מורכב ממחלקות של גברים ונשים שכל אחת מהן מכילה תאים רבים (כמו המבנה שליד רחבת הכותל).

30 נושא זה לא נבדק בביקורת הקודמת.

31 מבקר העירייה, **דוח שנתי 2009/10** (2010), "בתי שימוש ציבוריים ברחבי העיר", עמ' 99 - 108.

32 בטיילת ארמון הנציב, ליד בית יואל, בגן העצמאות, בכותל, ברחוב המלך ג'ורג' ליד "סימיקו", בשני המבנים בשכונת עין כרם וליד קברו של דוד המלך בהר ציון.

33 בכותל, בכיכר מוריסטון, בשכונת עין כרם ליד המצפור, בהר ציון, ברחוב שער השלשלת, ליד שער האריות ושער יפו וברחוב תפארת ישראל ברובע היהודי.

34 בטיילת ארמון הנציב, ליד בית יואל, בגן העצמאות ובמורדות הר הזיתים.

35 בכותל, בכיכר מוריסטון, במורדות הר הזיתים, בשכונת עין כרם ליד המצפור, ליד קברו של דוד המלך בהר ציון, ברחוב שער השלשלת מול חנות המזכרות, ליד שער האריות, שער יפו ושער שכם וברחוב תפארת ישראל ברובע היהודי.

יתרה מזאת, חלק מהשלטים שהותקנו על הבש"צים היו בלויים. השלט שמעל הבש"צ המיועד לנשים³⁶ בשוק מחנה יהודה הותקן באופן שמקשה על עוברי אורח לאתרם ופעמים רבות בעלי הדוכנים הסמוכים אף הלינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה על כך שהם צריכים לסייע למחפשים את השירותים. עובדי משרד מבקר המדינה היו עדים אף הם, במהלך הסיורים בשוק, למקרים שבהם מבקרים התקשו למצוא את שירותי הנשים בשוק.^{xxi}

תמונה 51: שלטים בלויים על הבש"צים



מימין - מעל הכניסה לשירותי נשים הממוקמים בשוק מחנה יהודה; משמאל - הבש"צים ברחבת מוזיאון יהדות איטליה.

ניקיון בתי השימוש הציבוריים ותחזוקתם ניקיון השירותים

במהלך הסיורים התרשמו עובדי משרד מבקר המדינה כי רמת הניקיון בשירותים הייתה לרוב סבירה, אם כי היו לא מעט מקרים, בעיקר בשעות אחר הצהריים בשוק מחנה יהודה ובשירותים מסוימים בעיר העתיקה ובהר ציון, שבהם נמצאו מפגעי ניקיון כמו רצפות וכלים סניטריים מלוכלכים וכן מפגעי ריח³⁷. מפגעים אלו לא רק פוגעים בתדמיתה של העיר, אלא אף עלולים לפגוע בבריאות המשתמשים.

תחזוקה

בביקורת מבקרת העירייה נמצאו ליקויים רבים ברמת התחזוקה של מבנים רבים - מתקנים התבלו, נשחקו או הושחתו, היה מחסור בחומרים מתכלים בסיסיים וחיוניים - נייר טואלט, סבון לשטיפת ידיים, נייר לניגוב ידיים ומטהרי אוויר. לפי דוח המבקרת, רמות הניקיון והתחזוקה היו בינוניות.

בביקורת שערכו עובדי משרד מבקר המדינה נמצאו בסיורים חוזרים ונשנים כי רמת התחזוקה של מבני שירותים רבים טעונה שיפור. במבנים רבים היה חסר ציוד הנדרש לפי חוזה בש"צ, או שהציוד נמצא פגום. כמו כן, היו מקרים שבהם חסרו ידיות או נמצאו ידיות שבורות, וכן נמצאו ברזים וכלים סניטריים שבורים או סדוקים, סבונות עקורות, מראות שרוטות או חלודות, גרפיטי על דלתות התאים ומבנים מוזנחים. להלן דוגמאות:^{xxii}

36 ברחוב השקד 3.

37 צחנה, רצפה וכיורים מטונפים מאוד נמצאו בחלק מסיורי הביקורת בבש"צ לגברים בהר ציון. רצפה מטונפת וצחנה נמצאו בבש"צ לגברים בשער יפו.

ב-10 מבני בש"צים מתוך 22 שנבדקו חסרו או היו שבורים בכל התאים או בחלקם ווי התלייה לתיקים או למעילים. באשר לסבון - ברובם המכריע של מבני השירותים אומנם נמצא סבון, אולם בכמה מקרים הסבוניות נמצאו שבורות או עקורות. כמו כן, במבני בש"צים ברחוב הלל ברחבת מוזיאון יהדות איטליה וברחוב המלך ג'ורג' המראות נמצאו מטונפות. בהר ציון ידיות כל הדלתות בבש"צ לגברים ושלוש מארבע הדלתות בבש"צ לנשים נמצאו שבורות. כמו כן, מייבש הידיים בשירותים הציבוריים ברחוב שער השלשלת היה מקולקל.

להלן שתי דוגמאות מפורטות למפגעי ניקיון ותחזוקה:

גן הסוס (בור שיבר): הבש"צ בגן הסוס שבאחד האזורים המרכזיים בעיר נמצא במבנה אבן גדול. תחזוקתו ואף ניקיונו נמצאו לקויים. בשירותי הגברים הורגש ריח שותן ובאחד הסיורים הרצפה הייתה מלוכלכת. בין היתר נמצאו ליקויים אלו: מראה בלויה בשירותי הגברים, כיורים סדוקים בשירותי הנשים, נזילות בתקרה בשני חלקי השירותים, מנעול מאולתר בתא הנכים בשירותי הנשים, אריחי קרמיקה שבורים ומיכל ניאגרה דולף. לדברי העובדים במקום, בימי החורף הגשומים הנזילות בתקרה גורמות לעיתים אף לקצר חשמלי.

תמונה 52: הבש"צים בגן הסוס



שוק מחנה יהודה: עליבות, דלות ותחזוקה ירודה אפיינו את רוב הבש"צים בשוק מחנה יהודה אשר בשנים האחרונות הפך לאחת האטרקציות התיירותיות המובילות בירושלים. לצד מפגעי ניקיון ורצפות מוצפות נמצאו גם מקרים של סבוניות שבורות, אריחי קרמיקה חסרים או שבורים, כלים סניטריים שבורים, ידיות חסרות ושיפוצים מאולתרים כ"טלאי על טלאי".^{xxiii}

תמונה 53: הבש"צים בשוק העיראקי



מחסור בציוד מתכלה חיוני

מצב קשה במיוחד של מחסור בנייר טואלט היה בבש"צים ברחבי העיר העתיקה. יצוין כי הדבר חזר על עצמו בשני הסיורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בהפרש של חצי שנה. להלן פירוט: בחלק מהתאים בשירותים הסמוכים לכותל היה חסר נייר טואלט ובחלק מהתאים מחזיקי נייר הטואלט נמצאו פתוחים או אף הרוסים; בבש"צ ברחוב תפארת ישראל בשלושה מבין ארבעת התאים היה חסר נייר טואלט; נייר לא נמצא בשום תא בבש"צ ליד שער האריות וברחוב שער השלשלת ובשירותי הגברים בכיכר מוריסטן. בשער יפו לא נמצא נייר טואלט אף לא באחד מארבעת התאים בבש"צ לנשים, ובבש"צ לגברים נמצא נייר טואלט רק באחד משני התאים.

נגישות

בביקורת נמצא כי ככלל הבש"צים שנבדקו מונגשים לאנשים עם מוגבלות ניידות. עם זאת, בשוק העיראקי קיימים שני מבני שירותים - האחד לנשים והאחר לגברים. בכל אחד מהמבנים הוקמו תאים המיועדים לאנשים עם מוגבלות בניידות, אולם הם אינם יכולים להגיע אליהם, משום שהגישה לכל אחד מהם היא באמצעות גרמי מדרגות. נוסף על כך, לצד הכניסה לכל אחד מהם הוצבו שלטים מטעים המעידים על הנגשתם של השירותים לאנשים עם מוגבלות בניידות.^{xxiv}

תמונה 54: שלטים בכניסה לבש"צים בשוק העיראקי המציינים באופן מטעה כי הם נגישים וגרם מזדגות המוביל אליהם



פיקוח עיריית ירושלים על עבודת הקבלן

בהתאם לחוזה בש"צ, עיריית ירושלים מבצעת מעקב אחר טיפול הקבלן בבש"צים, והיא אף רשאית להנחות את הקבלן בכל הנוגע למתן שירותיו - בין שהוראות אלה מפורטות בחוזה ובין שאינן מפורטות בו. את הליקויים שהעירייה מאתרת בבש"צים היא מתעדת ב"דוח פיקוח יומי - בתי שימוש ציבוריים" (להלן - דוח הפיקוח).

מבנה טופס דוח פיקוח: נמצא כי טופס דוח הפיקוח אינו מתייחס ישירות לליקויים הפיזיים, אלא רק לניקיון, לעצם פתיחתם של השירותים ולנוכחות עובד הניקיון במקום.

אופן מילוי דוח הפיקוח: משרד מבקר המדינה דגם 15 דוחות פיקוח בעקבות ביקורות יומיות שעשתה העירייה בבש"צים, בסמיכות זמנים למועדים שבהם התקיימו גם הסיוורים של עובדי משרד מבקר המדינה באותם שירותים.

נמצא כי באף אחד מהדוחות אין כל התייחסות לליקויי התחזוקה, כולל כאלה שמצא צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה בסיווריו. זאת ועוד, בניגוד לממצאים שפורטו לעיל בנושא ניקיון השירותים, בכל 15 דוחות הפיקוח של העירייה צוין כי הבש"צים שבוקרו נמצאו נקיים. הליקוי היחיד שחוזר בדוחות הפיקוח מדי פעם הוא היעדר עובד ניקיון במקום.

נוסף על כך, תדירות הפיקוח בעיר העתיקה נמוכה - נמצא כי רק בשני מקרים מה-15 שנדגמו נעשה פיקוח בכלל הבש"צים בעיר העתיקה; במקרה נוסף נערכה ביקורת רק בבש"צ בשער שכם. לאור היותה של העיר העתיקה אזור תיירות מרכזי, מצופה כי תדירות הפיקוח של העירייה על מצב הניקיון והתחזוקה של הבש"צים ברחביה תהיה גבוהה בהרבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבדוק את מכלול ההיבטים של תחזוקה סבירה של בש"צים ולהעלות את רמת הפיקוח ואת תדירותו באזורי תיירות מרכזיים. על העירייה לדרוש מהקבלן לתקן את הליקויים, בהתאם לחוזה בש"צ שחתמה עימו.



מצב הניקיון והתחזוקה של השירותים הציבוריים באזורי התיירות בעיר פוגע ברמת השירות שניתנת למבקרים ולתיירים ובתדמיתה של העיר וטעון שיפור משמעותי. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לדאוג לשילוט, אבזור, תחזוקה וניקיון ראויים של בש"צים, בהתאם לחובתה לפי פקודת העיריות ולחובה בש"צ שעליו חתמה עם הקבלן. על העירייה להגביר את הפיקוח על תחזוקתם ועל ניקיונם של הבש"צים ולשפרו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 הודיעה העירייה כי הליקויים המועלים בדוח הביקורת תוקנו. זאת ועוד, לאור הערות הביקורת הנחתה העירייה את הקבלן להשלים בכל השלטים את הפרטים החסרים. כמו כן ציינה כי השילוט בשוק מחנה יהודה נקבע בהתאם לשיקולי ביטחון הציבור ובמסגרת שיתוף פעולה עם ציבור בעלי העסקים. העירייה הוסיפה כי יש בעיה של ונדליזם והרס של חלק מהמתקנים. עוד הודיעה העירייה כי תמשיך לפעול לשיפור ניקיונם ותחזוקתם של מבני הבש"צים. בתשובת הקבלן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 צוין כי עם קבלת דוח הביקורת הוא החל במבצע לתיקון כלל הליקויים שהועלו לעיל, וכן החל ב"ביקורות פנימיות בהתאם לרוח הדברים אשר עלו בביקורת לכלל בתי השימוש הציבוריים בעיר" במטרה לשפר את השירות ולמנוע ליקויים עתידיים.

סיכום

ירושלים היא בירת ישראל ומרכז דתי בעל חשיבות עולמית לשלוש הדתות המונותאיסטיות ועיני עולם נשואות אליה. בתחומה אתרים היסטוריים רבים, אתרי מורשת ומשאבי טבע ונוף לצד מבני ממשל, מרכזים אקדמיים ומוסדות תרבות.

בדוח זה הוצגו ליקויים רבים בניהולם ובתחזוקתם של אזורי התיירות בירושלים. במקרים רבים נמצא כי הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת לא תוקנו. לא מן הנמנע שאחת הסיבות לליקויים הרבים שנמצאו בביקורת זו נעוצה בכך שאין גוף הנושא באחריות לניהול הכולל של התיירות בעיר ולייצוג ההיבט התיירותי בתהליכי קבלת ההחלטות בעירייה.

תחזוקתם הלקויה של אזורי התיירות והיעדר הניהול הכולל שלהם עלולים לפגוע בענף התיירות וכן בתדמיתה של ירושלים ושל המדינה כולה, והם אינם הולמים את מעמדה של ירושלים כעיר בין-לאומית. בהיעדר ניהול ותחזוקה יורדים לטמיון הכספים הרבים המושקעים בפיתוחם של אזורי התיירות. מצבם הירוד של אזורי התיירות משקף הזנחה כוללת של המרחב הציבורי בירושלים, דבר הפוגע גם ברווחת תושבי העיר, במעמדה ובכוח המשיכה שלה לתושבים ולבתי עסק.

על ראש עיריית ירושלים ועל משרד התיירות לפעול נמרצות לשיפור הניהול של אזורי התיירות בירושלים, פיתוחם, ניקיונם ותחזוקתם לרווחת התיירים והתושבים. יש לציין כי תיקון חלק מהליקויים אינו מחייב השקעה כספית ניכרת, אלא ניהול נכון ונכונות לפעול. הדבר עשוי לשפר את מצבה הכלכלי של העיר ולתרום לחיזוק מעמדן הבין-לאומי של העיר והמדינה.

i	בירושלים אין עדיין גוף מתכלל לניהול התיירות בעיר, והטיפול בתיירות נותר מבוזר בין גופים רבים בתוך העירייה ומחוצה לה.
ii	הר"י אינה מקפידה מספיק על עדכניות המידע התיירותי המחולק לתייר ועל איכות הצגתו.
iii	בעיר העתיקה נמצא כי לצד שלטים מושקעים ומעוצבים בהקפדה רבה, חלק משלטי ההכוונה הם חד-שוניים - כתובים בעברית או באנגלית - בלתי-אחידים, שחוקים ומאולתרים.
iv	שלטים רבים נמצאו מלוכלכים או לא מתוחזקים. כמו כן נמצאו שלטים דהויים, שלטים שרוטים ושלטים שעליהם מדבקות או כתמים שנותרו לאחר שהוסרו מהם מדבקות.
v	באזור העיר העתיקה הושקעו בעשור האחרון עשרות מיליוני שקלים לצורך פיתוח ושימור ולצורך שדרוג המרחבים הציבוריים, אולם קשה ליהנות מפירות ההשקעה בלא הבטחת ניקיון ותחזוקה הולמים.
vi	אחת התופעות שנמצאו היא הצטברות ערימות אשפה ליד כלי אצירה בכל מיני אזורים בעיר ובשעות שונות. מדובר במפגע שאינו רק חזותי אלא גם תברואתי.
vii	במתחם הר ציון נמצאו בכמה מקומות ערימות אשפה ופסולת, מודעות פירטיות וגם מפגעי ריח ושתן.
viii	נמצאו אבני ריצוף שיש בהן סכנת החלקה בימים גשומים, שכן הרטבתן הופכת אותן לחלקות במיוחד. כמו כן, נמצאו בעיות ניקוז הגורמות לשלוליות.
ix	בחלק מהקמרונות שכבות הצבע והטיח מתקלפות, ותשתיות חשמל, תאורה ומיזוג אוויר מותקנות באופן מאולתר. בחלק מהמקרים אף מתעורר חשש לשלום הציבור ובטיחותו.
x	רהט (שוקת) מהתקופה הממלוכית המוצב ברחוב הגיא, ליד שוק מוכרי הכותנה, נמצא במצב של התפוררות וחלק מאבניו שבורות.
xi	בביקורת נמצא כי בחלקים נרחבים של העיר העתיקה תלויים בגלוי חוטי חשמל וצנרת במעברים וברחובות, ממש מעל ראשיהם של עוברי האורח, וכן על חזיתות המבנים.
xii	בדומה לממצאי הביקורת הקודמת נמצאו בטיילת ארמון הנציב כתמי שתן וצחנה. בטיילת הר הצופים הייתה פזורה אשפה ואף פסולת בנייה.
xiii	בסוירים בינואר ובמאי 2018 קורת הפרגולה - ששקעה מעומס - נמצאה נתמכת בעמוד עץ מאולתר, בסויר ביולי אותה שנה נמצא כי העמוד הוסר, אולם הקורות עדיין היו שקועות והועלה חשש לבטיחות המבקרים.
xiv	בכמה שבילים נמצאו כבלי חשמל המשתלשלים באופן שעלול לגרום לעוברי האורח למעוד או להתחשמל.
xv	ועדת המשנה אישרה להקים על שטח ציבורי פרגולה רחבת ממדים שנועדה לשמש עסק פרטי, ללא שום דיון, ובלי בחינת נחיצותה והתאמתה של הבנייה המבוקשת לסביבה.
xvi	כתוצאה מכך שאין הכוונה לשירותים הציבוריים ומכך שנמנע מהציבור להשתמש בהם שימוש חופשי - וזאת בהסכמת העירייה - יש בטיילת לא מעט מפגעים בשל עשיית צרכים בשטח הציבורי.
xvii	בדומה לממצאי הביקורת הקודמת, רמת ניקיון ירודה במיוחד נמצאה ברחוב סולטן סלימאן מול חומות העיר העתיקה, בין שער שכם לשער הפרחים ולאורך דרך שכם.
xviii	במרכז העיר נמצאו מדרכות רבות משובשות ומוזנחות ובחלק מהן טלאי ריצוף בולטים, אפילו בסמוך למשכן הכנסת. ליקויים אלה מקשים את ההליכה ברחוב ואף מסכנים את הולכי הרגל.
xix	באזורי התיירות ברחבי העיר נמצאו ספסלים שחוקים ומטונפים, כלי אצירה חלודים או שרופים, ומתקן שתייה להנצחת זכרה של קורבן פיגוע טרור מוזנח מאוד וללא מים זורמים.
xx	בשכונת עין כרם עומדים זה שנים שני אתרי בנייה כאבן שאין לה הופכין. גדרות האתרים פוגעות בחזות המרחב הציבורי וחלקן מכוסות בגרפיטי.
xxi	השלט שמעל בית השימוש הציבורי המיועדים לנשים בשוק מחנה יהודה הותקן באופן שמקשה על עוברי אורח לאתרם, ופעמים רבות בעלי הדוכנים הסמוכים צריכים לסייע למחפשים את השירותים.
xxii	רמת התחזוקה של מבני שירותים רבים טעונה שיפור. במבנים רבים היה חסר ציוד הנדרש לפי חוזה בשי"צ, או שהציוד נמצא פגום.
xxiii	עליבות, דלות ותחזוקה ירודה אפיינו את רוב הבש"צים בשוק מחנה יהודה, אשר בשנים האחרונות הפך לאחת האטרקציות התיירותיות המובילות בירושלים.
xxiv	בכל אחד ממבני השירותים בשוק העיראקי - לגברים ולנשים - הוקמו תאים המיועדים לאנשים עם מוגבלות בניידות, אולם הגישה לכל אחד מהם היא באמצעות גרמי מדרגות תלולים.

שימור מבנים ואתרים בירושלים

תקציר

רקע כללי

1	"שימור מבנים ואתרים" מוגדר פעולה המיועדת להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי וארכיטקטוני, והוא מעיד על יחסה של החברה לערכיה המוצהרים ¹ . המונח שימור מגלם צורות התערבות שונות שמטרתן כולן היא להגן בצורה זו או אחרת על אתרים שנמצאו ראויים להגנה, הן מפגעי טבע ומסכנת התמוטטות והן מפיתוח מואץ.
2	מדינות רבות בעולם שהיה להן עניין לשמר נכסי עבר יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה על אתרי מורשת מפני הרס ² . גם בישראל הוכר השימור כתכלית תכנונית ראויה וכאינטרס ציבורי רב חשיבות. הדבר התבטא בין היתר בחקיקתן של הוראות התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), בראשית שנות התשעים של המאה העשרים.
3	השימור דורש לא רק הימנעות מפגיעה בקיים, אלא גם פעולות אקטיביות של תחזוקה, תיקון, שיפוץ וחיזוק ³ . בקביעה כי מבנה או אתר המצויים במקרקעין פרטיים מיועדים לשימור - בעיקר שימור מחמיר - יש לעיתים משום פגיעה בחירותו של בעל זכויות הקניין על הנכס לממש את קניינו כרצונו, ובכך טמון מטבע הדברים נזק כלכלי אפשרי לבעל הנכס ולבעלי נכסים סמוכים. התנגשות זו שבין האינטרס הקנייני הפרטי לבין הערך החברתי הגלום בשימור אינה זרה למציאות התכנונית, והיא מתקיימת גם בנושאים אחרים, שבהם נדרש למצוא את האיזון הנכון בין זכויות הקניין של הפרט ובין אינטרס הכללי ⁴ .
4	מנובמבר 2008 ועד נובמבר 2018 כיהן מר ניר ברקת כראש עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה). בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד ראש העירייה.

פעולות הביקורת

5	בחודשים פברואר - נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור מבנים ואתרים בירושלים. הביקורת נעשתה בעיריית ירושלים - באגף תכנון עיר, באגף רישוי ופיקוח ובמחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים (להלן - מחלקת השימור), וכן בוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים ובוועדת השימור הסטטוטורית לשימור אתרים (להלן - ועדת השימור), וכללה גם סיורים ברחבי העיר. בביקורת נבדקו המדיניות העירונית בתחום השימור ותפקודן של ועדת השימור ומחלקת השימור. ביקורת השלמה נעשתה במינהל התכנון שבמשרד האוצר ⁵ ובמשרד הבינוי והשיכון.
---	--

1 חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), **לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים**, (1991), עמ' 11.

2 שם, עמ' 12; אליהו הכהן, "אמנת שימור אתרים היסטוריים", בתוך: פרופ' יוסי שבייד, מייק טרנר, חומי נובנשטרן, יוסי פלדמן (עורכים), **שימור מבנים ואתרי התיישבות - היבטים ערכיים ומשפטיים** (1995), עמ' 40.

3 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חינוקיס, חגי ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", **אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3** (2003), עמ' 1.

4 עת"ם 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב, עמ' 12 - 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13).

5 ביולי 2015 הועברו עיקר הסמכויות מכוח החוק, ובהן הסמכויות מכוח הוראות התוספת הרביעית, ממשרד הפנים למשרד האוצר.

6 יצוין כי בשנת 2005 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור המבנים והאתרים ברמה הארצית והמקומית ופרסם דוח ביקורת בנושא זה (להלן - הדוח הקודם)⁶.

הליקויים העיקריים

ההיבט התכנוני וגיבוש מדיניות שימור עירונית

7 בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לקדם תוכנית מתאר שתחליף את תוכנית 62 ותקבע את עקרונות התכנון של העיר עד לשנת 2020. במועד סיום הביקורת עדיין לא הופקדה תוכנית המתאר ולא אושרה כחוק, אך היא משמשת מסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות במוסדות התכנון החלטות על קידומן של תוכניות מפורטות או דחייתן, זאת אף שמשמך מדיניות אינו תחליף לתוכניות שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב.

8 ההסדר התכנוני בירושלים נעשה טלאי על טלאי, והוא אינו משקף ראייה משולבת ומתואמת בכל הנוגע לשימור מבנים ואתרים בעיר.ⁱ

9 בירושלים נקבעו רק לגבי מבנים ואתרים מעטים בלבד הוראות שימור מחמירות אשר מונעות בין היתר תוספות בנייה (להלן - הוראות שימור מחמירות)⁷. משמעות הדבר היא הגבלת האפשרות לממש זכויות בנייה קיימות רק בנוגע למבנים ואתרים אלה⁸, מבין אלפי מבנים ואתרים בירושלים המיועדים לשימור. העירייה קבעה מדיניות זו ללא גיבוש תשתית עובדתית מלאה בדבר העלויות הכרוכות בשימור ובלי שבחנה את האפשרות להרחיב את מספר הבניינים והאתרים שיתבצע בהם שימור מחמיר ולשלם את הפיצויים הכרוכים בכך.

10 על אף מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף היתרונות הכלכליים הטמונים בשימורם של מבנים היסטוריים בעיר, השימור בירושלים נתפס במקרים רבים כגורם מגביל בקרב הגורמים העוסקים בתחום בעירייה. קובעי מדיניות התכנון והבנייה בעיר עדיין רחוקים מלראות בשימור ערך מרכזי ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות בוועדות התכנון בדבר שימורם של מבנים העומדים בסכנת הריסה או שינוי.

הרכב הוועדה לשימור אתרים

11 כפי שכבר הוער בדוח הקודם, הרכב הוועדה לשימור אתרים, כפי שמחייב חוק התכנון והבנייה, עלול לעורר בעייתיות מאחר שתפקידי יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ויו"ר ועדת השימור עשויים להיות מאוישים בידי אותו אדם. מצב זה עלול להעמידו בניגוד עניינים מוסדי, כאשר נושא המובא לפתחן של שתי הוועדות מחייב איזון בין שיקולים מתנגשים שכל אחת מהוועדות מייצגת. כתוצאה מכך נוצר מצב אבסורדי המייתר לכאורה את עצם מתן חוות הדעת המייעצת.

6 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (פורסם בשנת 2005), "שימור מבנים ואתרים" (להלן: הדוח הקודם), עמ' 57 - 136.

7 יצוין כי העירייה מגדירה מבנים נוספים כמבנים לשימור מחמיר, אך המגבלות שקובעת העירייה במסגרת השימור המחמיר מאפשרות מימוש זכויות בנייה קיימות ורק מגבילות את האפשרות להוסיף עליהן, ובמובן זה אין מדובר בשימור מחמיר כפי שמוגדר בדוח זה.

8 ובהם 24 מבנים ואתרים הכלולים בתוכנית 3423 וכן מבנה בית צ'רצ'יל ברח' שמואל הנגיד 18 הכלול בתוכנית מתאר 101-0184523 (נחלאות דרום), ששימורו ניזוק כפי שיתואר להלן בתת-הפרק "כהונת חבר מועצה בוועדת השימור על אף החשש כי הוא נמצא בניגוד עניינים".

12 הייצוג המצומצם של הדרג המקצועי בוועדת השימור, כפי שנקבע בחוק התכנון והבנייה, עלול לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על הדרג המקצועי מצד נבחרי הציבור, דבר שעשוי להביא לקבלת החלטות לא מקצועיות, לפגיעה בערכי השימור ולסיכול תכליות השימור.

ליקויים בהסדרת ניגוד העניינים של חבר מועצה לשעבר

13 במועד סיום הביקורת טרם קבע שר האוצר הנחיות לעניין העמדה לעיון הציבור של הסדרי ניגוד עניינים שנעשו לגבי חברי מוסדות התכנון ולגבי חברי ועדת השימור.

14 נמצאו ליקויים בהסדרת ניגוד העניינים של חבר מועצת עיריית ירושלים לשעבר מר פיני עזרא, ונמצא כי הוא פעל שלא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לעירייה שנקבעו בהסכם למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם. כמו כן, נמצא כי העירייה השתתה בטיפול בעבירות הבנייה החמורות שהתגלו במקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם, דבר המעורר חשש למשוא פנים.

תיעוד ישיבותיה של ועדת השימור ופרסום הקלטות הישיבה

15 דיוני ועדת השימור אומנם מתועדים בפרוטוקולים המפורסמים באתר המרשתת (האינטרנט) של העירייה, אך התיעוד אינו כולל ציון של שמות המשתתפים ותפקידם, וכן לא מצוין קיומו של מניין חוקי לפי דרישות החוק. התיעוד החסר גורם לפגיעה קשה בשקיפות הדיונים ומונע בקרה חיצונית אפקטיבית על ההחלטות המתקבלות בהם. מלבד זאת, הקלטות ישיבותיה של ועדת השימור אינן מועלות לאתר המרשתת של העירייה, כפי שנוהגת העירייה לגבי ישיבותיהם של מוסדות התכנון.

16 ועדת השימור של העירייה מעולם לא הגישה או פרסמה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה בשנה שחלפה ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כולם או חלקם, כנדרש בחוק.

הכנת רשימה של אתרים ומבנים לשימור

17 על אף ההערות בדוח הקודם לא קיימה עיריית ירושלים את הוראת הדין, וזה יותר מ-20 שנה שהיא אינה משלימה את גיבושה של רשימה כוללת של מבנים ואתרים לשימור בתחום השיפוט שלה. היעדרה של רשימת שימור כוללת בנוגע לעיר ירושלים, המשופעת באתרים ומבנים לשימור, פוגע בתכנון העירוני ובמדיניות השימור כאחד. כמו כן, בשל היעדרה של רשימה כזאת נמנע מאתרים ומבנים לשימור המעמד המיוחד הניתן להם בדברי חקיקה מסוימים.ⁱⁱ

18 בתחום השיפוט של העירייה קיימים אלפי מבנים ואתרים המיועדים לשימור. במועד הביקורת כללה הרשימה רק כ-1,100 מבנים שאושרו על ידי ועדת השימור לפי התוספת הרביעית. כ-3,000 מבנים ואתרים אחרים מצויים ברשימה המתהווה שטרם אישרה ועדת השימור, אך עתידים לעלות לדיון לצורך אישור הכללתם ברשימה הסטטוטורית. נוסף על אלה קיימים מבנים ואתרים רבים שהעירייה מצאה שהם ראויים לשימור, אך הם אינם חלק מהרשימה המתהווה. למעשה, הן למבנים שברשימת המתהווה והן למבנים שאינם ברשימה זו לא ניתנת הגנה תכנונית מספקת.

19 בעיריית ירושלים לא קיים מוקד ידע אחד המרכז בצורה נוחה את כל המידע הקיים לגבי מבנים או אתרים המיועדים לשימור ומפרסם מידע מחייב בעניין מבנים ואתרים אלה. עקב כך נפגם עקרון השקיפות, ומידת חשיפתו של הציבור לסיווגו של המבנה לשימור פוחתת במידה ניכרת.

אי-מניעת סכנה ממשית לאתרים המיועדים לשימור

20

בביקורת נמצא כי ועדת השימור דרשה ממהנדס העיר מר שלמה אשכול לגבש חוות דעת בנוגע לשימוש בסמכויות העירייה לדרוש את ביצוען של עבודות תחזוקה בנוגע לשני מבנים לשימור. ואולם למרות דרישת ועדת השימור לא גיבש המהנדס את חוות הדעת האמורות, ושימורם של המבנים נפגע באופן חמור ובלתי הפיך. מהנדס העיר לא עשה אפוא דבר כדי למנוע את הרס שני המבנים, ובכך לא מילא את תפקידו. התנהלותה של ועדת השימור, ובייחוד התנהלותו של מהנדס העיר, ממחישות באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפות העירוני וסותרות את מדיניותה המוצהרת של העירייה בנוגע לשימור.

ליקויים בדיוניו של צוות השימור

21

דיוני צוות השימור, הפועל מכוחו של נוהל עירוני, מתועדים באופן לקוי. לא קיים פרוטוקול דיון, אלא סיכום תמציתי וקצר של ההחלטות שהתקבלו. יתרה מזאת, סיכום הדיון אינו משקף את מהלך הדיון ואת חילופי הדברים בין המשתתפים בו שקדמו להחלטה שהתקבלה. לגבי כמחצית המקרים לא היה ניתן להבין מקריאת הפרוטוקולים באופן ברור וחד-משמעי מהן ההמלצות.

ליקויים שגרמו להריסת גדר ועמודי שער היסטוריים

22

עיריית ירושלים אישרה תוכנית לפיתוח ושרוג של המרחב העירוני במרכז העיר; התוכנית כללה הרס של גדר ועמודי שער היסטוריים. ועדת השימור העירונית - שהיא המתאימה ביותר לדון במעמדם השימורי של מבנים כאמור ובעלת מומחיות בעניין - מעולם לא נדרשה לדון בגדר ובעמודים, ולבסוף הם נהרסו לפי הכרעתם של אדריכל העיר וצוות התכנון שליווה את עבודות הפיתוח במתחם שבו הם מצויים.

23



צולם על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, במאי 2018.

מימין - גדר האבן ועמודי השער קודם להריסתם. משמאל - הריסות הגדר והעמודים זמן קצר לאחר ביצוע עבודות ההריסה.

24

מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה פטר את עבודות הפיתוח שכללו את הרס הגדר ועמודי השער מקבלת היתר בנייה, אף על פי שמתן פטור כאמור לא היה מעוגן בדין, ואף שלא קדמה למתן הפטור התייעצות עם היועץ המשפטי לעירייה.

25

מכלול הליקויים המתוארים בדוח הביאו להריסתם המוחלטת והבלתי הפיכה של גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים. ניכר כי דרך פעולתם של גורמי העירייה השונים הקשתה על מחלקת השימור לבצע את תפקידה. אשר למחלקת השימור, היא לא עשתה די כדי להגן על נכסים אשר סברה כי הם ראויים לשימור.ⁱⁱⁱ

ליקויים בפיקוח על עבודות במבנים ואתרים לשימור

26
עובדי מחלקת השימור אינם מבצעים פעולות פיקוח יזומות על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור שבתנאי ההיתר הנוגעים להם נקבעו הנחיות מיוחדות לשימור. בכלל זה הם אינם עוקבים אחר התחלות בנייה באתרים ובמבנים לשימור כאמור בהסתמך על מידע האמור להימצא במוסדות התכנון. הבקרה שמבצעת מחלקת השימור נשענת באופן מוחלט על דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה וכן על דוחות הליווי שמגישים אדריכלי השימור. זאת על אף שנמצאו מקרים בהם מפקחים לא זיהו חריגות מהנחיות מחלקת השימור - ככל הנראה בשל היעדר הכשרה ומומחיות מתאימות, ומקרים בהם אדריכלי השימור הגישו דוחות באיחור רב וללא פיקוח ומעקב של מחלקת השימור.^{iv}

ההמלצות העיקריות

27
על העירייה לפעול מול הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים לשם עדכון תוכנית המתאר לירושלים ואישורה כדין.

28
על עיריית ירושלים לפעול בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים - משרדי הממשלה, מוסדות התכנון, מומחים בתחום השימור ותושבי העיר - לקידום הסדר תכנוני מקיף ומלא שישקף ראייה משולבת ומתואמת.

29
על העירייה לבצע עבודת מטה לבחינת העלויות שעלולות להיות כרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות לגבי עוד מבנים ואתרים, למצוא פתרונות למימון העלויות ולהרחיב בכך את מספר המבנים שישומרו באופן מחמיר. הדבר חשוב מאחר שלשימור יש תועלות והשפעות חיוביות על המרחב הציבורי בעיר.

30
על מינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום תיקון חקיקה בעניין הרכב ועדת השימור - לבחון את מתן האפשרות לאותו אדם למלא הן את תפקיד יו"ר ועדת השימור והן את תפקיד יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה ולבחון את מידת הייצוג של הדרג המקצועי בוועדת השימור, כדי שקולו של הדרג המקצועי יקבל את משקלו הראוי.

31
על שר האוצר לקבוע בהקדם הנחיות לעניין העמדה לעיון הציבור של הסדרי ניגוד העניינים של חברי מוסדות התכנון וחברי ועדת השימור.

32
על העירייה לפעול ללא דיחוי להשלמת הליכי האכיפה לגבי המקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם; זאת בין היתר על מנת למנוע את המשך הפגיעה החמורה באמון הציבור במוסדות התכנון ובוועדת השימור.

33
על העירייה לדרוש מחברי המועצה הממלאים את טופס ניגוד העניינים לציין אם נכסי מקרקעין שיש להם זיקה אליהם או שהייתה להם זיקה אליהם בעבר מיועדים לשימור.

34
על העירייה וועדת השימור להקפיד לתעד את מהלך דיוניה של הוועדה בהתאם להוראות הדין, ובכלל זה לוודא כי בפרוטוקול הדיון יפורטו שמות המשתתפים בדיון ותיאור תפקידם.

35
על מינהל התכנון לשקול לחייב לפרסם באתר המרשתת של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה את הקלטות דיוני מוסדות התכנון, בדומה לחובת הפרסום שנקבעה בעניין החלטות הוועדות והפרוטוקולים שלהן.

36
על העירייה לפעול בהתאם לאמור בחוק בעניין פרסום דוח שנתי שבו מפורטים מועדי הדיונים שקיימה ועדת השימור בשנה שחלפה ומועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת. בפרסומו של דוח כזה יש כדי להגביר את השקיפות בפעולות ועדת השימור.

37	על העירייה וועדת השימור לפעול ללא דיחוי על פי דין להשלמת רשימת המבנים לשימור בעיר לפי התוספת הרביעית ולאישורה של רשימה זו. ראוי כי העירייה וועדת השימור יפעלו לעיגונה של הרשימה בתוכנית באישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים, כדי שתהיה לפני מוסדות התכנון מדיניות שימור עירונית כוללת ומלאה.
38	על העירייה לפעול ליצירת מוקד ידע אחד מחייב שיאפשר קבלת מלוא המידע הקיים והעדכני הנוגע למבנים ואתרים לשימור.
39	על העירייה לפעול לגיבוש קריטריונים ברורים שינחו את שיקול הדעת של הגורמים המקצועיים בנוגע להפעלת סמכויותיה לדרוש לבצע עבודות תחזוקה או לבצע בעצמה, לשם מניעת הרס במבנים ואתרים המיועדים לשימור.
40	על חברי צוות השימור להקפיד לתעד את מהלך דיוני הצוות באופן ברור ומדויק ולא להסתפק בסיכום דיון קצר ותמציתי, זאת בייחוד במקום שהחלטות הצוות אינן מקבלות כל פרסום פומבי.
41	על העירייה לבחון מקרוב כיצד קרה שגורל הגדר ועמודי השער ההיסטוריים ברח' יפו שנמצאו ראויים לשימור על ידי מחלקת השימור, לא הובא לפתחה של ועדת השימור, אף שהיא הגורם המתאים ביותר לדון בכך. כל עוד מתעכבת השלמת הכנת רשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית, מן הראוי כי כל סוגיה בתחום השימור - בין סוגיה שנוגעת למבנה או אתר הכלולים ברשימה ובין סוגיה שנוגעת למבנה או אתר שטרם הוחלט אם ייכללו בה - תובא לפתחה של ועדת השימור העירונית בטרם יבוצע במבנה או באתר שינוי בלתי הפיך.
42	על מינהל התכנון, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר, לשקול קידום תיקון חקיקה בנוגע להחמרת הענישה על עבירה של עבודות אסורות במבנים ואתרים לשימור.
43	על מהנדס העיר לדאוג לשיתוף פעולה בין מחלקת השימור ובין מוסדות התכנון העירוניים, כדי שלמחלקת השימור יימסר כל המידע על התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור, דבר שיוכל לסייע בידה לבצע את עבודתה.
44	כל עוד ברצונן של העירייה ומחלקת השימור להמשיך ולהסתמך על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, וכל עוד לא נוספים לתקן מחלקת השימור משרות של מפקחים ייעודיים בעלי ידע בתחום השימור, על העירייה ומחלקת השימור לשקול שינוי במתכונת העבודה הקיימת מול אדריכלי השימור המלווים וניתוק הזיקה שבינם ובין היזמים הפרטיים.

סיכום

45	חקיקתה של התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה בראשית שנות התשעים של המאה העשרים ביטאה את ההכרה הלאומית בחשיבותם של אתרים היסטוריים לשימור ואת המחויבות לשמור עליהם למען הדורות הבאים. מלבד ערכם החברתי והתרבותי של האתרים ההיסטוריים, יש לאתרים אלה גם ערך כלכלי בלתי מבוטל בשל היותם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות. עם זאת, לא אחת כרוכות פעולות השימור בפגיעה בזכויות קניין של בעל הנכס או של המחזיק בו. בשל כל אלה יש הכרח בהתערבות ציבורית חיצונית על מנת להסדיר את ההגנה על אתרים לשימור ולהבטיח כי ערכי השימור בהם לא ייפגעו.
----	---

46

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת זו ליקויים ניכרים בעבודתם של הגורמים השונים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים, ובכללם ועדת השימור ומחלקת השימור. בחינת מכלול הדברים מעלה כי קיימים ליקויים בתחום השימור בירושלים, וכי תחום זה אינו זוכה ליחס ראוי ולהגנה מספקת. הליקויים נוגעים להפעלת הכלים והסמכויות העומדים לרשות העירייה לשם קידום ההגנה התכנונית על ערכי השימור במבנים ואתרים היסטוריים ומניעת הפגיעה בהם.^v

47

זה יותר משני עשורים, כפי שכבר הוער בדוח הקודם, לא השלימה העירייה את גיבוש רשימת השימור כנדרש בתוספת הרביעית, ומבנים ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית שלא נכללו ברשימה נהרסו לחלוטין או שינו את פניהם לבלי הכר. במועד סיום הביקורת נכללו כ- 1,100 מבנים ואתרים בלבד ברשימת המבנים והאתרים לפי התוספת הרביעית המעגנת את מעמדם כמבנים ראויים לשימור. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו.

48

נמצאו ליקויים בנוגע להרכבה של ועדת השימור, דבר העלול בין היתר לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על גורמי המקצוע בוועדה. כן נמצאו ליקויים בנוגע לשקיפות דיוניה ולהסדרת ניגודי העניינים של חבריה. עוד מצביעים ממצאי הביקורת על חולשתם של גורמי המקצוע בעירייה דבר שגורם לא אחת לכך שנמנע מהם למלא את ייעודם ולהגן על נכסים שהם עצמם רואים בהם נכסים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית גבוהה.

49

ממצאי הביקורת מלמדים שלמרות מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף הערך הכלכלי המגולם בשימורם של אתרים היסטוריים ברחבי העיר, השימור רחוק מלהיות אמצעי מוביל ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות במוסדות התכנון בדבר שימורם של אתרים העומדים בסכנת הרס או שינוי.

50

כדי לקדם את שימור המבנים והאתרים בירושלים, על העירייה ומינהל התכנון לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה, ויפה שעה אחת קודם. כמו כן, עליהם להגביר את המודעות של עובדי העירייה ותושבי העיר לחשיבות שבשימור מבנים ואתרים ולהשתמש בכל הסמכויות הנתונות להם כדי למנוע פגיעה בהם.



מבוא

51

"שימור מבנים ואתרים" מוגדר פעולה המיועדת להבטחת המשך קיומם של מבנים ואתרים שיש להם ערך תרבותי, היסטורי וארכיטקטוני, והוא מעיד על יחסה של החברה לערכיה המוצהרים.⁹ המונח שימור מגלם צורות התערבות שונות שמטרת כולן היא להגן בצורה זו או אחרת על אתרים שנמצאו ראויים להגנה, הן מפגעי טבע ומסכנת התמוטטות והן מפיתוח מואץ.

52

בעשורים האחרונים הולכת וגוברת המודעות לחשיבות השימור של מבנים בעלי ערך היסטורי, תרבותי ואדריכלי ולערך החברתי והכלכלי הגלום בכך. שימורם של מבנים מיטיב עם הציבור בתחומים רבים - הוא מעודד תחושות של סולידריות ושל שייכות לקהילה, תורם ליציבות בקהילה, תורם לעיצוב הזהות העצמית של הפרטים בחברה, מקדם ערכים של יופי ואסתטיקה

⁹ חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים, (1991), עמ' 11.

ועוד¹⁰. השימור גם מאפשר להגן על המורשת התרבותית של אוכלוסיות מיעוטים תוך הדגשת ייחודם התרבותי והדתי, וכן מסייע לשיקום מתחמים ולפיתוח המסחר, התיירות והמגורים¹¹.

53

מדינות רבות בעולם שהיו מעוניינות לשמר נכסי עבר יצרו כלים משפטיים-חוקיים מיוחדים המבטיחים הגנה על אתרי מורשת מפני הרס¹². גם בישראל הוכר שימור מבנים ואתרים כתכלית תכנונית ראויה וכאינטרס ציבורי רב חשיבות. הדבר התבטא בין היתר בחקיקתן של הוראות התוספת הרביעית (להלן - התוספת או התוספת הרביעית) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן- חוק התכנון והבניה), בראשית שנות התשעים של המאה העשרים.

54

פעולת השימור כוללת בעיקרה שלושה שלבים. בשלב הראשון מבוצעים סקר ותיעוד, על מנת לאפשר את הצגת מכלול המידע הרלוונטי בנוגע למבנה או לאתר המיועדים לשימור. בשלב זה נאספים ומנותחים נתונים, ומוגדר הערך התרבותי, ההיסטורי או האדריכלי של המבנה או האתר. בשלב השני מגובשים היבטים תכנוניים של הפרויקט, על פי צורכי מזמין השימור, האמצעים העומדים לרשותו והמצב הפיזי של המבנה, וכן נקבעים תוכנית השימור ותהליך העבודה. בשלב השלישי מבוצע השימור בהתאם לתוכנית השימור שהוגדרה¹³.

55

שימור יכול להיות מחמיר ולכלול הקפאה של המצב הקיים והימנעות מכל פגיעה במבנה המיועד לשימור (כפי שנעשה בבית ביאליק בתל אביב ובטחנת הרוח בירושלים). עם זאת, הבנייה ההיסטורית אינה תואמת לעיתים את הדרישות והצרכים של החיים המודרניים. לכן במקרים מסוימים אפשר לצקת תוכן חדש למבנה שמיועד לשימור¹⁴. לדוגמה, ניתן לשמר מבנה בדרך של הנצחה סמלית, כלומר לשמר פרט או חלק מבניין כמזכרת או כסמל ולשלב את החלק הנשמר בפיתוח חדש (כפי שנעשה במתחם "טליתא קומי" בירושלים¹⁵).

56

השימור דורש לא רק הימנעות מפגיעה בקיים, אלא גם פעולות אקטיביות של תחזוקה, תיקון, שיפוץ וחזקוק¹⁶. בקביעה כי מבנה או אתר המצויים במקרקעין פרטיים מיועדים לשימור - בייחוד שימור מחמיר - יש לעיתים משום פגיעה בחירותו של בעל זכויות הקניין על הנכס לממש את קניינו כרצונו, ובכך טמון מטבע הדברים נזק כלכלי אפשרי לבעל הנכס וכן לבעלי נכסים סמוכים. התנגשות זו שבין האינטרס הקנייני הפרטי לבין הערך החברתי הגלום בשימור אינה זרה למציאות התכנונית ומתקיימת גם בנושאים אחרים דוגמת הגנת ערכי נוף וטבע ושמירה על שטחים ציבוריים, שבהם נדרש למצוא את האיזון הראוי בין זכויות הקניין של הפרט ובין אינטרס הכלל¹⁷.

10 ע"א 8366/99 עפרת ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נו(1) 155, 173 (2001); דפנה לוינסון-זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות" (TDR), משפטים, לא(1) (2000), עמ' 11 - 96.

11 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חניקיס, חגי ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3 (2003), עמ' 1.

12 חומי נובנשטרן, "למען עתידו של עברנו", בתוך: חומי נובנשטרן (עורך), לגעת בעבר ולשמרו למחר, שימור מבנים ואתרים היסטוריים - היבטים חינוכיים, (1991), עמ' 12; אליהו הכהן, "אמנת שימור אתרים היסטוריים", בתוך: פרופ' יוסי שביד, מייק טרנר, חומי נובנשטרן, יוסי פלדמן (עורכים), שימור מבנים ואתרי התיישבות - היבטים ערכיים ומשפטיים (1995), עמ' 40.

13 ראו בעניין זה הדוח הקודם, עמ' 64, וכן הנחיית מינהל התכנון במשרד הפנים בנושא "תיעוד מקדים ותיק תיעוד" מ-4.3.08.

14 ראו לדוגמה, עת"ם 6/97 ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב, פסקה 15 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.99).

15 בטליתא קומי פורקו שלושה רכיבים ארכיטקטוניים מהבניין המקורי, שנהרס כולו, והוצבו על גבי בסיס מוגבה. יש שרואים בשימור מסוג זה שימור לא ראוי, משום שהוא עשוי להיות כרוך לעיתים בפגיעה במהות השימור. ראו ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 119.

16 ד"ר אמנון פרנקל, קלמן דניס, שני חניקיס, חגי ירון, חברת סיטילינק - מתאר תכנון אורבני וייעוץ כלכלי, "איתור ההשפעות המאקרו כלכליות של שימור מבנים בתל אביב", אוגדן מסמכים בנושא שימור מבנים בעיר תל-אביב-יפו - מסמך מס' 3 (2003), עמ' 1.

17 עת"ם 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב, עמ' 12 - 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13).

57

בשנת 2005 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור המבנים והאתרים ברמה הארצית והמקומית (להלן - הביקורת הקודמת) ופרסם דוח ביקורת בנושא זה (להלן - הדוח הקודם)¹⁸. הביקורת הקודמת כללה שליחת שאלון ל-229 רשויות מקומיות בישראל וביצוע ביקורת מורחבת בתשע רשויות מקומיות, ובהן עיריית ירושלים. במסגרת הביקורת הקודמת נעשו גם בדיקות השלמה בכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון וכן במועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות¹⁹ (להלן - המועצה לשימור).

58

בביקורת הקודמת עלה כי עיריית ירושלים לא עשתה שימוש מספק בכלים המשפטיים העומדים לרשותה ולא הפעילה את סמכויותיה על מנת למלא את החובות המוטלות עליה מתוקף דברי החקיקה השונים בנוגע לשימור מבנים ואתרים. עוד העלתה הביקורת הקודמת כי עיריית ירושלים המעיטה בהכנת תוכניות לשימור או באישור תוכניות המחייבות שימור, מחשש שיוטל עליה לשלם פיצויים בסכומים גדולים ומאחר שהשימור כרוך בעלויות גבוהות. כן העלתה הביקורת הקודמת כי היו מקרים שבהם נפגעו ואף נהרסו מבנים המיועדים לשימור בירושלים.^{vi}

59

נושא שימור האתרים ההיסטוריים בירושלים נבדק בשנים 2013 עד 2014 גם על ידי מבקרת עיריית ירושלים. בדוח שהכינה המבקרת צוינו ליקויים במדיניות השימור העירונית, בטיפול בבקשות לקידום תוכניות מתאר באתרים לשימור, בטיפול בבקשות להיתרי בנייה באתרים לשימור ובאכיפת עבודות בנייה והריסה באתרים כאמור²⁰.

60

מנובמבר 2008 ועד נובמבר 2018 כיהן מר ניר ברקת כראש עיריית ירושלים. בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד ראש העירייה.

פעולות הביקורת

61

בחודשים פברואר - נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור מבנים ואתרים בירושלים. הביקורת נעשתה בעיריית ירושלים - באגף תכנון עיר, באגף רישוי ופיקוח ובמחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים (להלן - מחלקת השימור), וכן בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים ובוועדת השימור הסטטוטורית לשימור אתרים (להלן - ועדת השימור), וכללה גם סיורים ברחבי העיר. בביקורת נבדקו המדיניות העירונית בתחום השימור ותפקודן של ועדת השימור ומחלקת השימור. ביקורת השלמה נעשתה במינהל התכנון²¹ שבמשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון.

18 הדוח הקודם, עמ' 57 - 136

19 עמותה עצמאית שהחלה את דרכה כמחלקה בחברה להגנת הטבע, בעקבות המלצת ועדת החינוך של הכנסת. המועצה לשימור היא גוף ציבורי מקצועי שאין לו מעמד וביטוי בחוקים התומכים בשימור. בשנת 2008 שונה שמה של העמותה ל"מועצה לשימור אתרי מורשת בישראל".

20 מבקרת עיריית ירושלים, **דוח ביקורת על עיריית ירושלים לשנים 2013 - 2014** (2014), "שימור אתרים היסטוריים", עמ' 243 - 317.

21 מינהל התכנון הוא גוף המטה בדרג הארצי, ותפקידו העיקריים הם גיבוש מדיניות תכנון לטווח הארוך במישור הארצי, ייזום תוכניות מתאר ותפעול מוסדות התכנון המחוזיים והארציים. בכל מחוז על פי גבולות המחוזות של משרד הפנים פועלת לשכת תכנון מחוזית, ותפקידה העיקריים הם גיבוש חוות דעת מקצועיות שיוצגו לוועדה המחוזית, ריכוז עבודת הוועדה המחוזית, ניהול הליכי התכנון ומעקב אחר התקדמותם על פי השלבים הקבועים בחוק. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד משבר הדיוור** (2015), עמ' 23.

המסד הנורמטיבי בנוגע לשימור אתרים ומבנים בישראל

62 החוק העיקרי המסדיר את נושא שימורם של מבנים ואתרים בישראל הוא חוק התכנון והבניה והוא גם קובע את המסגרת הכללית להסדרה התכנונית במדינה. החוק מאפשר לכלול התייחסות לערכי השימור בהליכי התכנון²², אולם רשויות התכנון וגופי השלטון המקומי השתמשו בו בעיקר בנוגע לפיתוח ולבנייה, ובמידה פחותה בנוגע לשימור.

63 על רקע תנופת הפיתוח במדינת ישראל והתודעה ההולכת וגוברת בציבור בישראל בדבר הצורך בשימור מבנים ואתרים, חוקקה בשנת 1991 התוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה, כחלק ממהלך שמטרתו לחזק את ההגנה על ערכי השימור במסגרת הליכי התכנון²³. התוספת הרביעית הסדירה באופן מפורט היבטים רבים של הליך השימור, ובכלל זה את הסמכות לבצע שימור גם במבנה המצוי במקרקעין פרטיים ולאכופף זאת על בעלי המבנה. התוספת מטילה את עיקר האחריות ליישום הוראות החוק בנושא על גופי השלטון המקומי.

64 בתוספת נקבעה בין היתר סמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה לאשר בשטח שהיא אחראית לו תוכנית לשימור אתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית (להלן - תוכנית לשימור); בעניין זה נקבע בתוספת הרביעית כי סטייה מהוראותיה דינה כדין סטייה ניכרת האסורה בדין. בתוספת גם נקבעו הוראות בעניין הליכי אישורה של תוכנית לשימור, מעמדה הסטטוטורי (כשל תוכנית מתאר מקומית²⁴) ומעמד האתר המיועד לשימור בתקופת הכנת התוכנית; התווספו הסדרים בעניין הליכי שימור אתרים ומבנים ומימון הליכים אלה באמצעות תשלום פיצויים והענקת הקלות במס; הוטלה על הרשויות המקומיות החובה להקים ועדה לשימור אתרים ליד הוועדה המקומית; ונקבעו מעמדה ותפקידיה של ועדה כאמור, ובהם הכנת רשימת אתרים לשימור במרחב התכנון המקומי (להלן - רשימת השימור הסטטוטורית), תחזוקת מבנים שנועדו לשימור ומתן ייעוץ לוועדה המקומית בכל עניין הנוגע לשימור אתרים.

65 בשנים 1991, 1995 ו-1999 פרסם משרד הפנים, שהיה מופקד באותו הזמן על ביצוע הוראות החוק, קווים מנחים ליישום הוראות התוספת הרביעית וכן נוהל עבודה המפרט את תפקידי ועדת השימור וסמכויותיה ואת קשרי הגומלין בינה לבין רשויות התכנון והמועצה לשימור. בהמשך פרסם משרד הפנים גם הנחיות הנוגעות לאיסוף מידע על אתרים ומבנים לשימור, לצורך הערכת היבטי שימור בעת הליכי התכנון. ביולי 2015 הועברו עיקר הסמכויות מכוח החוק, ובהן הסמכויות מכוח הוראות התוספת הרביעית, ממשרד הפנים למשרד האוצר.

66 יצוין כי ההסדר הקיים בישראל לגבי מבנים ואתרים המוגדרים "עתיקות", שבעיקרם הם מבנים ואתרים שהיו קיימים לפני שנת 1700, הוא מיוחד ושונה מההסדר הקיים לגבי מבנים ואתרים לשימור שלא הוגדרו "עתיקות"²⁵. התפיסה שעומדת בבסיס חוק העתיקות, התשל"ח-1978, היא כי יש למדינה זכות להפקיע את שטח המקרקעין שבו נמצאות העתיקות, ללא פיצוי.

22 לפי סעיפים 61 ו-69 לחוק. ראו גם הי"פ (ת"א) 1991/95 בית ברחוב גורדון 9 בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז תל-אביב ואח', פסקה 4 לפסק הדין (1996) (לא פורסם, 26.9.96); עת"ם (ת"א) 1206/01 מן נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, פ"מ, מינהליים (התשס"ב) 385, 398 (2002).

23 דברי ההסבר לתיקון 31 לחוק, שבו נוספה התוספת הרביעית.

24 תוכנית המסדירה את ייעודי המקרקעין וגבולותיהם, שחלות עליה הוראות סימן ג' לפרק ג' לחוק.

25 "עתיקה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק העתיקות, התשל"ח-1978, כאחת מאלה: (א) נכס, בין תלוש ובין מחובר, שנעשה בידי אדם לפני שנת 1700 לספירה הכללית, לרבות דבר שהוסף לו לאחר מכן והוא חלק בלתי נפרד ממנו; (ב) נכס, כאמור בפסקה (1), שנעשה בידי אדם החל בשנת 1700 לספירה הכללית, והוא בעל ערך היסטורי והשר הכריז שהוא עתיקה; (ג) שרידים זואולוגיים ובוטניים מלפני שנת 1300 לספירה הכללית.

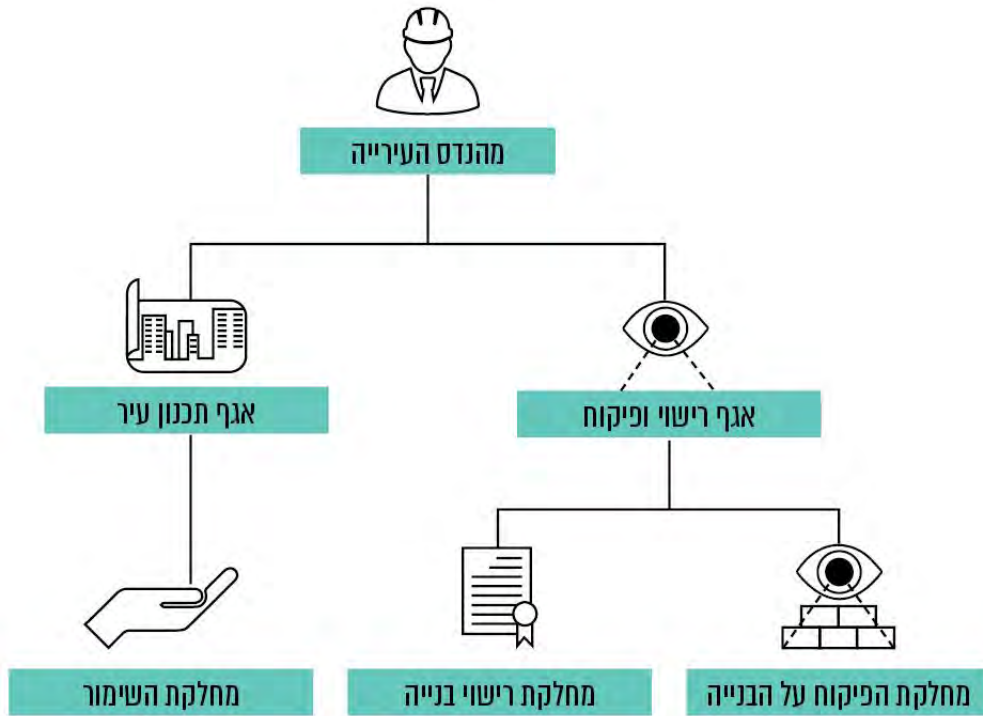
ההגנה התכנונית על מבנים ואתרים לשימור בירושלים

67

1. קיימים אלפי מבנים ואתרים הראויים לשימור בירושלים בשל ערכם ההיסטורי, האדריכלי, הדתי או האסתטי. במוקד הפעילות העירונית בתחום השימור בירושלים עומדות ועדת השימור ומחלקת השימור. מחלקת השימור היא חלק ממינהל תכנון ותשתיות, המאגד את המחלקות והאגפים המעורבים בתהליכי השימור בעירייה ואשר בראשו עומד מהנדס העיר.

68

תרשים 1: המבנה הארגוני של מינהל תכנון ותשתיות

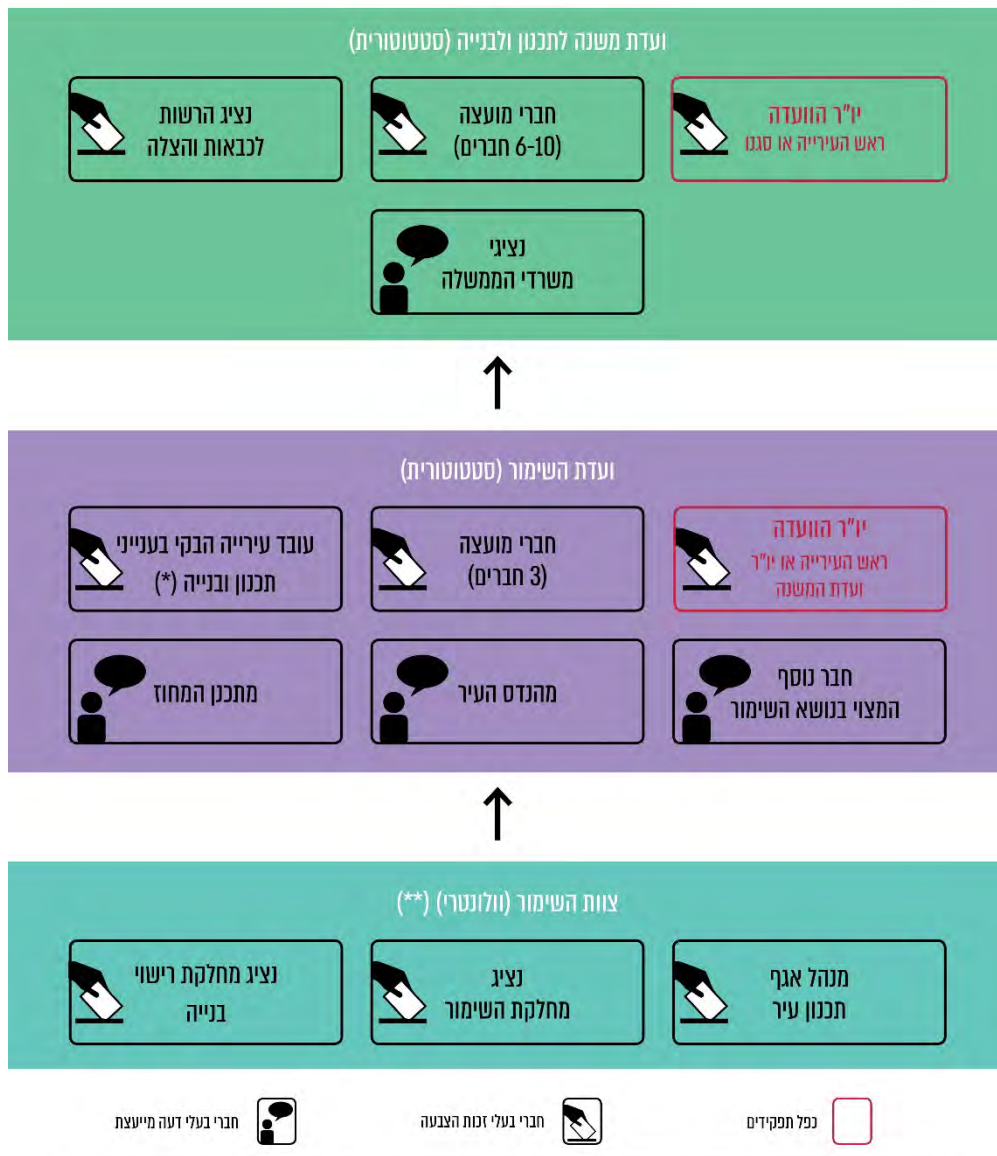


המקור: נתונים מאתר המרשתת (האינטרנט) של העירייה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

69

תפקידיה של מחלקת השימור והממשק בינה ובין ועדת השימור מוסדרים בנוהל השימור העירוני שאישרה העירייה בשנת 2010 (להלן - נוהל השימור העירוני). לצד מחלקת השימור וועדת השימור פועלים ועדת המשנה לתכנון ולבנייה וצוות השימור (ראו תרשים 2 להלן), המעורבים גם הם בתהליכי השימור בירושלים.

תרשים 2: הגופים העיקריים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים



(*) בוועדת השימור בירושלים ממלא את תפקיד זה מהנדס העיר וממלאי מקומו - מנהל אגף תכנון עיר ומנהלת מחלקת השימור
 (***) קיים הבדל בין הרכב הצוות כפי שהוא מוגדר בנהל השימור העירוני ובין הרכבו הלכה למעשה כמפורט בתת הפרק העוסק במחלקת השימור.

71 2. אתרים ומבנים רבים בירושלים זכו להגנה סטטוטורית עוד קודם לחקיקתה של התוספת הרביעית, מתוקף הוראות שימור שנכללו בתוכניות מתאר בעלות מעמד סטטוטורי מחייב שיזמה עיריית ירושלים במשך השנים (להלן - תוכניות מתאר שכונתיות), ושסטייה מהן כמוה כסטייה ניכרת מהוראות תוכנית, האסורה לפי דין.

72 תוכניות המתאר השכונתיות נועדו לפרש או לשנות, בהתאם למציאות המתפתחת, את הוראות תוכנית המתאר הנוגעת למרחב התכנון המקומי של ירושלים, שקיבלה תוקף ביולי 1959 (להלן - תוכנית 62)²⁶. תוכנית 62 אומנם לא כללה התייחסות מפורשת לנושא השימור אך תוכניות המתאר השכונתיות התבססו גם על תוכנית האב לירושלים משנת 1968, אשר אין לה תוקף חוקי מחייב²⁷ אך כללה לראשונה רשימה של יותר מ-1,000 מבנים לשימור.

73 תוכניות המתאר השכונתיות שיזמה העירייה במשך השנים, שבהן נקבעו הוראות שימור מפורשות, התמקדו בשכונות הוותיקות שנבנו מחוץ לחומות העיר העתיקה עוד לפני קום המדינה. הוראות השימור מגדירות בין היתר אזורים מסוימים כאזורים לשימור, זאת הן על ידי שמירה על פרטי בניינים, אופיים וסגנון בנייתם והן על ידי שמירה על פרטי סביבה דוגמת רחובות, סמטאות, גדרות, שערים, עצים וצמחייה. אשר למושבה הגרמנית, המושבה היוונית, קטמון הישנה, טלביה ורח' ברוריה קידמה העירייה תוכניות אב מוטות שימור. תוכניות אלה, בניגוד לתוכניות המתאר השכונתיות, אינן בעלות תוקף חוקי מחייב, אך הן יוצרות מסגרת תכנונית לפיתוח האזורים האמורים בד בבד עם שימור הערכים ההיסטוריים והתרבותיים בהם.

74 3. לצד הוראות השימור שנכללו בתוכניות המתאר השכונתיות, יזמה העירייה שתי תוכניות מתאר מקומיות הכוללות רשימת אתרים ומונומנטים לשימור במרחב התכנון המקומי של ירושלים - תוכנית 2097²⁸ ותוכנית 3423²⁹ (שתי התוכניות יחד ייקראו להלן - תוכניות המונומנטים). בתוכניות המונומנטים מצוינים בסך הכול 155 מונומנטים ומבנים ייחודיים שלהם ערך היסטורי, אדריכלי, דתי או אסתטי. מטרתן של התוכניות היא להגן על הרכיבים האופייניים של המונומנטים או המבנים, לרבות גדרות עץ, טרסות ומבנים נלווים, והן אוסרות במפורש על הריסתם או שינוי צורתם החיצונית או הפנימית. תוכניות המונומנטים כוללות גם הוראות שימור המגבילות את האפשרות להגדיל את היקף הבנייה במבנים הכלולים בתוכניות אלו, ומבחינה זו הן מעניקות הגנה טובה יותר לאתרים ומבנים לשימור בירושלים, לעומת ההגנה שמעניקות תוכניות המתאר השכונתיות. אשר ל-24 מבנים ואתרים הכלולים בתוכנית 3423, נקבעו הוראות שימור מחמירות המונעות תוספות בנייה במבנים ואתרים אלה (להלן - הוראות שימור מחמירות), גם אם במועד אישור התוכנית היו קיימות זכויות בנייה לא ממומשות בהם.

75 4. בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לקדם תוכנית מתאר שתחליף את תוכנית 62 ותקבע את עקרונות התכנון של העיר עד לשנת 2020 (להלן - תוכנית מתאר 2000). התוכנית נועדה לקדם שתי מטרות מרכזיות שביניהן קיים מתח מתמיד - מתן מענה לצורכי הפיתוח הצפויים מצד אחד, ושמירה על המורשת הבנויה, השטחים הפתוחים, ערכי הטבע, הנוף והמורשת הטבעית מצד שני.

76 תוכנית מתאר 2000 מגדירה את מתחם העיר ההיסטורית ואת השכונות ההיסטוריות כאתרים לשימור. העיר ההיסטורית כוללת את אזור ההתיישבות הרציף מחוץ לחומות העיר העתיקה כפי שהיה ערב הקמת המדינה, שהוא הגלעין ההיסטורי של התפתחות ירושלים מחוץ לחומות,

26 בשנת 1967 נוספו למרחב התכנון העירוני של ירושלים כ-70,000 דונם שהתוכנית לא חלה עליהם - לרבות העיר העתיקה וסביבותיה. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2016), "עיריית ירושלים - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים", עמ' 1158.

27 ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 14.

28 תוכנית מתאר מקומית 2097 אושרה בשנת 1989.

29 תוכנית מתאר מקומית 3423 אושרה בשנת 1991.

והשכונות ההיסטוריות כוללות את השכונות וגרעיני הכפרים שנבנו ערב הקמת המדינה מחוץ לתחום העיר ההיסטורית ואשר אין ביניהם רצף גיאוגרפי. התוכנית מאפשרת למוסדות התכנון גמישות רבה יותר בכל הנוגע למתחמים אלה, בהנחה שכל בנייה שתאושר בהם תיעשה תוך שמירה על השטחים הבנויים והטבעיים של העיר, שהם נכס תרבותי ותיירותי כאחד. תוכנית מתאר 2000 קובעת הוראות להכנת תוכניות כוללות בתחום השימור וכן הוראות לגבי תהליך הדיון בתוכניות נקודתיות עד לאישור תוכנית כוללת, בהדגישה בייחוד את השמירה על המרקם הקיים.

77

יצוין כי מתחם העיר העתיקה וחומותיה מוכרו אתר מורשת עולמית (אתר שוועדת המורשת העולמית של אונסק"ו הכריזה עליו אתר הראוי לשימור בזכות חשיבותו המיוחדת למורשת המשותפת לאנושות) וכן מוכרו אתר עתיקות על פי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, ובשל מעמדו הסטטוטורי המיוחד נקבעו לגביו בתוכנית מתאר 2000 הוראות מיוחדות.

78

במועד סיום הביקורת עדיין לא הופקדה תוכנית מתאר 2000 ולא אושרה כחוק³⁰, אך היא משמשת מסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות במוסדות התכנון החלטות על קידומן של תוכניות מפורטות או דחייתן. מאחר שלתוכנית אין מעמד סטטוטורי מחייב, ההגנה שהיא מעניקה למבנים ואתרים לשימור פחותה מההגנה שמעניקות תוכניות המתאר השכונתיות ותוכניות המונומנטים.

79

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה עוד בדוח משנת 2016³¹ כי אכן, כפי שקבעו בתי המשפט, בהיעדר תכנון סטטוטורי מאושר אין פסול בהתבססות על מסמך מדיניות תכנון מנחה. ואולם מסמך מדיניות כאמור אינו תחליף לתוכנית שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב, ומן הראוי כי מוסדות התכנון יפעלו לעדכונה ולאישורה של תוכנית 2000 בהקדם בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבנייה.

80

התכנון המתארי של מרחב התכנון המקומי נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית ולקבוע את אופייה של העיר ואת כיווני התפתחותה הרצויים, מתוך ראייה כוללת ואיזון בין הצרכים השונים. הימנעותם המתמשכת של עיריית ירושלים ושל מוסדות התכנון מלקדם את אישורה כדיון של תוכנית מתאר לירושלים, שהיא בעלת מעמד סטטוטורי מחייב, מונעת בין השאר את עיגונם של שיקולים הנוגעים לשימורם של מבנים בהוראותיה. אף שמתשובותיהן של העירייה ושל הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים להערות משרד מבקר המדינה, כפי שמצוין בדוח משנת 2016, עולה כי הן רואות חשיבות בקידום הנושא ובאישורה של התוכנית כדיון, מאז הוקפא הטיפול בתוכנית 2000 לפני כעשור לא קודמה תוכנית מתאר לירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המחוזית על "גרירת הרגליים", המותירה את העיר הגדולה בישראל ללא תכנון מתארי מאושר כדיון. על העירייה לפעול מול הוועדה המחוזית לשם עדכון תוכנית המתאר לירושלים ואישורה כדיון.^{vii}

81

5. שתי תוכניות סטטוטוריות נוספות המעניקות הגנה מוגברת למבנים ואתרים לשימור בירושלים הן תוכנית מתאר ארצית לאתרי מלחמת העצמאות משנת 1982 (להלן - תמ"א 21) ותוכנית מתאר ארצית לאתרי הנצחה למחוזות ירושלים וחיפה משנת 1997 (להלן - תמ"א 29). תמ"א 21 כוללת רשימה של 119 אתרים בעלי חשיבות היסטורית הקשורים למלחמת העצמאות, 24 מהם בירושלים, וקובעת כי המדינה תישא בהוצאות הטיפול באתרים אלה והפיצויים עקב אישור התוכנית. בתמ"א 29 נקבע שימור של 187 אתרי הנצחה שהוקמו עד 16.4.86, ובהם 46 אתרים בירושלים. כמו כן, יש להזכיר בהקשר זה את תוכנית מתאר מקומית 10038³² הכוללת הנחיות מיוחדות לבניוי בירושלים באזורים בעלי מאפיינים מיוחדים - אזור העיר העתיקה, אזור העיר ההיסטורית, אזורי שימור ואזורים המיועדים להתחדשות עירונית

30 בשנת 2008 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים להפקיד את התוכנית להתנגדויות, אולם ההליכים בנוגע לתוכנית הוקפאו, והיא לא אושרה ולא קיבלה תוקף מחייב.

31 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בשנת 2016)**, "עיריית ירושלים - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים", עמ' 1159 - 1160.

32 תכנית מתאר מקומית 10038 אושרה בשנת 2017.

- לפי תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). תוכנית מתאר מקומית 10038 מסייגת את תחולתה לגבי האתרים הכלולים בתמ"א 21 ובתמ"א 29. אך אינה קובעת סייגים לתחולתה בנוגע לתוכניות המונומנטים ולתוכניות המתאר השכונתיות הנזכרות לעיל.

82

6. מבנים ואתרים לשימור בירושלים זוכים להגנה גם מתוקף הכללתם ברשימת האתרים לשימור לפי התוספת הרביעית. במועד סיום הביקורת כללה רשימה זו כ-1,100 מבנים שוועדת השימור אישרה את הכללתם בה. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך. מכל מקום, הכללתם של מבנים ואתרים ברשימת האתרים לשימור אינה מבטיחה להם הגנה תכנונית "חזקה" מפני הריסה או שינוי, כל עוד לא מקבלת הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור כהגדרתה בחוק.

83

7. הגבלות חוקיות בנוגע למבנים ואתרים לשימור חלות גם מכוח הנחיות מרחביות שפרסמה עיריית ירושלים בנובמבר 2017, לפי סעיף 145ד לחוק התכנון והבנייה (להלן - ההנחיות המרחביות). ההנחיות המרחביות כוללות הנחיות גם בנושא שימור, ובכלל זה מרכיבים שעל היתר בנייה ב"מבנה היסטורי" לכלול, למשל החובה לצרף אדריכל שימור מלווה לליווי עבודות הבנייה, להפקיד ערבות בנקאית, להגיש כתב התחיבות ולהכין ולהגיש תיק תיעוד³³. "מבנה היסטורי" מוגדר בהנחיות המרחביות מבנה המסומן לשימור בתוכניות סטטוטוריות או תוכניות אב, מבנה המיועד להיכלל ברשימת אתרים לשימור (מסומנים במערכת ה-GIS העירונית³⁴ כאתרים לשימור בהתהוות) וכן מבנה אחר שזוהה כמבנה היסטורי על פי קווים מנחים המפורטים בהנחיות.

84

8. לבסוף יצוין כי גם מבנים היסטוריים שלא הוגדרו מבנים לשימור בתוכנית זו או אחרת עשויים לזכות להגנה תכנונית מתוקף סמכותם החוקית של מוסדות התכנון להביא בחשבון בין יתר השיקולים שיקולי שימור³⁵.

85

נמצא אפוא כי עיריית ירושלים משתמשת בכלים תכנוניים שונים המעניקים למבנים ואתרים המיועדים לשימור הגנה תכנונית ברמות שונות.

86

ואולם במבט כולל נראה כי ההסדר התכנוני בירושלים נעשה טלאי על טלאי, וכי הוא אינו משקף ראייה משולבת ומתואמת בכל הנוגע לשימור כלל המבנים והאתרים בעיר. על עיריית ירושלים לפעול עם כל הגורמים הרלוונטיים - משרדי ממשלה, מוסדות התכנון, מומחים בתחום השימור ותושבי העיר - לקידום הסדר תכנוני מקיף ומלא שישקף ראייה משולבת ומתואמת כאמור.

³³ לפי הנחיית מינהל התכנון במשרד הפנים, תיק תיעוד הוא מסמך מפורט ובו מכלול המידע ההיסטורי-תרבותי והאדריכלי בנוגע למבנה או אתר המיועדים לשימור, מהרמה הכללית ועד לפרטי הבניין, החומרים, טכנולוגיית הבנייה וכיוצא באלה.

³⁴ מערכת ה-GIS (Geographic Information System) היא מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע על פני המרחב. בעזרת המידע הגיאוגרפי ניתן ליצור טבלאות ולהפיק נתונים שונים, כגון גושים וחלקות, ייעודים ושימושים של קרקע, שמות רחובות, מספרי בתים וכיוצא באלה.

³⁵ ערר 43/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב ואח', פסקה 123 להחלטה (פורסם במאגר ממוחשב, 28.4.13).

מדיניות השימור בירושלים

בביקורת הועלה כי מאז פורסם הדוח הקודם חל שיפור ניכר בפעולות שנוקטת עיריית ירושלים בתחום השימור. עם זאת, קיים פער בין המדיניות המוצהרת של העירייה ובין פעולות הגורמים האמונים על השימור בה, ועקב כך שימורם של מבנים ואתרים נפגע, לעיתים אף באופן בלתי הפיך כפי שיפורט להלן.

גיבוש מדיניות שימור עירונית

1. דף מחלקת השימור באתר המרשתת של עיריית ירושלים נפתח בהצהרה ולפיה "כל מוסדות התכנון שפעלו בעיר מעולם, הכירו בערכיה המיוחדים והנפלאים של ירושלים וקבעו את עקרונות השימור כנדבכי יסוד לפיתוח העיר".

בשנת 2016 החליט מהנדס העיר מר שלמה אשכול, בשיתוף אגף התכנון ומחלקת השימור, לקדם את גיבושו של מסמך בעניין מדיניות השימור לירושלים (להלן - מסמך המדיניות), שיבטא את החזון העירוני בתחום, ובאישור ראש העירייה החלה העירייה לפעול לגיבוש מסמך כאמור. לצורך גיבוש המסמך שכרה העירייה משרד אדריכלים (להלן - צוות העבודה), וזה החל את עבודתו בנובמבר 2016 ופועל על פי אבני דרך. עד מועד סיום הביקורת הסתיים גיבושם של חלקים מרכזיים של המסמך; הגשת המסמך המלא נקבעה לסוף שנת 2019.

בטיטת חלקו הראשון של מסמך המדיניות צוין כי התפיסה שמנחה את צוות העבודה היא "שימור והגנה ארוכת טווח ובת קיימא של המורשת התרבותית וההיסטורית בעיר מתפתחת ומתחדשת". קרי, השימור בירושלים אמור להשתלב בפעולות לפיתוחה והתחדשותה של העיר ולהיות חלק בלתי נפרד מפעולות אלה.

באפריל 2019 כתב מינהל התכנון כי תחום השימור והעיסוק בשימור מורשת התרבות הם חלק בלתי נפרד מתכנון מונחה איכות שמקדם מינהל התכנון בראייה אסטרטגית כוללת, וכמו כן הם חלק מתפיסה המקדמת יצירת מרחב אורבני מגוון ועשיר ברבדים. עוד צוין בתשובה כי שימור המורשת הבנויה הוא חלק מתפיסה הרואה בחברה, בכלכלה ובסביבה מכלול אחד המניע מדיניות ותהליכי תכנון ברמות השונות.

2. מחקרים לא מעטים עסקו בנושא הערך הכלכלי של השימור ובשאלה אם שימור מבנה או אפילו הכרזה על מבנה כמבנה לשימור מעלים או מורידים את ערכו. חלק מהמחקרים מצביעים על עלייה בערך הנכסים ששומרו, מחקרים אחרים מצביעים על ירידה, ולא מעט מחקרים מתקשים להצביע על מגמה ברורה.³⁶

מבנים היסטוריים הם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות, והערך הכלכלי של שימור מבנה מחושב לפי התועלת המופקת משימוש, מצפייה או מביקור בו. מנגד, השימור כרוך בעלויות: שיפוץ מבנה המיועד לשימור יקר על פי הערכה בכ-20% עד 30% משיפוצו של מבנה רגיל³⁷, ותחזוקתו של מבנה המיועד לשימור עשויה להיות יקרה מתחזוקתו של מבנה רגיל, בגלל השימוש בשיטות בנייה ובחומרים מיוחדים.

כמו כן, לבעלים של מבנה לשימור עלול להיגרם הפסד כספי עקב הגבלות מימוש זכויות הבנייה במבנה הנובעות מדרישות השימור. לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, על הרשות המקומית לפצות את הבעלים של מבנה המיועד לשימור בגין הגבלות כאמור. מצד שני, לרשות מקומית יש סמכות מכוח סעיף 196 לחוק לגבות היטל השבחה בגין עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית.

36 ישראל קמחי (עורך), **ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים** (2014), עמ' 53.

37 דפנה לוינסון-זמיר, "TDR", **משפטים**, לא(1) (2000), עמ' 41.

95

קיים מתח מובנה בין רשות מקומית המבקשת לשמר מבנה לבין יזם או בעל נכס המבקש לשנותו ולבצע בו תוספות בנייה. ברובם של המקרים אין לרשות המקומית די משאבים כדי לפצות את הבעלים, ולרוב התוצאה הבלתי נמנעת היא פשרה המאפשרת ליזם תוספת בנייה במבנה שמיועד לשימור. תוספת זו משנה לעיתים את המבנה, עד כדי אובדן ערכו המיוחד היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיזיו הראויים וזכויות בנייה עבירות (שנועד מלכתחילה לשימור³⁸). בתשובתה לדוח הקודם כתבה העירייה כי תשלום פיצויים מהווה מעמסה כבדה על קופתה של הוועדה המקומית, וכי הוועדה המקומית אינה יכולה לשאת במטלות השימור לבדה.

96

נמצא כי עיריית ירושלים לא נדרשה מעולם לשלם פיצויים לבעלי מבנים ואתרים לשימור בתחום שיפוטה, וכי מוסדות התכנון קבעו הוראות שימור מחמירות לגבי מבנים ואתרים מעטים בלבד בירושלים³⁹. משמעות הדבר היא הגבלת האפשרות לממש זכויות בנייה קיימות רק בנוגע למבנים ואתרים אלה, מבין אלפי מבנים ואתרים בירושלים המיועדים לשימור. אשר למבנים והאתרים שלא נקבעו לגביהם הוראות שימור מחמירות, לא הוטלו מגבלות בנוגע למימוש זכויות בנייה קיימות בהם ובנוגע להרחבת זכויות הבנייה, וכפי הנראה מטעם זה מעולם לא נדרשה העירייה לשלם פיצויים כאמור.

97

עוד נמצא כי עיריית ירושלים לא בדקה את היקף הפיצויים שתידרש לשלם אם ייקבעו הוראות שימור מחמירות בתוכניות המתאר לגבי מספר גדול יותר של מבנים ואתרים, וכן לא בדקה את האפשרות שלה לעמוד בתשלום הפיצויים בתרחישים שונים. אומדן של היקף הפיצויים יכול לשמש בסיס לקבלת החלטה מושכלת של העירייה לגבי קביעת סדר עדיפויות לשימור מחמיר של מבנים נוספים, בהתאם למדיניותה. בקביעת האומדן יש להביא בחשבון מקרים שבהם ייעוד של מבנה או אתר לשימור עשוי להביא גם לעלייה מסוימת בערכו של הנכס ולהשבחתו.

98

ואולם נמצא כי עיריית ירושלים אינה מבחינה בין השבחה הנובעת מהוראות שימור ובין השבחה הנובעת מסיבות אחרות, ולכן לא ניתן לדעת אם הוראות השימור השפיעו על השבחת הנכס, וממילא גם לא לאמוד את מידת ההשפעה של הוראות השימור על ההשבחה. השמאית העירונית מסרה למשרד מבקר המדינה כי היעדר ההבחנה כאמור נובע מכך שתוכניות המתאר בירושלים כוללות הוראות בנושאים שונים ואין עוסקות בנושא השימור בלבד.

99

יוצא אפוא כי מדיניותה של העירייה להמעט מאוד בקביעת הוראות שימור המגבילות מימוש זכויות בנייה קיימות נובעת ככל הנראה גם משיקולי תקציב. מדיניות זו נקבעה ללא גיבוש תשתית עובדתית מלאה בדבר העלויות הכרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות, ובלי שהעירייה בחנה את האפשרות להרחיב את מספר הבניינים והאתרים שייקבעו לגביהם הוראות שימור מחמירות ולשלם את הפיצויים הכרוכים בכך.^{viii}

100

בד בבד עם גיבוש רשימת המבנים לשימור על העירייה לבצע עבודת מטה לבחינת העלויות שעלולות להיות כרוכות בקביעת הוראות שימור מחמירות לגבי מבנים ואתרים נוספים, למצוא פתרונות למימון עלויות אלה ולהגדיל את מספר המבנים שייקבעו לגביהם הוראות שימור כאלה. הדבר חשוב מכיוון שלשימור יש השפעות חיוביות על המרחב הציבורי בעיר.

101

3. ואכן, טיוטת מסמך המדיניות שגיבש צוות העבודה דנה בעלויות הגבוהות של השימור ומנגד בהשפעות החיוביות שיש לו ובתועלות המופקות ממנו. מטיוטת המסמך עולה כי במקרים רבים לא קיימת זהות אינטרסים בין בעלי העניין, והדבר גורם ל"כשל שוק". העלות הגבוהה של השימור נובעת הן מעצם פעולת השימור והן מעצם ההגבלות על מימוש זכויות בנייה מוקנות; כלומר, בעל הנכס נהנה רק מחלק מתועלות השימור. מסמך המדיניות קובע אפוא כי

שם, עמ' 14 - 15.

38

יצוין כי העירייה מגדירה מבנים נוספים כמבנים לשימור מחמיר, אך המגבלות שקובעת העירייה במסגרת השימור המחמיר מאפשרות מימוש זכויות בנייה קיימות ורק מגבילות את האפשרות להוסיף עליהן, ובמובן זה לא מדובר בשימור מחמיר כפי שמוגדר בדוח זה.

39

על מנת לקדם תהליכי שימור וליצור זהות אינטרסים בין כל הצדדים המעורבים נדרשת התערבות ציבורית.

102

בטיטת מסמך המדיניות מוצעת שורה של פתרונות לנושא העלויות הגבוהות של השימור, באמצעות התועלות הכלכליות שיופקו ממנו, כדלהלן: תיירים רבים יבקרו באתרים שישומרו בשל ערכם ההיסטורי והתרבותי ויאריכו את שהותם בעיר; הפעילות הכלכלית תגדל על ידי הוצאות עקיפות של המבקרים באתרי השימור; תהיה אפשרות למשוך עסקים ויזמים לעיר ולהחיות את מרכז העיר; ערך הנדל"ן יעלה בשל "ערך הנדירות" של האתר או המבנה; המרחב הציבורי ישודרג הן בשל שיפוץ חזיתות המבנים הישנים והן בשל שינוי ייעוד המבנה.

103

צוות העבודה סבר כי על השימור בירושלים להפוך ממנגנון מגביל, כפי שנתפס לא פעם על ידי מקבלי החלטות בעירייה ועל ידי גורמים שונים האחראים לעיצוב פני העיר, לכלי מוביל בתהליכי התכנון והפיתוח העירוניים.

104

הנחת העבודה של הצוות היא כי קידום שימור המורשת בירושלים יביא להארכת זמן השהות של מחצית מהתיירים והמבקרים במרחב הציבורי בכשעתיים. שהות ארוכה יותר של תיירים בירושלים תביא לתוספת פדיון ולהחזר ההשקעה הציבורית. תוספת זו נאמדה על ידי צוות העבודה בכ-154 מיליון ש"ח בשנה. לעומת זאת, על פי הערכת הצוות, תוספת ההוצאות בגין שימור המבנים, מלבד עלויות השיפוץ עצמו, תהיה כ-38 מיליון ש"ח בשנה.

105

על אף התרומה הפוטנציאלית הרבה של שימור המבנים בירושלים, בפועל ניכר כי השימור אינו מקבל את המקום הראוי לו בירושלים. הממצאים שיובאו בהרחבה בהמשך דוח זה מלמדים כי על אף מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים בדבר היותו של השימור נדבך יסוד בפיתוח העיר ועל אף היתרונות הכלכליים הטמונים בשימורם של מבנים היסטוריים בעיר - יש ממש במסקנת צוות העבודה ולפיה הגורמים העוסקים בתחום השימור בעיריית ירושלים רואים בו במקרים רבים גורם מגביל. קובעי מדיניות התכנון והבנייה בעיר עדיין רחוקים מלראות בשימור ערך מרכזי ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות בוועדות התכנון בדבר שימורם של מבנים המצויים בסכנת הריסה או שינוי.^{ix}

הקצאת תקציבים לשימור מבנים ואתרים

106

עיריית ירושלים הקצתה תקציבים עבור שימור, הן במסגרת תקציבה הרגיל (לא כולל שכר עובדים) והן במסגרת תקציבים בלתי רגילים.

107

על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, היטל ההשבחה מיועד אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לכיסוי הוצאות הוועדה המקומית, לרבות הוצאות הכרוכות בשימור אתר או הפקעתו ובהכנת תוכניות לפי התוספת הרביעית.

108

מגזרות עיריית ירושלים נמסר כי בשנים האחרונות רובו של תקציב השימור של העירייה מקורו בכספי היטל ההשבחה שהיא גובה. להלן נתונים לגבי תקציב העירייה בתחום השימור ולגבי היטל ההשבחה שגבתה העירייה בשנים 2014 - 2017:

109

לוח 1: תקציב השימור הכולל (רגיל ובלתי רגיל) בתחום השימור והיטלי ההשבחה שגבתה העירייה, 2014 - 2017 (באלפי ש"ח)

2017	2016	2015	2014	
694	261.2	544	944	תקציב השימור הכולל
263,000	183,000	321,690	411,700	סך היטל ההשבחה שגבתה העירייה
0.26%	0.14%	0.17%	0.23%	שיעור תקציב השימור מסך היטל ההשבחה שגבתה העירייה

110

עולה כי בשנים 2014 - 2017 היה תקציב השימור פחות משליש האחוז מסך היטל ההשבחה שגבתה העירייה.

היבטים כלכליים בשימור מבנים ואתרים ובתחזוקתם

111

כדי לעודד את בעלי הנכסים או המחזיקים בהם לשמור עליהם נקבעו הוראות בדבר מתן תמריצים, מימון ופיצוי ובדבר חיוב לשאת בהוצאות השימור והתחזוקה של המבנים והאתרים.

נשיאה בהוצאות השימור

112

1. לפי סעיפים 249(א13), 250 ו-251 לפקודת העיריות [נוסח חדש], עירייה רשאית לחוקק חוקי עזר ולהתקין תקנות בדבר שמירת המראה של חזיתות בתים ולחייב בעלי בתים ודיירים מוגנים לשאת בהוצאות ביצוע העבודות בהתאם להוראות הדין.

113

פרק ח' לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון), התשל"ח-1978, עוסק בין היתר בשמירה על המצב התקין והמראה הנאה של חזיתות הבתים ושיפוצן. אף שחוק העזר יכול לשמש כלי לקידום שימור מבנים ואתרים בעיר, לא נמצא כי עיריית ירושלים השתמשה בו.

114

לשם השוואה לעיריית תל אביב-יפו, נמצא כי היא משתמשת בהוראות חוקי העזר שחוקקה בדבר שמירה על חזיתות הבתים ושיפוצן, ובכלל זה חזיתות בתים לשימור. יצוין כי בפסיקה נקבע כי הוראות חוקי העזר והוראות התוספת הרביעית אינן סותרות, אלא משלימות זו את זו⁴⁰.

115

בתשובתה מפברואר 2019 ציינה עיריית ירושלים כי "עדן - החברה לפיתוח כלכלי בירושלים", שנמצאת בבעלות העירייה, מעודדת פעולות לשיפוץ חזיתות הבתים במרכז העיר ואף משתתפת במימון השיפוץ.

116

על עיריית ירושלים לבחון את האפשרות להשתמש בהוראות חוק העזר, בין היתר על מנת לעודד תחזוקה של חזיתות מבנים לשימור ברחבי העיר.

117

2. בהתאם לחוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980, שר הבינוי והשיכון יכול להכריז בעקבות פנייה של ראש הרשות המקומית, כי אזור בתחום השיפוט של אותה רשות יהיה אזור שיפוץ. השר רשאי לקבוע לגבי אזור השיפוץ, בהתייעצות עם ראש הרשות, את פרטי השיפוץ ואת אופן ביצועו ולחייב את בעלי הבתים באזור לבצעו ואף לשאת בחלק מההוצאות. אם הכריז השר על אזור שיפוץ, עליו לקבוע את שיעור השתתפותה של הממשלה בהוצאות השיפוץ. יש להבהיר כי שיפוץ אינו בגדר שימור, והוא נוגע להיבט החיצוני בלבד של בתים פרטיים. ואולם ניתן באמצעותו לשמר חזיתות מבנים הראויים לשימור.

118

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הבינוי והשיכון לא השתמש בכלים שמקנה חוק זה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי והשיכון בדוח הקודם שעליו לפעול להקצאת המשאבים המתאימים ליישום חוק זה או לחלופין להביא לביטולו.

119

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הבינוי והשיכון כי גם לאחר שעברו שנים רבות ממועד הביקורת הקודמת והערת מבקר המדינה בנושא, הוא לא עשה דבר על מנת ליישם את חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980, או לחלופין לבטלו.

⁴⁰ ה"פ 19130-01-09 עיריית תל-אביב-יפו נ' אליאשווילי ז"ל, פסקה ד(9) (פורסם במאגר ממוחשב, 2.4.13);

ה"פ 15769-09-10 עיריית תל אביב-יפו נ' ישפה (פורסם במאגר ממוחשב, 30.10.13).

120

בתשובתו מינואר 2019 מסר משרד הבינוי והשיכון כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה וכי ישקול את אופן הפעולה הנדרש לטיפול בנושא.

121

על עיריית ירושלים לשקול לפנות למשרד הבינוי והשיכון על מנת שיכריז על אזורי שיפוץ, בהתאם להוראות חוק שיפוץ בתים ואחזקתם, התש"ס-1980. הדבר יאפשר את שימורן של חזיתות מבנים לשימור ואת השתתפות המשרד בהוצאות השיפוץ.

הענקת מענקים והלוואות והקמת קרנות לשימור

122

בדומה לממצאים שעלו בביקורת הקודמת, גם בביקורת הנוכחית נמצא כי עיריית ירושלים אינה מעניקה סיוע כספי לשם שימור מבנים, ואין ברשותה קרנות או תקציב להלוואות למטרה זו. להקמת קרן כספית בנושא השימור בירושלים יוחד מקום במסמך המדיניות. ואולם במועד סיום הביקורת הנוכחית טרם אושרו עיקרי המסמך, ולא הוקמה קרן לשימור בירושלים.

123

על עיריית ירושלים לשקול שימוש בכלים נוספים לקידום של ערכי השימור, כגון הענקת מענקים והלוואות והקמת קרנות, בייחוד נוכח מספרם הרב של המבנים והאתרים בעיר, מעמדה כבירה וכעיר תיירות וכן פעולות השימור המעטות למדי שנעשו בה עד כה.^x

העברת זכויות בנייה

124

כאמור, אחד הדברים המקשים על שימורם של מבנים ואתרים הוא החשש מפגיעה בזכויותיהם של בעלי הנכסים. פגיעה כזו עלולה לחייב תשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה. פרט לפיצוי כספי ניתן לפצות בעלי נכסים באמצעות העברת זכויות בנייה⁴¹ שלא ניתן לנצל בנכס המיועד לשימור לקרקע אחרת השייכת לבעלים או לקרקע השייכת לגורמים אחרים המעוניינים בפיתוח מוגבר יותר מהפיתוח שהותר בחלקות באזור⁴².

125

חוק התכנון והבנייה אינו אוסר העברה של זכויות בנייה, ובהתאם להלכה הפסוקה "השאלה אם העברת זכויות במקרה פלוני מהווה מהלך סביר, ראוי שתיבחן על-פי נסיבותיו של המקרה הנתון"⁴³.

126

1. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי בהיעדר מקורות כספיים זמינים למימון שימור מבנים ואתרים מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות להשתמש בהעברת זכויות בנייה לשם מימון כאמור, בכפוף למגבלות הקיימות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים באותו דוח כי מן הראוי שיבחן את האפשרות לתת לוועדות התכנון הנחיות ברורות, ובתשובתו להערת הביקורת מסר משרד הפנים כי בתזכיר הצעת החוק המתגבש נקבעו כלים לשימור מבנים ומתחמים, וכי מינהל התכנון תומך בשכלול הכלים שיאפשרו העברת זכויות לשם מימוש מטרות ציבוריות. משרד הפנים ציין עם זאת כי השימוש בכלי זה שנוי במחלוקת בשל החשש כי יפתח פתח לניהול בלתי תקין ברשויות המקומיות.

127

בביקורת הנוכחית פנה משרד מבקר המדינה למינהל התכנון על מנת לברר אם נעשו פעולות כלשהן לקידום הסדרתו של מנגנון להעברת זכויות בנייה לשם מימוש מטרות ציבוריות. מינהל התכנון מסר בדצמבר 2018 כי הנושא נבחן במשך השנים, ומדובר בנושא סבוך מהבחינה המשפטית הטעון בחינה בראייה כלל-ארצית, לרבות בחינת הצורך בתיקוני חקיקה. מינהל

TDR - Transfer of Development Rights

41

עמ"ס 3030/03 לב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באר שבע (פורסם במאגר ממוחשב, 14.9.04).

42

שם; ראו גם עת"ם 1034/08 ד"ר וינברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב, (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.13); דפנה לוינסון-זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור מבנים, דיני הפיצוי הראויים וזכויות בנייה עבירות" (TDR), משפטים, לא(1) (2000), עמ' 66 - 95; ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 91 - 104.

43

התכנון הוסיף כי במועד תשובתו, משרד המשפטים, בתיאום עימו, אמור לפרסם חוות דעת בנושא העברת זכויות בנייה, אולם ככל הנראה היא לא תעסוק בנושא השימור.

128

אף שטרם נקבעו כללים בנוגע להעברת זכויות בנייה, נמצא כי ועדות מקומיות שונות אישרו ועדיין מקדמות תוכניות הכוללות הוראות בדבר העברת זכויות על מקרקעין שמצויים בהם מבנים לשימור⁴⁴.

129

2. בביקורת הנוכחית לא נמצא כי הוועדה המקומית ירושלים נדרשה לשלם פיצויים בעקבות הוראות שימור הקבועות בתוכנית, וממילא, ככלל, גם לא המירה את תשלום הפיצויים בהעברת זכויות.

130

כפי שהוצג לעיל, הוועדה המקומית ירושלים ממעטת לקבוע הוראות שימור מחמירות העוללות לפגוע בזכויותיהם של בעלי מבנים לשימור, כנראה גם בשל החשש שתידרש לפצותם מקופתה. עם זאת נראה כי העברת זכויות בנייה עשויה להיות מנגנון לתמרוץ שימור מחמיר של מבנה. כשתגובש מדיניות מינהל התכנון בנושא העברת זכויות בנייה, יש מקום שעיריית ירושלים תבחן את התאמת העקרונות שייקבעו בנושא לתחום השימור, כך שבמקרים המתאימים ניתן יהיה לעשות שימוש מושכל ומבוקר במנגנון זה כדי להבטיח את שמירתם של מכלול האינטרסים התכנוניים והציבוריים, ובכלל זה לעודד את שימורם של מבנים.

הגברת המודעות הציבורית לערך של שימור מבנים ואתרים בירושלים

131

1. הגברת המודעות הציבורית לערך של שימור מבנים ואתרים הראויים לשימור והתקנת שלטי הסבר במבנים אלה תורמות להעמקת הקשר של הציבור למורשת.

132

נמצא כי עיריית ירושלים יוזמת אירועים וכנסים בנושא השימור, מקיימת סיורים באזור בית העירייה בכיכר ספרא בנושא שימור מבנים ומפעילה באמצעות מינהל החינוך בעירייה תוכניות חינוכיות בבתי הספר בירושלים להטמעת ערכי השימור.

133

2. שלא כמו ערים אחרות אשר מתקינות באופן עצמאי שלטי הסבר במבנים לשימור ואף מטילות משימה זו על בעליהם של מבנים פרטיים לשימור - עיריית ירושלים מתקינה את השלטים באמצעות המועצה לשימור.

134

במסמך משנת 2017 שהכינה המועצה לשימור עבור עיריית ירושלים צוין כי יש מקום להתקין 255 שלטי מורשת בעיר, ובכלל זה ב-85 מבנים ואתרים המוגדרים מונומנטים, זאת נוסף על כ-80 השלטים שכבר התקינה המועצה ברחבי העיר ונותרו על כנם. משנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת נוספו כעשרה שלטים בכל שנה. כרבע מהשלטים שהוצבו עד כה ברחבי העיר הוסרו, נגנבו או ניזוקו. עלות שלט בודד היא כ-2,000 עד 4,000 ש"ח; כלומר, מדובר בהוצאה כספית שאינה גבוהה ביותר.

135

על עיריית ירושלים לפעול לצמצום הפגיעה בשלטים קיימים ובמקביל לפעול עם המועצה לשימור לקידום התקנת שלטים חדשים ולחשיפת המידע על המבנים והאתרים ההיסטוריים.

44 כך נעשה למשל בתל אביב-יפו.

הוועדה לשימור מבנים ואתרים של עיריית ירושלים

136

הקמתה של ועדת השימור הסטטוטורית, הרכבה, מעמדה ותפקידיה מוסדרים בתוספת הרביעית. בסעיפים 12 עד 15 לתוספת מוגדרים תפקידיה של הוועדה, והתפקידים פורטו והובהרו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים⁴⁵. בתוספת נקבע כי על ועדת השימור הסטטוטורית להכין רשימה של אתרים הנמצאים בתחום אחריותה ולדעתה ראוי לבצע בהם שימור; ליעץ למועצת הרשות המקומית ולוועדה המקומית שמרחב תכנונה כולל את תחום השיפוט של הרשות המקומית בכל עניין הנוגע לשימורם של אתרים; ליעץ לוועדה המחוזית⁴⁶, אם הוועדה ביקשה ממנה לעשות כן; וכן לדרוש, באמצעות מהנדס הרשות המקומית, מהבעלים של אתר המיועד לשימור לבצע עבודות תחזוקה באתר כאשר נשקפת סכנה ממשית לאתר או לשימורו. אם לא ביצע הבעלים את עבודות התחזוקה בתקופה שנדרש לכך - רשאית ועדת השימור הסטטוטורית לבצע את העבודות בעצמה ואף להפקיע את האתר או חלק ממנו.

137

בחוק התכנון והבנייה נקבעו סדרי הדיון והעבודה של ועדת השימור הסטטוטורית, הגבלות לעניין כהונה של חבריה בשל ניגוד עניינים, היעדרות תכופה או הרשעה בפלילים וכן הוראות לעניין התכנסות הוועדה, תיעוד דיוניה ואופן קבלת ההחלטות בדיונים. הוראות אלו הוחלו על ועדת השימור מכוח סעיף 12(ה) לתוספת הרביעית, אף על פי שהיא איננה מוסד תכנון כהגדרתו בחוק.

138

בהתאם לחובה המוטלת עליה על פי החוק, הקימה עיריית ירושלים בשנת 1994 ועדה לשימור אתרים.

139

לצד ועדת השימור ממלאת הוועדה המקומית תפקיד מפתח בעיצוב אופייה של הסביבה הבנויה. הדבר מתבטא בין היתר בסמכותה לאשר תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, להמליץ על הפקדת תוכניות ולהתערב בשימורם של אתרים בעלי חשיבות עירונית והיסטורית. במקרים רבים מתערבת הוועדה המקומית באופן נקודתי בעיצוב מבנים המצויים בתחום אחריותה. למשל, היא מתירה תוספת בנייה על גגות מבנים, מאשרת תוספת יחידות דיור מכוח תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת המתירות זאת או נותנת הנחיות לשימורם ולשיפוצם של מבנים המיועדים לשימור⁴⁷.

140

בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בתכיפות התכנסותה של ועדת השימור של עיריית ירושלים וכן נמצאו ליקויים בהרכבה של הוועדה. בביקורת הנוכחית הורחבה הבדיקה גם להיבטים אחרים בהתנהלות הוועדה, ובכלל זה תיעוד ישיבותיה והסדרת ניגודי עניינים של חבריה. להלן פירוט:

הרכבה של ועדת השימור של עיריית ירושלים

141

הרכבה של ועדת השימור מוסדר בסעיף 10 לתוספת הרביעית. אשר לוועדת השימור ברשות מקומית שהיא ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק, דוגמת עיריית ירושלים, נקבע כי בראשה יעמוד ראש העירייה או יו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה). כן נקבע כי הוועדה תורכב משלושה חברים שתבחר העירייה מקרב מועצת העיר וכן מעובד עירייה מקרב הדרג

⁴⁵ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/91 מיום 11.9.91 בנושא "חוק התכנון והבניה (תיקון מספר 31) (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/95 מיום 12.2.95 בנושא "חוק התכנון והבניה (תיקון מספר 31) (תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות של ועדות השימור ברשויות המקומיות"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/99 מיום 14.4.99 בנושא "חוק התכנון והבניה (תיקון מספר 31) תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות השימור ברשויות המקומיות", עמ' 15-23.

⁴⁶ הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה פועלות בכל אחד מששת המחוזות של מינהל התכנון במדינה (מחוז ירושלים, מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום) ומשמשות ידו הארוכה של השלטון המרכזי בנוגע להכנת תוכניות מתאר מחוזיות הכוללות את שטח המחוז, אישור תוכניות מתאר מקומיות ופיקוח על פעולות ועדות התכנון והבנייה המקומיות. הוועדות המחוזיות כפופות למועצה הארצית לתכנון ובנייה, שהיא מוסד התכנון הראשי בישראל. ראו לעניין זה שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובנייה** (2015), עמ' 97 וכן אהרן נמדר, **תכנון ובנייה** (2015), עמ' 85.

⁴⁷ ניר מועלם, "על סמכותה של ועדה מקומית לקבוע את עיצובם הארכיטקטוני של מבנים בתחומה: לקראת רנסנס עיצובי בישראל?", **מקרקעין**, ה/5 (2006), עמ' 3.

המקצועי הבקי בענייני תכנון ובנייה שימנה ראש העירייה. אשר לוועדת השימור של עיריית ירושלים, חבר הוועדה מקרב הדרג המקצועי הוא מהנדס העיר, וממלאי מקומו הם מנהל אגף תכנון עיר ומנהלת מחלקת השימור. כמו כן משתתפים בוועדת השימור של העירייה שלושה גורמים (או נציגים מטעמם) שלהם עמדה מייעצת בלבד: אדם המצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות אשר מונה בידי מועצת העירייה; מהנדס הוועדה המקומית (בוועדת השימור של ירושלים מכהן המהנדס ממילא כחבר ועדה בעל זכות הצבעה); ומתכנן המחוז (ראו לעיל תרשים 2). על הוועדה לזמן אותם לכל דיוניה, על פי התוספת הרביעית. המניין החוקי (קוורום) לקבלת החלטות בוועדה הוא מחצית חבריה (ראו תרשים 2 לעיל).

כפל התפקידים של יו"ר ועדת המשנה

142

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי איוש תפקיד יו"ר ועדת המשנה ויו"ר ועדת השימור בידי אותו אדם טומן בחובו בעייתיות, מאחר שלעיתים השיקולים העומדים לנגד עיניו של יו"ר ועדת המשנה אינם עולים בקנה אחד עם השיקולים של יו"ר ועדת השימור: יו"ר ועדת המשנה צריך להתמקד במכלול השיקולים הקשורים לתכנון העיר ולפיתוחה בהווה ובעתיד, והיבט השימור הוא רק אחד מהם. לעומת זאת, יו"ר ועדת השימור צריך לשים את מירב הדגש על שימור מורשת העבר ועל השמירה על האינטרס הציבורי בהקשר זה.

143

הדין הישראלי⁴⁸ אוסר על עובד ציבור⁴⁹ להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. כלומר, אל לו לעובד הציבור לעסוק בנושא מסוים שבו יש לו עניין אחר, אישי או מוסדי. ניגוד עניינים מוסדי משמעו שעובד הציבור הממלא כמה תפקידים ציבוריים במוסדות שונים שנועדו לפעול באופן עצמאי, ישים דגש בתפקידו האחד על אינטרסים או על שיקולים הרלוונטיים לתפקידו האחר. מלבד זאת, קיים חשש שגם אם עובד הציבור עצמו לא יושפע מאינטרסים אישיים או אחרים, בעצם העובדה שיש לו אינטרס אחר די כדי לערער את אמון הציבור בכך שהוא פועל באופן ענייני, הגון וחסר פניות.

144

נוכח הבעייתיות שמעורר כפל התפקידים של יו"ר ועדת השימור, העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם למשרד הפנים, שהיה מופקד באותה עת על קיום הוראות החוק, כי מן הראוי שיבחן את האפשרות ליזום שינוי בתוספת הרביעית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור. משרד הפנים מסר בתגובתו כי מינהל התכנון תומך בשינוי התוספת הרביעית בכל הנוגע להרכב ועדת השימור ופועל עם משרדי ממשלה אחרים ועם המועצה לשימור לשינוי חקיקה בעניין זה.

145

בכל התקופה שנבדקה בביקורת, קרי משנת 2013 ועד אוקטובר 2018, כיהן מר ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים באותה עת, בתפקיד יו"ר ועדת השימור. מאוגוסט 2015 ועד מרץ 2018 כיהן מר מאיר תורג'מן, סגן ראש העירייה וחבר מועצת העירייה באותה עת, כממלא מקום ראש העירייה בתפקיד יו"ר הוועדה, נוסף על תפקידו כממלא מקום יו"ר ועדת המשנה. יצוין כי חלק מחברי המועצה מכהנים הן בוועדת השימור והן בוועדת המשנה.

146

נמצא כי מינויו של מר מאיר תורג'מן לממלא מקום יו"ר ועדת השימור בוצע באוגוסט 2015, בעודו מכהן בתפקיד ממלא מקום יו"ר ועדת המשנה. יצוין כי כשנה לפני מינויו לממלא מקום יו"ר ועדת השימור אמר מר תורג'מן בדיון של ועדת השימור כי למחלקת השימור אין זכות קיום. מר תורג'מן הוסיף: "אני עוד אגיע לעמדה כזאת שאני אסגור את השימור". התבטאויות אלה היו על רקע הסתייגות מחלקת השימור מאישור שינויים במונומנט לשימור, הסתייגות שנתפסה ככל הנראה בעיניו של מר תורג'מן כמגבילה את פיתוח העיר. דוגמה זו ממחישה את החיוניות בכך שתפקיד

⁴⁸ בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566, 569; בג"ץ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קריית אתא, פ"ד מד(3) 157, 159-160. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007) "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27-38; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017) "המועצה האזורית מטה בנימין, היבטים בהתנהלות המועצה", עמ' 729; וחוות דעת מס' 2.0000 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה בפברואר 2014).

⁴⁹ הביטוי "עובד ציבור" הוא ביטוי בעל משמעות רחבה, וכולל הן עובדים והן נבחרים.

יו"ר ועדת השימור לא יאויש על ידי מי שמכהן כיו"ר ועדת המשנה. כאשר יו"ר ועדת המשנה מחזיק בעמדה החלטית בנוגע לשימור, העמדתו גם בראשות ועדת השימור עלולה לייתר את הצורך בקבלת עמדתה. איוש שני התפקידים בידי שני אנשים שונים יאפשר לוועדת השימור למלא את ייעודה כוועדה מייעצת לוועדת המשנה. במצב עניינים כזה תוכל ועדת השימור להציג את עמדתה לפני ועדת המשנה והעומד בראשה, ואלו ישקלו אותה בין מכלול שיקוליהם.

147

על אף תשובתו של משרד הפנים בדוח הקודם, עד מועד סיום ביקורת זו, 13 שנים מאוחר יותר, לא נעשו שינויים בתוספת הרביעית לחוק בנוגע להרכב ועדת השימור, ותפקידי יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת השימור עשויים להיות מאוישים על פי התוספת הרביעית בידי אותו אדם. נוסף על כך, מינהל התכנון הבהיר למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת הנוכחית כי הוא אינו יודע על מהלכים כלשהם שנעשו על מנת לקדם תיקון חקיקה בנושא זה.

148

משרד מבקר המדינה רואה צורך מיוחד לשוב ולהסב את תשומת ליבו של מינהל התכנון לבעייתיות הרבה שעלולה להיגרם מכהונתו של יו"ר ועדת המשנה גם כיו"ר ועדת השימור. הסדר שבו אדם עומד בראש ועדה אחת שהיא בעלת דעה מייעצת לוועדה אחרת שגם בראשה הוא עומד עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים מוסדי, כאשר נושא המובא לפתחן של שתי הוועדות מחייב איזון בין שיקולים מתנגשים שכל אחת מהוועדות מייצגת. כתוצאה מכך נוצר מצב אבסורדי המייתר לכאורה את עצם מתן חוות הדעת המייעצת. הדבר מקבל משנה תוקף בשים לב לחפיפה המסוימת בין חברי המועצה הנמנים עם ועדת המשנה.^{xi}

149

נוכח תמיכתו בעבר של מינהל התכנון בשינוי התוספת הרביעית ובשל פרק הזמן הארוך שעבר ללא שינוי של ממש בנושא זה, משרד מבקר המדינה קורא למינהל התכנון לפעול בהקדם לקידום תיקון חקיקה בעניין.

ייצוג חסר לדרג המקצועי בוועדת השימור

150

כאמור, בוועדת השימור חמישה חברים קבועים בעלי זכות הצבעה, ורק אחד מהם הוא מקרב הדרג המקצועי של הרשות המקומית. אשר לשלושת המשתתפים האחרים בישיבות הוועדה (אדם המצוי בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות, מהנדס הוועדה המקומית ומתכנן המחוז), הם אומנם אנשי מקצוע, אך אינם בעלי זכות הצבעה. בהרכב הוועדה ניתן אפוא ייצוג מצומצם ביותר לדרג המקצועי של הרשות המקומית. ועדת השימור מייעצת לוועדת המשנה המקומית לתכנון ובנייה, ובהינתן העובדה שוועדת המשנה מורכבת מנבחרי ציבור, עוצמת השפעתו של הדרג המקצועי על החלטות המתקבלות בה בנוגע למבנים ואתרים לשימור פוחתת אף יותר.

151

קבלת החלטות מושכלות על בסיס ידע מהימן ורחב ובמעורבות מספקת של הגורמים המקצועיים חיונית להבטחת תקינות ההליך של גיבוש המדיניות ולהבטחת אמון הציבור במערכת השלטונית. בית המשפט העליון עמד על היותה של מגמת "ההתמקצעות", שבה מועבר הטיפול בנושאים שונים מידיים פוליטיות לידיים בעלות אופי מקצועי ביסודן - מגמה ראויה ומבורכת.⁵⁰

152

מצב זה שבו כוללת ועדת השימור רק נציג אחד קבוע מקרב הדרג המקצועי, עלול במקרים מסוימים לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על נציג זה מצד נבחרי הציבור, דבר שעלול להביא לסיכול תכליות השימור ולפגיעה בערכי השימור. אף בג"ץ עמד זה כבר על כך שהלחצים - הציבוריים והפרטיים - המופעלים על נבחרי הציבור ברשויות המקומיות עלולים לגרום להם להעדיף את שיקולי הפיתוח המואץ על פני שיקולים ציבוריים חשובים אחרים וכן עלולים לפתוח פתח לקבלת החלטות בניגוד לדין, להעדפה פסולה ואף לשחיתות.^{51, xii}

153

המקרה של בית הדואר בירושלים הוא דוגמה לכך. להלן פירוט:

⁵⁰ ע"מ 384/07 אריאב נ' סיעת שינוי, סעיף ט' (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.08).

⁵¹ בג"ץ 235/76 בנייני קדמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לוד, פ"מ לא(1) 579, 584 (1976).

154 בית הדואר בירושלים (להלן גם - המבנה) נבנה בתקופת המנדט כאחד משלושת בנייני הממשל הייצוגיים במרכז העיר. המבנה משתרע בין רח' יפו (שאליו פונה חזית המבנה) ובין רח' כורש (שאליו פונה חלקו האחורי). על בית הדואר חלה אחת מתוכניות המונומנטים (2097), אשר קבעו כאמור אתרים ומונומנטים בעלי ערך לשימור.

155 בהוראות התוכנית האמורה נקבע איסור לבצע כל שינוי בחזיתות המבנים לשימור, והודגש כי לא יותר שינוי בצורתו החיצונית של אתר לשימור או באופיו הארכיטקטוני, "לרבות סוג האבן, הפתחים, כתובות, תבליטים, סיתות, כיחול, צבע, סורגים, עצים בוגרים, מקומות חניה, מתקנים ושערים".

156 ביולי 2014 הגיש יזם פרטי בקשה לפתיחת שלושה פתחים בבית הדואר, כולם בצידו הדרומי של המבנה, הפונה כלפי רח' כורש, כדי "ליצור רצף של חנויות לאורך רחוב כורש". כן הגיש היזם בקשה לפתיחת חלונות מקוריים וליצירת גלריה, כחלק מהפעולות להפעלת מלונת במקום. בקשות אלה הובאו לפתחה של מחלקת השימור, וזו התנגדה לאישורן הן משום שסברה כי האישור יביא לשינוי באופיו הייחודי של המבנה בניגוד לתוכניות המונומנטים והן משום שסברה כי הדבר "עלול להוות תקדים ולגרור בקשות לשינויים אף אגרסיביים יותר מהתוכנית המוצעת במונומנטים השונים בעיר".

157 הבקשה נדונה בישיבה שקיימה ועדת השימור ביולי 2014. בדיון הביע הנציג המקצועי מטעם מחלקת השימור הסתייגות מאישור הבקשה. נוכח עמדתה של מחלקת השימור הודיע היזם הפרטי בדיון כי הוא מבקש לאשר את פתיחתו של פתח אחד בלבד במבנה, הפתח שנועד לשמש כניסה למלונת. מחלקת השימור המליצה לאשר את הבקשה המעודכנת בכפוף לקבלת חוות דעת משפטית כי הדבר אפשרי.

158 בדיון מתח מר מאיר תורג'מן, יו"ר ועדת המשנה דאז ומי שבהמשך כיהן גם כיו"ר ועדת השימור, ביקורת אישית ופוגענית על נציג מחלקת השימור ואף רמז על עתידו בעירייה. בין היתר אמר מר תורג'מן בדיון: "אני אבוא גם בלי קבלת קהל ואתן לך ציונים, חצוף, אתה מביץ? אתה חצוף עובד הכי כישלון שיש בשימור, הבנאדם הזה לא נמצא בעבודה כלל". כפי שצוין לעיל, בדיון מתח מר תורג'מן ביקורת קשה על מחלקת השימור בכללותה ואיים כי יפעל לסגור אותה. בעקבות זאת עזבה מנהלת מחלקת השימור את הדיון.

159 על אף הודעתו של היזם על שינויה של הבקשה נמצא כי בנובמבר 2015 אישרה הוועדה המקומית ירושלים את בקשתו המקורית, הכוללת פתיחה של שלושת הפתחים, ולא את הבקשה המעודכנת שאותה המליצה מחלקת השימור לאשר. ועדת הערר שנדרשה לנושא באפריל 2016 קבעה כי החלטה זו ניתנה בסטייה ניכרת מהוראות התוכניות החלות על המקרקעין, בניגוד לדיון ותוך התרשלות בטיפול בבקשה - ובשל כל אלה הורתה על ביטול ההחלטה. בהחלטתה ראתה לנכון ועדת הערר להדגיש כי הפעלת הלחץ האישי על גורמי המקצוע בדיון בוועדת השימור הביאה לכך ש"השיקולים המקצועיים שהציג הדרג המקצועי לא נשקלו כראוי", גם אם דבר זה לא גרם לפגם החמור בהחלטה⁵².

160 בתשובתו מפרברואר 2019 מסר מר תורג'מן כי כחבר מועצה הוגשו לו תלונות רבות על תפקודה של מחלקת השימור, והתנהלות המחלקה במקרה המתואר היא דוגמה לכך.

161 **התנהלות הוועדה והחלטת ועדת הערר משקפות אפוא את הקושי של הדרג המקצועי להשפיע על ההחלטות המתקבלות בוועדת השימור בהרכבה הנוכחי.**

162 **משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי עליו לבחון את מידת הייצוג של הדרג המקצועי בוועדת השימור ואת האיזון שבין הדרג המקצועי לנבחרי הציבור, על מנת להגביר את מקצועיות**

⁵² ערר 87/16 עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.4.16).

עבודתה של הוועדה ולהבטיח כי בכלל השיקולים שעל הוועדה לשקול יינתן משקל ראוי לשיקולים שמייצג הדרג המקצועי. חיזוק עמדת הדרג המקצועי בוועדה באמצעות מינוי נציגים מקצועיים נוספים בעלי דעה מייעצת שלא מקרב עובדי הרשות המקומית יאפשר לגורמי המקצוע להביע בחופשיות את עמדתם המקצועית ויצמצם את החשש מפני הפעלת לחץ פסול עליהם.^{xiii}

כהונת חבר מועצה בוועדת השימור על אף החשש כי הוא נמצא בניגוד עניינים

163

1. בסעיפים 44 ו-44ד לחוק התכנון והבנייה נקבעו הגבלות על כהונתו של חבר מוסד תכנון שקיים לגביו חשש לניגוד עניינים, ומכוח סעיף 12 לתוספת הרביעית - גם על כהונתו של חבר ועדת שימור שקיים לגביו חשש כזה. על פי הוראות החוק, על מועמד לכהונה במוסד התכנון למסור ליועץ המשפטי לוועדה את המידע הדרוש לבדיקת ניגוד העניינים לפני תחילת כהונתו ולדווח ליועץ המשפטי על כל שינוי שחל במידע זה. עוד נקבע כי אדם לא יוכל לכהן כחבר ועדה אם הוא עלול להימצא באופן תדיר, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין חברותו במוסד התכנון לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו או של קרובו.

164

חוק התכנון והבנייה קובע כי במקרה שנמצא שאדם המועמד לכהן בוועדה עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים שאינו תדיר, יקבע היועץ המשפטי של הרשות המקומית הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולפיו יפעל אותו אדם. כן נקבע כי המגבלות שהוטלו על חבר ועדה לפי הסדר למניעת ניגוד עניינים יועמדו לעיון הציבור בדרך שיקבע שר האוצר, ובלבד שלא יועמדו לעיון הציבור פרטים שאין למוסרם לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

165

במועד סיום הביקורת טרם קבע שר האוצר הנחיות לעניין העמדת הסדרי ניגוד עניינים לעיון הציבור. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם עיריית ירושלים עלה כי בהיעדר הנחיות כאמור, בקשות לעיון בהסדרי ניגוד עניינים של חברי ועדת השימור מטופלות על ידי העירייה במסגרת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ותקנותיו.

166

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי עליו לקבוע בהקדם הנחיות לעניין העמדת הסדרי ניגוד עניינים לעיון הציבור.

167

2. על פי חוות דעת עקרונית של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה⁵³, חבר מועצה העוסק בין השאר ביזמות מקרקעין או בתיווך מקרקעין במרחב התכנוני שאליו משתייכת הרשות המקומית שבה הוא מכהן (ובפרט בתחום השיפוט של אותה רשות המקומית) וכן בעיסוקים הקרובים לעיסוקים אלה, עשוי להיות נתון במצבים של ניגוד עניינים. עקב כך הוא יהיה מנוע מלמלא במסגרת כהונתו ברשות תפקידים בתחום התכנון והבנייה.

168

3. בביקורת נמצא כי בשנים 2015 - 2018 כיהן מר פיני עזרא כחבר מועצת עיריית ירושלים (להלן - חבר המועצה לשעבר). חבר המועצה לשעבר הוא בעליהם של כמה נכסי נדל"ן בירושלים, אשר אחד מהם הוא מתחם המיועד לשימור בשכונת נחלאות (להלן - מתחם צ'רצ'יל או בית צ'רצ'יל) ומוחזק באמצעות חברה. בביקורת נמצאו ליקויים בהליכי הפיקוח והאכיפה בנוגע לעבירות בנייה שהתבצעו במתחם צ'רצ'יל. כמו כן נמצאו ליקויים בבחינת היקף ניגוד העניינים

⁵³ חוות דעת מס' 1.1520 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה בפברואר 2016). הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות היא ועדה מייעצת בשאלות של ניגוד עניינים שהוקמה מכוח הכללים לנבחרי הציבור שאושרו על ידי מרכז השלטון המקומי ופורסמו בשנת 1984. תפקידיה של הוועדה הם בין היתר לייעץ לחברי מועצה הפונים אליה וכן לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים, כפי שנקבע בסעיף 6(ד) לכללים לנבחרי הציבור. ראו לעניין זה מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בשנת 2016), "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 228 - 229. לפי סעיף 6(ג) לכללים, בוועדה יהיו חברים נציג היועץ המשפטי לממשלה שיכהן כיו"ר הוועדה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנים של רשות מקומית ונציג משרד הפנים.⁵⁴ סעיף 6.3 להוראות התוכנית, עמ' 38. יצוין כי בשנת 2018 החלה החברה שבבעלותו של חבר המועצה לקדם תמ"א 38 בנוגע למתחם ובין היתר פרסמה הודעה לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה.

של חבר המועצה לשעבר. נוסף על כך נמצא כי הוא לא מילא אחר הוראות הסדר למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם. להלן פירוט הממצאים בעניינים אלה:

169

א. בית צ'רצ'יל בשכונת נחלאות הוא מבנה אבן בן שלוש קומות מקורה בגג רעפים שנבנה בסוף המאה התשע עשרה, בתקופת השלטון העותמני. בפינות המבנה מצויים פרטי אבן ייחודיים, וכן מצויים בו קשתות ומסגרות אבן בולטות בחלונות. קירות הפנים של המבנה כוללים ציורי קיר, רצפותיו מצוירות, והמבנה כולל גם קמינים ותנורי חימום מברזל יצוק.

170

המבנה ידוע כאחד הבתים המרשימים ובעלי ההיסטוריה העשירה בסביבתו. הוא ממוקם במתחם סגור מוקף גדר אבן לצד מבנים היסטוריים אחרים ועצים עתיקים. תוכנית מתאר 101-0184523 (נחלאות דרום), שנכנסה לתוקפה באוקטובר 2017, מייעדת את המבנים ההיסטוריים, גדר האבן וחלק מהעצים העתיקים במתחם לשימור. מבנה בית צ'רצ'יל מוגדר בתוכנית (היחיד מ-109 מבנים שאליהם התייחסה התוכנית) - מבנה לשימור בדרגת השימור המחמירה ביותר.

171

עוד בשנת 2013 בוצעו במתחם צ'רצ'יל עבירות בנייה רבות וחמורות, ובהן הריסת מבנה היסטורי בחלקו המערבי של המתחם, עקירת ריצופים מקוריים בבית צ'רצ'יל והריסה חלקית של גדר האבן ההיסטורית ומדרגות חיזוניות מקוריות - כל זאת ללא היתר בנייה. כמו כן נעקרו במתחם עצי אורן עתיקים. ביולי 2013, בעקבות גילוי דבר הריסת הגדר ההיסטורית בלא היתר כדין, הוצא צו מינהלי להפסקת העבודות במתחם, אך גם לאחר הוצאת הצו המינהלי נמשכו העבודות במתחם בלא שניתן להן היתר.

172

ביוני 2014 קיימה העירייה שימוע לחברה שנחשדה בביצוע עבירות הבנייה במתחם צ'רצ'יל - חברה בבעלותו החלקית (33%) ובניהולו של חבר המועצה לשעבר, שבאותה עת עדיין לא היה כחבר מועצה (להלן - החברה). לאחר השימוע זומנו נציגי החברה להשלמת חקירה. יוער כי אף שבאותה עת כאמור טרם התמנה חבר המועצה לשעבר לתפקיד, הוא התמודד בשנת 2013 בבחירות שהתקיימו למועצת העירייה במסגרת סיעה א'. נציגי החברה לא התייצבו לחקירות שאליהן זומנו, ובעקבות זאת הורתה מחלקת הפיקוח על הבנייה באוגוסט 2015 על הכנת טיוטת כתב אישום נגד החברה.

173

במקביל, עוד במאי 2014 הובאו עבירות הבנייה שבוצעו במתחם צ'רצ'יל גם לפתחה של ועדת השימור, במסגרת הדיון שקיימה הוועדה בבקשת החברה לקבלת היתר בנייה במתחם; חברי סיעה א' השתתפו בדיון. המלצתה של מחלקת השימור הייתה שלא לדון בבקשה, אלא לאחר שתגובש מדיניות תכנונית למתחם כולו. בהמשך נכללה בתוכנית המתאר נחלאות דרום הוראה פרטנית לעניין בית צ'רצ'יל, ולפיה תנאי למתן היתר בנייה או היתר פיתוח בחלקה שבה ממוקם המבנה הוא "השבת המצב לקדמותו, תוך שיחזור פנים המבנה בשפה האדריכלית המקורית"⁵⁴.

174

באוקטובר 2015 אישרה מועצת העירייה את כהונתו של חבר המועצה לשעבר במועצת העירייה. יצוין כי ועדת המשנה של העירייה המליצה בנובמבר 2015, חודש לאחר אישור הכהונה, לקבל התנגדות שהוגשה להגדרתו של בית צ'רצ'יל מבנה בדרגת השימור המחמירה ביותר ולאפשר גמישות בביצוע שינויים פנימיים במבנה, אולם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים לא קיבלה את המלצתה. בהחלטתה שלא לקבל את המלצת ועדת המשנה ציינה הוועדה המחוזית בין היתר כי היא "רואה בחומרה את הנזק שנעשה לבניין, בעת שהוגדר כבר בניין לשימור, וכי עצם העובדה כי גם לאחר הנזק הוא עדיין ראוי לדרגת שימור זו מלמדת על ערכיותו".

175

סעיף 6.3 להוראות התוכנית, עמ' 38. יצוין כי בשנת 2018 החלה החברה שבעלותו של חבר המועצה לקדם תמ"א 38 בנוגע למתחם ובין היתר פרסמה הודעה לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה.

במועד סיום הביקורת טרם התייצבו נציגי החברה להשלמת החקירה, אף שכבר עברו יותר מארבע שנים מאז זומנו לכך. כמו כן, עדיין לא הוכנה טיוטת כתב אישום בנוגע לעבירות שבוצעו במתחם צ'רצ'יל. בתשובה על שאלת משרד מבקר המדינה בעניין מסרה העירייה כי רק לאחרונה חודש הטיפול בנושא.

176

טעם חמור לפגם נמצא בהשתהותה של העירייה במשך כמה שנים בטיפול בעבירות הבנייה החמורות שהתגלו במקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם, דבר העלול לעורר חשש למשוא פנים.^{xiv}

177

בתשובתו מאפריל 2019 כתב חבר המועצה לשעבר כי לא ניסה להשפיע במישרין או בעקיפין על התביעה העירונית בעניין הטיפול בעבירות שנעשו לכאורה במתחם צ'רצ'יל.

178

בתשובת היועץ המשפטי לעירייה מפברואר 2019 נמסר כי חבר המועצה לשעבר או מי מטעמו לא פנו לראש התביעה העירונית, כי התובעים וראשי הצוותים טיפלו בעבירות הבנייה במתחם כפי שנהוג לטפל בשגרה בעבירות בנייה, וכי התביעה לא הקלה בעניין. עוד נמסר בתשובה כי בשנת 2018 התחדש הטיפול בתיק, ובכוונת התביעה העירונית לפעול גם אם לא יימצאו האחראים לביצוע העבירות.

179

על העירייה לפעול ללא דיחוי להשלמת הליכי האכיפה בעניין זה; זאת כדי לאכוף את הוראות הדין וכדי למנוע את המשך הפגיעה החמורה באמון הציבור במוסדות התכנון בוועדת השימור.

180

ב. בפברואר 2017 אישרה המועצה את כהונתו של חבר המועצה לשעבר בוועדת השימור. נמצא כי עוד בדצמבר 2016, בטרם אושרה כהונתו בוועדת השימור, השתתף חבר המועצה לשעבר בדיון שקיימה הוועדה, וזאת בלי שהיה ברור מהו מעמדו בדיון.

181

ג. מבדיקת השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שמילא חבר המועצה לשעבר עלה כי הוא היה הבעלים של כמה נכסי נדל"ן בירושלים, וכי לפחות לגבי נכס אחד (בית צ'רצ'יל) הוא הצהיר שהוא משמש יזם נדל"ן. כמו כן, בשאלון התייחס חבר המועצה לשעבר באופן מעורפל ביותר לעיסוקיו בארבע השנים שקדמו למילוי השאלון. חרף זאת לא דרש היועץ המשפטי לעירייה אפילו הבהרות בסיסיות בנוגע לעיסוקיו הקודמים של חבר המועצה לשעבר, אלא קבע לו בנובמבר 2015 הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים (להלן - הסדר ניגוד העניינים) בנוגע לכהונתו בוועדה המקומית ירושלים, בהתבסס על המידע החלקי שעלה מתשובותיו ובלי לקבל הבהרות בעניין המידע החסר.

182

בתשובתו מאפריל 2019 כתב חבר המועצה לשעבר כי מילא בקפדנות מרבית את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ולא הסתיר או צמצם ביודעין את תחום עיסוקיו.

183

בתשובתו מינואר 2019 מסר היועץ המשפטי לעירייה כי הוא נוהג על פי חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים, וכך היה גם במקרה הנדון. היועץ המשפטי הוסיף כי מהתצהירים ומהמסמכים שמסר חבר המועצה לשעבר לא עלה כי יש יסוד להנחה כי הוא עסק ביזמות או בתיווך מקרקעין והיה עלול להימצא באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים, ולפיכך לא פעלה העירייה בניגוד לחוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים.

184

עיון במסמכים ובתצהירים שמסר חבר המועצה לשעבר מעלה חשש כי ליועץ המשפטי לעירייה לא הוצג די מידע, וכי הפרטים הנוגעים לתפקידיו ועיסוקיו של חבר המועצה לשעבר מלבד תפקידו במועצה היו מעורפלים, ולכן לא היה אפשר להגיע למסקנה מבוססת בנוגע לשאלה אם הוא עוסק ביזמות נדל"ן באופן תדיר.^{xv}

185

על היועץ המשפטי לעירייה היה לדרוש מחבר המועצה לשעבר הבהרות נוספות לגבי עיסוקיו בטרם הכריע סופית כי אין מניעה חוקית שחבר המועצה לשעבר יכהן במוסדות העוסקים בענייני נדל"ן ושימור.

186

ד. הסדר ניגוד העניינים שקבע היועץ המשפטי לחבר המועצה לשעבר כלל הגבלות על השתתפותו בדיוני הוועדה המקומית ירושלים בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, ובכלל זה המקרקעין שבהם בוצעו עבירות הבנייה. במסגרת ההסדר הצהיר חבר המועצה כי כל עוד הוא משמש חבר הוועדה המקומית הוא לא יעסוק ביזמות, תיווך או שיווק בתחום המקרקעין למעט בעניין מתחם צ'רצ'יל, ואם יחליט לעסוק בכך, הוא יעדכן את היועץ המשפטי ויפעל על פי הוראותיו.

187

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 הבהיר היועץ המשפטי לעירייה כי ההסדר חל גם על כהונתו של חבר המועצה לשעבר בוועדת השימור.

188

נמצא כי בשנת 2018 שימש חבר המועצה לשעבר ממלא מקום יו"ר ועדת השימור שש פעמים, בלי שהואצלה לו הסמכות לכך מראש העירייה לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ואף בלי שנבחר על ידי חברי הוועדה לפי סעיף 44(א) לחוק התכנון והבנייה. חבר המועצה לשעבר שימש בתפקיד גם בלי שבהסדר למניעת ניגוד עניינים שעליו חתם צוין כי אחד המבנים שיש לו זיקה אליהם הוא מבנה לשימור. מצב שבו הבעלים של נכס לשימור מכהן בוועדת השימור בלא שנקבע הסדר ברור למניעת ניגוד עניינים המתייחס לעניין זה, עלול לאפשר לו להשתתף בקביעת מדיניות או בקבלת החלטות שעשויות לחול גם בנוגע לנכס לשימור שבבעלותו. בפועל נמצא כי חבר המועצה לשעבר השתתף בדיונים שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בבקשות, בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, הן בקשות בעלות היבט אדריכלי והן בקשות בעלות היבט משפטי. באחד הדיונים שבהם השתתף חבר המועצה לשעבר אף נראה על פי תיאור המקרה כי הוזכרו העבירות שביצעה במתחם צ'רצ'יל החברה שבבעלותו.

189

בתשובותיו מינואר ומאפריל 2019 מסר חבר המועצה לשעבר כי אינו זוכר שהשתתף בדיון שבו עלה נושא הקשור במתחם צ'רצ'יל, וככל הנראה היה מדובר בהערת אגב אשר לא התקבלה בקשר אליה כל החלטה. בנוגע להשתתפותו בדיונים שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בבקשות הנוגעות למקרקעין שיש לו זיקה אליהם, מסר חבר המועצה לשעבר כי אכן השתתף בדיונים אלו, אך לטענתו הוא לא ידע שעליו להודיע בפתח הדיונים על הקשרים שיש לו עם מי שייצגו אותו ושעליו לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי. לדבריו, היה מקום להנחותו באופן ברור יותר בנוגע למושג "חשש לניגוד עניינים", ומכל מקום נעשו כל פעולותיו בתום לב ובאי-ידיעה.

190

בנוגע להשתתפותו של חבר המועצה לשעבר בדיוני ועדת השימור שבהם השתתפו גם מי שייצגו אותו בנוגע למקרקעין שיש לו זיקה ישירה אליהם, מסר היועץ המשפטי לעירייה בתשובתו כי בשאלונים שמילא חבר המועצה לשעבר לא היה כל אזכור למייצגים אלו. היועץ המשפטי הוסיף כי בהסדר ניגוד העניינים הובהר לחבר המועצה לשעבר כי האחריות להימנע ממצב של ניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה עליו, וכי בכל מקרה שבו יש חשש לניגוד עניינים עליו להתייעץ עם היועץ המשפטי ולפעול בהתאם להוראותיו.

191

בתשובתו מאפריל 2019 מסר חבר המועצה לשעבר כי מינויו כחבר ועדת השימור על אף תחום עיסוקו נעשה לפי החלטת מועצת העירייה. חבר המועצה לשעבר הוסיף כי היועץ המשפטי לעירייה אשר בחן גם הוא את המינוי לא הטיל עליו מגבלות נוספות. עוד מסר

חבר המועצה לשעבר כי היו פעמים שבהם ביקש ממנו ראש העירייה למלא את מקומו כיו"ר ועדת השימור.

192

עולה חשש כי הימנעותו של היועץ המשפטי מבירור עיסוקיו ותפקידיו של חבר המועצה לאשורם טרם קביעת הסדר ניגוד העניינים והימנעותו להידרש להיותו של מתחם צ'רצ'יל מתחם המיועד לשימור מחמיר - כל אלה איפשרו לאחד מבעלי המתחם, שבו כאמור התבצעו עבירות בנייה חמורות, לשמש חבר ועדת השימור ואף ממלא מקום יו"ר הוועדה. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי חבר המועצה לשעבר לא מלא אחר הוראות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לו באופן מלא.

193

נוכח הממצאים האמורים לעיל על העירייה לדרוש מחברי המועצה הממלאים את טופס ניגוד העניינים לציין אם נכסי מקרקעין שיש להם זיקה אליהם או שהייתה להם זיקה אליהם בעבר מיועדים לשימור.

תכיפות התכנסויות ועדת השימור

194

חוק התכנון והבנייה אינו קובע הנחיות לעניין תדירות התכנסותה של ועדת השימור. הוראות בנושא זה נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 54/99⁵⁵, ולפיהן על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. בדוח הקודם צוין כי בחלק מהשנים שנבדקו (שנת 2003 ושנת 2005) לא התכנסה ועדת השימור בירושלים בתכיפות הנדרשת.

195

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בביקורת הנוכחית נמצא כי ועדת השימור מתכנסת בתכיפות הנדרשת ואף יותר מכך: בשנים 2014 - 2017 התכנסה הוועדה בממוצע בכל שנה 19 פעמים.

תיעוד ישיבותיה של ועדת השימור ופרסום ההקלטות של הישיבות

196

1. חובת ניהול פרוטוקול באופן תקין נגזרת מזכות הציבור לדעת, מהצורך בחשיפת האמת ומהצורך בשקיפות פעילותו של גוף ציבורי כדי לאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית - שהם חלק מעקרונות היסוד של חברה דמוקרטית⁵⁶.

197

תיעוד דיוניו של כל גוף מינהלי, ובכלל זה פירוט שמות המשתתפים בדיון ותיאור תפקידם, הוא הכרחי, על מנת לאפשר את שקיפות ההליך המינהלי ובקרה חיצונית ופנימית על ההחלטות שמתקבלות בגוף ולהבטיח שההחלטות מתקבלות בגוף בתהליך מסודר ומעמיק ולאחר איסוף נתונים ושקילות שיקולים ענייניים⁵⁷. חובת התיעוד כאמור מקבלת משנה חשיבות במצב שחברי ועדה מנועים מהשתתפות בישיבות מתוקף הסדרי ניגוד עניינים שהם חתומים עליהם. כמו כן, בהיעדר פירוט שמות המשתתפים ותפקידם נמנעת בקרה על קיומו של מניין חוקי בדיוני הוועדה (ובמקרה של ועדת השימור - מחצית חבריה, כלומר לפחות שלושה חברים).

198

הוראות לעניין תיעוד ישיבות ורישום פרוטוקול נקבעו בסעיף 48 לחוק התכנון והבנייה. סעיף זה קובע כי כל ישיבה של מוסד תכנון, ובכלל זה ישיבה של ועדת השימור מכוח סעיף 12 לתוספת הרביעית לחוק, תוקלט וירשם פרוטוקול. בשנת 2008 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל שנועד להבהיר את ההוראות שנקבעו בחוק לעניין זה ולהוסיף עליהן, לפי הצורך⁵⁸. על

55 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/99 מיום 14.4.99 בנושא "חוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 31) תכנית לשימור אתרים, תשנ"א-1991 - קווים מנחים לפעולות השימור ברשויות המקומיות".

56 בג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל אביב-יפו, מז(1) 474, 478 (1993).

57 ראו לדוגמה בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 834 (2005).

58 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 מ-24.8.2008 בנושא "ניהול פרוטוקול והקלטת ישיבת מוסד תכנון - הנחיית מינהל התכנון בהתאם לחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 80), התשס"ח-2007".

פי ההוראות האמורות על הפרוטוקול לשקף נאמנה את פרטי הדיון, ובין היתר את מועד הדיון ומקומו, את שמות חברי מוסד התכנון הנוכחים בדיון ותפקידם, את שמות החברים שנעדרו מהדיון, את קיומו של מניין חוקי, את מהלך הדיון, את ההפסקות בהקלטת הדיון, את המשתתפים בכל הצבעה ואת תוצאות ההצבעות. בעיריית ירושלים האחריות לתייעוד ישיבות ועדת השימור היא של מחלקת השימור.

199

נמצא כי דיוני ועדת השימור אומנם מתועדים בפרוטוקולים המפורסמים באתר המרשתת של עיריית ירושלים, אך התייעוד אינו תואם את דרישות החוק במלואן. למשל, מספטמבר 2016 חדלה ועדת השימור לציין בפרוטוקול הדיון את שמות המשתתפים בדיונים ותפקידם, וממילא לא צוינו השמות והתפקידים של מי שאינם חברי הוועדה ואינם בעלי דעה מייעצת שנכחו בדיון. כן לא צוין קיומו של מניין חוקי בדיוני הוועדה (מחצית חברה).

200

עוד נמצא כי העירייה אינה מעלה את הקלטות הדיונים לאתר המרשתת שלה, בניגוד לדרך שבה היא נוהגת לגבי ישיבותיהם של מוסדות התכנון האחרים.

201

יש חשיבות רבה גם להקלטות הדיונים ולהעמדת הקלטות לציבור לצורך האזנה, משום שהקלטות הדיונים והעמדתן לציבור מאפשרות בקרה מעמיקה ואיכותית יותר על המשתתפים בדיונים, ובכלל זה על התנהגותם זה כלפי זה ועל התייחסותם לנושאים המועלים לדיון, שכן לעיתים דברים הנאמרים בדיון אינם משויכים כראוי (על ידי המתמלל) לאומריהם או נשמטים - בשוגג ואולי אף במכוון - מפרוטוקול הדיון או מתמליל הדיון. הקלטות הדיונים והעמדתן לציבור וכן פרסום פרוטוקול הדיון או תמליל הדיון חשובים אפוא על מנת לאפשר הצגה של התמונה המלאה והמדויקת ביותר בנוגע לדיון עבור מי שלא נכח בו בעצמו.

202

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שוועדת השימור של עיריית ירושלים הפסיקה לציין את שמות המשתתפים בדיוניה מספטמבר 2016 ומעיר לעירייה, לוועדת השימור ולמחלקת השימור כי עליהם לברר מה היו הטעמים לכך ולהשלים את המידע החסר. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדת השימור כי על פי חוק התכנון והבנייה, עליהן להקפיד לתעד את דיוניה של הוועדה, ובכלל זה לוודא כי בפרוטוקול הדיון יפורטו שמות המשתתפים בו ותיאור תפקידם.^{xvi}

203

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי מאחר שממילא חלה חובה להקליט את דיוני ועדת השימור, ואין בפרסום ההקלטות כדי להטיל נטל נוסף על הרשות המקומית - מן הראוי לשקול לחייב לפרסם באתר המרשתת של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה את הקלטות דיוני מוסדות התכנון, בדומה לחובה שנקבעה לעניין הפרוטוקולים שבהם מתועדים דיוניהם והחלטותיהם של מוסדות התכנון.

204

2. סעיף 148(ב) לחוק התכנון והבנייה נוסף בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 101, כחלק מהאמצעים להגברת השקיפות והמקצועיות בפעולות מוסדות התכנון. לפי סעיף זה, על יו"ר ועדת השימור להגיש לשר האוצר ולפרסם באתר המרשתת של ועדת השימור בתוך שישה חודשים מתום כל שנה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה הוועדה בשנה החולפת ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כולם או חלקם.

205

בביקורת נמצא כי ועדת השימור של עיריית ירושלים מעולם לא הגישה או פרסמה דוח שנתי המפרט את מועדי הדיונים שקיימה בשנה שחלפה ואת מועדי הדיונים שמהם נעדרו הנציגים בעלי הדעה המייעצת, כולם או חלקם, כנדרש בחוק.

206

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול בהתאם לאמור בסעיף 148(ב) לחוק בעניין הגשה ופרסום של דוח שנתי כאמור. בפרסומו של דוח כזה יש כדי להגביר את השקיפות בפעולות ועדת השימור.

הכנת רשימה של אתרים ומבנים לשימור

גיבוש הרשימה

- 207 1. כאמור, מבנים ואתרים לשימור מוגנים גם מתוקף הכללתם ברשימת אתרים לשימור לפי התוספת הרביעית.
- 208 לפי סעיף 12 לתוספת, בתוך שנתיים מיום הקמתה של ועדת שימור ברשות מקומית עליה להכין את רשימת האתרים הראויים לשימור המצויים בתחום השיפוט של אותה רשות. ברשימה יפורטו הטעמים לקביעה שהאתר ראוי לשימור והמידה שניתן לפתחו, וכן יציגו פרטי הבעלים של האתר ושל בעלי זכויות אחרים עליו ופרטים אחרים ככל שהוועדה תמצא לנכון.
- 209 2. הכנת רשימת האתרים המיועדים לשימור בירושלים החלה כבר בשנת 1966⁵⁹, עוד טרם חוקקה התוספת הרביעית, והרשימה שהוכנה (להלן - כרטסת השימור או הכרטסת) פורסמה בתוכנית האב לירושלים משנת 1968. כרטסת השימור כללה בראשיתה 1,033 מבנים ואתרים שנמצאו ראויים לשימור. במשך השנים עודכנה והורחבה הכרטסת כמה פעמים, ובשנת 2009 פורסמה באתר המרשתת העירוני. במועד סיום הביקורת כללה הכרטסת כ-5,400 מבנים ואתרים לשימור.
- 210 בדוח הקודם צוין כי הכנת רשימת האתרים המיועדים לשימור בירושלים לפי התוספת הרביעית טרם הסתיימה. עיריית ירושלים מסרה אז בתשובתה כי העיכוב בהכנת הרשימה נבע ממחסור בכוח אדם, מהעומס המוטל על העוסקים בשימור ומן הצורך לעדכן את הרשימה ולקשר אותה באופן ממוחשב לנתונים אחרים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בדוח הקודם כי היעדר רשימה מאושרת ומעוגנת סטטוטורית פוגע בתכנון וביישום של מדיניות השימור העירונית, ועקב כך נותרים מבנים ייחודיים רבים ללא הגנה⁶⁰.
- 211 **נמצא כי גם במועד סיום הביקורת הנוכחית, חצי יובל לאחר הקמת ועדת השימור ו-13 שנים לאחר סיום הביקורת הקודמת, טרם סיימה העירייה את גיבושה של רשימת האתרים לשימור שבתחום שיפוטה לקראת אישורה על פי התוספת הרביעית.**^{xvii}
- 212 3. מפרסום באתר המרשתת העירוני בנובמבר 2018 עלה כי זה כמה שנים אגף התכנון ומחלקת השימור בעיריית ירושלים פועלים למיפוי וסקירה של כל האתרים לשימור בעיר. מטרת העבודה, על פי הפרסום, היא יצירת רשימה מקיפה ומקצועית של אתרים לשימור העומדת בסטנדרטים בין-לאומיים, מחשוב הרשימה והפיכתה לרשימה סטטוטורית, על פי התוספת הרביעית.
- 213 על פי הפרסום, העבודה, אשר בוצעה באמצעות צוותי עבודה רב-תחומיים ששכרה העירייה, נמצאה בשלביה הסופיים, והרשימה שגובשה כללה קרוב ל-4,000 אתרים ומבנים לשימור ו-18 שכונות ומתחמים לשימור. כמו כן כללה העבודה 23 תיקי תיעוד למתחמים.
- 214 העבודה כללה בין השאר לפי הפרסום בדיקה ועדכון של כרטסת השימור, קביעת כללים והנחיות לסקירה והערכה של אתרים בתחומי העיר ירושלים, הכנת כרטיס אתר או מתחם לכל אחד מהאתרים או המתחמים לשימור ויצירת מאגר תיעוד ייחודי וממוחשב של האתרים והמתחמים⁶¹.

⁵⁹ ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 18.

⁶⁰ הדוח הקודם, עמ' 95.

⁶¹ לעניין עבודת העירייה לגיבוש רשימת מבנים ראו ישראל קמחי (עורך), ישן מול חדש בירושלים: סוגיות במדיניות שימור בירושלים (2014), עמ' 140.

215

4. עיריית ירושלים ומחלקת השימור הסתפקו עד מועד סיום הביקורת בגיבוש רשימה של 68 שכונות לשימור ברחבי העיר, המשקפות את אופייה ויופייה הייחודיים של העיר. הרשימה פורסמה באתר המרשתת של העירייה. העירייה קבעה כי קבלת חוות דעתה של מחלקת השימור מחויבת לגבי אישור כל תוכנית או פנייה לקבלת היתר בנייה בנוגע למבנה או אתר באחת השכונות הכלולות ברשימה.

216

גיבוש הרשימה המלאה של המבנים המיועדים לשימור בירושלים, שהחל כאמור עוד בשנת 1966, לא הסתיים גם במועד סיום הביקורת הנוכחית, נובמבר 2018. עקב כך גם לאחר שעברו 53 שנים ממועד תחילת גיבושה של הרשימה, יכולה עיריית ירושלים לפרסם רק "רשימה בהתהוות".

217

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולוועדת השימור שלה כי עליה לפעול על פי דין, וכי אין די בגיבוש רשימה של שכונות אשר לגביהן כל קבלת היתר בנייה או אישור תוכנית מחייבים קבלת חוות דעת של מחלקת השימור. על עיריית ירושלים וועדת השימור לפעול ללא דיחוי, כמתחייב בדין וכחלק ממדיניות שימור עירונית כוללת ומלאה, להשלמת גיבושה של רשימת המבנים לשימור בעיר. היעדרה של רשימת שימור כוללת בנוגע לירושלים, המשופעת באתרים ומבנים לשימור, פוגע בתכנון העירוני ובמדיניות השימור כאחד.

אישור הרשימה

218

1. בביקורת הקודמת נמצא כי רשימת המבנים והאתרים לא הובאה מעולם לדיון או לאישור בוועדת השימור של עיריית ירושלים או בוועדה המקומית לירושלים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בדוח הקודם כי עליה לפעול לאישור רשימת המבנים והאתרים כצעד ראשון להגנה עליהם ולשימור המורשת⁶².

219

בביקורת הנוכחית נמצא כי העירייה אומנם לא סיימה לגבש את רשימת המבנים והאתרים המלאה, אך כ-1,100 מהמבנים והאתרים שנכללו ברשימה המתהווה אושרו בוועדת השימור. משמעות הדברים היא כי למבנים אלה יש הגנה תכנונית מכוח החוק.

220

ואולם היכללותם של מבנים ואתרים ברשימה זו אינה מבטיחה להם הגנה תכנונית "חזקה" מפני הריסה או שינוי, כל עוד לא מקבלת הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור כהגדרתה בחוק. הוועדה המקומית לירושלים אומנם תידרש לקבל את חוות דעתה של ועדת השימור בטרם תחליט להתיר הריסה של מבנה או אתר שנכללו ברשימה או ביצוע שינויים במבנים אלה, אך כל עוד לא תקבל הרשימה מעמד כשל תוכנית לשימור אתרים - תוכל הוועדה להתיר את ההריסה או השינוי ללא צורך בשינוי תוכנית או נקיטת הליך תכנוני אחר.

221

מדוח מבקרת העירייה בנוגע לשימור אתרים היסטוריים משנת 2014 עולה כי כבר בשנת 2004 הדגיש היועץ המשפטי לעירייה בחוות דעת את החשיבות שבהענקת תוקף סטטוטורי לרשימת המבנים באמצעות תוכנית שהסמכות לאשרה תהיה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

222

נוכח החשיבות שבהענקת תוקף סטטוטורי לרשימת המבנים באמצעות תוכנית כדי לחזק את ההגנה על שימורם, ראוי כי עיריית ירושלים תפעל לעיגון התוקף הסטטוטורי של הרשימה המאושרת באמצעות תוכנית שתאשר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

223

2. כאמור, בתחומי העיר ירושלים קיימים אלפי מבנים ואתרים המיועדים לשימור, ומהם אישרה ועדת השימור לפי התוספת הרביעית רק כ-1,100 מבנים. כ-3,000 מבנים ואתרים

⁶² הדוח הקודם, עמ' 86.

אחרים נכללים ברשימה שטרם אושרה על ידי ועדת השימור; אתרים אלה עתידיים לעלות לדיון לאחר גיבוש מסמך המדיניות לצורך אישור הכללתם ברשימה הסטטוטורית. נוסף על אלה קיימים מבנים ואתרים רבים שעל פי מערכת ה-GIS העירונית אומנם כלולים בכרססת השימור, אך אינם חלק מהרשימה המתהווה של המבנים והאתרים לשימור. למעשה, הן למבנים שברשימה המתהווה והן למבנים שאינם ברשימה זו לא ניתנת הגנה תכנונית מספקת, כפי שממחיש המקרה של הרס הגדר ועמודי השער ברח' יפו, המובא בהמשך.

224

להיעדר הכללתם של מבנים שנמצאו ראויים לשימור ברשימת השימור הסטטוטורית יש השפעות מהותיות על מידת ההגנה שתיתן להם כמבנים לשימור. למשל, על מבנים שנכללו ברשימת השימור הסטטוטורית לא חלה הוראת חוק⁶³ המאפשרת ביצוע עבודות ושימושים מסוימים בפטור מהיתר ובכפוף לדיווח בדיעבד למוסדות התכנון; לא חלות על מבנים אלה תקנות⁶⁴ שבהן נקבעו הקלות בהליך הרישוי לגבי עבודות ושימושים מסוימים, אולם הוחרגו מהן עבודות או שימושים שהם "בתחום מגרש, אתר, מתחם, או בניין המיועדים לשימור לפי תוכנית מאושרת או רשימת שימור מאושרת לפי התוספת הרביעית לחוק"; וכן לא חל על מבנים אלה חוק⁶⁵ המסמיך ועדה בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו להכריז על בניין כבניין בעל חזות מוזנחת ובכך מעודד הריסה של בניינים כאמור, אולם הוחרגו ממנו אתרים שיועדו לשימור כמשמעותו בתוספת הרביעית.

225

משמעות הדברים היא שעיריית ירושלים עלולה להתקשות לשמר את המבנים והאתרים שמצאה שהם ראויים לשימור, מאחר שהם אינם מצויים ברשימה מאושרת של האתרים לשימור.

226

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על התעלמותה מהוראת הדין ועל אי-גיבוש ואישור של רשימה כוללת של מבנים ואתרים לשימור בתחום שיפוטה זה יותר מ-20 שנה.

xviii

227

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה לחתור להשלמת הרשימה המלאה, לאשר אותה ולעגנה בתוכנית סטטוטורית. העירייה הדגישה כי גיבוש רשימת 4,000 האתרים לשימור הושלם למעשה כבר בשנת 2017, והרשימה מונחת לפתחה של ועדת השימור העירונית וממתינה לקבלת אישורה. העירייה הוסיפה כי האישור האמור מותנה בהכנת תוכנית מדיניות שימור ופיתוח לירושלים, שהיא שלב משמעותי בדרך לעיגון הרשימה בתוכנית סטטוטורית, וכי עם סיום הכנתה של התוכנית היא תוצג לראש העירייה מר משה ליאון.

נתונים על אתרים לשימור באתר המרשתת העירוני

228

1. אתר המרשתת העירוני מכיל מידע רב בנוגע למבנים לשימור בירושלים. עם זאת, לא ניתן לקבל באתר מידע מלא על כלל המבנים המיועדים לשימור. למשל, אין באתר רשימה של כלל המבנים המיועדים לשימור, בין אושרו על ידי ועדת השימור ובין לא אושרו.

229

2. כמו כן, המידע שבאתר המרשתת מוצג בצורות שונות - במפות, בתרשימים, בצילומים או במלל - ומפוזר בכמה מוקדים. לדוגמה, מידע מוגבל על מבנה לשימור מוצג על מפה או תצלום אוויר, ואפשר לאתרו באמצעות לחיצה על לשונית "GIS שכבת שימור אתרים בהתהוות" במערכת ה-GIS העירונית. מידע נוסף על אותו מבנה, דוגמת צילומי המבנה והסברים עליו, ניתן לאתר באמצעות לחיצה על לשונית "תיקי תיעוד ו/או תמונות" באתר המרשתת של מחלקת השימור. נוסף על כך, לחיצה על לשונית "מבנים לשימור - כרססת ישנה" באתר המרשתת של מחלקת השימור מובילה לרשימה המכילה את שמו של האתר או המבנה

63 סעיף 5(2) לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014.

64 תקנות התכנון והבנייה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017.

65 החוק לעידוד סילוקם של בניינים בעלי חזות מוזנחת, התשנ"ב-1992.

לשימור, מספרו, כתובתו הכללית והגוש והחלקה שבהם הוא נמצא. יודגש כי המידע על כל אתר או מבנה לשימור שניתן להגיע אליו בכל אחת מדרכים אלה הוא חלקי בלבד.

230

לא זו אף זו, בעמוד הראשי של מערכת ה-GIS העירונית מצוינת הסתייגות כדלהלן: "רשימת האתרים המפורטת בשכבות לשימור, הינה רשימה אינפורמטיבית בלבד, אינה מחייבת ואינה בעלת נפקות משפטית. הרשימה דלעיל הינה בהליכי התהוות ומפורסמת לצורך שיתוף הציבור בהליך העבודה של הרשות. ויודגש כי יכול ואתרים יגרעו מהרשימה ו/או יתווספו אליה בשלבי העבודה השונים. אין להתייחס למידע באתר זה ולרשימה כאל מידע מחייב ו/או אין במידע כדי לבסס טענה כלשהי כנגד עיריית ירושלים ו/או הוועדה המקומית ו/או מי מטעמן".

231

כלומר, לא קיים מוקד ידע אחד שבו מרוכז בצורה נוחה כל המידע הקיים והעדכני לגבי מבנים או אתרים לשימור, ושהמידע שבו הוא מידע מחייב.

232

3. בביקורת נבדקו כמה תיקי רישוי בנייה המצויים במערכת "תיק רישוי בנייה" של העירייה, הזמינה במרשתת לשימוש כלל הציבור. בתיקים אלו קיים סעיף בשם "אתרים לשימור או מתחמים לשימור". הביקורת העלתה כי במידע המצוי בסעיף זה בנוגע לאתרים רבים אין אזכור להיותו של האתר מיועד לשימור, וזאת גם כאשר האתר מצוין בתוכניות ייעודיות לשימור כבניין בעל ערך אדריכלי או היסטורי⁶⁶.

233

הדברים חמורים עוד יותר מכיוון שהמידע בעניין השימור חיוני לעבודתן של מחלקות אחרות בעירייה, דוגמת המחלקה לרישוי בנייה והמחלקה לפיקוח על הבנייה, בין היתר בשלב הגשת הבקשה לקבלת מידע, בשלב הגשת הבקשה להיתר בנייה, בשלב בחינת הבקשה להיתר בנייה ובשלב הפיקוח על ביצוע העבודות על פי היתר הבנייה שניתן.

234

4. חומרת הדברים רבה גם בשל הסתמכותו של כלל הציבור, ובכלל זה אדריכלים ויזמים, על המידע התכנוני שמפרסמת העירייה. למשל, תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות הפטור) מאפשרות ביצוע עבודות ושימושים מסוימים בפטור מהיתר בנייה ובכפוף לדיווח בדיעבד למוסדות התכנון, אך כאמור מחריגות מכך מבנים ואתרים שנקבעה להם הגנה סטטוטורית באמצעות הכללתם ברשימת השימור הסטטוטורית (או בכל דרך אחרת). אדם המסתמך על רישומי העירייה - שאינם מלאים - בנוגע למעמדו השימורי של מבנה או אתר ומניח כי עבודה או שימוש שהוא מבצע פטורים מהיתר נוכח תקנות הפטור, עלול למצוא עצמו בדיעבד ובעל כורחו עבריין בנייה. בהקשר זה יש להוסיף כי בסעיף "אתרים לשימור או מתחמים לשימור" שבמערכת ייעודי ושימושי קרקע של העירייה לא מצוין כלל כי המידע שבו אינו מלא.

235

לעצם העובדה שאתר או מבנה מסוימים מיועדים לשימור יש אפוא חשיבות רבה לכלל הציבור, אך בפרט לבעלי של האתר או המבנה ואף לתושבים המתגוררים בקרבה אליהם. היעדר סיווג של אתר או מבנה כמיועדים לשימור בתיק רישוי הבנייה שבאתר המרשתת פוגם בעקרון השקיפות ומפחית במידה ניכרת את מידת חשיפתו של הציבור לסיווג המיוחד של המבנה לשימור.

236

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי מחלקת השימור מרכזת את הידע בכל הנוגע לסוגיות השימור בעיר. עם זאת ציינה העירייה כי בשל אילוצי כוח אדם וריבוי משימות ותחומי טיפול, המענה הניתן כיום בתחום זה אינו מלא ויש לשפרו.

237

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לפעול ליצירת מוקד ידע אחד מחייב המאפשר קבלת מידע מלא, מדויק וזמין בעניין מבנים או אתרים לשימור. כמו כן, חשוב ליצור

⁶⁶ למשל, מלון רון הנמצא ברח' יפו 44 במרכז ירושלים ומצוין בתוכנית מתאר מקומית מס' 3423. מספרו היסודי בתוכנית מתאר זו הוא 9(ב)5; מבנה משק ילדים מוצא ברח' אלקלעי 8 המצוין בתוכנית מתאר מקומית מס' 2097. מספרו היסודי בתוכנית מתאר זו הוא 14.

קישור נוח למידע התכנוני ולמערכת תיקי הרישוי והבנייה שכבר קיימת וכוללת מידע רב וחשוב ביותר היכול לסייע גם בנושא השימור. xix

אי-מניעת סכנה ממשית לאתרים המיועדים לשימור וטיפול במבנים מסוכנים

238

לפי סעיף 14 לתוספת הרביעית, אם על פי חוות דעתו של מהנדס הרשות המקומית נשקפת סכנה ממשית לאתר המיועד לשימור, או ששימורו של האתר ייפגם באופן העלול לפגוע במטרת השימור - רשאית ועדת השימור באמצעות מהנדס הרשות המקומית לדרוש מן הבעלים לבצע עבודות תחזוקה באתר בתוך תקופה שתיקבע.

239

אם לא ביצע הבעלים את העבודות כפי שנדרש על פי החלטת ועדת השימור, רשאית הרשות המקומית לפעול בשתי דרכים: האחת - על פי סעיף 14 לתוספת הרביעית, לבצע את העבודות החיוניות למניעת הריסתו של האתר ולחייב את הבעלים בהחזר ההוצאות, כולן או חלקן; השנייה - על פי סעיף 15 לתוספת הרביעית, להפקיע את האתר או חלק ממנו.

240

בחוק עזר לירושלים (מבנים מסוכנים), התשמ"א-1980 (להלן - חוק העזר לירושלים), נקבעו הוראות בנוגע למבנים מסוכנים. בין השאר נקבע כי אם התקבלה חוות דעת של מהנדס בניין כי בניין עלול לסכן את המחזיקים, הציבור או הנכסים הסמוכים (להלן - מהנדס מבנים מסוכנים), רשאי ראש העירייה לדרוש בהודעה מבעל הבניין לבצע את העבודות ולנקוט את אמצעי הזהירות המצוינים בהודעה בתוך התקופה שנקבעה בהודעה. לפי חוק העזר לירושלים, העובר על הוראה מהוראותיו צפוי לעונשים המפורטים בו. יודגש כי חוק העזר לירושלים אינו קובע הוראות מיוחדות בנוגע למבנים מסוכנים שהם מבנים לשימור.

241

אשר לשני מבנים, בביקורת נמצא כי על אף דרישת ועדת השימור ממהנדס העיר, מר שלמה אשכול, לגבש חוות דעת בעניין שימורם כנדרש על פי סעיף 14 לתוספת הרביעית, נמנע מהנדס העיר מלגבש את חוות הדעת האמורות, ושימורם של המבנים נפגע באופן חמור ובלתי הפיך. להלן פירוט:

242

1. ברח' יחזקאל 36 בשכונת הבוכרים מצוי מבנה ששימש במשך שנים רבות בית מרחץ (להלן גם - חמאם). מדובר בבית מרחץ שנבנה עוד בתקופה העותמנית והיה מוסד שכונתי חשוב גם בתקופת המנדט. על המבנה חלה תוכנית מתאר מקומית 1358, המייעדת את חזיתותיו לשימור.

243

נמצא כי אף על פי שלעירייה נודע עוד בשנת 2009 על פגיעה חמורה בערכי השימור של המבנה, היא בחרה להפעיל את סמכותה מכוח חוק העזר לירושלים רק בנושא הסכנה העלולה לנבוע מהמבנה, ואילו ההיבטים השימוריים נזנחו ולא הובאו לפתחה של ועדת השימור אלא כעבור יותר מחמש שנים, בעוד מצבו של המבנה ממשיך להידרדר, הכול כפי שיפורט להלן:

244

א. במרץ 2009, בעקבות עבודות בנייה שבוצעו במבנה סמוך, התקבלה חוות דעת של מהנדס מבנים מסוכנים מטעם העירייה, ולפיה קיר אבן במבנה החמאם וקיר בטון הסמוך לו מהווים סכנה לעוברים ושבים. בעקבות זאת נשלחה עוד באותו החודש לבעלי החמאם הודעה לפי חוק העזר לירושלים, ובה נדרשו הבעלים לבצע פעולות לחיזוק ותיקון של הקירות המדוברים בתוך 30 ימים ממועד קבלת ההודעה. ואולם אף שהבעלים לא ביצעו את הפעולות הנדרשות לתיקון וחיזוק, לא פעלה העירייה במשך שנים לביצוע פעולות אלה.

245

ב. רק בספטמבר 2014 נדרשה לראשונה ועדת השימור לדון במבנה החמאם, וזאת בעקבות קריסת גג המבנה זמן קצר קודם לכן. מתמליל הדיון עולה כי כמה שעות לפני הדיון ביצעו נציגת מחלקת השימור ושני מהנדסים ממחלקת מבנים מסוכנים בעירייה סיור במקום. מחוות הדעת של המהנדסים האמורים, שהוכנה בעקבות הסיור, עלה כי ללא חיזוק הקירות באופן מיידי ותחזוקה ראויה ושוטפת בהמשך ימשיך מצבו של המבנה להידרדר, עד לקריסה סופית.

246

בדיון שקיימה ועדת השימור בספטמבר 2014 הודיע נציג המועצה לשימור כי המועצה מוכנה לסייע לבעלי המבנה בשיקומו. בדיון החליטה הוועדה כי נוכח ייחודו וחשיבותו של המבנה יש מקום לפנות אל מהנדס העיר בבקשה לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית ולדרוש מהבעלים לבצע עבודות תחזוקה במבנה בתוך תקופה שתיקבע. עוד הוחלט לדרוש מהבעלים להכין תיק תיעוד למבנה.

247

בנובמבר 2014, חודשיים לאחר הדיון בוועדת השימור, ניסחה מחלקת השימור, בסיוע הייעוץ המשפטי של ועדת השימור, הודעת דרישה לביצוע עבודות תחזוקה במתחם החמאם. אולם חוות דעת מהנדס העיר, אשר כאמור חיוני לצרפה להודעת הדרישה, מעולם לא התקבלה.

248

בהיעדר חוות דעתו של מהנדס העיר לא עלה בידי ועדת השימור להפעיל את סעיף 14 לתוספת הרביעית ולהטיל על הבעלים לבצע עבודות תחזוקה במבנה החמאם.

249

ג. חמש שנים לאחר קבלת חוות הדעת של מהנדס המבנים המסוכנים הגיש התובע העירוני באותה תקופה כתב אישום נגד בעלי המבנה. בכתב האישום לא צוין באופן כלשהו שמדובר במבנה היסטורי שנמצא ראוי לשימור. במסגרת ההליך המשפטי התחייבו בעלי מבנה החמאם להרוס את קיר הבטון המדובר וכן לתקן ולהשלים קיר אבן מקורי במבנה, כדי למנוע נשירת אבנים למדרכה. באוגוסט 2015 שוב ביקר במקום מהנדס מבנים מסוכנים מטעם העירייה ומסר כי בוצעו העבודות שנדרשו והסכנה הוסרה. בעקבות זאת, ולבקשת העירייה, הורתה השופטת על סגירת התיק הפלילי נגד בעלי המבנה.

250

לאחר שעברו חמש שנים ממועד קבלת חוות הדעת אומנם נקטה עיריית ירושלים פעולות שמטרתן לטפל בסכנה לעוברים ושבים ברח' יחזקאל, מכוח הסמכויות הנתונות לה לפי חוק העזר לירושלים. ואולם כאשר לכאורה הוסרה הסכנה, זנחה העירייה את הטיפול בערכי השימור של המבנה. נמצא כי מהמועד שבו הוסרה הסכנה כאמור ועד מועד סיום הביקורת לא נקטה העירייה פעולות למניעת המשך הפגיעה בערכי השימור במבנה החמאם מכוח הסמכויות הנתונות לה לפי התוספת הרביעית (ראו מקבץ תמונות 1 להלן). זאת ועוד, התיקונים שדרש מהנדס המבנים המסוכנים לבצע אינם נותנים מענה לסכנות הצפויות בעקבות קריסת גג המבנה, כפי שעלה מפרוטוקול הדיון בוועדת השימור.^{xx}

251

מקבץ תמונות 1: מבנה החמאם



המקור : התמונה העליונה מימין והתמונות התחתונות צולמו על ידי צוות הביקורת ב-22.11.18 ; התמונה העליונה משמאל - אתר ה-GIS העירוני, נצפה ב-4.12.18.

מימין למעלה - החזית הצפון-מזרחית שפונה לרח' רבנו גרשום. בתמונה ניכר ההרס הרב של פנים המבנה, וכן אפשר להבחין בנפילת אבנים מקירותיו החיצוניים. כמו כן ניתן להבחין בתחתית של התמונה בהשחתת קיר המבנה באמצעות כתובות גרפיטי ; משמאל למעלה - תצלום אוויר של המבנה (2017). בתמונה ניתן לראות את מקום המבנה וניכר ההרס המוחלט של פנים המבנה ותקרתו ; מימין למטה - החזית הצפון-מערבית שפונה לרח' יחזקאל. בחזית זו בוצעו פעולות למניעת נשירת אבנים לרחוב, על פי הודעת מהנדס בניין מטעם העירייה באוגוסט 2015 ; משמאל למטה - החזית הדרום-מערבית. המבנה נותר ללא קיר בצידו הדרום-מערבי.

252

2. כמה חודשים לאחר שנדון מצבו של מבנה החמאם בוועדת השימור, הובא לפתחה של הוועדה מצבו של מבנה נוסף שיועד לשימור - "בית יהודה".

253

בית יהודה היה מבנה ברח' מלכי ישראל 46 ונכלל בשכונת שנלר שהוקמה ערב מלחמת העולם הראשונה⁶⁷. בשל ערכו ההיסטורי נכלל מבנה זה ברשימת האתרים שצוינה באחת מתוכניות המונומנטים (3423). על פי הוראות התוכנית, לא יותרו כל הריסה של המבנים שברשימת האתרים או שינוי של צורתם החיצונית, אופיים וסגנונם הארכיטקטוני. כמו כן, לא יותר לבצע במבנים שינוי פנימי שיש בו כדי לגרום לשינוי באופיים, ולא תותר במבנים כל תוספת בנייה.

254

נמצא כי כבר בפברואר 2015 התקבלה תלונה בעירייה על הרס שמתבצע במבנה האמור. בעקבות התלונה ביקר במקום נציג מחלקת השימור, והעירייה הוציאה צו הפסקת עבודה במבנה.

255

כמה ימים לאחר הוצאת הצו התריע אדריכל במחלקת השימור כי למרות הוצאת הצו מתבצעות במקום עבודות הריסה מדי לילה בלילה, וכי על העירייה לשקול פנייה רשמית למשטרה כדי להביא לפעולה אפקטיבית יותר, מכיוון ש"בקצב הנוכחי, ולמרות צו הפסקת העבודה, לא תישאר אבן על אבן בעוד כמה ימים". לאחר עוד יומיים פנתה העירייה לבית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים, וזה ניאות להוציא צו שיפוטי להפסקת עבודה ומניעת פעולות.

256

במקביל לפניית העירייה לבית המשפט לעניינים מקומיים דנה ועדת השימור בסוגיה והחליטה כי מכיוון שהרס המבנה נמשך, יש מקום להפעיל את סעיפים 14 - 15 לתוספת הרביעית. בדיון הודיע המשנה ליועץ המשפטי לעירייה כי יפנה למהנדס העיר, ימסור לו תמונה ושרטוטים של המצב בשטח ויבקש לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית.

257

לאחר כמה ימים פנה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה אל מהנדס העיר בבקשה לקבל את חוות דעתו בעניין הפעלת סעיף 14 כאמור.

258

גם במקרה זה לא נמצא כי מהנדס העיר נתן חוות דעת בעניין הפעלת סעיף 14, ולא נמצא כי ועדת השימור שבה ופנתה אליו או ביצעה מעקב כלשהו בעניין. ועדת השימור שוב לא הפעילה אפוא סעיף זה ולא הטילה על הבעלים לבצע עבודות תחזוקה באתר.

259

בית יהודה, אשר הוכר כמונומנט בתוכנית מתאר עירונית, נהרס עד היסוד (ראו תמונה 2 להלן), זאת לכאורה עקב דרך פעולתם הכושלת של הגורמים האמונים על הנושא - ובראשם מהנדס העיר עצמו. ^{xxi}

⁶⁷ גיל גורדון, "מתחנת מיסיון לשכונה - התפתחות מתחם 'בית היתומים הסורי' של שנלר בירושלים בשלהי העידן העות'מאני", קתדרה 128 (תשס"ח), עמ' 91 - 97.

מקבץ תמונות 2: מבנה בית יהודה



המקור: התמונה העליונה והתמונה האמצעית צולמו על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל ב-5.2.15; התמונה התחתונה - אתר ה-GIS העירוני, נצפה ב-4.12.18.

מלמעלה - החזית הדרומית של המבנה שפונה לרחוב מלכי ישראל. בתמונה ניכר ההרס המוחלט של בית יהודה וערכיו השימוריים; התמונה האמצעית - הריסות פנים המבנה; מלמטה - תצלום אוויר של המבנה (2017), בתמונה ניכר הרס המבנה, וניתן להבחין בסימנים של בנייה חדשה.

261

מנהל אגף תכנון עיר מסר למשרד מבקר המדינה בשם מהנדס העיר באוקטובר 2018 בנוגע למבנה החמאם כי הואיל ולא נקבעו קריטריונים להפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית, והואיל ומדובר בסעיף דרקוני לטעמו אשר מעולם לא הופעל על ידי העירייה, בחר מהנדס שלא לחוות את דעתו בעניין. עוד נמסר בתשובה כי מאחר שוועדת השימור לא ציינה כלל לפני מהנדס העיר מדוע מצאה לנכון להפעיל דווקא במקרה זה את סעיף 14 לתוספת, "לא היו בידיו הכלים לפעול".

262

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין במסמכים כל סימן לכך שמהנדס העיר לא הכין חוות דעת עקב היעדרם של קריטריונים בנושא. כמו כן, אילו סבר מהנדס העיר כי הדבר מונע ממנו לחוות את דעתו בעניין, ברור שהיה עליו להשיב ברוח זו לוועדת השימור ולמסנה ליועץ המשפטי של העירייה. לא זו אף זו, היה עליו לפעול מתוקף תפקידו לגיבושם לאלתר של קריטריונים כאמור, וזאת בזמן שעדיין היה ניתן להציל את המבנה.

263

יצוין שגם אם אכן לא השתמשה העירייה מעולם בסעיפים 14 - 15 לתוספת, כטענת מהנדס העיר - מדובר באי-מילוי חובתה על פי דין. כמו כן, כאשר מבוקש היתר בנייה מאפשר הנוהל העירוני לדרוש ממבקש ההיתר להגן על ערכי השימור ואף להחתיים אותו על כתב התחייבות וערבות ולפיו אם לא יבצע את הוראות השימור, בסמכות העירייה לבצע את העבודות ולחייבו בגינן. ואכן, נמצאו מקרים שבהם בכתב ההתחייבות האמור צוינה ההוראה האמורה.

264

יודגש כי כבר בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מן הראוי שתפעיל את סעיף 14 לתוספת בנוגע למתחם מע"ץ⁶⁸ ולמתחם הרכבת⁶⁹. עיריית ירושלים מסרה אז בתגובתה בנוגע למתחם התחנה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה.

265

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למהנדס העיר על שלא מילא את תפקידו בנושא חשוב זה ולא עשה דבר כדי למנוע את הרס המבנים האמורים. משרד מבקר המדינה מעיר גם לוועדת השימור על שלא ביצעה מעקב כלשהו בנושא, אלא הסתפקה במשלוח בקשה למהנדס העיר - בקשה אשר כאמור מעולם לא זכתה לתגובה. דרך פעולתם של כל הגורמים - ובייחוד של מהנדס העיר - ממחישות באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפות העירוני וסותרת את מדיניותה המוצהרת של העירייה בנוגע לשימור.^{xxii}

266

בתשובתו מינואר 2019 ציין מהנדס העיר כי הוא רואה חשיבות רבה בשימור מבנים ואתרים היסטוריים וייחודיים. ואולם הפעלת סעיף 14 לתוספת הרביעית מצריכה היערכות נרחבת ושיתוף פעולה בין עיריית ירושלים ובין משרדי ממשלה וגופים נוספים האחראים לשימור המורשת בישראל. נוכח ריבוי המבנים לשימור בירושלים ונוכח הקושי בתקצוב הפעולות להגנתם נדרש מנגנון מורכב שבו יהיו מעורבים גורמים ממשלתיים ופרטיים בעלי אמצעים כלכליים אשר ביכולתם לתמוך בעיריית ירושלים בעת הפעלת אמצעי אכיפה הנדרשים לשימור מבנים היסטוריים העומדים לפני סכנת הריסה מיידית. לגבי הפעלת סעיף 15 לתוספת ציין מהנדס העיר כי קיומו של תקציב להגנה על מבנים אלו הוא צורך חיוני, וכי בהיעדרו של תקציב כזה יהפכו אותם מבנים לאתרים נטושים ומסוכנים לציבור. המהנדס הוסיף כי בכוונת עיריית ירושלים להקצות בתקציב שנת 2019 את חלקה לטובת העניין, לאפשר ככל הניתן לבצע פעולות ראשוניות ודחופות לשימור והצלה של מבנים היסטוריים ולפעול בשיתוף פעולה עם המשרדים הרלוונטיים לקידום הנושא.

267

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולמהנדס העיר כי לצורך הפעלת סעיף 14 לחוק לא נדרשת הקצאת משאבים נרחבת, מאחר שהעלות העיקרית של עבודות השימור מוטלת על בעליהם של הנכסים ולא על העירייה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מברך על קידום מנגנונים ופעולות העשויים לשפר את הטיפול במבנים ואתרים לשימור המצויים בסכנה, כפי שעלה מתשובת מהנדס העיר.

⁶⁸ מתחם ברחוב הנביאים בו מבנים שהעירייה ייעדה לשימור.

⁶⁹ מתחם הממוקם בדרום העיר בו מבנים בעלי היסטוריה ואדריכלי רב שיועדו לשימור.

268

על העירייה לפעול לגיבוש קריטריונים ברורים בנוגע להפעלת סעיפים 14 - 15 לתוספת הרביעית, לשם מניעת הרס מבנים ואתרים המיועדים לשימור.

269

בתשובתה ציינה העירייה כי מחלקת השימור מגבשת בימים אלו נוהל וקריטריונים להפעלת סעיפים 14-15 לתוספת הרביעית, לשם מניעת הרס במבנים המיועדים לשימור ונמצאים בסכנה.

המחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בעיריית ירושלים

270

בשנת 2006, לאחר פרסום הדוח הקודם, הוקמה המחלקה לשימור מבנים ואתרים היסטוריים בעיריית ירושלים, בכפיפות לאגף תכנון עיר. תפקידיה ותחומי סמכותה של מחלקת השימור מוסדרים בנוהל השימור העירוני. המחלקה היא הגורם המקצועי המרכזי בתחום השימור בירושלים: היא מלווה הכנת תוכניות ובקשות להיתרים במתחם העיר ההיסטורית ובמתחמים אחרים שהוגדרו ראויים לשימור; שותפה להכנת רשימת השימור בהתאם לתוספת הרביעית ומרכזת את עבודת ועדת השימור העירונית בנושא; וכן אחראית להתוויית מדיניות השימור הנוכחית והעתידי של העיר.

271

בכל שנה מהשנים 2014 עד 2018⁷⁰ טיפלה מחלקת השימור בממוצע בכ-600 בקשות להיתרי בנייה ובכ-100 תיקי תיעוד, ליוותה את הכנתן של כ-30 תוכניות מתאר (בהיבטים שימוריים) וכן ליוותה כ-60 תיקים מכוח תוכנית מתאר מקומית 10038, הכוללת הנחיות מיוחדות לבינוי בירושלים לפי תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). נוסף על כך, מחלקת השימור מעורבת בטיפול במבנים מסוכנים ברחבי העיר שיש בהם היבט של שימור.

כוח האדם במחלקת השימור

272

1. מחלקת השימור של עיריית ירושלים מנתה בעת ביצוע הביקורת 11 עובדים: מנהלת המחלקה (אדריכלית); שלושה אדריכלים במשרות קבועות (מבין ארבע משרות אדריכלים שנקבעו בתקן); שני הנדסאי אדריכלות; ארבע עובדות מינהלה; ואדריכלית שהועסקה באמצעות חברה חיצונית.

273

בביקורת עלה כי בשנים שנבדקו הייתה תחלופה תכופה של ממלאי משרות האדריכלים במחלקה, וכי יש קושי לאייש את המשרות האמורות. בשנת 2018 פרסמה העירייה שני מכרזים, אך לא אותרו מועמדים מתאימים למשרה. לפיכך פרסמה העירייה בינואר 2019 את המכרז בשלישית, בלי לכלול בו דרישת התמחות בתחום השימור.

274

נוסף על כך העסיקה מחלקת השימור מספר משתנה של יועצים חיצוניים למטרות שונות. עד לשנת 2017 השתמשה המחלקה בשירותיו של מהנדס חיצוני המתמחה בשימור בכל הנוגע לקבלת חוות דעת הנדסית, ובמועד סיום הביקורת טרם נמצא מועמד מתאים להחליפו.

275

2. נמצא כי לא נקבע למחלקת השימור תקן כוח אדם ייעודי בנוגע לפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור⁷¹. כבר בשנת 2014 העירה מבקרת העירייה, בעקבות קביעה של ועדת השימור משנת 2011, כי יש מחסור בכוח אדם ייעודי כאמור, הן במחלקה לפיקוח על הבנייה והן במחלקת השימור⁷². ואולם במועד סיום הביקורת הנוכחית טרם נקבעו במחלקות אלה תקנים בנוגע לפיקוח על בנייה במבנים ואתרים לשימור.

⁷⁰ הנתונים לגבי שנת 2018 נכונים ליולי אותה שנה.

⁷¹ האחריות לפיקוח על מבנים לשימור נתונה בפועל בידיהם של מפקחי מחלקת הפיקוח על הבנייה. זאת על אף שעל פי נוהל השימור העירוני, מחלקת השימור היא שאמורה לפקח על אתרי השימור השונים בעיר ועל העבודות המתבצעות בהם.

⁷² דוח מבקרת עיריית ירושלים, בעמ' 283-285.⁷³ ת"א 176/92 מרג"י נ' "תנועת ביחד", נג(3) 89, 104 (1993); בג"ץ 528/85 חזאן נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, מ(2) 487, 494 - 495 (1986).

276

יצוין כי מספר המשרות המקצועיות בנוגע לשימור שנקבעו בתקן כוח האדם של עיריית ירושלים קטן במידה ניכרת ממספר המשרות המקצועיות כאמור שנקבע בתקן כוח האדם של עיריית תל אביב-יפו, אף על פי שמספר המבנים לשימור בירושלים גדול יותר מפי 2.5 מזה שבתל אביב-יפו. נוסף על כך, עיריית תל אביב-יפו מחזיקה במערך חיצוני התומך ביחידת השימור - חברה עירונית לתמיכה בשיפוץ; חברה המלווה בעלי בתים שמתבצעים בהם פרויקטים לשימור; מערך הסברה חיצוני; ומרכז שימור עירוני. בעיריית ירושלים לא קיים מערך תמיכה דומה.

277

ניכר כי המחסור בכוח אדם במחלקת השימור פוגע בתפקוד השוטף של המחלקה ואינו מאפשר טיפול מיטבי ואיכותי בכל מגוון הנושאים שלהם היא אחראית. לדוגמה, כפי שיוצג בהמשך, נושא הפיקוח על ביצוע הנחיות השימור אינו מקבל תשומת לב מספקת, ועקב כך נפגעים מבנים לשימור; וכן יש חשש כי בעקבות המחסור נפגעים מיזמים גדולים, כגון אישור רשימת המבנים לשימור, שטרם הסתיים אף שהוא עומד על הפרק זה כמה שנים.^{xxiii}

278

נוכח היקף העבודה הרחב של מחלקת השימור בעיריית ירושלים והמשימות המורכבות העומדות לפניה, כפי שמוצג בדוח זה, על העירייה לפעול ככל הניתן לאיוש המשרות שנקבעו בתקן מחלקת השימור. כמו כן, משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב העירייה להערתה של מבקרת העירייה עוד בשנת 2014, ולפיה קיים מחסור בכוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור. על העירייה לבחון מהן הסיבות לקשיים באיוש משרות במחלקת השימור ולפעול לפתרוןם ככל הניתן, על מנת למלא את השורות, דבר שהיא עצמה סברה כי הוא נחוץ לקידום ערכי השימור.

279

בתשובתה מסרה העירייה כי למרות ריבוי המשימות ודרישות החוק מחלקת השימור פועלת זה זמן רב ללא איוש מלא של תקן כוח האדם שנקבע לה. העירייה הוסיפה כי מחסור זה גורם למחלקת השימור בין היתר למתן שירות שאינו מיטבי בנוגע לתפקידה כמוקד ידע בתחום. העירייה ציינה כי נוסף על עובדים שנקלטו לאחרונה במחלקה, היא פרסמה מכרז לאדריכל שימור בכיר, ובשנת 2019 אף מתוכננת קליטתו של אדריכל יועץ נוסף. בנוגע לכוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על מבנים ואתרים המיועדים לשימור מסרה העירייה כי במחלקת השימור אין תקן פיקוח, ובהתאם להחלטת מנהל מינהל התכנון ומנהל משאבי אנוש הנושא מטופל על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה.

280

משרד מבקר המדינה מברך על נסיונות עיריית ירושלים לאייש את המשרות הפנויות ואף להגדיל את תקני כוח האדם. עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, עולה חשש כי אנשי מחלקת הפיקוח על הבנייה אינם מיומנים דיים בפיקוח על בנייה הנעשית במבנים ובאתרים המיועדים לשימור.

ליקויים בדיוניו של צוות השימור

281

1. על פי נוהל השימור העירוני, צוות השימור יורכב מנציגי מחלקת השימור ומנציגי מחלקת הרישוי. תפקידו של צוות השימור הוא לדון בבקשות להיתרי בנייה או בתוכניות הכוללות היבטי שימור, ובין היתר לקבוע אם נדרש להכין תיק תיעוד; אילו המלצות תכנוניות יידרשו לצורך אישור תוכנית; אם נדרש מינויו של אדריכל שימור מלווה; ואם יש צורך להעלות סוגיה מסוימת לדיון בוועדת השימור העירונית. על צוות השימור להגיש את המלצותיו בנוגע לנושאים אלה לוועדת השימור.

282

נמצא כי ברובם המכריע של דיוני צוות השימור משתתפים נציגי מחלקת השימור בלבד, בניגוד לנקבע בנוהל השימור העירוני, וכי לא נשמעת עמדתה של מחלקת הרישוי בסוגיות העומדות לפני הצוות. רק במקרים מעטים משתתפים עוד גורמים בדיוני הצוות, כגון מנהל אגף תכנון עיר ונציג היועץ המשפטי לעירייה.

- 283 בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי צוות השימור מורכב מעובדים במחלקת השימור, מנהל אגף תכנון עיר והיועץ המשפטי לוועדת השימור, אשר מוזמנים לכל דיוני הצוות. כמו כן, בהתאם לבקשה הנבחנת ולאופי הדיון מוזמנים גם אנשי מקצוע נוספים, לדוגמה בעלי תפקידים ממחלקת הרישוי או מאגף תכנון עיר.
- 284 **משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הרכב צוות השימור, כפי שעולה מתשובתה, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל השימור העירוני. על העירייה לפעול על פי נוהל זה או לחלופין לפעול לעדכנו. כמו כן יובהר כי אין די בזימון חברי הצוות וגורמים רלוונטיים אחרים, ועל העירייה גם לוודא את נוכחותם בדיונים.**
- 285 2. צוות השימור, ככל רשות מינהלית, מחויב בקיום סדרי מינהל תקינים, ובכלל זה בתיעוד ברור ומדויק של דיוניו שבו מפורטים חילופי הדברים בין משתתפי הדיון ובעיקר הנימוקים להחלטות שקיבלו המשתתפים בדיון. סעיפים 16 ו-17 בנוהל השימור העירוני קובעים כי צוות השימור יתכנס לפחות אחת לשבועיים, וכי מהלך ישיבותיו וההחלטות שהתקבלו בהן יתועדו בפרוטוקול. חובת ניהול פרוטוקול באופן תקין נגזרת מזכות הציבור לדעת, מהצורך בחשיפת האמת ומהצורך בשקיפות פעילותו של גוף ציבורי כדי לאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית - שהם חלק מעקרונות היסוד של חברה דמוקרטית.⁷³
- 286 משרד מבקר המדינה בדק את מועדי ישיבות צוות השימור וכן את מספר הבקשות שעמדו לפניו בדיונים השונים משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת. הבדיקה העלתה כי בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 התכנס הצוות כ-48 פעמים בממוצע ודן בכ-290 בקשות בממוצע.
- 287 נמצא כי דיוני צוות השימור מתועדים באופן לקוי. לא קיים פרוטוקול דיון, אלא סיכום תמציתי וקצר של ההחלטות שהתקבלו. יתרה מזאת, סיכום הדיון אינו משקף את מהלך הדיון ואת חילופי הדברים בין המשתתפים בו שקדמו להחלטה שהתקבלה. לגבי כמחצית המקרים לא היה ניתן להבין מקריאת הפרוטוקולים באופן ברור וחד-משמעי מהן ההמלצות.
- 288 משרד מבקר המדינה מעיר לחברי צוות השימור שעליהם להקפיד לתעד את מהלך דיוני הצוות באופן ברור ומדויק ולא להסתפק בסיכום דיון קצר ותמציתי. מלבד החובה על פי דין לתעד במלואם את דיוני הצוות, ובפרט לתעד באופן מלא את הנימוקים להחלטותיו, יש לתייעד כזה חשיבות רבה, מאחר שהוא מאפשר בקרה יעילה על ההחלטה, משפר את איכות ההחלטה ואת דרכי הפעולה של הרשות וכן מחזק את אמון הציבור במינהל הציבורי; זאת ועוד, אין להקל ראש בצורך של התושב לקבל נימוקים להחלטות בענייניו.⁷⁴
- 289 התייעוד הלקוי של דיוני צוות השימור מקבל משנה חומרה, הואיל והחלטות הצוות אינן מפורסמות לציבור. כאמור, צוות השימור מוסמך על פי נוהל השימור העירוני לקבל החלטות עקרוניות בדבר החלטת הוראות שימור על מבנים. עם זאת, כ-85% מהבקשות לקבלת היתרי בנייה במבנים לשימור או לקידום תוכניות הכוללות היבטי שימור שמועלות לפניו אינן מובאות לפני ועדת השימור, וממילא לא זוכות לפרסום ובקרה. על צוות השימור מוטלת אפוא חובה מוגברת לתעד באופן מפורט את החלטותיו הפנימיות ואת הנימוקים להן, מאחר שהן אינן מקבלות כל פרסום פומבי.⁷⁵

73 ת"א 176/92 מרג"י נ' "תנועת ביחד", נג(3) 89, 104 (1993); בג"ץ 528/85 חזאן נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, מ(2) 487, 494 - 495 (1986).

74 י' דותן, "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים", מחקרי משפט יט (2002), עמ' 7 - 10.

75 בג"ץ 954/97 כהן ואח' נ' ראש לשכת עורכי הדין ואח', פ"ד נב(3) 486, 519 (1998).

ליקויים בשימור גדר ועמודי שער היסטוריים ברח' יפו

במהלכים אשר הביאו בסופו של דבר להריסת גדר ועמודי שער היסטוריים ברח' יפו יש כדי לבטא את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים האמונים על התכנון והפיתוח העירוני. להלן פירוט: xxiv

290

בסוף המאה התשע עשרה נבנה על דרך יפו ההיסטורית ביתו של השופט מלכיאל מני, ראשון השופטים היהודים בבית המשפט העליון בתקופת המנדט הבריטי. מבנה זה היה חלק בלתי נפרד מההיסטוריה של העיר ירושלים וההתיישבות היהודית בה. בשנות השבעים של המאה העשרים חכרה עיריית ירושלים את השטח על מנת להכשירו לשמש מגרש חנייה עירוני (להלן - המתחם). המבנה נהרס, וכשרידים לו נותרו רק גדר ועמודי שער מאבן הפונים לרח' יפו.

291

בשנת 2002 נכנסה לתוקפה תוכנית מתאר מקומית 4412ב' (להלן - תוכנית 4412ב'), שנועדה לקדם את הפיתוח והשדרוג של המרחב העירוני במרכז העיר. התוכנית הוחלה בין היתר על המקום שבו ניצבו הגדר ועמודי השער ההיסטוריים, והוראותיה ייעדו אותם להריסה ואף קבעו כי הריסתם תתבצע לפני כל תחילת בנייה בשטח. נוסף על כך כללה התוכנית הוראות שימור בנוגע למבנה היסטורי שניצב בחלקה סמוכה; ההוראות התנו את ביצוע התוכנית בשיקום ושיפוץ של חזיתות מבנה זה. תוקפה של התוכנית פקע עוד בשנת 2009, שבע שנים לאחר מועד כניסתה לתוקף, וזאת בהתאם לנקבע בתוכנית עצמה, ועל כן לכאורה לא היה ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.

292

בשנת 2012 הגיש יזם פרטי בקשה לקבלת היתר בנייה, לשם הקמת מלון ובניינים למסחר ולמגורים במתחם, מכוח הוראות תוכנית 4412ב'; הבקשה שהוגשה לא כללה התייחסות להריסת הגדר ועמודי השער, המצויים כאמור בשטח שחכרה העירייה. בביקורת עלה כי רק בנובמבר 2014 אישרה מחלקת השימור את הבקשה, בכפוף בין היתר למינוי אדריכל שימור מלווה, הגשת כתב התחייבות וכן הפקדת ערבות בנקאית להבטחת עמידה בהנחיות השימור, ובכללן "שיקום ושיפוץ חזיתות המבנה הקיים בחלקה 335 [החלקה הסמוכה לחלקה שבה היו ממוקמים גדר האבן ועמודי השער] והגנה על המבנים ההיסטוריים הסמוכים הכול עפ"י הנחיות אדר' השימור המלווה".

293

במקביל למתן ההיתר ליזם הפרטי כאמור החלה העירייה לדון במיזם של עיצוב רחבה עירונית בשטח הכולל את גדר האבן ועמודי השער. התהליך כלל ישיבות תיאום שקיימה העירייה בהשתתפות צוות התכנון, אדריכל העיר ונציגי האגפים והמחלקות של העירייה הנוגעים בעניין, ובהם נציגי מחלקת השימור. בשתי ישיבות תיאום שקיימה העירייה בשנת 2016 נדון בין היתר שימור הגדר ועמודי השער ההיסטוריים. נציגת מחלקת השימור השתתפה בישיבה הראשונה בלבד ובה ביקשה לשקול את הותרתם של הגדר והעמודים ההיסטוריים או לכל הפחות חלקים מהם. עם זאת, בהמלצת צוות התכנון ובהסכמת אדריכל העיר לא התקבלה עמדתה. בסיכום אותה ישיבה לא אוזכרה הסתייגותה של הנציגה מהרס גדר האבן ועמודי השער. משלב זה נפסקה מעורבותה של מחלקת השימור בתהליך, והעירייה המשיכה בקידום המיזם שבמסגרתו הוחלט על הריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים.

294

בשלהי שנת 2016 הסתיים התכנון של המיזם. בהסתמך על האישור של מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה, ולפיו עבודות הפיתוח של המיזם פטורות מקבלת היתר בנייה בהתאם לסעיף 145ג לחוק התכנון והבנייה, החלו העבודות בלי שהתבקש עבורן היתר, וממילא בלי לקבל את אישורה של מחלקת השימור לביצוען כחלק מהליך אישור הבקשה להיתר. יצוין כי מנהל אגף רישוי ופיקוח נתן את אישורו זה בלי שהתייעץ בעניין עם גורמים משפטיים בעירייה. את העבודות ביצעה חברה עירונית בבעלות העירייה, כך שהעירייה פטרה למעשה את עצמה מקבלת ההיתר.

295

הגדר ועמודי השער נהרסו במאי 2018, בהתאם לתכנון של המיזם שאישרה העירייה ובהסתמך על הוראותיה של תוכנית 4412ב'. להלן ממצאים אשר חושפים את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים האמונים על התכנון והפיתוח העירוני:

296

297

1. בתקנות הפטור מפורטים סוגי העבודות והשימושים הפטורים מהיתר בנייה, ובלבד שמתקיימים בהם התנאים המצטברים שבסעיף 145ג לחוק התכנון והבנייה, ובכלל זה ש"השפעתם על חזות הבנייה, על הסביבה ועל אופיין ומאפייניהם, מעטה". עוד נקבע בתקנות הפטור כי הן לא יחולו על עבודות או שימושים "בתחום מגרש, אתר, מתחם, או בניין המיועדים לשימור לפי תוכנית מאושרת או רשימת שימור מאושרת לפי התוספת הרביעית לחוק".

298

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הגדר ועמודי השער היו בעלי נוכחות בולטת וייחודיות בנוף העירוני המודרני, ואף מחלקת השימור ראתה בהם רכיבים בעלי ערך היסטורי. הריסתם שינתה באופן מהותי את חזות הסביבה ומאפייניה (ראו מקבץ תמונות 3 להלן), ומכאן שלא ניתן לראות בהריסה שינוי מועט בחזות הבנייה והסביבה, וספק רב אם לביצועה בפטור מהיתר היה עיגון בדין.

299

מקבץ תמונות 3: גדר האבן ועמודי השער ברח' יפו



המקור: התמונות צולמו על ידי מר איציק שוויקי, מנהל מחוז ירושלים במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, במאי 2018.

מימין - גדר האבן ועמודי השער קודם להריסתם; משמאל - הריסות הגדר והעמודים זמן קצר לאחר ביצוע עבודות ההריסה.

300

נוכח מקומם של הגדר ועמודי השער בטבורה של העיר והערך ההיסטורי והנופי שלהם, היה על מנהל אגף רישוי ופיקוח בעירייה לקיים התייעצויות, בעיקר עם היעוץ המשפטי של העירייה, לפני שפטר את עבודות הפיתוח מקבלת היתר בנייה.

301

בתשובתו מינואר 2019 מסר מנהל אגף רישוי ופיקוח בעיריית ירושלים כי התוכנית החלה על האזור איפשרה את הריסת גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים, ועבודות ההריסה בוצעו לאחר תכנון ממושך שנעשה בעירייה ואושר על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים. מנהל אגף רישוי ופיקוח הוסיף כי מאחר שהעבודות, ובכללן עבודות ההריסה, היו אמורות להתבצע על ידי חברה עירונית הוא סבר כי ניתן לראות בהן עבודות פיתוח שטח שאינן טעונות היתר ואין צורך שיפנה ליעוץ המשפטי בעניין. לדבריו, האינטרס הציבורי הצדיק את זירוז ההליכים ללא העמסת הנטל הכלכלי הכרוך בהכנת בקשה להיתר ובטיפול בה על כתפי הציבור.

302

בעניין זה יובהר כי אין מקום ל"קיצורי דרך" - על אחת כמה וכמה קיצורי דרך שמבצע מי שאמון על שמירת דיני התכנון והבנייה. יתר על כן, אילו היה מתבקש היתר, היה העניין מגיע לפתחה של מחלקת השימור, דבר שהיה מאפשר לבחון שוב את הנחיצות של הריסת הגדר ועמודי השער.

303

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל עוד מתעכבת השלמת הכנתה של רשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית, חשוב להביא כל סוגיה שנוגעת למבנה או אתר הכלולים ברשימה או המיועדים להיכלל בה לפתחה של ועדת השימור העירונית, בטרם יבוצעו במבנה שינויים בלתי הפיכים.

304
2. במסמך עירוני פנימי מאוקטובר 2018 טען מנהל אגף תכנון עיר בין היתר כי לא היה ניתן לשמר את הגדר והעמודים, משום ששימורם היה טעון שינוי של הוראות תוכנית 4412'ב'. לדבריו, שינוי הוראות התוכנית היה עלול להביא לעיכוב ב"מועד הוצאת היתר הבנייה וקבלת טופס אכלוס, עם כל המשמעויות של חשש לתביעת נזיקין מצד היזם, המתלוות לכך".

305
תשובת מנהל אגף תכנון עיר אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שבאותו זמן קודמה תוכנית מתאר מקומית אחרת⁷⁶ לשינוי הוראותיה של תוכנית 4412'ב', ולכן ממילא היה יכול להיגרם עיכוב כאמור; זאת ועוד, הגדר ועמודי השער נכללו בתוכנית הפיתוח של המתחם, והיה ניתן לטפל בהם במסגרתה, כפי שגם הציעה נציגת מחלקת השימור.

306
לא זו אף זו, בביקורת נמצא כי במסגרת תהליך אישור התוכנית שקודמה נדרשה חוות דעת מחלקת השימור כתנאי לאישור התוכנית. ואולם ועדת המשנה החליטה בפברואר 2016 כי אין צורך באותו שלב בחוות דעת כאמור. בהמשך המליץ מהנדס העירייה על ביטול מוחלט של הדרישה לחוות דעת של מחלקת השימור.

307
פעם נוספת נמנעה אפוא ממחלקת השימור ההזדמנות להביע את התנגדותה המקצועית להריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים.

308
3. ועדת השימור - שהיא המתאימה ביותר לדון במעמדם השימורי של הגדר והעמודים ההיסטוריים ובעלת מומחיות בעניין - מעולם לא נדרשה לסוגיה, וגורלם של הגדר והעמודים הוכרע בידי אדריכל העיר וצוות התכנון, שאינם בעלי מומחיות בתחום השימור. גם לאחר הריסת הגדר והעמודים שאלת מעמדם השימורי והצורך בשחזורם הובאה לפתחה של ועדת המשנה, בלי שהוצגה לפניה חוות דעתה של ועדת השימור ובלי שניתן כל ייצוג בדיון שהתקיים בוועדת המשנה לעמדה המקצועית של מחלקת השימור או ועדת השימור. אשר לוועדת המשנה, היא לא ביקשה מוועדת השימור למסור לה חוות דעת בטרם דנה בנושא.

309
משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבחון באופן מעמיק כיצד קרה שגורל רכיבים שימוריים מובהקים לא הובא לפתחו של הגורם המתאים ביותר בעירייה לדון בו.^{xxv}

310
אף שמחלקת השימור ידעה על תוכנית 4412'ב' לכל המאוחר בשנת 2014, ובכלל זה על הסכנה הטמונה בה לרכיבים שימוריים כמו הגדר ועמודי השער, היא לא נקטה את הצעד המתבקש ולא הביאה את הנושא לפתחה של ועדת השימור וממילא לא פעלה לאישור הכללתם של הגדר ועמודי השער ברשימת השימור הסטטוטורית לפי התוספת הרביעית. אילו נכללו הגדר ועמודי השער ברשימת השימור הסטטוטורית, לא היה ניתן להתיר את הריסתם ללא היתר. בעניין זה יצוין כי אין די בבקשת נציגת מחלקת השימור בישיבת תיאום לשקול את הותרתם של הגדר ועמודי השער.

311
בתשובתה השיבה עיריית ירושלים כי הגדר נכללה ברשימת השימור, אך הרשימה טרם אושרה על ידי ועדת השימור.

312
משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי אין תחליף להכללתם של מבנים ואתרים לשימור ברשימת השימור ולאישורה של הרשימה על ידי ועדת השימור, ומקרה הרס הגדר ועמודי השער ממחיש זאת באופן מובהק.

313
4. כאמור, היתר הבנייה שניתן לביצוע עבודות הפיתוח הותנה במינוי אדריכל שימור מלווה. הנחיות מחלקת השימור לאדריכל השימור המלווה עסקו בבניין מסוים במתחם, אך כללו בין היתר גם דרישה להגנה על מבנים היסטוריים סמוכים (ככל הנראה גדר האבן ועמודי השער). עם זאת, בדוחות ליווי השימור שהגיש אדריכל השימור המלווה לא הייתה כל התייחסות לגדר

⁷⁶ תוכנית 101-0217885 שבסמכות הוועדה המקומית. אושרה בנובמבר 2016.

ולעמודים. נמצא כי מחלקת השימור לא ניהלה כל מעקב אחר עבודתו של אדריכל השימור: העבודות על פי ההיתר החלו ככל הנראה עוד בשנת 2014, אולם דוח הליווי הראשון של האדריכל הוכן רק באפריל 2018.

314

עוד נמצא כי הריסת הגדר ועמודי השער נודעה לאדריכל השימור המלווה ביום שבו בוצעו עבודות ההריסה, והוא אף הודיע על כך בשיחה טלפונית למחלקת השימור. ואולם ההודעה נמסרה ככל הנראה לאחר שעבודות ההריסה כבר הושלמו.

315

בתשובתה ציינה עיריית ירושלים כי ייתכן שמחלקת השימור הייתה צריכה לדרוש באופן ברור יותר מאדריכל השימור המלווה להתייחס לשימורם של גדר האבן ועמודי השער, וכי הניסוח "מבנים היסטוריים סמוכים" אינו ברור מספיק.

316

כמו כן, בתנאים להיתר הבנייה המצוינים בטופס היתר הבנייה לא הייתה כל התייחסות לגדר האבן ולעמודי השער וגם לא למבנים היסטוריים סמוכים. נוסף על כך, גם במסמך שבו קבעה מחלקת השימור את התנאים למתן היתר הבנייה ואת התנאים שיירשמו בהיתר הבנייה לא הוזכרו גדר האבן ועמודי השער, ואף לא הוזכרו מבנים היסטוריים סמוכים. רק על גבי נספח ערבות לשימור נקבע כי הערבות חלה גם בנוגע להגנה על המבנים ההיסטוריים הסמוכים.

317

בתשובתו של אדריכל השימור המלווה מינואר 2019 צוין כי הוא מעולם לא נדרש להגן על גדר האבן ועמודי השער וכי גדר האבן ועמודי השער לא נמצאים בחלקה שבה הוא נדרש לפקח על עבודות השימור.

318

נראה כי גם בהזדמנות זו החמיצה מחלקת השימור את ההזדמנות למנוע את הרס גדר האבן ועמודי השער. הדעת נותנת כי לו הייתה מחלקת השימור קובעת באופן ברור, בולט וחד כי על אדריכל השימור המלווה לדאוג גם לשימורם של גדר האבן ועמודי השער, ולו הייתה מבצעת בקרה נאותה על עבודתו של אדריכל השימור, הייתה נודעת לה בעוד מועד הכוונה להרוס את גדר האבן ועמודי השער, והיה באפשרותה לנקוט פעולות למניעת ההריסה, ובכלל זה דרישה להבאת הנושא לפתחה של ועדת השימור העירונית.

319

מכלול הליקויים המתוארים לעיל הביאו להריסתם המוחלטת והבלתי הפיכה של גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים, והם ממחישים באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפויות העירוני. ניכר כי דרך פעולתם של גורמי העירייה השונים הקשתה על מחלקת השימור לבצע את תפקידה. אשר למחלקת השימור עצמה, אשר אמורה להוביל את נושא השימור בעירייה, גם היא לא עשתה די כדי להגן על נכסים שראתה בהם נכסים ראויים לשימור בשל חשיבותם ההיסטורית והאדריכלית הרבה.^{xxvi}

ליקויים בפיקוח על עבודות במבנים ואתרים לשימור

320

האחריות לפיקוח על עבודות בנייה המבוצעות במרחב העירוני ולאיתור מקרים של ביצוע בנייה או עבודה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר (להלן - עבודה אסורה) מוטלת על מחלקת הפיקוח על הבנייה בעיריית ירושלים, בהתאם לסמכויות המוקנות למפקחיה בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו מכוחו. לגבי מבנים ואתרים לשימור ואזורים המיועדים לשימור קובע נוהל השימור העירוני כי פעולות פיקוח כאמור יבוצעו על ידי מפקחים מטעם מחלקת הפיקוח על הבנייה בשיתוף עובדי מחלקת השימור, שלהם יש מומחיות בנושאי שימור. במסגרת הפיקוח על עבודות במבנים ובאתרים לשימור נדרשים המפקחים לוודא בין היתר כי ההנחיות המיוחדות לשימור שנכללו בתנאי ההיתר מבוצעות.

321

מערך הפיקוח העירוני באתרי השימור בירושלים מסתייע במקרים מסוימים גם באדריכלי שימור מלווים שמעסיקים היזמים הפרטיים. אדריכל השימור המלווה הוא אדריכל בעל מומחיות בתחום

השימור⁷⁷ האחראי לתכנון פרטני של עבודות השימור והשחזור וכן אחראי לפיקוח על ביצוע העבודות כאמור, בתיאום מלא עם מחלקת השימור. בין היתר נדרש אדריכל השימור לעדכן את מחלקת השימור עם קבלת היתר הבנייה ועם תחילת העבודות; להגיש אחת לשבועיים דוח על התקדמות העבודות; לדווח בכתב על כל פעולה המתבצעת בניגוד להנחיות השימור שנכללו בתנאי ההיתר; וכן לתאם עם נציג מחלקת השימור סיור באתר אחת לחודש. החובה למנות אדריכל שימור מלווה כתנאי למתן היתר בנייה נקבעה בהנחיות המרחביות.

322

משרד מבקר המדינה העיר פעמים רבות על החשיבות שבאיתור עבירות בנייה בעודן באיבן ונקיטת צעדי אכיפה מידיים נגדן⁷⁸. לגבי עבודות במבנים ואתרים לשימור, קיימת חשיבות רבה אף יותר לעיתוי שבו מבוצעות פעולות הפיקוח ומאותרות עבירות הבנייה. הפעלת כלי הפיקוח במבנים ואתרים לשימור בזמן אמת עשויה למנוע הריסה בלתי הפיכה שלהם. כאשר מתגלה פגיעה בערכי השימור לאחר מעשה, כל שנותר לעשות במקרים לא מעטים הוא להורות על ביצוע שחזור, אשר לרוב אין בו כדי להשיב באופן מספק את המצב לקדמותו.

323

מידע על התחלת עבודות על פי היתר בנייה אמור להימצא בידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שלה מחויב בעל ההיתר להודיע מראש על התחלת הבנייה ומועדה בהתאם לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970. בתקנות אלה נקבע כי אם לא ניתנה הודעה כאמור, יראו את עבודות הבנייה כעבודות המבוצעות שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו אם יבוצעו על פי יתרת תנאי ההיתר. בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, בעל ההיתר מחויב להודיע מראש על התחלת הבנייה גם לרשות הרישוי המקומית, על מנת שזו תיתן לו אישור להתחיל בביצוע העבודות (אישור תחילת עבודה).

324

בביקורת נמצא כי עובדי מחלקת השימור אינם מבצעים בקרות יזומות על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור שבתנאי ההיתר לביצוע נקבעו הנחיות מיוחדות לשימור. בכלל זה הם אינם עוקבים אחר התחלות בנייה באתרים ובמבנים לשימור כאמור בהסתמך על מידע האמור להימצא במוסדות התכנון. בשל כך נמנעת מעובדי המחלקה האפשרות לדעת מתי אמור אדריכל השימור המלווה להתחיל בביצוע עבודתו ובמסירת דוחות ליווי למחלקה.

325

עוד נמצא כי מחלקת השימור נשענת באופן מוחלט על דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה ועל דוחות הליווי שמגישים אדריכלי השימור, זאת גם במקרים שבהם דיווחיהם של אדריכלי השימור מוגשים זמן רב לאחר שכבר החלו העבודות.

326

לא זו אף זו, נמצא שהמפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה היו עדים לפגיעה בערכי שימור או לחריגה מהנחיות מחלקת השימור כפי שצוינו בתנאי ההיתר, אך לא זיהו אותן ככאלה ולכן לא דיווחו עליהן למחלקת השימור, כפי שיפורט להלן.

327

נוסף על כך, על אף תפקיד המפתח שממלאים אדריכלי השימור בפעולות הפיקוח שמבצעת מחלקת השימור, כפי שגם ממחיש המקרה של הרס גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים שתואר לעיל, המחלקה אינה מבצעת בקרה נאותה על עבודתם, אינה מקפידה לקבל מהם דיווחים בתדירות הנדרשת ואינה מקפידה לתאם עימם סיורים באתרים שבהם מבוצעות העבודות.

328

עקב כל האמור מתגלה לא אחת באיחור ניכר - לעיתים כעבור שנים - כי הנחיות מחלקת השימור שצוינו בתנאי ההיתר אינן מבוצעות, בחלקן או במלואן. להלן דוגמאות:

77 כתנאי לכך שיוכל לשמש בתפקיד זה נדרש אדריכל השימור המלווה לעמוד בשורה של תנאי סף הנוגעים להשכלתו ולניסיונו וכן לחתום על כתב התחייבות למחלקת השימור.

78 ראו לדוגמה מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** (פורסם בשנת 2018), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הראלי", עמ' 775; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (פורסם בשנת 2017), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות - רישוי בנייה, פיקוח ואכיפה, התקשרויות ומינהל עובדים", עמ' 1014; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2009), "עיריית ירושלים - אכיפת חוק התכנון והבנייה במתחם 'גן המלך'", עמ' 701.

329

1. ברח' אנג'לו לוי ביאנקיני 4, בסמוך לבית הכנסת האיטלקי ומוזיאון יהדות איטליה, נבנה בשנת 1876 או עוד קודם לכן מבנה של שתי קומות. מקומו של המבנה, תקופת הקמתו והמבנים בסביבתו מלמדים כנראה כי הוא היה חלק ממתחם שמידט, אשר תוכנן על ידי האדריכל הטמפלרי הידוע תיאודור זנדל.

330

בפברואר 2011 ניתן היתר בנייה להקמת בניינים חדשים למגורים ולמסחר במתחם שבו ניצב המבנה ההיסטורי. בהנחיות אדריכל השימור המלווה אשר נדרשו על פי ההיתר נקבע שימורן של שתי חזיתות במבנה, נוכח ערכן התרבותי ואיכותן האדריכלית; בהנחיות נקבע ששימור החזיתות ייעשה באמצעות פירוק והרכבה. העבודות במתחם החלו ככל הנראה עוד באותה השנה.

331

בספטמבר ובאוקטובר 2011 הגיש האדריכל המלווה שני דוחות ליווי למחלקת השימור, וכבר מהם עלה כי אבני החזית לא סומנו ולא פורקו באופן ידני כפי שנדרש בהנחיותיו. על אף ליקויים אלה שהתגלו כבר בשנת 2011, רק בינואר 2018, כשבע שנים לאחר תחילת העבודות, הגיש אדריכל השימור המלווה את דוחות ליווי השימור הבאים, לצורך קבלת אישור לאכלוס המבנה. עם הגשת הדוחות בשנת 2018 התברר למחלקת השימור כי האדריכל לא היה מעורב בחלק מהליכי הבנייה; כי הוראות השימור לא קוימו; וכי חזית המבנה שיועדה לשימור פורקה ונעלמה בזמן ביצוע העבודות, ובמקום זאת נעשה שחזור לחזית המבנה ללא מעורבות אדריכל השימור.

332

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למחלקת השימור שאף שכבר בשנת 2011 הביא לידיעתה אדריכל השימור המלווה כי הנחיות השימור בנוגע לפירוק האבנים לא קוימו, היא לא עשתה דבר במשך שבע שנים כדי למזער את הנזק שנגרם לשימור. ^{xxvii}

333

בביקורת נמצא כי מפקחים מטעם מחלקת הפיקוח על הבנייה אומנם ביקרו באתר 13 פעמים, אך לא פיקחו על ביצוע הנחיות השימור כנדרש על פי ההיתר.

334

שחזור המבנה ללא קיום הנחיות השימור, ללא ליווי אדריכל שימור וללא האבנים המקוריות התגלה כבעייתי ביותר, כפי שמתואר בדוגמה הבאה:

335

במבנה המקורי נמצאו "חלונות טאקה" - חלונות עגולים בין שתי קשתות - אשר שוחזרו על ידי היזם עוד לפני התערבות מחלקת השימור. בעקבות הנחיות מחלקת השימור שניתנו לאחר דיווח האדריכל המלווה בשנת 2018, פורקו ושוחזרו החלונות עוד פעמיים, אולם בסופו של דבר גם לאחר שחזור החלונות בפעם השלישית נמצא כי הם שונים מאוד מהחלונות המקוריים.

מקבץ תמונות 4: חלון הטאקה במבנה ברח' אנג'לו לוי ביאנקיני 4



המקור: דוח ליווי אדריכל השימור המלווה, אפריל 2018.

מימין למעלה - ספטמבר 2011 - חלון טאקה מקורי לפני פירוק חזית המבנה; משמאל למעלה - דצמבר 2017 - חלון טאקה משוחזר קודם למעורבות מחלקת השימור; מימין למטה - ינואר 2018 - חלון טאקה משוחזר לאחר קבלת הנחיות מחלקת השימור בפעם הראשונה; משמאל למטה - אפריל 2018 - חלון טאקה משוחזר לאחר קבלת הנחיות מחלקת השימור בפעם השנייה.

337

בתשובתו מינואר 2019 ציין אדריכל השימור המלווה כי תהליך הבנייה נמשך זמן רב בשל מורכבות המיזם ובעקבות התחלפות הבעלים וחברת הניהול, וכי עקב כך אבדו חלק מאבני החזית. האדריכל הוסיף כי החזית ששוחזרה אכן לא תאמה את חזית המקורית, וכי הוא ומחלקת השימור אילצו את היזמים לבצע שינויים חוזרים על מנת להגביר את הדמיון בין החזית המשוחזרת לחזית המקורית.

338

החריגה מהנחיות השימור הגיעה לידיעת מחלקת השימור כבר בשנת 2011, אך היא נדרשה לעניין רק כעבור כשבע שנים ולאחר שכבר נזק בלתי הפיך לשימור במבנה. החריגה התאפשרה בין השאר עקב הימנעותה של מחלקת השימור מלפקח על ביצוע עבודתו של האדריכל המלווה והסתמכותה הבלעדית על דיווחיו, שלא נמסרו במועד, ועל דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה, שהיו עדים לחריגות ברורות מהנחיות השימור כפי שנכללו בתנאי ההיתר, אך לא זיהו אותן ככאלה ולכן לא דיווחו עליהן למחלקת השימור.

339

2. ברח' יישא ברכה 13 בשכונת הבוכרים שוכן בית מגורים של שתי קומות מקורה בגג רעפים. חלק מהמבנה נבנה בעשור הראשון של המאה העשרים, וחלקים אחרים נבנו לאחר מכן. המבנה הוא בעל מאפיינים ייחודיים לתקופה וכולל חצר פנימית המרוצפת באבן.

340

בפברואר 2015 ניתן היתר בנייה להריסת המבנה במסגרת תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38). היתר הבנייה הותנה בין היתר בשימור חזיתות המבנה ההיסטורי, במינוי אדריכל שימור מלווה ובהפקדת ערבות בנקאית להבטחת קיום הנחיות השימור. העבודות באתר החלו סמוך למתן ההיתר.

341

רק באוגוסט 2016, כ-16 חודשים לאחר תחילת העבודות, הגישה אדריכלית השימור לראשונה דוח ליווי שימור. עוד דוח ליווי הוגש בדצמבר 2016, ובמאי 2017 הוגש דוח הליווי המסכם. עם הגשת הדוח המסכם התברר למחלקת השימור כי קירות פנימיים במבנה שיועדו לשימור נהרסו, וכי הריצוף המקורי של החצר הפנימית של המבנה שפורק ויועד לשימור לא נשמר במלואו (ראו מקבץ תמונות 5 להלן). אדריכלית השימור אומנם ציינה בדוח המסכם כי "נעשה שימוש חוזר בריצוף אבן מקורי", אך בעקבות הערות מחלקת השימור הודתה כי הריצוף לא נשמר במלואו "בשוגג" וביקשה "לקבל הקלה".

342

יוצא אפוא כי רק כ-16 חודשים מקבלת היתר הבנייה, כאשר פגיעות חמורות בשימור כבר נעשו, קיבלה מחלקת השימור לעיונה דוח ראשון של אדריכלית השימור המלווה, ויש חשש כי מחלקת השימור לא ידעה כלל לפני שקיבלה דוח זה כי העבודות באתר כבר החלו.

343

מקבץ תמונות 5: ריצוף החצר הפנימית ברח' יישא ברכה 13



המקור: דוח ליווי של אדריכל השימור המלווה, מאי 2017

מימין - הריצוף המקורי של החצר הפנימית לפני פירוקו; משמאל - ריצוף החצר הפנימית לאחר הפירוק והשחזור. מהתמונה עולה כי בשחזור לא נעשה שימוש בריצוף האבן המקורי במלואו.

344

בביקורת נמצא כי במחלקת השימור הופקדה ערבות בנקאית להבטחת קיום תנאי ההיתר בנוגע למבנה ברח' יישא ברכה 13. ואולם מחלקת השימור לא השתמשה בסמכות הנתונה לה ולא חילטה את הערבות לאחר שהתברר כי הנחיות השימור לא קוימו. למעשה, עוד בינואר 2018 ניתן אישור מחלקת השימור למתן טופס אכלוס בנוגע למבנה, וכן הוחזרה ליזם הפרטי הערבות הבנקאית שנדרש להפקיד, אף על פי שהערות מחלקת השימור טרם יושמו במלואן. יצוין שבבקשתו לקבלת טופס אכלוס ציין היזם הפרטי עצמו כי הוא אינו מתנגד לעיכוב כתב הערבות הבנקאית במחלקת השימור עד ליישום מלא של דרישות המחלקה.

345

לא זו אף זו, נמצא כי במשך השנים נעשה ניסיון אחד בלבד לחלט ערבות של בעל היתר לאחר שהתגלה כי לא עמד בהנחיות מחלקת השימור. ואולם גם לאחר שבית המשפט קבע כי העירייה מוסמכת להפעיל את סמכותה ולחלט את הערבות באותן נסיבות, היא לא הפעילה סמכות זו כנגד בעל ההיתר. בהחלטתו התייחס בית המשפט לחומרת הנזקים שנגרמו לערכי השימור במבנה שלגביו ניתן פסק הדין וכתב בין היתר כי "המבנה נהרס באופן ברוטלי, מבלי שהאבנים בו סומנו כדי לאפשר את שיחזורו ומבלי שהדעת ניתנה לערך ההסטורי של המבנה"⁷⁹. בהבהרת המשנה ליועץ המשפטי לעירייה מינואר 2019 נמסר כי הערבות לא חולטה במקרה זה משום שהעירייה והיזם סיכמו כי הערבות תישמר בידי העירייה עד לגמר ביצוע כל עבודות השימור, וכשהסתיימו העבודות לשביעות רצון העירייה הוחזרה הערבות ליזם.

346

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת השימור כי הערבות הבנקאית נועדה להבטיח את עמידתו של בעל ההיתר בהנחיות שקבעה מחלקת השימור בתנאי ההיתר בעניין שימור

⁷⁹ הפ (י-ם) 733-09 מוסדות חינוך ע"ש מולא אור שרגא יזדי נ' עיריית ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.1.11).

המבנה או האתר שלגביהם ניתן ההיתר וכן לשמש כלי הרתעה בידי העירייה מפני פגיעה בערכי שימור. במקרים שבהם נמצא שהיזם הפרטי חורג מהנחיות השימור באופן מהותי, נכון שהעירייה ומחלקת השימור ישתמשו בסמכות הנתונה להן ויפעלו לחילוט הערבות הבנקאית. דרישה להפקדת ערבות בנקאית בלי שקיימת כוונה אמיתית להשתמש בה במקרים המתאימים חוטאת אפוא לתכלית הערבות ופוגעת בכוח של כלי זה להרתיע את בעל ההיתר מפגיעה בערכי השימור.

347

יודגש כי בגין עבירה של עבודה אסורה במבנים ובאתרים לשימור לא נקבעה ענישה מחמירה, כפי שנעשה בין היתר לגבי עבודות אסורות במקרקעין המיועדים בתוכנית לשמש שטחים ציבוריים פתוחים ובמקרקעין המצויים בסביבה החופית⁸⁰. ייתכן כי קביעת ענישה מחמירה בגין עבודה אסורה במבנים ובאתרים לשימור תוכל להגביר את ההרתעה מפגיעה שאינה בת תיקון באתרים אלה.

348

על מינהל התכנון, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר, לשקול קידום תיקון חקיקה בנוגע להחמרת הענישה על עבירה של עבודות אסורות במבנים ואתרים לשימור.

349

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת השימור כי ניהול מעקב שוטף אחר התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור הכרחי על מנת לאתר אי-קיום של הנחיות השימור בעודו באיבו, ובכך למנוע פגיעה בלתי הפיכה בערכי שימור. על מהנדס העיר לדאוג לשיתוף פעולה בין מחלקת השימור ובין מוסדות התכנון העירוניים, כדי שלמחלקת השימור יימסר כל המידע על התחלות בנייה במבנים ובאתרים לשימור, דבר שיוכל לסייע בידה לבצע את תפקידה.

350

מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה בעירייה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי גם מחלקתו אינה מסתמכת על מידע סדור המתקבל ממוסדות התכנון, אלא מסתמכת על מידע הנאסף בסיוורים שמקיימים מפקחי מחלקת הפיקוח באתרי בנייה ברחבי העיר.

351

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתכונת העבודה של אדריכלי השימור המלווים, המקבלים את שכרם מהיזמים הפרטיים, טומנת בחובה מטבע הדברים ניגוד עניינים מובנה של האדריכלים בכל הנוגע להגנה על ערכי השימור. על כן אל לה למחלקת השימור להסתמך באופן בלעדי ומוחלט על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, ועליה לבצע גם היא בקרה יזומה, שיטתית ובלתי תלויה על עבודתם, כדי שיהיה באפשרותה לוודא שהיזמים הפרטיים מקיימים את הנחיות השימור.^{xxviii}

352

בתשובתה מסרה העירייה שמאחר שבמחלקת השימור אין כוח אדם ייעודי בנושא הפיקוח על הבנייה במבנים ואתרים לשימור, יצרה העירייה את מנגנון "אדריכל שימור מלווה". העירייה מודעת לכך שלעיתים אין במנגנון זה די כדי להגן על מבנים לשימור, וכי דוחות אדריכל השימור המלווה אינם עונים באופן מספק על הצורך במעקב. העירייה הוסיפה כי בעקבות כל אלו גיבשה מחלקת השימור נוהל חדש, בתיאום עם מחלקת הפיקוח על הבנייה ומנהל אגף רישוי ופיקוח. על פי הנוהל החדש, שטרם אושר, יידרש אישורה של מחלקת השימור כי מונה אדריכל שימור מלווה כתנאי לתחילת עבודות הבנייה, ותנאי זה יצורף להיתר הבנייה. כך תוכל מחלקת השימור לדעת מתי אמורות להתחיל העבודות במבנה או באתר לשימור, ומתי עליה לצפות לדוחות הליווי של אדריכל השימור.

353

משרד מבקר המדינה רואה בעין יפה את ניסיונותיה של העירייה לשפר את מנגנוני הפיקוח על עבודות המבוצעות במבנים ואתרים לשימור ובין היתר להוסיף על תנאי היתר הבנייה את מינויו

⁸⁰ החוק קובע אפשרות להטיל את כפל הקנס הקבוע בחוק העונשין, התשל"ז-1977 על עבירות מסוג זה ועבירות נוספות המפורטות בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבנייה. מדובר על אפשרות להטיל קנס בסכום של עד 452,000 ש"ח במקום קנס של 226,000 ש"ח בלבד.

של אדריכל שימור מלווה. עם זאת, כפי שהוצג במקרים שלעיל, גם כאשר מונו אדריכלי שימור מלווים והגישו דוחות ליווי לא היה בכך די כדי למנוע פגיעה במבנים לשימור.

354

כל עוד ברצונן של העירייה ומחלקת השימור להמשיך ולהסתמך על דיווחיהם של אדריכלי השימור המלווים, וכל עוד לא נוספים לתקן מחלקת השימור משרות של מפקחים ייעודיים בעלי ידע בתחום השימור - על העירייה ומחלקת השימור לשקול שינוי של מתכונת העבודה הקיימת מול אדריכלי השימור ואת ניתוק הזיקה שבינם ובין היזמים הפרטיים, כדי להבטיח הגנה על ערכי השימור, לדוגמה באמצעות הסדרה מפורטת של אופן ההתקשרות החוזית בין אדריכל השימור ובין היזם הפרטי.

סיכום

355

חקיקתה של התוספת הרביעית לחוק התכנון והבנייה בראשית שנות התשעים של המאה העשרים ביטאה את ההכרה הלאומית בחשיבותם של אתרים היסטוריים לשימור ואת המחויבות לשימור עליהם למען הדורות הבאים. מלבד ערכם החברתי והתרבותי של האתרים ההיסטוריים, יש לאתרים אלה גם ערך כלכלי בלתי מבוטל בשל היותם מקור משיכה והשראה לפעילויות מסחר ותרבות. עם זאת, לא אחת כרוכות פעולות השימור בפגיעה בזכויות קניין של בעל הנכס או של המחזיק בו. בשל כל אלה יש הכרח בהתערבות ציבורית חיצונית על מנת להסדיר את ההגנה על אתרים לשימור ולהבטיח כי ערכי השימור בהם לא ייפגעו.

356

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת זו ליקויים ניכרים בעבודתם של הגורמים השונים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים, ובכללם ועדת השימור ומחלקת השימור. בחינת מכלול הדברים מעלה כי קיימים ליקויים בתחום השימור בירושלים, וכי תחום זה אינו זוכה ליחס ראוי ולהגנה מספקת. הליקויים נוגעים להפעלת הכלים והסמכויות העומדים לרשות העירייה לשם קידום ההגנה התכנונית על ערכי השימור במבנים ואתרים היסטוריים ומניעת הפגיעה בהם.

357

זה יותר משני עשורים, כפי שכבר הוער בדוח הקודם, לא השלימה העירייה את גיבוש רשימת השימור כנדרש בתוספת הרביעית, ומבנים ואתרים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית שלא נכללו ברשימה נהרסו לחלוטין או שינו את פניהם לבלי הכר. במועד סיום הביקורת נכללו כ- 1,100 מבנים ואתרים בלבד ברשימת המבנים והאתרים לפי התוספת הרביעית המעגנת את מעמדם כמבנים ראויים לשימור. קיימים עוד אלפי מבנים שמיועדים להיכלל ברשימה, אך הפעולות הנדרשות מגופי השימור העירוניים לצורך הכללתם ברשימה טרם הושלמו.

358

נמצאו ליקויים בנוגע להרכבה של ועדת השימור, דבר העלול בין היתר לפתוח פתח להפעלת לחצים פסולים על גורמי המקצוע בוועדה. כן נמצאו ליקויים בנוגע לשקיפות דיוניה ולהסדרת ניגודי העניינים של חבריה. עוד מצביעים ממצאי הביקורת על חולשתם של גורמי המקצוע בעירייה, דבר שגורם לא אחת לכך שנמנע מהם למלא את ייעודם ולהגן על נכסים שהם עצמם רואים בהם נכסים בעלי חשיבות היסטורית ואדריכלית גבוהה.

359

ממצאי הביקורת מלמדים שלמרות מדיניותה המוצהרת של עיריית ירושלים ולפיה עקרונות השימור הם נדבכי יסוד בפיתוח העיר, ועל אף הערך הכלכלי המגולם בשימורם של אתרים היסטוריים ברחבי העיר, השימור רחוק מלהיות אמצעי מוביל ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות במוסדות התכנון בדבר שימורם של אתרים העומדים בסכנת הרס או שינוי.

360

כדי לקדם את שימור המבנים והאתרים בירושלים, על העירייה ומינהל התכנון לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה, ויפה שעה אחת קודם. כמו כן, עליהם להגביר את המודעות של עובדי העירייה ותושבי העיר לחשיבות שבשימור מבנים ואתרים ולהשתמש בכל הסמכויות הנתונות להם כדי למנוע פגיעה בהם.

דוח מיוחד ירושלים

- ⁱ ההסדר התכנוני בירושלים נעשה טלאי על טלאי, והוא אינו משקף ראייה משולבת ומתואמת בכל הנוגע לשימור מבנים ואתרים בעיר
- ⁱⁱ היעדרה של רשימת שימור כוללת בנוגע לעיר ירושלים, המשופעת באתרים ומבנים לשימור, פוגע בתכנון העירוני ובמדיניות השימור כאחד
- ^{iv} הבקרה שמבצעת מחלקת השימור נשענת על דיווחיהם של המפקחים מטעם המחלקה לפיקוח על הבנייה, שייתכן שבשל היעדר הכשרה ומומחיות מתאימות לא זיהו חריגות מהנחיות מחלקת השימור
- ^v בביקורת זו עלו ליקויים ניכרים בעבודתם של הגורמים השונים המעורבים בתהליכי השימור העירוניים בירושלים, ובחינת מכלול הדברים מעלה כי תחום השימור אינו זוכה ליחס ראוי ולהגנה מספקת
- ^{vi} הביקורת הקודמת העלתה כי עיריית ירושלים המעיטה בהכנת תוכניות לשימור או באישור תוכניות המחייבות שימור, מחשש שיוטל עליה לשלם פיצויים בסכומים גדולים, ומאחר שהשימור כרוך בעלויות גבוהות
- ^{vii} משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולוועדה המחוזית על "גריירת הרגליים" בנוגע לאישור תוכנית מתאר לירושלים, המותירה את העיר הגדולה בישראל ללא תכנון מתארי מאושר כדין
- ^{viii} מדיניותה של העירייה להמעיט בקביעת הוראות שימור מגבילות נובעת ככל הנראה גם משיקולי תקציב ונקבעה ללא גיבוש תשתית עובדתית מלאה בדבר העלויות הכרוכות בקביעת הוראות כאלה
- ^{ix} קובעי המדיניות בעיר עדיין רחוקים מלראות בשימור ערך מרכזי ומשפיע, ונדרשים מאמצים רבים כדי לקדם החלטות בוועדות התכנון בדבר שימורם של מבנים המצויים בסכנת הריסה או שינוי.
- ^x על עיריית ירושלים להשתמש בכלים נוספים לקידום של ערכי השימור, כגון הענקת מענקים והלוואות והקמת קרנות, בייחוד נוכח מספרם הרב של המבנים והאתרים בעיר ומעמדה כבירה וכעיר תיירות
- ^{xi} הסדר שבו אדם עומד בראש ועדה המייעצת לוועדה אחרת שגם בראשה הוא עומד עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים מוסדי ולהביא למצב אבסורדי המייתר לכאורה את מתן חוות הדעת
- ^{xiii} חיזוק הדרג המקצועי בוועדת השימור באמצעות מינוי נציגים מקצועיים נוספים בעלי דעה מייעצת יאפשר לגורמי המקצוע להביע בחופשיות את עמדתם המקצועית ויצמצם את החשש מפני הפעלת לחץ פסול עליהם
- ^{xiv} טעם חמור לפגם נמצא בהשתתפות של עיריית ירושלים בטיפול בעבירות הבנייה החמורות שהתגלו במקרקעין שלחבר המועצה לשעבר יש זיקה אליהם, דבר העלול לעורר חשש למשוא פנים
- ^{xv} ליועץ המשפטי לעירייה לא הוצג די מידע, ולכן לא היה אפשר להגיע למסקנה מבוססת בנוגע לשאלה אם חבר המועצה לשעבר עוסק ביזמות נדל"ן באופן תדיר
- ^{xvi} משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שוועדת השימור של עיריית ירושלים הפסיקה לציין את שמות המשתתפים בדיוניה מספטמבר 2016
- ^{xviii} משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על התעלמותה מהוראת הדין ועל אי-גיבוש ואישור של רשימה כוללת של מבנים ואתרים לשימור בתחום שיפוטה זה יותר מ-20 שנה
- ^{xix} על עיריית ירושלים לפעול ליצירת מוקד ידע אחד מחייב המאפשר קבלת מידע מלא, מדויק וזמין הנוגע למבנים או אתרים לשימור
- ^{xx} עיריית ירושלים לא נקטה פעולות למניעת המשך הפגיעה בערכי השימור במבנה החמאם מכוח הסמכויות הנתונות לה
- ^{xxi} בית יהודה, אשר הוכר כמונומנט בתוכנית מתאר עירונית, נהרס עד היסוד, זאת לכאורה עקב דרך פעולתם הכושלת של הגורמים האמונים על הנושא, ובראשם מהנדס העיר עצמו
- ^{xxii} דרך פעולתם של כל הגורמים - ובייחוד של מהנדס העיר - ממחישה באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפות העירוני וסותרת את מדיניותה המוצהרת של העירייה בנוגע לשימור
- ^{xxiii} ניכר כי המחסור בכוח אדם במחלקת השימור פוגע בתפקוד המחלקה ואינו מאפשר טיפול מיטבי ואיכותי בכל מגוון הנושאים שלהם היא אחראית, ועקב כך נפגעים מבנים לשימור
- ^{xxiv} במהלכים אשר הביאו להריסת הגדר ועמודי השער ההיסטוריים ברח' יפו יש כדי לבטא את הכשלים בממשקי העבודה בין מחלקת השימור, ועדת השימור ויתר הגורמים
- ^{xxv} משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבחון באופן מעמיק כיצד קרה שגורל רכיבים שימוריים מובהקים לא הובא לדיון אצל הגורם המתאים ביותר בעירייה לדון בו
- ^{xxvi} מכלול הליקויים המתוארים הביא להריסתם המוחלטת והבלתי הפיכה של גדר האבן ועמודי השער ההיסטוריים וממחיש באופן מובהק את מקומם הנמוך של שיקולי השימור בסדר העדיפויות העירוני
- ^{xxvii} אף שכבר בשנת 2011 הודיע אדריכל השימור המלווה למחלקת השימור כי הנחיותיה בנוגע לפירוק האבנים לא קוימו, היא לא עשתה דבר במשך שבע שנים
- ^{xxviii} מתכונת העבודה של אדריכלי השימור המלווים, המקבלים את שכרם מהיזמים הפרטיים, טומנת בחובה מטבע הדברים ניגוד עניינים מובנה של האדריכלים בכל הנוגע להגנה על ערכי השימור

מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים

תקציר

רקע כללי

במרץ 2002 החליטה¹ ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט הביטחוני) לאשר את תוכנית "עוטף ירושלים". התוכנית נועדה לקיים בגזרת עוטף ירושלים פעילות למניעת טרור ולסכל הסתננות של שוהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים) לישראל. התוכנית כללה הקמת מכשול פיזי (להלן - המכשול) והתקנת אמצעים טכנולוגיים לתצפית ולזיהוי בגזרת עוטף ירושלים, קיום פעילות ביטחון שוטפת לאורך המכשול, ובניית מעברים לשם פיקוח על מעבר הולכי רגל, מעבר כלי רכב ומעבר סחורות. אורכו של תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים הוא 145 ק"מ, והוא מקיף את היישובים גבעת זאב, גבעון החדשה ובית חורון מצפון-מערב; את השכונות נווה יעקב ופסגת זאב ממזרח; ואת יישובי גוש עציון ובית"ר עילית מדרום.

תוואי המכשול שאושר בגזרת עוטף ירושלים אינו חופף במלואו לתחום השיפוט של ירושלים, שכן חלק ממנו עובר באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). יצוין כי ממזרח למכשול נותרו שכונות המצויות בתחום השיפוט של ירושלים. אחת הסוגיות המרכזיות והחשובות ביותר בתוכנית מרחב התפר² בכלל ובתוכנית עוטף ירושלים בפרט היא שמירת מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול בד בבד עם הקפדה על הביטחון.

החלטת הקבינט הביטחוני ב/43 מ-14.12.05 (להלן - החלטה ב/43) מסדירה את חלוקת האחריות בין הגופים השונים בנוגע לאבטחת המעברים ולהנחיה מקצועית ואת תפקידי הגופים הללו בכל הקשור לאבטחת המעברים ותפעולם. המטה ללוחמה בטרור (להלן - האגף ללוט"ר³) נקבע בהחלטה זו כגורם מסדיר לעניין אבטחת המעברים ותפעולם, האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית.

ב-2009 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא המכשול והמעברים בעוטף ירושלים, שבו הועלו ליקויים הנוגעים להקמת המכשול והפעלתו וכן לפעילות המעברים בגזרה (להלן - הדוח מ-2009)⁴. ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון⁵ ובכלל זה מעברי עוטף ירושלים (להלן - הדוח מ-2011). ב-2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בביקורת מ-2011⁶ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח מ-2017), ובו נמצא כי חלק מהליקויים לא תוקנו כלל, וחלקם לא תוקנו במלואם. נוכח חשיבות המכשול כנדבך מרכזי בהגנה על ירושלים מחד גיסא, והצורך בשמירה על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול מאידך גיסא, שב ועשה מבקר המדינה ביקורת בנושא זה.

1 החלטה ב/57 מ-13.3.02.

2 מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צידי הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאזור יהודה ושומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

3 מטה לוט"ר במל"ל הוקם באפריל 1996. תפקידי המטה היו, בין היתר, לייעל את דרכי המלחמה בטרור על ידי גיבוש המלצות לקביעת יעדים וייזום תוכניות פעולה, וכן להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בנושא המלחמה בטרור בין הגופים הביטחוניים. בשנת 2017 אוחדו מטה לוט"ר והאגף לביטחון פנים ועורף לאגף אחד - אגף ללוט"ר, ביטחון פנים ועורף.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 64.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון", עמ' 13.

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1797.

מרחב התפר

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים. בביקורת נבחנה הפעילות הביטחונית במכשול ובמעברים והשפעתה על מרקם החיים בגזרת עוטף ירושלים. כמו כן נבדק האם תוקנו הליקויים המרכזיים שהועלו בדוחות הקודמים הנוגעים לעוטף ירושלים. הביקורת נעשתה באגף ללוט"ר במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), בצה"ל, במינהל האזרחי, בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), ברשות האוכלוסין וההגירה וברשות המעברים היבשתיים.

שיתוף הציבור: בחודשים אפריל ומאי 2018 בוצע עבור משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף ציבור תושבי מזרח ירושלים בתהליך הביקורת (להלן - הליך שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל ממקור ראשון עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים. בהליך, שבו השתתפו 42 תושבים בחמש קבוצות היועצות, נבחנו נושאים שונים ובהם הפעילות והתנאים במעברים.

הליקויים העיקריים

פרצות במכשול

בנובמבר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) נותרו שתי פרצות לאורך תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים. פרצות אלה מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראל¹. חשוב לציין כי ב-7.2.19 חדר מחבל מחברון לירושלים דרך אחת הפרצות ורצח באכזריות ביער עין-יעל את אורי אנסבכר ז"ל, צעירה בת 19 מהיישוב תקוע.

פערים בתקשורת בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים

בין כוחות הסיור של חטיבת בנימין של צה"ל, כוחות הסיור של משמר הגבול (להלן - מג"ב) של עוטף ירושלים ומשטרת ישראל קיימים פערי תקשורת הפוגעים בתיאום בין הכוחות וביעילות פעילותם.

אי-ביצוע החלטת ראש הממשלה בנוגע לאזרוח המעברים

בשנת 2005 החליט ראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל לאשר את תוכנית המל"ל ולאזרח את מעברי עוטף ירושלים. מאז חלפו כ-13 שנים, ועד מועד סיום הביקורת לא אוזרח שום מעבר.

במועד סיום הביקורת חלפו ארבע שנים מאז קבע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי יש לבחון לעומק את נושא האזרוח, אולם ההצעות שהכין המל"ל בהתאם להנחיית ראש הממשלה עדיין לא נדונו בקבינט הביטחוני וממילא לא הוכרעו לגופם של דברים. עיכוב של שנים מספר בהבאת נושא כה חשוב לדיון ובהכרעת הדרג המדיני לגביו - גם כשמובא בחשבון הצורך בתיעודף נושאים אחרים - אינו סביר.

עיכוב בפתירת מעבר מצודת אדומים

הקמתו של מעבר מצודת אדומים הושלמה במאי 2018. אולם, במועד סיום הביקורת המשרד לבטי"פ ומשטרת ישראל עדיין לא היו ערוכים להפעלתו. נוסף לכך, אי-הפעלת המעבר במועד עיכבה את פתיחתו של כביש הטבעת המזרחי⁷, שבו הושקעו כ-220 מיליון ש"ח ואשר נועד לשפר את מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית.

היעדר איוש המעברים בבוגרי קורס מפקדי מעברים

משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים, אולם לא כל המפקדים במעברים הם בוגרי הקורס, ויכולה להיות לכך השפעה על מקצועיותם ובקיאותם בנוהלי הבידוק.

מחסור במאבטחים במעברי עוטף ירושלים ופערים בכשירותם המבצעית

קיים מחסור מתמשך וניכר במאבטחים במעברי עוטף ירושלים אשר פוגע בביטחון ובפעילות השוטפת במעבריםⁱⁱ. בשל מחסור זה, המאבטחים בעוטף ירושלים אינם משתתפים בימי ריענון הכשרה כנדרש בנוהל המשטרה, דבר הפוגע בכשירותם המבצעית.

התנגדות המשטרה ליישם את ההחלטה בנוגע להנחיית השב"כ במעברי עוטף ירושלים

חרף החלטה ב/43 ועל אף הערות קודמות של מבקר המדינה, המשטרה לא מיישמת את החלטה ב/43 וממשיכה להתנגד לקבל את הנחיות השב"כ, אשר לו הסמכות בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע⁸, ומנגד היא אינה פועלת לשינוי ההחלטה. במצב הקיים יש משום פגיעה במינהל תקין.

אי-עמידה בנוהלי בידוק במעברי עוטף ירושלים

במעבר הסחורות ביתוניא מצאה המשטרה, כי בשניים מתוך ארבעה תרגילים שקיימה בשנים 2016 - 2017 לא ביצעו חיילי המשטרה הצבאית את התפקיד המוטל עליהם בהתאם לנוהלי הבידוק.

אי-השלמת פיתוחה של המערכת הממוחשבת לרישום עוברים ותנועות - "רעו"ת"

המערכת הממוחשבת "רעו"ת" (להלן - מערכת רעו"ת או המערכת) נועדה לשמש מערכת אחודה לבקרה ולרישום העוברים והשבים הישראלים, בעלי דרכונים זרים, וכן לפלסטינים העוברים במעברים. במועד סיום הביקורת חלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה ההחלטה על פיתוח המערכת, ואף שהושקעו בפיתוחה 28 מיליון ש"ח, הפיתוח טרם הושלם, ואין מועד צפוי לסימו.

⁷ כביש המחבר בין כביש 437, סמוך לכניסה ליישוב ענתות, לבין כביש מס' 1, סמוך לצומת הכניסה לשכונת עיסאווייה. הכביש יאפשר תנועה דו-כיוונית של ישראלים ושל פלסטינים בשני נתיבים נפרדים.

⁸ תחום הטיפול הביטחוני בנוסע עוסק בבידוק אדם וכבודתו - מיטלטלין הנמצאים עליו או ברכבו.

ההמלצות העיקריות

נוכח הסיכון הקיים בשל הפרצות במכשול בגזרת עוטף ירושלים, על משהב"ט, המשטרה וצה"ל לוודא כי הם מספקים את המענה הביטחוני המיטבי לצמצום הסיכון.

על משטרת ישראל וצה"ל לוודא כי לאחר רכישת מכשירי הקשר החדשים תיפתר בעיית התקשורת בין הכוחות בשטח.

נוכח החלטת ראש הממשלה דאז בשנת 2005 והפעולות שנעשו מאז לקידום אזור המעברים ונוכח סדר העדיפויות הביטחוני לעת הזו, ראוי שהמל"ל יביא את נושא אזור מעברי עוטף ירושלים לדיון לפני ראש הממשלה בהקדם האפשרי כדי שישקול את כל השיקולים הרלוונטיים ויכריע סופית אם להנחות על אזור המעברים וקביעת המקורות התקציביים לכך או לבטל את ההחלטה על אזורם ולהותיר את המצב על כנו.

נוכח הסיכום התקציבי שנקבע בין משרד האוצר למשרד לבט"פ בנושא המשאבים להפעלת מעבר מצודת אדומים, על המשרד לבט"פ לוודא כי מעבר מצודת אדומים, יפעל במתכונת מלאה בהקדם האפשרי.

נוכח הכישורים הניהוליים והפיקודיים הנדרשים ממפקדי המעברים, על המשטרה לאייש את מעברי עוטף ירושלים כדבר שבשגרה במפקדים שעברו קורס הכשרה ייעודי, ועליה להכין תוכנית הכשרה ושיבוץ לשם כך.

על המשטרה ועל המשרד לבט"פ לוודא כי למאבטחים במעברים הכשירות המבצעית הנדרשת ולמצוא פתרון למחסור במאבטחים לאלתר.

על השר לבט"פ להנחות את המשטרה למצוא - בתיאום עם השב"כ - את הדרך לקיים את החלטה ב/43, או לחלופין לפעול לשינויה.

על המשטרה, האחראית למעברים, ועל צה"ל לדאוג לכך שחיילי המשטרה הצבאית יבצעו את תפקידם תוך הקפדה על עמידה בנהלי הבידוק, זאת כדי לשפר את איכות הבידוק במעברים.

על המל"ל, כגוף שמוביל את ועדת ההיגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה לפעול להשלמת פיתוחה בהקדם האפשרי ולקבוע עם הגופים השותפים לפיתוחה גורם אחראי להמשך הפיתוח, תוך עמידה בזמנים מוגדרים וקביעת מנגנון לשיתוף תקציבי ביניהם.

סיכום

ירושלים היא בירתה של מדינת ישראל ומקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו. לעיר ירושלים זיקות רבות לאוכלוסיות מגוונות בהיבט הפוליטי, הדתי והלאומי. נוכח מעמדה המיוחד של ירושלים, להיערכות נאותה בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה. הצורך לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט, הביא להקמת המכשול בגזרת עוטף ירושלים, המשמש נדבך מרכזי בהגנה על ירושלים. המעברים בגזרת עוטף ירושלים נועדו לפקח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל ולמנוע פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומה.

הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים כולל, בין היתר, אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה מגוונת זו במעברים מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת פעולה ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי

זהירות וביטחון מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעולות שנקטו משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל להשלמת מרבית תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים ולשדרוג המעברים ושיפור השירות הניתן בהם ואת שיתוף פעולה הנבנה בין גורמי הביטחון, כדי להבטיח מענה מיטבי כנגד האיומים. עם זאת, במועד סיום הביקורת נותרו ליקויים משמעותיים בנוגע לעמידה בנוהלי האבטחה והבידוק הביטחוני ובנוגע להכשרה הנדרשת למפקדים ולכשירות המאבטחים במעברים. נוסף על כך, המשך קיומן של פרצות במכשול אשר מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים מסכן את ביטחון תושבי ישראל.

נוכח חשיבותם של המכשול והמעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין של קבוצות האוכלוסייה השונות משני צידי המכשול, על ממשלת ישראל לממש את החלטותיה בנוגע להשלמת תוואי המכשול ולקבל החלטה בנוגע לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים. על כלל הגופים העוסקים בביטחון השוטף במעברים ולאורך המכשול, ובכלל זה על צה"ל, משטרת ישראל והמשרד לבט"פ, להמשיך ולפעול לשיפור שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לשפר את האבטחה ואת הבידוק הביטחוני במעברים. על משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים שנתרו כדי לאפשר רמת ביטחון גבוהה ומרקם חיים תקין לתושבי ירושלים ולבאים בשעריה, זאת תוך שמירה על האיזון העדין בין צורכי הביטחון ובין רווחת האוכלוסייה הישראלית והפלטטינית.



מבוא

ביוני 2001 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תוכנית מקיפה למרחב התפר⁹ (להלן - תוכנית מרחב התפר)¹⁰ במטרה לספק מענה לאיומים הביטחוניים על ישראל מאזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). התוכנית נועדה לקיים פעילות למניעת טרור בכל המרחב ולסכל הסתננות של שוהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים) לתחומי ישראל, החוזרים בשלוש דרכים: טיפוס על החומה באמצעות חבל, הברחה באמצעות כלי רכב והצגת תיעוד (היתר כניסה) מזויף במעבר. בדצמבר 2001 החליטה הממשלה על ביצוע תוכנית עוטף ירושלים כחלק מתוכנית מרחב התפר, ובמרץ 2002 אישר אותה הקבינט הביטחוני¹¹. התוכנית כללה, בין היתר, הקמת מכשול והתקנת אמצעים טכנולוגיים לתצפית ולזיהוי בגזרת עוטף ירושלים, קיום פעילות ביטחון שוטפת לאורך המכשול ובניית 16 מעברים לשם פיקוח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות. תוכנית מרחב התפר מנוהלת באמצעות מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), האחראית בעיקר להתקשרויות הכספיות עם הקבלנים האחראים להקמתו ולתחזוקתו של המכשול ולפיקוח עליהם, ובאמצעות מינהלת "קשת צבעים" בפיקוד המרכז של צה"ל, האחראית לתכנון תוואי המכשול, לתכנון הקמתו ולאפיון מרכיביו.

תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים שאושר, אינו חופף במלואו לתחום השיפוט של ירושלים,

⁹ מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צידי הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאזור יהודה ושומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

¹⁰ החלטה ב/24 מ-18.7.01, "תוכנית מרחב התפר".

¹¹ החלטה ב/57 מ-13.3.02.

שכן חלק ממנו עובר באיו"ש. יצוין כי ממזרח למכשול, כלומר מחוץ לתוואי, נותרו שכונות הנמצאות בתחום השיפוט של ירושלים. השכונות הגדולות ביותר הן מחנה הפליטים שועפאט ושכונת כפר עקב. לפי הערכות שונות, בשנת 2018 מתגוררים בשכונות שנתרו ממזרח למכשול 120,000 עד 140,000 תושבים, חלק ניכר מהם בעלי תעודת זהות פלסטינית (שב"חים)¹². אחת הסוגיות המרכזיות והחשובות ביותר בתוכנית מרחב התפר בכלל ובתוכנית עוטף ירושלים בפרט היא שמירת מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול, בד בבד עם הקפדה על הביטחון. סוגיית מרקם החיים נוגעת בעיקר לקבוצות האוכלוסייה האלה: תושבי ירושלים המתגוררים ממזרח למכשול המבקשים לעבור לצידו המערבי, ופלסטינים תושבי איו"ש המבקשים להיכנס לירושלים לצורכי תעסוקה, שירותים רפואיים וכד'.

כאמור, המעברים בגזרת עוטף ירושלים כוללים מעברים להולכי רגל, לכלי רכב ומעבר אחד לסחורות. מעברי כלי הרכב מיועדים לישראלים בלבד (לכלי רכב פלסטינים אסורה הכניסה לישראל למעט באישורים חריגים). מעבר הסחורות מיועד להעברת סחורות פלסטיניות מאיו"ש לישראל ולהעברת סחורות מישראל ליעד פלסטיני באיו"ש. המעברים להולכי הרגל משמשים בעיקר למעבר תושבים משכונות ירושלמיות שממזרח לתוואי התפר, למעבר של פלסטינים בעלי היתרים מיוחדים (כגון היתרי עבודה), וכן למעבר של בעלי דרכונים זרים משטחי איו"ש לישראל. על פי נתוני מינהלת קשת צבעים מפברואר 2018, דרך מעברי עוטף ירושלים נכנסים לירושלים מדי יום כ-307,000 תושבים ואזרחים וכ-125,000 כלי רכב, ובכלל זה כ-13,000 פלסטינים בעלי היתרי עבודה בישראל.

הקבינט הביטחוני קבע בהחלטה ב/43 מ-14.12.05 (להלן - החלטה ב/43) כי המטה ללוחמה בטרור (להלן - האגף ללוט"ר)¹³ שבמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הוא הגורם המסדיר לעניין אבטחת המעברים ותפעולם והוא האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית. תפקידו העיקרי של האגף ללוט"ר הוא להמליץ לממשלה על סדר הקדימויות הרצוי לחלוקת המשאבים המוקצים לאבטחת המעברים, לסייע בפתרון מחלוקות ולהגדיר גבולות גזרה בין הגורמים המשתתפים באבטחת המעברים. עוד נקבע בהחלטה, כי קבלת ההחלטות של הגורם המסדיר תיעשה בהתאם למנגנון שגובש בדצמבר 2005 בהחלטת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/44¹⁴, וכי מחלקת המעברים והתשתיות במשטרת ישראל (להלן - מחלקת מעברים) תשמש גורם מנחה בנוגע לאבטחה הפיזית במעברים ולטיפול הביטחוני במטען במעברי הסחורות, ושירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ישמש גורם מנחה בנוגע לבדיקת הנוסע וכבודתו.

החלטת ממשלה 4784 מ-30.4.06 קבעה את חלוקת האחריות הביטחונית בין צה"ל למשטרת ישראל, ולפיה יש "להטיל על משטרת ישראל את האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בשטח עוטף ירושלים ואת האחריות לסדר הציבורי בשכונות השייכות לתחום המוניציפאלי של ירושלים, הנמצאות מחוץ לשטח עוטף ירושלים, ולהטיל על צה"ל את האחריות לביטחון הפנים שבמרחב התפר בשטח מדינת ישראל ובשכונות בשטח המוניציפלי של ירושלים הנמצאות מחוץ

12 על פי הערכת עיריית ירושלים 30% מתושבי השכונות שממזרח למכשול הם שב"חים; על פי הערכת המשרד לענייני ירושלים 50% מתושבי השכונות הללו הם שב"חים.

13 מטה ללוט"ר במל"ל הוקם באפריל 1996. תפקידי המטה היו, בין היתר, לייעל את דרכי המלחמה בטרור על ידי גיבוש המלצות לקביעת יעדים וייזום תוכניות פעולה, וכן להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בנושא המלחמה בטרור בין הגופים הביטחוניים. בשנת 2017 אוחדו מטה ללוט"ר והאגף לביטחון פנים ועורף לאגף אחד - אגף ללוט"ר, ביטחון פנים ועורף.

14 החלטה ב/44 קובעת כי בסמכותו של הגורם המסדיר לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה של האחריות ומה הם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים. הגורם המסדיר יפעל רק במקרים שבהם לא מונה אחראי לתחום מסוים, או כאשר יש ריבוי גורמים שעוסקים בתחום מסוים ואין ביניהם תיאום.

לשטח עוטף ירושלים".

צה"ל מממש את האחריות הביטחונית שהוטלה עליו בגזרת עוטף ירושלים באמצעות שתי חטיבות: חטיבה מרחבית (להלן - חטמ"ר) עציון, הנושאת באחריות הביטחונית ממזרח לתוואי המכשול, בחלקו הדרומי של עוטף ירושלים לכיוון גוש עציון; וחטמ"ר בנימין, הנושאת באחריות הביטחונית ממזרח לתוואי המכשול, בחלקו הצפוני של עוטף ירושלים, ובכלל זה בשכונת כפר עקב השייכת לשטח השיפוט של ירושלים.

האחריות לניהול המעברים הוטלה על משטרת ישראל והיא מממשת אחריות זו באמצעות יחידת המעברים ובאמצעות כוחות מג"ב של עוטף ירושלים שפועלים בכפיפות למפקדת מג"ב עוטף ירושלים ומחוז ירושלים של משטרת ישראל. כוחות מג"ב של עוטף ירושלים מפעילים את המעברים באמצעות גדוד משטרה צבאית של צה"ל האחראי לבידוק של העוברים במעברים ובאמצעות העסקת מאבטחים מטעם חברה פרטית.

ב-2009 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא המכשול והמעברים בעוטף ירושלים¹⁵, שבו הועלו ליקויים הנוגעים להקמת המכשול והפעלתו ולפעילות במעברים אלה (להלן - הדוח מ-2009). ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל לאיו"ש¹⁶ ובכלל זה מעברי עוטף ירושלים (להלן - הדוח מ-2011). ב-2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח מ-2011¹⁷ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח מ-2017), ובו נמצא כי חלק מהליקויים לא תוקנו, וחלקם לא תוקנו במלואם. נוכח חשיבות המכשול כנדבך מרכזי בהגנה על ירושלים מחד גיסא, והצורך בשמירה על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול מאידך גיסא, שב ועשה מבקר המדינה ביקורת נוספת בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים. בביקורת נבדקה הפעילות הביטחונית במכשול ובמעברים והשפעתה על מרקם החיים בגזרת עוטף ירושלים. כן נבדק האם תוקנו הליקויים המרכזיים שהועלו בדוחות הקודמים הנוגעים לעוטף ירושלים. הביקורת נעשתה באגף ללוט"ר במל"ל, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), בצה"ל, במינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז), בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), ברשות האוכלוסין וההגירה וברשות המעברים היבשתיים (להלן - רמי"ם).

שיתוף הציבור: בחדשים אפריל ומאי 2018 בוצע עבור משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף ציבור תושבי מזרח ירושלים בתהליך הביקורת (להלן - הליך שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל ממקור ראשון עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים. בהליך, שבו השתתפו 42 תושבים בחמש קבוצות היוועצות, נבחנו נושאים שונים, ובהם הפעילות והתנאים במעברים.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 64.
16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון", עמ' 13.
17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017) "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1797.

פרצות במכשול בעוטף ירושלים

הקמת המכשול נועדה, כאמור, למנוע פעילות חבלנית עוינת והסתננות לתחומי ישראל. בהחלטת ממשלה 3873 מיולי 2005 נקבע, כי "ממשלת ישראל רואה חשיבות בהשלמה מיידית של גדר הביטחון באזור ירושלים, כדי לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל, ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט".

אורכו של תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים הוא 145 ק"מ והוא מקיף את היישובים גבעת זאב, גבעון החדשה ובית חורון מצפון-מערב; את השכונות נווה יעקב ופסגת זאב ממזרח; ואת היישובי גוש עציון ובית"ר עילית מדרום.

בנובמבר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) נותרו בגזרת עוטף ירושלים שתי פרצות.

במרץ 2016 דן הקבינט הביטחוני באישור הקמת מכשולים לאותה שנה. בדיון זה הציג ראש מינהלת גבולות ותפר במשהב"ט (להלן - המינהלה) את סטטוס הביצוע ואת התוכניות להקמת מכשולים, לשכלולם ולעיבויים בכל גבולות ישראל. ראש המינהלה הבהיר כי תוואי המכשול באזור נוסף אינו מיועד לביצוע בשלב זה עקב אילוצים משפטיים ואחרים. ראש הממשלה ציין בדיון זה, כי "גם אם ברור, שלאחר הפעילות שלנו ייוותרו עדיין פרצות (בשל בעיות משפטיות, פנימיות ותקציביות)... יהיה בכך משום צמצום משמעותי באיום". באותו דיון הנחה ראש הממשלה להכין תוך שישה שבועות תמונת מצב לגבי האפשרות להקמת המכשול גם באזור נוסף.

בנובמבר 2016 מסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "נושא הפרצות בגדר כרוך בבעיות פנימיות, משפטיות ותקציביות, אך מטופל וידוע לדרג המדיני", וכי "ביום 9 ביוני 2016 התקיים דיון קבינט... שבמסגרתו אושרה התכנית והמקורות התקציבים לסגירת הפרצות בקו התפר ביהודה ושומרון [ונקבע כי] ב-2016 יוקצה סך של... לסגירת הפרצות בקו התפר (180 מיליון ש"ח)" (ההדגשות במקור).

במסמך של מינהלת קשת צבעים משנת 2017 ציין ראש המינהלה כי דרך אחת הפרצות "עלולים להיכנס שב"חים ופעילי טרור הן לירושלים והן לעורף ישראל".

בתשובה שמסר צה"ל בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת צה"ל) צוין כי "צה"ל ומשטרת ישראל רואים צורך ביטחוני בסגירת אחת הפרצות כחלק מהשלמת תוואי גדר הביטחון בעוטף י-ם" (ההדגשה במקור). עם זאת, על פי החלטת הדרג המדיני וסדר עדיפויות תקציבי-ביטחוני הוחלט כי תוואי אחד הקטעים לא יושלם בעת הזו, וכי המענה המבצעי הקיים אל מול מרחב זה מתבסס על פעילות מבצעית שוטפת של כוחות משטרה וכוחות צה"ל הפועלים באופן שוטף בגזרה זו ועל מערך איסוף טכנולוגי בגזרה. בתשובתו הדגיש צה"ל כי "על אף שהשלמת תוואי הגדר שתוכננה למרחב זה הייתה מסייעת רבות לשיפור האפקטיביות הביטחונית במרחב, צה"ל ומשטרת ישראל פועלים בתיאום מלא ע"מ [על מנת] לצמצם ולסכל כל האיום על העיר ירושלים ממרחב זה".

חשוב לציין כי ב-7.2.19 חדר מחבל מחברון לירושלים דרך אחת הפרצות ורצח באכזריות ביער עין-יעל את אורי אנסבכר ז"ל, צעירה בת 19 מהיישוב תקוע.

במועד סיום הביקורת טרם נסגרו כל הפרצות בעוטף ירושלים אף על פי שהקבינט הביטחוני אישר ביוני 2016 תוכנית ומקורות תקציביים לסגירת הפרצות בעוטף ירושלים. הפרצות הן סיכון ביטחוני חמור כיוון שהן מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים, ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראלⁱⁱⁱ. נוכח הסיכון הקיים והתממשותו ברצח שתואר

לעיל על משהב"ט, המשטרה וצה"ל לוודא כי ניתן המענה הביטחוני המיטבי לצמצום הסיכון הנובע מקיומן של פרצות אלה.

שיתוף פעולה בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים

ממסמכי המל"ל עולה כי בשנים 2015 - 2016 אירעו 76 פיגועי טרור בירושלים, 47 מהם בוצעו על ידי מפגעים תושבי ירושלים ו-13 על ידי מפגעים שהתגוררו בשכונות שמחוץ לגדר, ממזרח למכשול.

כאמור, בגזרת עוטף ירושלים פועלים כוחות ביטחון רבים בתפקידים שונים. כל אחד מהם הוא נדבך חשוב בהגנה על ירושלים בגזרה שבאחריותו, ומשכך הכוחות נדרשים לפעול בשיתוף פעולה ובקשר הדוק ביניהם כדבר שבשגרה.

משימתה של חטמ"ר (חטיבה מרכזית) בנימין, המפורטת בפקודת התעסוקה המבצעית של החטיבה (להלן - פקודת התע"מ), היא: "חטיבת בנימין תגן בגזרתה, תגן על ירושלים! תמנע חדירה וטרור לעורף מדינת ישראל, תתקוף טרור, טרור עממי ופלילי, תאכוף חוק וסדר במרחב, תאפשר איכות חיים לישראלים ולפלסטינים ותהיה במוכנות מלאה לתרחישי הסלמה, כל זאת על מנת לקיים ביטחון לתושבי מדינת ישראל" (ההדגשות במקור). עוד נקבע בפקודה כי מאחר שבגזרת החטיבה פועלים גורמים רבים נוספים "יש לוודא כי קיימת יכולת חבירה לכל גוף בין ארגוני בבט"ש [ביטחון שוטף], אירוע מתפרץ".

מסמך התפיסה המבצעית של חטמ"ר בנימין מינואר 2017 קובע כי נדרש "חיזוק השת"פ [שיתוף פעולה] הבין ארגוני - חטיבה - שב"כ - מת"ק¹⁸ משטרה-מג"ב והתיישבות לטיוב האפקטיביות המבצעית".

משרד מבקר המדינה בחן את שיתוף הפעולה בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים - צה"ל, מג"ב עוטף ירושלים ומשטרת ישראל. מהבחינה עלה כי הכוחות השונים פועלים להעמקת שיתוף הפעולה ביניהם.

כך למשל, אחת לשבוע מקיימים הגופים מפגש עבודה משותף, בו נוכחים נציגי משטרת ישראל, מת"ק בית אל, מג"ב, נציגי מודיעין של מג"ב ושב"כ ונציגי חטיבת בנימין. בנוסף, מפקד מחוז ירושלים במשטרת ישראל מקיים אחת לחודש הערכת מצב בה משתתפים כל הגורמים ומתקיימים דיונים משותפים ייעודיים בהתאם לצרכים השונים מעת לעת. בנוסף, כדי לשפר את זמינות המידע המצוי בידי הגופים השונים ואת איכותו, הוקם במצודת אדומים חמ"ל (חדר מלחמה) אחוד בו מוצבים קציני מודיעין של צה"ל, שב"כ ומג"ב, שנועד לאפשר זרימת מידע מהירה בין הגופים ולשפר את יכולת הפעולה והתגובה. עוד יצוין, כי חטיבת בנימין מסייעת למשטרת ישראל בהתמודדות עם תופעת השב"חים באמצעות איסוף מידע וליווי לכוחות המשטרה בפעילותם בגזרה.

לשם קיום שיתוף פעולה מיטבי בין הכוחות השונים הפועלים בגזרת עוטף ירושלים נדרש כי התיאום בין הכוחות יעשה באמצעות תקשורת אפקטיבית.

¹⁸ מינהלת תיאום וקישור. מינהלה זו היא נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה באיו"ש, ותפקידה לקשר בין עובדי הממשלה וצה"ל לבין נציגי הרשות הפלסטינית והתושבים הפלסטינים.

בביקורת נמצא כי בניגוד לפקודת התע"מ, קיימים פערי תקשורת בין הכוחות הפוגעים ביעילות פעילותם. להלן דוגמא הממחישה את הפגיעה בתאום בין הכוחות:

ב-16.9.18 נכנסה בשוגג טיולית של כוחות צה"ל לכפר עקב. הטיולית נרגמה באבנים, ומפקד המחלקה, חייל ונהג הטיולית נפצעו. בתחקיר שעשה מח"ט בנימין בעקבות האירוע עלה כי כוח המשטרה וכוחות צה"ל שפעלו לחילוץ החיילים לא הצליחו לתקשר זה עם זה. במסקנות התחקיר לאירוע זה קבע מח"ט בנימין כי לגדוד המוצב בעוטף ירושלים לא היו מכשירי קשר משטרתיים (מוטורולות), דבר שיכל לשפר את הפיקוד והשליטה מול כוחות המשטרה.

באוקטובר 2018 מסר מח"ט (מפקד חטיבת) בנימין לצוות הביקורת, כי "אמנם אושר רכש של מכשירי קשר משטרתיים... אולם מכשירים אלו טרם התקבלו [בחטיבה]".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את שיתוף הפעולה הנבנה בין חטמ"ר בנימין ובין משטרת ישראל ומג"ב עוטף ירושלים ואת התוכניות להרחיב את שיתוף הפעולה כדי לשפר את ההגנה על ירושלים. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשטרת ישראל כי עליהם לטפל לאלתר בפערי התקשורת בין הכוחות בשטח אשר עלולים לסכן חיי אדם.

בתשובת המשטרה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשטרה) צוין כי "בפריסה החדשה של חטיבת בנימין הוקצו 18 מכשירי קשר לרמות חטיבה, גדוד ופלוגה. בגזרות בנימין ועציון קיימים 120 מכשירי קשר ניידים... בכל מכשיר קשר צה"לי מותקנים תדרי מ"י [משטרת ישראל], דבר המאפשר לכוחות לעבוד ברשת גזרתית אחת".

בתשובת צה"ל נקבע כי עד סוף חודש ינואר 2019 יופעלו ויושמשו כלל המכשירים שיאפשרו את השיח הישיר בין כוחות משטרת ישראל וצה"ל.

על המשטרה וצה"ל לוודא כי לאחר רכישת מכשירי הקשר בעיית התקשורת בין הכוחות בשטח תיפתר.

אזרוח המעברים

בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה נקבע כי אזרוח המעברים הוא פרויקט לאומי שיש לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות מהותיות והשפעה ניכרת על ביטחונם של תושבי מזרח ירושלים ועל אורח החיים של האוכלוסייה הפלסטינית. הפעלת מעברים להולכי רגל, לכלי רכב ולסחורות בין איו"ש לישראל כרוכה בטיפול בבעיות ביטחוניות, כלכליות ומינהליות ובמניעת פעילות פלילית. האוכלוסייה המשתמשת במעברים כוללת אזרחים ישראלים, לרבות תושבי איו"ש, פלסטינים בעלי היתר שהייה בישראל, תושבי מזרח ירושלים בעלי תעודות זהות ישראליות, דיפלומטים, נציגי ארגונים בין-לאומיים, עיתונאים, תיירים, רופאים, אנשי דת, מורים, תלמידים ועוד. הטיפול באוכלוסייה כה מגוונת במעברים מחייב יכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא. עובדי המעברים נדרשים גם לגלות מיומנות מקצועית גבוהה בכל הנוגע לביצוע בידוק ביטחוני לבני אדם, לכלי רכב ולסחורות, בין היתר על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים שונים.

על פי סעיף 42(4) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, על המל"ל¹⁹ "לרכז את עבודת המטה של הממשלה... להציע לראש הממשלה סדר יום לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון".

במרץ 2005 אישר ראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל את תוכנית המל"ל בנושא עוטף ירושלים. מטרת התוכנית הייתה בחינת התוואי שהיה קיים אז והשפעותיו, ונכללו בה המלצות להמשך הטיפול בעוטף ירושלים, בדגש על צמצום הפגיעה במרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים (להלן - תוכנית המל"ל). התוכנית כללה, בין היתר, את העברת האחריות להפעלת כל המעברים הקיימים באותה עת בגזרת עוטף ירושלים מצה"ל למשטרה, ובשלב מאוחר יותר להעביר את האחריות להפעלתם לגופים אזרחיים (להלן - אזרוח). כמו כן, התוכנית המליצה להפעיל מעברים חדשים שתוכננו להיבנות בגזרה זו באמצעות גופים אזרחיים. ההנחה שעמדה ביסוד תוכנית המל"ל היא כי הפעלת המעברים על ידי אזרחים ולא על ידי אנשי ביטחון לובשי מדים תפחית את החיכוך עם העוברים במעברים, וכי צמצום הגורמים הפועלים במעברים יביא לאחידות מבצעית, מינהלית, תפעולית וטכנולוגית ולשיפור באיכות השירות והבידוק.

בהליך שיתוף הציבור תיארו העוברים במעברים את בעיית החיכוך בין העוברים במעברים לחיילי צה"ל. להלן פירוט של חלק מהתשובות של המשתתפים בהליך שיתוף הציבור על שאלות שנשאלו על המעברים: "הסיוט הכי גדול שלנו זה המחסום!"; "משחקים באנשים ומזלזלים בהם"; "היום שאני בוגרת אני נמנעת מלהגיע למחסום, הלחץ, כמות האנשים, הרעש, הפחד מהחיילים שתמיד בדקו אותנו"; "כל בוקר יש לנו 'חוויות' חדשות במחסום...".

בדוח מ-2011 העיר מבקר המדינה כי תהליך קבלת החלטות בנוגע לאזרוח מעברי עוטף ירושלים, שהחל כאמור במרץ 2005, לא כלל תוכנית קבועה ומוסכמת המפרטת את המקורות התקציביים למימוש החלטת אזרוח המעברים. משרד רה"ם, משרד האוצר והגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתפעולם - משהב"ט, המשרד לבטי"פ, המשטרה וצה"ל - לא קבעו תוכנית כוללת ומתוקצבת לאזרוח כל המעברים, ובכללם מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא נקבע לוח זמנים לביצוע תוכנית כאמור.

במאי 2011 וביוני 2016 הכין המל"ל שתי הצעות מחליטים בנושא אזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים לאחר קיום עבודות מטה עם משהב"ט, המשרד לבטי"פ ומשרד האוצר. הצעות אלה לא נדונו בקבינט הביטחוני.

בדוח מ-2017 העיר משרד מבקר המדינה לאגף ללוט"ר כי עליו לפעול בדחיפות להבאת נושא אזרוח המעברים לדיון בקבינט הביטחוני.

בתשובה שמסר משרד רה"ם בנובמבר 2016 למשרד מבקר המדינה בעניין ממצאי הביקורת הקודמת צוין כי "הואיל ונושא אזרוח המעברים הוכר כבעל חשיבות על ידי ראש הממשלה, נבקש להטעים כי הנושא ותקצובו נבחנים מעת לעת על ידי הגורמים הרלוונטיים ואף בימים אלו נעשית בחינה נוספת של הנושא. עבודת המטה והצעת החלטה של הלוט"ר לאזרוח המעברים הושלמו ומתעדכנים באופן רציף על ידי מטה לוט"ר, וכאשר הדרג המדיני יחליט לתעדף את הנושא על פני פרויקטים רלוונטיים אחרים, והוא יתוקצב בהתאם, לא יהיה כל עיכוב בקידומו" (ההדגשות במקור). בעקבות הביקורת הקודמת מסר המל"ל למשרד מבקר

¹⁹ על פי החלטת ממשלה משנת 1999 המל"ל אמור לשמש גוף מטה ליד ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. המל"ל שואב את סמכותו מהממשלה, ופועל על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל כפוף במישרין לראש הממשלה, והוא משמש גם יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

המדינה במאי 2017 כי בכוונתו "להעלות את הנושא לדיון קבינט בהקדם על מנת לבחון את היכולת לקבל אישור של הדרג המדיני לתכנית מתוקצבת ותחילת ביצועה".

בביקורת הנוכחית עלה כי מאז הביקורת הקודמת המל"ל אומנם קיים דיונים בנושא האזרח בהשתתפות הגופים הרלוונטיים, ואף הכין טיוטות של הצעות מחליטים בנושא, אך הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזרח מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא אוזרח שום מעבר בגזרת עוטף ירושלים^{iv}. להלן הפרטים:

בשנת 2017 עשה המל"ל עבודת מטה נוספת לקידום נושא אזרח מעברי עוטף ירושלים, ובה הוא בחן את עלויות האזרח, ניתח את מקורות התקציב האפשריים ואת ההשפעות המשפטיות, המדיניות, הכלכליות והמבצעיות של האזרח. בסוף עבודת המטה הציע המל"ל שתי חלופות: (א) תוכנית לאזרח של כל המעברים בעוטף ירושלים (להלן - התוכנית הרחבה); (ב) תוכנית לאזרח של ארבעה מעברים בלבד (להלן - התוכנית המצומצמת). על פי התוכנית הרחבה, לצורך התאמת התשתיות לאזרח כל מעברי עוטף ירושלים תידרש השקעה חד-פעמית של כ-264 מיליון ש"ח, והתהליך צפוי להימשך חמש שנים. על פי התוכנית המצומצמת, נדרש תקציב חד-פעמי של כ-104 מיליון ש"ח.

במאי 2017 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט, ובו ציין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי הבעיה העיקרית באזרח המעברים היא הגדלת עלות תפעול המעברים בשוטף (מ-70 מיליון ש"ח ל-400 מיליון ש"ח), והדגיש כי הנושא לא תועדף במסגרת דיוני התקציב על ידי משרדי הביטחון והבט"פ ולכן הוא לא בר פתרון בשלב זה. באותו דיון סיכם מנכ"ל משהב"ט כי מימון האזרח לא יהיה מתקציב הביטחון, וכי נוכח עמדת משרד האוצר, אין מנוס מקבלת החלטה על האזרח בקבינט הביטחוני שאף יקבע את המקורות לכך.

בסיכום הדיון ביקש מנכ"ל משהב"ט כי "המל"ל יקדם דיון בקבינט בעניין אזרח המעברים בדגש על סיכום המקורות למהלך".

בנובמבר 2017 הכין המל"ל לקבינט הביטחוני טיוטת הצעת מחליטים חדשה (להלן - הצעת המחליטים מ-2017) לאזרח של ארבעה מעברים בלבד - מעבר רחל, מעבר קלנדיה, מעבר ביתוניא ומעבר מצודת אדומים. בהצעת המל"ל צוין כי "חוסר הומוגניות של הגופים במעבר מקשה מאד על תפעולם וגורם לליקויים רבים".

בהצעת המחליטים מ-2017 נקבע כי לאזרח ארבעת המעברים האמורים נדרש תקציב חד-פעמי של כ-104 מיליון ש"ח לצורך התאמת התשתיות. לניהול המעברים, הפעלתם ותחזוקתם נדרש תקציב שנתי של כ-135 מיליון ש"ח. מימון התוכנית המצומצמת על פי הצעת המחליטים מתבסס על הכנסות עתידיות מדמי תפעול במעברי הסחורות בין איו"ש לישראל בהיקף של כ-130 מיליון ש"ח לשנה.

בנובמבר 2017 קבע ראש המל"ל כי "הסוגיה המונעת את ההתקדמות בנושא היא סוגיית התקציב... טרם מוצתה העבודה בסוגיה ואין סיבה להביאה בפני הקבינט".

ביולי 2018 כתב סגן ראש המל"ל ללוט"ר, בט"פ ועורף (להלן - סגן ראש המל"ל ללוט"ר) לצוות הביקורת, כי נושא אזרח המעברים מצוי באחריות המל"ל וכלול ברשימת הנושאים לדיון הקבינט לשנת 2019, וכן כי המל"ל ידאג להביאו לדיון במסגרת דיוני התוכנית הרב-שנתית הבאה.

ביולי 2018 ערך נשיא המדינה מר ראובן ריבלין ביקור במעברי עוטף ירושלים, והתלווה אליו שר האוצר דאז מר משה כחלון, אשר ביקש מנציגיו לבחון מציאת מקור תקציבי לקראת שנת 2019; הוא הנחה כי המקור התקציבי שייעד לכך יחולק בין המשרדים השונים ויפרס במודל

רב-שנתי. שר האוצר הודיע כי בכוונתו לאפשר לגופים להתחיל בתהליך האזרוח כבר ב-2019, וכי אם לא יימצא תקציב בשנת 2019 ייקבע תקציב בתוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) 2020-2024.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא סוכם נושא התקציב ומקורות המימון לאזרוח, ולו גם לתוכנית האזרוח המצומצמת, וממילא לא נדונה תוכנית זו בקבינט הביטחוני.

בתשובה שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 (להלן - תשובת משרד האוצר) צוין כי התקציב לשנת 2019 אושר, ולא הועמד מקור תקציבי לטובת אזרוח המעברים ומשהב"ט והמשרד לבט"פ טרם הציגו את המקורות מתקציביהם לטובת קידום האזרוח. משרד האוצר הדגיש בתשובתו כי "אם משרד הביטחון מזהה באזרוח המעברים והעברת הפעלתם אליו משימה חשובה, על משרד הביטחון לערוך תעדוף בין כלל משימותיו ולמצוא לכך מקורות תקציבים בתוך התר"ש".

בתשובה שמסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 (להלן - תשובת משרד רה"ם), הוא חזר על תשובתו לממצאי הביקורת הקודמת²⁰ והודיע כי ראש הממשלה סיכם בנושא זה כבר בשנת 2014 כי "מדובר בתכנית חשובה, אך בטרם תאושר, יש לבחון לעומק את עלויותיה מול יתרונותיה וזאת גם בתעדוף מול הצרכים הנדרשים לאבטחת ירושלים" (ההדגשות במקור). משרד רה"ם הדגיש כי סיכום דיון זה מ-2014 משקף את עמדתו הנוכחית של ראש הממשלה, ולפיה "אזרוח מעברי עוטף ירושלים הוא עניין חשוב אך תקצובו והחלטה לבצעו הם עניין לסדרי עדיפויות ככל החלטה אחרת" (ההדגשות במקור).

יוצא אפוא כי מאז הדיון בשנת 2014 שבו קבע ראש הממשלה כי יש לבחון לעומק את נושא האזרוח ועד מועד סיום הביקורת חלפו כבר יותר מארבע שנים, ולמרות זאת ההצעות שהכין המל"ל בהתאם להנחיית ראש הממשלה עדיין לא נדונו בקבינט הביטחוני ולא הוכרעו לגופם של דברים.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי נוכח החלטות קודמות על אזרוח המעברים, העיכוב של שנים מספר בהבאת נושא חשוב זה לדיון ולהכרעת הדרג המדיני - גם כשמואב בחשבון הצורך בתיעוד נושאים אחרים - אינו סביר²¹. משכך, ראוי שהמל"ל יביא את נושא אזרוח מעברי עוטף ירושלים לדיון לפני ראש הממשלה בהקדם האפשרי כדי שישקול את כל השיקולים הרלוונטיים וכריע סופית אם להנחות על אזרוח המעברים תוך קביעת המקורות התקציביים לכך או לבטל את החלטה על אזרוחם ולהותיר את המצב על כנו.

מעבר מצודת אדומים

מעבר מצודת אדומים הוא מעבר חדש בין איו"ש לירושלים. המעבר הוא חלק מפרויקט סלילת כביש הטבעת המזרחי (להלן - הכביש), שנשלל בשנת 2007, המחבר בין כביש 437, בסמוך לכניסה ליישוב ענתות, לבין כביש מס' 1, בסמוך לצומת הכניסה לעיסאווייה²¹. כביש זה תוכנן להיות דו-נתיבי ולאפשר תנועה דו-כיוונית של ישראלים ושל פלסטינים בשני נתיבים נפרדים. בצד הישראלי הכביש מתוכנן לאפשר כניסה נוספת של ישראלים לירושלים ממזרח, ולהקל על

²⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 2017 (2017) "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1809.

²¹ חברת מע"צ (נתיבי ישראל, כיום) ומשרד הביטחון השלימו את סלילת הכביש ב-2007, בעלות של כ-170 מיליון ש"ח אולם הוא טרם נפתח לתנועה.

דוח מיוחד - ירושלים

עומסי התנועה בכניסה לעיר מאזור זה, ובצד הפלסטיני אמור הכביש לאפשר לפלסטינים לנוע בחופשיות וללא מחסומים בין ענתא לא-זעים מצפון לדרום. בשנת 2015, משהתחילו עומסי תנועה רבים מאוד באזור פסגת זאב, פעל משרד התחבורה כדי לפתוח את הכביש לתנועת כלי רכב.

במאי 2016 התקיים דיון בנושא פתיחת הכביש בראשות המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז, שבו נכחו נציג המשרד לבט"פ, ראש מטה לוט"ר במל"ל דאז ומנכ"ל משרד התחבורה דאז. בסיכום הדיון קבע המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "תוך מתן מענה מקצועי הולם לכל המשמעויות הביטחוניות והתחבורתיות... המשרד לבט"פ ייערך לתפעול המעבר במועד פתיחת הכביש, וישלים את בירור המשמעויות התקציביות והתפעוליות הנובעות מכך".

בפברואר 2017 הקצה משרד התחבורה כ-50 מיליון ש"ח לשיפוץ הכביש והכנתו לצורך פתיחתו ולבניית מעבר מצודת אדומים.

בביקורת עלה כי חרף העובדה שבמאי 2018 הסתיים שיפוץ הכביש והושלמה בנייתו של מעבר מצודת אדומים, הכביש והמעבר לא נפתחו לתנועה, והיערכות כל הגורמים הנוגעים בדבר לקתה בחסר. להלן הפירוט:

באוקטובר 2016 עשתה משטרת ישראל עבודת מטה לבחינת המשמעויות לפתיחת הכביש והמעבר האמורים. בסיכום העבודה נקבע כי "מאחר והכוונה היא לאזרח את כלל המעברים ולהפעילם על ידי רמ"ם תהיה טעות חמורה להקים את המעבר על בסיס הפעלה של משטרת ישראל וצה"ל. הפעלת המעבר על ידי רמ"ם תגביר את אפקטיביות המעבר באופן משמעותי, למימוש יעדו".

בפברואר 2017 התקיימה פגישת עבודה בין שר הביטחון דאז לשר לבט"פ, ובסיכומה נקבע כי רשות המעברים תתפעל מעבר רק בהינתן סכום תקצוב תוספתי לנושא ואישור הקבינט הביטחוני וכי המשרד לבט"פ ומשהב"ט יפנו לאגף תקציבים באוצר על מנת לסכם את המקור התקציבי להפעלת המעבר.

כאמור, בנובמבר 2017 הכין המל"ל טיוטת הצעת מחליטים לקבינט הביטחוני לאזרוח של ארבעה מעברים בלבד ובכלל זה מעבר מצודת אדומים, אולם הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזרוח מעברי עוטף ירושלים. בשל העובדה שהמל"ל עסק בהיבטים השונים הנוגעים למעבר מצודת אדומים במסגרת בחינת ההצעות לאזרוח, הוא החל לרכז את ההיערכות לפתיחת מעבר מצודת אדומים על פי המתווה שקבע כבר במאי 2016 המשנה למנכ"ל משרד רה"ם.

בדצמבר 2017 כתב ראש אגף התכנון במשטרת ישראל (להלן - אג"ת) לסגן ראש המל"ל כי "משטרת ישראל הציגה עמדה חד משמעית כי המעבר יפתח ויופעל על ידי רשות מעברים יבשתיים במשרד הביטחון (רמ"ם) ולא על ידי משטרת ישראל". ראש אגף התכנון הוסיף כי אם לא תתקבל עמדה זו, "פרק הזמן שנותר עד למועד הפתיחה המתוכנן בהיבטי בניין והפעלת הכוח לא יאפשר את פתיחת המעבר באפריל 2018" (ההדגשות במקור). בנספח למכתב זה צוין כי לצורך הפעלת המעבר דורשת משטרת ישראל תוספת תקציבית בסך כ-34 מיליון ש"ח.

באותו החודש כתב סגן ראש המל"ל ללוט"ר, לממלא מקום מנכ"ל המשרד לבט"פ ולראש אג"ת כי "החלטה על איוש עמדות הבידוק [הפעלת מעבר מצודת אדומים] נקבעה כבר בדיון משנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה... על המעבר להיות מוכן לפעילות ב-25.3.18... ועל כן על משטרת ישראל לבצע את כל הפעילות הנדרשת כדי לעמוד בלוחות הזמנים" (ההדגשות במקור).

בסיכום דיון מינואר 2018 ציין סגן ראש המל"ל וראש אגף לוט"ר כי עלתה האפשרות כי

רמ"ם במשהב"ט תהיה אחראית להיערכות ותפעול מעבר מצודת אדומים. משרד התחבורה ציין באותו דיון כי "שינוי [הגורם שיפעיל את] המעבר כרוך בתוספת גבוהה לאין שיעור מעלות המעבר המתקצב למ"י [משטרת ישראל]. כמו כן... צפויה זחיה במועד ההקמה בשנה וחצי בשל הצורך בקבלת אישורי בניה חדשים מוועדות הבניה השונות (רישוי וסטטוריקה)" (ההדגשות במקור). בסיכום הדיון קבע סגן ראש המל"ל כי "אין שינוי מסיכום המשנה למנכ"ל משרד רה"מ... לפיו המשרד לבט"פ/משטרת ישראל אחראי להיערך לתפעול מעבר מצודת אדומים במועד פתיחת הכביש".

באפריל 2018 קבע סגן ראש האגף ללוט"ר בסיכום²² דיון שקיים כי המשרד לבט"פ יקבל את האחריות להפעלת מעבר מצודת אדומים לא יאוחר מ-3.5.18, וכי הכביש והמעבר ייפתחו ב-28.5.18.

ב-26.4.18 כתב סמנכ"ל לתכנון, תקצוב ובקרה (את"ב) במשרד לבט"פ לסגן ראש אגף לוט"ר, כדלקמן: "אבקש להבהיר כי בהתאם לעמדת השר לביטחון הפנים, המשרד ומשטרת ישראל יהיו ערוכים לקבלת האחריות לאחר איוש תקני כ"א שהוקצו לביצוע המשימה, וזאת לקראת סוף שנת 2018".

באוגוסט 2018 מסר רמ"ט מנכ"ל משרד רה"ם לצוות הביקורת כי "בעקבות פניית מנכ"ל משרד התחבורה קיים המשנה למנכ"ל [משרד רה"ם] דיון בנושא, שרובו נסוב על ההיבטים התחבורתיים של פתיחת הכביש ועל השפעת פתיחתו על עומסי התנועה באזור. בין היתר נדונה גם סוגיית הפעלת המעבר. החלטתו של המשנה למנכ"ל ממאי 2016 שרטטה מתווה כולל לפתיחת הכביש הן בהיבטי תשתיות תחבורה והן בהיבטי הפעלת המעבר ע"י המשרד לבט"פ לכשייפתח הכביש. במהלך שנת 2017, הציג המשרד לבט"פ פערים בתקני כח אדם ובתקציב הנדרשים להפעלת המעבר, ולשם כך הפנה משרד ראש הממשלה את המשרד לבט"פ למשרד האוצר לתיאום תקציבי במסגרת דיוני התקציב שהתקיימו באותה עת. לאחר מכן נמסר למשרד רה"מ כי הסיכום התקציבי שנתחם בין המשרדים [משרד האוצר והמשרד לבט"פ] במרץ 2018 כולל משאבים להפעלת המעבר".

בתשובה שמסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 צוין כי "למשטרת ישראל הוקצו, במסגרת התקציב לשנת 2019 משאבים לטובת הפעלת מעבר מצודת אדומים ופתיחת כביש הטבעת המזרחית. לאחרונה, הכביש נפתח לתנועה עם הפעלת המעבר. בשלב זה מדובר בפתיחת הכביש בשעות העומס, ובהמשך באופן מלא".

במרץ 2019 מסרה משטרת ישראל בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה (להלן - התשובה הנוספת של המשטרה), כי "השלמת היבטי בנין הכוח לנושא מעבר מצודת אדומים צפויה החל מהרבעון השני של שנת 2019".

ממסמכי הביקורת אשר פורטו לעיל עולה כי המל"ל ראה את סיכום המשנה למנכ"ל משרד רה"ם כהחלטה בנוגע לזהות הגורם שנבחר להפעיל את מעבר מצודת אדומים עם פתיחתו של הכביש. משכך, החלטה זו הייתה הבסיס לדיונים שקיים המל"ל בשנת 2018 והבסיס לפניותיו והנחיותיו לכלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם המשרד לבט"פ, בניסיון לקדם את ההיערכות להפעלת המעבר.

²² סיכום הדיון הופץ למנכ"ל המשרד לבט"פ ולמזכיר הביטחוני של השר לבט"פ בלי שמי מנציגיהם השתתף בדיון שבו השתתפו נציגים ממשרד התחבורה, צה"ל, שב"כ, עיריית ירושלים וחברת מוריה.

בתשובה שמסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 צוין כי "כל שעולה מתכתובת המל"ל הוא שנושא תפעול המעבר היה מסוכס בין הגורמים הרלוונטיים בדיון שהתקיים ברשות המשנה למנכ"ל המשרד ולכן, בהיעדר החלטה אחרת, אין בסיס לשינוי הגורם שאחראי על תפעול המעבר. זאת ועוד רב המרחק בין העובדה שסיכום הדיון משקף את הגורם (המוסכם) שיהיה אחראי על תפעול המעבר לבין הקביעה שהמשנה למנכ"ל המשרד צריך היה להגדיר עבור גורם זה לוחות זמנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי אף על פי ששיפוץ הכביש והקמת מעבר מצודת אדומים הושלמו כבר במאי 2018, הרי במועד סיום הביקורת - נובמבר 2018 - המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל עדיין לא היו ערוכים להפעלת המעבר. אי-הפעלת המעבר במועד שנקבע עיכבה את פתיחתו של כביש הטבעת המזרחי, שבו הושקעו כ-220 מיליון ש"ח ואשר נועד לשפר את מרקם החיים הן של האוכלוסייה הישראלית והן של האוכלוסייה הפלסטינית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העובדה שהמשרד לבט"פ סירב לקבל על עצמו את האחריות להפעלת המעבר מעידה כי נושא הפעלת המעבר לא היה מסוכס במלואו בין משרד האוצר והמשרד לבט"פ ומשכך, המתווה הכללי שקבע במאי 2016 המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז לפתיחת הכביש ולהפעלת המעבר על ידי המשרד לבט"פ צריך היה להיות מלווה במסגרת זמנים ברורה להיערכות הגופים השונים. נוסף על כך, ראוי היה כי המשנה למנכ"ל משרד רה"ם, כמי שריכז בדיון את הנושא או מי מטעמו, לוודא כי המשרדים הנוגעים בדבר יעמידו מקורות תקציביים כדי להבטיח שהמשרד לבט"פ יהיה ערוך במועד למימוש ההחלטה להפעלת המעבר החיוני לפתיחת הכביש.

היבטים במרקם החיים של העוברים במעברי עוטף ירושלים

סוגיית מרקם החיים של האוכלוסייה באזור מרחב התפר ליוותה את הקמת מרחב התפר מראשיתה. למעברים בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות מרובה לעניין השמירה על מרקם החיים של האוכלוסייה באזור. ברי, כי המתנה ממושכת של הולכי רגל ושל נוסעים בשל בידוק ופיקוח גורמת לפגיעה קשה בקיום אורח החיים התקין. גם בתי המשפט בישראל שנדרשו לעניין זה²³ קבעו כי עיכובים ממושכים במעברים הם בגדר פגיעה במרקם החיים.

בפברואר 2005 החליטה הממשלה, כי הקמת המכשול תיעשה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים בהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקות בג"ץ", וכי "במהלך התכנון המפורט ייעשה כל מאמץ לצמצם, ככל הניתן, הפרעות העלויות להיגרם לאורחות החיים של הפלסטינים בעקבות הקמת הגדר".

בביקורת נבחנו היבטים המשפיעים על מרקם החיים של העוברים במעברי עוטף ירושלים. להלן הפרטים:

תוכנית שדרוג המעברים

ממסמכי מינהלת קשת צבעים עולה כי "מעבר רחל נבנה בשנת 2004 ומעבר קלנדיה נבנה בשנת 2005 ולמעלה מעשור שבמעברים אלה לא בוצעו התאמות הנדרשות לכמות ספיקת הולכי רגל במעברים דבר אשר יצר **מציאות של המתנה ממושכת ובלתי נסבלת של האוכלוסייה במעברים**". (ההדגשה במקור).

בינואר 2017 הוצגו לראש מינהלת קשת צבעים סקרי תנועות של הולכי רגל ושל כלי רכב שנעשו במעברי עוטף ירושלים בחודשים מאי, יוני ונובמבר 2016. מסקרים אלו עולה כי "מדי יום נכנסים לירושלים כ-304,000 הולכי רגל ונוסעים במעברי העוטף [פלסטינים, ישראלים ותושבי מזרח ירושלים]. המעברים המרכזיים בהם יש את העיכוב הארוך ביותר ברגל וברכב הינם: (1). מעבר קלנדיה- (56 דקות לרכב, 1 שעה ברגל בימים א' ב'), (2). מעבר רחל- 34 דקות להולכי הרגל".

בהקשר זה, בהליך שיתוף הציבור ציינו המשתתפים כי "בעיית הבעיות היא הפקקים במחסומים. כל יום סיפור אחר"; "אני עובד בירושלים ויוצא כל יום לפני שש בבוקר על מנת להספיק להגיע עד 8:30 (והמרחק שלי הוא של 10 דקות, כמה ק"מ בלבד). כל יציאה נהיית נוראית"; "כל פעם שאני יוצאת מהבית זה 'מסע', הזמן שלוקח לי להגיע הוא ארוך והלחץ במחסום הוא לא נעים... החיים שלי מסתכמים בלצאת לעבודה ולחזור. אם אני מעוניינת להגיע לכל דבר, אפילו משפחה בירושלים, זה לא פשוט ולכן אני מוותרת".

ב-8.5.16 חתמו רמ"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש (מתאם פעולות הממשלה בשטחים) על מסמך הנקרא "תוכנית לשדרוג המעברים 2016-2017 - מסמך הבנות" (להלן - תוכנית השדרוג²⁴). בתוכנית השדרוג נקבע כי בשנים 2016-2017 יוקצו משאבים

²³ ראו לדוגמה וע (ת"א) 405/04 תושבי הכפר שועפאט ואחי נ' הרשות המוסמכת - משרד הביטחון. פורסם במאגר ממוחשב, 5.8.2008.

²⁴ נקראת גם תוכנית "המזרח הקרוב".

לשדרוג מעברי הסחורות והולכי הרגל לשם קיצור זמני ההמתנה במעברים, ייעול הבידוק הביטחוני, יצירת תנאים נאותים למעבר ואפשרות של מעבר סחורות בספיקה גבוהה יותר וביעילות רבה יותר. תוכנית זו כוללת שדרוג של שלושה מעברים "בעוטף ירושלים"²⁵ ומטרתה שיפור בתנאים של העוברים בהם על ידי הוספת עמדות בידוק²⁶ וייעול וזירוז תהליך הבדיקה הביטחונית באמצעים טכנולוגיים.

בביקורת הנוכחית עלה כי בעקבות ההערות בביקורת הקודמת גובשה תוכנית השדרוג ואושרה על ידי כלל הגורמים המעורבים בתפעול המעברים, ובכלל זאת משטרת ישראל, אגף לוט"ר ורמ"ם והגופים השותפים לתוכנית השדרוג נערכים להפעלת המעברים במתכונתם המשודרגת בראשית שנת 2019. עוד עלה כי התשתיות שנבנות במעברים במסגרת השדרוג זהות לאלה הקיימות במעברי רמ"ם כדי שבעתיד, אם יוחלט על אזרוח המעברים, לא תידרש רמ"ם להתאמות נוספות כדי להפעילם.

בספטמבר 2018 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת, כי "כתוצאה מפעולות השדרוג, עתיד להתקצר זמן ההמתנה של אדם העובר במעבר מ-40 דקות ל-10 דקות בממוצע". עוד מסר כי לצורך הפעלת המעברים במתכונתם המשודרגת לא תידרש הקצאת כוח אדם נוספת, כי הפעלת המעברים תיעשה באמצעות ויסות כוח אדם מתוך הקיים בגדוד המשטרה הצבאית, וכי חיילי גדוד ארז של המשטרה הצבאית נערכים להפעלת המעברים במתכונתם המשודרגת.

בתשובת צה"ל צוין כי תהליך ההיערכות להפעלת המעברים המשודרגים נמצא לקראת סיום, וכי לא צפויה כל בעיה בהיערכות הכוחות להפעלת המעברים המשודרגים עם סיום עבודות התשתית בראשית שנת 2019.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את מינהלת קשת צבעים, רמ"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש על פעולותיהם לצורך תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ושיתוף של כלל הגורמים הרלוונטיים בתכנון השדרוג. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות המתבצעות לשדרוג המעברים, נוכח הצורך לשפר את מרקם החיים של האוכלוסייה העוברת בהם ואת רמת הביטחון בירושלים²⁷. על צה"ל לוודא את השלמת היערכות המעברים המשודרגים להפעלה מלאה בהקדם.

משקף סחורות בביתוניה

מעבר ביתוניה הוא מעבר הסחורות היחיד בגזרת עוטף ירושלים. הוא מאפשר להעביר סחורות מאיו"ש לישראל ולהפך. בדיקת הסחורות במעבר זה מאיו"ש לישראל משלבת אמצעי בדיקה שונים. בביקורת הקודמת נקבע כי בדיקה באמצעות משקף סחורות - בדומה לבדיקה במעברי הסחורות שבאחריות רמ"ם - הייתה מקצרת משמעותית את זמן הבדיקה ומשפרת את איכותה.

²⁵ מעברים רחל, קלנדיה ומעבר סחורות בביתוניה. עלות שדרוגם של שלושת המעברים האלה הוערכה בספטמבר 2016 בכ-77,500 מיליון ש"ח.

²⁶ במעבר רחל - הוספת 5 שרולים חדשים ו-27 עמדות בידוק מהירות ("ספיד גייט"²⁶); במעבר קלנדיה - הוספת 3 שרולי בדיקה חדשים (כאשר באחד מהם יוצבו מגנומטר ומשקף חדשים), הקמת 27 עמדות "ספיד גייט".

במרץ 2016, במסגרת הביקורת הקודמת, מסר מפקד מג"ב עוטף ירושלים דאז לצוות הביקורת כי בהיעדר משקף במעבר ביתוניא, אורכת בדיקת משאית כ-40 דקות. הצבת משקף במעבר תקצר משמעותית את זמן הבדיקה עד כדי דקות ספורות בלבד.

בביקורת הנוכחית נמצא כי במרץ 2018 רכשה מינהלת קשת צבעים, באמצעות רמי"ם ובמסגרת תקציב תוכנית השדרוג, משקף סחורות חדש מחו"ל למעבר ביתוניא. המשקף הגיע לישראל ביולי 2018, אולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם הוצב והופעל במעבר עקב אי-השלמת התשתיות הנדרשות להפעלתו.

בדיון על תפיסת ההפעלה של המשקף ביוני 2018, שבו השתתפו נציגי משטרת ישראל, קבע ראש המנהא"ז, כי המנהא"ז יהיה אחראי לבניית מתקן השיקוף, הצבת המשקף ושכירת שני עובדים אזרחיים להפעלתו, וכי ההנחיה להפעלת המשקף וההכשרה של עובדי השיקוף יהיו באחריות מחלקת מעברים ותשתיות במשטרה. הפיקוד על המתקן והאחריות לתפעולו השוטף יוטלו על יחידת המעברים במשטרה.

ב-6.9.18 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת, כי במרץ 2019 עתיד להיות מופעל המשקף במעבר ביתוניא.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בימים אלו הוחלט כי רשות המעברים, בשיתוף עם המינהל האזרחי, ישכרו את העובדים ויכשירו אותם על פי המתווה המוכר ברשות המעברים. הנחיה מקצועית שוטפת למן תחילת העבודה בפועל תתבצע ע"י מדור חבלה במעברים במשטרת ישראל". בתשובתה הנוספת מסרה המשטרה כי תפקידה הוא לתפעל את המשקף ולפקח על פעילותו הסדירה, וכי הצפי לתחילת פעילות משקף הסחורות הוא בחציון השני של שנת 2019.

יוצא אפוא שעל פי תחזית המשטרה, הפעלת המשקף תתאחר בשלושה עד תשעה חודשים בהשוואה לתחזית של ראש מינהלת קשת צבעים.

להפעלת משקף חשיבות רבה בהיבט הביטחוני של מניעת העברה של אמצעי לחימה לשטח ישראל ובמיוחד לירושלים. נוסף על כך המשקף יקצר את זמן הבידוק ויביא לשיפור במרקם החיים לעוברים בו. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לוודא שהמשקף אכן יתחיל לפעול בצורה מלאה ללא עיכוב נוסף בחציון השני של שנת 2019, כפי שמסרה למשרד מבקר המדינה.

הכשרת מפקדי מעברים

ממסמכי הביקורת עולה כי במעברים שבאחריות רמי"ם מועסק מפקד מעבר קבוע, אשר אחראי, בין היתר, לניהול השוטף של המעבר, להפעלת כוח האדם, לאיוש תקין ולשימור הרמה המקצועית של כוח האדם, לטיפול במשברים ובאירועים מיוחדים, להיערכות המעבר בהתאם לאיומים ולהתרעות המודיעין. לעומת זאת במעברי עוטף ירושלים אין נוהל המחייב העסקת מפקדי מעבר קבועים, והפיקוד על המעברים מוטל על שוטרים המבצעים תפקידים אלה במשמרות, נוסף על תפקידיהם השונים.

בפברואר 2017 פיתחה משטרת ישראל קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים (להלן - קורס מפקדי מעברים או הקורס). מסמך המשטרה קובע כי "לשם ביצוע המשימה המוטלת על יחידת השטח הכרחי לפתח תכנית הכשרה ייחודית. ובאמצעותה ניתן להגיש את ארגו הכלים למפקד האחראי במעבר בכדי להביאו לרמת מוכנות גבוהה דבר שיאפשר למפקד למלא את המשימה באפקטיביות... תפקיד מפקד המעבר הוא מורכב מאוד הדורש אוריינטציה ניהולית ופיקודית גם יחד".

בנובמבר 2017 קיימה המשטרה קורס להכשרת מפקדי מעברים לשוטרים, אשר נוסף על תפקידיהם השונים יועדו לשמש מפקדים במעברים של עוטף ירושלים.

בביקורת נמצא כי אומנם משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס מפקדי מעברים, אולם לא כל המפקדים במעברים הם בוגרי הקורס, ויכולה להיות לכך השפעה על מקצועיותם^{vii}.

ב-22.10.18 מסר קצין אגף המבצעים (להלן - קצין האג"ם) של מחוז ירושלים במשטרה לצוות הביקורת כי עד אותו מועד רק 28 שוטרים סיימו את קורס ההכשרה כמפקדי מעברים, וכי נוכח העובדה שמדובר במשימה שהוטלה על שוטרים אלה כמשימה נוספת על המשימות המוטלות עליהם כשוטרי מג"ב וכן נוכח העובדה שהעבודה במעברים נעשית במשמרות, אין היתכנות לכך שבכל משמרת יוצב בוגר הקורס כמפקד במעבר בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניהול מעברים מורכבים כמו אלו שבעוטף ירושלים, הכוללים התמודדות עם היקף גדול של עוברים במעברים וניהול של שלושה גורמי ביטחון שונים (שוטרים, מאבטחים וחייילים), מחייב הכשרה מיוחדת. אומנם, משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים. עם זאת, נוכח הכישורים הניהוליים והפיקודיים הנדרשים ממפקדי המעברים, על משטרת ישראל לאישר את מעברי עוטף ירושלים, כדבר שבשגרה, במפקדים שעברו קורס כאמור, ועליה להכין תוכנית הכשרה ושיבוץ, כך שיינתן המענה הנדרש למעברים.

המשטרה ציינה בתשובתה כי הערת הביקורת מקובלת. בתשובתה הנוספת ציינה המשטרה כי "בחודשים אפריל-מאי 2019 מתוכננות השתלמויות למפקדי מעברים (צפי לכ-30 שוטרים). בחודש יוני 2019 מתוכנן להיפתח קורס מעברים נוסף בו צפויים להשתתף כ-25 שוטרים".

העסקת מאבטחים במעברי עוטף ירושלים

כאמור, מאפריל 2006 משטרת ישראל היא האחראית להפעלת המעברים בגזרת עוטף ירושלים. עם קבלת האחריות למעברים התקשרה המשטרה עם חברות אבטחה אזרחיות לצורך העסקת מאבטחים לאבטחת המעברים והכוחות הפועלים בהם. מחלקת המעברים במשטרה, בתפקידה כמנחה המקצועית בתחום האבטחה הפיזית במעברים, אחראית גם לקביעת תוכניות האבטחה הנדרשות ולתקנים הנדרשים לביצועה.

בביקורת עלה כי באוגוסט 2018 איוש המאבטחים בהתאמה לתקן הוא חלקי. מצב זה מביא לבעיות איוש, לעבודה במשמרות ארוכות, ולאי-יציאת אחראי משמרת לקורסים נדרשים - דברים הפוגעים בביטחון ובפעילות השוטפת במעברים. להלן הפרטים:

ביולי 2017 ביצע מדור ביטחון מעברים במחלקת מעברים במשטרה ביקורת במעברי העוטף. בביקורת נמצא כי בחלק מהמעברים שנבדקו היה מחסור במאבטחים בעת הביקורת. בסיכום הביקורת צוין כי "בחלק גדול מהמעברים שבוקרו נמצא כי יש חוסר במאבטחים ע"פ התקן. המצב לא תקין וזאת לאור כמות האירועים במעברים ולאור ההתרעות הרבות במחוז ירושלים ובפרט במעברים".

באוגוסט 2018 מסר ראש חוליית אג"ם ומחוזות אג"ם במשטרה לצוות הביקורת כי "לא ניתן לגשר על הפער [של מאה מאבטחים] באמצעות תנאי העסקה לאור כללי העסקה אשר כוללות הגבלות שונות". בעניין זה מסר סמנכ"ל בכיר לתכנון, תקצוב ובקרה במשרד לבטי"פ, כי "הפתרון לסוגיית האבטחה טמונה באזרוח המעברים. כאשר רמ"ם תפעיל את המעברים, תהיה לה, לאור מספר הרב של מעברים באחריותה, יכולת לווסת מאבטחים משלה".

על פי הנחיות חטיבת האבטחה (להלן - הנוהל), מאבטח בעוטף ירושלים נדרש לעבור 20 ימי הכשרה לפני תחילת עבודתו כמאבטח ו-8 ימי ריענון של ההכשרה בשנה. על פי הנוהל, המשך העסקת איש האבטחה מותנה בשמירת הכשירות.

בביקורת עלה עוד כי המאבטחים בעוטף ירושלים אינם משתתפים בימי ריענון הכשרה כנדרש בנוהל, דבר הפוגע בכשירותם המבצעית.

באוקטובר 2018 מסר קצין האג"ם של מחוז ירושלים במשטרה לצוות הביקורת כי בשל העובדה שקיים מחסור במאבטחים, החליטה משטרת ישראל שלא לחייב מאבטחים להשתתף בריענוני הכשרה כנדרש על פי הנוהל. עוד מסר כי "בשנים האחרונות נעשה ניסיון לשפר את תנאי השכר של המאבטחים בעוטף ירושלים כדי להפוך עבודה זו ליותר כדאית. שכר המאבטחים הועלה והוא זהה לשכר המשולם ברמי"ם. למרות זאת, המחסור במאבטחים עדיין לא בא לידי פתרון. הסיבה לכך נעוצה גם בעובדה שבכלל ירושלים קיים מחסור כבד במאבטחים (כ-500 מאבטחים חסרים במגוון מוסדות ומתקנים בירושלים) וגם בעובדה שעבודת מאבטח בעוטף ירושלים היא מורכבת וקשה יותר הן מעצם ייעודם של מעברים אלה והאוכלוסייה העוברת בהם והן בשל תנאי העבודה שאינם פשוטים בהשוואה לתנאי העבודה ברמי"ם (צריך להשוות את שעות העבודה לשעות העבודה ברמי"ם ובכלל זה את שעות המנוחה בין המשמרות, על כל המשתמע מכך)".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד לבט"פ כי המשטרה ממשיכה להעסיק מאבטחים בניגוד לנהליה, אף שהם אינם ברמת הכשירות הנדרשת.^{viii} עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכחות מלאה של מאבטחים במעברים וכשירותם המבצעית חיוניות לפעילות התקינה במעברים ולשמירה על חיי אדם. לפיכך, על המשטרה והמשרד לבט"פ לוודא כי למאבטחים במעברים הכשירות המבצעית הנדרשת ולמצוא פתרון למחסור במאבטחים לאלתר.

הנחיית השב"כ במעברי עוטף ירושלים

בהחלטה ב/43 נקבע כי השב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע²⁷ בכלל המעברים - פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם. עוד נקבע בהחלטה כי במעבר שהאחריות לתפעולו עברה מצה"ל לגוף אחר, השב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית בו. כמו כן נקבע כי על השב"כ למלא את תפקידיו כגוף מנחה בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע בכל הנוגע להפעלה המבצעית, המודיעין, הטיפול בכוח אדם, הפיקוח והבקרה ועוד.

בדוח מ-2009 וכן בדוח מ-2017 עלה כי המשטרה מתנגדת לכך שהשב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית של המשטרה במעברים בגזרת עוטף ירושלים בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע.

בביקורת הנוכחית נמצא כי המשטרה ממשיכה להתנגד לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע.

ב-22.10.18 מסר קצין האג"ם של מחוז ירושלים במשטרה ישראל לצוות הביקורת, כי "ההתנגדות המתמשכת של המשטרה נובעת מכך שהמציאות הביטחונית המיוחדת הקיימת בירושלים מחייבת גמישות בהפעלת ההנחיות תוך מתן שיקול דעת פיקודי למשטרת ישראל

²⁷ תחום הטיפול הביטחוני בנוסע עוסק בבדיוק אדם וכבודתו - מיטלטלין הנמצאים עליו או ברכבו.

כיצד להפעילן היות ולה האחריות הטריטוריאלית לגזרת עוטף ירושלים, והנחייה סדורה פוגעת בשיקול דעת זה". עוד ציין קצין האג"ם, כי הנחיות המשטרה בתחום הבדיקה הביטחונית של הנוסע וכבודתו זהה לזו של השב"כ. ההבדל היחיד הוא שמפקד מחוז ירושלים הוא בעל הסמכות לקבוע את מדרגי הבידוק במעברים בגזרת עוטף ירושלים בהתאם להערכות המצב של המשטרה. קצין האג"ם הדגיש כי "מחוז ירושלים עומד על כך שהפוי"ש (פיקוד ושליטה) במעבר על כל שלוחותיו יהיה בכפוף לפיקוד המחוז בזמן אירוע".

יצוין כי בראשית שנת 2018 הכין השב"כ הצעה לתיקון החלטה ב/43 ולפיה השב"כ יהיה גורם מנחה רק במעברים הבין-לאומיים. על פי הצעה זו, במעברי עוטף ירושלים תהיה המשטרה אחראית להנחות גם בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע, והאחריות להנחיה במעברי רמ"ם תעבור לרמ"ם (או גוף אחר במשרד הביטחון כדוגמת מלמ"ב²⁸) או למשטרת ישראל. עמדת השב"כ היא, כי מאחר שהמעברים שבאחריות רמ"ם מנוהלים בצורה מקצועית וטובה, לא נדרשת הנחיית השב"כ לגבי אופן הבידוק של האדם וכבודתו במעברים הפנימיים וכי לרמ"ם יש ידע, יכולות ואמצעים להנחות את עצמה בנושא זה.

ב-7.2.18 כתב ראש מינהלת קשת צבעים התייחסות להצעת השב"כ ולפיה עמדת צה"ל היא כי יש להתנגד להצעת ההחלטה כיוון שלדעת צה"ל "ראוי ונכון ביטחונית כי כלל המעברים יפעלו תחת מכנה משותף אחד ותחת הנחיות בידוק תואמות ככל הניתן בכלל המעברים". ראש המינהלה הציע כי יוקם צוות היגוי בין-משרדי שיקבע את איומי הייחוס לכלל המעברים ובהתאם לכך את מדיניות הבידוק והאבטחה. לחלופין, הציע כי האחריות להנחיה הביטחונית תועבר במלואה לצה"ל (פיקוד מרכז). יצוין כי גם משרד הביטחון והמשטרה מתנגדים להצעה שהכין השב"כ לתיקון החלטה ב/43.

עמדת השב"כ הוצגה במרץ 2018 לשר לענייני מודיעין ויו"ר ועדת השרים לענייני שב"כ מר ישראל כץ במסגרת דיון בוועדת השרים, והוא הנחה את השב"כ, לגבש הצעה לתיקון החלטה ב/43 בשיתוף יתר הגופים הנוגעים בדבר עד לחודש יולי 2018.

ביולי 2018 מסר סגן ראש המל"ל וראש אגף לוט"ר, לצוות הביקורת כי "לאחר עמ"ט ממושך שהתקיים מראשית 2018 בהובלת סגן ראש המל"ל ללוט"ר בטי"פ ועורף הוחלט כי הנושא יובא במהלך חציון ב' לוועדת השרים לענייני שב"כ בהקדם".

עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה הכרעה בנושא על ידי ועדת השרים לענייני שב"כ.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "המשטרה מוכנה לקבל את הנחיית השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. עם זאת, קיימים פערים בין הגופים [השב"כ והמשטרה] בכל הנוגע למטרות ושיטת ההפעלה בשטח וכי לאור הפערים, נכנסת משטרת ישראל לדיונים עם השב"כ לצורך החרגת העוטף בהקשר שצוין לעיל. במקרה והשב"כ לא יקבל את עמדתה, מתעתדת המשטרה להעביר את הסוגיה למשרד לבטי"פ כדי שהשר לבטי"פ יפעל לשנות את החלטת הממשלה" (ההדגשה במקור).

המשרד לבטי"פ מסר בתשובתו כי "למשטרה אין את היכולת המקצועית והאמצעים לממש את החלטה [החלטת ב/43 התקפה]. היכולות והאמצעים הנדרשים מהנחיית השב"כ משטרת ישראל מבצעת בעת הזו עבודת מטה משותפת בנושא מול שב"כ לצורך מיפוי הפערים...

במסגרת עבודת המטה ייבחנו הסוגיות האמורות ופתרונות אפשריים, לרבות הצורך בתיקון החלטת הקבינט".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל, כי סירובה המתמשך לקבל את הנחיית השב"כ בהתאם להחלטה ב/43 פוגע במינהל תקין ואינו מכבד את החלטות הרשות המבצעת^{ix}. משכך, על השר לבט"פ להנחות את המשטרה למצוא במסגרת עבודת המטה עליה מדווחת המשטרה, בתיאום עם השב"כ, את הדרך לקיים את החלטה ב/43 או לחלופין לפעול לשינוי ההחלטה.

אי-עמידה בנוהלי הבידוק במעברי עוטף ירושלים

בהתאם להסדר בין צה"ל למשטרה מינואר 2007²⁹, צה"ל מקצה למשטרה מאות חיילים מהמשטרה הצבאית לצורך הבידוק הביטחוני של העוברים במעברי עוטף ירושלים, וחיילים אלו כפופים לפיקוד המשטרה. צה"ל אחראי להכשרת חיילי המשטרה הצבאית לפעילות במעברים ולשמירה על כשירותם. כאמור, מחלקת המעברים במשטרה משמשת גורם מנחה לבידוק של סחורות וכן לבידוק הנוסע וכבודתו במקום השב"כ.

ב-1.5.18 מסר רמ"ד חבלה במחלקת המעברים לצוות הביקורת, כי "בכל אחד ממעברי העוטף פועלים שלושה גורמים: (1) המשטרה, באמצעות שוטרים כחולים ומג"ב אשר לה יש אחריות כוללת על המעבר; (2) חיילים ממשטרה צבאית, האחראים לבידוק של הרכבים והולכי הרגל; (3) מאבטחים אזרחיים, עליהם מוטלת האחריות לאבטחה הפיזית של מתחם המעבר. כל אחד מגורמים אלה כפוף מקצועית לגורם אחר (משטרה, צבא וחברת אבטחה, בהתאמה)... ריבוי הגורמים מקשה על ההתנהלות והפיקוד ושליטה במעבר".

מדור חבלה במחלקת מעברים במשטרת ישראל מבצע ביקורות שוטפות במעברים לבחינת האפשרות להסלקת אמל"ח דרכם לישראל. בשנים 2016-2017 ביצע מדור חבלה ארבע ביקורות במעבר הסחורות ביתוניא, ובשתיים מהן נמצא כי חיילי המשטרה הצבאית לא ביצעו את התפקיד המוטל עליהם בהתאם לנוהלי הבידוק, דבר שפגע באיכות הבידוק.

בתשובת צה"ל נמסר כי הליקויים המוצגים בבדיקת הסחורות נלמדו על ידי גדוד של המשטרה הצבאית וכלל הלקחים יושמו מיידית. עוד מסר בתשובה כי במסגרת שיפור המענה הביטחוני לבידוק סחורות במעבר ביתוניא יוצב כאמור במהלך החציון הראשון של שנת 2019 משקף סחורות אשר יופעל על ידי גורמים מקצועיים ויהיה זה שדרוג משמעותי באפקטיביות הבידוק והביטחון במעבר ביתוניא.

המשטרה ציינה בתשובתה כי האחריות להכשרת חיילי המשטרה הצבאית מוטלת על צה"ל וכי מתוך רצון לטייב את עבודתם של החיילים, המשטרה מבצעת תיקוף וריענונים להכשרת החיילים, בנוסף להכשרה שקיבלו מצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל, אשר לה אחריות כוללת למעברים, ומעיר לצה"ל כי נוכח הליקויים בבדיקת הסחורות במעבר ביתוניא, עליהם לוודא שחיילי המשטרה הצבאית הפועלים במעברים יבצעו את תפקידם תוך הקפדה על עמידה בנוהלי הבידוק, זאת כדי לשפר את איכות הבידוק במעברים.

מסמך ההבנות בין צה"ל למשטרת ישראל בעניין העברת האחריות לעוטף ירושלים מצה"ל למשטרה.

המערכת הממוחשבת "רעו"ת"

האמצעים הטכנולוגיים המשמשים לצורכי בידוק ובקרה במעברים כוללים, בין היתר, מערכת ממוחשבת לזיהוי ורישום של העוברים בהם ומערכת לזיהוי ביומטרי³⁰.

במאי 2006 החליט הקבינט הביטחוני (להלן - החלטה ב/2) להטיל על המשטרה את האחריות לפיתוח המערכת הממוחשבת רעו"ת (רישום עוברים ותנועות) לרישום עוברים ושבים במעברים בין ישראל לאיו"ש ואזור חבל עזה (להלן - מערכת רעו"ת או המערכת), מתוקף אחריותה לרישום היציאות והכניסות במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל.

מערכת רעו"ת אמורה לשמש מערכת אחודה המאפשרת בקרה ורישום הן בנוגע לעוברים והשבים הישראלים ולבעלי דרכונים זרים, והן בנוגע לפלסטינים העוברים במעברים. המערכת אמורה הייתה לאפשר בקרה אמינה, מהירה ומדויקת על כל התנועות במעברים שבין ישראל לאיו"ש ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע). מערכת רעו"ת אמורה הייתה לפעול על בסיס מסד מקוון, המשותף לה ולשתי מערכות נוספות: מערכת מידע ורישום של עוברים ושבים הפועלת במעברים הבין-לאומיים של מדינת ישראל, ומערכת "אבן מתגלגלת" של המנהא"ז, הכוללת מאגר נתונים של האוכלוסייה הפלסטינית, ומשמשת את המעברים לצורך בקרה ורישום של העוברים והשבים הפלסטינים.

במסמך של המל"ל ממרץ 2016 נקבע כי המערכת נועדה, בין היתר, לענות על הצורך במערכת מעברים אחת שתציג לכל המשתמשים בזמן אמת את מיקומו של העובר. עוד נקבע כי למערכת תהיה יכולת לזהות באופן אפקטיבי את העוברים למניעת כניסת מפגעים ושב"חים, לקבוע את סוג העובר ואופן הטיפול בו בהתאם לסוג המעבר, וכן יכולת לבדוק את כלי רכב במעברים, למניעת מעבר כלי רכב שיש התרעה לגביהם (פח"ע [פעילות חבלנית עוינת] ופלילי), מניעת מעבר של סחורות שיש התרעה לגביהן (פח"ע) והפחתת גניבות רכב לאיו"ש. במסמך צוין כי ריכוז המידע במערכת אחת כאמור, יביא לחיסכון בכוח אדם ובהדרכות, לחיסכון תפעולי ולחיסכון בעלויות התחזוקה והתפעול לטווח ארוך.

עוד נקבע בהחלטה ב/2, כי מנכ"ל משרד רה"ם יחליט על גובה התוספת התקציבית הנדרשת לפיתוח מערכת רעו"ת ויקבע את המקורות לאותם תקציבים. עוד נקבע כי עם גמר פיתוחה, באחריות משהבי"ט, צה"ל והמשטרה להצטייד במערכת רעו"ת עבור כל המעברים שבין ישראל ובין איו"ש ואזח"ע. יצוין כי בהחלטה לא נקבע מועד לסיום הפיתוח.

הפיתוח וההקמה של מערכת רעו"ת כללו ארבעה שלבים עיקריים: שלב א' - בקרת מעבר ישראלים וזרים; שלב ב' - בקרת מעבר כלי רכב; שלב ג' - בקרת מעבר סחורות; שלב ד' - בקרת מעבר פלסטינים.

ביולי 2010 סיכם מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "פיתוח שלבים ג-ד במערכת רעו"ת בהיקף תקציבי של עד 42 מיליון ש"ח יחל לאלתר באחריות צוות הפיתוח... מקורות המימון של עלות הפיתוח הסופית... 1/5 ביטחון, 1/5 בט"פ, 1/5 פנים, 1/5 אוצר, 1/5 משהב"ט/כ"ד... בכל מקרה הפיתוח יואץ ויקוצר ככל הניתן... אגף התקציבים והאגף הכלכלי במשרד רה"מ יוודאו העברת התקציב מהמשרדים למשרד לבט"פ". עוד נקבע בסיכום, כי מקורות המימון לתחזוקת המערכת בשלבים א' וב' המסתכמים בכ-15 מיליון ש"ח בשנים 2011-2015 יתחלקו בשנים

³⁰ מערכת המבוססת על טכנולוגיה המאפשרת אימות כמעט ודאי של זיהוי אדם על פי המאפיינים הביומטריים שלו.

דוח מיוחד - ירושלים

2011-2012 שווה בשווה בין המשרדים האמורים וכי בשנים 2013-2014 מקורות המימון יהיו "1/4 מכל משרד (ללא אוצר)".

בינואר 2011 קיבלה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) את האחריות למערך ביקורת הגבולות ממשטרת ישראל. בהתאם לכך היא קיבלה מהמטרה את האחריות להפעלת מערכות הביקורת על הגבולות והמעברים, ובכלל זה את האחריות על מערכת רעו"ת.

בביקורת הקודמת עלה, כי פיתוח שלבים א' וב' הושלם בעלות של 28 מיליון ש"ח, וכי פיתוחם של שלבים ג' ו-ד הופסק ולא הושלם בשל העובדה שחלק מהגופים לא העבירו את חלקם במימון הפיתוח, והן בשל העובדה שצה"ל לא איפשר את חיבורה של מערכת רעו"ת למערכת "אבן מתגלגלת".

בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהגופים השותפים לפיתוח מערכת רעו"ת עדיין לא העבירו לרשות האוכלוסין את התשלום בגין עלויות הפיתוח והתחזוקה של המערכת בהתאם לסיכום של מנכ"ל משרד רה"ם, וכי חובם הסתכם ביולי 2017 בכ-8.6 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי על מטה לוט"ר להביא - באמצעות המל"ל - את נושא מימוש החלטה ב/2 בהקדם האפשרי לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני.

בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת, מסר המל"ל במאי 2017 למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת מל"ל הייתה שיש ליישם את החלטת הקבינט כלשונה, לסיים את פיתוחה של המערכת (כולל שלבים ג+ד) ולחייב את כלל הגורמים להצטייד... בכוונת המל"ל / מטה לוט"ר להביא את הנושא לידיעת הקבינט המדיני - ביטחוני, על פי סדר העדיפויות של הנושאים העומדים בפניו".

בביקורת הנוכחית עלה כי פיתוח מערכת רעו"ת עדיין לא הושלם. עוד עלה בביקורת כי האגף ללוט"ר לא העלה את נושא המערכת לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני לצורך קבלת החלטה על עתידה.

בעקבות הביקורת הקודמת קיים אגף ללוט"ר כמה דיונים עם הגופים השותפים להקמת מערכת רעו"ת בנוגע לעתידה ולהמשך פיתוחה. להלן הפרטים:

ביולי 2017 החליט ממלא מקום רמ"ט (ראש מטה) לוט"ר, בתיאום עם הגופים, לשדרג את מערכת רעו"ת תוך התבססות על המערכת הקיימת (שלבים א' וב' שפותחו) וקבע כי על הגופים לגבש את התפיסה המבצעית לפיתוח המערכת בתוך שישה חודשים (להלן - מערכת רעו"ת החדשה). עוד נקבע כי "נכון שהגופים ישתתפו בחלקם היחסי של עלויות הפיתוח ואחזקת המערכת. לאור זאת... מנכ"ל משרד הביטחון והבט"פ יעיינו בנתוני החוב שבאחריותם ויסייעו בחלקם היחסי שנצבר, זאת בהתאם להחלטות משנת 2010 [החלטה של מנכ"ל משרד רה"ם]".

בביקורת עלה כי אף שהמועד לגיבוש התפיסה המבצעית חלף, לא נמצאו אסמכתאות לכך, שעד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2018), סיכמו כלל הגופים את התפיסה המבצעית. נוסף על כך, עד מועד סיום הביקורת לא קבע המל"ל תוכנית לסיום פיתוחה של מערכת רעו"ת החדשה.

בינואר 2018 התקיים דיון בראשות סגן ראש האגף ללוט"ר ובו נקבע כי "יימונה צוות מוביל לקביעת התפיסה המבצעית והארגונית בהובלת אגף לוט"ר, עם השב"כ, צה"ל, רמ"ם, משטרת ישראל ומשרד הפנים (רשות האוכלוסין וההגירה)". עוד נקבע בדיון כי מערכת רעו"ת החדשה תתבסס על נתונים וטכנולוגיות ממערכות שונות, ובהן מערכת רעו"ת הקיימת ומערכת "אבן מתגלגלת" על מנת שיתאפשרו זיהוי ורישום של כל סוגי האוכלוסיות העוברות במעברים.

במאי 2018 התקיים דיון נוסף בראשות סגן ראש האגף ללוט"ר בנוגע לעתידה של מערכת רעו"ת. בדיון נקבע כי "אנו לאחר שלב הבחינה והחלטה לפתח מערכת רעו"ת עתידית [מערכת רעו"ת החדשה]... שהתקבלה בשיתוף כלל הגורמים. מבין החלופות שעמדו על הפרק, לרבות ביטול הצורך במערכת רעו"ת, הוחלט לקדם ולפתח מערכת רעו"ת עתידית, כמערכת לשליטה מלאה, אפקטיבית מבצעית על כלל מעברי הגבול הפנימיים, תוך התאמה לתפיסה מבצעית של כלל הגופים... וועדת היגוי בהובלת המל"ל ובהשתתפות כלל הגופים הרלוונטיים תתכנס מעת לעת ותבחן את התקדמות הפרויקט, תבצע מעקב ובקרה לתוצרים". יצוין כי בדיון זה לא נקבע מועד לסיום פיתוח המערכת.

ב-6.8.18 מסר סמנכ"ל בכיר לתכנון תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ לצוות הביקורת כי המשרד לבט"פ תומך בהקמתה של מערכת רעו"ת החדשה.

ב-6.9.18 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת כי "עמדת צה"ל בנוגע למערכת רעו"ת היא שאין מניעה לכלול בתוכה נתונים ממערכת 'אבן מתגלגלת', אולם... למערכת זו אין תרומה ממשית לפעילות המעברים וכיוון שכל המערכות אותן היא עתידה לאגד פועלות במעברים זה מכבר אין הצדקה להשקיע 30 מיליון ש"ח בפיתוח מערכת חדשה".

ב-14.10.18 מסר ראש מינהל מעברי גבול ברשות האוכלוסין לצוות הביקורת כי רשות האוכלוסין וההגירה המליצה למל"ל שלא להתחיל בפיתוח של מערכת חדשה לגמרי, אלא ליצור ממשקים בין המערכות השונות ולרכזם למערכת אחודה.

יוצא אפוא כי אף שחלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה החלטה ב/2 על פיתוח מערכת רעו"ת, אשר נועדה לסייע במניעת כניסת מפגעים ושב"חים ולהפחית את עלויות התפעול והתחזוקה של המעברים, ואף שהושקעו זה מכבר בפיתוחה 28 מיליון ש"ח, עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם פיתוח המערכת, אין מועד צפוי לסימונו ולא ברור כיצד יקודם פיתוחה⁵. יתרה מכך, הגופים השותפים לפיתוח מערכת רעו"ת לא הסדירו את חובותיהם בגין עלויות הפיתוח והתחזוקה שלה בהתאם לסיכום מנכ"ל משרד רה"ם מיולי 2010.

המשטרה ציינה בתשובתה כי "ככל שרשות האוכלוסין תקדם את הנושא ושאר הגופים יסכימו לממן את חלקם במערכת, תקדם המשטרה מצידה אף היא את הנושא".

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי "החלטת קבינט ב/2 קבעה מי הגורמים שאחראים לפיתוח מערכת רעו"ת ומי הגורמים שאחראים להצטייד בה. המל"ל לא נמנה על הגורמים הללו... המל"ל פעל בצורה מיטבית לצורך יישום החלטת קבינט ב/2 בהתאם לסמכויות שהוענקו לו כגורם מסדיר בהחלטת קבינט ב/43... ועדת היגוי רעו"ת החדשה הוקמה בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים לצורך קידום פיתוח מערכת רעו"ת החדשה, אך אין לה כל סמכות פורמלית... כי אם סמכות תיאום וסיוע וכך פעלה... המל"ל ימשיך לפעול כגורם מסדיר ואף כחבר בוועדת היגוי מערכת רעו"ת החדשה במטרה להשלים את התפיסה המבצעית במהלך שנת 2019" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי מכוח תפקידו כגורם מסדיר כפי שנקבע בהחלטה ב/43 ובהתאם להתחייבותו למבקר המדינה, היה עליו להעלות את נושא יישום החלטה ב/2 לדיון בקבינט הביטחוני. משלא עשה כן, ובחר להוביל ועדת היגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה, הרי שלכל הפחות מוטלת עליו האחריות להשלמת עבודת הוועדה. משכך, על המל"ל, כגוף שמוביל את ועדת היגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה, לפעול להשלמת פיתוחה בהקדם האפשרי ולקבוע עם הגופים השותפים לפיתוח את הגורם אחראי להמשך הפיתוח, תוך עמידה בזמנים מוגדרים וקביעת מנגנון לשיתוף תקציבי ביניהם.

סיכום

ירושלים היא בירתה של מדינת ישראל ומקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו. לעיר ירושלים זיקות רבות לאוכלוסיות מגוונות בהיבט הפוליטי, דתי ולאומי. נוכח מעמדה המיוחד של ירושלים, להיערכות נאותה בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה. הצורך לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט הביא להקמת המכשול בגזרת עוטף ירושלים, המשמש נדבך מרכזי בהגנה על ירושלים. המעברים בגזרת עוטף ירושלים נועדו לפקח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל ולמנוע פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומיה.

הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים כולל, בין היתר, אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה מגוונת זו במעברים מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת פעולה ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעולות שנקטו משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל להשלמת מרבית תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים ולשדרוג המעברים ושיפור השירות הניתן בהם ואת שיתוף פעולה הנבנה בין גורמי הביטחון כדי להבטיח מענה מיטבי כנגד האיומים. עם זאת, במועד סיום הביקורת נותרו ליקויים משמעותיים בנוגע לעמידה בנוהלי האבטחה והבידוק הביטחוני ובנוגע להכשרה הנדרשת למפקדים ולכשירות המאבטחים במעברים. נוסף על כך, המשך קיומן של פרצות במכשול אשר מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים מסכן את ביטחון תושבי ישראל.

נוכח חשיבותם של המכשול והמעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין של קבוצות האוכלוסייה השונות משני צדי המכשול, על ממשלת ישראל לממש את החלטותיה בנוגע להשלמת תוואי המכשול ולקבל החלטה סופית בנוגע לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים. על כלל הגופים העוסקים בביטחון השוטף במעברים ולאורך המכשול ובכלל זה על צה"ל, משטרת ישראל והמשרד לבט"פ, להמשיך ולפעול לשיפור שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לשפר את האבטחה והבידוק הביטחוני במעברים. על משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים שנוותרו כדי לאפשר רמת ביטחון גבוהה ומרקם חיים תקין לתושבי ירושלים ולבאים בשעריה, זאת תוך שמירה על האיזון העדין בין צרכי הביטחון ובין רווחת האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית.

ⁱ לאורך תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים נותרו שתי פרצות המאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראל.

ⁱⁱ קיים מחסור מתמשך וניכר במאבטחים במעברי עוטף ירושלים אשר פוגע בביטחון ובפעילות השוטפת במעברים.

ⁱⁱⁱ הפרצות בעוטף ירושלים מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראל.

^{iv} הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזרוח מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא אוזרח שום מעבר בגזרת עוטף ירושלים.

^v העיכוב של שנים מספר בהבאת נושא אזרוח המעברים לדיון ולהכרעת הדרג המדיני - גם כשמוא בחשבון הצורך בתיעודף נושאים אחרים - אינו סביר.

^{vi} משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות המתבצעות לשדרוג המעברים, נוכח הצורך לשפר את מרקם החיים של האוכלוסייה העוברת בהם ואת רמת הביטחון בירושלים.

^{vii} אומנם משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס מפקדי מעברים, אולם לא כל המפקדים במעברים הם בוגרי הקורס, ויכולה להיות לכך השפעה על מקצועיותם.

viii באוגוסט 2018 איוש המאבטחים בהתאמה לתקן היה חלקי. המשטרה ממשיכה להעסיק מאבטחים בניגוד לנהליה, אף שהם אינם ברמת הכשירות הנדרשת.

ix סירובה המתמשך של המשטרה לקבל את הנחיית השב"כ בהתאם להחלטה ב/43 פוגע במינהל תקין ואינו מכבד את החלטות הרשות המבצעת.

x אף שחלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה החלטה על פיתוח מערכת רעו"ת, שנועדה לסייע במניעת כניסת מפגעים ושב"חים, טרם הושלם פיתוח המערכת ואין מועד צפוי לסימו.

השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים

תקציר

רקע כללי

1 ביוני 1967 החילה מדינת ישראל את המשפט, השיפוט והמינהל שלה על שטח בחלק המזרחי של ירושלים וסביבותיה (להלן - מזרח ירושלים)¹, וצירפה אותו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים². החל מ-2014 החליטו ממשלות ישראל על תוכניות רב-שנתיות לטיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים (ראו להלן) על בסיס ההכרה שהמצב במזרח ירושלים דורש התייחסות ייחודית נוכח פערים חברתיים-כלכליים גדולים בינה ובין מערב העיר וכן בינה לבין האוכלוסייה הערבית בכלל המדינה, כמו גם בשל מיעוט המענים הממשלתיים להתמודדות עם פערים אלה³.

2 בשנת 2016 חיו בירושלים כ-333,000 תושבים ערבים (רובם המוחלט בשטחי מזרח העיר; להלן - תושבי מזרח ירושלים)⁴, שהם כ-38% מכלל תושבי העיר וכ-19% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. רובם המכריע של תושבי מזרח ירושלים הם בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (להלן - תושבי קבע). על תושבי קבע חל המשפט הישראלי על כל היבטיו⁵: ככלל, הם חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרחי ישראל⁶. מתוקף מעמדם של תושבי מזרח ירושלים נגזרת חובתה של המדינה לנהוג בהם בשוויון ולספק להם את השירותים החברתיים להם הם זכאים.

3 אוכלוסיית מזרח ירושלים מגוונת. חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים נרתעו שנים רבות, על רקע פוליטי-לאומי, ממגע עם הרשויות, אך בשנים האחרונות ניתן לזהות התחלה של מגמת שינוי בגישה זו, וכיום החברה המזרח ירושלמית נעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות⁷. מגמות אלה מדגישות את החינוכיות ואף את ההשפעות האפשריות של פעילות ממשלתית ועירונית לשיפור מצבם החברתי-כלכלי של תושבי מזרח ירושלים. זאת במסגרת החובה לנהוג בשוויון, אך גם לשם שיפור כלכלתה וחוסנה של ירושלים כולה ואף להגברת ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל¹.

4 ב-2016 חיו כ-75% מתושבי מזרח ירושלים מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים ו-52% מהאוכלוסייה הערבית בכלל המדינה. 81% מהילדים במזרח ירושלים חיו בעוני. גם השתתפות האוכלוסייה בחיי הכלכלה והתעסוקה של העיר מועטה, והדבר מדגיש את הצורך העמוק בשירותים חברתיים. למצב זה מצטרפים פערים ברוב התשתיות והשירותים במזרח ירושלים לעומת מערבה: בין היתר, פערים בחינוך ובהשכלה גבוהה ואי ידיעת עברית, וכן פערים בתחבורה, בכמות מבני הציבור ושטחי הציבור, בתברואה ובשירותים העירוניים. בניית מכשול "עוטף ירושלים" (להלן - הגדר) בין ירושלים לבין אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), שנועדה לספק מענה לאיומים ביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל, הותירה מחוץ לגדר תושבי ירושלים

1 בדוח זה המונח "מזרח ירושלים" מתייחס לשכונות הערביות בחלקי העיר שנוספו לה ב-1967; "מערב ירושלים" מתייחס לכלל השכונות היהודיות בירושלים, בכל חלקיה.

2 צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, שהוצא מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948; אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים (ק"ת 2065, עמ' 2694 (כ' בסיון התשכ"ז, 28.6.67)), שהוצאה מכוח סעיף 8 לפקודת העיריות (נוסח חדש); כן ראו סעיף 5 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.

3 דברי ההסבר להחלטת ממשלה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18).

4 בדוח זה המונח "תושבי מזרח ירושלים" מתייחס לתושבי מזרח ירושלים שמעמדם האזרחי הוא של בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (תושבי קבע) או אזרחים.

5 בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11) (להלן - בג"ץ אבו לבדה), פס' 22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה. ראו גם בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".

6 למעט למשל הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי. מעמד התושבות שלהם נתון לבקרה וניתן לשלילה.

7 ראו בין היתר דוד קורן וכן אברהמי, "בין ארדואן לכחול-לבן: מזרח ירושלים על פרשת דרכים", **השילוח**, 4 (מאי 2017), עמ' 91 - 92.

השירותים החברתיים לאוכלוסייה הערבית

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר

אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

החיים במחנה הפליטים שועפאט ובכפר עקב (שבשטח ירושלים), כך שעליהם להיכנס לירושלים דרך מעברים מוסדרים לשם תעסוקה וצריכת שירותים. מציאות זו יצרה במזרח ירושלים חברה עם מאפיינים ייחודיים, שרבים בה חשים תחושות של קיפוח, מצוקה וייאוש⁸.

5

ביוני 2014 החליטה הממשלה לראשונה על טיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים, והקצתה כ-290 מיליון ש"ח למזרח העיר (להלן - החלטת הממשלה מ-2014)⁹. במקביל החלה עיריית ירושלים בעשור האחרון להפנות תשומת לב ומשאבים לצורך בסגירת פערים במזרח העיר בתחומים מסוימים. במאי 2018 החליטה הממשלה על יישום תוכנית רב-שנתית ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (להלן - החלטת הממשלה מ-2018)¹⁰, בתקציב של כשני מיליארד ש"ח. החלטה זו נגעה בתחומי התחבורה, התשתיות, התעסוקה והחינוך, וביקשה לעודד את השתלבות תושבי מזרח ירושלים בהשכלה גבוהה בישראל, בכלכלה ובתעסוקה איכותית ולצמצם פערי תשתיות ותכנון.

6

דוח זה מתמקד בשירותים החברתיים - בעיקר בתחומי החינוך והרווחה - שבחלקם הגדול חלה חובה על פי דין לספקם. אלו שירותים שהחלטת הממשלה מ-2018 אינה מתייחסת אליהם במישרין, או שהתייחסותה חלקית באופן שגם אם תיושם ההחלטה באופן המיטבי, עיקר הבעיה תיוותר על כנה, וימשיכו להתקיים פערים עמוקים בכמות ובאיכות של השירותים הניתנים לאוכלוסייה במזרח ירושלים בהשוואה למערב העיר ולכלל מדינת ישראל. אי-צמצום הפערים הללו פוגע ביכולת אוכלוסיית מזרח ירושלים לשפר את מצבה החברתי-כלכלי, והדבר עשוי להעמיק את המצוקות בקרבה ולסכן את חוסנה של ירושלים כולה.

פעולות הביקורת

7

בחודשים ינואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים החברתיים בתחומי החינוך והרווחה שמציעות הרשויות השונות לתושבי מזרח ירושלים. הבדיקות נעשו בעיריית ירושלים (להלן - עיריית ירושלים או העירייה), במשרד החינוך, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה והרווחה), במשרד ירושלים ומורשת ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו בצה"ל וברשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

8

היות שמדובר בנושא אשר לו זיקה חזקה מאוד לציבור במזרח ירושלים, ונוכח מיעוט יחסי של מקורות מידע מחקרניים ומהימנים על הנעשה בשטח ועל תחושות התושבים, רצונותיהם וצורכיהם, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף תושבים ממזרח ירושלים בהליך הביקורת (להלן - שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל מכלי ראשון, מפלח אוכלוסייה מגוון ככל הניתן, עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים ולצורכיהם בתחומים הנבדקים¹¹.

⁸ הדבר עלה בין היתר בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים במזרח ירושלים.

⁹ "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה", החלטה 1775 של הממשלה ה-33 (29.6.14).

¹⁰ החלטה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18), שהתקבלה במהלך ביצוע הביקורת.

¹¹ בתהליך השתתפו 42 תושבים במסגרת חמש קבוצות היוועצות, ונבחנו בו בין היתר נושאי חינוך ותעסוקה, יקיון, תרבות והמעברים בגדר. תהליך שיתוף הציבור שימש גם דוחות אחרים בדוח זה.

הליקויים העיקריים

פערים בחינוך במזרח ירושלים

9

בבתי ספר (להלן גם - בתי"ס) במזרח ירושלים למדו בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) כ-90,000 תלמידים¹². ניתן לזהות שני מאפיינים בעלי חשיבות במערכת חינוך זו: (א) שיעור נמוך (46%) של תלמידים בבתי הספר הרשמיים¹³; 35% מהתלמידים לומדים בבתי ספר שמעמדם הוא "מוכר שאינו רשמי" (להלן - מוכש"ר)¹⁴. (ב) שיעור גבוה של תלמידים הלומדים לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית ("תווג'יהי"; להלן - התוכנית הפלסטינית) - כ-92% מהתלמידים בבתי הספר המוכרים במזרח ירושלים (רשמיים ומוכש"רים) - ורק כ-8% לומדים לפי התוכנית הישראלית.

10

אי-קיום החובה למתן חינוך חינם עקב מחסור בכיתות לימוד:
בבתי"ס ובגני הילדים במערכת החינוך הרשמית במזרח העיר קיימות כיום כ-1,900 כיתות. להערכת העירייה, בשנת 2018 היו חסרות יותר מ-2,000 כיתות לימוד, לעומת כ-1,000 כיתות חסרות עשור קודם לכן. גם לאחר שתיושם התוכנית הקיימת של העירייה לבניית 990 כיתות לימוד שצפויה לתת פתרון חלקי למחסור בכיתות לימוד, המחסור בכיתות צפוי להימשך בשנים הקרובות. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, מתנהל בבג"ץ הליך משפטי בנושא המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים ובמערכה.

11

כפי שנקבע בפסק דין של בג"ץ משנת 2011 (בג"ץ אבו לבדה)¹⁵, המחסור החמור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים, אשר לא מאפשר קליטת ילדים במוסדות חינוך רשמיים, מוביל לפגיעה בזכותם החוקתית של הילדים במזרח ירושלים לשוויון בחינוך, וכמוה כפגיעה בזכות חוקתית הנתונה להם מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד נקבע בפסק הדין כי רבים מההורים לתלמידים וילדי הגן נאלצים לשלם עד אלפי ש"ח בשנה למימון הלימודים של ילדיהם במוסדות חינוך מוכש"רים או לא-מוכרים.

12

בבג"ץ אבו לבדה נפסק כי על העירייה ומשרד החינוך "להפנות את התלמידים שבקשתם לחינוך רשמי נדחתה לבתי ספר שאינם רשמיים... ולהגיע להסדרים כספיים מתאימים עם מוסדות אלה, לצורך כיסוי עלויות לימודי היסוד של אותם תלמידים"¹⁶. אולם, על אף הזמן שחלף מאז מתן פסק הדין, העירייה ומשרד החינוך לא הגיעו להסדרים כספיים עם בתי"ס המוכש"רים, ולא יידעו את ההורים לכ-64,000 תלמידים וילדי גן שאינם לומדים במערכת הרשמית בדבר זכותם האמורה, ובכך לא פעלו למיצוי זכויותיהם לחינוך בחינם.ⁱⁱ

13

ילדים שאינם רשומים בשום מוסד חינוכי מוכר: במזרח ירושלים כ-23,000 ילדים בני 3 - 18 שאינם רשומים ומעולם לא נרשמו בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות, אף שחל לגביהם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. עיריית ירושלים לא אספה פרטים בדבר זהותם של ילדים אלה, מקום מגוריהם ודרכי ההתקשרות עימם, בניגוד לדין בנושא. לפיכך אין העירייה יודעת אם כל הילדים האלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן, והיא גם אינה יכולה ליידע אותם בדבר מסגרות החינוך המוכרות העומדות לרשותם. משרד החינוך ועיריית ירושלים כלל לא דנו בנושא זה, וגם אין בידם כל תוכנית או כוונה לאיתור מקום הימצאותם או מקום לימודיהם של ילדים אלה, ועל כן לא צפוי פתרון לבעיה זו בעתיד הנראה לעין.

12 לפי נתוני העירייה. הנתונים לגבי התלמידים וילדי הגן המובאים בדוח זה מתייחסים לנתונים העדכניים לשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018), אלא אם נאמר אחרת.

13 בתי ספר המוחזקים על ידי המדינה או על ידי העירייה.

14 19% נוספים לומדים בבתי ספר פרטיים שאינם מוכרים, קרי כאלה שאינם מתוקצבים על ידי המדינה והיא אינה מפקחת עליהם.

15 בג"ץ אבו לבדה, פס' 43 - 44 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

16 בג"ץ אבו לבדה, פס' 64 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

14

נשירת תלמידים: במזרח ירושלים כ-10,800 ילדים בני 6 - 18 שנשרו במצטבר מבתי הספר המוכרים. שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בין כיתה ט' לכיתה י"ב (בשנים 2015 - 2018) הוא 26.5%. קרי, כאחד מכל ארבעה תלמידים נושר. שיעור זה גבוה לא רק ביחס לממוצע הכלל-ארצי, העומד על 5.4%, אלא גם ביחס לשיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי (ללא מזרח ירושלים), העומד על 7.4%. בעיית הנשירה חמורה יותר בבתי הספר המוכש"רים מאשר בבתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים, ואולם משרד החינוך אינו מפעיל תוכניות למניעת נשירה בבתי ספר אלה, למעט במספר זעום של בתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית.

15

אף שילדי מזרח ירושלים מהווים כ-41% מילדי העיר, והילדים הנושרים הם בשיעור של כ-70% מכלל הילדים הנושרים בעיר, הקצו משרד החינוך והעירייה למזרח העיר רק כ-17% מהתקנים וכ-25% מהתקציב של היחידה לקידום נוער בעיר הפועלת למניעה של נשירה ולטיפול בה. מצב זה ככלל לא השתנה בשנים האחרונות, על אף הצרכים ולמרות ההקצאות בהחלטת הממשלה מ-2018.

16

אף על פי שתופעת הנשירה בקרב תלמידי מזרח ירושלים היא חריפה ומדאיגה והשלכותיה השליליות רחבות היקף, עד כדי סיכון לתלמידים עצמם ולסביבתם, משרד החינוך והעירייה לא עשו די לפתרון סוגיה זו. פעילות דלה זו למניעת נשירה פוגעת בשוויון החינוכי בין מזרח העיר למערבה. בכך גם עלולים להיפגע סיכוייהם של התלמידים הנושרים להשתלב בתעסוקה בעתיד.

17

הוראת השפה העברית במערכת החינוך: לאחר ששנים ארוכות הזניחו משרד החינוך ועיריית ירושלים את הוראת השפה העברית במזרח ירושלים, השליטה בשפה העברית של אוכלוסיית מזרח ירושלים היא ברמה נמוכה, ואינה מספקת לתקשורת אפקטיבית. שליטה בעברית חיונית כדי להשתלב בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, כדי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל וכן לניהול תקשורת עם רשויות המדינה, נותני שירותים מהמגזר הפרטי וגופים אחרים. הקניית שליטה בשפה העברית בקרב תושבי מזרח ירושלים תועיל הן לתושבי מזרח העיר המעוניינים ללמוד עברית, כפי שעלה בהליך שיתוף הציבור ובסקרים, והן למשק הישראלי ולחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win). ואולם, המדינה באמצעות משרד החינוך מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית לתלמידים, כמפורט להלן: ⁱⁱⁱ

18

מיעוט שעות לימוד העברית: לכ-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים - שהם כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - מקצה משרד החינוך רק 71% (34 שעות שבועיות במהלך שעות לימודיהם) ו-44% (21 שעות שבועיות) בהתאמה משעות התקן המזערי ללימוד השפה העברית שמחויבים בהן התלמידים בחינוך הערבי ברחבי הארץ והתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הישראלית (48 שעות שבועיות). נוסף על כך, 36% מהתלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים לומדים אף פחות משעות ההקצאה, הנמוכות ממילא, בגלל מחסור במורים לעברית. משרד החינוך מזניח הלכה למעשה כלי מרכזי ואפקטיבי בשילובם העתידי של תלמידי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל, ובפרט לגבי 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית.

19

היקף לימוד עברית חלקי בכיתות י"ב: העמדה המקצועית של העירייה היא שיש ללמד עברית עד סוף כיתה י"ב כדי לשמר את ידיעת השפה אצל התלמידים, וכי היעדר לימודי עברית בכיתה י"ב שוחק את ידיעת השפה שלהם. אך משרד החינוך והעירייה מקנים ל-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית במזרח ירושלים לימודי עברית בהיקף חלקי, או שכלל אינם מקנים להם לימודי עברית בשנים החשובות ללימוד העברית - השנים האחרונות ללימודים. במצב דברים זה ספק רב אם תושג המטרה שתלמידים אלה - הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - ישלטו בשפה העברית ברמה הנדרשת עם סיום לימודיהם.

20

קיצוץ בלימודי העברית של התלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית: בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) קיצץ משרד החינוך את מספר שעות לימוד העברית שהוא מקצה לכ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית - שהם כ-50% מהתלמידים במערכת המוכרת - בהשוואה למספר השעות שהקצה להם בשנת הלימודים שקדמה לה: מ-43 שעות שבועיות ל-34 שעות שבועיות. אם כן, אין למעשה הלימה בין היעד להעמקת הידע בעברית של תלמידי מזרח ירושלים על מנת לשלבם בתעסוקה ובלומדים גבוהים בישראל, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה, לבין יישומן בפועל.

21

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש: בהמשך להחלטת הממשלה מ-2018 קבע משרד החינוך יעד לידיעת העברית של התלמידים במזרח ירושלים: בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) 60% מתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית יקבלו במבחנים בעברית ציון 60 לפחות. יעד זה אינו משקף את ידיעת העברית הנדרשת לתלמידים בסוף כיתה י"ב. כמו כן, היעד מתייחס לכ-36% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת, ולכן ההשפעה הפוטנציאלית של לימודי העברית קטנה יחסית. זאת ועוד, בקביעת היעד לא הביא בחשבון משרד החינוך את 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית, וממילא לא הקצה משאבים לכך, אף שמדובר בתלמידים שלפחות חלקם לומדים בבתי"ס אלו רק בשל המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית.

22

הוראת העברית על ידי מורים שאינם מוכשרים לכך: רמת העברית של המורים לעברית במזרח ירושלים נמוכה ביחס למורים דוברי ערבית כשפת אם בשאר חלקי הארץ. כמו כן, יותר משני שלישים (68%) מהמורים המלמדים עברית בבתי"ס במזרח ירושלים, הרשמיים והמוכש"רים, אינם בעלי הסמכה. אומנם משרד החינוך והעירייה מבצעים פעולות לשיפור מצב זה בחלק מהמערכת, אך לא לגבי כ-30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית.

פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים

23

ב-40 השנים שמאז 1967 ועד 2007 (לערך) פיתחה העירייה שירותי רווחה במזרח העיר בקצב איטי, שלא הדביק את הצרכים העצומים שם וגם לא סגר את הפער מול היקף השירותים שניתן במערבה. על אף הרחבה משמעותית של ההשקעה במזרח העיר בשנים האחרונות על בסיס החלטות הממשלה משנת 2014 ומשנת 2018 ומתקציב העירייה, ההשקעות אינן מתייחסות לתחומים רבים בשירותי הרווחה במזרח העיר ובפרט לסוגיות התשתית של מחסור בעובדים סוציאליים, בלשכות רווחה ובשירותים המותאמים לילדים בסיכון, לאנשים עם מוגבלות ולקשישים. בתחומים אלה עדיין שורר פער גדול בהיקף השירות בין מזרח העיר למערבה ולשאר הארץ, בפרט נוכח הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה.

24

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוף-גדר: מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב נמצאים בשטח השיפוט של העיר ירושלים וגרים בהם תושבי קבע של ירושלים, אך הם מצויים ממזרח ומצפון לגדר (להלן - שכונות חוף-גדר). בשכונות אלה שוררת מציאות קשה במיוחד מבחינת חברתית-כלכלית, התשתיות במצב ירוד ובפועל שוררת בהן משילות חלקית בלבד. בשל הצורך להגן על העובדות הסוציאליות לפי חוק הנוער (טיפול והגנה), התש"ך-1960 (להלן - עו"סיות לחוק הנוער), הוצאו הנחיות שבעטיין יש להן קושי ממשי לטפל בילדים בסיכון או לערוך ביקורי בית בשכונות חוף-גדר. זאת ועוד, למטרה יכולת נמוכה לאכוף את החוק הפלילי, ובפרט במקרי אלימות במשפחה. אף אם ידווח לרשויות על ילד (עד גיל 18) המצוי בסכנה מיידית, כגון ילד שסובל מאלימות פיזית או מינית בביתו, אין ערובה שאלה יגיעו אליו ויטפלו בו בפרק זמן סביר.

25

אף במקרים שבהם ציווה בית משפט על הוצאת ילד מביתו, בשל סכנה גבוהה לה הוא חשוף שם, ועל העברתו למשמורת במקום חסות, עיריית ירושלים הנחתה את העו"סיות לחוק הנוער שלא לצאת לביצוע צווים בשכונות חוץ-גדר, גם לא בליווי המשטרה, בשל הסיכון הנשקף להן ועל בסיס ניסיון העבר. המשטרה מצידה אינה אמורה לבצע את הצווים ללא ליווי עו"סית לחוק הנוער (אלא אם קבע בית המשפט אחרת בצו). כפועל יוצא, במקרים שבהם אין שיתוף פעולה מצד הילד או סביבתו, אין למעשה כל מנגנון המאפשר להוציא ילדים בסיכון מביתם ולהעבירם למסגרת חסות. לפיכך היו מצבים שבהם ילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר, שהוצא לגביהם צו שיפוטי, שהו בביתם חודשים רבים במצב של סיכון ולעיתים במצב של פגיעה, עד שהעו"סיות לחוק הנוער והמשטרה הצליחו להחזירם למסגרת.

26

על אף זכותם של ילדים נזקקים בשכונות חוץ-גדר לקבל הגנה במצבים אלה ככל ילד אחר בישראל, גם במציאות הביטחונית השוררת בשכונות חוץ-גדר, העירייה והמשטרה לא הסדירו ביניהן שיטת פעולה מתואמת, שתאפשר להן להגיש טיפול מהיר ומתאים לילדים בסיכון בשכונות אלה, ולא הסדירו זאת מול צה"ל.^{iv} יוצא שרשויות השלטון אינן עושות די כדי לממש את חובתן לספק לקטינים חסרי ישע את המענה הדרוש לביטחונם האישי במצבים שתוארו.

27

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים: שיעור ילדי מזרח ירושלים הוא 41% מילדי העיר, אך חלקם בקבוצת הילדים בסיכון בירושלים עומד על 48%.

28

טיפול חסר בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (תוכנית 360): אף על פי שאחד העקרונות המרכזיים של תוכנית 360 הוא הקצאה הוגנת של משאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות (כגון ערבים), חלקם של הילדים בסיכון ממזרח ירושלים מכלל הילדים המשתתפים בתוכנית (32%) קטן משמעותית מחלקם בעיר כולה (48%). גם חלקו של התקציב המיועד לטיפול באוכלוסייה זו (25%) קטן מחלקה בעיר. סיכויי של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית קטנים פי שניים מסיכויי של ילד דומה במערב העיר. ואולם, אין למטה תוכנית 360 ולעיריית ירושלים תוכנית שמטרתה להרחיב את היקף הטיפול בילדים בסיכון תושבי מזרח ירושלים במסגרת התוכנית.

29

מחסור במסגרות חוץ-ביתיות ארוכות טווח לילדים בסיכון בני 0-8: בשל מחסור חריף במשפחות אומנה לילדי מזרח ירושלים, חלק מילדי מזרח ירושלים מתחת לגיל שמונה שהוחלט שיש לשבצם במסגרת חוץ-ביתית נותרים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם, לעיתים למשך תקופות ארוכות: בביתם, במסגרות חירום או בפנימיות שבהן ילדים בוגרים יותר, שהטיפול והחיים בהן אינם מותאמים לגילם הצעיר. עם זאת, במועד סיום הביקורת לא היה למשרד העבודה והרווחה מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדי מזרח ירושלים בני 0-6, וגם המענה לילדים בני 6-8 טרם גובש סופית. הצעדים שננקטו עד כה לא נעשו בקצב המתבקש מחומרת הבעיה.

30

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ונזקקים: אף ש-37% ממשקי הבית בירושלים שבהם אדם עם מוגבלות הם ממזרח העיר, חלקם של תושבי מזרח ירושלים עם מוגבלות המושמים בסיודר חוץ-ביתי עומד רק על 16% מכלל המושמים במסגרות כאלו. למצב זה יש סיבות שונות. מכל מקום, עיריית ירושלים לא סיפקה לתושבי מזרח ירושלים עם מוגבלות מענה חלופי ומלא בקהילה: רק 25% מהאנשים עם מוגבלות המשתתפים בשירותים בקהילה בכלל ירושלים הם ממזרח. כמו כן, 17% מהקשישים בירושלים הם ממזרח העיר, אך חלקם מקרב אלה שהושמו בבתי אבות או דיור מוגן הוא 1% בלבד, ואין שום מרכז יום לקשישים במזרח העיר שישירת את אלה הנותרים בקהילה וזקוקים לטיפול.

31

מחסור בעובדים סוציאליים: גם לאחר תוספת משמעותית של משרות תקן למזרח העיר, מוקצים למזרח העיר רק כ-27% ממשורות התקן של העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים) המוצבים בלשכות הרווחה בעיר (129 מתוך 476 בעיר כולה). לפיכך מספר גבוה של פונים לרווחה ממתנינים זמן רב מאוד להתנעת תהליך הטיפול, וגם עומס המטופלים לכל עו"סית

במזרח ירושלים גדול ב-67% מזה שבמערבה. העומס על עו"ס לחוק הנוער במזרח ירושלים כפול כמעט מאשר במערב העיר. מצב זה עלול לפגוע באיכות הטיפול שמקבלים תושבי מזרח העיר, וילדים בסיכון ובמצוקה בעיקר, ובהתמודדות עם תושבי מזרח העיר הזקוקים לשירותי הרווחה אך אינם פונים לקבלם. על אף האמור, אגף הרווחה בעירייה לא פעל להמשיך ולהגדיל את תקן המשרות של העו"סים במזרח העיר, כדי לשפר את השירות שם ולצמצם את הפערים מול מערבה.

32

מחסור בלשכות רווחה: כרבע מלשכות הרווחה בעיר ממוקמות במזרח ירושלים. במזרח ירושלים משרתת כל לשכת רווחה במוצע שטח גיאוגרפי הגדול יותר מפי שניים מהשטח הממוצע שמשרתת לשכה במערב העיר. במצב של קישור תחבורתי רעוע בין שכונה לשכונה במזרח העיר, הדבר מביא לכך שרמת הנגישות ללשכות הרווחה במזרח העיר נמוכה ועלולה למנוע מתושבי המקום הנזקקים לשירותי הרווחה לפנות לקבלם. נוסף על כך, משרות התקן להנהלה, להדרכה ולמינהלה בלשכות הרווחה שבמזרח העיר מועטות מהנדרש וכן אינן הולמות את גודל האוכלוסייה הנזקקת, ומיעוט משרות אלה עשויות להוות "צוואר בקבוק" המעכב את מתן השירותים. גם מספר התושבים הפוטנציאליים שעל כל לשכה במזרח העיר לשרת חורג בהרבה מהתקן. אולם רק סמוך למועד סיום הביקורת החלה העירייה להתניע את תהליך הקמתם או שכירתם של מבנים נוספים ואיושם.

33

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים: העיר ירושלים מחולקת מינהלית לארבעה רובעי שירות, והתפיסה הניהולית בעירייה רואה בחלוקה מינהלית זו חלוקה המעידה על דמיון בצרכים, באופן שכל משאב יש לחלק באופן דומה בין ארבעת רובעי העיר. תפיסה זו מביאה לכך שלמזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים, כאילו היה רובע שווה בגודלו ובנזקקותו לכל אחד משלושת רובעי העיר האחרים (למשל, מוקצים לו כרבע מתקציב ההשמות, שהוא עיקר תקציב הביצוע של אגף הרווחה). ואולם, במזרח העיר מתגוררים לא רבע (25%) אלא 38% מתושבי העיר, ו-61% מתושבי העיר העניים. בשל כך - ונוכח הזנחה רבת-השנים, שיצרה פערים עצומים בין מערב העיר ובין מזרח העיר - אלו הקצאות לא סבירות, שאינן תואמות את צורכי האוכלוסייה ואת גודלה, ולכן אף אינן מקיימות את עקרון השוויון המהותי.⁷ בפועל, שיעור הרשומים ברווחה מקרב תושבי מזרח ירושלים הוא נמוך באופן יחסי, כך שרבים מבין התושבים הזקוקים לשירותי הרווחה אינם מקבלים טיפול. ההשקעה של השנים האחרונות הצליחה להקטין את החוסר, אך הפערים עודם רחבים ביותר, ולא נמצא שמשרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים הכינו תוכניות פעולה לסגירתם, לכל הפחות במסגרת תוכנית ארוכת טווח. המשך ההקצאות בשיעור זה משמעו העמקת הפערים, וזאת הן נוכח הגידול הטבעי באוכלוסיית מזרח העיר והן מפני שאי טיפול בבעיות רווחה עלול להוביל להעמקת המצוקות.

ההמלצות העיקריות

34

אי-קיום החובה למתן חינוך חינם עקב מחסור בכיתות לימוד: על העירייה ומשרד החינוך למלא את חובתן לאפשר לתלמידים ולילדי הגן לממש את זכותם לחינוך חינם במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכש"רים, אם לא נמצא להם מענה במוסדות החינוך הרשמי. על העירייה - כבר לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) - לייזע את ההורים לתלמידים ולילדי הגן שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית בדבר זכותם לפנות לעירייה בבקשה ללמוד במערכת הרשמית, וכי אם תידחה בקשתם תפנה אותם העירייה ללמוד במוסד חינוך מוכש"ר. זאת לאחר שהיא ומשרד החינוך יגיעו להסדרים הכספיים המתאימים עם אותו מוסד, כאמור בפסק הדין בבג"ץ אבו לבדה.

35

ילדים שאינם רשומים בשום מוסד חינוכי מוכר: על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי בהתאם לחובתם על פי דין כדי לאתר את מקום לימודיהם או הימצאותם של כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים שאינם רשומים במסגרת חינוכית כלשהי

המוכרת לרשויות; עליהם גם להקים מאגר מידע של כל הילדים בגיל לימוד חובה במזרח ירושלים וליצור מנגנון אפקטיבי לאיתור ילדים לא רשומים גם בעתיד כדי להבטיח שיקבלו חינוך בסיסי.

36

נשירת תלמידים: נוכח ממדי הנשירה במזרח ירושלים, על משרד החינוך ועיריית ירושלים להגביר באופן משמעותי את פעילותם בסוגיית נשירת תלמידי מזרח העיר מהלימודים: לאתר תלמידים המצויים בסכנת נשירה ואת אלו שכבר נשרו, להגביר את פעילות היחידה לקידום נוער באזור זה ולפחות להשוותה למערב העיר, להפעיל את התוכניות הייעודיות שגיבש משרד החינוך לשם טיפול בבעיה זו בכל בתי הספר הזקוקים לכך, ובהם בתי הספר המוכש"רים, ולבדוק את האפקטיביות של אותן תוכניות, לפקח על הפעולות שבתי הספר נוקטים לטיפול בנשירה, ולהקצות לכל אלה את המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים.

37

הוראת השפה העברית במערכת החינוך:

מיעוט שעות לימוד העברית: על משרד החינוך לבחון את החסמים בנושא לימוד העברית בבתי"ס מזרח ירושלים ואת הדרכים להסרתם ולהרחיב ככל שניתן את היקף לימודי העברית של 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, זאת כדי שתלמידים אלה ילמדו ככל שניתן את מספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי העברית, וכדי לממש את היעד הממשלתי של קידום שילובם בתעסוקה ובהשכלה גבוהה בישראל. במסגרת הרחבת לימודי העברית כאמור, על משרד החינוך לשלב לימודי עברית גם בכיתות י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב הראשון.

38

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש: על משרד החינוך לבחון באיזו מידה היעד שקבע בתחום ידיעת העברית רלוונטי ואפקטיבי מבחינת התכלית העיקרית של לימודי העברית במזרח ירושלים, שהיא שיפור שילובם של האוכלוסייה בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל. כדי להגיע לשיפור זה, על היעד לכלול שיעור גבוה יותר של תלמידים ולהתייחס לרמת ידיעת העברית שלהם במועד הרלוונטי לכך - עם סיום לימודיהם בבתי הספר ובסמוך להשתלבותם בתעסוקה או בלימודים גבוהים. בהתאם ליעד, על המשרד לקבוע תוכנית ולהקצות משאבים להשגתו.

39

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר: על עיריית ירושלים - המעסיקה את העו"סיות לחוק הנוער, שנושאות באחריות לפי חוק לפקח על שלומם של הילדים שהוצאו לגביהם צווים לפי חוק הנוער, ועל משרד העבודה והרווחה - שאחראי מקצועית לעבודת העו"ס, לפעול בשיתוף גורמי הביטחון למציאת פתרונות למצב שבו צווי בית משפט להוצאת ילד מביתו בשל סכנה שהוא חשוף לה אינם מבוצעים. זאת, בלי להגביר את הסיכון לשלומן של העו"סיות לחוק הנוער. ההפרדה שיוצרת הגדר בין שכונות פנים-גדר לשכונות חוץ-גדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי מזרח ירושלים המתגוררים בשכונות חוץ-גדר שבתחום השיפוט של העירייה את ההגנה הדרושה להם במצבים שמשקף להם סיכון מיידי.^{vi} חומרת הסיכונים, היכולים להגיע עד כדי סכנת נפשות, מחייבת למצוא פתרון מותאם וייחודי בדחיפות. על כלל הרשויות הנוגעות בדבר - עיריית ירושלים, משרד העבודה והרווחה, משטרת ישראל וצה"ל - לשתף פעולה באופן הדוק ולקבוע הסדרים ברורים שיאפשרו מתן הגנה טובה ומהירה יותר לילדים ובני נוער תושבי ירושלים המצויים במצבי סיכון מוגבר בשכונות חוץ-גדר.

40

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים: על עיריית ירושלים, בשיתוף משרד העבודה והרווחה, לקדם את היקף הטיפול בילדי מזרח ירושלים במסגרת תוכנית 360, באופן שיהלום את צורכיהם ואת חלקם בתוך כלל אוכלוסיית הילדים בסיכון בעיר; ועל משרד העבודה והרווחה לגבש מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדים בסיכון ממזרח ירושלים בני 0 - 8.

41

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ולנזקקים: על הרשויות לבחון את המצב שבו תושבי מזרח ירושלים הנזקקים (אנשים עם מוגבלות וקשישים הזקוקים לטיפול) מקבלים

היקף שירותים שאיננו הולם את חלקם באוכלוסייה ואת הצורך הקיים, ולפעול בהקדם לשיפור משמעותי בו - הן בהיבט החוץ-ביתי והן בתחום השירותים בקהילה.

42

מחסור בעו"סים ובלשכות רווחה: על משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לשקול להשלים במהלך רב-שנתי משותף את התקינה הנדרשת לעו"סים במזרח ירושלים כדי לשפר את השירות לאוכלוסיית מזרח העיר, הזכאית לטיפול דומה בהיקפו ובאיכותו לטיפול הניתן במערב העיר. נוסף על כך, על העירייה להחיש את פתיחת הלשכות הנוספות במזרח העיר ולאיישן באופן מתאים בשיתוף משרד העבודה והרווחה.

43

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים: נוכח המצוקות החריפות השוררות במזרח ירושלים והצורך להגן על ילדים וחסרי ישע במציאות זו, לצד המחסור היחסי בשירותי רווחה שיענו על מצוקות אלה, מחסור שאינו צפוי להיפתר גם אם תיושם החלטת הממשלה משנת 2018 באופן המיטבי - על עיריית ירושלים להפנות יתר תשומת לב ניהולית למזרח העיר ולפעול באופן אקטיבי כדי להמשיך ולצמצם את הפערים בין מזרח העיר למערבה בתחום שירותי הרווחה. על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לתת את הדעת על מיעוט הטיפול במזרח העיר, שבא לידי ביטוי במיעוט המטופלים ובתקציב הנמוך, ולפעול להכנת תוכנית - גם אם ארוכת טווח - להתאמת היקפי הטיפול במזרח העיר למצוקות הייחודיות הקיימות שם. על הגופים האמורים להתמקד בחוליות החלשות ביותר בחברה הנפגעות מהחוסר המתואר, ובראש ובראשונה ילדים נזקקים וחסרי ישע, ולפעול קודם כול כדי לסייע להם.

סיכום

44

תושבי מזרח ירושלים הערבים - כמעט 40% מתושבי הבירה - חבים ככלל בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים לכל הזכויות החברתיות ככל האזרחים. אוכלוסייה זו חיה בעוני קשה, וקיימים פערים עמוקים בכל תחומי החיים בינה ובין תושבי מערב העיר ושאר המדינה, ובכללם פערים ברמת השירותים החברתיים שהיא מקבלת. זאת בין היתר על רקע הזנחה בעבר מצד רשויות המדינה ורתיעה על רקע פוליטי-לאומי של חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים ממגע עם הרשויות. מתוך הכרה במחיר הכלכלי, הביטחוני והאנושי שיש למצב זה, החליטה הממשלה (ב-2014 וב-2018) לאמץ תוכניות רב-שנתיות לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים והקצתה לשם כך תקציב ניכר. משרדי הממשלה ועיריית ירושלים אכן החלו בשנים האחרונות לפעול ביתר שאת לשיפור שירותי החינוך והרווחה לאוכלוסייה זו. מדובר בהחלטות ובמהלכים משמעותיים, ויש בהם כדי להתחיל ולשפר היבטים שונים בתחומי החיים של האוכלוסייה במזרח ירושלים. שיפור מצבם של תושבי מזרח ירושלים ייטיב הן עם התושבים והן עם המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).

45

עם זאת, רשויות המדינה אינן מממשות את אחריותן כנדרש בכמה תחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין: חינוך לכול, מגיל שלוש עד סוף התיכון ובחינם; והגנה על ילדים נזקקים וחסרי ישע, ובכלל זאת בשכונות חוץ-גדר. זאת ועוד, בכמה היבטים מרכזיים בשירותי החינוך והרווחה, המענה של רשויות המדינה לתושבי מזרח ירושלים חלקי ביותר, והן אינן פועלות די על מנת לשפרו: לימוד השפה העברית בהיקף נמוך מהנדרש לתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (92% מהתלמידים), ובפרט לאלה הלומדים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (40% מהתלמידים), שרבים מהם נאלצים ללמוד בבתי ספר אלה עקב מחסור בכיתות לימוד בבתי הספר הרשמיים. כך פוחתים סיכוייהם של התלמידים להשתלב בעתיד בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, וכן בלימודים גבוהים בישראל. הרשויות גם לא שיפרו די הצורך את ההיקף והנגישות של שירותי הרווחה לתושבים נזקקים ממזרח העיר, באופן שיינתנו ביחס הולם לניתן במערב העיר ולנוכח המצוקות החמורות במזרח.

46
על רשויות המדינה - ובפרט עיריית ירושלים, משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול כל אחת בתחום אחריותה ובשיתוף פעולה על פי הנדרש כדי לשפר את שירותי החינוך והרווחה במזרח ירושלים, ובפרט בתחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין כמפורט בדוח זה. בכלל זה, על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול בשיתוף משטרת ישראל וצה"ל למימוש אחריות המדינה להגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר. כפי שאף הכירה בכך הממשלה, המצוקות והפערים העמוקים מחייבים שהרשויות יפעלו בדחיפות על מנת לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים, ובכך לחזק גם את חוסנה הכלכלי והחברתי של ירושלים ושל המדינה כולה.



מבוא

47

ביוני 1967 החילה מדינת ישראל את המשפט, השיפוט והמינהל שלה על שטח של כ-70 קמ"ר בחלק המזרחי של ירושלים וסביבותיה (להלן - מזרח ירושלים)¹⁷, וצירפה אותו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים¹⁸. החל מ-2014 החליטו ממשלות ישראל על תוכניות רב-שנתיות לטיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים (ראו להלן) על בסיס ההכרה שהמצב במזרח ירושלים דורש התייחסות ייחודית נוכח פערים חברתיים-כלכליים גדולים בינה ובין מערב העיר וכן בינה לבין האוכלוסייה הערבית בכלל המדינה, כמו גם בשל מיעוט המענים הממשלתיים להתמודדות עם פערים אלה¹⁹. להלן מפה המציינת את שכונות מזרח ירושלים בשטח השיפוט של העיר:

17 בדוח זה המונח "מזרח ירושלים" מתייחס לשכונות הערביות בחלקי העיר שנוספו לה ב-1967; "מערב ירושלים" מתייחס לכלל השכונות היהודיות בירושלים, בכל חלקיה.

18 צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, שהוצא מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948; אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים (ק"ת 2065, עמ' 2694 (כ' בסיון התשכ"ז, 28.6.67)), שהוצאה מכוח סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; כן ראו סעיף 5 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.

19 דברי ההסבר להחלטת הממשלה מ-2018.

תרשים 1: שטח שיפוט העיר ירושלים ושכונות מזרח העיר²⁰



המקור: עיריית ירושלים, 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

48

מי שהיו תושבי מזרח ירושלים ביוני 1967 הפכו בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (להלן - תושבי קבע), וילדיהם קיבלו מעמד זהה, כך שכיום רובם המכריע של תושבי מזרח ירושלים הם תושבי קבע. על תושבי הקבע חל המשפט הישראלי על כל היבטיו²¹: ככלל, הם חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים לכל הזכויות המגיעות לאזרח ישראלי, למעט למשל הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי. כמו כן, מעמד התושבות שלהם נתון לבקרה וניתן לשלילה. מתוקף מעמדם של תושבי מזרח ירושלים נגזרת חובתה של המדינה לנהוג בהם בשוויון ולספק להם את השירותים החברתיים להם הם זכאים.

49

בשנת 2016 חיו בירושלים כ-333,000 תושבים ערבים (רובם המוחלט בשטחי מזרח העיר; להלן - תושבי מזרח ירושלים²²), שהם כ-38% מכלל תושבי העיר וכ-19% מכלל האוכלוסייה הערבית

²⁰ מפה זו היא לצורך המחשה בלבד של שכונות מזרח ירושלים ואינה מייצגת גבולות מדיניים.

²¹ בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11) (להלן - בג"ץ אבו לבדה), פס' 22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".

²² בדוח זה המונח "תושבי מזרח ירושלים" מתייחס לתושבי מזרח ירושלים שמעמדם האזרחי הוא תושבי קבע או אזרחים.

בישראל. לו מזרח ירושלים הייתה רשות מקומית בפני עצמה, היא הייתה העיר הערבית הגדולה בארץ.

50

אוכלוסיית מזרח ירושלים מגוונת מאוד - מבחינת רמת הדתיות, המוצא (עירוני/כפרי-פלאחי/בדואי), הזדהות פוליטית, דרגות מודרניזציה, הרמה החברתית-כלכלית, רמות ההשכלה, ידיעת עברית ועוד²³. על כן קשה לזהות בה מגמה שלטת אחת. חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים נרתעו שנים רבות, על רקע פוליטי-לאומי, ממגע עם הרשויות העירוניות והממשלתיות, אך בשנים האחרונות ניתן לזהות התחלה של מגמת שינוי בגישה זו. מומחים מתארים את החברה המזרח ירושלמית כיום כנעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ולראות בישראל את עתידה הכלכלי-תעסוקתי ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות על רקע לאומי ועל רקע הזנחה בעבר של המדינה את מזרח העיר ותושביה²⁴. מגמות אלה מדגישות את החינוניות ואף את ההשפעות האפשריות של פעילות ממשלתית ועירונית לשיפור מצבם החברתי-כלכלי של תושבי מזרח ירושלים, וגם הממשלה הכירה בכך כאמור.^{vii} זאת במסגרת החובה לנהוג בשוויון כלפי תושבי המדינה, אך גם לשם שיפור כלכלתה וחוסנה של ירושלים כולה ואף להגברת ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל.

תמונת המצב במזרח ירושלים

51

מצב רוב התשתיות והשירותים במזרח ירושלים ירוד לעומת מערבה. גם השתתפות האוכלוסייה בחיי הכלכלה והתעסוקה של העיר מועטה, והדבר מדגיש את הצורך העמוק בשירותים חברתיים^{viii}:

52

1. **עוני ומצוקות חברתיות - כלכליות**: אף שירושלים כולה היא עיר ענייה²⁵, העוני בקרב תושבי מזרח ירושלים בולט בהיקפו ובחריפותו. יתר על כן, בעשור האחרון גדלה תחולת העוני בקרבם (בעוד היא ירדה בקרב היהודים בעיר). ב-2016 חיו כ-75% מתושבי מזרח ירושלים מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים ו-52% מהאוכלוסייה הערבית בכלל המדינה. 81% מהילדים במזרח ירושלים חיו בעוני. גם צפיפות הדיור של תושבי מזרח ירושלים גבוהה במידה ניכרת מזו של תושבי מערב העיר²⁶.

53

2. **השתתפות מועטה בשוק העבודה והכנסות נמוכות**: 85% מהנשים במזרח ירושלים לא עבדו כלל בשנת 2016, לעומת 41% מהנשים במערב העיר²⁷. רובם הגדול של הגברים עבדו (64%), אך רובם הועסקו במשלחי יד שבהם השכר נמוך (בשיעורים גבוהים בהרבה לעומת מערב העיר), וחלק ניכר עבדו במשרה שאינה תואמת את הכשרתם. ככלל, ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש במזרח ירושלים נמוכה מאוד, ועמדה על 40% מההכנסה לנפש של תושבי מערב העיר²⁸.

23 אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים - ישראל וערביי מזרח-ירושלים, 1967 - 2017** (2017) (להלן - **תושבים, לא אזרחים**), עמ' 63.

24 ראו בין היתר דוד קורן וכן אברהמי, "בין ארדואן לכחול-לבן: מזרח ירושלים על פרשת דרכים", **השילוח**, 4 (מאי 2017), עמ' 91 - 92.

25 ב-2015 השתייכה ירושלים לאשכול 2 מתוך 10 במדד החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות; למ"ס, **אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015** (28.11.18), עמ' 2.

26 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **על נתוני ירושלים (2018)**, עמ' 56, 58, 62; **שנתונים סטטיסטיים לירושלים 2005 - 2018**, עיבוד לנתוני לוחות 1/1, "תחולת העוני בישראל, בירושלים ובמחוזות".

27 מדובר על נשים בגיל 15 ומעלה; בגילי 25 - 64 80% מהנשים ממזרח ירושלים לא עבדו, לעומת 24% מהנשים היהודיות בעיר. עיבוד לנתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018** (להלן - **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**), לוח 1/ז, "בני 15 ומעלה, ובני 25-64 (גילאי העבודה העיקריים) בישראל ובירושלים, לפי תכונות כוח העבודה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2016".

28 **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**, לוח 9/ז, "מועסקים העובדים בירושלים, לפי משלח יד, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2016"; מבקר המדינה, **פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים (2018)**, עמ' 47.

תרשים 2: מדדי עוני ותעסוקה אצל יהודים וערבים בירושלים, 2016



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

54

3. **פערים בחינוך ובהשכלה גבוהה ואי ידיעת עברית:** בבתי הספר המוכרים²⁹ במזרח ירושלים כ-92% מהתלמידים לומדים לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית ולא לפי זו של מדינת ישראל, ולכן התעודה שהם מקבלים בסיום לימודיהם לרוב אינה מוכרת בישראל. כמו כן, בעוד בשאר אזורי הארץ לומדים הרוב הגדול של התלמידים בבתי ספר רשמיים המוחזקים על ידי המדינה או העירייה, במזרח ירושלים רק 46% מהתלמידים לומדים בבתי ספר רשמיים (לרבות כאלו שבהם תוכנית הלימודים היא של הרשות הפלסטינית). בתחום ההשכלה הגבוהה - שיעור האקדמאים נמוך, והרוב הגדול (87%) של מחזיקי התארים קיבלו אותם ממוסדות שאינם ישראליים³⁰, דבר המקשה על שילובם בעבודה מתאימה בישראל לאחר לימודיהם. נוסף על כך, חלק גדול מתושבי מזרח ירושלים אינם יודעים עברית כלל ולחלקם רמת שליטה נמוכה בעברית, וזאת גם ביחס לאזרחי ישראל הערבים.

55

4. **פערים בתחבורה, במבני ציבור ושטחי ציבור, בתברואה ובשירותים העירוניים:** הנגישות התחבורתית ודרכי הנסיעה בתוך מזרח ירושלים וכן בינה לבין מערב ירושלים לקויות, ובשל כך זמני ההתניידות של תושבי מזרח ירושלים ארוכים במיוחד. עובדה זו מקשה עליהם, בין היתר, להגיע למקומות עבודה, לאזורי מסחר ולמוסדות שבהם ניתנים שירותים חברתיים. מאפיין נוסף של מזרח ירושלים נוגע להיעדר הסדרת קרקעות, מחסור בתכנון ובנייה נרחבת ללא אישורים, דבר המקשה על הליכי תכנון ובינוי של מבני ציבור ושל שטחים ציבוריים. בתחום איכות החיים המדדים במזרח העיר נמוכים: שירותי התברואה והניקיון מועטים³¹; מבני תרבות וספורט, גינות ופארקים כמעט שאינם קיימים; תשתיות המים והביוב מיושנות ופגומות, באופן הגורם להצפות ולזיהומים; והיצע השירותים הממשלתיים והעירוניים נמוך. במציאות שתוארה קיים צורך גובר בשירותי רווחה לילדים ומבוגרים במצוקה ועם צרכים מיוחדים³², ומשפחות מתקשות לצאת מהמצוקה, שאף מעמיקה והולכת.

²⁹ בתי ספר שמתוקצבים על ידי המדינה והיא מפקחת עליהם. ראו להלן בפרק "פערים בחינוך במזרח ירושלים".

³⁰ מוסדות שאינם מפקחים על ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל, וחלק מהתעודות שהם מעניקים אינן מוכרות בישראל.

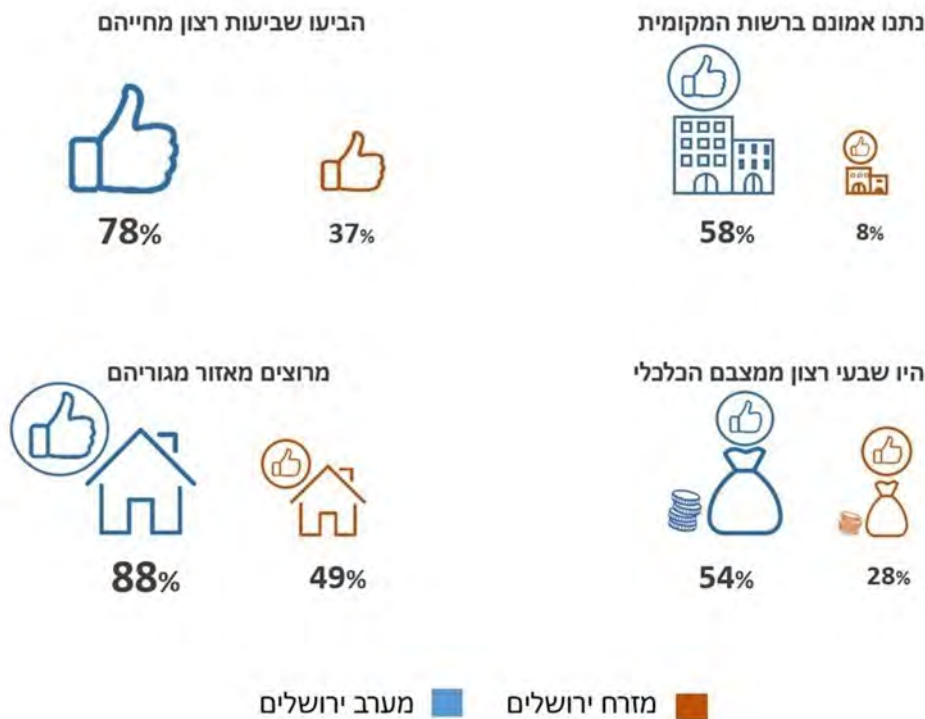
³¹ ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פעולות עיריית ירושלים לשיפור ניקיון העיר".

³² ראו להלן בפרק "פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים".

5. **מכשול "עוטף ירושלים" (הגדר):** גורם נוסף שהגביר את המצוקות במזרח העיר הוא בניית מכשול (להלן - הגדר) בין ירושלים לבין אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), שנועדה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל³³. עד לבניית הגדר רבים מתושבי מזרח ירושלים ניהלו את חיי התעסוקה, המסחר, החברה והתרבות שלהם באיו"ש. ואולם, הגדר הפרידה את רובם מאזורים אלה, והגבירה את תלותם בשוק התעסוקה והמסחר הירושלמי. בניית הגדר גם הביאה לכך שתושבי קבע ירושלמיים שהתגוררו בפועל זמן מה באזורים סמוכים באיו"ש, מחוץ לשטחה של ירושלים, היגרו חזרה פנימה אל שכונות מזרח ירושלים, שהיו צפופות מלכתחילה, בעקבות חששם משלילת מעמד תושב הקבע שלהם בשל מקום מגוריהם. הדבר הוביל לעלייה במחירי הדיור במזרח ירושלים. מלבד זאת, כמה שכונות נותרו מחוץ לגדר (בייחוד מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב), אף שהן בשטח השיפוט של ירושלים ומתגוררים בהן תושבי ירושלים. על כן תושביהן צריכים להיכנס לירושלים דרך מעברים מוסדרים לשם תעסוקה וצריכת שירותים.

6. **תחושות סובייקטיביות של מצוקה וייאוש:** המציאות המתוארת, לצד ההיסטוריה והמעמד ("תושבי קבע") הייחודיים של תושבי מזרח ירושלים - הופכים אותם לקבוצה בעלת מאפיינים משלה, הן מול ערבים אזרחי ישראל והן ביחס לערבים תושבי איו"ש. להלן בתרשים 3 פערים בין תושבי מזרח ירושלים ומערבה בשביעות הרצון במגוון מישורים:

תרשים 3: תחושות ועמדות, מזרח ירושלים ומערבה



על פי נתונים מסקרי הלמ"ס מהשנים 2015, 2017 ו-2018³⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

³³ ראו להלן בפרק "ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר"; מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 66 - 95; **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון", עמ' 13 - 59; **דוח שנתי 67ב** (2017), "פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון", עמ' 1797 - 1845. כן ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

³⁴ למ"ס, **לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2015 - 2017)** (מאי 2018), עמ' 16; **לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2015 - 2016)** (מאי 2017), עמ' 9; סקר של עיריית ירושלים מ-2017.

58

בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים ממזרח ירושלים, במסגרת דוח ביקורת זה, הצביעו המשתתפים על מצוקות רבות:

- "אחת הבעיות הקשות בשכונה זה שאין לילדים איפה לשחק אחרי הצהריים. הם רצים ברחובות ובין הזבל. אין גינה ציבורית, אין פחים" (אדריכלית בת 45, נשואה ואם לחמישה ילדים);
- "אין שירותים, אין תחבורה ציבורית, אין מדרכה, שלא לדבר על גינה למשחקי ילדים! תמיד מלוכלך ובלגן. כאוס גדול שאנחנו באמצע שלו. לאף אחד לא אכפת מאיתנו" (מורה בת 34, נשואה ואם לשני ילדים)³⁵.

פעילות ממשלתית ועירונית בשנים האחרונות

59

במשך יותר מארבעים שנה לא הקדישו עיריית ירושלים ורשויות המדינה מאמצים ייעודיים וממוקדים לטיפול בתושבי מזרח ירושלים. במשך השנים, תוכניות ממשלתיות רב-שנתיות לקידום האוכלוסייה הערבית בישראל ותוכניות לפיתוחה של העיר ירושלים³⁶ לא עסקו בתושבי מזרח ירושלים במישורין.

60

כאמור, ביוני 2014 החליטה הממשלה לראשונה על טיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים. זאת במסגרת "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה" (להלן - החלטת הממשלה מ-2014), שהקצתה כ-290 מיליון ש"ח למזרח העיר³⁷. ההקצאה הייתה עבור נושאים שונים ובהם אלו: הגברת הביטחון האישי, שדרוג תשתיות, חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, חברה ורווחה. בדיקה קודמת של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשלוש שנות יישומה הראשונות של התוכנית השפעתה הכוללת הייתה זניחה, והמיקוד שלה לא היה אפקטיבי דיו³⁸. במקביל החלה עיריית ירושלים בעשור האחרון להפנות תשומת לב ומשאבים לצורך בסגירת פערים במזרח העיר בתחומים מסוימים.

61

נוכח לקחי יישום החלטת הממשלה מ-2014, ותוך הכרה בכך שהתקציב שהקצתה קטן מאוד ביחס לצרכים על מנת ליצור שינוי חברתי-כלכלי, החליטה הממשלה במאי 2017 להטיל על כמה משרדי ממשלה לגבש תוכנית חומש ממשלתית לצמצום פערים ולפיתוח כלכלי במזרח העיר (להלן - החלטת הממשלה מ-2017), לאור החשיבות שבטיפול ממוקד והוליסטי בצרכים אלה³⁹.

62

בהמשך לכך, במאי 2018, במהלך ביצוע הביקורת, החליטה הממשלה על יישום תוכנית רב-שנתית ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" בתקציב של כשני מיליארד ש"ח⁴⁰ (להלן - החלטת הממשלה מ-2018). ההחלטה נגעה בתחומי התחבורה, התשתיות, התעסוקה והחינוך, וביקשה לעודד את השתלבות תושבי מזרח ירושלים בהשכלה גבוהה בישראל, בכלכלה ובתעסוקה איכותית ולצמצם פערי תשתיות ותכנון.

³⁵ נושאים נוספים שצוינו בתהליך שיתוף הציבור היו אלו: צפיפות כיתות הלימוד בבתי ספר עירוניים במזרח העיר, וכן האלימות, הרמה הנמוכה ותופעת הנשירה בהם; המחסור בגני ילדים עירוניים ומעונות מפקחים; הצורך בלימודי עברית לשם שילוב בתעסוקה; תחושות האפליה שהם חשים הן באספקת השירותים והן בבואם להשתלב בשוק התעסוקה, והיאוש הנלווה לכך.

³⁶ שלוש מהתוכניות לפיתוח ירושלים עסקו בפיתוח כלכלי (תוכנית הצמיחה, תוכנית מרום ותוכנית היובל), וארבע מהן עסקו בפיתוח תשתיות ואחזקה (שתי תוכניות לפיתוח אגן העיר העתיקה ושתי תוכניות לפיתוח מתחם הכותל המערבי). ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים** (2018), בפרק "פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים", עמ' 14.

³⁷ החלטה 1775 של הממשלה ה-33 (29.6.14). רובו של התקציב לא היה תוספתי, אלא מתוך התקציב הקיים של משרדי ממשלה שונים.

³⁸ ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים** (2018), בפרק "פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים", עמ' 46 ואילך.

³⁹ החלטה 2684 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי" (28.5.17); כן ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים** (2018), עמ' 49 - 50.

⁴⁰ החלטה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18). כמחצית הסכום הוא תקציב תוספתי, והיתר מתקציבי המשרדים והעירייה. כרבע מהסכום הוא תקציב שהקצאתו מותנית בתנאים שונים.

63

החלטת הממשלה מ-2018 מעמידה תקציבים לצורך מתן מענה לחלק מהפערים שהוצגו. על כן, משרד מבקר המדינה מצא לנכון לא לבחון בעת הזו את התחומים המטופלים בהחלטה במישרין. הבדיקה בדוח זה מתמקדת בשירותים החברתיים - בעיקר בתחומי החינוך והרווחה - שבחלקם חלה חובה על פי דין לספקם. אלו שירותים שהחלטה אינה מתייחסת אליהם במישרין או באופן מלא, ולכן גם אם היא תיושם באופן המיטבי, תיוותר עיקר הבעיה על כנה.

פעולות הביקורת

64

בחודשים ינואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים החברתיים בתחומי החינוך והרווחה שמציעות הרשויות השונות לתושבי מזרח ירושלים. הבדיקות נעשו בעיריית ירושלים (להלן - עיריית ירושלים או העירייה), במשרד החינוך, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה והרווחה), במשרד ירושלים ומורשת ובמשרתת ישראל. בדיקות השלמה נעשו בצה"ל וברשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

65

היות שמדובר בנושא אשר לו זיקה חזקה מאוד לציבור במזרח ירושלים, ונוכח מיעוט יחסי של מקורות מידע מחקריים ומהימנים על הנעשה בשטח ועל תחושות התושבים, רצונתיים וצורכיהם, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף תושבים ממזרח ירושלים בתהליך הביקורת (להלן - שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל מכלי ראשון ומפלח אוכלוסייה מגוון ככל הניתן (מבחינת שכונת המגורים, רמת ההשכלה, הגיל, המגדר ועוד), עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים ולצורכיהם בתחומים הנבדקים. בתהליך השתתפו 42 תושבים במסגרת חמש קבוצות היוועצות, ונבחנו בו בין היתר נושאי חינוך ותעסוקה⁴¹.

⁴¹ המידע שהתקבל בתהליך שיתוף הציבור מתבסס על התשובות של מי שבחרו להשיב בלבד, שאינם מהווים מדגם מייצג של התושבים, ולפי תפיסת עולמם האישית. הליך שיתוף הציבור שימש גם דוחות אחרים בדוח זה, ונבחנו בו גם נושאי ניקיון, תרבות והמעברים בגדר.

פערים בחינוך במזרח ירושלים

רקע

במערכת החינוך במזרח ירושלים למדו בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) כ-109,000 תלמידי בית ספר (להלן - תלמידים)⁴² וילדי גן⁴⁴. במערכת חינוך זו שני מאפיינים מרכזיים. המאפיין הראשון הוא שיעור נמוך של תלמידים בבתי הספר (להלן גם - בתי"ס) ושל ילדי גן במוסדות החינוך הרשמיים - אלה המוחזקים על ידי המדינה או העירייה; והמאפיין השני - שיעור גבוה של תלמידים הלומדים שלא לפי תוכנית הלימודים הישראלית, אלא לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית ("תווגייה"י"; להלן - התוכנית הפלסטינית). להלן הפירוט:

66

שיעור נמוך של תלמידים במערכת הרשמית: כ-46% מכ-90,000 התלמידים במזרח ירושלים לומדים בבתי ספר רשמיים⁴⁵; 35% מהתלמידים לומדים בבתי ספר שבהגדרתם הם "מוכרים שאינם רשמיים" (להלן - מוכש"ר)⁴⁶; ו-19% לומדים בבתי ספר פרטיים שאינם מוכרים (ואינם רשמיים) (להלן - בתי"ס לא-מוכרים)⁴⁷, קרי כאלה שאינם מתוקצבים על ידי המדינה והיא אינה מפקחת עליהם. לגבי הילדים בגני הילדים - כ-3,600 ילדים בלבד לומדים בגני הילדים הרשמיים, לעומת כ-14,500 בגני הילדים המוכש"רים ומספר ילדים שאינם ידוע לעירייה, הלומדים בגני ילדים לא-מוכרים.

67

דוח זה עוסק בכ-73,000 מכלל תלמידי מזרח ירושלים (כ-81% מהם) הלומדים במערכת החינוך המוכרת - בתי הספר הרשמיים והמוכש"רים. יצוין כי שיעור התלמידים הלומדים בבתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים (כ-46% מתוך 90,000) נמוך במידה רבה משיעור התלמידים בבתי הספר הרשמיים ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית⁴⁸ (82%). עוד יצוין כי מדובר בירידה בשיעור זה ביחס לשיעורם חמש שנים קודם לכן - כ-59%.

68

ייחודיות בהיבט הפדגוגי: כ-92% מהתלמידים במערכת המוכרת במזרח ירושלים⁴⁹ לומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית, ורק כ-8% לומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית. אם מצרפים את התלמידים במערכת הלא-מוכרת, הלומדים שלא לפי התוכנית הישראלית, יוצא שהלומדים לפי התוכנית הישראלית הם רק 6% מכלל התלמידים במערכת החינוך במזרח ירושלים. הרקע לכך הוא התנגדות התושבים במזרח ירושלים ללימודים לפי התוכנית הישראלית. על כן, החל בשנות השבעים של המאה ה-20 איפשרה המדינה לאוכלוסייה במזרח ירושלים לבחור בין לימודים לפי התוכנית הישראלית לבין לימודים לפי התוכנית שנהגה במוסדות החינוך הערביים באיו"ש - התוכנית הירדנית בעבר והתוכנית הפלסטינית כיום - והרוב לומדים לפי אותה תוכנית⁵⁰.

69

42 לפי נתוני העירייה. הנתונים לגבי התלמידים וילדי הגן בדוח זה עדכניים לשנת הלימודים התשע"ח, אלא אם נאמר אחרת; שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

43 תלמידי כיתות א'-י"ב, ובהם תלמידים במסגרות החינוך המיוחד.

44 בני 3 - 5.

45 ככלל, ביי"ס רשמי הוא ביי"ס המוחזק על ידי המדינה או העירייה. ראו סעיף 1 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

46 ככלל, בתי ספר מוכש"רים אינם מוחזקים על ידי המדינה או הרשות המקומית, אך מקבלים הכרה ורישיון מהמדינה ומימון חלקי בשיעור של עד 75% מתקן הבסיס של בתי ספר רשמיים. בתי ספר אלה כפופים לפיקוח המדינה לפי חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969. ראו גם תקנה 9 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התש"ד-1953.

47 בתי"ס הלא מוכרים כוללים בתי"ס של הוואקף המוסלמי בירושלים (12,000 תלמידים), גורמים פרטיים (3,600 תלמידים) והאו"ם (1,300 תלמידים).

48 לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ח למדו בחינוך המוכש"ר הערבי 18% מהתלמידים בחינוך הערבי בארץ, ללא מזרח ירושלים.

49 ללא תלמידי החינוך המיוחד. במזרח ירושלים כ-2,100 תלמידי חינוך מיוחד - כ-2,000 מהם במערכת הרשמית והיתר בבי"ס מוכש"ר. בגלל השונות הגבוהה ביכולת הלימודית של תלמידי החינוך המיוחד ובשל אי-הרלוונטיות של תוכנית הלימודים בחינוך הרגיל לחלק מתלמידי החינוך המיוחד, דוח זה אינו עוסק בתוכניות הלימודים הרלוונטיות לתלמידי החינוך המיוחד.

50 **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 149 - 152, 228 - 229.

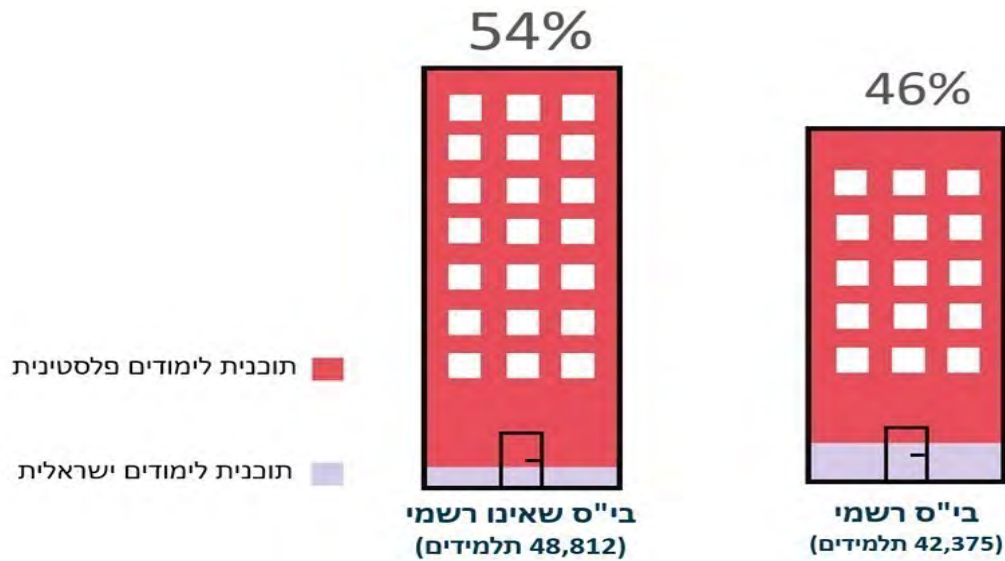
70

אשר למורים במזרח ירושלים - אלו בדרך כלל תושבי מזרח ירושלים שבעצמם למדו לפי התוכנית הפלסטינית ופעמים רבות קיבלו את הכשרתם המקצועית במוסדות להשכלה גבוהה פלסטיניים באיו"ש ובמזרח ירושלים. על כן, האוריינטציה והידע המקצועי שלהם מתבססים על לימודים לפי התוכנית הפלסטינית.

71

להלן בתרשים 4 התפלגות התלמידים במזרח ירושלים לפי תוכנית הלימודים (ישראלית או פלסטינית⁵¹) ולפי המעמד המשפטי של ביה"ס (רשמי או שאינו רשמי).

תרשים 4: התפלגות התלמידים במזרח ירושלים, לפי תוכנית הלימודים ומעמד ביה"ס, שנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018)



לפי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

72

ההזנחה בשירותי החינוך במזרח ירושלים: שנים רבות משרד החינוך והעירייה לא הקצו למערכת החינוך במזרח ירושלים את המשאבים הנדרשים לה ולא הפנו את הקשב הניהולי הנדרש לטיפול במערכת החינוך⁵². למשל, היחידה הארגונית בעירייה האחראית לחינוך הערבי בעיר הייתה בדרג של מחלקה, ואולם היחידות האחראיות למגזרי החינוך האחרים היו בדרג הבכיר יותר של אגף. כמו כן, העירייה ומשרד החינוך לא אספו נתונים שונים הנדרשים כבסיס לקבלת החלטות, כמו לגבי מספר התלמידים שנשרו מהלימודים במזרח ירושלים. ההזנחה באה לידי ביטוי בין היתר בבנייה מועטה של כיתות לימוד, הגורמת למחסור חמור בכיתות בטווח שנים ארוך; בטיפול מועט ולא ממוקד בתופעת הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך במזרח ירושלים, למרות שיעור נשירה גבוה באופן חריג; וכן במערך ייעוץ ופיקוח חסר, שתוצאתו חוסר במענה החינוכי הנדרש לתלמידים וחוסר במענה מקצועי למורים.

73

בשנים האחרונות, בעקבות החלטות הממשלה שפורטו לעיל ותוכנית שגיבש משרד החינוך, החלו משרד החינוך והעירייה להוציא אל הפועל תוכניות לשיפור מערכת החינוך במזרח ירושלים באמצעות משאבים שהוקצו לכך. בין היתר, משרד החינוך הוסיף מפקחים ויועצים חינוכיים למערכת החינוך במזרח ירושלים, העירייה ומשרד החינוך הקצו משאבים למימוש תוכניות

⁵¹ אין לעירייה נתונים לגבי תוכניות הלימודים בבתי"ס הלא-מוכרים, וייתכן שבחלקם לומדים לפי תוכניות לימודים אחרות. בתרשים - בתי"ס הלא-מוכרים נכללים בעמודה של "ביה"ס שאינו רשמי" ותוכניות הלימודים בהם מוגדרות בהכללה כ"תוכנית לימודים פלסטינית".

⁵² ראו גם **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 151.

למניעת נשירה, ללימודי השפה העברית, ללימודים טכנולוגיים ולעידוד הלימודים לפי התוכנית הישראלית, וככלל הוגבר הקשב הניהולי של גופים אלה למערכת החינוך שבמזרח ירושלים. בהתאם להחלטת הממשלה מ-2018, עיקר המשאבים והתשומות הניהוליות מוקצים לטובת התלמידים הלומדים בבתי הספר הרשמיים (לפי התוכנית הישראלית או הפלסטינית) ובבתי הספר המוכש"רים שהנהיגו את התוכנית הישראלית, דהיינו - כ-42,500 תלמידים (כ-47% מכלל תלמידי מזרח ירושלים).

אי-קיום החובה למתן חינוך חנם עקב מחסור בכיתות לימוד

74

לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), כל אדם מגיל 3 עד 18 זכאי ללמוד חנם במוסד חינוך רשמי. החובה לספק חינוך חנם מוטלת על המדינה, והחובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים מוטלת על המדינה ועל הרשות המקומית⁵³. מוסדות חינוך רשמיים פועלים במבנים שהרשות המקומית מחזיקה בהם. ככלל, האחריות להעמדת המבנים לטובת המוסדות היא של הרשות המקומית, ומשרד החינוך מתקצב בשיעורים שונים את בינוי כיתות הלימוד או שכירתן.

75

בשנת 2009 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים"⁵⁴. בדוח צוין שקיים מחסור חמור בכיתות לימוד במזרח ירושלים - כ-1,000 כיתות לפי נתוני העירייה באותה עת - שבעטיו נשללה מילדים ומנערים רבים הזכות לחינוך על פי חוק לימוד חובה. בדוח נקבע כי "על ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לוודא שתיעשה עבודת מטה מקיפה לאיתור פתרונות אפשריים לסוגיה זו. כמו כן עליהם להסיר חסמים שמעכבים את ביצועם של פרויקטים שכבר החלו, ובעת הצורך עליהם לפנות ביזמתם למשרדי הממשלה כדי לקבל מהם סיוע". הודגש כי "על הנהלת משרד החינוך לפעול ביתר נמרצות להקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים... אם משרד החינוך סבור שאין לו די כלים לטפל בבעיה זו, עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, להציג לה חלופות שיאפשרו שימוש בקרקעות לצורכי חינוך ולקדם פרויקטים לבינוי כיתות לימוד במזרח העיר"⁵⁵.

76

כעשור לאחר פרסום הדוח המחסור בכיתות לימוד בבתי"ס ובגני הילדים של מערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים לא רק שלא קטן אלא הלך והעמיק עם השנים. להערכת העירייה, בשנת 2018 היו חסרות יותר מ-2,000 כיתות לימוד⁵⁶, לעומת כ-1,000 כיתות חסרות כעשור קודם לכן, כאמור. כמו כן, על פי הערכת העירייה נדרשות כ-45 כיתות לימוד נוספות מדי שנה כדי לעמוד בגידול הטבעי של התלמידים וילדי הגן.

77

לפי תשובת העירייה באפריל 2019, היא מקדמת בינוי של כ-990 כיתות לימוד במזרח ירושלים על מנת לאכלסן בחמש השנים 2019 - 2023, ובמקביל היא שוכרת מבנים חדשים שישמשו את מערכת החינוך הרשמית במזרח העיר.

78

לטענת העירייה, בנייתן של מעט כיתות לימוד במהלך השנים הקודמות היא בין היתר תוצאה של הקצאת משאבים לא מספיקה מצד המדינה וחסמים רגולטוריים⁵⁷. העירייה הצביעה על מאפיינים ייחודיים במזרח ירושלים המקשים על בניית כיתות לימוד, מאריכים את משך הבנייה ומייקרים אותה, ובהם היעדרו של הסדר מקרקעין במזרח העיר ומחסור בתשתיות פריפריאליות (כבישי גישה ותשתיות חשמל, מים וביוב)⁵⁸. עוד ציינה העירייה כי זה כמה שנים היא פועלת לקידום

53 סעיפים 6 ו-7 לחוק לימוד חובה, התשע"ט-1949; בג"ץ אבו לבדה, עמ' 28.

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 359 (2009), בפרק "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים", עמ' 615 - 665.

55 שם, עמ' 665.

56 בשנת 2018 היו כ-1,900 כיתות במערכת החינוך הרשמית. לפי העירייה, מספר הכיתות החסרות נחלק כדלקמן: כ-550 כיתות להחלפת כיתות שאינן עומדות בתקנים הפיזיים שקבע משרד החינוך; מעל 1,300 כיתות לקליטת כ-50% מהתלמידים וילדי הגן, שלהערכת העירייה ומשרד החינוך יהיו מעוניינים לעבור ממוסדות החינוך המוכש"רים והלא-מוכרים למוסדות החינוך הרשמיים; וכ-200 כיתות לימוד שיידרשו אם משרד החינוך והעירייה יצליחו לצמצם את ממדי הנשירה של התלמידים במערכת החינוך הרשמית.

57 יצוין כי להערכת העירייה קיים מחסור בכיתות לימוד גם במגזר הכללי ובמגזר החרדי. מכל מקום, במגזרים אלה שיעור הכיתות החסרות מכלל הכיתות הקיימות נמוך במידה ניכרת משיעורן במזרח העיר.

58 תוכנית עיריית ירושלים לצמצום פערי כיתות הלימוד בעיר (2018), עמ' 11, 14 - 15.

התכנון והבינוי של הכיתות החסרות, ובין היתר מיפתה קרקעות שניתן לבנות בהן מוסדות לימוד, "ביצעה פעולות הפקעה ותכנון אינטנסיביות" והקדישה תשומות ניהוליות רבות לטובת העניין, לרבות הקמת "מינהלת כיתות לימוד", האמונה על תכנון הכיתות ובינוין.

79

תוכנית הבינוי של העירייה (בניית כ-990 כיתות כמענה למחסור של יותר מ-2,000 כיתות, כאמור) צפויה לתת פתרון חלקי למחסור בכיתות לימוד, והמחסור בכיתות צפוי להימשך גם בשנים הקרובות.^{ix}

80

מתחילת שנות האלפיים הוגשו לבג"ץ כמה עתירות בעניין המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים.⁵⁹ בשנת 2008 הגישו כמה תלמידים ממזרח העיר עתירה לבג"ץ נגד שרת החינוך דאז והעירייה, בטענה כי המדינה אינה מקיימת את זכותם לחינוך חובה חינוך במוסדות חינוך רשמיים, וכי עקב כך הם נאלצים ללמוד במוסדות לא-רשמיים, והוריהם נושאים בנטל תשלומים כבד (להלן - בג"ץ אבו לבדה)⁶⁰. בפברואר 2011 פסק בג"ץ בין היתר כי על רשויות המדינה ליצור בהדרגה תשתית פיזית שתאפשר את קליטתם בחינוך הרשמי של כל התלמידים במזרח ירושלים זכאי חינוך חובה חינוך בתוך חמש שנים.

81

בשנת 2016 עתרו לבג"ץ בעניין זה "ארגון הורים למערכת החינוך בירושלים" והורים לתלמידים ממזרח ירושלים וממערב העיר. לטענת העותרים, הם ביקשו לרשום את ילדיהם לבתי ספר רשמיים, ואולם בקשותיהם נדחו בגלל היעדר מקום באותם בתי ספר. העותרים ביקשו מבג"ץ להורות למדינה ולעירייה לבנות כ-3,600 כיתות החסרות לטענתם ברחבי העיר, ובכלל זה לקיים את פסיקת בג"ץ בעניין אבו לבדה לעניין הוספת כיתות לימוד, באופן שתאפשר קליטת כל תלמידי מזרח ירושלים זכאי חינוך חובה חינוך המעוניינים בכך במסגרת החינוך הרשמי בעיר.⁶¹

82

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, תלוי ועומד נושא המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים ובמערבה בהליך משפטי המתנהל בבג"ץ. במסגרת ההליך המשפטי וביוזמת בג"ץ הקימו משרד החינוך, משרד האוצר והעירייה צוות משותף לגיבוש המלצות למציאת פתרון למחסור בכיתות בירושלים.

מיצוי הזכות לחינוך חינוך

83

כתוצאה מהמחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית נאלצים חלק מההורים לשלוח את ילדיהם ללמוד במוסדות חינוך מוכש"רים או לא-מוכרים בתשלום של עד אלפי ש"ח לשנה.⁶² הנטל הכלכלי הכבד עלול לגרום לחלק מההורים לוותר על שליחת ילדיהם למוסדות הלימוד. כמו כן, רבים מהתלמידים נאלצים ללמוד בצפיפות בחדרי כיתות לא-תקניים, שמצבם הפיזי אינו טוב - תנאים המשפיעים לרעה על איכות הלמידה.

84

ההערכה של העירייה ושל משרד החינוך היא ש-50% מהתלמידים שאינם לומדים כיום במערכת החינוך הרשמית יעברו ללמוד בה אם יהיו די כיתות לימוד מתאימות. הערכה זו מתיישבת עם העובדה שמדי שנה מוגשות לעירייה בקשות לעבור למערכת החינוך הרשמית.

⁵⁹ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, בפרק "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים", עמ' 615, 625 - 626.

⁶⁰ בג"ץ אבו לבדה.

⁶¹ בג"ץ 6183/16 ארגון ההורים למערכת החינוך בירושלים ע"ר נ' משרד החינוך.

⁶² בג"ץ אבו לבדה, עמ' 3 לפסק הדין.

85

היעדר הסדרה של לימודים חינוך בבתי"ס המוכש"רים : בפסק דין אבו לבדה, שניתן בפברואר 2011, קבעה השופטת פרוקצ'יה כי "הזכות לחינוך הוכרה כזכות בסיסית של האדם עוד משחר ימי המדינה". לגבי התלמידים הלומדים במוסדות מוכש"רים או לא-מוכרים ציינה השופטת, כי "לפחות חלקם פנו לחינוך החלופי לאחר שנדחו מהחינוך הרשמי בשל העדר תשתית מספקת של מבנים וכוחות הוראה... ולא ניתן בשלב זה מענה מלא לחובת הרשויות מכוח חוק להעניק לכל ילד בישראל חינוך רשמי חינוך. מציאות זו מובילה לכך שילדים שאינם נקלטים במוסדות חינוך רשמיים פונים למוסדות מוכרים שאינם רשמיים או למוסדות פרטיים שאינם מוכרים, והוריהם נאלצים לשלם סכומי כסף בעבור הוצאות לימודיהם, האמורים להינתן להם חינוך. לא רק שזכותם לחינוך רשמי במוסדות המדינה נפגעת, אלא נפגעת גם זכותם לחינוך חינוך". השופטת הוסיפה כי "מציאות זו כרוכה בפגיעה בזכותם החוקתית של הילדים במזרח ירושלים לשוויון בחינוך"⁶³.

86

עוד נקבע בפסק הדין כדלקמן :

"(א) המשיבים [משרד החינוך והעירייה] נדרשים לפעול במישורים השונים המתחייבים לצורך יצירת תשתית פיזית הדרגתית שתאפשר קליטת כל תלמידי מזרח ירושלים, זכאי חינוך חובה חינוך, המעוניינים בכך, במסגרת החינוך הרשמי בעיר. לצורך הגשמה מלאה של מטרה זו, תועמד לרשות המשיבים תקופה של חמש שנים ממועד מתן פסק דין זה.

(ב) ככל שבחלוף התקופה האמורה בס"ק (א) עדיין לא תספק הרשות הציבורית את מלוא הדרישה לחינוך רשמי חינוך במזרח ירושלים, יהא על המשיבים להפנות את התלמידים שבקשתם לחינוך רשמי נדחתה לבתי ספר שאינם רשמיים הנמנים על מערכת החינוך, ולהגיע להסדרים כספיים מתאימים עם מוסדות אלה, לצורך כיסוי עלויות לימודי היסוד של אותם תלמידים"⁶⁴.

יודגש כי לפי פסיקת בג"ץ, "חובה זו מוטלת על הרשויות כלפי מוסדות החינוך החלופיים שבהם לומדים הילדים, ואין מדובר בתשלום כספי ציבור ישירות לידי הורי הילדים"⁶⁵.

87

מחסור בכיתות, כאמור בפסק הדין, פוגע לא רק בזכותם של הילדים לשוויון ולחינוך רשמי, אלא גם בזכותם לחינוך חינוך, ועל משרד החינוך והעירייה מוטל לכל הפחות להעניק לתלמידים חינוך חינוך⁶⁶, גם אם לא במערכת החינוך הרשמית.

88

מבקר המדינה קבע בדוח בנושא "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", ש"ראוי כי כל רשות ציבורית שמוסמכת ליתן זכות או שיש בידה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות ציבורית אחרת תפעל למיצוי של הזכויות ולהנגשת המידע עליהן לאזרחים... הכול כדי להבטיח את יישום עקרון היסוד של צדק חברתי - לא רק לעגן את הזכויות עלי כתב, אלא גם לתת לזכאים להן את האפשרות לממש אותן בפועל"⁶⁷.

89

נמצא כי העירייה ומשרד החינוך לא הגיעו להסדרים כספיים עם בתי"ס מוכש"רים, כפי שנקבע בפס"ד אבו לבדה. כמו כן, הם לא יידעו את ההורים לתלמידים שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית שהם זכאים ללמוד במערכת החינוך הרשמית, ושאינם תידחה בקשתם ללמוד בה תפנה אותם העירייה ללמוד בחינוך בבי"ס מוכש"ר.

⁶³ בג"ץ אבו לבדה, פסי' 43 - 44 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

⁶⁴ שם, פסי' 64 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

⁶⁵ שם, פסי' 52 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

⁶⁶ חינוך חינוך כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ובכפוף לכל דין.

⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), עמ' 3 - 46.

90

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולמשרד החינוך כי לא פעלו למימוש זכותם של 64,000 תלמידים לפחות בבתי הספר ובגנים שמחוץ לחינוך הרשמי⁶⁸ ללמוד בחינם.

91

בתשובתה מאפריל 2019 מסרה העירייה כי היא פועלת להנגיש להורי התלמידים העולים לכיתה א' את המידע בדבר אפשרותם לרשום את ילדיהם לחינוך הרשמי. בין היתר הודיעה העירייה כי החל בשנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) ייעשה הרישום של התלמידים לכיתה א' לבתיה"ס המוכש"רים באמצעות העירייה, בדומה לרישום לבתיה"ס הרשמיים, והעירייה תנגיש להורים במעמד הרישום את המידע הרלוונטי לעניין.

92

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד החינוך כי לגבי מוסדות החינוך המוכש"רים במזרח ירושלים הוא "נמצא בתהליך הסדרת תשלומי הורים, ע"פ חוזר מנכ"ל".

93

על העירייה ומשרד החינוך למלא את חובתן לאפשר לתלמידים וילדי הגן כולם לממש את זכותם לחינוך חינם במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכש"רים, אם לא נמצא להם מענה במוסדות החינוך הרשמי, לפי הפסיקה בבג"ץ אבו לבדה. לשם כך, על העירייה - כבר לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) - ליידע את ההורים לתלמידים וילדי הגן שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית בדבר זכותם לפנות לעירייה ולבקש ללמוד במערכת הרשמית, וכי אם תידחה בקשתם תפנה אותם העירייה ללמוד במוסד חינוך מוכש"ר. זאת לאחר שהיא ומשרד החינוך יגיעו להסדרים הכספיים המתאימים עם אותו מוסד, באופן שההורים לא יישאו בעלות לימודי היסוד של ילדיהם, כאמור בפסק דין בבג"ץ אבו לבדה.^x

ליקויים ביישום החובה למתן חינוך - ילדים שאינם רשומים ונשירת תלמידים

94

חוק לימוד חובה חל על כל הילדים בגילים 3 - 18 (להלן - חייבי לימוד), ומחייב את הוריהם לדאוג ללימודיהם הסדירים⁶⁹. חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מביקור סדיר למניעת נשירה" ממרץ 2017 (להלן - חוזר המנכ"ל או החוזר), החל הן על בתי ספר רשמיים והן על בתי ספר מוכש"רים, מחייב את הרשויות המוסמכות ואת בעלי התפקידים השונים במערכת החינוך לנקוט פעולות שונות לצורך קיום הוראות חוק לימוד חובה, ובכלל זאת בעניין רישום הילדים שעליהם חלה חובת הלימוד ובדבר ביקורם הסדיר במוסד החינוך והתמתנם בלימודיהם.

ילדים שאינם רשומים בשום מוסד חינוכי מוכר

95

על פי חוק לימוד חובה, על כל רשות חינוך ברשות מקומית לנהל כרטיסייה של כל הילדים בגיל לימוד חובה הגרים בתחום שיפוטה. חוזר המנכ"ל קובע כי על הכרטיסייה לכלול את הפרטים האלה: השם הפרטי, שם המשפחה, מספר ת"ז, כתובות המגורים, שמות ההורים, דרכי ההתקשרות עימם ותיעוד הרישום וההעברה. עוד קובע החוזר כי על מנהל מחלקת החינוך, שהוא הרשם הראשי על פי דין, לדאוג לביצוע הוראות התקנות השונות והנחיות משרד החינוך.

96

1. נמצא כי במזרח ירושלים אלפי ילדים ובני נוער בני 3 - 18 אינם רשומים בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות (קרי, במסגרות הרשמיות והמוכש"רות), ואף לא נרשמו בעבר. עוד נמצא כי עיריית ירושלים לא אספה פרטים על זהותם של ילדים אלה, על מקום מגוריהם ועל דרכי ההתקשרות עימם. לכן אין העירייה יודעת אם ילדים אלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן, וגם אינה יכולה ליידע אותם בדבר מסגרות החינוך הרשמיות והמוכרות העומדות לרשותם.

⁶⁸ כ-32,000 תלמידים בבתי"ס המוכש"רים, כ-17,000 תלמידים בבתי"ס הלא-מוכרים וכ-14,500 ילדים בגני הילדים המוכש"רים, וללא הילדים בגני הילדים הלא-מוכרים. יוזכר כי הערכת העירייה ומשרד החינוך היא כי 50% מהתלמידים בבתי"ס המוכש"רים והלא-מוכרים היו עוברים ללמוד בבתי"ס הרשמיים לו היו די כיתות לימוד בבתי"ס אלה. כלומר - ישנה אוכלוסייה רחבה של תלמידים שהיו מעוניינים ללמוד במערכת החינוך הרשמית, והם זכאים למימוש זכותם לפי פסק הדין בבג"ץ אבו לבדה.

⁶⁹ זכותו של כל ילד לחינוך חובה חינם ועל בסיס הזדמנות שווה מעוגנת גם ב"אמנה בדבר זכויות הילד" של האו"ם, שאותה אשררה ישראל ב-1991. בין היתר, האמנה מחייבת את המדינות החברות בה לנקוט אמצעים לעידוד ביקור סדיר בבתי ספר ולהקטנת שיעור הנשירה.

97 2. במהלך שנת 2017 ניסה משרד החינוך להתחקות אחר ילדים אלה, ולשם כך ערך השוואה בין נתוני משרד הפנים לגבי כלל הילדים שנולדו במזרח ירושלים בשנים 1995 - 2017 לבין התלמידים הרשומים במערכת החינוך המוכרת במזרח ירושלים בשנת הלימודים התשע"ז (להלן - נתוני חייבי לימוד). לפי השוואה זו, באותה עת כ-54,000 (כ-30%) ילדים תושבי מזרח העיר לא היו רשומים במסגרות מוכרות למדינה.

98 על בסיס נתונים אלה צוין במסמך של משרד החינוך מינואר 2018, שהמניין של הילדים הלא רשומים הוא כ-54,000 ילדים, וכי מתוך אלו כ-20,000 תלמידים לומדים בירושלים במוסדות פרטיים (להערכת עיריית ירושלים). במסמך נאמר שבכל הנוגע ליתר 34,000 בני הנוער, נכללים בהם מספר לא ידוע של בני נוער הלומדים מחוץ לירושלים, בבתי ספר של הרשות הפלסטינית, מספר לא ידוע של תלמידים הלומדים בחו"ל וילדים שהוריהם החליטו לדחות את מועד כניסתם למערכת החינוך.

99 מעיון בנתוני חייבי הלימוד עולה שמתוך סה"כ הילדים הלא רשומים (כ-54,000), כ-27,000 הם עד גיל שלוש, שאינם חייבי לימוד, ועוד כ-3,500 מעל גיל 18, שכבר אינם חייבים רישום. עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי נתון זה (54,000) אינו מוכר לה, אולם היא מעריכה שהנתון כולל תלמידים הלומדים במסגרות פרטיות, במסגרות ברשות הפלסטינית, ילדי גן שטרם נרשמו ותלמידים שנשרו מהמערכת. לעומת זאת, לפי משרד החינוך, תלמידים שנשרו מהמערכת המוכרת אינם נכללים בנתון זה, כי הם מוכרים למערכת ופרטיהם מצויים בה.

100 **יוצא אפוא כי על סמך נתוני משרד החינוך, במזרח ירושלים ישנם כ-23,000 ילדים חייבי לימוד בני 3 - 18 שאינם רשומים ומעולם לא נרשמו בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות. לשם השוואה, לפי נתוני מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, מספר הילדים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית מוכרת למדינה בכל מדינת ישראל⁷⁰ הוא כ-20,000.**

101 סגן מנהל אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך (להלן - אגף ילדים ונוער בסיכון) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018, כי ידוע למשרד ולעירייה שישנם כ-20,000 ילדים "נעלמים", שאינם מוכרים למערכת החינוך, אולם עקב חוסר ההצלחה באיתורם החליטו שני הגופים לחדול ממאמץ זה ולהתמקד באלה המוכרים למערכת - כ-100,000 ילדים.

102 3. **עלה כי למעט ניסיון ראשוני ומצומצם שעשה משרד החינוך להתחקות אחר הילדים שאינם רשומים במערכות החינוך המוכרות, ועל אף חובתו ואחריותו, הוא ועיריית ירושלים לא פעלו כדי לאתר אותם, ולכן למועד סיום הביקורת אין בידיהם פרטים על אודותם. זאת ועוד, נמצא כי משרד החינוך והעירייה כלל לא דנו בנושא זה, אין בידם כל תוכנית או כוונה לאתר את מקום הימצאותם או לימודיהם של ילדים אלה, ועל כן לא צפוי פתרון לבעיה זו בעתיד הנראה לעין.**

103 4. **עוד עולה כי יש סתירות בין מספר התלמידים ה"נעלמים" (שאינם רשומים) בעיריית ירושלים ובין מספרם על פי נתוני משרד החינוך.**

104 **ממצאים אלה מצביעים על אוזלת יד ורפיון של משרד החינוך והעירייה באיתור ילדי מזרח ירושלים אלה לצורך מתן חינוך בסיסי.**

105 בתשובתו מאפריל 2019 אישר משרד החינוך את הנתון המצוין לעיל בדבר כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים חייבי לימוד שלא היו רשומים מעולם במערכת חינוכית מוכרת. עיריית ירושלים

⁷⁰ לא כולל מזרח ירושלים.

מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע לאיסוף מידע על הילדים שאינם רשומים, וכי בכוונתה לבדוק את האפשרות החוקית והמעשית לעשות זאת.

106

על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי, בהתאם לחובתם על פי החוק, כדי לאתר את מקום לימודיהם או הימצאותם של כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות. כמו כן, עליהם להקים מאגר מידע של כל הילדים בגיל לימוד חובה במזרח ירושלים וליצור מנגנון אפקטיבי לאיתור ילדים לא רשומים גם בעתיד כדי להבטיח שיקבלו חינוך בסיסי.

נשירת תלמידים

107

נשירה ממוסדות לימוד היא תופעה רווחת בקרב ילדים ובני נוער בסיכון. לנשירה השלכות שליליות הן על רווחתו האישית והנפשית של הילד והן על החברה בכללותה. נשירה קשורה במידה רבה לתופעות כמו עבריינות, שימוש בסמים ובאלכוהול ואובדנות בקרב בני נוער⁷¹.

108

תלמיד "נושר" על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך הוא "תלמיד שהיה רשום במוסד חינוך המפוקח על ידי המדינה אולם כבר אינו רשום בשום מוסד חינוך כזה או שאינו רשום ואינו לומד בתוכנית היל"ה (השכלת יסוד לימודי השלמה)".

109

נשירת תלמיד מבית הספר מתחילה על פי רוב בתהליך של התנתקות המכונה "נשירה סמויה". אף שהתלמיד רשום בבית הספר, אין הוא מתפקד כנדרש. למשל, מרבה להיעדר מהשיעורים או מבית הספר בכלל, אינו מתפקד מבחינה לימודית, מתקשה למלא אחר חוקי מוסד החינוך או חווה קשיי הסתגלות וקשיי התנהגות⁷².

110

לאחר עשרות שנים שנושא הנשירה במזרח ירושלים לא זכה לטיפול של רשויות המדינה, בהחלטת הממשלה מ-2014 הקצתה המדינה לראשונה תקציב חמש-שנתי (2014 - 2018) לטיפול בנשירה בסך של 5.4 מיליון ש"ח⁷³. ביולי 2016 גיבש משרד החינוך תוכנית "פדגוגית חברתית וחינוכית במזרח ירושלים - טווח קצר וארוך" (להלן - התוכנית האסטרטגית), שמטרתה ליצור מערכת חינוך מתקדמת ושוויונית במזרח ירושלים על בסיס תוכנית הלימודים הישראלית. אחד מיעדי התוכנית היה חיזוק ההתמדה של התלמידים וצמצום הנשירה במזרח ירושלים.

111

נמצא כי בשנת 2017 היו במזרח ירושלים במצטבר כ-10,800 ילדים ובני נוער בני 6 - 18 שנשרו מבתי הספר המוכרים בשלב כלשהו.

112

משרד החינוך בתשובתו אישר את נתוני הנשירה במזרח ירושלים לעיל, והוסיף כי המחוז נמצא בעיצומו של הליך מיפוי ומדידה שיאפשר קבלת תמונת מצב מדויקת יותר של נשירת התלמידים.

113

בתרשים 5 להלן מוצג שיעור הנשירה של תלמידים ערבים במזרח ירושלים במחזור (כיתות ט'-י"ב) בשנים 2015 - 2018, בהשוואה למגזרים אחרים.

71 סקר של מכון ברוקדייל וגוינט ישראל מ-1998 מצא ששיעור בעלי התיקים הפלייליים בקרב בני נוער שנשרו מבית הספר הוא 38%; גוינט-מכון ברוקדייל המרכז לילדים ולנוער והכנסת מרכז מידע ומחקר, הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער - דוח מחקר (2001).

71

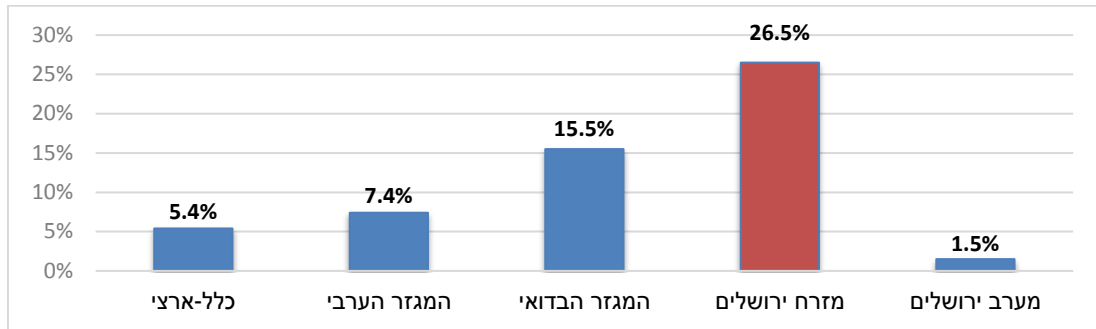
72 שם, עמ' 3.

72

73 תקציב זה נוצל על ידי משרד החינוך לביצוע תוכניות לקידום נוער ולמניעת נשירה, כפי שיפורט בהמשך.

73

תרשים 5: שיעורי נשירת תלמידים, לפי אוכלוסיות, מחזורים ט' 2015 - י"ב 2018



על פי נתוני משרד החינוך ועיריית ירושלים מ-2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

114

מהתרחשים לעיל עולה כי שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בשנים 2015 - 2018 עומד על כאחד מכל ארבעה (כ-26.5%). שיעור נשירה זה גבוה במידה ניכרת לא רק משיעור הנשירה הממוצע הכלל-ארצי, העומד על 5.4%, אלא גם משיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי (ללא מזרח ירושלים), העומד על 7.4%.

תוכניות למניעת נשירה

115

אגף ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך אחראי למניעת נשירת תלמידים, וזאת באמצעות חיזוק אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון בתוך בתי הספר ופעולות חינוכיות טיפוליות עבור ילדים ובני נוער המנותקים מבתי הספר. האגף מאחד את אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה), המפעיל תוכניות ייחודיות לתלמידים במצבי סיכון לנשירה בתוך בתי הספר, והאגף לקידום נוער שברשויות המקומיות. מלבד אלה פועלת במשרד החינוך יחידת קציני ביקור סדיר (להלן - קב"סיס) לאיתור נושרים ולהשבתם לבית הספר.

116

לפי נתוני העירייה, במעבר משנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) לשנת הלימודים התשע"ח (2017-2018) נשרו במזרח ירושלים 2,076 תלמידים (6% מבתי הספר הרשמיים ו-2,885 תלמידים (9% מבתי הספר המוכש"רים). נתוני העירייה מראים עוד שגם בשנתיים שקדמו היה שיעור הנושרים מבתי"ס המוכש"רים גדול בכ-50% משיעורם במערכת הרשמית, אבל חלה בהן ירידה בשיעור הנושרים: במערכת הרשמית - מ-10% ב-2015 ל-6% ב-2017, ובמערכת המוכש"ר - מ-15% ב-2015 ל-9% ב-2017. להלן פירוט הממצאים בנוגע ליישום תוכניות הנשירה:

היעדר תוכניות למניעת נשירה ברוב בתי הספר המוכש"רים

117

נתוני הנשירה של העירייה מצביעים כאמור על כך שבעיית הנשירה בבתי הספר המוכש"רים במזרח ירושלים, שבהם לומדים יותר מ-35% מתלמידי מזרח העיר, חמורה יותר בהשוואה לבתי הספר של החינוך הרשמי, שבהם כ-46% מהם.

118

נמצא כי משרד החינוך אינו מפעיל תוכניות למניעת נשירה בבתי הספר המוכש"רים במזרח ירושלים, למעט במספר זעום של בתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית. זאת אף שבעיית הנשירה חמורה בהם יותר לעומת בתי הספר הרשמיים, ואף על פי שמחובתנו לעשות כן.

119

על משרד החינוך להפעיל תוכניות למניעת נשירה גם בבתי הספר המוכש"רים, שבהם לומדים מעל שליש מהתלמידים, על מנת לצמצם את בעיית הנשירה במזרח ירושלים.

היקף מצומצם של פעולות היחידה לקידום נוער לאיתור תלמידים נושרים ולטיפול בהם

120

עיריית ירושלים מפעילה במסגרת מחלקת החינוך שלה יחידה שמטרתה "קידום נוער", המשמשת מסגרת למתן שירותים לנוער מנותק ובסיכון גבוה בגילים 12 - 26, ואחראי לה כאמור אגף ילדים

ונוער בסיכון במשרד החינוך⁷⁴. היחידה מעסיקה 200 עובדים, מהם 34 במזרח ירושלים ו-166 במערב העיר.

121

כלומר, אף על פי ששיעורם של ילדי מזרח העיר מכלל ילדי ירושלים הוא 41%; ושכלל הנושאים בעיר - שיעור התלמידים ממזרח ירושלים הוא 70%, רק 17% ממשורות התקן ביחידה הוקצו למזרח העיר. זאת למרות פעילותם החיונית של עובדי יחידת קידום נוער במניעת נשירה ובטיפול בה.

122

נמצא כי היחידה טיפלה בשנת הלימודים התשע"ז במספר קטן מאוד של ילדים נושאים במזרח ירושלים - כ-260 מתוך יותר מעשרת אלפים נושאים; ובמסגרת תוכנית היל"ה טיפלה היחידה ב-73 נושאים בלבד.

123

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בפועל רק מיעוט קטן ביותר מהתלמידים במזרח העיר זוכים להשתתף בתוכניות למניעת נשירה

124

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת החלטת הממשלה מ-2018 הוקצו תקציבים נוספים ליחידה לקידום נוער, וכי בשנת הלימודים הקרובה יפתחו שני מרכזי קידום נוער - בשכונות גיבל מוקאבר ובשועפאט - נוסף על המרכז היחיד שפועל כיום במזרח העיר (בשער הפרחים).

125

נוכח ממדי הנשירה במזרח ירושלים כאמור, על משרד החינוך לבחון את האפשרות להתאים שם את היקף פעילות היחידה לקידום נוער לגודל האוכלוסייה. בכלל זה, עליו לבחון אם פתיחת שני מרכזי קידום נוער נוספים הוא מענה הולם או שנדרש להרחיב מענה זה.

פערים בתקצוב של פעולות למניעת נשירה במזרח העיר

126

בביקורת עלה כי ישנם פערים משמעותיים בתקצוב הטיפול בנשירה במזרח העיר לעומת מערבה: בשנת 2017 השתתף משרד החינוך במימון עלויות כוח האדם ביחידה לקידום נוער ובהפעלת תוכניות היל"ה⁷⁵ בירושלים כולה בסכום של 5.8 מיליון ש"ח. מתוכם הקצתה עיריית ירושלים לתושבי מזרח העיר רק 1.5 מיליון ש"ח - כ-25% מכלל התקציב⁷⁶. שיעור זה נמוך ביחס לשיעור של תלמידי מזרח העיר - כ-41% מתוך כלל התלמידים בה - וזאת אף שבעיית הנשירה אצלם חמורה יותר במידה ניכרת.

127

יתר על כן, בשנת 2018 הסכום שהקצה האגף ליחידת קידום הנוער במזרח ירושלים ירד ל-1 מיליון ש"ח, אף על פי שמספר המטופלים לא ירד.

128

ממסמך "סטטוס מנכ"ל משרד החינוך ליישום החלטת ממשלה 3790" מיוולי 2018 עולה, כי מתוך תקציב של 206 מיליון ש"ח לחומש שהקצתה הממשלה לחינוך הלא-פורמלי במזרח ירושלים, הקצה המשרד כ-9 מיליון ש"ח לחומש - כ-1.8 מיליון ש"ח לשנה - עבור פעולות אגף ילדים ונוער בסיכון, סכום הגבוה רק במעט (300 אלף ש"ח) מהסכום שהקצה האגף לפעילות זו בשנת 2017.

129

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולמשרד החינוך כי למרות שיעורי הנשירה הגבוהים והצרכים ההולכים וגדלים העולים מהשטח, כאמור, ועל אף החלטת הממשלה מ-2018

⁷⁴ היחידה לקידום נוער מספקת את השירותים האלה: 1. עובד חינוכי-טיפולי (איש מקצוע) לאיתור בני נוער נושאים, יצירת קשר עימם ובניית תוכנית אישית מותאמת; 2. שירותי השלמת השכלה (היל"ה): מסלולי לימוד ייחודיים לנוער נושאים עם מורים מוסמכים להשלמת 12 שנות לימוד ולקראת בחינות בגרות; 3. הפניית תלמידים בסיכון למסגרת הפעולה של היחידה לקידום נוער לתקופה מוגבלת של תהליך התחזקות והתאוששות לצורך מתן טיפול וחינוך עד לשילוב מחדש בבית הספר הקולט (המקורי או החדש) או בתוכנית השכלה חלופית תואמת; 4. העסקת עובד מניעה ייעודי בתוך בית הספר שבו לומדים התלמידים בסיכון לצורך מתן טיפול פרטני לתלמיד אחד או לקבוצה של תלמידים.

⁷⁵

כולל עובדים מלווים לאוכלוסייה ייחודית.

⁷⁶

ראו להלן בפרק "מיעוט מטופלים ותקציבי רווחה" בדבר הקצאות חסר למזרח העיר.

שנועדה לצמצם פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים, ההקצאה התקציבית שלהם לתוכניות קידום נוער במזרח העיר כמעט לא גדלה.

130

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת ההיערכות ליישום החלטת הממשלה מ-2018 בשנת הלימודים התש"פ, הוא בוחן את התמהיל התקציבי הפנימי של סעיפי התוכנית, ובכלל זה את הגדלת החלק היחסי של התקציב המופנה לטיפול במניעת הנשירה. עוד מסר כי מתוך מודעות לאתגר הנשירה ולכובד משקלו, הוא מפעיל בשיתוף פעולה עם העירייה שורה של תוכניות לטיפול בנשירה ולמניעתה במזרח ירושלים, אולם מוקדם עדיין להעריך את מידת האפקטיביות של תוכניות אלה.

131

כדי ליעל את הטיפול בשיעורי הנשירה הגבוהים באזור, על משרד החינוך ועיריית ירושלים למפות את הצרכים של האוכלוסייה במזרח ירושלים בנושא נשירת תלמידים ולהתאים לאוכלוסייה זו תוכניות לקידום נוער ולמניעת נשירה.

132

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה להגביר באופן משמעותי את פעולותיה למניעת נשירת תלמידים במזרח ירושלים, וכי היא כבר מיישמת את הלקחים ונוקטת בין היתר פעולות אלה: הוספת שמונה תקני פסיכולוגים למזרח העיר; תוכנית יחד - מניעת התנהגויות של סיכון בקרב בני נוער; מרכז השכלה לנוער מנותק ממסגרת לימודים שעתיד להיפתח; הקמת כיתות ומרכזי למידה לתגבור מקצועות ליבה; שילוב עובדים סוציאליים וחובב ביועצת בכל בית ספר; תוכנית לכל בית ספר למיפוי התלמידים המועדים לנשירה; פיילוט להזנה בסיסית ב-15 בתי ספר ומתן "סל סיוע" לתלמידים נזקקים; תוכנית מעברים - סיוע לילדים במעבר מהיסודי לעל-יסודי.

היעדר פעולות בית ספריות למניעת נשירה

133

דגש מיוחד הושם בחוזר המנכ"ל על אחריות מנהלי מוסדות החינוך לטיפול בנושאים הסמויים וליצירת תוכניות התערבות מותאמות על מנת להגביר את כוח ההתמדה של תלמידים במוסדות החינוך. החוזר קבע כי על מנהל בית הספר לגבש תוכנית חינוכית ולימודית שתבטיח ככל האפשר את יישום המדיניות של משרד החינוך בעניין הכלת התלמידים, ביקור סדיר והתמדה, קרי מניעת נשירה.

134

עוד קבע החוזר כי כדי להבטיח שהתלמיד מגיע לבית הספר, על מנהלי בתי הספר לדווח לרשות החינוך המקומית ולמשרד החינוך, במועדים קבועים ושוטפים שלא יפחתו מארבע פעמים בשנה, על נוכחות התלמידים בבית הספר, ובכלל זה על תלמידים שאינם לומדים או אינם מבקרים בו באופן סדיר. המפקח הכולל של בית הספר יעבור מדגמית על הדוחות המתקבלים מבית הספר, באופן שבמשך שנת לימודים ייבחנו הדוחות פעמיים לפחות. לגבי כל דוח שיבחן המפקח ייתן משוב בכתב למנהל בית הספר ויעביר העתק ממנו לממונה המחוזי על הביקור הסדיר.

135

נמצא כי בכל הנוגע למערכת החינוך במזרח ירושלים משרד החינוך אינו מפקח על יישומן של הוראות חוזר המנכ"ל בנושא אחריותם של מנהלי בתי הספר למניעת נשירה של תלמידיהם: המנהלים אינם מגבשים ומפעילים פעולות בית ספריות למניעת נשירה, והמפקחים אינם דורשים מבתי הספר תוכניות למניעת נשירה ודוחות על נוכחות תלמידים, וממילא אינם מעבירים משוב בכתב למנהל בית הספר כמתבקש בחוזר.

136

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי מנהלי בתי הספר במזרח ירושלים, האחראים למנוע את הנשירה, לא פועלים על פי נוהלי משרד החינוך וחוזרי המנכ"ל בעניין מניעת הנשירה. לדבריו, חסם מרכזי בפני הטמעת הנחיות החוזר בבתי הספר הוא שבמזרח ירושלים עובדים רק שני קב"סים, ובשל מגבלת המשאבים הם פועלים רק בבתי הספר הרשמיים. קב"סים אלה אינם פועלים בבתי הספר המוכש"רים, שחוזר המנכ"ל חל גם בהם, אף על פי ששיעור הנשירה בבתי ספר אלה גבוה משיעור הנשירה בבתי הספר הרשמיים. המשרד מסר עוד כי בשנת הלימודים

התשע"ח הוא הגדיל את תקן הקב"סים במזרח ירושלים בשתי משרות, והן נמצאות בתהליך איוש. יצוין כי למערב העיר הוקצו בשנה זו 27 קב"סים.

137

נמצא שגם לאחר התוספות האחרונות בתקן הקב"סים עבור מזרח העיר, שבה לומדים 41% מהילדים ושיעורי הנשירה בה גבוהים במיוחד, מוקצים עבורה רק 13% ממשורות הקב"סים בעיר. מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בבתי הספר במזרח ירושלים אין הוא ממלא את ההוראות שהוא עצמו קבע בנושא מניעת נשירה, ולא מצא לנכון לתת לבעיה זו עדיפות הן מבחינת הקצאת המשאבים והן מבחינת הקשב הניהולי. עולה מכך הקצאה לא-שוויונית של הכלים למניעת נשירה בין שני חלקי העיר.

138

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הממונה מטעם הפיקוח על הביקור הסדיר מובילה יחד עם המפקחים הטמעה של חוזר המנכ"ל מול מנהלי בתי הספר, הן בחינוך הרשמי והן בחינוך המוכשר, ובכלל זאת בנייה של מנגנון מעקב בית ספרי על נוכחות התלמידים.

139

על משרד החינוך לוודא שבתי הספר במזרח ירושלים, ובכלל זה מנהלי בתי הספר וכן המפקחים, נוקטים את כל הפעולות הנדרשות למניעת נשירת תלמידים, בהתאם לנוהלי משרד החינוך ולחוזר המנכ"ל.

אי-כינוס ועדת התמדה לתלמידי מזרח ירושלים

140

בחוזר המנכ"ל נקבע כי בכל רשות חינוך מקומית תוקם ועדת התמדה. מטרתה של ועדה זו לתמוך במוסדות החינוך, לסייע להם להכיל את התלמידים המצויים בתהליך נשירה ולפקח על המעברים בין מוסדות החינוך ועל המעבר משנת לימודים אחת לזו שאחריה.⁷⁷

141

נמצא כי לא זומנו ישיבות של ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מזרח ירושלים. עם זאת ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מערב העיר מתכנסת מעת לעת - בעיקר בעניין בקשות להעברת תלמידים ממוסד חינוכי אחד למשנהו.

142

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי אי-כינוס ועדת התמדה בנוגע לתלמידי מזרח העיר הוא התנהלות בלתי תקינה ומזיקה: הדבר מאפשר נשירת תלמידים, כאשר ייתכן שעדיין ניתן למנוע זאת. כמו כן, אם תלמידים עוברים ממסגרת חינוך אחת לאחרת שלא דרך ועדת ההתמדה, לא ניתן להבטיח שהוצע הפתרון המתאים והאיכותי עבורם. עוד יש להביא בחשבון שבמצב כזה הרישומים אינם משקפים את המעבר של התלמיד, והדבר עלול לפגוע באמינות המידע והנתונים שבידי משרד החינוך ועיריית ירושלים.

143

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הפיקוח המחוזי של המשרד החל בתהליך מול העירייה שנועד להביא לכינוס הדרגתי של ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מזרח העיר החל בשנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020).



144

מהאמור לעיל עולה כי כ-23,000 ילדים בגיל הגן ובית הספר (גילים 3 - 18) אינם רשומים ומעולם לא נרשמו במערכות החינוך המוכרות, ואין העירייה יודעת אם כל הילדים האלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן. גם נשירת התלמידים היא בשיעור גבוה ביותר - בכיתות ט'-י"ב אחד מכל ארבעה תלמידים נושר מבית הספר. אף שתופעת הנשירה בקרב תלמידי מזרח ירושלים היא חריפה ומדאיגה והשלכותיה השליליות רחבות היקף, עד כדי סיכון התלמידים עצמם וסיכון לסביבתם, משרד החינוך והעירייה לא עשו די לפתרונה של סוגיה זו. במרבית בתי הספר במזרח העיר המשרד אינו מפעיל את התוכניות שגיבש למניעת נשירה, ואינו מוודא שמנהלי בתי הספר

⁷⁷ הרכב ועדת ההתמדה: מנהל מחלקת החינוך בתפקיד יו"ר; קצין הביקור הסדיר של מוסד החינוך; בעלי תפקידים ברשות המקומית לפי קביעת מנהל מחלקת החינוך, כגון מנהל שכבת הגיל במחלקת החינוך, מנהל מחלקת הרווחה או מי מטעמו ברשות, מנהל קידום נוער וגורמי מקצוע כיוצא באלו.

יפעילו תוכניות בית ספריות. זאת ועוד, משרד החינוך והעירייה אינם מקצים משאבים מספקים ליחידה לקידום נוער במזרח העיר. הפעילות הדלה של משרד החינוך והעירייה למניעת נשירה במזרח ירושלים אינה מסייעת לצמצום הפערים החברתיים ופוגעת בשוויון החינוכי בין מזרח העיר למערבה.

145

על משרד החינוך ועיריית ירושלים להגביר במידה ניכרת את פעילותם בסוגיית נשירת תלמידי מזרח העיר מהלימודים, ובכלל זאת לאתר תלמידים המצויים בסכנת נשירה ותלמידים שכבר נשרו, להפעיל את התוכניות הייעודיות שגיבש משרד החינוך לטיפול בבעיה ולעקוב אחר האפקטיביות שלהן, לפקח על הפעולות שבתו הספר נוקטים לטיפול בנשירה, ולהקצות לכל אלה את המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים. הגדלה ניכרת של מספר התלמידים המתמידים בלימודיהם תגביר את סיכוייהם של תלמידים רבים יותר להשתלב בתעסוקה איכותית בעתיד.

הוראת השפה העברית במערכת החינוך

146

העברית היא השפה העיקרית בישראל, ובה מתנהלים חיי המסחר והכלכלה ופעילות מוסדות המדינה. השליטה בעברית הכרחית כדי להשתלב בתעסוקה ובפרט בתעסוקה איכותית, כדי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל וכן על מנת לנהל תקשורת עם רשויות המדינה, עם נותני שירותים מהמגזר הפרטי ועם גופים אחרים.

147

חרף זאת, רמת השליטה בעברית של אוכלוסיית מזרח ירושלים נמוכה ואינה מספקת לניהול תקשורת אפקטיבית - חלקם הגדול של התושבים אינם יודעים עברית כלל ולאחרים רמת שליטה נמוכה בשפה. בשל כך רוב רובם של תושבי מזרח העיר אינם יכולים לעסוק בעבודות שבהן נדרשת ידיעת השפה ואף לא באלו שדורשות את ידיעתה ברמה בסיסית. אי-ידיעת השפה העברית פוגעת לא רק ביכולת התעסוקה וההשתכרות של תושבי מזרח ירושלים, אלא גם ביכולתם למצות את זכויותיהם. יצוין שבסקר של העירייה משנת 2017 עלה לגבי נשים במזרח ירושלים שככל שידעת העברית שלהן ברמה גבוהה יותר⁷⁸, הסיכוי לתעסוקה גבוה יותר⁷⁹.

148

יצוין כי ה-OECD⁸⁰ וקרן המטבע הבינ-לאומית⁸¹ מכירים בחשיבות ידיעת העברית של האוכלוסייה דוברת הערבית בישראל, והם ממליצים להרחיב את הוראת העברית בקרב אוכלוסייה זו לצורך שיפור שילובה בתעסוקה.

149

חשיבות ידיעת העברית עלתה גם במהלך השיחות עם תושבי מזרח ירושלים במסגרת תהליך שיתוף הציבור, וכך הם ציינו:

- "המקצוע הכי חשוב שלמדתי במכללה זה העברית. לא משנה איזה מקצוע לומדים, העברית משמעותית לחיים" (בת 24, בעלת תואר ראשון);
- "כל תפקיד דורש עברית. אני לא עומדת בתנאי הזה" (בת 59, עובדת סוציאלית);
- "לפעמים אני חושב שכשאני מחפש עבודה לא מבינים אותי וגם אני לא את חברת כוח האדם, כי כל העברית שאני יודע זה בסיסי, רק מה שאני מצליח ללמוד מכל העבודות שלי" (בן 25, סיים כיתה ט' ועובד ברשת מזון).

150

בין הסיבות לרמה הנמוכה של ידיעת העברית אצל תושבי מזרח ירושלים לעומת האוכלוסייה הערבית הכללית עומדת העובדה שמעל 90% מתושבי מזרח העיר למדו במערכת החינוך לפי תוכנית הלימודים הפלסטטינית או הירדנית, והוראת העברית שזכו לה הייתה בהיקף מצומצם וברמה נמוכה (ראו פירוט להלן). כמו כן, במשך תקופה ארוכה רבים מהם ראו בשפה העברית "שפת האויב", ועל כן לא רצו ללמוד אותה⁸².

78 כפי שדיווחו המשיבות.

79 עיריית ירושלים, מזרח ירושלים 2017 סקר צעירים ומשפחות צעירות (28.3.18), עמ' 18, 53.

80 OECD Economic Surveys Israel (2018), p. 5, 47.

81 International Monetary Fund, Israel: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV

Mission (2018), p. 2-3.

82 תושבים, לא אזרחים, עמ' 150.

151

כיום רבים מתושבי מזרח ירושלים רואים חשיבות בידיעת העברית, ומביעים את רצונם ללמוד אותה הן במערכת החינוך והן במסגרות למבוגרים. מהסקר של העירייה עולה כי 87% מהמשיבים⁸³ סברו שידעת עברית משפיעה לחיוב על הסיכוי להצליח בחיים (הסיכוי לרכישת השכלה גבוהה, להתפרנס היטב, למצות את הכישורים וכד'). הרצון של תושבי מזרח ירושלים שילדיהם ילמדו עברית במערכת החינוך עלה גם בדברים שאמרו הדוברים בתהליך שיתוף הציבור:

- "לילדים שלי אני הוספתי על חשבוני אחי"צ לימודי עברית... ממה שאני יודעת, אצלנו בשכונה, ביה"ס העירוני ממש מדגיש את העברית שזה טוב" (בת 47 ואם לשלושה: תלמיד תיכון, סטודנטית לתואר ראשון וסטודנטית לתואר שני באוניברסיטאות בישראל);
- "אני מאמין שצריך לתת דגש על לימודי השפה העברית. גם בבי"ס עירוני לא מדגישים את זה, וזה פתרון להרבה בעיות שמתחילות בחינוך ואחר כך גם משפיע על התעסוקה" (אב לארבעה, מהם שניים הם תלמידי תיכון ושניים סטודנטים באוניברסיטה).

152

יוצא אפוא ששיפור הוראת העברית בבתי הספר נותן מענה לצורך ולרצון של האוכלוסייה במזרח ירושלים ללמוד עברית, מסייע לממש את היעד הממשלתי של שיפור מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים ועולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD וקרן המטבע הבינ-לאומית. רכישת השפה העברית בקרב תושבי מזרח ירושלים תועיל אפוא לכול – יצאו נשכרים ממנה הן תושבי מזרח העיר והן המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).^{xi}

153

משרד החינוך מכיר בכך שרוב התלמידים במזרח העיר אינם מגיעים לשליטה הנדרשת בשפה העברית במהלך הלימודים במערכת החינוך. שנים ארוכות הזניחו משרד החינוך ועיריית ירושלים⁸⁴ את הוראת העברית במזרח ירושלים - שעות הלימוד היו מעטות; המורים לא היו בעלי ההסמכה הנדרשת ללמד עברית וגם הפיתוח המקצועי שניתן להם במהלך תקופת עבודתם לקה בחסר; ומשרד החינוך לא מדד והעריך את רמת ידיעת העברית של התלמידים במטרה לשפר את ההוראה.

154

להלן פירוט לגבי הנחלת השליטה בשפה העברית לתלמידים במזרח ירושלים:

רוב התלמידים במזרח ירושלים לומדים עברית בהיקף שעות נמוך, ואינם לומדים עברית בכיתות הגבוהות

155

משרד החינוך קבע את היקף שעות התקן המזערי ללימודי עברית בחינוך הערבי ברחבי הארץ. היקף שעות זה משקף את היקף השעות הנדרש לשיטתו של המשרד כדי לשלוט בשפה העברית ברמה שמאפשרת לתלמיד להשתלב בעתיד בתעסוקה איכותית ובלומדים גבוהים בישראל (להלן - שעות תקן מזערי)⁸⁵. המשרד קבע כי לימודי העברית מתחילים בגן חובה בהיקף של שתי שעות שבועיות (להלן - ש"ש), והיקף לימוד זה נמשך גם בכיתות א' וב'. בגילים אלה המטרה היא לחשוף את הילדים לעברית באופן חווייתי. בכיתות ג'-ט' לומדים עברית בהיקף של 5 ש"ש, ובכיתות י'-י"ב מספר שעות הלימוד הוא בהתאם למספר יחידות הלימוד שבחר התלמיד ללמוד - לפחות 3 ש"ש בכל אחת מהשנים. סך שעות התקן המזערי ללימודי עברית בכיתות א'-י"ב הוא 48 ש"ש, נוסף על 2 ש"ש בגן חובה. בפועל, פעמים רבות נוספות שעות לימוד בעברית לתלמידים בחינוך הערבי הרשמי ברחבי הארץ מעבר לשעות התקן המזערי.

83 מעל 2,000 משיבים.

84 כאמור, העירייה מעסיקה את המורים בבתי"ס הרשמיים בחטיבה העליונה.

85 התקן המזערי מתייחס למספר השעות המזערי של תלמיד שבחר ללמוד בהיקף המזערי של 3 יחידות לימוד. לעומת זאת מי שבחר ללמוד בהיקף של 5 יחידות לימוד ילמד לפחות 5 ש"ש בכל אחת משנות הלימוד בתיכון, ובסה"כ 54 ש"ש.

מיעוט שעות לימוד העברית

156

מספר שעות לימודי העברית שמתקיימים בכיתות א'-י"ב במזרח ירושלים בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) משתנה בהתאם למעמד המשפטי של ביה"ס - רשמי או מוכש"ר - ובהתאם לתוכנית הלימודים בביה"ס: ישראלית או פלסטינית.

157

הלומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית: כ-6,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית בבתי"ס הרשמיים והמוכש"רים - כ-8% מהתלמידים במערכת המוכרת - לומדים עברית בהיקף ובשכבות הגיל כמקובל ברחבי הארץ, קרי בהיקף שעות התקן המזערי לפחות, ועד כיתה י"ב.

158

הלומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית - כ-66,000 (92%): לימוד עברית אינו חלק מתוכנית הלימודים הפלסטינית, וככל שהשפה העברית נלמדת, הלימוד הוא תוספת על תוכנית הלימודים. משרד החינוך קבע כי תלמידים אלה ילמדו עברית בהיקף נמוך מהיקף שעות התקן המזערי ולא בכל שכבות הגיל. מנתונים שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה לגבי התלמידים בבתי"ס הרשמיים העל-יסודיים עולה, כי בפועל רבים מתלמידים אלה לומדים פחות שעות מהשעות שקבע משרד החינוך.

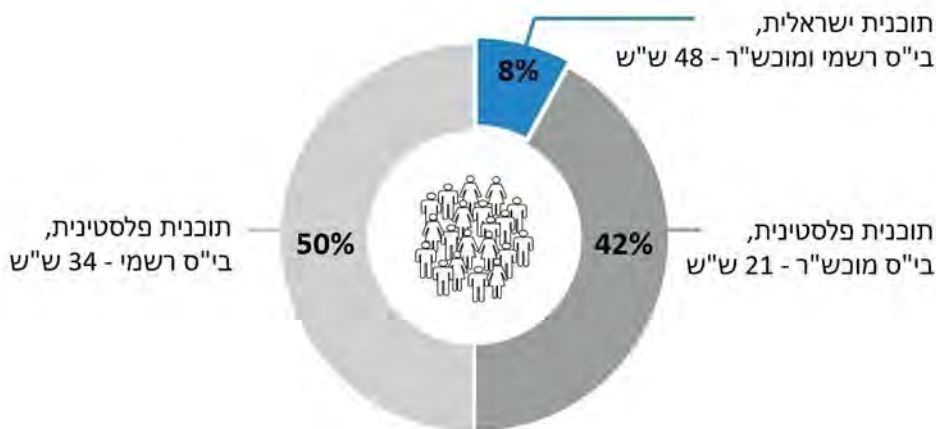
159

עלה שבבתי"ס הרשמיים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית היקף לימודי העברית שמשרד החינוך קבע שיש ללמוד הוא 34 ש"ש, ורק עד כיתה י"א (בפועל חלק לומדים פחות בכיתות י'-י"א, ראו להלן). יצוין כי בשנת הלימודים התשע"ט קיצץ המשרד את היקף לימודי העברית לתלמידים אלה ב-9 ש"ש בכיתות א'-ט', שכן עד אותה שנה הם למדו 43 ש"ש. בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית נלמדת השפה העברית רק בכיתות ג'-ט' ובהיקף מצומצם של 3 ש"ש, ובסה"כ בכל שנות לימודיהם בהיקף של 21 ש"ש בלבד.

160

בתרשים 6 להלן מוצגת התפלגות התלמידים לפי סוג ביה"ס (רשמי או מוכש"ר), תוכנית הלימודים (ישראלית או פלסטינית) והיקף שעות לימודי העברית.

תרשים 6: התפלגות התלמידים במערכת החינוך המוכרת במזרח ירושלים, לפי מספר ש"ש ללימוד העברית בכיתות א'-י"ב⁸⁶



לפי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

161

מהנתונים עולה כי לכ-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים - כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - מקצה משרד החינוך רק 21 ש"ש ו-44% בהתאמה משעות התקן המזערי של לימודי העברית. רק לכ-8% מהתלמידים במזרח ירושלים - התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית - משרד החינוך מקצה את מלוא שעות

⁸⁶ הקצאת השעות בשנת הלימודים התשע"ט; מס' התלמידים לפי נתוני התשע"ח.

התקן המזערי. עוד עולה ש-30,000 מתלמידי מערכת החינוך המוכרת (42%) לומדים פחות ממחצית ממספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי עברית⁸⁷.

162

עוד עולה לגבי התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים, כי לפי מצב הדברים בשנת הלימודים התשע"ט, בפועל 36% מהם לומדים רק 30 ש"ש עברית, שכן הם אינם לומדים עברית כלל בכיתות י"א בגלל מחסור במורים לעברית (ראו להלן). תוצאתו של דבר שנפגעת וצפויה להיפגע הוראת העברית דווקא בשנים האחרונות והחשובות ללימודי העברית, בסמוך לכניסתם לשוק התעסוקה או לתחילת לימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה.

163

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי "במשך שנים התבסס נוהג בו מנהלי בתי הספר מקצים את השעות שנותרות להם לאחר ההקצאה הנדרשת לתוכנית הלימודים הפלסטינית, למקצועות ליבה אחרים (בדגש על לימוד השפה האנגלית), ולא לעברית... [משרד החינוך] מנהל את הליך הקצאת שעות העברית הנדרשות מתוך תקן ביה"ס בשום שכל בהתאם לתמהיל המתאים לכל מוסד חינוכי. בתקופת הביניים עד להסדרת הנושא, המשרד מקצה שעות דיפרנציאליות תוספתיות ללימודי העברית בבתי הספר".

164

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על כך שלגבי 40% מהתלמידים במערכת המוכרת במזרח ירושלים - תלמידי המוכש"ר הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - הוא מזניח הלכה למעשה כלי מרכזי ואפקטיבי בשילובם העתידי בתעסוקה ובלמודים גבוהים בישראל - לימודי העברית. זאת מכיוון שתלמידים אלה לומדים עברית בהיקף של 44% בלבד משעות התקן המזערי.

היקף לימודי עברית חלקי בכיתות י"א-י"ב

165

המטרה בהקניית השפה העברית לתלמידים במזרח ירושלים היא שיפור שילובם בתעסוקה ובלמודים גבוהים בישראל. לשם כך עליהם לדעת עברית ברמה הנדרשת, לפי העניין, עם סיום לימודיהם המיועד בסוף כיתה י"ב. הניסיון מלמד שלאחר שמפסיקים ללמוד שפה נוספת וכאשר אין משתמשים בה ידיעתה הולכת ונשחקת⁸⁸. לפי העמדה המקצועית של העירייה, יש ללמד עברית עד סוף כיתה י"ב כדי לשמר את ידיעת השפה אצל התלמידים. היעדר לימודי העברית בכיתה י"ב שוחק את ידיעת השפה שלהם, והעובדה שהתלמידים נבחרים בסוף כיתה י"ב בבחינות הסיום של התוכנית הפלסטינית אינה יוצרת מכשול ללימודי העברית בשכבת גיל זו. לכן יש חשיבות רבה בכך שהתלמידים ילמדו עברית גם בשנים האחרונות ללימודיהם - כיתות י"א-י"ב. יודגש כי גם משרד החינוך רואה בהיעדר הוראת העברית בשנים האחרונות ללימודים את אחד החסמים להנחלת ידיעת העברית בקרב התלמידים. עניין זה מקבל משנה חשיבות נוכח העובדה שהעברית אינה רווחת בסביבתם של תלמידי מזרח ירושלים, ועבור רובם בית הספר הוא המקום הבלעדי כמעט שבו יכול להיות להם מגע עם השפה.

166

בביקורת עלה כי 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית אינם לומדים עברית בכיתות י"א-י"ב. כמו כן, 36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית אמורים לפי הנחיית משרד החינוך ללמוד עברית בכיתה י' ו-י"א

⁸⁷ יצוין כי נוסף על לימוד העברית במסגרת בתי"ס מאפשר משרד החינוך לחלק קטן מ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית ללמוד עברית במסגרות נוספות מחוץ לשעות הלימודים, על חשבון שעות הפנאי שלהם: בשנת הלימודים התשע"ט משתתפים בקורסים לעברית כ-1,300 תלמידים, מהם 520 הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (כ-6% מהתלמידים בבתי"ס הרשמיים בכיתות י"א-י"ב). בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) מתכנן משרד החינוך לקיים קורסים כאמור לכ-1,950 תלמידים. נוסף על כך, משרד החינוך מפעיל מרכזי העשרה ולמידה "לחיוזק השפה העברית, מקצועות ליבה וצריכת תרבות פנאי משמעותיים", המיועדים לכ-4,000 תלמידים בכיתות ד-י"א בבתי"ס הרשמיים והמוכש"רים שבהם לומדים לפי התוכנית הישראלית במסגרת החינוך הלא-פורמלי המתקיים לאחר שעות הלימודים. ייתכן אפוא ששיעור נמוך מהתלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית ללמוד עברית גם במסגרות אלה נוסף על הלימודים בבתי"ס.

⁸⁸ Sylwia Stachurska, "Inter-generational second language attrition within university students – case study, *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research* (2015), Vol. 5(2), pp. 85-88. גם המקורות המוזכרים שם.

בהיקף של 2 ש"ש בלבד בכל אחת מהשנים, ובכיתה י"ב אינם אמורים ללמוד עברית כלל. בפועל, 36% מתלמידי כיתות י' וי"א אלה אינם לומדים עברית. במצב דברים זה ספק רב אם תושג המטרה שתלמידי אלה - הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - ישלטו בשפה העברית ברמה הנדרשת עם סיום לימודיהם בכיתה י"ב באופן שיוכלו לממש בתעסוקה או בלימודים גבוהים את הפוטנציאל הטמון בהם.

167

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) היא מכינה תוכנית למיצוי כל שעות ההוראה לעברית לכיתות י'-י"ב.

168

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי מנהלי בתי הספר שלהם נתון שיקול הדעת אם לשבץ לימודי עברית בכיתה י"ב בוחרים שלא לעשות כן בגלל העומס המוטל על התלמידים הנבחרים בסוף כיתה י"ב בבחינות הסיום של התוכנית הפלסטינית.

169

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך בהמשך לפעולתה החיובית של העירייה, כפי שעולה מתשובתה, כי עליו לבחון דרכים נוספות על מנת לעודד שילוב לימודי עברית גם בכיתות י"ב במערכת החינוך במזרח ירושלים.

קיצוץ בלימודי העברית של התלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית

170

כדי לקדם את היעד שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2014 לתגבור לימודי העברית במזרח ירושלים קבעה הממשלה, כי יוקצה למטרה זו תקציב תוספתי בסך 3 מיליון ש"ח לשנים 2014 - 2018. בעקבות ההחלטה ובמסגרת גיבוש התוכנית האסטרטגית שלו למזרח ירושלים, כלל משרד החינוך גם הקצאת תקציב, כוח אדם ותשומות ניהוליות לטובת שיפור הוראת העברית.⁸⁹

171

בהחלטת הממשלה מ-2018 נקבע כי משרד החינוך יפעל ל"העמקת הידע בשפה העברית", ולטובת יעד זה קבעה הממשלה כי יוקצו 15 מיליון ש"ח עבור השנים 2018 - 2023 (2.5 מיליון ש"ח לשנה). המימון נועד להגיע מכמה מקורות, ובהם תקציב משרד החינוך⁹⁰. עוד נקבע בהחלטה כי התוכניות שיופעלו במסגרת ההחלטה יינתנו רק לבתי"ס הרשמיים בכלל ולבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית.

172

המשמעות של החלטת הממשלה מ-2018 היא תמרוץ בתי הספר ללמד לפי התוכנית הישראלית. יצוין כי מהתקציב שהוקצה בהחלטה לא ייהנו כ-30,000 תלמידי בתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, והם לא יקבלו את התוכנית להעמקת הידע בשפה העברית. יתרה מכך, בשנת הלימודים התשע"ט קיצץ משרד החינוך את מספר שעות לימוד העברית שהוא מקצה לכ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית בהשוואה למספר השעות שהקצה להם בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018): המשרד קיצץ ש"ש אחת לכיתות א'-ט', כך שמספר שעות העברית שהמשרד מקצה לתלמידים אלה לאורך לימודיהם ירד מ-43 ש"ש ל-34 ש"ש.

173

יצוין כי בהתאם לקיצוץ בהקצאת שעות לימודי העברית ללומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים, המשרד גם קיצץ את התקציב שהוא מייעד לכך בסכום מוערך של כ-8.5 מיליון ש"ח⁹¹.

⁸⁹ משרד החינוך עדכן ושינה את התוכנית האסטרטגית פעמים אחדות, ומדובר אפוא בתוכנית דינמית שיש לה כמה גרסאות ונוסחים.

⁹⁰ התקציב בסך של 445 מיליון ש"ח ליישום כלל הפעולות בתחום החינוך במסגרת החלטת הממשלה נחלק בין משרד החינוך (46%), משרד האוצר (45%) ומשרד ירושלים ומורשת (9%). כלומר, ניתן להתייחס ל-54% מהתקציב שנקבע ליישום היעד בתחום העברית כתקציב תוספתי, קרי תקציב שאינו התקציב של משרד החינוך - 8 מיליון ש"ח לכל התקופה (כ-1.3 מיליון ש"ח לשנה).

⁹¹ להערכת משרד מבקר המדינה, בהתבסס על הנתונים המוצגים בסטאטוס תוכנית אסטרטגית מזרח ירושלים, משרד החינוך (22.10.18), עמ' 13.

174 יוצא שבשנת הלימודים התשע"ט צומצמו לימודי העברית בבתי"ס לעומת שנת הלימודים הקודמת.

175 משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הקיצוץ בשעות שהוא מקצה ללימודי העברית של התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים אינו עולה בקנה אחד עם היעד האסטרטגי שלו - להביא להעמקת הידע בשפה העברית בקרב התלמידים במזרח ירושלים.

176 לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להרחיב ככל הניתן את היקף לימודי העברית בקרב 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, וזאת נוסף על האמור בהחלטת הממשלה מ-2018. לפיכך עליהם ללמוד ככל שניתן את מספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי העברית, כמו אצל התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית, וזאת כדי לממש את היעד הממשלתי של קידום שילובם בתעסוקה ובלומדים גבוהים בישראל. במסגרת הרחבת לימודי העברית, על משרד החינוך לשלב לימודי עברית בכיתות שבהן נהוגה התוכנית הפלסטינית גם בכיתה י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב ראשון.^{xiii}

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש

177 בהמשך להחלטת הממשלה מ-2018 קבע משרד החינוך יעד לידיעת העברית של התלמידים במזרח ירושלים. היעד הוא שבשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) "60% מכלל תלמידי מזרח ירושלים במערכת החינוך הרשמית והמוכש"ר בתוכנית הישראלית יגיעו לרמת השליטה הנדרשת בעברית [ההדגשה אינה במקור]". פירושו של דבר שבשנה הנ"ל 60% מתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' בבתי"ס הרשמיים בכלל והמוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית יקבלו ציון 60 לפחות במבחנים בעברית שייערכו להם, שרמתם תשקף את הרמה הנדרשת במערכת החינוך במגזר הערבי בארץ.

1. רכישת העברית אינה מכוונת למועד הרלוונטי - סוף כיתה י"ב

178 כאמור, על התלמידים לדעת עברית ברמה הנדרשת, לפי העניין, עם סיום לימודיהם המתוכנן בסוף כיתה י"ב, סמוך להשתלבותם בשוק התעסוקה או בלימודים גבוהים בישראל. על כן, היעד בתחום ידיעת העברית של תלמידי מזרח ירושלים אמור לשקף את רמת ידיעת השפה הנדרשת בסוף כיתה י"ב.

179 עלה שהיעד של משרד החינוך בתחום הקניית ידיעת העברית לתלמידים במזרח ירושלים לשנת 2023 - השנה השמינית מאז החל משרד החינוך לפעול לשיפור הוראת העברית במזרח ירושלים - אינו משקף את ידיעת העברית הנדרשת לתלמידים בסוף כיתה י"ב. במקום זאת מתייחס היעד לידיעת העברית של התלמידים בכיתות הנמוכות יותר, לרבות כיתות ד', ו'. יודגש שהיעד מתייחס לתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' כמקשה אחת, ולכן השגת היעד אפשרית גם אם לדוגמה מעטים מתלמידי כיתה י' יקבלו ציון של מעל 60, וזאת כל עוד חלק גדול יחסית של יתר התלמידים (כיתות ד', ו', ח') יקבלו ציון של מעל 60.

2. אוכלוסיית יעד מצומצמת

180 כדי שידיעת העברית תאפשר להשפיע לחיוב על שילוב האוכלוסייה הערבית שבמזרח ירושלים בתעסוקה ובלומדים גבוהים במוסדות ישראליים, ומתוך כך לשפר את מצבה הכלכלי-חברתי, יש להגדיל את חלק האוכלוסייה השולט בשפה העברית במידה הנדרשת.

181 עולה כי היעד שקבע המשרד לשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) מתייחס לכ-36% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת וכ-29% בלבד מכלל התלמידים במזרח ירושלים, ובהם אלו בבתי"ס הלא-מוכרים. לכן ההשפעה הפוטנציאלית של לימודי העברית על

שילובה של האוכלוסייה במזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל צפויה להיות קטנה יחסית.

3. אי-הכללת התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית באוכלוסיית היעד ללימודי עברית

182

כאמור, המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית מאלץ חלק מן התלמידים ללמוד בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית. היות שבמקרים אלו מדובר בבחירה מאולצת, מצופה שמשרד החינוך יספק לתלמידים אלו את התוכניות ללימודי עברית ברמה ובהיקף שמקבלים אלו הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים.

183

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי במסגרת היעד שקבע לידיעת השפה העברית, הוא לא הביא בחשבון את 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית, וממילא לא הקצה עבורם משאבים. מדובר בתלמידים שלפחות חלקם לומדים בבתי"ס אלו מתוך "חוסר ברירה", הנובע ממחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית.

184

על משרד החינוך לבחון באיזו מידה היעד שקבע בתחום ידיעת העברית רלוונטי ואפקטיבי מבחינת המטרה העיקרית של לימודי העברית במזרח ירושלים, שהיא שיפור שילובה של האוכלוסייה בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל. כדי להגיע לשיפור זה, על היעד להתייחס לרמת ידיעת העברית של התלמידים במועד הרלוונטי לכך - עם סיום לימודיהם בבתי הספר ובסמוך להשתלבותם בתעסוקה או בלימודים גבוהים. בהתאם ליעד על המשרד לקבוע תוכנית ולהקצות משאבים להשגתו.

הוראת העברית על ידי מורים שאינם מוכשרים לכך

185

היכולת להקנות לתלמידים דוברי ערבית את ידיעת השפה העברית מחייבת בראש ובראשונה שהמורים המלמדים את השפה יידעו עברית ברמה גבוהה מספיק ושיהיו להם הידע והמיומנות הפדגוגיים כיצד ללמד את השפה. לפי דרישות משרד החינוך, מורה לעברית בבתי הספר הערביים נדרש להיות בעל תעודת הוראה ותואר אקדמי רלוונטי או הכשרה בתחום.

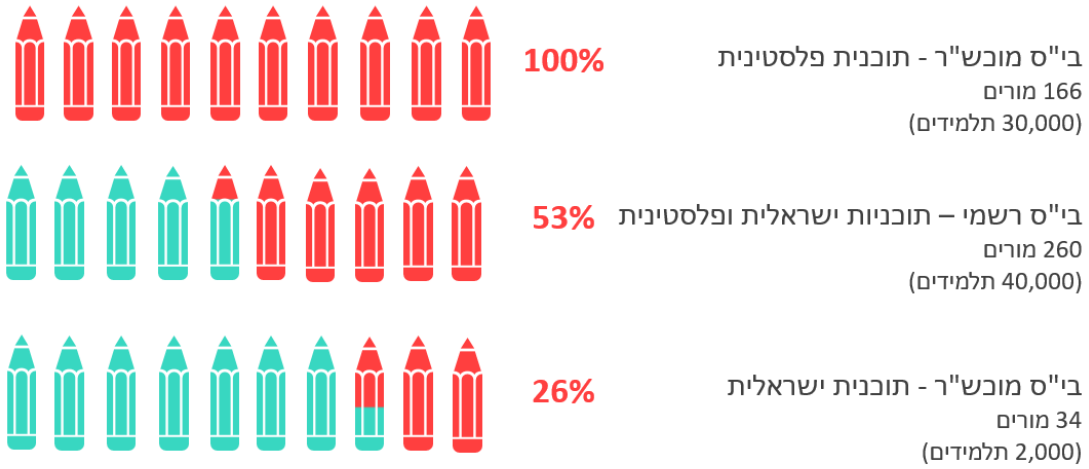
186

הצורך בהכשרה ייעודית איכותית של המורים לעברית במזרח ירושלים היא חיונית במיוחד נוכח העובדה שמדובר במורים שרבים מהם הם בוגרי מערכת החינוך המקומית במזרח ירושלים ולמדו עברית במסגרת זו, ולכן רמת הבקיאיות שלהם בשפה העברית אינה מספקת. בנוגע לכך צוין במסמך של משרד החינוך כי רמת העברית של המורים לעברית במזרח ירושלים נמוכה לעומת מורים דוברי ערבית בשאר חלקי הארץ, ואיכות ההוראה שלהם אינה עומדת בסטנדרט הרצוי של המשרד.

187

להערכת העירייה, בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) היו חסרים בבתי"ס התיכוניים הרשמיים במזרח ירושלים תשעה מורים לעברית, ובגין מחסור זה רבים מתלמידי כיתות י', י"א (36%) בבתי"ס אלה אינם לומדים עברית, כמפורט לעיל. להלן בתרשים 7 מוצגת התפלגות המורים לעברית הלא-מוסמכים לפי סוג ביה"ס :

תרשים 7: שיעור המורים לעברית הלא-מוסמכים מתוך כלל המורים לעברית, לפי מעמד ביה"ס ותוכנית הלימודים, שנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019)



 מורים לא מוסמכים
  מורים מוסמכים

לפי נתוני משרד החינוך (נובמבר 2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

188

מתרשים 7 עולה כי יותר משני שלישים (68%) מ-460 המורים המלמדים עברית בבתי"ס במזרח ירושלים, הרשמיים והמוכש"רים, אינם בעלי הסמכה כפי שדורש משרד החינוך. מכאן שעשרות אלפי תלמידים במזרח ירושלים אינם לומדים עברית ממורים המוסמכים לכך - בבתי"ס הרשמיים רק כמחצית מהמורים לעברית הם מורים מוסמכים, ואילו בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית אף לא מורה אחד לעברית הוא מורה מוסמך כנדרש.

189

תוכניות משרד החינוך ועיריית ירושלים להגדלת מספר המורים המוסמכים ללמד עברית: כדי להתמודד עם המחסור במורים לעברית ובמורים מוסמכים לעברית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית מפעילים משרד החינוך⁹² והעירייה⁹³ כמה תוכניות ייעודיות להגדלת מספר המורים המוסמכים ללמד עברית: משרד החינוך פיתח מסלול לימודים להסמכת מורים להוראת עברית - בשנת הלימודים התשע"ז (2016-2017) החלו ללמוד במסלול זה 12 מורים, בהתשע"ח (2017-2018) 32 מורים ובהתשע"ט (2018-2019) צפויים ללמוד 35 מורים במסלול זה. נוסף על כך, בשנת הלימודים התשע"ט נפתח מסלול להסמכת מורים לעברית בשיתוף האוניברסיטה העברית, ובו לומדים 16 מורים, 10 מהם ממזרח ירושלים. במקביל השיק משרד החינוך תוכנית לעידוד מורים מוסמכים להוראת עברית מהמגזר הערבי בצפון הארץ ללמד עברית במזרח ירושלים. בשנת הלימודים התשע"ט הצטרפו לתוכנית 20 מורים מהצפון, ובנוסף גייסו משרד החינוך והעירייה 12 מורים דוברי עברית כשפת אם על מנת שילמדו עברית בבתי"ס במזרח ירושלים.

92 המעסיק את המורים בכיתות אי-ט' בבתי"ס הרשמיים.
 93 המעסיקה את המורים בכיתות י-י"ב בבתי"ס הרשמיים.

190

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצעדים שנוקטים משרד החינוך והעירייה שמטרתם להביא לכך שבבתי"ס הרשמיים כולם ובבתי"ס המוכש"רים שבהם לומדים לפי התוכנית הישראלית ילמדו את השפה מורים מוסמכים בהתאם לצורך. ואולם לגבי כ-30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית - משרד החינוך אינו נוקט צעדים על מנת שיהיו די מורים מוסמכים להוראת העברית⁹⁴. משמעות הדבר היא שאותם תלמידים אינם זוכים ללמוד ולרכוש את השפה העברית ברמה הנדרשת והראויה, מצב שעלול לפגוע ביכולתם להשתלב בתעסוקה ולרכוש השכלה במסגרת לימודים גבוהים בישראל.

191

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מתכנן לסגור את פער ההסמכה של המורים לעברית" בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית עד שנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023). לגבי המורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית מסר המשרד, כי ישנן תוכניות להסמכת מורים להוראת עברית הפתוחות "גם למורי המוכש"ר בתוכנית הפלסטינית, ואכן ישנם מורים שהוסמכו". עם זאת, לדברי המשרד "ישנם שני חסמים עיקריים בסוגיה זו: ראשית, המורים עצמם אינם מעוניינים בהכשרה ללימוד עברית, שכן תוכנית הלימודים הפלסטינית אינה כוללת בחינות גמר בעברית, ושנית, חלק גדול מהמורים אינו עומד בתנאי הסף לתכניות אלה".

192

על משרד החינוך והעירייה להמשיך ולפעול כדי להגיע בהקדם למצב שבו כל המורים לעברית בבתי"ס במזרח ירושלים יהיו בעלי ההסמכה הנדרשת ללמד עברית, וכי יהיו די מורים כאמור כדי ללמד את כל התלמידים בבתי"ס אלה בהיקף לימודי העברית שאותו הם זכאים ללמוד. בפרט על משרד החינוך לפעול, בהתאם לאפשרויות העומדות בפניו, כדי להביא לכך שגם 30,000 תלמידי בתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית יזכו ללמוד עם מורים לעברית שהוסמכו ללמד את השפה, לרבות על ידי עידוד המורים להשתתף בתוכניות להסמכת מורים להוראת עברית והגמשת התנאים להשתתפות המורים בתוכניות אלה.

היעדר פיתוח מקצועי למורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית

193

מורים, כמו בעלי מקצועות אחרים, נדרשים במהלך חייהם המקצועיים ללמוד ולהתעדכן בחידושים בתחום עיסוקם כחלק מהתפתחותם המקצועית. ההתפתחות המקצועית של המורים מכוונת לשיפור איכות ההוראה, וכפועל יוצא לשיפור הלמידה של התלמידים. במחקרים בין-לאומיים העוסקים בהישגי תלמידים נמצא קשר בין ההשקעה בפיתוחם המקצועי של עובדי הוראה ובין הישגי תלמידיהם. התברר כי לצורך הוראה איכותית ורלוונטית אי-אפשר להקנות למורה את כל הידע והמיומנויות הדרושים לו במסגרת ההכשרה הראשונית להוראה או בשנותיו הראשונות במערכת החינוך, אלא נדרשת למידה מתמדת לאורך החיים המקצועיים (Lifelong Learning)⁹⁵.

194

משרד החינוך מפעיל ברחבי הארץ מרכזים "לפיתוח מקצועי של סגלי הוראה" (להלן - מרכזי פסג"ה), המעמידים לרשות צוותי ההוראה מגוון מסגרות לפיתוח מקצועי, לרבות השתלמויות מקצועיות וימי עיון.

195

מנתונים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנת הלימודים התשע"ט המרכז היה אחראי לתוכניות פיתוח מקצועי לצוות החינוכי בכל 92 בתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים וגם בעשרה בתי ספר מוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית (מתוך כ-100 בתי"ס מוכש"רים במזרח העיר). כפי שמסרה מנהלת המרכז, המורים באותם בתי"ס מוכש"רים זכאים

⁹⁴ בתי"ס המוכש"רים אינם בבעלות העירייה, והפיקוח עליהם נתון בידי משרד החינוך.

⁹⁵ מתוך מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2014), "הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה", עמ' 885 - 916, 890.

לפיתוח מקצועי ממשרד החינוך עקב הצטרפותם ל"עוז לתמורה"⁹⁶, וכולם מלמדים לפי התוכנית הישראלית. עוד עולה מהנתונים שבשנת הלימודים התשע"ח השתתפו בהשתלמויות של מרכז פסג"ה 50 מורים לעברית מבתי"ס הרשמיים ושישה מורים מבתי"ס המוכש"רים האמורים.

196

למרות התועלת והחשיבות במתן פיתוח מקצועי למורים לעברית, משרד החינוך אינו משתף את מורי העברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית בתוכניות לפיתוח מקצועי שהוא מקיים. לפיכך, 30,000 התלמידים בבתי"ס אלה לומדים עברית ממורים שלא רק שאין להם ההכשרה הנדרשת ללמד עברית, אלא גם אינם מקבלים את הפיתוח המקצועי הנדרש להוראת העברית.

197

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי מתן מענה למורים בבתי"ס המוכש"רים "דורש היערכות אחרת ונוספת לאור הפערים מכל הבחינות - פדגוגי, תקציבי, ארגוני ולוגיסטי". עוד מסר המשרד כי "לרוב המורים מהמוכש"ר הם ללא תעודת הוראה וללא רישיון הוראה. מורה שאינו מוסמך אינו יכול לצבור גמולים ולעלות בדרגה. כמו כן, אינם יכולים לקבל ימי הדרכה, מה שמהווה חסם בעבורם להצטרף לתכניות ייחודיות או להשתלב בהדרכה". עוד מסר המשרד כי "מרכז הפסג"ה הכולל שבעה חדרי לימוד בלבד יתקשה להכיל באופן קבוע תוספת של כ-2700 עובדי הוראה, אי לכך המשרד בודק פתיחת שלוחה נוספת של מרכז פסג"ה במזרח ירושלים".

198

על משרד החינוך לפעול לפיתוחם המקצועי גם של המורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית, ולשם כך עליו לבחון דרכים להתאמת תוכניות הפיתוח המקצועי למורים אלה ולהסרת החסמים המונעים מהם את הפיתוח המקצועי הנדרש.



199

מהאמור לעיל עולה כי המדינה באמצעות משרד החינוך מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית: 66,000 תלמידים במזרח ירושלים לומדים לפי התוכנית הפלסטינית - כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - והוראת העברית לתלמידים אלה מתקיימת בהיקף נמוך במידה רבה מההיקף המזערי הנדרש לפי משרד החינוך לרכישת השפה. יתר על כן, בשנים האחרונות ללימודיהם מצטמצמים לימודי העברית או נפסקים לגמרי, אף שאלו שנים חשובות ביותר ללימוד השפה.^{xiv}

200

כדי לממש את היעד הממשלתי ולקדם את שילובם העתידי של תלמידי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל, על משרד החינוך לבחון את החסמים בנושא לימוד העברית בבתי"ס מזרח ירושלים ואת הדרכים להסרתם ולהרחיב ככל שניתן את היקף לימודי העברית של 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית. זאת במטרה שילמדו את מספר שעות התקן המזערי, כמו הלומדים בתוכנית הישראלית. במסגרת זו, על משרד החינוך להקנות לימודי עברית לתלמידים אלה גם בכיתות הגבוהות, לרבות כיתה י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב הראשון. זאת בפרט כל עוד משרד החינוך והעירייה אינם מאפשרים לכל תלמיד ללמוד במסגרת המתאימה לו במערכת החינוך הרשמית.

201

על משרד החינוך והעירייה גם להבטיח כי המורים המלמדים עברית בכל מערכת החינוך המוכרת יהיו מורים מקצועיים, בעלי ההכשרה והידע המקצועי הנדרשים, בדגש על 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית.

⁹⁶ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2013), "יישום רפורמת 'עוז לתמורה' בחינוך העל-יסודי", עמ' 943 - 988. רפורמת "עוז לתמורה" היא הרפורמה המקיפה ביותר שנעשתה בחטיבות העליונות במערכת החינוך, ותהליך יישומה החל בשנת הלימודים התשע"ב (2011 - 2012). לפי משרד החינוך, הרפורמה נועדה בין היתר לקדם את הישגי מערכת החינוך, להעצים את מעמדו של המורה ולקדם פיתוח מקצועי של המורים.

חוסר במערכי הערכה ומדידה של הלימודים לפי התוכנית הפלסטינית

202

תהליכי מדידה והערכה אפקטיביים של הישגי התלמידים וכישוריהם מסייעים לשיפור החינוך. תהליכים אלה כוללים למשל מבחנים וסקרים בקרב התלמידים וצוותי ההוראה, ובעקבותיהם הפקת לקחים ותובנות לצורך שיפור ההוראה. משרד החינוך מפעיל מערכי מדידה והערכה במערכת החינוך בישראל, דוגמת מבחני המיצ"ב⁹⁷.

203

ואולם, בביקורת עלה כי לאורך השנים לא הפעיל משרד החינוך מערכי מדידה בבתי הספר במזרח ירושלים. לכן לא הייתה לו תמונת מצב בדבר רמת החינוך בחלק זה של העיר כמו גם בדבר התחומים שנדרש לשפר כדי להעניק לתלמידים חינוך איכותי. גם לצוותי ההוראה בבתי הספר לא היה המידע הנחוץ לשיפור ההוראה. רק החל משנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) החל משרד החינוך לשלב בהדרגה מערכי מדידה והערכה בחלק ממערכת החינוך במזרח ירושלים, בהתאם לתוכנית רב-שנתית שהכין לשנים שעד שנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022).

204

בדיקת התוכנית העלתה כי היא כוללת מערכי מדידה והערכה בתחומים שונים, כמו שפת אם, עברית, אנגלית ומתמטיקה בשכבות הגיל השונות. ואולם, משרד החינוך מתכנן ליישמה רק בבתי"ס המלמדים לפי התוכנית הישראלית, ולא בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית; וליישמה חלקית בבתי"ס הרשמיים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית. יוצא שלא ניתנים לצוותי ההוראה המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית הכלים לשיפור ההוראה הניתנים לצוותים החינוכיים ברחבי הארץ בכלל ולמורים המלמדים לפי התוכנית הישראלית במזרח ירושלים בפרט. כמו כן, למשרד החינוך אין תמונה לגבי רמת החינוך שמקבלים 30,000 התלמידים בבתי"ס המוכש"רים, ויש לו רק תמונה חלקית בנוגע לרמת החינוך שמקבלים 36,000 התלמידים בבתי"ס הרשמיים. לכן אין ביכולתו לפתח את המענים הדרושים למוריהם של תלמידים אלה לצורך שיפור ההוראה. בכך נפגעת רמת ההוראה הניתנת ל-66,000 תלמידים, והדבר עלול לפגוע בהישגיהם הלימודיים.

205

צורך בהתאמת מערכי המדידה וההערכה לתוכנית הלימודים הפלסטינית: על פי עמדת מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה), מבחני המיצ"ב מפותחים על סמך תוכנית הלימודים הישראלית, ולכן אינם מתאימים למדידת ההישגים של תלמידי בתי"ס המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית. עם זאת, לדעתה אין מניעה לפתח מבחנים מתאימים גם ללומדים לפי התוכנית הפלסטינית. בעניין זה, בשנת הלימודים התשע"ח השתתפו תלמידי כיתות א' הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית במבדק לרכישת שפת-אם במסגרת הערכה פנימית בית-ספרית.

206

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 מסרה ראמ"ה: "אין מניעה מתודולוגית לפתח כלי הערכה המותאמים לתכנית הלימודים הפלסטינית. אולם אנו סבורים כי בשלב ראשון יש לבצע בדיקה מעמיקה של תכנית הלימודים הפלסטינית בתחומי הליבה והתאמתה לסטנדרטים בינלאומיים וישראלים. בהתאם לממצאים יש לקיים דיון עקרוני בנושא זה אשר מסקנותיו ישמשו להחלטה על האופי הרצוי של מערך המדידה וההערכה בקרב בתי הספר המלמדים על פי התכנית הפלסטינית".

207

מדידה והערכה של תוכניות הן כלי חשוב לבחינת האפקטיביות שלהן על מנת לזהות את המוקדים שנדרש לשפר וכדי לנקוט צעדים מתאימים לשיפורם. משרד החינוך הכיר בצורך לבחון את תוכניות הלימוד שהיא מפעיל במערכת החינוך באמצעות מערך מדידה והערכה, ועלו לפעול ליישום מערך מדידה והערכה של הלימודים לפי תוכניות הלימוד בכל בתי"ס הרשמיים והמוכש"רים במזרח ירושלים. עליו גם לפעול בשיתוף ראמ"ה כדי לפתח מערכי מדידה והערכה המותאמים ללימודים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית.^{xv}

⁹⁷ המיצ"ב - מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית - הוא מערכת מדדים בית ספרית שמטרתה לספק מידע למנהלים ולצוותים הפדגוגיים על תפקוד בתי הספר במגוון נושאים; מתוך ראמ"ה - מערך המבחנים, המחקרים והסקרים הארציים לשנת הלימודים התשע"ט, הודעה מס' 0115 מ-15.8.18.

פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים

תמונת מצב

אוכלוסיית מזרח ירושלים סובלת מעוני ומצוקות וזקוקה לשירותי רווחה

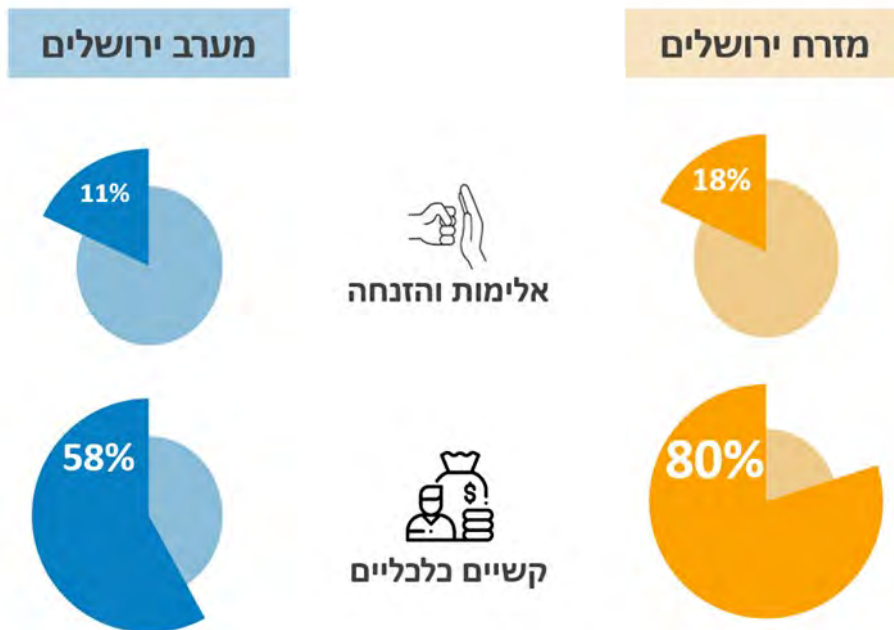
208

על פי המדד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה שמציגה הלמ"ס, בשנת 2015 השתייכה העיר ירושלים לאשכול 2 מתוך 10⁹⁸. האוכלוסיות העניות והנזקקות בעיר נמצאות בשני חלקי העיר, ועם זאת שיעור העניים במזרח העיר גבוה בהרבה: ב-2016 כ-75% מתושבי מזרח ירושלים חיו מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים. לצד כושר השתכרות נמוך, אחד הגורמים המשפיעים על העוני והמצוקות במזרח העיר הוא מספר הנפשות במשק בית ממוצע - ב-2016 היו 5.2 נפשות במשק בית בקרב תושבי מזרח ירושלים לעומת 3.4 בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר⁹⁹. התוצאות של המצב החברתי-כלכלי הקשה של תושבי מזרח ירושלים הן בין היתר עלייה באלימות בין בני-זוג וכלפי ילדים וקשישים וגידול בתופעות של הזנחת ילדים.

209

המצוקה בקרב האוכלוסייה המזרח ירושלמית באה לידי ביטוי למשל בשיעור גבוה של משפחות הסובלות מבעיות קשות במיוחד מבין המשפחות הרשומות במחלקות לשירותים חברתיים (להלן - הרשומים ברווחה), כפי שמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 8: שיעורי המשפחות הסובלות מאלימות ומהזנחה או נתונות בקשיים כלכליים בקרב המשפחות הרשומות ברווחה במזרח ירושלים ובמערב, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

210

על רקע מצוקות אלה, המענה של שירותי הרווחה הוא קריטי לתושבי מזרח העיר, ורבים מהם פונים לקבלו. טיפול הולם של שירותי הרווחה יכול לסייע לצאת מהמצוקה ולבנות חוסן ואורח חיים בריא ועצמאי.

⁹⁸ אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. הרמה החברתית-כלכלית נמדדת באמצעות שילוב של תכונות בסיסיות של האוכלוסייה בתחומים האלה: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, רווחה כלכלית (הכנסה כספית, רמת מינוע, תכונות דיור), תעסוקה ואבטלה, מצוקות כלכליות. **אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015** (28.11.18), עמ' 2 והלוחות המקושרים.

⁹⁹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **על נתוני ירושלים (2018)**, עמ' 57 - 58.

שירותי הרווחה במזרח ירושלים

211

צריכת שירותי הרווחה בעיר ירושלים כולה גבוהה יחסית, אך ההוצאה לתושב בעיר בתחום הרווחה נמוכה בהרבה מהממוצע הארצי (אף שעלתה בשנים האחרונות). עם זאת, חוסר ההשקעה ניכר בעיקר במזרח: ב-40 השנים שבין 1967 ל-2007 (לערך) פיתחה העירייה שירותי רווחה באזור זה בקצב איטי, שלא הדביק את הצרכים העצומים וגם לא סגר את הפער מול היקף השירותים שניתן במערבה, והקצתה לו מעט משורות ותקציבים נמוכים.

212

בשנים האחרונות גדלה מאוד ההשקעה של מינהל שירותי קהילה בעיריית ירושלים (להלן - מינהל קהילה) ושל אגף הרווחה שבו במזרח העיר. כך, בין 2008 ל-2016 עלה תקציב ההשמות¹⁰⁰ לשירותי רווחה במזרח ירושלים פי 2.7 לערך; מספר העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים) המשרתים את תושבי מזרח העיר עלה ביותר מפי ארבעה בין 2005 ל-2017; ומספר לשכות הרווחה¹⁰¹ המשרתות את מזרח העיר הכפיל את עצמו בשנים האחרונות. חלק גדול מההשקעה נקבע בהחלטת הממשלה משנת 2014, שהקצתה לשנים 2014 - 2018 תקציב של 37.9 מיליון ש"ח למגוון תוכניות העצמה חברתית, רווחה ופנאי, בין היתר לילדים ונוער בסיכון, וכן להוספה של 30 משרות עו"סים ייעודיות למזרח ירושלים. חלק אחר מההשקעה בשנים אלה מומן מתקציב העירייה.

213

החלטת הממשלה משנת 2018 קבעה שבשנים 2018 - 2023 יימשך התקצוב של אותן 30 משרות העו"סים שתוקצבו במסגרת ההחלטה משנת 2014. כן הוחלט להקצות תקציב של כ-100 מיליון ש"ח לתקופה זו עבור שירותי רווחה מסוימים (ביניהם המשך התוכניות שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2014). בדברי ההסבר להחלטה מ-2018 הודגש, כי "תחום הרווחה בהחלטה זו קשור קשר הדוק לתחום התעסוקה ומתמקד בנשים ובצעירים, בדגש על ילדים ונוער בסיכון - במטרה לסייע ולעודד יציאה לעבודה ולהשתלבות בתעסוקה איכותית". לאור זאת, בין שירותי הרווחה שהוחלט לתקצב נכללו תוכניות לעידוד תעסוקת נשים, למניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער ולחילוץ מעוני. מכאן שהחלטת הממשלה משנת 2018 אינה מטפלת באותם היבטים של שירותי הרווחה שאינם קשורים קשר הדוק לעידוד התעסוקה.

214

לאור מורכבות הטיפול במסגרת שירותי הרווחה, ישנה חשיבות להבטחת היבטי טיפול שונים לאוכלוסיות נזקקות שונות. משרד מבקר המדינה בחן את מצב שירותי הרווחה במזרח העיר בתחומים שאינם מטופלים ישירות בהחלטת הממשלה מ-2018, כפי שיפורט להלן. עלה כי ההשקעות שכבר בוצעו במסגרת החלטות הממשלה ואלו המתוכננות לעתיד אינן מתייחסות לתחומים רבים בשירותי הרווחה במזרח העיר. בתחומים אלה עדיין שורר פער גדול בהיקף השירות בין מזרח העיר למערבה ולשאר הארץ, בפרט נוכח הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה.^{xvi} כפי שיפורט להלן, למזרח העיר מוקצים ככלל כרבע מהמשאבים של שירותי הרווחה בירושלים, אף שהאוכלוסייה שם היא 38% מתושבי העיר ו-61% מתושבי העיר העניים. מצב זה פוגע במיוחד בחלשים שבחלשים - ביניהם ילדים וחסרי ישע - העשויים להיזנח למעשה בשל טיפול חסר.

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוף-גדר

שכונות חוף-גדר - רקע

215

בשנים 2001 - 2002 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על תוכנית מקיפה שמטרתה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל, ובמסגרתה הוחלט גם על הקמת מכשול "עוטף ירושלים" (הגדר)¹⁰². השטח שתואי הגדר תוחם אינו חופף במלואו לתחום המוניציפלי של ירושלים: מחוץ לגדר (מצידה המזרחי והצפוני) נותרו שכונות המצויות בתחום השיפוט של ירושלים ומתגוררים בהן תושבי מזרח ירושלים - בייחוד מחנה הפליטים שועפאט

¹⁰⁰ השמות הן מעני רווחה הניתנים בתוכניות או במסגרות שמחוץ ללשכת הרווחה.

¹⁰¹ המקום הפיזי שבו עובדים העו"סים של המחלקה לשירותים חברתיים.

¹⁰² החלטות מסי' 24/ (18.7.01), ב/43 (2.12.01), ב/57 (13.3.02).

(להלן - מ"פ שועפאט) וכפר עקב¹⁰³ (להלן - שכונות חוף-גדר) - הפרוסות בשטח של כ-3,200 דונם. בקטעים המפרידים שכונות אלה משאר שכונות ירושלים הגדר בנויה כחומת בטון גבוהה בליווי אמצעי חישה ותצפית, וקבועים בה מעברים מוסדרים¹⁰⁴.

216

ישנן הערכות שונות לגבי מספר התושבים בשכונות אלו לנוכח קשיים ניכרים בביצוע רישום מדויק של התושבים שם ומול גידול חד באוכלוסייתן בשנים האחרונות. לפי ההערכות, בשכונות חוף-גדר מתגוררים בין 120,000 ל-140,000 איש, מהם בין 55,000 ל-100,000 תושבי ירושלים בעלי מעמד של תושב קבע.

217

אחת הסוגיות המרכזיות שעלו בעת יישום תוכנית "עוטף ירושלים" היא הצורך לשמור על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול. בין היתר, בפברואר 2005 החליטה הממשלה כי הקמת המכשול תיעשה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים"¹⁰⁵.

218

כבר בשנת 2009 מצא מבקר המדינה כי הליקויים בטיפול של מדינת ישראל בענייני מרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים שנותרו בשכונות חוף-גדר גרמו לפגיעה מתמשכת באוכלוסייה, ובכלל זה בעיות קשות של תברואה, הזנחה חמורה של תשתיות כבישים, מים וביוב, כיבוי אש, פינוי אשפה וכן צפיפות אוכלוסין גבוהה מאוד. עוד עלה אז כי בשכונות אלה לא מתקיימת פעילות של המשטרה בתחום האכיפה והשמירה על הסדר הציבורי. גם שירותי הרווחה היו בחסר ניכר בשכונות אלו. כך למשל צוין אז, שבתקן משרות שירותי הרווחה קיים מחסור חמור של עובדי רווחה למתן שירות לתושבי שכונות חוף-גדר¹⁰⁶. אגף הרווחה בעירייה ציין ב-2013 את הקושי לתת שירותי רווחה בשכונות חוף-גדר בשל המורכבות בהפעלת החוקים השונים, אי נגישות האוכלוסייה לשירותים האזוריים בשל קשיי המעבר במעברים והקושי בפיתוח שירותים שכונתיים עקב מדיניות לא אחידה של הרשויות השונות שם.

219

נמצא, כי לא חל שינוי מהותי במציאות הקשה שחוות האוכלוסייה בשכונות חוף-גדר, והיא ממשיכה להתקיים כעשור לאחר דוח מבקר המדינה שהוזכר: בשכונות אלו מצב חברתי-כלכלי ירוד, אזורי מצוקה צפופים, תשתיות כושלות (בתחומי התברואה, המים והביוב למשל). אף המשילות לוקה באורח חמור (אין תחנת משטרה קבועה בתוך השכונות, ואין בהן נוכחות עירונית או ממשלתית קבועה). מצב זה הביא עימו התרופפות קשה של שלטון החוק, המצמיחה מוקדי פשיעה ונלווים אליה מצבורי נשק ומעשי אלימות תכופים. אם כן, השמירה על מרקם החיים בהתאם להחלטת הממשלה מ-2005 כמעט שלא יושמה, והעירייה והרשויות האחרות כמעט שאינן מצליחות לספק שירותים ולבצע פעולות פיקוח ואכיפה בשכונות חוף-גדר¹⁰⁷.

220

בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבי שכונת כפר עקב הביעו המשתתפים את תחושותיהם במציאות זו. למשל, משתתפים ציינו את הדברים האלה:

- "אין אצלנו אף אחד שדואג לסדר... אנחנו בלי חוק... אין מי שמגן עלינו... והעירייה לא מתפקדת כאן בכלל, אין שירותים" (תושבת קבע בת 50, מורה, נשואה ואם לארבעה ילדים).^{xvii}
- "כפר עקב היא ברירת המחדל שלנו, כי אין לנו אפשרות כלכלית אחרת לגור במקום אחר. השכירות כאן היא היחידה שאנחנו יכולים להרשות לעצמנו, אבל כל היתר מזעזע - אין שירותים, אין תחבורה ציבורית, אין מדרכה שלא לדבר על גינה למשחקי ילדים. תמיד מלוכלך ובלגן. כאוס גדול שאנחנו באמצע שלו. לאף אחד לא אכפת מאתנו, לא לעירייה ולא ברמאללה. את יכולה אפילו עכשיו להריח איך אנחנו חיים כאן כל הזמן עם עשן, כי

¹⁰³ אלה השכונות הגדולות ביותר הנתונות במצב זה, ובהן עוסק הדוח דנן. מדובר בשכונות שמדינת ישראל החילה עליהן ביוני 1967 את המשפט, השיפוט והמינהל שלה, יחד עם שאר שכונות מזרח העיר. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".

¹⁰⁴ ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

¹⁰⁵ החלטה 3283 של הממשלה ה-30, "תוואי מתוקן לגדר הביטחון" (20.2.05).

¹⁰⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 59א (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 87 - 91.

¹⁰⁷ ראו למשל תושבים, לא אזרחים (2017), עמ' 260 - 261, 336.

שורפים כאן את הזבל שלא יבואו עכברים וחולדות. הבן הקטן שלי עם אסטמה, ממש סובל. לנו אין כאן הרבה חוץ מלהגיע בעיקר לישון... עצוב. עבריינים, מלא סמים, ממש מפחיד לגדל כאן ילדים" (תושבת קבע בת 34, מורה, נשואה ואם לשני ילדים).

221

המציאות הקשה שתוארה לעיל משפיעה מטבע הדברים על צורכי הרווחה של האוכלוסייה שחיה בשכונות חוץ-גדר, הסובלת ממצוקות רבות, ועל יכולת הרשויות להיענות להם ובפרט לצורכיהם של ילדים במצוקה.

222

טיפול שירותי הרווחה בילדים בסיכון: המחוקק ייחס להגנתם של חסרי ישע, קטינים נזקקים וילדים בסיכון משקל מיוחד עקב הקושי שלהם לדאוג לעצמם, אי-בגרותם הפיזית והנפשית והסיכון המוגבר שהם חשופים לו. בית המשפט העליון עמד על חשיבות הדבר באומר: "זכותו של כל ילד - ואף היא זכות יסוד - כי צרכיו הפיזיים והנפשיים יסופקו ברמה הדרושה להתפתחותו התקינה. לזכות זו של ילד, שהוא חסר ישע התלוי באחרים, מעמד בכורה"¹⁰⁸; "...אנו מצויים בראש ובראשונה להגן על שלומם ושלמותם הגופניים והנפשיים של הקטינים חסרי הישע..."¹⁰⁹.

223

אחד ממוקדי הטיפול העיקריים של שירותי הרווחה הוא ילדים אלה. עו"סים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - עו"ס לחוק הנוער), אמונים על הטיפול בקטינים נזקקים - כגון ילדים שאין אחראי מבוגר המופקד עליהם או שהאחראי אינו מסוגל להשגיח עליהם, ילדים משוטטים וילדים ובני נוער ששלומם הגופני או הנפשי נפגע - ואחראיים לפיקוח על שלומם ועל ביטחונם הפיזי והנפשי. עו"ס לחוק הנוער הוא עובד במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, המקבל מינוי לתפקידו מאת שר העבודה והרווחה, ונתון להנחיה, להדרכה ולפיקוח של עו"ס מחוזי וראשי על פי חוק הנוער במשרד העבודה והרווחה¹¹⁰. גם לעו"ס משפחה יש תפקיד חשוב בשמירה על שלומם של ילדים בסיכון¹¹¹. תפקידה של המשטרה בהקשר זה הוא לאכוף את הדין הפלילי במצבי אלימות במשפחה או בשל פגיעה אחרת בילדים ובחסרי ישע אחרים ולסייע לעו"סים, כפי שיפורט להלן. משרד מבקר המדינה בדק היבטים בטיפול בילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר.

קושי ממשי בטיפול של העו"סיות לחוק הנוער בשכונות חוץ-גדר

224

בשל המציאות הביטחונית בשכונות חוץ-גדר, קיים צורך להגן על הביטחון האישי של העו"סיות והעו"סיות הנכנסים לשם¹¹². לפיכך העו"סיות אמנם יוצאות לביקורי בית אצל משפחות המוכרות להן בשכונות חוץ-גדר, אך הן עושות זאת מעט, בזוגות ובכפוף למצב, וככלל אינן מגיעות למשפחות שאינן רשומות ברווחה.

225

כשעו"סיות לחוק הנוער מקבלות דיווח על ילד או נער תושב מזרח ירושלים שנמצא בסכנה וזקוק להגנה באחת משכונות חוץ-גדר, הן מעדיפות לזמן את המשפחה ללשכת הרווחה על פני ביקור בשטח. אך מכיוון שהלשכה נמצאת בשכונות פנים-גדר, על המשפחה לעבור במעבר המוסדר כדי להגיע אל העו"סיות. אם אחד מהורי הילדים אינו תושב מזרח ירושלים, כפי שקורה לעיתים תכופות, לא תהיה לה או לו אפשרות לעבור במעבר, ואז מנסות העו"סיות להשיג לו אישורים מיוחדים או להגיע למפגש עימו במעבר - הליך מסורבל הדורש תיאום מדוקדק מראש עם הגורמים הביטחוניים שם¹¹³. במקרים שבהם נדרש ביקור בית כדי להעריך את מצבו של הילד בביתו, נערכות העו"סיות לביקור שכזה, אך בשל המגבלות שתוארו הביקור עלול להתעכב מאוד.

108 דני"א 7015/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד נ(1) 048, פס' 10 לפסק דינה של השופטת דורנר.
109 ע"פ 150/09 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 6.5.10), פס' 13 לפסק דינו של השופט ג'ובראן.
110 סעיף 30 לחוק הנוער והוראה 8.11 בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) של משרד העבודה והרווחה.
111 עו"ס בלשכת הרווחה האחראי להערכת צורכי המשפחה וניהול כלל הטיפול של המחלקה לשירותים חברתיים והקשר עם שירותים נוספים בקהילה בעניינה.
112 מכיוון שרוב העובדים הסוציאליים הם נשים, ייעשה שימוש בפרק זה בעיקר בלשון נקבה.
113 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

עיכובים בטיפול בילדים בסיכון שיש להוציא מביתם

226

כאשר ילד נמצא בסכנה גבוהה והאחראים עליו אינם משתפים פעולה בהגנה עליו, חובה על פי חוק לפעול להגנתו, ועו"ס לפי חוק הנוער יפנה לבית המשפט לנוער, אשר יחליט על דרכי הטיפול. במקרים חריפים של הזנחה או התעללות - ובפרט במצבים של סכנת נפשות - מוציא בית המשפט צו הוצאה ממשמורת ומורה על העברת הילד למשמורת במקום חסות, כגון מקלט חירום או פנימייה, או מסגרת של אומנה. במועד סיום הביקורת היו לפי נתוני העירייה 112 ילדים תושבי קבע משכונות חוץ-גדר שהוצאו לגביהם צווי הוצאה ממשמורת¹¹⁴.

227

לפי חוק הנוער, אם לא הורה בית המשפט אחרת, החלטות בית המשפט יוצאו לפועל על ידי עו"ס לחוק הנוער. כדי שיוכל לבצע צווים אלה - בין אם ביצוע ראשוני ובין במקרה שהילד עזב את מקום החסות שהוגדר לו ויש להחזירו לשם - החוק קובע שעו"ס לחוק הנוער זכאי לקבל עזרה מתאימה מהמשרה¹¹⁵.

228

כפי שעולה מההסברים שהתקבלו ממרחב קדם של משטרת ישראל, המופקד על אזור מזרח ירושלים, במועד סיום הביקורת רמת האכיפה הפלילית והאזרחית בשכונות חוץ-גדר נמוכה יותר מרמתה ביתר אזורי מזרח העיר. כל כניסה ישירה של המשטרה לשכונות אלה לצורכי אכיפה צריכה להיעשות בתיאום ובשיתוף עם הגורם בעל האחריות הביטחונית הלכה למעשה באותו אזור: בשכונת מ"פ שועפאט - משמר הגבול (מג"ב)¹¹⁶, ובכפר עקב - צה"ל. תלות זו מקשה על פעילות המשטרה ולעיתים מעכבת אותה. לטענת המשטרה, נוכח מצב זה היא פועלת בשכונות אלה בדרכים יצירתיות, שאינן מחייבות כניסה לשטח אם הדבר אינו חיוני.

229

נוסף על כך, בשל המשילות החלקית השוררת בפועל בשכונות חוץ-גדר והמצב הביטחוני שם, נשקף סיכון גבוה לעו"סית לחוק הנוער הבאה לבצע צו שיפוטי כאמור לעיל, כפי שמלמדים אירועים שבהם היו נתונות עו"סיות לחוק הנוער בסכנה ממשית על אף הליווי המשטירתי. כדי להגן על ביטחונן הוציא אגף הרווחה בעירייה הנחיה, ולפיה החל בינואר 2016 לא יצאו העו"סיות לביצוע צווים שיפוטיים בשכונות חוץ-גדר, אף לא בליווי המשטרה. היכן שהדבר מתאפשר, העו"סיות וכוחות המשטרה פועלים בדרכים רכות או עקיפות להוצאת הילד, כגון באמצעות שיתוף פעולה עם אדם מסביבתו של הילד, ותוך הימנעות מיציאה לשכונות חוץ-גדר. לדוגמה, בעקבות פניית הרווחה מזמנת המשטרה את הילד ומשפחתו לתחנת המשטרה, ושם פוגשת אותם העו"סית.

230

היעדר מנגנון לביצוע צווים והיעדר גורם אחראי לביצועם בפועל:
בביקורת עלה כי באותם מקרים שהדרכים העקיפות אינן אפקטיביות ועולה צורך להגיע למקום מגורי הקטין כדי להוציאו משם ולהחזירו למסגרת החסות שבה הושם, אין במציאות הנוכחית כל מנגנון המאפשר את ביצוע הפעולה הזאת: ^{xviii} על העו"סיות חלה ההנחיה שלא לצאת לשכונות חוץ-גדר לביצוע צווים, והמשטרה אינה אמורה לבצע את הצווים ללא ליווי עו"ס (אלא אם קבע בית המשפט אחרת בצו). עוד נמצא כי על אף קשר תדיר יחסית בין לשכות הרווחה לבין תחנות המשטרה בנוגע לתיקים פרטניים, שני הגורמים לא הגיעו להסדרת העניין. לכן למעשה שום גורם אינו מוביל את ביצוע הצווים במקרים שדרכים עקיפות לביצועם כושלות. כן נמצא כי אגף הרווחה בעירייה לא הביא את הנושא בפני הדרגים הבכירים ביותר בעירייה ובמשטרה, כפי שמצופה במצב דברים כזה.

231

עיכובים ניכרים בביצוע צווים: משך הזמן עד לביצוע פעולה של החזרת ילדים בסיכון שעזבו מסגרות חוץ-ביתיות ארוך במידה ניכרת בשכונות חוץ-גדר לעומת יתר אזורי מזרח העיר בשל האפשרות המצומצמת של גורמי הרווחה והמשטרה להגיע לשטח בשכונות חוץ-גדר.

114 84 ילדים ממ"פ שועפאט ו-28 מכפר עקב.

115 סעיף 18 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד-1960.

116 מפקד מג"ב עוטף ירושלים.

232

משרד מבקר המדינה מצא דוגמאות של ילדים בסיכון בשכונות חוף-גדר, שהוצא לגביהם צו שיפוטי המורה על הוצאה ממשמורת משפחתם והשמתם במסגרת חוף-ביתית, וחודשים רבים שהו בביתם במצב של סיכון ולעיתים במצב של פגיעה, עד שהעו"סיות לחוק הנוער והמשטרה הצליחו להחזירם למסגרת. לעיתים העו"סיות אף לא יכולות היו לדעת מה מצבם במהלך התקופה ששהו בביתם. תמונת מצב זו מלמדת על מצבים שבהם רשויות השלטון הרלוונטיות אינן מצליחות לממש את חובתן לטפל בילדים בשכונות חוף-גדר שהוצא בעניינם צו שיפוטי. להלן דוגמאות:

233

ילד בן 11 הנתון לאלימות בבית משפחתו נאלץ לברוח ממנה בכוחות עצמו: במקרה אחד, ילד בן 11 שסבל מהזנחה ומאלימות חריפה בביתו והתגורר באומנה מגיל צעיר (על פי צו הוצאה ממשמורת), יצא ב-2018 באישור מיוחד לביקור בן כמה שעות בבית המשפחה במ"פ שועפאט. ואולם, המשפחה סירבה להחזיר את הילד לאומנה, והוא שהה בבית המשפחה כמעט חודש ימים בניגוד לרצונו, בעודו נתון לאלימות רבה. העו"סיות לחוק הנוער ניסו לסייע מרחוק (על ידי התקשרות למשפחה וניסיונות לזמנה), ואף פנו למשטרה, אך הניסיונות עלו בתוהו. לבסוף הצליח הילד לברוח מבית המשפחה בזכות תושייתו ובעזרת האם האומנת שלו.

234

שלושה אחים עזבו פנימיות ושהו משך חודשים בבית משפחתם הנתונה בבעיות חמורות: במקרה אחר שלושה ילדים ממשפחה בכפר עקב עזבו את הפנימיות שבהן שהו מכוח צו הוצאה ממשמורת ולא שבו אליהן. שניים מהם נותרו בבית המשפחה - משפחה מרובת בעיות חמורות ומטופלת אינטנסיבית ברווחה - במשך כשנה ושלושה חודשים (בראשית התקופה היו בני 14 ו-17), והשלישי (בן 13) במשך כחמישה חודשים. בתקופה זו עשו צוותי הפנימיות והעו"סיות לחוק הנוער מאמצים מרחוק (על ידי התקשרות למשפחה וניסיונות לזמנה) להחזירם, וכן פנו למשטרה בנושא, שפעלה גם היא באמצעות שיחות טלפון.

235

על עיריית ירושלים - המעסיקה את העו"סיות לחוק הנוער, שנושאות באחריות לפי חוק לפקח על שלומם של הילדים שהוצאו לגביהם צווים לפי חוק הנוער, ועל משרד העבודה והרווחה - שאחראי מבחינה מקצועית לעבודת העו"ס, לפעול בשיתוף גורמי הביטחון למציאת פתרונות למצב הקשה שתואר. זאת, מבלי להגביר את הסיכון לשלומן של העו"סיות לחוק הנוער. על העירייה ומשרד העבודה והרווחה לראות לנגד עיניהם את הצורך שביצוע הצווים יהיה מהיר כדי למנוע פגיעה בילדים נזקקים ובחשרי ישע, ולפעול ביצירתיות ובשיתוף פעולה עם כל הגורמים הרלוונטיים ליישום תכלית זו.

עיכובים באכיפה משטרתית במקרי אלימות במשפחה בכפר עקב

236

כאמור, רמת האכיפה הפלילית והאזרחית בשכונות חוף-גדר נמוכה לעומת שאר שכונות מזרח העיר, והמשטרה אינה נכנסת לשטח אם הדבר אינו חיוני. לדברי מפקדים במרחב קדם במשטרת ישראל, במקרים שבהם יש צורך להיכנס לשטח בכל זאת, קיימים הבדלים בין יכולת הפעולה של המשטרה בין שתי השכונות: במ"פ שועפאט הגוף האחראי מבחינה ביטחונית הלכה למעשה הוא גוף משטרת (מג"ב), והדבר מקל על התיאום עימו. נוסף על כך, במעבר שועפאט נמצא מאז מאי 2017 מרכז שיטור משולב (מש"מ), שאותו מאיישים שוטרים קהילתיים הנותנים שירותים שונים לאוכלוסייה ומקדמים הליכי הידברות עימה. לעומת זאת, בכפר עקב טרם הוקם מש"מ, ובמקום לא מתקיימת כמעט פעילות עירונית או משטרתית סדורה. כניסת המשטרה לשטח בכפר עקב היא רק בתיאום עם צה"ל - החטיבה או האוגדה הצבאית, המחליטות על כניסה לשטח משיקולים מבצעיים שלהן ועל פי לוחות זמנים המתאימים להן. הדברים אושרו גם על ידי סגן מפקד אוגדת אי"ש בצה"ל, שהוסיף וציין כי מבחינת צה"ל, ההתייחסות לכפר עקב דומה להתייחסות לרמאללה (שאינה חלק מירושלים אלא נמצאת בשטחי הרשות הפלשתינית), ולכן יש צורך בליווי צבאי בכניסה לשטח - לא רק בעניינים ביטחוניים אלא גם לצורך עניינים מוניציפליים.

237

עולה מתוך האמור שבכפר עקב יכולת האכיפה הפלילית של המשטרה ככלל ובמקרי אלימות במשפחה בפרט פחותה אפילו מיכולת האכיפה הנמוכה ממילא במ"פ שועפאט; ובמהלך

הביקורת אישרה המשטרה שייתכן שיש בכפר עקב עיכובים באכיפה. משמעות הדבר היא שילד בכפר עקב המצוי בסיכון מיידי, כגון ילד הסובל מאלימות פיזית או מינית בביתו, אף אם ידווח עליו לרשויות, אין ערובה שאלה יגיעו אליו ויטפלו בו בפרק זמן סביר.

238

צה"ל בתשובתו ממאי 2019 ציין כי הכניסה לכפר עקב מאופיינת בהפרות סדר בעוצמה משתנה, ומחויבת באבטחה על ידי כוחות צבא. עוד מסר צה"ל כי הוא שם לעצמו ליעד לאפשר שם פעילות של הגורמים המוניציפליים, כך שהחטיבה הצבאית תפעל לאפשר כניסת גורמי רווחה לכפר עקב, כפי שהיא פועלת כיום לאפשר כניסת גורמי אכיפת חוק. ממשטרת ישראל נמסר בתשובתה מאפריל 2019, כי "המשטרה מטפלת בכל מקרה לגופו במקצועיות ובאופן שירותי. במסגרת הפעילות נדרשת המשטרה לסיוע צה"ל בהתאם לאחריותו". המשטרה הוסיפה כי "קיימת מורכבות גבוהה מאוד לבצע תנועה חופשית בשטח הכפר [עקב]". עוד מסרה המשטרה כי לעומת כפר עקב, במ"פ שועפאט פועל המש"מ לשם איתור הילדים והפגשתם עם גורמי הרווחה במשרדיו, בכל מקרה בו פונים גורמי הרווחה למשטרה. שם, "משטרת ישראל מטפלת אד הוק בכל אירוע מוקד ובמיוחד במצבי סיכון לחיי אדם".

239

בשכונות חוף-גדר שבשטח ירושלים ישנם ילדים ובני נוער הנתונים לפגיעה ועשויים שלא לקבל טיפול במועד מעו"ס לחוק הנוער, ואם הם בכפר עקב - גם לא מהמשטרה; וישנם בהן ילדים ובני נוער בסיכון שביהמ"ש קבע כי עליהם לשהות במסגרת מוגנת בחסות משרד העבודה והרווחה, מבלי שרשויות המדינה יוכלו להבטיח שהות כזו בתוך פרק זמן סביר. מצבי סיכון וסכנה אלה שבהם נמצאים הילדים עלולים להימשך חודשים רבים. מדובר במציאות חמורה ומדאיגה עבור ילדים רבים, הזכאים לקבל הגנה במצבים אלה ככל ילד אחר בישראל, על אף המציאות הביטחונית השוררת בשכונות חוף-גדר. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב שבו רשויות השלטון אינן עושות די כדי לממש את חובתן לספק לקטינים חסרי ישע את המענה הדרוש לביטחונם האישי במצבים שתוארו, ובכלל זה: העירייה והמשטרה לא הסדירו ביניהן שיטת פעולה מתואמת, שתאפשר להן להגיש טיפול מהיר ומתאים לילדים בסיכון בשכונות חוף-גדר, ולא הסדירו זאת מול צה"ל; ואגף הרווחה בעירייה לא הביא את הנושא בפני הדרגים הבכירים ביותר בעירייה ובמשטרה, כפי שמצופה.

240

בתשובותיהם חזרו עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה¹¹⁷ על הצורך המוסכם להגן על ביטחונן של העו"סיות ועל הקשיים הביטחוניים הייחודיים בשכונות חוף-גדר. משטרת ישראל ציינה את הקושי לבצע פעילות רציפה וקבועה בשכונות חוף-גדר, נוכח הצורך לתאם כל פעילות אכיפה מול הגורם הצה"לי. בהקשר זה ציינה המשטרה כי לצורך מימוש אחריותה והגברת האכיפה הפלילית במציאות הקיימת היא סבורה שיש להציב כוח משטרה קבוע במ"פ שועפאט ובכפר עקב, וכן לבצע עבודת מטה מבצעית מול צה"ל בנושא תחומי האחריות של משטרת ישראל וצה"ל בשכונות אלה. צה"ל מסר בתשובתו כי החטיבה הצבאית מבצעת פעילות בתחומי כפר עקב בשיתוף בין היתר עם המשטרה. לעניין ביצוע צווים, המשטרה הדגישה בתשובתה כי אינה מוסמכת מכוח חוק להוציא בעצמה ילדים מביתם, ללא ליווי עו"ס. לבסוף, המשטרה ציינה כי "ניתן לגבש מסמך הבנות בין המשטרה לבין משרד הרווחה, אשר יחזק ויסדיר עוד יותר את סדרי העבודה הנהוגים כיום".

241

ההפרדה שיוצרת הגדר בין שכונות פנים-גדר לשכונות חוף-גדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי ירושלים, המתגוררים בשכונות חוף-גדר שבתחום השיפוט שלה, את ההגנה הדרושה להם במצבים שנסקף להם סיכון מיידי.^{xix} חומרת הסיכונים, היכולים להגיע עד כדי סכנת נפשות, מחייבת מציאת פתרון מותאם וייחודי בדחיפות, תוך שמירה על שלומן של העו"סיות. על כלל הרשויות הנוגעות בדבר - עיריית ירושלים, משרד העבודה והרווחה, משטרת ישראל וצה"ל - לשתף פעולה באופן הדוק ולקבוע הסדרים ברורים שיאפשרו מתן הגנה טובה ומהירה יותר לילדים ובני נוער תושבי ירושלים המצויים במצבי סיכון מוגבר בשכונות חוף-גדר.

117 תשובת משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019.

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים

242

רבים מהילדים ובני הנוער במזרח ירושלים מצויים כאמור בסיכון או במצבים העשויים להתדרדר לכדי סיכון. ילדי מזרח ירושלים מהווים 41% מילדי העיר, אך חלקם בקבוצת הילדים בסיכון בירושלים גבוה יותר, ועומד על 48%¹¹⁸. להלן הממצאים שעלו בביקורת בנוגע לטיפול גורמי הרווחה בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים.

טיפול חסר בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (תוכנית 360)

243

התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן - תוכנית 360) מכוונת לצמצם את היקף הילדים ובני הנוער ברחבי הארץ החיים במצבים המסכנים אותם¹¹⁹ על ידי חיזוק והרחבה של המענים בקהילה. התוכנית החלה לפעול בירושלים בשנת 2009 בשכונות אחדות הממוקמות בשלושה מתוך ארבעת רובעי העיר¹²⁰, ובהם מזרח ירושלים, ובשנת 2013 החלה לפעול גם ברובע הרביעי.

244

אחד העקרונות המרכזיים של תוכנית 360 הוא הקצאה הוגנת של משאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות (כגון ערבים, חרדים ועולים) ופיתוח שירותים המתאימים למאפיינים ולהעדפות של קבוצות אלו. כך, על כל רשות מקומית שבה אוכלוסייה מעורבת להתייחס בהפעלת התוכנית בין היתר להיקף המענים לאוכלוסייה הערבית ביחס להיקפה של אוכלוסייה זו ברשות¹²¹. ממשרד העבודה והרווחה אף נמסר שלאור עיקרון זה, כ-50% ממשאבי התוכנית הלאומית בכל הארץ מוקצים ליישובים ערביים.

245

נמצא כי האופן בו קבעה עיריית ירושלים באיזו שכונות תיושם תוכנית 360 ברחבי העיר הביא לכך שחלקם של הילדים והנוער בסיכון ממזרח ירושלים המשתתפים בתוכנית 360 קטן משמעותית מחלקם בעיר כולה - ילדים בסיכון ממזרח העיר הם 48% מהילדים בסיכון בעיר, אבל הם רק 32% מהילדים המטופלים בתוכנית 360.

246

משרד העבודה והרווחה ציין בתשובתו כי כמות הילדים מושפעת מסוגי התוכניות שנבחרו ברשות המקומית - יש תוכניות עם עלות גבוהה שמשרתות מעט ילדים וגם להפך.

247

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין תשובת משרד העבודה והרווחה, כי בביקורת נמצא כי גם חלקו של התקציב המיועד לטיפול באוכלוסיית מזרח העיר קטן מחלקם בעיר, ועומד על 25% מהתקציב לכלל העיר. יוצא, שעל אף גודלה של אוכלוסיית מזרח ירושלים (שאינו לא הייתה חלק מהעיר ירושלים אלא עיר נפרדת, הייתה העיר הערבית הגדולה ביותר בארץ, בפער ניכר מהיתר), בפועל היא מקבלת שיעור קטן מאוד מתקציבי תוכנית 360.

248

כיוון שכך, בכל אחד מחלקי העיר מטופל שיעור שונה משמעותית מתוך הילדים בסיכון באותו אזור: במזרח העיר שיעור הילדים המטופלים בתוכנית הוא רק 7% מכלל הילדים בסיכון במזרח העיר, ואילו במערב העיר 14% מהילדים בסיכון מטופלים. קרי, סיכויי של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית 360 קטנים פי שניים מסיכויי של ילד דומה במערב העיר.^{xx}

118 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**, לוח ג/14, "אוכלוסיית ירושלים, לפי גיל, רובע, תת-רובע ואזור סטטיסטי, 2016". ייתכן שיש ילדים נוספים בסיכון שאינם רשומים ברווחה.

119 מצבים כגון מצוקה כלכלית, מצבי משבר במשפחה, מעברים, הגירה והשתייכות לקבוצות מיעוט, מוגבלויות ולקויות למידה. כתוצאה ממצבים אלה נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם. תוכנית 360 היא תוכנית בין-משרדית, המשותפת למשרדי העבודה והרווחה, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה וביטחון הפנים, הפועלת ברחבי הארץ; "התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון", **האוגדן לרשויות** (ינואר 2015), עמ' 7.

120 רובעי העיר הם חלוקה מינהלית של מינהל קהילה.

121 **תוכנית לאומית לילדים ונוער בסיכון - מאגר תוכניות** (יוני 2009), עמ' 5; "כלי להגשת תוכנית יישובית", עמ' 3: http://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Forms/Pages/Docs_List.aspx; ניגים-אכתילאת, בן רבי וסבו-לאל, מכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, **עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל** (יוני 2018), עמ' 2.

במהלך שנת 2019 אמור להתבצע במסגרת תוכנית 360 מיפוי צרכים מעמיק¹²² של ילדים בסיכון ברמה הארצית והמקומית. מיפוי זה נועד לשמש בסיס להחלטות על זהות האוכלוסייה המטופלת בתוכנית ועל היקפה, אך עד מועד סיום הביקורת טרם החליטו מטה התוכנית שבמשרד העבודה והרווחה והעירייה על היקף המיפוי בירושלים, ובפרט כמה ילדים ימופו ומאילו שכונות.

בפועל, במועד סיום הביקורת, אין למטה תוכנית 360 ולעיריית ירושלים תכנון שמטרתו להרחיב את היקף הטיפול בילדים בסיכון תושבי מזרח ירושלים במסגרת התוכנית.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי הקצאת המשאבים לעיר ירושלים אינה מאפשרת כיסוי מלא של שכונות העיר. כן ציינה העירייה כי במסגרת ביצוע תקציבי החלטת הממשלה מ-2018 יופעלו במזרח ירושלים תוכניות נוספות בתחום מניעה בגיל הרך על פי מודלים של תוכנית 360, בתקציב של כ-1.2 מיליון ש"ח.

משרד העבודה והרווחה ציין בתשובתו כי אחד מעקרונות התוכנית הוא מתן האחריות והסמכות לרשויות המקומיות, וכי עיריית ירושלים היא זו שבחרה את השכונות שישורתו.

לאור עקרונות תוכנית 360 בדבר הקצאה הוגנת לקבוצות אוכלוסייה שונות, וכדי להגשים את מטרת התוכנית, על עיריית ירושלים, בשיתוף משרד העבודה והרווחה, לקדם את היקף הטיפול בילדי מזרח ירושלים במסגרת תוכנית 360, באופן שיהלום את צורכיהם ואת חלקם בתוך כלל אוכלוסיית הילדים בסיכון בעיר.

מחסור במסגרות חוץ-ביתיות ארוכות טווח לילדים בסיכון בני 0 - 8

בשנים 2016 - 2017 היו 1,020 ילדים ובני נוער ממזרח ירושלים, שהוחלט שיש להוציאם מביתם ולהעבירם למקום חסות בביקוח שירותי הרווחה, בשל סיכון לשלומם ולהתפתחותם מהמשך השהייה בביתם¹²³. בדרך כלל, השלב הראשון של ביצוע ההחלטה הוא העברה לשהייה קצרה במסגרת חירום - עד שלושה חודשים. לאחר מכן מופנים הילדים למסגרות חוץ-ביתיות אחרות לשהייה ארוכת טווח - בעיקר פנימיות ומשפחות אומנה¹²⁴. לפי הנחיות משרד העבודה והרווחה, יש לשאוף לשלב ילדים צעירים עד גיל 8 במשפחת אומנה כמסגרת ארוכת טווח, ולא בפנימייה. בנובמבר 2018 שהו 102 ילדים ממזרח ירושלים במשפחות אומנה.

בביקורת עלה כי במזרח ירושלים קיים מחסור חריף במשפחות אומנה לעומת הצורך. בשל כך, מספר הילדים ממזרח העיר הממתינים לשילוב במשפחות אומנה גבוה מאוד גם ביחס למערבה, כמפורט להלן.

ילדים צעירים מתגוררים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם במשך תקופות ארוכות: בפועל, בשנת 2015 שולבו במשפחות אומנה רק 5 ילדים צעירים ממזרח ירושלים, מתוך 29 ילדים צעירים שהוחלט לגביהם שהם זקוקים למסגרת חוץ-ביתית. בשנת 2016 שולבו במשפחות אומנה רק 10 ילדים צעירים מתוך 47 ילדים צעירים שהוחלט שהם זקוקים למסגרת חוץ-ביתית. ביולי 2018 המתינו 21 ילדים צעירים ממזרח ירושלים לסידור במשפחות אומנה.

משך ההמתנה למשפחת אומנה עבור ילדי מערב העיר הוא קצר מפני שבמערב העיר יש די משפחות אומנה. בשל כך, השיבוץ למשפחת האומנה גם מותאם יותר לצרכיו של כל ילד. לעומת זאת,

¹²² הלמ"ס מפרסם נתונים כלליים על שיעורי עוני ומדדי נזקקות אחרים באזורי העיר השונים. מטרת המיפוי במסגרת תוכנית 360 היא לאתר את הילדים הספציפיים הדורשים טיפול ולמפות את הצרכים הייחודיים של כל ילד.

¹²³ החלטה על הוצאת ילד מביתו ושילובו במסגרת חוץ-ביתית מתקבלת על ידי ועדת תכנון טיפול בלשכת הרווחה שברשות המקומית. ההחלטה על הוצאה למסגרת חוץ-ביתית בירושלים נגעה ל-35% מהילדים שנדונו בוועדות לתכנון טיפול במזרח העיר ול-28% מהילדים שנדונו בוועדות במערב העיר.

¹²⁴ משרד העבודה והרווחה, **סקירת השירותים החברתיים 2016**, עמ' 85, 87.

במזרח העיר אין די משפחות אומנה, שכן שירותי האומנה (שבאחריות משרד העבודה והרווחה) מתמודדים עם קשיים כלכליים, ביטחוניים וטכניים בגיוסן, כמו גם קושי בפיקוח על טיב האומנה. נוסף על כך, לעיתים קשה לשלב את ילדי מזרח ירושלים במשפחות אומנה מקרב האוכלוסייה הערבית בשאר אזורי הארץ, וזאת מחמת הבדלים תרבותיים בין שתי האוכלוסיות. אף המרחק ממקומות אלה מכביד על פתרון זה.

258

כתוצאה מכך, חלק מילדי מזרח ירושלים שמתחת לגיל שמונה שהוחלט שיש לשבצם במסגרת חוץ-ביתית נותרים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם, לעיתים למשך תקופות ארוכות, כמפורט להלן:

1. חלק מהילדים נותרים לגור בביתם על אף הסיכון שבכך.
2. ילדים אחרים שוהים במסגרות חירום זמן ארוך בהרבה מהדרוש להם ומהמתאים למצבם. משך השהייה הממוצע של ילדים ממזרח ירושלים במסגרות חירום עמד ב-2017 על יותר משנה - זמן ארוך פי שניים מממוצע השהייה הארצי במרכזי חירום ופי ארבעה ממשך השהייה המומלץ. כך למשל, ילד בן חמש וחצי שהה במרכז חירום שנה וחצי, ועד מועד סיום הביקורת טרם נמצאה לו משפחת אומנה. השהייה הארוכה מדי במסגרות החירום פוגעת בילד, משום שהטיפול המוצע במסגרת ארעית זו אינו מותאם לצרכיו. כמו כן, בשל השהייה הארוכה לא מתפנה במסגרות החירום מקום לילדים חדשים הזקוקים לכך. יצוין שגם בתי המשפט העירוני זה מכבר על הזמן הממושך שבו שוהים קטינים ממזרח ירושלים במרכזי חירום בהמתנה למציאת משפחת אומנה.
3. ילדים אחרים, צעירים כאמור, משולבים בפנימיות שבהן ילדים בוגרים יותר. ואולם הטיפול והחיים במוסדות אלו אינם מותאמים לגיל הצעיר, ולכן משרד העבודה והרווחה אינו תומך בכך. כך למשל, בשנים 2016 - 2018 שולבו בפנימיות כ-30 ילדים ממזרח ירושלים בני פחות משמונה, לעומת שלושה ילדים בלבד ממערבה.

259

קושי נוסף בשילוב ילדי מזרח ירושלים במשפחות אומנה נובע מכך שחלק ממשפחות האומנה ממזרח העיר עצמן אינן מתפקדות באופן תקין. כך למשל עלה שבמזרח העיר יש פי שלושה ילדים שהוצאו ממשפחות האומנה ששובצו אליהן לעומת מספרם במערב העיר. היצע מוגבל זה של משפחות אומנה מתאימות עבור ילדי מזרח העיר גם מקשה ליישם את תכלית הוראות חוק האומנה לילדים, שלפיו יש לבחור את משפחת האומנה מתוך חתירה לממש את זכויות הילד ולהתאים את המשפחה לצרכיו¹²⁵.

260

השילוב במשפחות אומנה של ילדי מזרח ירושלים הצעירים, עד גיל 8, מעלה תמונה מדאיגה ביותר ומעורר חשש ממשי שלא ניתן לילדים אלו מענה הולם למצבי הסיכון שבהם הם חיים.

261

אי-פיתוח מענה חוץ-ביתי הולם לילדים צעירים: נוכח הקושי במציאת משפחות אומנה מתאימות, פנתה עיריית ירושלים למשרד העבודה והרווחה פעמים אחדות מאז ספטמבר 2015 בבקשה שיפתח מסגרת חלופית שתפתור את מצוקת האומנה במזרח ירושלים, במסגרת פעולות המשרד לפיתוח מסגרות חוץ-ביתיות. ביולי 2017 הציע אגף הרווחה בעירייה להקים פנימייה ייעודית ומותאמת לבני גיל ארבע עד שמונה בלבד ממזרח ירושלים, באופן שיינתן לילדים צעירים אלו מענה מותאם לגילם, ובמקביל תצומצם התפוסה במעט משפחות האומנה הקיימות, שאליהן יופנו רק ילדים קטנים, עד גיל ארבע בלבד. באוקטובר 2018 החל משרד העבודה והרווחה בשלב מיון מוקדם למכרז ארצי להקמת פנימיות לילדים ולבני נוער בני 6 - 21, שייתנו מענה גם עבור ילדי מזרח ירושלים בגילים אלה.

262

משרד העבודה והרווחה מסר בתשובתו כי מכרז חדש מתפרסם בימים אלה ובו נפתחה אפשרות לקליטת ילדים מתחת לגיל 8, בדגש על האוכלוסייה הערבית. עוד הוסיף המשרד כי הוא עוסק כעת בפיתוח של מודלים חלופיים למשפחות אומנה לאוכלוסיית היעד של מזרח ירושלים.

¹²⁵ חוק האומנה לילדים, התשע"ו-2016, סעיפים 6(א), 32. סעיף 12 גם דורש שמירת רציפות הרקע התרבותי.

263

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד העבודה והרווחה כי למרות פניית עיריית ירושלים עוד מ-2015, במועד סיום הביקורת לא היה בפועל מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדי מזרח ירושלים בני 0 - 6, וגם המענה לילדים בני 6 - 8 טרם גובש סופית.^{xxi} הצעדים שנקטו עד כה לא נעשו בקצב המתבקש מחומרת הבעיה. על הנהלת המשרד לקחת לתשומת ליבה נושא זה, ולהקפיד כי המהלכים החדשים שהמשרד הציג בתשובתו יבוצעו בדחיפות ובאפקטיביות.

פגיעה בשירות עקב מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ונזקקים, בעובדים סוציאליים ובלשכות רווחה

264

כדי ששירותי הרווחה יהיו מועילים, יש להתאים אותם לצורכי הנזקקים להם ולספקם בתוך פרק זמן סביר. לאור אופי התהליך למתן שירותי רווחה, המרכיבים שישפיעו ביותר על איכותו הם אלו: זמינות העו"סיות - לשם ביצוע איתור, "אינטייק" ¹²⁶, תכנון הטיפול, טיפול ומעקב; נגישות של לשכות הרווחה - שתאפשר להגיע אליהם באופן סביר לשם קבלת הטיפול מהעו"סיות; והיצע מענים מחוץ ללשכה ¹²⁷ שיהיה תואם לצורכי הקהילה. מחסור בכל אחד ממרכיבים אלו עשוי לגרום לפגיעה באיכות השירות לאוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה.

265

בביקורת נמצא שבשלושת מרכיבים אלו קיים חוסר ניכר במזרח ירושלים, הן לעומת המצב במערב העיר והן מבחינת האופי של צורכי האוכלוסייה במזרח העיר והיקפם. הדבר פוגע באיכות ובזמינות של השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים הזקוקים לו. המחסור במענים מחוץ ללשכה ובעו"סיות ואי-נגישות הלשכות יפורטו להלן:

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ונזקקים

266

על הרשויות מוטלת חובה להגן על חסרי ישע ונזקקים - כגון אנשים עם מוגבלות וקשישים - שאינם מסוגלים לדאוג למחיתם, לבריאותם או לשלומם ולטפל בהם. במזרח ירושלים אחריות הרשויות מתחדדת נוכח מצבה החברתי-כלכלי הקשה של האוכלוסייה, המביא לכך שבמשפחות רבות של חסרי ישע ונזקקים יתקשו בני המשפחה לתת להם טיפול הולם בכוחותיהם שלהם.

מחסור בסידורים חוץ-ביתיים

(270)267

שירותי הרווחה מפנים למסגרות של דיור חוץ-ביתי אנשים ברמת מוגבלות (מוגבלות שכלית-התפתחותית¹²⁸, אוטיזם ומוגבלויות פיזיות וחושיות שונות) שאינה מאפשרת מגורים בתא המשפחתי או שהמשפחה אינה מסוגלת לטפל בהם; וכן מציעים מסגרות דיור (בתי אבות ודיור מוגן) לקשישים (עצמאיים או תשושים) שאינם מסוגלים להמשיך להתגורר בביתם באופן זמני או קבוע.

268

אנשים עם מוגבלות: בביקורת עלה כי אף שבקרוב משקי הבית בירושלים שבהם יש אדם עם מוגבלות לפחות 37% הם משקי בית ממזרח העיר (ייתכן שיש מקרים נוספים שאינם רשומים ברווחה), חלקם של תושבי מזרח ירושלים המושמים בסידור חוץ-ביתי עומד רק על 16% מכלל המושמים עם מוגבלות בירושלים.

269

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי אכן יש מקום להרחיב במזרח העיר את היקף מסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות כדי לאפשר סידור חוץ-ביתי בקרבת הקהילה הטבעית למעוניינים בכך.

126 ריאיון אבחוני שעורך עו"ס - פגישת היכרות מעמיקה, שעל בסיסה יחליט צוות הלשכה על תהליך הטיפול המתאים.

127 למשל תוכנית או מסגרת בקהילה, או מסגרת חוץ-ביתית.

128 מגבלה משמעותית בתפקוד האינטלקטואלי ובהתנהגות ההסתגלותית של אדם, המופיעה בילדות ומשפיעה על מיומנויות שונות.

ק ש י ש י ם : 17% מהקשישים בירושלים הם ממזרח העיר, אבל חלקם מקרב אלה שהושמו בבתי אבות או בדיור מוגן הוא 1% בלבד. מתוך 44 מסגרות חוץ-ביתיות שהרווחה עובדת איתם, רק אחד מצוי במזרח ירושלים ומשרת אוכלוסייה זו.

יצוין בעניין אי ההשמה החוץ-ביתית של אנשים אלה, כי לפחות בחלקה היא נובעת מהתנגדות תרבותית של חלקים מהאוכלוסייה במזרח ירושלים לעצם הוצאת אדם עם מוגבלות או קשיש מביתו, וכן משיקולים כלכליים של האוכלוסייה. סיבה נוספת היא מגבלות תכנוניות בנוגע לאיתור קרקע למוסדות ציבור במזרח העיר¹²⁹.

מאחר ששיעור תושבי מזרח ירושלים שהם אנשים עם מוגבלות או קשישים המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות נמוך בהרבה מחלקם באוכלוסיית העיר, התוצאה היא המשך מגוריהם של אנשים אלה בביתם או בבית משפחתם בקהילה.

על עיריית ירושלים לגבש מענים מתאימים לקבוצה זו, בין באמצעות התמודדות עם החסמים המונעים את שילובם במסגרות חוץ-ביתיות ובין באמצעות מענה חלופי מתאים בקהילה למי שממשיך להתגורר בביתו. בביקורת עלה כי עיריית ירושלים לא סיפקה להם מענה חלופי ומלא בקהילה.

מחסור במענים בקהילה

שירותי הרווחה הניתנים בקהילה לאנשים עם מוגבלות ולקשישים כוללים מסגרות יום שיקומיות, מעונות יום, מועדונים חברתיים ומרכזי יום לקשיש.

אנשים עם מוגבלות: בביקורת עלה כי רק 25% מהאנשים עם מוגבלות המשתתפים בשירותים בקהילה בכלל העיר ירושלים הם ממזרח העיר¹³⁰, אף שלפחות 37% ממשקי הבית בירושלים שבהם יש אדם עם מוגבלות הם משקי בית ממזרח העיר. כאמור, אנשים רבים עם מוגבלות החיים במזרח העיר מתאימים למסגרות חוץ-ביתיות אך נותרים בקהילה, ולכן הצורך של תושבי מזרח ירושלים בשירותים בקהילה גדול במיוחד.

אומנם לטענת העירייה אין במזרח העיר רשימות המתנה לשירותים לאנשים עם מוגבלות, ובמהלך הדברים הרגיל לא קורה שדוחים אדם עם מוגבלות מקבלת שירות או תוכנית, מה גם שאין מבחינת העירייה מגבלת תקציב לקבלת אדם לשירותים הקיימים. אולם, אין בכך כדי להעיד על היעדר הצורך בשירות. מבקר המדינה עמד בעבר על כך שלעיתים קרובות אוכלוסייה חלשה אינה יודעת להיעזר בשירותים ולמצות את זכויותיה, ואדם השייך אליה אינו בהכרח מודע לזכויותיו לקבל שירות ולדרכי מימושו¹³¹.

נוכח השיעור הנמוך של אנשים עם מוגבלות ממזרח ירושלים המשתתפים בשירותים תומכים בקהילה, על עיריית ירושלים לפעול באופן פרואקטיבי כדי לעודדם להשתמש בשירותים אלה. הדבר דרוש כדי להתגבר על חסמים שעניינם הידע והיכולת למצות את זכויותיהם.

ק ש י ש י ם : במזרח העיר אין מרכז יום כלשהו לקשישים, בעוד מרכזי היום בירושלים משרתים כ-800 קשישים ממערב העיר. כמו כן, רק 8% מהתוכניות רבות-המשתתפים (תוכניות המשרתות 100 קשישים ומעלה ברחבי העיר) משרתות את תושבי מזרח העיר.

129 מגבלות דומות משפיעות גם על בניית כיתות לימוד ומוסדות ציבור אחרים. ראו למשל לעיל בפרק "אי-קיום החובה למתן חינוך חינוך חינוך עקב מחסור בכיתות לימוד".

130 יצוין כי חלקם של תושבי מזרח ירושלים עם מוגבלויות מסוימות גדול במיוחד, ולגבי מוגבלויות אחרות - קטן במיוחד. היקף השירותים במקרים אלה הוא בהתאם.

131 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (2018), "פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה", עמ' 1007, 1015, 1039.

279

לגבי שירותים ותוכניות בקהילה הוסיפה העירייה בתשובתה כי במידה שיש מחסור הדבר נובע מחסמים שונים כגון תשתיות המקשות על ניווד אנשים עם מוגבלות, מחסור בקרקע ציבורית ומימון ממשלתי. עוד צוין שכיום יש מגעים להקמת מרכז יום לקשישים במזרח העיר, וכי מתוכננים מענים נוספים לאוכלוסייה הקשישה ולהורים לילדים עם מוגבלות במזרח ירושלים, בין היתר על בסיס תקציב החלטת הממשלה מ-2018. משרד העבודה והרווחה הוסיף בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה ביצירת מענים נוספים ומגוונים לתושבי מזרח העיר, והוא פועל מול עיריית ירושלים לקידום הנושא.

280

יוצא שאנשים עם מוגבלות וקשישים עם יכולת מוגבלת לדאוג לעצמם מקבלים טיפול במסגרות חוץ-ביתיות בהיקף הנמוך משיעורם באוכלוסיית העיר. עם זאת, עיריית ירושלים אינה מפצה על מחסור זה על ידי טיפול חלופי בקהילה, שהרי גם במסגרות בקהילה היקף הטיפול שהם זוכים לו נמוך מחלקם בעיר.

281

לנוכח תמונת מצב זו, לפיה בשלבי הטיפול והשיקום שמחוץ לכותלי לשכות הרווחה תושבי מזרח ירושלים הנזקקים מקבלים היקף שירותים שאינו הולם את חלקם באוכלוסייה ואת הצורך הקיים^{xxii}, על הרשויות לבחון מצב זה ולפעול בהקדם לשיפור משמעותי בו - הן בהיבט החוץ-ביתני והן בתחום השירותים בקהילה.

מחסור בעו"סים במזרח ירושלים

282

עד לראשית שנות האלפיים היו ההקצאות של משרות עו"סים למזרח ירושלים נמוכות באופן ניכר לעומת אלה שבמערב העיר. החל בשנת 2005 לערך נוספו בהדרגה משרות תקן רבות של עו"סים למזרח העיר, ובתקופה שבין 2005 ל-2017 עלה מספרם מכ-30 ל-129. המקורות לתוספת משרות העו"סים היו מגוונים: החלטת הממשלה משנת 2014, תקצוב ישיר של עיריית ירושלים ותוספות של משרות תקן ממשרד העבודה והרווחה. ככלל, משרות תקן שמקצה משרד העבודה והרווחה מועברות לעיריית ירושלים, והיא שקובעת על פי שיקול דעתה הבלעדי לאיזה חלק בעיר להקצותן, כפי שקורה כמובן גם לגבי אלו שהעירייה עצמה מתקצבת (החריג לכלל זה הוא ההקצאה שניתנה במסגרת החלטת הממשלה משנת 2014, שהוגדרה באופן ייעודי למזרח העיר).

283

אולם, גם לאחר התוספת המשמעותית והמבורכת של משרות תקן, בעת סיום הביקורת אין הלימה בין שיעור האוכלוסייה החיה במזרח העיר, והאוכלוסייה הנזקקת בפרט, לבין שיעור משרות העו"סים המוקצה לה - בפועל מוקצים למזרח העיר רק כ-27% ממשרות העו"סים המוצבים בלשכות הרווחה בעיר (129 מתוך 476 בעיר כולה)¹³². זאת בשעה שמטופלי הרווחה במזרח ירושלים הם כ-39% מכלל מטופלי הרווחה בלשכות העיר¹³³. כמו כן, עניי מזרח ירושלים - קבוצה שבחלקה הגדול עשויה להזדקק לשירותי רווחה - הם 61% מכלל עניי ירושלים. במצב הנוכחי מצבת העו"סים במזרח ירושלים נמוכה ביחס לגודל האוכלוסייה, ואינה הולמת את המאפיינים והצרכים הייחודיים שלה העשויים לייצר צורך גדול אף יותר בשירותי רווחה.

284

גם העירייה מודעת למחסור זה, והציגה בראשית 2018 בפני משרד ירושלים ומורשת (במסגרת הדיונים לקראת החלטת הממשלה מ-2018) צורך בכ-60 עו"סיות נוספות למזרח העיר כדי להתאים את המצב שם למצב במערב¹³⁴, אך בהחלטת הממשלה לא הוקצו משרות תקן חדשות. פרט לכך לא נמצא שאגף הרווחה בעירייה פעל להמשיך ולהגדיל את תקן המשרות במזרח העיר. למחסור בעו"סיות כמה נזקים, כפי שיפורט להלן:

¹³² כולל משרות במיקור חוץ ומשרות ניהול והדרכה. לא כל משרות התקן מאוישות. יצוין כי ישנן גם כ-140 משרות תקן של עו"סים במטה המינהל; 27 מהן (19%) הן בעיקר עבור תושבי מזרח העיר.

¹³³ ביוני 2018 היו רשומים כ-37,000 איש בלשכות מזרח העיר מתוך כ-95,300 בעיר כולה.

¹³⁴ הכוונה היא לצורך בתוספת שמעבר לתוספות שניתנו והוצגו לעיל.

1. מספר ממתנינים גדול לקבלה לטיפול ("אינטייק")

285

התארכות פרק הזמן שבין הפנייה הראשונה לבין הריאיון האבחוני המעמיק של העו"ס (פגישת האינטייק) עלולה לגרום להעמקת המצוקה שבשלה נעשתה הפנייה לשירות, לפגוע במידת האמון במערכת ואף לייאוש ולוויתור על קבלת השירות.

286

הבדיקה העלתה שבכל העיר ירושלים ישנן פניות שבהן מתארך פרק הזמן עד לשלב האינטייק. אולם המחסור העמוק בעו"סיות במזרח העיר גורם לעיכוב יתר: כ-33% מהפונים ממזרח העיר (כ-565 פונים) נאלצו להמתין פרק זמן ארוך במיוחד עד לביצוע אינטייק - 120 יום ויותר, לעומת כ-19% מהפונים במערב העיר (כ-474 פונים)¹³⁵.

2. עומס מטופלים לכל עו"ס

287

עומס עבודה רב מדי על עו"ס משפיע על יכולתו להעניק טיפול טוב ויעיל לפונים אליו, ועלול לפגוע ביכולתו למלא את כל מטלותיו לפי החוק, להשפיע על מידת השירותיות שלו כלפי המטופל ואף עלול לעודד היעדרויות, שחיקה ופרישת עובדים.

288

תוספת כוח האדם ללשכות מזרח העיר אומנם צמצמה את עומס המטופלים על כל עו"ס, אך בשל המחסור בעו"סיות, שעודנו קיים, העומס על כל עו"סית במזרח העיר עודנו גדול בהרבה (ב-67%) מהעומס במערב, כפי שניתן לראות בתרשים להלן:

תרשים 9: עומס מטופלים למשרת עו"ס בלשכות הרווחה במזרח ירושלים ובמערב, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

289

עומס על עו"סיות לפי תפקיד: העומס על העו"סיות ניכר במיוחד אצל בעלי תפקיד מסוימים. כך למשל, העומס על עו"ס משפחה במזרח העיר גדול פי 1.3 מאשר במערב והעומס הממוצע על עו"ס שיקום¹³⁶ במזרח ירושלים גדול פי 1.7 מאשר במערב העיר. התוצאה היא עיכוב של ממש בשלב ההפניה לאבחון לצורך הכרה אגפית, שהיא שלב הכרחי לפני קבלת זכויות ושירותים. כך, במועד סיום הביקורת היו כ-200 ילדים במזרח ירושלים שהמתינו להפניה לאבחון בשיקום.

290

העומס על עו"ס לחוק הנוער - האחראי כאמור לסיוע לילדים נזקקים ולפיקוח על שלומם וביטחונם¹³⁷ - במזרח העיר כפול כמעט מאשר במערב העיר (153 ילדים מטופלים בממוצע אצל

135 יצוין כי בשל מגבלות מערכת המחשוב של עיריית ירושלים, שאינה שומרת נתוני עבר, נמנעה האפשרות לבחון בביקורת את מספר הממתנינים המלא במשך שנה שלמה. לכן ייתכן שהפערים גדולים אף יותר. למעשה, גם בפני מנהלי אגף הרווחה לא עומדים נתונים אלה, ולכן נפגעת יכולתם לפקח על השירות ולשפרו.

136 עו"ס שיקום מרכז את נושא הטיפול באנשים עם מוגבלות ושיקום.

137 תפקידו על פי חוק כוללים פעולות דחופות, כגון הופעות בבתי משפט, ביצוע צווים שיפוטיים והתערבות במקרי חירום בזמן אמת.

עו"ס במשרה מלאה, לעומת 81, בהתאמה)¹³⁸. זאת, על אף תוספות ניכרות של משרות של עו"סים לחוק הנוער במזרח העיר מאז שנת 2014.

291

העומס הכבד של מטופלים לכל עו"ס במזרח העיר עלול לפגוע באיכות הטיפול שמקבלים תושבי מזרח העיר בכלל ובהשוואה לזה המוצע במערב העיר. הדבר נכון בפרט לילדים במצוקה ובסיכון במצבים הדורשים התערבות עו"ס לחוק הנוער. כמו כן, עומס זה מקשה על התמודדות עם המצב של "ביקושים כבושים", קרי תושבי מזרח העיר הזקוקים לשירותי הרווחה אך אינם פונים לקבלם, שכן לעו"ס העובד בעומס כה גדול אין פנאי לפעול לאיתור מטופלים חדשים¹³⁹.

292

יוצא, שתוספות התקינה של העשור האחרון שיפרו אומנם את המצב, אך לא הביאו לסגירת הפער ההיסטורי שנוצר עקב הזנחה רבת שנים של הקצאת משרות עו"סים למזרח העיר, גידול האוכלוסייה והעמקת בעיותיה הכלכליות-חברתיות. המחסור בעו"סיות במזרח ירושלים עדיין ניכר, ועלול להשפיע לרעה על האיתור, המיון והטיפול שלהם זוכים תושבי מזרח ירושלים מידי שירותי הרווחה. הדבר מתבטא, בין היתר, במספר גבוה של פונים לרווחה הממתינים זמן רב מאוד להתנעת תהליך הטיפול, ובמספר מטופלים גבוה לכל עו"ס.

293

משרד העבודה והרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי הקצאת כוח האדם לעיריית ירושלים נעשית על פי אמות מידה אחידות, החלות על כל הרשויות המקומיות, וכי עיריית ירושלים מחליטה אילו מהמשרות יינתנו למזרח ירושלים ואילו מהן יוקצו למשרות עו"סים לחוק הנוער. עיריית ירושלים מסרה כי הקורסים של משרד העבודה והרווחה להכשרת עו"סים חדשים אינם מותאמים לעובדי מזרח ירושלים מבחינת השפה ומבחינת הכשירות התרבותית.

294

ההיקף והעומק של מצוקות תושבי מזרח ירושלים, ועימם המחסור בכוח אדם, מחייבים את משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לשקול להשלים במהלך רב-שנתי משותף את התקינה הנדרשת לעו"סים במזרח ירושלים ואת הדרכים לאישיה, ובכך לשפר את השירות לאוכלוסיית מזרח העיר, הזכאית לטיפול דומה בהיקפו ובאיכותו לזה הניתן במערב העיר.

מחסור בלשכות רווחה

295

שלבי האיתור, המיון, תכנון הטיפול וחלק מהטיפול עצמו ניתנים כולם בלשכת הרווחה. בשנת 2013 שירתו רק שלוש לשכות רווחה את כלל תושבי מזרח ירושלים, ומאז החלה עיריית ירושלים להפעיל שלוש לשכות נוספות באזור מזרח העיר. כך, בעת סיום הביקורת פועלות שש לשכות רווחה במזרח העיר¹⁴⁰, והן משרתות אוכלוסייה של כ-333,000 איש, שכ-75% מהם עניים. במערב העיר פועלות 19 לשכות רווחה, והן משרתות אוכלוסייה של כ-550,000 איש, שכ-29% מהם עניים.

296

1. ק ש י י נ ג י ש ו ת ל ל ש כ ה : בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) של משרד העבודה והרווחה נקבע כי צוותים שכונתיים של עו"סים ימוקמו בלשכות בשכונות שהם אמורים לשרת תוך התחשבות בקיומם של קווי תחבורה, במטרה להגביר את הזמינות והנגישות של השירותים ולשפר את הקשר של העו"סים עם כלל התושבים במקום¹⁴¹. נגישות וקרבה פיזית של לשכת הרווחה חיוניות במיוחד במקומות שבהן הנגישות התחבורתית בין שכונה לשכונה לוקה בחסר, כמו במזרח ירושלים. במצב זה, הימצאות הלשכה בשכונה או בקרבתה עשויה

138 יצוין, כי בשל תיעוד ורישום חלקיים ולא עקביים ומפאת חוסרים במערכת הנתונים בעיריית ירושלים, לא ניתן היה לבחון את עבודת העו"סים לחוק הנוער בפילוח לפי תדירות הגעה לבתי משפט, עומס ביצוע צווים שיפוטיים, זמני ביצוע הצווים וכד'. מידע זה גם אינו זמין למנהלים במינהל הקהילה עצמו, מצב העלול להעיב על יכולת הניהול שלהם (ראו להלן).

139 מחקרים בארץ ובעולם מצביעים על כך שכמות העובדים קובעת במידה רבה את מספר המטופלים בשירותי הרווחה; וכן שאפיונים חברתיים כלכליים של האוכלוסייה יכולים ללמד על מידת הנזקקות הפוטנציאלית בה: הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת לרשויות המקומיות - דוח מסכם (דצמבר 2001), עמ' 6.

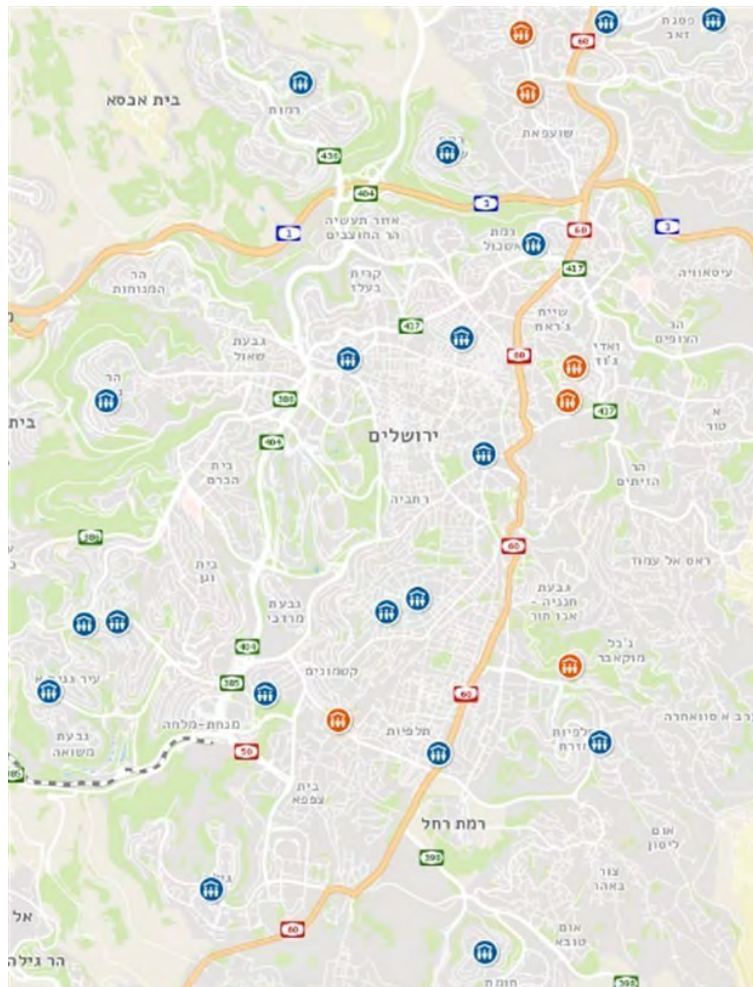
140 במועד סיום הביקורת חלק מהלשכות החדשות טרם החלו לפעול במשרדי קבע באופן מלא.
141 הוראה 1.20 בתע"ס, עמ' 5.

לעודד את תושבי השכונה לפנות לשירותי הרווחה, שלא כמצב שבו הלשכה ממוקמת רחוק מהשכונה.

297

נמצא כי מבחינת הפיזור הגיאוגרפי והנגישות התחבורתית, לשכות הרווחה במזרח העיר נחותות במידה ניכרת מהלשכות במערב: במערב העיר כל לשכה משרתת בממוצע שטח גיאוגרפי של כ-3,600 דונם, ואילו במזרחה משרתת כל לשכה בממוצע שטח גיאוגרפי של 7,800 דונם¹⁴², שהוא יותר מכפול בגודלו. נוסף על העובדה שמדובר בשטח גדול יותר, יש להביא בחשבון גם את קשר התחבורה הרעוע בין שכונה לשכונה במזרח העיר. עולה מכך שרמת הנגישות ללשכות הרווחה שבמזרח העיר נמוכה, ועלולה למנוע מתושבי המקום הנזקקים לשירותי הרווחה לפנות לקבלתם.^{xxiv} יודגש כי פיזור לשכות הרווחה במזרח העיר מותיר כמה מהשכונות הגדולות שמצבן החברתי-כלכלי קשה מאוד ללא לשכת רווחה בשטחן.

תרשים 10: פריסת לשכות רווחה בירושלים, 2018



מקרא: לשכות מערב ירושלים; לשכות מזרח ירושלים. מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל. מיקום הלשכות על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

298

2. פגיעה באיכות השירות בלשכות האחריות למטופלים רבים: איכות השירות שמספקת לשכת רווחה ששטח אחריותה רחב ומשרתת מספר מטופלים גדול מדי, עלול להיפגע גם אם יהיו בה די עו"סיות, כפי שיפורט להלן:

¹⁴² עיבוד לנתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לירושלים 2018, לוחות א/3, ג/14. בעת הישוב הממוצע הושמטו אזורים סטטיסטיים שכמעט אין בהם תושבים ועל כן אינם צורכים שירותי רווחה.

299

א. משאבי ניהול מצומצמים של הנהלת הלשכה, צוות המדריכים וצוות המינהל: תהליכים רבים בלשכות הרווחה נדרשים למעורבות גורמי ההנהלה והמינהל (למשל כינוס ועדת תכנון טיפול עבור ילדים ובני נוער במצבי סיכון¹⁴³), ולכן ככל שהיקף השירותים שהלשכה אמורה לתת גבוה יותר, כך אותם גורמי ניהול ומינהל הופכים להיות "צוואר בקבוק" המעכב את מתן השירותים. כדי למנוע מצב זה קובעות הוראות התע"ס, כי לכל צוות שכונתי הכולל 6 - 8 משרות תקן של עו"סים יהיה מדריך-ראש צוות (להלן - מדרי"צ) אחד¹⁴⁴.

300

נמצא כי מספר משרות המדרי"צים בלשכות הרווחה שבמזרח העיר חורג מהתקנים שמתווה התע"ס: יחס מדרי"צ לעו"סים במזרח ירושלים הוא יותר מפי שלושה לעומת התקן. נוסף על כך, אין הלימה במשרות התקן להנהלה, הדרכה ומינהלה לגודל האוכלוסייה הנזקקת: רק 24% מהמשרות העירוניות לתפקידים אלה מוקצות למזרחה, אף על פי שכאמור תושבי מזרח ירושלים הם כ-38% מתושבי העיר ומהרשומים ברווחה בה.

301

עיריית ירושלים השיבה לעניין זה כי חל גידול משמעותי בהקצאת משרות הנהלה והדרכה למזרח העיר, אך בכל ירושלים אין עמידה בהוראות התע"ס נוכח אפליה מקפחת של שנים בהקצאת כוח אדם לכל העיר מצד משרד העבודה והרווחה. לטענת העירייה, קיים מחסור רב בתפקידי הנהלה והדרכה בעיר, ומחסור זה נובע מגידול בתקן משרות העו"ס, ממעמסת המטופלים, מפתיחת לשכות חדשות ומהרחבת הפעילות כתוצאה מהחלטת הממשלה מ-2018.

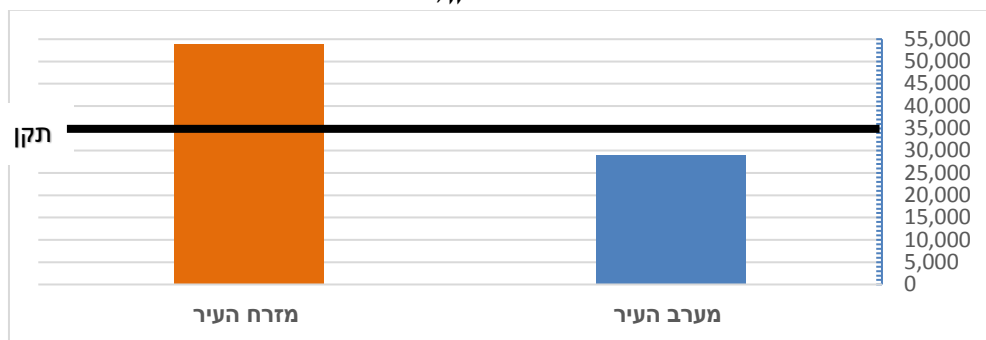
302

ב. היקף תושבים החורג מהתקן: הוראות התע"ס קובעות כי לשכה (צוות שכונתי) תשרת עד 35,000 תושבים. זאת בין היתר לשם הקפדה על איכות השירות וכדי להתמקד בצורכי המשפחות בשכונה כדי לפתח ולספק שירותים המותאמים לצורכיהן.

303

בביקורת עלה כי לשכות מזרח העיר חורגות במידה ניכרת מתקן זה, והיקף אחריותן גם גדול בהרבה מזה של הלשכות במערבה, כפי שמוצג בתרשימים להלן:

תרשים 11: מספר התושבים הממוצע שבאחריותה של לשכה במזרח ירושלים ובמערבה, לעומת התקן, 2018



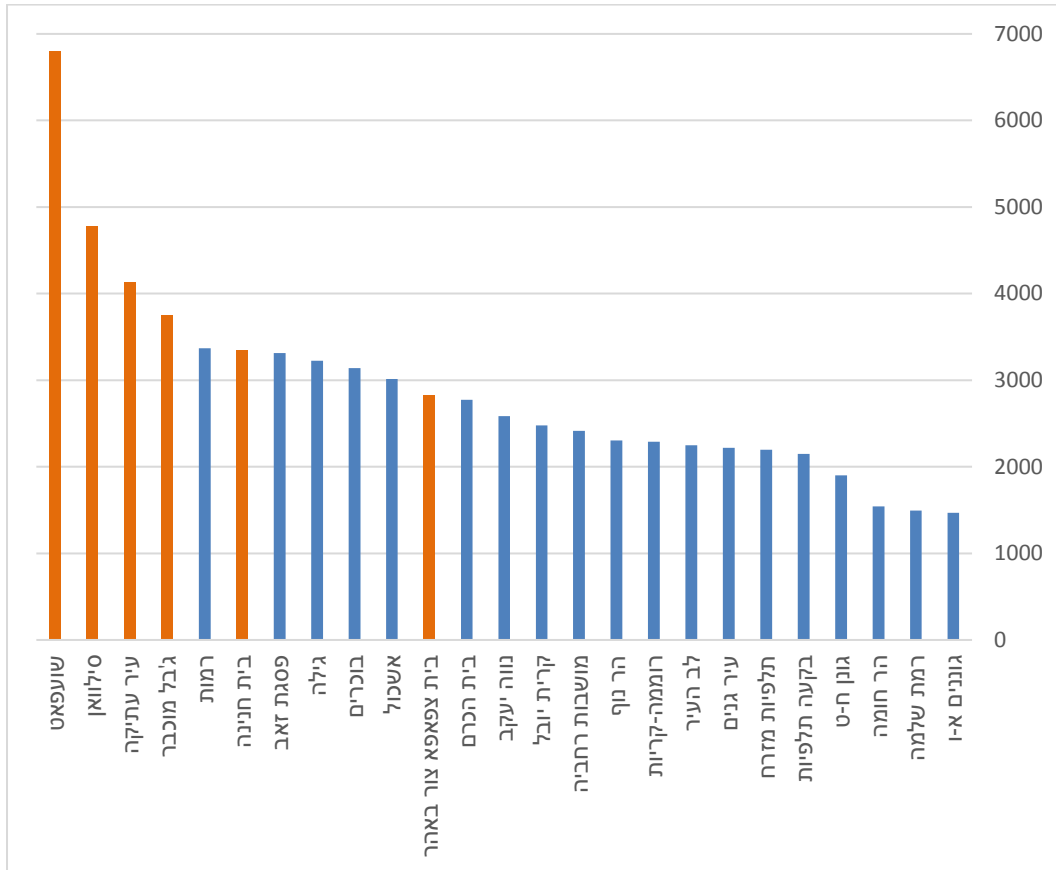
על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

143 ועדת תכנון טיפול והערכה דנה במצבם של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומתכננת את תוכנית ההתערבות המתאימה ביותר לצורכיהם. בראש הוועדה עומד מנהל הלשכה; הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס (11.1.17).

144 הוראה 1.20 לתע"ס, עמ' 5 - 6.

בתרשים 12 שלהלן מוצג מספר המטופלים בלשכות מזרח העיר ומערבה. מהתרשים עולה שרוב הלשכות במערב העיר (14 מ-19) מטפלות במספר מטופלים קטן יותר אף ממספר המטופלים הקטן ביותר שמשרתת לשכה במזרח העיר:

תרשים 12: מספר המטופלים בכל לשכה בירושלים, 2018



מקרא: כחול - לשכות מערב ירושלים; כתום - לשכות מזרח ירושלים. על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוכח המצב שלשכות הרווחה במזרח ירושלים משרתות שטחים והיקפי אוכלוסייה הרחבים בהרבה מאלו שהלשכות במערב העיר משרתות, כמו גם מאלו שתקני התע"ס מנחים, מנהלת אזור מזרח ירושלים באגף הרווחה בעיריית ירושלים ציינה בפני הנהלת מינהל קהילה בעירייה, כי קיים צורך לפתוח שתי לשכות נוספות במזרח העיר. היא הוסיפה וציינה כי לשם כך דרושים מבנים לשכן בהם את הלשכות השכונתיות והוספת משרות בתקני הניהול, הריכוז והמינהלה כדי למנוע "צווארי בקבוק". הנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים מכירה בצורך זה, וציינה בפני משרד מבקר המדינה כי יש כוונה עתידית לפתוח שתי לשכות נוספות.

נמצא, כי אף על פי שאגף הרווחה בעירייה מודע למחסור בלשכות רווחה במזרח ירושלים, רק סמוך למועד סיום הביקורת החלה העירייה להתניע את תהליך הקמתם או שכירתם של מבנים נוספים ואיושם.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנים הבאות מתוכננים שלושה מבנים נוספים, וכי היא מבזרת את השירותים ככל הניתן לצורך הנגשת השירות לתושב. ואולם, כמות הלשכות מושפעת מהקושי למצוא מבנים במזרח ירושלים העומדים בדרישות המינימום לשכירות מבנים, וכן מהיקף משרות התקן הניתנות על ידי משרד העבודה והרווחה, לרבות משרות הדרכה וניהול.

308

נוכח הפערים והעומס הניכר על לשכות מזרח העיר, על העירייה להחיש את פתיחת הלשכות הנוספות במזרח ירושלים, ועל העירייה בשיתוף משרד העבודה והרווחה למצוא את הדרך לאיישן באופן מתאים.

קבלת החלטות במינהל קהילה בעיריית ירושלים נעשית שלא על בסיס מלוא הנתונים

309

על רשות מינהלית לתכנן את פעילותה ולקבל החלטות על בסיס של תשתית נתונים מלאה ככל הניתן, כדי שפעולתה תהא יעילה ומועילה¹⁴⁵. מינהל קהילה בעיריית ירושלים השקיע בעשור האחרון בקידום ניהול הידע והלמידה הארגונית בכך שיצר תקן מטה לעניין זה ואימץ שינויים שונים בתחום.

310

אולם, הביקורת העלתה כי ניהול בסיס הנתונים של מינהל קהילה בעיריית ירושלים לקוי, וכי חלק מהנתונים שבמערכת המידע שלו ("מערכת רווחה") אינם מלאים ולכן גם אינם אמינים. המערכת אינה מאפשרת אחזור נתוני עבר הדרושים לגיבוש תמונה מלאה, וגם כמעט שלא ניתן להפיק באמצעותה דוחות מנהלים שיאפשרו לנתח את הנתונים ולגבש תמונת מצב מהימנה על בסיסם. בנסיבות שבהן פועלת המערכת גם קשה לבצע מעקב ופיקוח שיטתיים על איכות הנתונים. תוצאת הדבר היא קבלת החלטות במינהל קהילה שלא על בסיס תשתית-מידע מלאה ואמינה בנוגע למצב האוכלוסייה בירושלים ושירותי הרווחה המסופקים לה. בחלק מהתחומים תשתית הנתונים לקויה במיוחד לגבי מזרח ירושלים. במועד סיום הביקורת החל מינהל קהילה לבחון חלופות לפיתוח מערכת המידע שלו או להסבתה, אך המהלך טרם יצא לדרכו.

311

עיריית ירושלים מסרה בתשובה את הדברים הבאים: "לצערנו אכן קיימת בעיה באחזור המידע, אולם בתקציב 2019 אושר תקציב עירוני שיוסב גם לטובת זה. כמו כן בימים אלה אנו עמלים על שדרוג המערכת ובתום כשנתיים יושלם המהלך".

312

על עיריית ירושלים לוודא כי המהלכים שהצהירה עליהם יבוצעו בלוח הזמנים שפורט ובאפקטיביות כדי שתגובש מערכת נתונים במינהל קהילה שתשמש בסיס יעיל ואמין לקבלת החלטות.

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים

313

שני מדדים בסיסיים נדרשים כדי להעריך את היקף שירותי הרווחה ביישוב: התקציב המופנה לטיפול ושיעור הרשומים ברווחה מקרב פוטנציאל הנזקקים. להלן הממצאים שעלו בנוגע לנושאים אלו לגבי תושבי מזרח ירושלים:

1. תקציב הרווחה המוקצה לתושבי מזרח העיר נמוך מחלקם באוכלוסיית העיר

314

במינהל קהילה בעירייה שוררת תפיסה ניהולית, לפיה יש לראות בחלוקה המינהלית של העיר לארבעה רובעי שירות (צפון, מערב, דרום ומזרח) חלוקה המעידה על דמיון בצרכים, באופן שכל משאב יש לחלק באופן דומה בין ארבעת רובעי העיר. תפיסה זו מביאה לכך שלמזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים, כאילו היה רובע שווה בגודלו ובנזקקותו לכל אחד משלושת רובעי העיר האחרים. למשל, מוקצים לו 24% מתקציב ההשמות (ראו להלן), 25% מתקציב התוכנית הלאומית, 27% ממשרות העו"ס ו-24% מהלשכות בעיר (כפי שתואר לעיל). ואולם, במזרח העיר מתגוררים לא רבע (25%) אלא 38% מתושבי העיר, ו-61% מתושבי העיר העניים. בשל כך - ונוכח ההזנחה רבת-השנים, שיצרה פערים עצומים בין מערב העיר ובין מזרח העיר - אלו הקצאות לא סבירות, שאינן תואמות את צורכי האוכלוסייה ואת גודלה, ולכן אף אינן מקיימות את עקרון השוויון המהותי כמפורט להלן.

¹⁴⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; דוח שנתי 68ג (2018), "עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל", עמ' 1595.

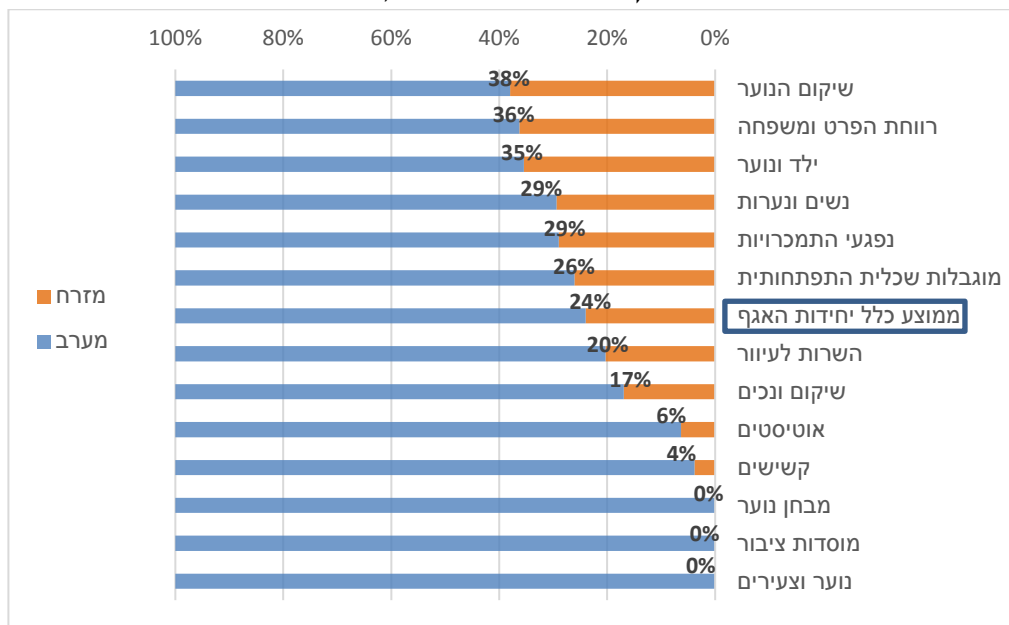
315

שיעור נמוך מתקציב ההשמות מוקצה לתושבי מזרח ירושלים: תקציב הביצוע של אגף הרווחה בעיריית ירושלים עמד על כ-784 מיליון ש"ח ב-2017. התקציב מורכב ממספר רכיבים, שהגדול ביניהם הוא תקציב ההשמות (78% מתקציב הביצוע, כ-612 מיליון ש"ח), המשולם עבור כל השמה של מטופל למסגרת או לתוכנית רווחה¹⁴⁶. ראוי כי תקציב הרווחה יחולק בין תושבי העיר בהתאם לצורכיהם, באופן יחסי לחלקם באוכלוסייה הנזקקת.

316

אולם, בבדיקת תקציב ההשמות של אגף הרווחה נמצא כי העירייה הפנתה רק 24% מהתקציב ב-2017 לתושבי מזרח העיר¹⁴⁷. תת-תקצוב יחסי זה בא לידי ביטוי כמעט בכל אחת מהיחידות באגף הרווחה, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן:

תרשים 13: תקציב ההשמות ביחידות השונות באגף הרווחה בעיריית ירושלים, התפלגות בין מזרח העיר למערבה, 2017



על פי נתוני משרד העבודה והרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

317

העירייה מסרה בתשובתה כי "בשנים האחרונות תקציבי מזרח העיר צמחו בכל ההיבטים (תוכניות, השמות, כוח אדם) בקצב מהיר יותר מבכל אזור אחר [בעיר]. קיימת מגמה ברורה ומשמעותית של הרחבת מענים וצמצום פערים". היא הוסיפה כי החלטת הממשלה מ-2018 קובעת משאבים בסדר גודל חסר תקדים לתושבי מזרח ירושלים, המגדילים את התקציב עבורם באופן משמעותי, והדבר יביא לשיפור מצב האוכלוסייה.

318

משרד העבודה והרווחה הדגיש בתשובתו כי הנושאים בהחלטות הממשלה מ-2014 ומ-2018 הם לפי סדר עדיפות שנקבע על ידי ממשלת ישראל.

319

יצוין שאם ימוצה במלואו התקציב שהוקצה בהחלטת הממשלה מ-2018 לתחום הרווחה, אזי יכול לעלות תקציב ההשמות השנתי לתושבי מזרח העיר לכ-167 מיליון ש"ח מתוך כ-612 מיליון ש"ח של תקציב ההשמות העירוני (בהנחה שהוא יישאר דומה בהיקפו). יוצא שעדיין לא

¹⁴⁶ רוב ההשמות שלושה רבעים מהתקציב משולמים על ידי משרד העבודה והרווחה, והיתר על ידי העירייה. שאר תקציב הביצוע הוא עבור פעולות שונות.

¹⁴⁷ בחלק מהקבוצות השיעור שונה. כך למשל, תושבי מזרח ירושלים הם 41% מהילדים והנוער בעיר, 17% מהקשישים, 45% מהחירשים וכבדי השמיעה ו-14% מהאנשים עם אוטיזם.

תהא כל הלימה בין שיעור התקציב לתושבי מזרח העיר לשיעורם מכלל תושבי העיר, מה גם שכאמור החלטת הממשלה מ-2018 אינה מטפלת במישרין בנושאים שנבדקו בדוח זה.

320

עיריית ירושלים ציינה בתשובתה עוד כי הפער בתקציב ההשמות נובע גם ממחסור במסגרות, וכן ממאפיינים תרבותיים ייחודיים למזרח העיר. העירייה גם מסרה שהיא פנתה בעבר למשרד העבודה והרווחה בבקשה לפתוח מסגרות נוספות במסגרת התקציב הייחודי של "מענק ירושלים", ובקשתה נדחתה. לדעת העירייה, משרד העבודה והרווחה יכול לתקן באמצעות המענק עיוותים שנוצרים בגלל ייחודה של ירושלים.

321

משרד העבודה והרווחה השיב מנגד, כי הוא מתקצב את אגף הרווחה העירוני בירושלים על פי אמות מידה אחידות, שחלות על שאר הרשויות המקומיות במדינה. נוסף על כך, הוא מתקצב את עיריית ירושלים אחת לשנה, במסגרת "מענק ירושלים", לתוכניות רווחה שמבקשת העירייה בהיקף כספי של 2.66 מיליון ש"ח. המשרד הדגיש כי אינו מתערב בשיקולי העירייה בחלוקת התקציב ותקני כוח האדם באזורים ובשכונות בעיר.

322

נוכח המצוקות במזרח ירושלים, על משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לפעול יחד כדי להבטיח במהלך רב-שנתי את השלמת החוסרים, כך ששירותי הרווחה הניתנים לתושבי מזרח ירושלים יהלמו את חלקם באוכלוסיית העיר ואת צורכיהם הייחודיים.^{xxxv} זאת בין על ידי הגדלת המסגרת של "מענק ירושלים", בין בתעדוף נוסף למזרח העיר בתקציבים שונים או בדרכים אחרות.

2. נזקקים רבים אינם זוכים לטיפול של שירותי הרווחה במזרח העיר

323

משרד העבודה והרווחה הגדיר בשנים האחרונות את האנשים החיים בעוני כאוכלוסייה בעדיפות גבוהה להתערבות¹⁴⁸. לאור זאת, היקפי העוני הנרחבים במזרח ירושלים הופכים את רוב אוכלוסייתה לקהל יעד לתוכניות רווחה, מניעה והתערבות. מצב חברתי-כלכלי ירוד לא רק מביא עמו בעיות ייחודיות, אלא אף מעצים קשיים הקיימים בכל האוכלוסיות (כגון נכות, מוגבלות שכלית התפתחותית או התמכרות), באופן המחייב תשומת לב מיוחדת של שירותי הרווחה.

324

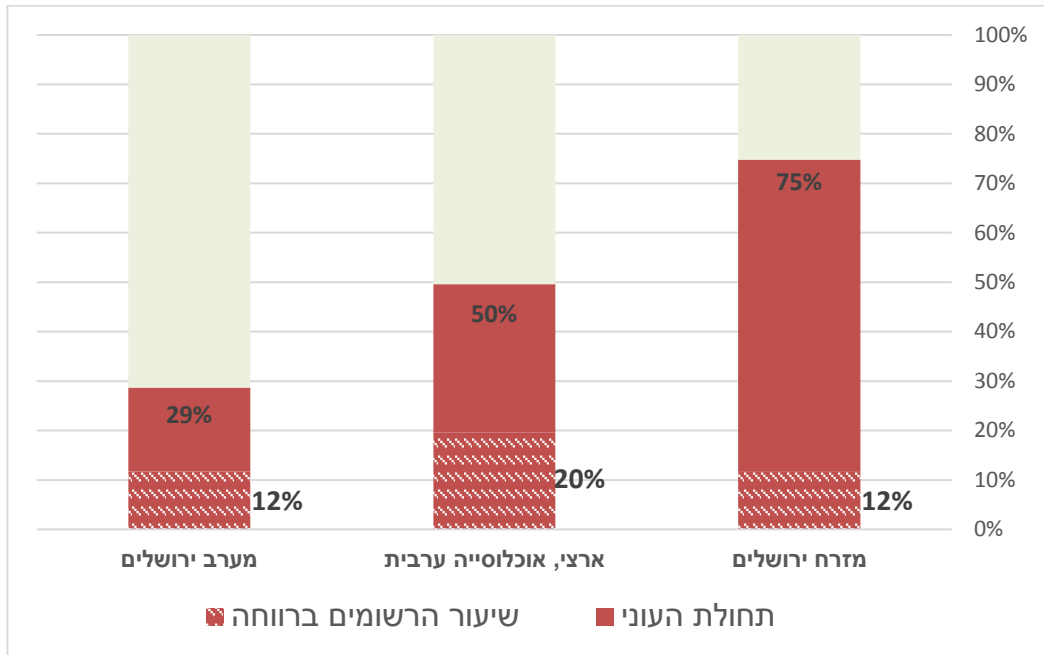
על כן, הנחה מקובלת היא שבחברה בה המצב החברתי-כלכלי חלש מאוד, שיעור רב מהתושבים יהא זקוק לשירותי הרווחה. ואכן בפועל ברחבי הארץ, ככל שתושביה של רשות מקומית עניים יותר (דבר המתבטא בין היתר בממדד החברתי-כלכלי של הרשות), כך שיעור הרשומים ברווחה בה (מקרב כלל התושבים) גבוה יותר¹⁴⁹.

325

נוכח האמור, היות ש-75% מתושבי מזרח ירושלים חיים מתחת לקו העוני, מצופה היה שבמזרח העיר שיעור תושבים גבוה יותר יהיו רשומים ברווחה בהשוואה למקומות שבהם שיעורי העוני נמוכים יותר. ואולם, עולה כי אין זה המצב - בעוד ביישובים במצב חברתי-כלכלי הדומה לשכונות מזרח ירושלים (יישובים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 1 - 2), השיעור הממוצע של רשומים ברווחה הוא כ-20%, במזרח ירושלים רק 12% מהתושבים רשומים ברווחה. גם מהתרשים להלן, המציג את שיעור הרשומים ברווחה במזרח ירושלים ביחס לקבוצות אחרות, עולה כי שיעור הרשומים ברווחה במזרח ירושלים נמוך יחסית:

148 משרד העבודה והרווחה, **סקירת השירותים החברתיים 2016**, עמ' 208.
149 למ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2017**, פרק 6: רווחה, עמ' 92; משרד העבודה והרווחה, **סקירת השירותים החברתיים 2016**, עמ' 16.

תרשים 14: תחולת העוני ושיעור הרשומים ברווחה בקרב תושבי מזרח ירושלים, תושבי מערב העיר וכלל האוכלוסייה הערבית בישראל



על פי נתוני עיריית ירושלים מ-2018 ונתוני הלמ"ס מ-2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

326

מתרשים 14 עולה ששיעור הרשומים ברווחה מקרב תושבי מזרח ירושלים נמוך באופן יחסי, ואינו משקף את היקף המצוקות שם. קיים חשש ששיעור נמוך זה קשור בין השאר להיקף המצומצם של שירותי הרווחה המוצעים לתושבים, כמתואר בדוח זה. משמעות הדבר היא שרבים מבין התושבים הזקוקים לשירותי הרווחה אינם רשומים בהם ועל כן אינם מקבלים טיפול.

327

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי במסגרת תקציבי החלטת הממשלה מ-2018 אושרו הקמת שישה מרכזים להתמודדות עם עוני והדרה חברתית וכן תוכניות בנושא. לטענת העירייה, עם פתיחת המרכזים, יורחב משמעותית היקף השירות.

328

על העירייה ומשרד העבודה והרווחה להבטיח, כי עם הקמת המרכזים החדשים יצליחו לשכות הרווחה להתמודד עם הגידול הצפוי בפונים לשירותי הרווחה. גידול זה עשוי להציף צרכים נוספים של ילדים בסיכון, אנשים עם מוגבלות וקשישים - תחומים שנמצאים כאמור בחוסר ניכר ואינם מטופלים במישרין בהחלטת הממשלה מ-2018. עליהם להתייחס לצורך להרחיב את תקן העו"סים וצוותי הניהול ולצורך להרחיב את המענים, על מנת שניתן יהיה לטפל במטופלים חדשים וקיימים כנדרש. על העירייה גם לתת את הדעת על ביצוע איתור ויישוג (outreach) למטופלים חדשים כדי שהמרכזים החדשים אכן יצליחו להביא להרחבת היקף המטופלים.



329

בשנים האחרונות מתבצעת פעילות רחבה לשיפור שירותי הרווחה במזרח ירושלים - הן על ידי עיריית ירושלים והן בתמיכה ממשלתית. אולם עולה כי אין די בפעילות זו כדי לגשר על הפערים העצומים שנפערו בין שירותי הרווחה במזרח העיר למערבה לאורך עשרות שנות הזנחה בתחום הרווחה במזרח העיר, ובייחוד נוכח העוני המעמיק והמצוקות הרבות שמהם סובל רוב גדול של אוכלוסיית מזרח העיר. השיפור הצפוי עם ביצוע החלטת הממשלה מ-2018 הוא מבורך, אך אינו עונה על רבים מן הפערים שהוצגו בדוח זה, ובפרט בעניין סוגיות התשתית של מחסור בעו"סים

במגוון תפקידים ודרגים, בלשכות רווחה ובשירותים המותאמים לילדים בסיכון, לאנשים עם מוגבלות ולקשישים. xxvi

330

בעת סיום הביקורת מספר התושבים המטופלים ברווחה במזרח העיר נמוך בהרבה מפוטנציאל הנזקקים. כמו כן, הטיפול בילדים בסיכון הוא חלקי וחסר, ובפרט בשכונות חוץ-גדר יש עיכובים ממושכים בפעולות חינוכיות; התוכנית הלאומית 360 מטפלת בילדים מעטים לעומת מספר הילדים הנזקקים וביחס לחלקם בעיר; ויש מחסור מתמשך במסגרות חוץ-ביתיות לילדים בסיכון חמור. הטיפול החסר עשוי לעלות כדי הפקרת שלומם של ילדים וחסרי ישע, באופן שישפיע הן על מוגנותם בהווה והן על עתידם ועל עתיד החברה במזרח ירושלים. גם המענה לאנשים עם מוגבלות ולקשישים שאינם מסוגלים לדאוג לעצמם לוקה בחוסר ניכר. לבסוף, מחסור בעו"סים בתפקידים שונים ועומס מטופלים גדול במיוחד על כל עו"ס, כמו גם מחסור בלשכות רווחה, יש בהם כדי לפגוע במטופלי הרווחה, הן קיימים והן חדשים. בעיות אלה אינן צפויות לזכות לשיפור משמעותי בעקבות יישום החלטת הממשלה משנת 2018, שאינה מתייחסת במישרין לנושאים ולאוכלוסיות אלה.

331

על אף הגידול בהשקעה של עיריית ירושלים והממשלה בתושבי מזרח העיר בשנים האחרונות בתחום שירותי הרווחה, בעת סיום הביקורת הטיפול שמעניקה העירייה - הן מבחינת כמות הרשומים והן מבחינה תקציבית - עדיין נתון בחוסר ניכר ואינו הולם את חלקם באוכלוסייה: למזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים העירוניים בתחום הרווחה, ואולם במזרח העיר מתגוררים לא רבע אלא 38% מתושבי העיר ו-61% מתושבי העיר העניים. עולה שמדובר בהקצאות לא סבירות, שאף אינן מגשימות את עקרון השוויון המהותי. המשך ההקצאות בשיעור זה משמעו לא רק קיבוע הפערים אלא אף העמקתם, הן בעקבות הגידול הטבעי באוכלוסיית מזרח העיר והן בשל כך שאי-טיפול בבעיות רווחה עלול להוביל להחמרתן. לא נמצא שמשרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים הכינו תוכניות פעולה לסגירת הפערים, ולו במסגרת תוכנית ארוכת טווח.

332

נוכח המצוקות החריפות השוררות במזרח ירושלים והצורך להגן על ילדים וחסרי ישע במציאות זו, ובד בבד המחסור היחסי בשירותי רווחה מתאימים שיענו על מצוקות אלה - על עיריית ירושלים להפנות יתר תשומת לב ניהולית למזרח העיר ולפעול באופן אקטיבי כדי להמשיך ולצמצם את הפערים בין מזרח העיר למערבה בתחום שירותי הרווחה. על משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר לתת את הדעת על מצבה הייחודי של מזרח ירושלים - אזור מוכה עוני אשר אוכלוסייתו נתונה במצבי סיכון שונים - ולפעול בשיתוף פעולה עם עיריית ירושלים כדי לשפר את היקף השירותים המוצעים לתושבים החיים שם. על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול להכנת תוכנית - גם אם ארוכת טווח - להתאמת היקפי הטיפול במזרח העיר למצוקות הספציפיות הקיימות שם. על הגופים האמורים להתמקד בחוליות החלשות ביותר בחברה, הנפגעות מהחוסר המתואר, ובראש ובראשונה ילדים נזקקים וחסרי ישע, ולפעול קודם כול כדי לסייע להם.

סיכום

333

תושבי מזרח ירושלים הערבים - כמעט 40% מתושבי הבירה - חבים ככלל בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים לכל הזכויות החברתיות ככל האזרחים. אוכלוסייה זו חיה בעוני קשה, וקיימים פערים עמוקים בכל תחומי החיים בינה ובין תושבי מערב העיר ושאר המדינה, ובכללם פערים ברמת השירותים החברתיים שהיא מקבלת. זאת בין היתר על רקע הזנחה בעבר מצד רשויות המדינה ורתיעה על רקע פוליטי-לאומי של חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים ממגע עם הרשויות. מתוך הכרה במחיר הכלכלי, הביטחוני והאנושי שיש למצב זה, החליטה הממשלה (ב-2014 וב-2018) לאמץ תוכניות רב-שנתיות לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים והקצתה לשם כך תקציב ניכר. משרדי הממשלה ועיריית ירושלים אכן החלו בשנים האחרונות לפעול ביתר שאת לשיפור שירותי החינוך והרווחה לאוכלוסייה זו. מדובר בהחלטות ובמהלכים משמעותיים, ויש בהם כדי להתחיל ולשפר היבטים שונים בתחומי החיים של

האוכלוסייה במזרח ירושלים. שיפור מצבם של תושבי מזרח ירושלים ייטיב הן עם התושבים והן עם המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).

334

עם זאת, רשויות המדינה אינן מממשות את אחריותן כנדרש בכמה תחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין: חינוך לכול, מגיל שלוש עד סוף התיכון ובחינם; והגנה על ילדים נזקקים וחסרי ישע, ובכלל זאת בשכונות חוץ-גדר. זאת ועוד, בכמה היבטים מרכזיים בשירותי החינוך והרווחה, המענה של רשויות המדינה לתושבי מזרח ירושלים חלקי ביותר, והן אינן פועלות די על מנת לשפרו: לימוד השפה העברית בהיקף נמוך מהנדרש לתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (92% מהתלמידים), ובפרט לאלה הלומדים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (40% מהתלמידים), שרבים מהם נאלצים ללמוד בבתי ספר אלה עקב מחסור בכיתות לימוד בבתי הספר הרשמיים. כך פוחתים סיכוייהם של התלמידים להשתלב בעתיד בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, וכן בלימודים גבוהים בישראל. הרשויות גם לא שיפרו די הצורך את ההיקף והנגישות של שירותי הרווחה לתושבים נזקקים ממזרח העיר, באופן שיינתנו ביחס הולם לניתן במערב העיר ולנוכח המצוקות החמורות במזרח.

335

על רשויות המדינה - ובפרט עיריית ירושלים, משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול כל אחת בתחום אחריותה ובשיתוף פעולה על פי הנדרש כדי לשפר את שירותי החינוך והרווחה במזרח ירושלים, ובפרט בתחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין כמפורט בדוח זה. בכלל זה, על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול בשיתוף משטרת ישראל וצה"ל למימוש אחריות המדינה להגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר. כפי שאף הכירה בכך הממשלה, המצוקות והפערים העמוקים מחייבים שהרשויות יפעלו בדחיפות על מנת לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים, ובכך לחזק גם את חוסנה הכלכלי והחברתי של ירושלים ושל המדינה כולה.

i	החברה המזרח ירושלמית נעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות. מגמות אלה מדגישות את החיוניות ואף את ההשפעות האפשריות של פעילות לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייה זו.
ii	העירייה ומשרד החינוך לא הגיעו להסדרים כספיים עם בתי"ס המוכש"רים לצורך כיסוי עלויות לימודי היסוד של התלמידים, בהתאם לפסיקת בג"ץ.
iii	המדינה מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית לתלמידים.
iv	העירייה והמטרה לא הסדירו ביניהן שיטת פעולה מתואמת, שתאפשר להן להגיש טיפול מהיר ומתאים לילדים במצבי סיכון בשכונות חוף-גדר, ולא הסדירו זאת מול צה"ל.
v	הקצאות המשאבים לשירותי הרווחה במזרח ירושלים הן לא סבירות, אינן תואמות את צורכי האוכלוסייה ואת גודלה, ולכן אף אינן מקיימות את עקרון השוויון המהותי.
vi	ההפרדה שיוצרת הגדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי ירושלים, המתגוררים בשכונות חוף-גדר שבתחום השיפוט שלה, את ההגנה הדרושה להם במצבים של סיכון מייד.
vii	החברה המזרח ירושלמית נעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות. מגמות אלה מדגישות את החיוניות ואף את ההשפעות האפשריות של פעילות לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייה זו.
viii	מצב רוב התשתיות והשירותים במזרח ירושלים ירוד לעומת מערבה. גם השתתפות האוכלוסייה בחיי הכלכלה והתעסוקה של העיר מועטה, והדבר מדגיש את הצורך העמוק בשירותים חברתיים.
ix	המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים צפוי להימשך גם בשנים הקרובות.
x	על העירייה ומשרד החינוך לאפשר לתלמידים וילדי הגן לממש את זכותם לחינוך חינם במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכש"רים.
xi	משיפור הוראת העברית בבתי הספר יצאו נשכרים הן תושבי מזרח ירושלים והן המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).
xii	רק לכ-8% מהתלמידים במזרח ירושלים מקצה משרד החינוך את שעות התקן המזערי לעברית.
xiii	על משרד החינוך להרחיב ככל שניתן את היקף לימודי העברית בקרב 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית.
xiv	המדינה מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית לתלמידים.
xv	על משרד החינוך לפעול ליישום מערך המדידה וההערכה של הלימודים בכל בתי"ס הרשמיים והמוכש"רים במזרח ירושלים.
xvi	ההשקעות במסגרת החלטות הממשלה אינן מתייחסות לתחומים רבים בשירותי הרווחה במזרח העיר. בתחומים אלה שורר פער גדול בהיקף השירות בין מזרח העיר למערבה ולשאר הארץ, בפרט נוכח הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה.
xvii	"אין אצלנו אף אחד שדואג לסדר... אנחנו בלי חוק... אין מי שמגן עלינו... והעירייה לא מתפקדת כאן בכלל, אין שירותים" (תושבת קבע בת 50, מורה, נשואה ואם לארבעה ילדים).
xviii	כשעולה צורך להגיע למקום מגורי הקטין בשכונות חוף-גדר כדי להוציא משם ולהחזירו למסגרת החסות שבה הושם בצו בית משפט, אין במציאות הנוכחית כל מנגנון המאפשר את ביצוע הפעולה הזאת.
xix	ההפרדה שיוצרת הגדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי ירושלים, המתגוררים בשכונות חוף-גדר שבתחום השיפוט שלה, את ההגנה הדרושה להם במצבים של סיכון מייד.
xx	סיכויי של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית 360 קטנים פי שניים מסיכויי של ילד דומה במערב העיר.
xxi	במועד סיום הביקורת לא היה למשרד העבודה והרווחה מענה למחסור בפתרונות חוף-ביתיים לילדי מזרח ירושלים בני 0 - 6, וגם המענה לילדים בני 6 - 8 טרם גובש סופית.
xxii	בשלבי הטיפול והשיקום שמחוץ לכותלי לשכות הרווחה אנשים עם מוגבלות וקשישים ממזרח ירושלים מקבלים היקף שירותים שאינו הולם את חלקם באוכלוסייה ואת הצורך הקיים.
xxiii	גם לאחר תוספת משמעותית ומבורכת של משרות תקן של עו"סים, למזרח העיר מוקצים רק כ-27% ממשרות העו"סים בעיר, אף שמטופלי הרווחה במזרח ירושלים הם כ-39% מכלל מטופלי הרווחה בעיר.
xxiv	במזרח ירושלים משרתת כל לשכת רווחה בממוצע שטח שהוא יותר מכפול בגודלו מהשטח שמשרתת לשכה במערבה. רמת הנגישות ללשכות הרווחה שבמזרח העיר נמוכה, ועלולה למנוע מתושבים הנזקקים לשירותי הרווחה לפנות לקבלתם.
xxv	נוכח המצוקות במזרח ירושלים, על משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לפעול יחד כדי להבטיח במהלך רב-שנתי את השלמת החוסרים.
xxvi	השיפור הצפוי עם ביצוע החלטת הממשלה מ-2018 הוא מבורך, אך אינו עונה על סוגיות התשתית של מחסור בעובדים סוציאליים, בלשכות רווחה ובשירותים המותאמים לילדים בסיכון, לאנשים עם מוגבלות ולקשישים.

טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

תקציר

רקע כללי

בשכונות מזרח ירושלים¹ מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים². שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שהתפקדו במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 ולא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון לישיבת קבע על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952³ (להלן - חוק הכניסה לישראל). כ-97% מתושביה הערבים של ירושלים מתגוררים בשכונות מזרח העיר: כ-22,000 מהם הם אזרחים, כ-294,000 תושבי קבע, וכ-3,000 תושבים ארעיים.

חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות) קובע כללים למתן אזרחות ישראלית, ואילו מעמד של תושב קבע מוסדר באמצעות חוק הכניסה לישראל, שקובע כי אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ניתנים על ידי שר הפנים ומי שהוסמך על ידיו (להלן - תושב קבע). תושבי קבע במדינת ישראל חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרחים, למעט, למשל, הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לשאת דרכון ישראלי. רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין), כיחידת סמך עצמאית של משרד הפנים, מופקדת, בין היתר, על הטיפול בבקשות של אנשים למתן מעמד של אזרח או של תושב קבע. בתקופת הביקורת כיהן מר אריה מכלוף דרעי כשר הפנים. מינואר 2010 עד דצמבר 2016 שימש מר אמנון בן עמי בתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין. ממועד זה ועד יוני 2017 שימש מ"מ המנכ"ל מר אמנון שמואלי, ומיולי 2017 משמש בתפקיד המנכ"ל פרופ' שלמה מור-יוסף.

מרבית ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) חלים על "תושב ישראלי", והזכאות לביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), ניתנת ל"תושב" לעניין חוק הביטוח הלאומי. חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר מיהו תושב ישראלי, ותושבות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ומבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל⁴. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2018 היו 287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוק ביטוח בריאות⁵.

המוסד לביטוח לאומי פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי וכן מתוקף חוקים נוספים ונועד להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. מ-2012 ועד ינואר 2017 שימש פרופ' שלמה מור-יוסף כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ומנובמבר 2017 משמש מר מאיר שפיגלר כמנכ"ל. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר העבודה והרווחה) ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי⁶. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

1 "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (2015-2017), 9.5.18.

3 בג"ץ 282/88 מוברק עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב (2) 424.

4 עב"ל (ארצי) 14-09-65521 נג'אתי קואס נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 27.3.17).

5 נתוני מינהל מחקר ותכנון מערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 2018.

6 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. הבדיקה כללה את הנושאים האלה: המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים; שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים; וקביעת מעמד תושבות בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת זכויות סוציאליות. הביקורת נערכה ברשות האוכלוסין ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הביקורת ראינו נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2018 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים.

הליקויים העיקריים

המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

נמצא כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל, לא קבע מדיניות כזו. השר, באמצעות רשות האוכלוסין, אף לא יזם ביצוע עבודת מטה כתשתית לקביעת מדיניות, והרשות לא מיפתה את הסוגיות המרכזיות בנושא זה - למשל אלה שעלו בפסיקה (ראו להלן) - ולא ניתחה את משמעויות ההסדרים הקיימים ואת השלכתם על חיי התושבים. גם שר העבודה והרווחה, שממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, לא יזם קביעת מדיניות כזו, וכך גם הנהלת המוסד לביטוח לאומי. הביקורת במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו, העלתה שגם הם לא יזמו עבודת מטה כאמור. באין מדיניות ממשלתית כוללת, מרכז הכובד של ההכרעה בסוגיות האמורות היה, הלכה למעשה, בידי המערכת השיפוטית.

שינוי נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעקבות פסיקה נסיבתית

על רקע היעדר גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ניסחו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי אוסף של נהלים הקשורים להיבטים שונים של הסוגיה, ואלה משמשים מעין מדיניות ממשלתית. ואולם, שלא כמו מדיניות המתגבשת באופן סדור, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, כמו הזכות לבריאות ולשלמות המשפחה, התגבשו הנהלים בעקבות החלטות שהתקבלו אד-הוק, בסד הזמנים של ההליך המשפטי ובהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. דפוסי החלטה אלו אינם תחליף ראוי למדיניות כוללת לאחר בחינה יסודית של מכלול ההיבטים הרלוונטיים, ובהם היבטים חוקתיים, מדיניים, תקציביים ומוניציפליים.

ריבוי פסיקות בתי המשפט בשאלות עקרוניות הקשורות למעמדם וזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנוהליהם - מלמדים כי בהיעדר עבודת המטה המקיפה כאמור, המסגרת המשפטית הרלוונטית הקיימת בסוגיה זו - מהוראות החוקים ועד נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי - אינה מספקת מענה שלם וקוהרנטי לסוגיות יסוד בתחום מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים.

תושבי מזרח ירושלים נאלצו לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי וזכויות נוספות הנובעות ממעמד זה. מציאות זו פוגעת, לעיתים באופן קשה ביותר, באפשרות שנתנת המדינה לתושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.

היעדר שקיפות בנוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי

הביקורת העלתה כי המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עגנו בנוהליהם ולא פרסמו בציבור שינויים במדיניותם, לעניין תושבי השטח המיוחד⁷ ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע למי שתושבותו פגה ורכש אזרחות זרה, ובכך פעלו שלא על פי חובתם בדין. קיימת אפשרות סבירה שבשל חוסר הידיעה על שינויי המדיניות לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למיצוי זכויותיהם, ובכך נפגעו קשות זכויותיהם של תושבי השטח המיוחד ושל מי שתושבותם פגה ורכשו אזרחות זרה.

פגיעה ביכולת לממש את הזכות לקבלת אזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות

עלה כי רשות האוכלוסין לא קבעה כללים בדבר בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות - התנאים להגשתה, המסמכים הדרושים לבחינתה והליך הטיפול בה. בכך נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, שנותר כאות מתה, ונפגעת יכולתם של חלק מהם לממש את הזכות לקבל אזרחות על פי התנאים שנקבעו באותו סעיף.

שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים

הזכאות לקבל שירות רק בלשכה במזרח העיר

רשות האוכלוסין מגבילה את מתן השירותים לתושבי מזרח ירושלים ללשכת אוכלוסין אחת בלבד - במזרח העיר - ואינה מתירה להם לקבל שירות בלשכה אחרת, לרבות זו שבמערב העיר, להבדיל מאזרחי המדינה הרשאים לקבל שירות בלשכות שונות ללא קשר למקום מגוריהם. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ אפשרה הרשות מתן שירות בעניין אחד בלבד, חידוש תעודות מעבר ביומטרי⁸, לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות.

שירות מרחוק: הנגשת שירותים מקוונים בשפה הערבית

שפתם העיקרית, ולעיתים היחידה, של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית. שירותים מקוונים בערבית עשויים לשפר את רמת השירות לתושבים אלה, הנזקקים לשירותים של לשכת האוכלוסין בתכיפות רבה יחסית לאזרחי המדינה. ואולם, שירותים אלה והמידע בעניינם אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי, וכמו כן אין אפשרות להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בערבית. ההנגשה הלקויה של שירותים ממשלתיים בערבית פוגעת בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו ולעיתים אף מייקרת את השירות עבורם.

המתנה ממושכת לקבלת תור בלשכת מזרח ירושלים

נמצא שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך כל שלבי הטיפול בבקשות להתאזרחות ובבקשות לאיחוד משפחות במקרה שבן הזוג תושב אזור⁹ (להלן - אחמ"ש קבע), אף לא למשך הזמן שבין קביעת התור לבין המועד שייקבע להגשת הבקשה.

⁷ השטח שבין גדר ההפרדה ובין התחום המוניציפלי של ירושלים.

⁸ תעודת מעבר על פי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 היא תעודת זהות ישראלית ומסע שאינה דרכון, והיא ניתנת למי שאינו אזרח ישראלי, או למי שאזרחותו נתונה בספק או בלתי מוגדרת; במקרים מיוחדים היא ניתנת גם לאזרח ישראלי לפי בקשתו. תיעוד ביומטרי (תעודת זהות, דרכון ותעודת מעבר), הוא תיעוד הכולל אמצעים ונתונים ביומטריים ייחודיים לכל אדם. מסמך זיהוי ביומטרי כולל שבב אלקטרוני שבו שתי טביעות האצבע ותצלום הפנים של התושב.

⁹ ההגדרה של "אזור" על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 היא: כל אחד מאלה יהודה והשומרון וחבל עזה.

הביקורת העלתה כי תושבי מזרח ירושלים נדרשים להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכלו להגיש את בקשתם לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר. הביקורת העלתה כי באוקטובר 2017 המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות בלשכת מזרח ירושלים היה בפברואר 2019. בדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2018 העלתה כי המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות היה בינואר 2021.

פרק זמן של שנתיים וחצי, רק לצורך הגשת בקשה להתאזרחות, חריג בחומרתו ובלתי סביר לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות למציאת פתרון הבעיה, עלול להתפרש על ידי תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. הפערים בעניין זה משקפים כשל חמור בעבודתה בכל הנוגע להענקת שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים ופוגעים באמון הציבור בה. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו.

עלה כי מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות¹⁰ באמצע יוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש בממוצע לכל היותר, בעוד שתושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין בממוצע כמעט חצי שנה; בתל אביב, בירושלים (מרכז העיר), בחיפה ובבאר שבע עמדו לרשות הציבור באמצע יוני 2018 יותר מ-10,000 תורים פנויים במהלך שלושת החודשים העוקבים, בעוד שבלשכת מזרח ירושלים נתפסו כלל התורים הפנויים במהלך התקופה הזו. פער זה משקף אפליה של תושבי מזרח ירושלים אל מול מי שזכאי לקבל שירות בלשכות שנבדקו, בבואם לממש את זכותם לקבל מהמדינה תיעוד ביומטרי.

המתנה בתור בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים

הביקורת העלתה כי תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין בתוך מתחם הלשכה שלוש עד ארבע שעות לצורך קבלת שירות בלשכה זו. פרק זמן זה אינו כולל זמן המתנה נוסף לצורך כניסה, למתחם הלשכה שעל פי עתירה שהוגשה לבג"ץ, אורך יותר משעה. עוד נמצא כי משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים הוא ארוך במידה ניכרת (73 דקות בממוצע) בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות (39 דקות בממוצע), אף על פי שמשך הזמן הממוצע למתן השירות עצמו - דומה ומספר מקבלי השירות נמוך יותר מבין כל הלשכות האחרות.

תנאי ההמתנה וזמני ההמתנה בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת קשים, ואינם הולמים תנאים לקבלת שירות מטעם מדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה.

משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד

במועד הביקורת היו כ-2,500 בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהוגשו בשנים 2014-2016 והטיפול בהן טרם הסתיים, אף שחלפו כמה שנים מאז שהן הוגשו ללשכת מזרח ירושלים. מציאות זו משקפת שיהוי ניכר ובלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות אלו, הפוגע במגישי הבקשות.

¹⁰ לשכת ירושלים (מרכז העיר); לשכת תל אביב; לשכת חיפה; לשכת באר שבע.

פעולות הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות בלשכת מזרח ירושלים

בנובמבר 2017 היו בלשכה כ-3,000 בקשות להתאזרחות שטרם טופלו, כחמישית מהן (640) הוגשו עוד ב-2014; באותה עת היו בלשכה כ-1,500 בקשות לרישום קטין שלא טופלו. נמצא כי מטה מינהל האוכלוסין גיבש תוכנית עבודה שבה הציב יעד לצמצום כל הפיגור בטיפול בבקשות להתאזרחות שהוגשו ללשכת מזרח ירושלים ב-2014 ולא טופלו, אולם היעד האמור לא הושג כלל: הרשות קיבלה החלטות רק ב-20% מהבקשות שהוגשו ב-2014 ולא טופלו. עוד עלה כי הרשות לא גיבשה תוכנית עבודה לצורך צמצום הפיגורים בטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ולרישום קטין עד למועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה שכמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה בפועל במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) אינם דוברים ערבית. כאמור, שפתם העיקרית של תושבי מזרח ירושלים, ולעיתים היחידה, היא ערבית, ולפיכך גוברת החשיבות למתן השירותים בערבית.

במהלך השנים הללו, ובייחוד בתקופת כהונת מנכ"ל הרשות הנוכחי, פעלה רשות האוכלוסין לשיפור רמת השירות בלשכה הן בהיבט הפיזי של תנאי ההמתנה והן בהיבט של משך הטיפול בבקשות לקבלת מעמד, בין היתר, על ידי מעבר ללשכה גדולה ומרווחת יותר ועל ידי הגדלת כוח אדם של הלשכה. פעולות אלה הביאו להטבה מסוימת באופן מתן השירות, אולם השירות שניתן לתושבי מזרח ירושלים עדיין נחות בהרבה מזה הניתן לאזרחים ביתר חלקי הארץ. לנוכח הענקת שירות במשך שנים ברמה שאינה משביעת רצון לתושבי מזרח ירושלים, לנוכח שימוש לא יעיל במשאבי כוח האדם המותאמים לאוכלוסייה שבחלקה הגדול, אינה דוברת עברית על בוריה ולנוכח היעדר פתרונות מספקים במשך שנים לעומס הרב בלשכה, עולה חשש כי רשות האוכלוסין לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים.

קביעת מעמד תושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך הענקת זכויות סוציאליות

משך הטיפול בבקשות להכיר בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי
עלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2018, טרם הגדיר המוסד לביטוח לאומי את משכי הזמן המרביים לשלבי הטיפול בבקשות על ידי מחלקת תושבות.

נתוני המוסד לביטוח לאומי על הליך הטיפול בבקשות תושבות
נמצא שהמידע על טיפול בבקשה לתושבות מנוהל במוסד לביטוח לאומי באמצעות כמה מערכות מידע, אולם מערכות אלו אינן מקושרות זו לזו באמצעות מספר בקשה המאפשר לעקוב אחר הטיפול בבקשה לכל אורך שלבי הטיפול בה. עוד עלה כי מנתוני המוסד לביטוח לאומי אי-אפשר לקבל מידע פרטני לגבי כל בקשה ובקשה שהוגשה בשנים 2014-2017, ולדעת מה כלל הליך הטיפול בה, לרבות אם היא טופלה על ידי מחלקת תושבות, מהי ההחלטה שקיבלה מחלקת תושבות, אילו בקשות הופנו לחקירה, זהות מבצע החקירה ומהן תוצאות החקירה.

הכרה בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי בעקבות הליכים משפטיים
תוצאות ההליכים המשפטיים בעניינן של תביעות, שהגישו תושבי מזרח ירושלים לבתי משפט על החלטות של המוסד לביטוח לאומי בדבר הכרה בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ואשר ניתן בהם פסק דין, מלמדות כי בכמחצית המקרים קיבל בית המשפט את טענות התובעים. ברובם המכריע של המקרים החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים, רק לאחר הגשת התביעה. הסיבה העיקרית להגשת התביעות הייתה שיהיו בקבלת ההחלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

אי-פרסום נוהלי המוסד לביטוח לאומי בנוגע לקביעת תושבות

הביקורת העלתה כי הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו הכולל אפשרות לביצוע חקירה אינם מצוינים באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי.

משך זמן החקירות

נמצא כי המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה הפרטיות להעמיד לרשותו חוקרים במספר שנקבע בתנאי המכרז. אי-קיום התנאי גורע במידה רבה מן התשומות שהתכוון המוסד לביטוח לאומי להפנות לביצוע החקירות, דבר העלול לפגוע בטיפול של המוסד בניהול החקירות בעניינין של התביעות שהוגשו. כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות של הליך המכרז, שכן אפשר כי תנאי בעניינין הצוות המקצועי שנדרשו המציעים להעמיד מנע התמודדות של מציעים אחרים.

קבלת החלטות במוסד לביטוח לאומי על סמך ממצאי החקירות

עלה כי אי-קבלת סרטים וקלטות שמע חשובים פוגעת בתשתית הראייתית שעליה נשענת החלטת מחלקת תושבות בשאלה אם להכיר במעמד של תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי ומשפיעה על זכאותם של תושבי מזרח ירושלים לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות. פערים אלו משפיעים גם על החלטת רשות האוכלוסין בנושא ההכרה במעמדם של תושבי מזרח ירושלים. יוצא אם כן, שככלל מחלקת תושבות מגבשת ומקבלת את החלטתה בנוגע למעמד מגיש הבקשה בהסתמכה על פעולות החקירה של חברות החקירה הפרטיות וממצאיהן, בלי שיש בידיה כלל התשתית הראייתית הנדרשת, למעט כאשר נפתח הליך משפטי.

היעדר אמצעי פיקוח ובקרה ראויים על החקירות

הביקורת העלתה כי המוסד לביטוח לאומי לא נקט אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים, וכי חקירות המבוצעות במיקור חוץ מתנהלות אגב שמירה על כללי המינהל התקין. בין היתר, לא נבדק שהחקירות נוהלו ללא דעות מוקדמות ובאופן הגון וללא חקירת קטינים.

עלה כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר לחברות החקירה הפרטיות הנחיה או נוהל, בנוגע לאבטחת המידע ונוהלי הגישה למידע, לאיסופו, לסימונו, לאימותו ולעיבוד נתונים. כמו כן, בשנים 2014-2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות פיקוח ובקרה בנוגע לקיום נוהלי אבטחת המידע בידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ובכלל זה לא ערך ביקורות במשרדי החברות ודרישות למסמכים.

ההמלצות העיקריות

על הממשלה בכלל ועל שר הפנים בפרט לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ועל סמך אותה מדיניות ליזום תיקוני חקיקה ושינויים בהוראות המינהליות. על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, שתכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד והסוגיות שעלו בפסיקה ובעתירות התלויות ועומדות, ולהביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. כיוון שלסוגיות בתחום זה יש השלכות כבדות משקל על מהלך חייהם של תושבי מזרח ירושלים ועל זכויותיהם, יש לשקול קבלת התייחסות של התושבים וגורמים מקרב החברה האזרחית.

על המוסד לביטוח לאומי ועל רשות האוכלוסין לעגן בנוהליהם את השינויים במדיניותם בנוגע לתושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע למי שתושבותו פגה ורכש אזרחות זרה, ולפרסמם בציבור ללא דיחוי.

על רשות האוכלוסין לקבוע תנאים ודרישות להגשת בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות וכללים לטיפול בבקשות אלה, באופן תכליתי, יעיל ושקוף, ולפרסם, וכך לאפשר מיצוי זכויות והגשת בקשות להתאזרחות על פי סעיף זה.

על רשות האוכלוסין לבחון בהקדם בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, הענקת שירותים נוספים האפשריים לתושבי מזרח העיר בלשכות נוספות בהקדם האפשרי.

על רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול להנגשת שירותיה גם בשפה הערבית: באתר השירותים והמידע הממשלתי, במערכת לזימון תורים ובעמדות לשירות עצמי. כמו כן עליה להציב עמדות לשירות עצמי בלשכת מזרח ירושלים. כל זאת בסיועה של יחידת ממשל זמין.

על רשות האוכלוסין לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לצורך מתן מענה בפרק זמן סביר לבקשות של תושבי מזרח ירושלים להתאזרחות ולאיחוד משפחות קבע, ובכלל זה לקבוע מהו פרק הזמן הנדרש לכל שלב משלבי הטיפול; עליה ליצור מנגנון של מעקב ופיקוח במטרה לוודא שלשכת מזרח העיר עומדת בפרקי הזמן שייקבעו.

על רשות האוכלוסין להמשיך בפעולותיה לשיפור השירות ולהשגת שוויון בין מקבלי השירות בלשכת מזרח העיר לבין שאר לשכות האוכלוסין, לרבות בכל הנוגע לזמינות תורים. עוד עליה לפעול לכך שתושבי מזרח ירושלים יקבלו שירות יעיל ואיכותי בלשכת מזרח העיר, בתנאים שבהם מקבלי שירותים שאר אזרחי המדינה, בייחוד בהיבט של משך זמן ההמתנה. כמו כן עליה לשפר את הנגישות לבאים ללשכת מזרח ירושלים.

משרד מבקר המדינה מברך על פעולותיה של הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות ב-2018 לרבות פתיחת לשכה נוספת במזרח ירושלים. עם זאת, על הנהלת רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ליצירת שינוי ממשי ולאורך זמן ברמת השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים, ובכלל זה עליה לבחון את אופן היישום של ההמלצות שהוגשו לה לבחינת תהליכי העבודה ותהליכי השירות בלשכת מזרח ירושלים בהקדם האפשרי ולגבש תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים. עוד על מנכ"ל רשות האוכלוסין לכלול בתוכנית העבודה של הרשות בשלוש השנים הבאות יעדים כמותיים בדבר שיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה בלשכת מזרח ירושלים, ולהציגם לשר הפנים. יעדים אלה אמורים לשקף מהלך כולל לשיפור השירות לתושבי מזרח ירושלים.

על המוסד לביטוח לאומי לקבוע את משך הזמן המרבי לטיפול בבקשות תושבות על ידי מחלקת תושבות, וכן עליו להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי המוסד לביטוח לאומי ולבצע בקרה על יישום; עליו לטייב ולשפר את מסד הנתונים על הטיפול בבקשות לתושבות של תושבי מזרח ירושלים, כך שישמש גם כלי לניהול הליך הטיפול בבקשות מתחילתו ועד קבלת החלטה, לרבות אפשרות לניטור ההליך.

על המוסד לביטוח לאומי לנקוט פעולות שיבטיחו שהטיפול בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידיו. מהלך כזה ישפר את השירות, יחסוך משאבים ויגביר את אמון הציבור במוסד לביטוח לאומי; עליו לפרסם בהקדם את ההנחיות המינהליות שלפיהן נבדקת התושבות ואת שלבי ההליך לרבות האפשרות כי תתבצע חקירה, ואת רשימת המסמכים שיידרש מגיש הבקשה להגיש. פרסום זה יאפשר למגיש הבקשה למצות את זכויותיו וכן יאפשר לבתי המשפט לבקר את החלטות המוסד לביטוח לאומי.

על המוסד לביטוח הלאומי לדרוש מחברות החקירה הפרטיות לעמוד בתנאי המכרז ולהעמיד כוח אדם כמתחייב מהמכרז לאספקת שירותי חקירה במטרה לקצר את תקופת ההמתנה לממצאי החקירות; עליו לחולל שינוי יסודי בהליכי הבחינה והבקרה שהוא מקיים בנוגע לממצאי החקירה של חברות החקירה הפרטיות, כחלק מחובתו כרשות מינהלית לנהוג בהגינות

ובסבירות ולבסס את החלטותיו על תשתית עובדתית ראויה. כמו כן, עליו לעגן את ההליכים שהוא מחויב לקיים בתחום זה בנוהל בקרה סדור; להסדיר הליכי פיקוח ובקרה נאותים בכל הנוגע לאבטחת המידע הנשמר בחברות החקירה הפרטיות.

על מנהל אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי לקיים אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על החקירות שמבצעות חברות החקירה בהתאם לתוכנית פיקוח סדורה, לנוכח העובדה שפעולות החקירה עלולות להסב פגיעה ממשית לזכויות יסוד של הנחקר, ובהן הזכות לפרטיות, כבוד ולקניין.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים, שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים קודם שהוקמה מדינת ישראל, זכאים כתושבי קבע, לקבל שירותים מרשות האוכלוסין וההגירה ומהמוסד לביטוח לאומי ביעילות, בשקיפות ובזמן סביר, למען מיצוי זכויותיהם בנושא מעמדם האזרחי ומיצוי זכויותיהם הסוציאליות, ובכללן ביטוח בריאות.

דוח זה מלמד על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. במקום גיבוש מדיניות סדורה, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, נבנתה מעין מדיניות ממשלתית באמצעות החלטות נקודתיות שהתקבלו אד-הוק, בהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות בעתירות שהגישו תושבי מזרח ירושלים כדי לממש את זכויותיהם. אופן פעולה זה פוגע לעיתים קשות ביכולתם של תושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע.

ממצאי הביקורת העלו כי השירות שרשות האוכלוסין נתנה לתושבי מזרח ירושלים נחות בהרבה מזה המוענק לאזרחים ביתר חלקי הארץ, ועולה חשש כי הרשות לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים: לא פעלה בשקיפות לפרסום שינויים במדיניותה; לא גיבשה נהלים למימוש הזכות לאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות; לא הנגישה שירותים מקוונים בשפה הערבית; לא פעלה בנחישות לקיצור זמני המתנה הארוכים לקבלת תור לשירותי מרשם ולקבלת מעמד; הרשות כשלה בקיצור משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד ובפרט הטיפול בבקשות להתאזרחות שהיו בלתי סבירים לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות לפתרון הבעיה, עלול להתפרש בקרב תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן פערים אלו משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע לטיפול בבקשות להתאזרחות ופוגעים באמון הציבור בה.

המוסד לביטוח לאומי, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה. הליך קביעת מעמד התושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא חיוני ובסיסי לקבלת ביטוח בריאות וזכויות סוציאליות. ממצאי הביקורת העלו כי בכל הנוגע לתושבי מזרח ירושלים הליך זה אינו מתבצע בשקיפות המחויבת ובמהירות הראויה, באופן הפוגע באפשרות למיצוי זכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים. המוסד לביטוח לאומי אינו מפעיל אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על פעולות החקירה שמבצעות חברות החקירה הפרטיות, שעלולות להסב פגיעה ממשית בזכויות יסוד של נחקר (פרטיות, כבוד וקניין) וכן הוא אינו מפקח על אבטחת המידע הנשמר בחברות אלו; אי-אבטחתו הנאותה של המידע כרוכה בפגיעה בזכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

על הממשלה בכלל, ועל שר הפנים בפרט, לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. על שר הפנים להביא לפני הממשלה הצעה למדיניות זו שתגובש על

בסיס עבודה מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, ותכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ביתר שאת להענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, כפי שניתן לאזרחי ישראל. על המוסד לביטוח לאומי לנקוט את הפעולות הנדרשות כך שהטיפול בתביעות הכרוכות בקביעת תושבות יינתן באופן מיטבי ובמהירות הראויה, אגב הבטחת זכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.



מבוא

1. בשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים¹¹. הצירוף "מזרח ירושלים", בדוח ביקורת זה, מתייחס לתיאור השכונות הערביות בירושלים ולתושביה הערבים בלבד.ⁱ

2. בשנת 1967 הוחלו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה גם ב"מזרח ירושלים"¹². מתוקף זה חל על מזרח ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל). על פי פסיקת בית המשפט, שהותם בישראל של תושבי מזרח ירושלים, שהתפקדו במפקד האוכלוסין שהתקיים ב-1967 ולא התאזרחו, נעשית מכוח רישיון לשיבת קבע על פי חוק הכניסה לישראל¹³ (להלן - תושב קבע).

3. חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות) קובע כללים למתן אזרחות ישראלית, ואילו מעמד של תושב קבע מוסדר באמצעות חוק הכניסה לישראל, שקובע כי אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ניתנים על ידי שר הפנים ומי שהוסמך על ידיו. מעמד האזרחות טומן בחובו את הזכויות והחובות הרבות ביותר בכל הנוגע לקשר של האדם עם המדינה. תושבי קבע במדינת ישראל חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרחים למעט, למשל, הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לשאת דרכון ישראלי.

רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין), כיחידת סמך עצמאית של משרד הפנים, מופקדת, בין היתר, על הטיפול בבקשות של אנשים לקבלת מעמד של אזרח או של תושב קבע ובבקשות להנפקת מסמכי זיהוי ונסיעה. בתקופת הביקורת כיהן מר אריה מכלוף דרעי כשר הפנים. מינואר 2010 עד דצמבר 2016 שימש מר אמנון בן עמי בתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין. ממועד זה ועד יוני 2017 שימש מ"מ המנכ"ל מר אמנון שמואלי, ומיולי 2017 משמש בתפקיד המנכ"ל פרופ' שלמה מור-יוסף (להלן - המנכ"ל הנוכחי).

3. מרבית ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) חלים על "תושב ישראל"¹⁴, והזכאות לביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות) ניתנת ל"תושב" לעניין חוק הביטוח הלאומי.

חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר מיהו תושב ישראל. תושבות לעניין חוק זה נבחנת על פי תשתית עובדתית ועל פי מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה, וכוללים, בין השאר, מגורי קבע בתחומי מדינת ישראל¹⁵. עוד נקבע בפסיקה כי גם אם אדם נושא תעודת זהות ישראלית, יש להכיר בו כתושב רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בתוך תחומי מדינת ישראל.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (2015-2017), 9.5.18.
¹² סעיף 111 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948; צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967.

¹³ בג"ץ 282/88 מוברק עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב (2) 424 (להלן - בג"ץ עווד).

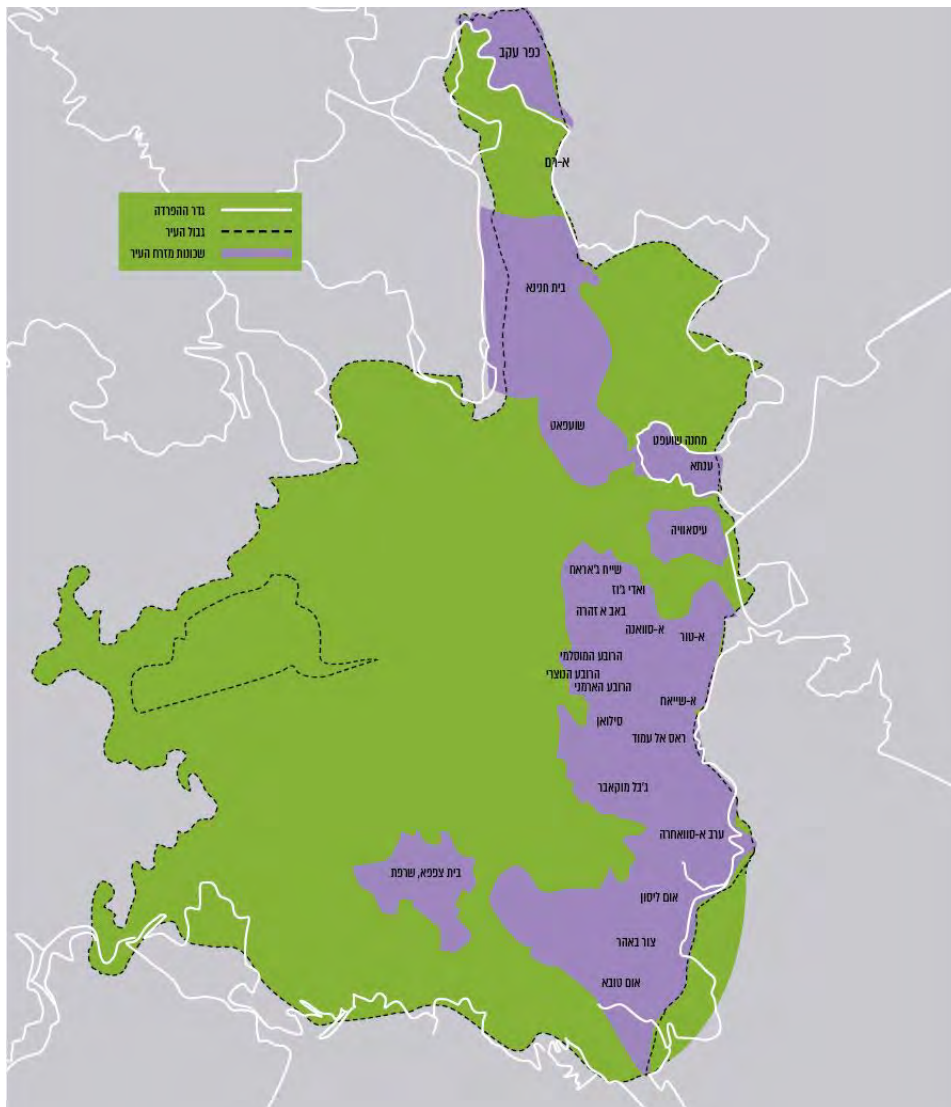
¹⁴ למשל, כדי שאדם יוכר כ"הורה מבוטח" הזכאי לקבל קצבת ילדים עליו להיות "תושב ישראל", קבוע בהוראות סעיפים 65, 66 ו-240 לחוק הביטוח הלאומי.

¹⁵ עב"ל (ארצי) 14-09-65521 נג'אתי קואס נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 27.3.17).

המוסד לביטוח לאומי פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי וכן מתוקף חוקים נוספים ונועד להבטיח לאוכלוסיות חלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן. מ-2012 ועד ינואר 2017 שימש פרופי שלמה מור-יוסף כמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ומנובמבר 2017 משמש מר מאיר שפיגלר כמנכ"ל. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר העבודה והרווחה) ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי¹⁶. בתקופת הביקורת כיהן ח"כ חיים כץ כשר העבודה והרווחה.

4. כ-97% מתושביה הערבים של ירושלים (כ-319,000 איש) מתגוררים בשכונות מזרח העיר. בתמונה ובתרשים הבאים יוצגו מפת העיר ירושלים, ובה סימון השכונות הערביות שבה, ופילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמדם האזרחי. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי ב-2018 היו 287,000 מתושבי מזרח ירושלים תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפיכך הם תושבים גם לפי חוק ביטוח בריאות¹⁷.

תמונה 1: מפת השכונות הערביות בירושלים



המפה התקבלה מעיריית ירושלים, מינהל תכנון ותשתיות, אוגוסט 2018.
*המפה לצורך המחשה בלבד של שכונות מזרח ירושלים ואינה מייצגת גבולות מדיניים.

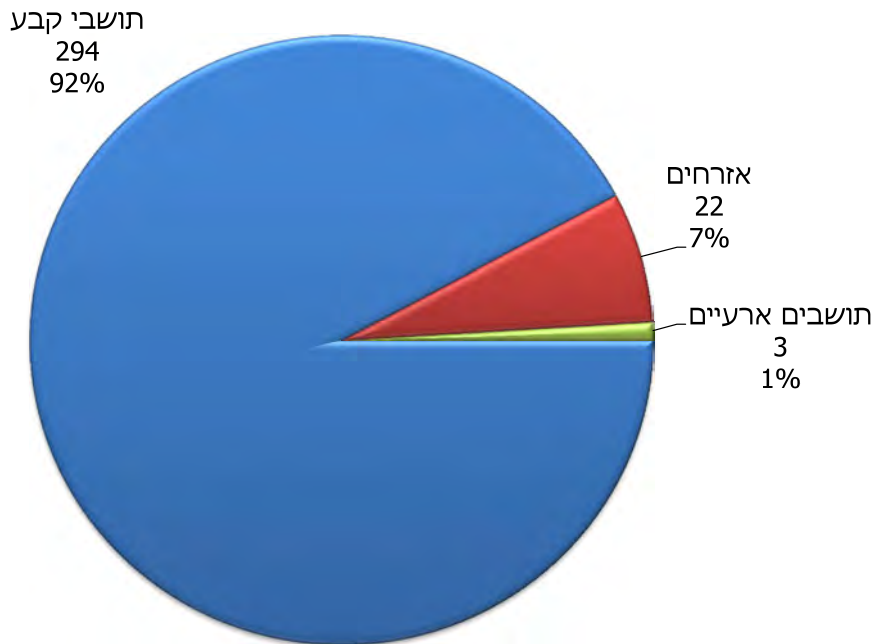
סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי.

16

נתוני מינהל מחקר ותכנון מערכות מידע במוסד לביטוח לאומי מאוגוסט 2018.

17

תרשים 1: פילוח אוכלוסיית מזרח ירושלים על פי מעמדם האזרחי, יולי 2018 (באלפים)¹⁸



נתוני האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מיולי 2018.
 * הנתונים מבוססים על רשימת רחובות מוגדרת של מזרח ירושלים, והם אינם כוללים את מי שהלאום שלו "יהודי".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. הבדיקה כללה את הנושאים האלה: המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים; שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים; וקביעת מעמד תושבות בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת זכויות סוציאליות. הביקורת נערכה ברשות האוכלוסין ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים ובמשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הביקורת ראינו נציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2018 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים.

¹⁸ על פי חוק הכניסה לישראל "אשרה ורישיון לישיבת ארעי" בישראל מוענקת לאדם העונה על אחד הקריטריונים האלה: מי שזכאי לאשרת עולה או לתעודת עולה לפי חוק השבות, התשי"א-1950, ורוצה לשהות עד שלוש שנים בישראל, כדי לבדוק את האפשרות ואת התנאים להשתקעות בישראל כעולה; מי שרוצה לשהות בישראל למטרת לימודים או השתלמות; הרוצה לשהות בישראל לשם מילוי תפקיד דתי בקרב עדתו בישראל לפי הזמנת מוסד דת; מי ש"רוצה לשהות בישראל על פי רישיון לישיבת ארעי, למטרה שאיננה נמנית על המטרות האמורות לעיל".

המדיניות הממשלתית בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

1. סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, קובע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו". הממשלה קבעה בצו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, כי "מזרח ירושלים" היא שטח של ארץ ישראל שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה¹⁹. מתוקף כך חל על מזרח ירושלים גם חוק הכניסה לישראל, ועל פיו תושבי מזרח ירושלים שהתפקדו בזמן מפקד האוכלוסין ב-1967 ולא התאזרחו, שוהים בישראל מכוח אשרה ורישיון לשיבת קבע והם תושבי קבע. כך גם מעמדם של ילדים של תושבי מזרח ירושלים בעלי רישיון לשיבת קבע מוסדר מכוח חוק הכניסה לישראל²⁰.

מעמד של תושב קבע מחייב מגורים דרך קבע בתחומי ישראל. אם עזב התושב את ישראל והשתקע במדינה אחרת, בסמכות שר הפנים לבטל את מעמדו כתושב קבע בהתאם לסעיף 11 לחוק הכניסה לישראל ובהתאם לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות הכניסה לישראל).

2. הממשלה היא הגוף הממשלתי המרכזי העוסק בעיצוב מדיניות. תפקודה המיטבי מותנה ביכולת של כל אחד מחבריה להיחשף למידע ולידע, לנתח לעומק תהליכים ושיקולים בראייה כוללת של צורכי המשק, הכלכלה והחברה ולקיים תהליכים המבטיחים עבודת מטה איכותית²¹. ביסוד הדיונים וההחלטות במסגרת עבודת המטה אפשר שיעמדו עמדות מקצועיות שונות, שיקולי מדיניות מנוגדים וחלופות שונות לביצוע המדיניות המועדפת על מקבלי ההחלטות. ועדות מקצועיות שונות עמדו במהלך השנים על הצורך בחיזוק עבודת המטה הממשלתית²². במהלך השנים עמד גם מבקר המדינה, בדוחות שונים, על הצורך בחיזוק יכולותיה של הממשלה לדון ולהכריע בענייני מדיניות²³.

על פי חוק יסוד: הממשלה, הממשלה נושאת באחריות משותפת לפני הכנסת; שר אחראי לפני ראש הממשלה לתפקידים שהשר ממונה עליהם. שר הפנים ממונה על ביצועו של חוק הכניסה לישראל, שבמסגרתו מוסדר כאמור מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ועל ביצועו של חוק האזרחות, שמכוחו מוסדרת הענקת אזרחות לתושבים אלה²⁴. שר העבודה והרווחה ממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, שלפיו הוא עומד בראש המועצה של המוסד לביטוח לאומי שתפקידיה, בין היתר, לפקח על פעולות המוסד והנהלתו²⁵.

3. החוקים שנחקקו לאיחוד העיר ירושלים לאחר מלחמת ששת הימים יצרו בעיות משפט ומינהל שהשפיעו על חיי האוכלוסייה הערבית (ראו להלן). במחקר שערך מכון ירושלים למחקרי מדיניות ושפורסם ב-2018 (להלן - המחקר) הוצגו עדויות להצעה שעלתה באותה עת להקנות אזרחות לתושבי מזרח העיר שנדחתה מסיבות שונות, ומשלהי 1968 החל להתקבע מעמדם של

19 בד בבד נחקק סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש], שהסמיך את שר הפנים להרחיב את תחום השיפוט של עירייה פלוגית לפי שיקול דעתו, ומכוחו הכריז השר על הרחבת תחום השיפוט של עיריית ירושלים לשטחים נוספים במזרח העיר.

20 עע"ם 3268/14 **אכרם עבד אלחאק נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.3.17) (להלן - פס"ד אלחאק); בג"ץ עווד; בג"ץ 48/89 **ריינהלד עיסא נ' שר הפנים**, פ"ד מג (1) 573 (להלן - בג"ץ עיסא).

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015**, "משרד ראש הממשלה - סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה", עמ' 312.

22 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), **דין וחשבון - דוחות ועדות המשנה**, כרך ב (אוגוסט 1989). דין וחשבון חלקי של הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט (בדימוס) אליהו וינוגרד, שמונתה בהחלטת ממשלה מס' 525 מיום 17.9.06.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015**, "משרד ראש הממשלה - סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה", עמ' 312; **דוח שנתי 2002**, בפרק "עבודת מטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; **דוח שנתי 2005** (2005), בפרק "עבודת מטה של משרדי הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-197.

24 סעיף 15 לחוק הכניסה לישראל; סעיף 17 לחוק האזרחות.

25 סעיף 400 לחוק הביטוח הלאומי; סעיפים 12 ו-14 לחוק הביטוח הלאומי.

ערביי מזרח ירושלים כתושבי ישראל הזכאים לחופש תנועה ולזכויות סוציאליות²⁶. ההכרה במעמד תושבות קבע מקנה מגוון נרחב של זכויות חשובות ומהותיות, כמו הזכות לחיי משפחה ולשלמות התא המשפחתי והזכות לחופש תנועה, וכן זכויות מהותיות בתחום החברתי-כלכלי, כמו הזכות לביטוח ולטיפול רפואיים, הזכות לביטחון סוציאלי והזכות לתעסוקה.ⁱⁱ

במחקר נכתב כי בקרב מקבלי ההחלטות והדרג הפקידותי הבכיר בישראל נדחק נושא מעמד תושבי מזרח ירושלים הערבים למקום נמוך בסולם העדיפויות, ונראה שהוא נופל לעיתים בין הכיסאות. עוד נכתב במחקר כי גם הגופים הממשלתיים העוסקים במיעוט הערבי בישראל ובשיפור מצבו הכלכלי ממעטים לעסוק בנושא המעמד, וכי חלק מן הציבור בישראל, ובהם מקבלי החלטות במוסדות הממשל, אף אינו ער לייחודה של התושבות המזרח-ירושלמית²⁷.

4. במהלך השנים הועלו סוגיות יסוד הנוגעות למעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, בייחוד בעתירות רבות של תושבי מזרח העיר. לדוגמה בפסק דין של בית המשפט העליון מ-2017²⁸ נקבע כי ההסדר הקבוע בחוק הכניסה לישראל, ולפיו שהייה בארץ תהיה רק על פי רישיון ישיבה או אשרה, נועד לחול על זרים ותיירים, והרציונל שבבסיס חוק זה אינו ישים באותה העוצמה כלפי תושבי מזרח ירושלים, מפני שהם אינם מהגרים שהגיעו לישראל ממדינה אחרת. כלומר זיקתם לאזור מגוריהם חזקה ביותר, כמי שחיו בו במשך עשרות שנים ושהבוגרים שבהם ישבו באזור עוד טרם החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. בדברי ההסבר לתיקון שבוצע בחוק הכניסה לישראל, העוסק בסמכות שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע, בהמשך לאותו פסק דין, נכתב כי "התיקון המוצע מבחין בין מהגר, שהגיע לישראל וקיבל בה מעמד, לבין מציאות מורכבת יותר, כגון רישיון לישיבת קבע שניתן לתושב מזרח ירושלים החי בה שנים רבות"²⁹.

בעקבות סוגיות היסוד שהועלו בפני בתי המשפט התפתחה במהלך השנים פסיקה ענפה, כפי שתפורט להלן, אשר יצרה שינויים רבים ועקרוניים באופן שבו על המדינה לנהוג בטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים בנוגע למעמדם האזרחי. על רקע זה יש מקום לציין את דברי השופט רובינשטיין בדעת מיעוט שלו בבג"ץ מדצמבר 2013³⁰: "במזרח ירושלים חל חוק ישראל, על פי חקיקה מ-1967, וכל עוד כזה הוא המצב המשפטי יש לתושבי מזרח ירושלים זכויות רבות בישראל - ובהן תיעוד, תנועה, עבודה, ביטוח לאומי ובריאות. על כן גם אם קיים הבדל בינם לאזרחים, מעמדם משמעותי דיו כדי לקיים בו דיון מעמיק".

על רקע מעמדם האזרחי המיוחד של תושבי מזרח ירושלים, על רקע הפסיקה הענפה שתפורט להלן ועל רקע האחריות לביצוע הוראות חוק הכניסה לישראל, משרד מבקר המדינה בדק אם נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת לטיפול במעמדם האזרחי של תושבים אלה, ואם היה בה מענה לסוגיות היסוד ולשינויים שהתהוו במהלך השנים. שינויים כאלה הם לדוגמה חוק האזרחות והכניסה (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן - הוראת השעה), וכן הקמת גדר ההפרדה, שיצרה תאי שטח השוכנים מחוץ לתחומה המוניציפלי של ירושלים אך "בתוך הגדר"³¹. הבדיקה נעשתה בגופי הממשל העיקריים המופקדים על הסדרת מעמדם של תושבים אלו - רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי. נעשתה בדיקה גם במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו.

מהבדיקה שנעשתה בגופי הממשל האזרחיים עולה כי לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל,

26 אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים - ישראל וערביי מזרח ירושלים, 1967-2017**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2017), עמ' 78-84.

27 שם, עמ' 295.

28 בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.17).

29 הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018.

30 בג"ץ 8854/13 אלמגור, ארגון נפגעי טרור נ' ועדת השרים - ממשלת ישראל, מפקד מחוז ירושלים - משטרת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 30.12.13).

31 לא חל שינוי במעמדם של השטחים שבתוך השטח המוניציפלי של העיר אך נמצאים מחוץ לגדר ההפרדה.

לא קבע מדיניות כזו. השר, באמצעות רשות האוכלוסין, אף לא יזם ביצוע עבודת מטה כתשתית לקביעת מדיניות, והרשות לא מיפתה את הסוגיות המרכזיות בנושא זה - למשל סוגיות שעלו בפסיקה (על כך ראו להלן) - ולא ניתחה את משמעויות ההסדרים הקיימים ואת השלכתם על חיי התושבים. גם שר העבודה והרווחה, שממונה על ביצועו של חוק הביטוח הלאומי, לא יזם קביעת מדיניות כזו, וכך גם הנהלת המוסד לביטוח לאומי. הביקורת במשרד המשפטים ובמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, המעורבים אף הם בתהליכים אלו, העלתה שגם הם לא יזמו עבודת מטה כאמור.ⁱⁱⁱ

כמתואר להלן, באין מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, במהלך השנים נאלצו תושבי מזרח ירושלים לפנות לערכאות משפטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי וזכויות נוספות הנובעות ממעמד זה, ומרכז הכובד של ההכרעה בסוגיות האמורות היה, הלכה למעשה, בידי המערכת השיפוטית.

שינוי נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי בעקבות פסיקה נסיבתית

ככלל, על שר הפנים לקבל החלטות בעניין מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים לפי חוק הכניסה לישראל ובהתאם לכללי המשפט המינהלי, וזאת בהליך סדור ומקצועי ועל בסיס אמות מידה ברורות. נוסף על כך, חוק הכניסה לישראל הקנה לשר שיקול דעת נרחב בהחלטותיו, ולפיכך, בהתאם להלכה הפסוקה, הוא נדרש לקבוע נהלים ברורים התוחמים ומסדירים את אופן הפעלת שיקול הדעת שלו בהחלטותיו המתקבלות לפי חוק זה³².

מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים מוסדר הן באמצעות חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות ותקנות שהותקנו מכוחם; באמצעות הפסיקה, והן באמצעות מכלול נהלים של רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי. במשך השנים, בעקבות הליכים משפטיים והכרעות שיפוטיות, שינו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי את נוהליהם, כמפורט להלן בתרשים 2.

תרשים 2: שינויים בנוהלי רשות האוכלוסין וההגירה והמוסד לביטוח לאומי בעקבות הליכים משפטיים והכרעות שיפוטיות, 1989 עד 2018³³

32 ע"מ 5569 משרד הפנים נ' דלאל עויסאת (פורסם במאגר ממוחשב, 10.8.08); בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15 (להלן - בג"ץ הררי).

33 (1) בג"ץ עיסא; (2) בג"ץ 2792/93 גרביט נ' שר הפנים; (3) בג"ץ 4678/99 חיג'אזי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 23.11.99). (4) תצהיר שרנסקי, ניתן ביום 15.3.00 במסגרת בג"ץ 2227/98 המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים; (5) בג"ץ 2100/99 רופאים לזכויות אדם נ' שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 3.7.01) (להלן - בג"ץ רופאים לזכויות אדם); (6) בג"ץ 4892/99 גאבר נ' משרד הפנים, בג"ץ 2783/03 ג'אברא נ' שר הפנים. עוד לעניין זה ראו בג"ץ 176/12 אלבטש נ' מנהל אגף בכיר בלשכת האוכלוסין וההגירה, בג"ץ 1326/17 חאלד אבו עודה נ' מנהל אגף לשכת האוכלוסין וההגירה; (7) הודעה שניתנה במסגרת ב"ל 21942-03-11 מוחמד ג'אלב עסילה נ' המוסד לביטוח לאומי וב"ל 12-10-12500-12 עטאללה גאסר נ' המוסד לביטוח לאומי; (8) פס"ד אלחאק; ע"מ 5037/08 חליל נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.12.17) (להלן - פס"ד חליל); (9) עב"ל (ארצי) 18693-07-13 חאלד חלאק נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.17). (10) עת"מ 39174-11-13 אבו סרחאן נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 4.6.17) (להלן - פס"ד אבו סרחאן); (11) בעקבות פסק הדין בעניין בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.17); (12) עב"ל (ארצי) 13304-07-13 ח'אלאילה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 13.3.18) (להלן - פס"ד ח'אלאילה); (13) בג"ץ 18-3163 סלמאן נ' רשות האוכלוסין וההגירה וכן "הודעה בנושא חידוש תעודת מעבר ביומטרית בלשכות הרשות" שפרסמה רשות האוכלוסין באתר האינטרנט שלה ב-13.5.18.



* המספרים המופיעים בסוגריים מתייחסים למקור המתאים המופיע בהערות שוליים 33.

להלן פרטים בדבר כמה מהשינויים המפורטים בתרשים :

1. מדיניות רשות האוכלוסין בדבר השבת רישיון לישיבת קבע שפקע :

תקנה 11 (ג) לתקנות הכניסה לישראל קובעת: "תוקפו של רישיון לישיבת קבע יפקע... אם בעל הרישיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל". בהמשך קובעת תקנה 11א כי "יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם נתקיים בו אחד מאלה: (1) הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של שבע שנים לפחות...; (2) הוא קיבל רישיון לישיבת קבע באותה מדינה; (3) הוא קיבל את האזרחות של אותה מדינה בדרך של התאזרחות". בסמכות שר הפנים לאשר בקשה להשבת רישיון לישיבת קבע שפקע, בהתאם לסעיף 2(א) לחוק הכניסה לישראל.

ב-1998 הוגשה עתירה שבמסגרתה ביקשו העותרים תושבי מזרח ירושלים לבטל את החלטות שר הפנים בדבר שלילת מעמדם כבעלי רישיונות לישיבת קבע בישראל לפי תקנות הכניסה לישראל; כן ביקשו כי שר הפנים יימנע משלילת מעמד לפי הוראות אלו עד אחרי שיגבש כללים, נהלים וקריטריונים חדשים שינחו אותו בכך ולאחר תקופת מעבר סבירה מיום פרסום ברבים. במהלך הדיון בעתירה, בשנת 2000, הודיע שר הפנים לשעבר במסגרת תצהיר³⁴ על נוהל המכונה "נוהל שרנסקי", ולפיו החליט להקל על תושבי מזרח ירושלים ולהעניק במקרים מסוימים רישיון לישיבת קבע למי שרישיונו פקע. מדיניות זו אומצה בנוהל רשות האוכלוסין, והיא תקפה לגבי מי ששהה מחוץ לישראל תקופה ארוכה, ואינה חלה על מי שרכש רישיון לישיבת קבע במדינה זרה או התאזרח בה (להלן - נוהל שרנסקי).

ב-2017 נידון בבית המשפט העליון ערעור על עתירה אחרת שהגיש תושב מזרח ירושלים שפקע רישיונו לישיבת קבע משום שהשתקע בארצות הברית וקיבל בה אזרחות³⁵. במסגרת העתירה התבקש שר הפנים להשיב את הרישיון. השר הודיע לבית המשפט על החלטתו בדבר מדיניות מרחיבה של "נוהל שרנסקי", ולפיה תושבות שפקעה ניתנת להשבה גם אם המבקש רכש רישיון לישיבת קבע במדינה זרה או התאזרח בה, בתנאים מסוימים.

2. הסדרת רישום במוסד לביטוח לאומי של ילדים שאחד מהוריהם

תושב קבע בישראל, ורשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בדבר מעמדם : בהתאם לנוהלי רשות האוכלוסין, תנאי הכרחי להענקת מעמד לילד שאחד מהוריו תושב קבע הוא הוכחה ש"מרכז החיים" של ההורה תושב הקבע היה בישראל בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה; אם הילד בן שנתיים או יותר נדרשת גם הוכחה שמרכז חייו היה בישראל בעת הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לה³⁶. הזכאות לביטוח בריאות לפי חוק ביטוח בריאות היא לתושב, ולכן עד שהסדירה רשות האוכלוסין את מעמד הילדים כתושבי קבע הם לא היו זכאים לביטוח בריאות לפי החוק. בפסק דין מ-2001³⁷ שהתקבל בהסכמה נקבע "הסדר ילדי מזרח ירושלים", ולפיו ילדים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל ושביקשו לקבל רישיון לישיבת קבע, יהיו זכאים לשירותי בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות גם אם רשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בדבר מעמדם. תחילה החיל המוסד לביטוח לאומי את ההסדר על תינוקות עד גיל שנה, ובהמשך הרחיב אותו בהדרגה - עד גיל שנה וחצי, עד גיל שנתיים ולבסוף עד גיל שנתיים וחצי.

34 תצהיר שר הפנים נתן שרנסקי שהוגש במרץ 2000 במסגרת בג"ץ 2227/98 המוקד להגנת הפרט נ' שר הפנים.

35 בנוגע למדיניות המרחיבה ראו פס"ד אלחאק ופס"ד חליל.

36 רשות האוכלוסין, נוהל מס' 5.2.0030, "נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד מחוץ לישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע", 1.8.17; מהדורה מס' 4 של נוהל מס' 5.2.0029, "נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד בישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974".

37 ההסדר אושרר בבג"ץ רופאים לזכויות אדם.

ב-2018 דן בית הדין הארצי לעבודה בעתירה שנגעה להסדר ילדי מזרח ירושלים³⁸, ובמסגרת ההליכים המשפטיים הוצע למדינה לבחון את הרחבת ההסדר. המדינה בחנה אפשרות זו, ובין השאר, התקיימו דיונים בהובלת משרד המשפטים ובהשתתפות רשות האוכלוסין, המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הבריאות והאוצר, ואולם המדינה לא הצליחה להגיע לכדי הסדר המוסכם על כלל הגופים האלה והודיעה כי היא מתנגדת להרחבת ההסדר³⁹. בפסק הדין נקבע כי ההסדר האמור יורחב באורח ניכר, כך שיחול גם על קטינים עד גיל 14.

3. הסדרת מעמדם של קטינים שאחד מהוריהם תושב קבע והם נולדו מחוץ לישראל: בית המשפט קבע⁴⁰ כי ילדים מתחת לגיל 14 שרק אחד מהוריהם תושב קבע זכאים למעמד שיאפשר להם לשהות בישראל כחוק עד השלמת התנאי של מרכז חיים בישראל במשך שנתיים לפחות, והיו זכאים לפיכך למעמד של תושבי קבע. כמו כן נקבע שרשות האוכלוסין תתאים את נהליה לקביעה זו בתוך זמן סביר, לרבות קביעת סוג המעמד שיוענק לילדים עד השלמת התנאי האמור.

במהלך ההליך המשפטי תיקנה רשות האוכלוסין פעמיים את נוהל "הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד מחוץ לישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע", שלא הסדיר את מעמדם של קטינים מתחת לגיל 14 בתקופה שבין הגשת הבקשה ועד שהוכח מרכז חיים בישראל במשך שנתיים לפחות (תקופת הביניים). תחילה עדכנה רשות האוכלוסין את הנוהל כך שיינתן לקטינים מתחת לגיל 14 היתר מת"ק⁴¹ בתקופת הביניים, ואולם בית המשפט עמד על כך שאין לשר הפנים סמכות על פי הדין להעניק היתרי מת"ק. לפיכך תיקנה הרשות את הנוהל שנית, כך שבקשה כזו תישאר תלויה ועומדת עד השלמת תנאי מרכז החיים, ובתקופה זו יקבל הקטין אישור על הגשת בקשה שבו יצוין כי בפרק זמן זה לא יינקטו הליכי אכיפה כלפי מגישי הבקשה. בפסק הדין קבע בית המשפט כי לא די גם בתיקון זה, שכן אין אסמכתה בחוק למעמד של "אישור על הגשת בקשה". בעקבות פסק הדין תיקנה רשות האוכלוסין פעם נוספת את הנוהל, כך שבתקופת הביניים יינתנו לקטינים מתחת לגיל 14 אשרות ורישיונות לישיבה בישראל על פי חוק הכניסה לישראל או היתרי מת"ק.

קודם להכרעת בית המשפט ביקשה המדינה למחוק את העתירה בעניין המעמד בתקופת הביניים, וטענה שתוך כדי ניהול ההליך חלפה תקופת הביניים בעניינם של העותרים, ולכן התייתרה העתירה. בית המשפט דחה בקשה זו והתייחס בפסק דינו למציאות שבה נמנעת רשות האוכלוסין מהסדרת המעמד בתקופת הביניים, וקבע כי "העתירה מעלה שאלה עקרונית אשר שבה לפתחן של הערכאות, פעם אחר פעם, ואין הצדקה להתחמק מהכרעה בה רק בשל הענקת המעמד עם חלוף הזמן... ואין הצדקה שבחסות טיעון בעניין חלוף הזמן, לא יוסדר עניין מעמדם של הקטינים בנוהל מתאים; ובפרט כאשר בתי המשפט לעניינים מינהליים הנחו את המשיב ואף הורו לו, לתקן את נהליו, כאמור, והוא נמנע מעשות כן".

ריבוי הפסיקות של בתי המשפט בשאלות עקרוניות בנוגע למעמדם וזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי לעשות בנהליהם מלמדים כי החלטות בנושא זה מתקבלות אד-הוק בהתייחס לסוגיות מסוימות, שליבונן נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. החלטות אלה אינן מספקות מענה שלם וקוהרנטי לסוגיות יסוד בתחום מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים.^{iv}

בתשובת המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר לגבי כלל הליקויים המפורטים בדוח ביקורת זה, כי הנהלת הביטוח הלאומי אימצה את ממצאיו ואת ההמלצות המתבקשות לטיפול בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה. בכוונת המוסד לביטוח לאומי

38 פס"ד ח'אלאילה.

39 הודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 2015 במסגרת פס"ד ח'אלאילה.

40 פס"ד אבו סרחאן.

41 מינהלת תיאום וקישור (מת"ק) היא נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה בשטחים באזור יהודה ושומרון. היתר מת"ק הוא אישור מהמפקד הצבאי, על פי תחיקת האזור, לשהייה בישראל.

להקדים את המאוחר, ולהטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את התנהלותו השוטפת בהתאם להמלצות טיוטת הדוח.

בתשובת שר הפנים ורשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר כי מדיניות משרד הפנים היא חלק ממדיניות כוללת, אשר אמורה להתוות הממשלה בסוגיית ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הפנים ולרשות האוכלוסין, כי אחריות הממשלה אינה מפחיתה מאחריות שר הפנים לפני ראש הממשלה לתפקידים שהוא ממונה עליהם וביניהם - ביצועם של חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות, שבמסגרתם מוסדר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים והענקת אזרחות לתושבים אלה בהתאם לתנאים הקבועים בחוק. מתוקף אחריות זו היה על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה לגבי כלל היבטיו של תחום המעמד, ובכלל זאת למפות את הסוגיות המרכזיות ולנתח את המשמעויות ואת השלכות בעניינם; בהמשך היה עליו להביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה, אולם הוא לא עשה זאת.

המטה לביטחון לאומי השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי טיפולו בסוגיות הנוגעות למעמד האזרחי של תושבי מזרח ירושלים החל רק בשנתיים האחרונות, וכי הוא יבחן את ממצאי הביקורת ואת הצורך למעורבותו בסוגיה, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.



על רקע היעדר גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים, ניסחו רשות האוכלוסין והמוסד לביטחון לאומי אוסף של נהלים הקשורים להיבטים שונים של הסוגיה, ואלה משמשים מעין מדיניות ממשלתית. ואולם, שלא כמו מדיניות המתגבשת באופן סדור, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, כמו הזכות לבריאות ולשלמות המשפחה, התגבשו הנהלים בעקבות החלטות שהתקבלו אד-הוק, בסד הזמנים של ההליך המשפטי ובהתייחס לסוגיה מסוימת שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות. דפוסי החלטה אלו אינם תחליף ראוי למדיניות כוללת לאחר בחינה יסודית של מכלול ההיבטים הרלוונטיים, ובהם היבטים חוקתיים, מדיניים, תקציביים ומוניציפליים.

כמו כן, ריבוי פסיקות בתי המשפט בשאלות עקרוניות הקשורות למעמדם וזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים והשינויים שנדרשים רשות האוכלוסין והמוסד לביטחון לאומי לעשות בנוהליהם מלמדים כי בהיעדר עבודת המטה המקיפה כאמור, המסגרת המשפטית הרלוונטית הקיימת בסוגיה זו - מהוראות החוקים ועד נוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטחון לאומי - אינה מספקת מענה שלם וקוהרנטי. למשל, המוסד לביטחון לאומי לא גיבש מדיניות מקיפה בשאלה אם קטינים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל, ורשות האוכלוסין טרם קיבלה החלטה בבקשתם לרישיון קבע, זכאים לגמלאות שמעניק המוסד למבוטחים. גם רשות האוכלוסין לא גיבשה נהלים להפעלת סעיף 4 לחוק האזרחות, ובכך פגעה ביכולת הזכאים לקבלת אזרחות מכוח סעיף זה לממש את זכאותם (על כך ראו להלן).

תושבי מזרח ירושלים נאלצו לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם למעמד אזרחי וזכויות נוספות הנובעות ממעמד זה. מציאות זו פוגעת, לעיתים באופן קשה ביותר, באפשרות שמעניקה המדינה לתושבים אלה למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.^v

לצורך הסדרה ראויה של תחום זה נדרשת הממשלה לגבש מדיניות כוללת, ועל סמך אותה מדיניות ליזום תיקוני חקיקה ושינויים בהוראות המינהליות. המשימה המורכבת והרגישה הזו מוטלת על הממשלה, ובראש ובראשונה על שר הפנים, בסיוע משרד המשפטים והמוסד לביטחון לאומי. על שר הפנים לקיים עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטחון לאומי, שתכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד והסוגיות שעלו בפסיקה ובעתירות התלויות ועומדות, ולהביא לפני הממשלה הצעה בדבר מדיניות ממשלתית כוללת, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. כיוון שלסוגיות בתחום המעמד האזרחי יש השלכות כבדות

משקל על מהלך חייהם של תושבי מזרח ירושלים ועל זכויותיהם, לרבות הסוציאליות, יש לשקול קבלת התייחסות של תושבים וגורמים מקרב החברה האזרחית.

היעדר שקיפות בנוהלי רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי

מחובתו של שר הפנים להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו⁴². דין דומה חל על המוסד לביטוח לאומי⁴³. בית המשפט העליון קבע כי העובדה שנוהלי רשות מינהלית קבועים בהנחיות אינה פוטרת את המדינה מפרסום הולם שלהם⁴⁴. בעקבות זאת עיגן המחוקק את החובה לפרסם הנחיות מינהליות בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ולפיו רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה לציבור או חשיבות עבורו⁴⁵. החובה לפרסם הנחיות ונהלים מקורה בעקרון הפומביות והיא מושתתת על שני טעמים עיקריים: האחד, ההכרה בזכות הפרט לדעת אילו נורמות כלליות ומדיניות משפיעות על זכויותיו; והאחר, הבטחת תקינות פעילותה של הרשות הציבורית, דהיינו מניעת מעשה שרירות ואפליה כלפי הפרט. כמו כן, הפרסום מאפשר ביקורת שיפוטית של בתי המשפט והציבור על החלטותיה ופעילותה של הרשות, ותורם תרומה מהותית לשיפורו, לתיקונו ולהתייעלותו של השירות הציבורי⁴⁶.

כמתואר להלן, עלה כי לגבי כמה סוגיות מהותיות לא פרסמו רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי הסדרים ונהלים שמנחים אותם בעבודתם הנוגעים לתושבי מזרח ירושלים, שגופים אלו אף הצהירו עליהם בפני ערכאות שיפוטיות:

1. כאמור, לצורך הכרה בזכויות סוציאליות מכיר המוסד לביטוח לאומי בתושבות אם כתובתו ומרכז חייו של האדם הם בתוך שטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך הגבולות המוניציפליים של העיר. עם זאת, ב-2013 הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי כל עוד המצב המשפטי והמדיני באותו מועד יעמוד בתוקפו, וכל עוד תתקיים גדר ההפרדה במתכונת הנוכחית, המוסד לביטוח לאומי יכיר במתגוררים דרך קבע באזור הכפר צור באהר (מינואר 2004) או באזור שכונת הדואר (ממרץ 2005), בשטח שבין גדר ההפרדה ובין התחום המוניציפלי של ירושלים (להלן - השטח המיוחד), כמי שחוק הביטוח הלאומי חל עליהם, ובלבד שבידיהם רישיון לישיבת קבע⁴⁷.

הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, ואף שחלפו כחמש שנים מקביעת היועץ המשפטי לממשלה, המוסד לביטוח לאומי טרם עיגן בנהליו את המדיניות בעניין השטח המיוחד, וממילא טרם הביאה לידיעת הציבור.

2. כאמור, ב-2017 החליט שר הפנים על מדיניות מרחיבה, המקלה עוד מתן רישיון לישיבת קבע לתושבי מזרח ירושלים שתושבותם פקעה עקב העתקת חיים למדינה אחרת. על פי המדיניות המרחיבה, גם מי שקיבל רישיון קבע או התאזרח במדינה אחרת, ועומד בתנאים מסוימים, זכאי שרישיון ישיבת הקבע יוחזר לו⁴⁸. בהתאם למדיניות זו, אם המבקש שמר על זיקותיו לישראל, יינתן לו רישיון ישיבה בה (לאחר הוכחת מרכז חיים והשתקעות במדינה) למעט שני

42 בג"ץ הררי.

43 בי"ל (י-ם) 11752/04 עביר עדארה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 9.5.06).

44 בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פסי' 23 לפסק דינו של השופט חשין, מו(3) 501.

45 דברי הסבר להצעת חוק חופש המידע חוברת 2630, 25.6.77.

46 בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199.

47 הודעה מ-2013 שהוגשה לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים במסגרת בי"ל 11-03-21942 מוחמד ג'אלב עסילה נ' המוסד לביטוח לאומי; ובמסגרת בי"ל 12-10-12500 עטאללה גאסר נ' המוסד לביטוח לאומי.

48 הודעת שר הפנים מפברואר 2017 במסגרת פס"ד אלחאלק; הודעת שר הפנים מנובמבר 2017 במסגרת עע"ם 5037/08 חליל נ' שר הפנים.

דוח מיוחד - ירושלים

חריגים עיקריים: (א) מניעה פלילית, ביטחוניית או אחרת; (ב) תושבות שפקעה מאחר שהמבקש לא התגורר בישראל במשך תקופה ניכרת.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, ביולי 2018, כשנה וחצי מאז הודיע שר הפנים לבית המשפט על המדיניות המרחיבה האמורה, רשות האוכלוסין טרם עיגנה אותה בנהליה וטרם הביאה אותה לידיעת הציבור.

מהאמור עולה כי המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עגנו בנהליהם ולא פרסמו בציבור את השינויים האמורים במדיניותם, לעניין תושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לישיבת קבע, ובכך פעלו שלא על פי חובתם בדיון. קיימת אפשרות סבירה שבשל חוסר הידיעה על שינויי המדיניות לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למיצוי זכויותיהם. בכך נפגעו קשות זכויותיהם של תושבי השטח המיוחד ושל מי שתושבותם פגה ורכשו אזרחות זרה.^{vi}

על המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לעגן בנהליהם את השינויים האמורים במדיניותם, ולפרסמם בציבור ללא דיחוי.

בתשובת רשות האוכלוסין נמסר כי בעקבות הערת המבקר, הממליץ לעגן בנהלי הרשות את השינוי במדיניות בדבר השבת הרישיון לישיבת קבע למי שתושבתו פגה ורכש אזרחות זרה, תבחן הרשות את המדיניות המרחיבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין, כי משעה שהודיעה לבית המשפט עוד בפברואר 2017⁴⁹ על החלטת שר הפנים בדבר המדיניות המרחיבה שתחול על תושבי מזרח ירושלים, ובית המשפט העליון ציין בתיק זה כי "מדיניות זו מצטרפת למארג הנורמטיבי המסדיר את מעמדם של תושבי מזרח ירושלים", היה עליה לפרסם ללא דיחוי את המדיניות המרחיבה בנהליה.

נוכח האמור וכל עוד שר הפנים לא שינה את עמדתו בנוגע למדיניותו המרחיבה, על רשות האוכלוסין לעגן בנהליה את המדיניות המרחיבה האמורה, ולפרסמה בציבור ללא דיחוי נוסף.

פגיעה ביכולת לממש את הזכות לקבלת אזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות

סעיף 4א (א) לחוק האזרחות קובע: "מי שנולד אחרי הקמת המדינה במקום שהיה שטח ישראל ביום לידתו, ולא הייתה לו מעולם שום אזרחות, יהיה לאזרח ישראלי, אם ביקש זאת בתקופה שבין יום הולדתו ה-18 לבין יום הולדתו ה-21 ואם היה תושב ישראל חמש שנים רצופות בתוך לפני הגשת בקשתו".

סעיף 4א (ב) לחוק האזרחות מוסיף וקובע כי מי שהגיש בקשה לפי סעיף 4א (א) "ונתקיימו לגביו התנאים המפורשים בו, יאשר שר הפנים, או מי שהשר הסמיכו לכך, את בקשתו; אולם רשאי הוא שלא לאשר את הבקשה אם הורשע המבקש בעבירה על בטחון המדינה או שנידון למאסר חמש שנים או יותר בשל עבירה אחרת". סעיף זה נחקק במסגרת תיקון לחוק האזרחות שאושר ב-1968, ותכליתו לאמץ עקרונות המובאים באמנה הבין-לאומית בדבר צמצום מספרם של מחוסרי נתינות.⁵⁰

סעיף 5 לחוק האזרחות מאפשר אף הוא לבגיר שאיננו אזרח ישראלי לקבל אזרחות ישראלית אם התקיימו בו תנאים אלה: "(1) נמצא בישראל; (2) היה בישראל שלוש שנים מתוך תקופת חמש שנים שקדמה ליום הגשת בקשתו; (3) זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע; (4) השתקע בישראל או שיש בדעתו להשתקע בה; (5) יודע ידיעת-מה את השפה העברית; (6) ויתר על אזרחותו הקודמת

⁴⁹ הודעת שר הפנים מפברואר 2017 במסגרת פס"ד אלחאלק.

⁵⁰ האמנה בדבר צמצום חוסר אזרחות מ-1961 (Convention on the Reduction of Statelessness) נפתחה לחתימה בשנת 1961 ונכנסה לתוקף בשנת 1975. מדינת ישראל חתמה עליה ב-30.8.61 אך לא אשררה אותה. בהקשר זה חתמה ישראל ב-1.10.54 על האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) ואשררה אותה ב-23.12.58.

או הוכיח שיחדל להיות אזרח-חוץ לכשיהיה לאזרח ישראלי". להבדיל מסעיף 4א לחוק, בהתאזרחות על פי סעיף 5 בסמכות שר הפנים להעניק אזרחות "אם ראה זאת לנכון", וזאת למי שביקש להתאזרח ועמד בתנאים המפורטים בסעיף קטן (א), לרבות "ידיעת-מה את השפה העברית".

1. **רשות האוכלוסין קבעה נהלים מפורטים ליישום הליך התאזרחות לפי סעיף 5 לחוק האזרחות, הכוללים הוראות רבות ומפורטות על הגשת בקשה ובחינתה. היא אף עיגנה אותם בנוהל שפורסם בציבור, והעמידה לרשות הציבור טופס להגשת בקשה להתאזרחות לפי סעיף זה. לעומת זאת, הרשות לא קבעה כללים בנוגע לבקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק - התנאים להגשתה, המסמכים הדרושים לבחינתה והליך הטיפול בה. ממילא לא העמידה הרשות טופס או כלי עבודה אחר לרשות הציבור, לצורך הגשת בקשות התאזרחות לפי סעיף זה.**

2. הביקורת העלתה כי בשנים 2011 עד 2017 הוגשו לרשות האוכלוסין ארבע בקשות התאזרחות של תושבי מזרח ירושלים לפי סעיף 4א לחוק האזרחות: ב-2012 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון שבמסגרתה התבקש שר הפנים לבחון זכאות להתאזרחות לפי סעיף זה, אך הבקשה נמחקה בהסכמה אחרי שהעותרת קיבלה אזרחות במהלך בירור העתירה⁵¹; בשנים 2016 ו-2017 הוגשו לרשות שלוש בקשות התאזרחות לפי סעיף 4א, ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2018 טרם התקבלה החלטה בעניינן.

לגבי אחת משלוש הבקשות, הוגשה ביוני 2018 לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים עתירה נגד רשות האוכלוסין⁵² שבמסגרתה התבקשה הרשות להסדיר את מעמד העותר כאזרח מדינת ישראל מכוח סעיף 4א לחוק האזרחות. בנובמבר 2018 הוגשה תשובת רשות האוכלוסין לעתירה, ובמסגרתה טענה הרשות כי סעיף 4א כמעט שאינו בשימוש ולנוכח הבקשות המעטות אין טופס מיוחד לכך, והבקשות נבחנות לגופן בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף. בינואר 2019 התקיים דיון בעתירה, שבמסגרתו הסכימה הרשות לבחון את בקשת העותר מ-2012 כבקשה לפי סעיף 4א לחוק האזרחות. הסכמה זו קיבלה תוקף של פסק דין.

3. משרד מבקר המדינה פנה לרשות האוכלוסין באוקטובר 2018 וביקש לקבל את עמדתה (שהייתה נהוגה עד מועד סיום הביקורת) על הפעלת סעיף 4א לחוק האזרחות: מהו הליך הגשת הבקשה ומהי דרך הטיפול בה, לרבות הקריטריונים לבחינתה. בתגובה השיבה נציגת הלשכה המשפטית ברשות כי "טרם גובשה עמדה לרבות ההיבט העובדתי בנוגע לנהלים".

4. ביוני 2018 הגיש אחד מארגוני החברה האזרחית לרשות האוכלוסין בקשת מידע לפי חוק חופש המידע, בדרישה לדעת כמה אנשים הגישו בקשה לקבל מעמד של אזרחות בישראל לפי סעיף 4א לחוק האזרחות. רשות האוכלוסין השיבה לפונה כעבור חודש כי: "במהלך 10 שנים האחרונות לא הוגשו כלל בקשות לאזרחות מתוך סעיף 4א לחוק האזרחות".

תשובת רשות האוכלוסין הייתה אפוא שגויה, ולא שיקפה את ארבע הבקשות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות שהוגשו לה בשנים 2011 עד 2017.

בתשובת רשות האוכלוסין נמסר כי גורמי המקצוע ברשות סברו כי מספר האנשים אשר עונים על הקריטריונים שנקבעו בסעיף 4א הינו מועט ביותר, ולכן לא קבעה נוהל או קריטריונים, אלא בחנה באופן פרטני את ארבע הבקשות אשר התקבלו במהלך השנים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בסעיף זה בחוק.

51 בג"ץ 8904/12 נאדל ראשק נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 17.10.13).
52 עת"ם 37179-06-18 אוסאמה אבו חלף נ' משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי מיעוט בקשות להתאזרחות לפי סעיף 4א אינו יכול להוות טעם להימנעותה מקביעת קריטריונים או נוהל לבחינת הבקשות ולהכנת טופס מיוחד להגשת בקשות אלו בהתאם לחובתה על פי דין. בייחוד נכון הדבר לנוכח האפשרות הסבירה שהיעדר קריטריונים ונוהל לבחינת הבקשות ואי-פרסום טופס מיוחד לבקשות לפי סעיף זה - גורמים למספרן המועט של בקשות.

מבחינתו של המבקש להתאזרח, ניכרים הבדלים מהותיים בין התנאים להתאזרחות לפי סעיף 5 לחוק האזרחות לבין התנאים לפי סעיף 4א לחוק, למשל אשר לסמכות שר הפנים לדחות את הבקשה ואשר להתניית מתן האזרחות ב"ידיעת-מה את השפה העברית". אלא שכל עוד רשות האוכלוסין אינה קובעת תנאים ודרישות להגשת בקשות לפי סעיף 4א וכללים להליך הטיפול בהן, נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, שנותר כאות מתה. בכך נפגעת היכולת של חלק מהם לממש את הזכות לקבל אזרחות על פי התנאים שנקבעו באותו סעיף.^{vii}

על רשות האוכלוסין לקבוע תנאים ודרישות להגשת בקשת התאזרחות לפי סעיף 4א לחוק האזרחות וכללים לטיפול בבקשות אלה, באופן תכליתי, יעיל ושקוף, ולפרסמם. כך תתאפשר הגשת בקשות להתאזרחות על פי סעיף זה בידי אותם תושבים שזכאים לאזרחות מכוחו, וימוצו זכויותיהם.

שירותי רשות האוכלוסין במזרח ירושלים

את שירותי מינהל האוכלוסין ברשות האוכלוסין ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים: שירותי מרשם ודרכונים; ושירותים להסדרת המעמד בישראל, כפי שמוצג בתרשים להלן.

תרשים 3: סוגי השירותים העיקריים שניתנים בלשכות מינהל האוכלוסין



השירותים הנחוצים לתושבי מזרח ירושלים ומקום קבלתם

שירותי מינהל האוכלוסין ניתנים לציבור באמצעות פקידים, ביחידות המינהל הפרושות ברחבי הארץ: 29 לשכות אוכלוסין ו-10 לשכות משנה (להלן - לשכות האוכלוסין); וכן 166 תחנות רישום. לשכות האוכלוסין נבדלות זו מזו בהיקף האוכלוסייה שבתחום אחריותן: רשות האוכלוסין מבחינה בין לשכת "מגה" המעניקה שירות ל-640,000 איש לפחות, כגון לשכות ירושלים, חיפה, באר שבע ותל אביב; לשכה גדולה - 395,000 לפחות; לשכה בינונית - 268,000 איש לפחות, כגון לשכת מזרח ירושלים; לשכה קטנה - עד 91,000 איש. כמו כן חלק משירותי מינהל האוכלוסין ניתנים גם מרחוק באמצעות אתר האינטרנט של הרשות⁵³, באמצעות מרכז שירות ומידע ארצי טלפוני ובאמצעות עמדות לשירות עצמי הממוקמות בלשכות בשעות קבלת הקהל. שירות מרחוק נועד להקטין את מספר הפונים ללשכות האוכלוסין, להקל על המבקש לקבל שירות ולצמצם את זמן הטיפול בו.

לשכת מזרח ירושלים ממוקמת בשכונת ואדי אל-ג'וז במתחם "מאמוניה", בבניין המשרת גם לשכה של שירות התעסוקה. לשכת אוכלוסין זו נבדלת משאר לשכות האוכלוסין בשל מאפייני האוכלוסייה בתחום אחריותה: רוב האנשים אינם אזרחי ישראל אלא תושבי קבע בה וחלקם נשואים לתושבי אזור⁵⁴. כמו כן על פי רשות האוכלוסין, התדירות שבה תושבי מזרח ירושלים פונים ללשכת אוכלוסין זו גבוהה יותר מהמקובל בלשכות אחרות ברחבי הארץ, בין השאר מהסיבות האלה:

1. על פי סעיף 11א לתקנות הכניסה לישראל, יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם, בין השאר, שהה מחוץ לישראל שבע שנים לפחות. בפועל על רקע תקנות אלה, רבים מתושבי מזרח ירושלים פועלים לחידוש תעודת הזהות שברשותם בכל שבע שנים כדי להוכיח כי מרכז חייהם בתחומי ישראל.

2. תוקף תעודת מעבר לתושבי קבע הוא לחמש שנים, להבדיל מדרכון ישראלי המונפק לעשר שנים⁵⁵.

3. על פי נוהלי רשות האוכלוסין, רישום קטין שנולד בבית חולים בישראל ואחד מהוריו הוא תושב קבע והשני אינו אזרח או תושב קבע, טעון הגשת בקשה לקבלת מעמד לקטין והתייצבות ההורים בלשכת האוכלוסין. לעומת זאת, רישום תינוק שנולד בישראל והוריו אזרחי המדינה נעשה עוד בבית החולים.

4. בלאי מהיר של תעודות זהות, בשל שימוש תכוף בהן במעברים שבין ישראל לאזור.

5. בכל בקשה של תושב מזרח ירושלים לקבלת מעמד לעצמו או לבני משפחתו בישראל, לשכת האוכלוסין בודקת אם קיימת מניעה ביטחונית להיעתר לבקשה, באמצעות גופי הביטחון וכן בוחנת אם מרכז חייו של מבקש המעמד הוא בישראל בתוך השטח המוניציפלי של העיר ירושלים; גם בקשה לקבל שירותי מרשם ודרכונים טעונה לעיתים בדיקה של לשכת האוכלוסין מהו מרכז חייו של המבקש.

יצוין כי הליך קביעת מרכז חיים לגבי תושב קבע במזרח ירושלים מורכב יותר מאשר קביעת מרכז חיים של מבקשים לקבלת מעמד שאינם נמנים עם תושבי מזרח ירושלים. הסיבות לכך

⁵³ בקשה לקבלת ספח חדש לתעודת זהות; בקשה לרשום את שם הנולד בתעודת הזהות של הוריו; בקשה לתעודת לידה; בקשה לשינוי מען; בקשה לאיתור מען; בקשה להנפקת תמצית רישום ממרשם האוכלוסין; בירור כניסות ויציאות מהארץ; בקשה להנפקת תעודת פטירה.

⁵⁴ ההגדרה של "אזור" על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), התשס"ג-2003 היא: כל אחד מאלה יהודה והשומרון וחבל עזה.

⁵⁵ תעודת מעבר על פי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952 היא תעודת זהות ישראלית ומסע שאינה דרכון, והיא ניתנת למי שאינו אזרח ישראלי, או למי שאזרחותו נתונה בספק או בלתי מוגדרת; במקרים מיוחדים היא ניתנת גם לאזרח ישראלי לפי בקשתו.

הן הסמיכות הגיאוגרפית שבין השטח המוניציפלי של מזרח ירושלים לבין שטחי אזור והעובדה שאין רישום של כניסות ויציאות בין מזרח ירושלים לאזור.

הזכאות לקבל שירות רק בלשכה במזרח העיר

על פי אתר רשות האוכלוסין, אדם המבקש לקבל שירותי מרשם ודרכונים רשאי לקבל שירות זה בכל לשכות האוכלוסין הפזורות ברחבי הארץ.

אולם להבדיל מאזרחי המדינה הזכאים לקבל שירות בכל הארץ, תושבי קבע המתגוררים במזרח ירושלים רשאים לקבל שירות רק בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים.

1. לשכת שירות התעסוקה במזרח ירושלים נמצאת כאמור במבנה שבו פועלת גם לשכת האוכלוסין. ביוני 2017 פנה תושב מזרח העיר ללשכת שירות התעסוקה שנמצאת במערב ירושלים לצורך קבלת שירות, וזו הפנתה אותו ללשכה במזרח העיר. בעקבות תלונת התושב על כך, נתן היועץ המשפטי של שירות התעסוקה חוות דעת שלפיה כל תושבי ירושלים, לרבות תושבי שכונות מזרח העיר, רשאים להתייצב בשתי הלשכות שבעיר. גורמים בכירים בהנהלת שירות התעסוקה הסתייגו ממסקנת חוות הדעת, ולכן באותו החודש ביקש היועץ המשפטי של שירות התעסוקה לקבל חוות דעת של משרד המשפטים בנושא, וציין כי שירות אגב הפרדה בין האוכלוסיות ניתן גם ביחידות ממשלתיות נוספות, כמו רשות האוכלוסין.

בעקבות בקשה זו קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) במשרד המשפטים, ביוני 2018: "אין מקום ולא ניתן משפטית לאסור על תושבי מזרח ירושלים המשתייכים לאוכלוסייה הערבית לקבל שירות בלשכת שירות התעסוקה הנמצאת במערב העיר".

2. באפריל 2018 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון, ובמסגרתה התבקשה רשות האוכלוסין להסביר מדוע לא תעניק "לכל תושבי מזרח ירושלים הרשומים במרשם האוכלוסין שירותי מרשם, לרבות הנפקת תעודת זהות ותעודת מעבר, בכל לשכה של הרשות לפי בחירתם, באותם תנאים שבהם ניתנים שירותים אלה לתושבי מערב ירושלים"⁵⁶. לאחר מכן, במאי 2018 הודיעה רשות האוכלוסין לתושבי מזרח ירושלים, בין היתר, באמצעות אתר האינטרנט של הרשות כי עד סוף שנת 2018, תושבי מזרח ירושלים שיבקשו לחדש תעודת מעבר ביומטרית (בדבר תיעוד ביומטרי - ראו להלן), יוכלו לעשות זאת בכל לשכה בארץ, עם הצגת תעודת זהות תקפה ותעודת מעבר קודמת שהונפקה בשבע שנים אחרונות.

בתשובת המדינה מספטמבר 2018 לעתירה הסבירה רשות האוכלוסין כי במרבית שירותי המרשם בנוגע לתושבי מזרח ירושלים יש הכרח לבחון אם מרכז החיים של מבקש השירות הוא בתחומי ישראל. היבט זה ייחודי ללשכת האוכלוסין במזרח ירושלים, ועל כן אפשר לקבל שירותים אלה בלשכה זו בלבד. עובדי לשכת מזרח ירושלים מומחים בבחינת מרכז חיים של מבקשים תושבי ירושלים בכך שהם מכירים היטב הן את הגיאוגרפיה העירונית - ישנן שכונות שחלקן נמצאות בתחום ישראל וחלקן בתחום אזור יהודה ושומרון - והן את סוגי המסמכים הנדרשים לצורך הוכחת מרכז חיים ואת הרשויות הרלוונטיות לבחינת מרכז חיים של התושב. היכרות מעמיקה זו מסייעת לבחינת אמיתות הראיות שמציגים התושבים הבאים לקבל שירותי מרשם. הרשות הוסיפה כי היא תפעל לאפשר לכלל המבקשים תושבי מזרח ירושלים לקבל שירותי מרשם שאינם מחייבים בחינה של מרכז חיים, בכל הלשכות בארץ, וכי תבחן הרחבת שירות נוסף המחייב הנפקת תעודת זהות גם ללשכות נוספות, בכפוף למגבלות שתקבע. במועד סיום הביקורת טרם פסק בית המשפט בעתירה.

רשות האוכלוסין מגבילה אפוא את מתן השירותים לתושבי מזרח ירושלים ללשכת אוכלוסין אחת בלבד - במזרח העיר - ואינה מתירה להם לקבל שירות בלשכה אחרת, לרבות זו שבמערב

56 בג"ץ 3163/18 רנדה סלמאן ואח' נ' רשות האוכלוסין וההגירה.

העיר, להבדיל מאזרחי המדינה הרשאים לקבל שירותי בלשכות שונות ללא קשר למקום מגוריהם. רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ אפשרה הרשות מתן שירות בעניין אחד בלבד, חידוש תעודות מעבר ביומטריות, לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות בעוד שהשירות בנושאים אחרים עדיין ניתן רק בלשכת מזרח ירושלים.^{viii}

רשות האוכלוסין השיבה כי בשנתיים האחרונות החלה לפעול להרחבת השירותים הניתנים לתושבי מזרח ירושלים הן באמצעות פנייה מקוונת וקבלת השירות מרחוק (אינטרנט ועמדות שירות מהיר) והן באמצעות מתן שירות בעמדת מודיעין ללא זימון תור בכל לשכות האוכלוסין בארץ. הרשות הוסיפה כי היא פתחה עבור תושבי מזרח ירושלים בספטמבר 2018 לשכת אוכלוסין נוספת באזור קלנדיה, וכמו כן היא פועלת להציב עמדה נוספת בלשכת מזרח ירושלים שבה לא נדרש להמתין בתור לבידוק ביטחוני.

משרד מבקר המדינה מברך על הפעולות שעשתה הרשות להרחבת השירותים הניתנים ללא צורך בזימון תור או בלשכות נוספות, אולם מרבית שירותי המרשם העיקריים ניתנו במועד הביקורת רק באמצעות פקיד בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים.

לנוכח עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), ולפיה אין לכפות על תושבי מזרח ירושלים לקבל שירות רק בלשכת שירות התעסוקה במזרח העיר, ולאור התחייבותה של המדינה לבג"ץ כי תבחן מתן שירותים נוספים לתושבי מזרח ירושלים בלשכות אוכלוסין אחרות על רשות האוכלוסין לבחון בהקדם בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, הענקת שירותים נוספים לתושבי מזרח העיר בלשכות נוספות, במטרה להתחיל בהענקת השירותים הנוספים האפשריים בהקדם האפשרי.

שירות מרחוק: הנגשת שירותים מקוונים בשפה הערבית

השפה הערבית בעלת מעמד מיוחד במדינה⁵⁷ והיא שפתו של המיעוט הגדול בה. חשוב שהשירותים שמציעים משרדי הממשלה באתרי האינטרנט יינתנו גם בשפה זו, בין היתר, כדי להבטיח שוויון, כדי לספק שירותים ראויים וכדי להקל את הגישה לרשויות המדינה⁵⁸. כאשר מדובר בתושבי מזרח ירושלים, ששפתם העיקרית ולעיתים היחידה היא ערבית, גוברת החשיבות למתן מכלול השירותים בערבית. לעניין זה יש לציין כי על פי נתוני הממשלה, יותר מ-95% מהתלמידים בבתי הספר במזרח העיר אינם שולטים בשפה העברית, ורוב הנשים בגילאי העבודה במזרח ירושלים אינן שותפות בכוח העבודה בישראל ואינן חשופות לחברה הדוברת עברית⁵⁹.^{ix}

1. אתר השירותים והמידע הממשלתי (gov.il) באינטרנט הוקם במטרה להנגיש לציבור מידע ושירותים ממשלתיים בפשטות, בקלות ובמהירות. אתר זה מאפשר להעניק לציבור הרחב שירותים ומידע הזמינים בכל מקום ובכל זמן ללא תלות בשעות הפעילות של משרדי הממשלה ובכך לשפר את מתן השירות, להפחית את הנטל הביורוקרטי על הציבור ואף לייעל את עבודת גופי הממשלה. המידע המוצג באתר השירותים והמידע הממשלתי מטעם רשות האוכלוסין כולל בין השאר את נוהלי הרשות, ובאתר אפשר גם לקבוע תור לקבלת שירות בלשכות ולהגיש בקשות מקוונות.

על פי הנחיותיה של יחידת ממשל זמין⁶⁰ מינואר 2012, משרדי הממשלה ויחידות הסמך יפרסמו באתר האינטרנט שלהם, אתר בית בערבית, שבו יפורסמו נושאים או שמות השירותים

57 סעיף 4 לחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי.

58 מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור-אתרי אינטרנט בגופי הממשלה", עמ' 210-212.

59 דברי הסבר להצעה להחלטת ממשלה בנושא צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי, מאי 2018.

60 יחידת ממשל זמין הוקמה במשרד האוצר בשנת 1997 ופועלת להקמת תשתיות כלל ממשלתיות המסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך צמצום הביורוקרטיה וייעול תהליכי

שניתן לקבל מהאתר כגון הורדת טפסים, תשלומים והזמנת מידע. עוד נקבע בהנחיות כי יתורגמו שמות הטפסים למילוי ולהורדה שניתן לקבל באתר ומומלץ לתרגם שדות מידע והסברים של טפסים שדוברי הערבית מרבים להשתמש בהם⁶¹.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רשות האוכלוסין אכן מפרסמת אתר בית בערבית, אולם מרבית השירותים שנבדקו (שאליהם היה ניתן להגיע מאתר הבית) באתר הרשות ביולי 2018 לא היו מונגשים בערבית, כמפורט להלן:

א. נכון ליולי 2018 הופיעו באתר רשות האוכלוסין 515 נהלים, אולם רק 21 מהם היו גם בשפה הערבית. כך למשל נהלים הנוגעים לקבלת מעמד, כמו: נוהל קבלת בקשות למעמד בישראל ודרך הטיפול בהן; נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע; נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לאזרחי ישראלי; נוהל בדיקה וקביעת מרכז חיים - לא תורגמו לערבית אף שמדובר בנהלים חשובים לצורך הגשת בקשות לקבלת מעמד בישראל.

ב. מבדיקת שמונת השירותים שניתנים באופן מקוון, עלה כי בסמוך למועד סיום הביקורת, יולי 2018, בשישה מהם אי-אפשר היה להגיש בקשה בשפה הערבית (רק ההסברים הנלווים למימוש שירותים אלה היו בשפה הערבית). הבדיקה העלתה כי רק בתוכנית העבודה של הרשות לשנת 2018 נכללה משימה להנגיש כמה טפסים באתר האינטרנט בשפה הערבית, ונציגי הרשות פעלו מול יחידת ממשל זמין להנגשת הטפסים בערבית. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא הונגשו הטפסים לשירותים המקוונים הללו.

יחידת ממשל זמין השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי היא אחראית לתפעול כלל אתר gov.il ולדפי השירותים⁶², אולם כל משרד או יחידה אחראי לתכנים המובאים בדפי התוכן של המשרד, לרבות נוהלי המשרד. עוד עולה מתשובת ממשל זמין כי לקראת סוף שנת 2018 ובינואר 2019 תורגמו לערבית ששת הטפסים המקוונים בתחום המרשם.

ג. תשלום באופן מקוון באינטרנט עבור הוצאת דרכון ביומטרי הוא בעלות מופחתת, מאשר בלשכות האוכלוסין. כך למשל מי שגילו 18 ומעלה שמבקש דרכון ראשון, או דרכון שפג תוקפו ישלם באינטרנט במועד הביקורת סך 155 ש"ח או 245 ש"ח, בהתאם למועד הגשת הבקשה⁶³; אם יבחר לעשות זאת בלשכה הוא ישלם 265 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי השירות להגשת בקשה לדרכון ביומטרי ולביצוע התשלום המקוון לא היה מונגש בשפה הערבית.

יחידת ממשל זמין השיבה כי בכוונתה לתרגם לערבית את טופס הבקשה לדרכון ביומטרי או תעודת מעבר ולביצוע התשלום המקוון עד סוף יוני 2019.

ד. הרשות מאפשרת למעוניינים להגיש בקשה לקבלת מעמד בישראל, לזמן תור למחלקת אשרות ללשכות האוכלוסין באמצעות טופס מקוון, אולם גם כאן העלתה הבדיקה כי טופס הבקשה לא תורגם לערבית.

3. בקרבת הלשכה או בתחומה של כל לשכה גדולה ובינונית בלשכות האוכלוסין מותקנת עמדה לשירות עצמי, אשר מאפשרת לקבל שירותים מקוונים באופן עצמאי, ובכך נחסך ממבקש השירות הצורך להמתין לקבלת תור ושירות בלשכה.

העבודה בתוך המשרד. במרץ 2012 החלה יחידת ממשל זמין לפעול כחלק מרשות התקשוב הממשלתי. החל בחודש ינואר 2015 רשות התקשוב הממשלתי היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

ממשל זמין משרד האוצר, "מדריך הסטנדרטים לאפיון, לעיצוב, לפיתוח ולכתיבה של תוכן באתרי אינטרנט של הממשלה".

דף מידע שמתאר שירות דיגיטלי בדף הבית של משרד ממשלתי.

עלות השירות מחודש מרץ עד אוקטובר היא 245 ש"ח.

עלה כי בלשכת האוכלוסין מזרח ירושלים אין כלל עמדות לשירות עצמי. כמו כן עמדות השירות העצמי, שהותקנו בלשכות ברחבי הארץ, אינן מאפשרות קבלת השירות בערבית.

בתשובת הרשות נמסר כי באוקטובר 2018 ובנובמבר 2018 התקינה הרשות עמדות לשירות עצמי בתת-לשכה באזור קלנדיה ובשכונת בית חנינא. כמו כן היא מסרה שהיא פועלת להצבת עמדה נוספת לשירות מהיר בשכונת צור באהר וכן בלשכת מזרח ירושלים, בעמדה שבה לא נדרש להמתין בתור לבידוק ביטחוני. מתשובת יחידת ממשל זמין מינואר 2019 עולה כי בסוף 2018 ובינואר 2019 תורגמו ארבעה מתוך שמונה שירותי מרשם שהיה ניתן לבצע בעמדות השירות העצמי, ובמהלך השבועות הקרובים בכוונת היחידה לתרגם את יתר השירותים.

4. באמצע שנת 2017 החליטה רשות האוכלוסין כי תיעוד ביומטרי יונפק רק בלשכות האוכלוסין ולא כשירות מרחוק, והפונה יכול להזמין תור מראש באמצעות יישומון (אפליקציה) לזימון תורים.

הביקורת העלתה כי מערכת זימון תורים לקביעת תור לשירותים ביומטריים שבאחריות רשות האוכלוסין מונגשת חלקית בלבד בשפה הערבית באופן שאינו מאפשר למי שערבית היא שפתו היחידה לקבוע תור בשפה הערבית.

שפתם העיקרית, ולעיתים היחידה, של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית. תושבים אלה נזקקים כאמור לשירותים של לשכת האוכלוסין בתכיפות רבה יחסית לאזרחי המדינה, וכפי שיובהר להלן, הם סובלים מרמת שירות ירודה בכל הנוגע לזמני ההמתנה לקבלת שירותים מקוונים עשויים לשפר את רמת השירות במזרח ירושלים. ואולם, שירותים אלה והמידע בעניינם אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי, וכמו כן אין אפשרות להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בערבית. ההנגשה הלקויה של שירותים ממשלתיים בערבית פוגעת אפוא בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו ולעיתים אף מייקרת את השירות עבורם.^x

יחידת ממשל זמין השיבה כי שיטת העבודה בינה לבין משרדי הממשלה בכל הקשור לפיתוח שירותים מקוונים ולתרגומם, מבוססת על מסמכי דרישת צרכים המועברת מהמשרדים לממשל זמין. רק באמצע שנת 2018 החלה רשות האוכלוסין לדרוש תרגום של שירותים מקוונים לשפה הערבית, ומאז יחידת ממשל זמין פעלה לתרגום. היחידה הוסיפה כי היא בוחנת מחדש את מדיניותה בכל הנוגע לתרגום שירותים מקוונים לערבית, כך שהתרגום ייבחן על ידה ללא קשר להעלאת הנושא על ידי המשרד הממשלתי.

על רשות האוכלוסין להמשיך לפעול להנגשת שירותיה גם בשפה הערבית: באתר השירותים והמידע הממשלתי, במערכת לזימון תורים ובעמדות לשירות עצמי. כמו כן, עליה להציב עמדות לשירות עצמי בלשכת מזרח ירושלים. כל זאת בסיועה של יחידת ממשל זמין.

המתנה ממושכת לקבלת תור בלשכת מזרח ירושלים

רשות האוכלוסין, שתפקידה להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרשת ככל גורם ממשלתי אחר להפעיל את סמכויותיה באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה.⁶⁴

במהלך עשור, בשנים 2008-2017, הוגשו ללשכת מזרח ירושלים כ-61,000 בקשות הנוגעות למעמדו של המבקש או בני משפחתו בישראל. בקשות אלו כוללות בקשות חדשות⁶⁵, בקשות להארכת המעמד, עררים ועוד. רובן המכריע של הבקשות האלה (92%, 56,000 בקשות)⁶⁶ היו בקשות

⁶⁴ יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (כרך ב), מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 674. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "מיצוי הטבות מס והשירות לנישום", עמ' 259.

⁶⁵ בקשות שהוגשו לראשונה, בניגוד לבקשות חוזרות, המכונות בקשות להארכת מעמד.

⁶⁶ נתוני רשות האוכלוסין ביולי 2018.

דוח מיוחד - ירושלים

להתאזרחות מכוח סעיף 5 וסעיף 7 לחוק האזרחות⁶⁷ (להלן - בקשה להתאזרחות); או בקשות לאיחוד משפחות, בעיקר בקשות של תושבי קבע להעניק מעמד ארעי או היתר שהייה בישראל לבני זוג מנישואין שהם תושבי אזור מכוח חוק האזרחות והכניסה (הוראת השעה), התשס"ג-2003 (להלן - בקשה לאחמ"ש קבע); או בקשות לרישום קטין שאחד מהוריו הוא תושב קבע מכוח סעיף 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974 (להלן - בקשה לרישום קטין).

בתרשים שלהלן נתונים על כ-34,000 בקשות חדשות מתוך 56,000 הבקשות האמורות בפילוח לפי סוגי הבקשות בשנים האמורות.



נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין השנים 2008 ו-2017 פחתו מספר הבקשות החדשות לאחמ"ש קבע ומספר הבקשות לרישום ילדים; בין השנים 2008 ו-2009 כמעט שהוכפל מספר הבקשות להתאזרחות, ומאז ועד 2017, היקף הבקשות בשנה השתנה במידה מעטה בלבד; במהלך עשור סך כל הבקשות בתחום המעמד השתנה במידה מעטה בלבד.

קבלת תור להגשת בקשה להתאזרחות

בשנים 2008-2017 הוגשו בלשכת מזרח ירושלים כ-8,000 בקשות חדשות להתאזרחות, כ-90% מהן (7,000) הוגשו מכוח סעיף 5 לחוק האזרחות והיתר לפי סעיף 7 לחוק האזרחות.

תושב מזרח ירושלים המבקש לקבל מעמד של אזרח ישראל, נדרש להגיע ללשכת האוכלוסין במזרח העיר כדי להגיש את בקשתו. בעקבות הפנייה, הלשכה קובעת מועד להגשת הבקשה ומוסרת לו רשימת מסמכים שעליו לצרף לבקשתו. מנוהלי הרשות עולה כי שלבי הטיפול בבקשות התאזרחות מכוח סעיפים 5 ו-7 לחוק האזרחות הם: קביעת תור להגשת בקשה, הגשת הבקשה, ביצוע בדיקות נדרשות; בחינת הבקשה ומתן החלטה; זימון המבקש למתן הצהרת אמונים והענקת האזרחות.

⁶⁷ סעיף 5 לחוק האזרחות מאפשר לתושב קבע להגיש בקשה לקבלת מעמד של אזרח בהתקיים התנאים הקבועים בסעיף זה, ובהם: ידיעת שפה העברית, שהייה בישראל במשך שלוש שנים מתוך תקופת חמש שנים שקדמה ליום הגשת בקשתו; סעיף 7 מאפשר מתן מעמד של אזרח לבן זוג הנשוי לאזרח לאחר הליך מדורג שבו נבחנים כנות הקשר ומרכז החיים של בני הזוג.

נמצא שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך כל שלבי הטיפול בבקשה להתאזרחות.

נמצא כי תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכל להגיש את בקשתו לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר. באוקטובר 2017 היה המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות בלשכת מזרח ירושלים בפברואר 2019, ובדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2018 העלתה כי המועד הפנוי הקרוב ביותר לצורך הגשת בקשה להתאזרחות היה בינואר 2021.^{xi}

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות כי זמני ההמתנה הארוכים להגשת הבקשות בלשכת מזרח ירושלים נוצרו בשל גידול בכמות הבקשות המוגשות מדי שנה, בעשור האחרון, וכן בשל הגידול בבקשות לקבלת שירותי מרשם. הגידול בבקשות לשירותים אלה לעומת כמות כוח האדם המועסק בלשכה, עד השנתיים האחרונות, יצר פער בטיפול בבקשות לקבל מעמד. עוד כתבה הרשות שבמהלך חמש השנים האחרונות היא ביצעה מגוון רחב של פעולות לצמצום הגעת התושבים ללשכה ולשיפור השירות, ובהם פתיחת שלוחה למתן שירותים מהירים בעיריית ירושלים ויצירת ממשקי עבודה ממוחשבים עם המוסד לביטוח לאומי והשב"כ. לפיכך סבורה הרשות כי אין מדובר במדיניות מכוונת שנועדה להקשות על תושבי מזרח ירושלים. עוד הוסיפה הרשות בתשובתה שבימים אלה היא נערכת לכך שהליך הגשת הבקשות להתאזרחות ולאיחוד משפחות יינתן באופן מקוון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי פרק זמן של שנתיים וחצי, רק לצורך הגשת בקשה להתאזרחות, חריג בחומרתו ובלתי סביר לחלוטין. זאת גם משום שהיקף הבקשות בשנה כמעט שלא השתנה במהלך שמונה שנים, ולכן מהווה נתון ידוע מראש, ומאפשר - ואף מחייב - היערכות מתאימה. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים (ראו להלן), ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות למציאת פתרון הבעיה, עלול להתפרש על ידי תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. הטיפול בבקשות להתאזרחות מהווה כשל חמור בעבודת רשות האוכלוסין בבואה להעניק שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים. אומנם נקטה הרשות פעולות מסוימות, אולם לא היה בהן כדי לתת מענה הולם לטיפול בבעיות אלה. עם זאת יצוין כי מאז תחילת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן הפערים בעניין זה משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע להענקת שירותים בתחום המעמד לתושבי מזרח ירושלים ופוגעים באמון הציבור בה.

נוכח חובתה של רשות האוכלוסין לתת שירות במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה, עליה לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לצורך מתן מענה בפרק זמן סביר לבקשות של תושבי מזרח ירושלים להתאזרחות, ובכלל זה לקבוע מהו פרק הזמן הנדרש לכל שלב משלבי הטיפול וליצור מנגנון של מעקב ופיקוח במטרה לוודא שלשכת מזרח העיר עומדת בפרקי הזמן שייקבעו.

הגשת בקשות לאחמ"ש קבע

כאמור, סעיף 6 לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. אגף מרשם ומעמד במטה מינהל האוכלוסין שברשות האוכלוסין מוסמך לגבש נהלים מטעם המינהל ולפרסמם לציבור. ככלל, נוהלי רשות האוכלוסין מפורסמים לציבור באתר הרשות.

על פי נוהלי הרשות, לצורך הגשת בקשה לאחמ"ש קבע יש להתקשר למוקד המידע של הרשות או לשלוח ללשכה פקס, לצורך קביעת מועד להגשת בקשה. הגשת הבקשה נעשית בלשכה. על פי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, נדרש התושב לצרף לבקשתו מסמכים שונים, ובהם תעודת נישואין מקורית, תעודת זהות של בן הזוג תושב הקבע וכן הסבר כתוב בדבר הקשר הזוגי. הגשת בקשות לאחמ"ש קבע טעונה תשלום אגרה. לפי נוהל טיפול בבקשות ועררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין, במקרים מסוימים ניתן להבהיר למגיש הבקשה כי על פי

הקריטריונים לא נראה כי בקשתו תאושר, אך אם יבקש בכל אופן להגיש הבקשה, יש לקבלה כמקובל ולטפל בה על פי הנהלים הרגילים.

נוסף על האמור בנוהלי רשות האוכלוסין שנקבעו בכתב ופורסמו לציבור, לשכת מזרח העיר קבעה כלל נוסף, ולפיו יתקיים הליך מקדים: נציג הרשות מיידע קודם לקביעת התור את מגיש הבקשה לאחמ"ש קבע, כי עליו לפנות לשלכה באמצעות דוא"ל, דואר או טלפון, או להגיע לשלכה, ולהמציא אחדים מהמסמכים הנדרשים כאמור; השלכה תערוך בדיקה מקדמית אם פרטי הבקשה לאחמ"ש קבע מצדיקים את קבלתה.

לדברי מנהלת לשכת מזרח העיר, ההליך המקדים בבקשות אחמ"ש קבע נועד לבחון אם בן הזוג של המבקש זכאי לכאורה למעמד המבוקש, בהתאם לסייגים שנקבעו בחוק⁶⁸, כדי לחסוך לבן הזוג של מי שאינו זכאי לכאורה, לשלם אגרה. מנהלת השלכה ציינה, שגם אם השלכה החליטה שעל פניו בן זוגו של המבקש אינו זכאי לכך, המבקש רשאי בכל זאת להגיש את הבקשה המלאה עבורו, ולקבל את תשובת הרשות עליה.

1. עלה כי הכללים שקבעה לעצמה לשכת מזרח העיר בנושא ההליך המקדים לא אושרו על ידי אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין ולא פורסמו לציבור. דרך פעולה כזו של רשות האוכלוסין עלולה להקשות במידה ניכרת על מי שרוצה להגיש בקשה לאחמ"ש קבע.

2. נמצא כי לשכת מזרח ירושלים אינה נוהגת לתעד את הטיפול בהליך המקדים, ותייעוד הבקשות נעשה רק מאוחר יותר, כאשר המבקש מגיש את הבקשה המלאה עם המסמכים הנדרשים. כיוון שכך, אי-אפשר לדעת על סמך נתוני הרשות כמה זמן נדרש לצורך קיום ההליך המקדים וכמה מהפונים מודעים לדרישה לבצעו.

בינואר 2018 פנתה תושבת מזרח ירושלים ללשכת מזרח העיר בבקשה לקבוע תור להגשת בקשה למתן מעמד של תושב קבע לבן זוגה, ואף הגישה את המסמכים הנדרשים בהליך המקדים. משלא קיבלה תשובה בדבר מועד הגשת הבקשה, תזכרה את השלכה ארבע פעמים, ואז נקבע לה תור להגשת בקשה לספטמבר 2018.

כמו כן, במהלך הביקורת עלו סימנים המעידים על קשיים בקביעת תור להגשת בקשה, כך למשל: באפריל 2018 ראיין צוות ממשרד מבקר המדינה 15 תושבים בשכונת א-טור במזרח ירושלים. שניים מהמראיינים דיווחו על קשיים לתאם תור בלשכת מזרח העיר לצורך הגשת בקשות בתחום המעמד, וצינו כי ניסיונות חוזרים ונשנים להזמין תור באמצעות הטלפון נכשלו, כיוון שלא היה מענה.

3. למעלה מ-80% מהבקשות לאחמ"ש קבע בלשכת מזרח ירושלים הם של תושבי מזרח ירושלים המבקשים לתת מעמד לבן זוג תושב אזור. לפי נוהלי הרשות, בקשות של תושבי אזור יטופלו בהתאם לאמות המידה שנקבעו בהוראת השעה ובהתאם לנהלים הקיימים לגבי ההליך המדורג, לרבות בדיקת מרכז חיים וכן בדיקה אם יש מניעה פלילית או ביטחונית למתן המעמד. לפי נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג הנשוי לתושב קבע, לאחר המצאת מסמכי הסף יוענק לתושב אזור היתר מת"ק לחצי שנה, ובמהלך פרק הזמן האמור תיבדק הבקשה. לאחר אישור הבקשה ותחילת ביצוע של ההליך המדורג, יינתן לו היתר מת"ק שיוארך מדי שנתיים בכפוף לבדיקות המתבצעות לפי נוהלי הרשות.

⁶⁸ חוק הוראת השעה קובע שככלל לא יינתנו רישיונות ישיבה והיתרי שהייה באזור לתושבי אזור, אך מגדיר סייגים לכך: כך למשל ניתן לתת היתר שהייה בישראל רק לתושב אזור שגילו מעל 35 שנים ולתושבת אזור שגילה מעל 25 שנים.

הביקורת העלתה שרשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך שלבי הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות כאשר בן הזוג תושב אזור⁶⁹, אף לא למשך הזמן שבין קביעת התור לבין המועד שייקבע להגשת הבקשה.

על רשות האוכלוסין לקבוע מהו פרק הזמן המרבי לטיפול בכל שלב משלבי הטיפול, ולוודא שלשכת מזרח העיר פועלת על פיו. על אגף מרשם ומעמד לקבוע אם יש מקום להליך המקדים, ואם כן - לעדכן את נהליו המפורסמים לציבור ולקבוע תקן של זמן טיפול לשלב של ההליך המקדים ולבחון אם אכן חוסך הדבר את זמנם וכספם של מגישי הבקשות, אם לא עליו לוודא שהלשכה תבטל את הכלל שקבעה לעצמה.

קביעת תור לשירותי מרשם ודרכונים

בשנת 2009 התקבל בכנסת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009; ב-2011 חוקק צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011 המסדיר תקופת מבחן ליישום החוק, שבמהלכה יכול היה כל תושב לבחור לקבל תעודת זהות או מסמך נסיעה ביומטרי (דרכון), המכילים אמצעי זיהוי ביומטריים⁷⁰ (תיעוד ביומטרי). ביוני 2013 החלה רשות האוכלוסין בהנפקת מסמכי זיהוי ביומטריים, במסגרת תקופת מבחן, וביוני 2017 נכנס לתוקפו חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, ולפיו חובה על כלל האוכלוסייה להחזיק בתיעוד ביומטרי.

1. כאמור, הזימון לקביעת תור להנפקת תיעוד ביומטרי נעשה באמצעות מערכת לזימון תורים שהחלה לפעול חלקית באוגוסט 2017 בכל הלשכות, ולקראת סוף שנה זו היא פעלה באופן מלא. יצוין שככלל, מי שהגיע ללשכות האוכלוסין ללא זימון תור מראש, קיבל שירות רק אם העומס הקיים בלשכה באותו היום איפשר זאת. ככלל, אפשר להזמין תור באמצעות מערכת זו בכל הלשכות לתקופה של שלושה חודשים מראש. יוצאת דופן היא לשכת מזרח ירושלים, אליה ניתן להזמין תור לתקופה של שישה חודשים מראש, בשל התורים הארוכים בלשכה זו.

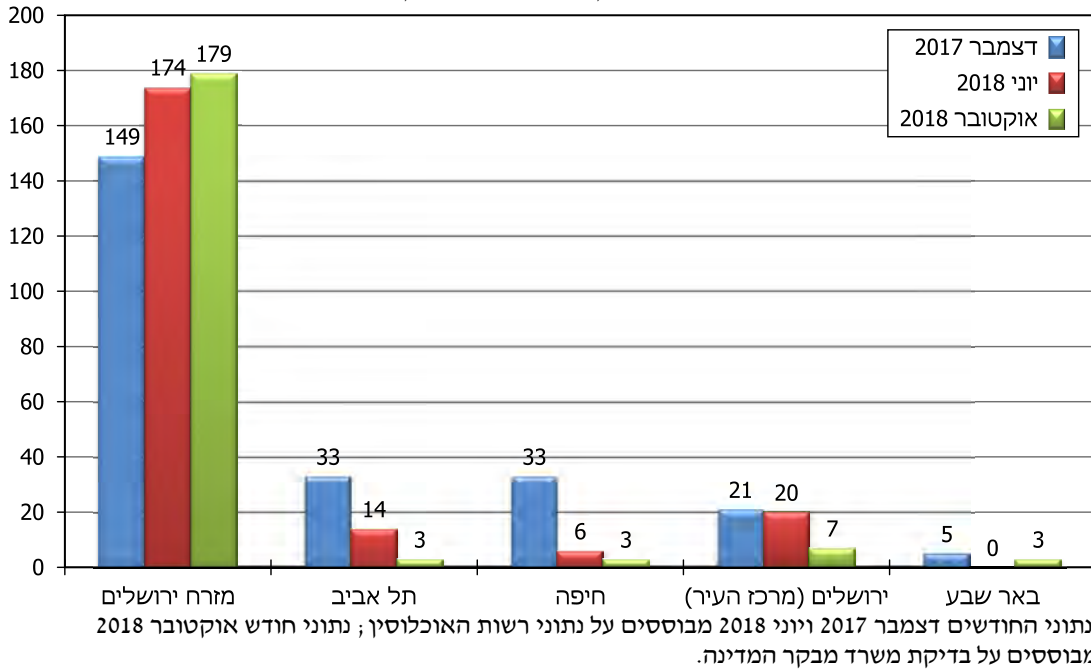
2. בתרשים 5 מוצגים נתונים על פרק הזמן הממוצע (בימים) בין מועד הבדיקה בדבר זימון תור לתיעוד ביומטרי בשלושה מועדים שונים - דצמבר 2017, יוני 2018, אוקטובר 2018 - ועד המועד שבו נקבע התור בארבע הלשכות הגדולות ביותר ובלשכת מזרח ירושלים. בתרשים 6 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על אודות זמינות התורים להנפקת תיעוד ביומטרי בלשכות הגדולות⁷¹ וכן במזרח ירושלים, על פי מספרם הכולל של התורים הפנויים לתיעוד ביומטרי בכל אחת מהלשכות הללו במהלך שלושה חודשים: מיוני ועד לספטמבר 2018.

⁶⁹ למעט בנוגע למשך הזמן שחולף מאז הגשת בקשה להארכת היתר מת"ק או אשרת א/5 לבין המועד שייקבע לריאיון לבני הזוג שיעמוד על שלושה חודשים לכל היותר.

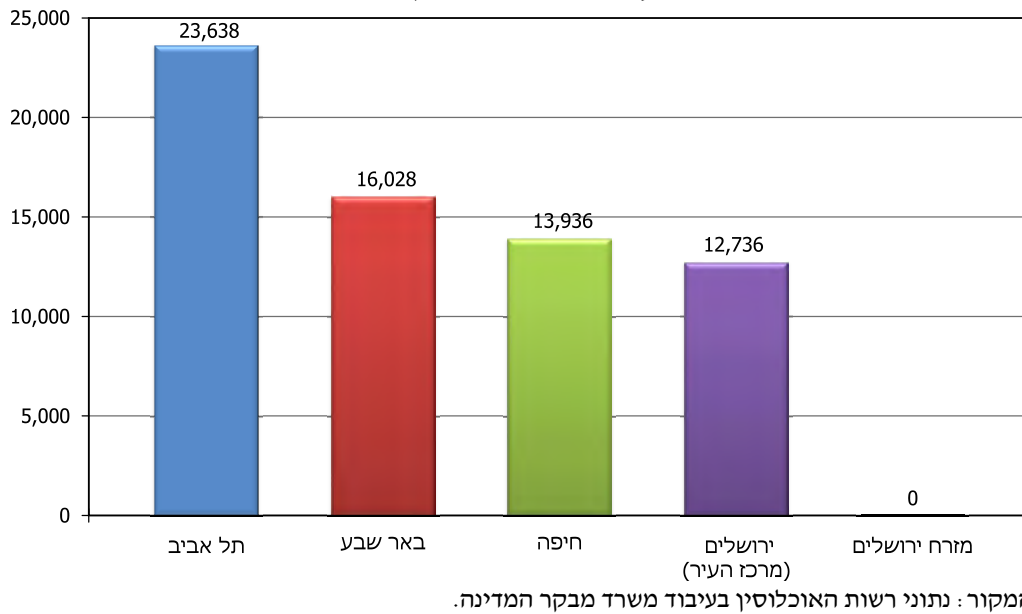
⁷⁰ תיעוד ביומטרי (תעודת זהות, דרכון ותעודת מעבר), הוא תיעוד הכולל אמצעים ונתונים ביומטריים ייחודיים לכל אדם. מסמך זיהוי ביומטרי כולל שבב אלקטרוני שבו שתי טביעות האצבע ותצלום הפנים של התושב. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד (2015)** בעניין תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן.

⁷¹ כיוון שאזרח רשאי לפנות לכל לשכת אוכלוסין שאינה במקום מגוריו, נבדקו הלשכות המרכזיות, שהן גם הגדולות ביותר.

תרשים 5: זמני המתנה (בימים) לקבלת שירות של הנפקת תיעוד ביומטרי בחמש לשכות האוכלוסין הגדולות שנבדקו



תרשים 6: מספר התורים הפנויים במערכת זימון התורים במהלך שלושה חודשים (יוני-ספטמבר 2018)



מהתרשימים עולה פער ניכר ביותר בין לשכות האוכלוסין שנבדקו: מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות באמצע יוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש בממוצע לכל היותר, בעוד שתושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין בממוצע כמעט חצי שנה; בתל אביב, בירושלים (מרכז העיר), בחיפה ובבאר שבע עמדו לרשות הציבור באמצע יוני 2018 יותר מ-10,000 תורים פנויים במהלך שלושת החודשים העוקבים, בעוד שבלשכת מזרח ירושלים נתפסו כלל התורים הפנויים במהלך התקופה הזו. ^{xiii}

הפער העולה מן התרשימים משקף אפליה של תושבי מזרח ירושלים אל מול מי שזכאי לקבל שירות בלשכות שנבדקו, בבואם לממש את זכותם לקבל מהמדינה תיעוד ביומטרי. על רשות האוכלוסין להמשיך בפעולותיה לשיפור השירות ולהשגת שוויון בין מקבלי השירות בלשכת מזרח העיר לבין שאר הלשכות שנבדקו, לרבות בכל הנוגע לזמינות התורים.

המתנה בתור בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים

מנתוני רשות האוכלוסין עולה כי לשכת מזרח ירושלים מקבלת מדי יום כ-540 לקוחות בממוצע, 450 מהם בנושא בקשות למרשם ודרכונים, ו-90 בנושא בקשות להסדרת מעמד.

תושב מזרח העיר המגיע למתחם "מאמוניה", שכאמור שוכנות בו לשכת האוכלוסין של מזרח ירושלים ולשכה של שירות התעסוקה, נדרש להמתין בשלושה אזורים שונים: מחוץ למתחם לצורך כניסה אליו; בתוך המתחם, מחוץ ללשכה, לצורך כניסה אליה (בתוך המתחם נמצאים רחבת המתנה וכן עמדה, שבה מקבל הפונה את מספרו בתור לקבלת השירות - קיוסק); באזור קבלת השירות (אולמות השירות).

1. להלן תצלום המתעד את תור המתנינים לכניסה ללשכה למתחם מאמוניה.

תמונה 2: תור בכניסה למתחם מאמוניה, יוני 2017



צילום: רשות האוכלוסין.

2. בתרשים 7 מוצג מסלול השירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים, לאחר סיום ההמתנה מחוץ למתחם, וזמני המתנה ממוצעים בין התחנות שבמסלול.

תרשים 7: מסלול השירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים - זמן המתנה ממוצע



סך זמן ההמתנה הממוצע הכולל לקבלת שירות - שלוש עד ארבע שעות.

נתוני רשות האוכלוסין, יולי 2018.

כפי שעולה מן התרשים, בסך הכול נדרש תושב מזרח ירושלים להמתין בתוך מתחם הלשכה שלוש עד ארבע שעות לצורך קבלת שירות בלשכה זו. פרק זמן זה אינו כולל זמן המתנה נוסף לצורך כניסה למתחם "מאמוניה" שבו שוכנת הלשכה. על פי עתירה שהוגשה לבג"ץ, המתנה כזו אורכת יותר משעה⁷². יודגש כי גם מי שהזמין תור מראש, נדרש להמתין מחוץ למתחם ובתוכו, עד הגעתו לעמדה שבה מקבל הפונה את מספרו בתור לקבלת השירות, בדומה למי שלא הזמין תור. נתונים בדבר זמן ההמתנה הממוצע עלו גם בראיונות שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים בשכונת א-טור.

72 בג"ץ 3163/18 רנדה סלמאן נ' רשות האוכלוסין וההגירה.

תנאי המתנה וזמני המתנה בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת - כמתואר בתמונה ובתרשים - קשים, ואינם הולמים תנאים לקבלת שירות מטעם מדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה. xiii

בספטמבר 2018 פתחה הרשות לטובת תושבי מזרח ירושלים תת-לשכה נוספת באזור מעבר קלנדיה. מנהלת לשכת האוכלוסין במזרח ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פתיחת תת-הלשכה הוקל העומס בהמתנה מחוץ ללשכת האוכלוסין בוואדי אל-ג'וז.

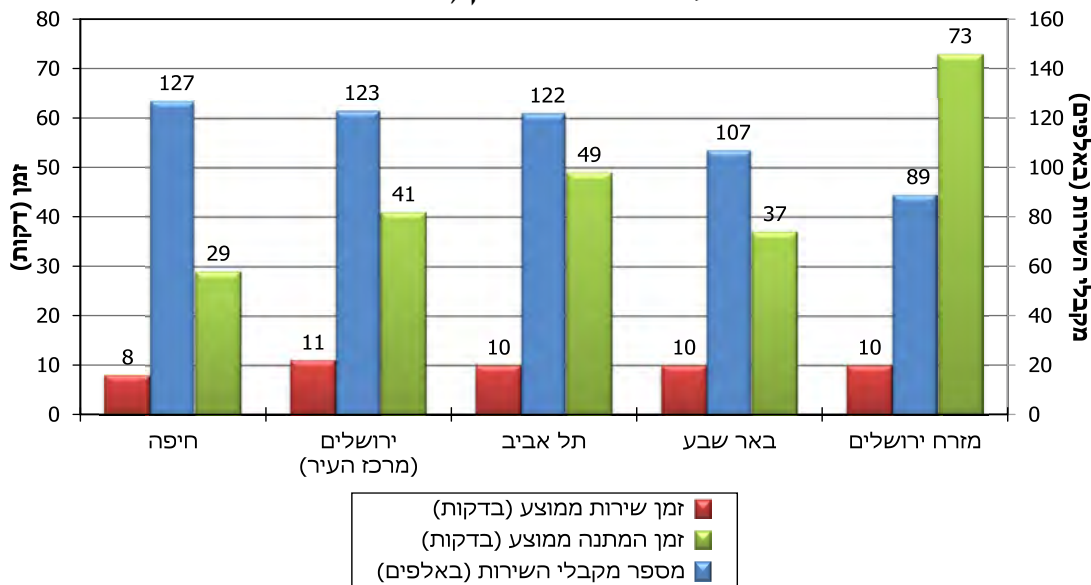
בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 ציינה רשות האוכלוסין שכיום ברוב ימות השנה אין עומס וצפיפות בכניסה למבנה. לטענתה, אכן יש תור מסוים אחר הסבסבת, בהמתנה לבידוק הביטחוני, אך מדובר בתור סביר שהוא נחלת כל מתקן הדורש בידוק. הרשות הוסיפה כי היא עשתה כמה שינויים כדי להקל את העומס בלשכה, ובכלל זאת פתיחת לשכת משנה והוספת עמדות שירות בלשכה עצמה.

3. בשנת 2014 קבעה הרשות כי זמן המתנה לטיפול בבקשה בתחום המרשם והדרכונים וכן לצורך הנפקת אשרות יהיה עד 60 דקות, ולשירות מהיר - 15 דקות⁷³. ב-2016 מצאה הרשות כי ב-30 לשכות שבדקה התקצר זמן המתנה הממוצע לקבלת השירותים האלה ל-40 דקות וזמן ההמתנה לשירות המהיר היה 17 דקות.

4. בשנת 2014 החלה רשות האוכלוסין בניסוי להטמעת מערכת לניהול התורים בלשכות האוכלוסין, ומיולי 2015 פועלת המערכת בכל לשכות האוכלוסין באופן מלא. מערכת זו מספקת גם נתונים על משך מתן השירות.

בתרשים 8 מוצגים נתוני רשות האוכלוסין מתוך דוחות המערכת לניהול התורים על מדדי השירות בתחומי מרשם ודרכונים במהלך תשעה חודשים בשלושת הרבעונים שקדמו לביקורת: רבעון שלישי ורבעון רביעי ב-2017 וברבעון ראשון ב-2018 בלשכת מזרח ירושלים ובארבע הלשכות הגדולות שנבדקו.

תרשים 8: מדדי שירות בתחום מרשם ודרכונים בלשכת מזרח ירושלים ובארבע הלשכות הגדולות בתשעת החודשים שנבדקו, 2017 - 2018



נתוני רשות האוכלוסין על זמני המתנה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁷³ בכל לשכות מינהל האוכלוסין מוצבים דלפקי מודיעין שבהם ניתנים שירותים מהירים, כגון: הנפקת תעודות למיניהם (תעודת לידה, תעודת פטירה).

מהתרשים עולה כי משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים הוא ארוך במידה ניכרת (73 דקות בממוצע) בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות (39 דקות בממוצע), אף על פי שמשך הזמן הממוצע למתן השירות עצמו - דומה ומספר מקבלי השירות נמוך יותר מבין כל הלשכות האחרות.^{xiv}

בתשובת הרשות מינואר 2019 צוין כי חל שיפור ניכר בקיצור זמני ההמתנה בתוך הלשכה, כך שבחודשים האחרונים, זמן ההמתנה הממוצע עומד על כ-34 דקות, לעומת כ-75 דקות, כפי שנמדד בתקופת עריכת הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים שהציגה הרשות על זמן המתנה של כ-34 דקות מבוססים על מדידה חדשה, השונה מזו שהוצגה לביקורת. המדידה החדשה מבוססת על זמן המתנה ממועד התור שנקבע למוזמן ועד הגעתו לפקיד לקבלת השירות. לעומת זאת, הנתונים שהוצגו למבקר המדינה ושמוצגים גם בתרשים 8 מודדים את זמן ההמתנה מקבלת הפתק לתור (בקיוסק) ועד הגעת המוזמן לפקיד. זמן זה כולל גם את הזמן שהמוזמן מגיע קודם למועד התור שנקבע לו שלעתים אורך מעל לשעה כאמור בשל משך ההמתנה הממושך שעל המוזמן לעמוד עד שייכנס ללשכה ויגיע לעמדת קבלת הפתק לתור לפיכך לא ניתן להשוות בין שני בסיסי נתונים אלו.

לנוכח האוכלוסייה הגדולה המקבלת שירותים בלשכת מזרח ירושלים והגבלתה לקבלת שירותים בלשכה זו בלבד, ולנוכח מורכבות השירותים האופייניים ללשכה זו והתדירות הגבוהה שבה זקוקים תושבי מזרח העיר לשירותים - היה על הרשות להיערך למתן שירות יעיל יותר. ההמתנה באולם קבלת שירות בלשכה אורכת זמן רב, לעיתים באופן קיצוני. הפונים ללשכת האוכלוסין במזרח ירושלים נאלצו להתמודד עם עומס כבד בלשכה, והוא התבטא בהמתנה ממושכת לקבלת תור; בהמתנה ארוכה מחוץ למתחם הכניסה, עד לכניסה למבנה לצורך קבלת שירות; בהמתנה ארוכה בתוך המבנה; ופעמים רבות - בהמתנה ארוכה לסיום הטיפול בבקשה לקבלת מעמד.

בתשובת הרשות נמסר כי מאז כניסתו של שר הפנים הנוכחי לתפקידו, בוצעו פעולות רבות, לשיפור התנאים והשירותים אשר ניתנים לתושבי מזרח העיר. השר קיים כמה דיונים בלשכתו בסוגיה זו, ואף ביקר בלשכה, כדי לעמוד על טיבן של הטענות המועלות. נוכח ההכרה בצורך בשיפור השירות הניתן לתושבים, הנחה השר להעביר 4 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, להקמת לשכות נוספות במזרח ירושלים לרווחת התושבים. הרשות הוסיפה כי למרות דרישותיו של שר הפנים להקצאת משאבים נוספים לקידום השירות במזרח העיר, לא הקצתה הממשלה את המשאבים הדרושים.

מזכירות הממשלה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי במזכירות הממשלה לא נתקבלה כל פניה להקצאת משאבים נוספים לקידום השירות במזרח ירושלים בכלל, ולהקמת לשכות אוכלוסין נוספות במזרח ירושלים בפרט.

משרד מבקר המדינה מברך על הפעולות שנעשו לשיפור השירות, אולם אין בהן די ויש צורך לשפר את השירות באופן קבוע ולאורך זמן. על רשות האוכלוסין לפעול לכך שתושבי מזרח ירושלים יקבלו שירות יעיל ואיכותי בלשכת מזרח העיר, בתנאים שבהם מקבלים שירות שאר אזרחי המדינה, ובייחוד בהיבט של משך זמן ההמתנה הנדרש. כמו כן עליה לשפר את הנגישות לבאים ללשכת מזרח ירושלים.

משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד

1. כאמור, רשות האוכלוסין לא קבעה תקן למשך שלבי הטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ובבקשות להתאזרחות. לגבי מתן מענה לבקשות לרישום קטין, הרשות קבעה בנהליה כי הבדיקה תימשך לכל היותר חצי שנה מיום הגשת הבקשה; אם הקטין בן שנה או יותר במועד הגשת הבקשה, ייתכנו מקרים שבהם משך הבדיקה יתארך מעבר לחצי שנה, למשל כאשר עולה הצורך לקבל עמדות מרשויות וגורמים אחרים ובירורים הנדרשים לשם כך.

2. בדיון מספטמבר 2017, החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי משך טיפול סביר בבקשות התאזרחות הוא שנה. ואולם, לא נקבע תקן לשלבי הטיפול השונים, כגון קביעת תור להגשת בקשה להתאזרחות, והחלטת המנכ"ל אף לא עוגנה בנוהלי הרשות או בהנחיה ללשכת מזרח ירושלים. באותו דיון נידון גם נושא הטיפול בבקשות לקבלת מעמד, כחלק מסוגיית העומס בלשכת מזרח ירושלים וכן נידונה סוגיית אי-מתן מענה בבקשות אחמ"ש קבע ורישום קטין, המתבטאת בהגשת עררים רבים לבית הדין שבעקבותיהם נפסקות הוצאות גבוהות מאוד נגד רשות האוכלוסין.

בלוח 1 מובאים נתוני רשות האוכלוסין על בקשות שהוגשו בלשכת מזרח ירושלים ועל משך הטיפול בהן עד לקבלת החלטה כלשהי בעניינן.

לוח 1: משך הטיפול בבקשות לקבל מעמד, 2017-2008

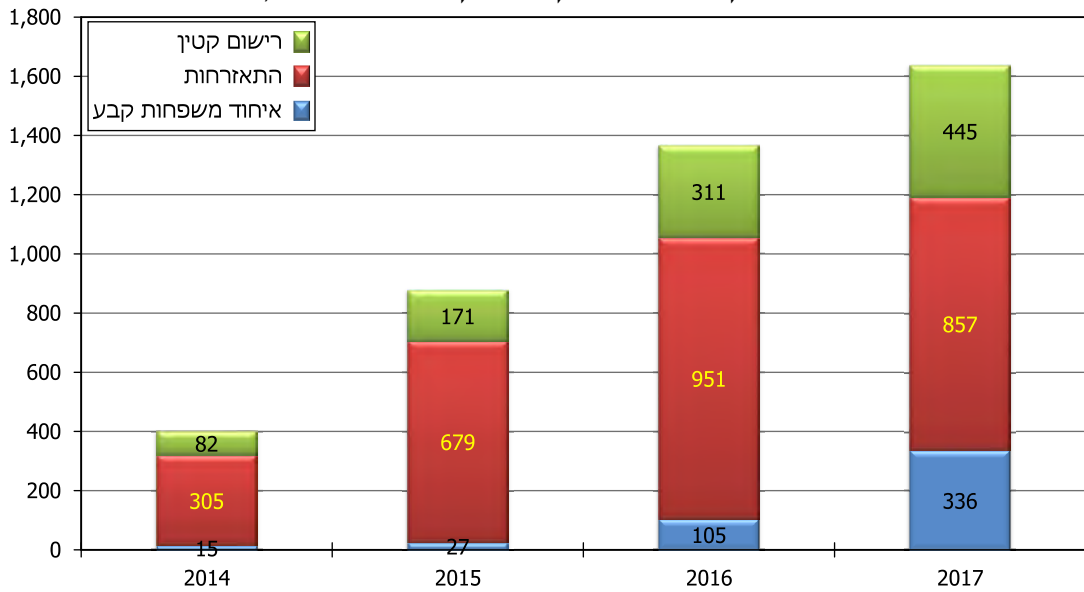
מעל שלוש שנים	משנה עד שלוש שנים	עד שנה		
			רישום קטין	אחמ"ש קבע
1%	20%	79%	17,668	5,948
2%	40%	58%	5,303	28,919
11%	60%	29%		
3%	31%	66%		

נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי רק ב-29% מהבקשות להתאזרחות וב-58% מהבקשות לאחמ"ש קבע, שהוגשו במהלך העשור האמור, ניתנה החלטה כלשהי בתוך שנה. 60% מההחלטות בבקשות להתאזרחות ניתנו בתוך שנה עד שלוש שנים. ב-21% מן ההחלטות בבקשות לרישום קטין היה משך הטיפול ארוך יותר משנה, ולכן חרג מהתקן שקבעה הרשות בנהליה.

3. כאמור, בשנים 2017-2008 הוגשו כ-34,000 בקשות חדשות בשלושת סוגי הבקשות האמורים. על פי נתוני רשות האוכלוסין, נכון ליולי 2018 היו כ-5,060 (14%) בקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי. להלן תרשים המפרט את כמות הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה על פי שנת הגשתן.

תרשים 9: מספר הבקשות שלא התקבלה בהן החלטה כלשהי, 2014 - 2017



נתוני רשות האוכלוסין מיולי 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי בכ-1,000 בקשות להתאזרחות שהוגשו בשנים 2014 ו-2015 טרם התקבלה החלטה כלשהי, אף שחלפו יותר משלוש שנים ממועד הגשתן, ובכ-1,000 בקשות שהוגשו ב-2016 טרם התקבלה החלטה כלשהי, אף שחלפו יותר משנתיים וחצי ממועד הגשתן. כמו כן יש כ-500 בקשות למתן מעמד לקטין שטרם התקבלה בהן החלטה כלשהי, אף שבמחציתן חלפו יותר משלוש שנים ממועד הגשתן.

במועד הביקורת היו אלפי בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהטיפול בהן טרם הסתיים, אף שחלפו כמה שנים מאז שהן הוגשו ללשכת מזרח ירושלים. נוסף על השהייה בטיפול בבקשות אלה, נאלץ תושב מזרח ירושלים המבקש להגיש בקשה להתאזרחות להמתין כשנתיים וחצי עד שיגיע תורו להגיש את בקשתו. מציאות זו משקפת שיהוי ניכר ובלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות לקבלת מעמד, הפוגע במגישי הבקשות.^{xv}

פעולות הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות בלשכת מזרח ירושלים

1. מאז 1999 ועד 2017 הוגשו נגד המדינה חמש עתירות לבג"ץ שעסקו בתנאי קבלת הקהל בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים: שתי עתירות שהוגשו ב-1999 נדחו על רקע הצהרתה של המדינה שהלשכה תועבר למקום חדש ומתאים במהירות האפשרית, וכי היא תפעל לבניית סככה בסמוך ללשכה⁷⁴; בעתירה מ-2003 הלינו העותרים על המתנה בתור מחוץ ללשכה בתנאים קשים ועל כך שהמבנה אינו יכול להכיל את הבאים אליו⁷⁵. רק בעקבות עתירה זו, הועברה הלשכה ב-2006 למשכנה הנוכחי; כעבור שש שנים, ב-2012, הוגשה עתירה על תנאי המתנה קשים בלשכה הנוכחית, על תורים ארוכים מחוץ למתחם, אף בתנאי מזג אוויר קשים ועל צפיפות רבה במבנה עצמו, ללא מקומות ישיבה. בפסק הדין שניתן ביוני 2013 נכתב כי על פי הודעות המדינה, חל שיפור ניכר בתנאי ההמתנה, מבחינת מספר הממתנים וזמני ההמתנה, וכי הסעדים העיקריים שהתבקשו בעתירה התייתרו, ולכן העתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק⁷⁶; ב-2017 הוגשה עתירה נוספת שעניינה עומס רב וצפיפות בכניסה למתחם

⁷⁴ בג"ץ 4892/99 אמגד גאבר נ' שר הפנים; בג"ץ 6683/99, האגודה לזכויות ואח' נ' שר הפנים.

⁷⁵ בג"ץ 2783/03 רופא רפול ג' ברא נגד שר הפנים (3.12.03).

⁷⁶ בג"ץ 176/12 מג'דה אלבטש ואח' נ' מנהל אגף בכיר רשות האוכלוסין ואח'.

"מאמוניה" של מאות תושבים מדי יום, וכן קושי לתאם תור לקבלת שירותים בלשכה. במועד סיום הביקורת עתירה זו עדיין תלויה ועומדת.⁷⁷

2. באוקטובר 2013 כתבה מנהלת לשכת מזרח ירושלים אל לשכת מנכ"ל הרשות, בין היתר, על כך שחל פיגור בטיפול בבקשות בתחום המעמד; במאי 2015 כתבה נציגת בית הדין לעררים ברשות לסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות ולאחרים על שנפסקים סכומים גדולים לחובת המדינה בשל עתירות שעניינן אי-מתן מענה לבקשות שהוגשו ללשכה זו, והם הסתכמו בכ-60,000 ש"ח; בפברואר 2017 התריעה מנהלת הלשכה על קשיים בבדיקת מרכז חיים של תושבי שכונות סמוכות לירושלים, על המיומנות הגבוהה שנדרשת לצורך בחינת בקשות כאלה ועל עומס בעבודת הלשכה. המנהלת ציינה כי באותה עת המתינו לטיפול כ-2,500 בקשות למתן מעמד.

במרץ 2017 הוגשה עתירה נגד רשות האוכלוסין בגין אי-מתן מענה לבקשת התאזרחות בלשכת מזרח ירושלים.⁷⁸ בסיכום דיון של היועץ המשפטי לממשלה עם מנכ"ל רשות האוכלוסין, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ואחרים באוקטובר 2017 נכתב כי: לשכת מזרח ירושלים פועלת זה שנים רבות בעומס יוצא דופן, ולכן בקשות שמוגשות ללשכה מטופלות בעיכוב ניכר, הנמשך לעיתים שנים רבות; זה שנים מוגשות עתירות לבג"ץ בשל אי-מתן החלטה בבקשות התאזרחות המוגשות ללשכת מזרח ירושלים, ובג"ץ אף מתח על כך ביקורת חריפה.

3. על פי מסמכי רשות האוכלוסין, בנובמבר 2017 היו בלשכה כ-3,000 בקשות להתאזרחות שטרם טופלו, כחמישית מהן (640) הוגשו עוד ב-2014; באותה עת היו בלשכה כ-1,500 בקשות לרישום קטין שלא טופלו.

להלן הפעולות שנקטה רשות האוכלוסין בסוף 2017 לצורך פינוי משאבי כוח אדם לטיפול בבקשות התאזרחות בלשכת מזרח ירושלים: השאלת חמישה עובדים ממינהל האוכלוסין ברשות לצורך מתן שירותים ביומטריים, במטרה שחמישה מעובדי הלשכה יתפנו לטיפול בבקשות להתאזרחות; בדצמבר 2017 גיבש מטה מינהל האוכלוסין תוכנית עבודה לצמצום הפיגור בטיפול בבקשות להתאזרחות. בתוכנית נקבע יעד, ולפיו היה על הלשכה לקבל החלטות ב-640 הבקשות שהוגשו כאמור עוד ב-2014 בתוך 15 שבועות.

הביקורת העלתה כי היעד האמור לא הושג ואף רחוק מכך: במהלך 15 השבועות התקבלו החלטות רק ב-235 בקשות להתאזרחות, 133 מהן הוגשו ב-2014. הרשות קיבלה החלטות אפוא רק ב-20% מהבקשות שהוגשו ב-2014 ולא טופלו. עוד נמצא כי הרשות לא גיבשה תוכנית עבודה לצורך צמצום הפיגורים בטיפול בבקשות לאחמ"ש קבע ולרישום קטינים עד מועד סיום הביקורת, כמפורט בלוח 1 לעיל.

4. על פי נתוני רשות האוכלוסין בפברואר 2018, מנה תקן כוח האדם של לשכת מזרח ירושלים 50 משרות, 46 מהן היו מאוישות; עד יולי 2018 תוגבר תקן הלשכה בחמש משרות נוספות, וכל 55 המשרות אוישו.

התברר שכמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) אינם דוברים ערבית. כאמור, שפתם העיקרית של תושבי מזרח ירושלים, ולעיתים היחידה, היא ערבית ולפיכך גוברת החשיבות למתן השירותים בערבית.^{xvi}

5. סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש ברשות האוכלוסין מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 שבמטרה לטפל בטווח הזמן המידי בעומס הקיים, תיפתח במהלך חודש אוגוסט 2018 ת-לשכה באזור מעבר קלנדיה, שבה יהיו 6 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם; וכי בתוך

77 בג"ץ 1326/17 חאלד אבו עודה ואח' נ' מנהל אגף לשכות ברשות האוכלוסין וההגירה ואח'.

78 בג"ץ 2792/17 אשרף דלל נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב 31.7.17).

דוח מיוחד - ירושלים

כשנה עתידה להיפתח תת-הלשכה נוספת בבניין של המוסד לביטוח לאומי באזור מזרח ירושלים, שבה עתידות להיות 10 עד 15 עמדות קבלת קהל למתן שירותי מרשם.

בספטמבר 2018 נפתחה תת-הלשכה באזור מעבר קלנדיה המיועדת לתושבי מזרח ירושלים. אך התברר שהשירות לתושבים בלשכה זו ניתן על ידי ארבעה מעובדי לשכת מזרח ירושלים, זאת עד להשלמת הכשרת העובדים החדשים של הלשכה זו.

רשות האוכלוסין שכרה את שירותיה של חברת ייעוץ לבחינת תהליכי העבודה ותהליכי השירות בלשכת מזרח ירושלים, שהגישה את ממצאיה והמלצותיה למנכ"ל הרשות בסוף יוני 2018. במסגרת הבחינה, בדקה חברת הייעוץ בין היתר את הנושאים האלה: זמני המתנה בתור בלשכה; זמינות התורים; הנגשת השירותים; תהליכי העבודה בטיפול בבקשות לקבלת מעמד. המלצות החברה כללו בין היתר, גיוס 11 סטודנטים לשם הטיפול בבקשות לקבלת מעמד שהצטברו בלשכה; מתן אפשרות להגיש בקשות להתאזרחות בדואר או באתר האינטרנט של הרשות או בלשכה ללא צורך בתור ייעודי; גיוס עובד למשרה חלקית לצורך יצירת קשר עם הלקוחות שלהם זומן התור, כחצי שנה לפני מועד התור כדי שישלחו בקשה. מהתיעוד עלה כי הרשות בוחנת את אופן היישום של ההמלצות.

משרד מבקר המדינה מברך על פעולותיה של הנהלת רשות האוכלוסין לשיפור השירות ב-2018, לרבות פתיחת לשכה נוספת במזרח ירושלים. עם זאת, על הנהלת רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ליצירת שינוי ממשי ולאורך זמן ברמת השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים, ובכלל זה לבחון את אופן היישום של ההמלצות שהוגשו לה בהקדם האפשרי ולגבש תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים.



מהאמור לעיל עולה כי במשך כשני עשורים לפחות, מאז שנת 1999, עלו טענות על רמת שירות בלשכה הזו, לרבות באמצעות עתירות לבתי משפט ובפניות להנהלת רשות האוכלוסין. הטענות והעתירות עסקו הן בהיבט הפיזי של תנאי ההמתנה וקבלת שירות, והן בהיבט של משך הטיפול בבקשות לקבלת מעמד בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים. במהלך השנים האלה ובייחוד בתקופת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, פעלה רשות האוכלוסין להתמודד עם בעיות אלה, בין היתר, על ידי מעבר ללשכה גדולה ומרווחת יותר ועל ידי הגדלת כוח אדם של הלשכה. פעולות אלה הביאו להטבה מסוימת באופן מתן השירות, אולם השירות שניתן לתושבי מזרח ירושלים עדיין נחות בהרבה מזה הניתן לאזרחים ביתר חלקי הארץ. כדי לחולל שינוי מהותי נדרשת תוכנית מקיפה ויסודית, ואין להסתפק במענה זמני או מקומי לבעיות ששבות ועולות מעת לעת.^{xvii}

לנוכח הענקת שירות במשך שנים ברמה שאינה משביעת רצון לתושבי מזרח ירושלים, לנוכח שימוש לא יעיל במשאבי כוח האדם המותאמים לאוכלוסייה שבחלקה הגדול, אינה דוברת עברית על בוריה ולנוכח היעדר פתרונות מספקים במשך שנים לעומס הרב בלשכה, עולה חשש כי רשות האוכלוסין לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולנקוט פעולות שתכליתן מתן שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, הן בלשכה הקיימת במזרח העיר והן בלשכות אוכלוסין במקומות אחרים או בלשכות חדשות שיקומו. כמו כן, עליו לכלול בתוכנית העבודה של הרשות בשלוש השנים הבאות יעדים כמותיים בדבר שיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה בלשכת מזרח ירושלים, ולהציגם לשר הפנים. יעדים אלה אמורים לשקף מהלך כולל לשיפור השירות לתושבי מזרח ירושלים.

קביעת מעמד תושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך הענקת זכויות סוציאליות

תושב קבע זכאי כאמור לכל הזכויות שמהן נהנה אזרח, למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לקבל דרכון ישראלי. תנאי ראשון לקבלת מרבית הזכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות הוא היות המבקש אזרח או תושב קבע במדינת ישראל, המתגורר דרך קבע בישראל⁷⁹. חוק הביטוח הלאומי מקנה זכויות מתחום הביטוח הסוציאלי כגון - הבטחת הכנסה, דמי לידה, קצבת ילדים, קצבת זקנה וקצבת נכות - וחוק ביטוח בריאות מקנה זכות לקבלת שירותי בריאות ממלכתיים באמצעות קופות החולים.

ההחלטה בדבר מעמדו האזרחי של אדם במדינת ישראל נתונה כאמור בסמכות שר הפנים, ובכלל זאת ההחלטה אם אדם הוא תושב קבע. ההחלטה אם מי שהוכר כתושב קבע על ידי רשות האוכלוסין הוא גם תושב על פי חוק הביטוח הלאומי, היא בסמכות המוסד לביטוח לאומי. תושב על פי חוק ביטוח בריאות הוא מי שהוכר כתושב על פי חוק הביטוח הלאומי. מי שהמדינה הכירה בו כתושב קבע לפי חוק הכניסה לישראל והוא מבקש לממש את זכויותיו הסוציאליות - לביטוח לאומי ולביטוח בריאות - נזקק אפוא להכרה נוספת בו כתושב, מטעם המדינה, מכוח חוק הביטוח הלאומי.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי היו ב-2018 כ-327,000 מתושבי מזרח ירושלים אזרחים או תושבי קבע על פי חוק הכניסה לישראל, ו-287,000 מהם (כ-88%) הם תושבים לפי חוק הביטוח הלאומי, ולפיכך גם לפי חוק ביטוח בריאות.

משך הטיפול בבקשות להכיר בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי בודק תביעה או בקשה של אדם לקבל גמלה באחד מענפי הביטוח הלאומי, אל מול הוראות חוק הביטוח הלאומי, התקנות שהותקנו מכוחו והוראות מינהליות שקבע המוסד לביטוח לאומי. על פי הפסיקה, המוסד לביטוח לאומי מכיר באדם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בשטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך גבולותיה המוניציפליים של העיר⁸⁰. xviii

הכרת המוסד לביטוח לאומי בתושב לפי חוק הביטוח הלאומי (ובעקיפין - גם כתושב לעניין חוק ביטוח בריאות) ככלל טעונה תיקוף מדי כמה שנים בעת שמוגשת בקשה חדשה לגמלה או במקרים אחרים לפי שיקול דעת המוסד לביטוח לאומי.

להלן עיקרי הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים להכיר בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי כפי שנמסר על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן - בקשות תושבות): סניף המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים מקבל את התביעות או את הבקשות לגמלה של תושבי מזרח ירושלים, ואם מעמד התושבות לפי חוק הביטוח לאומי טרם נקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי או נקבע כ"לא תושב" או "מחייב בירור", נדרש המבקש להגיש למוסד טופס "דין וחשבון רב שנתי מפורט" (להלן - טופס 6102)⁸¹. במקרים אלו מועבר הטיפול בבקשה למחלקת תושבות בסניף זה (להלן - מחלקת תושבות). מחלקת תושבות היא הגוף המקצועי המוסמך לקבל החלטה בנוגע להכרה או לאי-הכרה במעמד של תושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי. לעיתים, המחלקה מקבלת החלטה אם להכיר במבקש כתושב על סמך הטופס הזה, ולעיתים היא מבקשת לקבל מידע נוסף. המחלקה מקבלת את המידע באמצעות מסמכים שממציא המבקש, או באמצעות חקירה, כמפורט להלן. לאחר החלטת מחלקת תושבות בנוגע להכרה במבקש כתושב

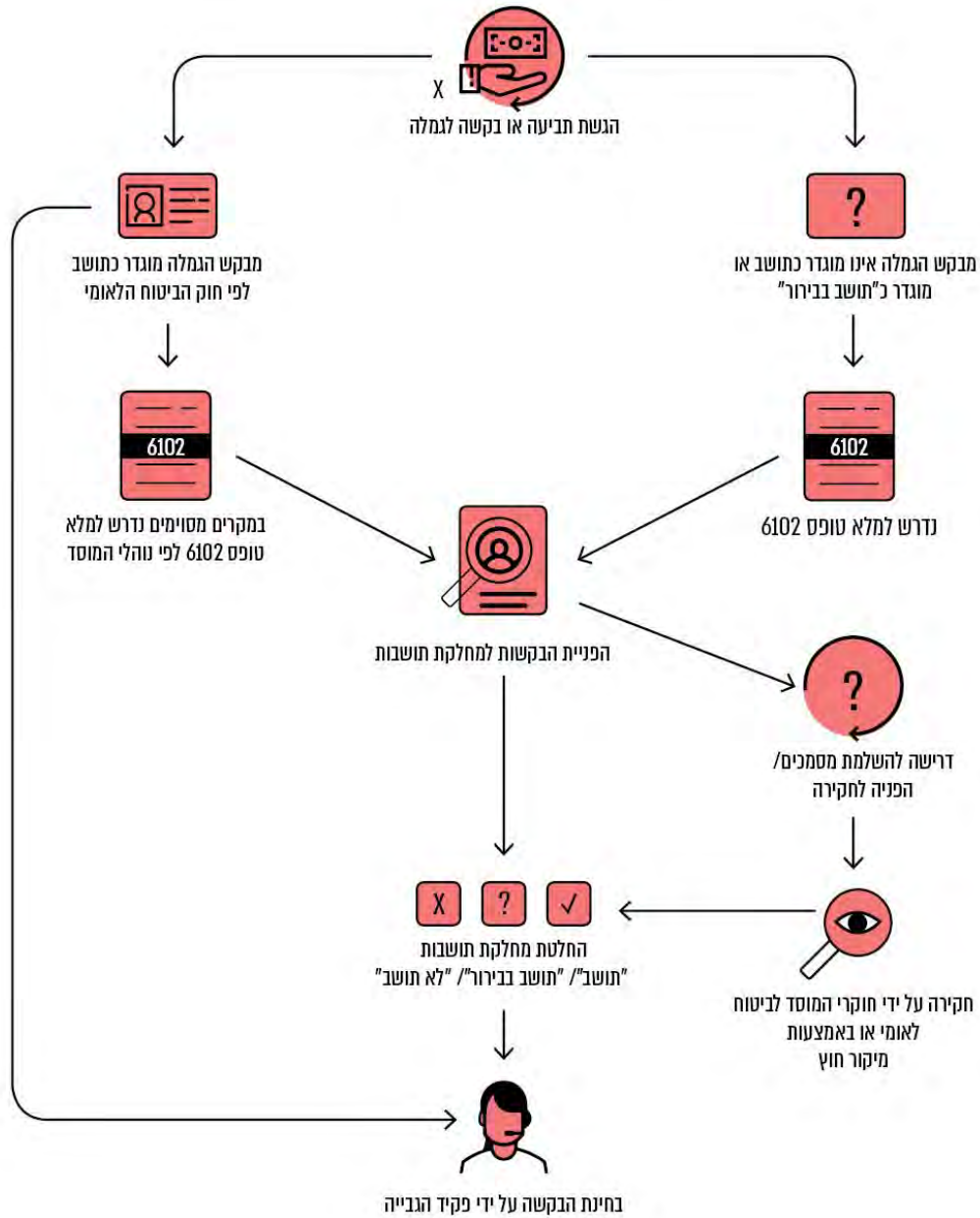
⁷⁹ למעט שלוש קצבאות הניתנות גם למי שאינו תושב ישראל: קצבה לנפגעי תאונות עבודה; קצבה לאימהות; וזכויות לעובד שכיר במהלך פשיטת רגל ופירוק תאגיד (זכויות עובדים).

⁸⁰ עב"ל (ארצי) 1549/04 נואל זעתי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.06); עב"ל (ארצי) 1261/04 נבילה נואפלה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 17.5.05).

⁸¹ טופס 6102 כולל פרטים אישיים בדבר מצב משפחתי, מגורים, מקום עבודה ועוד.

מוחזרת הבקשה לטיפולו של פקיד הגבייה הבוחן את הבקשה בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ולהוראות נוספות.

תרשים 10: הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים במוסד לביטוח לאומי



בהתאם לסעיפים 146(ב) ו-383 לחוק הביטוח הלאומי, בסמכות המוסד לביטוח לאומי לחקור ולדרוש שיוצגו בפניו מסמכים בכל עניין הקשור לתביעה שהוגשה או לתשלום גמלה. החקירה מתבצעת על ידי חוקרים שהם עובדים של המוסד לביטוח לאומי או על ידי חברה שהמוסד לביטוח לאומי התקשר עימה לצורך ביצוע החקירות. מטרת החקירה היא לאמת את הנתונים שהמבקש מסר.

הליך הטיפול בבקשות של תושבי מזרח ירושלים להכיר בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי עשוי אפוא להיות מורכב. תוצאתו עתידה להשפיע במידה רבה על מצבם הכלכלי והחברתי של המבקשים.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 קיבלה מחלקת תושבות 28,764 החלטות אם להכיר בתושבי מזרח ירושלים כתושבים גם לפי חוק הביטוח הלאומי, ובסך הכול - 7,191 החלטות בממוצע בשנה.

אי-קביעת תקן למשך הטיפול בבקשות תושבות

בפסק דין של בג"ץ מ-2007 צוין כי החובה לפעול במהירות הראויה לקיום חובה ציבורית היא מאבני היסוד של מינהל תקין⁸². המוסד לביטוח לאומי, שתפקידו להעניק שירות לתושבי המדינה, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות יינתן במהירות הראויה⁸³.

טיפול מורכב ומרובה שלבים באלפי בקשות במהירות הראויה וביעילות מחייב את המוסד לביטוח לאומי לקבוע תקן למשך זמן הטיפול בבקשה, ולרכז את המידע המפורט בדבר הטיפול בפועל, משלב הגשת הבקשה ועד לקבלת החלטה, במסד נתונים המאפשר מעקב אחר הבקשות וניתוח משוכלל של הנתונים. מסד נתונים כזה מאפשר לוודא שהטיפול בבקשות יעיל ומהיר ככל הניתן, לאתר נקודות תורפה בהליך, הטעונות שיפור, ואף לאתר בקשות שהטיפול בעניינן נמשך זמן רב אל מול התקן שנקבע, לצורך זירוז הטיפול וקבלת החלטה.

ממסמכי המוסד לביטוח לאומי עולה כי בית הדין האזורי לעבודה בירושלים עוסק בתביעות רבות הנוגעות למשך הטיפול בבקשות המטופלות במחלקת תושבות.

עלה כי במועד סיום הביקורת, יולי 2018, טרם הגדיר המוסד לביטוח לאומי את משכי הזמן המרביים לשלבי הטיפול בבקשות על ידי מחלקת תושבות.

על המוסד לביטוח לאומי לקבוע את משך הזמן המרבי לטיפול בבקשות תושבות על ידי מחלקת תושבות, וכן עליו להטמיע את הכללים האלה בקרב עובדי המוסד לביטוח לאומי ולבצע בקרה על יישומם.

נתוני המוסד לביטוח לאומי על הליך הטיפול בבקשות תושבות

משרד מבקר המדינה ביקש מהמוסד לביטוח לאומי נתונים לגבי הטיפול בבקשות שהוגשו בסניף משנה מזרח ירושלים בשנים 2014-2017, לאורך השלבים השונים בהליך בדיקת הבקשה, לרבות במחלקת תושבות ונתונים על הגורם מבצע החקירה, אם נעשתה. לדוגמה, התבקשו נתונים על הבקשות שהופנו לטיפול מחלקת תושבות והחלטותיה בעניינן ומהן בקשות שהופנו לחקירה, הגורם שביצע את החקירה ותוצאותיה. כמו כן, נדרשו נתונים על בקשות שבהן הוגשו השגה על החלטת המוסד או תביעה לערכאה שיפוטית ותוצאות ההליך.

הביקורת העלתה שהמידע על טיפול בבקשה לתושבות מנוהל במוסד לביטוח לאומי באמצעות כמה מערכות מידע, שכל אחת מהן עוסקת בשלב אחר של הטיפול בבקשה (מערכת תושבות, מערכת חקירות ומערכת גמלאות), אולם מערכות אלו אינן מקושרות זו לזו באמצעות מספר בקשה שיאפשר לעקוב אחר הטיפול בבקשה לכל אורך שלבי הטיפול בה. משכך אין אפשרות לקשר בין נתונים על בקשות לגמלה שהוגשו לבין נתונים על בדיקת תושבות וחקירות שבוצעו לבקשות אלו ועל הליכים משפטיים שנפתחו בעניינן. ממילא גם אין לדעת כמה בקשות לגמלה הוגשו לסניף מזרח ירושלים.

⁸² בג"ץ רופאים לזכויות אדם, פס' 31 לפסק דינה של השופטת אילה פרוקצ'יה.
⁸³ יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב), נבו, מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 1098.

יצוין כי בדוח מ-2015, בדק מבקר המדינה את תכנונו וניהולו של פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי⁸⁴. אחת ממטרות פרויקט זה הייתה לכלול יישום מערך מידע אינטגרטיבי הכולל תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על המבוטח. כל זאת לאור העובדה שמערך המידע של המוסד לביטוח לאומי התאפיין בבעיות אינטגרציה של נתונים ושל תהליכי עבודה בין המערכות השונות. אולם נכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיים הפרויקט.

מהנתונים שהמוסד לביטוח לאומי העביר לידי משרד מבקר המדינה בנושא הבקשות שהוגשו בלשכת מזרח ירושלים בשנים 2014-2017, אי-אפשר לקבל מידע פרטני לגבי כל בקשה ובקשה, לרבות: האם היא טופלה על ידי מחלקת תושבות, איזו החלטה קיבלה מחלקת תושבות בכל מקרה שטיפלה בו, אילו מבין הבקשות שטופלו על ידי מחלקת תושבות הופנו לחקירה, והאם החקירה בוצעה על ידי חוקרי המוסד לביטוח לאומי או באמצעות מיקור חוץ ומהן תוצאות החקירה.

על המוסד לביטוח לאומי לטייב ולשפר את מסד הנתונים על הטיפול בבקשות לתושבות של תושבי מזרח ירושלים, כך שישמש גם כלי לניהול הליך הטיפול בבקשות מתחילתו ועד לקבלת החלטה, לרבות: אפשרות לניטור ההליך, קבלת נתונים על הבקשות שהופנו לטיפול מחלקת תושבות והחלטותיה בעניינן ונתונים על בקשות שהופנו לחקירה, על הגורם שביצע את החקירה ועל תוצאות החקירה.

הכרה בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי בעקבות הליכים משפטיים

חובת הנאמנות של רשות מינהלית כלפי הציבור מחייבת אותה להפעיל את סמכותה בתוך זמן סביר, לפי נסיבות המקרה⁸⁵.

בהתאם לדין, אם לא ניתנה החלטה בתביעה או בקשה לגמלה שהוגשה למוסד לביטוח לאומי, רשאים תושבי מזרח ירושלים להגיש תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתום 30 ימים מהיום שבו הוגשה התביעה למוסד לביטוח לאומי⁸⁶. על החלטותיה של מחלקת תושבות בדבר אי-הכרה בתושבות לפי חוק הביטוח הלאומי, רשאים תושבי מזרח ירושלים להגיש תביעה בפני בית הדין האזורי לעבודה בתוך 12 חודשים מיום שנמסרה להם הודעה בדבר ההחלטה⁸⁷.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, במשך ארבע שנים וחצי - משנת 2014 ועד אמצע יוני 2018 - הגישו תושבי מזרח ירושלים 474 תביעות לבית הדין האזורי לעבודה נגד החלטות המוסד לביטוח לאומי או אי-קבלת החלטות על ידי (לרבות ערעורים על החלטות בית הדין האזורי לעבודה), ובהן טענות על הליך קבלת החלטת מחלקת תושבות אם להכיר בתושב מזרח ירושלים כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי. ב-396 מ-474 התביעות ניתן פסק דין.

הביקורת העלתה כי ב-55% מהתביעות שהוגשו במהלך ארבע השנים וניתן בהן פסק דין (216 תביעות) הכיר בית המשפט בתושבות של התובעים לפי חוק הביטוח הלאומי לגבי התקופה שבגינה הוגשה התביעה (או בחלקה), בפסק דין או בפשרה שעוגנה בפסק דין.

84 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 ג (2015), פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי, עמ' 1289, 1298.

85 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב), נבו, מהדורה שנייה מורחבת, 2010, עמ' 1094.

86 תקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות), התש"ל-1969, סעיף 1 (א).

87 חוק הביטוח הלאומי, סעיף 391 (א). תקנות הביטוח הלאומי (מועדים להגשת תובענות), התש"ל-1969, סעיף 1 (ב). על החלטת בית הדין האזורי לעבודה יש זכות ערעור לבית הדין הארצי לעבודה - חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, סעיף 26.

משרד מבקר המדינה בדק 22 מפסקי הדין בהליכים שהתביעה התקבלה בעניינן (כ-10%), אשר נבחרו אקראית. שניים מהם נמצאו בבדיקה כלא רלוונטיים לבדיקת תושבות. פסקי הדין שנבדקו הם מדגם מייצג של 216 פסקי הדין בתביעות האמורות.

ב-85% מההליכים שנבדקו (17 מתוך 20 הליכים)⁸⁸, לאחר הגשת התביעה, החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים לגבי התקופה בגינה הוגשה התביעה (או בחלקה).

נמצא כי ב-55% מההליכים שנבדקו (11 מתוך 20), הגישו מגישי הבקשה תביעה בשל עיכוב במתן החלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי, שרק לאחריה קיבלה מחלקת תושבות החלטה להכיר בהם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי.

תוצאות ההליכים המשפטיים בעניינן של תביעות שהגישו תושבי מזרח ירושלים לבתי משפט על החלטות של המוסד לביטוח לאומי בדבר הכרה בהם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ואשר ניתן בהם פסק דין - מלמדות אפוא כי בכמחצית המקרים קיבל בית המשפט את טענות התובעים, וכי ברובם המכריע של המקרים החליט המוסד לביטוח לאומי להכיר בתושבות של התובעים, רק לאחר הגשת התביעה. הסיבה העיקרית להגשת התביעות הייתה שיהיו בקבלת החלטה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

החלטות בית הדין האזורי לעבודה וממצאי הניתוח של הסיבות העיקריות שהובילו להגשת התביעות - מלמדים כי יש צורך שהביטוח הלאומי יקיים הליך הפקת לקחים בנושא. על סמך הליך זה יש מקום לנקוט פעולות שיבטיחו שהטיפול בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידי. מהלך כזה ישפר את השירות, יחסוך משאבים ויגביר את אמון הציבור במוסד לביטוח לאומי.^{xix}

אי-פרסום נוהלי המוסד לביטוח לאומי בנוגע לקביעת תושבות

כאמור, מחובתו של המוסד לביטוח לאומי להציג אמות מידה כתובות לגבי אופן הפעלת סמכותו. בסעיף 6 לחוק חופש המידע, נקבע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. פרסום ההנחיות המינהליות נועד כדי שהפרט יוכל לדעת מהן זכויותיו, למנוע מעשה שרירות ואפליה כלפי הפרט וכן לאפשר לבתי המשפט לבקר את פעולות הרשות המינהלית.

בדיקת התושבות היא רכיב עיקרי בהחלטה אם להכיר במבקש הגמלה כתושב ישראל לעניין חוק הביטוח הלאומי. ממילא מידע בדבר הקריטריונים שלפיהם נבחנת שאלת התושבות של מבקש הגמלה הוא חיוני ביותר למבקש הגמלה תושב מזרח ירושלים כדי שיוכל לדעת מהן זכויותיו ומהם התנאים לקביעה כי מרכז חייו בישראל. מידע זה יכול גם לשמש אותו כאשר הוא שוקל אם לערער על החלטת המוסד לביטוח לאומי.

נמצא כי הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו הכולל אפשרות לביצוע חקירה אינם מצוינים באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי. גם האפשרות שמגיש התביעה יחויב למלא את טופס 6102 במקרים מסוימים ורשימת המסמכים שהוא יידרש להמציא אינם מצוינות בנוהל או בפרסום אחר של המוסד לביטוח לאומי. מגיש התביעה מקבל את המידע על עצם בדיקת התושבות ועל המסמכים שעליו להגיש, רק כאשר הוא מגיש את התביעה ומקבל את הדרישה של המוסד לביטוח לאומי. גם בשלב זה, המוסד לביטוח לאומי אינו מביא בפני מגיש התביעה את הקריטריונים לקביעת תושבות שעל פיהם צפויה להיבחן תביעתו.

xx

⁸⁸ בשלושה הליכים נמצא כי המוסד לביטוח לאומי הכיר בתושבות של המבקש לאחר הגשת התביעה, אולם העיכוב בקבלת החלטה לא היה באשמת המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי בדיקת מעמדו של אדם כתושב לעניין חוק הביטוח הלאומי, נעשית לכל מבוטח באופן אישי בהתאם למעמדו במשרד הפנים, למקום מגוריו, לעיסוקיו ולמצבו המשפחתי, ומטרתה לבחון אם הזיקה שמקיים אותו אדם לישראל היא יציבה מהותית וקבועה. בהתאם לנתונים אלו, מתקבלת החלטה פרטנית בעניין הליך הטיפול בבדיקת הבקשה. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי מחזיק בעמדה חד-משמעית שאסור לפרסם לציבור הרחב פירוט של הכללים והקריטריונים, שעל בסיסם הוא בודק תושבות. הנימוק לאיסור הוא שפרסום הקריטריונים יאפשר למגיש הבקשות להתאים את עצמם לקריטריונים שקבע המוסד, וכך לא יוכל המוסד להגיע לחקר האמת לגבי השאלה מהו מרכז חייו של אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד לביטוח לאומי כי הוראות החוק האמורות מחייבות אותו לפרסם הנחיות שיש להן נגיעה או חשיבות לציבור, כדי שהציבור יוכל לעמוד על זכויותיו. כמו כן, גם אם בדיקת התושבות היא פרטנית לכל מבוטח והליך קבלת ההחלטה הוא שונה ממקרה למקרה, עקרונות הבדיקה - הקריטריונים שלפיהם נבחנת הבקשה - ושלבי בדיקה אפשריים ניתנים לפרסום לרבות המסמכים שאותם יש להגיש כדי שהמבוטח יוכל להוכיח כי יש לו זיקה קבועה לישראל. מהלך כזה יקצר וייעל את תהליך בדיקת התושבות.

על המוסד לביטוח לאומי לפרסם בהקדם את ההנחיות המינהליות שלפיהן מבוצעת בדיקת התושבות ואת שלבי ההליך, לרבות האפשרות כי תתבצע חקירה, ואת רשימת המסמכים שיידרש מגיש הבקשה להגיש. פרסום זה יאפשר למגיש הבקשה למצות את זכויותיו וכן יאפשר לבתי המשפט לבקר את החלטות המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי השיב בינואר 2019 כאמור כי הנהלת המוסד אימצה את ממצאי הדוח ואת ההמלצות המתבקשות כדי לטפל בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה, ובכוונתו להטמיע אלתר את הנדרש כדי להסדיר את התנהלותו השוטפת בהתאם להמלצות טיוטת הדוח.

חקירות שמבצע המוסד לביטוח לאומי באמצעות מיקור חוץ לצורך קביעת תושבות

בהתאם לסעיפים 146(ב) ו-383 לחוק הביטוח הלאומי, בסמכות המוסד לביטוח לאומי לחקור ולדרוש שיוצגו בפניו מסמכים בכל עניין הקשור לתביעה שהוגשה או לתשלום גמלה. סעיף 146(ב) לחוק הביטוח הלאומי קובע: "מי שהסמיכו המוסד לכך רשאי להיכנס בכל עת סבירה לביתו של מבוטח התובע גמלה, או שקיבל גמלה, לפי פרק זה, כדי לחקור בכל ענין הכרוך בקבלת הגמלה". סעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי מוסיף: "(א) מי שהסמיכו המוסד רשאי להיכנס, בכל עת סבירה, לכל מקום שיש לו יסוד להניח שעובד בו אדם כעובד עצמאי או שמועבד בו עובד, או לשם חקירה בקשר לתביעה או לתשלום גמלה, ובלבד שלא יהא רשאי להיכנס בכוח למקום מגורים לשם חקירה כאמור אלא על פי צו מאת שופט בית משפט השלום. (ב) מי שהוסמך כאמור בסעיף קטן (א) רשאי לדרוש כי יוצג בפניו כל פנקס או מסמך אחר בדבר האנשים העובדים באותו מקום, הן כעובדים והן כעובדים עצמאיים, ולחקור כל אדם בכל ענין הנוגע לחוק זה, ובלבד שלא יידרש אדם לתת תשובה או עדות העלולות להפלילו. (ג) הוראות סעיף זה אינן באות לגרוע מהוראות סעיף 146".

המוסד לביטוח לאומי מסתייע בחקירות שהוא עורך במיקור חוץ, בין השאר לצורך קבלת החלטות האם להכיר בתושבי מזרח ירושלים כתושבים לעניין חוק הביטוח הלאומי. על פי מסמכי המוסד, חקירות בשכונות הנמצאות בתחומה המוניציפלי של ירושלים מבוצעות על פי רוב על ידי חוקרים שהם עובדי⁸⁹. חקירות בשכונות שמחוץ לתחום זה ובשכונות בתוך התחום שיש מניעה ביטחונית לעובדי המוסד לביטוח לאומי להיכנס אליהן, מבוצעות באמצעות מיקור חוץ - על ידי חוקרים פרטיים, המועסקים בחברות חקירה פרטיות. ההבחנה בין שכונות שבתחום המוניציפלי של ירושלים לשכונות שמחוץ לו נעוצה בסיבה ביטחונית.

⁸⁹ למעט שכונות בתחום המוניציפלי של העיר ירושלים שיש מניעה ביטחונית להיכנס אליהן, ובכלל זה השכונות שנמצאות מעבר לגדר ההפרדה.

בסניף מזרח ירושלים של המוסד לביטוח לאומי מועסקים שישה חוקרים פרטיים עובדי המוסד לביטוח לאומי (לרבות מנהל יחידת החקירות), כולם דוברי השפה הערבית, הכפופים מקצועית לאגף החקירות במינהל גבייה, ביטוח וחקירות (להלן - אגף החקירות). נוסף על כך, התקשר המוסד לביטוח לאומי עם שלוש חברות חקירה פרטיות שנבחרו במכרז שפרסם אגף החקירות לאספקת שירותי חקירות ב-2015 (להלן - המכרז לאספקת שירותי חקירה).

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 נפתחו בלשכת מזרח ירושלים, כ-2,400 חקירות בשנה בממוצע. בשנת 2017 נעשו 51% מהחקירות האלה (1,350 חקירות) על ידי חוקרים עובדי המוסד לביטוח לאומי ו-49% (1,315 חקירות) על ידי חוקרים שהם עובדי חברות פרטיות. עוד עלה מהנתונים כי שיעור החקירות שבוצעו בסניף מזרח ירושלים במיקור חוץ מתוך כלל החקירות שבוצעו בסניף עלה בשנים 2014-2017 מכ-28% לכ-49%, וסך כל החקירות שבוצעו עלה מ-2,490 ל-2,665.

משך זמן החקירות

בתנאי המכרז לאספקת שירותי חקירה, דרש המוסד לביטוח לאומי כתנאי סף להשתתפות במכרז, כי מטעם כל חברת חקירה פרטית שתיבחר יועמדו לרשותו צוות של ארבעה עובדים, כולם דוברי השפה הערבית, הכוללים מנהל פרויקט ושלושה חוקרים פרטיים. הסכם ההתקשרות עם כל אחת מהחברות קבע כי הוראות המכרז ונספחיו הם חלק בלתי נפרד מן ההסכם. עוד נקבע במכרז שהשירותים יינתנו בתחומי ירושלים, אזור עוטף ירושלים ושטחי יהודה ושומרון ומקבצי אוכלוסיות מוגדרות בישראל.

1. הביקורת העלתה כי כל אחת משלוש חברות החקירה הפרטיות שזכו במכרז מבצעת חקירות שהופנו אליה מלשכת מזרח ירושלים באמצעות חוקר פרטי אחד בלבד, וזאת בניגוד לתנאי הסף במכרז הדורש שלושה חוקרים. אי-קיום התנאי גורע במידה רבה מן התשומות שהתכוון המוסד לביטוח לאומי להפנות לביצוע החקירות, דבר העלול לפגוע בטיפול של המוסד לביטוח לאומי בניהול החקירות בעניינין של התביעות שהוגשו. כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות של הליך המכרז שכן אפשר כי התנאי בעניין הצוות המקצועי שנדרשו המציעים להעמיד מנע התמודדות של מציעים אחרים.

2. בהתאם לתנאי המכרז, על חברת החקירות להעביר את תיק החקירה למוסד ככלל בתוך 30 יום ממועד קבלת הזמנת העבודה.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2014-2017 נמשכו כ-20% מהחקירות שבוצעו בשנים אלו (2,067 מתוך 9,580 חקירות) מעל 60 ימים, וכ-11% מהחקירות שבוצעו בשנים אלו (1,061 מתוך 9,580 חקירות) נמשכו מעל 90 ימים. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה הפרטיות להעמיד לרשותו חוקרים רבים יותר בהתאם לתנאי שנקבע במכרז. חוקרי החברות הפרטיות רשאים לפי המכרז לפעול גם בתחומי העיר ירושלים, לפיכך העמדת חוקרים כמתחייב במכרז תוביל להקלה בעומס הכולל כפי שמשתקף מהנתונים על משך זמן החקירה, לרבות חקירות המבוצעות בתוך תחומי העיר ירושלים, שכאמור מבוצעות ברובן על ידי חוקרי המוסד לביטוח לאומי.

בתשובת אחת מחברות החקירה הפרטיות (להלן - חברה א') למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי אופי החקירות בסניף משנה מזרח ירושלים מצריך התמקצעות והכרת השטח. לפיכך הוקצה לצורך החקירות חוקר אחד, המוכן לבצע את העבודה למרות הסכנות הכרוכות בה. חוקר זה התמקצע בביצוע החקירות ובהשגת המידע והוא נעזר על פי הצורך בחוקרי המשרד האחרים. לדבריה, אופייה המסוכן של העבודה מצריך פרט למיומנות ודבקות במשימה גם יכולת עמידה בלחצים ובאיומים, ולא קל למצוא חוקרים המסוגלים לעבוד בתנאים אלו.

בתשובת חברת חקירות פרטית נוספת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי היא הציגה את מצבת החוקרים שברשותה לפי תנאי המכרז, ולאחר הזכייה במכרז לא ראתה כל צורך להעסיק

יותר מאשר עובד אחד ותיק ומנוסה לנוכח כמות העבודה המסופקת לה; מעת לעת בשל אילוצים נקודתיים שולב בביצוע החקירות גם חוקר נוסף. לדבריה, העבודה במזרח ירושלים ובשטחי הרשות הפלסטינית מורכבת מאוד וכרוכה בסיכון אישי גבוה ולכן קיים קושי רב להכשיר ולשמר חוקרים טובים בתחום, אולם אם היה צורך ממשי, היא הייתה עושה זאת.

בתשובת חברת חקירות פרטית שלישית למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 נמסר כי היא עומדת בתנאי המכרז ובהתאם לחוק, וכי היא תלמד את הערות הביקורת ותשפר היכן שנדרש.

על המוסד לביטוח הלאומי לנצל את כל התשומות האפשריות העומדות לרשותו מכוח המכרז לאספקת שירותי חקירה, לרבות דרישה מחברות החקירה הפרטיות לעמוד בתנאי המכרז ולהעמיד את כוח האדם כמתחייב מהמכרז. כך תקוצר תקופת ההמתנה הממושכת של תושבי מזרח ירושלים לממצאי החקירות ולקבלת החלטה בבקשות תושבות. בקשות המשפיעות במידה רבה על חייהם של הפונים שכן עניינם זכאות לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות.

קבלת החלטות במוסד לביטוח לאומי על סמך ממצאי החקירות

חובתה של רשות מינהלית לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה, היא חלק מחובתה לנהוג בהגינות ובסבירות⁹⁰.

1. במסגרת המכרז לאספקת שירותי חקירה קבע המוסד לביטוח לאומי כי בסיום של כל חקירה תכין חברת החקירות את "תיק החקירה", ובו: "א. תיאור מילולי מפורט של ממצאי החקירה וסיכום מודפס. ב. צילומים רלוונטיים שבוצעו במהלך עבודת החקירה. ג. הקלטות של כל השיחות שיבוצעו עם עדים פוטנציאליים. ד. קלטת שמע המתעדת את ההקלטות שבוצעו במהלך החקירה. ה. שרטוטים של אזור האירוע. ו. סרטים רלוונטיים שצולמו במהלך החקירה. ז. תמלול ההקלטות כולל תרגום מערבית לעברית... ח. מסמכים ותצהירים רלוונטיים ככל שניתן". עוד נקבע במכרז כי ממצאי תיק החקירה ישמשו את המוסד בקבלת החלטה לגבי התביעה שהוגשה, וכי תיק החקירה יוגש למוסד לביטוח לאומי עד 30 יום ממועד קבלת ההזמנה מהמוסד.

2. דוח החקירה שמעבירה חברת החקירה למוסד לביטוח לאומי כולל: נושא הבדיקה; הממצאים שעלו מביקור בכתובת שנתן מבקש הגמלה, העדויות שנגבו והתצלומים שנערכו; סיכום החקירה. אחרי שמנהל תחום החקירות בסניף קורא את דוח החקירה הוא לעיתים מבקש השלמות חקירה מהחברה, כגון חקירת אדם נוסף או בירור בנוגע לכנס נוסף הנמצא בבעלות מגיש התביעה.

מנהל תחום חקירות בסניף מזרח ירושלים במוסד לביטוח לאומי מסר למשרד מבקר המדינה כי ככלל המוסד לביטוח לאומי אינו דורש מחברות החקירה להעביר לו סרטים וקלטות שמע של החקירות שהן מבצעות וכי הם נשמרים במאגרי חברות החקירה. עם זאת, יש מקרים שבהם הוא או פקיד התביעות או הלשכה המשפטית דורשים לקבל סרטים וקלטות שמע של החקירות, וחברות החקירה מעבירות אותם.

עוד עלה, כי המוסד לביטוח לאומי אינו מקפיד לקבל מחברות החקירה תמלולי הקלטות, כנדרש על פי המכרז: בהנחיה המקצועית של המוסד לביטוח לאומי למנהלי תחום חקירות במוסד בנוגע לעבודה עם חברות החקירה הפרטיות מינואר 2016 נקבע, ש"ככלל הזמנת תמלולים תעשה ע"י הלשכה המשפטית בתיקים שנמצאים בדיון משפטי ויש צורך בתמלולים". מנהל אגף חקירות אף כתב לחברות החקירה הפרטיות באוגוסט 2016: "רק כשמגיע ההליך המשפטי ורק כשנמצא הצורך להביא בפני בית הדין את תוצאות החקירה החיצונית, מוזמן תמלול החקירה מהחברה. בשלב זה מתגלים הרבה פעמים דברים שלא הופיעו בסיכום החקירה".

⁹⁰ ע"א 11711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון (פורסם במאגר ממחושב, 2.6.04).

3. לעיתים קיים פער בין דוח החקירה של החוקר הפרטי לבין ההקלטה שנערכה בערבית ותמלול החקירה בעברית. פער זה משפיע על ההחלטה בדבר ההכרה בתושבות לגבי התובע, ואפשר ללמוד עליו משני פסקי דין שהתקבלו בשנים האחרונות:

א. בפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בירושלים מ-2016⁹¹ צוין כי: "מתמלול החקירה כמו גם מעדות החוקר בבית הדין התברר כי נפלו בחקירה פגמים חמורים... ואם לא די בכך מתברר כי לא כל פעולות החקירה מתועדות כנדרש... וקריאת התמליל במלואו תלמד כי מרבית האמור בו עולה בקנה אחד עם גרסת התובעים עצמם". בית הדין הוסיף כי "יש לקוות כי התנהלות המוסד, ובפרט החוקר, בכל הנוגע לעניינם של התובעים תיבדק לעומקה... שכן בסופו של יום ממצאי חקירה פגומה יובילו את פקיד התביעות לקבל החלטה שגויה מן היסוד, כפי שקרה כאן".

ב. בפסק דין נוסף שניתן ב-2017 בבית הדין לעררים הפועל מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952⁹² נקבע בעניין ממצאי חקירה שביצעה אחת מחברות החקירה הפרטיות עבור המוסד לביטוח לאומי, ואשר שימשה את רשות האוכלוסין בהחלטתה בנוגע להכרה במעמד תושבות, כי: "באשר לחקירת המוסד לביטוח לאומי... מתקשה אני ליתן משקל רב לחקירה מכמה טעמים... בנוסף, מעיון במסקנות החקירה אל מול תמלול הקלטת... עולים אי דיוקים". בעקבות קביעה זו ומטעמים נוספים התקבל הערר.

מפסקי הדין האמורים וממכתבו האמור של מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי, עולה כי אי-קבלת סרטים וקלטות שמע חשובים פוגעת בתשתית הראייתית, שעליה נשענת החלטת מחלקת תושבות בשאלה אם להכיר במעמד של תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי. ליקוי זה משפיע הלכה למעשה על זכאותם של תושבי מזרח ירושלים לביטוח בריאות ולזכויות סוציאליות. פערים אלו משפיעים גם על החלטת רשות האוכלוסין בדבר ההכרה במעמדם של תושבי מזרח ירושלים.

מן הביקורת עולה שככלל מחלקת תושבות במוסד לביטוח לאומי מגבשת ומקבלת את החלטתה בדבר מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים בהסתמכה על פעולות החקירה של חברות החקירה הפרטיות ועל ממצאיהן, בלי שיש בידיה כלל התשתית הראייתית הנדרשת, למעט כאמור כאשר נפתח הליך משפטי.

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי ככלל אין חקירה המיועדת למוסד לביטוח לאומי היוצאת מהמשרד בטרם עברה בדיקה קפדנית של מנהל המשרד. בדיקה זו כוללת תחקור החוקר, בחינת הטייטה שערך במהלך החקירה ואימות הנכתב בדוח לאור הקלטת החקירות.

על המוסד לביטוח לאומי לחולל שינוי יסודי בהליכי הבחינה והבקרה שהוא מקיים בנוגע לממצאי החקירה של חברות החקירה הפרטיות, כחלק מחובתו כרשות מינהלית לנהוג בהגינות ובסבירות ולבסס את החלטותיו על תשתית עובדתית ראויה. כמו כן, עליו לעגן את ההליכים שהוא מחויב לקיים בתחום זה בנוהל בקרה סדור.

⁹¹ בי"ל (י-י) 6105-09-11 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).
⁹² פסק דין שניתן ביום 29.8.17 בבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בערר שדן בין השאר גם בממצאי חקירה שבוצעה על ידי המוסד לביטוח לאומי - ערר (י-י) 3855-15 נ.ב. ואח' נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה.

היעדר אמצעי פיקוח ובקרה ראויים על החקירות

בבסיס חובת החקירה המוטלת על המוסד לביטוח לאומי, כמי שאמון על ניתוב כספי ציבור המיועדים להבטחת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיית הזכאים כדין, עומדת החובה לפעול לחקר האמת באמצעות ניהול הליכי חקירה ראויים וממצים, שאינם פוגעים בזכויות הפרט ובאמון הציבור.⁹³ בפסיקה הודגש כי הסתייעות באחר כדין מותרת רק אם הרשות שומרת בידיה את הסמכות לקבוע את המדיניות ואת אמות המידה לביצועה, ובאפשרותה לפקח בעילות על הגוף החיצוני.⁹⁴

ביוני 2017 פסק בג"ץ בעתירה שהוגשה נגד החלטת בית הדין הארצי לעבודה⁹⁵. במסגרת העתירה הגיש היועץ המשפטי לממשלה לבית הדין את עמדתו⁹⁶ בעניין זהות הגורם המבצע חקירה, בהקשר של סמכות המוסד לביטוח לאומי לערוך מעקב סמוי אחר נפגע המתדיין לפני ועדת העררים: "נקודת המוצא היא כי על רשות שלטונית לפעול מול האזרח מכוח הסמכויות השלטוניות הנתונות לה באמצעות עובדיה, וכי לא ראוי שתפעל מול האזרח באמצעות גורמים פרטיים. והדברים נכונים ביתר שאת, מקום בו הפעלת הסמכות וביצוע פעולות לצורך כך, מעלים חשש לפגיעה בזכויות יסוד, ובהן פגיעה בחירות, בכבוד, בפרטיות ובקניין... מבלי לגרוע מן האמור, סבורנו, כי בנסיבות המתאימות ובמקרים חריגים, בשים לב למהות הסמכות ולתכליתה, וככל שהפעולות אותן מתבקש לבצע החוקר הפרטי במסגרת זו אינן עולות כדי פגיעה של ממש בזכות יסוד ומצומצמות לביצוע תפקיד טכני גרידא, שאינו כרוך בהפעלת שיקול דעת מהותי - יתכן כי בהתאם לעקרונות שנמנו לעיל ניתן יהיה לבצע בדיקה עובדתית בידי חוקרים פרטיים; ובלבד שגם במקרים אלו יובטח על ידי הרשות השלטונית כי החוקרים הפרטיים יפעלו בהתאם להוראות הדין... הנ"ל יבוצע בכפוף להפעלת אמצעי פיקוח מתאימים הן על ידי הרשות השלטונית והן על ידי המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושרותי שמירה שבמשרד המשפטים".

במכרז לאספקת שירותי חקירות נקבע כי המוסד או כל גורם שהסמיך לצורך כך, רשאי בכל עת במהלך תקופת ההתקשרות לבדוק את איכות אספקת השירותים, את תהליכי העבודה ואת צוות אספקת השירות, ובכלל זאת את התאמת הצוות לדרישות המכרז.

1. חברת חקירות פרטית שהועסקה על ידי המוסד לביטוח לאומי - חברה א' - ביצעה באמצעות חוקר אחד כ-55% (734 חקירות) מכלל החקירות שביצעו חברות החקירה הפרטיות ב-2017. בפסק דין מ-2016, הצביע בית הדין האזורי לעבודה בירושלים על פגמים חמורים שנפלו בחקירה שביצע החוקר מחברה א' ושהחלה בשלהי שנת 2010⁹⁷: "מתמלול החקירה כמו גם מעדות החוקר בבית הדין התברר כי נפלו בחקירה פגמים חמורים... הפגם החמור והמקומם מכולם הוא זה של תשאול קטינים ללא נוכחותו של אדם בגיר (מטעמים). זאת תוך ניסיון חמור ל'משוך אותם בלשונם' באמצעות 'תחבולת חקירה' פסולה מעיקרה בה אומר החוקר לקטין, כי דבריו סותרים את דברי אמו, על אף שאין בדבר אמת". בהמשך הוסיף בית הדין: "החוקר הבהיר בעדותו בבית הדין כי דעתו התגבשה ונעלה עובר לתחילת החקירה... מצב דברים זה הוביל בענייננו את החוקר לסרב בכל תוקף להאמין לדברי התובעים ובני משפחתם וגם כאשר נמצאו שלל 'אותות אמת'; לפסול כל ראיה 'מפריעה'... בדומה בחר החוקר שלא לאסוף ראיות חשובות ושלא לחקור את הגורמים הרלבנטיים... ואם לא די בכך מתברר כי לא כל פעולות החקירה מתועדות כנדרש... וכי החוקר מהלך על נחקרים אימים... קריאת התמליל במלואו תלמד כי מרבית האמור בו עולה בקנה אחד עם גרסת התובעים עצמם". בית הדין הוסיף כי "יש לקוות כי התנהלות המוסד, ובפרט החוקר, בכל הנוגע לעניינם של התובעים תיבדק

93 בי"ל (י-ם) 6105-09-11 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).

94 בג"ץ 4884/00 עמותת תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (פורסם במאגר ממוחשב, 2.6.04).

95 בג"ץ 5826-14 אורן אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.17).

96 "עמדת המדינה - היועץ המשפטי לממשלה" שהוגשה במסגרת בג"ץ 5826/14 אורן אליהו נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' (5.5.16).

97 בי"ל (י-ם) 6105-09-11 מונא סאלם נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.16).

לעומקה.. שכן בסופו של יום ממצאי חקירה פגומה יובילו את פקיד התביעות לקבל החלטה שגויה מן היסוד, כפי שקרה כאן".

בעקבות פסק הדין, באוגוסט 2016 שלח מנהל אגף חקירות במוסד לביטוח לאומי לשלוש חברות החקירה, ובהן חברה א', מכתב לצורך הפקת לקחים. במכתב צוין כי בית הדין הצביע על פגמים ש"נגעו לאופן החקירה שהתבצעה על ידי חוקר החברה, לליקויים בתמליל החקירה... הפגם החמור ביותר הוא תשאול קטינים ללא נוכחות מבוגר", וכן "הערות נוקבות העיר בית הדין לגבי תחבולות חקירה ספק לגיטימיות, התבטאויות קשות וחריגות ואף איומים בוטים". מנהל אגף החקירות גם ציין כי "רק כשמגיע ההליך המשפטי ורק כשנמצא הצורך להביא בפני בית הדין את תוצאות החקירה החיצונית, מוזמן תמליל החקירה מהחברה, בשלב זה מתגלים הרבה פעמים דברים שלא הופיעו בסיכום החקירה. זהו מצב שהדעת והמינהל התקין אינם יכולים להסכים עמו (ההדגשה במקור); ... נמסר לי... כי לאורך השנים התקיימו מספר רב של ישיבות עם אנשי הלשכה המשפטית שבהן נדרשתם כי החקירות ינוהלו ללא דעות מוקדמות, שהן ינוהלו באופן הגון, ללא חקירת קטינים, ועל פי כללי חקירה תקינים. כמו כן נדרשתם בין השאר כי מנהל החברה יקח אחריות על החוקרים שלו. ועוד כי סיכום החקירה יכתב לאחר שמנהל החברה ישמע את התמליל או ידע מה נאמר בהקלטות, על מנת שהסיכום יהיה מדויק ומגובה. המקרה הנוכחי מלמד כי ככל הנראה הדברים לא מתנהלים כך ואנו עומדים על כך - שכך יתנהלו" (ההדגשה במקור).

במכתב נוסף שהעבירה מנהלת הלשכה המשפטית במחוז ירושלים לחברה א' מספטמבר 2016, היא ציינה בנוגע לפסק הדין האמור כי "סיכום חקירה שאינו מציג את מכלול פעולות החקירה והממצאים ואינו מגובה במלואו בראיות אובייקטיביות כמו צילומים והקלטות: נושא זה חוזר ועולה בכל הזדמנות. סיכום החקירה אמור לפרט את כל פעולות החקירה, גם כאלה שמהן עולה תמונה סותרת וכן חשוב שכל האמור בו יהיה מגובה בהקלטה או בראיות אובייקטיביות כמו צילומים וכד'. לא יעלה על הדעת שבעת עריכת התמליל, בשלב מאוחר למדי, מסתבר שאמרות מסוימות לא הוקלטו, מכל סיבה, או בהקלטה משתמעת מהן משמעות אחרת, או שיש בהקלטה גם אמרות אחרות סותרות".

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נמסר כי הנושא טופל בחומרה וננקטו הצעדים האלה: ריענון הנחיות, הדרכת החוקרים וחיזוד הנחיות לעניין שיחה עם קטינים. חברה א' הוסיפה כי הביקורת על איכות החקירות נעשית באופן שוטף וצמוד על ידי ראש הצוות מנהל המשרד וכי מלבד הדוגמאות המובאות בדוח, היא ביצעה במהלך השנים אלפי חקירות עבור המוסד לביטוח לאומי, ללא דעה קדומה או משוא פנים.

2. מנהל אגף חקירות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי עבודת החוקרים הפרטיים שנעשית עבור אגף החקירות עוברת בקרה שוטפת עם מסירתה; במהלך העבודה חוקרי המוסד נמצאים ככל שנדרש בקשר שוטף עם החוקרים הפרטיים או עם מנהליהם; עם קבלת ממצאי החקירה של החוקרים הפרטיים ותוצריה (לאחר בדיקת מנהלי החברות וחתימה על קיום הבדיקה), הם נבדקים הן על ידי מנהל תחום חקירות והפקיד המטפל בתביעה והן על ידי הלשכה המשפטית כאשר התיק מגיע להליכים משפטיים. במקרים חריגים נערכים גם בירורים פרטניים.

נמצא כי אף שנדרשים פיקוח ובקרה מוגברים בשל הוצאת החקירות למיקור חוץ ולאור פסיקת בג"ץ שהעלתה בעיות מהותיות בעבודת אחת מחברות החקירה הפרטיות, לא נקט המוסד לביטוח לאומי אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים וכי החקירות מתנהלות מתוך שמירה על כללי המינהל התקין. בין היתר, לא נבדק שאין ממצאים בתיק החקירה הסותרים את דוח סיכום החקירה, שהחקירות נוהלו ללא דעות מוקדמות ובאופן הגון, ללא חקירת קטינים, ועל פי כללי חקירה תקינים. כמו כן, כאמור, מנהל תחום החקירות אף אינו דורש לקבל לידיו את כלל ממצאי החקירה, וממילא הפיקוח והבקרה שהוא מבצע לוקים בחסר. xxi

על מנהל אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי לקיים אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על החקירות שמבצעות חברות החקירה, בהתאם לתוכנית פיקוח סדורה, לנוכח העובדה שפעולות החקירה עלולות להסב פגיעה ממשית לזכויות יסוד של הנחקר, ובהן הזכות לפרטיות, לכבוד ולקניין.

היעדר פיקוח ובקרה לתנאי אבטחת המידע השמור בידי חברות החקירה הפרטיות

הזכות לפרטיות היא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. עם חקיקת חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, אף הוקנה לה מעמד חוקתי, ובו נקבע: "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו"⁹⁸. לפי חוק יסוד זה, כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות המעוגנות בו⁹⁹, ומוטלת על המדינה החובה להגשים את הזכויות החוקתיות לכבוד ולפרטיות¹⁰⁰. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), מגדיר מהי פגיעה בפרטיותו של אדם, ובכלל זה הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייניו הפרטיים של אדם¹⁰¹.

1. במכרז לאספקת שירותי חקירה נקבע כי כל חומרי החקירה - "בכתב וקלטות ומוצגים", יישמרו בידי חברות החקירה עשר שנים לפחות, ויוצגו למוסד לביטוח לאומי על פי דרישה. במסגרת ההסכם שנחתם עם חברות החקירה הפרטיות נקבעו הוראות כלליות בדבר שמירת סודיות ואבטחת מידע. בכלל זה נקבע כי על חברות החקירה הפרטיות לפעול כמתחייב מחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, ומכל חוק אחר הנוגע לשמירתו וסודיותו של המידע שימצא ברשותן. נוסף על כך חתמו חברות החקירה הפרטיות על התחייבות לשמירת סודיות הכוללת, בין השאר, התחייבות לשמור על סודיות גמורה ומוחלטת של המידע (נתונים, מסמכים ודוחות), לנקוט אמצעי זהירות קפדניים ולעשות כל הדרוש מן הבחינות הביטחוניות, הביטחוניות והנוהלית כדי לקיים התחייבות זו.

במכרז לאספקת שירותי חקירה נקבע כי "הזוכה [חברות החקירה] מתחייב שהוא וקבלני המשנה שלו יקיימו את כל ההוראות שיימסרו לו על ידי אגף הביטחון של המוסד"; "נוהלי אבטחת המידע יהיו לפי הנהוג במוסד, וכן בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות שהוצאו לפיו. מבלי לפגוע מכלליות האמור לעיל, הזוכה מתחייב לבצע את כל דרישות קצין הביטחון של המוסד בנושא אבטחת מידע, כפי שתהינה מעת לעת".

בהסכם ההתקשרות עם חברות החקירה נקבע כי "הספק מתחייב לפעול על פי הנחיות המוסד כמוגדר בסעיף 0.12 במפרט בכל הקשור לשמירת סודיות, ובכלל זה להסדרת הבטחת המידע ונוהלי הגישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות ולעיבוד נתונים".

נמצא כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר לחברות החקירה הפרטיות הנחיה או נוהל, בנוגע לאבטחת המידע ולנוהלי הגישה למידע, לאיסוף, לסימונו, לאימותו ולעיבוד נתונים.

2. בנספח למכרז לאספקת שירותי חקירות, שעניינו התחייבות המציע לשמירה ולקיום של נוהלי הביטחון של המוסד לביטוח לאומי, נקבע כי על חברות החקירה הפרטיות "לאפשר לנציג אגף הביטחון במוסד וכל מי שהוסמך על ידו לבצע, מעת לעת, ביקורת לבדיקת קיום הנהלים על ידינו ולשתף איתו פעולה באופן מלא".

הביקורת העלתה כי בשנים 2014-2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות פיקוח ובקרה על קיום נוהלי אבטחת המידע על ידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי

98 סעיף 7(א) לחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו.

99 שם, סעיף 11.

100 בג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.04).

101 סעיף 2 (7) וסעיף 2 (9) לחוק הגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות, ובכלל זה לא ערך ביקורות במשרדי החברות ולא הקפיד על דרישת מסמכים.
xxii

על המוסד לביטוח לאומי להסדיר הליכי פיקוח ובקרה נאותים בכל הנוגע לאבטחת המידע הנשמר בחברות החקירה הפרטיות. הדבר חשוב במיוחד לנוכח טיבו ואופיו הייחודי של המידע הנאסף במסגרת החקירות באמצעות חברות החקירה הפרטיות, שאי-אבטחתו הנאותה, עלולה להיות כרוכה בפגיעה בזכות היסוד החוקתית לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

כאמור, בתשובת המוסד לביטוח לאומי נמסר לגבי כלל ממצאי הביקורת כי הנהלת הביטוח הלאומי אימצה את הממצאים ואת ההמלצות המתבקשות כדי לטפל בכשלים שנחשפו במהלך תהליך הבדיקה, וכי בכוונתו להטמיע לאלתר את הנדרש כדי להסדיר את ההתנהלות השוטפת בהתאם להמלצות.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים, שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים קודם שהוקמה מדינת ישראל, זכאים כתושבי קבע, לקבל שירותים מרשות האוכלוסין וההגירה ומהמוסד לביטוח לאומי ביעילות, בשקיפות ובזמן סביר, למען מיצוי זכויותיהם בנושא מעמדם האזרחי ומיצוי זכויותיהם הסוציאליות, ובכללן ביטוח בריאות.

דוח זה מלמד על היעדר מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. במקום גיבוש מדיניות סדורה, על בסיס עבודת מטה מקיפה הכוללת גם היבטים חוקתיים, נבנתה מעין מדיניות ממשלתית באמצעות החלטות נקודתיות שהתקבלו אד-הוק, בהתייחס לסוגיה מסוימת, שליבונה נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות בעתירות שהגישו תושבי מזרח ירושלים כדי לממש את זכויותיהם. אופן פעולה זה פוגע לעיתים קשות ביכולתם של תושבי מזרח ירושלים למצות את זכויותיהם כתושבי קבע.

ממצאי הביקורת העלו כי השירות שרשות האוכלוסין נתנה לתושבי מזרח ירושלים נחות בהרבה מזה המוענק לאזרחים ביתר חלקי הארץ, ועולה חשש כי הרשות לא פעלה די בנחרצות כדי להעניק שירות יעיל ותכליתי לתושבי מזרח ירושלים: לא פעלה בשקיפות לפרסום שינויים במדיניותה; לא גיבשה נהלים למימוש הזכות לאזרחות לפי סעיף 4 לחוק האזרחות; לא הנגישה שירותים מקוונים בשפה הערבית; לא פעלה בנחישות לקיצור זמני המתנה הארוכים לקבלת תור לשירותי מרשם ולקבלת מעמד; הרשות כשלה בקיצור משכי הטיפול בבקשות לקבלת מעמד ובפרט הטיפול בבקשות להתאזרחות שהיו בלתי סבירים לחלוטין. העיכוב החריג בטיפול בבקשות להתאזרחות הנמשך זה כמה שנים, ללא נקיטת פעולות משמעותיות על ידי הרשות לפתרון הבעיה, עלול להתפרש בקרב תושבי מזרח ירושלים כמדיניות שנועדה להקשות עליהם לקבל מעמד של אזרח. מאז תחילת כהונתו של מנכ"ל הרשות הנוכחי, החלה הרשות לנקוט פעולות לשיפור הטיפול בבקשות אלו. על הרשות לפעול בעניין זה ביתר שאת, שכן פערים אלו משקפים כשל בעבודתה בכל הנוגע לטיפול בבקשות להתאזרחות ופוגעים באמון הציבור בה.

המוסד לביטוח לאומי, נדרש ככל רשות מינהלית להפעיל את סמכויותיו באופן שהשירות ינתן במהירות הראויה. הליך קביעת מעמד התושבות על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא חיוני ובסיסי לקבלת ביטוח בריאות וזכויות סוציאליות. ממצאי הביקורת העלו כי בכל הנוגע לתושבי מזרח ירושלים הליך זה אינו מתבצע בשקיפות המחויבת ובמהירות הראויה, באופן הפוגע באפשרות למיצוי זכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים. המוסד לביטוח לאומי אינו מפעיל אמצעי פיקוח ובקרה שוטפים ומקיפים על פעולות החקירה שמבוצעות בחברות החקירה הפרטיות, שעלולות להסב פגיעה ממשית בזכויות יסוד של נחקר (פרטיות, כבוד וקניין) וכן הוא אינו מפקח על אבטחת המידע הנשמר בחברות אלו; אי-אבטחתו הנאותה של המידע כרוכה בפגיעה בזכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

על הממשלה בכלל, ועל שר הפנים בפרט, לגבש מדיניות כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. על שר הפנים להביא לפני הממשלה הצעה למדיניות זו שתגובש על בסיס עבודת מטה מקיפה עם משרד המשפטים ועם המוסד לביטוח לאומי, ותכלול, בין היתר, את כלל ההיבטים של תחום המעמד, לצורך דיון והחלטות בדבר אימוצה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין להמשיך ולפעול ביתר שאת להענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבי מזרח ירושלים, כפי שניתן לאזרחי ישראל. על המוסד לביטוח לאומי לנקוט את הפעולות הנדרשות כך שהטיפול בתביעות הכרוכות בקביעת תושבות יינתן באופן מיטבי ובמהירות הראויה, אגב הבטחת זכויות היסוד לפרטיות ולצנעת חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

- i בשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כ-319,000 תושבים, שהם כ-38% מתושבי העיר ירושלים, וכ-97% מתושביה הערבים של ירושלים. כ-22,000 מתושבים אלה הם אזרחים, כ-294,000 תושבי קבע, וכ-3,000 תושבים ארעיים.
- ii ההכרה במעמד תושבות קבע מקנה מגוון של זכויות חשובות, כמו הזכות לחיי משפחה והזכות לחופש תנועה, וכן זכויות בתחום החברתי-כלכלי, כמו הזכות לביטוח ולטיפול רפואיים והזכות לביטחון סוציאלי.
- iii לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בדבר מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים. באין מדיניות כאמור נאלצו תושבי מזרח ירושלים לפנות לערכאות משפטיות כדי לממש את זכותם לקבל מעמד אזרחי וזכויות נוספות.
- iv ריבוי פסיקות בתי המשפט והשינויים בנהלים של רשות האוכלוסין והמוסד לביטוח לאומי מלמדים כי החלטות בנושא מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים מתקבלות אד-הוק בנוגע לסוגיות שליבונו נכפה על המדינה או לצורך יישום הכרעות שיפוטיות.
- v תושבי מזרח ירושלים נאלצים לפנות לערכאות שיפוטיות כדי לממש את זכויותיהם, והדבר פוגע באפשרות שלהם למצות את זכויותיהם כתושבי קבע, וכמי שמשפחותיהם התגוררו בארץ שנים לפני שהוקמה מדינת ישראל.
- vi המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין לא עיגנו בנהליהם ולא פרסמו בציבור את השינויים במדיניותם לעניין תושבי השטח המיוחד ולעניין השבת הרישיון לשיבת קבע, וקיימת אפשרות סבירה שמחוסר הידיעה לא פעלו תושבי מזרח ירושלים למיצוי זכויותיהם.
- vii כל עוד רשות האוכלוסין אינה קובעת תנאים ודרישות להגשת בקשות לפי סעיף 4א וכללים להליך הטיפול בהן, נמנעת מתושבי מזרח ירושלים אפשרות סבירה להגיש בקשות מכוח סעיף זה בחוק, והוא נותר כאות מתה.
- viii רק בעקבות הגשת עתירה לבג"ץ איפשרה רשות האוכלוסין מתן שירות לתושבי מזרח ירושלים גם בלשכות אחרות בעניין אחד בלבד - חידוש תעודות מעבר ביומטריות, ואילו השירות בנושאים אחרים ניתן רק בלשכת מזרח ירושלים.
- ix השפה הערבית בעלת מעמד מיוחד במדינה בשל היותה שפתו של המיעוט הגדול בה. חשוב שהשירותים שמציעים משרדי הממשלה באתרי האינטרנט יינתנו גם בשפה זו כדי להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה לרשויות המדינה.
- x שירותים מקוונים והמידע בעניינם אינם ניתנים במלואם בערבית באתר השירותים והמידע הממשלתי. מצב זה פוגע בזכותו של חלק מהציבור במזרח העיר לקבל שירותים מרשות האוכלוסין ולמצות את זכויותיו, ולעיתים אף מייקר את השירות עבורם.
- xi תושב מזרח ירושלים נדרש להמתין כשנתיים וחצי עד למועד שבו יוכל להגיש את בקשתו לקבל אזרחות ישראלית בלשכת האוכלוסין במזרח העיר.
- xii מי שביקש להזמין תור להנפקת תיעוד ביומטרי בארבע הלשכות הגדולות ביוני ובאוקטובר 2018, זומן בתוך כחודש לכל היותר, ואילו תושב מזרח ירושלים נאלץ להמתין כמעט חצי שנה בממוצע. פער זה משקף אפליה בזמינות התורים בין תושבי מזרח ירושלים למקבלי השירות בלשכות שנבדקו.
- xiii תנאי ההמתנה הקשים וזמני ההמתנה הארוכים בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בתקופת הביקורת אינם הולמים תנאים לקבלת שירות במדינה המקפידה על זכויותיהם של תושביה ואזרחיה.
- xiv משך זמן ההמתנה לקבלת שירות בלשכת האוכלוסין במזרח ירושלים בבקשות למרשם ולדרכונים ארוך במידה ניכרת בהשוואה לארבע הלשכות הגדולות, אף שמספר מקבלי השירות בה נמוך בהשוואה ללשכות האחרות.
- xv במועד הביקורת היו אלפי בקשות של תושבי מזרח ירושלים לקבלת מעמד, רובן להתאזרחות, שהטיפול בהן טרם הסתיים, אף שהוגשו כמה שנים לפני כן. מצב זה משקף שיהוי בלתי סביר בטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות אלה, הפוגע במגישי הבקשות.
- xvi כמעט חמישית מהעובדים שהועסקו בלשכה במאי 2018 (10 מתוך 55 עובדים) לא היו דוברי ערבית. כאמור, שפתם העיקרית - ולעיתים היחידה - של תושבי מזרח ירושלים היא ערבית, ולפיכך יש חשיבות רבה למתן השירותים בערבית.
- xvii פעולות רשות האוכלוסין הביאו לשיפור במתן השירות לתושבי מזרח ירושלים, אולם הוא עדיין נחות בהרבה מהשירות הניתן לאזרחים ביתר חלקי הארץ. שינוי מהותי מחייב תוכנית מקיפה, ואין להסתפק בפתרון זמני לבעיות שצצות מפעם לפעם.
- xviii המוסד לביטוח לאומי מכיר באדם כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי רק אם כתובתו ומרכז חייו הם בשטחה של ישראל, ובנוגע למזרח ירושלים - בתוך גבולותיה המוניציפליים של העיר.
- xix כדי לשפר את השירות של המוסד לביטוח לאומי ולהגביר את אמון הציבור בו, יש מקום לנקוט פעולות שיבטיחו שטיפולו בתביעות הכרוכות בבדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים יינתן במהירות הראויה וייתר הגשת תביעות בגין אי-קבלת החלטה על ידיו.
- xx הקריטריונים לקביעת תושבות לפי חוק הביטוח הלאומי אינם מפורסמים באתר המרשתת של המוסד לביטוח לאומי. גם הדרישה לבדיקת תושבות והליך הבדיקה עצמו אינם מצוינים באתר.
- xxi אף שנדרשים פיקוח ובקרה מוגברים בשל הוצאת החקירות למיקור חוץ, לא נקט המוסד לביטוח לאומי אמצעי פיקוח מספקים ופעולות בקרה יזומות כדי לוודא כי נהליו נאכפים, וכי החקירות מתנהלות תוך שמירה על כללי המינהל התקין.
- xxii בשנים 2014 - 2017 לא נקט המוסד לביטוח לאומי שום פעולות לפיקוח ובקרה על קיום נוהלי אבטחת המידע על ידי חברות החקירה הפרטיות, הכולל מידע פרטי המוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח ירושלים

תקציר

רקע כללי

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת הרחובות, הכיכרות והגנים. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה הם בעלי השלכות מרחיקות לכת על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית. טיפול לא מוסדר בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור. ניקיון העיר ופינוי הפסולת בעיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) מבוצעים באמצעות מנהל התפעול על אגפיו השונים.

לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בתחילת שנת 2017 התגוררו בירושלים 332,600 תושבים ערבים, שהם 37% מכלל תושביה, ובשנת 2018 סווגה העיר על ידי הלמ"ס באשכול חברתי-כלכלי 2.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה. בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הניקיון והתברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים¹. הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה והמוקד העירוני והיא כללה סיורים בחלק משכונות אלה. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה ובמשרד ירושלים ומורשת.

הליקויים העיקריים

מצב הניקיון העגום והיעדר תשתיות תברואיות בשכונות הערביות במזרח העיר

צוות הביקורת ערך סיור בשכונות עיסאווייה, סילוואן, אבו תור, א-טור ובית חנינא שבמזרח העיר, ומצא כי אשפה רבה פזורה לאורך הכבישים, כלי אצירה עולים על גדותיהם והררי אשפה מצטברים ברחובות ובצדי הדרכים.

נמצא פער עצום בהיקף המשאבים שהוקצו לתפעול מערך התברואה בחלקי העיר השונים: לנפות במזרח העיר, שבהן מתגוררים 37% לפחות מכלל התושבים בעיר, הוקצו 10% בלבד מעובדי התברואה באגף; 7% ממספר כלי האצירה הכולל; 6% ממספר המסלולים לפינוי אשפה ו-4% מנפח כלי האצירה לפסולת הכולל בעיר.

במאי 2017 גיבש המשרד להגנת הסביבה תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים (להלן - תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים),

¹ הביקורת נעשתה כחלק מביקורת כוללת בנושא הניקיון בעיר ירושלים. ראו בקובץ דוחות זה: "ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה".

שאישרה הממשלה, בעלות כוללת של כ-84 מיליוני ש"ח שיועדו לרכישה ולהצבה של כלי אצירה לפסולת, לרכישת כלי רכב לפינוי הפסולת ולפעילויות חינוך והסברה לתושבים. נמצא כי התוכנית שגיבש המשרד להגנת הסביבה התבססה על נתונים הכוללים את תושבי השכונות הערביות שמעבר לגדר הפרדה, אף שבהחלטת הממשלה 2684² נקבע כי תושבי שכונות אלה לא ייכללו בתוכנית. לפיכך האומדנים לפינוי כמות האשפה שעל בסיסם נקבע התקציב שיועבר לעיריית ירושלים לא היו מדויקים וכללו כספים עודפים שהיו יכולים להיות מנותבים למטרות ציבוריות אחרות.

נמצא עוד כי מיפוי כלי האצירה הקיימים והמתוכננים, על פי התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים, בוצע על ידי העירייה רק אחרי שכבר התקבלה החלטת הממשלה שבמסגרתה נקבעו מספר כלי האצירה וגובה התקציב הנדרש. החלטת ממשלה המתקבלת על סמך תוכנית הערכה בלבד ללא בחינת הצרכים בשטח עלולה להביא לפערים גדולים בין התכנון ובין הצרכים בפועל.

על אף רמת התברואה הירודה בשכונות הערביות בעיר, ואף על פי שאוכלוסיית השכונות הערביות היא כ-37% מאוכלוסיית העיר, מספר הפניות למוקד העירוני בשנת 2017 שמקורן בשכונות הערביות היה נמוך ביותר - 10.6% מסך הפניות למוקד בנושא תברואה. נמצא כי 1,192 פניות למוקד העירוני מהשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים לא טופלו באותה שנה בזמן התקן שקבעה העירייה. מספר פניות זה היה כ-23% ממספר הפניות הכולל מאותן שכונות למוקד העירוני. זאת בעוד שיעור הפניות מהשכונות היהודיות בעיר שלא טופלו בזמן התקן היוו בשנת 2017 כ-8% בלבד.

פעולות ניקיון לא מספקות בשכונות הערביות שמעבר לגדר הפרדה

קבלן הניקיון היחיד הפועל באזור ענאתא הסמוך למחנה הפליטים שועפאט ובאזור כפר עקב שבתחום השיפוט של העירייה ומועסק על ידי העירייה מחזיק במשאבים זעומים ביותר של כלים ועובדים בודדים, אף על פי שהוא מופקד על צורכי התברואה של עשרות אלפי תושבים. בתנאים אלו אין ביכולתו של הקבלן לבצע את עבודתו נאמנה, ובכך העירייה מלכתחילה איננה ממלאת את אחריותה על פי דין. כל זאת אף על פי שמצב הניקיון בשכונות אלה ממילא גרוע במיוחד.

על פי החלטת הממשלה 2684 ממאי 2017 התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים לא תכלול את השכונות הערביות שמעבר לגדר הפרדה, ולגביהן תגובש תוכנית אחרת. עם זאת עד מועד סיום הביקורת לא גובשה תוכנית לפתרון בעיות התברואה בשכונות שמעבר לגדר הפרדה.

ההמלצות העיקריות

במסגרת הפרטת מערכי הטיאוט ואיסוף האשפה בשכונות הערביות במזרח העיר, על העירייה לפעול ללא ליאות להבטחת הניקיון בשכונות אלה ולשיפור השירות עבור תושביהן.

בכל הנוגע לתוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים, על המשרד להגנת הסביבה בשיתוף העירייה לבחון אם יש מקום לתיקון התכנון התקציבי באופן שיהלום את הצרכים בשטח.

על העירייה לעודד את התושבים בשכונות הערביות במזרח העיר לפנות למוקד העירוני כדי שתוכל לקבל תמונה ברורה לגבי שביעות רצון התושבים מניקיון רחובות השכונות ואיסוף האשפה מהם. כך יחוזק האמון ביכולתה של העירייה לתת מענה ראוי על צורכי כלל תושביה.

² החלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17.

כדי שהקבלן החיצוני בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה יוכל לבצע את עבודתו, על העירייה לספק לו את המשאבים הדרושים ולהקצות לכך תקציבים מתאימים.

על המשרד להגנת הסביבה, על משרד ירושלים ומורשת ועל עיריית ירושלים בתיאום עם המטה לביטחון לאומי לגבש ללא דיחוי תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה ובפרט בתחום התברואה והניקיון.

סיכום

ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד.

הביקורת מעלה תמונה עגומה וקשה במיוחד לגבי טיפול לקוי של העירייה במצב התברואה, בפינוי הפסולת, בהצבת מספר כלי אצירה ובניקיון הרחובות בשכונות הערביות במזרח העיר ובעיקר בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה. לאחר הזנחה מתמשכת בת עשרות שנים בשכונות אלו התקבלה החלטת ממשלה שאימצה תוכנית שאמורה להתמודד ולטפל במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים במטרה להעלות את איכות החיים ולצמצם את פערי התברואה והשירות בין מזרח העיר למערבה, אך תוכנית זו התבססה על אומדנים חלקיים ולא מדויקים ולא קדמה לה עבודת שטח מקיפה. זאת ועוד, התוכנית נמנעה מלעסוק בטיפול במפגעים הסביבתיים בשכונות עוטף ירושלים אשר מעבר לגדר ההפרדה.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.



מבוא

ניקיון העיר הוא מושג נרחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זאת לניקוי רחובותיה, כיכרותיה וגניה. שמירה על ניקיון העיר וטיפול חזותה משפיעים במידה רבה על איכות החיים של תושביה, על איכות הסביבה ועל רמת התברואה בעיר וכן על הרושם של העיר בעיני המבקרים בה. טיפול לקוי בפסולת עלול ליצור מפגעים סביבתיים חמורים, לרבות פגיעה בבריאות הציבור.

ניקיון העיר הוא אחד השירותים החשובים ביותר שמעניקה הרשות המקומית, ומוקצה לו בדרך כלל נתח נכבד מתקציבה.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי על העירייה להקפיד על תברואה, על פינוי אשפה ועל ניקוי הרחובות, הגנים הציבוריים והמרחב הציבורי. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 העניק לרשויות מקומיות סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון. נוסף על כך חוקקה עיריית ירושלים (להלן גם - העירייה) חוק עזר בנושא³.

מנובמבר 2008 ועד לנובמבר 2018, כיהן מר ניר ברקת בתפקיד ראש העירייה. בנובמבר 2018 נבחר מר משה ליאון לתפקיד זה.

³ חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הניקיון והתברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים⁴. הביקורת נעשתה באגפים השונים של מינהל התפעול בעיריית ירושלים וביניהם: אגף התברואה והמוקד העירוני והיא כללה סיורים בחלק משכונות אלה. ביקורת השלמה נעשתה גם במשרד להגנת הסביבה ובמשרד ירושלים ומורשת.

ניקיון ותברואה לקויים בשכונות הערביות במזרח העיר

בשנת 1967, בעקבות מלחמת ששת הימים, התרחב גבולה המוניציפלי של עיריית ירושלים וצורפו לה שכונות ערביות ממזרחה. לתושבים הערבים בשכונות אלה ניתן מעמד של תושבי קבע בלבד⁵.

השכונות הערביות במזרח העיר מתאפיינות בתנאים סביבתיים ירודים ובהיעדר תשתיות מתאימות ושירותים עירוניים נאותים. כל אלו יצרו בשכונות הערביות במזרח העיר מפגעים סביבתיים, נופיים ותברואתיים הפוגעים באיכות חייהם של התושבים. בשכונות אחדות אין פינוי מוסדר של פסולת ביתית, ולפיכך חשופים התושבים למזיקים ולמחלות.

בדיון של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ממאי 2017⁶ בפתרון שהציע המשרד להגנת הסביבה למצב התברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים (ראו להלן - תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים) אמר מי שכהן בתפקידי השר לירושלים ומורשת והשר להגנת הסביבה, מר זאב אלקין כי: "יש פה אתגר גדול, כל מה שקורה בשכונות האלה... יש פה עוד הרבה מאוד עבודה בשכונות האלה לקדם אותן ולהפוך אותן לשכונות שהמצב בהן ראוי ומתאים למצב בעיר הבירה... תסגור את כל הפערים שנוצרו במשך 50 שנה, או אפילו יותר נכון שלא נסגרו במשך 50 שנה כי לפני 50 שנה כבר היו פערים, ברגע שהסתיימה מלחמת ששת הימים".

כשל מתמשך במצב הניקיון והתברואה בשכונות מזרח העיר

בדוח הביקורת הקודם קבע מבקר המדינה כי בשכונות הערביות במזרח העיר מצב הניקיון חמור יותר מזה שבשאר אזורי העיר. טיפול העירייה בניקיון השכונות שבמזרח העיר ובטיפולן לקה בחסר ובהזנחה ממושכת. בשכונות אלו בלט מחסור בכלי אצירה לאשפה, ונמצאו אף רחובות שבהם כלל לא היו כלי אצירה. בדוח הביקורת הקודם העיר מבקר המדינה כי על העירייה לפעול ללא דיחוי לצמצום המחסור בכלי האצירה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים ולמצוא פתרונות לאצירת האשפה.

המצב התברואי העגום אף תואר בהרחבה בעתירה שהוגשה לבית המשפט המחוזי בירושלים בשנת 2010⁷. אז עתרו התושבים נגד העירייה על מצב התברואה הקשה שבשכונות צור באהר ואום טובא שבדרום ירושלים המזרחית. העותרים טענו כי ברחובות רבים בשכונות אלו נערמת אשפה בצידי הרחובות, ובאחרים היא נערמת ליד כלי אצירה בלויים ומטים ליפול. רחובות רבים אינם מקבלים כלל שירותי תברואה, ורחובות אחרים מקבלים אותם חלקית בלבד: הזבל מפונה רק ממכולות לאיסוף אשפה, שמוצבות ב-12 כבישים ראשיים בלבד של השכונה ושאינן מספיקות לצורכי התושבים. כמו כן, רובן המכריע של המכולות אינן תקינות ואין להן מכסים. לפיכך ציינה

⁴ הביקורת נעשתה כחלק מביקורת כוללת בנושא הניקיון בעיר ירושלים. ראו בקובץ דוחות זה: "ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה".

⁵ א' רמון בהשתתפות י" רונן, **תושבים, לא אזרחים - ישראל וערביי מזרח-ירושלים, 1967-2017**, מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2017), בפרק: "בעיות נוספות הקשורות למעמד התושבות או נובעות ממנו", עמ' 343-362.

⁶ דברי השר לירושלים ומורשת ולהגנת הסביבה, מר זאב אלקין, בפרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-29.5.17 בנושא: "ירושלים: 1. מודל להתחדשות עירונית 2. תכנית תברואה וסביבה במזרח ירושלים".

⁷ עת"ם 36345-05-10 **אבו עסאלה נ' עיריית ירושלים**.

העתירה כי "השכונות נראות ומריחות כמו בגרועות שבערי העולם השלישי, ותושביהן סובלים באופן קבוע ומתמשך ממפגעים סביבתיים בריאותיים וחזותיים שפוגעים בזכותם לחיים בסביבה נקייה ובזכותם לכבוד".

מהחלטת בית המשפט בעתירה מספטמבר 2010 עלה כי העירייה השיבה שחלו שינויים במצב התברואה ובאיסוף האשפה בשכונות הרלוונטיות, אך יש עדיין סוגיות שייפתרו רק בעתיד, דוגמת רכישת טרקטורונים הנחוצים לעירייה לשם פינוי האשפה מרחובות המאופיינים בתנאים טופוגרפיים ייחודיים. בית המשפט התיר בהחלטתו לצדדים לקדם הידברות לשם מציאת פתרונות⁸, ובפברואר 2011 אישר בית המשפט הסדר ביניים שהוסכם בין הצדדים.

צוות הביקורת סייר בפברואר 2018 בשכונות עיסאווייה, סילוואן, אבו תור, א-טור ובית חנינא שבמזרח העיר ומצא כי אשפה רבה פזורה לאורך הכבישים, כלי אצירה עולים על גדותיהם והררי אשפה מצטברים ברחובות ובצידי הדרכים וגורמים לצחנה. להלן תצלומים המשקפים את מצב הניקיון והתברואה הירוד.

תצלום 1: מפגעי פסולת ואשפה בשכונות מזרח העיר ירושלים
שכונת סילוואן והדרך האמריקנית, בשיח' סעד, פברואר 2018



צילום : צוות משרד מבקר המדינה.

⁸ החלטת בית המשפט מ-2.9.10 בעת"ם 36345-05-10 אבו עסאלה נ' עיריית ירושלים.

עוד נמצא כי התושבים בשכונות הערביות במזרח העיר נאלצים לשרוף את הפסולת, וכך גורמים למטרדי ריח וזיהום אוויר קשים באזורי המגורים ובשכונות סמוכות, העלולים להסב נזקים בריאותיים וסביבתיים חמורים.ⁱ

זאת ועוד, מנתונים שמסרה רשות הכבאות לצוות הביקורת עלה כי בשנת 2018 דווחו לכבאות האש 730 מקרים שבהם התלקחה אש בעקבות שריפת פחי אשפה ופסולת, ונדרש סיוע מצד מכבי האש בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים. להלן תצלומים משכונת סילוואן ומא-טור שבהן ניכרים סימני שריפות פסולת.

תצלום 2: מפגעי שריפה בשכונות מזרח העיר ירושלים

מימין: שכונת סילוואן, פברואר 2018 משמאל: הדרך האמריקנית, פברואר 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

משאבי העירייה המושקעים בניקיון השכונות הערביות במזרח העיר

בלוח 1 שלהלן מתוארים נתונים הנכונים לנובמבר 2016 בדבר היקף המשאבים שהוקצו לנפות מזרח העיר ירושלים מול כמות המשאבים שהוקצתה לנפות מערב העיר לצורך עבודות פינוי אשפה וטיאוט.

לוח 1: היקף המשאבים שהקצתה העירייה לנפות מערב ירושלים ומזרחה (נובמבר 2016)

מספר עובדים	מספר רכב	מספר כלי אצירה	מספר מסלולים	נפח כלי אצירה (כולל ליטרים)
696	109	11,846	135	27,220,470
81	16	871	9	1,240,700
777	125	12,717	144	28,461,170

מלוח 1 עולה כי לנפות הנמצאות במזרח העיר הוקצו 10% מעובדי התברואה באגף; 7% ממספר כלי האצירה הכולל; 6% ממספר המסלולים לפינוי אשפה ו-4% מנפח כלי האצירה הכולל בעיר.ⁱⁱ

לפי הלמ"ס, בתחילת שנת 2017 התגוררו בעיר 332,600 תושבים ערבים, שהם 37% מכלל התושבים בירושלים; שיעור זה משקף אומדן שמרני ביותר כפי שיפורט להלן. מכל מקום,

ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה

כמות המשאבים שהוקצתה לפינוי פסולת בשכונות הערביות במזרח העיר נמוכה מאוד, לעומת מספר התושבים המתגוררים בשכונות אלה כאמור. פירוש הדבר הוא שתושבי מזרח העיר קיבלו שירות מצומצם בהרבה מזה שמקבלים תושבי מערב ירושלים⁹.

ממצא זה עולה בקנה אחד עם הנתונים שהציגה העירייה: ב-2015 היו שכונות שלא קיבלו כלל שירות פינוי אשפה, היו שכונות ואזורים שקיבלו שירות חלקי או שהאשפה פונתה מהם באמצעות טרקטור, ככל הנראה גם בשל תשתיות דרכים לקויות.

בתשובת העירייה נמסר כי מאז הדוח הקודם, פעלה העירייה לשיפור הניקיון בשכונות הערביות במזרח העיר, כולל הוספה מתמדת של כלי אצירה בכל השכונות והחלפת כלי אצירה שניזוקו. בתשובתה טענה העירייה כי הדברים נעשים תוך כדי שיתוף הציבור וקיום שיח עם התושבים וכי ניכרת מגמה לשיפור מצב התברואה בשכונות המביאה לעלייה בשביעות רצון התושבים.

מן האמור לעיל עולה מציאות עגומה של הזנחה מתמשכת במצב התברואה וברמת הניקיון בשכונות מזרח העיר שלא טופלה במשך שנים. המציאות שהצטיירה חמורה ביותר בהשוואה למצב התברואה והניקיון בשכונות מערב העיר, נוכח הפער העצום במשאבים שהקצתה העירייה לתפעול מערך התברואה שעליו מוטלת האחריות לפינוי פסולת ואשפה בכל חלקי העיר. היעדר פעילות תברואה של העירייה משכונות מזרח העיר הוא אחד הגורמים למחדל התברואה המתמשך באזורים אלה.

החלטות הממשלה בדבר צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים **הרקע להחלטות ומשמעותן**

במאי 2017 פרסם המשרד להגנת הסביבה תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים, שאותה גיבש בסיוע העירייה. מטרת התוכנית היא להעלות את איכות החיים בשכונות מזרח העיר ולצמצם את הפערים התברואתיים ואת פערי שירותי הניקיון בין מזרח העיר למערבה. התקציב שהוקצה לתוכנית עמד על סכום כולל של 83.755 מיליוני ש"ח, שאמור לעבור לעירייה עם התקדמות ביצוע התוכנית במהלך השנים 2017-2021. התקציב יועד לרכישה ולהצבה של כלי אצירה לפסולת, לרכישת כלי רכב לפינוי הפסולת ולביצוע פעילויות חינוך והסברה לתושבים. במסגרת החלטת הממשלה 2684 ממאי 2017 לטיפול במפגעים בירושלים אימצה הממשלה תוכנית זו.ⁱⁱⁱ

החלטת ממשלה זו היא הראשונה זה עשרות שנים, אשר הציבה מטרה להתמודד עם בעיית התברואה הקשה במזרח העיר ירושלים, ובכלל זאת להעלות את איכות החיים בשכונות הערביות במזרח ירושלים, לצמצם את פערי התברואה והשירות בין מזרח העיר למערבה, לחולל שיפור ניכר בתשתיות הביוב ולהתמודד הלכה למעשה עם בעיית התברואה הקשה במזרח העיר ירושלים. מדברי ההקדמה לתוכנית עלה כי הממשלה מכירה בכך ששכונות מזרח העיר ירושלים סובלות הזנחה מתמשכת בכל הנוגע לטיפול בבעיות תברואה וניקיון. עוד עלה בהחלטת הממשלה כי התקציב האמור בהחלטה זו מיועד ליישום התוכנית בשכונות הערביות בירושלים בגבולות גדר ההפרדה בלבד, וכי במסגרת תוכנית המשך משלימה שיבצעו המשרד להגנת הסביבה ומשרד ירושלים ומורשת בתיאום עם המטה לביטחון לאומי, יידונו פתרונות מערכתיים לשכונות הערביות מחוץ לגדר ההפרדה (להלן - שכונות עוטף ירושלים או שכונות העוטף), ובכלל זה בתחום התברואה והפסולת.

בהחלטת ממשלה זו נמנע המשרד להגנת הסביבה במפורש מלהעביר תקציבים לצורך מימון התפעול השוטף של מערך הניקיון ופינוי האשפה של העירייה שאותו היא נדרשת לבצע מכוח חובתה הסטטוטורית, אך ביקש לסייע לעירייה ברכישת כלי אצירה ורכבי פינוי אשפה.

⁹ ממצא זה עומד בקנה אחד עם הניתוח שהוצג במאמרם של יי רבין ומי' לוצקי-ארד, "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי", המשפט 505 (2002).

כעבור שנה, במאי 2018, התקבלה החלטת ממשלה נוספת בהמשך להחלטה 2684 - החלטת ממשלה 3790. בהחלטה זו הונחו משרד האוצר ומשרד ירושלים ומורשת לבחון תוכנית להרחבת שירותי הניקיון במזרח ירושלים, ולפיה אם תגובש תוכנית מוסכמת ישתתף אגף התקציבים במימון עלות הרחבת שירותי הניקיון בהיקף של עד 11 מיליוני ש"ח בשנת 2019, 7 מיליוני ש"ח בשנת 2020 ו-1 מיליון ש"ח בשנת 2021. על פי ההחלטה, משרד ירושלים ומורשת ישתתף במימון נוסף בהיקף של עד 4 מיליוני ש"ח בשנה, בשנים 2019-2021, ותקציבים אלו, אם יוקצו, יותנו בהשלמת עלות הניקיון על ידי עיריית ירושלים, עד סכום כולל של 35 מיליון ש"ח וקבלת התחייבות כתובה מעיריית ירושלים כי החל בשנת 2022 תישא עיריית ירושלים לבדה בכל עלויות מימון הניקיון.

ביוני 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם שלפיו יופרטו שירותי איסוף האשפה והטיאוט במזרח העיר ירושלים¹⁰.

באוגוסט 2018 החלה העירייה ביישום התוכנית בשטח לטיפול במפגעים תברואיים במזרח העיר והעבירה את ביצוע פעילות פינוי האשפה והטיאוט הידני בשכונות הערביות במזרח העיר לחברה פרטית. ההפרטה אמורה להתבצע בשלושה מקבצי פעילות, והפעילות במקבץ השכונות הראשון החלה בסוף אוגוסט 2018. עלות הניקיון במקבץ הראשון עומדת על 2.15 מיליוני ש"ח לחודש.

בנובמבר 2018 מסרה מרכזת תשתיות מזרח ירושלים במשרד להגנת הסביבה הבהרה, ולפיה בתקופת ההסתגלות של עבודת הקבלן החיצוני מספקת העירייה לקבלן את הכלים והאמצעים הנדרשים, ובד בבד פועל אגף התברואה שבעירייה לרכישת כלי אצירה וכלי רכב בהתאם לתוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים. כמו כן מסרה כי אגף חברה ונוער בעירייה פועל גם לקידום תוכנית הסברה ליישום החלטת הממשלה האמורה בשכונות הערביות במזרח העיר וכי צוותים מקצועיים מטעם המשרד להגנת הסביבה נפגשים מדי פעם עם מנהל אגף התברואה בעירייה, ומקבלים עדכונים בדבר התקדמות יישום ההחלטה.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה נכתב כי המשרד רואה חשיבות רבה בצמצום המפגעים הסביבתיים והתברואיים ובשיפור חזותן וניקיוןן של הערים בכלל ושל ירושלים בפרט. במקומות שבהם זיהה המשרד כשל תפקודי של רשות או מצב ייחודי הגורם למפגעי תברואה וסביבה, פעל המשרד לתכנן ואף לתקצב רשויות אלו לשיפור המצב. ברוח זו הוכנה התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים. המשרד רואה חשיבות רבה בקידום נושא זה ופועל גם מתוך התפיסה של צדק סביבתי שמשמעותו חיזוק המקומות החלשים ביותר בחברה הישראלית כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1588 מיום 26.6.16 בנושא "קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה".

בתשובת עיריית ירושלים נטען כי מהלך קניית שירותי ניקיון בשכונות הערביות במזרח העיר אמור לשפר במידה רבה את מצב הניקיון. עם זאת מסרה העירייה בתשובתה כי כניסת הקבלן לשטח באוגוסט 2018 דרשה תחילה ללמוד את השטח, וכי בעת מתן התשובה המהלך מנוהל על פי יעדים בצורה שוטפת ועקבית.

בתשובתו של משרד ירושלים ומורשת מינואר 2019 (להלן - תשובת משרד ירושלים ומורשת) נכתב כי תחום הניקיון הוא חלק בלתי נפרד מתחומי הסמכות והאחריות המוניציפליים, ולפיכך נתון לאחריותה הבלעדית של העירייה. עם זאת בשכונות הערביות במזרח העיר נוצרה במשך חמישה עשורים מציאות שנכפתה על העירייה, ולכן ניתן לה סיוע ממשלתי לפרק זמן קצוב במטרה לצמצם את הפער שנוצר מתוך התחייבות מצד העירייה להקצות משאבים באופן עצמאי לשיפור המצב בתוך שלוש שנים.

¹⁰ להרחבה בעניין זה ראו פרק "ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה" בקובץ דוחות זה.

ליקויים באומדנים ובנתונים שעליהם התבססו החלטות הממשלה

1. התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים התבססה על אומדני אוכלוסייה במזרח העיר, ולפיהם בשנת 2015 התגוררו בשכונות הערביות בירושלים 315,615 תושבים.

כאמור, מוקרים כמה אומדנים לגבי גודל האוכלוסייה המתגוררת בשכונות אלו מלבד אומדני הלמ"ס: על פי נתוני עיריית ירושלים וחברת הגיחון משנת 2016 (שהוצגו אף הם בתוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות), התגוררו בשכונות מזרח העיר כ-400,000 איש. לפי הערכות אחרות של אגף תברואה בעירייה, מספר התושבים המתגוררים דרך קבע בשכונות מזרח העיר בשנת 2017 היה 271,928 בלבד, אך עליהם יש להוסיף כ-15% שוהים בלתי חוקיים, דיירי עבודה החוזרים לבתיהם בסופי שבוע ועוד - כלומר בסך הכול 312,717 נפשות.

כדי לגבש תוכנית תברואה לאזור מסוים נדרשים מגבשי התוכנית להתייחס לכלל הערכות הנתונים בדבר מספר התושבים באותו אזור, מפני שכמות האשפה הנאספת מושפעת ממספר התושבים המייצרים אותה. השונויות בין האומדנים המספריים של האוכלוסייה המתגוררת בשכונות מזרח העיר מגיעה לכדי עשרות אחוזים.

עוד נמצא כי התוכנית שגיבש המשרד להגנת הסביבה התבססה על נתונים הכוללים את תושבי השכונות הערביות שמעבר לגדר ההפרדה. כלומר, התקציב שיועד לרכישת כלי אצירה וכלי רכב לפינוי אשפה ולפעולות הסברה, כלל לכאורה גם תקציב לתושבי ירושלים המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר, ואשר בסופו של דבר, על פי החלטת הממשלה, לא נכללו בתוכנית. המשאבים התקציביים מוקצים אפוא בצורה לא יעילה, עודפת ובזבזנית וכוללים כספים שהיו יכולים להיות מנותבים למטרות ציבוריות אחרות.^{iv}

בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה נמסר כי לאור המורכבות של אומדני הדמוגרפיה במזרח ירושלים אסף המשרד את כל הנתונים והאומדנים השונים לגבי מספר התושבים בשכונות הערביות בירושלים שניתן היה להשיג מהגורמים השונים: הלמ"ס, עיריית ירושלים, הגיחון ומכון ירושלים למחקרי מדיניות. מאחר שמדובר בתוכנית ממשלתית לתקצוב פעילות של עירייה הוחלט להתייחס לנתונים הרשמיים בלבד שפרסמה הלמ"ס. לעניין הכללת תושבי שכונות העוטף בתכנון התקציבי השיב המשרד להגנת הסביבה כי תקצוב התוכנית עודכן בהמשך להחלטת הממשלה.

מהמסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה כי לפחות חלק מרכיבי התוכנית לא עודכנו בעקבות הוצאת שכונות העוטף מן התוכנית שאימצה הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי אומדן כמות האשפה אשר עומד בבסיס התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים אינו מתבסס על נתונים דמוגרפיים אמיתיים ומתעלם מהשונויות הנובעות מאי-הכללת תושבי שכונות העוטף.

2. בהחלטת הממשלה ממאי 2017 נקבע כי העירייה תרכוש 1,500 כלי אצירה הנדרשים ליישום התוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות במסגרת תקציבית בסך 46.6 מיליוני ש"ח.

נמצא כי לעירייה ומכאן גם למשרד להגנת הסביבה לא היו נתונים מדויקים על פיזור האוכלוסייה בשטח, אשר מהווה רכיב חשוב בקביעת פרישת כלי האצירה ומסלולי פינוי האשפה. רק ביוני 2018, שנה לאחר הצגת תוכנית המשרד להגנת הסביבה, שאמורה הייתה להתבסס על הצרכים בשטח, החלה העירייה לבצע סקר למיפוי כלי האצירה הקיימים בשכונות מזרח העיר ולאיתור האזורים שבהם יש לקבוע את מספר כלי האצירה הנחוצים ולהציב כלי אצירה נוספים.

בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה נכתב כי הליך קבלת החלטות לקראת העברת התוכנית לאישור הממשלה היה סדור וכלל עשרות דיונים החל ברמת השטח ועד לדיונים מכריעים בראשות השר. נתוני הבסיס לתוכנית, לרבות כמות כלי האצירה הנדרשים, נובעים מעבודת שטח של עיריית ירושלים, האמונה על הנושא ומכירה את השטח בצורה הטובה ביותר.

עוד נמסר בתשובת המשרד להגנת הסביבה כי טרם התחלת יישום התוכנית תיידרש העירייה להכין תוכנית מפורטת ומעודכנת לכל שכונה, ובמסגרת זאת יתבצע בכל שכונה גם הליך של שיתוף הציבור שימומן אף הוא על ידי המשרד. עוד הוסיף בתשובתו כי המשרד ועיריית ירושלים מקיימים דיונים שוטפים ליישום התוכנית ואם בעתיד יהיה צורך בהתאמות תפעוליות ותקציביות, על רקע שינויים שיתבררו במהלך היישום, הם יידרשו לכך.

מן האמור עולה כי העירייה החלה למפות את כלי האצירה הקיימים והמתוכננים בשטח רק באוגוסט 2018 אחרי שכבר התקבלה החלטת הממשלה שבמסגרתה נקבעו מספר כלי האצירה וגובה התקציב הנדרש. החלטת ממשלה המתקבלת על סמך תוכנית הערכה בלבד ללא בחינת הצרכים בשטח, עלולה להביא לפערים גדולים בין התכנון לבין הצרכים בפועל. במסגרת ההיערכות ליישום ההחלטה יהיה על העירייה ועל המשרד להגנת הסביבה לבחון אם יש מקום לתיקון התכנון התקציבי באופן שיהלום את הצרכים האמיתיים בשטח.^v

המוקד העירוני

המוקד העירוני משמש כתובת ראשית לפניות תושבי העיר בכל הנוגע לדיווחים על מפגעי ניקיון והוא חוליה מקשרת בין הציבור ובין הגופים העירוניים, אשר באחריותם לטפל במפגעים אלה. המוקד קולט את הפניות, מזין אותן למערכת המידע שלו ומנתב אותן לגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעירייה. בעיריית ירושלים מותקנת מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים המאפשרת רישום שמבטיח מעקב ובקרה אחר שלבי הטיפול בדיווחי הציבור.

רמת התברואה והניקיון בשכונות הערביות בעיר הייתה עד מועד סיום הביקורת נמוכה במיוחד. עם זאת, נמצא כי על אף רמת התברואה הירודה ואף על פי שאוכלוסיית השכונות הערביות היא כ-37% מאוכלוסיית העיר, מספר הפניות למוקד העירוני של אוכלוסייה זו בשנת 2017 היה נמוך במיוחד ועמד על 10.6% מסך הפניות הכולל למוקד בנושא תברואה.

צוות הביקורת בחן באופן פרטני את קובצי פניות התושבים מהשכונות הערביות במזרח העיר למוקד העירוני בשנת 2017 בנוגע למפגעים שהסרתם בתחום אחריותו של אגף התברואה. נמצא כי 1,192 פניות, שהן כ-23% מכלל הפניות מאותן שכונות למוקד העירוני, לא טופלו בזמן התקן שקבעה העירייה¹¹. לעומת זאת, שיעור הפניות מהשכונות היהודיות בעיר שלא טופלו בזמן התקן היה באותה שנה כ-8% בלבד.

מן האמור עולה כי אף שמספר הפניות למוקד שמקורן בשכונות הערביות במזרח העיר נמוך ביותר, כמעט רבע מהן אינן מטופלות בזמני התקן שקבעה העירייה; כפי שצוין לעיל, זמנים אלה ממילא ממושכים יתר על המידה.

בתוכנית העבודה של המוקד העירוני לשנת 2017 הציבה העירייה יעד להגדיל את מספר הפניות משכונות מזרח העיר מ-10,000 ל-20,000 פניות. בפועל עמד מספר הפניות מן השכונות הערביות במזרח העיר על 8,736 בלבד - מתוכן 5,205 נגעו לאגף התברואה ו-3,531 נגעו לאגף שפ"ע.

על העירייה לפעול לשיפור השירות עבור תושבי השכונות הערביות במזרח העיר ולמתן מענה לדיווחים המגיעים למוקד העירוני בגין מפגעים בהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה להגביר את המודעות בשכונות הערביות במזרח העיר לתפקידו של המוקד העירוני וליתרונותיו

¹¹ עיריית ירושלים קבעה זמני תקן לטיפול בתלונות אשר פורסמו באמנת השירות לטיפול במפגעים עירוניים (להלן גם - אמנת השירות). להרחבה בעניין זה ראו פרק "ניקיון העיר ירושלים וטיפול חזותה" בקובץ דוחות זה.

החשובים לתושבים. עידוד התושבים לפנות למוקד העירוני יאפשר הן דיווח על מפגעים והן קבלת תמונה ברורה לגבי שביעות רצונם מניקיון הרחובות ומאיסוף האשפה מהם. כך יגבר אמון הציבור ביכולתה של העירייה לתת מענה ראוי לצורכי כלל תושביה.

פעולות ניקיון בלתי מספקות בשכונות הערביות שמעבר לגדר ההפרדה

באפריל 2002 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי¹² להקים גדר לאורך הגדה המערבית. 145 ק"מ מגדר ההפרדה שהוקמה משתרעים בתוך העיר ירושלים והסביבה. תוואי הגדר אינו חופף לתחום המוניציפלי של ירושלים: בחלקו עובר התוואי בתחום אזור יהודה ושומרון, ובחלקו - בשטחה המוניציפלי של העיר. הגדר יוצרת חיץ בין כמה משכונותיה הערביות של מזרח העיר ירושלים. שני אזורים מיושבים נותרו מעבר לגדר ההפרדה אף שהם נכללים בשטח המוניציפלי של ירושלים: אזור שועפאט, הכולל את מחנה הפליטים שועפאט ואת שכונות ראס חי'מיס, ראס שחאדה ודאחיית א-סלאם (להלן - ענאתא) ואזור כפר עקב, הכולל את השכונות כפר עקב-ז'ריר, סמיר אמיס ושכונת אל-מטאר.¹³

לפי נתוני אגף התברואה, מתגוררים בשכונות העוטף שמעבר לגדר ההפרדה כ-60,000 תושבים, אולם ממידע שריכזה יחידת מזרח העיר בעירייה, נכון לנובמבר 2017, עולה כי ישנן הערכות שונות לגבי אומדני האוכלוסייה המתגוררת בשכונות אלה: לפי הלמ"ס מתגוררים בהן 51,340 תושבים; לפי הערכות תוכנית אב לתחבורה מתגוררים בהן 88,000 תושבים; ולפי בדיקות והערכות של חברת הגיחון ושל אונר"א¹⁴, מספר התושבים בהן עומד על 140,000. ראש אגף למדיניות ותכנון אסטרטגי בעירייה הבהיר לצוות הביקורת כי העירייה משתמשת לצורכי עבודתה באזורים אלה בהערכה כי מתגוררים בשכונות העוטף 120,000 תושבים מהם על פי הערכת העירייה כ-80,000 בעלי תושבות ישראלית ומחזיקים בתעודת זהות ישראלית.

עוד בשנת 2008 התריע מבקר המדינה¹⁵ בפרק על "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'" על בעיות תברואה הנוגעות לתושבים של השכונות במזרח ירושלים שנתרו מחוץ לגדר, ואשר נמצאות ברובן באחריות עיריית ירושלים ואינן מטופלות כהלכה. הדוח עסק בין היתר בבעיות הקשורות ב"מרקם החיים" של תושבי ירושלים שמעבר לגדר. בהגדרה זו נכללים גם היבטים הקשורים בתברואה.

להלן תצלומים המציגים מצבורי אשפה גדולים בין בנייני המגורים בשכונות העוטף וסמוך לגדר ההפרדה.

¹² החלטה מס' ב/64 של ועדת השרים לענייני ביטחון, 14.4.02.

¹³ החלטת ממשלה מס' 3873 בנושא "הערכות משרדי הממשלה בנושא 'עוטף ירושלים' והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר", 10.7.05.

¹⁴ אונר"א היא סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים (באנגלית: UNRWA, ראשי תיבות: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

¹⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 59א (2008), בפרק "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'", עמ' 67-92.

תצלום 3: מפגעי פסולת ואשפה מסביב לגדר ההפרדה
תצפית על אזור מחנה הפליטים שועפאט, מרץ 2018



צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

1. באזור ענאתא הסמוך למחנה הפליטים שועפאט ובאזור כפר עקב מספקת עיריית ירושלים את שירותי התברואה בשכונות באמצעות קבלן פרטי. בשנת 2017 פרסמה העירייה מכרז לצורך ניקיון שכונות אלה וביולי חתמה על הסכם למשך חצי שנה עם הקבלן שנבחר. היקף החוזה עמד על 5.5 מיליוני ש"ח לשנה, והקבלן התחייב לעמוד בתנאים האלה: מספר כלי האצירה שעליו לפנות (לא מדי יום ביומו) הוא כדלקמן: בשכונת השלום - 8 כלי אצירה; בראס שחאדה - 12 כלי אצירה ובראס ח'מיס - 19 כלי אצירה. כמו כן, בכפר עקב-זריר - 29 כלי אצירה; סמיר אמיס - 24 כלי אצירה ובאל-מטאר - 21 כלי אצירה. הקבלן נדרש לבצע בסך הכול 520 פינויים בשבוע השקולים למספר פינויים שבועי ממוצע בשיעור של 4.6 לכל כלי אצירה. להלן בלוח 2 נתונים בדבר היקף האוכלוסייה, שטח ומספר כלי אצירה בשכונות ענאתא וכפר עקב.

לוח 2: אזורים מעבר לגדר ההפרדה המקבלים שירותי ניקיון מהעירייה

מספר תושבים מרבי לכלי אצירה	מספר כלי אצירה	שטח (קמ"ר)	אוכלוסייה*		
			הערכה מרבית	הערכה מזערית	
810	74	2.04	60,000	23,620	כפר עקב
622	39	1.02	24,262	8,240	ענאתא

נתוני עיריית ירושלים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לגבי נתוני האוכלוסייה באזור ענאתא מדובר בהערכה כי מספר התושבים באזור זה הם כ-30% מסך האוכלוסייה הכוללת גם את מחנה הפליטים שועפאט.

מלוח 2 עולה כי על פי ההערכות המרביות, באזור כפר עקב יש 810 תושבים בממוצע המשתמשים בכלי אצירה בודד ובאזור ענאתא 622 תושבים בממוצע משתמשים בכלי אצירה בודד. יוער כי גם אם מדובר בכלי אצירה בעלי נפח גדול הרי יש להניח שלפחות חלק מהתושבים מתגוררים במרחק רב מהם, ונדרש מהם מאמץ רב כדי להגיע אליהם.

להלן בלוח 3 מפורטות דרישות העירייה מקבלן הניקיון בשכונות העוטף.

לוח 3: המשאבים המוקצים לניקיון בשכונות הערביות בעוטף ירושלים

מספר ימי עבודה בחודש	תפוקות	היקף העבודה הנדרשת ביום	מספר ליום	
27	7 ימים בשבוע	8 שעות	3	רכב מסוג דחס
27	7 ימים בשבוע	8 שעות	3	נהג ברכב דחס
	שלושה פועלים בכל רכב	פעמיים בשבוע שני סבבים ביום	9	פועלי ניקיון לתפעול רכב דחס
1	יום בחודש	9 שעות	2	רכב גרוטאות
5	יום בשבוע	9 שעות	1	רכב טיאוט
27	7 ימים בשבוע	פעמיים בשבוע שני סבבים ביום	1	רכב מיני דחס
24	6 ימים בשבוע	8 שעות	4	מספר פועלי טיאוט בשכונת השלום
24	6 ימים בשבוע	8 שעות	5	מספר פועלי טיאוט בשכונת כפר עקב
היקף כספי משוער: 5,500,000 ש"ח				

בחודשים פברואר ומאי 2018 האריכה העירייה את ההסכם שחתמה עם הקבלן בכל פעם בחצי שנה והגדילה בכל פעם את היקפו הכספי ב-170,940 ש"ח. עם הגדלת היקפו של ההסכם הוסיפה העירייה ימי טיאוט ופינוי אשפה בשכונות כפר עקב והשלום; על פי ההסכם החדש רכב גרוטאות ורכב טיאוט אמורים כל אחד לאסוף אשפה משכונות אלו שמונה פעמים בחודש, וכוח האדם שיועד לטיאוט היה אמור לכלול 18 עובדים.

יוער כי במהלך שנת 2018 החלה עיריית ירושלים לטפל בנושא ניקיון מחנה הפליטים שועפאט באמצעות קבלן הניקיון, מלאכה שבוצעה עד אז על ידי ארגון אונר"א.

מנתונים אלו עולה שהקבלן היחיד הפועל באזורים אלה מחזיק במשאבים זעומים ביותר של כלים ועובדים בודדים, אף על פי שהוא מופקד על צורכי התברואה של עשרות אלפי תושבים. כך באזור כפר עקב בשטח בגודל של 2 קמ"ר (2,041 דונם), הציבה העירייה 74 כלי אצירה בלבד. ברור מאליו שבתנאים אלו אין ביכולתו של הקבלן לבצע את עבודתו נאמנה, ובכך העירייה מלכתחילה אינה ממלאת את אחריותה.^{vi}

בתשובתו של קבלן שירותי הניקיון בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה מינואר 2019 נטען כי הוא מעניק שירותי ניקיון ופינוי אשפה בשכונות העוטף בירושלים בהתאם לתקציב העירייה, וכי הוא מספק את המשאבים על פי הדרישה ובכפוף להסכם שאת תנאיו קבעה עיריית ירושלים. עוד הוסיף בתשובתו כי עיריית ירושלים החליטה כי החל בחודש ינואר 2019 יופחתו היקף העבודות ואספקת המשאבים בסך של 100,000 ש"ח מדי חודש.

האחריות לתברואה בשטחה המוניציפלי של ירושלים מוטלת על עיריית ירושלים. כך גם פסק בית המשפט המחוזי בירושלים בנובמבר 2015¹⁶ בנושא תשתיות תחבורה בשכונות הערביות במזרח ירושלים בקובעו כי על אף ייחודיותן של השכונות שמעבר לגדר ההפרדה ועל אף המורכבות במציאת דרכי המימוש של סמכויות העירייה וחובותיה, על העירייה לגבש תוכנית למימוש סמכויות וחובות אלו.

אף על פי שעתירה זו עסקה בתיקון כבישים ובתשתיות, קביעותיו של בית המשפט לגבי אחריות העירייה למלא את חובותיה במלואן גם בחלקיה המזרחיים של העיר תקפות גם לתחום הניקיון, ואף ביתר שאת כאשר מדובר במפגעי תברואה או בטיחות.

¹⁶ עת"מ (י-ם) 27276-07-15 מוניר זגיר, יו"ר ועד תושבי שכונות צפון ירושלים נ' עיריית ירושלים, פסקה 22, (פורסם במאגר ממחושב, 1.11.15).

אחריות זו שרירה וקיימת גם כאשר העירייה מחליטה שלא להפעיל את מערך התברואה בעצמה ובוחרת להשתמש בשירותיהם של קבלנים חיצוניים. בכדי שהקבלן החיצוני יוכל לבצע את עבודתו, על העירייה לספק לו את המשאבים הדרושים ולהקצות לאלתר תקציבים מתאימים ההולמים את היקף האוכלוסייה וצרכיה שיאפשרו להעניק לה תנאי תברואה מיטביים.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי כל פעולות הניקיון המבוצעות בשכונות העוטף, דוגמת הצבת כלי אצירה, נעשות בתיאום ובשיתוף פעולה עם המינהל הקהילתי המיוחד הפועל בשכונות העוטף. מהנתונים שמסר אגף תברואה עולה כי בינואר 2019 הוצבו כ-90 כלי אצירה בשכונות כפר עקב, סמיר אמיס, זריר ואל-מטאר וכ-36 כלי אצירה בשכונות שלום, ראס שחאדה וראס ח'מיס. חלק מתושבי מחנה הפליטים שועפאט משתמשים בכלי האצירה הממוקמים על הציר הראשי בכפר השלום. בתוך מחנה הפליטים שועפאט, אשר לאחרונה החליטה העירייה לקבל אחריות גם לניקיונו, נאספת האשפה באמצעות טרקטור צר ובעבודת איסוף ידנית. העירייה הוסיפה בתשובתה כי העלות השנתית של ניקוי מחנה הפליטים שועפאט עומדת על כ-6.2 מיליון ש"ח.

2. כאמור, החלטת הממשלה ממאי 2017 אינה כוללת את השכונות הערביות שמעבר לגדר ההפרדה. התוכנית התבססה אומנם על נתונים הכוללים את תושבי השכונות הערביות שמעבר לגדר ההפרדה אך בהחלטת הממשלה הוחלט שלא להוסיף אוכלוסייה זו לטיפול העירייה והממשלה. בהחלטה נכתב כי במסגרת תוכנית משלימה שתיעשה בתיאום מלא עם המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ותבוצע על ידי המשרד להגנת הסביבה ועל ידי משרד ירושלים ומורשת, יידונו פתרונות מערכתיים לשכונות הערביות מחוץ לגדר הביטחון, ובכלל זה בתחום התברואה, השפכים והפסולת.

מבדיקת צוות הביקורת עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, טרם גובשה תוכנית לפתרון בעיות התברואה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה על ידי המשרד להגנת הסביבה ועל ידי משרד ירושלים ומורשת ותיאום עם המל"ל, כפי שקבעה הממשלה כבר במאי 2017 בהחלטת ממשלה 2684 לטיפול במפגעים בירושלים.

העירייה כתבה בתשובתה כי פעולות הניקיון בשכונות הסמוכות למחנה הפליטים שועפאט ולכפר עקב הן אתגר מדיני, והכניסה לשכונות אלה מצריכה ליווי משטרת או צבאי. למרות האתגר הביטחוני המורכב, העירייה פועלת בתחום הניקיון בשכונות אלה ללא סיוע ממשלתי ואף הגדילה לעשות, ובגיבוי המל"ל במהלך 2018 הורחב תחום הניקיון גם למחנה הפליטים שתוחזק עד אז על ידי אונר"א בהשקעה עירונית בסך 6 מיליון ש"ח.

בתשובתו של משרד ירושלים ומורשת נכתב כי עיריית ירושלים אינה מסוגלת להתמודד עם הטיפול בשכונות העוטף במתכונת הנוכחית, וכי לנוכח הרגישות המדינית והביטחונית הפעילות בשכונות שמחוץ לגדר ההפרדה דורשת תיאום בין גורמים רבים. המשרד לירושלים ומורשת הוסיף כי בהיעדר פתרון כולל לאופן ניהולן של השכונות הללו אי-אפשר לבצע בהן פעולות אפקטיביות וכי הנושא נידון במהלך השנתיים האחרונות בהובלת המל"ל. עם זאת, עבודת המטה בנושא טרם הושלמה וטרם התקבלה החלטה מדינית. מתשובתו של המשרד עולה כי הוא הציג למל"ל חלופה להתמודדות עם האתגרים המוניציפליים אלו, אך כל עוד לא תסתיים עבודת המטה ולא תתקבל החלטת מדיניות כוללת הרי שאי-אפשר ליישם פעולות בתחום הניקיון בשכונות העוטף.

בתשובתו של המשרד להגנת הסביבה נכתב כי מחוז ירושלים של המשרד הכין טיוטת תוכנית לשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, וכי התוכנית אמורה להשתלב בעבודת המטה הרחבה שתובא לאישור הממשלה.

דוח מיוחד - ירושלים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה, למשרד ירושלים ומורשת ולעיריית ירושלים כי עליהם לגבש ללא דיחוי תוכנית לטיפול במפגעים תברואתיים וסביבתיים בשכונות שמעבר לגדר הפרדה בשיתוף המל"ל, בהתאם להחלטת הממשלה. תוכנית זו צריכה להתבסס על אומדני אוכלוסייה מהימנים ועל בחינת צרכים עדכנית ולהיות מגובה בתקציבים מתאימים לפתרון בעיות התברואה בשכונות הללו.

בתשובתו של המל"ל מינואר 2019 נכתב כי ללא קשר להחלטת הממשלה הוא גיבש בשנים האחרונות עבודת מטה שעניינה בחינה אסטרטגית של האתגרים בשכונות הערביות שמחוץ לגדר הביטחון. במסגרת עבודתו זו גובשו כמה חלופות והמלצות לשיפור המצב האזרחי בשכונות העוטף.

בתשובתו ממרץ 2019 הוסיף המל"ל כי הוא לא רואה מניעה שהגופים בעלי האחריות בתחומי התברואה והניקיון יממשו אותה מבלי להמתין לאישור המלצות עבודת המטה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה, למשרד ירושלים ומורשת ולמל"ל כי עליהם לקדם שיתוף פעולה עם עיריית ירושלים לשיפור המצב האזרחי בשכונות העוטף, ובכלל זאת את נושא התברואה.

סיכום

ירושלים היא הגדולה בערי ישראל, וכל אדם המתגורר בה זכאי לחיים בסביבה נקייה, דבר הנגזר מזכותו לכבוד.

הביקורת מעלה תמונה עגומה וקשה במיוחד לגבי הטיפול הלקוי של העירייה במצב התברואה, בפינוי הפסולת, בהצבת מספר כלי אצירה ובניקיון הרחובות בשכונות הערביות במזרח העיר ובעיקר בשכונות שמעבר לגדר הפרדה. לאחר הזנחה מתמשכת בת עשרות שנים בשכונות אלו התקבלה החלטת ממשלה שאימצה תוכנית שאמורה להתמודד עם מפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים במטרה להעלות את איכות החיים ולצמצם את פערי התברואה והשירות בין מזרח העיר למערבה, אך תוכנית זו התבססה על אומדנים חלקיים ולא מדויקים ולא קדמה לה עבודת שטח מקיפה. זאת ועוד, התוכנית נמנעה מלעסוק בטיפול במפגעים הסביבתיים בשכונות עוטף ירושלים אשר מעבר לגדר הפרדה.

על משרדי הממשלה העוסקים בענייני ירושלים והקובעים מדיניות בתחום חזות העיר - המשרד לענייני ירושלים ומורשת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים - לתת את הדעת לשיפור המציאות העגומה שעולה מן הדוח בנושא ניקיון העיר ירושלים.

התושבים בשכונות הערביות במזרח העיר נאלצים לשרוף את הפסולת, ובכך גורמים למטרדי ריח וזיהום אוויר קשים בשכונות ובאזורי מגורים סמוכים, דבר העלול להסב נזקים בריאותיים וסביבתיים חמורים	i
לנפות במזרח העיר הוקצו 10% מעובדי התברואה באגף; 7% ממספר כלי האצירה הכולל; 6% ממספר המסלולים לפינוי אשפה ו-4% מנפח כלי האצירה הכולל בעיר	ii
מטרת התוכנית שלה הוקצה תקציב של 83.755 מיליוני ש"ח היא להעלות את איכות החיים בשכונות הערביות במזרח העיר ולצמצם את הפערים התברואתיים ואת פערי שירותי הניקיון בין מזרח העיר למערבה	iii
התוכנית התבססה על נתונים הכוללים את תושבי השכונות הערביות שמעבר לגדר ההפרדה, שבסופו של דבר לא נכללו בה. עקב כך התקציב הוקצה בצורה לא יעילה, עודפת ובזבזנית	iv
העירייה החלה למפות את כלי האצירה הקיימים והמתוכננים בשטח רק באוגוסט 2018, אחרי שכבר התקבלה החלטת הממשלה. הדבר עלול להביא לפערים גדולים בין התכנון לבין הצרכים בפועל	v
הקבלן היחיד שמעסיקה העירייה מחזיק במשאבים זעומים ביותר, אף שהוא מופקד על צורכי התברואה של עשרות אלפי תושבים; בכפר עקב, בשטח של 2,041 דונם, יש 74 כלי אצירה בלבד	vi

תקציר

בשנים האחרונות טיפלה נציבות תלונות הציבור מדי שנה בשנה בכאלף תלונות ויותר שהגישו לה תושבי ירושלים. התלונות, שהתקבלו מתושבים המשתייכים למגזרים שונים בעיר, עוסקות במגוון רחב של נושאים, משקפות את הגיוון הדמוגרפי (הדתי, הלאומי והחברתי-כלכלי) של אוכלוסייתה ומבטאות את הקשיים הכרוכים במגעייהם של בני המגזרים השונים עם הרשות הציבורית. כמה מהנושאים ייחודיים לירושלים, נוכח היותה בירת ישראל והעיר שבה מרוכזים מוסדות המדינה, נוכח המעמד ההיסטורי והדתי המיוחד שלה ונוכח ההיבטים המדיניים והביטחוניים הקשורים בעיר.

נציב תלונות הציבור (להלן - הנציב), באמצעות נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), פועל להעצמת קולו של הפרט הקובל על התנהגות גופים ציבוריים כלפיו, זאת כדי לשפר את רמת השירות הציבורי ולהבטיח את קיומו של מינהל תקין. בבירור התלונות הושם דגש על הגנה על זכויות האדם, על הבטחת זכויותיהן של אוכלוסיות מוחלשות, כבעלי מוגבלויות, עצירים ואסירים, ועל מניעת אפליה והבטחת שוויון במימוש זכויות.

בראשית הפרק יוצגו נתונים כלליים של הנציבות לגבי תלונות שהתקבלו מתושבי ירושלים בשנים 2016 עד 2018 ותוצאות בירורן¹.

בשנים האמורות התקבלו בנציבות 3,561 תלונות מאת תושבי ירושלים, מהן 3,054 תלונות שלנציבות הייתה סמכות לבררן.

שלושת הגופים שעליהם התקבלו מכתבי התלונה הרבים ביותר היו עיריית ירושלים (469 מכתבי תלונה), המוסד לביטוח לאומי (234 מכתבי תלונה) וחברת דואר ישראל בע"מ (195 מכתבי תלונה).

כ-37% מהתלונות שהגישו תושבי ירושלים נסבו על השירות לציבור, ובכלל זה על היעדר מענה על פניות לרשויות השונות או עיכוב במתן המענה, התנהגות לא נאותה של עובדי ציבור והיעדר טיפול בתלונות שהוגשו לרשויות השונות או טיפול לקוי בהן.

שיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שהגישו תושבי ירושלים בשנים 2016 עד 2018 היה 36.8%, לעומת שיעור כלל-ארצי של 32.1% בלבד. גם בבחינת התלונות על גופים מסוימים נמצא לעיתים הבדל בין שיעור התלונות המוצדקות שהגישו תושבי ירושלים ובין השיעור הכלל-ארצי. למשל, 33% מהתלונות של תושבי ירושלים על משטרת ישראל נמצאו מוצדקות, לעומת שיעור כלל-ארצי של 27% בלבד.

למרות מאפייניה הדמוגרפיים של ירושלים לא נמצא הבדל ניכר בחלוקה המגדרית בין המתלוננים תושבי ירושלים לבין כלל המתלוננים בארץ בשנים 2016 - 2018. שיעור הגברים מכלל המתלוננים תושבי ירושלים (שאינם תאגידים) היה 61.6%, ושיעורם של הנשים היה 38.4%. שיעורם הארצי של הגברים מכלל המתלוננים (שאינם תאגידים) היה 60%, ושיעור הנשים היה 40%.

הבדלים בין גברים לנשים נמצאו בנושאי התלונות ובתוצאות בירורן. למשל, 42.7% מכלל התלונות של גברים בשנים 2016 - 2018 היו בנושא השירות לציבור, לעומת 34.2% בלבד מכלל התלונות של נשים. 57.6% מהתלונות שהגישו נשים בנושא זה נמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן, לעומת 53.4% מהתלונות שהגישו גברים. אשר לתלונות בנושא רווחה, 9.5% מכלל תלונות הנשים היו בנושא זה, לעומת 2.7% בלבד מכלל תלונות הגברים. שיעור התלונות של נשים בנושא רווחה שנמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן היה 55.1%, לעומת 36.2% בלבד מתלונות הגברים.

¹ הנתונים בתרשימים ובלוחות שבפרק זה מקורם בנציבות תלונות הציבור. נתונים אלה נוגעים רק לתלונות שבהן ציינו המתלוננים את מקום מגוריהם.

75% מן התלונות שהתקבלו בנציבות בשנים 2016 - 2018 הוגשו בטופס מקוון או בדואר אלקטרוני. ניתן להגיש תלונות לנציבות בדרכים נוספות - בדואר רגיל, בפקס או במסגרת קבלת קהל בלשכות הנציבות.

בפרק זה יוצג מבחר מצומצם בלבד מבין התלונות הרבות שביררה הנציבות בשנים האחרונות בנוגע לגופים ציבוריים בירושלים. התלונות שיוצגו משקפות חלק מן הסוגיות המטרידות את תושבי העיר ואת המבקרים בה וכן את פעולותיה של הנציבות לטיפול בסוגיות אלה ולשיפור השירות הציבורי בעיר.

בירושלים יש אתרים המקודשים לשלוש הדתות המונותאיסטיות הגדולות - היהדות, האסלאם והנצרות. בד בבד עם זכויות היסוד לחופש פולחן ולחופש תנועה מתחייבות זהירות ורגישות בנוגע לביקור ולתפילה באתרי מורשת אלה; הרשויות נדרשות להקפיד בעניין זה על קיומו של הליך הוגן. בהקשר זה ביררה הנציבות תלונות של יהודים שבקשתם לבקר בהר הבית סורבה, וכן תלונות על קושי לבקר בבית העלמין בהר הזיתים עקב סידורי אבטחה חסרים.

מקצת התלונות שהתקבלו בנציבות משקפות את מעמדה של ירושלים כעיר בירה, שבה שוכנים מוסדות רשמיים ובה מתקיימים אירועים ממלכתיים וביקורים של משלחות מחו"ל. הנציבות ביררה תלונות בנוגע לשיבוש שגרת החיים של תושבי העיר בשל אבטחת מוסדות ואנשי ציבור ועקב ביקורים מדיניים בעיר.

בירושלים יש ציבור ערבי גדול, שרובו המכריע מתגורר במזרח העיר. תושבי מזרח ירושלים זכאים לקבל מרשויות השלטון שירותים זהים לאלה שמקבלים תושבי מערב העיר, אולם נמצא כי לעיתים השירות שנותנים להם גופים שונים נופל מהשירות הניתן לתושבי מערב העיר. הנציבות ביררה תלונות של תושבי מזרח ירושלים בדבר שירות לקוי שניתן להם בלשכות רשות האוכלוסין במזרח העיר, תלונות בדבר מחסור בכיתות לימוד בשכונות במזרח העיר וכן תלונות בנוגע להכרה במעמדם של תושבי מזרח ירושלים כתושבים במוסד לביטוח לאומי.

בירושלים מתגורר גם ציבור חרדי גדול, הפונה לנציבות בתלונות במגוון נושאים. מקצת מהתלונות נסבות על תחום החינוך. רוב הציבור החרדי בוחר, משיקולים דתיים ותרבותיים, לשלוח את ילדיו למוסדות חינוך שאינם רשמיים, שהבעלות עליהם היא בדרך כלל פרטית. בנציבות התקבלו תלונות על משרד החינוך ועל עיריית ירושלים בנוגע לפיקוח על מוסדות חינוך אלה וכן תלונות בנוגע להליכי הקצאה של מבנים עבור מוסדות חינוך לתלמידי המגזר החרדי.

המגוון האנושי בירושלים מלווה בממשקים בין קהילות שונות, הנבדלות זו מזו בתרבותן, בדתן ובאורחות חייהן. כמו כן, כבירת ישראל ירושלים היא משכנן של נציגויות זרות - שגרירויות וקונסוליות - ושל גופים בין-לאומיים. יש בירושלים גם נציגויות של מוסדות דת וסניפים של מסדרים דתיים. לעיתים יש חיכוכים בין קהילות שונות בעיר, והרשויות נדרשות למצוא דרכים מיוחדות כדי להתמודד עם חיכוכים אלה, על הרגישות המדינית והביטחונית הנלווית להם. בהקשרים אלה ביררה הנציבות תלונות על טיפול הרשויות במפגעי רעש מקריאות מואזין בסמיכות לשכונות יהודיות בעיר, במפגעי רעש בעיר העתיקה ובאירוע תקיפה שבו היה מעורב נציג של אחת הכנסיות בעיר.

הנציבות מבררת תלונות בנוגע לזכויותיהם של אסירים, עצירים וחשודים ופועלת להבטחת ההגנה על זכויותיהם. בהקשר זה ביררה הנציבות תלונות אסיר על תנאי החזקה בבית המעצר במגרש הרוסים וכן תלונה של אסירה שביקשה להשתתף בדיונים בענייניו של בנה.

בירושלים, כבכל עיר, יש תושבים רבים עם מוגבלויות. בישראל מגינה חקיקה נרחבת על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, כדי לסייע להם להשתלב במרחב הציבורי. בנציבות התקבלו תלונות של תושבי ירושלים בנוגע למימוש זכויות אלה, ובכללן תלונות לגבי זכויות של תלמידים עם מוגבלות, תלונות לגבי הזכות לחניה חנם במוסדות ציבור ותלונות בעניין הבטחת הגישה למקומות חניה המיועדים לאנשים עם מוגבלות בשכונת מגורים.

ירושלים היא מוקד לסכסוכים מדיניים, ובמשך השנים אירעו בה פעולות איבה. בנציבות התקבלו תלונות בעניין אבטחת מוסדות חינוך ואבטחת הגישה לאתרי מורשת בעיר, וכן תלונות של תושבי העיר שנפגעו בפעולות איבה בנוגע למימוש זכויותיהם.

גודלה של אוכלוסיית ירושלים, הרכבה מבחינה חברתית-כלכלית והמבנה הטופוגרפי של העיר - כל אלה מחייבים מערך נרחב של תחבורה ציבורית כדי לקיים שגרת חיים תקינה. בנציבות התקבלו תלונות על ליקויים שונים במערך זה.

כמו כן הלינו תושבי ירושלים על מפגעים סביבתיים שונים, ובכללם מפגעי רעש. במקצת המקרים מקור המפגעים הוא בשטחי הרשות הפלסטינית הסמוכים לירושלים, דבר המחייב לעיתים תיאום בין רשויות שונות. כך היה בכמה תלונות של תושבי העיר בעניין כלבים משוטטים ובעניין זרימת מי ביוב באזור ירושלים.

עיריית ירושלים נדרשת לבצע עבודות פיתוח ותשתיות בעיר לשם התאמתה למציאות החיים המשתנה ולגידול באוכלוסייתה. מטבע הדברים ביצוע עבודות אלה מטריד לעיתים את התושבים, ומדי פעם בפעם התקבלו בנציבות תלונות על כך.

הנציבות מבררת תלונות בנושאים רבים נוספים, ובכלל זה תלונות בנושאי רווחה, ארנונה ותשלומי חובה אחרים ובנושאי מים וביוב. בבירור התלונות מסייעת הנציבות לתושבי ירושלים במגעם עם הרשויות השונות.

נתונים על תלונות של תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018

בחלק זה יוצגו נתונים על התלונות שהגישו תושבי ירושלים לנציבות בשנים 2016 - 2018², בצירוף תרשימים. להלן הגדרות של מושגים בסיסיים שבהם נעשה שימוש בפרק:

מכתב תלונה: מכתב ממתלונן שיש בו תלונה אחת או יותר על גוף נילון אחד.

תלונה - טענות המתלונן על הגוף הנילון. חלק ממכתבי התלונה יכולים לכלול יותר מתלונה אחת על גוף נילון אחד.

מתלונן: אדם המגיש לנציבות מכתב תלונה (כולל ילד או מי שאינו אזרח ישראל או תושב ישראל). גם אדם אחר יכול להגיש תלונה בשמו של מתלונן, בתנאי שהמתלונן נתן להנחת דעתו של הנציב את הסכמתו לכך.

גוף נילון: גוף שניתן להגיש עליו תלונה לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק מבקר המדינה). בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה נקבע כי ניתן להגיש תלונה לנציבות על כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 19(1) - 9(6) לחוק, ובהם

- כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם.
 - כל החברות הממשלתיות או גופים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם.
 - מפעלים או מוסדות של המדינה, כגון המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, צה"ל ורשות מקרקעי ישראל.
 - גופים אחרים שהוחלה עליהם ביקורת המדינה מכוח החוק, מכוח החלטת הכנסת או מכוח הסכם בינם ובין הממשלה.
- לפי סעיפים 79(7) - 9(8) לחוק מבקר המדינה, גופים שבניהולם שותף אחד הגופים שלעיל או שמקבלים תמיכות מאחד מגופים אלה יהיו גופים נילונים רק אם הנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטו על כך.
- תלונה שבאה על תיקונה**: תלונה שהטיפול בה הסתיים לשביעות רצון המתלונן, ולא נדרשה בה הכרעה.
- תלונה שהייתה בה הכרעה**: תלונה שבוררה עד תומה, והוחלט אם היא מוצדקת או לא מוצדקת.

² נתונים אלה נוגעים רק לתלונות שבהן ציינו המתלוננים את מקום מגוריהם.

תלונה מוצדקת: תלונה שבוררה עד תומה, והוחלט שהגוף הנילון פעל בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, וכן תלונה שהוחלט לגביה שבפעולות שעשה הגוף הנילון יש משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

תלונה לא מוצדקת: תלונה שבוררה על תומה, והוחלט כי היא אינה תלונה מוצדקת כהגדרתה לעיל.

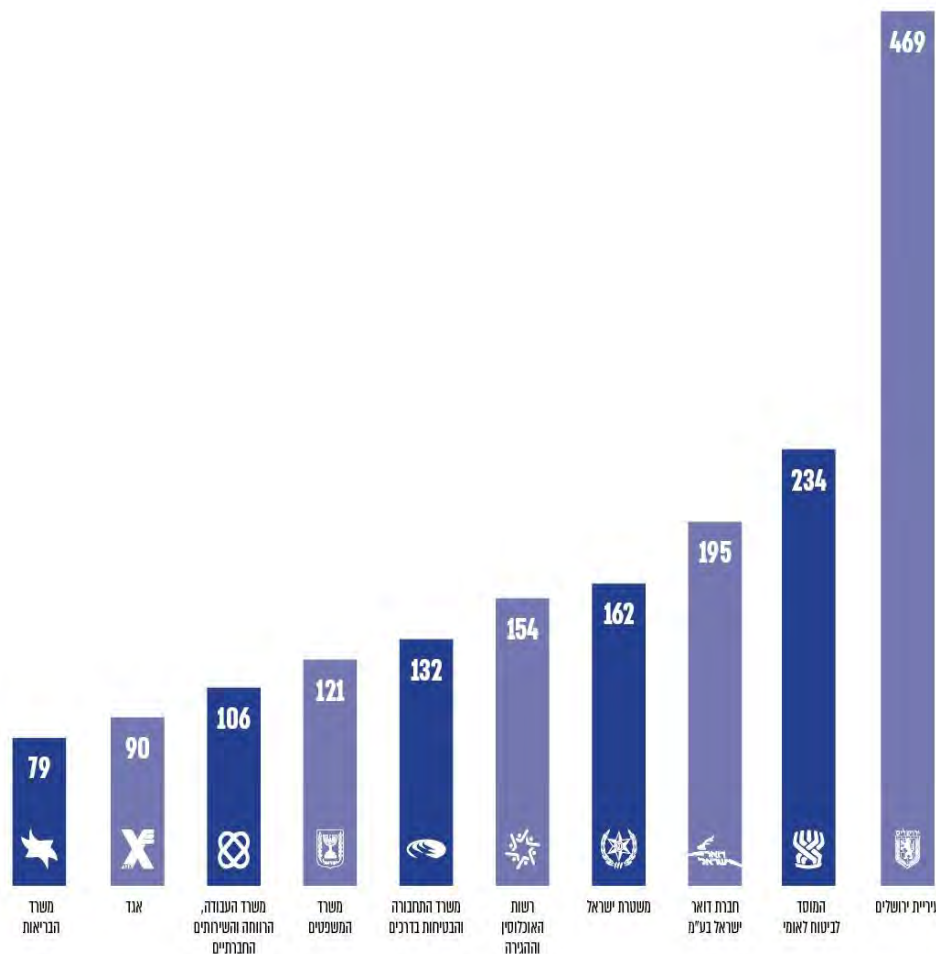
תלונה שלנציבות אין סמכות לבררה: תלונה אשר לא התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 36 - 37 לחוק מבקר המדינה, הקובעים מיהם הגופים שעליהם ניתן להגיש תלונה ומהו נושא לתלונה, או תלונה אשר התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 38 - 40 בחוק מבקר המדינה, שבהם נקבע מיהם הגופים ונושאי התפקידים שלא יבוררו תלונות בעניינם.

הצבעה: הודעת הנציב לגוף הנילון שהתלונה עליו נמצאה מוצדקת. בהצבעה רשאי הנציב להבהיר את תמצית ממצאיו ולהצביע לפני הגוף הנילון על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הביורור ועל הדרך והמועד לתיקונו.

הגופים שעליהם התקבלו מכתבי התלונה הרבים ביותר

בשנים 2016 - 2018 התקבלו בנציבות 3,083 מכתבי תלונה מאת תושבי ירושלים. תרשים 1 שלהלן מציג את עשרת הגופים שמספר מכתבי התלונה שהתקבלו עליהם היה הגבוה ביותר. הגוף שעליו התקבל מספר מכתבי תלונה הרב ביותר הוא עיריית ירושלים. מדוחות הנציבות משנים קודמות עולה כי מספר התלונות על גופי השלטון המקומי גבוה גם ברמה הארצית. לדוגמה, 25% מכלל התלונות שהוגשו לנציבות בשנת 2017 היו על גופי שלטון מקומי.

תרשים 1: עשרת הגופים שמספר מכתבי התלונה עליהם בשנים 2016 - 2018 היה הגבוה ביותר



שיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות של תושבי ירושלים והשוואה לשיעור הארצי

על פי רוב, מתלוננים פונים לנציבות כדי לקבל סיוע בפתרון בעיה הקשורה במגעייהם עם הרשויות. לעיתים הבעיה נפתרת במהלך בירור התלונה, בין בשל התערבות הנציבות ובין בדרך אחרת. במקרים שבהם הנציבות מבררת את התלונה עד תומה (בין במקרה שעניינה בא על תיקונו ובין במקרה שלא), היא קובעת בתום הבירור אם התלונה מוצדקת. שיעור התלונות המוצדקות של תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018 מבין התלונות שהנציבות הכריעה בהן היה 36.8%. שיעור זה גבוה יותר מהשיעור הכלל-ארצי של התלונות המוצדקות באותן שנים, שהיה 32.1%.

תרשים 2: שיעור התלונות המוצדקות בשנים 2016 - 2018, לעומת השיעור הכלל-ארצי

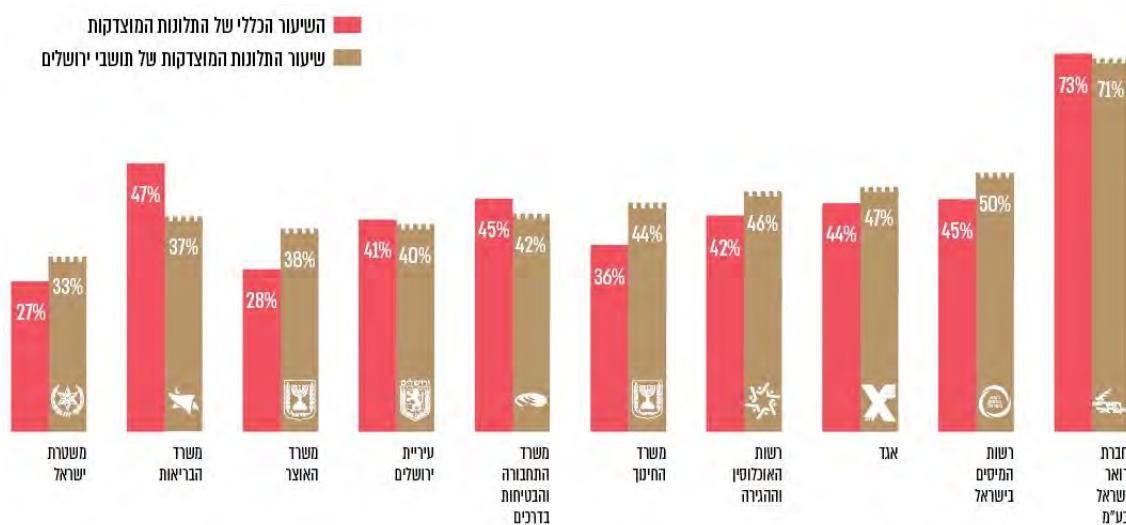


הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה הגבוה ביותר בשנים 2016 - 2018

בתרשים 3 שלהלן יוצגו עשרת הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם שהגישו תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018 היה הגבוה ביותר, וכן יוצג השיעור הכלל-ארצי של התלונות המוצדקות על אותם גופים באותן השנים.

בנוגע לגופים מסוימים קיים הבדל ניכר בין שיעור התלונות המוצדקות של תושבי ירושלים לבין שיעור התלונות המוצדקות הכלל-ארצי. לדוגמה, שיעור התלונות המוצדקות מבין התלונות שהגישו תושבי ירושלים על משטרת ישראל הוא 33%, ואילו השיעור הכלל-ארצי של התלונות המוצדקות על משטרת ישראל הוא 27%. גם שיעור התלונות המוצדקות שהגישו תושבי ירושלים על משרד החינוך גבוה במידה ניכרת לעומת השיעור הכלל-ארצי: 44% לעומת 36%. לעומת זאת, שיעור התלונות המוצדקות של תושבי ירושלים על משרד הבריאות (37%) נמוך במידה ניכרת מהשיעור הכלל-ארצי (47%).

תרשים 3: עשרת הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם שהגישו תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018 הוא הגבוה ביותר, והשיעור הכללי של התלונות המוצדקות על אותם גופים באותם השנים



נושאי תלונה עיקריים של תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018

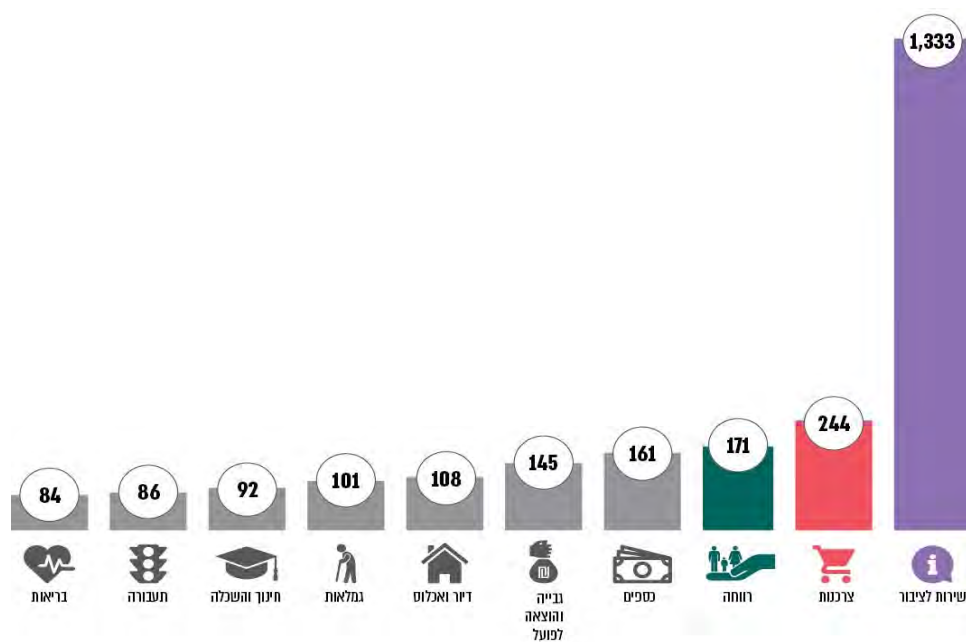
הנציבות מקבלת תלונות בנושאים רבים ומגוונים, וייחודה הוא בכך שניתן לפנות אליה גם בנושאים שאינם מתאימים בדרך כלל לבירור בערכאות, כגון היעדר מענה על פנייה, התנהגות לא נאותה של עובד ציבור ונוקשות יתרה בפעולות של רשות ציבורית.

בתרשים שלהלן מוצגים הנושאים העיקריים שעליהם הרבו תושבי ירושלים להתלונן בשנים 2016 - 2018. בשנים אלה התקבלו בנציבות 3,083 מכתבי תלונה מאת תושבי ירושלים, ובהם 3,561 תלונות³. 1,333 מהתלונות (כ-37%) נסבו על השירות לציבור, ובכלל זה על היעדר מענה על פניות של המתלוננים או עיכוב במתן המענה, התנהגות לא ראויה של עובדי ציבור והיעדר טיפול בתלונות שהוגשו לגופים הנילוונים או טיפול לקוי בהן.

תושבי ירושלים הרבו להתלונן גם בנושאי רווחה וצרכנות. התלונות בנושא צרכנות נוגעות בין היתר לטיבם ותעריפיהם של שירותים חיוניים שמספקים חברות ותאגידים ציבוריים, כגון שירותי מים, תחבורה ציבורית ודואר.

³ לעיתים מכתב תלונה אחד כולל יותר מתלונה אחת.

תרשים 4: עשרת הנושאים העיקריים בתלונות תושבי ירושלים, 2016 - 2018

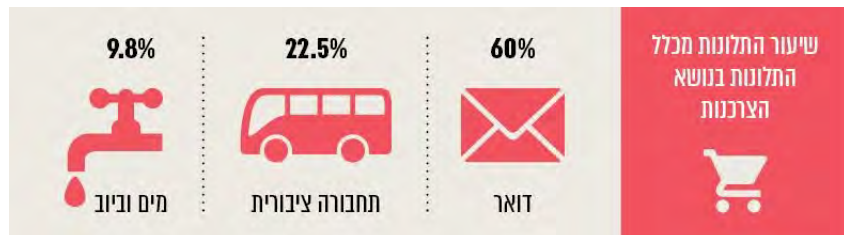


מתרשימים 5 - 7 שלהלן עולה כי 38.8% מהתלונות של תושבי ירושלים בנושא השירות לציבור, בשנים 2016 - 2018, נסבו על היעדר מענה על פניות לגוף הנילוך, 60% מהתלונות בנושא צרכנות היו בנושאים הקשורים לדואר, ו- 42.7% מהתלונות בנושא רווחה, נסבו על מוסדות ומסגרות יומיות שמפעילים גורמי רווחה שונים.

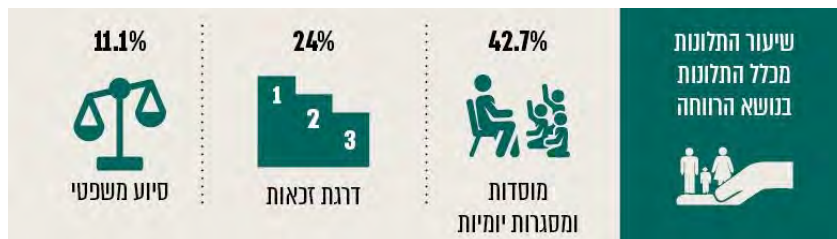
תרשים 5: נושאי משנה בולטים בתלונות בנושא השירות לציבור



תרשים 6: נושאי משנה בולטים בתלונות בנושא הצרכנות



תרשים 7: נושאי משנה בולטים בתלונות בנושא הרווחה



נושאים עיקריים בתלונות על גופים שעליהם התקבלו מכתבי התלונה הרבים ביותר מתושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018

כפי שעולה מתרשים 1 שלעיל, שלושת הגופים שעליהם התקבלו מכתבי התלונה הרבים ביותר מתושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018 היו עיריית ירושלים, המוסד לביטוח לאומי וחברת דואר ישראל בע"מ. בתרשימים 8 - 13 שלהלן יצוינו נושאי התלונה העיקריים על גופים אלה, וכן יוצג פילוח של הנושאים העיקריים לנושאי משנה בולטים בכל גוף.

כמוצג בתרשימים 8 ו-9 שלהלן, 32.7% מתלונות תושבי ירושלים על עיריית ירושלים היו בנושא השירות לציבור. 41.3% מהתלונות על השירות לציבור נסבו על אופן טיפולה של העירייה בתלונות תושבים בנוגע לשירות שקיבלו, ו-32% מהתלונות נסבו על היעדר מענה על פניות תושבים לעירייה או על עיכוב בטיפול בפניות אלה.

תרשים 8: עיריית ירושלים - נושאי תלונה עיקריים



תרשים 9: נושאי משנה בולטים בתלונות על עיריית ירושלים בנושא השירות לציבור



תרשים 10 שלהלן מציג את נושאי התלונה העיקריים של תושבי ירושלים על המוסד לביטוח לאומי בשנים 2016 - 2018. 36.4% מתלונות אלה היו בנושא גמלאות. בתרשים 11 מוצג פילוח של התלונות על המוסד לביטוח לאומי בנושא גמלאות לפי נושאי משנה בולטים.

תרשים 10: המוסד לביטוח לאומי - נושאי תלונה עיקריים



תרשים 11: נושאי משנה בולטים בתלונות על המוסד לביטוח לאומי בנושא גמלאות

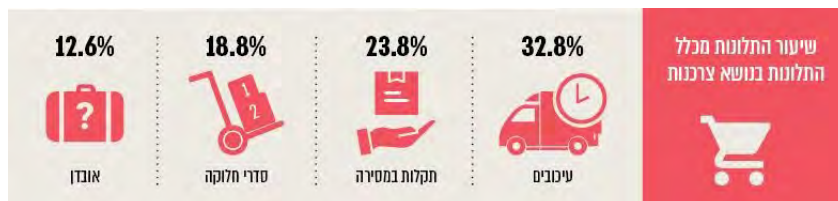


תרשים 12 שלהלן מציג את נושאי התלונה העיקריים של תושבי ירושלים על חברת דואר ישראל בע"מ בשנים 2016 - 2018. 60% מתלונות אלה היו בנושא צרכנות. בתרשים 13 מוצג פילוח של התלונות על חברת דואר ישראל בע"מ בנושא צרכנות לפי נושאי משנה בולטים: עיכובים במשלוח וקבלה של דברי דואר (32.8%), תקלות במסירת דברי דואר (23.8%), סדרי חלוקה (18.8%) ואובדן של דברי דואר (12.6%).

תרשים 12: חברת דואר ישראל בע"מ - נושאי תלונה עיקריים



תרשים 13: נושאי משנה בולטים בתלונות על חברת דואר ישראל בע"מ בנושא צרכנות



התפלגות המתלוננים לפי מגדר

תרשימים 14 ו-15 שלהלן מציגים נתונים הנוגעים לחתך המגדרי של המתלוננים. שיעור התלונות של נשים מכלל התלונות של תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018 הוא 38.4% ונמוך במידה ניכרת משיעור התלונות של גברים (61.6%). למרות מאפייניה הדמוגרפיים הייחודיים של ירושלים, שיעורים אלה אינם שונים במידה ניכרת מהשיעורים הכלל-ארציים: השיעור הארצי של גברים בקרב המתלוננים באותן שנים היה 60%, ושל נשים 40%.

תרשים 14: התפלגות המתלוננים תושבי ירושלים לפי מגדר, 2016 - 2018



בלוח 1 להלן מובאות כמה דוגמאות לנושאי תלונה עיקריים בהם ניתן לראות הבדלים בין גברים לנשים בשיעור התלונות בנושאים מסוימים ובשיעור התלונות שנמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן באותם הנושאים. כך לדוגמא תלונות בנושא השירות לציבור מהוות 42.7% מכלל התלונות של גברים ורק 34.2% מכלל התלונות של נשים. לעומת זאת, שיעור התלונות באותו נושא שנמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן גבוה יותר בקרב נשים (57.6%) משיעורן בקרב גברים (53.4%).

שיעור התלונות בנושא רווחה גבוה משמעותית בקרב הנשים: 9.5% מתלונות הנשים הינן בנושא רווחה לעומת 2.7% בלבד מתלונות הגברים. גם בנושא זה שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן גבוה משמעותית בקרב נשים ועומד על 55.1%, לעומת 36.2% בלבד בקרב גברים.

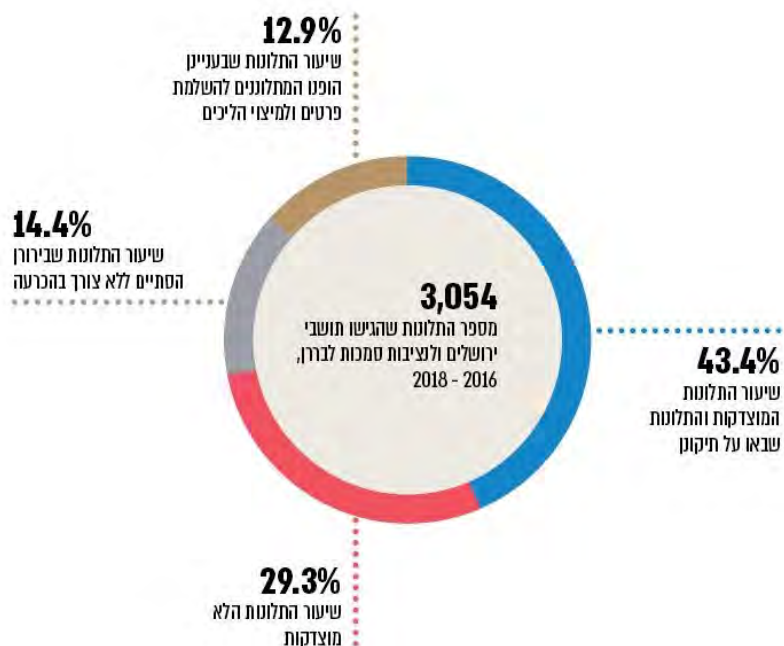
לוח 1: נושאים בולטים בתלונות של תושבי ירושלים, לפי מגדר, 2016 - 2018

נושא התלונה	תלונות של נשים ♀		תלונות של גברים ♂	
	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון	השיעור מכלל התלונות של נשים	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון	השיעור מכלל התלונות של גברים
השירות לציבור	57.6%	34.2%	53.4%	42.7%
רווחה	55.1%	9.5%	36.2%	2.7%
צרכנות	55.9%	8%	44.6%	6.9%
נספים	52%	4.9%	41.9%	4.7%
חינוך והשכלה	48.8%	3.7%	40%	2.3%
גמלאות	52.5%	3.4%	29.4%	2.8%

תוצאות הבירור בתלונות

בשנים 2016 - 2018 הסתיים הבירור בנוגע ל-3,054 תלונות של תושבי ירושלים. בתרשים 15 שלהלן מוצגות תוצאות הבירור של תלונות אלה. 43.4% מהתלונות נמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן, ואילו 29.3% מהן נמצאו לא מוצדקות.

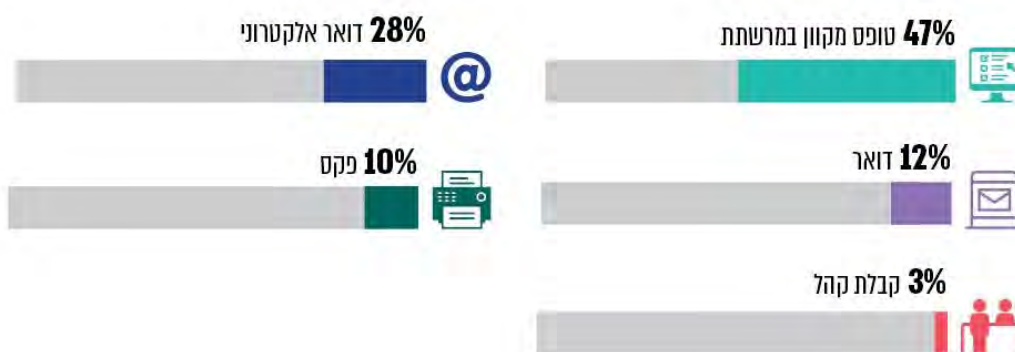
תרשים 15: תוצאות הבירור בתלונות של תושבי ירושלים בשנים 2016 - 2018



התפלגות מכתבי התלונה שהתקבלו בנציבות לפי דרך קבלתם

הנציבות פועלת להנגיש את שירותיה לכלל הציבור. ניתן להגיש תלונה לנציבות בדרכים שונות: בטופס מקוון המצוי באתר המרשתת (האינטרנט) של הנציבות, בדואר אלקטרוני, בפקס, בדואר רגיל או באחת מלשכות קבלת הקהל. בתרשים שלהלן מוצגות הדרכים שבהן הגישו תושבי ירושלים תלונות לנציבות בשנים 2016 - 2018. 75% מכלל התלונות האמורות הוגשו באמצעות הטופס המקוון והדואר אלקטרוני.

תרשים 16: הדרכים שבהן הגישו תושבי ירושלים מכתבי תלונה לנציבות בשנים 2016 - 2018



תיאור תלונות נבחרות אתרי מורשת

ירושלים משופעת באתרי מורשת היסטוריים. כמה מהם פעילים ומוסיפים לשמש את הציבור גם היום. במשך השנים ביררה הנציבות תלונות בעניין נגישותם לציבור של אתרי מורשת, תחזוקתם ושירותי הדת הניתנים בהם לציבור.

תמונה 1: הכותל והר הבית



המקור: אתר Dreamstime

הר הזיתים נגישות בית העלמין

בית העלמין בהר הזיתים שימש במשך מאות רבות בית הקברות היהודי היחיד לתושבי ירושלים, וגם היום הוא משמש לקבורה. במאה השנים האחרונות נקברו בו דמויות בולטות מההיסטוריה היהודית והציונית, ובהן אף ראשי ממשלה. עקב ריבוי מקרי אלימות באזור, היה סיכון ביטחוני לגשת אליו ולשהות בו.

בתלונות שהתקבלו בנציבות הלינו תושבי ירושלים על כך שאין הם יכולים לגשת בבטחה לאזור הר הזיתים. בעקבות פניית הנציבות הודיע מנכ"ל המשרד לשירותי דת שיפעל לשיפור תחושת הביטחון של המבקרים במקום, ובכלל זאת יינקטו הפעולות שלהלן: עמדת ביטחון קבועה של משמר הגבול תוצב בצידו המזרחי של הר הזיתים; תוקם גדר גבוהה באורך כ-1.5 ק"מ לאורך המורדות המזרחיים של ההר; המשרד בשיתוף כל הגופים המעורבים יגבשו הצעה לשיפור דרך הגישה להר הזיתים ולאבטחתה ויעבירו אותה לאישור הממשלה. מעקב שערכה הנציבות בהמשך העלה כי נוסף על הצבת עמדת הביטחון ועל הקמת הגדר (שבנייתה הושלמה), הותקנו באזור עוד מצלמות אבטחה ותאורת לילה היקפית, ואכן חל שיפור ניכר במצב הביטחוני בבית העלמין ובגישה אליו.¹

הסדרי תנועה וחניה

נהג אוטובוס תיירים המוביל סיורים בהר הזיתים הלך על כך שהסדרי תנועה לקויים והיעדר אכיפה של חוקי התנועה מקשים מאוד להסיע אוטובוסים באזור ולהחנותם בו. בעקבות זאת עקבה הנציבות אחר הליכי אכיפת הסדרי התנועה באזור. כמו כן, נציגי הנציבות סיירו בשטח עם נציגים מטעם המתלונן, הפיקוח העירוני והמשטרה ובחנו הסדרי תנועה וחניה חלופיים. בעקבות מעקב הנציבות פעל האגף לתחבורה ולפיתוח תשתיות בעיריית ירושלים לשינוי הסדרי התנועה והחניה כדי לשפר את זרימת התנועה באזור ואת סדרי החניה בו.

תמונה 2: הר הזיתים



המקור: אתר Dreamstime

הר הבית - חופש התנועה וחופש הפולחן

הר הבית הוא אתר קדוש לדתות שונות, ומנהל אותו משרד הווקף בירדן. לאורך השנים התגלעו סכסוכים בנוגע לעליית יהודים למתחם הר הבית, נושא הכרוך ברגישות מדינית וביטחונית רבה. הנציבות התקבלו במשך השנים כמה תלונות על עיכובים והגבלות שהוטלו על המבקשים לבקר בהר הבית. בבירור תלונות אלה בחנה הנציבות אם משטרת ישראל פעלה בהליך תקין ושקלה את כל השיקולים הרלוונטיים לפני שהחליטה בעניין. ככלל, הנציבות נמנעת מלהתערב בשיקול דעתם המקצועי של הגורמים המוסמכים, והיא נדרשת לגלות זהירות רבה כשהיא בוחנת את האיזון שבין הזכות לחופש תנועה והזכות לחופש פולחן ובין שיקולים המביאים למנוע ביקור בהר הבית. בסוגיה זו קבע בית המשפט העליון⁴:

"נקודת המוצא העקרונית הינה כי לכל יהודי הזכות לעלות להר הבית, להתפלל עליו, ולהתייחד עם בוראו. זהו חלק מחופש הפולחן הדתי; זהו חלק מחופש הביטוי. יחד עם זאת, ככל זכות אדם, אין זו זכות מוחלטת. זו זכות יחסית. היחסיות מתבטאת בכך שהיקף הזכות צריך להתחשב בזכותם של אחרים הטוענים לאותה זכות, ובזכויות אדם אחרות. היחסיות מתבטאת גם בכך שניתן להגביל את מימוש הזכות מתוך התחשבות באינטרס הציבורי. אכן, מקום בו קיימת ודאות קרובה לכך כי ייגרם נזק ממשי לאינטרס הציבורי אם זכות האדם לפולחן דתי ולחופש ביטוי תמומש, ניתן להגביל את זכות האדם כדי לקיים את האינטרס הציבורי".

אדם הלין שנמנעה ממנו הכניסה להר הבית בעילה כי בביקורו הקודם במקום הוא הפר את כללי הביקור בו. לטענת המתלונן, המשטרה לא הודיעה לו בעבר כי הוא הפר כללים כלשהם ולא הביאה לידיעתו את ההחלטה למנוע ממנו בעתיד כניסה להר הבית. הדבר נודע לו רק כאשר ביקש, לאחר זמן, לבקר בו שוב. כמו כן, הוא טען כי המשטרה לא חקרה אותו סמוך לביקורו הקודם בהר הבית ולא נתנה לו הזדמנות להגיב על הטענה כי הפר את כללי הביקור באתר. בירור התלונה העלה כי עד מועד התלונה לא עוגנו בנוהל מסודר סדרי הגבלת הכניסה להר הבית. הנציבות הצביעה לפני המשטרה על הצורך לקבוע נוהל כאמור כדי להבטיח הליך הוגן ולמנוע פגיעה לא מידתית במבקשים לבקר בהר הבית. בעקבות בירור התלונה ובמהלך בירור של תלונה נוספת בנושא הודיעה משטרת ישראל לנציבות כי מחוז ירושלים קבע נוהל בדבר הגבלת הגישה להר הבית. בנוהל פורטו סמכויות המשטרה ואמות המידה להגבלת הכניסה לאתר.ⁱⁱ

⁴ בג"ץ 2725/93 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל, פ"ד מט(5) 366, 368.

שיבוש שגרת החיים בשל אבטחת מוסדות ואנשי ציבור, ביקורים מדיניים ואירועים ממלכתיים

תמונה 3: הכנסת



המקור: אתר Shutterstock

בירושלים, בירת ישראל, מוסדות רשמיים רבים, ונערכים בה ביקורים מדיניים ואירועים ממלכתיים. מטבע הדברים, לעיתים סדרי האבטחה וקיום האירועים בעיר פוגעים בשגרת החיים של תושבי ירושלים. מפעם לפעם מתקבלות הנציבות תלונות על התנהלות הרשויות בהקשר זה. בבירור תלונות אלה בוחנת הנציבות אם הפגיעה בתושבים הייתה סבירה ומידתית.

אבטחת בית ראש הממשלה

בנציבות התקבלו תלונות שהתנהלות המאבטחים של בית ראש הממשלה פוגעת בתושבים הגרים בסמוך לו.

תושבי ירושלים הליון על התנהלות מאבטחים כלפיו כאשר החנה את רכבו ברחוב סמוך לביתו. תושב אחר, המתגורר באחד הרחובות הסמוכים לבית ראש הממשלה, הליון כי מאבטחי בית ראש הממשלה חוסמים רחובות סביב מתחם הבית. לטענתו, הדבר מקשה מאוד על תושביה המבוגרים של השכונה מפני שהם נאלצים להשתמש בדרכים חלופיות ארוכות כדי להגיע ליעדם. כמו כן, תושבים הלינו על כך שמבקרים המגיעים אליהם נדרשים להזדהות ושהדבר פוגע בפרטיות המבקרים. במקרים אלה פעלה הנציבות לקיים שיח בין התושבים לגורמי האבטחה ולהעביר את הנושא לגישור בין הצדדים. בהליך הגישור העלו הצדדים את צורכיהם ואת דרישותיהם, והגיעו להבנות ולהסכמות שיאפשרו לקיים את דרישות האבטחה תוך פגיעה מינימלית בשגרת החיים של התושבים.

בתלונה אחרת הלינו תושבים על כך שהוקמה סככת קבע סמוך לבית ראש הממשלה ללא היתר בנייה ובלי שניתנה להם האפשרות להתנגד לכך. בבדיקה שערכה הנציבות עלה כי המבנה אכן הוקם ללא היתר כנדרש, על סמך אישור מוטעה שנתנה העירייה. בעקבות פניית הנציבות הורתה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לעירייה כיצד לנהוג כדי לקבל היתר בנייה, לרבות פרסום האפשרות להגיש התנגדות. בהליך זה ניתנה לתושבי השכונה האפשרות לשטוח את טענותיהם לפני הוועדה למתקנים ביטחוניים, והיא דנה בטענות בפירוט. בתום ההליך אישרה הוועדה את הקמתה הזמנית של

הסככה, אך התחשבה בטענות המתלוננים והורתה להרחיב את שטח המדרכה הפתוח למעבר הולכי רגל.

שינוי שעות קבלת קהל בלשכת שירות התעסוקה עקב ביקור מדיני

לעיתים מתקבלות בנציבות תלונות של תושבי ירושלים על כך שמשרדי רשויות נסגרים או שחל שינוי בשעות פעילותם ללא הודעה מראש, בשל ביקורים בעיר ואירועים המתרחשים בה.

תושבת ירושלים הלינה על כך שביום הקבוע שבו עליה להתייצב בלשכת שירות התעסוקה גילו היא ודורשי עבודה אחרים כי הלשכה סגורה בשל ביקורו של נשיא ארצות הברית בירושלים. המתלוננת טענה כי שירות התעסוקה לא הודיע מראש שלשכת התעסוקה בירושלים תיסגר, אף לא לתושבים אשר הוזמנו ללשכה באותו היום. בירור הנציבות העלה כי שירות התעסוקה שלח מסרון כתוב לכל המוזמנים להתייצב בלשכה ביום ביקור הנשיא, ועדכן אותם שהלשכה תיסגר ושזכויותיהם יישמרו. ואולם, בתלונתה טענה המתלוננת כי על לשכת התעסוקה לתת דעתה על כך שהציבור החרדי מחזיק בטלפונים ניידים החסומים לקבלת מסרונים כתובים ומאפשרים לקבל הודעות קוליות בלבד. הנציבות ביקשה משירות התעסוקה לבחון את האפשרות לשלוח בעתיד הודעות קוליות לדורשי העבודה. במעקב שערכה הנציבות הודיע שירות התעסוקה כי הוא בוחן זאת. שירות התעסוקה הוסיף והבהיר כי זכויות המתלוננת וזכויותיהם של יתר המוזמנים לאותו היום לא ייפגעו מכך שלא התייצבו בלשכה.

טקסים רשמיים

בירושלים נערכים טקסים רשמיים ואירועים ממלכתיים רבים, ובכללם טקס יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ונפגעי פעולות האיבה, טקס הדלקת המשואות ביום העצמאות וטקס פתיחת יום השואה ביד ושם. ככלל, מרכז ההסברה במשרד התרבות והספורט הוא האחראי להפיק ולקיים טקסים ואירועים אלה. מרכז ההסברה מחלק כרטיסים לציבור כדי שישתתפו במקצת הטקסים, אולם הביקוש רב, ואי אפשר לחלק כרטיסים לכל הפונים. בכמה תלונות שהוגשו לנציבות הלינו מתלוננים על אופן החלוקה של הכרטיסים.

לדוגמה, בנציבות התקבלו כמה תלונות בנוגע לחלוקת כרטיסים לטקס הדלקת המשואות ביום העצמאות בהר הרצל. לצורך בירור התלונה נפגשו נציגי הנציבות עם גורמים במרכז ההסברה ובחנו את הליכי הטיפול בבקשות לכרטיסים ואת אופן חלוקתם. הבירור העלה כי האפשרות להירשם לקבלת כרטיסים נפתחה באתר המרשתת של החברה שהפיקה את הטקס ימים אחדים לפני קיומו, ללא היערכות מתאימה, והדבר עורר בלבול וגרם חוסר תיאום בחלוקת הכרטיסים. הנציבות העירה למרכז ההסברה על ליקויים אלה. המרכז הסביר כי הליקויים נגרמו עקב אילוצי כוח אדם ופירט לפני הנציבות כיצד הוא מתכנן לתקנם. כמו כן, מרכז ההסברה שלח מכתבים למתלוננים, ובהם התנצל על הליקויים בחלוקת הכרטיסים⁵.

אוכלוסיות ומגזרים

בירושלים אוכלוסייה מגוונת - יש בה מגוון קבוצות ומגזרים: יהודים וערבים; חילונים, דתיים וחרדים ועוד, ולכל אחד מהם מאפיינים ייחודיים. לעיתים משקפת תלונה המתקבלת בנציבות את הבעיות הייחודיות של מגזר מסוים.

⁵ ראו גם דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה טקס הדלקת המשואות לציון 70 למדינת ישראל - בחירת מדליקי המשואות, חלוקת הזמנות והתקשרויות (2019), שעסק בהרחבה בסוגיות אלה.

הציבור הערבי בירושלים

בירושלים ציבור ערבי גדול. רובו המכריע מתגורר במזרח העיר. תושבי מזרח ירושלים זכאים לקבל מרשויות השלטון שירותים זהים לאלה שמקבלים תושבי מערב העיר, אולם בפועל נמצא כי לעיתים השירות שנותנים להם גופים שונים נופל מהשירות הניתן לתושבי מערב העיר.

לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים

בנציבות מתקבלות תלונות רבות בעניין משך הטיפול בבקשות המוגשות ללשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים. פעמים רבות ניתנות התשובות רק כמה שנים לאחר שהוגשו הבקשות.

לדוגמה, מתלונן הלין על עיכוב בטיפול בבקשת התאזרחות שהגיש ללשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים וטען כי על אף פניותיו, במשך שלוש שנים הוא לא עודכן על הליכי הטיפול בבקשתו, למעט הודעה שקיבל ובה נמסר כי העניין בטיפול. במענה לפניית הנציבות השיבה רשות האוכלוסין, בין היתר, כי נושא העיכובים בטיפול בבקשות שהוגשו ללשכה במזרח ירושלים נבחן בהליכים משפטיים. כל עוד העניין תלוי ועומד בבית המשפט, לא נמצא מקום להתערבות מצד הנציבות. עם זאת, הואיל ונמצא כי זוהי בעיה כללית, אגף הביקורת המתאים במשרד מבקר המדינה ערך ביקורת כוללת על השירות הניתן בלשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים.⁶

מתן שירות לתושבי מזרח העיר בלשכות רשות האוכלוסין במערב העיר בהתאם לפרסומי רשות האוכלוסין, אזרח רשאי לגשת לכל לשכה של רשות האוכלוסין, ולא רק ללשכה הסמוכה למקום מגוריו, כדי להגיש בקשות להנפקה חוזרת של תעודות שאינן כרוכות בשינוי מעמד.

אזרח ישראל שהוא תושב מזרח ירושלים התלונן על כך שבמרכז המידע של רשות האוכלוסין, שאליו פנה בעקבות הפרסומים האמורים, נאמר לו כי תושבי מזרח ירושלים מקבלים שירות אך ורק בלשכה במזרח העיר. בירור הנציבות העלה כי המידע שנמסר למתלונן היה מוטעה, וכי הוא רשאי לקבל שירות בכל לשכות רשות האוכלוסין בישראל, ובכלל זה בלשכה שבמערב ירושלים.

בקשות להכרה במעמד תושב ישראל במוסד לביטוח לאומי

רבים מתושבי מזרח ירושלים אינם אזרחי ישראל, אך זכאים לזכויות כתושבי המדינה. לעיתים תושבי מזרח ירושלים שעזבו את ישראל לתקופות ארוכות מגלים כי מעמדם כתושבים, והזכויות הנובעות ממעמד זה, נשללו מהם. הנציבות מסייעת למתלוננים הפונים אליה בעניין זה לקבל מענה מהרשויות בנוגע להליך חידוש מעמד התושבות שלהם.

תושב מזרח ירושלים הלין כי התקשה לחדש את מעמדו כתושב במוסד לביטוח לאומי, מעמד החיוני לצורך חברות בקופת חולים. המתלונן שהה מחוץ לישראל שנים רבות, ולאחר שחזר לישראל כדי להשתקע במזרח ירושלים התברר לו כי המוסד לביטוח לאומי שלל את מעמדו כתושב. הוא פנה למוסד לביטוח לאומי, אולם חלפו כמה חודשים, ומעמדו טרם הוסדר. בעקבות פניית הנציבות הבהיר המוסד לביטוח לאומי כי מעמדו של המתלונן כתושב נשלל ממנו בעת שנשלל מהוריו, שעיימם התגורר. המוסד בדק את הנושא ובחן את המסמכים שהציג המתלונן, ובעקבות זאת חידש את ההכרה במעמדו כתושב.

⁶ ראו פרק המתייחס בהרחבה לעניין השירות שנותנות לשכות רשות האוכלוסין לתושבי מזרח ירושלים.

מחסור בכיתות לימוד במזרח העיר

בירושלים מחסור חריף בכיתות לימוד עבור האוכלוסייה הערבית. על פי נתוני עיריית ירושלים, בתחילת שנת 2018 היו חסרות במזרח ירושלים בלבד כ-2,000 כיתות לימוד⁷. כפי שעלה מפסיקת בית המשפט העליון, מחסור זה נוצר בשל הזנחה בפיתוח תשתיות מתאימות. מאחר שחסרים מבני חינוך במערכת החינוך הרשמית, לעיתים נאלצים הורים במזרח ירושלים לרשום את ילדיהם למוסדות חינוך שאינם חלק ממערכת החינוך הממלכתית, ומקצתם אף תבעו מהמדינה לשאת בעלויות של חינוך זה⁸.

ועד ההורים המרכזי של בתי הספר בשכונת ג'בל מוכבר הגיש לנציבות תלונה על כך שחסרות עשרות כיתות לימוד בשכונה. הנציבות ערכה בירור יסודי ומקיף בנושא, ונציגיה ביקרו במוסדות חינוך בשכונה עם נציגי ועד ההורים ועם נציגי העירייה ומשרד החינוך. לבסוף הודיעה העירייה לנציבות שהיא מקדמת הליכים לבנייה של עשרות כיתות לימוד בבתי הספר ובגנים בשכונה, ושכמה מכיתות אלה כבר נבנות בפועל.ⁱⁱⁱ

הציבור החרדי בירושלים

תושבי ירושלים מן המגזר החרדי פונים לנציבות בתלונות במגוון נושאים. מקצת תלונותיהם נסובות על תחום החינוך, שלו מאפיינים ייחודיים במגזר זה. על פי נתוני העירייה, גם במגזר החרדי בירושלים חסרות כיתות לימוד רבות. כפי שעלה בבירור תלונות בנציבות, מחסור זה נובע בין היתר מכך שרוב הציבור החרדי בוחר, משיקולים דתיים ותרבותיים, לשלוח את ילדיו למוסדות חינוך שאינם רשמיים, שהבעלות עליהם בדרך כלל פרטית. סיבה שנייה לכך היא שינויים דמוגרפיים מהירים בשכונות בעיר. ככלל, האחריות לספק מבנה למוסד חינוך שאינו רשמי מוטלת בעיקרה על הבעלות של מוסד החינוך, כחלק מתהליך הרישוי של המוסד. אף על פי כן, בעלויות של מוסדות חינוך רשאיות להגיש בקשות להקצאת מבנים לצורכי חינוך לוועדת ההקצאות של הרשות המקומית. הוועדה דנה בכלל הבקשות להקצאת מבנים שהובאו לפתחה ובוחנת את צורכי מוסד החינוך וצורכי ציבור אחרים שעבורם הוגשו בקשות.

הקצאת מבנים לצורכי חינוך בנציבות התקבלו במשך השנים תלונות שונות על עיריית ירושלים בעניין הקצאת מבנים לצורכי חינוך.

במקרה אחד הלינה אם שבנה למד בישיבה התיכונית חכמי לב בירושלים (להלן - הישיבה) כי העירייה לא סיפקה מבנה מתאים למוסד החינוך, משיקולים לא ענייניים, וכי הצפיפות הרבה במבנה שהתלמידים למדו בו פגעה בהישגיהם. אף שהישיבה חרדית ותלמידיה הם מהמגזר החרדי, יש לה מעמד רשמי, נלמדים בה מקצועות הליבה והתלמידים הלומדים בה נבחנים בבחינות הבגרות. במענה לפניית הנציבות השיבה העירייה כי היא מייחסת חשיבות רבה לקיום מוסדות חינוך חרדיים המשלבים לימודי קודש ברמה גבוהה ולימודים לתעודת בגרות, ובפרט לישיבה מסוימת זו, שהיא מהמוסדות הראשונים שהוקמו כדי לספק לציבור החרדי מתכונת לימודים כזו. העירייה הודיעה כי היא מודעת לכך שיש מצוקת מקום במבנה הישיבה ושהיא מתאמצת למצוא פתרונות לטווח הקצר. אשר לטווח הארוך, העירייה מסרה כי היא פועלת לאתר מבנה מתאים עבור הישיבה, וכי אם לא ימצא מבנה כזה היא תבנה עבור הישיבה מבנה חדש בהתאם לצרכיה. במהלך המעקב של הנציבות אחר הטיפול בנושא עדכנה עיריית ירושלים כי נמצא מבנה מתאים עבור הישיבה בשכונת בית וגן בירושלים וכי מתבצעות בו עבודות שיפוץ והתאמות. בהמשך הודיעה העירייה כי הישיבה עברה למבנה החדש, לשביעות רצון התלמידים והוריהם.^{iv}

במקרה אחר פנה אל הנציבות מתלונן שבנותיו למדו במוסד חינוך של מרכז החינוך העצמאי. הוא הלן על כך שלקראת פתיחת שנת הלימודים הציבה העירייה קרוואנים בחצר בית הספר כדי לפתור

⁷ מבין כ-4,000 כיתות לימוד חסרות בעיר, על פי תוכנית עיריית ירושלים לצמצום פערי כיתות לימוד בעיר (פברואר 2018).

⁸ ראו לדוגמה פסק דינו של בית המשפט העליון, בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (6.2.2011).

את מצוקת הכיתות, וכך צמצמה באופן בלתי סביר את שטח החצר. לטענתו, היו בשכונה מבנים שלא נעשה בהם שימוש מלא, ואפשר היה להשתמש בהם ככיתות לימוד. הנציבות פעלה לקדם הידברות בין העירייה לוועד ההורים של בית הספר, וכך הגיעו הצדדים להבנות בנוגע לבנייה זמנית וקבועה עבור בית הספר, ושנת הלימודים החלה כסדרה.

שירות לבעלי טלפונים ללא מסרונים

רבים מהאוכלוסייה החרדית נמנעים משימוש במרשתת ובטלפון חכם מטעמים דתיים, ומשום כך אינם יכולים לקבל שירותים מהרשויות באמצעים טכנולוגיים אלה.

תושבת ירושלים מהמגזר החרדי הלינה על כך שרשות האוכלוסין אינה מאפשרת להפעיל תעודת זהות ביומטרית שהונפקה לה בלי שתשלח אישור באמצעות קישור הנשלח במסרון. בירור התלונה העלה כי רשות האוכלוסין ערוכה לטפל גם באוכלוסיות שאינן משתמשות בטלפון חכם, וזאת באמצעות הודעות קוליות. מקבל ההודעה יכול לאשר את הפעלת תעודת הזהות בעת קבלת ההודעה. אם אין הוא מגיב עליה, לאחר שלושה ניסיונות עובר עניינו לטיפול מוקדני רשות האוכלוסין, והם מתקשרים אליו ומשלימים עימו את הליך הפעלת תעודת הזהות הביומטרית בתוך כחודש. אולם המתלוננת טענה כי לא קיבלה כל הודעה קולית מרשות האוכלוסין, והתברר כי ברשות האוכלוסין היה רשום מספר טלפון שגוי. הנציבות מסרה לרשות את מספר הטלפון הנכון של המתלוננת וביקשה ממנה להשלים את הטיפול בעניינה. בהמשך אישרה המתלוננת כי העניין הוסדר וכי תעודת הזהות הביומטרית שלה הופעלה לשביעות רצונה.

זכויות תושב במקרים ייחודיים

קבוצות מסוימות בציבור החרדי מסרבות להירשם במוסדות המדינה מטעמים של השקפת עולם, ובכך מוותרות על מימוש זכויות התושב שלהן ועל קבלת שירותים שהמדינה מספקת. ויתור זה עלול להביא למצבים ייחודיים. כך, לדוגמה, התקבלה הנציבות תלונה מטעמה של תושבת ירושלים המשתייכת לחסידות שאינה מכירה במוסדות המדינה. בעבר ביקשה המתלוננת מהמוסד לביטוח לאומי להפסיק לשלם לה קצבת ילדים. בעקבות זאת, מאחר שהמתלוננת נישאה לתושב-חוץ ושהתה רבות מחוץ לישראל, והואיל ואינה מבוטחת לביטוח בריאות, סבר המוסד לביטוח לאומי כי אינה תושבת ישראל. השינוי במעמדה הביא לחיוב שגוי בהחזר קצבאות הילדים ששולמו לה בעבר. בעקבות התערבות הנציבות הכיר המוסד לביטוח לאומי במתלוננת כתושבת ישראל והחזיר לה כספים שגבה ממנה ביתר⁷. כמו כן, הסכימה המתלוננת לקבל מהמוסד לביטוח לאומי תשלומים נוספים שהיא זכאית להם.

ממשקים בין מגזרים

המגוון האנושי בירושלים מלווה בממשקים בין קהילות שונות, הנבדלות זו מזו בתרבותן, בדתן ובאורחות חייהן. כמו כן, כבירת ישראל, ירושלים היא משכנן של נציגויות זרות - שגרירויות וקונסוליות - ושל גופים בין-לאומיים. עקב מעמדה המיוחד של העיר בשלוש הדתות המונותאיסטיות הגדולות והאתרים הקדושים המצויים בה, בירושלים יש גם נציגות של מוסדות דת וסניפים של מסדרים דתיים. לעיתים נוצרים חיכוכים בממשקים בין קהילות שונות בעיר, כאשר מנהג חשוב או מקודש למגזר אחד מהווה מטרד עבור מגזר אחר, והרשויות נדרשות למצוא דרכי התמודדות מיוחדות עם הרגישות המדינית והביטחונית הנלווית לחיכוכים אלה.

מפגע רעש מקריאות מואזין

בנציבות התקבלו כמה תלונות בנוגע לפעילותם של בתי תפילה, ובעיקר בנוגע למפגעי רעש מקריאות מואזינים בסמוך לשכונות שמרבית תושביהן יהודים. לדוגמה, תושב אחת השכונות הסמוכות למחנה הפליטים שועפאט הלין על מפגע רעש ממסגדים במחנה. הנציבות בחנה כיצד מתמודדים עיריית ירושלים והמשרד לביטחון פנים עם הסוגיה. העירייה הביעה עמדתה כי אין להתייחס לטענה בדבר מפגע הרעש מקריאות המואזין כאל סוגיה אקוסטית בלבד אלא בעיה מורכבת בעלת אופי פוליטי-דתי, הדורשת טיפול רגיש. המשרד לביטחון פנים מסר כי תופעת מטרדי הרעש

ממסגדים מוכרת ומטפלים בה כמה גופים, ובהם המשרד להגנת הסביבה ומשטרת ישראל. עוד נמסר כי לאור רגישות הנושא, הופץ במשטרה נוהל מיוחד לטיפול במפגעי רעש מבתי תפילה, ובו נקבעו הליכי הטיפול ברעש שמקורו במסגדים. כמו כן, המשטרה מקדמת ערוצי הידברות עם נציגי המסגדים כדי להגיע לפתרונות מוסכמים. עוד הודיעו עיריית ירושלים והמשרד לביטחון פנים לנציבות כי הם פועלים לגבש הסדר רחב יותר של הסוגיה, על כלל היבטיה, בשיתוף גורמים נוספים. העירייה מסרה כי תיבחן האפשרות להתקין מערכת לבקרה על עוצמת הרעש וכן האפשרות להחליף מגברים ורמקולים ולשנות את כיוונם. לדברי משטרת ישראל, פעולות אלה נושאות תוצאות חיוביות. הנציבות מוסיפה לעקוב אחר הפעולות שהרשויות נוקטות בנושא במישורים שונים.

מפגעי רעש מאירועים בעיר העתיקה

תושב העיר העתיקה בירושלים הלין על כך שהמשטרה לא הגיבה לפנייתו בנוגע לאירועים שגרמו מטרדי רעש ברחבי העיר העתיקה בשעות מאוחרות. לדבריו, בערב שבת אחד עברה תהלוכה רבת-משתתפים, בני דת אחרת, ברחוב המוביל מאזור הכותל לשער שכם. כמו כן הוא הלין כי המשטרה התירה לערוך מסיבת חתונה ברחוב עד שעות מאוחרות ביותר, תוך פגיעה בתושבי האזור. המשטרה מסרה בתגובה כי ידוע לה שתהלוכות חתנים יוצאות מהר הבית, וכי כאשר היא יודעת שצפויה לצאת תהלוכה כזו היא מתאמת עם המשפחות את התנהלות התהלוכה כדי למזער את הפגיעה בתושבי העיר העתיקה. בעקבות התערבות הנציבות התחייבה המשטרה להגביר את האכיפה בגין מפגעי רעש ברחבי העיר העתיקה, בפרט בשעות מאוחרות, ולהתייחס בכובד ראש לתלונות בנושא.^{vi}

טיפול המשטרה בתלונה על תקיפה בידי גורם-חוץ

בתלונה שהגיש מדריך טיולים תושב ירושלים הוא טען כי בסיוור שהוביל תקף אותו קשות נציג של אחת הכנסיות בעיר, שאינו אזרחי ישראל. בעקבות האירוע הגיש המתלונן תלונה במשטרת ישראל, אולם, לטענתו, המשטרה לא פעלה כנדרש ואפשרה לנציג הכנסייה החשוד לצאת את גבולות ישראל. משטרת ישראל מסרה כי עקב רגישות דיפלומטית של המקרה נדרש חוקר מיוחד, אך זה לא היה זמין, והחקירה לא מוצתה משום שהחשוד עזב את הארץ. אולם בבירור שערכה הנציבות נמצאו ליקויים בפעולות המשטרה לאיתור החשוד ולחקירתו עוד בהיותו בארץ. כמו כן, הנציבות הפנתה את המתלונן לקבל מהמשטרה מסמכים הדרושים לו לשם הכרה בו כנפגע עבודה במוסד לביטוח לאומי בעקבות התקיפה שעבר.

שירותי דת - בתי עלמין

חוסר במקומות קבורה הוא תופעה מוכרת בבתי עלמין בערים הגדולות בישראל. תופעה זו נושאת אופי ייחודי בירושלים, שרבים מיהודי העולם מבקשים להיקבר בה ורשאים להיקבר בה גם מי שאינם תושבי העיר.⁹

באחת התלונות הלין המתלונן כי חלקת קבר שרכש עבור עצמו בבית העלמין סנהדרייה בשנת 1993, בסמוך לחלקות קבר של בני משפחתו, הועברה באופן לא תקין לאדם אחר. לדבריו, לאחר שאימו נפטרה הוא נקלע למצוקה נפשית, בשלה הסכים להחליף את חלקת הקבר שרכש בבית העלמין סנהדרייה בחלקה בבית העלמין בהר הזיתים. לטענתו, המשרד לשירותי דת, שאליו פנה בעניין, לא ענה לפנייתו ולא התייחס למצוקתו. בעקבות התערבותה של הנציבות, ערך מנהל מחלקת הקבורה במשרד בדיקה מקיפה ובסיומה נמצאה למתלונן חלקת קבר מתאימה בבית העלמין סנהדרייה, וכך נפתרה בעייתו.^{vii}

⁹ ראו סעיף 14א(ג)(2) לחוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971.

זכויות חברתיות וכלכליות חינוך

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גילם של כמחצית מתושבי ירושלים אינו יותר מ-24¹⁰. הנציבות מבררת מגוון תלונות של תושבי ירושלים בענייני חינוך.

אבטחת מוסדות חינוך בירושלים

המצב הביטחוני בירושלים חייב להקים מערך אבטחה נרחב למוסדות החינוך בעיר. משטרת ישראל היא הגורם המקצועי הנושא באחריות הכוללת לאבטחת מוסדות החינוך, והיא המגדירה את צורכי האבטחה לרשות המקומית. כמו כן, המשטרה מעבירה לרשויות המקומיות מימון חלקי מטעם המדינה לאבטחתם של מוסדות החינוך. הרשויות המקומיות אמונות על איוש תקני האבטחה בפועל, והמשרד לביטחון פנים קובע את שכרם המרבי של המאבטחים¹¹.

תושב ירושלים הלך על כך שבבית הספר של בנו אין נוכחות קבועה וסדירה של מאבטח. בירור התלונה העלה כי אכן, בבית הספר נוכח מאבטח באופן חלקי בלבד, זאת אף שהמשטרה קבעה תקן למאבטח. עוד נמצא כי לעירייה חסרים באורח קבע מאבטחים וכי היא מתקשה לגייס מאבטחים, בין היתר משום שהעיר משופעת במוסדות ממלכתיים הדורשים אבטחה צמודה, ולכן יש צורך במאבטחים רבים, ומשום שהמשרד לביטחון פנים מגביל את שכר המאבטחים. העירייה הקצתה מתקציבה סכומים גבוהים לחיזוק מערך האבטחה, אך הדבר לא פתר את הבעיה. הנציבות העירה לעירייה כי אין זה תקין שנוכחותו של המאבטח בבית הספר אינה קבועה והצביעה לפנייה על הצורך להתאים את הצבת המאבטחים במוסדות החינוך לתקנים שקבעה המשטרה. בעקבות בירור התלונה ומעקב של הנציבות הוצב מאבטח קבוע בבית הספר מושא התלונה בהתאם לדרישות המשטרה.^{viii}

הרחקת תלמידים מבתי ספר

בנציבות התקבלה תלונה מאת אימה של תלמידה שהורחקה מסמינר חרדי בירושלים למשך כמה חודשים בטענה שנצפתה במפגש הנוגד את תקנון מוסד החינוך. התלמידה הורחקה מיד, ללא התראה מוקדמת, בלי שנערך לה ולהוריה שימוע ובלי לדווח על כך למשרד החינוך. בעקבות פניית הנציבות, משרד החינוך, כגורם המפקח על מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, בירר את המקרה, ובפרט בחן אם התלמידה הורחקה בהתאם להוראות הדין והנהל בנוגע להרחקה ממוסד חינוך¹². משנמצא שהוראות הדין לא קוימו, חזרה התלמידה להשלמות לימודים בסמינר והתקיים שימוע בעניינה לפני מנהלת המחוז במשרד. במהלך בירור התלונה נמצאה לתלמידה מסגרת לימודים חלופית לשביעות רצון הוריה. בעקבות מקרה זה, כמו בעקבות תלונות אחרות על הרחקה, העירה הנציבות למשרד החינוך כי עליו להבטיח שתלמידים לא יורחקו ממוסד חינוך בגין חריגה מתקנון המוסד אלא בהתאם לנהלים ובאופן מידתי.^{ix}

זכויות תלמידים עם מוגבלויות

הבטחת מרחבי למידה וטיפול: אב לבן על הרצף האוטוטיסטי שלמד בבית ספר בירושלים המשלב תלמידים בעלי מוגבלויות בחינוך הרגיל הלך כי בית הספר סובל ממחסור חמור במרחבי למידה וטיפול וכי הדבר פוגע בתלמידי החינוך המיוחד ובאפשרויות לטפל בהם. לטענתו, במשך השנים קידמה עיריית ירושלים את בית הספר ועודדה את מיזם השילוב של תלמידי החינוך המיוחד בכיתות רגילות, אולם לא קיימה את הבטחותיה להקצות מבנים נוספים לבית הספר. בירור התלונה העלה כי בכיתות הרגילות בבית הספר משולבים תלמידי חינוך מיוחד בשיעור של עד כ-30%. נוסף על הכיתות המשולבות, בבית הספר יש כיתות ייחודיות לתלמידי החינוך המיוחד, ופעילותן דורשת

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקל, 159 (2017), עמ' 4.

¹¹ עיריית ירושלים היא אחת הרשויות היחידות המקבלות מימון מלא לשכר המאבטחים בתעריף המרבי שקבע המשרד לביטחון פנים.

¹² נוהל הרחקה של תלמיד ממוסד חינוך הקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ב/6(א).

מרחבי טיפול נוספים. ריבוי תלמידי חינוך מיוחד בבית הספר מצריך להעסיק אנשי צוות רבים, וגם לצורך נוכחותם ומתן שירותיהם נדרשת הקצאה של שטח מתאים. בעקבות פניות הנציבות התחייבה העירייה להקצות לבית הספר כמה כיתות נוספות, וכך לתת מענה לגידול בבית הספר ולמחסור החרף במרחבי למידה וטיפול.^x

התאמה אקוסטית של כיתות: בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, נקבע כי תלמיד זכאי שמוסד החינוך שהוא לומד בו יונגש לו באופן פרטני¹³, בהתאם לסוג מוגבלותו. משרד החינוך קבע הנחיות בנוגע לאופן ההנגשה עבור תלמידים בעלי מוגבלויות ולהיקפה. בהתאם להנחיות אלה, משרד החינוך מתקצב את ההתאמה הפרטנית הנדרשת והרשות המקומית מבצעת בפועל את עבודות ההתאמה במוסד החינוך. בנציבות מתקבלות מדי שנה כמה תלונות מאת תושבי ירושלים בעניין מימוש זכויותיהם של תלמידים בעלי מוגבלויות להנגשה פרטנית של מוסדות חינוך.

למשל, אב לתלמידה לקויית שמיעה בבית ספר בשכונת הר חומה בירושלים פנה לנציבות כמה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים והלין על כך שכיתה א', שבתו למדה בה, טרם הותאמה לצרכיה כנדרש, זאת אף שפנה לעירייה בעניין זמן רב מראש. הנציבות ערכה בירור עם העירייה ועם משרד החינוך, והדגישה שחשוב מאוד להנגיש כיתות הנגשה אקוסטית עבור תלמידים לקויי שמיעה עוד בתחילת שנת הלימודים, ובמיוחד בכיתה א'. הבירור העלה כי בתחילה התעכבו ההליכים להתאמת הכיתה משום שהמבנה החדש של בית הספר נמסר למוסד החינוך רק כחודש לאחר תחילת שנת הלימודים, וכי לאחר מכן חל עיכוב נוסף בקידום ההליכים בשל טעויות שנפלו בנוגע לבעלות על המבנה ובסמל מוסד החינוך. בעקבות זאת העירה הנציבות לעירייה ולמשרד החינוך שיש להקפיד לטפל בבקשות להנגשה באופן מסודר ולתעד זאת; העירה למשרד החינוך שעליו להקפיד להשיב לרשות המקומית בכתב על בקשות להנגשה ולנמק את תשובתו אם הבקשה נדחתה; וכן העירה לרשות המקומית שיש להקפיד לציין בבקשה סמל מוסד נכון לפני שהיא מועברת למשרד החינוך.^{xi} בעקבות בירור התלונה הודיעה העירייה לנציבות שהיא החלה בעבודות להתאמת הכיתה לצורכי בתו של המתלונן.

מתן שירותי סיוע: בחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, ובתקנות שהותקנו על פיו נקבע שתלמידי החינוך המיוחד זכאים לקבל שירותים מיוחדים, ובכללם שעות סיוע וליווי רפואי, וכן נקבעו אמות המידה לזכאות.

אב לתלמידה הלוקה באוטיזם הלין על כך שאף שהיא זכאית לסיוע, לא העבירה עיריית ירושלים למוסד החינוך שהיא למדה בו תשלום עבור שעות הסיוע, ומשום כך הסייעות של בתו הודיעו שהן מפסיקות את עבודתן. בבירור התלונה עלה כי אף שמשרד החינוך אישר שישתתף בשעות הסיוע התשלום לא הועבר למוסד החינוך במועד עקב כשל של עיריית ירושלים. הנציבות העירה לעירייה על העיכוב בהעברת התשלום. לאחר שהתשלום הועבר, בא העניין על תיקונו לשביעות רצונו של המתלונן.

אם לילד הזקוק לסייעת בגן פנתה לנציבות והלינה על כך שהעירייה מסרבת להתחייב למצוא סייעת מחליפה לימים שבהם הסייעת הקבועה בחופשה. בעקבות התערבות הנציבות, ואף שנוהלי משרד החינוך מחייבים למצוא ממלא מקום רק כאשר הסייעת נעדרת היעדרות ארוכה, נענתה העירייה לבקשת המתלוננת.

ליווי בהסעות: אם לתלמידה הלוקה בשיתוק מוחין וזקוקה לליווי צמוד מחשש לאירועים מסכני חיים הלינה על כך שחל עיכוב בהסדרת ליווי רפואי לבתה בהסעות למוסד הלימודים ועל כך שכאשר נבצר מהמלווה הקבועה להתייצב לעבודתה אין מלווה מחליפה. עיריית ירושלים הסבירה כי לא נמצאה מלווה זמינה להעסקה, וטענה כי היא אחראית רק למימון הליווי ולא להכשרת המלווים הרפואיים ולזמינותם. בעקבות התערבות הנציבות הבהיר משרד החינוך כי על העירייה לדאוג להכשיר מלווים רפואיים עבור תלמידים הזכאים לכך ולוודא שיהיו זמינים.^{xii} בהתאם לכך הורה משרד החינוך לעירייה למצוא מלווה רפואית עבור התלמידה ולוודא שהרופא המטפל ידריך

¹³ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, סעיף 19 לד(א).

אותה כיצד להתמודד במצבי סיכון אפשריים. כמו כן, נמצא כי בשנת הלימודים שלאחר מכן סופקו לבתה של המתלוננת שירותי ליווי רפואי בהסעה כנדרש.

רווחה

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים משתייכת לאשכול חברתי-כלכלי מספר 2. אין להתפלא אפוא שכמה מהתלונות של תושבי ירושלים נוגעות למצוקות כלכליות וחברתיות.

זכאות למעונות יום ולמשפחתונים

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים קובע זכאות לסבסוד מעונות יום ומשפחתונים מוכרים, בדרגות שונות, כדי לעודד הורים לצאת לעבודה. כדי לקבל סבסוד, על ההורים להגיש בקשה ולצרף לה מסמכים המעידים על מצבם הכלכלי ועל מיצוי כושר ההשתכרות במשפחה. בשל הביקוש הרב למשפחתונים ולמעונות יום מוכרים, קבע המשרד נוהל קבלה הכולל תבחינים לקדימות בקבלה למוסדות המוכרים שניתן עבורם סבסוד. מדי שנה מתקבלות בנציבות תלונות של הורים תושבי ירושלים בנוגע לדרגת הזכאות שנקבעה להם לסבסוד ובנוגע להליכי הרישום והקבלה למעונות היום ולמשפחתונים המוכרים. לעיתים המתלוננים מתקשים להתמודד עם הסרבול הביורוקרטי הכרוך בהגשת הבקשה לסבסוד. כך כתבה לנציבות אחת המתלוננות (בשינויים המחויבים):

"ברצוני להלין על התנהלות מתישה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. אנו הורים ל-3 תינוקות כאשר הבכורה בת שנה ועשרה חודשים ותאומות בנות 9 חודשים. בכל חודש אנו נדרשים לשלם כ-7,500 ש"ח בגין מעונות. אני סטודנטית... הלומדת כ-30 שעות שבועיות ובמקביל עובדת וגם בעלי סטודנט. שנינו ביחד עובדים אבל לוקחים הלוואות כדי לכסות את ההוצאה הכבדה הזו של המעון... הגשתי מסמכים וקיבלתי דרגת זכאות אולם בהחלטה מאוחרת הודיעו לי שביטלו לי את הדרגה עקב חוסר במסמכים שכבר שלחתי. אני מותשת מכל הטלפונים והריצות הביורוקרטיות ולהגיש מסמכים שכבר הגשתי... מבקשת את עזרתכם בנושא... אני מרגישה שאני קטנה מול גוף ענק כל כך והם לא מתייחסים לקושי שאנחנו עוברים".

הנציבות פנתה לאגף מעונות היום במשרד וביקשה את תגובתו לטענות המתלוננת. בעקבות זאת נבדקו שוב המסמכים שהגישה, ואושרה זכאותה לסבסוד.

במקרה אחר הורים של פעוט, תושבי ירושלים, הגישו בקשה לקבוע את זכאותם לסיוע במעונות יום, והלינו על כך שטרם נקבעה להם דרגת הזכאות. הם טענו כי כל עיכוב נוסף בקבלת הסבסוד עלול להביא אותם לקריסה כלכלית. לנוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה פנתה הנציבות לאגף למעונות יום ומשפחתונים וביקשה לזרז את הטיפול בבקשת המתלוננים. בעקבות זאת נקבעה דרגת זכאותם לסבסוד כמבוקש.

שירותי מועדוניות טיפוליות

עיריית ירושלים משתתפת בהוצאות עבור צהרונים ומועדוניות טיפוליות לילדים בסיכון.

אב הלין על כך שחויב שלא כדין בתשלום בגין השתתפות בתו במועדונית טיפולית עבור תקופה שבה בתו לא שהתה במועדונית. בירור הנציבות העלה כי העירייה גבתה מהמתלונן תשלום עבור שהות בתו במועדונית מחודש ינואר, זאת אף שהעירייה התעכבה בהעברת אישור הזכאות למועדונית, ולכן הבת החלה לבקר במועדונית רק בחודש מאי. בעקבות פניית הנציבות השיבה העירייה למתלונן את התשלום שנגבה ממנו עבור החודשים שבהם בתו לא שהתה במועדונית והתנצלה לפניו על הטעות שנפלה.

מסגרות שיקומיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

אם לחולה נפש, שניהם תושבי ירושלים, הלינה על כך שבנה הוצא ממסגרת פוסט-אשפוזית שיקומית ששהה בה. לטענתה, בנה עוד נזקק לטיפול נפשי, וחזרתו לבית המשפחה הביאה לקריסת המשפחה. הנציבות פנתה בעניין למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בתחילה הודיע המשרד לנציבות כי משרד הבריאות הוא האחראי לטיפול בבנה של המתלוננת וכי על הבן לקבל את הטיפול הנפשי המתאים לו בבית חולים, אולם הטיפול שבנה של המתלוננת קיבל בבית החולים לא הביא להטבה הדרושה במצבו, והוא שוחרר ממנו. הברור שערכה הנציבות העלה כי מלבד מחלת הנפש, בנה של המתלוננת סובל מלקות קוגניטיבית (נתון שלא עלה בתלונה), ולכן הוא זכאי להיבחן לאשפוז במסגרות לאנשים עם מוגבלות שכלית והתפתחותית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. הנציבות העירה למשרד שהוצאת בנה של המתלוננת מהמסגרת השיקומית ששהה בה בלא בחינה מקיפה של מצבו הבריאותי והנפשי ובלי למצוא מסגרת טיפולית מתאימה לקליטתו הייתה לקויה. בעקבות זאת הוחזר הבן למסגרת השיקומית ששהה בה בעבר לצורך אבחון מחודש ואיתור של מסגרת מתאימה עבורו.^{xiii}

מלגות סיוע של המועצה להשכלה גבוהה ומשרד החינוך

המועצה להשכלה גבוהה מעודדת אוכלוסיות חלשות לרכוש השכלה, ולשם כך מעניקה, באמצעות משרד החינוך, מלגות סיוע לסטודנטים על פי תבחינים של יכולת כלכלית. לעיתים מתקבלות הנציבות תלונות מאת סטודנטים שבקשתם למלגה נדחתה. תלונות אלה נוגעות בעיקר לשקיפות התבחינים המזכים במלגה ולסיבות לאי-הכרה באישורים ובמסמכים שהגיש מבקש המלגה.

תושבת ירושלים שמשרד החינוך דחה במשך שנתיים רצופות את בקשתה לקבל מלגת סיוע לתלמידי תואר ראשון טענה כי התשובה שקיבלה ממשרד החינוך הייתה כללית ביותר ולא התייחסה לנתונה הספציפיים. לדבריה, היא אם חד-הורית, ללא כל תמיכה משפחתית, עובדת במשרת סטודנט בשכר נמוך ומטופלת על ידי רשויות הרווחה. עוד מסרה המתלוננת כי היא באה מרקע חרדי ולכן לא הייתה מוכנה ללימודים אקדמיים. המתלוננת ביקשה לקבל פרטים על התבחינים לקבלת המלגה ועל בחינת זכאותה למלגה. בתשובה לפניית הנציבות בחן משרד החינוך את עניינה של המתלוננת ופירט את הניקוד שזכתה לו בהתאם לתבחינים ואת ניקוד הסף שנקבע לצורך קבלת מלגה. כמו כן הסביר המשרד כי לא יכול היה להכיר במעמדה של המתלוננת כמטופלת של רשויות הרווחה משום שהיא לא צירפה אישור תקף המעיד על כך. לאחר שהנציבות העבירה למתלוננת את המידע הבינה המתלוננת מדוע בקשתה נדחתה והודתה לנציבות על פירוט הנתונים שנמסר לה.

מתן סיוע כלכלי

מתלוננת הלינה על כך שאגף הרווחה בעיריית ירושלים אינו מסייע לה כלכלית אף שמצבה הכלכלי קשה. בתשובה לפניית הנציבות הסביר האגף כי סיוע כלכלי ניתן על סמך חוות דעת מקצועית ובהתאם לתקציב של המשרד. בעקבות בירור התלונה ופניות הנציבות נבחנה בקשתה של המתלוננת בשנית והוחלט לסייע לה בשכר דירה.

זכויות נפגעי פעולות איבה

ירושלים היא מוקד לסכסוך מדיני. במשך השנים אירעו בה פיגועי טרור רבים ורבים מתושביה נפגעו בהם. הנציבות ביררה תלונות שונות של נפגעי טרור בעניינים הקשורים למימוש זכויותיהם על פי חוק.

לנציבות פנתה אם שכולה שבנה נהרג בפיגוע בירושלים, וטיפלה בה מחלקת נפגעי איבה במוסד לביטוח לאומי. האם נמצאה זכאית לקצבה המשולמת למשפחות שכולות בהתאם לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970. היא הלינה על כך שתוספת הקצבה שהייתה זכאית לה בגין ילדיה נשללה ממנה לפני שילדיה הגיעו לגיל שבו הזכאות חדלה על פי החוק. עוד טענה כי לא הופנתה להליכי השיקום המתאימים לה. בירור התלונה העלה כי נתונים האישיים של בני משפחת

המתלוננת לא עודכנו כנדרש, ובשל כך נשללו ממנה בטרם עת זכויות ותשלומים שהייתה זכאית להם על פי חוק ועל פי כללי המוסד לביטוח לאומי. בעקבות הבירור זיכה המוסד לביטוח לאומי את המתלוננת בהתאם לזכאותה על פי חוק, וכן הציע לה מימון לקורסים שתוכל להשתלב בהם כחלק מההליך השיקומי.^{xiv} עוד עלה מהבירור כי המוסד לביטוח לאומי לא עדכן כנדרש את הנתונים הכלולים בהנחיות שפרסם באתרו בנוגע לזכויות נפגעי פעולות איבה. בעקבות בירור התלונה עודכנו ההנחיות.

במקרה אחר טענה נפגעת פעולת איבה שאירעה בירושלים כי הלשכה לסיוע משפטי במשרד המשפטים לא טיפלה בעניינה כראוי. בעקבות בירור תלונתה הוחלף הגורם שטיפל בתיקה, ולאחר שגם טיפולו של הגורם המחליף לא הניח את דעתה, הובילה הנציבות הליך של גישור בין המתלוננת ללשכה לסיוע משפטי. בפגישות שהתקיימו במסגרת הליך הגישור הגיעו הצדדים להסכמות בנוגע לדרכים שבהן יוסיף הסיוע המשפטי לייצג את המתלוננת באופן מיטבי.

זכויות אסירים, עצירים וחשודים תנאי ההחזקה בבית המעצר ירושלים

בנציבות התקבלה תלונה של אסיר שהוחזק בבית המעצר ירושלים, הנמצא במגרש הרוסים, על תנאי ההחזקה בתאי המתנה לזמן קצר לקראת דיונים בבית משפט השלום בעיר.

זכויותיהם של אסירים ועצירים מעוגנות בדברי חקיקה רבים¹⁴. הזכות הנתונה למדינה לשלול את חירותו של אדם בהתאם לדין הפלילי מחייבת זהירות יתרה בשמירה על כבודם של אלו שחירותם הוגבלה או נשללה, גם אם לזמן קצר. כפי שנאמר בפסיקת בית המשפט העליון, עוד לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹⁵:

”מצויות זכויות יסוד שהפגיעה בהן יש בה משום פגיעה בצרכים מינימאליים ויסודיים של האדם באשר הוא אדם שנברא בצלם. עם זכויות יסוד אלה נמנות לא רק עצם זכותו של האסיר לאכילה, שתייה ולינה, אלא גם סדרי אנוש תרבותיים מינימאליים של אופן סיפוק צרכים אלה”.

דברים אלה מקבלים משנה תוקף מאז שנחקק חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך קבע בית המשפט העליון בע”א 4463/94, בפסק הדין **גולן נ’ שירות בתי הסוהר**:

”נקודת המוצא היא, שאסיר זכאי להגנה על כלל זכויות האדם שלו, ופגיעה בזכות האדם של אסיר, מצד הרשות המופקדת על בית הסוהר היא כדין רק אם היא עומדת הן במבחן הסמכות והן במבחן האיזון הראוי אשר בינה לבין האינטרסים שעליהם מופקדת הרשות... תפיסה זו הנחתה את פסיקתנו מאז ומעולם. בזמנו לאחר שזכויות האדם במדינתנו עוגנו בחוקי יסוד בעלי מעמד חוקתי על חוקי, חלה עלינו חובה מוגברת לדקדק, אף יותר מבעבר, בכיבוד זכויות האדם של אסירים”.

בהתאם לכך, הנציבות פועלת להבטיח כי רשויות המדינה ישמרו על כבודם של עצירים ואסירים, וכך נהגה גם במקרה זה. בבירור התלונה ביקרו נציגי הנציבות בבית המעצר והתרשמו באופן בלתי אמצעי מתנאי החזקת העצירים והאסירים במקום. נמצא כי תנאי ההחזקה בתאי ההמתנה אכן אינם הולמים, גם לא לתקופת שהייה קצרה: תאי ההמתנה צפופים והתנאים ההיגייניים בהם לקויים; אין בתאים די מקומות ישיבה; אין בהם כיור ומים זורמים ואין די חלונות אוורור; המחיצה הנמוכה המפרידה בין שירותי הכריעה שבקצה תא ההמתנה לחלל התא אינה מבטיחה שמירה מספקת על צנעת הפרט של האסיר המשתמש בשירותים, והוא נותר חשוף לעיני יתר האסירים. לנוכח ממצאי הבירור הודיע שירות בתי הסוהר לנציבות כי יפעל לתיקון הליקויים ולהתאמת תאי ההמתנה כמתבקש מהערות הנציבות. בביקור שני שערכו נציגי הנציבות בבית

¹⁴ ראו בין היתר בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל”ב-1971, ובחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ”ו-1996.

¹⁵ ראו בבג”ץ 114/86 **לואיס נ’ מדינת ישראל**, פ”ד מא(3), 477, עמ’ 493.

המעצר, בתחילת שנת 2019, לשם מעקב אחר תיקון הליקויים בתאי המתנה, נמצא כי הליקויים אכן תוקנו^{xv}. בירור הנציבות העלה עוד כי העצירים מוחזקים בבית המעצר בשל מחסור בתאי המתנה בבית משפט השלום בירושלים. לפיכך פנתה הנציבות להנהלת בתי המשפט ודרשה לבחון את האפשרות להקים תאי המתנה נוספים בבית משפט זה כדי להקל את הצפיפות בבית המעצר. הנהלת בתי המשפט אכן פועלת להקמת תאי המתנה, והנציבות עוקבת אחר קידום הטיפול בנושא.

תמונה 4: תא המתנה



צולם על ידי צוות הנציבות

זכות אסירה להשתתף בדיונים בענייניו של בנה

אסירה התלוננה על כך שלא הוזמנה לדיון של ועדת תכנון טיפול באגף הרווחה בעיריית ירושלים בנוגע לבנה. במענה לפניית הנציבות הודיע אגף הרווחה כי הוא מזמן את המתלוננת לדיונים בענייניו של בנה שהיא זכאית להשתתף בהם, זאת באמצעות שירות בתי הסוהר, וכי שלח מכתב בנוגע לדיון מושא התלונה לעובדת הסוציאלית של הכלא שהמתלוננת שוהה בו והעתק לקצינת האסירות. לדברי אגף הרווחה, העובדת הסוציאלית של הכלא הודיעה כי הנהלת שירות בתי הסוהר אינה מאשרת למתלוננת להגיע לדיון בוועדה. גם לאחר שגורמים בכירים באגף הרווחה פנו ישירות להנהלת שירות בתי הסוהר, עמדה זו לא שונתה. אגף הרווחה הוסיף ומסר כי בדיון שהתקיים בנוגע לבנה של המתלוננת, שלא בנוכחותה, לא שונתה כלל תוכנית הטיפול בו, ונקבע מועד לדיון נוסף בענייניו בהשתתפות המתלוננת. לאחר שהנהלת שירות בתי הסוהר דחתה גם בקשה שהמתלוננת תשתתף בדיון הנוסף, פנה אגף הרווחה לבית המשפט בבקשה להורות לשירות בתי הסוהר להביא את המתלוננת לדיון בענייניו של בנה. כיוון שנפתח הליך משפטי, הפסיקה הנציבות לטפל בעניין.

עיכוב בידי שוטר

מקבץ נדבות בירושלים הליון על כך ששוטר מתנכל לו ומונע ממנו לקבץ נדבות. הוא טען ששוטרים עצרו אותו ליד רחבת הכותל ואזקוהו, וכן שעלבו בו בכינויי גנאי. בעקבות פניית הנציבות בדקה משטרת ישראל את המקרה ומצאה שאחד השוטרים אזק את המתלונן באופן לקוי. בעקבות זאת החליט הגורם הממונה על השוטר לזמנו לשיחת בירור והבהרה. נוסף על כך הונחה אגף המבצעים במחוז ירושלים להדריך את כלל השוטרים בנוגע לנוהלי המעצר במקרים מעין זה. לנוכח טענות המתלונן בדבר אלימות מצד השוטרים, הועבר המקרה לבדיקת המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים.

זכות חניה לאנשים עם מוגבלות

בירושלים, כבכל עיר, תושבים רבים בעלי מוגבלויות. בישראל מגינה חקיקה נרחבת על זכויותיהם של בעלי מוגבלויות כדי לסייע להם להשתלב במרחב הציבורי.

חניה חינם במוסדות ציבור

בבניין העירייה שבכיכר ספרא משרתת עיריית ירושלים תושבים רבים, ובהם בעלי מוגבלויות הזכאים על פי חוק להסדרי חניה ונגישות מתאימים.

בסעיף 44 לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק חניה לנכים), נקבע:

"מקום ציבורי שהגישה הנגישה היחידה אליו לאדם עם מוגבלות היא דרך חניה במקום הציבורי הכרוכה בתשלום, תחול על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי חובה לשלם בעד חניה במקום האמור, בשל האדם עם המוגבלות, ככל שנדרש לאדם כאמור מקום חניה".

בהתאם לכך קבעה העירייה נוהל להסדרת זיכוי בעל המוגבלות בגין החניה בבניין העירייה. בנוהל נקבע כי כדי לקבל שובר חניה, על התושב להציג לפני פקיד העירייה את כרטיס החניה של החניון ואת תג החייה לנכה. נוסף על כך נקבע בנוהל כי בכניסה לחניון יוצב שלט, ובו יצוין שבעלי תג חניה לנכה זכאים לחניה חינם.

תושב ירושלים, בעל תג חניה לנכה, ביקר בבניין העירייה והתקשה לממש את זכותו לחניה חינם. לטענתו, בשילוט שהוצב בכניסה לחניון העירייה לא צוין באופן ברור דיו שעליו לקחת איתו תג חניה לנכה כדי לקבל שובר חניה. משהגיע למשרדי העירייה ללא התג סירבו לתת לו את השובר, והוא נדרש לחזור לרכבו כדי להביא את תג החניה. נוסף על כך טען המתלונן כי כשביקש לקבל את שובר החניה הועבר כמה פעמים מפקיד אחד למשנהו עד שקיבל את השובר. בעקבות התערבות הנציבות החליפה העירייה את השילוט בחניון של בניין העירייה וכללה בשילוט החדש הנחיה ברורה יותר בנוגע להליך קבלת שובר החניה. כמו כן חידדה העירייה לכלל אגפיה את ההנחיה הכלולה בנוהל שקבעה, ולפיה בעלי מוגבלויות יוכלו לקבל את שובר החניה באגף שבו קיבלו שירות בעירייה, ולא יידרשו לפנות לשם כך לגורם אחר בעירייה.^{xvi}

תמונה 5: שלט בעניין מימוש הזכות לחניה חינם



צולם על ידי צוות הנציבות

בתלונה אחרת הלין אותו מתלונן כי התקשה לממש את זכותו לקבל חניה חינם, כאדם עם מוגבלות, בסניף של קופת חולים מכבי בעיר. אומנם קופת החולים הכירה בחובתה לזכות בעלי מוגבלויות בגין תשלום עבור חניה בסניף, בהתאם להוראות חוק חניה לנכים, אולם כדי לקבל את הזיכוי נדרשו החונים להגיש בקשה לזיכוי לאחר כל ביקור בסניף. בעקבות התערבות הנציבות הגיעה קופת החולים להסדר עם בעלי החניון, ולפיו הזיכוי עבור החניה יינתן עוד קודם לתשלום באמצעות מדבקה שתודבק על כרטיס החניה.

הבטחת גישה למקומות חניה לנכים בשכונות מגורים

תושב שכונת ארמון הנציב בעיר התלונן כי בסופי שבוע רכבים רבים חונים על המדרכה המובילה לחניית הנכים בבניין שהוא מתגורר בו וחוסמים את המעבר אליה. בעקבות פניית הנציבות ולאחר שעיריית ירושלים בחנה את הנושא, היא הגיעה למסקנה כי כדי לפתור את הבעיה אין די בנקיטת צעדי אכיפה אלא יש להתקין עמודי מחסום לאורך המדרכה, והתקינה את העמודים^{xvii}.

תמונה 6: עמודי מחסום שהותקנו



המקור: עיריית ירושלים

תחבורה ציבורית

גודלה של אוכלוסיית ירושלים, הרכבה חברתי-כלכלי והמבנה הטופוגרפי של העיר מחייבים מערך של תחבורה ציבורית כדי לקיים שגרת חיים תקינה. בנציבות מתקבלות תלונות על ליקויים מסוגים שונים במערך זה.

תושבת ירושלים הלינה שאיחור של אוטובוסים בקווי אגד חייב אותה להשתמש במוניות כדי להגיע ליעדה במועד. בעקבות פניית הנציבות בחנה אגד את טענות המתלוננת ומצאה כי הן מוצדקות. אגד התנצלה לפני המתלוננת ואף פיצתה אותה כספית.

בתלונה שהגיש תושב אחר, אשר ביתו סמוך למסוף אגד, הוא הלין על כך שנהגי האוטובוסים אינם מדוממים את המנועים במסוף. לטענתו, הדבר גורם מפגע סביבתי חמור לתושבי הבתים הסמוכים.

בעקבות פניית הנציבות חודדו ההנחיות לנהגים והובהר להם כי יש לכבות את המנועים בעת שהייה במסוף.

קשיש המתגורר בדיר מוגן בירושלים הלך על היעדר תחבורה ציבורית נגישה. לטענתו, תחנת האוטובוס הקרובה נמצאת במרחק כמה מאות מטרים מבית הדיר המוגן, וההגעה אליה כרוכה בעלייה. כיוון שהדיירים מתקשים לעלות בעלייה, הם נאלצים להשתמש במוניות. בעקבות התערבות הנציבות החליט משרד התחבורה להפעיל קו אוטובוס שיעבור בסמוך לבית הדיר המוגן.^{xviii}

בתלונה אחרת הלך תושב ירושלים שקו האוטובוס המוביל לתחנת הרכבת הקלה בהר הרצל עמוס ושחלים עיכובים בקליטת נוסעים בתחנה זו. במענה לפניית הנציבות הודיע משרד התחבורה כי הוא נוקט צעדים להפחתת העומס בקליטת הנוסעים בתחנה בהר הרצל ולפיזור טוב יותר של הנוסעים. נוסף על כך פעל המשרד לשיפור ההתאמה בין לוח הזמנים של הרכבת הקלה ללוח הזמנים של קווי האוטובוס המובילים לתחנה והיוצאים ממנה ואף הוסיף קו אוטובוס במסלול החופף חלקית לקו האוטובוס המוביל לתחנת הרכבת, זאת כדי להפחית את העומס בקו זה.

תמונה 7: תחנת הרכבת הקלה בהר הרצל



צולם על ידי צוות הנציבות

מפגעים סביבתיים

תושבי ירושלים מלינים לא פעם על מפגעים סביבתיים, לרבות מפגעי רעש, באזור מגוריהם או עסקיהם. כיוון שירושלים קרובה לשטחי הרשות הפלסטינית, לעיתים הטיפול במפגעים מחייב תיאומים מיוחדים בין הרשויות.

כלבים משוטטים

תושבת פסגת זאב הלינה שלהקות של כלבים משוטטים מסתובבות בשכונה וטענה כי אף שפנתה כמה פעמים לשירות הווטרנרי של העירייה, הבעיה לא טופלה. השירות הווטרנרי הסביר כי הוא מטפל ביותר מ-4,000 תלונות בשנה על כלבים משוטטים; כי בשכונות עוטף ירושלים, הסמוכות לשטחי הרשות הפלסטינית, קשה לטפל בבעיה; וכי יש לשתף בטיפול בבעיה גורמים נוספים, בהם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המינהל האזרחי ורשות הטבע והגנים. הנציבות כינסה את נציגי הגופים השונים לפגישה ודנה עימם בדרכים לטיפול בבעיה ובקושי הנובע מהסמיכות לשטחי הרשות הפלסטינית. נציב תלונות הציבור קרא לגופים המעורבים, ובהם למנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, למנכ"ל רשות הטבע והגנים ולמנכ"ל משרד הפנים, לגבש מדיניות ברורה לטיפול בסוגיה כדי למצוא לה פתרון מקיף.^{xix} הסוגיה, בהיבט כלל-ארצי, נידונה גם בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וזו ביקשה מהגורמים הרלוונטיים לגבש מסמך מדיניות סדור בנושא.

במקרה אחר הלינה תושבת שכונת קריית יובל על כך שבשכונה מתקהלים כלבים משוטטים ושארבעה כלבים רדפו אחר אימה בעת שטיילה עם כלבם. לדבריה, אף שהיא חזרה ופנתה לשירות

הוטרנרי בעירייה, התופעה אינה זוכה לטיפול הולם. בירור עם השירות הוטרנרי העלה כי להקות של כלבים שמקורן מחוץ לירושלים אכן נכנסות לתחומי העיר, והפקחים אינם מספיקים לתפוס אותן לפני שהן יוצאות ממנה. בסופו של דבר הצליחו הפקחים, במקרה זה, לתפוס את הכלבים מושא התלונה, והבעיה נפתרה.

מפגעי ביוב ויתושים

תושבת שכונת גאולה הלינה כי ביוב זורם ברחוב מגוריה במשך שבועות, והרשויות אינן מטפלות בכך. היא פנתה לחברת הגיחון בע"מ - חברת הביוב והמים של אזור ירושלים (להלן - חברת הגיחון) ולעיריית ירושלים, אולם כל גוף ייחס את האחריות לטיפול במפגע למשנהו. במענה לפניית הנציבות טענה חברת הגיחון כי מקור המפגע הוא ברשת הביוב הפרטית, שבאחריות תושבי הרחוב, ולכן היא אינה אחראית לטיפול בו. החברה הסבירה כי בשכונות הוותיקות של העיר תשתית הביוב הפרטית עוברת לעיתים ברחוב, כפי שאירע במקרה מושא התלונה, ועל התושבים לתקן תקלות בתשתית זו. בתגובה לכך מסרה העירייה כי קשה להטיל את האחריות לטיפול במפגע על תושבי השכונה משום שהטיפול מחייב לסגור קווי ביוב מרכזיים, ולשם כך נחוצה מעורבות של חברת הגיחון. הנציבות הוסיפה ופנתה למנכ"ל העירייה ולמנכ"ל חברת הגיחון בבקשה שימצאו פתרון מהיר לבעיה. בעקבות זאת תיאמו ביניהן עיריית ירושלים וחברת הגיחון את דרכי הטיפול במפגע ותיקנו את התקלה, לרווחת התושבים. הנציבות העירה לשני הגופים כי יש להסדיר טוב יותר את מנגנון התיאום ביניהם כדי לאפשר טיפול מהיר ויעיל בתקלות ביוב עתידיות ולמנוע הישנות של מפגעים חמורים וממושכים.^{xx}

בתלונה אחרת הלינה תושבת ירושלים שהעירייה אינה מטפלת במכת יתושים בשכונתה. בבירור התלונה עלה כי הסיבה המרכזית למכת היתושים היא שפכים הזורמים מקו ביוב המשרת יישובים רבים, פלסטיניים וישראליים, הנמצא בשטחי הרשות הפלסטינית. סתימות, בלאי וקריסות בקו גרמו לביוב לגלוש לשטחים פתוחים. הנציבות פנתה לעירייה כדי לוודא שננקטו הצעדים הדרושים למיגור המפגע. לאחר מכן הוסיפה ופנתה למשרד להגנת הסביבה כדי למנוע הישנות של המפגע, ונענתה כי הבעיה מוכרת לו. בדיקת המשרד להגנת הסביבה העלתה כי התקלה במקרה זה טופלה כראוי וכי נעשו פעולות ההדברה הנדרשות. נוסף על כך ציין המשרד כי יזם תוכנית להחלפת קו הביוב הקיים כדי לפתור את הבעיה פתרון ארוך טווח.

מטרדים מעבודות פיתוח ותשתית

ירושלים נבנתה בשלבים, במשך שנים, ובה שכונות ישנות וחדשות. לצורך פיתוח העיר והתאמתה למציאות החיים המודרנית, לגידול באוכלוסייה ולמרקם החיים המשתנה, העירייה נדרשת לבצע עבודות פיתוח ותשתיות בעיר. מטבע הדברים, לעיתים ביצוע עבודות אלה מטריד את התושבים המתגוררים בסמוך, ומפעם לפעם מתקבלות בנציבות תלונות על כך.

מערך דרכי הגישה לירושלים עבר בשנים האחרונות מהפכה של ממש. כביש מספר 1 הורחב, ועבודות תשתית בוצעו בכל מרחב הכניסה לעיר לקראת הקמתה של תחנת הרכבת החדשה ופיתוח רובע הכניסה לעיר. בנציבות התקבלה תלונה שלפיה על גשר הכניסה לעיר יש פסי חיבור חשופים והם עלולים להזיק למכוניות העוברות עליהם. המתלונן פנה לעיריית ירושלים בנושא, אולם לא קיבל כל תגובה. בעקבות פניית הנציבות הודיעה העירייה למתלונן כי היא ערה למפגע ופועלת לתיקונו, כי הזמינה מחוץ-לארץ כיסויי גומי מיוחדים לכיסויי חיבורי הגשר וכי כפתרון זמני כיסתה את פסי החיבור בזפת.

תושב שכונת מעלות דפנה הלין שבמשך כשבוע התבצעו עבודות פיתוח נרחבות במגרש חניה סמוך לביתו בשעות לילה מאוחרות. לטענתו, בשל עבודות אלה הופרה שנת הלילה של בני משפחתו ונפגעה שגרת חייהם. העבודות כללו גיזום עצים, חפירה באמצעות כלים כבדים, שימוש במכונות כבדות לקרצוף וריבוד כבישים, נסיעת משאיות וקריאות במגפון. העירייה הסבירה כי המשטרה אישרה לבצע את העבודות בשעות הלילה מפני שעבודות במשך היום היו גורמות הפרעות קשות עוד יותר. בירור התלונה העלה כי כמה מהעבודות המרעישות בוצעו שלא בשעות שהותר לבצען, והנציבות

העירה לעירייה על כך. כמו כן, בירור התלונה העלה כי המשטרה לא שלחה ניידת למקום, כנדרש, בעקבות אחת הפניות למוקד המשטרה בגין מפגע הרעש. המשטרה הודיעה כי הפיקה לקחים מהמקרה וכי היא מנחה לשלוח ניידת בכל פעם שמתקבלת תלונה על רעש. נוסף על כך, בעקבות פניית הנציבות הודיעה העירייה כי כדי למזער את הפגיעה בשגרת החיים היא ביקשה מהמשטרה לאשר לבצע עבודות בשכונות בשעות היום, כי המשטרה נענתה לכך וכי כל בקשה לביצוע עבודות תיבחן באופן פרטני.

מטרדי רעש אחרים

תושב ירושלים הלך כי שימוש שקבלני גינון של העירייה עושים במפוח עלים גורם מטרד רעש חמור בדירתו. בירור התלונה העלה כי אכן נעשה שימוש במפוח, בניגוד לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, האוסרות להשתמש במפוח עלים באזור מגורים. הנציבות העירה לעירייה שיש להקפיד לעבוד בהתאם לתקנות ושעליה לרענן את הכללים החלים בעניין אצל כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם קבלנים חיצוניים שהיא מעסיקה.

בתלונה אחרת הלך תושב שכונה הסמוכה לבריכה בעיר כי במקום נערכים אירועים וכי הדבר גורם מטרדי רעש חמורים. לדבריו, אף שפנה למשטרת ישראל בנושא, היא לא טיפלה במפגע כנדרש. בעקבות התערבות הנציבות בדקה המשטרה בשנית את טענות המתלונן ומצאה כי השוטר שנשלח למקום אכן לא פעל כראוי להפסקת המטרד. עוד נקבע כי פעולתו של מוקד השירות של המשטרה לא הייתה תקינה - כאשר התקשר המתלונן למוקד נאמר לו שהאירוע מאושר, ולא נבדקה טענתו שהרעש חריג. בעקבות זאת ננקטו צעדים משמעותיים נגד כמה מבעלי התפקידים המעורבים בעניין וחודדו עקרונות הטיפול באירועי רעש, לרבות אירועים שקיבלו אישור מראש מן המשטרה^{xxi}.

שימוש במגרש ספורט

תושבת שכונת רמות הלינה על כך שתושבים שאינם מתגוררים בשכונה משתמשים במגרש הספורט בשעות הערב והלילה. לטענתה, תושבי האזור נפגעים מהרעש ומהתאורה החזקה המגיעה לבתיהם. בתגובה על התלונה הכירה עיריית ירושלים בצורך להגביל את השעות שבהן מתקיימים אירועים במקום בהתאם לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992. נוסף על כך, בעקבות פניית הנציבות שינתה העירייה את כיוון התאורה במגרש הספורט, וכך צמצמה את הפגיעה בתושבים המתגוררים בסמוך לו.

פינוי כלי רכב וגריטתם

עיריית ירושלים מפנה מרחובות העיר כלי רכב ישנים שאינם בשימוש כדי להגן על הסביבה ולהבטיח בטיחות וביטחון. העירייה פועלת בעניין זה, בין היתר, בהתאם להליכים הקבועים בהוראות החוק לשמירת ניקיון, התשמ"ד-1984. הואיל ונטילת רכבו של אדם וגריטתו פוגעות בזכות היסוד שלו לקניין, זכות הקבועה בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, על העירייה להקפיד כי הפגיעה מידתית וכי היא פועלת בהתאם לחוק, ובכלל זה מוסרת הודעת דרישה לפינוי לבעלים או למחזיק ברכב ומדביקה הודעה על הרכב לפני שהיא מפנה אותו לגריטה¹⁶. בנציבות התקבלו כמה תלונות של תושבים שרכביהם פונו והועברו לגריטה. במקרים שנמצא כי העירייה פעלה שלא כדין וכאשר נמצאה הצדקה לכך, ציינה הנציבות לפני העירייה כי עליה לפצות את המתלונן על הנזק שנגרם לו.

לדוגמה, תושבת ירושלים טענה כי רכבה, שהיה פעיל ותקין, נלקח לגריטה בלי שקיבלה כל הודעה מוקדמת על כך. בעקבות התערבות הנציבות הכירה עיריית ירושלים באחריותה למקרה. נציגי העירייה נפגשו עם המתלוננת, וסוכם ביניהם סכום הפיצוי שהעירייה תשלם למתלוננת בגין הנזק שנגרם לה^{xxii}.

16 ראו סעיף 8(ב) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

במקרה אחר, קטנוע של תושב ירושלים הועבר לגריטה בלא שניתנה לו הודעה מקדימה כנדרש. לנוכח הפגיעה החמורה בזכות הקניין של המתלונן, הורה נציב תלונות הציבור לעירייה לפצותו. עוד הורה הנציב לעירייה לחדד את נהליה הפנימיים בנוגע לגריטת רכבים כדי להגן על זכות הקניין של תושבי ירושלים ולמנוע פגיעה שאינה מוצדקת בזכות זו.^{xxiii}

בקשות להנחה בארנונה

עיריית ירושלים, כמו רשויות מקומיות אחרות, מעניקה לתושבים מסוימים הנחות בארנונה על פי חוק ולפי אמות מידה שונות, ובהן גובה ההכנסה. בעיר מתגוררים תושבים רבים שהכנסתם נמוכה, ולפי נתונים שמסרה העירייה, מדי שנה מתקבלות עשרות אלפי בקשות להנחה בארנונה מטעמי הכנסה. משום כך דרוש בעירייה מערך הנחות יעיל.

הנחות בארנונה לסטודנטים

בירושלים מתגוררים, לפרק זמן קצוב, סטודנטים רבים. חלקם מבקשים לקבל הנחה בארנונה, בהם סטודנטים המתגוררים במעונות לסטודנטים. מטבע הדברים, התחלופה בדירות הסטודנטים גבוהה, ולעיתים העירייה מתקשה לטפל בבקשותיהם ולזכותם בהנחה. העירייה ביקשה לקדם הליך שלפיו מתחמי מעונות מסוימים ידווחו על הסטודנטים המתגוררים בהם ויגישו במרוכז בקשות להנחה בארנונה, אולם ניסיון זה צלח רק בכמה מהמתחמים.

לנציבות פנתה סטודנטית שעברה להתגורר במעונות "בית אגרון" וביקשה להירשם כמחזיקה בנכס כדי שתוכל להגיש בקשה להנחה בארנונה. לטענתה, היא שלחה לעירייה את ההסכם המעיד שהיא מתגוררת במעונות ואף ביקשה לשלם את חלקה בארנונה, אולם היא קיבלה שירות לקוי ביותר מנציגי קבלת הקהל ומהמוקד הטלפוני בעירייה, נאלצה להמתין זמן רב והתבקשה לעבור בין עמדות שונות. נוסף על כך, כיוון שהתקשתה להסדיר את מעמדה בנכס, שלחה אליה העירייה התראות בדבר כוונה לעקל את חשבון הבנק שלה. במענה לפניית הנציבות הסבירה העירייה כי ככלל, אין העירייה נוהגת לרשום שוכרים שתקופת השכירות שהתחייבו לה קצרה משנה כמחזיקים בנכס. אף על פי כן, כאשר שוכר כאמור מוכיח כי הוא זכאי להנחה, העירייה רושמת אותו כמחזיק בנכס כדי לזכותו בהנחה.

בעקבות התערבות הנציבות רשמה העירייה את המתלוננת כמחזיקה בדירת המעונות שהתגוררה בה וזיכתה אותה בהנחה המבוקשת.^{xxiv} הנציבות ביקשה מהממונה על איכות השירות בעירייה להתייחס לטענות המתלוננת כי קיבלה שירות לקוי מנציגי קבלת הקהל והמוקד הטלפוני, ונענתה כי העירייה משתדלת למנוע תקלות כאלה ופועלת לשיפור השירות לאזרח. בפרט ציינה העירייה כי הכניסה לשימוש מערכת לניהול תורים, וכך קיצרה את זמן ההמתנה הממוצע לקבלת שירות באגף השומה והגבייה מעשרות דקות לדקות אחדות. עוד נמסר כי העירייה פועלת להרחיב את דרכי השירות באמצעות טפסים מקוונים במרשתת. העירייה הוסיפה וציינה כי תפיק לקחים מהמקרה מושא התלונה כדי למנוע הישנות של ליקויים במתן השירות.

סטודנטית אחרת המתגוררת באותם מעונות הגישה בקשה להנחה בארנונה לפני שנרשמה כמחזיקה בדירה, ובשל כך התעכב מאוד הטיפול בבקשתה. הבקשה נידונה כשהמתלוננת עברה להתגורר במקום אחר, ועקב כך התעורר בעירייה ספק אם אכן החזיקה בנכס שבגינה ביקשה הנחה בתקופה שעבורה התבקשה ההנחה. בעקבות התערבות הנציבות התבקשה המתלוננת לשלוח אישור משלים, וכך להוכיח שהתגוררה בנכס באותה תקופה.

שירותי קבלת קהל

תושבת ירושלים שהגיעה למשרדי אגף השומה והגבייה בעירייה כדי לבקש הנחה בארנונה הלינה על הסירוב לתת לה שירות משום שלא הזמינה תור מראש.

העירייה מסרה בתגובה כי בעקבות מעבר למערכת קביעת תורים דיגיטלית בנובמבר 2018, ככלל, לא ניתן לקבל שירות בעמדות קבלת הקהל ללא תיאום תור¹⁷, זאת למעט במקרים דחופים ועל בסיס מקום פנוי. נציגי הנציבות ביקרו במשרדי קבלת הקהל של אגף השומה והגבייה כדי להתרשם מהליכי מתן השירות. בביקור עלה כי רבים מוסיפים להגיע לבית העירייה כדי לקבל שירות בעמדות קבלת הקהל בלי לקבוע תור. נציגי העירייה הסכימו כי אין זה תקין שלא ניתן לקבל שירות בלי לקבוע תור, וכי על העירייה לתת שירות גם לפונים שלא קבעו תור. בהתאם לכך הודיעה העירייה כי תפעל לבחינת נוהלי קבלת הקהל באגף השומה והגבייה.

בהמשך עדכנה העירייה את הנציבות כי שינתה את נוהל קבלת הקהל במשרדי האגף, וכי כיום ניתן לקבל בו שירות ללא זימון תור, אם כי ניתנת עדיפות למי שהזמין תור. עוד הודיעה העירייה כי הציבה באגף כמה עמדות מחשב שבהן יכולים הפונים להגיש בקשות במגוון נושאים באמצעות טפסים מקוונים, בלי שיידרשו להמתין לשירותיו של פקיד קבלת הקהל, וכי נציגי שירות שהוצבו במקום מסייעים לתושבים במילוי הטפסים, בסריקתם ובהגשתם באופן מקוון¹⁸.

חברת הגיחון

חברת הגיחון משמשת, בין היתר, תאגיד המים והביוב של ירושלים¹⁹. היקף פעילותה של החברה נרחב, ולעיתים מתקבלות הנציבות תלונות עליה במגוון נושאים, ובכללן תלונות על מפגעים וניתוק מים עקב עבודות תשתית; תלונות על ההליכים לשינוי רישום המחזיקים בנכס; תלונות על החזרת פיקדונות וחיוב בהפקדת ביטחונות; תלונות על טיפול בנזילות; ותלונות בנוגע לאחריות על מערכת הביוב.

באחת התלונות הליון אדם שמכר את דירתו בירושלים כי כשביקש לרשום את חשבון המים על שם רוכש הדירה לא הודיעה לו חברת הגיחון שעומד לזכותו פיקדון בחשבון. רק לאחר שחברת הגיחון שלחה לו מכתבי התראה בגין חוב שגוי שיוחס לו, התברר כי למעשה, עקב הפיקדון העומד לזכותו, חשבונו נמצא ביתרת זכות. בירור התלונה העלה כי עקב תקלה לא זוכה חשבונו של המתלונן כנדרש בגין הפיקדון שעמד לזכותו, וזאת אף שהמתלונן מסר את כל הפרטים שנדרשו ממנו. בעקבות פניית הנציבות חידדה חברת הגיחון את נהליה כדי למנוע הישנות של תקלות מעין זו.^{xxv}

בתלונה אחרת, צרכן שביקש לקבל את חשבונית המים שלו בדואר אלקטרוני הליון על כך שהודעות דרישה בגין אי-תשלום חוב נשלחות אליו בדואר רגיל בלבד. בבירור עם חברת הגיחון עלה כי החברה אכן שולחת מכתבי דרישה בדואר, כמתחייב על פי הוראות פקודת המסים (גביה). ואולם, הנציבות מצאה ליקוי בכך שהתראות בדבר ניתוק מים נשלחות בדואר בלבד, ואינן נשלחות גם באמצעות הדואר האלקטרוני, כנדרש על פי כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה לשירות) התשע"א-2011. בכללים אלו נקבע כי אם בידי התאגיד יש כתובת דואר אלקטרוני של הצרכן, עליה לשלוח הודעה על הניתוק גם לכתובת זו. בעקבות זאת הודיעה חברת הגיחון לנציבות כי התראות בדבר ניתוק מים יישלחו להבא גם באמצעות הדואר האלקטרוני, כנדרש על פי הכללים.

אזרחית ארצות הברית הנמצאת בישראל מכוח אשרה לשהיית קבע הלינה על כך שחברת הגיחון דרשה ממנה להפקיד ביטחונות כתנאי לפתיחת חשבון מים על שמה מפני שאין בידיה תעודת זהות ישראלית אלא דרכון זר. בעקבות התערבות הנציבות הסכימה חברת הגיחון לקבל את אישור המוסד לביטוח לאומי לכך שהמתלוננת הוכרה כתושבת ישראל, כדי שתחזיר לה את הבטוחה שגבתה ממנה. כמו כן, חידדה חברת הגיחון את נהליה, ולפיהם הפותחים חשבון מים שאין בידיהם תעודת זהות ישראלית אך הם יכולים להוכיח כי הם תושבי ישראל, למשל בהצגת מעמדם במוסד לביטוח לאומי, לא יידרשו להפקיד בטוחות.

ניתן לקבוע תור באופן מקוון או במוקד טלפוני שיוחד לכך.

17

נוסף על כך מסרה העירייה כי היא מנפיקה שוברי תשלום ללא תור בעמדה מהירה שנפתחה לצורך זה.

18

הגיחון משמשת תאגיד מים וביוב גם עבור המועצות המקומיות מבשרת ירושלים ואבו גוש.

19

בעקבות פניית הנציבות הודיע מנכ"ל המשרד לשירותי דת שיפעל לשיפור תחושת הביטחון של המבקרים באזור הר הזיתים, הוקמה בהר עמדת ביטחון קבועה של משמר הגבול, הוקמה גדר גבוהה במורדות המזרחיים של ההר, והותקנו באזור מצלמות אבטחה ותאורת לילה היקפית.	i
הנציבות הצביעה לפני המשטרה על הצורך לקבוע נוהל שיבטיח הליך הוגן לבחינת בקשות לביקור בהר הבית כדי למנוע פגיעה לא מידתית במבקשים לבקר במקום.	ii
הנציבות קיימה בירור יסודי ומקיף בנושא המחסור בכיתות לימוד, ונציגיה ביקרו במוסדות חינוך בשכונה עם נציגי ועד ההורים, נציגי העירייה ונציגי משרד החינוך. לבסוף הודיעה העירייה לנציבות שהיא מקדמת הליכים לבנייה של עשרות כיתות לימוד בבתי הספר ובגנים בשכונה, ושכמה מכיתות אלה כבר נבנות בפועל.	iii
העירייה הודיעה כי נמצא מבנה מתאים עבור הישיבה בשכונת בית וגן בירושלים וכי מתבצעות בו עבודות שיפוץ והתאמות, ובהמשך עדכנה כי הישיבה עברה למבנה החדש, לשביעות רצון התלמידים והוריהם.	iv
בעקבות התערבות הנציבות הכיר המוסד לביטוח לאומי במתלוננת כתושבת ישראל והחזיר לה כספים שגבה ממנה ביתר.	v
בעקבות התערבות הנציבות התחייבה המשטרה להגביר את האכיפה בגין מפגעי רעש ברחבי העיר העתיקה, בפרט בשעות הלילה המאוחרות.	vi
בעקבות התערבות הנציבות נעשתה בדיקה מקיפה ובעקבותיה נמצאה למתלונן חלקת קבר מתאימה בבית העלמין סנהדרייה.	vii
בעקבות בירור התלונה ומעקב של הנציבות הוצב מאבטח קבוע בבית הספר שעליו נסבה התלונה, בהתאם לדרישות המשטרה.	viii
הנציבות העירה למשרד החינוך כי עליו להבטיח שתלמידים לא יורחקו ממוסד חינוך בגין חריגה מתקנון המוסד, אלא בהתאם לנהלים ובאופן מידתי.	ix
בעקבות פניות הנציבות התחייבה העירייה להקצות לבית הספר כמה כיתות נוספות, ובכך לתת מענה לגידול במספר התלמידים ולמחסור החריף במרחבי למידה וטיפול.	x
הנציבות העירה לעירייה ולמשרד החינוך שיש להקפיד לטפל בבקשות להנגשה באופן מסודר ולתעד זאת. הנציבות גם העירה למשרד החינוך שעליו להקפיד להשיב לרשות המקומית בכתב על בקשות להנגשה, ובמקרה של דחיית בקשה - לנמק זאת. כן העירה הנציבות לעירייה שיש להקפיד לציין בבקשה סמל מוסד נכון לפני שהיא מועברת למשרד החינוך.	xi
בעקבות התערבות הנציבות הבהיר משרד החינוך לעירייה כי עליה לדאוג להכשרת מלווים רפואיים עבור תלמידים הזכאים לכך ולוודא שהמלווים יהיו זמינים.	xii
הנציבות העירה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שהוצאת בנה של המתלוננת מהמסגרת השיקומית ששהה בה בלא בחינה מקיפה של מצבו הבריאותי והנפשי ובלי למצוא מסגרת טיפולית מתאימה לקליטתו הייתה שגויה. בעקבות זאת הוחזר הבן למסגרת השיקומית ששהה בה בעבר לצורך אבחון מחדש ואיתור של מסגרת מתאימה עבורו.	xiii
בעקבות הבירור זיכה המוסד לביטוח לאומי את המתלוננת בהתאם לזכאותה על פי חוק, וכן הציע לה מימון לקורסים שתוכל להשתלב בהם כחלק מההליך השיקומי.	xiv
בירור התלונה העלה כי תנאי החזקה בתאי ההמתנה אינם הולמים גם לא תקופת שהייה קצרה. בעקבות התערבות הנציבות תיקן שירות בתי הסוהר את הליקויים.	xv
העירייה החליפה את השילוט בחניון של בניין העירייה וכללה בשילוט החדש הנחיה ברורה יותר בנוגע להליך קבלת שובר החניה	xvi
בעקבות פניית הנציבות התקינה העירייה עמודי מחסום לאורך המדרכה.	xvii
בעקבות התערבות הנציבות החליט משרד התחבורה להפעיל קו אוטובוס שיעבור בסמוך לבית הדיור המוגן.	xviii
הנציב קרא לגופים המעורבים, ובהם מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל רשות הטבע והגנים ומנכ"ל משרד הפנים, לגבש מדיניות ברורה לטיפול בעייית הכלבים המשוטטים, כדי למצוא לה פתרון מקיף.	xix
בעקבות התערבות הנציבות תיאמו ביניהן עיריית ירושלים וחברת הגיחון את דרכי הטיפול במפגע הביוב ותיקנו את התקלה, לרווחת התושבים. הנציבות העירה לשני הגופים כי יש להסדיר באופן טוב יותר את מנגנון התיאום ביניהם, כדי לאפשר טיפול מהיר ויעיל בתקלות ביוב עתידיות ולמנוע הישנות של מפגעים חמורים וממושכים.	xx

בעקבות התערבות הנציבות ננקטו צעדים משמעותיים נגד כמה מבעלי התפקידים המעורבים בעניין, וחודדו עקרונות הטיפול באירועי רעש, לרבות באירועים שקיבלו אישור מראש מן המשטרה.	xxi
נציגי העירייה נפגשו עם המתלוננת וסיכמו עימה על סכום הפיצוי שתשלם לה העירייה בגין הנזק שנגרם לה.	xxii
נוכח הפגיעה החמורה בזכות הקניין של המתלונן הורה הנציב לעירייה לפצותו. עוד הורה הנציב לעירייה לחדד את נהליה הפנימיים בנוגע לגריטת רכבים, כדי להגן על זכות הקניין של תושבי ירושלים ולמנוע פגיעה שאינה מוצדקת בזכות זו.	xxiii
בעקבות התערבות הנציבות רשמה העירייה את המתלוננת כמחזיקה בדירת המעונות שהתגוררה בה וזיכתה אותה בהנחה המבוקשת.	xxiv
בירור התלונה העלה כי עקב תקלה לא זוכה חשבונו של המתלונן כנדרש בגין הפיקדון שנזקף לזכותו, אף שהמתלונן מסר את כל הפרטים שנדרשו ממנו. בעקבות פניית הנציבות חידדה חברת הגיחון את נהליה, כדי למנוע הישנות של תקלות מעין זו.	xxv