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 וטיפוח 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 38% 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 ירושלים[1]. 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.

1 הביקורת נעשתה כחלק מביקורת כוללת בנושא הניקיון בעיר ירושלים. ראו בקובץ דוחות זה: "ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה".

הליקויים העיקריים

מצב הניקיון העגום והיעדר תשתיות תברואיות בשכונות הערביות במזרח העיר

צוות הביקורת ערך סיור בשכונות עיסאוויה, 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 38% 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), 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 למכשול (להלן- גדר ההפרדה או הגדר), אף שבהחלטת הממשלה 2684[2] 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-38% 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

2 החלטת ממשלה מס' 2684 בנושא "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", 28.5.17.

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 ההפרדה

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 ההפרדה, ולגביהן תגובש תוכנית אחרת. עם זאת עד מועד סיום הביקורת לא גובשה תוכנית לפתרון בעיות התברואה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.

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.

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.

ملخَّص التقرير

خلفيّة عامّة

نظافة المدينة هي مفهوم واسع يشمل أبعادًا تتعلّق بالمنظر العامّ للمدينة، وجمع النفايات، وتنظيف الحيّز العامّ، بما يشمل الشوارع والميادين العامّة والحدائق. المحافَظة على نظافة المدينة، والاعتناء بمظهرها الخارجيّ، يحملان في طيّاتهما آثارًا بعيدة المدى على جودة حياة سكّانها، وعلى جودة البيئة، وعلى مستوى الصحّة العامّة في المدينة.

نظافة المدينة هي إحدى الخدمات المهمّة التي توفّرها السلطة المحلّيّة، وقد تؤدّي معالَجة النفايات والقمامة معالَجةً غير منتظمة إلى مضارّ ومكاره بيئيّة خطيرة، وقد تلحق الضرر بصحّة الجمهور. مهامّ نظافة المدينة وإخلاء القمامة في بلديّة القدس (في ما يلي كذلك: البلديّة) تنفذها مديرية العمليات بأقسامها المختلفة.

تُظهِر بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة من مطلع العام 2017 أنّ عدد سكّان المدينة العرب قد بلغ 332,600 نسمة، ويشكّلون نسبة 38% من عموم سكّانها، وفي العام 2018 صَنّفت دائرةُ الإحصاء المركزيّة المدينةَ في العنقود الاجتماعي-الاقتصادي 2.

منذ تشرين الثاني عام 2008 حتّى تشرين الثاني عام 2018، أشغل السيّد نير باركات منصب رئيس البلديّة، وفي شهر تشرين الثاني عام 2018 انتخِب السيّد موشيه ليئون لهذا المنصب.

الأنشطة الرقابيّة

في الفترة بين شهر شباط وتشرين الثاني عام 2018، أجرى مكتب مراقب الدولة رقابة في موضوع النظافة والصحّة العامّة في الأحياء العربيّة في شرقيّ مدينة القدس.[1] أُجرِيَت الرقابة في مختلف أقسام مديريّة العمليّات في بلديّة القدس ومن بينها: قسم الصحّة العامّة، ومركز الردّ والإستعلامات البلديّ، وشملت أيضًا إجراء جولات ميدانيّة في عدد من هذه الأحياء. أُجرِيَ استكمال للرقابة في وزارة الصحّة وفي وزارة القدس والتراث.

1 نُفّذت الرقابة كجزء من رقابة شاملة في موضوع النظافة في مدينة القدس. راجع ذلك في ملفّ التقارير الحاليّ: "نظافة مدينة القدس، والاعتناء بمظهرها العامّ".

النواقص الأساسيّة

حالة النظافة المزرية وغياب الهياكل التحتيّة الصحّيّة في الأحياء العربيّة في شرقيّ المدينة

أجرى فريق الرقابة جولة في أحياء العيسويّة وسلوان وأبو طور وبيت حنينا (وجميعها تقع في شرقيّ المدينة)، ولاحظ الفريق وجود الكثير من النفايات الملقاة على طول الشوارع، وأكوام من النفايات التي تراكمت في الشوارع وعلى جوانب الطرق، كما لاحظ أنّ الحاويات طافحة بالنفايات.

تَبَيَّنَ وجود فجوة هائلة بين الموارد التي رُصِدت لإدارة جهاز الصحّة العامّة في أجزاء المدينة المختلفة، وقد جرى تخصيص 10% فقط من عاملي الصحّة العامّة للعمل في أحياء المدينة الشرقيّة التي يسكن فيها 38% على الأقلّ من مُجْمَل السكّان؛ وخُصّصت 7% من حاويات التجميع لهذه الأحياء؛ و6% من عدد مسارات تجميع النفايات، و4% من حجم حاويات تجميع النفايات.

في شهر أيّار من العام 2017، وضعت وزارة حماية البيئة خطّة لمعالجة المَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة في القدس (في ما يلي: خطّة معالجة المَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة في القدس)، وقد صدّقت عليها الحكومة، ورُصِدت لها ميزانيّة تبلغ نحو 84 مليون شيكل أُعِدّت لشراء ووضع حاويات تجميع النفايات في الأحياء العربيّة، وشراء مَرْكبات إِخْلاء النفايات، وكذلك لنشاطات تثقيفيّة وتوعويّة للسكّان. تَبَيَّنَ أنّ الخطّة التي قامت وزارة حماية البيئة بوضعها قد ارتكزت على بيانات تشمل سكّان الأحياء العربيّة التي تقع خلف جدار الفصل، على الرغم من أنّ قرار الحكومة ذا الرقم 2684[2] قد حدّد أنّ الخطّة لن تشملهم. لذا فإنّ التقديرات الكمّيّة لتجميع كمّيّة النفايات، التقديرات التي بحسبها حُدّدت الميزانيّة التي ستحوَّل إلى بلديّة القدس، لم تكن دقيقة وشملت فائضًا ماليًّا كان في الإمكان استخدامه لأهداف أخرى.

تَبَيَّنَ أيضًا أنّ مسح حاويات تجميع النفايات القائمة وتلك التي من المزمَع شراؤها وَفق خطّة معالجة المَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة لم يجرِ تنفيذه من قِبل البلديّة إلّا بعد أن اتّخذ القرار الحكوميّ الذي حدّد عدد الحاويات والميزانيّة المطلوبة. من شأن القرار الحكوميّ الذي يُتّخذ على أساس خطّة تقديريّة وبدون فحص الاحتياجات الميدانيّة أن يخلق فجوات كبيرة بين التخطيط والاحتياجات الفعليّة.

على الرغم من المستوى البائس للنظافة العامّة في الأحياء العربيّة في القدس، وعلى الرغم من أنّ 38% من مُجْمَل سكّان المدينة يقطنون في هذه الأحياء، فإنّ عدد التوجّهات إلى مركز الردّ والاستعلامات البلديّ في العام 2017 من الأحياء العربيّة كان متدنّيًا جدًّا، ووصل إلى 10.6% من مجْمل التوجّهات في موضوع النظافة والصحّة العامّة. تَبَيَّنَ أنّ 1,192 توجُّهًا إلى مركز الردّ والاستعلامات البلديّ من الأحياء العربيّة في شرقيّ القدس لم تعالَج في تلك السنة في المدّة الزمنيّة المعياريّة التي حدّدتها البلديّة. عدد هذه التوجُّهات شكّل نحو 23% من عدد التوجُّهات العامّة من هذه الأحياء إلى مركز الردّ والاستعلامات البلديّ، بينما نسبة التوجُّهات من الأحياء

2 قرار الحكومة ذو الرقم 2684 في موضوع "تقليص الفجوات الاجتماعيّة الاقتصاديّة في شرقيّ القدس والتطوير الاقتصاديّ"، 28.5.2017.

اليهوديّة في المدينة التي لم تعالج في المدّة الزمنيّة المعياريّة في العام 2017 لم تتجاوز 8%.

أعمال تنظيف غير مُرضِيَة في الأحياء العربيّة التي تقع خلف جدار الفصل

مقاول النظافة الوحيد الذي يعمل من قِبل بلديّة القدس في منطقة عناتا المجاورة لمخيّم اللاجئين شعفاط، وفي منطقة كفر عقب التابعة لمنطقة نفوذ بلديّة القدس، ليس بحوزته سوى بعض الآليّات وبعض العاملين، على الرغم من أنّه مسؤول عن احتياجات عشرات آلاف السكّان في مجال الصحّة العامّة. هذه الظروف لا تمكّن المقاول من تنفيذ عمله بطريقة لائقة، وبالتالي فإنّ البلديّة لا تقوم بواجبها القانونيّ منذ البداية، وذلك على الرغم من أنّ النظافة العامّة في هذه الأحياء شديدة التردّي.

حسب قرار الحكومة 2684 الصادر في أيّار 2017، خطّة معالجة الـمَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة في القدس لن تشمل الأحياءَ العربيّة التي تقع خلف جدار الفصل، والتي سيجري وضع خطّة خاصّة بها. على الرغم من ذلك، حتّى حين إنهاء الرقابة، لم توضع خطّة لحلّ مشاكل الصحّة العامّة في الأحياء التي تقع خلف جدار الفصل.

التوصيات الأساسيّة

في إطار خصخصة منظومات تكنيس الشوارع وتجميع القمامة والنفايات في الأحياء العربيّة في شرقيّ المدينة، يجب على البلديّة أن تبذل كلّ جهد لضمان النظافة في هذه الأحياء وتحسين الخدمة المقدَّمة لسكّانها.

في كلّ ما يتعلّق بخطّة معالجة الـمَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة في القدس، يجب على وزارة حماية البيئة أن تفحص بالتعاون مع بلديّة القدس إمكانيّةَ تعديل التخطيط الماليّ كي يلبّي احتياجات السكّان الميدانيّة.

يجب على البلديّة أن تشجّع الناس في الأحياء العربيّة في القدس الشرقيّة على التوجّه إلى مركزِ الردّ والاستعلامات البلديّ، لكي تتوافر لديها صورة واضحة حول رضى السكّان عن النظافة في شوارع الأحياء وتجميع القمامة والنفايات منها. على هذا النحو تجري المحافظة على الثقة بقدرة البلديّة على توفير الحلول اللائقة لاحتياجات عموم السكّان.

يجب على البلديّة أن توفّر الموارد المطلوبة للمقاول الخارجيّ في الأحياء التي تقع خلف جدار الفصل، وأن تخصّص الميزانيّات الملائمة كي يتمكّن من تنفيذ عمله على أحسن وجه.

يجب على وزارة حماية البيئة، وعلى وزارة القدس والميراث، وبالتنسيق مع مقرّ الأمن القوميّ، أن تضع خطّة عاجلة لمعالجة الـمَكاره البيئيّة في الأحياء التي تقع خلف جدار الفصل، ولا سيّما في مجال الصحّة العامّة ونظافة الأحياء.

تلخيص

القدس هي كبرى مدن إسرائيل، ويحقّ لكلّ من يقطن فيها أن يحظى ببيئة نظيفة، وهو أمر يُشتقّ من الحقّ في الكرامة.

تُظهِر الرقابة صورة قاتمة بالغة الصعوبة في كلّ ما يتعلّق بالمعالجة المعطوبة للبلديّة لحالة الصحّة العامّة، وإخلاء القمامة، ووضع عدد كافٍ من حاويات التجميع، ونظافة الشوارع في الأحياء العربيّة في شرقيّ القدس، ولا سيّما في الأحياء التي تقع خلف الجدار. بعد الإهمال المتواصل لعشرات السنين لهذه الأحياء، تبنّت الحكومة خطّة يُفترض فيها أن تعالج الـمَكاره البيئيّة في الأحياء العربيّة في القدس في سبيل رفع مستوى جودة الحياة وتقليص الفجوات الصحّيّة والخدمات بين شرقيّ المدينة وغربيّها، لكن هذه الخطّة اعتمدت تقديرات كمّيّة جزئيّة وغير دقيقة، ولم يسبقها عمل تحضيريّ ميدانيّ شامل. فضلًا عن ذلك، امتنعت الخطّة عن تناول معالجة الـمَكاره البيئيّة في أحياء غلاف القدس التي تقع خلف جدار الفصل.

يجب على الوزارات الحكوميّة التي تعالج شؤون القدس وتحدّد السياسات في مجال المظهر الخارجيّ للمدينة (وزارة شؤون القدس والتراث، ووزارة حماية البيئة ووزارة الداخليّة) أن تعمل على تحسين الواقع البائس الذي يُستشَفّ من التقرير حول نظافة مدينة القدس.

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 וטיפוח 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 בנושא[1].

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 ירושלים[2]. 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.

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

2 הביקורת נעשתה כחלק מביקורת כוללת בנושא הניקיון בעיר ירושלים. ראו בקובץ דוחות זה: "ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה".

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 בלבד[3].

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 2017[4] בפתרון שהציע המשרד להגנת הסביבה למצב התברואה בשכונות הערביות במזרח העיר ירושלים (ראו להלן - תוכנית לטיפול במפגעים סביבתיים בשכונות הערביות בירושלים) אמר מי שכיהן 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 הערביות במזרח 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 ובטיפוחן 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

3 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.

4 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".

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 2010[5]. 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 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 פתרונות[6], ובפברואר 2011 אישר בית המשפט הסדר ביניים שהוסכם בין הצדדים.

צוות הביקורת סייר בפברואר 2018 בשכונות עיסאוויה, 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.

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

5 עת"ם 36345-05-10 **אבו עסאלה נ' עיריית ירושלים.**

6 החלטת בית המשפט מ-2.9.10 בעת"ם 36345-05-10 **אבו עסאלה נ' עיריית ירושלים**.

תצלום 1: **מפגעי פסולת ואשפה בשכונות מזרח העיר ירושלים**

שכונת סילוואן והדרך האמריקנית, בשיח' סעד, פברואר 2018
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

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.

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 משכונות סילוואן ומא-טור שבהן ניכרים סימני שריפות פסולת.

תצלום 2: **מפגעי שריפה בשכונות הערביות במזרח 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.

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

לוח 1: **היקף המשאבים שהקצתה העירייה לנפות מערב ירושלים ומזרחה (נובמבר 2016)**

	מספר עובדים	כלי רכב	מספר כלי אצירה	מספר מסלולים	נפח כלי אצירה כולל (ליטרים)
נפות מערב העיר	696	109	11,846	135	27,220,470
נפות מזרח העיר	81	16	871	9	1,240,700
סך הכול	**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.

לפי הלמ"ס, בסוף שנת 2017 התגוררו בעיר 332,600 תושבים ערבים, שהם 38% מכלל התושבים בירושלים; שיעור זה משקף אומדן שמרני ביותר כפי שיפורט להלן. מכל מקום, 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 ירושלים[7].

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.

7 ממצא זה עומד בקנה אחד עם הניתוח שהוצג במאמרם של י' רבין ומ' לוצקי-ארד, "האפליה התקציבית המתמשכת של המגזר הערבי", **המשפט** ז505 (2002).

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.

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

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.

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 המכשול (להלן- גדר ההפרדה או הגדר) 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.

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.

ביולי 2018 הגיעו העירייה וועד עובדי התברואה בירושלים להסכם שלפיו יופרטו שירותי איסוף האשפה והטיאוט במזרח העיר ירושלים[8].

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 וניקיונן 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

8 להרחבה בעניין זה ראו פרק "ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה" בקובץ דוחות זה.

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.

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

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, מוּכָּרים 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. השונות 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.

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 במזרח ירושלים אינו מתבסס על נתונים דמוגרפיים אמינים ומתעלם מהשונות הנובעת 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 תידרש 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.

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

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-38% 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 העירייה[9]. לעומת זאת, שיעור הפניות מהשכונות היהודיות בעיר שלא טופלו בזמן התקן היה באותה שנה כ-8% בלבד.

9 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 וטיפוח חזותה" בקובץ דוחות זה.

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 בפרק "ניקיון העיר ירושלים וטיפוח חזותה" בקובץ דוחות זה, 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 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

ביולי 2001 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי[10] 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 ח'מיס, ראס שחאדה ודאחיית א-סלאם (להלן - ענאתא) ואזור כפר עקב, הכולל את השכונות כפר עקב-זר'יר, סמיר אמיס ושכונת אל-מטאר[11].

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

10 החלטה ב/24 מ-18.7.01, "תכנית מרחב התפר".

11 החלטת ממשלה מס' 3873 בנושא "הערכות משרדי הממשלה בנושא "עוטף ירושלים" והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר", 10.7.05.

לתחבורה מתגוררים בהן 88,000 תושבים; ולפי בדיקות והערכות של חברת הגיחון ושל אונר"א[12], 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 - 140,000 תושבים אשר מתוכם לפי הערכות שונות 50% - 70% בעלי תושבות ישראלית ומחזיקים בתעודת זהות ישראלית.

עוד בשנת 2008 התריע מבקר המדינה[13] בפרק על "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'" על בעיות תברואה הנוגעות לתושבים של השכונות במזרח ירושלים שנותרו 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.

תצלום 3: **מפגעי פסולת ואשפה מסביב לגדר ההפרדה**

תצפית על אזור מחנה הפליטים שועפאט, מרץ 2018
צילום: צוות משרד מבקר המדינה.

12 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).

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2008), בפרק "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'", עמ' 92-67.

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-זר'יר - 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**

	אוכלוסייה*				
	הערכה מזערית	**הערכה מרבית**	**שטח (קמ"ר)**	**מספר כלי אצירה**	**מספר תושבים מרבי לכלי אצירה**
כפר עקב	23,620	60,000	2.04	74	810
ענאתא	8,240	24,262	1.02	39	622

* לגבי נתוני האוכלוסייה באזור ענאתא מדובר בהערכה כי מספר התושבים באזור זה הם כ-30% מסך האוכלוסייה הכוללת גם את מחנה הפליטים שועפאט.

נתוני עיריית ירושלים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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 על ידי עיריית ירושלים לניקיון בשכונות הערביות בעוטף ירושלים**

	מספר ליום	היקף העבודה הנדרשת ביום	תפוקות	מספר ימי עבודה בחודש
רכב מסוג דחס	3	8 שעות	7 ימים בשבוע	27
נהג ברכב דחס	3	8 שעות	7 ימים בשבוע	27
פועלי ניקיון לתפעול רכב דחס	9	פעמיים בשבוע שני סבבים ביום	שלושה פועלים בכל רכב	
רכב גרוטאות	2	9 שעות	יום בחודש	1
רכב טיאוט	1	9 שעות	יום בשבוע	5
רכב מיני דחס	1	פעמיים בשבוע שני סבבים ביום	7 ימים בשבוע	27
מספר פועלי טיאוט בשכונת השלום	4	8 שעות	6 ימים בשבוע	24
מספר פועלי טיאוט בשכונת כפר עקב	5	8 שעות	6 ימים בשבוע	24
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.

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.

> 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

האחריות לתברואה בשטחה המוניציפלי של ירושלים מוטלת על עיריית ירושלים. כך גם פסק בית המשפט המחוזי בירושלים בנובמבר 2015[14] 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.

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, זר'יר 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 מיליוני 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

14 עת"מ (י-ם) 27276-07-15 **זגייר, יו"ר ועד תושבי שכונות צפון ירושלים נ' עיריית ירושלים**, פסקה 22, (פורסם במאגר ממחושב, 1.11.15).

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 ובתיאום עם המל"ל, כפי שקבעה הממשלה כבר במאי 2017 בהחלטה 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 משטרתי 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.

> 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 ההפרדה 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 את ההחלטה 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 ההפרדה. 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 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.