

## ממשולה של ירושלים המזרחית בתקופת פוסט־אוסלו

אורן שלמה

המחלקה לתכנון ועיצוב עירוני, אוניברסיטת הרוורד

### מבוא

בשלהי שנות התשעים ביקש אלכס לנגר, שמילא אז תפקיד בכיר במינהל יבשה במשרד התחבורה, לקדם תוכנית לארגון מחדש של מערכת התחבורה הציבורית הפלסטינית בירושלים המזרחית, שבה חלשו באותו הזמן יותר מ־1,200 מסיעים לא מורשים על כ־80% מנפח הנסיעות היומיות. אלו היו ימי שקיעתם של הסכמי אוסלו, לקראת פרוץ האינתיפאדה השנייה, ובירושלים המזרחית הורגשה נוכחותם של אנשי הרשות הפלסטינית, שחדרו לרבים מתחומי החיים העירוניים. כך מספר לנגר:

אני ראיתי את התחבורה הציבורית כסממן של ריבונות, לא יכול להיות שכל המשרדים בורחים ממזרח העיר [...] תשאל איך קיבלתי את ההסכמה של נציג האוצר? לקחתי אותו לשער שכם, ושם עומדת ניידת ישראלית עם שני שוטרים שלא יוצאים החוצה, ומעבר לפינה עומד נציג של הרשות הפלסטינית וכל הנהגים ה"חאפרים" עומדים בתור והוא מסדר את הטרגזים. הוא סדרן מטעם הרשות הפלסטינית, והוא מנהל כאן את העניינים במזרח ירושלים! הבחור מהאוצר ראה את זה, קיבל חום, ואמר לי: "אלכס מה שאתה צריך, תקבל — נפנף אותם מפה". אז שיתפנו פעולה גם עם

\* מאמר זה הוא פרי עבודת מחקר לשם קבלת תואר דוקטור שנערכה במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת כן־גוריון בנגב, בהנחיית פרופ' חיים יעקובי. המחבר מבקש להודות לאריאל הנדל, לחן משגב ולשירה פנחס על הערותיהם לגרסה מוקדמת של המאמר.

מס הכנסה באכיפה וגם עם המשטרה [...] זה לא שקיבלתי איזה תוכנות, זאת הייתה המציאות פה של אין שליטה.<sup>1</sup>

דבריו של לנגר משקפים במידה רבה את מציאות החיים בירושלים המזרחית בסוף שנות התשעים, תקופה שבה רבים מהתפקודים ומהשירותים העירוניים כללו פעילות לא פורמלית. נוסף על התחבורה הציבורית, שכאמור פעלה ברובה מחוץ למוטת השליטה של מדינת ישראל, יותר מ-50% מתלמידי מערכת החינוך בירושלים המזרחית למדו באותה העת בבתי ספר פרטיים לא מורשים. גם בית המשפט השרעי, שירותי הבריאות, לשכת המסחר, אגודות הספורט, ארגונים חברתיים ומקצועיים ואגודות צדקה – כל אלה ואחרים פעלו, בחלקם או במלואם, במנותק מהמערכות המינהליות והתקציביות של המדינה ושל עיריית ירושלים. בדלנות תפקודית-עירונית זו הייתה אופיינית לא רק בשנות התשעים; מאז 1967 הפלסטינים באזורים שסופחו לישראל ביטאו את התנגדותם לשלטון הישראלי בין היתר באמצעות הפעלת תפקודים ושירותים עירוניים נפרדים, במנותק ובאופן לעומתי למנגנוני המדינה – הן תחת חסות ירדנית בשנות השבעים והשמונים, והן תחת חסות מסוימת של אש"ף ושל הרשות הפלסטינית בשנות התשעים.

עם זאת, וכפי שאני מבקש לטעון במאמר זה, דבריו של לנגר משקפים את תחילתה של תקופת מפנה ביחסי השליטה בירושלים המזרחית, מפנה המתבטא בעיקר בשינויים משמעותיים בהסדרי השליטה במערכות השירותים העירוניות הפלסטיניות ובצורות ניהולן. למשל, מסוף שנות התשעים ועד היום התכווצה מערכת התחבורה הציבורית הלא פורמלית בירושלים המזרחית לכ-16% מנפח הנסיעות היומי, ושיעור התלמידים במערכת החינוך הפרטית הצטמצם ל-17% מכלל התלמידים במערכת החינוך הפלסטינית בעיר. לאחר שבשנות השמונים פחות ממחצית האוכלוסייה הייתה מבוטחת בביטוח בריאות ישראלי, כיום ככל שכונה בירושלים המזרחית ישנה נציגות של לפחות אחת מקופות החולים הישראליות. לצד שינויים אלו ניכרת עלייה בבקשות להתאזרחות, במספר הנרשמים לבחינות הבגרות הישראליות ובמספר הנרשמים ללימודים גבוהים במוסדות ישראליים (חסון 2012א; 2012ב). טענתי בנוגע לתמורות תפקודיות ופוליטיות אלו היא שהן מבטאות תהליכי ממשול (Governmentalization) המתאפיינים בהתחזקותן של זיקות תפקודיות, מינהליות ותקציביות בין תפקודים עירוניים פלסטיניים לבין מנגנוני המדינה, ובהטמעתם של נורמות וסטנדרטים ניהוליים ומקצועיים ישראליים בעיר המזרחית. תוצאותיהם של תהליכים אלו הן הגברת השליטה הישראלית בירושלים המזרחית באמצעות חיזוק יחסי גומלין ותלות בין אוכלוסייה ושחקנים בעירוניות הפלסטינית לבין מערכי המדינה, וסתגלנות גוברת של הפלסטינים בירושלים לשלטון הישראלי.

1 ריאיון עם אלכס לנגר, 31 בינואר 2013.

נקודת המוצא התיאורטית של הדיון בהתפתחות עירונית-פוליטית זו היא ששירותים, מוסדות ומערכות עירוניות נפרדות ליהודים ולפלסטינים בירושלים אינן רק סממנים של היבדלות מרחבית ותפקודית בין קבוצות לעומתיות, אלא גם מערכים של ממשליות (Governmentality) המייצרים זרימות של ידע, נורמות והגיונות, סמכויות מקצועיות ותקציבים, שיש להם חלק חשוב בעיצוב ובייצור האוכלוסייה והמרחב כאובייקטים נמשלים. מקורה של תפיסה זו של ממשל הוא במחשבה הפוקואינית שרואה בהחלת ארגון וסדר ציבורי על ידי מוסדות ומנגנוני הכלכלה, המינהל והשירותים הציבוריים צורת כוח וטכניקה לשליטה ולניהול האוכלוסייה (Foucault 2007). מערכים של ממשליות, כך על פי מישל פוקו ופרשניו, מסייעים להטמיע בקרב האוכלוסייה, במפורש או במשתמע, הגיונות והנחיות להכוונת התנהגות, וניהול וויסות עצמי או קבוצתי של חיי היומיום. בניסוח גם, ממשליות היא כוח שלטוני "רך" הפועל באמצעים המייצרים שיתוף פעולה, כוונות ונורמות בין האוכלוסייה למערכי הממשל (Huxley 2008).

חשוב לציין שממשליות היא צורת כוח מודרנית המזוהה בדרך כלל עם משטרים דמוקרטיים שבהם יחסי השליטה מבוססים על הסכמה ועל שיתוף פעולה (Dean 2010). אולם מחקרים נוספים בלימודי ממשליות מלמדים שגם משטרים דכאניים, לא דמוקרטיים או קולוניאליים מתבססים על טכניקות ממשליות של ניהול האוכלוסייה והמרחב, ולא רק על אמצעי כפייה ואלימות (Scott 1995; Legg 2007). לכן, ולנוכח השליטה הישראלית הכפויה בירושלים המזרחית וההתנגדות לה, יש להבין את תהליכי הממשול של ירושלים המזרחית ככאלה המשוקעים וממוסגרים – תמיד – ביחסי כוחות בעלי מאפיינים קולוניאליים, כאשר לצד אמצעי הכפייה הריבוניים משולבות בהם בצורה גוברת בעשור וחצי האחרונים גם טכניקות "רכות" יותר של הכפפה וניהול אוכלוסייה, טכניקות המתווכות באמצעות מרכיבים תפקודיים של המערכת העירונית.

את צורת ההתערבות של זרועות המינהל המדינתי בירושלים המזרחית ואת תוצאותיה בפועל אציע להמשיג בעזרת המונח "תת-פורמליות" (Shlomo 2016a; 2017). מושג זה מבקש להציג הסבר ביקורתי של שיטות העבודה, התוצרים וההסדרים שבהם עושים שימוש סוכני המדינה בירושלים המזרחית, שעל פי רוב חורגים מאמות המידה הנהוגות של תכנון ופעולת המינהל הציבורי בתחומי מדינת ישראל. מדובר במעין פתרונות אמצע, נחותים בדרך כלל ברמת התפקוד שלהם, המשמשים בסביבה שבה המדינה אינה יכולה או אינה מעוניינת להחיל סדר מינהלי תקין ולהוציא לפועל מדיניות ציבורית כמקובל. מבחינה מושגית ניתן לראות בהסדרים מעין אלו הסדרים שנמצאים בין הפורמלי, כלומר בין אופן הפעולה הנהוג של מינהל ציבורי והספקת שירותים, לבין הלא פורמלי, כלומר פעילות המתקיימת מחוץ לנורמות ולכללי המינהל והתכנון, ולעתים גם מחוץ לחוק.

ניתוח ההתערבות של זרועות המדינה בירושלים המזרחית כתת-פורמלית מראה שתכלית העיקרית אינה בהכרח לייסד או לשדרג את השירות הציבורי באופן שהולם עקרונות של "טובת הכלל" או "טוב משותף", או לממש זכויות עירוניות באופן שוויוני פחות או יותר.

תחת זאת, מטרתה העיקרית היא ייצוב הסדר העירוני והגברת האפקטיביות של הריבונות הישראלית באזורים הפלסטיניים. לפיכך, גם כאשר רשויות המדינה פועלות להסדרת תפקודים עירוניים בירושלים המזרחית הן עושות זאת לרוב באופן חלקי ומוגבל, בהשקעה נמוכה ובאמצעות הסדרים מינהליים חריגים. כפי שאני מבקש להראות במאמר זה, מצד אחד, התערבות זו פועלת להגברת השליטה באוכלוסייה ובמרחב באמצעות יצירת תלות במערכות המינהל והשירותים הציבוריים. מצד שני, התוצאה של צורת התערבות זו היא נרמול הנחיתות והנחשלות התפקודית של העירוניות הפלסטינית ביחס למרחב התפקודי הישראלי.

ברצוני להדגיש כבר בשלב זה שאין בטענת ממשולה של ירושלים המזרחית להורות על שחיקה או על שינוי באופיים הכוחני והדכאני של אמצעי הכפייה השלטוניים, ובהפליה שישראל ממשיכה להפעיל כלפי הפלסטינים בירושלים – ואף ביתר שאת בתקופה זו (האגודה לזכויות האזרח בישראל 2015; Jubeh 2015). כמו כן, אין בניתוח המוצג במאמר זה כדי לבטל את תוקפן של הטענות בדבר היותה של ירושלים "עיר מחולקת" בפועל (Dumper 2014), "עיר סֶפֶר" (קליין 1999) או עיר קולוניאלית (Yacobi 2015), שבה מתקיימים כיבוש עירוני ומאבק אתנו־לאומי על דומיננטיות מרחבית ועל לגיטימציה שלטונית. כאמור, המאמר מבקש לחדש ולהוסיף הסברים חדשים בנוגע לתמורות שחלות בתצורה ובמאפיינים של יחסי השליטה בירושלים המזרחית מסוף שנות התשעים ועד היום.

מאמר זה הוא פרי עבודת מחקר שנעשתה בעיקר (אך לא רק) בצד הממשל הישראלי. מטרתה הייתה להתחקות על צורות הניהול של תפקודים ושירותים עירוניים בירושלים המזרחית, כפי שהן משתקפות ומתהוות בפועל בעבודתם של מתכננים ושל הפקידות המקצועית. המאמר מורכב מחמישה חלקים: בחלקו הראשון אציג בסיס תיאורטי להבנת יחסי השליטה בירושלים המזרחית; בחלק השני אמקם את הטענה המרכזית של המאמר בהקשר היסטורי־פוליטי שבו אציג שלוש תצורות של יחסים ממשליים שהתקיימו בירושלים המזרחית מאז 1967, כאשר המאוחרת שבהן היא התקופה העומדת במוקד המאמר; בחלק השלישי ובחלק הרביעי אציג ניתוח של התוכנית להסדרת מערכת התחבורה הציבורית הפלסטינית כדוגמה לתהליכי ממשול ותת־פורמליזציה בירושלים המזרחית. בחלקו האחרון והמסכם של המאמר אדון בתחומים נוספים שבהם ניכרים שינויים ביחסי הגומלין בין מנגנוני המדינה לבין שירותים ותפקודים עירוניים פלסטיניים, ואציע ניתוח של המלכוד העירוני־תפקודי והגיאוגרפי־פוליטי של ירושלים המזרחית בשנות האלפיים.

### ממשולה של ירושלים המזרחית: מסגרת תיאורטית ומושגית

החלת החוק הישראלי על האוכלוסייה ועל המרחב שמכונה היום "ירושלים המזרחית" מיד בתום מלחמת 1967 יצרה בפועל צורה משטרית שהיא הכלאה של מאפיינים מתצורת השליטה הצבאית הקיימת בגדה המערבית ושל המשטר בישראל בגבולות 1967. מצד אחד, ניהול החיים, התנועה, ההגבלות והזכויות בירושלים המזרחית אינו כפוף למשטר היתרים

צבאי אלא נתון בידי הזרועות הביצועיות של המדינה. מצד שני, החלת החוק הישראלי על האזורים הפלסטיניים בירושלים ועל אוכלוסייתם היא כפויה, והכלתם במנגנוני המדינה היא חלקית ובעלת מאפיינים קולוניאליים (Yacobi 2015). הביטויים המרכזיים לכך הם התפשטות דמוגרפית ומרחבית אל השטח הכבוש מתוך ניסיון לדחוק את הפלסטינים ולהשיג רוב יהודי מוצק בעיר, והתנגדות פלסטינית לשלטון הישראלי. האמצעים המרכזיים לכך הם הפקעת אדמות ויישובן ביהודים לצד הגבלת אפשרויות הפיתוח של תחומי המושב של הפלסטינים (כהן-בר 2015; Fenster 2004); שימור מעמד התושב המותנה והמשך שלילתו מתושבים (קליין ואחרים 2012);<sup>2</sup> הפליה בהקצאת תקציבים, בהספקת שירותים ובפיתוח תשתיות;<sup>3</sup> ריבוי התנחלויות מבודדות בתוך השכונות והכפרים הפלסטיניים (עיר עמים 2009; עליאן ואחרים 2010); ודיכוי פוליטי ושימוש באמצעי ענישה שאינם נהוגים בישראל (ג'רופי 2015).

את חוסר הקוהרנטיות של השליטה הישראלית בירושלים המזרחית — הכוללת הן מרכיבים מכילים והן מרכיבים מדכאים — ניתן לייחס למה שתומס הנסן ופיין סטפוטאט מכנים "תצורות של ריבונות". המונח מתייחס לדגמי שליטה קולוניאליים ואימפריאליים שמטרתם הייתה שימור שליטה מתוך הימנעות מהכללת האוכלוסייה המקומית בקהילה הפוליטית של מדינת האם. תצורות שליטה אלו מתאפיינות בחוסר אחידות משפטית ומינהלית שאפשר לממש ביתר קלות מטרות של יישוב ונישול ודיכוי התנגדות (Hansen and Stepputat 2005, 19).

ליחסי שליטה אלו, וכן לספיות הגיאוגרפית-פוליטית של השכונות הפלסטיניות בירושלים ביחס למרחב הישראלי שבגבולות 1967, יש השלכות מרחיקות לכת על מאפייני העירוניות הפלסטינית. בראשן מובלעותיות סגרגטיבית עמוקה, מרחבית ותפקודית, של השכונות הפלסטיניות ביחס לכלל המרחב העירוני, בנייה לא פורמלית נרחבת, חוסר בתכנון ושיעורי עוני גבוהים. כמו כן, תפקודים עירוניים רבים בשכונות הפלסטיניות נמצאים מחוץ למוטת השליטה והפיקוח המדינתיים ורבים מהשירותים והתשתיות העירוניות נתונים להפליה עמוקה ולהזנחה מצד המדינה והרשות המקומית — שתוצאותיהן הן תת-פיתוח עירוני (האגודה לזכויות האזרח 2015). מאפיינים אלו מתיישבים במידה רבה עם תופעות המתוארות במחקר העירוני כצורות של אי-פורמליות עירונית (urban informality). תחום מחקר זה מסביר את ההקשרים הפוליטיים והחברתיים המעורבים בייצורם ובתפוצתם של מרחבים ושל צורות קיום והתיישבות הנמצאים באזורי הסף של הלגיטימיות החוקית והחברתית. דוגמאות בולטות לתופעה זו הן תהליכי אורבניזציה מואצים ולא פורמליים המתקיימים בשולי הערים, בעיקר

2 תושביה הפלסטינים של ירושלים, המונים כיום מעל ל-300,000 נפש, הם בעלי מעמד של תושבי קבע. הם זכאים לרוב הזכויות האזרחיות למעט זכות הצבעה לכנסת. מעמדם זה מותנה בקיום זיקה רציפה לעיר ובהיותה של העיר "מרכז חיים" עבורם. עזיבת העיר לתקופה של יותר משבע שנים עשויה להביא לשלילת התושבות שמשמעה גירוש מהעיר (להרחבה ראו לפירות 2008).

3 Cheshin et al. 1999; Klein 2005; 2008; Margalit 2006

בדרום הגלובלי, משכנות עוני (סלאמס), הפאבלות של מדינות אמריקה הדרומית, מחנות פליטים, וכן צורות יישוב אחרות שאינן מוכרות על ידי המדינה או מוכרות באופן חלקי, ושאוכלוסייתן אינה שותפה מלאה בתהליכי הסוציאליזציה ובמנגנוני הבירוקרטיה המדינתיים – בין מחמת פערים מעמדיים עמוקים ובין מחמת זהויות אתניות או לאומיות דחויים או לעומתיות היושבות בהם (Roy and AlSayyad 2004; McFarlane and Waibel 2012).

על פי רוב, הספרות העוסקת באי־פורמליות עירונית רואה בתופעה זו תוצאה של תהליכי גלובליזציה וניאו־ליברליזציה, הדוחקים אוכלוסיות שוליות (marginalized) אל מחוץ לסדר החברתי והכלכלי (AlSayyad 2004). ואולם, מחקרים מן השנים האחרונות מדגישים את חלקה של המדינה בייצור אי־פורמליות עירונית ככלי לשליטה בתהליכי פיתוח והקצאת זכויות (Roy 2009). אורן יפתחאל רואה באי־פורמליות מאפיין מרכזי של "מרחבים אפורים", שלמדינה תפקיד מרכזי בייצורם. אלו הם אזורים, תחומי מושב או צורות פיתוח, המושהים על ידי רגולציה מדינתית בין חוקיות לאי־חוקיות, המועדים תמידית להרס ולפעילות אכיפה מצד אחד, ולהלבנה ולהכשרה חוקית מצד שני (Yiftachel 2009). גם ארז צפדיה ואורן יפתחאל מדגישים את מרכזיותה של המדינה בייצור ובשימור של אי־פורמליות עירונית באמצעים בירוקרטיים ותכנוניים, בהם הליכי (אי־)תכנון, אי־הסדרת בעלויות על הקרקע ואכיפת חוק סלקטיבית. על פי הסבריהם, תהליכי ייצור של "עירוניות אפורה" אינם בהכרח תוצר של חוסר באינטגרציה של אוכלוסיות ואזורים עם מנגנוני המדינה והשוק, אלא "מהלך השזור בהיגיון קולוניאלי של שליטה במרחב ובאוכלוסייה, הנתמך בהיגיון אתני ומשתלב על כן במנגנונים הפורמליים המייצרים מדרג של אזרחויות ו'אפרטהייד זוחל'" (צפדיה ויפתחאל 2014, 182).

אך בעוד שיפתחאל (Yiftachel 2009) ובמידה רבה גם צפדיה ויפתחאל (2014), מדגישים את תהליכי ההקצנה הפוליטית והניכור הגובר כלפי המדינה במרחבים אפורים, ועומדים על תנועתם הפוליטית והזהותית של מרחבים אלו הלאה מהסדר ומהארגון המדינתי, אני מבקש במאמר זה להסביר את תהליכי החדירה והמעורבות המדינתית בירושלים המזרחית, שתוצאותיהם הן ייצוב הסדר החברתי והעירוני והמרצת תהליכי סתגלנות ומעורבות של האוכלוסייה במערכי המדינה. מנקודת מבט זו, אזורי החיכוך שבין המדינה למרחבים אפורים של אי־פורמליות והתנגדות נראים לא רק כאתרים שבהם מוצאות לפועל הכרעות של פורמליזציה וטיוב, או לחלופין של אכיפה והרס, אלא כאתרים של התגוששות על כוח, שליטה וסמכות בין סוכני המדינה לקבוצות שוליות או לעומתיות, שבהם מיוצרים גם הסדרים וטכנולוגיות רכות יותר של שליטה והכפפה. כך, המפגש בין המדינה וסוכניה לבין המרחבים האפורים של ירושלים המזרחית מתברר לא רק כאתר ייצור של סטיגמטיזציה וקרימינליזציה של הפלסטינים בירושלים (ברוורמן 2006) אלא גם כאתר שבו מיוצרים הסדרים ממשליים ותת־פורמליים המשרתים צרכים תפקודיים והישרדותיים של הפלסטינים מצד אחד, ואת שאיפת המדינה לשליטה ולייצוב הסדר העירוני מצד שני.

### ההיסטוריה הממשלית של ירושלים המזרחית תחת השלטון הישראלי: ייצוב, ביצול וממשול

תהליכי ממשולה של ירושלים המזרחית התפתחו במידה רבה כתוצאה של תהליכים ואירועים עירוניים והיסטוריים-פוליטיים שהתקיימו בתקופת השליטה הישראלית בעיר המזרחית מאז 1967. ניתוח של תקופה זו מבעד לנקודת המבט של הניהול והשליטה בשירותים, במוסדות ובתפקודים עירוניים מאפשר להבחין בשתי תצורות קודמות של יחסים ממשליים שהתקיימו בירושלים המזרחית.

את התקופה הראשונה, מ-1967 ועד שנות השמונים המאוחרות, אני מכנה תקופת הייצוב. בתקופה זו ביקשה ישראל להבטיח את המשך שלטונה בעיר ה"מאוחדת", בין היתר באמצעות התאמת מדיניותה העירונית למציאות בשטח והעלמת עין מהסדרים עירוניים קודמים, שברובם המשיכו להתקיים בחסות ירדנית. אמנם ישראל ניסתה לחבר מבחינה מינהלית ותפקודית את שני חלקי העיר מיד לאחר המלחמה, אך לנוכח התנגדות האוכלוסייה והחשש מביקורת בין-לאומית, מעורבות המדינה בחיי האוכלוסייה נותרה חלקית. הדוגמאות הבולטות לכך הן: בתי הספר הציבוריים המשיכו ללמד לפי תוכנית הלימודים הירדנית; בית הדין השרעי בירושלים סירב להכפפתו למשרד המשפטים הישראלי והמשיך לפעול בניהול ובמימון ירדני; וישראל אפשרה את המשך השימוש בדינר הירדני ואת פעילותה של לשכת המסחר בחסות ירדנית.<sup>4</sup> את העצמאות התפקודית הפלסטינית בתקופה זו ניתן להבין כ"ממשליות שכנגד", בעקבות מה שפוקו כינה "ניהול נגדי" (counter-conduct, revolts of conduct; Foucault 2007, 198). משמעותה של התנגדות "רכה" זו אינה רק דחיית הכפיפות למערכת השלטונית הישראלית אלא גם סירוב להעניק למנגנוני המדינה את האפשרות להנהיג ולהטמיע הגיונות, תודעה ציבורית ומחויבות חברתית שלאורם אנשים מנהלים את חייהם ואת יחסם לדברים. ה"ממשליות שכנגד" הפלסטינית מומנה והכוונה, במישרין ובעקיפין, על ידי ירדן, שביקשה לשמור על דומיננטיות ממשלית בירושלים ועודדה את הפלסטינים הירושלמים לקיים מידה רבה של בדלנות מוסדית ומערכתית-עירונית – וגם ערכית וזהותית – אל מול הממשל הישראלי.

טדי קולק, ראש עיריית ירושלים בתקופה זו, נקט מדיניות עירונית שראתה בירושלים "פסיפס קהילתי", ולפיה העירייה ביכרה שלא להתערב בניהול החיים של הפלסטינים. מנחם קליין כינה גישה זו מדיניות "הסיפוח והקיפוח" ולדבריו היא שירתה הן את הבדלנות הפלסטינית והן את ההפליה של השכונות והכפרים הערביים בכל הנוגע לפיתוח עירוני (קליין 1999, 51). לדברי סלים תמרי, מדיניות זו העניקה לפלסטינים מעין "אוטונומיה קהילתית", ובמסגרתה הם ניהלו את ענייניהם החברתיים והאזרחיים כמעט במנותק מהשלטון הישראלי (תמרי 2004).

4 להרחבה ראו כנבשתי 1973; בנימין 1973; Shlomo 2016b; Romann and Weingord 1991.

בתקופת הייצוב הושגה הצלחה בכל הנוגע לשימור השליטה על השטחים המסופחים ולייהודם. עד סוף שנות השמונים ישראל יישבה בשטח זה כ-132,000 יהודים.<sup>5</sup> בתקופה זו התבססה ההפרדה התפקודית והמרחבית בין שני חלקי העיר והעמיקו תהליכי המרחוב האפור של ירושלים המזרחית – בדמות ריחוקם של הפלסטינים ממערכי המדינה והתרחבות האי-פורמליות העירונית.

את התקופה שמשנות השמונים המאוחרות ועד סוף שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים ניתן לכוון, בעקבות הלל כהן (2007), תקופת הפיצול הממשלי. תקופה זו התאפיינה בנתק בין מערכות הממשל של המדינה והעירייה לבין השכונות והכפרים הפלסטיניים ובעליית הלאומיות הפלסטינית בירושלים, שהתבטאה גם בשליטה ובניהול של תפקודים ושירותים עירוניים. מאז שנות השמונים המוקדמות פעלו אנשי אש"ף בירושלים לצמצום הדומיננטיות הירדנית בעיר, ועם פרוץ האינתיפאדה בשלהי שנות השמונים נסוגו גם זרועות השלטון הישראלי מירושלים המזרחית (קליין 1999, 56). לאורך תקופה זו הפלסטינים ייסדו והפעילו מוסדות עירוניים ורשתות חברתיות ופוליטיות: אגודות מקצועיות ואיגודי עובדים, ארגוני צדקה, רווחה ורפואה, ארגוני צעירים ונוער, ארגוני ספורט, מועצות בתחומי החינוך, השיכון, התיירות, הבריאות, התרבות וההסברה, ארגוני נשים ועוד (שם, 136). מיסוד פוליטי-עירוני זה של המאבק הלאומי, שהתבסס במהלך שנות התשעים בחסות ישירה של הרשות הפלסטינית, עודד את עלייתן של אליטות ושל חברה עירונית שמהן צמחה מנהיגות מקומית בראשות פייסל אל-חוסייני. ירושלים המזרחית בתקופה זו, למרות מאבקי ההשפעה הפנים-פלסטיניים וכישלונם של אל-חוסייני להופכה למרכז פוליטי לאומי, התאפיינה בחיות ובצמיחה תוססת של עירוניות פוליטית מעשית, מוכוונת, מונהגת ומודעת לעצמה (Salem 2006, 7).

לאחר הסכמי ההכרה ההדרגתית שנחתמו באוסלו ב-1993 גברה נוכחותה המוסדית של הרשות הפלסטינית בעיר ונציגיה פעלו לקידום סדר ממשלי פורמלי בבירה המיועדת באמצעים שונים. בין האמצעים הללו: הקמה והפעלה של מוסדות ומנגנונים אופרטיביים של ניהול עירוני; פעילות שירותי ביטחון פלסטיניים בתחומי הבוררות האזרחית והאכיפה הפלילית; פעילות של האוריינט האוס – שמלבד תפקודו כשלוחה מדינית של הרשות שימש גם כתובת לפניות של התושבים ופעל בתחומי הפיתוח העירוני; ייסודה של אוניברסיטת אל-קודס; ושינוי תוכנית הלימודים מירדנית לפלסטינית. על פי הלל כהן, ככל שהתקדם המשא ומתן במחצית השנייה של שנות התשעים, העמיקה התחרות בין ישראל לפלסטינים על נוכחות ושליטה בשכונות הערביות, עד כדי יצירת מצב של מעין "דו-שלטון" עירוני (כהן 2007, 56).

תקופת הממשול, שכאמור החלה בשלהי שנות התשעים והתעצמה בראשית שנות האלפיים, התאפשרה בעקבות תהליכים ואירועים גיאוגרפיים שהשפעתם המצטברת הביאה למפנה בהיסטוריה הפוליטית והעירונית של ירושלים ושל הסכסוך כולו. מצד אחד, אירועים ותהליכים אלו הגבירו את יכולתה של המדינה לחדור לעירוניות הפלסטינית, ומצד שני הם

5 בסך הכול, בשנת 1990 היו בירושלים 520,000 תושבים יהודים ו-141,000 ערבים (קמחי 1994, 13).



האיצו תהליך של הסתגלות כפויה של הפלסטינים לממשל הישראלי. עם המרכזיים שבהם נמנים פעולותיה של ישראל למיגור נוכחות פלסטינית מוסדית בעיר; כישלון תהליך אוסלו בקמפ דייוויד והאינתיפאדה השנייה; ובניית חומת ההפרדה בין ירושלים לגדה המערבית. לאירועים אלו היו ועדיין יש השלכות חמורות על הכלכלה והגיאוגרפיה העירונית וכן על המערך התפקודי העירוני. בעטיים הפכה ירושלים המזרחית ממרכז של מטרופולין ערבי שוקק, ששירת את כל הגדה המערבית, לעיר מסוגרת ומוחלשת שתפקודה העירוניים נמצאים בתהליכי דעיכה וניוון.<sup>6</sup>

לתהליך אוסלו היה תפקיד מכריע בדעיכת העירוניות הפלסטינית בירושלים המזרחית. ישראל הגיבה בעיונות לניסיונם של הפלסטינים למסד נוכחות פוליטית בירושלים. בשנת 1994 חוקקה ישראל את חוק יישום הסכם הביניים בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, ומכוחו פעלה כנגד אנשי הביטחון הפלסטינים שפעלו בירושלים וכנגד ארגונים, חברות, משרדים, מוסדות ואנשי ציבור בעלי זיקה לרשות הפלסטינית (קליין 1999, 187). צעדים אלו ננקטו החל ממצחית שנות התשעים, במקביל לדחיית הדיון על סוגיית ירושלים בשיחות אוסלו לשלב הסדרי הקבע, והגיעו לשיאם בשנת 2001, במהלך האינתיפאדה השנייה, עם סגירת האוריינט האוס ולשכת המסחר הפלסטינית. פעולות אלו מסמנות את קצן של הנוכחות הממשלית האפקטיבית של הרשות הפלסטינית בירושלים המזרחית ושל תקופת הפיצול הממשלי. הן יצרו "חלל שלטוני" בירושלים המזרחית, כדברי ראובן מרחב ורותם גלעד, "מכיוון שבתחומים שונים שבהם פעלה ירדן בעבר בשיתוף פעולה עם ישראל היתה מנועה המועצה הפלסטינית — דה פקטו או דה יורה — מלהפעיל סמכויות שלטוניות" (מרחב וגלעד 1999, 72).

במצחית השנייה של שנות התשעים חלו שינויים גם ביחסים בין האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים לרשות הפלסטינית, שבעקבותיהם נחלשו הזיקות בין האוכלוסייה לבין מנגנוני הרשות, והתגברו הפסיביות הפוליטית שלה וסתגלנותה לשלטון הישראלי (כהן 2007). וליד סאלם טוען כי תקופה זו מאופיינת במעבר של חלק מהפלסטינים מהתנגדות לסתגלנות, בין היתר בעקבות שינוי בצורת הפעילות הפוליטית של הפלגים הפלסטיניים: מפעילות במסגרת פוליטיקה עממית ("מלמטה") בתחילת שנות התשעים, לפוליטיקה של ניהול ומיסוד של ממשל פלסטיני בחסות ובמימון של הרשות הפלסטינית בימי שיחות אוסלו. על פי סאלם, תהליך זה תרם לריחוקה של שכבת ההנהגה מהאוכלוסייה, לאטומיזציה ולפרגמנטציה של החברה העירונית, ולנסיגה למבנים החברתיים של העירוניות והכפרים (Salem 2006).

תהליכי ממשולה של ירושלים המזרחית הואצו ומוסדו לאחר בניית מכשול ההפרדה בין הגדה המערבית לישראל למן שנת 2002, מכשול העשוי חומת בטון סביב מזרח ירושלים.<sup>7</sup> קטיעת הזרימות והזיקות התפקודיות בין העיר לגדה המערבית בתחומי המסחר, הכלכלה, התעסוקה,

6 הלל כהן מכנה תהליך זה "נפילתה של ירושלים הערבית". להרחבה בהיבט ההיסטורי-פוליטי ראו כהן 2007.

7 להרחבה בנושא השלכות חומת ההפרדה על העירוניות הפלסטינית ראו Klein 2005; Khamaisi and Nasrallah 2006; Brooks 2007.

והתרבות — זרימות שהן נשמת אפה של כל דינמיקה עירונית וכל שכן מטרופולינית — הביאה בפועל לפירוק הרצף המטרופוליני ולדעיכה בתפקודים העירוניים ובכלכלה העירונית. החומה הותירה כ־100,000 מתושביה הפלסטינים של העיר ממזרחה וניתקה את המרכזים המסחריים הפלסטיניים בעיר מכוח הקנייה שלהם — תושבי הגדה המערבית; היא ניתקה את בתי החולים מקהל מטופליהם, את בתי הספר ממוריהם ואת המרפאות המקומיות מרופאיהן. בניית החומה גרמה לחזרתם של תושבים פלסטינים שהתגוררו מצדה המזרחי של החומה אל צדה המערבי ולהגברת העומסים על מערכות הספקת השירותים בירושלים המזרחית, שהיו מוחלשות ונחותות מלכתחילה. כך למשל, מערכות החינוך, התחבורה הציבורית ותחום הדיור הגיעו לסף קריסה עקב ביקושי יתר ותפקוד לקוי. נוסף על כך, החומה הביאה להעקת פעילותם של מוסדות וארגונים עירוניים פלסטיניים לעיירות הסובבות את העיר או לעיר רמאללה, הן מחמת האכיפה הישראלית והן על מנת להמשיך ולשרת את תושבי הגדה המערבית ולשמר את הזיקה למקורות התקציביים של הרשות הפלסטינית. את כלל התהליכים הגיאוגרפיים והעירוניים הללו יש להבין כמחוללי כלכלה עירונית של הדעיכה ומחסור, שהביאה לידי התרוששות העיר הפלסטינית ממשאביה הכלכליים והחברתיים פוליטיים, והם המאפשרים את התגברות המעורבות הישראלית בעירוניות הפלסטינית. על פי דוח של ועדת האו"ם לסחר ולפיתוח, חלקה של ירושלים המזרחית בכלכלת הגדה המערבית ירד מ־15% מהתוצר ערב האינתיפאדה הראשונה אל מתחת ל־7% מהתוצר ב־2008 (UNCTAD 2013, 13–14). על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ־75% מתושבי ירושלים המזרחית נמצאים כיום מתחת לקו העוני (האגודה לזכויות האזרח בישראל 2015). תהליכים אלו דוחקים את הפלסטינים ואת ישראל, מאז שנות האלפיים בקירוב, אל עבר תצורה חדשה של יחסים ממשליים — כל צד עקב מסכת אילווציו. הצד הישראלי אינו מעוניין בקריסה מוחלטת ובכאוס עירוני, שעשויים להחליש את הטענה הישראלית לריבונות מלאה על ירושלים ה"מאוחדת"; ואילו הפלסטינים ולשחקני מפתח מקרבם, בהיעדר גיבוי ממשלי ופוליטי פלסטיני ולנוכח תהליכי ניוון עירוניים, אין בררה אלא להסתגל למערכי הממשל של השלטון הישראלי.

### הסדרת מערכת התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית

אחת הדוגמאות הבולטות לחדירת מנגנוני המדינה אל ירושלים המזרחית ולמעורבותם בה היא התוכנית להסדרת התחבורה הציבורית הפלסטינית שהופעלה בשנת 2004. התוכנית מיסדה את הזיקות המינהליות והתקציביות בין משרד התחבורה לבין מפעילי התחבורה הציבורית הפלסטיניים, ובמסגרתה הופסקה פעילותה של מערכת היסעים לא פורמלית נרחבת, בוצעה סטנדרטיזציה של המערכת המוסדרת, ננקטו צעדים לקראת סבסודה על ידי המדינה והוטמעו נורמות תפקודיות ומינהליות חדשות — אם כי חריגות ונחותות לעומת הנהוג בישראל. מערכת התחבורה הפלסטינית בירושלים המזרחית נדונה במחקר כסימן להפרדה התפקודית בין שני חלקי העיר (בנבשתי 1973; רומן 1984). ונדי פולאן, למשל, טוענת

שקיזמן של שתי מערכות תחבורה ציבורית נפרדות בירושלים מאפשר את הבנייתן של שתי מערכות נפרדות של תנועה במרחב. בירושלים המזרחית הפלסטינים נדונים לנוע באטיות, בכבישים משובשים וישנים ובתחבורה ציבורית לא יעילה. בירושלים המערבית, לעומת זאת, התנועה מתאפיינת ביעילות, בחדשנות ובנגישות רבות יותר, המשמרות את הדומיננטיות הישראלית במרחב העירוני.<sup>8</sup>

התחרות על השליטה בתחבורה הציבורית הפלסטינית החלה מיד לאחר כיבוש העיר, עם ניסיונה של חברת אגד להשתלט על רציפים בתחנה המרכזית של מרכז העסקים הערבי במזרח העיר. 12 חברות התחבורה הפלסטיניות הוותיקות, שקיבלו את רישיונותיהן ממלך ירדן, התנגדו לחדירת חברת אגד לתחום פעילותן ותבעו מהמדינה להבטיח את זכויות הקניין שלהן ואת המשך פעילותן כפי שהייתה טרם הכיבוש (בכנסתי 1973, 179). החברות המשיכו לפעול בשנות השבעים והשמונים תחת רגולציה רופפת של משרד התחבורה, באופן שהולם את מאפייני תקופת הייצוב. כאמור, בתקופה זו ישראל הכירה בהסדרים עירוניים שהתקיימו טרם הכיבוש, ובה גם התבססו ההפרדה וההפליה של הכלכלה העירונית הפלסטינית. למשל, אף שמשרד התחבורה הכיר בחברות התחבורה הפלסטיניות, לרובן המכריע לא שולמו סובסידיות ממשלתיות כמקובל בענף והן הוגבלו לפעילות בשכונות ובכפרים הפלסטיניים, בעוד חברת אגד הורשתה לפעול בשכונות היהודיות שנבנו בשטחים שסופחו.

בסוף שנות השמונים, עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה, החלו ניכרים תהליכי דעיכה והתנוונות של התחבורה הציבורית הפלסטינית בירושלים, ואלה הלכו והעמיקו לאורך שנות התשעים. הסיבות לכך היו התיישנות ציי הרכב, מדיניות הֶסְגָּרִים והמחסומים שהושתה על הגדה המערבית וסביב מזרח ירושלים, ופגיעה ברכבים של מפעילים שלא צייתו לציווי השביתות הממושכות. על אלה יש להוסיף את "ההתעלמות השלטונית", כמתואר במסמכי צוות תוכנית האב לתחבורה – העובדה שישראל לא פיקחה על פעילותן של רוב החברות ולא סבסדה אותן, ובכך תרמה להתנוונותן התפקודית.

חולשתה התפקודית של המערכת הפורמלית הוותיקה הביאה לשגשוגה של מערכת היסעים לא פורמלית נרחבת, בעיקר רכבי טרנזיט ומוניות שהתחרו על קווים קיימים ונסעו ליעדים נוספים שהמערכת הפורמלית לא הגיעה אליהם. יכולתם של הנהגים הלא פורמליים לחמוק ממחסומים ומעיוכובים, קלות תנועתם ברכביהם הקומפקטיים באזורים הכפריים למחצה ובסמטאות השכונות, והתדירות הגבוהה שבה נסעו – כל אלה הגבירו את יעילותן ואת הביקוש לשירותיהם. מאפייניה של התחבורה הציבורית הלא פורמלית בירושלים המזרחית דמו למאפייניהן של מערכות תחבורה ציבורית לא פורמליות הנפוצות בערי הדרום הגלובלי ובמרחבים אפורים אחרים, שבהם המדינה אינה מעוניינת או אינה יכולה לספק שירותי תחבורה ציבורית יעילים עבור השוליים החברתיים והעירוניים. רוברט סרוורו וארון גולוב מכנים מפעילים אלו "ממלאי חוסרים" (gap fillers), שכן הם נסמכים על ליקויים תפקודיים או על היעדרן של

8 Pullan 2013; ראו גם Rokem and Vaughan 2017.

מערכות תחבורה פורמליות (Cervero and Golub 2007). בנוסף, המערכת הלא פורמלית שגשגה גם בשל מעורבותם של שירותי הביטחון הפלסטיניים והישראליים. על פי דברי אחד ממנהלי חברת קווי צפון ירושלים, שנות הפיצול הממשלי בירושלים המזרחית הורגשו היטב בשגרת עבודתם של הנהגים: "הטרנזיטים לקחו את כל העבודה [...] ועבדו חלק עם השב"כ הפלסטיני וחלק עם השב"כ הישראלי. הם היו בשטח וחייבים להיות קשורים או עם הצד הזה או עם הצד הזה [...] כל מיני מודיעים [...]".<sup>9</sup> בסוף שנות התשעים התחבורה הלא פורמלית בעיר מנתה יותר מ־1,200 כלי רכב שביצעו כ־15,000 נסיעות ביממה, והיא סיפקה מענה ליותר מ־80% מתנועת הנוסעים אל מרכז העסקים של ירושלים המזרחית וממנו (ראו לוח 1).

לוח 1: מערכת התחבורה הציבורית הפורמלית והלא פורמלית בירושלים המזרחית, 1998

מערכת לא פורמלית	מערכת פורמלית	
1,000 טרנזיטים 245 מוניות	228 אוטובוסים, מהם 72 סדירים ו־156 לא קבועים	כלי רכב
15,000	723	מספר נסיעות
77,979	17,801	נוסעים
13	12	קווים
-	12	מספר חברות

מקור: צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים, "סקר נסיעות ונוסעים תחב"צ מזרח ירושלים", 1998.

לקראת סוף שנות התשעים, בשלהי תקופת הפיצול הממשלי, הוחלט במשרד התחבורה להתערב בתחום התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית מסיבות מקצועיות ופוליטיות. בתקופה זו כלי הרכב הלא פורמליים כבר הציפו את המרחב העירוני הפלסטיני והפריעו לזרימת התנועה בצירים הראשיים ובמרכז העסקים של העיר המזרחית. כמו כן הצטברו במשרד תלונות של נוסעים ושל מפעילים מורשים על שימוש בכלי רכב שלא עמדו בדרישות הבטיחות, על נסיעות ללא רישיונות וביטוחים נדרשים, על תחרות פרועה על נוסעים ועל התנכלויות לנוסעים ואליםות כלפיהם — בכלל זה מקרה אונס אחד שאירע ברכב הסעות.<sup>10</sup> אך ההחלטה להתערב נבעה בעיקר מראיית המערכת הלא פורמלית כ"ערעור מעמד רשויות

<sup>9</sup> ריאיון עם מנהל חברת תחבורה ציבורית, 30 בינואר 2013.

<sup>10</sup> ראו אושרוב 2010. כך גם לדברי עו"ד מתי עצמון, שייצג כמה מהמפעילים בתלונות אלו, בריאיון ב־7 בפברואר 2013.

השלטון הישראלי במקום בנושא התחבורה ובנושאים אחרים", ומרצון למנוע את מעורבותם של אנשי הרשות הפלסטינית בניהול המערכת הלא פורמלית.<sup>11</sup> מערכת התחבורה הציבורית נתפסה אפוא בעיני אנשי משרד התחבורה כרכיב במאבק בין ישראל לפלסטינים על נוכחות ושליטה במרחב העירוני.

הגוף היוזם, המנהל והמממן של התוכנית להסדרת מערכת התחבורה הציבורית היה משרד התחבורה, והיא הוצאה לפועל על ידי צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים – גוף המשותף למשרד התחבורה ולעיריית ירושלים. מטרותיה הראשיות של התוכנית היו חיזוק האחיזה הישראלית בניהול המרחב, הפסקת הפעילות של המפעילים הלא פורמליים ושיפור רמת השירות של מערכת התחבורה הציבורית במזרח העיר. הזיקה בין הצדקות מקצועיות של שיפור השירות לבין רציונל השליטה המרחבית בולטת בדבריו של נתן גוטמן, המתכנן הראשי בצוות תוכנית אב לתחבורה:

הרציונל היה להחזיר את מערכת השלטון למזרח ירושלים. פקחים פחדו להגיע למזרח העיר, הטרנזיטים סתמו את מרכז העיר. גם הנושא של פלייליים שהשתלטו על המערכת הזאת. זה היה האינטרס לקדם את השלטון הישראלי [...] אני נוסע לשם ומנסה להכניס תחבורה ציבורית גם כשהבנייה היא לא חוקית כי אם אין אז ייכנסו הפירטיים וזה היעדר חוק. כדי שתהיה מערכת מוסדרת – היא צריכה לתת את הטון ולא הפירטיים, ומצד שני לתת שירות. אצלי ההסתכלות לא משנה מבחינה פוליטית [...] יש דברים מינימליים שצריך לתת אם אתה אוהב או שונא, תחבורה, תאורה, פינוי זבל.<sup>12</sup>

רציונלים אלו תורגמו למשימות שמטרתן יצירת זיקה וכפיפות מינהלית ומקצועית בין מערכת התחבורה הציבורית הפלסטינית למשרד התחבורה הישראלי. עם משימות אלו נמנו קביעת קריטריונים טכניים, בטיחותיים ומשפטיים להפעלת קווים; קביעת התעריפים וצורת התמיכה הממשלתית למפעילי הקווים; קביעת תנאי קבלת רישיון להפעלת קו והקצאת הזכאות להפעלה; תכנון מסלולים חדשים ליעדים שהתחבורה הציבורית המוסדרת לא הגיעה אליהם קודם לכן, שדרוג מסלולי קווים קיימים וקביעת סוגי הרכבים שיפעלו בכל מסלול.<sup>13</sup> מטרות אלו נקבעו על סמך ידע ופרקטיקה מקצועית והן מבטאות רציונליזציה וקידוד של הפעילות במרחב. על פי סטיוארט אלדן, מנקודת המבט של מערכי הממשל, פעולות מעין אלה מחילות טכנולוגיות ובירוקרטיה של חישוביות (calculation) על המרחב ומאפשרות בכך את ייצורו כטריטוריה נמשלת ומנוהלת (Elden 2007).

התוכנית הופעלה בשנת 2004; קדמה לכך תקופת היערכות שבה בוצעו סקרים והוקמה המסגרת המינהלית, המשפטית והתפעולית להסדרת התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית.

11 צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים, "הסדרת התחבורה הציבורית במזרח ירושלים", מצגת לסיכום פעילות הצוות, שנה משוערת: 2006. כמו כן ראו את דבריו של אלכס לנגר בפתיה של מאמר זה.

12 ריאיון עם נתן גוטמן, מתכנן צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים, 17 בדצמבר 2010.

13 שם.

בשנים אלו הוכנו חוזים והוקמו חברות חדשות, בוצעו הדרכות, נרכשו כלי רכב חדשים, נקבעו מערכת כרטוס אחידה ומסלולי נסיעה והתוכנית שווקה לציבור. בינואר 2004, לאחר מהלך נרחב של אכיפה למיגור המסיעים הלא מורשים ולהורדתם מהכביש, החלה לפעול המערכת המוסדרת. על פי מדדי צוות תוכנית אב לתחבורה, התוכנית נחלה הצלחה שמתבטאת בעלייה בשימוש בתחבורה הציבורית הפורמלית: במאי 2005 מספר המשתמשים היומי במערכת המוסדרת היה 68,000 נוסעים — לעומת 17,800 נוסעים בשנת 1998. בשנת 2010 מספר הנוסעים במערכת המוסדרת עלה ל-93,935 — כ-88% מכלל הנסיעות היומיות. לעומת זאת, לפי ההערכות, שיעור הנוסעים בתחבורה הלא פורמלית מאז שנת 2008 הוא כ-10%–16% בלבד מנפח הנוסעים היומי.<sup>14</sup> משנת 2008 נתוני מערכת התחבורה של ירושלים המזרחית החלו להופיע בשנתון הסטטיסטי של ירושלים, ואפשר לראות בכך ייצוג שלה כמערכת נורמטיבית המקודדת ומוכללת בתוך מערכות השירותים והמינהל המדינתי.

#### תת־פורמליות בהסדרת מערכת התחבורה הציבורית בירושלים

כאמור, את התערבות המדינה במערכת התחבורה הציבורית הפלסטינית, כמו במערכות שירותים אחרות בירושלים המזרחית שאציין בהמשך, אני מבקש לאפיין כתת־פורמלית. מושג זה מבטא צורות הסדרה של אי־פורמליות עירונית החורגות במתכונתן מהנורמות המקובלות של מינהל ציבורי ותהליכי תכנון, ושתוצאותיהן הן על פי רוב נרמול ושימור הנחיתות התפקודית של מערכות שירותים ותשתיות בירושלים המזרחית לעומת מקבילותיהן בעיר המערבית. כאמור, מטרתם של "פתרונות מיוחדים" מעין אלו אינה בהכרח השוואת רמת השירותים במזרח העיר ובמערבה ושוויון אזרחי ועירוני, אלא ייצור שליטה וייצוב של הסדר העירוני. מאפיינים אלו של מעורבות הפקידות המקצועית ומערכי הממשל בניהול חיי האוכלוסייה נובעים לרוב מהפליה ומאדישות מצד הרשויות העירוניות והמדיניות, לצד חוסר יכולת או חוסר רצון שלהן לפעול במרחב העירוני על פי אמות המידה המקצועיות המקובלות. סיבות נוספות לכך הן בדרך כלל תנאים פיזיים, חברתיים ופוליטיים מגבילים — למשל עוינות והתנגדות מקומית לפעילות המזוהה עם השלטון, קיומן של מערכות סמכות חלופיות ולעומתיות, או מגבלות פיזיות הנובעות מאופייה של הסביבה הבנויה ועורמות קשיים על פעולה תכנונית נורמטיבית.

במקרה של הסדרת התחבורה הציבורית הפלסטינית, להתנגדות הפלסטינית היה תפקיד חשוב בהבניית צורת הפעולה של המתכננים כתת־פורמלית. לדוגמה, הסקר המקדמי הראשון — שנערך בשנת 1998, בסוף תקופת הפיצול הממשלי, ונועד לכמת את תדירויות הנסיעה במסלולים קיימים — נכשל עקב גירושם של הסוקרים מהשכונות על ידי מפעילים

<sup>14</sup> צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים, "דה־ארגון במערכת התחבורה הציבורית במזרח ירושלים", ערכון משנת 2009.

לא מורשים שראו בהתערבות המדינה איום על פרנסתם. במקרה אחד נחטפו סוקרים מאזור עבודתם בצפון ירושלים והובאו לרמאללה על ידי אנשי הרשות הפלסטינית. בסקרים הבאים הוצמדה לסוקרים אבטחה, ומפות ושאלונים שנמסרו לנוסעים בסקרים שנערכו באוטובוסים לא נשאו סימני זיהוי שלטוניים. וכדברי המתכנן הראשי בריאיון עמי: "אני האמנתי שצריך לעבוד בשקט".<sup>15</sup>

אחד הביטויים המרכזיים לצורת הפעולה החריגה של מתכנני משרד התחבורה היה העובדה שלא נערך מכרז ארצי להפעלת אשכול הקווים של ירושלים המזרחית. מאז תהליכי הליברליזציה שהונהגו בענף התחבורה הציבורית בשנת 2002, חובת המכרזים הוטלה על אשכולות של קווי תחבורה ציבורית וחברות ההפעלה מתחרות על הפעלתם (צ'רטוף 2009). ואולם בירושלים המזרחית לא הייתה לשיטה זו תוחלת, כפי שהסביר המתכנן הראשי:

אם היינו יוצאים למכרז, אם היו עולים עליו חברות אחרות, נגיד אגד, יש בעיה במזרח ירושלים שאי-אפשר, צריך לקבל את הסכמת התושבים, המוח'תאר, לחברה. כלומר חברה יכולה להיות מקומית. אם מישו מבחוץ ירצה להפעיל חברה לא יתנו לו להפעיל, זה צריך להיות אנשים מקומיים, אחרת לא יתנו לו.<sup>16</sup>

תחת פרסום מכרז ארצי להפעלת אשכול הקווים של ירושלים המזרחית, נאלצו המתכננים לשתף את המפעילים המקומיים ולהתחשב בעמדותיהם לאורך תהליך ההסדרה כולו. דוגמה לכך ניתן לראות בניסיונות — שלא צלחו — לרתום את המפעילים המורשים להתמודד עם המפעילים הלא פורמליים. המתכננים הציעו למפעילים הוותיקים לשלב את המפעילים הלא פורמליים בחברותיהם או להרחיב את פעילותם לאזורים שבהם פעלה המערכת הלא פורמלית. החברות הוותיקות סירבו להצעות אלו בטענה שהן רוצות לשמור על הסדר החוקי והמקצועי שלהן ובכך שהן אינן יכולות לפעול בכפרים ובשכונות שהן אינן מזוהות אתם מבחינה חברתית או משפחתית. במהלך ההתדיינות על נושאים אלו המפעילים תבעו מהמתכננים את חיזוקו של המערך הפורמלי, החוקי, כנגד ניסיונה של המדינה להתמודד עם המפעילים הלא מורשים באמצעותם. בעליה של חברת קווי צפון ירושלים מתאר, מנקודת מבטו, את המשא ומתן שנוהל בעניין זה:

בא דרור [גנון], ביקש ממני להפעיל את הטרנזיטים על הקו שלי, על הרישיון שלי, ושאני אפעיל אותם. אמרתי לו: "אני לא יכול משתי סיבות. הצורה של נהג טרנזיט זה שהוא עברין, הוא לא יכול לתת את התמונה של נהג שירות על הקו של רמאללה". גם הלכו לעומר אל-ח'טיב ואמרו לו, והוא אמר שהוא לא ייתן לאף טרנזיט אצלו. הוא הציע להם [בדרום העיר] שייכנסו לג'בל מוכבר והם אמרו לו "זה לא יעבוד, לא ייתנו לנו, הם ישרפו אותנו".<sup>17</sup>

15 ריאיון עם נתן גוטמן, ראו לעיל הערה 12.

16 שם.

17 ריאיון עם ראיד טוויל, מנהל חברת קווי צפון בירושלים המזרחית. דרור גנון הוא האחראי הממונה על התחבורה הציבורית מטעם משרד התחבורה; עומר אל-ח'טיב הוא מפעיל קווי א-טור.

כאמור, מצב עניינים זה הביא את המתכננים לנקוט פרקטיקה מקצועית חריגה של שיתוף המפעילים הלא פורמליים בהליך ההסדרה. תהליך זה בוצע בכמה שלבים: איתור בעלי העניין, קיום כנסי הסברה ושכנוע של המפעילים הלא פורמליים והמוח'תארים להשתתף בתוכנית ההסדרה. המתכננים הציעו למפעילים הלא פורמליים להקים חברות, לעמוד בתנאים להפעלת תחבורה ציבורית ולהפעיל באופן מורשה קווים במקומות שבהם החברות הקיימות אינן פועלות. התמריץ למפעילים היה סבסוד ממשלתי להצטיידות ברכבים חדשים ותמיכה מקצועית לאורך תהליך ההסדרה. ואכן, לאחר תהליך היערכות, ובסיוע ובליווי כלכלי ומשפטי, הוקמו חמש חברות חדשות, כך שבסך הכול, עם הפעלת התוכנית, פעלו במזרח ירושלים 17 חברות תחבורה ציבורית – מספר דומה לכלל חברות התחבורה הציבורית שפעלו בישראל שבגבולות 67' באותו הזמן. כך תיאר אחד המפעילים החדשים את התהליך:

ואז עברו לשלב אחר. אמרו: "נביא לכם מיניבוסים של 19 נוסעים ואוטובוסים, ואנחנו נעזור לכם". עשו תנאים. אמרו: "תביאו קציני בטיחות, תסדרו את הקווים, אנחנו נעזור לכם". דרור [גנון] אסף את הסדרנים, הגיעו למוח'תארים, אמרו להם: "בואו, אנחנו רוצים לסדר את התחבורה הציבורית". מי שהאמין במשרד התחבורה הלך והביא אוטובוסים. מי שלא האמין המשיך את הטרנזיטים.<sup>18</sup>

החרגה נוספת של מערכת התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית מתבטאת באי־תשלום סובסידיות לחברות הפלסטיניות על פי מספרי נוסעים ועל נוסעים הזכאים להנחה. נושא זה נשאר סלע מחלוקת ומקור למרמור ולתסכול בקרב המפעילים. אמנם עד שנת 2012 משרד התחבורה סבסד את החברות בכשמונה מיליון ש"ח לשנה, אך רוב התקציב יועד להשתתפות בחידוש ציי הרכב. באופן יוצא דופן לסוג זה של הסכמים בישראל, הסכם ההפעלה שנחתם בין משרד התחבורה לחברות בשנת 2004 קובע שהחברות אינן רשאיות לקבל סובסידיות מהמדינה על הסעות שהתחייבו לבצע בהנחה. המפעילים סבורים שמשרד התחבורה הונה אותם כאשר חייב אותם להסיע בהנחה ללא פיצוי, והם מייחסים את הסכמתם לתמימותם ולאוזלת ידו של עורך הדין שייצג אותם מול המדינה לקראת חתימת ההסכם.<sup>19</sup> אחת מתוצאות אי־תשלום הסובסידיות היא כרסום מתמיד באיכות השירות, והדבר עשוי לפגוע ביציבות ההסדרים שהושגו, למשל במקרים שבהם נהגים נמנעים מלהסיע קשישים ותלמידים הזכאים להנחה ברמי הנסיעה.

לבד מצורות העבודה החריגות שנקטו המתכננים לעומת הנהוג בישראל, ניתן לייחס תת־פורמליות גם לתוצרי תוכנית ההסדרה. אמנם מערכת התחבורה הפלסטינית עברה ברובה המכריע מתפקוד אי־פורמלי לתפקוד פורמלי, ואין ספק כי התוכנית הצליחה לשפר את רמת התפקוד והשירות של התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית. ואולם המערכת נשארה

18 ריאיון עם מפעיל לא פורמלי לשעבר שכיום הוא מפעיל מורשה, 7 בנובמבר 2012.

19 נכון למועד כתיבת המאמר (קיץ 2015), נושא תשלום הסובסידיות נתון עדיין במשא ומתן בין המדינה למפעילים.



נחותה במידה רבה לעומת מערכות ישראליות מקבילות, בעיקר לנוכח מיעוט של קווים ומסלולים ביחס לגודל האוכלוסייה ופיזור בהשוואה למערב העיר (Rokem and Vaughan 2017). דוגמה נוספת היא נגישותה הנמוכה של המערכת לנוסעים עם מוגבלויות. משרד התחבורה ערך תוכנית אב כלל-ארצית להנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלויות, על פי דרישות החוק; תוכנית זו חלה על קווי אגד במערב ירושלים אך היא אינה חלה על מערכת התחבורה הציבורית בעיר המזרחית (סיון 2012). כמו כן, מערכת התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית עדיין אינה משולבת במערך הכרטוס האלקטרוני העירוני או הארצי, והנוסעים בה אינם יכולים לרכוש כרטיס המאפשר מעבר למערכות אחרות של הסעת המונים.<sup>20</sup> חברות התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית גם אינן מופיעות בדוחות הבקרה התפעולית שמפרסם משרד התחבורה ולא ברשימת החברות המפעילות תחבורה ציבורית בישראל.<sup>21</sup>

### דיון מסכם: דפוסים של ממשול והמלכוד העירוני-פוליטי של ירושלים המזרחית

תהליכי הממשול והתת-פורמליזציה בירושלים המזרחית מתקיימים גם בתחומים עירוניים נוספים. עקב קוצר היריעה אסקור כאן בקצרה שניים מהם: תחום החינוך ותחום הבריאות.<sup>22</sup> מאז 1967 היה תחום החינוך מוקד להתנגדות לשלטון הישראלי ולשימור של זהות לאומית ועירונית פלסטינית. הביטויים המרכזיים לכך הם המשך לימוד תוכנית הלימודים הירדנית בשנות הייצוב, מעבר לתוכנית הלימודים הפלסטינית ב-1994 ומגזר פרטי גדול שאינו נתון לפיקוח מדינתי (Yair and Alayan 2009). גם מערכת החינוך נתונה להפליה חמורה ורב-שנים שהביאה לנחשלות ולנחיתות תפקודית. הביטויים המרכזיים לכך הם אחוזי נשירה עצומים מבתי הספר, בשיעור של 13%–17%; חוסר השקעה בבניית מתקני לימוד, שהביא למחסור עצום של כ-1,200 כיתות לימוד; וחוסר באיוש תפקידים של תומכי למידה כמו יועצים חינוכיים.<sup>23</sup> אחת המגמות המובהקות המבטאות התגברות של הזיקות בין מערכת החינוך למערכי המדינה בעשור האחרון היא עלייה במספרם של בתי ספר במעמד "מוכר שאינו רשמי" (מוכש"ר). אלו הם בתי ספר בבעלות פרטית העומדים בקריטריונים של תקצוב על ידי משרד

<sup>20</sup> מאז הפעלת התוכנית במתכונתה המוסדרת ב-2004 ועד היום מתקיים משא ומתן בין המפעילים למשרד התחבורה על איחוד החברות לגוף תאגידי ועל הקמת מערכת סליקה משותפת שתאפשר הטמעת כרטוס אלקטרוני.

<sup>21</sup> ראו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, "נתוני הבקרה התפעולית על הפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים", דוח לשנת 2012 ודוח למחצית הראשונה של שנת 2013 (מקוץ).

<sup>22</sup> להרחבה בתחומי החינוך והבריאות ראו שלמה 2015.

<sup>23</sup> להרחבה ראו עליאן ואחרים 2012. המידע על מחסור בכיתות לימוד ועל כיתות לא תקניות לקוח מהרצאתה של לארה מובארכי, מנהלת האגף לחינוך ערבי בעיריית ירושלים, שהתקיימה ב-6 ביולי 2015 במכון ירושלים לחקר ישראל.

החינוך ואמורים להיות מפוקחים על ידי. בתחילת שנות התשעים, יותר ממחצית (50%–60%) מהתלמידים בירושלים המזרחית למדו בבתי ספר בבעלות פרטית, שתפקדו מחוץ למוטת השליטה והפיקוח של משרד החינוך ולכן גם בניגוד לחוק הפיקוח על בתי ספר (תשכ"ט-1969); ואילו בשנת 2015 שיעור התלמידים שלמדו בבתי הספר הפרטיים היה רק 16% מכלל התלמידים בירושלים המזרחית, ושיעור הלומדים בבתי ספר במעמד מוכש"ר השתווה לשיעור הלומדים במערכת הרשמית (42% מהתלמידים).<sup>24</sup> שינוי מבני זה משקף את הכלתה של המערכת במנגנוני המדינה. עם זאת, בעוד בחינוך היהודי והערבי בישראל גידול במוסדות מוכש"ר נחשב סממן של הפרטת מערכת החינוך לטובת מוסדות ייחודיים על פי דרישות קבוצתיות (מיכאלי 2015), הרי בירושלים המזרחית מוסדות אלו הם בגדר פתרון מינהלי-חינוכי תת-פורמלי וחריג במתכונתו לכשלים ולהפליה רבת-השנים של מערכת החינוך הערבי – ובעיקר למחסור בכיתות לימוד. רובם הגדול מלמדים את תוכנית הלימודים הפלסטינית והפיקוח הממשלתי עליהם מוגבל מאוד. כמו כן ביקורת נרחבת נמתחת על בתי ספר אלו: על שכר הלימוד הגבוה, על רמת הלימודים הנמוכה ועל כך שהם מתנהלים לפי הגיון פעולה מוטת רווח (עליאן ואחרים 2012; רוזנברג 2012).

הסדר חריג נוסף במערכת החינוך בירושלים המזרחית, שמטרתו לפתור את בעיית המחסור העצום בכיתות לימוד, הוא שכירת מבנים והסבתם למתקני לימוד על סמך אישורים חריגים. בשנת 2012, כך על פי מינהלת החינוך בעיריית ירושלים, פעלו בירושלים המזרחית כ-700 כיתות שאינן עומדות בתקנים של משרד החינוך.<sup>25</sup> המדינה נדחקה לפתרון תת-פורמלי זה עקב ביקורת שהופנתה אליה מבג"ץ עקב אי-עמידתה במחויבותיה על פי חוק חינוך חובה (תש"ט-1949).<sup>26</sup>

גם בתחום הבריאות הקהילתית מתקיימים הסדרים מינהליים חריגים. למשל, ספקי שירותי הבריאות הפלסטיניים, שהחלו לפעול בכפרים ובשכונות מאמצע שנות התשעים בחסות קופות החולים הישראליות, פועלים על פי הסכם מיוחד שבו הם מתוגמלים על ידי הקופות "פר קפיטה" – כלומר על פי מספר המבוטחים שהם מגייסים מקרב הקהילות בכפרים ובשכונות והרשומים במרפאותיהם. הסדר זה, הדומה במתכונתו למיקור-חוץ של שירותי רפואה, מאושר על ידי משרד הבריאות אך ורק בירושלים המזרחית, עקב אי-יכולתן של הקופות לפעול בכפרים ובשכונות הפלסטיניות באותו האופן שבו הן פועלות בישראל. בישראל שבגבולות 1967 אסור לקופות החולים להעניק תפקיד או מעמד ניהולי לגורם חיצוני במרפאותיהן. מבקר המדינה בדק את פעילות קופת חולים מאוחדת בירושלים המזרחית, וקבע כי הסדרים אלו עשויים להביא לכך "ששיקולים כלכליים הנוגעים להתחשבות כלכלית של הקופה עם הזים [...] עלולים להשפיע על קבלת ההחלטות הרפואיות, והנפגעים העיקריים ממצב זה הם מבוטחי הקופה במזרח ירושלים" (מבקר המדינה 2010, 139).

<sup>24</sup> על פי לארה מובארכי (שהוזכרה לעיל), ועל פי נתוני השנתון הסטטיסטי המופיע באתר מינהלת חינוך ירושלים.

<sup>25</sup> ראו הכנסת ה-19, פרוטוקול מס' 8 משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, 12 במאי 2013.

<sup>26</sup> ראו בג"ץ 5373/08, אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח', פסק דין מיום 6 בפברואר 2011.

נוסף על התחומים שנסקרו כאן, טענתי בדבר ממשולה של ירושלים המזרחית נתמכת בעקיפין על ידי מחקרים נוספים, המורים על התגברות הזיקות בין מערכות המינהל הציבורי והכלכלה הישראליות לבין העירוניות והאוכלוסייה הפלסטיניות. למשל, ניכר גידול מתמיד בפנייה של פלסטינים לבית הדין השרעי הישראלי (Shahar 2015); ואפשר לזהות מגמה של התפתחות ביחסי הגומלין בין הפלסטינים למסד התכנוני (Braier 2013) וכן בתחומי התעסוקה והמסחר (Shtern 2015). בשיח הציבורי ניתן להתייחס בהקשר זה לטענתו של עיתונאי הארץ ניר חסון בנוגע לתהליכי "ישראליות" של ירושלים המזרחית (חסון 2012א; 2012ב; 2014).

לסיכום, התהליכים שעליהם הצבעתי במאמר זה מורים על שינוי הדרגתי בפוליטיקה העירונית בירושלים, שינוי שעיקרו הוא חדירת זרועות המינהל הישראלי והפקידות המקצועית לעירוניות הפלסטינית ותוצאתו היא העמקת התלות הכלכלית והתפקודית של המערכת העירונית הפלסטינית בישראל. כאמור, תהליכים אלו מתאפשרים בעקבות יצירתה, בעשורים האחרונים, של כלכלה עירונית של מחסור והדעכה של תפקודים עירוניים, שבטעייה חלקים גדולים מהאוכלוסייה ומהמערכת העירונית הפלסטינית הולכים ומסתגלים לשלטון הישראלי, בליט בררה ותוך גילויי התנגדות ואמביוולנטיות. ואולם, כפי שביקשתי להראות, מדובר בהתערבות ממשלית חלקית וחסרה, בעיקר באמצעות הסדרים ודפוסי פעולה מינהליים ותכנוניים – שכיניתי תת-פורמליים – הממסדים ומנרמלים את החריגות של האזורים הפלסטיניים בירושלים ביחס למרחב התפקודי הישראלי.

משמעותם העיקרית של תהליכי ממשול אלו היא העמקה ושכלול של יחסי השליטה וההכפפה בירושלים המזרחית, הנסמכים כעת לא רק על סיפוח משפטי ואמצעי כפיייה ריבוניים אלא גם על מעורבות ממשלית ישראלית "מייצבת" – המתווכת באמצעות מערכות הכלכלה והשירותים העירוניים. חשוב לציין שלצד תהליכי ממשול אלה ממשיכה לפעול בשני העשורים האחרונים מדיניות הדיכוי, ההפליה והדחיקה הישראלית כלפי הפלסטינים בירושלים. הביטויים המרכזיים לכך הם התגברות עוצמתן הפוליטית ויכולתן המעשית של קואליציות חדשות הפועלות לייחוד השכונות הפלסטיניות והמשך הניסיונות להגברת השליטה והנוכחות היהודית בהר הבית/אל-חרם אל-שריף. בין האמצעים המשמשים לכך אפשר למנות פיתוח אתרים ארכיאולוגיים; הקמת התנחלויות בלב השכונות ופינוי פלסטינים מבתים שהיו בבעלות יהודית טרם הקמת המדינה; והמשך הגבלת הבנייה והפיתוח באזורים הפלסטיניים, בין היתר על ידי הכרזה על שטחים סביבם כגנים לאומיים. מאז אירועי קיץ 2014 ולנוכח החמרה במקרי האלימות ההדדיים בין ישראלים לפלסטינים, ישראל נוקטת ביתר שאת אמצעי ענישה קולקטיביים כלפי השכונות והכפרים הפלסטיניים בירושלים.<sup>27</sup>

זהו אפוא תמציתו של המלכוד הגיאוגרפי-עירוני-פוליטי שבו נתונים הכפרים והשכונות הפלסטיניים בירושלים המזרחית מאז כליאתם במרחב התפקודי הישראלי על ידי מכשול

27 ראו עיר עמים 2009; קולקה ואחרות 2012; ג'רופי 2015; כהן-רבר 2015; מזרחי 2015.

ההפרדה והשבר הפוליטי-עירוני שנוצר עקב השלכותיו של תהליך אוסלו. מצד אחד, זיקותיהם התפקודיות והיומיומיות לגדה המערבית הולכות ונשחקות, והם נדחקים למעורבות גוברת עם מנגנוני המדינה והכלכלה הישראליים. מצד שני, המדינה רואה בהם אוכלוסייה של לא אזרחים זמניים-קבועים ולא רצויים, ואת תחומי מושבם היא רואה כמרחבים אפורים המוכלים במנגנוני המדינה והממשל באופן חלקי ומפלה. אך ובעיקר, וכפי שביקשתי להראות במאמר זה, המלכוד העירוני של ירושלים המזרחית הביא לשינוי בתצורה של הכיבוש הישראלי, שכעת פועל לא רק באמצעות מערכי השיטור והפיקוח המדינתיים, אלא גם באמצעות המינהל והשירותים הציבוריים, למשל בתי הספר, המרפאות השכונתיות ומערכת האוטובוסים העירוניים. התפתחות זו במאפייניו הממשלם של הכיבוש העירוני בירושלים, והתת-פורמליות המאפיינת אותה, היא האחראית במידה רבה להמשך ייצורו וייצובו של מרחב עירוני אפור של חריגות מינהלית, תת-פיתוח, עוני והתנגדות.

### ביבליוגרפיה

- אורשוב, אלי, 2010. "קווי 67: כך התייעלה התחבורה הציבורית במזרח ירושלים", nrg, 7.2.2010.  
 בנבנשתי, מירון, 1973. מול החומה הסגורה: ירושלים החצויה והמאוחדת, ירושלים: ויידנפלד ניקולסון.  
 בנזימן, עוזי, 1973. ירושלים: עיר ללא חומה, ירושלים: שוקן.  
 בוורמן, אירוס, 2006. "אי-חוקיות במזרח ירושלים: בין הריסות בתים להתנגדות", תיאוריה וביקורת 28 (אביב), עמ' 11–41.  
 גרופי, רועי, 2015. אלימות לאומנית בירושלים: הרשויות הישראליות — בין תפישה בטחונית לבין ליבוי ושפה רפה, ירושלים: עמותת עיר עמים.  
 האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2015. עובדות ונתונים: ירושלים המזרחית 2015 (מקוון).  
 חסון, ניר, 2012א. "תעודת בגרות כחולה: תעודת המעבר החינוכית של תושבי מזרח ירושלים בדרך לקבלת עבודה בישראל", הארץ, 28.8.2012.  
 —, 2012ב. "תעודה כחולה: מצרך מבוקש במזרח ירושלים", הארץ, 29.12.2012.  
 —, 2014. "האנומליה המסוכנת של מזרח ירושלים", הארץ, 31.10.2014.  
 כהן, הלל, 2007. כיכר השוק ריקה: עלייתה ונפילתה של ירושלים הערבית, ירושלים: עברית הוצאה לאור ומכון ירושלים לחקר ישראל.  
 כהן-בר, אפרת, 2015. בנייה במלכודת התכנון: מדיניות, תכנון ופיתוח בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, עמותת במקום (מקוון).  
 לפידות, רות, 2008. "מעמד הערבים תושבי מזרח ירושלים", אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן-טוב (עורכים), 40 שנה בירושלים: 1967–2007, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 122–132.

- מבקר המדינה, 2010. "דוחות ביקורת על קופות החולים", דוחות מיוחדים (מקוון).  
 מזרחי, יונתן, 2015. הפעילות הארכיאולוגית בעיר העתיקה ומקומה במאבק הפוליטי והדתי, ירושלים: עמותת עמק שווה.
- מיכאלי, ניר, 2015. "הפרטה במערכת החינוך", יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי והפרטי, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 183–237.
- מרחב, ראובן, ורותם גלעדי, 1999. הממלכה ההאשמית הירדנית ותפקידה בהסדר קבע עתידי בירושלים: היבטים משפטיים, מדיניים ומעשיים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- סיוון, אסתר, 2012. "מזרח ירושלים: התחבורה הציבורית אינה נגישה", עמותת בזכות, 7.3.2012 (מקוון).
- עיר עמים, 2009. "התנחלות ישראלית בשכונות פלסטיניות במזרח ירושלים: תמונת מצב, אוגוסט 2009" (מקוון).
- עליאן, נסרין, מחמוד קארעין, קרן צפריר, מירי גרוס וטלי ניר, 2010. מרחב לא מוגן: כשל הרשויות בהגנה על זכויות אדם באזורי התנחלויות שבירושלים המזרחית, האגודה לזכויות האזרח בישראל (מקוון).
- עליאן, נסרין, רונית סלע, טליה רמתי ותמר לוטר, 2012. ציון: נכשל — מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית, האגודה לזכויות האזרח ועמותת עיר עמים (מקוון).
- צפדיה, ארז, ואורן יפתחאל, 2014. "עיר המחר האפורה", טובי פנסטר ואורן שלמה (עורכים), ערי המחר: תכנון, צדק וקיימות היום, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 176–193.
- צ'רטוף, יעקב סרחיו, 2009. התחבורה הציבורית בישראל: תמונת מצב והדרכים לעידודה, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (מקוון).
- קולקה, טל, אפרת כהן-בר ושרי קרוניש, 2012. מציבורי ללאומי: גנים לאומיים בירושלים המזרחית, דוח עמותת במקום (מקוון).
- קליין, מנחם, 1999. יונים בשמי ירושלים: תהליך השלום והעיר, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- קליין, מנחם, טליה ששון, אשרת מימון ותמר לוטר, 2012. זמניים קבועים, דוח עמותת עיר עמים (מקוון).
- קמחי, ישראל, 1994. "בסימן תמורה 1967–1993", אורה אחימאיר (עורכת), ירושלים: תמונת מצב, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 9–26.
- רוזנברג, עוז, 2012. "בניגוד לחוק: בתי ספר במזרח ירושלים מענישים תלמידים שלא שילמו שכר לימוד", הארץ, 19.6.2012.
- רומן, מיכאל, 1984. יחסי הגומלין בין המגזר היהודי והערבי בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שלמה, אורן, 2015. "ממשולה של ירושלים המזרחית בתקופת פוסט-אוסלו: ניהול ושליטה בשלוש מערכות שירותים עירוניים", עבודת דוקטור, המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- תמרי, סלים, 2004. "ירושלים: שאלות של שלטון וכפיפות", המזרח החדש מד, עמ' 213–225.

- ALSayyad, Nezar, 2004. "Urban Informality as a 'New' Way of Life," in Ananya Roy and Nezar ALSayyad (eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Md.: Lexington Books, pp. 7–30.
- Braier, Michal, 2013. "Zones of Transformation? Informal Construction and Independent Zoning Plans in East Jerusalem," *Environment and Planning A* 45(11), pp. 2700–2716.
- Brooks, Robert D. (ed.), 2007. *The Wall: Fragmenting the Palestinian Fabric in Jerusalem*, Jerusalem: The International Peace and Cooperation Center.
- Cervero, Robert, and Aaron Golub, 2007. "Informal Transport: A Global Perspective," *Transport Policy* 14(6), pp. 445–457.
- Cheshin, Amir, Bill Hutman and Avi Melamed, 1999. *Separate and Unequal: The Inside Story of Israeli Rule in East Jerusalem*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dean, Mitchell, 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London and Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Dumper, Michael, 2014. *Jerusalem Unbound: Geography, History, and the Future of the Holy City*, New York: Columbia University Press.
- Elden, Stuart, 2007. "Governmentality, Calculation, Territory," *Environment and Planning D* 25, pp. 562–580.
- Fenster, Tovi, 2004. *The Global City and the Holy City: Narratives on Planning, Knowledge and Diversity*, Harlow, UK and New York: Pearson and Prentice Hall.
- Foucault, Michel, 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978*, trans. from the French Graham Burchell, ed. Michel Senellart, New York: Palgrave Macmillan.
- Hansen, Thomas Bloom, and Finn Stepputat (eds.), 2005. *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Huxley, Margo, 2008. "Space and Government: Governmentality and Geography," *Geography Compass* 2(5), pp. 1635–1658.
- Jubeh, Nazmi, 2015. "Jerusalem: Five Decades of Subjection and Marginalization," *Jerusalem Quarterly* 62, pp. 7–28.
- Khamaisi, Rassem, and Rami Nasrallah, 2006. "Jerusalem: From Siege to a City's Collapse?" in Philipp Misselwitz and Tim Rieniets (eds.), *City of Collision: Jerusalem and the Principles of Conflict Urbanism*, Basel: Birkhäuser, pp. 163–169.
- Klein, Menachem, 2005. "Old and New Walls in Jerusalem," *Political Geography* 24, pp. 53–76.

- , 2008. "Jerusalem as an Israeli Problem: A Review of Forty Years of Israeli Rule over Arab Jerusalem," *Israel Studies* 13(2), pp. 54–72.
- Legg, Stephen, 2007. *Spaces of Colonialism: Delhi's Urban Governmentalities*, Oxford: Blackwell.
- Margalit, Meir, 2006. *Discrimination in the Heart of the Holy City*, Jerusalem: International Peace and Cooperation Center.
- McFarlane, Colin, and Michael Waibel (eds.), 2012. *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*, London: Ashgate.
- Pullan, Wendy, 2013. "Conflict's Tools: Borders, Boundaries and Mobility in Jerusalem's Spatial Structures," *Mobilities* 8(1), pp. 125–147.
- Rokem, Jonathan, and Laura Vaughan, 2017. "Segregation, Mobility and Encounters in Jerusalem: The Role of Public Transport Infrastructure in Connecting the 'Divided City,'" *Urban Studies* (online).
- Romann, Michael, and Alex Weingord, 1991. *Living Together Separately: Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*, Princeton: Princeton University Press.
- Roy, Ananya, 2009. "Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization," *Planning Theory* 8(1), pp. 76–87.
- Roy, Ananya, and Nezar AlSayyad (eds.), 2004. *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Md.: Lexington Books.
- Salem, Walid, 2006. "Internationalization and Externalization: Palestinian Jerusalemites Adaptations with an Internal Occupation," a paper presented at the seminar "Bringing down the Wall II: Societies in Asymmetric Conflict – The Impact of the Occupation on the Palestinian and Israeli Identities," The Center of Contemporary Culture of Barcelona (CCCCB).
- Scott, David, 1995. "Colonial Governmentality," *Social Text* 43, pp. 191–220.
- Shahar, Ido, 2015. *Legal Pluralism in the Holy City: Competing Courts, Forum Shopping and Institutional Dynamics*, London: Ashgate.
- Shlomo, Oren, 2016a. "Sub-Formalization in East Jerusalem Schooling," *Geography Research Forum* 36, pp. 51–67.
- , 2016b. "Between Discrimination and Stabilization: The Exceptional Governmentalities of East Jerusalem," *City* 20(3), pp. 428–440.
- , 2017. "Sub-formality in the Formalization of Public Transport in East Jerusalem," *Current Sociology* 65(2), pp. 260–275.
- Shtern, Marik, 2015. "Urban Neoliberalism vs. Ethno-National Division: The Case of West Jerusalem's Shopping Malls," *Cities* 52, pp. 132–139.

- UNCTAD, 2013. *The Palestinian Economy in East Jerusalem: Enduring Annexation, Isolation and Disintegration*, Geneva: United Nations.
- Yacobi, Haim, 2015. "Jerusalem: From a 'Divided' to a 'Contested' City – and Next to a Neo-Apartheid City?" *City* 19(4), pp. 579–584.
- Yair, Gad, and Samira Alayan, 2009. "Paralysis at the Top of a Roaring Volcano: Israel and the Schooling of Palestinians in East Jerusalem," *Comparative Education Review* 53(2), pp. 235–257.
- Yiftachel, Oren, 2009. "Critical Theory and 'Gray Space': Mobilization of the Colonized," *City* 13(2–3), pp. 246–263.