

# סקירה – תוכנית שלם

## התוכנית לחשיפת ירושלים הקדומה

### הקדמה

מדי שנה בשנה ממשלת ישראל מציינת את יום ירושלים בישיבת ממשלה חגיגית באתר נבחר בעיר. לרגל חמישים שנה לשליטה של ישראל במזרח ירושלים הוחלט לקיים ב-28 במאי 2017 ישיבה חגיגית במנהרות הכותל המערבי שמתחת לרובע המוסלמי בעיר העתיקה. בפתח הישיבה הדגיש ראש הממשלה בנימין נתניהו את חשיבותה של ישיבה זו:

”במקום הזה המלך שלמה בנה את בית המקדש הראשון. במקום הזה בנו שבי גלות בבל את בית המקדש השני, ולאחר חורבן הבית השני, המקום הזה היווה מוקד לכיסופי עמנו במשך דורות. חלפו אלפי שנים, עם ישראל חזר לארצו, הקים את מדינתו ובונה את בירתו המאוחדת.”

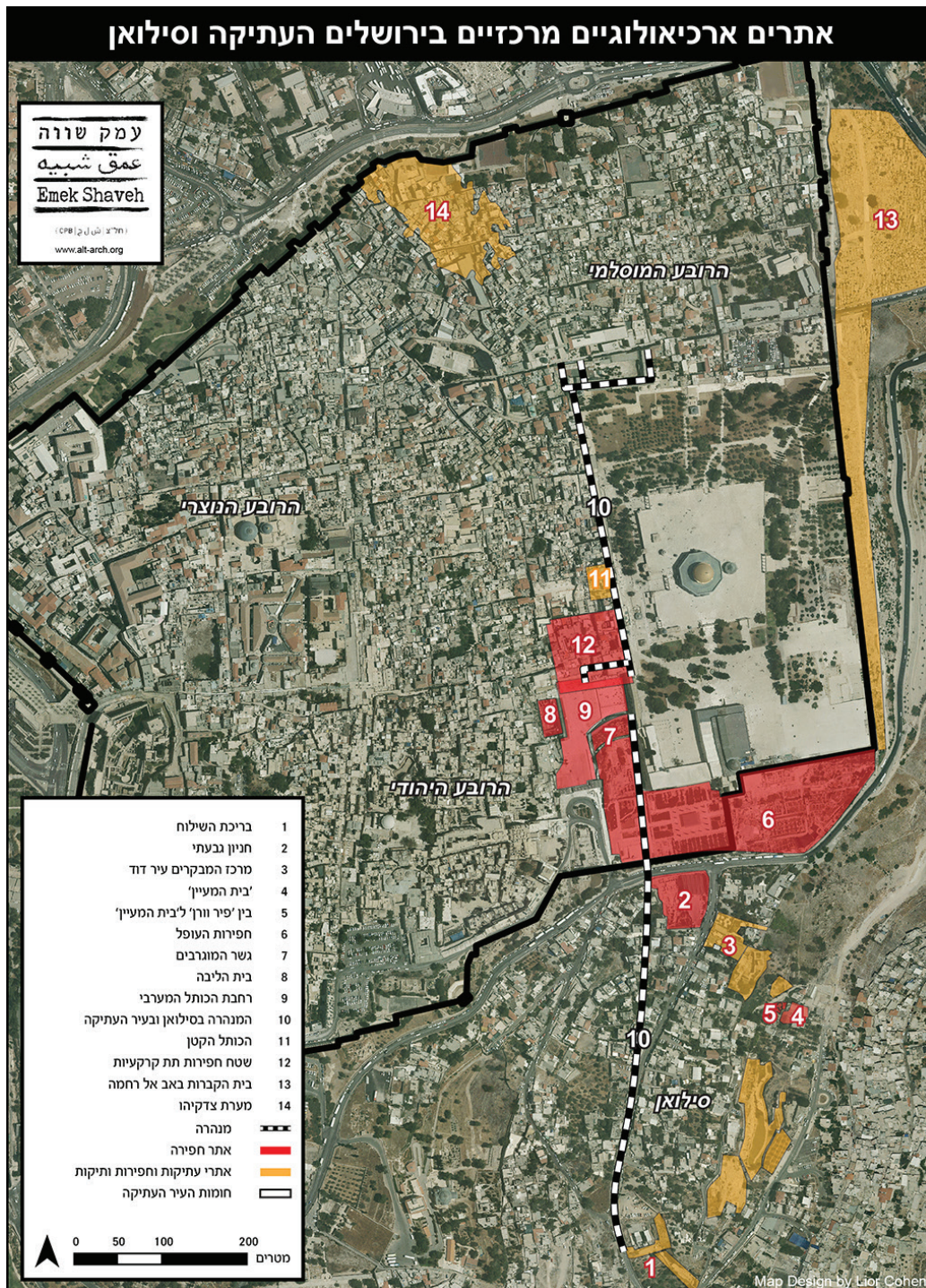
במהלך הישיבה הוכרזה התוכנית לחשיפת ירושלים הקדומה – תוכנית שלם. תוכנית זו מקדמת חפירות ארכאולוגיות מסיביות בעיר העתיקה ובסילוואן, מפתחת את האתרים הארכאולוגיים באגן ההיסטורי של ירושלים לשם תיירות בהם, ויש לה השפעה רבה על אופן ההתנהלות של מדינת ישראל ושל גופים הפועלים מטעמה בעיר העתיקה ובסביבתה.

במסמך זה נבחן את משמעותה של תוכנית שלם, נעמוד על עקרונותיה ונראה כי היא המשך של תהליכים המתרחשים בעשרים השנים האחרונות באזור האגן ההיסטורי של ירושלים. תהליכים אלו כוללים השתלטות של עמותות ימין על אתרי המורשת החשובים של ירושלים כדי לקדם את מטרותיהן הפוליטיות והאידיאולוגיות. בתוך כך הם פוגעים בתושבים הפלסטינים ובמורשת הלא יהודית במזרח ירושלים. ההכרזה על תוכנית שלם הציבה את הממשלה בחזית של פעילות שבמשך עשורים הייתה חלק של מפעל התנחלות שלמראית עין היה בלתי ממוסד וייצג רק קבוצות שוליים קיצוניות בחברה הישראלית.

# תוכניות קודמות לפיתוח אתרי התיירות באגן ההיסטורי בירושלים

בשנת 2005 התקבלה החלטה 4090 של ממשלת ישראל שלפיה בשנים 2006–2013 יוקצו בכל שנה 50 מיליון ש"ח לפיתוח ושיקום של אגן העיר העתיקה. בהחלטה זו גם נקבע כי במהלך שנים אלו משרד התיירות יקצה 10 מיליון ש"ח למימון תוכניות תיירות בעיר העתיקה.<sup>1</sup> בהמשך להחלטה זו, בשנת 2012 התקבלה החלטה 4651, שלפיה גם בשנים 2013–2019 יוקצו בכל שנה 50 מיליון ש"ח לפיתוח המרחב הציבורי התיירותי בירושלים.<sup>2</sup> משילוב של שתי החלטות הממשלה מתברר כי ב-14 השנים האחרונות השקיעה המדינה מעל מיליארד ש"ח בפיתוח תיירותי של האגן ההיסטורי של ירושלים. על פי האמור בהחלטות, חשיבותן היא בכך שהן מחזקות את מעמדה של ירושלים כבירתה של מדינת ישראל.<sup>3</sup>

במהלך השנים התהדק שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה, רשויות ממשלתיות ורשויות עירוניות ובין עמותות המתנחלים. הוא בא לידי ביטוי בהשתלטות על אתרים ארכאולוגיים והצגתם כאתרים המלמדים על זיקה היסטורית מרכזית או בלעדית של העם היהודי לאזור.



התהליך התחיל בשנת 1997 כאשר עמותת אלע"ד חתמה עם רשות הטבע והגנים הסכם לניהול האתר עיר דוד שבשכונת סילוואן. מאז רשויות הממשלה העבירו לידי אלע"ד את זכויות הניהול של אתרים ארכאולוגיים נוספים באגן ההיסטורי של ירושלים. אתרים אלו כוללים בין השאר את האתר הארכאולוגי עיר דוד והפארק הארכאולוגי במרכז דוידסון הנמצא למרגלות הר הבית/חרם א-שריף.<sup>4</sup> במהלך שנים אלו השתנה מאוד יחסה של רשות העתיקות כלפי פעילותה של עמותת אלע"ד: בשנת 1998 רשות העתיקות התנגדה בתוקף לפעילותה של אלע"ד באזור זה, ואילו מאמצע העשור הראשון של שנות האלפיים רשות העתיקות החלה לתמוך ביוזמות של העמותה.<sup>5</sup> לנוכח כך אפשר לטעון כי עמותת אלע"ד קיבלה, באופן ישיר או עקיף, חלק ניכר של המשאבים הכלכליים שהממשלה השקיעה בפיתוח התיירותי של האגן ההיסטורי של ירושלים.

דוגמה מובהקת לאופן שבו לרשות הטבע והגנים ולרשות העתיקות הייתה ערובה להצלחת תוכניותיה של אלע"ד היא תמיכתן של שתי רשויות אלו בתוכנית של עמותת אלע"ד להקים בחניון גבעתי את מרכז המבקרים מתחם קדם. חניון גבעתי נמצא בלב האתר הארכאולוגי של ירושלים הקדומה, מרחק של מטרים ספורים מחומות העיר העתיקה. מרכז המבקרים האמור להיבנות במקום יהיה מבנה של שבע קומות, ישתרע על שטח של 16,000 מ"ר וישמש מבואת הכניסה הראשית לגן הלאומי סובב חומות ירושלים. אין ספק שוועדות התכנון לא היו מאשרות בנייה של מבנה כה גדול בליבו של גן לאומי ובמרכזו של אחד התילים הארכאולוגיים החשובים ביותר בישראל בלא תמיכתן המפורשת של רשות הטבע והגנים ורשות העתיקות בתוכנית.

## תוכנית שלם

בהתאם להחלטה 2678 לפיתוח אגן העיר העתיקה בירושלים שהתקבלה ב-28 במאי 2017 הוטל על שר ירושלים ומורשת זאב אלקין לגבש ולהציג לפני הממשלה תוכנית כוללת לפיתוח אגן העיר העתיקה.<sup>6</sup> בעקבות ההחלטה גובשה תוכנית שלם והובאה לאישור הממשלה ביום ירושלים בשנה שלאחר מכן, ב-9 במאי 2018.<sup>7</sup> בצד תוכנית שלם, החלטת ממשלה 3788 מיום 13 במאי 2018 לחיזוק ומיצוב אגן העיר העתיקה מציינת יעדים לתחזוקה, לאירועים ולפיתוח דרכים באזור. התקציב המיועד לתוכנית זו הוא 350 מיליון ש"ח. השטח שהתוכנית מפתחת כולל את העיר העתיקה ועיר דוד, וגם את הר הזיתים, אזור יער השלום וטיילת ארמון הנציב.<sup>8</sup>

מטרות התוכנית הן "המשך חשיפתם, חקירתם ופיתוחם של אתרי העתיקות בירושלים הקדומה בפעולה ממלכתית [...] שתעצים ותדגיש את מקומה של ירושלים כבירתו הקדומה של דוד המלך וכבירת ישראל המודרנית".<sup>9</sup> עוד נקבע כי תוכנית שלם נועדה למתג את ירושלים כאתר תיירות מרכזי בעל חשיבות לאומית ובין-לאומית, ליצור קשרים בין העיר העתיקה לחלק הדרומי של אגן העיר העתיקה (שבו ממוקמת שכונת סילוואן הפלסטינית) באמצעות מעבר דרך שכבות ארכאולוגיות שונות, להדגיש ולהנכיח את האתרים ההיסטוריים והתנ"כיים באזור ולהמחיש את הרב-תרבותיות של ירושלים הקדומה.<sup>10</sup>

לנוכח הקביעות הללו אפשר לטעון ולחשוב שתוכנית שלם היא תוכנית מאוזנת אשר בראש ובראשונה מבקשת לקדם את השימור של המורשת הרב-תרבותית של מרחב זה, אולם רושם זה מתפוגג מעיון במסמכים אחרים הקשורים בתוכנית – הם מלמדים על המניע האידיאולוגי והפוליטי המובהק שלה.

לדוגמה, בהודעה לציבור שפרסם משרד התרבות והספורט לאחר אישור התוכנית נמסר כי שרת התרבות והספורט מירי רגב אמרה כי התהלכה באתרים הארכאולוגיים באגן ההיסטורי של ירושלים: "ליד החנויות, עם כל המטבעות והממצאים של יהודים שהלכו כאן לפני 2000 ו-3000 שנה ומרגישים שחזרנו הביתה. החפירות הללו מחיות את התנ"ך ומחזקות את ה'קושאן' (מסמך המעיד על זכות קניין מהתקופה העות'מנית) הכי טוב שיש לנו".<sup>11</sup> דוגמה אחרת: מנהל רשות העתיקות ישראל חסון טען כי מטרתה של התוכנית הן "להגדיל את מס' המבקרים באתרי ירושלים הקדומה, ליצור רצף בין חלקה הדרומי של העיר הקדומה לבין החלקים שבתוך החומות, דרך השכבות הארכאולוגיות ולהבליט את האתרים ההיסטוריים והתנ"כיים באזור על מנת להמחיש את הקשר הבין דורי של עם ישראל לירושלים".<sup>12</sup> מבחינת רגב וחסון, התנ"ך הוא נכס יהודי, וחשיפת הסיפור התנ"כי משמעותה חשיפת הקשר ההיסטורי של עם ישראל לירושלים. כלומר, המיקום והמועד של הישיבה שהתוכנית הוכרזה בה נועדו לבטא את התפיסה שירושלים היא עיר שהקשרים ההיסטוריים שלה יהודיים בלבד. ההחלטה העקרונית על תוכנית שלם לוותה בהחלטה להקצות ליישומה 50 מיליון ש"ח.<sup>13</sup>



שרת התרבות והספורט, מירי רגב, עם יו"ר עמותת אלע"ד דוד בארי, בחפירות הרחוב המדורג בסילוואן: "החפירות הללו מחיות את התנ"ך ומחזקות את ה'קושאן (מסמך המעיד על זכות קניין מהתקופה העות'מנית) הכי טוב שיש לנו" צילום: מירי שמעונוביץ', לע"מ

היבט אחר שאפשר ללמוד דרכו על ההטיה הפוליטית במטרות התוכנית הוא מקורות המימון שלה בשנתיים הראשונות לפעילות. תקציב התוכנית התקבל משני מקורות עיקריים: האחד הוא ממשלת ישראל, אשר התחייבה להעביר 47 מיליון ש"ח בשנתיים 2018–2019 לשם החפירה והפיתוח התיירותי של האתרים הארכאולוגיים באגן העיר העתיקה; הגורם האחר הוא עמותת אלע"ד, אשר התחייבה להעביר בשנתיים אלו 43 מיליון ש"ח.<sup>14</sup>

כלומר, כמעט מחצית מהתקציב של תוכנית זו, אשר הממשלה הציגה כתוכנית שחשיבותה לאומית, מומנה על ידי עמותה פרטית שמטרותיה פוליטיות ואידיאולוגיות מוצהרות. שותפות זו אינה עולה בקנה אחד עם כך שהממשלה היא גוף ממלכתי האחראי לדאוג לצרכים של כלל האוכלוסיות במדינה. זאת ועוד, נשאלת השאלה איזו יכולת יש למדינה ולרשויות הפועלות מטעמה לפעול בניגוד לרצון של עמותת אלע"ד, במצב שהעמותה היא בעלת השטח שמתבצעות בו החפירות הארכאולוגיות וגם גורם מימון עיקרי של החפירות.

ואכן, בחינה של הפרויקטים במסגרת תוכנית שלם מראה כי למרות הצהרת הכוונות הראשונית, תוכנית זו אינה משמרת את המורשת הרב-תרבותית של האגן ההיסטורי של ירושלים. להפך, נראה כי היא עתידה לשנות את אופיו של האגן ההיסטורי של ירושלים באופן שיעלים את הקשר הפיזי, הסמלי והרגשי בין סילוואן הפלסטינית לעיר העתיקה. שינוי זה ידגיש רק את האתרים הנתפסים כמלמדים על הזיקה ההיסטורית של העם היהודי לירושלים.

## אתרי הפיתוח המרכזיים עד כה

תוכנית שלם היא אוסף של אתרים הנמצאים היום בתהליכי פיתוח ועתידיים להתחבר יחד לעיר אחת, מעל הקרקע ומתחתיה. להלן תיאור של כמה מהם:<sup>15</sup>

**מצודת מעיין הגיחון:** באזור מעיין הגיחון תוכננו עבודות פיתוח תיירותיות, בין השאר חשיפת החדרים החצובים בתווך התת-קרקעי ומעל הקרקע, השלמה של חפירת ערוץ הקדרון והכשרתו להיות חלק ממסלול הביקור, שימור המעבר המבוצר ושילובו במסלול הביקור. התקציב הוא 2 מיליון ש"ח מהממשלה ו-2 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.

**הרחוב המדורג:** מאז שנת 2013 רשות העתיקות מבצעת חפירות תת-קרקעיות בתוואי שבין בריכת השילוח ובין חניון גבעתי, תחת רחוב ואדי חילוה, הרחוב הראשי של שכונת סילוואן, ותחת בתים של פלסטינים. החפירות חושפות תוואי של רחוב שנבנה בימי הרומאים ועלה מבריכת השילוח לעבר הר הבית באופן מדורג (ומכאן שמו). הרחוב מוצג על ידי עמותת אלע"ד לציבור הרחב כ"דרך עולי הרגל". על פי פרשנות זו, הוא שימש את עולי הרגל היהודים שרצו להגיע להר הבית. עד היום לא סופקו הוכחות לפרשנות זו. התקציב הוא 22 מיליון ש"ח מהממשלה ו-28 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.

**תעלת הניקוז:** מתחת לרחוב המדורג נחשפה תעלת ניקוז. לא ברור מתי נחפרה. אף על פי כן ארכאולוגים החופרים באתר טענו כי בזמן המרד הגדול נגד רומא התחבאו אחרוני המורדים בתוך תעלה זו כדי להתחמק מאימת הרומאים. במסגרת תוכנית שלם תוכנן לפתוח את כל התעלה לציבור הרחב. התקציב הוא 2 מיליון ש"ח מהממשלה ו-2 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.



**מבנה האבן הגדול:** מתחת למרכז המבקרים של האתר הארכאולוגי עיר דוד התקיימו חפירות ארכאולוגיות בשנים 2004-2005. על פי פרשנותה של האחראית על החפירות באתר, אילת מזר, מבנה האבן הגדול שם הוא שריד של ארמון דוד המלך. במחקר קיימת מחלוקת בעניין. במסגרת תוכנית שלם תוכנן להשלים את החפירה של המבנה ולפתוח בו חלל תצוגות נוסף. התקציב הוא 2 מיליון ש"ח מהממשלה ו-3 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.

**מתחם קדם:** כפי שתואר לעיל, מתחם קדם ייבנה בחלק הצפוני של שכונת סילוואן במרחק של כ-30 מטר מחומות העיר העתיקה ואמור לשמש מבואת כניסה לגן הלאומי סובב חומות ירושלים. במסגרת תוכנית שלם פרויקט זה זוכה לתקציב על מנת לאפשר את השלמת החפירה הארכאולוגית במקום ולקדם תכנון רעיוני להקמת מוזאון ארכאולוגי לילדים במקום. התקציב 4 מיליון ש"ח מהממשלה ו-6 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.

**יסודות הכותל המערבי שמתחת לקשת רובינסון:** האזור נמצא בתוך הפארק הארכאולוגי מרכז דוידסון שבניהולה של עמותת אלע"ד. במסגרת תוכנית שלם הפרויקט זוכה לתקציב להשלמת החפירה באתר, להנגשתו לקהל הרחב ולשילובו במסלול הביקור במרכז דוידסון. התקציב הוא 2 מיליון ש"ח מהממשלה ו-2 מיליון ש"ח מעמותת אלע"ד.

**חינוך, תיעוד, מחקר ופרסום:** נוסף לפרויקטים הללו הממשלה משקיעה 13 מיליון ש"ח ביצירת תוכניות חינוך ופעילויות חינוכיות לבני נוער ולתלמידים המגיעים לביקורים באתרי האגן ההיסטורי של ירושלים במגוון מסגרות, וכן בתיעוד החפירות במקום, בפרסום שלהן ובפיתוח המחקר בתחום.



הרחוב המדורג המכונה 'דרך עולי הרגל', צילום קובי הראתי



הדמיה של מתחם קדם, מרכז המבקרים של עמותת אלע"ד, מול חומות העיר העתיקה והר הבית. מנהרות שיצאו מהמתחם יחברו באופן תת קרקעי את עיר דוד ומרכז דוידסון

## סיכום

תוכנית שלם אמורה להסתיים בשנת 2024, אולם ניתוח השינויים באופיו של המרחב בשנים האחרונות מלמד כי תוכנית זו היא רק צעד ביצירת עיר עתיקה חדשה בירושלים. אנו עדים גם להתחזקות מעמדן של עמותות הימין, ובראשן עמותת אלע"ד, ולשליטתן על חלקים הולכים וגדלים של האגן ההיסטורי של ירושלים. לדוגמה, בשנתיים האחרונות יזמה עמותת אלע"ד פעולות לפיתוח מוקדי תיירות חדשים באזור גיא בן הינום וסביבתו. כמה מיוזמות אלו הן הקמת בית קפה, הקמת רכבל בין מתחם התחנה הראשונה במערב ירושלים ובין מתחם קדם במזרח ירושלים והפקעה של שטחי חקלאות של תושביה הפלסטינים של אבו תור על ידי צווי גינון ופעולות אחרות.<sup>16</sup> לנוכח תהליכים אלו נראה שהחשיבות הרבה שניתנת לתוכנית שלם אינה בשל שימור אתרי מורשת ופיתוחם כאתרי תיירות, אלא משום שהיא מאפשרת להשתמש באתרים הארכאולוגיים באזור כדי לשנות את אופיו של אגן העיר העתיקה. בכך משתרש מעמדה של הארכאולוגיה ככלי למניעת דיאלוג בין ישראלים לפלסטינים. במקום יצירת דיאלוג, הארכאולוגיה משרתת בפרויקט זה גורמים לאומניים קיצוניים באזור שהוא טעון ביותר מבחינה פוליטית ודתית בסכסוך הישראלי-פלסטיני כולו. שימוש מנוכר ופוליטי זה בארכאולוגיה והקשר המתהדק בין עמותות ימין לבין הרשויות הממלכתיות מוליכים לנזק בלתי הפיך לצביון הרב-תרבותי של ירושלים.

1. החלטה 4090 של הממשלה מיום 9.8.2005, סדרי עדיפויות: חיזוק העיר ירושלים.
2. החלטה 4651 של הממשלה מיום 20.5.2012, פיתוח העיר ירושלים.
3. לעיל הערה 2.
4. דוח מבקר המדינה, 2016. [ניהול ותפעול של אתרי תיירות באגן העיר העתיקה בירושלים](#), דוח 67, עמ' 19-64.
5. רפי גרינברג, 2014. [מורשת מופרטת: כיצד מוותרת רשות העתיקות על עברה של ירושלים](#), ירושלים: עמק שווה.
6. החלטה 2678 של הממשלה מיום 28.5.2017, תוכנית לפיתוח אגן העיר העתיקה בירושלים. למידע נוסף על המיזמים המקודמים במסגרת תוכנית זו ראו כאן.
7. התוכנית הלאומית לחשיפת ירושלים הקדומה: הצעה להחלטה.
8. משרד ראש הממשלה, 13.5.2018. החלטות ממשלה: חיזוק ומיצוב מרחב אגן העיר העתיקה בירושלים.
9. שם.
10. שם.
11. רשות העתיקות הציגה את "תוכנית שלם" לחשיפה ולפיתוח ירושלים הקדומה, אתר רשות העתיקות.
12. שם.
13. לעיל הערה 1.
14. לעיל הערה 8.
15. המידע על מימון העבודות של האתרים שיתוארו להלן לקוח מהתוכנית הלאומית (שם), "תכנית שלם: לחשיפה, שימור, מחקר ופיתוח של אתרי ירושלים הקדומה", עמ' 4-5. במסמך זה הציגה רשות העתיקות את תוכנית העבודה שלה במסגרת תוכנית שלם.
16. יוני מזרחי, 2020. השטח ירוק הקו פוליטי, ירושלים: עמק שווה, 2020.