

מערכת החינוך בירושלים המזרחית – המשך מעקב שנתי

אוגוסט 2011

עו"ד אשרת מימון, עמותת עיר עמים; עו"ד נסרין עליאן, האגודה לזכויות האזרח

למרות חובתה של המדינה לספק חינוך חנים, אלפי ילדים בירושלים המזרחית נותרים בכל שנה מחוץ למערכת החינוך. ההזנחה המתמשכת של מערכת החינוך הערבית בירושלים גרמה למחסור חמור בכיתות לימוד, ללימוד בכיתות צפופות, רבות מהן במבנים לא ראויים, לשיעורי נשירה גבוהים ביותר ולפניית אלפי ילדים באין מוצא לבתי ספר שאינם רשמיים, שם הם נדרשים לשלם סכומי כסף עצומים כדי לזכות באותו "חינוך חנים"¹.

מערכת החינוך בירושלים המזרחית סבלה משך שנים רבות מהזנחה חמורה, ועל כן פתרון אמיתי לבעיות הקיימות מצריך טיפול מעמיק ותוכנית כוללת וארוכת טווח שתביא סוף לכשל הרשויות. אומנם בתקופה האחרונה חלה תזווה מסוימת מצד הרשויות, אלא ששינוי זה הגיע עשרות שנים מאוחר מדי ולעת עתה מתבצע בצעדים קטנים מדי.

נייר זה מהווה עדכון שנתי למצבה של מערכת זו, על היבטיה השונים. עמותת עיר עמים והאגודה לזכויות האזרח מוסיפות לעקוב, לתעד ולפעול למען מימושה המלא של זכות היסוד החוקתית של עשרות אלפי הילדים בירושלים המזרחית לחינוך ראוי.

נתונים כלליים

מס' בתי ספר בירושלים המזרחית

57 רשמיים

53 מוכרים שאינם רשמיים

35 פרטיים (על בסיס תשלומי הורים)

32 ווקף

8 אונר"א

סה"כ 185 בתי ספר.

¹ לפירוט, דוח "תעודת עניות – מצב מערכת החינוך בירושלים המזרחית" (אוגוסט 2010), <http://www.ir-amim.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/educationheb.pdf>

התפלגות התלמידים בירושלים

במערכת החינוך הערבית בירושלים לומדים כ-88,000 תלמידים, מגן חובה ועד כיתה י"ב, מתוכם:
ברשמי – לומדים כ-42,000 תלמידים
במוכר שאינו רשמי – לומדים כ-26,000 תלמידים
בפרטי, ווקף ואונר"א – לומדים כ-20,000 תלמידים.²

במערכת החינוך היהודית בירושלים כ-154,000 תלמידים, מתוכם:
בחינוך החרדי – לומדים כ-96,000 תלמידים
בחינוך הכללי - לומדים כ-58,000 תלמידים

יוצא כי מספרם של התלמידים במוכר ובמוכר שאינו רשמי בירושלים המזרחית (להוציא בתי ספר פרטיים) גדול פי 1.17 מזה של התלמידים היהודים בחינוך הכללי (להוציא את החינוך החרדי).

בהתאם לשנתון החינוך של עיריית ירושלים לשנה"ל הקודמת, כ-4,387 ילדים ערבים אינם רשומים באף מוסד חינוכי, ונפלטים מחוץ למערכת. קבוצה זו מהווה 5.27% מכלל אוכלוסיית גיל הילדים שאמורים להיות במסגרות חינוכיות בירושלים המזרחית.³

מחסור בכיתות לימוד ודרישה להחזר שכר לימוד

בחודש פברואר השנה קיבל בית המשפט העליון את עתירתה של האגודה לזכויות אזרח אשר דרשה לחייב את המדינה לשאת בעלויות שכר הלימוד של ילדים מירושלים המזרחית שנאלצים ללמוד במוכר שאינו רשמי, לאור המחסור הרב בספסלי הלימוד בבתי הספר הרשמיים (בג"צ 5373/08 אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח' ניתן ביום 6.2.11).

השופטת פרוקציה היטיבה לתאר את מצב החינוך בירושלים ואף העבירה ביקורת חריפה על התנהלות הרשויות:

"מהנתונים שהובאו לעיל עולה כי מצויים כיום במזרח ירושלים כ-40,000 ילדים זכאי חינוך רשמי חנם אשר אינם לומדים במסגרת החינוך הרשמי, אלא במסגרות חלופיות. לפחות חלקם פנו לחינוך החלופי לאחר שנדחו מהחינוך הרשמי בשל העדר תשתית מספקת של מבנים וכוחות הוראה... נראה כי זכותם של ילדים רבים במזרח העיר לחינוך רשמי חנם אינה באה על סיפוקה, ולא ניתן בשלב זה מענה מלא לחובת הרשויות מכוח חוק להעניק לכל ילד בישראל חינוך רשמי חנם... מציאות זו כרוכה בפגיעה בזכותם החוקתית של הילדים במזרח ירושלים לשוויון בחינוך... הפגיעה בשוויון בחינוך במזרח ירושלים אינה נחלתם של מעטים. היא מקיפה חלק משמעותי ממגזר אוכלוסייה שלם, שאינו זוכה לממש זכות בסיסית שהוקנתה לו מכוח חוק, ומכוח הערכים החוקתיים של המשפט בישראל.

הרשויות המוסמכות מודעות היטב לקיומה של פגיעה קשה בזכויות ילדי מזרח ירושלים לשוויון בחינוך, ופועלות באופן אמיתי ומתוך תחושת מחויבות לתיקון המעוות; אלא שקצב הפעילות והמשאבים שהוקצו לכך מצביעים על סיכוי לפתרון חלקי בלבד של בעיה קשה ומורכבת זו בשנים הקרובות."

(פסקאות 43-45 לפסק דינה של השופטת פרוקציה).

² מנח"י, שנתון החינוך תשע"א (2010-11) ושיחה מיום 22/8/11 עם מנח"י מזרח ירושלים.

³ לפירוט ראו הערה 1.

הנשיאה בייניש הוסיפה והדגישה את כשל הרשויות המתמשך וההשלכות שלהן על הילדים :

"למרבה הצער, למרות המאמצים, כשלו הרשויות המופקדות על החינוך מלינת מענה לחובה לספק חינוך חינם לילדי מזרח ירושלים... לצד ההתקדמות והמאמצים שהשקיעו המשיבים במציאת פתרונות לבעיית המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים, ההתקדמות הייתה איטית מדי... התוצאה היא שילדים רבים במזרח ירושלים נותרים ללא מענה של מסגרת חינוכית מתאימה. זוהי תוצאה שהדעת אינה סובלת. מעמדה וחשיבותה של הזכות לחינוך מחייבים התגייסות של הגורמים המעורבים על מנת להביא לפתרון מהיר ויעיל של הבעיה."

(פסקאות 1-4).

לפיכך, הורה בית המשפט למדינה ליצור בתוך 5 שנים תשתית פיזית לקליטת כל תלמידי מזרח ירושלים המעוניינים בכך בבתי הספר העירוניים. ככל שבתום חמש שנים עדיין לא ימצא מקום למי מהתלמידים, יהא על המדינה לשאת בעלות לימודיהם בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים.

לפסק דין זה גם תרמה מחיקתן באותו יום של העתירות שהוגשו עוד בשנת 2001 בשמה של עמותת עיר עמים, המינהל הקהילתי בית חנינא ומאות הורים מירושלים המזרחית, בדבר המחסור החמור בכיתות בירושלים המזרחית (בג"צ 3834/01 חמדאן ואח' נ' עיריית ירושלים ואח'). העתירות והליכי בזיון בית משפט שהוגשו בעקבותיהן נתמשכו על פני יותר מעשור שנים ונוהלו על ידי עו"ד זיידמן. העותרים ביקשו את מחיקתן משהגיעו למסקנה כי הזירה להמשך המעקב אחר בניית הכיתות אינה לעת זו בבית המשפט.

הורים ותושבים רבים בירושלים המזרחית תולים תקווה רבה, מהולה בחשש מאכזבה, ביישום פסק הדין בעניין אבו לבדה ומייחלים לקץ ההזנחה, הסבל והפגיעה בזכויות היסוד לחינוך ולכבוד. עם מתן פסק הדין, [פנתה האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל מנח"י](#), מר דני בר גיורא, ולסמנכ"ל משרד החינוך, ד"ר איציק תומר, בבקשה כי יוקם צוות מיוחד למעקב אחר פסק הדין וליישומו, ברוח מה שהציעה כב' השופטת איילה פרוקצ'יה, בסעיף 56 לפסק הדין :

"נראה, כי מורכבותם של הסוגיה והפתרונות הנדרשים להסדרתה, מצדיקים קיומו של צוות מומחים מיוחד ברשות המוסמכת, שיתווה תכנית, יקבע לוחות זמנים, ויפקח על ביצועה כדי להבטיח התמודדות ראויה עם משימת ההתאמה של מערכת החינוך הרשמי במזרח ירושלים לצורכי התושבים בגדרי הצו האופרטיבי שיוצא בעתירה זו."

בתשובת לפנייה השיבה העירייה שהנה פועלת כל העת לקידום הבנייה עבוד התלמידים בירושלים המזרחית וכי אמורה להתקיים ישיבה אצל מנכ"ל העירייה בנדון שבה יקבע סטטוס הטיפול בסוגיה .

בחמש השנים האחרונות, במקביל לפנייה לבג"ץ, **התנהלו מספר עתירות לקראת פתיחתה של כל שנת לימודים בשמם של מאות ילדים מירושלים המזרחית** אשר ביקשו להשתלב במסגרת חינוכית, אולם מפאת המחסור בכיתות לא ניתן להם מענה במערכת החינוך הערבית העירונית. במסגרת העתירות מתקיימת פניה לעירייה לגבי שיבוצם של כל תלמיד ותלמידה מהשכונות השונות. הניסיון המצטבר מלמד שעל אף שבשלב הראשון משיבים את פני המשפחות ריקם, ימים בודדים לפני הדיון הקבוע בבתי המשפט מצליחה לפתע עיריית ירושלים למצוא לילדים מקומות במסגרות הקיימות. עתירה מסוג זה הוגשה בשנים האחרונות על ידי עיר עמים, האגודה לזכויות האזרח, וכן עמותת אלמקדסי, אשר על פי ההתנהלות עד ימים אלו עתידה להגיש גם השנה עתירה דומה.

לפי דוח מבקר המדינה משנת 2009, עמד המחסור בכיתות לימוד בירושלים המזרחית על כ-1,000 כיתות⁴. מחסור זה, שלפני עשור היה אף מוערך במספר גבוה יותר, הצטמצם מעט במהלך שנות הדיונים של העתירות.

תוכנית האב למוסדות חינוך במזרח ירושלים שהכין מכון ירושלים לחקר ישראל עוד בשנת 2002, על פי הזמנת עיריית ירושלים, צפה מחסור של יותר מ-1800 כיתות בשנת 2010⁵.

מאז 2001 נבנו במזרח ירושלים כ-257 כיתות לימוד נוספות, כפי שנכתב בפס' 7 לפסק דינה של הנשיאה בייניש בבג"צ חמדאן לעיל. מאז מתן פסק הדין בפברואר האחרון הושלמה בנייתן של 24 כיתות. כלומר, סה"כ נבנו 281 כיתות מאז שנת 2001, **המהוות 15% בלבד מהמחסור המשוער**.

בספטמבר 2011 צפויות להיפתח עוד 33 כיתות גן ובית ספר. מעבר לכך נמצאות היום בהליך בניה עוד 63 כיתות; בהליך תכנון עוד 193 כיתות; ובהליכים ראשוניים אחרים עוד 96 כיתות. סה"כ עוד 352 כיתות.

כיתות בתכנון ובנייה	בינוי כיתות שהושלם	
	257 כיתות	2001-2010
63 בהליכי בנייה 193 בהליכי תכנון 96 בהליכים ראשוניים	24 כיתות הושלמו בשנה"ל האחרונה 33 כיתות גן ובתי ספר צפויות להיפתח בשנה"ל החדשה	2011
סך הכל: 352	סך הכל: 314	

מצורפת טבלת אקסל של מעקב בינוי כיתות מפורטת ועדכנית נכון לאוגוסט 2011.

תכנון ובנייתן של כיתות אלה מבורכים כשלעצמם, אך גם עם השלמת הבניה של הכיתות המתוכננות כולן עדיין ייוותר פער ניכר בין צרכי האוכלוסיה, ההולכת וגדלה, לבין מספר הכיתות הקיימות. הפער הגדול מחייב הפניה מהירה, נמרצת ויעילה יותר של משאבים נוספים לצמצומו.

כיתות לא תקניות

על פי נתונים רשמיים של מנח"י, למעלה ממחצית הכיתות במערכת החינוך הערבית העירונית (647 מבין 1398) אינן תקניות. מבין 751 הכיתות התקניות, רק 573 מצויות במבנים תקינים. האחרות הן תקניות על פי גודלן, אך מצויות בסביבה שאינה תקנית - 155 כיתות פועלות בתוך מבנים שכורים ועוד 23 כיתות במבנים ניידים, שהעירייה הציבה בסמוך לבתי ספר קיימים⁶.

למעלה מרבע מכלל הכיתות הלא-תקניות (188 מתוך 647) מוגדרות בתור כיתות "במצב שאינו ראוי"⁷, כחמישית (157) מוגדרות ב"מצב בינוני" ורק 155 מצויות ב"מצב ראוי"; עוד 147 כיתות לא תקניות פועלות בתוך חדרים שיועדו להיות "חדרי ספח".

⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (מאי 2009), בעמ' 624.

⁵ שם, בעמ' 626.

⁶ הנתונים פורטו בדוח מערכת החינוך במזרח ירושלים: כיתות לימוד ותוכניות לימודים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 10 במאי 2010, עמוד 4.

⁷ המצגת שראשי מנח"י הציגו בפני חברי וועדת החינוך של הכנסת לא פירטה מה הן תכונותיה של כיתה לא תקנית במצב שאינו ראוי.

אפליה בתקצוב הניהולי

בתאריך 5.9.2011 הגישה האגודה לזכויות האזרח לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים עתירה מתוקנת, העוסקת בתקציב הניהול השוטף של בתי הספר הרשמיים בירושלים המזרחית. תקציבי הניהול השוטף נועדו – כשמש – לממן את ההוצאות היום-יומיות של ניהול מוסדות החינוך, כגון – תשלומי חשמל ומים, עלויות שכפולים, הצטיידות שוטפת, חומרי ניקוי וכו'.

בעתירה המקורית, שהוגשה לפני שנה בדיוק, הסתמכה האגודה על חישובים שנערכו על ידי מנח"י (מנהלת חינוך ירושלים), לפיהם קיימים פערי תקצוב בסך של כ- 10,600,000 ₪ בין התקציב הדרוש בסעיף זה לבין התקציב הניתן בפועל לבתי הספר הערביים הרשמיים. בתגובה, טענה העירייה כי חישובים אלה, אשר נערכו כאמור ע"י הגוף המקצועי בעירייה, אינם מדויקים, נערכו באופן בלתי-מקצועי ואינם יכולים לשמש בסיס לדרישה כספית "אמיתית".

לקראת הדיונים על תקציב שנת 2011, ערכה מנח"י לדבריה חישובים חדשים, מדויקים יותר, המתבססים על סקר צרכים שנערך במספר בתי ספר בירושלים המזרחית. לפי חישובים אלה, הפער בין התקציב שניתן בשנת 2010 לבין התקציב הדרוש לצורך הניהול השוטף של מוסדות החינוך הרשמיים, עומד על סך של כ- 4,500,000 ₪ (לעומת 10,600,000 שנדרשו בשנה שקדמה לה, כאמור).

בניגוד להמלצתה של מנח"י, לא תיקצבה עיריית ירושלים בתקציב שנת 2011 את מלוא הסכום הדרוש כאמור, אלא רק 1/3 ממנו – כלומר הוסיפה לתקציב הקיים סך של 1,500,000 ₪ בלבד. נסיונותינו החוזרים והנשנים להבין כיצד נערכו החישובים שהובילו לקביעת אומדן הצרכים בסך של 4,500,000 ₪ והסיבה לתקצוב הנמוך מהדרישה של הגוף המקצועי בעירייה, עלו בתוהו.

לאור זאת, ולפי הוראת בית המשפט, הגשיה האגודה ביום 5.9.11 עתירה מתוקנת, במסגרתה נתבקש בית המשפט להורות לעירייה ולמשרד החינוך לחשוף את כל הנתונים שהביאו לקביעת גובה הדרישה התקציבית, וכן להורות לעירייה ולמשרד החינוך לתקצב בפועל את מוסדות החינוך הרשמיים בירושלים המזרחית בהתאם לצרכים.

אפליה עמוקה בתקני כוח אדם מקצועי

לצדו של המחסור החמור בכיתות לימוד במערכת החינוך בירושלים המזרחית קיים מחסור חמור בכוח אדם מקצועי, ובכללל מחסור ביועצים חינוכיים, בפסיכולוגים, ובמפקחים.

ביולי 2011, פנו עיר עמים והאגודה לזכויות האזרח למנח"י ולמשרד החינוך בדרישה לפעול באופן מיידי להוספת תקנים ואיוש משרות אלו.

כפי שפורט במכתבנו בנוגע ליועצים החינוכיים, **בעוד שבמערכת החינוך במערב העיר היו 257 יועצים חינוכיים בכל רובדי הגיל במשרות חלקיות, במערכת החינוך שבמזרחה היו 12 יועצים חינוכיים בלבד בכל רובדי הגיל, בהיקפי משרה משתנים. כלומר במערב העיר היו יותר מפי 21 (!) יועצים חינוכיים מאלו שבמזרח העיר.** זאת כאשר מספרם של התלמידים במגזר היהודי הרשמי בלבד עומד על פחות מ- 1.4 בלבד ממספרם של התלמידים בחינוך הערבי הרשמי במזרח ירושלים.

בנוגע לפסיכולוגים, על פי תחשיב דומה, צריכים היו לפעול בירושלים המזרחית 28 פסיכולוגים לפחות, ולא 16 פסיכולוגים בהיקף של 14.5 משרות בלבד.

כפי שהבהרנו, אפליה כאמור במספר התקנים המאוישים במקצועות קריטיים ומשמעותיים במערכת החינוך מהווה פגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות של תלמידי מזרח ירושלים לשוויון, לחינוך, ולשוויון בחינוך. כאמור במכתבינו:

”...מצבה של מערכת החינוך במזרח ירושלים, על הזנחתה הפיזית והמהותית, לצד הרקע הסוציו-אקונומי הקשה ממנו מגיעים רבים מהתלמידים, צריכים היו דווקא להצדיק אפליה מתקנת שתוביל למספר גדול יותר של יועצים חינוכיים, גם ביחס גבוה מזה הנדרש על פי יחס התלמידים בלבד ולא כמתואר.”

בימים אלו התקבלה במשרדי הארגונים תשובתו המתמיהה של מנכ"ל משרד החינוך, ד"ר שמשון שושני, לעניין הפער במספרם של היועצים החינוכיים, לפיה: "משרד החינוך עושה רבות בקדנציה זו, לקידום מערכת החינוך במזרח ירושלים. אנו נבדוק את הטענה במסגרת סדרי העדיפויות בקידום מערכת החינוך במזרח העיר ובעיקר על בסיס שיקולים חינוכיים וכוח אדם מתאים". אנו נוסיף ונבחן את תוצריה האופרטיביים של תשובה עמומה זו.

תכנית החינוך במזרח ירושלים – נסיונות לשינוי הסטטוס קוו

ב-6 ביוני השנה פנתה עיר עמים לראש הממשלה בבקשה כי יפעל למניעת הנסיונות לשינוי הסטטוס קוו הקיים משך כ-40 שנים, לפיו פועלת במזרח ירושלים תכנית לימודים התואמת את מורשתם, זהותם ותרבותם של עשרות אלפי הילדים שם. כפי שהובהר במכתב הפניה לראש הממשלה, לאחר סיפוחה של מזרח ירושלים השכילו מנהיגי ישראל וירושלים להבין כי יש לנהוג בשאלת תכניה של תכנית החינוך שתוחל שם זהירות ויצירתיות, וכי נדרש לה פתרון מורכב ועדין. וכך משך כל עשרות שנים אלה הוסיפו ללמוד במזרח ירושלים על פי תכנית החינוך הירדנית, ובהמשך לכך ועל פי הסכם אוסלו ב' נלמדת שם יותר מ-15 שנים תכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית.

החשש מפני נסיונות שינוי הסטטוס קוו עלה הן מדרישת מנח"י שהופנתה לראשונה לבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים לרכוש את ספרי הלימוד רק באמצעותה, וכן מדיוני ועדת החינוך, בראשותו של ח"כ מילר, שעלתה מהם שאיפתו החד משמעית להחלתה של תכנית הלימודים הישראלית גם בירושלים המזרחית.

כפי שהבהרנו במכתבנו, נסיונות להוביל להחלתה של התכנית הישראלית מלבנים חשש רב בקרב הציבור במזרח ירושלים ומתפרשים כמעשה נוסף, חד צדדי וכוחני, שנועד להוסיף על מתח החיים בעיר ולפגוע עוד בזכויותיהם הבסיסיות. מנגד, הפעלתה של התכנית של הרשות הפלסטינית במזרח ירושלים אינה נתמכת רק בהסכם המדיני שנחתם, אלא גם במשפט הבינלאומי ובזכות לחינוך, הן כחובה מנהגית והן כפי שהוכרה באמנות בינלאומיות רבות שישראל חתמה עליהן ואשררה אותן.

הוספנו עוד כי לו אכן קיימת דאגה כנה ואמיתית לרמת החינוך במזרח ירושלים, יכולה ישראל לפעול באופן נמרץ לחיזוק תשתיות החינוך החסרות והזנוחות בירושלים המזרחית. לעומת זאת, שאלתה של תכנית החינוך במזרח ירושלים, ככל שהיא קיימת, צריך וראוי שתידון במסגרת הסדרים מדיניים.