

דוח חינוך ירושלים המזרחית, שנה"ל 2019-2020 (תש"פ)-

אפליה בצל הקורונה

ספטמבר 2020

דוח זה מתפרסם בימים בהם מוטל סגר על מערכת החינוך במזרח ירושלים בשכונות שהוכרזו כשכונות אדומות (פילוח ישובים לפי תכנית הרמזור, נכון ל-13/9). בשכונות אלו "הפעילויות החינוכיות הפורמליות לא יתקיימו, למעט בחינות בגרות, חינוך מיוחד, מסגרות נוער בסיכון ומעונות יום" (פורטל חירום לאומי).

בנוסף לסגירת מערכת החינוך הוטל גם עוצר לילי על שכונות פלסטיניות רבות בירושלים המזרחית, על פי החלטת "ועדת השרים להחלטה על אזור מוגבל" מיום 8 בספטמבר.

וכך, סגורה מערכת החינוך בירושלים המזרחית מאז ה-9/9/20 בשכונות אלו:

כפר עקב, בית חנינא, א-טור, עיסאווייה, ענתא, מחנה פליטים שועאפט (לרבות עוצר לילי).
וכן בשכונות הרובע הארמני, הרובע הנוצרי, הרובע המוסלמי, באב אזהרה, א-שייח, אזור תעשייה ענתות, ואדי ג'וז, שועפאט, ושייח ג'ראח.

לצד שכונות אלו, חל עוצר לילי בעוד 3 שכונות אחרות בירושלים, וסגירת מערכת החינוך חלה גם ברובע היהודי שבעיר העתיקה.

ניתן לראות אם כן שסגירת מערכת החינוך חלה בכל השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, למעט אלו שברובן בדרומה.

בידי עיריית ירושלים אין נתונים מסודרים על מספר הילדים הנמצאים בשכונות האדומות הסגורות. על פי הערכת עיר עמים:

יותר מ-80% מתלמידי החינוך הערבי בירושלים אינם מגיעים לבתי הספר בימים אלה.

לצערנו, לא הופתענו מסגירתה של מערכת החינוך בירושלים המזרחית, כמעט כולה. ולא כפי שנוצר הרושם בתוך ישראל, בשל אי שמירת הכללים שם. אלא בשל הצפיפות והמחסור הגדולים בכיתות בירושלים המזרחית, ובגלל תנאי הסניטציה הקשים. ניתן יהיה לקרוא בדוח זה על פניותנו הייחודיות בנושא לוועדות הכנסת, וכן לעתירה שהוגשה בנושא.

הנתונים מוכיחים כי האפליה הקשה בירושלים המזרחית, לרבות בתחום החינוך, ידועה וגלויה. הם חושפים את הפערים הגדולים הקיימים, ואת חומרתם. בימי שגרה. קל וחומר בימי קורונה.

לעומת זאת, הגידול השנה במספר התלמידים הפלסטינים הלומדים בתכנית הלימודים הישראלית מדגים את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת יכולתה לפעול אחרת כאשר לנגד עיניה עומדים שיקולים זרים פוליטיים, החורגים משיקולי חינוך וטובתם של התלמידים. וכך, המחסור בכיתות מוסיף וגדל, מספר התלמידים שאין להם מקום כלל בכיתה בחינוך הרשמי גדל, אך מאמצים רבים מושקעים בהסתתם של התלמידים הלומדים לתכנית הלימודים הישראלית ובהטיית תקציבים, בניגוד למוסכם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ובניגוד לתרבותה ולזכויותיה של הקהילה הפלסטינית כקולקטיב.

תוכן עניינים

3	I. תמצית הממצאים
4	II. חינוך בימי קורונה
4	1. תמונת מצב נכון לימי פרסום הדוח
4	2. הצרכים הייחודיים של מזרח ירושלים בזמן קורונה
	א. בלימוד מקרוב: 5
	ב. בלימוד מרחוק: 6
7	III. התפלגות התלמידים הפלסטינים במערכת החינוך בשנת הלימודים
7	1. התפלגות התלמידים במערכת החינוך בירושלים
8	2. התפלגות התלמידים הפלסטינים במערכת החינוך בירושלים
	א. העדר נתונים על החינוך הפרטי במנהלת חינוך עיריית ירושלים 8
	ב. המשך מגמת הגידול במספר התלמידים בחינוך המוכר 8
9	3. "ילדים נעלמים"
10	IV. המחסור בכיתות בירושלים המזרחית
10	1. המחסור בכיתות גדל – 3,794 כיתות חסרות בירושלים המזרחית
11	2. קצב בניית הכיתות – 2001-2020
11	3. תכנית החומש של העירייה לבניית כיתות מגדילה את הפערים והאפליה
12	V. נשירת תלמידים
12	VI. פרק החינוך בהחלטת הממשלה 3790
12	1. יישום
13	2. מימוש התקציב והיעדים – דגש על הטמעת התכנית הישראלית

I. תמצית הממצאים

15	1. מספר השכונות הפלסטיניות בהן סגורה מערכת החינוך במזרח ירושלים החל מה - 9/9/20 (נכון ל-13/9/20)
6	2. מספר השכונות הפלסטיניות בהן חל עוצר לילי במזרח ירושלים
>80%	3. שיעור התלמידים בירושלים המזרחית (מהשכונות האדומות) שאינם מגיעים לבתיה"ס מה 9/9
77.5%	4. שיעור המשפחות במזרח ירושלים החיות מתחת לקו העוני לצרכי למידה מרחוק
5.3	5. ממוצע הנפשות למשק בית במזרח ירושלים
30%	6. שיעור משקי הבית במזרח ירושלים בני 7 נפשות ומעלה
64%	7. שיעור 64% ממשקי הבית בירושלים כולה בעלי מחשב ביתי
60%	8. שיעור משקי הבית בירושלים כולה בעלי מנוי לאינטרנט
40-60%	9. שיעור התלמידים שלא יכלו ללמוד מרחוק בשל בעיות תשתית בגל הראשון
35.7%	10. אחוז התלמידים הפלסטינים במערכת החינוך (הרשמי + מוכר) מתוך סך התלמידים בירושלים
40.2%	11. אחוז התלמידים הפלסטינים הלומדים במערכת החינוך הרשמי מתוך סך התלמידים הפלסטינים בירושלים המזרחית (מגמת ירידה)
-1.1%	12. שיעור התלמידים בבתי הספר הרשמיים בישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית בתחומי ישראל
82%	13. אחוז התלמידים הפלסטינים הלומדים במערכת החינוך המוכר שאינו רשמי (מגמת עליה)
45.4% +1.5%	14. מספר הילדים הפלסטינים בגיל חינוך חובה "הנעלמים" מנתוני הרשויות
31,485	15. מספר הילדים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית מוכרת למדינה בכל מדינת ישראל (לא כולל מזרח ירושלים)
20,000	16. שיעור "הילדים הנעלמים" מסך הילדים הפלסטינים המזרח ירושלמים בגיל חינוך חובה
23%	17. מספר הכיתות החסרות לילדים המזרח ירושלמים
3,794	18. שיעור הגידול במספר הכיתות החסרות
25.4%	19. מספר כיתות נבנות בירושלים המזרחית בממוצע לשנה
36	20. מספר הכיתות הנדרש בכל שנה לגידול הטבעי בלבד
70	21. שיעור נשירת תלמידים בין כיתה ט' לכיתה י"ב בשנים 2015-2018
26.5%	22. שיעור ילדי מזרח ירושלים הנושרים מכלל הנושרים בעיר
1 מכל 4 תלמידים נושר	23. מספר הילדים הנושרים מכיתות א'-יא' בשנת תש"פ: בני בנות
1,964 בני 1,305 בנות	24. שיעור תקציב החינוך בהחלטת הממשלה 3790 המותנה בלימודים לבגרות ישראלית
43.4%	25. שיעור הגידול במספר התלמידים הפלסטינים הלומדים בתכנית הלימודים הישראלית
>2.5	26. שיעור התלמידים הפלסטינים הלומדים לבגרות ישראלית מתוך סך התלמידים בחינוך הערבי בירושלים
19.4%	

II. חינוך בימי קורונה

1. תמונת מצב נכון לימי פרסום הדוח

דוח זה מתפרסם בימים בהם מוטל סגר על מערכת החינוך במזרח ירושלים בשכונות שהוכרזו כשכונות אדומות ([פילוח ישובים לפי תכנית הרמזור, נכון ל-13/9](#)). בשכונות אלו "הפעילויות החינוכיות הפורמליות לא יתקיימו, למעט בחינות בגרות, חינוך מיוחד, מסגרות נוער בסיכון ומעונות יום" ([פורטל חירום לאומי](#)).

בנוסף לסגירת מערכת החינוך הוטל גם עוצר לילי על שכונות על פי [החלטת "ועדת השרים להחלטה על אזור מוגבל" מיום 8 בספטמבר](#).

וכך, סגורה מערכת החינוך בירושלים המזרחית מאז ה-9/9/20 בשכונות אלו: כפר עקב, בית חנינא, א-טור, עיסאווייה, ענתא, מחנה פליטים שועאפט (לרבות עוצר לילי). וכן בשכונות הרובע הארמני, הרובע הנוצרי, הרובע המוסלמי, באב א זהרה, א-שיית, אזור תעשייה ענתות, ואדי ג'וז, שועפאט, ושייח ג'ראח.

לצד שכונות אלו, חל עוצר לילי בעוד 3 שכונות אחרות בירושלים, וסגירת מערכת החינוך חלה גם ברובע היהודי שבעיר העתיקה.

ניתן לראות אם כן שסגירת מערכת החינוך חלה בכל השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, למעט אלו שברובן בדרומה.

בידי עיריית ירושלים אין נתונים מסודרים על מספר הילדים הנמצאים בשכונות האדומות הסגורות. על פי הערכת עיר עמים:

יותר מ-80% מתלמידי החינוך הערבי בירושלים אינם מגיעים לבתי הספר בימים אלה.

לצערנו, לא הופתענו מסגירתה של מערכת החינוך בירושלים המזרחית, כמעט כולה. ולא כפי שנוצר הרושם בתוך ישראל, בשל אי שמירת הכללים שם. אלא בשל הצפיפות והמחסור הגדולים בכיתות בירושלים המזרחית, ובגלל תנאי הסניטציה הקשים.

כפי שניתן יהיה לראות להלן האפליה הקשה בתחום החינוך בירושלים המזרחית קיימת מזה שנים. הקורונה חשפה את חומרתה הקשה, מעבר לזו הקיימת גם בימי שגרה.

2. הצרכים הייחודיים של מזרח ירושלים בזמן קורונה

עיר עמים, בשיתוף האגודה לזכויות האזרח, [פנתה לוועדת החינוך של הכנסת לקראת דיונה בהיערכות לפתיחת שנת הלימודים בחברה הערבית](#) שהתקיים ביום 17 באוגוסט 2020, וכן לוועדה לזכויות הילד שבראשות ח"כ ג'בארין בבקשה כי יבחנו את היערכותם של משרדי הממשלה ועיריית ירושלים לפתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים.

כפי שהבהרנו בפני חברי הכנסת, ובהסתמך על הדוחות השנתיים של עיר עמים, מערכת החינוך במזרח ירושלים מזמנת מצב ייחודי הדורש את מציאתם של פתרונות ייחודיים לו:

מצד אחד, יש בירושלים המזרחית מחסור של יותר מ-3,000 כיתות במזרח ירושלים ובמרחבים בתוך בתי הספר, יש צפיפות רבה ותנאי סניטציה ירודים, וכל אלו מקשים מאד על חזרה ללימוד מקרוב בתנאים הנדרשים היום; **מצד שני**, כפי שגם הבהיר הגל הראשון של הקורונה, למרבית התלמידים בירושלים המזרחית אין נגישות ללמידה מקוונת מרחוק.

עם תחילתו של גל הקורונה הראשון, כבר בראשית חודש מרץ, פנינו למשרד החינוך ולעיריית ירושלים בעניין מצוקת מערכת החינוך במזרח ירושלים בצל הקורונה. באותה עת, ימים ספורים לפני שהוכרז על סגירת מערכת החינוך בישראל, כבר הודיע איחוד ועדי ההורים במזרח העיר על שביתה עקב המצב, ורבות תלמידי המערכת הפסיקו להגיע לבתי הספר.

ביום 4/5/20 הוגשה באמצעות עו"ד טל חסין מהאגודה לזכויות האזרח ועו"ד הרן רייכמן מהקליניקה למשפט ומדינות חינוך של הפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה [עתירה לבג"ץ](#) בשםם של תלמידים המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות ובשםם של ארגונים נציגים, לרבות בשמה של עמותת עיר עמים, בעניין אי נגישותם של אמצעי הלימוד מרחוק למאות אלפי תלמידים, בהעדר מחשבים או תשתית אינטרנט מספיקה, לרבות במזרח ירושלים (בג"ץ 2823/20 נאדר נאצר נ' שר החינוך, פסק דין מיום 20.5.20). בעת הדיון בעתירה הניח בית המשפט כי הלימודים בבתי הספר שבו לשגרה ולכן הורה לצערנו על מחיקת העתירה. הנחה זו התגלתה כמובן כמוקדמת ושגויה.

עוה"ד חסין ורייכמן פנו בהתאם לקביעת בית המשפט להמשך מיצוי ההליכים מול הגורמים הרלוונטיים, וטענו שם בין היתר כי מרבית התלמידים תושבי ירושלים המזרחית לא נטלו חלק בלמידה המקוונת ואף לא שבו ללימודים גם לאחר פתיחת מוסדות החינוך בשל כיתות לא תקינות וצפיפות גבוהה בהן, ובשל מחסור בשטחים פתוחים ובחומרי סניטציה.

כפי שהבהרנו בפניותינו לוועדות הכנסת וכן לעיריית ירושלים, הערכות ראויה של מערכת החינוך בירושלים המזרחית דורשת:

א. בלימוד מקרוב:

- 1. התמודדות עם המחסור בכיתות, מחסור במרחבים ציבוריים בבתי הספר, וצפיפות קשה;**
- 2. טיפול בתנאי סניטציה קשים שהחמירו בשנתיים האחרונות בשל הפחתת מספר עובדי הניקיון בבתי הספר;**
- 3. מתן מענה גם בחינוך המוכר שאינו רשמי ולא רק בחינוך הרשמי;**

כפי שניתן לראות בדוח זה בהמשך, יותר תלמידים לומדים בכל שנה בחינוך המוכר שאינו רשמי. הגידול בחינוך המוכר שאינו רשמי נובע בעיקרו מהגידול במחסור בכיתות הנובע ממחדלן של הרשויות, ולכן מחויבותן קמה גם כלפי התלמידים הלומדים שם, ואף ביתר שאת.

4. אי התניית כל מענה בקיומה של תכנית הלימודים הישראלית;

אחוז הלומדים בתכנית הלימודים הישראלית אמנם גדל לאור מאמצים רבים שמשקיעות הרשויות הישראליות בכך, גם תוך הטיה תקציבית מפלה. אך עדיין, יותר מ-80% מתלמידי ירושלים המזרחית מוסיפים ללמוד בתכנית התווגייה, תכנית הלימודים הפלסטינית, בהתאם להסכמים מאושרים ובהתאם לזכות החוקתית לחינוך. לכן אין להתנות כל מתן הסדר ייחודי בימים אלה של הקורונה בכפייתה של תכנית הלימודים הישראלית על התלמידים.

5. הנחיות ברורות לסגל ההוראה וכן להורים ולתלמידים בשפה הערבית; תיאום עם "איחוד הורי תלמידי בתי הספר של מזרח ירושלים (ע"ר)";

לטענת המנהלים ומורי בתי הספר, משך שבועות במהלך שנת הלימודים הקודמת לא ניתנו להם כל הנחיות מהרשויות בדבר ההתנהלות מול איום הקורונה. גם פניות חוזרות שלהם נענו בהתעלמות. יש לוודא כי הפעם ניתנות הנחיות ברורות כנדרש.

לעניין הקשר עם ההורים ועם התלמידים, חשוב כי יישמר תיאום מול איחוד ההורים, שנציגיו נבחרים באופן זהה לתנאים הקבועים בדרישות חוזר מנכ"ל משרד החינוך במסגרת בתי הספר של החינוך הערבי בירושלים המזרחית.

ב. ובלמוד מרחוק:

למעלה מ-77% מהמשפחות במזרח ירושלים חיות מתחת לקו העוני¹. ממוצע הנפשות למשק בית במזרח ירושלים הוא 5.3. 30% ממשקי הבית במזרח ירושלים היו של בני 7 נפשות ומעלה. בשנת 2018 היה בבעלותם של 64% ממשקי הבית בירושלים כולה מחשב ביתי, ומנוי לאינטרנט היה ל-60% ממשקי הבית בירושלים². מאחר שאוכלוסיית מזרח ירושלים היא עניה בהרבה מהממוצע בירושלים ומאחר שרמת האוריינות הדיגיטלית בה נמוכה מהממוצע, סביר שבקרב משקי הבית במזרח ירושלים הנתונים נמוכים אף יותר.

1. חלוקת מחשבים;

מנהלי בתי ספר הצביעו בגל הראשון על המחסור במחשבים כחסם מרכזי ללימוד מרחוק שנדרש בימי הקורונה. לדבריהם, לרובן המוחלט של המשפחות אין מחשבים, בוודאי שלא כמספר הילדים בגיל בית ספר בבית. כל המנהלים ציינו שבמשפחות רבות לילדים גם אין מכשירי טלפון ניידים, בוודאי שלא לילדים בבית הספר היסודי. לרוב, השימוש ללימוד יכול היה להיעשות רק באמצעות מכשיר נייד של ההורה, וזהו מכשיר יחיד במשפחה.

באפריל השנה, התברר כי החלו במנח"י בחלוקת מחשבים לאחר פרסום "קול קורא" בעניין³. לא עלה בידינו לאתר את ה"קול קורא" המדובר, לא באתרי מנח"י, העירייה או משרד החינוך. בירורים שערכנו באותה עת, העלו כי כל מנהלות בתי ספר ממזרח ירושלים ששוחחנו איתן לא ידעו עליו. הן הביעו חשש

¹ על פי השנתון סטטיסטי לשנת 2020 של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, תוחלת העוני בירושלים המזרחית ב-2018 עמדה על 59%. נתונים אלו מסמנים, לכאורה, ירידה משמעותית באחוז העוני בירושלים המזרחית לעומת שנת 2017, אז עמד שיעור העוני על 77.5%. למעשה, הם אינם משקפים נכונה את המציאות לאור קושי בדגימת הנתונים לשנה זו בירושלים המזרחית, שדווח על ידי המוסד לביטוח לאומי, והוביל לחסרונו של מדגם מספק.

² מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לשנת 2020](#), בעמ' 62, 64.

³ כך על פי [תשובתו של ראש מנח"י, מר אביב קינן, לפוסט של מנהל בייס בפייסבוק](#), 21 באפריל 2020.

שמא חלוקת המחשבים מתבצעת בקרוב תלמידי התכנית הישראלית בלבד. לא ידוע לנו על חלוקת מחשבים שבוצעה מאז, ובאיזה אופן נעשתה.

2. שיפור מאסיבי בתשתיות האינטרנט;

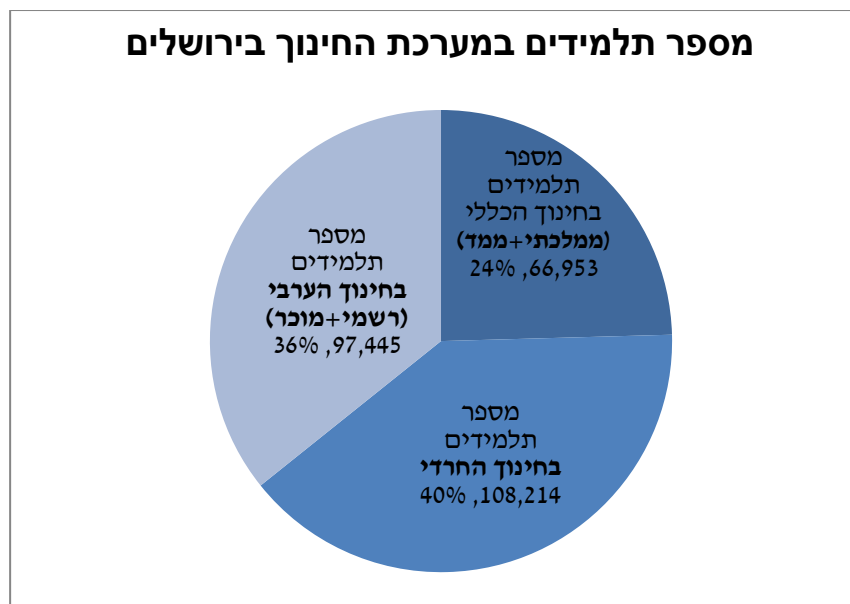
על פי הערכות של מנהלי בתי הספר במזרח ירושלים, בחלקן על פי מיפוי ממשי שביצעו במהלך הגל הראשון, כ-40%-60% מהתלמידים לא יכלו ללמוד מרחוק בשל בעיות תשתית. נתון זה נתמך גם בדברי ד"ר דוד קורן, מנהל צוות תכנית החומש (על פי החלטת הממשלה 3790, ראו בהמשך) במשרד החינוך, ובדברי ציון רגב, מנהל תכנית החומש מטעם מנח"י עיריית ירושלים, כפי שעלו בדיון שהתקיים בעת המשבר במכון ירושלים למחקרי מדיניות⁴.

כפי שציין שם חבר צוות תכנית החומש, בתחילת המשבר, על פי מדגם שערכו עם מנהלים ומורים, עלו פערים גדולים מבחינת תקשוב וכלים שהתלמידים צריכים כדי לאפשר שמירה על רציפות לימודית. וכדברי ציון רגב, מנהל תכנית החומש מטעם מנח"י, הקורונה הציפה שוב את הבעיות ואת הפער בין מזרח למערב העיר, גם בכל הקשור למחשבים ולתשתיות אינטרנט. לפעמים אין בכלל תשתיות אינטרנט בשכונות.

III. התפלגות התלמידים הפלסטינים במערכת החינוך בשנת הלימודים

1. התפלגות התלמידים במערכת החינוך בירושלים

אחוז התלמידים	מספר תלמידים	על פי שנתון מנח"י תש"פ (נכון ל-10/8/20)
24.6%	66,953	חינוך כללי (ממלכתי + ממ"ד)
39.7%	108,214	חינוך חרדי
35.7%	97,445	חינוך ערבי (מוכר + רשמי)
	272,612	סה"כ



⁴ דיון דיגיטלי – צוות החשיבה מזרח ירושלים: המודל השכונתי לחינוך, 2 באפריל 2020.

3. התפלגות התלמידים הפלסטינים במערכת החינוך בירושלים

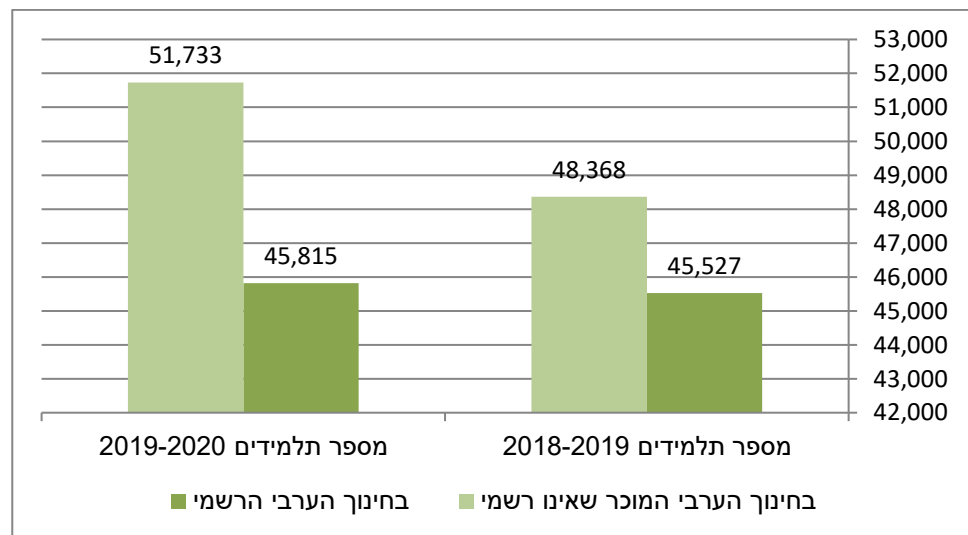
שיעור התלמידים 2019-2020	מספר תלמידים 2019-2020	שיעור התלמידים 2018-2019	מספר תלמידים 2018-2019	על פי שנתון מנח"י תש"פ (נכון ל-10/8/20)
40.2%	45,815	41.3%	45,527	בחינוך הערבי הרשמי
45.4%	51,733	43.9%	48,368	בחינוך הערבי המוכר שאינו רשמי
14.4%	16,398 ⁵	14.9%	16,398	בחינוך הערבי הפרטי
	113,946		110,293	סה"כ תלמידים בחינוך הערבי בירושלים המזרחית

א. העדר נתונים על החינוך הפרטי במנהלת חינוך עיריית ירושלים

בתשובת העירייה לבקשת חופש המידע, קובעת העירייה כי "הנתונים על המערכת הפרטית מתקבלים מהרשות הפלסטינית ואין לנו יכול להתחייב על אמינותם"⁶. לכן אין היא מספקת, בניגוד לשנים קודמות, ובניגוד למפורסם בשנתוני מנח"י עד לפני שנתיים, נתונים מספריים על התלמידים הפלסטינים במסגרות פרטיות. בכך מפרה מנח"י את חובתה לעקוב אחר כל תלמידי החינוך חובה. עליה לדעת את כל פרטי התלמידים שתחת אחריותה, את מקום לימודיהם, ואף לפקח גם אחר מערכות פרטיות אלו. יש לנו חשש כי במקום להעמיק את הידע שלה בתחום זה, בחרה עיריית ירושלים להעלים כליל את נתוניה בעניין, ובכך החמירה את מחדלה בנושא.

ב. המשך מגמת הגידול במספר התלמידים בחינוך המוכר

ניתן לראות כי מספר התלמידים בחינוך הרשמי כמעט ואינו משתנה והגידול בו אף נמוך מהגידול השנתי המיוחס לאוכלוסייה (2-3%). לעומת זאת נמשכת מגמת הגידול במספר התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי.



⁵ עיריית ירושלים לא השיבה לשאלה בדבר מספר התלמידים במערכת החינוך הפרטית. בהעדר הנתון, הובא כאן הנתון האחרון הידוע מאשקד. אין סיבה להניח כי חל בו שינוי גדול.

⁶ [תשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע של עיר עמים](#), מיום 8/9/20.

בדוח ביקורת מיוחד שפרסם בנושא ירושלים ביוני 2019 (להלן: דוח המבקר⁷) ציין מבקר המדינה כי שיעור התלמידים הלומדים בבתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים נמוך במידה רבה משיעור התלמידים בבתי הספר הרשמיים בישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית בתחומי ישראל (82%), וכי שיעור הלומדים בחינוך הרשמי במזרח ירושלים נמצא בירידה ביחס לשיעורו חמש שנים קודם לכן (כ-59% (עמ' 374).

מגמת מדאיגה זו נמשכת והיא אף מוכיחה באופן נחרץ את אי עמידת הרשויות במחויבותן לאפשר לתלמידים המעוניינים בכך מעבר מהחינוך המוכר לחינוך הרשמי (בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך, פס"ד מיום 6/2/2011).

קביעת מבקר המדינה בפרק ההמלצות העיקריות:

"אי-קיום החובה למתן חינוך חנינם עקב מחסור בכיתות לימוד: על העירייה ומשרד החינוך למלא את חובתן לאפשר לתלמידים ולילדי הגן לממש את זכותם לחינוך חנינם במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכש"רים, אם לא נמצא להם מענה במוסדות החינוך הרשמי. על העירייה - כבר לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 – 2020) - ליידע את ההורים לתלמידים ולילדי הגן שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית בדבר זכותם לפנות לעירייה בבקשה ללמוד במערכת הרשמית, וכי אם תידחה בקשתם תפנה אותם העירייה ללמוד במוסד חינוך מוכש"ר. זאת לאחר שהיא ומשרד החינוך יגיעו להסדרים הכספיים המתאימים עם אותו מוסד, באופן שההורים לא יישאו בעלות לימודי היסוד של ילדיהם, כאמור בפסק הדין בבג"ץ אבו לבדה." (עמ' 382).

4. "ילדים נעלמים"

מספר ילדים	נתון
137,250	ילדים פלסטינים בירושלים בגילאי חינוך חובה (3-18) - על פי תשובת העירייה לבקשת ח"מ
96,328	סה"כ תלמידים בחינוך הערבי בירושלים המזרחית - על פי תשובת העירייה לבקשת ח"מ
40,922	מספר "הילדים הנעלמים" (על פי ההפרש)
31,485	מספר "הילדים הנעלמים" בתחשיב העירייה בתשובתה לבקשת ח"מ
1,166	מספר כיתות חסרות ל"ילדים נעלמים" על פי הנתון של העירייה (על פי ממוצע 27 בכיתה)

על פי תשובתה לבקשת חופש המידע, מודה עיריית ירושלים כי בשנת תש"פ לא ידועה מסגרת לימודיהם של **31,485⁸ ילדים פלסטינים, המהווים 23% מהילדים המזרח ירושלמים בגיל חינוך חובה. מצבם החינוכי של כמעט רבע מהילדים הפלסטינים בירושלים אינו ידוע לעיריית ירושלים.**

כפי שמציין דוח המבקר אשתקד, לפי נתוני משרד החינוך, מספר הילדים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית מוכרת למדינה בכל מדינת ישראל (לא כולל מזרח ירושלים) הוא כ-20,000 (בעמ' 383). פחות ממספר הילדים הלא ידוע במזרח ירושלים בלבד.

⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, ירושלים, יוני 2019.
⁸ על פי תחשיב מתשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע, מיום 8/9/20: יש 43,760 ילדים בגילאי חינוך "שלא ידועה מסגרת לימודיהם", מהם יש להפחית 12,2275 ילדים בגיל 3 שטרם התחילו ללמוד ובגיל 18 שחלקם סיימו ללמוד.

"ממצאים אלו מצביעים על אוזלת יד ורפיון של משרד החינוך והעירייה באיתור ילדי מזרח ירושלים אלה לצורך מתן חינוך בסיסי... על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי, בהתאם לחובתם על פי החוק, כדי לאתר את מקום לימודיהם או הימצאותם של כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים [כך הנתון בדוח המבקר] שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות. עמו כן, עליהם להקים מאגר מידע של כל הילדים בגיל לימוד חובה במזרח ירושלים וליצור מנגנון אפקטיבי לאיתור ילדים לא רשומים גם בעתיד כדי להבטיח שיקבלו חינוך בסיסי." (דוח המבקר, עמ' 384).

IV. המחסור בכיתות בירושלים המזרחית

1. המחסור בכיתות גדל – 3,794 כיתות חסרות בירושלים המזרחית

לפני כשנה פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בנושא ירושלים (להלן: דוח המבקר), ובו קבע כי: "אי צמצום הפערים הללו [בתחום השירותים החברתיים] פוגע ביכולת אוכלוסיית מזרח ירושלים לשפר את מצבה החברתי-כלכלי, והדבר עשוי להעמיק את המצוקות בקרבה ולסכן את חוסנה של ירושלים כולה" (בעמ' 338). דוח המבקר בא גם בהמשך למהלכים משפטיים שהחלו לפני כמעט שני עשורים בנושא המחסור האקוטי בכיתות בירושלים המזרחית. כבר בשנת 2001 קבע בית המשפט העליון כי הרשויות הישראליות מפרות את חובתן החוקתית לחינוך לאור מחסור עצום זה (בג"ץ 3834/01 *חמדאן ואח' נ' עיריית ירושלים*; בג"ץ 5185/01 *בדריה ואח' נ' עיריית ירושלים* (לא פורסם, פס"ד חלקי ניתן ביום 29.8.01); פסק דין נוסף ניתן בעניין בבג"ץ 5373/08 *אבו לבדה נ' שרת החינוך* (ניתן ביום 6/2/2011).

אנו מוצאים עצמנו שנה אחר שנה אל מול העובדה המבישה כי על אף קביעות בית המשפט וכפי שמדגים דוח זה ודוחות קודמים לו, המחסור בכיתות בירושלים המזרחית מוסיף וגדל. ממוצע הבניה השנתי המזדחל של הרשויות מתקבע עדיין סביב עשרות כיתות חדשות בלבד בכל שנה, אינו מתמודד עם הפער העצום שנוצר, והמחסור בכיתות גדל והיום כבר מגיע למחסור של 3,794 כיתות ויותר.

מספר כיתות חסרות בירושלים המזרחית - תשפ"א	
765	מספר הכיתות הנדרשות להחלפת כיתות לא תקינות (על פי תשובת העירייה לבקשת ח"מ)
905	מספר כיתות חסרות (על פי תשובת העירייה לבקשת ח"מ)
958	הערכה - מספר הכיתות הנדרשות לקליטת מחצית התלמידים מהמוכר שאינם רשמי (כהערכת הדרישה בעבר על פי העירייה)
1,166	כיתות נוספות נדרשות ל"ילדים הנעלמים" (ראו תחשיב לעיל)*
3,794	סה"כ כיתות חסרות

* אנו מניחים כי מספר הכיתות הנדרשות למספר הילדים בגילאי 3-4 שאינם במסגרות, על פי תחשיב מתשובת העירייה לבקשת חופש המידע (197 כיתות גן חסרות), נכלל במספר הכיתות הנדרשות ל"ילדים הנעלמים".

2. קצב בניית הכיתות – 2001-2020

מספר כיתות במחזור ההקמה						
בפתיחת שנת לימודים	הושלמו	בבניוי	בתכנון ומכרז	בהפקעה או מורכבות משפטית	לא החל תכנון	סה"כ בכל השלבים
2001-09/2009	257					
תשע"א - 09/2010	24					
תשע"ב - 09/2011	7	89	193	86		375
תשע"ג - 09/2012	32	85	173	84		374
תשע"ד - 09/2013	61	75	110	147		393
תשע"ה - 09/2014	57	56	157	108		378
תשע"ו - 09/2015	38	44	168	259		509
תשע"ז - 09/2016	42	46	124	245		457
תשע"ח - 09/2017	32	35	266	131		464
תשע"ט - 09/2018	35		444	355		834
תש"פ - 09/2019	44	108	26	752	382	1312
לקראת תשפ"א - 09/20 ⁹	*6	*198	621	85	409	1319
סה"כ כיתות שהושלמו	635					

* על פי תשובת העירייה לבקשת חופש המידע, כצפויות להימסר בשנת 2020 מופיעות רק 6 כיתות. 118 כיתות נוספות מופיעות כצפויות להימסר בשנת 2020 אך הן עדיין במצב "בינוי". ככל שלא מובהר כי יימסרו עם תחילת שנת הלימודים, הן מופיעות כאן בשלב "בינוי" ולא בשלב "הושלמו".

ניתן לראות כי קצב הבניה אינו משתנה מהותית לאורך השנים, והוא בוודאי אינו עולה על ממוצע של 36 כיתות בשנה. כפי שהבהרנו בשנים האחרונות, ממוצע בניה זה אינו נותן מענה ולו על הגידול הטבעי. בוודאי שאינו נותן מענה למחסור. על פי תחשיב של 3% גידול טבעי במזרח העיר, נוספים מדי שנה להערכת מנח"י כ-2,000 תלמידים ונוצר צורך בעוד 70 כיתות נוספות¹⁰.

ולכן, כצפוי, בקצב הבניה הנוכחי, גדל כל שנה המחסור בכיתות. בשנה שעברה הוא עמד על מחסור של 3,026 כיתות. השנה גדל מספר הכיתות החסרות ביותר מרבע (25.4%) והוא עומד על 3,794 כיתות.

מאכזב גם לראות כי מהשנה שעברה יש גידול של 7 כיתות בלבד במלאי הצפוי בכל מחזור ההקמה הצפוי בשנים הקרובות.

3. תכנית החומש של העירייה לבניית כיתות מגדילה את הפערים והאפליה

לפני יותר משנתיים, ביום 27/6/2018 הגישה עיר עמים [בקשה להצטרף במעמד "ידידת בית משפט" לעתירה שהוגשה על ידי ארגון ההורים בעניין המחסור בכיתות בירושלים](#) (בג"צ 6183/16)¹¹. עתירה זו מוסיפה להתנהל גם בימים אלה.

⁹ על פי תשובת העירייה לבקשת חופש המידע.

¹⁰ מתוך מצגת העירייה בפני ועדת החינוך של הכנסת, 1/2/2016.

¹¹ בג"צ 6183/16 ארגון ההורים למערכת החינוך בירושלים ואח"י נ' משרד החינוך ואח"י.

כפי שצינו בבקשה לצרף את עיר עמים להליך במעמד "ידידת בית משפט", בדיקות יסודיות שערכנו העלו פער גדול בין הצהרות העירייה במסגרת העתירה לתכניות בניית הכיתות במגזר הערבי לבין נתונים רשמיים אחרים שלה. על פי הצהרותיה בפני בית המשפט, טענה העירייה כי במסגרת תכנית החומש שלה ייבנו 2,486 כיתות למגזר הערבי, בעוד שנתונים רשמיים של העירייה העידו על בניית מאות כיתות לכל היותר – בין 459 כיתות בלבד (לפי "אפליקציית תכנית החומש לבינוי כיתות לימוד בירושלים" של עיריית ירושלים) לבין לכל היותר 834 כיתות (לפי תשובת העירייה מיום 23/1/2018 לבקשת חופש מידע של עיר עמים).

כפי שטענו לכן בבקשתנו, תכנית החומש של העירייה אם כך מגדילה את הפערים בין המגזרים השונים. בעוד שבמגזר הכללי ובמגזר החרדי ייבנו כל הכיתות החסרות, בתום שנת 2022 המחסור בכיתות בירושלים יהיה כולו במגזר הערבי.

בעקבות העתירה ובהתאם להצעת בית המשפט, החל לפעול מיולי 2018 צוות משותף של משרד החינוך ומשרד האוצר ושל עיריית ירושלים בסוגיית המחסור בכיתות בעיר. המדינה סירבה להשתתפותו של נציג ארגון ההורים בירושלים בדיוני הצוות, אף להשתתפותו כמשקיף, ואף לפרסום הפרוטוקולים של הדיונים המתקיימים.

על פי החלטת בית המשפט האחרונה בעתירה זו מיום 2/9/20, הודעה מעדכנת נוספת מטעם משרד החינוך ומשרד האוצר תוגש עד ליום 30/11/20.

V. נשירת תלמידים

על פי תשובת העירייה לבקשת חופש המידע בשנת תש"פ בלבד נשרו מהלימודים בירושלים המזרחית 1,964 בנים ו-1,305 בנות. נשירתם היא החל מכיתה א' ועד י"א. עם זאת, ניתן לראות כי נתונים אלו חסרים, גם מכיוון שמספר התלמידים הכולל שם אינו נסכם למספר התלמידים במערכות החינוך הרשמי + המוכר יחדיו, על פי נתוני העירייה, וכן כי נעדרים משם נתוני הנשירה בכיתה י"ב.

יש לבחון גם את נתון הנשירה המצטבר, שלא הועבר אלינו מהעירייה. נפנה לעניין זה שוב לדוח מבקר המדינה משנת 2019, על פיו שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בין כיתה ט' לכיתה י"ב (בשנים 2015 - 2018) הוא 26.5% (בעמ' 341). קרי, כאחד מכל ארבעה תלמידים נושר. שיעור זה גבוה לא רק ביחס למוצע הכלל-ארצי (5.4%), אלא גם ביחס לשיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי (ללא מזרח ירושלים) (7.4%). על פי קביעת המבקר, שיעורם של ילדי מזרח העיר מכלל הנושרים בעיר הוא 70%.

כאמור בהמלצות העיקריות בדוח המבקר: "נוכח ממדי הנשירה במזרח ירושלים, על משרד החינוך ועיריית ירושלים להגביר באופן משמעותי את פעילותם בסוגיית נשירת תלמידי מזרח העיר מהלימודים" (עמ' 346).

VI. פרק החינוך בהחלטת הממשלה 3790

1. יישום

במאי 2018 התקבלה החלטת הממשלה 3790 ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים", החלטה שתקציבה משמעותי ואופטימלית מגיע לכ-2.1 מיליארד ₪ למשך חמש שנים. ההחלטה כוללת שישה תחומי פעולה עיקריים – חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין.

תחום החינוך הוא בין תחומי ההשקעה המרכזיים בהחלטה, כאשר התקציב המוקצה לו, בסך כ- 445 מיליון ₪ על פני חמש שנים, הוא השני בהיקפו (לאחר תחום התחבורה).

ידוע לנו כי מגפת הקורונה השפיעה משמעותית על מימוש יעדי החלטת הממשלה בשנה"ל תש"פ, בוודאי על לימודי העברית ועל תכניות החינוך הבלתי פורמלי, אך טרם הועברו אלינו ההערכות המלאות על כך.

2. מימוש התקציב והיעדים – דגש על הטמעת התכנית הישראלית

כפי שפרסמנו בעבר, יותר מ-43% מסך תקציב הממשלה המיועד לחינוך בירושלים המזרחית (כ-193 מיליון ש"ח מתוך הסך של 445 מיליון ₪) מותנים מפורשות בלימודי התכנית הישראלית. גם ברכיבי תקציבי החינוך האחרים בהם לא מופיעה ההתניה מפורשות, קובעת החלטת הממשלה את מיקוד ייעודם למוסדות המלמדים את תכנית הלימודים הישראלית.

על-פי דוח הסטטוס אודות יישום החלטת הממשלה של משרד ירושלים ומורשת משנת 2019, התקציב שהועבר מהממשלה ומהעירייה לתחום החינוך בשנת 2019 עמד על 89 מיליון ש"ח (2/3 לשנת הלימודים תשע"ט, ו-1/3 לשנת הלימודים תש"פ) והוא נוצל במלואו.

בשתי שנות הלימודים האחרונות, תשע"ט ותש"פ, הוקצו קרוב ל-50% מהתקציב לתכניות לעידוד התכנית הישראלית ובעיקר לפיתוח הפיזי של בתי ספר המלמדים את התכנית הישראלית. **בבתי הספר שאינם מלמדים את תכנית הלימודים הישראלית לא מוקצים כלל משאבים לפיתוח פיזי במסגרת החלטת הממשלה ולא נוספו כיתות לימוד מתקציב זה.**

בתחום החינוך הבלתי פורמלי, מרבית הפעילויות על פי החלטת הממשלה מתקיימות בבתי הספר הרשמיים ומיעוטן בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים המלמדים את התכנית הישראלית.¹²

גם בלימודי העברית קיים פער משמעותי בין שעות לימודי העברית המוקצות לתלמידי תכנית הלימודים הישראלית לבין אלה המוקצות לתלמידי התכנית הפלסטינית. על פי דוח המבקר, תלמידי הלומדים לפי התווגיה בבתי הספר הרשמיים מקבלים 71% משעות התקן המזערי ללימוד עברית בבתי ספר המלמדים את התכנית הישראלית, ובמוכרים – 44% בלבד (עמ' 396).

צוות מיוחד הממוקד בהטמעת התכנית הישראלית במסגרת החלטת הממשלה, המורכב מגורמים במנח"י עיריית ירושלים, משרד החינוך, היחידה לשיתוף ציבור מטעם פמ"י (החברה לפיתוח מזרח ירושלים) ומשרד ירושלים ומורשת, עוסק בבניית תכניות עבודה על פי שכונות לשם עמידה ביעד של הגדלת מספר כיתות א' ב-15 כיתות מדי שנה.¹³ וכן, מפרוטוקול ישיבת הוועדה מתמדת, ועדת ההיגוי של החלטת הממשלה 3790, מאוקטובר 2019 עולה עדיפות לפתיחת בתי ספר יסודיים חדשים שילמדו את התכנית הישראלית בלבד, על מנת למנוע את השפעתם של גורמים בבתי הספר הקיימים המתנגדים לתכנית. כפי שמצוטטת שם לארה מובאריכי, ראש אגף חינוך ערבי במנח"י, עיריית ירושלים: "בית ספר שכולו ישראלי הוא אפקטיבי הרבה יותר – הן מול המנהלים והן מול התושבים", ומגדיל לומר ראש מינהלת חינוך

¹² חינוך בלתי פורמלי ככלי לצמצום פערים במזרח ירושלים, מכון ירושלים, 2020.
¹³ "סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת לעיל, עמ' 6.

בעיריית ירושלים, אביב קינן, בהקשר זה כי "ניתן לנצל את משבר בתי הספר המוכש"רים ולהסב אותם לבתי ספר של התכנית הישראלית".¹⁴

ההטיה בפעילות הרשויות הישראליות להעברת תלמידים לתכנית הלימודים הישראלית מתחילה לתת אותותיה השנה. בעוד בשנת הלימודים תשע"ט היה מספר הלומדים על פי התכנית הישראלית 7,376 תלמידים בלבד, בשנת תש"פ עמד מספרם על יותר מפי 2.5: בשנת תש"פ למדו על פי התכנית הישראלית 18,953 תלמידים (13,739 מהם בחינוך הרשמי, ו-5,214 מהם בחינוך המוכר שאינו רשמי). עדיין מדובר בפחות מ-20% מהתלמידים בחינוך הערבי, שמושקע בהם כחצי מתקציב החינוך שבהחלטת הממשלה.

נאמר כי מביש שמשברים "מנוצלים" (כלשונו של אביב קינן, ראש מנח"י, לעיל) לצורך זה, וכי המשאבים שמושקעים תוך הטיה תקציבית ברורה אינם מושקעים במתן מענה לצורך האקוטי והגדל של המחסור בכיתות. הגידול במספר התלמידים הפלסטינים הלומדים בתכנית הלימודים הישראלית מדגים את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת יכולתה לפעול אחרת, כאשר לנגד עיניה עומדים שיקולים זרים פוליטיים, החורגים משיקולי חינוך וטובתם של התלמידים.

וכך, המחסור בכיתות מוסיף וגדל, מספר התלמידים שאין להם מקום כלל בכיתה בחינוך הרשמי גדל, אך מאמצים רבים מושקעים בהסטתם של התלמידים הלומדים לתכנית הלימודים הישראלית ובהטיית תקציבים, בניגוד למוסכם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ובניגוד לתרבותה ולזכויותיה של הקהילה הפלסטינית כקולקטיב.



פרסום זה הופק הודות לתמיכתם של מועצת העיר גיחון, ספרד ו-ACPP. האחריות הבלעדית על פרסום זה נתונה בידי עיר עמים ואין להתייחס אליו כמשקף בהכרח את עמדתם.

¹⁴ סיכום דיון – ועדה מתמדת – יישום החלטה 3790 מיום 29/10/19, אתר משרד ירושלים ומורשת.