

# מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה בירושלים המזרחית

רבעון ספטמבר 2020

כתיבה: נעה דגוני, ארז וגנר

## תוכן עניינים

1. מבוא .....	3
2. החינוך הפורמלי בירושלים המזרחית .....	4
רקע .....	4
השקעה תקציבית מוטה והתעלמות מהמחסור החמור בכיתות.....	5
3. חינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית .....	7
רקע .....	7
עיקר ממצאי מחקר חינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית – מחקר צרכים והמלצות .....	8

## 1. מבוא

דוח זה הוא החמישי במסגרת פרסומי המוניטורינג של עיר עמים אחר החלטת הממשלה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים, והפרסום השלישי במסגרת פרויקט המוניטורינג המשותף של עיר עמים וארגון העובדים מען.

דוח זה יתמקד בתחום החינוך בירושלים המזרחית, תוך הבחנה בין מערך החינוך הפורמלי לבין המערך הבלתי-פורמלי. בתחום החינוך הפורמלי יובאו עיקרי דוח החינוך של עיר עמים מספטמבר האחרון. בתחום החינוך הבלתי פורמלי יובאו ממצאי מחקר הצרכים וההמלצות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בירושלים המזרחית, שנערך עבור עיר עמים ע"י ד"ר סמירה עליאן ושאדה קשקוש.

החלטת הממשלה 3790 "לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" שהתקבלה לפני יותר משנתיים קובעת השקעה חברתית-כלכלית בירושלים המזרחית ותקציבה מגיע לכ-2.1 מיליארד ש"ח למשך 5 שנים. סך ההשקעה בתחום החינוך בהחלטת הממשלה עומד על 445 מיליון ש"ח. עיקרי ההשקעה מתחלקים בין מערך החינוך הבלתי פורמלי, לו מוקצים 206 מיליון ש"ח, ובין תמיכה בבתי ספר המלמדים את תכנית הלימודים הישראלית ופיתוחם, הכוללים מעטפת ליווי חינוכי ותכניות ייחודיות, שכירת מבנים ופיתוח פיזי. ההשקעה במוסדות המלמדים את התכנית הישראלית מסתכמת בכ-193 מיליון ש"ח, המהווים 43.4% מסך התקציב המוקצה להשקעה בחינוך בהחלטת הממשלה. בולט בהיעדרו מהחלטה זו מענה למחסור החמור בכיתות לימוד בירושלים המזרחית, כפי שיורחב בהמשך.

דוח החינוך של עיר עמים מספטמבר האחרון מתאר את השפעתו מרחיקת הלכת של משבר הקורונה על מערכת החינוך בירושלים המזרחית. נכון לחתימת דוח זה, גם מערכת החינוך בירושלים המזרחית אינה פועלת, בהתאם להנחיות הסגר הכללי. אך מערכת החינוך בירושלים המזרחית נסגרה כבר יותר משבוע קודם, כאשר 15 שכונות בירושלים המזרחית הוכרזו כשכונות אדומות. על פי הערכת עיר עמים יותר מ-80% מתלמידי החינוך הערבי בירושלים לא הגיעו לבתי הספר כבר מתחילת שנת הלימודים. נתון קשה ככל שהוא, הוא אינו מפתיע לאור הצפיפות והמחסור הגדולים בכיתות בירושלים המזרחית, התשתיות הירודות ותנאי הסניטציה הקשים. נוסף על המחסור במחשבים לצורך

הלימוד מרחוק, על פי הערכות של מנהלי בתי הספר בירושלים המזרחית, כ-60%-40% מהתלמידים אינם יכולים ללמוד מרחוק בשל בעיות בתשתית האינטרנט בשכונות.

על רקע משבר חריף זה וחוסר הוודאות הנלווה אליו, נציג את תמונת המצב והאתגרים בתחום החינוך בירושלים המזרחית, תוך עמידה על הקיים והחסר בהחלטת הממשלה 3790.

מערכת החינוך היא אחת הנפגעות המרכזיות ממשבר הקורונה בישראל, שהביא לעצירה חלקית או מלאה של שגרת הלימודים לפרק זמן שבעת סופו אינו נראה לעין. בירושלים המזרחית נפגעה מערכת החינוך פגיעה אנושה במיוחד, לאור בעיות העומק שהיא סובלת מהן מזה שנים של הזנחה ואפליה. בתקופה זו יותר מתמיד, נדרשים הגורמים השונים במערכת, מצד החלטת הממשלה 3790 ובכלל, לפעול כשבראש מענייהם טובת התלמידים, ללא הבחנות שמקורן בשיקולים פוליטיים. כל הצעדים הנדרשים לשם הבטחת שגרת לימודים בטוחה ומיטיבה ככל הניתן בימים אלה נדרשים להיעשות ללא אפליה ובשקיפות כלפי כלל בתי הספר והתלמידים. יש להשקיע מאמצים רבים בניסיון למנוע הרחבה חריפה נוספת של הפערים הקיימים בין התלמידים במערכות החינוך השונות בירושלים בחסות משבר הקורונה. מערכת החינוך היא עוגן משמעותי בימי משבר – השקעה בה היא השקעה בקהילה כולה ובחוסנה.

## 2. החינוך הפורמלי בירושלים המזרחית

### **רקע**

ההשקעה במערך החינוך הפורמלי בירושלים המזרחית על פי החלטת הממשלה 3790 עומדת על כ-239 מיליון ש"ח, מעל ל-80% מתוכה מוקצים להשקעה בלעדית בבתי ספר המלמדים את תכנית החינוך הישראלית. גם ברכיבי תקציבי החינוך האחרים בהם ההתניה אינה מוחלטת, קובעת החלטת הממשלה עדיפות למוסדות המלמדים את תכנית הלימודים הישראלית.<sup>1</sup> זאת על אף שקודם ליישום ההחלטה, פחות מ-7% מהתלמידים הפלסטינים למדו בתכנית זו.

על-פי דוח הסטטוס אודות יישום החלטת הממשלה של משרד ירושלים ומורשת משנת 2019, התקציב שהועבר מהממשלה ומהעירייה לתחום החינוך בשנת 2019 (2/3) לשנת הלימודים תשע"ט, ו-1/3 לשנת הלימודים תש"פ) נוצל במלואו. ידוע לנו כי מגפת הקורונה השפיעה משמעותית על מימוש

---

<sup>1</sup>סעיף 1(א)2) בהחלטת הממשלה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים.

יעדי החלטת הממשלה בשנה"ל תש"פ, אך טרם קיבלנו מענה לפנייתנו לקבלת נתונים בעניין מהעירייה.

### **השקעה תקציבית מוטה והתעלמות מהמחסור החמור בכיתות**

בשתי שנות הלימודים האחרונות, תשע"ט ותש"פ, הוקצו קרוב ל-50% מהתקציב הכולל בתחום החינוך מהחלטה 3790 למהלכים לעידוד התכנית הישראלית ובעיקר לפיתוח הפיזי של בתי ספר המלמדים אותה. בבתי הספר שאינם מלמדים את תכנית הלימודים הישראלית לא מוקצים כלל משאבים לפיתוח פיזי במסגרת החלטת הממשלה ולא נוספו כיתות לימוד מתקציב זה, למרות המחסור הקשה של יותר מ-3,000 כיתות.

גם ברמה הארגונית מושקעים משאבים מיוחדים בקידום תכנית הלימודים הישראלית. צוות ייעודי הממוקד בהטמעת התכנית הישראלית במסגרת החלטת הממשלה עסק בבניית תכניות עבודה על פי שכונות לשם עמידה ביעד של הגדלת מספר כיתות א' ללימוד התכנית הישראלית ב-15 כיתות מדי שנה.<sup>2</sup> כן עולה מפרוטוקול ישיבת ה"ועדה המתמדת", ועדת ההיגוי של החלטת הממשלה 3790, כי ניתנה עדיפות לפתיחת בתי ספר יסודיים חדשים שילמדו את התכנית הישראלית בלבד, על מנת למנוע את השפעתם של גורמים בבתי הספר הקיימים המתנגדים לתכנית.<sup>3</sup> ניתן לראות בדוח החינוך שייתכן והיה גידול במספר הכיתות המלמדות את התכנית הישראלית, אך לא היה בכך כדי לצמצם את הפער הגדול במחסור בכיתות. כלומר, אין רואים בעקבות יישום החלטה 3790 קפיצה משמעותית בבניית הכיתות באופן מוחלט כנדרש. סביר יותר, לדאבוננו, שכעת ממשיך להבנות אותו מספר כיתות, אך באופן מוטה למען כפייתה של תכנית הלימודים הישראלית.

ואכן ההטיה בפעילות הרשויות הישראליות להעברת תלמידים לתכנית הלימודים הישראלית מתחילה לתת אותותיה השנה. בעוד שבשנת 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 מכלל תקציב החינוך בהחלטת הממשלה.

---

<sup>2</sup> "סטטוס החלטת ממשלה 2019 - ועדה מתמדת", משרד ירושלים ומורשת, עמ' 6.

<sup>3</sup> סיכום דיון - ועדה מתמדת - יישום החלטה 3790 מיום 29/10/19, אתר משרד ירושלים ומורשת.

וכך, בעוד שביחס לעידוד התכנית הישראלית ניתן לראות התגייסות רחבה המתבטאת בסדרי העדפויות התקציביים והמערכתיים, בעיות העומק האקוטיות שמהן סובלת מערכת החינוך בירושלים המזרחית מזה שנים רבות, נותרות ללא מענה הולם.

דוח החינוך של עיר עמים מספטמבר 2020 מתייחס לבעיות הללו בהרחבה, ובהן: המשך מגמת הגידול במספר התלמידים בחינוך המוכר שאינו רשמי המשקף את אי עמידת הרשויות במחויבותן לאפשר לתלמידים המעוניינים בכך מעבר מהחינוך המוכר לחינוך הרשמי; 31,485 ילדים פלסטינים "נעלמים", שמצבם החינוכי כלל אינו ידוע לעיריית ירושלים, המהווים כמעט רבע מהילדים המזרח ירושלמים בגיל חינוך חובה; וגידול במחסור האבסולוטי במספר כיתות בירושלים המזרחית ל-3,794 כיתות.

גם בתחום נשירת תלמידים, שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בין כיתה ט' לכיתה י"ב בין השנים 2015-2018 עמד על 26.5%<sup>4</sup> – גבוה כמעט פי ארבעה משיעור הנשירה במגזר הערבי בישראל. החלטת הממשלה 3790 אמנם מתייחסת לבעיית הנשירה במסגרת פרק התעסוקה והרווחה, כחלק ממערך של תכניות לעידוד תעסוקה, מניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער וחילוץ מעוני, אך לכל התכניות יחד מוקצה תקציב של 75 מיליון ש"ח לחמש שנים – סכום קטן בהתחשב בעומק הבעיה ובהשוואה לסכומים המושקעים בעידוד התכניות הישראלית.

לנוכח הימשכותן והחרפתן של בעיות העומק הללו לאורך שנות החומש, צורמת במיוחד ההשקעה המאסיבית המוטה לטובת קידום תכנית הלימודים הישראלית והצבתה בראש סדר העדיפויות בהחלטת הממשלה. לא ניתן אלא להסיק כי כאשר לנגד הממשלה עומדים שיקולי הגברת הריבונות הישראלית בירושלים המזרחית, שיקולים פוליטיים זרים החורגים משיקולי חינוך וטובתם של התלמידים, היא מדגימה את יכולתה לפעול אחרת ולהתקדם אל היעדים הרצויים מבחינתה.

---

<sup>4</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, ירושלים, יוני 2019. עמ' 341.

### 3. חינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית

#### רקע

הסכום המוקצה לתחום החינוך הבלתי פורמלי בהחלטת הממשלה 3790 עומד על כ-206 מיליון ש"ח במהלך שנות החומש (מאז מאי 2018), והוא מהווה כמעט מחצית מהסכום הכולל המיועד להשקעה בתחום החינוך בהחלטה.

החינוך הבלתי פורמלי מורכב ממערך רחב של תכניות המיועדות לילדים ונוער החל מבית הספר היסודי. הוא כולל תכניות העשרה ופנאי לאחר שעות הלימודים בבתי הספר, ארגוני נוער, מרכזי למידה, חוגים ועוד, ובמקרים מיוחדים פעילויות העשרה בשעות בית הספר.

ביולי 2020 הופק מחקר הצרכים וההמלצות בתחום החינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית. המחקר בוצע על ידי ד"ר סמירה עליאן ושאדה קשקוש, חוקרות בבית הספר לחינוך באוניברסיטה העברית, ונערך עבור עיר עמים במסגרת פרויקט המוניטורינג המשותף עם ארגון העובדים מען. המחקר בחן את הצרכים בירושלים המזרחית בתחום החינוך הבלתי פורמלי אל מול המענה הניתן להם במסגרת יישומה של החלטת הממשלה 3790. המחקר התבסס על ראיונות עומק מובנים עם גורמים שונים המעורבים בחינוך הבלתי פורמלי בירושלים המזרחית – מנהלי בתי ספר ומנהלים קהילתיים, ועדי הורים וכן בכירים מטעם משרד החינוך ועיריית ירושלים.

בשנת הלימודים תש"פ (2019-2010) השתתפו בתכניות החינוך הבלתי פורמלי בירושלים המזרחית 24,375 תלמידים מכלל התלמידים בחינוך הרשמי והמוכר בירושלים המזרחית מכיתות א'-י"ב. רוב הפעילויות מתקיימות בבתי הספר הרשמיים, וחלק קטן מהן מתקיים בבתי הספר המוכרים, וגם אז רק באלו מביניהם המלמדים את תכנית הלימודים הישראלית.<sup>5</sup> ניתוב מרבית הפעילות רק לנתח זה של בתי הספר מקוממת לאור אחריות הרשויות עצמן להעדר מקום בחינוך הרשמי, ולימודיהם של רבים מהתלמידים הפלסטינים בחינוך המוכר שאינו רשמי רק בלית ברירה ובשל המחסור הקשה בכיתות.

---

<sup>5</sup> מליחה זגייר ואלישבע מיליקובסקי, חינוך בלתי פורמלי ככלי לצמצום פערים במזרח ירושלים (מכון ירושלים למחקר מדיניות, 2020).

## עיקר ממצאי מחקר חינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית – מחקר צרכים והמלצות

המחקר בוחן את הצרכים בירושלים המזרחית בתחום החינוך הבלתי פורמלי אל מול המענה הניתן להם במסגרת יישומה של החלטת הממשלה. המחקר הקיף ראיונות עומק עם הגורמים הרלוונטיים השונים: מנהלי בתי ספר מכל ירושלים המזרחית, לרבות השכונות מעבר לגדר, מבתי ספר רשמיים, מוכרים שאינם רשמיים, יסודיים, תיכוניים ומיוחדים, נפרדים לבנים ובנות ומעורבים, מרביתם מפעילי תכנית התווג'ה וחלקים מלמדים את התכנית הישראלית בלבד או בנוסף על התווג'ה; וכן מנהלי מתנ"סים, בכירים משרד החינוך ומעיריית ירושלים וראשי ועדי הורים.

כפי שעולה מרשמי המחקר, קיימת כיום פעילות נרחבת של חינוך בלתי פורמלי בירושלים המזרחית. בשנתיים האחרונות ניכרת הגברת הפעילות ומחויבות רבה יותר של משרד החינוך ושל העירייה לתכניות אלו ולתקצובן.

כאמור במחקר, פעילות החינוך הבלתי פורמלי הנרחבת בשנתיים האחרונות בולטת גם על רקע המחסור הקיים בתשתיות בחינוך הפורמלי, ובתשתיות הפיסיות החסרות למימוש ולביצוע התכניות. לאור מחסור זה, גם המנהלים וגם נציגי ההורים הדגישו את הצורך בתכניות למניעת נשירה מבתי הספר, ולתכניות "המכשירות את ילדיהם לעולם המתקדם ולשוק העבודה".

הדוח מציע בעקבות המחקר מגוון המלצות מדיניות:

1. ראוי להגביר את שיתופם של מנהלי בתי הספר וההורים בקבלת החלטות לגבי התכנים של תכניות החינוך הבלתי פורמליות.
2. יש להגביר באופן ניכר את מעורבות ההורים בתוכן של התכניות ובהתאמות התרבותיות והחברתיות הנדרשות להן.
3. יש להגביר את המעורבות ושיתוף הפעולה בין מנהלי בתי ספר לוועד ההורים, ולאחראים מטעם משרד החינוך ומנח"י, עיריית ירושלים.
4. כדאי לשקול קיום תכניות על פי הצורך הספציפי של כל בית ספר, ולאפשר גם לבתי הספר לבנות תכניות שמותאמות להם באופן ספציפי.
5. נדרשת הצגת התכניות בפני מנהלי בתי הספר באופן מעמיק ומפורט בטרם בחירתם.
6. השיקולים של משרד החינוך ושל העירייה בבחירת התכניות וחלוקתן לבתי הספר צריכים להיות



גלויים ושקופים.

7. יש להרחיב את מספר התלמידים המשתתפים בתכניות החינוך הבלתי פורמלי. בשנתיים הקרובות יש לשאוף להעלות מספר התלמידים המשתתפים בתכניות ל-50% לפחות מכלל התלמידים במערכת החינוך במזרח ירושלים.
8. נדרשים קריטריונים גלויים ושקופים לבחירת התלמידים לתכניות, כדי להגביר את מתן ההזדמנויות השווה, כדי אפשר גם לתלמידים חלשים להשתתף, וכדי להקפיד על בחירה על פי צרכי הילדים ולא לשם תדמית בית הספר.
9. ראוי לשקול את קיומם של חוגים לא רק על פי אחוז נוכחות נדרש, ולאפשר מגוון של חוגים ראויים גם על פי קריטריונים איכותיים נוספים.
10. ראוי לתקצב חוגים לא רק על פי אחוז התלמידים המשתתפים, אלא בעיקר על פי קריטריונים איכותיים נוספים כתרומתם לטווח ארוך, פיתוח מנהיגות במסגרתן, וכיו"ב.
11. אסור להתנות את חלוקתן של תכניות מוצלחות באימוצה של התכנית הישראלית. רובם המוחלט של התלמידים לומדים לתווג'יהי, ולימודים אלו גם תואמים את תרבותה של הקהילה המזרח ירושלמית. התניית מתן תכניות מוצלחות יותר באימוץ התכנית הישראלית, פוגעת בבתי הספר ובתדמית החינוך הבלתי פורמלי.
12. ראוי להרחיב את היקפן של תכניות בעלות הצלחה רחבה, כגלישה, הרפתקאות, ושחיה, המתקיימות מחוץ למרחב היומיומי, על אף עלותן. גם לאור המחסור בפעילות פנאי ובמבני ציבור מחוץ למערכת החינוך הבלתי פורמלי. חשוב גם שתכניות אלו יופעלו לטווח ארוך ולא קצר.
13. חוג שחיה – ראוי שיורחב בשנתיים הקרובים לפחות למחצית מבתי הספר הקיימים. חוג השחיה גם דורש התאמה תרבותית קרובה ועדינה, בתיאום עם ההורים, באופן שיאפשר גם את השתתפותן של בנות בחוג.
14. לימודי העברית מתאימים יותר למסגרת החינוך הפורמלי ויש להגביר משמעותית את היקפם שם. במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, אפשר לקדם את לימודי העברית באופן חווייתי מותאם, אך גם זאת לא על חשבון הקצאת שעות הלימוד הנדרשות במסגרת הפורמלית.
15. חשוב להגביר תכניות מנהיגות והדרכה איכותיות, כדוגמת תכנית Debate. על אף הקושי הפוליטי מדיני, חינוך בלתי פורמלי חייב להציע גם תכניות מנהיגות להעצמת הדור הצעיר במזרח

ירושלים, נערים ונערות, באופן בלתי תלוי, ביקורתי, חופשי, פתוח ויצירתי. לפיתוח זהות אישית, חברתית ופוליטית.

16. יש צורך בהרחבת החינוך הבלתי פורמלי גם לתכניות של הכשרה טכנולוגית, לימוד מקצועות הייטק, תכנות וכו'.

17. כדאי לשקול את מינויים של רכזי העוגן מצוות בתי הספר, אך מבלי לפגוע ברענון והגיוון הנדרשים.

18. יש לתגמל את בתי הספר על הפעילויות המתבצעות במרחב בית הספר, כפיקוח, שמירה, ניקיון, צילום דפים, חשמל וכיו"ב.

19. יש להגביר את הפיקוח על מדריכים מטעם ספקים חיצוניים, וכן לקיים הכשרות והשתלמויות גם למדריכים אלו.

20. כדאי להעמיק ולבחון עוד את אפשרות מתן תכניות גם באמצעות עמותות אזרחיות איכותיות רבות הקיימות במזרח ירושלים, ובמידת הצורך לבחון מתן מענה יצירתי לקושי בפעילות עם משרד החינוך ועיריית ירושלים.

21. תכניות חינוך בלתי פורמלי צריכות לכלול הסעות לתלמידים.

22. תכניות חינוך בלתי פורמלי צריכות לכלול תקצוב לארוחה ולהזנה.

23. יש צורך בתכניות מותאמות לצרכי תלמידים עם מוגבלות, ובהכשרה הולמת וייחודית למדריכים לעבודה עם תלמידים אלו. יש גם לתקצב תכניות אלו באופן מותאם לצרכים הייחודיים.

24. המשך קיומו של החינוך הבלתי פורמלי והרחבתו תלוי גם בשיפור התשתיות ההכרחי במזרח ירושלים. חייבים להמשיך ולהשקיע משאבים רבים במתן מענה למחסור הגדול במגרשי ספורט, אולמות פעילות סגורים, בריכות, ומקומות בילוי בשעות פנאי.



פרסום זה הופק הודות לתמיכתו של האיחוד האירופי.

האחריות הבלעדית על פרסום זה נתונה בידי עיר עמים ומען, ואין להתייחס אליו כמשקף בהכרח את עמדת האיחוד האירופי.

**עיר עמים** היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. העמותה פועלת למען יציבות, שוויון ועתיד פוליטי מוסכם בירושלים.



noa@ir-amim.org.il | www.ir-amim.org.il  
טלפון 02-6579626 | פקס 02-6233696

עיר עמים מודה לארגונים, המדינות והא/נשים התומכים בפעילותה למען עתיד מוסכם והוגן לירושלים. עיקר המימון מקורו בישויות מדיניות זרות, שפרטיתן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות. לתמיכה בעיר עמים [לחצו כאן](#).

**ארגון העובדים מען** הוא ארגון עובדים כללי המאגד עובדים בישראל. בנוסף מאגד הארגון עובדים פלסטינים העובדים עבור מעסיקים ישראלים באזורי תעשייה שבשטחי ההתנחלויות. מזה עשרים שנה מפעיל הארגון סניף בירושלים המזרחית המסייע לתושבים למצות את זכויותיהם הסוציאליות, ופועל לקידום תעסוקת נשים הוגנת.



نقابة العمال معاً  
ארגון העובדים מען  
WAC - MAAN