

שלוש שנים ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה כלכלית חברתית בירושלים המזרחית

דוח פרויקט המוניטור

כתיבה: נעה דגוני, רכזת קידום מדיניות ליישום החלטה 3790, עיר עמים (עד דצמבר 2021)

פרק התעסוקה: ארז וגנר, רכז מזרח ירושלים, ארגון העובדים מען

סייע בכתיבה: עו"ד גל ינובסקי, רכז קידום מדיניות ליישום החלטה 3790, עיר עמים

פברואר 2022

תוכן העניינים

5	תקציר הדוח
14	א. מבוא
16	א. שקיפות ופרסום לציבור ביישום ההחלטה
18	א. יישום תחומי ההחלטה השונים
18	א. תעסוקה, מעונות יום, ותמריצים להעסקה
18	א. תעסוקה
24	ב. סעיף 2(א)-(5)-(6) להחלטה - הגדלת מספר מעונות היום
26	ג. סעיף 2(ב) להחלטה - כלכלה ומסחר. תמרוץ מעסיקים
27	ד. יישום תחום התעסוקה - סיכום
27	2. הסדר מקרקעין
31	3. חינוך
32	א. חינוך פורמלי
37	ב. חינוך בלתי פורמלי
39	ג. יישום פרק החינוך בהחלטה - סיכום
40	4. השכלה גבוהה
41	5. מבני ציבור
42	6. בריאות
43	7. תחבורה
44	8. שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים
46	א. יישום החלטה 3790 - בין מניעים פוליטיים למניעים כלכליים חברתיים
48	א. תמצית מסקנות והמלצות בתחומי המוניטור

תקציר הדוח

1. מבוא

במאי 2018 התקבלה החלטה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים של הממשלה. תקציב ההחלטה נקבע לכ-22 מיליארד ש"ח למשך חמש שנים. ההחלטה כלה בתוכה שישה תחומי פעולה עיקריים: חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין.

זו ההחלטה הראשונה בסדר גודל כזה שהתקבלה על ידי הממשלה מזה 51 שנות סיפוח של ירושלים המזרחית, לשיטתה של ישראל, ולאחר הזנחה ארוכת שנים.

החלטת הממשלה 3790 היוותה צעד משמעותי ראשון של השקעה כלכלית בסכומים גבוהים בירושלים המזרחית, ומרגע שגויסו תקציבים ובעלי תפקידים רבים, שעבור חלקם ההשתתפות בפרויקט שימשה להפניית מבט ראשונה אל עבר מציאות לא מוכרת, הזדמנויות רבות נוצרו ודרכים חדשות נסללו. ואכן, קיימים סעיפים בהחלטה שיישומם מעיד על תפישה עניינית ומיטיבה. אך לצד זאת, התוכנית קודמה והוצגה כבר מראשיתה כמהלך להחלת ריבונות ישראלית במזרח ירושלים, וכאמצעי נוסף לאיחוד ירושלים כבירת ישראל, כלפי פנים וכלפי חוץ.

עם קבלת החלטת הממשלה החלה עיר עמים בנייתו, מעקב ובקרה אחר יישומה במסגרת פרויקט מוניטור. בשנים 2020-2021 התחקה המוניטור אחר יישום ההחלטה בשיתוף **ארגון העובדים "מען"**. דוח זה מספק תמונת מצב וניתוח ביניים במסגרת המוניטור של יישום ההחלטה בשלוש שנותיה הראשונות מתוך חמש השנים שיועדו ליישומה. לאור היקפה של החלטת הממשלה, המוניטור התמקד בשלוש השנים הראשונות בנושאים רחביים **כגון שקיפות המידע, וכן בתחומי החינוך, התעסוקה, מבני הציבור והסדר המקרקעין**. לצד דיווח על תחומים אלה, בדוח מופיעים גם עדכונים בתחומי ההחלטה הנוספים, כדוגמת תחומי הבריאות, התחבורה, ונושאים שונים שנקבעו תחת פרק "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים".

בחלוף מחצית התקופה ליישומה של החלטת הממשלה, מעבודת המוניטור שערכנו בתחום התעסוקה ניתן להצביע על מניעים ענייניים רבים שהתהוו בעקבות ההחלטה וכן על הזדמנויות תעסוקה שנוצרו כתוצאה מכך, גם אם במימוש תקציבי חלקי בלבד, ועל אף נתוני תעסוקה שהוחמרו בצילו של משבר הקורונה. לעומת זאת, ביישום פרק הסדר המקרקעין, חשף המוניטור את השימוש לרעה שנעשה בהחלטה לפגיעה בתושבים ולנישולם מזכויותיהם. בתוך שבין שני הקטבים, ניתן למקם את יישומו של תחום החינוך על פי ההחלטה. מצד אחד תחום החינוך בהחלטה מומש תקציבית כמעט במלואו כך שמנגנוני החינוך במזרח ירושלים חוזקו משמעותית, אך מהצד השני ההטיה התקציבית המובהקת בהחלטה וביישומה לטובת דחיקת התלמידים לתוכנית הלימודים הישראלית, מונעת לעתים טיפול ענייני וראוי בכשליה החמורים של מערכת החינוך במזרח ירושלים, וכן פוגעת בזכות התושבים לחינוך ילדיהם על פי דרכם.

עוד יש לציין, כי תחום התכנון למגורים נעדר לחלוטין מהחלטה 3790, על אף שזוהי הסוגייה הדוחקת ביותר בקרב תושבי מזרח ירושלים, ועל אף שקיימת מדיניות עקבית של אפליה קשה בתחום מצד המדינה.

כפי שניתן יהיה ללמוד מדוח זה, התנועה על ציר זה שבין סיכונים להזדמנויות, בין מניעים פוליטיים לבין מניעים מקצועיים, מספרת במידה רבה את הסיפור של החלטה 3790 החל מגיבושה, דרך נוסחה הסופי ועד להוצאתה לפועל. יישום דואלי זה של ההחלטה מבהיר את הקושי לקדם חברתית וכלכלית את הקהילה הפלסטינית במזרח ירושלים בתחומי מסגרת שהיא מלכתחילה מפלה, תחת כיבוש, וללא שאיפה בת קיימא לשוויון מהותי. עם זאת, ראוי גם בגבולות החלטה זו לקדם היבטים כלכליים וחברתיים, באופן ניכר וראוי, למען הקטנת הפערים המשמעותיים, וזאת תוך התייחסות להקשר הרחב ולרבדיו הכלל-קהילתיים והפוליטיים, ומבלי לקפוא אל מול מורכבותו.

2. שקיפות ופרסום לציבור ביישום ההחלטה

ניתן להצביע על עמידה חלקית מאוד בדרישות שקיפות ההחלטה לציבור, כולל אלו שנקבעו בהחלטה עצמה. עד לסוף אוקטובר 2019 לא פורסם באופן רשמי ופומבי כל מידע משמעותי על יישום ההחלטה, ומאז ועד למועד כתיבת דוח זה פירסם משרד ירושלים ומורשת שני מסמכי סטטוס, לשנת 2019 ולשנת 2020, וכן רק שני סיכומים של ועדת ההיגוי בדבר יישום ההחלטה. פרסומים אלה חשובים אך אינם מספקים, ובשני מסמכי הסטטוס, הפרסום חלקי בלבד. לעתים אף אין הלימה בין הנתונים בשני הדוחות.

רק במהלך המחצית השנייה של שנת 2021 משרד ירושלים ומורשת העלה אתר ייעודי להחלטת הממשלה, אך נראה כי מיום השקתו הוא נותר ללא שינוי.

גם בקשות חופש מידע שהגישה עיר עמים לרשויות השונות נענו בהשתהות רבה, ובקשת חופש המידע למשרד האוצר מנובמבר 2020 כלל לא נענתה.

לתיקון המצב, יש ללמוד ממנגנוני השקיפות והפרסום שנקבעו ביישומה של החלטת הממשלה 922 מיום 30/12/2015 לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020. שם, תוך פחות מחצי שנה מפרסום החלטה 922 פורסמו חומרים בנוגע ליישום ההחלטה באתר מטעם המשרד לשוויון חברתי, והאתר ליישום החלטה 922 שימש כפלטפורמה שוטפת לעדכונים בדבר התקדמות ההחלטה, וכן שימש להתייעצות עם הציבור ועם בעלי התפקידים בתחום לטובת שיפור ויעול מימוש ההחלטה.

3. יישום תחומי ההחלטה השונים

א. תעסוקה, מעונות יום, ותמריצים להעסקה

1) תעסוקה

סך ההשקעה הישירה על פי תקציב ההחלטה עומד על 232 מיליון ₪, המתחלקים בין שבעה ערוצים עיקריים. בהחלטה גם הוצב יעד להעלאת אחוז התעסוקה של נשים תושבות ירושלים המזרחית בגילאי העבודה (25-64 שנים) לכ-75% לפחות משיעור התעסוקה של הנשים הערביות בישראל עד תום חמש השנים, בשנת 2023 (יעד מוערך של 30%). נכון לשנת 2019, רק 23% מהנשים בירושלים המזרחית השתתפו בכוח העבודה.

בשנת 2017 שיעור העניים בירושלים באוכלוסייה הפלסטינית היה גבוה יותר מפי שלושה משיעור העניים בקרב היהודים בעיר. תחולת העוני של תושביה הפלסטינים של ירושלים עמדה על 77.5%, לעומת 24.7% בקרב תושביה היהודים. שיעור הילדים הפלסטינים בעיר החיים מתחת לקו העוני עמד על 82%, לעומת 36% מהילדים היהודים.

באופן כללי, ניתן לראות עמידה ביעדים שהוצבו לקידום תוכניות שהיו קיימות ומתוקצבות עוד בטרם עברה החלטת הממשלה, ושפעילותן הורחבה מתוקף ההחלטה ובעזרת תקציבה. עם זאת, הנתונים, כמו גם המציאות בשטח, מעידים על השמה במשרות בשכר נמוך. ממצאים אלה תואמים את הנתונים המצביעים על עלייה באחוזי העוני, על אף העלייה בשיעור תעסוקת הנשים בשנים האחרונות. מגמה זו החריפה עם המשבר העמוק שיצרה הקורונה בתחום התעסוקה, שהסיג לאחור את התמורות, צנועות ככל שיהיו, שיצרו השקעות ממשלתיות לאורך השנים.

עם התקדמות החלטת הממשלה, ישנה התרופפות באיסוף ובפרסום הנתונים על אודות יישום התוכניות השונות, ושיעור ניצול התקציב נמוך במיוחד - רק 38% מהתקציב לשנים 2018-2020 הועבר. משבר הקורונה החריף באופן ניכר את מצב העוני והאבטלה, מקומית וגלובלית. בשלב זה, עדיין אין בנמצא נתונים סדורים על אודות השפעת משבר הקורונה על שיעורי העוני והאבטלה במזרח ירושלים, אך האינדיקציות העולות מהשטח ומנתונים חלקיים שפורסמו עד כה מדאיגות ביותר. בחודשי משבר הקורונה הראשונים, למעלה משליש ממשתתפי וממשתתפות כוח העבודה מירושלים המזרחית איבדו את משרתם (באופן מלא או חלקי). ניתוח מגמות שוק העבודה בתקופת הקורונה מעלה עוד כי המשבר פוגע מבחינה תעסוקתית בעיקר בצעירים, בחסרי השכלה ובעובדים בלתי מקצועיים - מאפיינים בולטים של העובדים במזרח ירושלים.

1. סעיף 2(א)(1) להחלטה - הפעלת מרכז הכוון תעסוקתי

סך התקציב שיועד להפעלת מרכז הכוון תעסוקתי הוא 35 מיליון ש"ח. ההחלטה מתייחסת ל"מרכז ריאן", המספק מאז 2014 תוכנית הכוללת לימודים והכשרה תעסוקתית. על אף פרוץ מגפת הקורונה במהלך שנת 2020, הייתה עלייה ניכרת במספר המשתתפות והמשתתפים בתוכניות ריאן, וכן במספר האבסולוטי של השמות במשרות. עם זאת, מבחינת שיעור המשתתפים בתוכניות ריאן שהשתלבו לאחר מכן במשרות לאורך זמן, חלה ירידה משמעותית, כנראה לאור הפגיעה החמורה בשוק התעסוקה במהלך שנה זו. יתרה מכך, ניכר כי הרוב המשמעותי של הנשים שהשתלבו בשוק העבודה כתוצאה מהשתתפות בתוכנית השתלבו בעבודות ששכרן נמוך משכר המינימום.

2. סעיף 2(א)(2) להחלטה - תוכנית "מעגלי תעסוקה"

סעיף זה תוקצב ב-10.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי של 3 מיליון ש"ח) ועניינו תוכנית "מעגלי תעסוקה" של שירות התעסוקה הפועלת במתכונת ניסיונית החל ממרץ 2014. ההחלטה מציבה יעד של 1,200 משתתפים בתוכנית בשנה מקרב תושבי ירושלים המזרחית, מתוכם 70% נשים. בשנת 2019 השתתפו רק כשני שלישים מהיעד ומתוכם 65% נשים. מבחינת אחוזי ההשמה מקרב משתתפות ומשתתפי התוכנית, דווח על 58% השמה. במסמך הסטטוס מ-2020 לא הובא פירוט על אודות יישום תוכנית מעגלי תעסוקה, כמות המשתתפים ושיעור ההשמה לשנה זו, וקיים מחסור במדדים לבחינת איכות ההשמות, תנאי המשרות ומידת התאמתן למשתתפים.

3. סעיף 2(א)(3) להחלטה - תוכניות לעידוד תעסוקה

סעיף זה תוקצב ב-26.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על סך 10 מיליון ש"ח). יעדי הביצוע מומשו באופן חלקי בלבד ובהתאם לכך, נוצל התקציב באופן חלקי (54% ב-2019 ו-59% ב-2020). בשנים 2019-2020 נפתחו 11 מכינות לשפה העברית ו-78%-81% מהמשתתפים בהן היו נשים. אנו ממליצים על שני היבטים נוספים לשיפור היישום בתחום זה:

- לימודי עברית גם למי שהשלימו פחות מ-9 שנות לימוד.
- הגברת פרסום הקורסים והנגשת המידע לכלל הציבור במזרח ירושלים.

4. סעיף 2(א)(7) להחלטה - פיתוח והרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה

תקציב הסעיף עומד על 75 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על סך 60 מיליון ש"ח). החלטת הממשלה הטילה על משרד העבודה והרווחה ועל אגף התקציבים במשרד האוצר את מלאכת גיבוש התוכנית לפיתוח ולהרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה, בדגש על תוכניות לעידוד תעסוקת נשים, מניעת נשירה מהלימודים ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער, וחילוץ מעוני.

בשנת 2019 מומשו רק 63% מהתקציב המיועד, אך השתתפו בתוכניות יותר משתתפים מהמתוכנן. בשנת 2020 ניתן לראות ירידה משמעותית בהיקף מימוש התקציב ל-28% בלבד, וירידה זו ניכרת אף בשיעורי ההשתתפות בתוכניות.

5. סעיף 2(א)(8) להחלטה - פיתוח הון אנושי והכשרה מקצועית

תקציב הסעיף עומד על 15 מיליון ש"ח. עד אוקטובר 2019 כמעט ולא נוצל התקציב השנתי שיועד לכך, אך בשנת 2020 עלה היקף מימוש התקציב, ומומשו כ-72% מהתקציב המיועד.

בעוד שבשנת 2019 נפתחו רק הכשרות מקצועיות בודדות מתוך הכמות שהייתה מיועדת לשנה זו, בשנת 2020 נפתח חלק גדול מההכשרות (10 הכשרות בפועל מתוך 16 הכשרות שתוכננו).

יש לציין כי רוב תוכניות ההכשרה על פי ההחלטה אינן מותאמות למשתתפים שלא השלימו השכלה פורמאלית בסיסית של 12 או 9 שנות לימוד, ואינן מציעות כל מענה להשלמת השכלה מסוג זה.

2) סעיף 2(א)(5)-(6) להחלטה - הגדלת מספר מעונות היום

סעיף זה תוקצב ב-50 מיליון ש"ח, הנדרשים להשלמת עלויות עבור הפקעת הקרקעות הנדרשת עבור בניית מעונות היום הנוספים.

מעונות יום מיועדים לגילאי לידה עד שלוש. היעדרן של מסגרות איכותיות ומסובסדות לגיל הרך מהווה חסם משמעותי להשתלבותן של נשים תושבות ירושלים המזרחית בשוק העבודה, ומוביל לשיעורי השתתפות הנמוכים בשוק התעסוקה.

נכון לינואר 2020, התגוררו בירושלים המזרחית כ-40,000 ילדים בגילאי לידה עד 4, אולם פעלו בה רק ארבעה מעונות יום ציבוריים ו-28 משפחתונים מוכרים. על-פי עיריית ירושלים היו חסרים בירושלים המזרחית 242 כיתות מעון יום ומשפחתון נכון לינואר 2020.

נכון לנובמבר 2021 נפתח מעון חדש בשופט בלבד, וישנם עשרה מעונות נוספים בשלבים שונים של תכנון.

בהחלטה חסרה התייחסות לצורך בסבסוד תשלומי ההורים למעונות היום. תנאי הסף של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מונעים מאמהות רבות לקבל סבסוד, בפרט כאלה הנמצאות בשלבי חיפוש עבודה או הכשרה מקצועית, או המשלבות בין משרות בהיקפים נמוכים. בנוסף, היקפו של הסבסוד המקסימלי אינו מספיק בהתחשב בשכרן של נשים הנמצאות בשלבים הראשונים של השתלבות בעולם העבודה.

קיים צורך אקוטי בהנגשת כלל המידע בנוגע להליכי הרישום למעונות היום בשפה הערבית, משום שהמידע הקיים כרגע מופיע רק בעברית.

לאור המורכבות הכרוכה בתכנון ובבניית מעונות היום והחשש שפתרון זה יתאים רק לחלק מהשכונות בירושלים המזרחית, ראוי בה בעת לקדם משפחתונים מפוקחים, ולו כפתרון ביניים.

3) סעיף 2(ב) להחלטה – כלכלה ומסחר. תמרוץ מעסיקים

קידום התמריץ למעסיקים להעסקת נשים מתקצב ב-20 מיליון ש"ח לחמש שנים, ונקבע בו יעד של איוש 60 משרות בשנה (המכסה מצטמצמת ככל שהמשרות איכותיות יותר).

מסמכי הסטטוס מדווחים על התקדמות איטית וחלקית.

רבות מהנשים המועסקות בירושלים המזרחית מועסקות בחלקיות משרה ובשכר מינימום, ולכן לא עמדו בקריטריונים שקבע חוק המענקים מיוני 2020 שנועד להתמודד עם משבר הקורונה. כך, החוק סיפק דווקא תמריץ שלילי נוסף, לתמריץ הנמוך ממילא להעסקתן של נשים תושבות ירושלים המזרחית, לאור גורמים מעכבים כגון: קשיי שפה, נגישות והשכלה.

היעד שנקבע בהחלטה עבור סעיף הענקת התמריצים מוביל לכך שככל שהמשרות שבהן ישולבו הנשים איכותיות יותר, כך מצומצם היעד המספרי. יש לשאוף כי מרבית המשרות שישולבו בהן נשים יהיו בשכר ובתנאים הולמים, ומומלץ להתנות העברה של תקציבים גבוהים יותר בכך שגברים ישולבו במשרות איכותיות.

פרויקט נוסף שתוקצב במסגרת ההחלטה הוא הסוכנות לקידום ולפיתוח עסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה, שקיבלה תקציב על סך 12 מיליון ש"ח לחמש שנים. מסמכי הסטטוס מדווחים על ביצוע מיפוי עסקים וייעוץ לעסקים וליזמים בהיקף של כ-340 משתתפים בשנה. הסוכנות אף הציעה קורסי הכשרה בהיקף של כ-120 משתתפים בשנה. ביולי 2020, הושכר מרחב בשכונת מוסררה הפלסטינית שנועד לשמש כמרכז עסקים. נוסף על כך, הועברו הלוואות ליווי למימון עבור בעלי עסקים ויזמים, אך הנתונים התקציביים בנושא אינם ברורים.

ב. הסדר מקרקעין

תחום התכנון למגורים נעדר מהחלטה 3790, על אף שזהו הנושא הדוחק ביותר בקרב תושבי מזרח ירושלים. אף ש-38% מתושבי ירושלים הם פלסטינים, רק 8.5% משטחה של העיר מיועד למגורים עבורם. בניגוד להחלטות ממשלה שנגעו לחברה הערבית בישראל בגבולות הקו הירוק, נפקד מהחלטה 3790 נושא התכנון למגורים, וככל הנראה לא במקרה.

החלטת הממשלה התמקדה, בהקשר זה, רק בקידום הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית בהשקעה של כ-50 מיליון ש"ח. מהלך ההסדרה הקבוע בהחלטת הממשלה מהווה שינוי מדיניות משמעותי ודרמטי. מהקפאה של למעלה מחמישים שנה בהסדר הקרקעות בירושלים המזרחית, לקביעת יעדים לעבר הסדרה מלאה.

במאי 2021 התגלה במסגרת המוניטור כי בניגוד לרושם שנוצר במסמכי הסטטוס שפורסמו, של התקדמות איטית ומאמצים ראשוניים לביסוס שיתוף הפעולה של התושבים, הושלם באום הארון בשייח ג'ראח הסדר מקרקעין והזכויות הקבועות בו נרשמו בטאבו, בלא ידיעת התושבים (45 משפחות ב-40 מבנים), על שם יהודים שהחזיקו בבעלות על הקרקעות לפני 1948. עתירה דחופה שהגישו עיר עמים ועמותת "במקום" נגד הליך הסדר זה נדחתה, משהתברר כי הליך ההסדר הושלם כבר טרם הגשתה. מאז מקרה אום הארון, התגלו עוד ועוד אינדיקציות לשימוש לרעה בהליך ההסדר על פי החלטה 3790 לטובת אינטרסים של המדינה ושל ההתנחלות היהודית במזרח ירושלים, ותוך פגיעה קשה בתושבים.

במרבית הגושים שבהם מקודם ההסדר הוא אף נעשה ללא יידוע התושבים על אודות ההסדר המתרחש באדמותיהם. גם פניות ייעודיות שלנו לגילוי מידע נתקלות בהסתרה בוטה, וזאת בניגוד להוראות פקודת הסדר המקרקעין.

שכבה נוספת ובסיסית יותר של קושי נעוצה בדרישה להצגת מסמכים להוכחת הבעלות ובדרישת המיסים הגבוהים במקרה שיצליחו להוכיח בעלות בקרקע.

לכאורה, ניתן היה לחשוב שדי באי-שיתוף פעולה של התושבים בהליכי ההסדר כדי למנוע את קידומו. אך על פי החוק, קרקע שבעליה לא ישתתפו בהליך ההסדר תירשם על-פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין כאדמת מדינה.

אם גורמי ההיגוי והיישום של החלטת הממשלה חפצים בחיזוק מזרח ירושלים מבחינה כלכלית, עליהם לעצור באופן מיידי את הליך ההסדר, שנעשה תוך פגיעה בזכויות התושבים, ולקדם תכנון למגורים.

ג. חינוך

סך ההשקעה בתחום החינוך בהחלטה עומד על 544 מיליון ש"ח המתפרשים על פני חמש שנים. ההשקעה במוסדות המלמדים את התוכנית הישראלית מסתכמת ב-4.34% מסך התקציב.

מערכת החינוך הייתה ועודה אחת הנפגעות המרכזיות ממשבר הקורונה בישראל, שהביא לפרקים לעצירה חלקית או מלאה של שגרת הלימודים. זאת לצד בעיות העומק שמערכת החינוך סובלת מהן מזה שנים של הזנחה ואפליה.

על-פי מסמכי הסטטוס, תקציבי החינוך נוצלו כמעט במלואם.

על פי הנתונים המפורסמים לציבור נראה שהתחום מיושם באופן יוצא דופן מבחינה ניהולית. לצד זאת, במעמד הבכורה שהיא מעניקה לקידום תוכנית הלימודים הישראלית, החלטת הממשלה משמרת ומעמיקה את הפגמים החמורים ביותר הקיימים כיום במערכת החינוך במזרח ירושלים. מעמד בכורה זה לעתים מטה שיקולים ענייניים של קידום החינוך בירושלים המזרחית ללא כל סיג, לטובת שיקולים פוליטיים.

1. חינוך פורמלי

א. הטיה תקציבית וארגונית לטובת תוכנית הלימודים הישראלית

מתוך תקציב ההחלטה למערך החינוך הפורמלי של כ-239 מיליון ש"ח, מעל ל-80% מוקצים להשקעה בלעדית בבתי ספר המלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית. זאת על אף שקודם ליישום ההחלטה, פחות מ-7% מהתלמידים הפלסטינים למדו בתוכנית זו. בשנה"ל תש"פ למעלה מ-83% מההשקעה בחינוך הפורמלי הופנתה לעידוד התוכנית הישראלית.

על רקע ההשקעות בפיתוח פיזי, המוגבלות על פי ההחלטה לבתי הספר המלמדים את התוכנית הישראלית, בולט המחסור המצטבר בכיתות לימוד במזרח ירושלים שעומד היום על חוסר של יותר מ-2,840 כיתות לימוד.

בדיון בוועדת החינוך של הכנסת ב-30/11/2021 דיווחו נציגי משרד החינוך והעירייה על עלייה במספר התלמידים הלומדים על פי תוכנית הלימודים הישראלית וציינו כי 13 בתי ספר חדשים החלו לפעול בתוכנית הישראלית.

קיימים נתונים סותרים על מגמת העלייה במספר התלמידים הלומדים היום על פי תוכנית הלימודים הישראלית. על פי נתונים שנמסרו על-ידי עיריית ירושלים, בתש"פ מדובר היה ב-19.7% מכלל התלמידים במערכת החינוך המוכרת והרשמית, ואילו בתשפ"א הם היוו 11.7% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת/רשמית. בניגוד לכך, על פי הנתונים שהוצגו על ידי מנח"י לשנת תשפ"ב, חלקם הוא בין 16% ל-17%.

ב. נשירה וטיפול בפרט

תחום הטיפול בפרט תוקצב באופן מינימלי ותקציבו עומד על כמיליון וחצי ש"ח בשנה בלבד. על מנת לספק את המענה הנדרש יש צורך בתקצוב של התחום בסדר גודל חדש במסגרת החלטת ההמשך להחלטה 3790.

זאת ועוד, ניכר חסרונה של השקעה משמעותית במניעת נשירת תלמידים, על אף שיעורי נשירה גבוהים כמעט פי ארבעה משיעור הנשירה במגזר הערבי בישראל.

ג. לימודי עברית

תקציבי החלטת הממשלה יועדו לשמש למימון שעות מעטפת בלימודי עברית בבתי הספר מעבר לשעות התקן, שהן שלוש שעות שבועיות בתוכנית הלימודים הפלסטינית וארבע שעות שבועיות בתוכנית הלימודים הישראלית.

במסגרת קיצוץ שנערך בסמוך לפתיחת שנה"ל תשפ"א, בוטלו שעות המעטפת שהוקצו לתוכנית הפלסטינית וקוצצו שעות המעטפת ללימוד עברית בתוכנית הישראלית, משעתיים שבועיות לשעה. נכון לשנת הלימודים תשפ"א, נלמדו בסך הכול שלוש שעות עברית בתוכנית הלימודים הפלסטינית וחמש שעות בתוכנית הלימודים הישראלית.

2. חינוך בלתי פורמלי

הסכום המוקצה לתחום החינוך הבלתי פורמלי עומד על כ-206 מיליון ש"ח לחמש השנים.

תחום החינוך הבלתי פורמלי התפתח באופן משמעותי, ונפתח מגוון רחב של תוכניות לילדים ולנוער. התחום ספג פגיעה קשה בעקבות משבר הקורונה, אך נטען כי הוא שב כעת לשגרה.

רוב הפעילות במערך הבלתי פורמלי מתקיימת בבתי הספר הרשמיים, וחלק קטן מתוכה מתקיים בבתי הספר המוכרים, וגם אז רק באלה המלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית.

מחקר צרכים שפירסמה עיר עמים ביולי 2020 העלה את הצורך בהגברת שיתופם של מנהלי בתי הספר וההורים (ועדי ההורים) בהתאמת תכני התוכניות מבחינה תרבותית וחברתית, הרחבת מספר התלמידים המשתתפים בתוכניות, שקיפות בקריטריונים לחלוקת התוכניות, תוספת הסעות ותקצוב לארוחה מזינה של הילדים. עוד עלה מהמחקר כי המשך קיומו של החינוך הבלתי פורמלי במזרח ירושלים והרחבתו תלויים בשיפור תשתיות במזרח ירושלים.

לשם חיזוק החוסן הקהילתי בקרב בני הנוער חשובה ביותר גם השמירה על הפעילות הבלתי פורמלית הלא ממסדית.

ד. השכלה גבוהה

לפרק ההשכלה הגבוהה יועד התקציב השלישי בגובהו בסך של 260 מיליון ש"ח.

מבחינת עמידה ביעדים, דווח על הצלחה בתחום זה.

ה. מבני ציבור

ירושלים המזרחית מאופיינת במחסור משמעותי במבני ציבור ומתקני ספורט ופנאי. שבעת הפרויקטים שנבחרו למטרות שונות בתחום הפארקים ומתקני הפנאי נמצאים עדיין בשלבי תכנון, וטרם החל

הביצוע בפרויקטים אלה. נבחרו עוד ארבעה מבנים לפיתוח שנמצאים אף הם בשלבים שונים של תכנון.

במחקר שפירסמה עיר עמים בדצמבר 2019 הובאו החסמים העיקריים המובילים למחסור החמור במבני ציבור וקהילה והוצעו המלצות מדיניות לפתרונם. בין ההמלצות העיקריות במחקר ניתן למנות את ההכרח בהגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן, צורך בשיתוף הציבור והגברת השקיפות בשלבי ההיגוי והיישום וצורך בהגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם.

ו. בריאות

פרק הבריאות דן בעידוד קופות החולים לעבור ממודל של זכיינות למודל הפעלה ישירה של שירותי הרפואה במזרח ירושלים על-ידי הקופות עצמן. לשם כך, הוחלט להקצות 30 מיליון ש"ח על פני חמש שנים. לא חלה ביישום פרק זה התקדמות משמעותית ולכן הועבר רק רבע מהתקציב שיועד לכך בשלוש השנים הראשונות.

קופת חולים לאומית היא היחידה שהעבירה חמש מרפאות למודל הפעלה ישירה. בעקבות נייר עמדה שהוגש למשרד הבריאות בשיתוף ארגונים נוספים, החלו נסיונות לקידום היישום במשרד הבריאות.

ז. תחבורה

פרק התחבורה תוקצב בסכום הגבוה ביותר של 585 מיליון ש"ח, אבל רק כמחצית מהסכום שיועד לשלוש השנים הראשונות הועבר בפועל.

גובשה רשימה של 29 כבישים שפיתוחם אושר במסגרת התוכנית, אך זו צומצמה ל-12 כבישים בלבד. במהלך שנת 2021 נכנס הסדר הרב-קו לתוקפו בירושלים המזרחית.

דווח על ארבעה קווי נסיעה חדשים בין מזרח ירושלים למערב העיר, בדגש על מוקדי תעסוקה, בתי חולים ואקדמיה. אך נראה כי רק אחד מהם החל לפעול ועל פי בדיקתנו אינו עובר בשכונה הפלסטינית המיועדת.

ח. שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים

בפרק זה ניתן להצביע על תת-דיווח נרחב בכל הנוגע ליישום ההחלטה, לצד אי-דיוקים בחלק מהדיווחים שכן נמסרו.

דווח כי התוכנית "עיר ללא אלימות" פועלת בארבע שכונות וצוין שנוצלו 300 אלף ש"ח בלבד מתקציב של 2 מיליון ש"ח עד 2019. דיווח מ-2020 מציין כי החלק של המשרד לביטחון פנים של התקציב לתוכנית לא הועבר.

אשר להרחבת שירותי הניקיון בירושלים המזרחית, הועבר מלוא התקציב הממשלתי לעירייה.

בתחום הביוב והניקוז גובשה תוכנית עבודה הכוללת 20 פרויקטים, אך עולה כי התקציב המיועד לשנתיים הראשונות ליישום לא הועבר בשל אי-הגשת תוכנית העבודה הנדרשת לשיפור התשתיות.

4. יישום החלטה 3790 - בין מניעים פוליטיים למניעים כלכליים חברתיים

החלטת הממשלה 3790 שהתקבלה במאי 2018 היוותה צעד משמעותי ראשון של השקעה כלכלית בסכומים גבוהים בירושלים המזרחית, בתחומים חברתיים-כלכליים. רבים סימנו אותה כתפנית במדיניות הישראלית כלפי מזרח ירושלים. במקביל, התוכנית קודמה והוצגה כבר מראשיתה כמהלך להחלת ריבונות ישראלית במזרח ירושלים.

עיר עמים ראתה בהחלטה להשקיע סכומים משמעותיים אלה צעד שיש לברך עליו. עם זאת, עמדתנו העניינית חייבה אותנו לבחינה מורכבת של מהלכי הרשויות במסגרת ההחלטה.

כפי שעולה מדוח מקיף זה של אמצע התקופה, בתחום התעסוקה ניתן להצביע על פעולה מתוך מניעים ענייניים ויצירת הזדמנויות תעסוקה רבות עבור תושבי מזרח ירושלים. לעומת זאת, בהיעדר פרק תכנון וביישום פרק הסדר המקרקעין בהחלטה נחשפו הסיכונים והאינטרסים הפוליטיים, עד כדי ניצול לרעה נגד התושבים. באמצע שבין שני הקטבים, ניתן למקם את יישום תחום החינוך על פי ההחלטה.

בניתוחו של אמנון רמון ממכון ירושלים של הרקע והתהליכים שהובילו לקבלת ההחלטה, מתואר מערך מורכב של מניעים ואינטרסים שהניעו את קידום החלטת הממשלה: המניע הביטחוני, אליו מצטרף המניע הכלכלי שהוביל את פקידי משרד האוצר ובפרט אגף התקציבים, ולבסוף, המניע הפוליטי-מדיני שמהווה יסוד מרכזי בקידום המהלך. על פי מניע זה, הנשיאה באחריות לנעשה במזרח ירושלים היא כלי להפגנת הריבונות הישראלית בשטח ולצמצום השפעתם של גורמים אחרים הפועלים בו, ובפרט הרשות הפלסטינית.

וכך, החלטה 3790 אמנם היוותה נקודת מפנה מבחינת גיוס בעלי התפקידים, התקציבים והנכונות הממסדית לצעוד בכיוון זה, אך אין בה משום היפוך המדיניות, אלא משיכה לעבר הכיוון המונע מאותה מדיניות של הממסד למזרח ירושלים, שהתאימה עצמה לשינויים הגאו-פוליטיים של העשורים האחרונים.

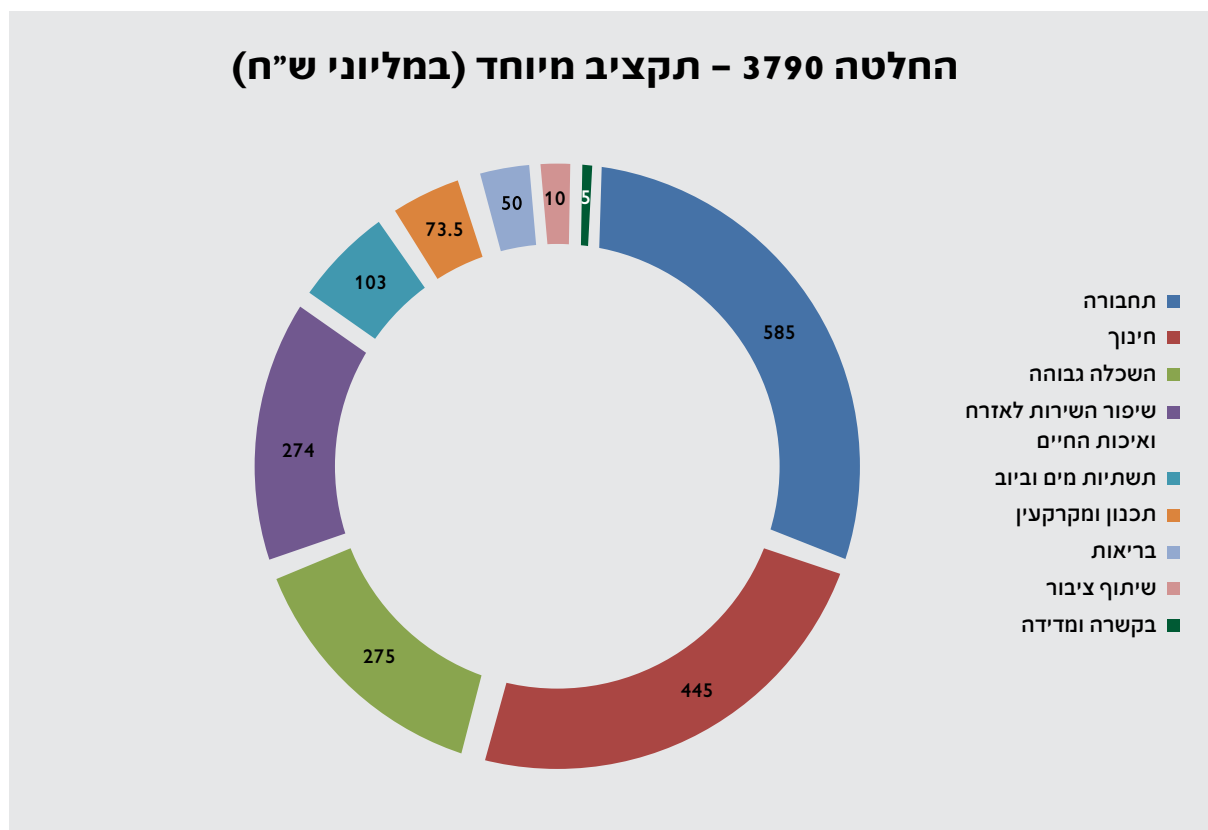
5. תמצית המסקנות והמלצותינו בתחומים שנבחנו במסגרת המוניתור

ראו בפרק האחרון בדוח

1. מבוא

במאי 2018 התקבלה החלטה של ממשלת ישראל - החלטה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים - בדבר השקעה כלכלית-חברתית בירושלים המזרחית (להלן: החלטה 3790). תקציבה של ההחלטה נקבע לכ-22 מיליארד ש"ח למשך חמש שנים.

ההחלטה כללה בתוכה שישה תחומי פעולה עיקריים: חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין.



הייתה זו ההחלטה הראשונה בסדר גודל כזה שהתקבלה על ידי הממשלה מזה 51 שנות סיפוח של ירושלים המזרחית, לשיטתה של ישראל, ולאחר הזנחה ארוכת שנים. בעשורים אלו ישראל לא רק הזניחה את מזרח ירושלים, אלא אף שימשה גורם מרכזי בהחלשתה הכלכלית-חברתית. ציון דרך בולט בהקשר זה הוא בניית גדר ההפרדה ששינתה את מעמדה של מזרח ירושלים מלב המטרופולין הפלסטיני של הגדה המערבית לפריפריה ענייה התלויה בלעדית במדיניות הישראלית. גדר ההפרדה ניתקה את ירושלים מהגדה, וכרכה את חייהם של תושבי מזרח ירושלים ואת האופק התעסוקתי שלהם בישראל.

החלטת הממשלה 3790 היוותה צעד משמעותי ראשון אל עבר השקעה כלכלית בסכומים גבוהים בירושלים המזרחית, ומרגע שגויסו תקציבים ובעלי תפקידים רבים, שעבור חלקם זו הייתה הזדמנות להפנות את מבטם לראשונה אל מציאות לא מוכרת, הזדמנויות רבות נוצרו במזרח ירושלים וקשרים חדשים נרקמו. ואכן, קיימים סעיפים רבים בהחלטה שיישומם מעיד על תפישה עניינית ומיטיבה.

לצד זאת, התוכנית קודמה והוצגה כבר מראשיתה כמהלך להחלת ריבונות ישראלית במזרח ירושלים, וכאמצעי נוסף לאיחוד ירושלים כבירת ישראל, כלפי פנים וכלפי חוץ. עבור רבים מהגורמים המשמעותיים בהובלת החלטת

הממשלה, אחריות מדינת ישראל על תושבי מזרח ירושלים הייתה בה בעת תולדה של הריבונות הישראלית וכלי להנכחה ולחיזוק הריבונות והמשילות.

עם קבלת החלטת הממשלה החלה עיר עמים בנייתו, מעקב ובקרה אחר יישומה במסגרת פרויקט מוניטור. בשנים 2020-2021 התקיים המוניטור אחר יישום ההחלטה בשיתוף **ארגון העובדים "מען"**.

דוח זה מספק תמונת מצב וניתוח ביניים במסגרת המוניטור של יישום ההחלטה בשלוש שנותיה הראשונות מתוך חמש השנים שיועדו ליישומה, מאז התקבלה ב-2018.¹ לאור היקפה של החלטת הממשלה, המוניטור התמקד בשלוש השנים הראשונות בנושאים רוחביים כגון **שקיפות המידע, תחום החינוך, תחום התעסוקה, מבני הציבור, והסדר המקרקעין**. לצד דיווח על תחומים אלה בדוח, נוסף עדכון בתחומי ההחלטה הנוספים בנושאי בריאות, תחבורה ונושאים נוספים שנקבעו תחת פרק "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים" שבהחלטה.

במהלך שנות המוניטור החל משבר הקורונה, שהיווה טלטלה קשה ובלתי צפויה שעודנה מעצבת את מציאות חיינו באופן מקומי וגלובלי. השפעת המשבר על מזרח ירושלים חריפה במיוחד, והוא נותן את אותותיו מטבע הדברים גם ביישום החלטת הממשלה, כפי שעוד יובא בדוח להלן.

הדוח מבוסס על שיחות ופגישות עם גורמים האמונים על גיבוש ההחלטה והוצאתה לפועל ברמה הממשלתית והעירונית, עם נציגי הקהילה הפלסטינית, ועם גורמים מעורבים מהחברה האזרחית, וכמו כן מתבסס על מידע חלקי שפורסם, מידע שהועבר לנו ממשרדי הממשלה במסגרת בקשות חופש מידע, וכן מחקרי עומק ומחקרי רקע בתחומים ממוקדים מתוך ההחלטה.

בחלוף מחצית התקופה ליישומה של החלטת הממשלה, עולה מעבודת המוניטור שערכנו כי בתחום התעסוקה ניתן להצביע על מניעים ענייניים רבים והזדמנויות שנוצרו תחת ההחלטה, גם אם במימוש תקציבי חלקי בלבד, ועל אף נתונים שהוחמרו בצילו של משבר הקורונה. לעומת זאת, ביישום פרק הסדר המקרקעין בהחלטה חשף המוניטור את השימוש לרעה שנעשה בהחלטה לפגיעה בתושבים ולנישולם מזכויותיהם. בתוך בין שני הקטבים ניתן למקם את יישום תחום החינוך על פי ההחלטה, שמצד אחד מומש תקציבית כמעט במלואו ובמהלכו חוזקו מנגוני ניהול התחום, אך מהצד השני ההטיה התקציבית המובהקת ביישום ההחלטה לטובת דחיקת התלמידים לתוכנית הלימודים הישראלית מונעת לעתים טיפול ענייני וראוי בכשליה החמורים של מערכת החינוך במזרח ירושלים, וכן פוגעת בזכות התושבים לחינוך ילידיהם על פי דרכם.

עוד יש לציין, כי תחום התכנון למגורים נעדר לחלוטין מהחלטה 3790, על אף שזוהי הסוגיה הדוחקת ביותר בקרב תושבי מזרח ירושלים. בירושלים מתקיימת מדיניות עקבית של אפליה קשה בתחום התכנון והבניה הנובעת ממניעים דמוגרפיים שמטרתם לצמצם ככל האפשר את גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים. ובכל זאת, טיפול בתחום זה נפקד מהחלטה 3790, בניגוד להחלטת הממשלה 922 הנוגעת לאזרחי ישראל הערבים בגבולות הקו הירוק, וככל הנראה לא במקרה.

כפי שניתן יהיה ללמוד מדוח זה, התנועה על ציר זה שבין סיכונים והזדמנויות, בין מניעים פוליטיים לבין מניעים מקצועיים, מספרת במידה רבה את הסיפור של החלטה 3790 כפי שניכר החל מגיבושה ונוסחה הסופי וכלה בהוצאתה לפועל. יישום דואלי זה של ההחלטה מבהיר גם את הקושי לקדם חברתית-כלכלית את הקהילה הפלסטינית במזרח ירושלים במסגרת שהיא מראש מפלה, מנוהלת תחת כיבוש, ולא מאפשרת שאיפה בת קיימא לשוויון מהותי. עם זאת, אף בגבולות החלטה זו ראוי לקדם היבטים כלכליים חברתיים באופן משמעותי ויעיל לטובת הקטנת הפערים התהומיים, וזאת תוך התייחסות להקשר הרחב ולרבדיו הכלל-קהילתיים והפוליטיים, אך גם מבלי לקפוא אל מול מורכבות המצב.

1 יש לציין כי ההוצאה לפועל של ההחלטה והעברת התקציבים המפורטים בה החלו במחצית השנייה של שנת 2018, אך חלק גדול מההעברות התקציביות והיישום החלו למעשה רק בשנת 2019.

1. שקיפות ופרסום לציבור ביישום ההחלטה

התנהלות שקופה ביישום החלטת הממשלה הכרחית לשם קידומה התקין של ההחלטה ולשם התאמתה לצרכים ולאינטרסים של התושבים הפלסטינים. המידע הנוגע למשאבי המדינה, לתושביה ולהתנהלות הממשל שייך מעיקרו לציבור, ולכן עליו להיות זמין ונגיש עבורו. שקיפות המידע הנוגע למהלכים ציבוריים היא בעלת ערך רב בקידום המנהל התקין. יתרה מכך, התנהלות שקופה של הרשויות מהווה בסיס משמעותי לבניית האמון כלפיהן בקרב הציבור שהן נועדו לשרת, דבר המקבל משנה תוקף בכל הנוגע לירושלים המזרחית ותושביה.

הדרישות לשקיפות שניתן למצוא בנוסח החלטת הממשלה 3790, עולות בקנה אחד עם לקחי דוח מבקר המדינה שבחן את יישומה של החלטתה הקודמת של הממשלה שהתייחסה להשקעה במזרח ירושלים - החלטה 1775. דוח המבקר הבהיר את החשיבות של ריכוז המידע והדיווח השוטף בין משרדי הממשלה ובין הרשויות השונות, והראה כי כשלים רבים בתחומים אלה הובילו ליישום לקוי של החלטה 1775.² אלא שבחלוף יותר משלוש שנות יישום של החלטת הממשלה 3790, ניתן להצביע על עמידה חלקית מאוד בדרישות השקיפות, גם אלו הקבועות בהחלטה עצמה.

עד לסוף אוקטובר 2019, מעל שנה מאז פרסום ההחלטה, לא פורסם באופן רשמי ופומבי כל מידע עיקרי על יישום ההחלטה מלבד מבחן תמיכה שפרסם משרד ירושלים ומורשת, הממונה על יישום ההחלטה, ומכרזים או התקשרויות נקודתיים שפרסומם מחויב בחוק. באוקטובר 2019 פרסם משרד ירושלים ומורשת מסמך מקיף - "סטטוס החלטת ממשלה 2019 - ועדה מתמדת"³ (להלן: מסמך הסטטוס לשנת 2019). מסמך הסטטוס פורש את התוכניות השונות המיועדות ו/או הפועלות בכל אחד מתחומי ההחלטה, מפרט את התקציב ומונה את היעדים שהוצבו עבורם ואת מימושם בפועל. במקביל לפרסום מסמך הסטטוס, משרד ירושלים ומורשת, הגוף שנקבע בהחלטה כאמון על היישום הכולל של ההחלטה והתיאום בין זרועות הביצוע השונות שלה, העלה לאתרו סיכום יחיד של פגישת הוועדה המתמדת מאוקטובר 2019. כמעט שנה וחצי לאחר מכן, במרץ 2021, התפרסם מסמך הסטטוס לשנת 2020 ובו פירוט דומה. לצדו התפרסם פרוטוקול הוועדה המתמדת מפרברואר 2021.

פרסומים אלה אמנם בעלי חשיבות, אך אינם מספקים. בשני מסמכי הסטטוס הפרסום חלקי בלבד. בחלק מהתחומים והפרויקטים לא מופיעים יעדים, ובאחרים לא מופיע מימוש התקציב (ראו למשל את פרק הכלכלה והמסחר המופיע במסמך הסטטוס לשנת 2020), ובמקרים מסוימים אין פירוט על אודות היישום כלל (ראו למשל את הסעיף הנוגע לתוכנית "מעגלי תעסוקה"). בחלק מהמקרים אין הלימה בין הנתונים שהופיעו בדוח הסטטוס לשנת 2019 לבין אלה שהופיעו בדוח הסטטוס לשנת 2020, גם כשהם מתייחסים לאותה תקופת זמן (כך לדוגמה בסעיף המתייחס לתוכניות לעידוד תעסוקה). בנוסף, בשיחה עם גורמים מתחום החינוך, הובא לידיעתנו שלא ניתן כלל להסתמך על חלק גדול מהנתונים המספריים בפרק החינוך מהדוח לשנת 2019.

כל אלו יוצרים רושם של חוסר רצינות וחוסר אמינות המידע, וחוטאים לחובת השקיפות והדיווח לציבור. באשר לפרוטוקולים המצורפים מדי שנה, פרסום תמליל משיבה אחת בשנה מבין כלל ישיבות הוועדה המתמדת שהתקיימו הוא בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי, במיוחד לאור סעיף 7(ג) להחלטה שקבע שכל החלטות הוועדה המתמדת ותוכניות העבודה יפורסמו באתר של משרד ירושלים ומורשת.

רק במהלך המחצית השנייה של שנת 2021 משרד ירושלים ומורשת העלה אתר ייעודי להחלטת הממשלה, שבו ירוכזו העדכונים והפרסומים הרלוונטיים. על פי האתר, אמורים להופיע בו פרסומים רבעוניים על אודות החלטת הממשלה, אך נראה כי מיום השקתו, אז הועלו בו לצד דוחות הסטטוס מספר עדכונים נקודתיים נוספים, האתר נותר ללא שינוי. זאת ועוד, בחיפוש מידע כללי בנושאי ההחלטה ברשת העמוד קשה לאיתור.

2 מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים, 2018

3 משרד ירושלים ומורשת, סטטוס החלטת ממשלה 2019 - ועדה מתמדת, אוקטובר 2019. (להלן: מסמך הסטטוס לשנת 2019).

גם בקשות חופש המידע שהגישה עיר עמים לרשויות השונות - משרד ירושלים ומורשת, משרד האוצר, משרד המשפטים ועיריית ירושלים - על מנת לקבל את המידע הנדרש לשם מעקב אחר החלטת הממשלה, נענו באיחור רב. בקשת חופש המידע למשרד האוצר מנובמבר 2020 באשר להעברה ולמימוש התקציבים לשנת 2020, נותרה עד היום ללא מענה.

בפרק ההחלטה הנוגע להסדר וליישום מקרקעין, היעדר השקיפות חמור במיוחד הן בטבעו והן בהיקפו, כפי שעוד יורחב בהמשך הדוח. מאופיו הכללי של יישום ההסדר במסגרת ההחלטה, נראה כי היעדר השקיפות אינו בגדר מחדל במקרה זה, אלא מהווה מדיניות מכוונת שנועדה לאפשר לו להתקיים במחשכים, ומעיבה במובן זה על ההחלטה כולה.

לקראת החלטת ממשלה עתידית, ואף למען פרק הזמן הנותר להחלטה זו, מן הראוי לפעול לתיקון מעמיק במנגנוני השקיפות ולהנגשת המידע של יישום ההחלטה. על גורמי ההיגוי והיישום לדאוג לפרסום סדור של נתונים על אודות ההחלטה, ולא אחת לשנה בלבד. נוסף על כך, עליהם לאסוף, לנתח ולפרסם את הנתונים באופן מקצועי ומדויק, וכן להטמיע תרבות עבודה של מחויבות לדרישות חופש המידע לשירות הציבור. יתרה מזו, יש לדרוש דין וחשבון מגורמי היישום השונים על אודות עמידתם בדרישת השקיפות ומסירת המידע לציבור, במיוחד בתחומים רגישים. אחריות זו משותפת למובילי ההחלטה, שעליהם לדרוש מגורמים כמו פקידי הסדר המקרקעין דין וחשבון על עמידתם בחובות הדיווח לתושבים על ההליך. אין בכך כדי למנוע את כל הנזקים הטמונים במהלך זה, אך זו אחת מהדרכים לצמצמם.

היבטים אלה של שקיפות ונגישות המידע משמעותיים בכל החלטת ממשלה, אך במיוחד בהחלטה זו לגבי מזרח ירושלים, הן מכיוון שמסד הנתונים לגבי מזרח ירושלים חלקי וחסר, ואיסוף הנתונים ופרסומם קריטי לצורך קביעת מדיניות המשך, והן לאור המורכבות הרבה של כל פעילות מטעם הממשלה והמדינה בתחומיה, והסיכונים הממשיים שהיא נושאת.

ניתן ללמוד לשם כך ממנגנוני השקיפות והפרסום ביישומה של החלטת הממשלה 922 מיום 30/12/2015 לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, שכללה תקציבים בהיקף של כעשרה מיליארד שקלים, שעיקרם מיועד לתחומי התעסוקה, התחבורה, התכנון והחינוך. בדומה למתווה הפרסום שנקבע בהחלטה 3790, בהחלטה 922 נקבע כי "המשרד לשוויון חברתי יפעל להפצת המידע בדבר יישום התוכנית באופן שוטף בקרב אוכלוסיית המיעוטים והציבור בכלל".

הפרסום בכל הנוגע ליישומה של החלטה 922 מציע מודל אחר של דיווח ושקיפות: תוך פחות מחצי שנה מפרסום החלטה 922 הועלו חומרים בנוגע ליישומה באתר מטעם המשרד לשוויון חברתי, והאתר ליישום החלטה 922 שימש כפלטפורמה שוטפת לעדכונים על התקדמות ההחלטה, וכן להתייעצות עם הציבור ובעלי התפקידים בתחום לשם הוצאתה לפועל באופן מיטבי.

באתר הייעודי ליישום החלטה 922 פורסמו סטטוס יישום ההחלטה והמנגנון של כל אחד ממשרדי הממשלה המעורבים, סיכומי ישיבות ועדות ההיגוי ומצגות המשרדים משיבות הוועדות, סיכומי הישיבות בתחומי ההחלטה השונים, רשימת אנשי קשר רלוונטיים במשרדי הממשלה, העברות תקציביות לפי שנה, ו"קול קורא" של המשרדים השונים. בספטמבר 2017 פורסם מדריך יישום מפורט ומאורגן של המשרד לשוויון חברתי ובו מתווה היעדים, סטטוס היישום ואנשי הקשר הרלוונטיים בכל תחום ובגופי המטה.

יש לאמץ את מודל הפרסום הנגיש שיושם בהחלטה 922. היעדר השקיפות וחוסר הפרסום לציבור של מידע על אודות החלטה 3790 לא זאת בלבד שאינם מתיישבים עם נוסח ההחלטה, אלא אף מהווים פגיעה בזכות הציבור לדעת. חובת השקיפות וזמינות המידע מחייבות פרסום יזום, נגיש ונוח להבנה של מידע רלוונטי על-ידי הרשויות. בהיעדרו, ממשיך להיפגע מהלך שיתוף הציבור, ונכשל הניסיון לבנות יחסי אמון מול הציבור הפלסטיני בירושלים המזרחית לאחר שנים ארוכות של אפליה והזנחה.

1.1. יישום תחומי ההחלטה השונים

1. תעסוקה, מעונות יום ותמריצים להעסקה

א. תעסוקה

סך ההשקעה הישירה בתחום התעסוקה במסגרת החלטת הממשלה (כולל הקצאת התקציב המיועדת של עיריית ירושלים) עומדת על 232 מיליון שקלים, המתחלקים בין שבעה ערוצים עיקריים כפי שיפורט להלן. החלטה 3790 הציבה יעד להעלאת אחוז התעסוקה של נשים תושבות ירושלים המזרחית בגילאי העבודה (25-64 שנים) לכ-75% לפחות משיעור התעסוקה של הנשים הערביות בישראל תוך חמש שנים, עד שנת 2023. נכון לפרסום ההחלטה, שיעור התעסוקה של נשים ערביות בישראל עמד על 40%, ולפיכך היעד המוערך דאז עבור נשים במזרח ירושלים עמד על כ-30%.

על-פי מסמך הסטטוס השנתי ל-2019, צוות המשנה הייעודי לכלכלה ולתעסוקה שגובש במסגרת ההחלטה מתכנס אחת לרבעון.⁴ צוות שיתוף הציבור בהחלטת הממשלה מטעם החברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י) גם הוא שותף פעיל בצוות התעסוקה.

על פי מסמך הסטטוס לשנת 2020, הקצאת הכספים המיועדת לפרק התעסוקה והרווחה בשנים 2018-2020 עומדת על 106.8 מיליון ש"ח, מתוכם הועברו בפועל 40.9 מיליון ש"ח, המהווים 38% בלבד.⁵

בשנת 2017 עמדה תחולת העוני של תושביה הפלסטינים של ירושלים על 77.5%, לעומת 24.7% בקרב תושביה היהודים.⁶ כלומר, שיעור העניים בירושלים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית היה גבוה יותר מפי שלושה משיעור העניים בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר. 82% מהילדים הפלסטינים בעיר חיו מתחת לקו העוני, לעומת 36.1% מהילדים היהודים.⁷ בין השנים 2017 ו-2019 חלה ירידה בשיעור התעסוקה של נשים תושבות ירושלים המזרחית בגילאי העבודה (25-64 שנים) מ-27% ל-23%.⁸

משבר הקורונה החריף מאוד את מצב העוני והאבטלה, הן מקומית והן גלובלית. בשלב זה, עדיין אין בנמצא נתונים סדורים על אודות השפעתו הכוללת על שיעורי העוני והאבטלה במזרח ירושלים, אך האינדיקציות העולות מהשטח ומנתונים חלקיים שפורסמו עד כה מדאיגות מאוד.

בחודשי משבר הקורונה הראשונים, מרץ ואפריל 2020, למעלה משליש מ-68,300 הגברים ו-21,300 הנשים שהשתתפו בכח העבודה מירושלים המזרחית איבדו את משרותיהם (באופן מלא או חלקי). גם היום, שנתיים מתחילת המשבר, הנתונים אינם מעודדים. בנובמבר 2021, שעה שהמגפה הייתה בנסיגה, היו רשומים 12,309 פלסטינים בלשכת התעסוקה בירושלים, כ-46% מכלל המתייצבים במחוז ירושלים של לשכת התעסוקה בחודש זה. ניתוח מגמות שוק העבודה בתקופת הקורונה מעלה עוד כי הנפגעים תעסוקתית מהמשבר הם בעיקר צעירים, חסרי השכלה ועובדים בלתי מיומנים - מאפיינים בולטים של העובדים במזרח ירושלים.

4 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 32.

5 משרד ירושלים ומורשת, סטטוס החלטת ממשלה 2020 - ועדה מתמדת, מרץ 2021 (להלן: מסמך הסטטוס לשנת 2020), עמ' 5.

6 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019, נכון למועד כתיבת הדוח, ומאז פרסום הנתונים אודות שיעור העוני בשנת 2017, אין בנמצא נתון מעודכן יותר בשל פגמים במדגם המדידה על ידי הלמ"ס.

7 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפגעים החברתיים-דוח שנתי 2017, דצמבר 2018.

8 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/9.

משבר הקורונה, שצמצם את היקף המשרות בשוק התעסוקה באופן כללי, הסיג לאחור את מגמת ההשתלבות של נשים תושבות מזרח ירושלים בשוק התעסוקה. בשנים שקדמו להחלטת הממשלה ניתן היה לראות עלייה עקבית ומשמעותית בהשתתפות נשים מירושלים המזרחית בשוק העבודה ובתעסוקה בפועל.⁹ עם זאת, הנתונים הראו כי נשים בירושלים המזרחית עשויות היו למצוא את עצמן מועסקות יותר, אך במקביל גם עניות יותר.¹⁰ ניתן להצריך כי סיבה מרכזית לכך נעוצה בעובדה שהמשרות שבהן מועסקות רבות מהנשים תושבות ירושלים המזרחית מאופיינות בשכר נמוך, בחלקיות משרה, ופעמים רבות אף כוללות תנאי העסקה פוגעניים, וחסרות אופק להתקדמות והזדמנויות למוביליות חברתית-כלכלית.

אובדן המשרות הנרחב במהלך כמעט שנתיים של משבר הקורונה הופך את העמידה ביעדים שמציבה ההחלטה, ובמיוחד ביעד להגדלת שיעור התעסוקה של נשים, למאתגרת באלפי מונים.

1. סעיף (2)(א)(1) להחלטה - הפעלת מרכז הכוון תעסוקתי

החלטת הממשלה מנחה את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעיל מרכז הכוון תעסוקתי שיעסוק בהכוונה ובהשמה של עובדים מירושלים המזרחית. סך התקציב שיועד לכך עומד על 35 מיליון ש"ח. ההחלטה מתייחסת ל"מרכז ריאן", שהוקם בשנת 2014 במסגרת החלטת הממשלה 1775. המרכז מספק תוכנית הכוללת לימודים והכשרה תעסוקתית - ובתוכם לימודי עברית ומחשבים, הכנה לעולם העבודה ולמרכזי הערכה, חשיפה למשרות והשמה וליווי בתקופת העבודה.

על פי מסמך הסטטוס משנת 2020, נכון ל-1.12.2020 מומשו כ-75% מתוך תקציב כולל של כ-1.2 מיליון ש"ח שיועד לסל פעילות למשתתפים במרכז ריאן בשנה זו, כאשר היתרה יועדה לפעילויות נוספות עד סוף השנה. ההחלטה מציבה יעד של 1,500 משתתפים חדשים במרכז ריאן בשנה, מתוכם 70% נשים. על-פי הנתונים שהוצגו במסמך הסטטוס משנת 2020 עמדו הרשויות ביעד זה ואף מעבר לו. במהלך שנת 2019 השתתפו בתוכניות ריאן 1,635 אישה ואיש, ובשנת 2020 (נכון ל-1.12.2020) השתתפו 2,045. אחוז הנשים מבין כלל המשתתפות והמשתתפים בשנים אלה במצטבר עמד על 11.78%¹¹.

על-פי נתוני מסמך הסטטוס משנת 2019, התוכנית שילבה בשוק העבודה 496 ממשתתפיה במהלך שנת 2019, מהם 301 נשים ו-171 גברים.¹² משמע, 63% מהמשתתפים והמשתתפות בתוכנית ברבעון הראשון של 2019 השתלבו בשוק העבודה. חלקן של הנשים מכלל המועסקים הוא 60%. 15% מתוך הנשים ששולבו בעבודה עשו זאת דרך השמות ישירות, כלומר דרך מרכז ריאן, ו-85% בהשמות עקיפות, כלומר באופן עצמאי לאחר שהשתתפו באחת מתוכניות ריאן. מתוך הגברים ששולבו בשוק, 14% שולבו בהשמות ישירות ו-86% בהשמות עקיפות.¹³

על פי מסמך הסטטוס משנת 2020, שולבו במהלך שנה זו (עד ל-1.12.2020) 892 ממשתתפי תוכניות ההשמה של ריאן בתעסוקה. מהם 530 נשים ו-362 גברים. 13% מהנשים ו-11% מהגברים ששולבו עשו זאת דרך השמות ישירות של מרכז ריאן, והיתר בהשמות עקיפות.

על אף פרוץ מגפת הקורונה במהלך שנת 2020, הייתה עלייה ניכרת במספר המשתתפות והמשתתפים בתוכניות ריאן, וכן במספר האבסולוטי של ההשמות במשרות. עם זאת, מבחינת שיעור המשתתפים בתוכניות

9 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019.

10 שם.

11 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 30.

12 על פי מסמך הסטטוס, הפער בין סכום ההשמות הכללי למספרים המפורטים לפי מגדר וסוג השמה נובע מחוסרים קלים בדיווחים במערכת.

13 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 33.

ריאן שהשתלבו לאחר מכן במשרות לאורך זמן, ישנה ירידה משמעותית - מ-63% בשנת 2019 ל-44% בשנת 2020. ירידה זו מתרחשת בהתאמה לפגיעה החמורה בשוק התעסוקה במהלך שנה זו.

נתוני היישום לשנת 2019 מצביעים על רוב משמעותי של נשים שהשתלבו בעבודות ששכרן נמוך משכר המינימום (5,300 ש"ח ומטה), ופחות מאחוז אחד מכלל מהנשים הצליחו להשתלב במשרות בשכר המתקרב לשכר הממוצע. נתונים אלה הולמים את המציאות המשתקפת בעבודת השטח, המלמדת כי שכר המינימום המוגדר בחוק הופך לשכר המקסימום בפועל של רבות מהנשים הפלסטיניות מירושלים המזרחית. גם בקרב הגברים ניתן לזהות קושי להשתלב בעבודה בשכר העולה על 5,300 ש"ח, אך אחוזי הגברים שהצליחו בכך גבוהים משמעותית מנתוני הנשים.

וכך, 62% מסך הנשים ששולבו בתעסוקה במסגרת תוכניות מרכז ריאן במהלך שנת 2019 משתכרות עד 5,300 ש"ח בחודש (שכר המינימום למשרה מלאה), 12.6% משתכרות בין 5,301-7,500 ש"ח, ו-0.66% בלבד משתכרות מעל 7,500 ש"ח בחודש (20% סירבו להשיב).¹⁴ 40.3% מסך הגברים ששולבו בתעסוקה במסגרת תוכניות מרכז ריאן משתכרים עד 5,300 ש"ח בחודש, 26.9% בשכר שבין 5,301-7,500 ש"ח, ו-4.67% בשכר מעל 7,500 ש"ח (18% סירבו להשיב).¹⁵

במסמך הסטטוס לשנת 2020 לא הובאו כלל נתונים על אודות רמת ההשתכרות במשרות שבהן הושמו משתתפי הכשרות מרכז ריאן. משיחות אשר נערכו עם מנהלת מרכז ריאן עולה כי המרכז המשיך לקלוט יותר משתתפים מהנדרש ואף מימש את תקציבו. נוסף על כך, המרכז מבקש לאמץ את המלצותינו ולהרחיב את תקציבו על מנת לפתוח מרכזים אזוריים המיועדים לספק הכשרה והשכלה למשתתפים חסרי השכלה בסיסית.

2. סעיף 2(א)(2) להחלטה - תוכנית "מעגלי תעסוקה"

תוכנית "מעגלי תעסוקה" היא תוכנית השמה המורכבת משילוב של הכשרה והשתלמות, קבוצתית ופרטנית, לצד פעילות ממוקדת עם מתאם ההשמה בלשכת התעסוקה. התוכנית פועלת במתכונת ניסיונית החל ממרץ 2014 ומטרתה קידום שילובם של תובעי הבטחת הכנסה בעולם העבודה בתעסוקה מתאימה להם, ומניעת גלישתם לעומק האבטלה והתלות בקצבאות. בין הכלים המוצעים במסגרת התוכנית ניתן למצוא אימון אישי, סדנאות לחיפוש עבודה, עבודה מונחית, לימודי עברית תעסוקתית ולימודי מחשבים. בשנת 2020 נוספו סדנאות חדשות ובהן סדנה לכתיבת קורות חיים וסדנה להתנהלות כלכלית.

החלטת הממשלה ביקשה להרחיב את היקף הפעילות של "מעגלי תעסוקה" ושל כלים תעסוקתיים נוספים בירושלים המזרחית, שייבחרו בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר ובהתייעצות עם מנהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה והרווחה. סעיף זה תוקצב ב-10.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי של 3 מיליון ש"ח).

ההחלטה מציבה יעד של 1,200 משתתפים תושבי ירושלים המזרחית בשנה בתוכנית (ובכלים תעסוקתיים נוספים אם יפותחו), מתוכם 70% משתתפות נשים.

על-פי הנתונים במסמך הסטטוס לשנת 2019,¹⁶ עד למועד הפרסום השתתפו בשנה זו בתוכנית 829 דורשי עבודה, מתוכם 65% נשים. מבחינת אחוזי ההשמה מקרב משתתפות ומשתתפי התוכנית, מסמך הסטטוס 2019 מצביע על 58% השמה - מתוכם כ-50% באמצעות השמות ישירות, משמע דרך לשכת התעסוקה או

14 השכר הממוצע במשק עומד על 10,501 ש"ח. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר 2019.

15 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 33.

16 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 35.

תוכנית מעגלי תעסוקה, וכ-50% בהשמות עקיפות, כלומר באופן עצמאי לאחר או במהלך ההשתתפות בתוכנית. כ-70% מהנשים המשתתפות בתוכנית שולבו בעבודה, לעומת 36.9% בלבד מהמשתתפים הגברים. במסמך הסטטוס לשנת 2020 לא הובא פירוט על אודות יישום תוכנית מעגלי תעסוקה, כמות המשתתפים ושיעור ההשמה לשנה זו.¹⁷

קיים מחסור במדדים לבחינת איכות ההשמות, תנאי המשרות ומידת התאמתן למשתתפים. על-פי המידע המצוי בידנו, המשתתפים בתוכנית אינם מקבלים ליווי המשך לאחר ההשמה, ומסיבה זו מופסק בשלב זה המעקב ואיסוף המידע בנוגע לתנאי ההעסקה, מאפייני המשרה והתמדת העובדים במשרה. גם במסמכי הסטטוס, עמודת ממוצע השכר ביעדי ההשמה נותרה ריקה מנתונים. בדיווח על אודות שנת 2020 לא פורט כלל יישום ההחלטה בנושא, אף שחשוב במיוחד לעקוב אחר מדדים אלה ולפרסמם בשקיפות, במיוחד בשנה שבה התרחשה טלטלה כה חריפה בשוק העבודה בעקבות משבר הקורונה.

מתלונות שהגיעו ממשתתפות בתוכנית עולה כי הן מואשמות תדיר בכך שאינן רוצות לעבוד, וכל העת מרחף מעליהן האיום בשלילת קצבאות בטענה של "אי שיתוף פעולה". יש גם תלונות על כך שהסדנאות אינן מספקות כלים להשתלבות בשוק העבודה. רוב התלונות המדוברות מגיעות מקרב נשים שלא השלימו 12 שנות לימוד במערכת החינוך, ואכן נדמה שהתוכנית אינה רואה בהן יעד לשילוב בעבודה על אף שהן מופנות אליה.

3. סעיף 2(א)(3) להחלטה - תוכניות לעידוד תעסוקה

סעיף זה תוקצב ב-26.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על סך 10 מיליון ש"ח).

החלטת הממשלה מטילה על משרד העבודה הרווחה, בהיוועצות עם שירות התעסוקה ולאחר התחשבות בשיקולי עיריית ירושלים וגורמים רלוונטיים נוספים, לגבש תוכניות לעידוד תעסוקה, בדגש על תעסוקת נשים צעירות. בין התכנים המתבקשים לבחינה - לימודי עברית, חינוך טכנולוגי, הכשרות, הסבת והשמת אקדמאים.

מכשול השפה הוא מחסום משמעותי בדרכם של תושבי ירושלים המזרחית להשתלבות בשוק התעסוקה הישראלי, ומכינות ללימוד עברית הן מוצר מבוקש בהתאם. עם זאת, ממסמך הסטטוס 2020 עולה כי יעדי הביצוע מומשו באופן חלקי בלבד והתקציב נוצל גם הוא באופן חלקי. בשנת 2019 נוצלו 54% מהתקציב המוקצה למכינות העברית שעמד על כ-4.03 מיליון ש"ח; בשנת 2020 נוצלו 59% מהתקציב השנתי שעמד על 3.87 מיליון ש"ח.¹⁸ בשנים 2019-2020 נפתחו 11 מכינות עברית, שבהן למדו 239-287 אישה ואיש, מתוכם 78%-81% נשים.¹⁹

מסמך הסטטוס לשנת 2020 מעלה ארבעה קשיים עיקריים ביישום התוכניות לעידוד תעסוקה: היעדר תוכנית עבודה משותפת שתחבר ותתאם בין כלל גורמי התעסוקה בעיר; קושי בהשמה איכותית, ובמיוחד של נשים; עלייה באחוזי האבטלה לאחר משבר הקורונה; ומכשול ידיעת העברית לצורך שילוב בתעסוקה איכותית.²⁰

במסגרת המוניטור אנו ממליצים על שני היבטים נוספים לשיפור היישום בתחום זה:

- לימודי עברית גם למי שהשלימו פחות מתשע שנות לימוד - דיווחים מהשטח ומודעות ההרשמה לקורסים מלמדים כי התוכניות המוצעות ללימודי עברית פתוחות ומותאמות רק למי שהשלימו תשע שנות לימוד ומעלה. לאור שיעור הנשירה הגבוה באופן חריג ממערכת החינוך בירושלים המזרחית, ראוי להתאים את התוכניות גם למי שלמדו פחות מתשע שנים במערכת החינוך.

17 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 36.

18 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 37.

19 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 36.

20 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 38.

- הגברת פרסומם של הקורסים והנגשת המידע - נראה כי הקורסים והמסגרות השונים אינם מפורסמים באופן מספק. נשים רבות אינן מודעות להיצע הקורסים הקיימים. מדיווחיהן במסגרת המוניטור, נראה כי אף פקידי לשכת התעסוקה אינם מודעים לקיום התוכניות ואינם מפנים אליהן דורשי עבודה, זאת גם כאשר הנשים עצמן מבקשות לבחון את אפשרות ההרשמה לקורסי עברית. פרסום רחב של הקורסים וכן יידוע הפקידים והכוונתם לספק מידע על הקורסים המוצעים הוא צעד ראשון והכרחי.

4. סעיף 2(א)(7) להחלטה – פיתוח והרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה

תקציב הסעיף מסתכם ב-75 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על סך 60 מיליון ש"ח).

החלטת הממשלה מטילה על משרד העבודה והרווחה ואגף התקציבים במשרד האוצר לגבש תוכנית לפיתוח ולהרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה בירושלים המזרחית, בדגש על תוכניות לעידוד תעסוקת נשים, מניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער וחילוץ מצוני.

מסמך הסטטוס לשנת 2020 מפרט על אודות תוכניות למניעת נשירה ולהתמודדות עם עוני, תוכניות לגיל הרך, תוכניות שיקום ותוכניות לגיל השלישי. בשנת 2019 עמדה ההשקעה המתוכננת בכלל התוכניות המובאות במסמך הסטטוס על סך 9.06 מיליון ש"ח, מתוכם מומשו 5.71 מיליון ש"ח (63%). בשנה זו השתתפו בתוכניות יותר משתתפים מהמתוכנן: היעד שנקבע עמד על 7,210 אישה ואיש, ובפועל השתתפו 8,580 על פי המדווח במסמך הסטטוס.²¹

בשנת 2020 ניתן לראות ירידה משמעותית בהיקף מימוש התקציב ובהשתתפות, אך נראה שלמרות משבר הקורונה אלפים השתתפו בתוכניות השונות. מתוך 12.8 מיליון ש"ח שהוקצבו לשנה זו נוצלו 3.6 מיליון ש"ח בלבד (28%). בתוכניות השתתפו 7,520 אישה ואיש, המהווים 80% מהיעד לשנה זו, שעמד על כ-9,390 משתתפים.²²

5. סעיף 2(א)(8) להחלטה – פיתוח הון אנושי/הכשרה מקצועית

תקציב הסעיף עומד על 15 מיליון ש"ח.

במסגרת החלטת הממשלה הונחה האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה להפעיל כלים לפיתוח ההון האנושי בירושלים המזרחית, ולהקצות לכך 15 מיליון ש"ח מתקציבו. היעד שהוצב על-ידי צוות המשנה הוא גיבוש תוכניות לעידוד תעסוקה בדגש על נשים צעירות, ובתוך כך מכינות ייעודיות וקורסים מקצועיים מסוגים שונים. נכון לאוקטובר 2019 כמעט ולא נוצל התקציב השנתי שיועד לכך.²³ בשנת 2020 עלה היקף מימוש התקציב, ומתקציב שנתי מיועד של כ-2.03 מיליון ש"ח, מומשו 1.48 מיליון ש"ח (72%). בעוד שבשנת 2019 נפתחו רק הכשרות מקצועיות בודדות מתוך הכמות המיועדת לשנה זו, בשנת 2020 נפתח חלק גדול מההכשרות (10 מתוך 16 שתוכננו להיפתח), והשתתפו בהן 178 אישה ואיש בסה"כ. ההכשרות היו מגוונות בתוכן ובנטייה לכיוון הטכנולוגי-טכני: קורס שיווק דיגיטלי, תחזוקה ותיקון מכשירים סולריים, קירור ומיזוג אוויר, חשמל ועוד. בחמש מתוך ההכשרות שנפתחו לא השתתפו נשים כלל, ובשתיים מתוכן היה אחוז בודד של משתתפות נשים. בכל מקרה לא עלה אחוז המשתתפות בהכשרות האחרות על יותר ממחצית המשתתפים.

21 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 45-51.

22 שם.

23 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 38.

6. השלמת השכלה והתאמת הכשרות מקצועיות – תנאי להגדלת שיעור התעסוקה

כפי שעולה מהסעיפים שנסקרו לעיל, פרק התעסוקה והרווחה בהחלטה 3790 מקצה כ-87 מיליון ש"ח להכשרה מקצועית ולסיוע במציאת עבודה.²⁴ תוכניות ההכשרה והסיוע במציאת עבודה כלולות בסעיפים שהוצגו לעיל, כאשר המרכזיות ביותר מבחינת היקפן הן תוכניות מרכז ריאן ותוכניות מעגלי תעסוקה. רוב התוכניות הללו אינן מותאמות למשתתפים ולמשתתפות שלא רכשו השכלה פורמאלית בסיסית של 12 או 9 שנות לימוד, ואינן מציעות כל מענה להשלמת השכלה מסוג זה.

תוכניות מרכז ריאן מכוונות לבעלי ולבעלות השכלה פורמאלית בסיסית, על אף שדרישות הסף אינן מוגדרות באופן רשמי ונוקשה. משיחות עם מחפשות עבודה וכן עם גורמים במרכז ריאן עולה כי בפועל, מרבית התוכניות המוצעות אינן פתוחות, או מתאימות, למי שלא השלימו 9 שנות לימוד לפחות. **תוכנית מעגלי תעסוקה** אמנם אינה מציבה דרישות מינימום בתחום ההשכלה הפורמאלית, אך גם אינה זוכה למעקב מספק דיו. כאמור, דוח הסטטוס משנת 2020 אינו מציג נתונים על אודות יישומה כלל. כמו כן, לדברי מחפשות עבודה רבות, הסדנאות במסגרת התוכנית אינן כוללות בפועל כל הכשרה מקצועית ולכן אינן מרחיבות את אופקן התעסוקתי, אלא יוצרות לחץ להשתלב בכל מחיר בעבודות בלתי מקצועיות.

40% מקרב הפלסטינים (גברים ונשים) בירושלים לא השלימו 12 שנות לימוד. מקרבם רק מיעוט של 45% משתתף כיום בשוק העבודה. מקרב תושביה היהודים של ירושלים בגילאי העבודה העיקריים, רק 6.87% לא השלימו 12 שנות לימוד, מהם רוב של 66% משתתפים בשוק העבודה.²⁵

פערי ההשכלה החריפים באים לידי ביטוי גם באופי משלחי היד הבסיסיים וברמה המקצועית שבה משתלבים תושבי ירושלים המזרחית. בעוד שמשלח ידה של הקבוצה הגדולה ביותר של המועסקים היהודים בירושלים הוא אקדמי²⁶ (39.4%), רק 16.5% מתושביה הפלסטינים עוסקים במשלח יד זה. התחום האקדמי אמנם אינו מספק ערובה מלאה להימנעות מתנאי העסקה פוגעניים, אך הוא יוצר אפשרויות רבות יותר למוביליות חברתית-כלכלית ולשכר הוגן. משלח היד של הקבוצה הגדולה ביותר של מועסקים בירושלים המזרחית (כ-26.6%) הוא עבודה מקצועית בתעשייה ובבנייה, המאופיינת בתנאי בטיחות ירודים ובדפוס העסקה ארעיים ופוגעניים. קבוצת המועסקים השלישית בגודלה בקרב הפלסטינים בירושלים (19%) עוסקת בעבודות בלתי מקצועיות. בקרב היהודים אחוז העובדים הבלתי מקצועיים עומד על 2.2% בלבד.²⁷ בעוד שההדרה מהשכלה דוחקת נשים בירושלים המזרחית אל מחוץ לשוק העבודה, הדרת הגברים מהשכלה דוחקת אותם לעבודות פוגעניות ולא מפרנסות ומשמרת מצב של עוני כרוני.

כדי להתמודד עם מציאות זו מן הראוי לגבש, אלה לצד אלה, תוכניות משמעותיות להשלמת ההשכלה הפורמאלית הבסיסית בקרב מבוגרים ומבוגרות, ותוכניות הכשרה תעסוקתית שמתאימות למצב ההשכלתי הקיים, במיוחד בתחומים יישומיים בסיסיים כמו לימודי עברית, כישורי מחשב ועוד. על מנת שתוכניות להשלמת השכלה למבוגרים ישאו פרי, עליהן לכלול מענקים הולמים למשתתפים ולמשתתפות וכן להתקיים בשעות למידה מותאמות, מאחר וקהל היעד שלהן הינו בחלקו הגדול בעלי ובעלות משפחות שנדרשים לפרנסן ולטפל בהן לצד ההכשרה והלימודים. יש לאפשר רמות מחויבות שונות, ורמות לימוד שונות - שאינן מכוונות בהכרח

24 החישוב כולל את ההשקעות המוזכרות בסעיפים 1(x), 2(x), 3(x), 8(x) להחלטת הממשלה 3790. ייתכן שסעיף 2(x) (7) המתייחס לתכניות רווחה ותעסוקה כולל השקעות רלוונטיות, אך לא נמצא פירוט על אודות החלוקה התקציבית בסעיף, בנוסף להחלטה או בדוחות הסטטוס.

25 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח 10/ז, שקלול נתונים.

26 "משלח יד" מתייחס לעבודה שהמועסק מבצע במקום עבודתו, בלי להתחשב במקצוע שלמד אם אינו עוסק בו. הנתונים המובאים לפי משלח יד, הינם על פי סיווג משלחי היד של 2011 אשר נקבע על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כך למשל משלח יד אקדמי כולל מגוון רב של מקצועות העוסקים בהרחבת הידע לדוגמא: יצירה והצגה של יצירות אומנות, הוראה, תחומי המשפט, בריאות וטכנולוגית המידע.

27 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח 10/ז.

להשלמת בגרות, בתחומים כמו קריאה וכתביה, בעברית ובערבית, כישורי מחשב, חשבון ועוד. מומלץ לגבש גם תוכניות השמה בתעסוקה איכותית שיעודדו השתלבות מקבילה בתוכניות השלמת השכלה, דרך קרנות או מענקים ייעודיים לכך.

ב. סעיף 2(א)-(5)-(6) להחלטה – הגדלת מספר מעונות היום

התקציב שהוקצה לסעיף זה במסגרת ההחלטה עומד על 50 מיליון ש"ח לשנים 2019-2023 להשלמת עלויות עבור הפקעת הקרקעות הנדרשת עבור בניית מעונות יום (תקציב תוספתי ייעודי מקסימלי, בכפוף לביצוע ולמימוש הפקעת הקרקעות הנדרשת).

מעונות יום מיועדים לגילאי לידה עד שלוש. קיומן של מסגרות חינוכיות איכותיות ומפוקחות לגיל הרך הוא בעל חשיבות גדולה לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ולקידום הרווחה בקהילה. החל מטיפול איכותי לילדים במקביל לאפשרות של ההורים, ובפרט האימהות, לצאת לעבודה; דרך קידום בריאות הילד והתפתחותו; וכלה בהשפעה חיובית על שוויון מגדרי וכלכלי-חברתי. מההיבט התעסוקתי, היעדרן של מסגרות איכותיות ומסובסדות לגיל הרך מהווה חסם משמעותי להשתלבותן של נשים תושבות ירושלים המזרחית בשוק העבודה, ומהווה גורם מרכזי לשיעורי ההשתתפות הנמוכים בשוק התעסוקה. בירושלים המזרחית החינוך הציבורי לגיל הרך לא זכה לקידום מערכתי משמעותי עד להחלטת הממשלה 3790, הקובעת צעדים התחלתיים במסגרת פרק התעסוקה.

נכון לינואר 2020, התגוררו בירושלים המזרחית כ-40,000 ילדים בגילאי לידה עד 4, אולם פעלו בה רק ארבעה מעונות יום ציבוריים, ובהם 20-24 כיתות מעון ו-28 משפחתונים מוכרים בלבד.²⁸ במערב העיר לעומת זאת, נכון לשנת 2020 פעלו 118 מעונות יום ציבוריים ו-440 משפחתונים, כאשר מספר הילדים בגילאי לידה עד 4 עמד על כ-72,000.²⁹ לפי עיריית ירושלים, היו חסרות בירושלים המזרחית 242 כיתות מעון יום ומשפחתון נכון לינואר 2020.³⁰

על פי מסמך הסטטוס לשנת 2020, תוכננה בנייתן של 44 כיתות מעון ב-13 מרכזים בין השנים 2019-2021 בשכונות בית חנינא, צור באהר, עיסאווייה, א-טור, שועאפט, סילוואן, ג'בל מוכבר ובית צפאפא.³¹

על-פי תשובת אגף תקציבים לבקשת חופש המידע שהגשנו, נכון לספטמבר 2019 לא נמצאו קרקעות מתאימות להפקעה עבור בניית המעונות, ולכן הסעיף לא התקדם ונמנעה הקצבת הכספים בפועל על ידי משרד האוצר.³² אין לכך אזכור במסמך הסטטוס משנת 2020, על פיו בשנת 2019 תוכננה בנייתם של שלושה מעונות יום, שניים בבית חנינא ואחד בצור באהר. הללו לא נבנו בשנת 2019 או בשנת 2020, אך הייתה התקדמות בהעברת הבעלות על המגרשים ובתכנון הבנייה. בשנת 2020 תוכננו להיבנות חמישה מעונות יום, בעיסאווייה, א-טור, צור באהר, שועפט וסילוואן. ב-2021 תוכננו להיבנות ארבעה מעונות יום, בג'בל אל מוכאבר, בבית צפאפא, בבית חנינא ובשועפט. על פי בירור עם מחלקת הגיל הרך בעיריית ירושלים, נכון לנובמבר 2021 נפתח המעון החדש בשועפט בלבד, וישנם עשרה מעונות נוספים בשלבים שונים של תכנון.

28 תשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע של מען - ארגון עובדים והמרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית, ינואר 2020.

29 האגף למעונות יום ומשפחתונים באתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019.

30 על פי תשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע של מען - ארגון עובדים והמרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית, ינואר 2020, בתחשיב על-פי ביקוש של 30% מהילדים בגילאי לידה עד 3. האגף אינו עורך הבחנה בין כיתות מעון יום ובין משפחתונים בחישוב המחסור.

31 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 40.

32 מענה אגף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר עמים, 22 באוקטובר 2019.

בשל העוני החמור בירושלים המזרחית והצורך הדוחק בפתרונות לנשים עובדות וילדיהן, היעדר מסגרות איכותיות ומסובסדות יצר שוק גדול של מעונות פרטיים בלתי מפקחים. חלקם זולים ביותר, במחיר של פגיעה בתנאי הטיפול מחד ובתנאי ההעסקה מאידך. חשיבותן של מסגרות ציבוריות איכותיות של חינוך לגיל הרך מקבלת משנה תוקף בימים אלה של משבר הקורונה.

המהלכים במסגרת החלטת הממשלה מהווים פנייה לכיוון חיובי, אך הם כשלעצמם אינם מבטיחים את השיפור הנדרש. צריך ללוותם בהשקעה תקציבית יעודית שתתאים את התוכניות המוצעות למציאות הכלכלית-חברתית בירושלים המזרחית - ובפרט כזו שתציע מערך סבסוד הולם, בלעדיו מעונות היום אינם נגישים לרוב התושבים.

לפי גורמים בעיריית ירושלים, הליך הפקעת הקרקעות המקודם בהחלטה נתקל בקשיים משמעותיים שמונעים את המימון של תקני המעונות שהוקצו לצורך התוכנית. כפי שדווח על-ידי גורמי הביצוע, הקשיים המרכזיים הם תקצוב חסר וקושי באיתור קרקעות מתאימות. לטעמנו, שורש הקושי מצוי באפליה מתמשכת בתוכניות מתאר של הרשויות הישראליות המקצות שטחים מעטים למגורים ולמבני ציבור בירושלים המזרחית.

כמו כן, למרות המחסור החריג בכיתות מעון, תוקצבו לירושלים המזרחית על ידי משרד העבודה והרווחה רק 12 מעונות יום,³³ וגם אלו כאמור הגיעו למימוש תקציב חלקי בלבד.

על מנת שהמעונות שייבנו ישמשו בפועל את תושבי מזרח ירושלים, חסרה בהחלטה התייחסות לצורך בסבסוד של תשלומי ההורים למעונות היום. על-פי הקריטריונים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, קבלת סבסוד בתשלום למסגרות לגיל הרך מותנית בעבודה בהיקף של 20 שעות שבועיות לאם חד הורית או 24 שעות שבועיות לאב ואם שאינם חד הוריים. תנאי הסף מונעים מאמהות רבות לקבל סבסוד שיאפשר להן לרשום את ילדיהן למסגרות החינוכיות, בפרט אלו הנמצאות בשלבים של חיפוש עבודה או הכשרה מקצועית או המשלבות בין עבודות בהיקפי משרה נמוכים. כך נוצר מעגל שבו נשים רבות אינן מוצאות עבודה בהיקף הנדרש לקבלת סבסוד, ואינן מוצאות מסגרת לילדיהן שתאפשר להן להשתלב בעבודה ולהגדיל באופן הדרגתי את היקף עבודתן כך שתעמודנה בדרישות הסף לסבסוד. בנוסף, היקפו של הסבסוד אינו מספיק בהתחשב בשכרן של נשים הנמצאות בשלבים הראשונים של השתלבות בעולם העבודה. כך לדוגמה, משפחות הזכאיות לדרגה המקסימלית של סבסוד, בהינתן שאינן מופנות למשפחתונים על-ידי השירותים החברתיים, נדרשות לשלם 866 ש"ח בחודש עבור כל ילד ו-1,071 ש"ח לתינוק.³⁴ זהו סכום שמרבית המשפחות בירושלים המזרחית אינן מסוגלות לעמוד בו.

בנוסף, כלל המידע בנוגע להליכי הרישום למעונות היום, הסימולטורים לבדיקת הזכאות לסבסוד והטפסים הנדרשים, קיימים בשפה העברית בלבד. עובדה זו מקשה על הורים לבחון את זכאותם לסבסוד או אף לדעת על אפשרות זו, ומהווה מכשול משמעותי גם בתהליך הגשת הבקשה והרישום עצמו. זאת לצד מכשול נוסף - האוריינות והנגישות הדיגיטליות הנדרשות לצורך כך.

משהובהר כי אין צפי לתרגום מערך ההרשמה ובקשת הסבסוד לערבית, מחלקת הגיל הרך בעיריית ירושלים קידמה את בנייתו של מנגנון סיוע בתהליך קבלת הסבסוד וההרשמה למעונות היום דרך מרכז השירות לאזרח בעירייה (שי"ל) המותאם לצרכי התושבים במזרח ירושלים, ובפרט לצורך בתרגום. זהו פתרון זמני יפה ומתבקש בהתחשב בהיעדר התרגום, אך ראוי שיוקם מערך מסודר בערבית להרשמה ולהפצת מידע בתחום מעונות היום.

33 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תקצוב רשויות מקומיות לבינוי מעונות יום לשנת 2019 - הוראת מנכ"ל מס' 9.8; נוהל תקצוב רשויות מקומיות לתכנון בינוי/הרחבה/הסבה של מעונות יום לשנת 2020 - הוראת מנכ"ל מס' 9.82.

34 משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, שכר לימוד במעונות מלכ"רים לשנה"ל תש"פ, ספטמבר 2019.

בעוד שהחלטת הממשלה 3790 נדרשת לפתרונות חלקיים בעניין מעונות היום, היא נעדרת כל התייחסות למשפחתונים המפוקחים, ונראה כי חלק ממדיניות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה מתמקד בהשקעה בבניית מעונות יום ולא בהרחבת תקני המשפחתונים.³⁵ אך לאור המורכבות הכרוכה בתכנון ובבינוי מעונות היום, כפי שעולה מיישום ההחלטה עד עתה בסעיף זה, והחשש שהמעונות יתאימו רק לחלק מהשכונות בירושלים המזרחית - בעוד שבשכונות שמעבר לגדר ההפרדה הצפיפות, היעדר התכנון והמחסור הקיצוני בתשתיות אינם מותירים מרחבים פוטנציאליים להפקעה לצורך בניית מעונות - לאור כל זאת ראוי לקדם גם את מערך המשפחתונים המפוקחים, ולו כפתרון ביניים.

ג. סעיף 2(ב) להחלטה – כלכלה ומסחר. תמרוץ מעסיקים

ארבעת הנושאים העיקריים תחת תחום הכלכלה והמסחר בהחלטת הממשלה הם: תמרוץ מעסיקים להעסקת נשים תושבות ירושלים המזרחית; הקמת מרכז עסקים; פיתוח רחובות מסחר; ומסלול לקידום יזמות הייטק.³⁶ מסמך הסטטוס לשנת 2020 מדווח על התקדמות איטית וחלקית בנושא, לאחר שמסמך הסטטוס מאוקטובר 2019 העיד על כך שבאותה העת התחום עמד בשלב הדיונים והגיבוש הראשוני של הנחיות ונהלים, ללא ביצוע ומימוש התקציבים. המסמך מ-2020 אינו מספק מידע על אודות מימוש התקציבים האמורים.

קידום התמרוץ למעסיקים להעסקת נשים מתקצב ב-20 מיליון ש"ח על פני חמש שנים, ונקבע בו יעד של איש 60 משרות בשנה (המכסה מצטמצמת ככל שהמשרות איכותיות יותר).³⁷ במסמך הסטטוס מ-2020 דווח כי הוראת המנכ"ל בנושא מוכנה לפרסום, וצפי הזכאיות לתמרוץ עומד על 90 משרות חדשות לשנתיים (פחות מהיעד הקבוע שנקבע עבור תוכנית החומש בשנת 2019), אך היה קושי בהעברת תקציב לטובת פרסום הנוהל לפני אישור תקציב המדינה לשנת 2020.³⁸

בהקשר זה יש לציין את חוק המענקים שהתקבל ביוני 2020, שהתווה הענקת תמריצים כספיים למעסיקים שיחזירו עובדים שהוצאו לחל"ת בשל משבר הקורונה. החוק שנועד להקל על מעסיקים הוגבל רק לעובדים שהוחזרו לעבודתם המקורית לאחר תקופת החל"ת או הפיטורין, ומשתכרים למעלה מ-3,300 ש"ח. רבות מהנשים המועסקות בירושלים המזרחית מועסקות בחלקיות משרה ובשכר מינימום, ולכן לא עמדו בקריטריונים שקבע החוק. כך, החוק סיפק למעשה תמרוץ שלילי נוסף, לתמרוץ הנמוך ממילא (לאור קשיי שפה, נגישות, השכלה ועוד), להעסקתן של נשים תושבות ירושלים המזרחית.

יש לתת את הדעת גם לכך שהיעד שנקבע עבור סעיף הענקת התמריצים הוא אחד היחידים בהחלטת הממשלה כולה שמתייחס מפורשות לאיכות המשרות שבהן ישולבו נשים במזרח ירושלים, אך דווקא על דרך הצמצום: ככל שהמשרות שבהן ישולבו הנשים איכותיות יותר, יצומצם היעד המספרי. אמנם יש לברך על עידוד ההכוונה לשילוב במשרות איכותיות, אך יש לעשות זאת באופן מקיף יותר, ולא רק תחת סעיף זה. יש לשאוף כי מרבית המשרות שבהן ישולבו נשים יהיו בשכר ובתנאים הולמים, ולהציע תקציבים גבוהים יותר שיועברו רק במידה שנשים ישולבו במשרות איכותיות.

לצד זאת, ההחלטה תקצבה את הסוכנות לקידום ולפיתוח עסקים קטנים ובינוניים שבמשרד הכלכלה ב-12 מיליון ש"ח לתקופה של חמש שנים. מסמך הסטטוס משנת 2020 מדווח על ביצוע מיפוי עסקים בשנים 2019 ו-2020 ליזמים ולבעלי עסקים ממזרח ירושלים וכן על ייעוץ לעסקים וליזמים בתחומים כלכליים-פיננסיים, שיווקים ועוד, בסדר גודל של כ-340 משתתפים בשנה. בנוסף, הציעה הסוכנות קורסים וסדנאות ביזמות, שיווק

35 תשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע של מנן - ארגון עובדים והמרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית, ינואר 2020.

36 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 48.

37 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 48.

38 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 52.

דיגיטלי, פרסום, רכש ומכרזים, בסדר גודל של כ-120 משתתפים בשנה.³⁹ ביולי 2020 הושכר מרחב בשכונת מוסררה הפלסטינית (ממזרח לכביש מס' 1) שנועד לשמש כמרכז עסקים. המרכז נפתח בינואר 2021.⁴⁰ זאת ועוד, מסמך הסטטוס מציין העברת הלוואות ליווי למימון עבור בעלי עסקים ויזמים, אך הנתונים התקציביים בנושא אינם ברורים.⁴¹

ד. יישום תחום התעסוקה - סיכום

קידום תחום התעסוקה בירושלים המזרחית הוא אחד המפתחות ליציאתה של החברה בירושלים המזרחית ממצב של עוני עמוק שתחתיו חיה מעל ל-77% מהאוכלוסייה. כפי שמזהה החלטת הממשלה, תעסוקת הנשים בירושלים המזרחית היא אפיק שניתן לחולל דרכו שינוי משמעותי, כאשר נכון לשנת 2019, רק 23% מהנשים בירושלים המזרחית השתתפו בכוח העבודה.

הדגש על השתתפותן של נשים בשוק התעסוקה ניכר במהלכים שמקדמת ההחלטה. ניתן לראות עמידה יחסית ביעדים שהוצבו לקידום תוכניות שהיו קיימות ומתוקצבות עוד לפני החלטת הממשלה, ושפעילותן הורחבה מתוקפה ובמימונה.

עם זאת, הנתונים כמו גם המציאות בשטח מעידים על השמה במשרות בשכר נמוך. ממצאים אלה תואמים את הנתונים המצביעים על עלייה בשיעור העוני, על אף העלייה בשיעור תעסוקת הנשים בשנים האחרונות. מגמה זו החריפה עם המשבר העמוק שיצרה הקורונה בתחום התעסוקה, שהסיג לאחור אף את התמורות הצנועות שיצרו השקעות ממשלתיות לאורך השנים.

ראינו כי עם התקדמות החלטת הממשלה, ישנה התרופפות באיסוף ובפרסום הנתונים על אודות יישום התוכניות השונות. עוד ראינו כי שיעור הניצול של התקציב בפרק זה נמוך במיוחד ועומד על מעט יותר משליש מהתקציב המתוכנן עד שנת 2020. במצב הדברים שבו אנו נתונים כיום, בעיצומו של משבר כלכלי-חברתי, ניתן היה לצפות למגמה כללית הפוכה בשני היבטים: איסוף ושיקוף מוגבר של נתונים על אודות הצלחת התוכניות - שיעורי ההשמה ותנאי ההשמה של המשתתפות והמשתתפים; וכן הגדלת ההשקעה בתוכניות לעידוד תעסוקה ומתן תמריצים למעסיקים להעסקת עובדים תושבי מזרח ירושלים בתנאים הוגנים. בשונה מכך, נראה כי תוכנית ריאן פועלת למימוש הקציב ולהגדלתו ופועלת לטובת איסוף נתונים רציף.

ראוי להשקיע בתשתיות הלוקות בחסר לטובת יישום הסעיפים הללו - פרסום ראוי והנגשה לשפה הערבית של כלל הממשקים בתחום, יצירת מערך סבסוד למעונות יום שיהלום את דפוס התעסוקה ואת נתוני העוני, יצירת מערך הכשרות שאינו מוגבל לבעלי השכלה פורמלית בסיסית, וקידום תמריצים מוגברים להשבת נשים תושבות מזרח ירושלים למשרותיהן שאבדו במהלך המשבר.

2. הסדר מקרקעין

תחום התכנון למגורים נעדר מהחלטה 3790, על אף שהמצב התכנוני היום הוא אחד הגורמים המרכזיים, אם לא המרכזי ביותר, למצוקה ולעוני בקרב תושבי מזרח ירושלים, אשר מוביל בפועל לדחיקתם מהעיר. בירושלים מתקיימת מדיניות עקבית של אפליה קשה בתחום התכנון והבניה הנובעת ממניעים דמוגרפיים שמטרתם לצמצם ככל האפשר את גודל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים. אף ש-38% מתושבי ירושלים הם פלסטינים, רק 8.5% משטחה של העיר מיועדים למגורים עבורם, ואף בתוכם אחוזי הבניה המותרים הם נמוכים במיוחד.

39 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 54.

40 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 55.

41 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 56.

יתרה מכך, דוח נפרד של עיר עמים⁴² ניתח לאחרונה החלטות חדשות של העירייה והממשלה והראה כי לא רק שדבר לא נעשה על מנת לתקן את מצב דברים, אלא שמדיניות התכנון החדשה שעל פיה יקודמו תוכניות מתאר ב-20 השנים הבאות תחריף עד מאוד את האפליה התכנונית במזרח ירושלים.

כחלק מאותה מגמה, בניגוד להחלטת ממשלה 922 שעסקה באזרחי ישראל הערבים בגבולות הקו הירוק, נפקד תחום התכנון מהחלטה 3790.

בהקשר התכנוני, החלטת הממשלה התמקדה רק בקידום הסדר מקרקעין בירושלים המזרחית בהשקעה של כ-50 מיליון ש"ח. ההחלטה קובעת יעד הסדרה של "לפחות 50% מהקרקעות במזרח ירושלים עד סוף 2021 ו-100% מהקרקעות עד סוף 2025".

ההחלטה קבעה את מינויו של צוות משנה ייעודי לטיפול בתחום, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים. על-פי מסמך הסטטוס השנתי ל-2019 מטעם משרד ירושלים ומורשת, שותפים נוספים בצוות הם האפוטרופוס לנכסי נפקדים, האפוטרופוס הכללי והיחידה לשיתוף הציבור.⁴³

מהלך ההסדרה הקבוע בהחלטת הממשלה מהווה שינוי מדיניות משמעותי. מהקפאה של למעלה מחמישים שנה של הסדר הקרקעות בירושלים המזרחית לקביעת יעדים להסדרה מלאה. נכון להיום, כ-90% מהקרקעות בירושלים המזרחית אינן מוסדרות. בין השנים 1948 ל-1967 החלה ממשלת ירדן בתהליך הסדרת הזכויות בחלק מהמקרקעין בירושלים המזרחית. עם סיפוח שטח ירושלים המזרחית לישראל בשנת 1967, תהליכי ההסדר הירדני בוטלו או הוקפאו על ידה. משיקולים פוליטיים-מדיניים, עד לשנת 2018 לא יזמה ישראל פעולה כוללת להסדרת הקרקעות בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית.

מדיניות עקבית ומכוונת זו קיבלה תפנית דרמטית עם פרסום סעיף זה בהחלטת הממשלה 3790, בהובלת שרת המשפטים דאז איילת שקד, שכבר מלכתחילה הגדירה אותו כמהלך של החלת ריבונות דה פקטו על מזרח ירושלים.

בנסיבות "רגילות", הליך הסדר מהווה נדבך חיוני לתכנון עירוני ולפיתוח כלכלי, כשם שהוא מקדם שקיפות, ודאות וסופיות של הזכויות במקרקעין. אלא שלאורך שנות יישומו התחוויר כי קידום ההסדרה במזרח ירושלים חותר באופן מובהק תחת מטרות אלה ממש, משמש בפועל כמכשול נוסף לתכנון וחמור מכך, מעמיד בסכנה את זכויותיהם של חלק גדול מהתושבים הפלסטינים במזרח ירושלים על אדמותיהם ועל בתיהם.

מאז ההכרזה על קידום הסדר המקרקעין, למשך תקופה ארוכה נראה היה שהרשויות מתקשות בקידומו. בין השנים 2018 ל-2020, הפרסומים מטעם משרד ירושלים ומורשת יצרו את הרושם של התקדמות איטית, כמעט זניחה, של הליך ההסדר והדגישו את החסמים העומדים בפני המהלך, ובהם התנגדות מצד התושבים. התקדמות ראשונית תוארה בפרויקט הפיילוט של ההסדר, מעין "בלון ניסוי" במספר מצומצם של גושים.

כך, מסמך הסטטוס לשנת 2020 שפורסם במרץ 2021, דיווח על התקדמות בהליך הרישום ובהכנת התשתיות עבורו. במסמך תוארה התקדמות בהליכי ההסדר בגושי הפיילוט, על אף משבר הקורונה והמגבלות שיצרו. המסמך פירט על אודות ההתקדמות בגושי הפיילוט בגבעה הצרפתית, בצור באהר ובבית חנינא, אך הדגיש את הקשיים לקידום המהלך במרבית השכונות. עוד דווח במסמך הסטטוס כי נעשים מאמצים לביסוס שיתוף הפעולה של התושבים ולרכישת אמונם - הסבת לוחות הזכויות הירדניים בלשכת ההסדר לנוסחים קריאים ונגישים בעברית, כך שיוכלו לשמש את התושבים מול הפקידות המקצועית בעירייה ובממשלה; וכתובת מסמך הסבר בערבית בנוגע להליכי ההסדר והמסמכים הנדרשים להוכחת בעלות במקרקעין.

42 עיר עמים, התעלמות מכוונת: כיצד יועלמו השכונות הפלסטיניות בירושלים בתוכנית האסטרטגית לדיוור לשנת 2040, יוני 2021.

43 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 67.

במאי 2021 התגלה במסגרת המוניטור כי באום הארון בשייח ג'ראח הושלם הסדר מקרקעין והזכויות הקבועות בו נרשמו בטאבו בלא ידיעת התושבים (45 משפחות ב-40 מבנים), על שם יהודים שהחזיקו בבעלות על הקרקעות לפני 1948.⁴⁴ הרשויות מצדן מעולם לא הודיעו על סיומו של שלב הפיילוט, אך הגילוי על אודות המחטף באום הארון הבהיר שהתהליך מתקדם, תוך הפרת החובה הבסיסית ביותר של יידוע התושבים.

מיד עם הגילוי על אודות התקדמות ההסדר באום הארון, הגשנו יחד עם עמותת "במקום" עתירה דחופה לבג"ץ בדרישה להקפיא באופן מיידי את הליך ההסדר ורישום הקרקע באום הארון ולבטל את המהלכים שהושלמו עד למועד הגשת העתירה. בעתירה טענו כי אי הידוע של המשפחות הפלסטיניות שמתגוררות בשכונה מזה עשורים על אודות התקדמות ההסדר היוותה פגיעה חמורה בהליך ההוגן, ושללה מהן את האפשרות להגן על זכויותיהן בקרקע במסגרת הליך ההסדר. לאחר הגשת העתירה, התגלה כי ההסדר הושלם ונרשם מעט לפני הגשתה. במהירות חריגה, ובניגוד לנדרש בפקודת הסדר המקרקעין, נרשמו החלקות בגוש על שם יהודים שהחזיקו בבעלות על הקרקעות לפני 1948. בשל השלמת הרישום, נדחתה העתירה ונקבע כי קיים סעד חלופי של קיום הליכים אזרחיים פרטניים.

מאז מקרה אום הארון, התגלו עוד ועוד אינדיקציות לשימוש לרעה שנעשה בהליך ההסדר שמקודם במסגרת החלטה 3790 לטובת אינטרסים פוליטיים של המדינה ושל ההתנחלות היהודית במזרח ירושלים. נכון למעקב עיר עמים אחר פרסומי משרד המשפטים (בעלוני ילקוט הפרסומים), מתקיים ההסדר בכ-130 גושי רישום כיום, והוא הגיע לשלב האחרון של פרסום לוח זכויות בשמונה מתוך הגושים הללו, ביניהם גושים בשייח ג'ראח, בהר הזיתים, בגבעת המטוס, בגבעה הצרפתית, במורדות רמות ובשטח שבין רמת שלמה ורמת אשכול.

בחירת הגושים שבהם הוכרז על הליך הסדר חושפת את השימוש לרעה שנעשה בהחלטה כדי לקדם אינטרסים של המדינה ושל מתנחלים בקרקע המוסדרת, לא רק שלא למען התושבים, אלא תוך פגיעה קשה בהם. כך בשכונות שמהוות יעדים אסטרטגיים להשתלטות מתנחלים - כמו שייח' ג'ראח והר הזיתים; בשכונות יהודיות מעבר לקו הירוק - נווה יעקב, הגבעה הצרפתית, רמות; ובשלושה מהאזורים המיועדים לתוכניות הגדולות ביותר להתנחלויות חדשות במזרח ירושלים בעטרות, "גבעת השקד" וגבעת המטוס.

לכך מצטרפת גם החלטת קק"ל בספטמבר 2021 על הנעת מהלך רחב היקף של רישום קרקעות על שמה בישראל ובגדה, ובהן לפחות 2,500 דונם של אדמות במזרח ירושלים. רישום זה אף הוא עלול לפגוע קשות בתושבים הפלסטינים ולהעמיד רבים נוספים מהם בפני סכנת עקירה.

ואם בכך לא די, הרי שגם במרבית הגושים שבהם מקודם ההסדר הוא נעשה ללא יידוע התושבים שבאדמותיהם הוא נערך. מלבד המקרה הבוטה באום הארון, משיחות רבות שערכנו עם בעלי עניין בקרקעות - בעלי הקרקע עצמם, עורכי הדין המייצגים אותם בתביעות פינוי מהקרקע, המנהלים הקהילתיים בשכונות - רובם הגדול לא ידעו דבר על המתרחש. יתרה מזו, בהזדמנויות שונות שבהן פנינו לצד גורמים נוספים לפקיד ההסדר בעל פה ובכתב, נתקלנו בחוסר נכונות בולט לשיתוף מידע או מפות. כך, בתשובת משרד המשפטים לבקשת חופש המידע שהוגשה על ידי עיר עמים ב-10/06/21, שהתקבלה כחצי שנה לאחר הגשת הבקשה, נדחתה בקשתנו לקבלת מפות ההסדר, וכן נמסר לנו כי אין ברשות פקיד ההסדר מעקב מסודר אחר פעולות היידוע של תושבים.

מעבר לשימוש לרעה שעושה המדינה בסעיף זה בהחלטה, זוהי גם הפרה בוטה של הוראות פקודת הסדר המקרקעין, הקובעת דרישות ברורות וסדורות, שפורשו בפסיקה באופן מחמיר, ליידוע אקטיבי של הציבור על הליכי ההסדר. פומביות ההסדר היא הערובה המרכזית לתוקפו - פרסום הודעה מוקדמת על הליכי ההסדר ועדכונים על התקדמותם נועדו לאפשר לכל הטוענים לבעלות על הקרקע להגיש את תביעותיהם ולבסס אותן,

על מנת ליצור מרשם סופי וודאי של כלל הזכויות בקרקע, שישמש את הפרטים ואת המדינה. כאשר התהליך נעשה בהיחבא, ואינו מפורסם ברבים, התוצר הסופי שלו מאבד את כל ערכו וחוטא למטרותיו.

האופן שבו מיישם פקיד ההסדר את הליך ההסדר במזרח ירושלים מטריד וחמור. אך אף אם היה עורך את ההסדר באופן חוקי וללא משוא פנים, בתוך המסגרת החקיקתית המפלה בתחום המקרקעין בישראל, עצם קיומו של הסדר חושף את תושבי מזרח ירושלים לנישול שיטתי. קיומו של משטר מקרקעין שבמסגרתו יהודים רשאים לתבוע נכסים שהיו בבעלותם לפני שנת 1948 ולהשיבם לבעלותם (במסגרת חוק הסדרי משפט ומנהל), אך הפלסטינים מנועים מאותה הזכות (על פי חוק נכסי נפקדים), מציב אותם בעמדת נחיתות מובהקת במסגרת מהלך שנועד להסדיר את הזכויות בקרקע.

נראה כי חוק נכסי נפקדים מהווה סכנה משמעותית במיוחד, לאור ההיקפים הגדולים והבלתי ידועים של תושבים במזרח ירושלים שנכנסים תחת ההגדרה הרחבה של המושג 'נפקד'. אף תחת הגישה לפיה בעלי נכסים בירושלים המתגוררים בגדה המערבית לא ייחשבו 'נפקדים' לצורך החוק, גישה שקודמה על ידי יועצים משפטיים שונים וזכתה בעבר להכרה בפסיקה, מדובר ככל הנראה בחלקים גדולים מאוד מהציבור במזרח ירושלים. כך, כל בעל קרקע שעונה להגדרות של "נפקד" בחוק, ואף רק חולק את מקרקעיו עם אדם אחר שנכנס תחת הגדרה זו, עומד בפני הסכנה המוחשית שאדמתו, כולה או חלקה, תוסדר ותירשם על שם האפוסטרופוס לנכסי נפקדים.

שכבה נוספת ובסיסית יותר של קושי נעוצה בתנאים הקבועים בהליך ההסדר ובמפגש שלהם עם המציאות במזרח ירושלים. הדרישה להצגת מסמכים להוכחת הבעלות בהסדר מהווה מכשול משמעותי. בחלוף עשרות שנים ללא הליך הסדר, רבים מהמסמכים קשים מאוד לאיתור והשגה. רבים מהם נמצאים בירדן או בטורקיה, שאינן משתפות פעולה עם הליכים ישראליים להסדר בקרקע, ואף אם ניתן להשיגם הדבר כרוך במאמצים ובעלויות אדירות עבור מגיש הבקשה. לבסוף, אף במקרה הנדיר שבו הצליחו בעלים פלסטינים בקרקע לחמוק ממסלול המכשולים שהציב בפניהם הליך ההסדר, הרי שבסופו הם יידרשו לשלם מיסים שונים על הקרקע ועל העסקאות שנערכו בה באופן רטרואקטיבי מ-1967. במציאות שבה כמעט 80% מתושבי ירושלים המזרחית חיים מתחת לקו העוני, חסמים אלה הופכים את ההסדר למרוץ שנועד לכישלון, אף אם נתעלם מניצולו לרעה לקידום שיקולים זרים.

לכאורה ניתן היה לחשוב שדי באי שיתוף פעולה של התושבים בהליכי ההסדר כדי למנוע את קידומו. אך על פי החוק קרקע שבעליה לא ישתתפו בהליך ההסדר, תירשם על-פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין באופן אוטומטי כאדמת מדינה.

לנוכח קידום הסדר המקרקעין בדרכים אלו, בחסות ההחלטה, לצד התעלמותה המוחלטת של ההחלטה מהצורך הדחוף בטיפול במצוקה המרכזית של תושבי מזרח ירושלים בתכנון למגורים, לא ניתן לומר אלא כי תחת האצטלה של החלטת הממשלה 3790, ובמעטה של צמצום פערים חברתיים-כלכליים, מקודם מהלך שמסכן את זכויות הקרקע של תושבי מזרח ירושלים באופן חסר תקדים, תוך חתירה מובהקת תחת מטרותיו המוצהרות.

אם גורמי ההיגוי והיישום של החלטת הממשלה הפצים בחיזוק מזרח ירושלים מבחינה כלכלית, עליהם לעצור באופן מיידי את הליך ההסדר שנעשה שלא לטובת התושבים, ותחתיו לקדם תכנון למגורים.

3. חינוך

סך ההשקעה בתחום החינוך בהחלטת הממשלה 3790 עומד על 445 מיליון ש"ח המתפרשים על פני חמש שנים. למערך החינוך הבלתי פורמלי הוקצו 206 מיליון ש"ח. ההשקעה במוסדות המלמדים את התוכנית הישראלית מסתכמת בכ-193 מיליון ש"ח, המהווים 43.4% מסך התקציב המוקצה להשקעה בחינוך בהחלטת הממשלה. סכום זה מהווה 80% מסך התקציב המוקצה למערך החינוך הפורמלי, העומד על 239 מיליון ש"ח בסה"כ, הכולל גם את קידום לימוד השפה העברית, קידום החינוך הטכנולוגי ובאופן מצומצם יותר קידום הטיפול בפרט.⁴⁵

מערכת החינוך הייתה ועודה אחת הנפגעות המרכזיות ממשבר הקורונה בישראל, שהביא לפרקים לעצירה חלקית או מלאה של שגרת הלימודים. בירושלים המזרחית נפגעה מערכת החינוך פגיעה קשה במיוחד, לאור בעיות העומק שהיא סובלת מהן מזה שנים של הזנחה ואפליה. דוח החינוך של עיר עמים מספטמבר 2020 תיאר את השפעתו מרחיקת הלכת של משבר הקורונה על מערכת החינוך בירושלים המזרחית. על פי הערכת עיר עמים אז, יותר מ-80% מתלמידי החינוך הערבי בירושלים לא הגיעו לבתי הספר בתחילת שנת הלימודים תש"פ. נתון זה אינו מפתיע לאור הצפיפות הרבה והמחסור הגדול בכיתות בירושלים המזרחית, התשתיות הירודות ותנאי הסניטציה הקשים. על פי דיווחי מנח"י, התפקוד החלקי של מערכת החינוך במזרח ירושלים אפיין את רוב שנת הלימודים תש"פ (ספטמבר 2019 - יולי 2020), והחזרה לשגרת לימודים פרונטלית החלה רק בסמוך לחופשת הרמדאן באותה שנה.

בשנת הלימודים העוקבת, דווח בתשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש המידע של עיר עמים מיום 16/8/21 על חלוקת מכשירי קצה ישירות לתלמידים - 13,785 מכשירים חולקו על ידי משרד החינוך ועיריית ירושלים במזרח ירושלים לעומת 7,377 שחולקו במגזר הכללי ו-2,441 שחולקו במגזר החרדי. החלוקה נעשתה ללא הבחנה בין בתי הספר המלמדים את התוכנית הישראלית ובין אלה המלמדים את תוכנית הלימודים הפלסטינית, התווג'יה, וגם בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, ולא ברשמיים בלבד. עוד דווח על ידי העירייה כי הותקנה תשתית פס רחב לשיפור תשתיות האינטרנט ב-56 בתי ספר במזרח ירושלים, גויסו 478 מורים ומורות על ידי העירייה לפתיחת מרחבי למידה בקבוצות קטנות בבתי הספר הרשמיים, וגובשו הנחיות חדשות בנושא הניקיון. בשנת הלימודים הנוכחית תשפ"ב נפתחו על פי מנח"י כלל התוכניות החינוכיות המתוכננות במסגרת החלטת הממשלה, לראשונה מאז החל משבר הקורונה.⁴⁶

על-פי מסמך הסטטוס לשנת 2019, התקציב שהועבר מהממשלה ומהעירייה לתחום החינוך בשנת 2019 (2/3 לשנת הלימודים תשע"ט, ו-1/3 לשנת הלימודים תש"פ) נוצל במלואו.⁴⁷ נכון לדוח הסטטוס לשנת 2020, בתום שנת 2020 הועברו בפועל כ-255.3 מיליון ש"ח מתוך 267 מיליון ש"ח שהיו מתוכננים להעברה מתחילת תוכנית החומש בשנת 2018, משמע נוצל כ-95% מהתקציב המתוכנן לשלוש שנות החומש הראשונות.⁴⁸ בהשוואה לתחומי ההחלטה האחרים, מדובר בשיעור הניצול הגבוה ביותר נכון לסוף שנת 2020, ביחס לתקציב המתוכנן לפרק זמן זה, וזאת על אף הטלטלה החמורה שספגה מערכת החינוך במהלך משבר הקורונה.

45 בנוסח ההחלטה ובמסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 8.

46 דיון מכון ירושלים מיום 23.11.21, פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים. לדברי ציון רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במנהל החינוך בעיריית ירושלים, רק תוכנית "חוג לכל ילד" טרם נפתחה השנה, בשל קשיים בהתקשרות עם החברה למתנ"סים.

47 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 6.

48 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 8.

א. חינוך פורמלי

כמפורט בדוח החינוך של עיר עמים לשנת 2021, במזרח ירושלים חיים 138,219 ילדים בגילאי חינוך (3-18) נכון לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ב. מתוכם 100,571 ילדים לומדים במערכת החינוך הרשמית או המוכרת. 38% מהילדים בגילאי חינוך לומדים בחינוך הרשמי, 34.7% מתוכם בחינוך המוכר שאינו רשמי והיתר (26.9%) לומדים במקרה הטוב במסגרות שאינן ידועות למנהל החינוך בעיריית ירושלים או למשרד החינוך ("ילדים נעלמים").⁴⁹

1) הטיה תקציבית וארגונית לטובת תוכנית הלימודים הישראלית

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 תוכנית הלימודים הישראלית. גם ברכיבי תקציבי החינוך האחרים בהם ההתניה אינה מוחלטת, החלטת הממשלה קובעת עדיפות למוסדות המלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית (סעיף 1(א)(2) להחלטה). זאת על אף שקודם ליישום ההחלטה, פחות מ-7% מהתלמידים הפלסטינים למדו בתוכנית זו.

בשנות הלימוד תשע"ט-תשפ"א הוקצה קרוב ל-50% מהתקציב הכולל בתחום החינוך מהחלטה 3790 למהלכים לעידוד התוכנית הישראלית. בפועל מדובר באחוזים גבוהים יותר המוטים לטובת התוכנית הישראלית, שכן בכל התוכניות, כולל תוכניות החינוך הבלתי פורמלי והקורסים הטכנולוגיים, ההשקעה בבתי הספר שאינם מלמדים את התוכנית הישראלית מוגבלת למערכת החינוך הרשמית בלבד. כלומר, במערך החינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר) ההשקעה היא בתוכנית הישראלית בלבד. וכך, בניכוי התקציב המופנה לתוכניות הבלתי פורמליות, מהווה התקציב המופנה לעידוד התוכנית הישראלית בשנה"ל תשפ"א למעלה מ-83% מההשקעה בחינוך לשנה זו.⁵⁰

מעבר לחלוקת התקציב המקורית, לקראת סוף שנת 2020 הוגשה על ידי משרד החינוך ומנהל החינוך בעיריית ירושלים בקשה להסטת תקציבים מתחום החינוך הבלתי פורמלי, שצומצם באופן משמעותי בשנה זו לאור מגבלות הקורונה, לטובת תגבור תוכניות לטיפול בפרט, תקשוב, תוכניות לקידום העברית וקידום תוכנית הלימודים הישראלית. כך דווח על ידי נציגי משרד החינוך במסגרת דיון במכון ירושלים שהתקיים ב-18/11/20, פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים בעידן הקורונה, תוך הדגשת חלקם הגדול של התקציבים המיועדים לעידוד תוכנית הלימודים הישראלית מסך ההסטה המבוקשת.⁵¹ שאלות שהעברנו למשרד האוצר בנושא במסגרת בקשת חופש מידע לא נענו לאורך השנה האחרונה, ועל כן לא ידוע לנו אם אושרה ההסטה ומה בסופו של דבר נכלל בה.

גם ברמה הארגונית, מושקעים משאבים מיוחדים בקידום תוכנית הלימודים הישראלית. צוות ייעודי הממוקד בהטמעת התוכנית הישראלית במסגרת החלטת הממשלה עסק בבניית תוכניות עבודה על פי שכונות לשם עמידה ביעד של הגדלת מספר כיתות א' באופן הדרגתי, כך שבשנה החמישית תהיינה 27 כיתות א' חדשות בתוכנית הלימודים הישראלית.⁵² כן עולה מפרוטוקול ישיבת הוועדה המתמדת, ועדת ההיגוי של החלטת הממשלה 3790, כי ניתנה עדיפות לפתיחת בתי ספר יסודיים חדשים שילמדו את התוכנית הישראלית בלבד,

49 תשובת חופש מידע של עיריית ירושלים לפניית עיר עמים, 16/8/21.

50 דוח סטטוס לשנת 2020, עמ' 9-19.

51 ראו גם עיר עמים, חומרי רקע לקראת דיון מיוחד בנושא מצב התלמידים במערכת החינוך בירושלים המזרחית, 22/11/20.

52 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 6; מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 8.

על מנת למנוע את השפעתם של גורמים בבתי הספר הקיימים המתנגדים לתוכנית.⁵³

על רקע ההשקעות בפיתוח פיזי, המוגבלות על פי ההחלטה לבתי הספר המלמדים את התוכנית הישראלית, בולט המחסור החמור המצטבר בכיתות לימוד במזרח ירושלים. לאורך השנים, התריעו עיר עמים וארגוני חברה אזרחית אחרים, וכן בתי המשפט ומבקר המדינה, על מחסור הולך וגובר בכיתות לימוד במזרח ירושלים. כיום עומד מחסור זה על למעלה מ-2,840 כיתות לימוד, כמפורט בדוח החינוך של עיר עמים לשנת 2021 ובהתבסס על נתוני העירייה עצמה.

מסמך הסטטוס משנת 2020 מתייחס למחסור בכ-2,000 כיתות לימוד כאתגר שיש להידרש אליו,⁵⁴ ומציין כי בשנת 2020 נבנו שלושה בתי ספר חדשים, ונפתחו שלושה בתי ספר חדשים במבנים שכורים - לא ברור אם מתקציבי החלטת הממשלה או מתקציבים חיצוניים. כמפורסם בדוח החינוך של עיר עמים לשנת 2021, על פי הנתונים המובאים בתשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש המידע של עיר עמים, נעשתה בשנת הלימודים האחרונה קפיצה במספר הכיתות שנמסרו ואוכלסו - לראשונה היקף הבניה השנתי עלה באופן יחסי על הגידול הטבעי. במחזור הבניה חל גידול ב-170 כיתות לעומת השנה שעברה. עם זאת דורש המחסור הכבד את הגברת קצב התכנון והבניה ובהיקף רחב הרבה יותר.

בהזדמנויות שונות לאורך שנות יישום החלטת הממשלה, הדגישו נציגי מנהל החינוך בעיריית ירושלים שהתקציבים המוקצים למערכת החינוך במזרח ירושלים אינם מוגבלים לתקציבי החלטה 3790 לבדה. כלומר, לכאורה יכולה העירייה להפנות משאבים לתקציב שהתפנה בעקבות החלטת הממשלה, ולא בהכרח על פי מגבלות ההחלטה. עם זאת ידוע כי גם עיריית ירושלים ומנהל החינוך תומכים בקידום תוכנית הלימודים הישראלית כפרויקט בעל חשיבות עליונה, והדבר משפיע בוודאי גם על סדרי העדיפויות שלהם להשקעה פנימית בתחום.⁵⁵ בדיון שנערך בוועדת החינוך של הכנסת ביום 30/11/21, דרשה יושבת ראש הוועדה ח"כ שרון השכל (תקווה חדשה), שיזמה את הדיון, תוכנית מסודרת שתוגש לה לסגירת בתי הספר הפרטיים במזרח ירושלים (בהם לומדים כ-20,000 תלמידים; מנוהלים בידי אונר"א, ווקף ועוד). עוד דרשה ח"כ השכל תוכנית מקיפה יותר למעבר לתוכנית הלימודים הישראלית, וביקשה לברר את הסיבה בשלה נלמדת התוכנית הפלסטינית במזרח ירושלים. בדיון זה השתתפו נציגי משרד החינוך והעירייה, שדיווחו על עלייה במספר התלמידים הלומדים על פי תוכנית הלימודים הישראלית, וצינו כי 13 בתי ספר חדשים החלו לפעול בתוכנית הישראלית והם מתמלאים במהירות על ידי תלמידי מזרח ירושלים.

ההטיה בפעילות הרשויות הישראליות להעברת תלמידים לתוכנית הלימודים הישראלית נותנת את אותותיה, אך המגמה בנושא אינה ברורה גם על פי נתונים שונים שנמסרו על ידי עיריית ירושלים. בעוד שבשנת הלימודים תשע"ט היה מספר הלומדים על פי התוכנית הישראלית 7,376 תלמידים בלבד, בשנת הלימודים תש"פ עמד מספרם על יותר מפי 2.5: באותה שנה למדו על פי התוכנית הישראלית 18,953 תלמידים (13,739 מהם בחינוך הרשמי ו-5,214 מהם בחינוך המוכר שאינו רשמי).⁵⁶ מדובר ב-19.7% מכלל התלמידים במערכת החינוך המוכרת והרשמית לשנה זו.

לעומת זאת, על פי הנתונים שנמסרו בתשובת עיריית ירושלים לבקשת חופש המידע של עיר עמים, בתשפ"א חלה ירידה במספר התלמידים בתוכנית הישראלית בהשוואה לשנה שקדמה לה ומספרם עמד על 11,776

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

54 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 8.

55 ציון רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במינהל החינוך בעיריית ירושלים בדיון מכון ירושלים פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים, 23.11.21.

56 תשובת חופש מידע של עיריית ירושלים לפניית עיר עמים, 19/8/20.

תלמידים בלבד (9,375 בחינוך הרשמי ו-2,401 במוכר) שהיוו 11.7% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת והרשמית נכון להיום. בניגוד לכך, על פי הנתונים שהוצגו על ידי מנח"י במפגש בנושא פתיחת שנת הלימודים במכון ירושלים שהתקיים בתאריך 23.11.21, בין 16% ל-17% מהתלמידים במזרח ירושלים לומדים בתוכנית הלימודים הישראלית, נכון לפתיחת שנה"ל תשפ"ב. אחוז הלומדים בכיתה א' במסלול הישראלי עלה מ-9% בתשע"ח ל-16.5% בתשפ"א, ובקרב תלמידי כיתה י"ב עלה מ-15% בתשע"ח ל-24% בתשפ"א.

הפער בין הנתונים דורש בירור. כך או כך, ברור כי האחראים ליישום פרק זה בהחלטה הן בעירייה והן במשרד החינוך רואים בכך יעד עיקרי. על פי ציון רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במנהל החינוך בעיריית ירושלים, עלייה זו היא השינוי הגדול ביותר שניתן לראות בפרמטרים השונים הנוגעים להחלטת הממשלה בתחום החינוך. לדברי רגב, מניתוחי מנח"י עולה כי מקור העלייה הוא בשינוי התדמית של התוכנית הישראלית מתוכנית המיועדת לתלמידים נושרים לתוכנית איכותית, שמספקת הזדמנויות אקדמיות ותעסוקתיות עשירות יותר בשוק ובאקדמיה הישראלית. על פי דוד קורן, שניהל את החלטת הממשלה במשרד החינוך עד לסוף שנת 2021, קידום התוכנית הישראלית, המהווה יעד מרכזי של המשרד במסגרת החלטת הממשלה, נעשה על ידי יצירת יתרונות יחסיים ללומדים במסלול הישראלי, החל מפיתוח פיזי ועד לפיתוח מקצועי של מורים. מרכיב נוסף בבחירה בתוכנית הישראלית, על פי קורן, הוא המענה לטיפול בפרט ולעולמות רגשיים, שמתקיים באופן מסודר ונרחב יותר במסגרת תוכנית זו.⁵⁷

הרחבה: מחסור בכיתות לימוד בג'בל אל מוכאבר וערב א-סוואחרה

סיפורה של מערכת החינוך בשכונת ג'בל אל מוכאבר מספק הצצה מקרוב להשלכות היומיומיות של ההטיה התקציבית לטובת תוכנית הלימודים הישראלית. בשכונת ג'בל אל מוכאבר וערב א-סוואחרה יש נכון להיום 12 בתי ספר מוכרים בסה"כ, מיסודי עד תיכון. כל בתי הספר בשכונה מלמדים את תוכנית הלימודים הפלסטינית (תווג'יהי). שכונת ג'בל אל מוכאבר וערב א-סוואחרה סובלת, כמו יתר השכונות במזרח ירושלים, ממחסור חמור בכיתות לימוד.

חלק גדול מבתי הספר הקיימים אינם מותאמים לתלמידים. בכלום, ללא יוצא מן הכלל, עולה הצורך במעבדות מחשבים ומדעים, ואף אם קיימות כאלה בחלק מבתי הספר, הן מיושנות ודלות ואינן מאפשרות שימוש בפועל. בחלק גדול מבתי הספר בשכונה, חצר המשחקים או מגרש הספורט אינם קיימים כלל או אינם מותאמים למספר הילדים בבתי הספר ולצרכי הפנאי הבסיסיים ביותר שלהם. בחלק מבתי הספר, אף כיתות הלימוד עצמן אינן עונות על הדרישות הבסיסיות, מבחינת גודל ובטיחות.

ההגבלה של משאבי הפיתוח הפיזי לבתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית בלבד, פירושה הלכה למעשה, שכל בתי הספר בג'בל אל מוכאבר וערב א-סוואחרה, שכונות שבהן מתגוררים בהערכה המצומצמת ביותר כ-25,000 תושבים, לא ייהנו כלל מתקציבי החלטה לפיתוח פיזי, על אף הליקויים החמורים בבתי הספר.

וכך, במהלך עשרים השנים האחרונות נבנו שש כיתות לימוד חדשות בלבד בשכונה. מלבד אלה, כל כיתות הלימוד שנוספו בשנים אלה הן במבנים שכורים, ורבים ממבנים אלה אינם מותאמים לצרכי הלימוד ולתנאי הבטיחות הנדרשים.

תוכניות בניה לבתי ספר חדשים בשכונה מצויות זה זמן רב בתוכניות העירייה, אך הן מתעכבות כבר שנים רבות. התוכנית לבניית קריית חינוך בצומת קונבר, ובה חמישה בתי ספר, נידונה כבר החל משנת 2012 ואושרה באוגוסט 2017, אך גם מאז לא חלה כל התקדמות בשטח. על פי חברת מוריה, חברה עירונית ביצועית של העירייה ושל משרד התחבורה, העובדה שטרם הושלמו ההפקעות במקום מהווה חסם מרכזי לקידום התוכנית. לעומת זאת, לדברי ראש ועד ההורים בשכונה, החסם העיקרי נעוץ בכך שמאז תחילת יישומה של החלטה 3790, העירייה התנתה את המשך קידום התוכנית בפתיחת בתי ספר שילמדו על פי תוכנית הלימודים הישראלית, והתושבים מסרבים לכך.

(2) נשירה וטיפול בפרט

תחום הטיפול בפרט תוקצב באופן מינימלי במסגרת החלטה 3790 וההשקעה בו עומדת, על פי ציון רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במנהל החינוך בעיריית ירושלים, על כמיליון וחצי ש"ח בשנה בלבד.⁵⁸ על פי מסמך הסטטוס לשנת 2020, חבילת הטיפול בפרט הקבועה במסגרת תחום החינוך מסתכמת בהשקעה של כ-8.9 מיליון ש"ח לחמש השנים.⁵⁹

58 דיון מכון ירושלים פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים, 23.11.21.

59 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 16.

לדברי רגב, ההשלכות המתמשכות של משבר הקורונה, ובהן העלייה החדה בשיעור העוני והאלימות במשפחה ובבתי הספר, הבהירו לאורך השנתיים האחרונות את חשיבות התחום. מתוך הבנה זו, נעשתה לדבריו הסטה תקציבית במסגרת החלטת הממשלה והורחב התקציב על ידי גיוס מפילנתרופיה, דבר שאפשר הכנסת עובדים סוציאליים לבתי הספר במימון העירייה. עם זאת, על מנת לספק את המענה הנדרש יש צורך בתקצוב של התחום בסדר גודל חדש במסגרת החלטת המשך להחלטה 60.3790.

בהחלטה אף ניכר חסרונה של השקעה משמעותית במניעת נשירת תלמידים. שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בין כיתה ט' לכיתה י"ב בין השנים 2015-2018 עמד על 26.5%⁶¹ - גבוה כמעט פי ארבעה משיעור הנשירה במגזר הערבי בישראל. במסמך הסטטוס משנת 2020, מתייחס פרק החינוך ליעד של צמצום הנשירה של תלמידי ט'-י"ב מ-28% ל-25.5% מכלל הלומדים עד לשנה"ל תשפ"א. על אף זאת, לא מוקצים משאבים משמעותיים לנושא במסגרת פרק החינוך בהחלטה. מעבר להשקעה המזערית בטיפול בפרט במסגרת פרק החינוך, ההחלטה מתייחסת לבעיית הנשירה גם במסגרת פרק התעסוקה והרווחה, כחלק ממערך של תוכניות לעידוד תעסוקה ולמניעת נשירה ומצבי סיון בקרב ילדים ונוער וחילוף מעוני. אך לכל התוכניות יחד מוקצה תקציב של 75 מיליון ש"ח לחמש שנים - סכום קטן בהתחשב בעומק הבעיה ובהשוואה לסכומים המושקעים בעידוד תוכנית הלימודים הישראלית. על רקע זה ניתן להבין גם את אמירתו של דוד קורן, שניהל את החלטת הממשלה במשרד החינוך עד לסוף שנת 2021, לפיה המענים לטיפול בפרט הקיימים בתוכנית הלימודים הישראלית מהווים את אחד הגורמים המרכזיים למעבר תלמידים לתוכנית זו, וכך מנוצל מחסור זה גם להשפעה על המעבר אליה.

3 לימודי עברית

שעות התקן המוגדרות בתוכניות הלימודים ללימודי עברית הן שלוש שעות שבועיות בתוכנית הלימודים הפלסטינית וארבע שעות שבועיות בתוכנית הלימודים הישראלית. תקציבי החלטת הממשלה יועדו לשמש למימון שעות מעטפת בלימודי עברית בבתי הספר, אולפנים לעברית במסגרת בתי הספר, הסמכת מורים לעברית ועוד.

על פי דוח מבקר המדינה מיוני 2019, תלמידים הלומדים על פי תוכנית הלימודים הפלסטינית קיבלו 71% משעות התקן ללימוד עברית בבתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית בבתי הספר הרשמיים, ואלו הלומדים בבתי הספר המוכרים קיבלו 44% בלבד משעות תקן אלו.⁶²

על פי גורמים במשרד החינוך שהיינו עמם בקשר, במסגרת קיצוץ שיעור בסמוך לפתיחת שנה"ל תשפ"א, בוטלו שעות המעטפת שהוקצו לתוכנית הפלסטינית (שעתיים שבועיות בסה"כ) וקוצצו שעות המעטפת שהוקצו לתוכנית הישראלית, משעתיים שבועיות לשעה.

לפיכך, נכון לשנת הלימודים תשפ"א, נלמדו בסך הכול שלוש שעות עברית בתוכנית הלימודים הפלסטינית וחמש שעות בתוכנית הלימודים הישראלית.

על פי רגב וקורן, האחראים על יישום פרק החינוך בהחלטה בעירייה ובמשרד החינוך בהתאמה, הצעדים שנעשו במסגרת לימודי העברית חוללו השפעה מוגבלת בלבד ולקראת תוכנית החומש הבאה יש להרחיב את סדר גודל ההשקעה בתחום. על פי רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במנהל החינוך בעיריית ירושלים, לימודי העברית במסגרת התוכנית צריכים "להיכנס לתוך יום הלימודים", ולא ניתן להסתפק באולפני עברית

60 דיון מכון ירושלים פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים, 23.11.21.

61 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, ירושלים, יוני 2019, עמ' 341.

62 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פיתוח וחיזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, ירושלים, יוני 2019, עמ' 396.

שמספקים מענה למאות תלמידים בלבד, באופן ספוראדי.⁶³ עוד ציין רגב כי נראה שכיום חלק מהבחירה של הורים בתוכנית הלימודים הישראלית עבור ילדיהם נובעת מההזדמנות ללמוד יותר עברית במסגרת זו.

בהנחה שגורמי יישום ההחלטה הפצים באופן ענייני בהרחבת ההזדמנויות של תלמידי מזרח ירושלים, ומתוך הבנתם את חשיבות הלימודים הסדורים בנושא, מן הראוי שיתמכו תקציבית בשעות מעטפת נוספות ללימוד עברית במסגרת התוכנית הפלסטית, שם לומד הרוב הגדול של התלמידים במזרח ירושלים כיום.

ב. חינוך בלתי פורמלי

הסכום המוקצה לתחום החינוך הבלתי פורמלי בהחלטת הממשלה 3790 עומד על כ-206 מיליון ש"ח למשך חמש השנים (מאז מאי 2018), והוא מהווה כמעט מחצית (46%) מהסכום הכולל המיועד להשקעה בתחום החינוך בהחלטה. מתוך ההשקעה הכוללת בתחום החינוך, מדובר בתחום שהיקף ההשקעה בו הוא הגדול ביותר.

עד לתחילת יישום החלטת הממשלה, החינוך הבלתי פורמלי כמעט ולא היה חלק מהמערכת הרשמית במזרח ירושלים. ניתן לראות בהשקעה בחינוך הבלתי פורמלי במסגרת החלטת הממשלה, המשך והרחבה של מהלך שהחל כבר במסגרת החלטת הממשלה 1775 מיוני 2014, שהתגבשה בעקבות גל האלימות במזרח ירושלים בקיץ 2014. גל זה הניע גורמים מקצועיים בעירייה ובממשלה לפעול לקידום פעילויות לנוער בשעות אחר הצהריים.⁶⁴

החל משנת היישום הראשונה של החלטת הממשלה, תחום החינוך הבלתי פורמלי התפתח באופן משמעותי ונפתח מגוון רחב של תוכניות לילדים ולנוער. בשנת הלימודים תש"פ (2019-2020) השתתפו בתוכניות החינוך הבלתי פורמלי בירושלים המזרחית 24,375 תלמידים מכלל התלמידים בחינוך הרשמי והמוכר בירושלים המזרחית מכיתות א'-י"ב.⁶⁵ על פי מנח"י, התחום ספג פגיעה קשה בעקבות משבר הקורונה ובשנת הלימודים תשפ"א, השתתפו בתוכניות כ-18,000 תלמידים בלבד וחלק מהן לא התקיימו כלל. שנת הלימודים הנוכחית, תשפ"ב, נפתחה בסימן חזרה לשגרה. התוכניות החלו לפעול באופן מלא, מלבד תוכניות "חוג לכל ילד" (המיועדת לגילאי ג'-ו' ומופעלת על ידי החברה למתנ"סים באחריות משרד החינוך), לאור קשיים עם החברה המפעילה.⁶⁶

מערך החינוך הבלתי פורמלי במזרח ירושלים מורכב כיום ממגוון רחב של תוכניות המיועדות לילדים ונוער החל מבית הספר היסודי. הוא כולל תוכניות העשרה ופנאי לאחר שעות הלימודים בבתי הספר (לדוגמה גלישה, שחייה, רובוטיקה, צילום, כדורסל וטאקוונדו), ארגוני נוער ותוכניות מנהיגות (תוכנית "צעדים" לכיתות ט'-י"ב וארגון הנוער "יאללה" לכיתות ד'-ו' הם המרכזיים שבהם), תוכניות לימודיות ומרכזי למידה, חוגים ועוד. מרבית התוכניות מתקיימות בבתי הספר לאחר שעות הלימודים, וחלק קטן יותר נערך במנהלים הקהילתיים. במקרים מיוחדים, נכללות במערך הבלתי פורמלי גם פעילויות העשרה בשעות בית הספר.

63 דיון מכון ירושלים פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים, 23.11.21.

64 רמון, א' (2021). מגלים את מזרח ירושלים – התהליכים שהובילו לשינוי המדיניות הישראלית ולהחלטת הממשלה 3790, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עמ' 80.

65 מליחה זגיר אלישבע מיליקובסקי, מחקר מלווה ליישום החלטת ממשלה 3790 לפיתוח חברתי-כלכלי במזרח ירושלים, חינוך בלתי פורמלי ככלי לצמצום פערים במזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2020).

66 ציין רגב, מנהל התוכנית הממשלתית במנהל החינוך בעיריית ירושלים, דיון מכון ירושלים פתיחת שנת הלימודים במזרח ירושלים, 23.11.21.

רוב הפעילות במערך הבלתי פורמלי מתקיימת בבתי הספר הרשמיים, וחלק קטן מתוכה מתקיים בבתי הספר המוכרים, וגם אז רק באלו המלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית.⁶⁷ זאת על אף שכמעט 35% מהתלמידים הפלסטינים לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי, ולפחות מחציתם לומדים בחינוך המוכר רק בשל המחסור הקשה בכיתות.

ביולי 2020 פרסמה עיר עמים את 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 במסגרת פרויקט המוניטור 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.

כפי שעלה מהמחקר, פעילות החינוך הבלתי פורמלי הנרחבת, במיוחד בשנתיים הראשונות ליישום ההחלטה, בלטה גם על רקע המחסור הקיים בתשתיות בחינוך הפורמלי, והתשתיות הפיסיות החסרות למימוש ולביצוע התוכניות. לאור מחסור זה, גם המנהלים וגם נציגי ההורים שרואיינו הדגישו את הצורך בתוכניות למניעת נשירה מבתי הספר, ולתוכניות "המכשירות את ילדיהם לעולם המתקדם ולשוק העבודה".

הניתוח שנערך במסגרת המחקר העלה את הצורך בהגברת שיתופם של מנהלי בתי הספר וההורים (ועדי ההורים) בקבלת ההחלטות לגבי תוכניות החינוך הבלתי פורמלי; בהתאמת תכני התוכניות מבחינה תרבותית וחברתית; בהרחבת מספר התלמידים המשתתפים בתוכניות; בשקיפות בקריטריונים לחלוקת התוכניות בין בתי הספר ולבחירת התלמידים המשתתפים בתוכניות; בתקצוב ופתיחת חוגים לא רק על פי כמות המשתתפים אלא על פי קריטריונים איכותיים; בהגברת הפיקוח על מדריכים מטעם ספקים חיצוניים וקיום הכשרות למדריכים אלה; ובהוספת הסעות ותקצוב לארוחות מזינות לילדים. עוד עלה מהמחקר כי המשך קיומו של החינוך הבלתי פורמלי במזרח ירושלים והרחבתו תלויים בשיפור תשתיות הכרחי במזרח ירושלים. נוסף על כך, יש להשקיע משאבים רבים במתן מענה למחסור הגדול במגרשי ספורט, אולמות פעילות סגורים, בריכות ומקומות בילוי בשעות הפנאי.

הראיונות שנערכו במסגרת המחקר העלו גם כי מעבר להתניה המפורשת של לימודים בתוכנית הישראלית בבתי הספר המוכרים, בפועל, גם בחינוך הרשמי ניתנת עדיפות ברורה לבתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית בהקצאת החוגים או התוכניות המבוקשות ביותר.

המחקר המלווה של מכון ירושלים על אודות החינוך הבלתי פורמלי במסגרת החלטת הממשלה הציף גם הוא מספר אתגרים שדורשים מענה, שחלקם חופפים לאלה שעלו במחקרנו בנושא. מחקר מכון ירושלים מעלה כי נכון לשנה"ל תש"פ הייתה עמידה במדדים הכמותיים שהוצבו במרבית ההיבטים, אך היישום נעדר אסטרטגיה הכוללת מטרות ויעדים איכותיים. נוסף על כך, העלה מחקר מכון ירושלים קשיים מבניים של מיעוט תוכניות וארגוני נוער, חוסר המשכיות בין התוכניות ותשתית פיזית חסרה. עוד עולים בו חסמים תרבותיים תוכניים, ובמיוחד אי התאמה לרגישויות תרבותיות ופוליטיות ושיתוף בלתי מספיק של ההורים, המורים ובתי הספר בגיבוש התוכניות.⁶⁸

חשוב לקדם את תחום החינוך הבלתי פורמלי באופן המכוון לחוסן ולהצלחה של הנוער במזרח ירושלים וחוסן

67 מליחה זגיר אלישבע מילקובסקי, מחקר מלווה ליישום החלטת ממשלה 3790 לפיתוח חברתי-כלכלי במזרח ירושלים, חינוך בלתי פורמלי ככלי לצמצום פערים במזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2020).

של קהילות מזרח ירושלים. בעשורים האחרונים ניכרת עלייה בהכרה בחשיבות החינוך הבלתי פורמלי וביכולתו לקדם שינוי חברתי וצמצום פערים חברתיים. מחקרים רבים בישראל ובעולם הצביעו על כך שהחינוך הבלתי פורמלי מסייע בשיפור הישגים לימודיים, חוסן נפשי, פיתוח קשר עם הקהילה והמשפחה והקניית כישורים לשוק העבודה.⁶⁹ מבחינה זו, יש למהלך זה פוטנציאל חיובי רב. אך זהו תחום בעל רגישות חברתית ופוליטית רבה, במיוחד בהיבט קידום המנהיגות, המעורר מתח עמוק בין התושבים לבין השלטון הישראלי.

לשם חיזוק החוסן הקהילתי בקרב בני הנוער חשובה ביותר השמירה על הפעילות הבלתי פורמלית הלא ממסדית, זו שאינה מקודמת על ידי עיריית ירושלים או משרד החינוך אלא על ידי גורמים מקומיים, אורגניים לקהילות במזרח ירושלים. ארגוני הספורט, כגון מועדוני הספורט וקבוצות הנוער הקיימים במזרח ירושלים, מהווים חלק חשוב במרקם החיים החברתי, הפוליטי והקהילתי שלה מזה שנים רבות. פעמים רבות הם נתונים למתקפות מצד המדינה והמשטרה, בטיעונים ביטחוניים או פוליטיים שונים, ובמיוחד עולות טענות לשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית שזכות לפרשנות מרחיבה ביותר.

על כן, יישום פרק זה בהחלטת הממשלה מבורך, אך לצד זאת, ככל שאכן חפצים בקידום מנהיגות וחוסן קהילתי, יש לקדם ובוודאי לאפשר את פעילותן של מסגרות נוספות שאינן מטעם המדינה שיענו על צרכים אלה.

ג. יישום פרק החינוך בהחלטה - סיכום

ניתוח פרק החינוך בהחלטת הממשלה מורכב במיוחד לאור האינטרסים המקצועיים והפוליטיים המתקיימים בו בערבוביה.

על פי הנתונים המפורסמים לציבור נראה שהתחום מיושם באופן יוצא דופן מבחינה ניהולית. על אף משבר הקורונה שפגע קשות בפעילות מערכת החינוך ומנע את יישום חלק מהתוכניות המיועדות בפרק זה בהחלטה, התקציב נוצל באופן כמעט מלא בשנים 2019 ו-2020, תוך ביצוע הסטות תקציביות מתאימות. ההשקעה התקציבית המשמעותית בתחום החינוך והצטרפותם של גורמי מקצוע שעוסקים בחינוך במזרח ירושלים יצרה שינוי חשוב, ונראה שחזקה את המערך החינוכי במזרח ירושלים וסייעה לו בהתמודדות עם משבר הקורונה. אין ספק כי ביישום ההחלטה מעורבים גורמים החפצים בהרחבת האפשרויות העומדות בפני הילדים והנוער במזרח ירושלים, הרואים בחינוך מנוע ליצירת מוביליות חברתית וכלכלית.

לצד זאת, במעמד הבכורה שהיא מעניקה לקידום תוכנית הלימודים הישראלית, החלטת הממשלה משמרת ומעמיקה את הפגמים החמורים ביותר הקיימים כיום במערכת החינוך במזרח ירושלים. מעמד בכורה זה אף מטה לעתים שיקולים ענייניים שהיו צריכים להתמצות בקידום החינוך בירושלים המזרחית ללא כל סייג.

לימוד תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית במזרח ירושלים נתמך לא רק בהסכמי אוסלו, אלא גם במשפט הבינלאומי, בזכותם של הילדים במזרח ירושלים לחינוך על פי תרבותם ושייכותם הלאומית, ובהתאם לזכותם לשוויון בחינוך, לחירות ולהגנה על זהותם. הבחירה בין התוכנית הישראלית לתוכנית הפלסטינית צריכה להישאר בידיהם של הורי התלמידים במזרח ירושלים. מתפקידן של הממשלה והעירייה לאפשר להורים לבחור באופן חופשי, ולא לעשות לעתים שימוש במצבה החמור של מערכת החינוך במזרח ירושלים כדי ליצור לחץ בלתי הוגן למעבר לתוכנית הישראלית.

לפגמים הקשים במערכת החינוך במזרח ירושלים - המחסור בכיתות לימוד, תופעת "הילדים הנעלמים", שיעורי נשירה גבוהים במיוחד - אחראית הזנחה ארוכת שנים מצד הרשויות הישראליות, ואין זה ראוי כי חיזוקה יותנה בפגיעה נוספת בזכויות התלמידים הפלסטינים.

4. השכלה גבוהה

לפרק ההשכלה הגבוהה בהחלטה 3790 יועד התקציב השלישי בגובהו בהחלטה, על סך 260 מיליון ש"ח. המטרה המרכזית שנקבעה בפרק זה בהחלטה היא הגדלת מספר הסטודנטים מירושלים המזרחית שלומדים במוסדות אקדמיים ישראלים, כשהיעד הוא הכפלת מספר הסטודנטים ממספרם טרם ההחלטה. לשם כך נקבע כי יועברו לאורך חמש שנות ההחלטה 170 מיליון ש"ח מהוועדה לתכנון ותקצוב (הות"ת) הפועלת במסגרת המועצה להשכלה גבוהה, ועוד 90 מיליון ש"ח ממשרד האוצר.

התקציבים מופנים לארבע תוכניות: הכוונה ללימודים אקדמיים עוד בגיל התיכון ("תוכנית רואד"); מערך מכינות קדם אקדמיות לבוגרי מערכת החינוך במזרח ירושלים; מעטפת ליווי לסטודנטים במוסדות האקדמיים במהלך התואר הראשון; ותוכנית לתלמידי תיכון ולסטודנטים מצטיינים ("תוכנית אלבשאיר") שמטרתה ללוותם לפני, במהלך ולאחר הלימודים האקדמיים.

מבחינת עמידה ביעדים, נרשמת הצלחה לא מבוטלת בתחום זה. כבר בדיון הוועדה המתמדת ב-2019 דווח על התקרבות ליעדים שנקבעו לשנת הלימודים תשפ"ג (השנה האחרונה במסגרת ההחלטה) ועל ביקוש גבוה בהרבה מההיצע. על כן, הועלו דרישות לעדכון היעדים שהוגדרו בהחלטה ולהגדלת התקציב בהתאם.⁷⁰ גם הנתונים במסמך הסטטוס לשנת 2020 מעידים על הצלחה מבחינה כמותית כמעט בכל הגזרות - בגילאי התיכון, בהרשמה למכינות ובקבלה ללימודים האקדמיים.

כך למשל היעד שהוצב למספר הנרשמים לאקדמיה באמצעות "תוכנית רואד" בתש"פ הועמד על 500 נרשמים, ובפועל נרשמו 638 סטודנטים; בתשע"ט הוצב יעד של 500 נרשמים למכינות, ונרשמו 569 תושבי ירושלים המזרחית; שנה לאחר מכן היעד עמד על 550 נרשמים ובפועל נרשמו 741. היעד למספר הסטודנטים לשנה א' הלוומים במוסדות אקדמיים בישראל בתש"פ הועמד על 470 ומספרם הגיע ל-583. "תוכנית רואד" לתלמידי תיכון וסטודנטים מצטיינים צמחה מ-80 תלמידי כיתות י' ו-15 סטודנטים במחזור הראשון (תשע"ח), ל-343 תלמידי תיכון ו-68 סטודנטים בתשפ"א.⁷¹ לצד זאת קיימים יעדים שלא הושגו, לדוגמה מספר בתי הספר והכיתות שבהם פועלת "תוכנית רואד", אך באופן כללי עולה מהפרסומים תמונה חיובית באשר לפרק זה בהחלטה.

לפי מסמך הסטטוס לשנת 2020, מתוך תקציב מתוכנן של 104 מיליון ש"ח לשלוש השנים הראשונות הועבר בפועל סכום של כ-80 מיליון ש"ח.⁷² יש לקוות שהעודפים יופנו לפרויקטים נוספים המצויים בבדיקה, וביניהם אתגר השפה כמכשול להתקדמות באקדמיה והאתגר שבקידום בוגרי "תוכנית אלבשאיר" לתעסוקה איכותית. בין הפרויקטים המופיעים במסמך הסטטוס ככאלה שיש כוונה לקדם: פתיחת שלוחות של מערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית בירושלים המזרחית, שילוב בוגרי מוסדות פלסטינים לתארים מתקדמים באקדמיה הישראלית וניתוח המידע בדבר החסמים העומדים בפני השתלבות בוגרי התוכניות במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.⁷³

70 משרד ירושלים ומורשת, סיכום דיון ועדה מתמדת 2019 לעיל, (להלן: סיכום דיון ועדה מתמדת 2019), עמ' 3.

71 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 21-28.

72 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 5.

73 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 26.

5. מבני ציבור

ירושלים המזרחית מאופיינת במחסור משמעותי במבני ציבור ומתקני ספורט ופנאי, כפי שמציין אף מבקר המדינה.⁷⁴ המחסור החמור במבני ציבור מתבטא בצמצום משמעותי של מוסדות ציבור וקהילה ובהם מועדוני נוער, לשכות רווחה, מעונות יום, תחנות בריאות לאם ולילד, מרכזי יום לקשיש, מגרשי ספורט, בריכות שחייה, גנים ציבוריים, מתקני שעשועים, ספריות, מבני תרבות ועוד. הפער מול השכונות היהודיות במערב העיר בתחום זה ניכר מאוד.

על-פי מסמך הסטטוס של משרד ירושלים לשנת 2019, תוכנית מפורטת ליישום פרק זה טרם אושרה.⁷⁵ ב-2019 הגישה עיריית ירושלים בקשת תמיכה למשרד ירושלים ומורשת הכוללת שבע חלקות קרקע שיועדו למטרות שונות בתחום הפארקים ומתקני הפנאי בלבד, אך התוכנית לא קודמה. וכך, לא הועברו התקציבים המיועדים לסעיפי החלטת הממשלה העוסקים בהקמת מבני ציבור ומתקני ספורט.

נכון לדיווח במסמך הסטטוס מסוף שנת 2020, שבעת הפרויקטים שנבחרו היו עדיין בשלבי תכנון, וטרם החל הביצוע באף אחד מהם. כמו כן, נכון לפרסום המסמך, טרם ניתנה הרשאה תקציבית וזו אמורה הייתה לה- תקבל בינואר 2021, אך לא ידוע אם התקבלה. גם בתחום מבני הציבור, עולה כי נכון לסוף שנת 2020 עיקר ההתקדמות הייתה בהסכמה של הגורמים לעבודה משותפת והיכרות עם האתגרים. נבחרו ארבעה מבנים לפי- תוח שנמצאים בשלבים שונים של תכנון - מרכזים רב תכליתיים בתחומי החינוך, הספורט, הבריאות והפנאי בשכונות אום ליסון, ואדי ג'וז, א-טור ועיסאווייה.

בדצמבר 2019 פירסמה עיר עמים את מחקר חסמים והמלצות מדיניות ליישום קידום מבני ציבור בהחלטת הממשלה. המחקר עמד על הבעיות והחסמים העיקריים המובילים למחסור החמור במבני ציבור וקהילה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, והציע המלצות מדיניות לפתרונם.

במחקר אותרו ארבע בעיות מרכזיות המובילות למחסור במבני ציבור:

- 1) אי התאמת תשתית התכנון לצרכי התושבים;
- 2) מחסור במשאבים לצמצום פער ארוך טווח בפיתוח ותחזוקת שטחים ציבוריים ומבני ציבור;
- 3) היעדר תשתית מתאימה לפיתוח השטחים הציבוריים ומבני הציבור;
- 4) מחסור בכוח אדם ייעודי וריבוי גורמים אחראים.

תחת כל אחת מבעיות אלו זוהו חסמים קונקרטיים, שהמלצות המדיניות שמתווה המחקר מכוונות לפתרונם. בין המלצות העיקריות במחקר ניתן למנות את הצרכים הבאים: הכרח בהגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן דרך הרחבת גבולות התכנון והפיתוח של השכונות והוספת שטחים לשכונות הצפופות; צורך בשיטות הציבור והגברת השקיפות בשלבי ההיגוי והיישום; צורך בהגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים ומבני ציבור ותחזוקתם; הכרח ביצירת תשתיות מתאימות לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור; פיתוח מודלים מותאמים לבינוי מבני ציבור בתנאי השטח והתכנון הקיימים; הגדלת כוח האדם ותוכניות העבודה הייעודיות סביב הנושא.

חלק מהמלצות מציעות פתרונות המכירים במגבלות הנוכחיות וקוראות לפעולה בגבולותיהם, כזו שניתן יהיה לראות את פירותיה כבר בטווח הקצר. אחרות מכוונות לפתרונות מערכתיים ארוכי טווח - ובהן הגדלת היצע הקרקעות הציבוריות בדרכים שפורטו.

74 מבקר המדינה, פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים, 2018.

75 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 27.

ירידה לשורשם של החסמים המפורטים ואימוצן של המלצות המדיניות על-ידי גורמי ההיגוי והיישום של החלטת הממשלה יקדמו באופן משמעותי את פתרון המחסור במבני ציבור ובשטחים ציבוריים בירושלים המזרחית. בימים אלה שבהם מתמודדת הקהילה בירושלים המזרחית, כמו קהילות רבות אחרות, עם משבר כלכלי וטלטה קהילתית משמעותית - חשיבות התחום מקבלת משנה תוקף.

6. בריאות

פרק הבריאות בהחלטה 3790 כלל מטרה אחת - עידוד קופות החולים לעבור ממודל של זכיינות למודל הפעלה ישירה של שירותי הרפואה במזרח ירושלים על ידי הקופות עצמן. לשם כך, הוחלט להקצות 30 מיליון ש"ח על פני חמש שנים לטובת תמריץ להכירת מבנים שבהם יוקמו מרפאות חדשות בהפעלה ישירה. ביוני 2019 פורסמו מבחני התמיכה של משרד הבריאות לחלוקת כספים לקופות שיעברו למודל הפעלה ישירה, אלא שהתקדמות משמעותית לא נרשמה מאז, ולכן התקציב שהועבר בפועל בין השנים 2018-2020 עמד על כ-3 מיליון ש"ח בלבד (מתוך תקציב מתוכנן לשלוש שנים של 12 מיליון ש"ח).⁷⁶

לפי מסמך הסטטוס לשנת 2020, קופת חולים לאומית הייתה היחידה שהעבירה חמש מרפאות למודל הפעלה ישירה, כששלוש מהן נפתחו מתחילת 2018 ועל כן עמדו במבחן התמיכה. הצפי במשרד ירושלים ומורשת הוא שלא יהיו מעברים נוספים למודל הפעלה ישירה (למעט כוונת קופת חולים מכבי לפתוח בית רופאים). החסם העיקרי העומד בפני קופות החולים, כך נטען, הוא שכירת הנכסים: "רוב המרפאות אינן ניתנות להשכרה מהבעלים, ובמקומות אחרים אינן ניתנות להשכרה מטעמים פוליטיים".⁷⁷

מדובר בטענה שקשה להשלים עמה. קופות החולים לא התבקשו לשכור את המרפאות הקיימות מהבעלים הנוכחיים, אלא להיפך - לפתוח מרפאות חדשות ואז לסיים התקשרות עם הזכיינים. אלא שדומה שקופות החולים אינן עושות מאמצים כדי לקדם את המהלך, אולי משום שהמצב הנוכחי נוח מבחינתן. למרבה הצער, עד לאחרונה, גם אנשי משרד הבריאות לא הציבו את הנושא בראש סדר העדיפויות, והנפגעים העיקריים הם כמובן תושבי מזרח ירושלים, שממשיכים לקבל שירותי בריאות טובים פחות מתושבי מערב העיר, פערים שמביאים לפגיעה של ממש בבריאותם גם בימים כתיקונם, ובוודאי שבשעת משבר בריאות!

ביוזמת ד"ר יעל עשור, פעילה בתחום, ובשיתוף ארגונים נוספים הועבר לאנשי משרד הבריאות ביולי 2021 נייר עמדה המציע צעדים אופרטיביים לצמצום הפערים בשירותי הבריאות בין ירושלים המזרחית לבין מערב העיר. בנייר העמדה הוצגו צעדים הניתנים ליישום מהיר יחסית, הכוללים גם הצעות לשינויים שיאפשרו את קידום המעבר מזכיינות להפעלה ישירה של קופות החולים, אכיפת איכות שירותי הבריאות במזרח העיר בדומה לאכיפה במערבה, תרגום לערבית של הטפסים והמידע מטעם קופות החולים, וכן פתיחת מרכזי בריאות בשלושה תחומים שהעדרם במזרח העיר צורם במיוחד - מרכזי התפתחות לילדים, מרכזי בריאות האישה ותחנות לבריאות הנפש. בהמשך לנייר עמדה זה, מתקיימת בדיקת הנושא מול משרד הבריאות ויש לקוות שהדבר יביא לשיפור מצבם של שירותי הבריאות הניתנים בירושלים המזרחית בהקדם.

76 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 5.

77 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 71.

7. תחבורה

פרק התחבורה בהחלטת הממשלה הוא זה שתוקצב בסכום הגבוה ביותר - 585 מיליון ש"ח המהווים כ-28% מסך התקציב שיועד להחלטה. מתוכם 500 מיליון ש"ח יועדו לשיפור תשתיות התחבורה, 65 מיליון ש"ח לתכנון המקטע הצפוני של "הכביש האמריקני", ו-20 מיליון ש"ח לתחום התחבורה הציבורית - לשילוב הסדר הרב-קו ולהפעלת קווי תחבורה ציבורית שיחברו בין מזרח העיר למערבה. על פי מסמך הסטטוס לשנת 2020, בפועל הועברו רק 148 מיליון ש"ח בתחום התחבורה מתוך 336 מיליון ש"ח שהוקצבו לשלוש השנים הראשונות של הפרויקט.⁷⁸

במסמך הסטטוס מ-2019 הובהר כי התוכניות המקוריות לפיתוח תשתיות תחבורה שונות כדי לתת מענה לבעיית בטיחות בדרכי הגישה לבתי ספר במזרח העיר ולצמצום תאונות הדרכים בכבישים אלה. כתוצאה מכך גובשה רשימה של 29 כבישים שפיתוחם אושר במסגרת התוכנית, מהם 13 כבישים מוכוונים תחבורה ציבורית ו-16 כבישי גישה למוסדות חינוך.⁷⁹ אלא שבמסמך הסטטוס לשנת 2020 הופיעה רשימה של 12 כבישים בלבד מתוך אותם 29 כבישים, כולם כאלה שהוגדרו ככבישים מוכוונים תחבורה ציבורית במסמך הקודם. התקדמות אכן נעשתה, שכן לכל אותם כבישים מונו מנהלי פרויקטים והוצג אומדן ההשקעה בכל כביש, אך לא הובהר מה מצב ההתקדמות בכל כביש. כמו כן, לא הובהר מה דינם של 17 הכבישים הנותרים, כולל כל כבישי הגישה למוסדות הלימוד.

תכנון המקטע הצפוני של "הכביש האמריקני" וכן של כביש אשר וינר (שמתחבר אליו), הושלם עוד ב-2020 וכעת ממתינים לתקצוב לקראת ביצוע. שני המקטעים הנוספים של הכביש האמריקני אמנם אינם חלק מהחלטה 3790, אך ראוי לציין כי המקטע הדרומי שהצפי לסיומו היה במהלך שנת 2021 אכן נפתח לתנועה בשנה החולפת, ואילו המקטע המרכזי, שהצפי לסיומו היה אף הוא ב-2021, עדיין לא נפתח.⁸⁰

התקדמות משמעותית נרשמה במהלך השנה החולפת עם כניסת הסדר הרב-קו לתוקפו בירושלים המזרחית.⁸¹ אחרי שבשנתיים הראשונות ליישום החלטה 3790 הטמעת הרב-קו במזרח העיר סומנה כאתגר המייצר קשיים משמעותיים, כפי שעלה משני מסמכי הסטטוס, ב-2021 המהלך הושלם, לצד השלמת התקנת מכשירי כרטוס ומערכות GPS בכל האוטובוסים. כעת, גם תושבי ירושלים המזרחית יכולים ליהנות ממעברים חופשיים בתחבורה הציבורית בעיר לאורך 90 דקות.

אשר לחיבור התחבורה הציבורית בין מזרח העיר למערבה, בדיון הוועדה המתמדת מ-2019 עלה כי ישנו קושי בשיפור השירות בין שני חלקי העיר בשל השקעה נמוכה שאישר אגף התקציבים,⁸² אך במסמך הסטטוס מאותה שנה נטען כי משרד התחבורה מגבש תכנון מחודש לקווים במזרח העיר, שירחיב את כיסוי שירותי התחבורה בשכונות וכן יתפרס לכיוון מערב העיר.⁸³ במסמך הסטטוס מ-2020 עולה שנעשו צעדים משמעותיים ובמסגרת מכרזים הוטמעו קווים שיחברו את מזרח ירושלים למערב העיר, בדגש על מוקדי תעסוקה, בתי חולים ואקדמיה.⁸⁴ אלא שכלל לא ברור עד כמה הצעדים שנעשו אכן משמעותיים: במסמך מצוינים ארבעה קווים חדשים - שלושה שיוצאים מצור באהר ואחד נוסף, ואילו בפועל, כשנה לאחר פרסום המסמך, בדיקה העלתה

78 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 5.

79 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 69.

80 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 59.

81 הודעת עיריית ירושלים מיום 29/4/2021.

82 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 5.

83 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 69.

84 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 58.

שרק אחד מארבעת הקווים החל לפעול, והוא כלל לא יוצא מצור באהר אלא מתלפיות מזרח, ואפילו לא עובר בשכונה.

8. שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים

החלטת הממשלה 3790 קיבצה תחת הכותרת "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים" שישה תחומים שונים, שמטרתם לצמצם פערים בשירותים הממשלתיים והעירוניים הניתנים לתושבי ירושלים המזרחית. מדובר בתחומים שמתקצבים על-ידי מקורות שונים (ברובם משרדי ממשלה, בשיתוף המשרד לירושלים ומורשת), וניתן לראות בכל אחד מהם תת-פרק בפני עצמו בתוך פרק זה.

פרט לתת-הפרק "תשתיות ופנאי" שעוסק בהקמת מבני ציבור ופיתוח פארקים ומתקני ספורט, בו עסקנו בפרק 5 לעיל, חמשת תת-הפרקים הנוספים כוללים את עדכון ורישום הכתובות בירושלים המזרחית; הרחבת פעילות המשרד לביטחון פנים בירושלים המזרחית - בדגש על חיזוק פעילות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול; טיפול בתשתיות ביוב; תשתיות ניקוז; ושירותי הניקיון.

בפרק זה ניתן להצביע על תת-דיווח נרחב בכל הנוגע ליישום החלטה 3790, לצד אי-דיוקים בחלק מהדיווחים שבוצעו. קיים פער מתמיה בין הנתונים הרבים שפורסמו בתום שנה ליישום החלטת הממשלה לבין הנתונים המעטים שהוצגו בתום שנתיים ליישומה. הדבר בא לידי ביטוי גם בשני מסמכי הסטטוס שפורסמו עד כה וגם בפרוטוקולים שפורסמו משיבת הוועדה המתמדת לסיכום שנת 2019, ומהישיבה לסיכום שנת 2020. בפרוטוקול הישיבה לסיכום שנת 2019⁸⁵ ובמסמך הסטטוס הראשון מאותה שנה הוצג פירוט מצב הדברים בכל אחד מחמשת התחומים, ובמסמך הסטטוס הוצגו גם נתוני תקצוב שנתי ותקצוב לאורך תוכנית החומש.⁸⁶ מנגד, בסוף שנת 2020 נעדר מידע רב מעיני הציבור. מפרוטוקול ישיבת הוועדה המתמדת לסיכום שנת 2020 עולה שכלל לא התקיים דיון בפרק "שיפור השירות לאזרח ושיפור איכות החיים",⁸⁷ ואילו במסמך הסטטוס השני לא הוצגו כלל נתוני תקצוב לגבי שניים מבין חמשת התחומים והתקדמות שנעשתה בהם, והוצגו נתונים סותרים לגבי תחום נוסף.⁸⁸

במסגרת סעיף ד' לפרק זה בהחלטה 3790, הוקצה תקציב של 10 מיליון ש"ח למשך חמש שנים שיחולק בין המשרד לביטחון פנים לבין משרד ירושלים ומורשת, לטובת שתי מטרות - חיזוק פעילות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול וחיזוק פעילות הרשות הארצית לכבאות ולהצלה בירושלים המזרחית. אלא שבמסמכים הרשמיים הנוגעים ליישום החלטה אין כל מידע באשר לחיזוק פעילות הרשות הארצית לכבאות והצלה באזור.

אשר לחיזוק פעילות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, זו מתבטאת לפי המסמכים שפורסמו בגיבוש וקידום תוכנית שמטרתה להוריד את רף האלימות בירושלים המזרחית וליצור מרקם חיים תקין באמצעות סוכני שינוי מהשכונות. בדיון הוועדה המתמדת מ-2019 דווח כי התוכנית "עיר ללא אלימות" פועלת בארבע שכונות וצוין שנוצלו 300 אלף ש"ח בלבד מתקציב של 2 מיליון ש"ח, כך שהוחלט להעביר את 1.7 מיליון ש"ח הנוספים לשנת 2020.⁸⁹ במסמך הסטטוס מאותה שנה נמצא פירוט השכונות והתקציבים שהועברו.⁹⁰

85 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 4, 8.

86 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 50-65.

87 משרד ירושלים ומורשת, וועדה מתמדת - החלטת ממשלה 3790 - סיכום 2020.

88 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 66-67.

89 סיכום דיון ועדה מתמדת 2019, עמ' 4.

90 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 54-61.

אלא שבפרוטוקול הוועדה המתמדת מ-2020 מצוין כי תקצוב החלק של המשרד לביטחון פנים לתוכנית לא הועבר בשנתיים האחרונות,⁹¹ ואילו במסמך הסטטוס לסיכום שנת 2020 אין כל התייחסות לנתוני תקצוב ולהתקדמות שנעשתה בשנה זו,⁹² כך שאין לדעת כיצד נוצל הסכום שהועבר מ-2019 וכן הסכום שהוקצה מלכתחילה ל-2020.

תת-דיווח בתום השנה השנייה ליישום החלטה 3790 זוהה גם בעניין הרחבת שירותי הניקיון בירושלים המזרחית. מסמך הסטטוס מ-2019 כלל התייחסות לכל הפרויקטים הנעשים בתחום, השכונות שבהן הם מתבצעים ואופני הביצוע, וכן תכנון התקציב.⁹³ מנגד, במסמך הסטטוס מ-2020 נותרה רק התייחסות כללית לסכומים שהושקעו בפעולות ניקיון במזרח העיר במסגרת התוכנית, כחלק מההשקעה הכללית בניקיון. עם זאת, יש לציין לחיוב את העובדה שבתחום הניקיון הועבר מלוא התקציב הממשלתי לעירייה גם ב-2019 (15 מיליון ש"ח) וגם ב-2020 (11 מיליון ש"ח), וכן את העובדה שלפי הפרסומים נעשתה פעילות רבה והושקעו סכומי כסף נוספים, מלבד אלה שצינו, לטובת שיפור הניקיון בירושלים המזרחית.⁹⁴

התחומים היחידים שבהם הוצג מידע מספק ומגובה בנתונים בתום שתי שנות יישום ההחלטה הם תחומי הביוב (שמצוי באחריות חברת "הגיחון") והניקוז (שבאחריות העירייה). בתחומים אלה גובשה תוכנית עבודה הכוללת 20 פרויקטים, על-פי בחינה מקיפה של בעיות התשתית החמורות ביותר בירושלים המזרחית.⁹⁵ עם זאת, בניגוד לעולה ממסמך הסטטוס מ-2019, נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר לאוקטובר 2019 מעלים שבתחומים אלה לא הועבר התקציב המיועד בשל אי-הגשת תוכנית העבודה הנדרשת לשיפור התשתיות.⁹⁶

באופן כללי יצוין כי מפרוטוקול ישיבת הוועדה המתמדת מאוקטובר 2019 עולה כי כבר בשנה הראשונה ליישום ההחלטה עלה קושי בהעברת תקציבים במסגרת פרק זה (פרט לתחום הניקיון), והועלה צורך ליצור מנגנון תקציבי שיאפשר זאת.⁹⁷ ממסמך הסטטוס השני מתברר כי חסם זה נפתר רק בסוף 2020, והוחלט כי העברת התקציב החל מ-2021 תשונה ותבוצע במסגרת חוזה בין משרד ירושלים ומורשת לבין העירייה.⁹⁸ לאור האמור לעיל באשר לפערים בדיווח, קשה לאמוד את השפעת החסם על הפעילות בשנתיים הראשונות ליישום ההחלטה.

91 סיכום דיון ועדה מתמדת 2019, עמ' 4.

92 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 66.

93 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 64-66.

94 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 67.

95 מסמך הסטטוס לשנת 2019, עמ' 62.

96 מענה אגף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר נעים, 22 באוקטובר 2019.

97 סיכום דיון ועדה מתמדת 2019, עמ' 8.

98 מסמך הסטטוס לשנת 2020, עמ' 62.

IV. יישום החלטה 3790 – בין מניעים פוליטיים למניעים כלכליים חברתיים

החלטת הממשלה 3790 שהתקבלה במאי 2018 היוותה צעד משמעותי ראשון של השקעה כלכלית בסכומים גבוהים בירושלים המזרחית, בתחומים חברתיים-כלכליים. רבים סימנו אותה כתפנית במדיניות הישראלית כלפי מזרח ירושלים, והיישורת מבט אמיתית לראשונה למצוקות ולהזנחה ארוכת שנים של מזרח ירושלים בתחום התשתיות, החינוך, התעסוקה והשירותים, מתוך כוונה לספק להן מענה הולם. במקביל, התוכנית קודמה והוצגה כבר מראשיתה כמהלך להחלת ריבונות ישראלית במזרח ירושלים, כאמצעי נוסף לאיחוד ירושלים כבירת ישראל, כלפי פנים וכלפי חוץ. עבור רבים מהגורמים המשמעותיים בהובלת החלטת הממשלה, אחריות מדינת ישראל על תושבי מזרח ירושלים היא בה בעת אמצעי להחלת הריבונות הישראלית וכלי להנכיח ולחזק את הריבונות והמשילות.

כארגון שהתריע משך שנים על מדיניות מכוונת של הזנחה ואפליה במזרח ירושלים, והפציר ברשויות לפעול בנושא מזה זמן רב, עיר עמים ראה בהחלטה להשקיע סכומים משמעותיים אלה צעד שיש לברך עליו. במקביל, כארגון שפועל מתוך הכרה בהיות ירושלים ביתם של שני עמים ובירתם לעתיד, נדרשנו לבחון תמורות כלכליות חברתיות אלו גם מנקודת המבט של הגנה על זכויותיה של הקהילה הפלסטינית בעיר.

עמדה זו חייבה אותנו גם לבחינה מורכבת של מהלכי הרשויות במסגרת החלטה 3790 ועולות ממנה שאלות עומק שראוי להעריך את יישום ההחלטה לאורן: האם החלטה שאחד ממניעיה המרכזיים הוא פוליטי וזר לצרכי התושבים עשויה לבשר שינוי משמעותי לטובתם? מה האופק שמשרטטת החלטת הממשלה עבור מזרח ירושלים מבחינה כלכלית וחברתית? והאם ניתן לנתקו מהחזון הפוליטי הכרוך בו מבחינת ישראל? האם ההחלטה אכן מהווה חידוש ביחס כלפי מזרח ירושלים, או האם היא משחזרת דינמיקות מוכרות, בכלים ובחזות חדשה?

כפי שעולה מדוח מקיף זה של אמצע התקופה, בתחום התעסוקה ניתן להצביע על מניעים ענייניים והזדמנויות רבות שנוצרו עבור תושבי מזרח ירושלים. לעומת זאת, בהעדר פרק תכנון וביישום פרק הסדר המקרקעין בהחלטה נחשפו הסיכונים והאינטרסים הפוליטיים, עד כדי ניצול לרעה של ההחלטה נגד התושבים. הטיפול בתחום החינוך נע בתוך שבין שני הקטבים, בין התחשבות בתועלת התושבים לבין פעולה על פי האינטרסים הפוליטיים של הממשלה.

אמנון רמון, במחקרו במכון ירושלים על אודות הרקע והתהליכים שהובילו לקבלת החלטה 3790, מתאר תהליך ארוך ורב תהפוכות ביחסה של ישראל לתושבים הפלסטינים של מזרח ירושלים מאז 1967 ועד לקבלת החלטת הממשלה 3790.⁹⁹

רמון מתאר מערך מורכב של מניעים ואינטרסים שהניעו את קידום החלטת הממשלה. בראש ובראשונה - המניע הביטחוני. בניתוחו של רמון, זהו המניע הדומיננטי ביותר לעיסוק בצמצום פערים החל משנת 1968 ועד ימינו. ככלל הגישה הרואה במזרח ירושלים פצצה מתקתקת של טרור ואי שקט היא היסוד העקבי ביותר ביחס הממסד אליה, ולאורך העשורים האחרונים היא שבה ועולה בשינוי אדרת, בהתאמה למציאות הפוליטית המשתנה במזרח ירושלים.

למניע הבטחוני מצטרף המניע הכלכלי שהובילו פקידי משרד האוצר ובפרט אגף התקציבים, מתוך תפיסה כי

99 אמנון רמון, מגלים את מזרח ירושלים - התהליכים שהובילו לשינוי המדיניות הישראלית ולהחלטת הממשלה 3790, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021.

שיפור מצבם הכלכלי של תושבי מזרח ירושלים והרחבת המגזר העסקי בה יתרמו לצמצום העוני ובכך להקטנת תשלומי ההעברה מהמדינה ולהגדלת ההכנסות ממיסים לקופת העירייה והמדינה. לתפיסתם, בלא שילובם של הפלסטינים בשוק העבודה והצריכה הישראלי, ישראל מחמיצה פוטנציאל כלכלי אדיר.

לבסוף, המניע הפוליטי-מדיני מהווה יסוד מרכזי בקידום המהלך, בהצגתו לציבור ובתוכן ההחלטה עצמה. מניע זה היה ניכר כמעט בכל השקעה ישראלית במזרח ירושלים לאורך השנים, כפי שתיאר זאת רמון. הוא קיבל משנה תוקף לאחר כשלון המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, וזאת בתמיכת השר אלקין, הנשיא דאז ריבלין ואחרים. על פי ההיגיון של מניע זה, הנשיאה באחריות לצרכים הסוציו-אקונומיים במזרח ירושלים היא כלי להפגנת הריבונות הישראלית בשטח ולצמצום גורמים אחרים הפועלים בו, ובמיוחד הרשות הפלסטינית.

וכך, החלטה 3790 אמנם היוותה נקודת מפנה משמעותית מבחינת גיוס בעלי התפקידים, התקציבים והנכונות הממסדית לצעוד בכיוון זה, אך קשה לראות בה משום היפוך המבט, שכן זוהי התהוות של חוליה נוספת וחדשה המונעת מאותה תפיסה של הממסד בנוגע למזרח ירושלים. בהקשר זה יפות הגישות התיאורטיות הביקורתיות להתערבויות של פיתוח כלכלי, שמדגישות את אופיו הפוליטי של העוני כמו גם של ההתערבויות המדינתיות למיגורו. כפי שהעוני הוא תוצר של מערך כוחות פוליטיים, גם הפיתוח, על פי גישה זו, הוא מהלך פוליטי המונע מרצון המדינה לשלוט בהתפתחותם של התושבים החיים בעוני, לקיים משילות טובה ולהעמיד את המדינה כרלוונטית יותר לחייהם של אנשים.¹⁰⁰

עם זאת, מרגע שיצאה לדרך ההשקעה החברתית-כלכלית שבהחלטה 3790, מרגע שגויסו תקציבים ובעלי תפקידים רבים, שעבור רבים מהם אכן מדובר בהצצה ראשונית אל מציאות לא מוכרת, נפתחו אופקים חדשים, מתוכננים ובלתי מתוכננים. היבטים שונים של יישום ההחלטה, המונעים על ידי בעלי תפקידים רבים ומגוונים, אינם מכוונים למימוש מטרת העל הפוליטית.

על כן, חשוב להוסיף ולספק הקשר פוליטי-מדיני לפעילות גורמי היישום של החלטת הממשלה וגורמי ההיגוי העמלים על החלטת ההמשך, ולגבותו במידע המקיף שברשותנו. חלק חשוב מתפקידה של החברה האזרחית בהקשר זה הוא לעיתים לעמת את הגורמים הפועלים מטעם הממסד עם האופנים השונים שבהם יישום ההחלטה משרת מניעים פוליטיים מדיניים, המצויים במתח או אף חותרים תחת טובת התושבים ופוגעים במימוש מטרות אחרות של החלטה. במקומות שבהם מסתמן גבול פוליטי להתפתחותה החברתית-כלכלית של מזרח ירושלים, תפקידה של החברה האזרחית הוא להצביע עליו ולדחוף אותו לעבר מציאות של שוויון.

V. תמצית מסקנות והמלצות בתחומי המוניטור

1. עמידה חלקית מאוד בדרישות השקיפות, גם אלו הקבועות בהחלטה עצמה. נדרש תיקון מעמיק במנגנוני השקיפות והנגשת המידע של יישום ההחלטה.

2. כפי שניתן ללמוד ממנגנוני השקיפות והפרסום שהונהגו ביישומה של החלטה 922 של הממשלה, האתר הייעודי ליישום החלטה 3790 צריך לשמש כפלטפורמה שוטפת לעדכונים על התקדמות ההחלטה, וכן לה- תיעצות עם הציבור ועם בעלי התפקידים בתחום לשם יישומה המיטבי. באתר ייעודי יש לפרסם בעברית ובערבית את הסטטוס ואת מנגנון יישום ההחלטה של כל אחד משרדי הממשלה המעורבים, סיכומי ישי- בות ועדות ההיגוי ומצגות המשרדים משיבות הוועדות, סיכומי הישיבות בתחומי ההחלטה השונים, רשימת אנשי קשר רלוונטיים במשרדי הממשלה, העברות תקציביות לפי שנה, ו"קול קורא" של המשרדים השונים.

3. תעסוקה

א. משבר הקורונה החרף מאוד את מצב העוני והאבטלה, באופן מקומי וגלובלי.

ב. גם בצל משבר הקורונה, ניכר ניצול תקציבי נמוך של פרק התעסוקה והרווחה בהחלטה.

ג. בעקבות משבר הקורונה, למעלה משליש ממשתתפי ומשתתפות כוח העבודה מירושלים המזרחית איבדו את משרתם (באופן מלא או חלקי). המשבר פגע בעיקר בתעסוקה של צעירים, חסרי השכלה ועובדים בלתי מקצועיים - מאפיינים בולטים של העובדים במזרח ירושלים.

ד. הנתונים מעידים על השמה במשרות בשכר נמוך. ממצאים אלה תואמים את הנתונים המצביעים על עלייה בשיעור העוני, על אף העלייה בשיעור תעסוקת הנשים בשנים האחרונות. מגמה זו החרפה עם המשבר העמוק שיצרה הקורונה בתחום התעסוקה, שהסיג לאחור את התמורות שיצרו השקעות ממשלתיות לאורך השנים, צנועות ככל שהיו.

ה. ניכר שמרכז ההכוון התעסוקתי "מרכז ריאן" הצליח במימוש תקציביו ועמידה ביעדים. עם זאת, רובן המשמעותי של הנשים שנעזרו בשירותי המרכז השתלבו בעבודות ששכרן נמוך משכר המינימום, ופחות מ- 1% מהנשים הצליחו להשתלב במשרות בשכר המתקרב לשכר הממוצע במשק.

ו. ניכרו קשיים ביישום תוכניות לעידוד תעסוקה. יעדי הביצוע מומשו באופן חלקי בלבד ובהתאם לכך נוצל התקציב חלקית.

ז. בשנים 2019-2020 נפתחו 11 מכינות עברית והשתתפו בהן 239-287 אישה ואיש, 78%-81% מתוכם נשים.

ח. יש להגביר את פרסומם של הקורסים ולפעול להנגשת המידע בנושא.

ט. חלק גדול מההכשרות המקצועיות נפתחו. יש לתקצב ולהתאים תוכניות הכשרה, השלמת השכלה ולימודי עברית למשתתפים שלא השלימו השכלה פורמאלית בסיסית של 12 או 9 שנות לימוד.

י. תוכניות להשלמת השכלה למבוגרים צריכות לכלול מענקים הולמים למשתתפים ולמשתתפות ולהתקיים בשעות למידה מותאמות. מומלץ לגבש תוכניות השמה בתעסוקה איכותית שיעודדו השתלבות מקבילה בתוכניות השלמת השכלה, דרך קרנות או מענקים ייעודיים לכך.

יא. נכון לינואר 2020, על-פי עיריית ירושלים היו חסרות בירושלים המזרחית 242 כיתות מצון יום ומשפחתון.

נכון לנובמבר 2021, נפתח מעון חדש אחד בלבד בשכונת שועפס, ועשרה מעונות נוספים נמצאים בשלבים שונים של תכנון.

יב. נדרשת התייחסות לצורך בסבסוד של תשלומי הורים למעונות היום ולתיקון בתנאי הסף לקבלת סבסוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, על מנת לאפשר סבסוד גם לנשים הנמצאות בשלבים של חיפוש עבודה או הכשרה מקצועית, או לנשים המשלבות בין עבודות בהיקפי משרה נמוכים. בנוסף, היקפו של הסבסוד צריך לעלות ולהתחשב בשכרן של נשים הנמצאות בשלבים הראשונים של השתלבות בעולם העבודה ובאחוז העוני הגבוה במזרח ירושלים.

יג. יש להנגיש לערבית את כלל המידע בנוגע להליכי הרישום למעונות היום, הסימולטורים לבדיקת הזכאות לסבסוד והטפסים הנדרשים, שקיימים היום בשפה העברית בלבד.

יד. לאור המורכבות הכרוכה בתכנון ובבניית מעונות יום, כפי שעולה מיישום ההחלטה, ובשל החשש שהמעונות יתאימו רק לחלק מהשכונות בירושלים המזרחית, ראוי לקדם בנוסף גם משפחתונים ממוקמים, ולו כפתרון ביניים.

4. הסדר מקרקעין

א. מהלך ההסדרה הקבוע בהחלטת הממשלה מהווה שינוי מדיניות משמעותי. מהקפאה של למעלה מחמישים שנה של הסדר הקרקעות בירושלים המזרחית לקביעת יעדים להסדרה מלאה על פי ההחלטה עד לסוף שנת 2025.

ב. שנות היישום גילו כי קידומו של סעיף זה בהחלטה מעמיד בסכנה את זכויותיהם של חלק גדול מהתושבים הפלסטינים במזרח ירושלים על אדמותיהם ובתיהם. על אף דיווחים רשמיים בנוגע להתנהלות איטית, כמעט זניחה, התברר כי בהיחבא קודם והושלם רישום מקרקעין דווקא באום הארון בשייח ג'ראח על שם יהודים. מאז התגלו עוד ועוד אינדיקציות לשימוש לרעה שנערך בהליך ההסדר והיום ברור כי פרק זה מנוצל לקידום הליך ההסדר בשכונות שמהוות יעדים אסטרטגיים להשתלטות מתנחלים - כמו שייח' ג'ראח והר הזיתים; בשכונות יהודיות מעבר לקו הירוק - נווה יעקב, הגבעה הצרפתית, רמות; ובשלושה מהאזורים המיועדים לתוכניות הגדולות ביותר להתנחלויות חדשות במזרח ירושלים - עטרות, "גבעת השקד" וגבעת המטוס.

ג. בחירת הגושים שבהם הכריזה המדינה על הליך ההסדר חושפת את השימוש לרעה שהיא עושה בהחלטה כדי לקדם אינטרסים של המדינה ושל מתנחלים בקרקע המוסדרת, לא רק שלא למען התושבים אלא תוך פגיעה קשה בהם.

ד. לכאורה ניתן היה לחשוב שדי באי שיתוף פעולה של התושבים בהליכי ההסדר כדי למנוע את קידומו. אך על פי החוק, קרקע שבעליה לא ישתתפו בהליך ההסדר, תירשם על-פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין כאדמת מדינה.

ה. לאור זאת, ולאור מגבלות נוספות בלתי אפשריות על התושבים להוכחת הבעלות, וחיוב בתשלום מיסים רטרואקטיבי, יש להפסיק לאלתר את קידומו של סעיף זה בהחלטה.

5. היעדר התייחסות בהחלטה לתכנון למגורים

תחום התכנון למגורים נעדר מהחלטה 3790, אף שברור כי היעדר תוכניות מתאר מהווה חסם משמעותי למימוש היעדים הקבועים בהחלטת הממשלה עצמה - בניית מבני ציבור ומוסדות חינוך, אזורי תעסוקה, וכבישים. מעל כל אלה, מגורים ראויים הינם תנאי יסוד לכל צמיחה חברתית-כלכלית, לחיי משפחה בריאים

ותקינים ולמוטיבציה לימודית. היות שגורמי ההיגוי והיישום של החלטת הממשלה חפצים בחיזוק מזרח ירושלים מבחינה חברתית-כלכלית, עליהם לעצור באופן מיידי את הליך ההסדר ותחתיו לקדם תכנון למגורים.

6. חינוך

א. בהשוואה לתחומי ההחלטה האחרים, בתחום זה שיעור הניצול התקציבי הוא הגבוה ביותר נכון לסוף שנת 2020. ביישום התחום, חוזק המנגנון העוסק במערך החינוכי במזרח ירושלים, שבא לידי ביטוי בטיפול בהשלכות משבר הקורונה על מערכת החינוך.

ב. בשנת 2020 נבנו שלושה בתי ספר חדשים ונפתחו שלושה בתי ספר חדשים במבנים שכורים - לא ברור אם מתקציבי החלטת הממשלה או מתקציבים חיצוניים. למרות זאת, המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים הולך וגובר ואינו מטופל באופן ממוקד בהחלטה. כיום עומד מחסור זה על למעלה מ-2,840 כיתות לימוד.

ג. קיימת הטיה תקציבית ניכרת בהחלטה לדחיקת התלמידים לתוכנית הלימודים הישראלית. נציגי משרד החינוך והעירייה דיווחו על עלייה במספר התלמידים הלומדים על פי תוכנית הלימודים הישראלית וציינו כי 13 בתי ספר חדשים החלו לפעול בתוכנית הישראלית. אלא שקיימים נתונים סותרים לגבי העלייה במספר התלמידים הלומדים על פי התוכנית הישראלית. נתונים מסויימים הראו כי בתש"פ למדו בתוכנית הישראלית 19.7% מכלל התלמידים במערכת החינוך המוכרת והרשמית, נתונים אחרים העידו כי בתשפ"א 11.7% מהתלמידים למדו על פי התוכנית הישראלית, ולבסוף נתונים לגבי תשפ"ב העלו כי 17%-16% מכלל התלמידים במערכת החינוך המוכרת והרשמית למדו בתוכנית הישראלית.

ד. דווח על הסטה תקציבית לתחום הטיפול בפרט והרחבת התקציב על ידי גיוס מפילנתרופיה, שאפשרו הכנסת עובדים סוציאליים לבתי הספר במימון העירייה. על מנת לספק את המענה הנדרש יש צורך בתקצוב של התחום בסדר גודל חדש, ובקביעת השקעה משמעותית במניעת נשירת תלמידים.

ה. בוטלו שעות המעטפת ללימוד עברית שהוקצו לתוכנית הפלסטינית (שעתיים שבועיות בסה"כ) וקוצצו שעות המעטפת ללימוד עברית בתוכנית הישראלית, משעתיים שבועיות לשעה. נכון לשנת הלימודים תשפ"א, נלמדו בסך הכול שלוש שעות עברית בתוכנית הלימודים הפלסטינית וחמש שעות בתוכנית הלימודים הישראלית. יש להגדיל את התקציב לטובת שעות מעטפת נוספות ללימוד עברית במסגרת התוכנית הפלסטינית, שם לומד הרוב הגדול של התלמידים במזרח ירושלים כיום.

ו. תחום החינוך הבלתי פורמלי התפתח באופן משמעותי ונפתח מגוון רחב של תוכניות לילדים ולנוער. התחום ספג פגיעה קשה בעקבות משבר הקורונה, אך דווח כי שנת הלימודים הנוכחית נפתחה בסימן חזרה לשגרה. התוכניות החלו לפעול באופן מלא, מלבד תוכניות "חוג לכל ילד".

ז. מחקרי עיר עמים ומכון ירושלים מצביעים על הצרכים הבאים בהקשר זה: שיתופם של מנהלי בתי הספר וההורים (ועדי ההורים) בקבלת ההחלטות לגבי תוכניות החינוך הבלתי פורמלי; התאמת תכני התוכניות מבחינה תרבותית וחברתית; הרחבת מספר התלמידים המשתתפים בתוכניות; שקיפות בקריטריונים לחלוקת התוכניות בין בתי הספר ולבחירת התלמידים המשתתפים בתוכניות; תקצוב ופתיחת חוגים לא רק על פי כמות המשתתפים אלא על פי קריטריונים איכותיים; הגברת הפיקוח על מדריכים מטעם ספקים חיצוניים וקיום הכשרות למדריכים אלה; ותוספת תקציב להסעות ולארוחות לילדים המשתתפים בתוכניות.

ח. המשך קיומו של החינוך הבלתי פורמלי במזרח ירושלים והרחבתו תלויים בשיפור תשתיות מהותי והכרחי במזרח ירושלים. נדרש להשקיע משאבים רבים במתן מענה למחסור הגדול במגרשי ספורט, אולמות

פעילות סגורים, בריכות ומקומות בילוי בשעות הפנאי.

ט. לשם חיזוק החוסן הקהילתי בקרב בני הנוער חשובה ביותר גם השמירה על הפעילות הבלתי פורמלית הלא ממסדית, זו שאינה מקודמת על ידי עיריית ירושלים או משרד החינוך אלא על ידי גורמים מקומיים אורגניים לקהילות במזרח ירושלים.

י. הצלחת היישום של פרק זה בהחלטה כרוכה גם בנטייה הנוכחית להעניק מעמד בכורה לקידום תוכנית הלימודים הישראלית. בכך משמרת ההחלטה רבים מהפגמים החמורים ביותר הקיימים כיום במערכת החינוך במזרח ירושלים, ונמשכת הטיה של שיקולים זרים שאינם ממוקדים בקידום החינוך בירושלים המזרחית ללא כל סייג. הבחירה בין התוכנית הישראלית לתוכנית הפלסטינית צריכה להישאר בידיהם של הורי התלמידים במזרח ירושלים. מתפקידן של הממשלה והעירייה לאפשר להורים לבחור באופן חופשי, ולא לנצל את מצבה החמור של מערכת החינוך במזרח ירושלים כדי ליצור לחץ בלתי הוגן למעבר לתוכנית הישראלית.

7. מבני ציבור

א. קיים עיכוב גדול ביישום פרק זה בהחלטה. שבעה פרויקטים שנבחרו למטרות שונות בתחום הפארקים ומתקני הפנאי נמצאים עדיין בשלבי תכנון, וטרם החל הביצוע בהם. נכון לסוף שנת 2020 נבחרו ארבעה מבני ציבור לפיתוח שנמצאים בשלבים שונים של תכנון.

ב. בין ההמלצות העיקריות של מחקר עיר עמים בתחום ניתן למנות את הצרכים הבאים: הכרח בהגדלת היצע הקרקעות הציבוריות ונגישותן דרך הרחבת גבולות התכנון והפיתוח של השכונות והוספת שטחים לשכונות הצפופות; צורך בשיתוף הציבור והגברת השקיפות בשלבי ההיגוי והיישום; צורך בהגדלת המשאבים לטובת בינוי שטחים ציבוריים, מבני ציבור ותחזוקתם; הכרח ביצירת תשתיות מתאימות לפיתוח שטחים ציבוריים ומבני ציבור; פיתוח מודלים מותאמים לבינוי מבני ציבור בתנאי השטח והתכנון הקיימים; הגדלת כוח האדם ותוכניות העבודה הייעודיות במזרח ירושלים.





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



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, שפרטיהן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות. לתמיכה בעיר עמים

לחצו כאן <