

השירותים החברתיים
לאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים

תקציר

רקע כללי

ביוני 1967 החילה מדינת ישראל את המשפט, השיפוט והמינהל שלה על שטח בחלק המזרחי של ירושלים וסביבותיה (להלן - מזרח ירושלים¹), וצירפה אותו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים². החל מ-2014 החליטו ממשלות ישראל על תוכניות רב-שנתיות לטיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים (ראו להלן) על בסיס ההכרה שהמצב במזרח ירושלים דורש התייחסות ייחודית נוכח פערים חברתיים-כלכליים גדולים בינה ובין מערב העיר וכן בינה לבין האוכלוסייה הערבית בכלל המדינה, כמו גם בשל מיעוט המענים הממשלתיים להתמודדות עם פערים אלה³.

בשנת 2016 חיו בירושלים כ-332,600 תושבים ערבים (רובם המוחלט בשטחי מזרח העיר; להלן - תושבי מזרח ירושלים⁴), שהם כ-38% מכלל תושבי העיר וכ-19% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. רובם המכריע של תושבי מזרח ירושלים הם בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (להלן - תושבי קבע). על תושבי הקבע חל המשפט הישראלי על כל היבטיו⁵: ככלל, הם חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים כמעט לכל הזכויות המגיעות לאזרח ישראלי⁶. מתוקף מעמדם של תושבי מזרח ירושלים נגזרת חובתה של המדינה לנהוג בהם בשוויון ולספק להם את השירותים החברתיים להם הם זכאים.

אוכלוסיית מזרח ירושלים מגוונת. חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים נרתעו שנים רבות, על רקע פוליטי-לאומי, ממגע עם הרשויות, אך בשנים האחרונות ניתן לזהות התחלה של מגמת שינוי בגישה זו, וכיום החברה המזרח ירושלמית נעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות⁷. מגמות אלה מדגישות את החיוניות ואף את

- 1 בדוח זה המונח "מזרח ירושלים" מתייחס לשכונות הערביות בחלקי העיר שנוספו לה ב-1967; "מערב ירושלים" מתייחס לכלל השכונות היהודיות בירושלים, בכל חלקיה.
- 2 צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, שהוצא מכוח סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948; אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים (ק"ת 2065, עמ' 2694 (כ' בסיון התשכ"ז), (28.6.67)), שהוצאה מכוח סעיף 8א לפקודת העיריות [נוסח חדש]; כן ראו סעיף 5 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.
- 3 דברי ההסבר להחלטת ממשלה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18).
- 4 בדוח זה המונח "תושבי מזרח ירושלים" מתייחס לתושבי מזרח ירושלים שמעמדם האזרחי הוא של בעלי רישיון לישיבת קבע בישראל (תושבי קבע) או אזרחים.
- 5 בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11) (להלן - בג"ץ אבו לבדה), פס' 22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה. ראו גם בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".
- 6 למעט למשל הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי. מעמד התושבות שלהם נתון לבקרה וניתן לשלילה.
- 7 ראו בין היתר דוד קורן ובן אברהמי, "בין ארדואן לכחול-לבן: מזרח ירושלים על פרשת דרכים", **השילוח**, 4 (מאי 2017), עמ' 91 - 92.



 החברה המזרח

 ירושלמית נעה בין

 שתי מגמות: בין

 רצון להשתלב

 כלכלית בישראל

 ובין תחושת עוינות

 וחוסר שייכות.

 מגמות אלה

 מדגישות את

 החינויות ואף את

 ההשפעות

 האפשריות של

 פעילות לשיפור

 מצבה החברתי-

 כלכלי של

 אוכלוסייה זו

ההשפעות האפשריות של פעילות ממשלתית ועירונית לשיפור מצבם החברתי-כלכלי של תושבי מזרח ירושלים. זאת במסגרת החובה לנהוג בשוויון, אך גם לשם שיפור כלכלתה וחוסנה של ירושלים כולה ואף להגברת ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל.

ב-2016 חיו כ-75% מתושבי מזרח ירושלים מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים ו-52% מהאוכלוסייה הערבית בכלל המדינה. 81% מהילדים במזרח ירושלים חיו בעוני. גם השתתפות האוכלוסייה בחיי הכלכלה והתעסוקה של העיר מועטה, והדבר מדגיש את הצורך העמוק בשירותים חברתיים. למצב זה מצטרפים פערים ברוב התשתיות והשירותים במזרח ירושלים לעומת מערבה: בין היתר, פערים בחינוך ובהשכלה גבוהה ואי ידיעת עברית, וכן פערים בתחבורה, בכמות מבני הציבור ושטחי הציבור, בתברואה ובשירותים העירוניים. בניית מכשול "עוטף ירושלים" (להלן - הגדר) בין ירושלים לבין אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), שנועדה לספק מענה לאיומים ביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל, הותירה מחוץ לגדר תושבי ירושלים החיים במחנה הפליטים שועפאט ובכפר עקב (שבשטח ירושלים), כך שעליהם להיכנס לירושלים דרך מעברים מוסדרים לשם תעסוקה וצריכת שירותים. מציאות זו יצרה במזרח ירושלים חברה עם מאפיינים ייחודיים, שרבים בה חשים תחושות של קיפוח, מצוקה וייאוש⁸.

ביוני 2014 החליטה הממשלה לראשונה על טיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים, והקצתה כ-290 מיליון ש"ח למזרח העיר (להלן - החלטת הממשלה מ-2014)⁹. במקביל החלה עיריית ירושלים בעשור האחרון להפנות תשומת לב ומשאבים לצורך בסגירת פערים במזרח העיר בתחומים מסוימים. במאי 2018 החליטה הממשלה על יישום תוכנית רב-שנתית ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" (להלן - החלטת הממשלה מ-2018)¹⁰, בתקציב של כשני מיליארד ש"ח. החלטה זו נגעה בתחומי התחבורה, התשתיות, התעסוקה והחינוך, וביקשה לעודד את השתלבות תושבי מזרח ירושלים בהשכלה גבוהה בישראל, בכלכלה ובתעסוקה איכותית ולצמצם פערי תשתיות ותכנון.

דוח זה מתמקד בשירותים החברתיים - בעיקר בתחומי החינוך והרווחה - שבחלקם חלה חובה על פי דין לספקם. אלו שירותים שהחלטת הממשלה מ-2018 אינה מתייחסת אליהם במישרין, או שהתייחסותה חלקית באופן שגם אם תיושם ההחלטה באופן המיטבי, עיקר הבעיה תיוותר על כנה, וימשיכו להתקיים פערים עמוקים בכמות ובאיכות של השירותים הניתנים לאוכלוסייה במזרח ירושלים בהשוואה למערב העיר ולכלל מדינת ישראל. אי-צמצום הפערים הללו פוגע ביכולת אוכלוסיית מזרח ירושלים לשפר את מצבה

8 הדבר עלה בין היתר בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים במזרח ירושלים.

9 "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה", החלטה 1775 של הממשלה ה-33 (29.6.14).

10 החלטה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18), שהתקבלה במהלך ביצוע הביקורת.

החברתי-כלכלי, והדבר עשוי להעמיק את המצוקות בקרבה ולסכן את חוסנה של ירושלים כולה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים החברתיים בתחומי החינוך והרווחה שמציעות הרשויות השונות לתושבי מזרח ירושלים. הבדיקות נעשו בעיריית ירושלים (להלן - עיריית ירושלים או העירייה), במשרד החינוך, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה והרווחה), במשרד ירושלים ומורשת ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו בצה"ל וברשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

היות שמדובר בנושא אשר לו זיקה חזקה מאוד לציבור במזרח ירושלים, ונוכח מיעוט יחסי של מקורות מידע מחקריים ומהימנים על הנעשה בשטח ועל תחושות התושבים, רצונותיהם וצורכיהם, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף תושבים ממזרח ירושלים בהליך הביקורת (להלן - שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל מכלי ראשון, מפלח אוכלוסייה מגוון ככל הניתן, עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים ולצורכיהם בתחומים הנבדקים¹¹.

הליקויים העיקריים

פערים בחינוך במזרח ירושלים

בבתי ספר (להלן גם - בתי"ס) במזרח ירושלים למדו בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) כ-90,000 תלמידים¹². ניתן לזהות שני מאפיינים בעלי חשיבות במערכת חינוך זו: (א) שיעור נמוך (46%) של תלמידים בבתי הספר הרשמיים¹³; 35% מהתלמידים לומדים בבתי ספר שמעמדם הוא "מוכר שאינו רשמי" (להלן - מוכש"ר)¹⁴. (ב) שיעור גבוה של תלמידים הלומדים לפי תוכנית

11 בהליך השתתפו 42 תושבים במסגרת חמש קבוצות היועצות, ונבחנו בו בין היתר נושאי חינוך ותעסוקה, ניקיון, תרבות והמעברים בגדר. תהליך שיתוף הציבור שימש גם דוחות אחרים בקובץ דוחות זה.

12 לפי נתוני העירייה. הנתונים לגבי התלמידים וילדי הגן המובאים בדוח זה מתייחסים לנתונים העדכניים לשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018), אלא אם נאמר אחרת.

13 בתי ספר המוחזקים על ידי המדינה או על ידי העירייה.

14 19% נוספים לומדים בבתי ספר פרטיים שאינם מוכרים, קרי כאלה שאינם מתוקצבים על ידי המדינה והיא אינה מפקחת עליהם.



העירייה ומשרד
החינוך לא הגיעו
להסדרים כספיים
עם בתיה"ס
המוכש"רים לצורך
כיסוי עלויות לימודי
היסוד של
התלמידים, בהתאם
לפסיקת בג"ץ

הלימודים של הרשות הפלסטינית ("תווג'יהי"; להלן - התוכנית הפלסטינית) - כ-92% מהתלמידים בבתי הספר המוכרים במזרח ירושלים (רשמיים ומוכש"רים) - ורק כ-8% לומדים לפי התוכנית הישראלית.

אי-קיום החובה למתן חינוך חינם עקב מחסור בכיתות לימוד:

בבתיה"ס ובגני הילדים במערכת החינוך הרשמית במזרח העיר קיימות כיום כ-1,900 כיתות. להערכת העירייה, בשנת 2018 היו חסרות יותר מ-2,000 כיתות לימוד, לעומת כ-1,000 כיתות חסרות עשור קודם לכן. גם לאחר שתיושם התוכנית הקיימת של העירייה לבניית 990 כיתות לימוד שצפויה לתת פתרון חלקי למחסור בכיתות לימוד, המחסור בכיתות צפוי להימשך בשנים הקרובות. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, מתנהל בבג"ץ הליך משפטי בנושא המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים ובמערכה.

כפי שנקבע בפסק דין של בג"ץ משנת 2011 (בג"ץ אבו לבדה)¹⁵, המחסור החמור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים, אשר לא מאפשר קליטת ילדים במוסדות חינוך רשמיים, מוביל לפגיעה בזכותם החוקתית של הילדים במזרח ירושלים לשוויון בחינוך, וכמוה כפגיעה בזכות חוקתית הנתונה להם מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד נקבע בפסק הדין כי רבים מההורים לתלמידים ולילדי הגן נאלצים לשלם עד אלפי ש"ח בשנה למימון הלימודים של ילדיהם במוסדות חינוך מוכש"רים או לא-מוכרים.

בבג"ץ אבו לבדה נפסק כי על העירייה ומשרד החינוך "להפנות את התלמידים שבקשתם לחינוך רשמי נדחתה לבתי ספר שאינם רשמיים... ולהגיע להסדרים כספיים מתאימים עם מוסדות אלה, לצורך כיסוי עלויות לימודי היסוד של אותם תלמידים"¹⁶. אולם, על אף הזמן שחלף מאז מתן פסק הדין, העירייה ומשרד החינוך לא הגיעו להסדרים כספיים עם בתיה"ס המוכש"רים, ולא יידעו את ההורים לכ-64,000 תלמידים וילדי גן שאינם לומדים במערכת הרשמית בדבר זכותם האמורה, ובכך לא פעלו למיצוי זכויותיהם לחינוך בחינם.

ילדים שאינם רשומים בשום מוסד חינוכי מוכר: במזרח ירושלים

כ-23,000 ילדים בני 3 - 18 שאינם רשומים ומעולם לא נרשמו בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות, אף שחל לגביהם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. עיריית ירושלים לא אספה פרטים בדבר זהותם של ילדים אלה, מקום מגוריהם ודרכי ההתקשרות עימם, בניגוד לדין בנושא. לפיכך אין העירייה יודעת אם כל הילדים האלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן, והיא גם אינה יכולה ליידע אותם בדבר מסגרות החינוך המוכרות העומדות לרשותם. משרד החינוך ועיריית ירושלים כלל לא דנו בנושא זה, וגם אין בידם כל תוכנית או כוונה לאיתור מקום הימצאותם או מקום לימודיהם של ילדים אלה, ועל כן לא צפוי פתרון לבעיה זו בעתיד הנראה לעין.

15 בג"ץ אבו לבדה, פס' 43 - 44 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

16 בג"ץ אבו לבדה, פס' 64 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

המדינה מחמיצה
הזדמנות לקדם את
שילובם של תושבי
מזרח ירושלים
בתעסוקה
ובלימודים גבוהים
באמצעות הקניית
ידעת השפה
העברית לתלמידים

נשירת תלמידים: במזרח ירושלים כ-10,800 ילדים בני 6 - 18 שנשרו במצטבר מבתי הספר המוכרים. שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בין כיתה ט' לכיתה י"ב (בשנים 2015 - 2018) הוא 26.5%. קרי, כאחד מכל ארבעה תלמידים נושר. שיעור זה גבוה לא רק ביחס לממוצע הכלל-ארצי, העומד על 5.4%, אלא גם ביחס לשיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי (ללא מזרח ירושלים), העומד על 7.4%. בעיית הנשירה חמורה יותר בבתי הספר המוכש"רים מאשר בבתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים, ואולם משרד החינוך אינו מפעיל תוכניות למניעת נשירה בבתי ספר אלה, למעט במספר זעום של בתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית.

אף שילדי מזרח ירושלים מהווים כ-41% מילדי העיר, והילדים הנושרים הם בשיעור של כ-70% מכלל הילדים הנושרים בעיר, הקצו משרד החינוך והעירייה למזרח העיר רק כ-17% מהתקנים וכ-25% מהתקציב של היחידה לקידום נוער בעיר הפועלת למניעה של נשירה ולטיפול בה. מצב זה ככלל לא השתנה בשנים האחרונות, על אף הצרכים ולמרות ההקצאות בהחלטת הממשלה מ-2018.

אף על פי שתופעת הנשירה בקרב תלמידי מזרח ירושלים היא חריפה ומדאיגה והשלכותיה השליליות רחבות היקף, עד כדי סיכון לתלמידים עצמם ולסביבתם, משרד החינוך והעירייה לא עשו די לפתרון סוגיה זו. פעילות דלה זו למניעת נשירה פוגעת בשוויון החינוכי בין מזרח העיר למערבה. בכך גם עלולים להיפגע סיכוייהם של התלמידים הנושרים להשתלב בתעסוקה בעתיד.

הוראת השפה העברית במערכת החינוך: לאחר ששנים ארוכות הזניחו משרד החינוך ועיריית ירושלים את הוראת השפה העברית במזרח ירושלים, השליטה בשפה העברית של אוכלוסיית מזרח ירושלים היא ברמה נמוכה, ואינה מספקת לתקשורת אפקטיבית. שליטה בעברית חיונית כדי להשתלב בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, כדי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל וכן לניהול תקשורת עם רשויות המדינה, נותני שירותים מהמגזר הפרטי וגופים אחרים. הקניית שליטה בשפה העברית בקרב תושבי מזרח ירושלים תועיל הן לתושבי מזרח העיר המעוניינים ללמוד עברית, כפי שעלה בהליך שיתוף הציבור ובסקרים, והן למשק הישראלי ולחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win). ואולם, המדינה באמצעות משרד החינוך מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית לתלמידים, כמפורט להלן:

מיעוט שעות לימוד העברית: לכ-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים - שהם כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - מקצה משרד החינוך רק 71% (34 שעות שבועיות במהלך שנות לימודיהם) ו-44% (21 שעות שבועיות) בהתאמה משעות התקן המזערי ללימוד השפה העברית שמחויבים בהן התלמידים בחינוך הערבי ברחבי הארץ והתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הישראלית (48 שעות שבועיות). נוסף על כך, 36% מהתלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים לומדים אף פחות

משעות ההקצאה, הנמוכות ממילא, בגלל מחסור במורים לעברית. משרד החינוך מזניח הלכה למעשה כלי מרכזי ואפקטיבי בשילובם העתידי של תלמידי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל, ובפרט לגבי 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית.

היקף לימוד עברית חלקי בכיתות י"ב: העמדה המקצועית של העירייה היא שיש ללמד עברית עד סוף כיתה י"ב כדי לשמר את ידיעת השפה אצל התלמידים, וכי היעדר לימודי עברית בכיתה י"ב שוחק את ידיעת השפה שלהם. אך משרד החינוך והעירייה מקנים ל-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית במזרח ירושלים לימודי עברית בהיקף חלקי, או שכלל אינם מקנים להם לימודי עברית בשנים החשובות ללימוד העברית - השנים האחרונות ללימודים. במצב דברים זה ספק רב אם תושג המטרה שתלמידים אלה - הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - ישלטו בשפה העברית ברמה הנדרשת עם סיום לימודיהם.

קיצוץ בלימודי העברית של התלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית: בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) קיצץ משרד החינוך את מספר שעות לימוד העברית שהוא מקצה לכ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית - שהם כ-50% מהתלמידים במערכת המוכרת - בהשוואה למספר השעות שהקצה להם בשנת הלימודים שקדמה לה: מ-43 שעות שבועיות ל-34 שעות שבועיות. אם כן, אין למעשה הלימה בין היעד להעמקת הידע בעברית של תלמידי מזרח ירושלים על מנת לשלבם בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה, לבין יישומן בפועל.

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש: בהמשך להחלטת הממשלה מ-2018 קבע משרד החינוך יעד לידיעת העברית של התלמידים במזרח ירושלים: בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) 60% מתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית יקבלו במבחנים בעברית ציון 60 לפחות. יעד זה אינו משקף את ידיעת העברית הנדרשת לתלמידים בסוף כיתה י"ב. כמו כן, היעד מתייחס לכ-36% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת, ולכן ההשפעה הפוטנציאלית של לימודי העברית קטנה יחסית. זאת ועוד, בקביעת היעד לא הביא בחשבון משרד החינוך את 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית, וממילא לא הקצה משאבים לכך, אף שמדובר בתלמידים שלפחות חלקם לומדים בבתי"ס אלו רק בשל המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית.

הוראת העברית על ידי מורים שאינם מוכשרים לכך: רמת העברית של המורים לעברית במזרח ירושלים נמוכה ביחס למורים דוברי ערבית כשפת אם בשאר חלקי הארץ. כמו כן, יותר משני שלישים (68%) מהמורים המלמדים עברית בבתי"ס במזרח ירושלים, הרשמיים והמוכש"רים, אינם בעלי הסמכה. אומנם משרד החינוך והעירייה מבצעים פעולות לשיפור מצב זה בחלק מהמערכת, אך לא לגבי כ-30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית.

פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים

העירייה והמשטרה
לא הסדירו ביניהן
שיטת פעולה
מתואמת, שתאפשר
להן להגיש טיפול
מהיר ומתאים
לילדים במצבי סיכון
בשכונות חוץ-גדר,
ולא הסדירו זאת מול
צה"ל

ב-40 השנים שמאז 1967 ועד 2007 (לערך) פיתחה העירייה שירותי רווחה במזרח העיר בקצב איטי, שלא הדביק את הצרכים העצומים שם וגם לא סגר את הפער מול היקף השירותים שניתן במערבה. על אף הרחבה משמעותית של ההשקעה במזרח העיר בשנים האחרונות על בסיס החלטות הממשלה משנת 2014 ומשנת 2018 ומתקציב העירייה, ההשקעות אינן מתייחסות לתחומים רבים בשירותי הרווחה במזרח העיר ובפרט לסוגיות התשתית של מחסור בעובדים סוציאליים, בלשכות רווחה ובשירותים המותאמים לילדים בסיכון, לאנשים עם מוגבלות ולקשישים. בתחומים אלה עדיין שורר פער גדול בהיקף השירות בין מזרח העיר למערבה ולשאר הארץ, בפרט נוכח הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה.

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר: מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב נמצאים בשטח השיפוט של העיר ירושלים וגרים בהם תושבי קבע של ירושלים, אך הם מצויים ממזרח ומצפון לגדר (להלן - שכונות חוץ-גדר). בשכונות אלה שוררת מציאות קשה במיוחד מבחינת חברתית-כלכלית, התשתיות במצב ירוד ובפועל שוררת בהן משילות חלקית בלבד. בשל הצורך להגן על העובדות הסוציאליות לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - עו"סיות לחוק הנוער), הוצאו הנחיות שבעטיין יש להן קושי ממשי לטפל בילדים בסיכון או לערוך ביקורי בית בשכונות חוץ-גדר. זאת ועוד, למשטרה יכולת נמוכה לאכוף שם את החוק הפלילי, ובפרט במקרי אלימות במשפחה. אף אם ידווח לרשויות על ילד (עד גיל 18) המצוי בסכנה מיידית, כגון ילד שסובל מאלימות פיזית או מינית בביתו, אין ערובה שאלה יגיעו אליו ויטפלו בו בפרק זמן סביר.

אף במקרים שבהם ציווה בית משפט על הוצאת ילד מביתו, בשל סכנה גבוהה לה הוא חשוף שם, ועל העברתו למשמורת במקום חסות, עיריית ירושלים הנחתה את העו"סיות לחוק הנוער שלא לצאת לביצוע צווים בשכונות חוץ-גדר, גם לא בליווי המשטרה, בשל הסיכון הנשקף להן ועל בסיס ניסיון העבר. המשטרה מצידה אינה אמורה לבצע את הצווים ללא ליווי עו"סית לחוק הנוער (אלא אם קבע בית המשפט אחרת בצו). כפועל יוצא, במקרים שבהם אין שיתוף פעולה מצד הילד או סביבתו, אין למעשה כל מנגנון המאפשר להוציא ילדים בסיכון מביתם ולהעבירם למסגרת חסות. לפיכך היו מצבים שבהם ילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר, שהוצא לגביהם צו שיפוטי, שהו בביתם חודשים רבים במצב של סיכון ולעיתים במצב של פגיעה, עד שהעו"סיות לחוק הנוער והמשטרה הצליחו להחזירם למסגרת.

על אף זכותם של ילדים נזקקים בשכונות חוץ-גדר לקבל הגנה במצבים אלה ככל ילד אחר בישראל, גם במציאות הביטחונית השוררת בשכונות חוץ-גדר, העירייה והמשטרה לא הסדירו ביניהן שיטת פעולה מתואמת, שתאפשר להן להגיש טיפול מהיר ומתאים לילדים בסיכון בשכונות אלה, ולא הסדירו זאת מול צה"ל. יוצא שרשויות השלטון אינן עושות די כדי לממש את חובתן לספק לקטנים חסרי ישע את המענה הדרוש לביטחונם האישי במצבים שתוארו.

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים: שיעור ילדי מזרח ירושלים הוא 41% מילדי העיר, אך חלקם בקבוצת הילדים בסיכון בירושלים עומד על 48%.

טיפול חסר בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (תוכנית 360): אף על פי שאחד העקרונות המרכזיים של תוכנית 360 הוא הקצאה הוגנת של משאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות (כגון ערבים), חלקם של הילדים בסיכון ממזרח ירושלים מכלל הילדים המשתתפים בתוכנית (32%) קטן משמעותית מחלקם בעיר כולה (48%). גם חלקו של התקציב המיועד לטיפול באוכלוסייה זו (25%) קטן מחלקה בעיר. סיכוייו של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית קטנים פי שניים מסיכוייו של ילד דומה במערב העיר. ואולם, אין למטה תוכנית 360 ולעיריית ירושלים תוכנית שמטרתה להרחיב את היקף הטיפול בילדים בסיכון תושבי מזרח ירושלים במסגרת התוכנית.

מחסור במסגרות חוץ-ביתיות ארוכות טווח לילדים בסיכון בני 0-8: בשל מחסור חריף במשפחות אומנה לילדי מזרח ירושלים, חלק מילדי מזרח ירושלים מתחת לגיל שמונה שהוחלט שיש לשבצם במסגרת חוץ-ביתית נותרים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם, לעיתים למשך תקופות ארוכות: בביתם, במסגרות חירום או בפנימיות שבהן ילדים בוגרים יותר, שהטיפול והחיים בהן אינם מותאמים לגילם הצעיר. עם זאת, במועד סיום הביקורת לא היה למשרד העבודה והרווחה מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדי מזרח ירושלים בני 0 - 6, וגם המענה לילדים בני 6 - 8 טרם גובש סופית. הצעדים שננקטו עד כה לא נעשו בקצב המתבקש מחומרת הבעיה.

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע וזקקים: אף ש-37% ממשקי הבית בירושלים שבהם אדם עם מוגבלות הם ממזרח העיר, חלקם של תושבי מזרח ירושלים עם מוגבלות המושמים בסידור חוץ-ביתי עומד רק על 16% מכלל המושמים במסגרות כאלו. למצב זה יש סיבות שונות. מכל מקום, עיריית ירושלים לא סיפקה לתושבי מזרח ירושלים עם מוגבלות מענה חלופי ומלא בקהילה: רק 25% מהאנשים עם מוגבלות המשתתפים בשירותים בקהילה בכלל ירושלים הם ממזרח. כמו כן, 17% מהקשישים בירושלים הם ממזרח העיר, אך חלקם מקרב אלה שהושמו בבתי אבות או דיור מוגן הוא 1% בלבד, ואין שום מרכז יום לקשישים במזרח העיר שישרת את אלה הנותרים בקהילה וזקוקים לטיפול.

מחסור בעובדים סוציאליים: גם לאחר תוספת משמעותית של משרות תקן למזרח העיר, מוקצים למזרח העיר רק כ-27% ממשורות התקן של העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים) המוצבים בלשכות הרווחה בעיר (129 מתוך 476 בעיר כולה). לפיכך מספר גבוה של פונים לרווחה ממתינים זמן רב מאוד להתנעת תהליך הטיפול, וגם עומס המטופלים לכל עו"סית במזרח ירושלים גדול ב-67% מזה שבמערבה. העומס על עו"ס לחוק הנוער במזרח ירושלים כפול כמעט מאשר במערב העיר. מצב זה עלול לפגוע באיכות הטיפול שמקבלים תושבי מזרח העיר, וילדים בסיכון ובמצוקה בעיקר, ובהתמודדות עם תושבי מזרח העיר הזקוקים לשירותי הרווחה אך אינם פונים לקבלם. על אף האמור, אגף הרווחה בעירייה לא פעל להמשיך ולהגדיל את תקן המשרות



הקצאות המשאבים
לשירותי הרווחה
במזרח ירושלים הן
לא סבירות, אינן
תואמות את צורכי
האוכלוסייה ואת
גודלה, ולכן אף אינן
מקיימות את עקרון
השוויון המהותי

של העו"סים במזרח העיר, כדי לשפר את השירות שם ולצמצם את הפערים מול מערבה.

מחסור בלשכות רווחה: כרבע מלשכות הרווחה בעיר ממוקמות במזרח ירושלים. במזרח ירושלים משרתת כל לשכת רווחה בממוצע שטח גיאוגרפי הגדול יותר מפי שניים מהשטח הממוצע שמשרתת לשכה במערב העיר. במצב של קישור תחבורתי רעוע בין שכונה לשכונה במזרח העיר, הדבר מביא לכך שרמת הנגישות ללשכות הרווחה במזרח העיר נמוכה ועלולה למנוע מתושבי המקום הנזקקים לשירותי הרווחה לפנות לקבלם. נוסף על כך, משרות התקן להנהלה, להדרכה ולמינהלה בלשכות הרווחה שבמזרח העיר מועטות מהנדרש וכן אינן הולמות את גודל האוכלוסייה הנזקקת, ומיעוט משרות אלה עשויות להוות "צוואר בקבוק" המעכב את מתן השירותים. גם מספר התושבים הפוטנציאליים שעל כל לשכה במזרח העיר לשרת חורג בהרבה מהתקן. אולם רק סמוך למועד סיום הביקורת החלה העירייה להתניע את תהליך הקמתם או שכירתם של מבנים נוספים ואיושם.

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים: העיר ירושלים מחולקת מינהלית לארבעה רובעי שירות, והתפיסה הניהולית בעירייה רואה בחלוקה מינהלית זו חלוקה המעידה על דמיון בצרכים, באופן שכל משאב יש לחלק באופן דומה בין ארבעת רובעי העיר. תפיסה זו מביאה לכך שלמזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים, כאילו היה רובע שווה בגודלו ובנזקקותו לכל אחד משלושת רובעי העיר האחרים (למשל, מוקצים לו כרבע מתקציב ההשמות, שהוא עיקר תקציב הביצוע של אגף הרווחה). ואולם, במזרח העיר מתגוררים לא רבע (25%) אלא 38% מתושבי העיר, ו-61% מתושבי העיר העניים. בשל כך - ונוכח הזנחה רבת-השנים, שיצרה פערים עצומים בין מערב העיר ובין מזרח העיר - אלו הקצאות לא סבירות, שאינן תואמות את צורכי האוכלוסייה ואת גודלה, ולכן אף אינן מקיימות את עקרון השוויון המהותי. בפועל, שיעור הרשומים ברווחה מקרב תושבי מזרח ירושלים הוא נמוך באופן יחסי, כך שרבים מבין התושבים הזקוקים לשירותי הרווחה אינם מקבלים טיפול. ההשקעה של השנים האחרונות הצליחה להקטין את החוסר, אך הפערים עודם רחבים ביותר, ולא נמצא שמשרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים הכינו תוכניות פעולה לסגירתם, לכל הפחות במסגרת תוכנית ארוכת טווח. המשך ההקצאות בשיעור זה משמעו העמקת הפערים, וזאת הן נוכח הגידול הטבעי באוכלוסיית מזרח העיר והן מפני שאי טיפול בבעיות רווחה עלול להוביל להעמקת המצוקות.

ההמלצות העיקריות

אי-קיום החובה למתן חינוך חינם עקב מחסור בכיתות לימוד: על העירייה ומשרד החינוך למלא את חובתן לאפשר לתלמידים ולילדי הגן לממש את זכותם לחינוך חינם במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכשרים, אם לא נמצא להם מענה במוסדות החינוך הרשמי. על העירייה -

כבר לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) - ליידע את ההורים לתלמידים ולילדי הגן שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית בדבר זכותם לפנות לעירייה בבקשה ללמוד במערכת הרשמית, וכי אם תידחה בקשתם תפנה אותם העירייה ללמוד במוסד חינוך מוכש"ר. זאת לאחר שהיא ומשרד החינוך יגיעו להסדרים הכספיים המתאימים עם אותו מוסד, כאמור בפסק הדין בבג"ץ אבו לבדה.

ילדים שאינם רשומים בשום מוסד חינוכי מוכר: על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי בהתאם לחובתם על פי דין כדי לאתר את מקום לימודיהם או הימצאותם של כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים שאינם רשומים במסגרת חינוכית כלשהי המוכרת לרשויות; עליהם גם להקים מאגר מידע של כל הילדים בגיל לימוד חובה במזרח ירושלים וליצור מנגנון אפקטיבי לאיתור ילדים לא רשומים גם בעתיד כדי להבטיח שיקבלו חינוך בסיסי.

נשירת תלמידים: נוכח ממדי הנשירה במזרח ירושלים, על משרד החינוך ועיריית ירושלים להגביר באופן משמעותי את פעילותם בסוגיית נשירת תלמידי מזרח העיר מהלימודים: לאתר תלמידים המצויים בסכנת נשירה ואת אלו שכבר נשרו, להגביר את פעילות היחידה לקידום נוער באזור זה ולפחות להשוותה למערב העיר, להפעיל את התוכניות הייעודיות שגיבש משרד החינוך לשם טיפול בבעיה זו בכל בתי הספר הזקוקים לכך, ובהם בתי הספר המוכש"רים, ולבדוק את האפקטיביות של אותן תוכניות, לפקח על הפעולות שבתי הספר נוקטים לטיפול בנשירה, ולהקצות לכל אלה את המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים.

הוראת השפה העברית במערכת החינוך:

מיעוט שעות לימוד העברית: על משרד החינוך לבחון את החסמים בנושא לימוד העברית בבתי"ס מזרח ירושלים ואת הדרכים להסרתם ולהרחיב ככל שניתן את היקף לימודי העברית של 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, זאת כדי שתלמידים אלה ילמדו ככל שניתן את מספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי העברית, וכדי לממש את היעד הממשלתי של קידום שילובם בתעסוקה ובהשכלה גבוהה בישראל. במסגרת הרחבת לימודי העברית כאמור, על משרד החינוך לשלב לימודי עברית גם בכיתות י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב הראשון.

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש: על משרד החינוך לבחון באיזו מידה היעד שקבע בתחום ידיעת העברית רלוונטי ואפקטיבי מבחינת התכלית העיקרית של לימודי העברית במזרח ירושלים, שהיא שיפור שילובם של האוכלוסייה בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל. כדי להגיע לשיפור זה, על היעד לכלול שיעור גבוה יותר של תלמידים ולהתייחס לרמת ידיעת העברית שלהם במועד הרלוונטי לכך - עם סיום לימודיהם בבתי הספר ובסמוך להשתלבותם בתעסוקה או בלימודים גבוהים. בהתאם ליעד, על המשרד לקבוע תוכנית ולהקצות משאבים להשגתו.

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר: על עיריית ירושלים - המעסיקה את העו"סיות לחוק הנוער, שנושאות באחריות לפי חוק



ההפרדה שיוצרת
הגדר אינה מפחיתה
מאחריות המדינה,
ובכלל זה העירייה,
לספק לילדים
ולחסרי ישע תושבי
ירושלים,
המתגוררים
בשכונות חוץ-גדר
שבתחום השיפוט
שלה, את ההגנה
הדרושה להם
במצבים של סיכון
מידי

לפקח על שלומם של הילדים שהוצאו לגביהם צווים לפי חוק הנוער, ועל משרד העבודה והרווחה - שאחראי מקצועית לעבודת העו"ס, לפעול בשיתוף גורמי הביטחון למציאת פתרונות למצב שבו צווי בית משפט להוצאת ילד מביתו בשל סכנה שהוא חשוף לה אינם מבוצעים. זאת, בלי להגביר את הסיכון לשלומן של העו"סיות לחוק הנוער. ההפרדה שיוצרת הגדר בין שכונות פנים-גדר לשכונות חוץ-גדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי מזרח ירושלים המתגוררים בשכונות חוץ-גדר שבתחום השיפוט של העירייה את ההגנה הדרושה להם במצבים שנשקף להם סיכון מידי. חומרת הסיכונים, היכולים להגיע עד כדי סכנת נפשות, מחייבת למצוא פתרון מותאם וייחודי בדחיפות. על כלל הרשויות הנוגעות בדבר - עיריית ירושלים, משרד העבודה והרווחה, משטרת ישראל וצה"ל - לשתף פעולה באופן הדוק ולקבוע הסדרים ברורים שיאפשרו מתן הגנה טובה ומהירה יותר לילדים ובני נוער תושבי ירושלים המצויים במצבי סיכון מוגבר בשכונות חוץ-גדר.

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים: על עיריית ירושלים, בשיתוף משרד העבודה והרווחה, לקדם את היקף הטיפול בילדי מזרח ירושלים במסגרת תוכנית 360, באופן שיהלום את צורכיהם ואת חלקם בתוך כלל אוכלוסיית הילדים בסיכון בעיר; ועל משרד העבודה והרווחה לגבש מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדים בסיכון ממזרח ירושלים בני 0 - 8.

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ולנזקקים: על הרשויות לבחון את המצב שבו תושבי מזרח ירושלים הנזקקים (אנשים עם מוגבלות וקשישים הזקוקים לטיפול) מקבלים היקף שירותים שאינו הולם את חלקם באוכלוסייה ואת הצורך הקיים, ולפעול בהקדם לשיפור משמעותי בו - הן בהיבט החוץ-ביתי והן בתחום השירותים בקהילה.

מחסור בעו"סים ובלשכות רווחה: על משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לשקול להשלים במהלך רב-שנתי משותף את התקינה הנדרשת לעו"סים במזרח ירושלים כדי לשפר את השירות לאוכלוסיית מזרח העיר, הזכאית לטיפול דומה בהיקפו ובאיכותו לטיפול הניתן במערב העיר. נוסף על כך, על העירייה להחיש את פתיחת הלשכות הנוספות במזרח העיר ולאישן באופן מתאים בשיתוף משרד העבודה והרווחה.

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים: נוכח המצוקות החריפות השוררות במזרח ירושלים והצורך להגן על ילדים וחסרי ישע במציאות זו, לצד המחסור היחסי בשירותי רווחה שיענו על מצוקות אלה, מחסור שאינו צפוי להיפתר גם אם תיושם החלטת הממשלה משנת 2018 באופן המיטבי - על עיריית ירושלים להפנות יתר תשומת לב ניהולית למזרח העיר ולפעול באופן אקטיבי כדי להמשיך ולצמצם את הפערים בין מזרח העיר למערבה בתחום שירותי הרווחה. על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לתת את הדעת על מיעוט הטיפול במזרח העיר, שבא לידי ביטוי במיעוט המטופלים ובתקציב הנמוך, ולפעול להכנת תוכנית - גם אם ארוכת טווח - להתאמת היקפי הטיפול במזרח העיר למצוקות הייחודיות הקיימות שם. על הגופים האמורים להתמקד בחוליות החלשות ביותר בחברה הנפגעות

מהחוסר המתואר, ובראש ובראשונה ילדים נזקקים וחסרי ישע, ולפעול קודם כול כדי לסייע להם.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים הערבים - כמעט 40% מתושבי הבירה - חבים ככלל בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים לכל הזכויות החברתיות ככל האזרחים. אוכלוסייה זו חיה בעוני קשה, וקיימים פערים עמוקים בכל תחומי החיים בינה ובין תושבי מערב העיר ושאר המדינה, ובכללם פערים ברמת השירותים החברתיים שהיא מקבלת. זאת בין היתר על רקע הזנחה בעבר מצד רשויות המדינה ורתיעה על רקע פוליטי-לאומי של חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים ממגע עם הרשויות. מתוך הכרה במחיר הכלכלי, הביטחוני והאנושי שיש למצב זה, החליטה הממשלה (ב-2014 וב-2018) לאמץ תוכניות רב-שנתיות לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים והקצנה לשם כך תקציב ניכר. משרדי הממשלה ועיריית ירושלים אכן החלו בשנים האחרונות לפעול ביתר שאת לשיפור שירותי החינוך והרווחה לאוכלוסייה זו. מדובר בהחלטות ובמהלכים משמעותיים, ויש בהם כדי להתחיל ולשפר היבטים שונים בתחומי החיים של האוכלוסייה במזרח ירושלים. שיפור מצבם של תושבי מזרח ירושלים ייטיב הן עם התושבים והן עם המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).

עם זאת, רשויות המדינה אינן מממשות את אחריותן כנדרש בכמה תחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין: חינוך לכול, מגיל שלוש עד סוף התיכון ובחינם; והגנה על ילדים נזקקים וחסרי ישע, ובכלל זאת בשכונות חוף-גדר. זאת ועוד, בכמה היבטים מרכזיים בשירותי החינוך והרווחה, המענה של רשויות המדינה לתושבי מזרח ירושלים חלקי ביותר, והן אינן פועלות די על מנת לשפרו: לימוד השפה העברית בהיקף נמוך מהנדרש לתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (92% מהתלמידים), ובפרט לאלה הלומדים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (40% מהתלמידים), שרבים מהם נאלצים ללמוד בבתי ספר אלה עקב מחסור בכיתות לימוד בבתי הספר הרשמיים. כך פוחתים סיכוייהם של התלמידים להשתלב בעתיד בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, וכן בלימודים גבוהים בישראל. הרשויות גם לא שיפרו די הצורך את ההיקף והנגישות של שירותי הרווחה לתושבים נזקקים ממזרח העיר, באופן שיינתנו ביחס הולם לניתן במערב העיר ולנוכח המצוקות החמורות במזרח.

על רשויות המדינה - ובפרט עיריית ירושלים, משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול כל אחת בתחום אחריותה ובשיתוף פעולה על פי הנדרש כדי לשפר את שירותי החינוך והרווחה במזרח ירושלים, ובפרט בתחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין כמפורט בדוח זה. בכלל זה, על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול בשיתוף משטרת ישראל וצה"ל למימוש אחריות המדינה להגנה על ילדים במצבי סיכון

בשכונות חוץ-גדר. כפי שאף הכירה בכך הממשלה, המצוקות והפערים העמוקים מחייבים שהרשויות יפעלו בדחיפות על מנת לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים, ובכך לחזק גם את חוסנה הכלכלי והחברתי של ירושלים ושל המדינה כולה.

موجز

خلفۃ عامّة

في حزيران من العام 1967، فرضت دولة إسرائيل قانونها ونفوذها وإدارتها على مساحة جغرافية في القسم الشرقي من القدس ومحيطها (في ما يلي: شرقي القدس)،¹ وضمّتها إلى منطقة نفوذ بلدية القدس.² بدءاً من العام 2014، اتخذت حكومات إسرائيل قرارات بشأن مخططات متعدّدة السنوات لمعالجة عينيّة وبؤريّة لسكّان شرقيّ القدس (انظروا ذلك في موضع لاحق)، على أساس الاعتراف بأنّ الوضع في شرقيّ القدس يتطلّب تعاملاً خاصاً على خلفيّة الفجوات الاجتماعية الاقتصادية بينها وبين غربيّ المدينة، وبينها وبين سائر السكّان العرب في الدولة، وكذلك بسبب شحّ الحلول الحكوميّة للتعامل مع هذه الفجوات.³

في العام 2016، سكن في القدس نحو 332,600 من السكّان العرب (وغالبيّتهم المطلقة في شرقيّ المدينة؛ في ما يلي: سكّان شرقيّ القدس)،⁴ ويشكّل هؤلاء نحو 38% من مجموع سكّان المدينة، ونحو 19% من مجمل السكّان العرب في إسرائيل. الغالبية العظمى من سكّان شرقيّ القدس يحملون تراخيص الإقامة الدائمة في إسرائيل (في ما يلي: مقيمون دائمون). يسري على المقيمين الدائمين القانون الإسرائيليّ بجميع جوانبه؛⁵ بعامّة تسري عليهم جميع الواجبات التي تفرضها الدولة، وحقّ لهم الحصول (تقريباً) على جميع حقوق المواطن الإسرائيليّ.⁶ بناء على مكانة سكّان شرقيّ القدس، يُستحقّ واجب الدولة أن تتعامل معهم على قدم المساواة، وتزويدهم بالخدمات الاجتماعية التي يتوافر لهم حقّ الحصول عليها.

الشريحة السكانية في شرقيّ القدس متنوّعة جدًّا، وقد امتنعت أجزاء منها سنيين طويلة عن التواصل مع السلطات، لأسباب سياسيّة - قوميّة، لكن السنوات الأخيرة تشهد نوعًا من التغيّر في هذا الاتجاه، وتجاذب المجتمع في شرقيّ القدس اليوم نزعتان: الرغبة في الانخراط الاقتصاديّ في إسرائيل، ومشاعرُ الداء وعدم الانتماء.⁷

- 1 في هذا التقرير، يتطرق المصطلح "شرقيّ القدس" إلى الأحياء العربيّة التي صمّت إلى المدينة في العام 1967؛ أمّا "عربيّ القدس" فيُتّرق إلى مُجَمَّل الأحياء اليهوديّة في القدس، في جميع أقسامها.
- 2 مرسوم ترتيبات الحكم والقانون (رقم 1)، 1967 الذي صدر وفقًا للمادّة 11ب من أمر ترتيبات الحكم والقانون، 1948؛ الإعلان عن توسيع مناطق بلدية القدس (ملفّ مرسومات 2065، ص 2694 (1967.28.6)). الذي صدر وفقًا للمادّة 18 من مرسوم البلديّات [صيغة جديدة]؛ راجعوا كذلك المادّة 5 من قانون الأساس: القدس عاصمة إسرائيل.
- 3 شروح للقرار 3790 الصادر عن الحكومة الرابعة والثلاثين (13.5.2018).
- 4 في هذا التقرير، يتطرق المصطلح "سكّان شرقيّ القدس" إلى سكّان شرقيّ القدس أصحاب الترخيص للإقامة الدائمة في إسرائيل (سكّان دائمين) أو المواطنين منهم.
- 5 ملفّ المحكمة العليا 5373/08 أبو لبدّة ضدّ **وزارة التربية والتعليم** (نُشر في بنك مَحْوَسَب، 6.2.2011) (في ما يلي: ملفّ العليا أبو لبدّة)، الفقرة 22 من قرار حكم القاضي فروكاتشيا. انظروا أيضًا في ملفّ هذه التقارير الفصل "معالجة الدولة للمكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس".
- 6 يُستثنى من ذلك، على سبيل المثال، الحقّ في التصويت والترشّح للكنيست الإسرائيليّ، والحقّ في الحصول على جواز سفرّ إسرائيليّ. مكانة الإقامة الدائمة قابلة لإعادة النظر وللمسحب.
- 7 انظروا أيضًا: دافيد كورين ويّين أفراهامي، "بين أردوجان والأزرق والأبيض: شرقيّ القدس على مفترق طرق"، **هشيلواح**، 4 (أ 2017)، ص 91-92.



تتجاذب المجتمع في
شرقي القدس نزعتان
متناقضتان: الرغبة في
الاندماج في إسرائيل،
والإحساس بالعدائية
 وعدم الانتماء. يشدد
وجود هاتين النزعتين
على أهمية
النشاطات التي
تسعى إلى تحسين
الوضع الاقتصادي
للسكان هناك، وعلى
التأثيرات المحتملة
لهذا التحسين

هاتان النزعتان تشددان على أهمية النشاط الحكومي والبلدي لتحسين الأوضاع الاجتماعية - الاقتصادية لسكان شرقي القدس وتأثيراته المحتملة، وذلك في إطار واجب تبني سياسة تتميز بالمساواة، وهو ما يُفضي إلى تحسين اقتصاد ومثانة القدس كلها، وتعزيز الأمن القومي لدولة إسرائيل.

في العام 2016، رزح نحو 75% من سكان شرقي القدس تحت خط الفقر، مقابل 29% من اليهود في القدس و 52% من السكان العرب في الدولة. وعاش 81% من الأطفال في شرقي القدس في حالة فقر. مشاركة السكان في الحياة الاقتصادية التشغيلية في المدينة ضئيلة، الأمر الذي يشدد على حاجتهم العميقة إلى الخدمات الاجتماعية. علاوة على ذلك، ثمة فجوات في معظم البنى التحتية والخدمات بين شرقي القدس وغربها، وهذه تتجسد في التربية والتعليم، والتعليم العالي، وعدم معرفة اللغة العبرية، بالإضافة إلى فجوات في المواصلات العامة، وفي كمية البنايات العامة، والمساحات المخصصة للجمهور، وفي النظافة العامة والخدمات البلدية. بناء جدار الفصل "غلاف القدس" (في ما يلي: الجدار) بين القدس ومنطقة يهودا والسامرة (الضفة الغربية) سعى إلى توفير الحلول للتهديدات الأمنية من مناطق الضفة الغربية تجاه دولة إسرائيل، لكنه أبقى سكان القدس في مخيم اللاجئين شعفاط وفي كفر عقب (في منطقة القدس) خلف الجدار، وبالتالي يجب على هؤلاء الدخول إلى القدس عبر معابر منظمة لغرض العمل وتلقي الخدمات. هذا الواقع خلق في شرقي القدس مجتمعاً يشعر الكثيرون من أفراده بالتمييز والضائقة والإحباط.⁸

في حزيران من العام 2014 قررت الحكومة، لأول مرة، التوجه لمعالجة شؤون سكان شرقي القدس على نحو مركز، ورصدت لهذا الغرض نحو 290 مليون شيكل (في ما يلي: قرار الحكومة من العام 2014).⁹ في المقابل، بدأت بلدية القدس في العقد الأخير بالاهتمام بشرقي القدس وتوجيه الموارد إليها بغية إغلاق الفجوات في مجالات معينة. لاحقاً، في العام 2018 على وجه التحديد، قررت الحكومة تطبيق خطة متعددة السنوات ابتغاء "تقليص الفجوات الاجتماعية - الاقتصادية، والتطوير الاقتصادي في شرقي القدس" (في ما يلي: قرار الحكومة من العام 2018)،¹⁰ بميزانية مقدارها نحو مليار شيكل. تطرّق هذه القرار إلى مجالات المواصلات والبنى التحتية والتشغيل والتربية والتعليم، وسعى إلى تشجيع سكان القدس على الانخراط في التعليم العالي في إسرائيل، وفي الاقتصاد والتشغيل النوعي، وإلى تقليص الفجوات في التخطيط والهيكل التحتية.

يتمحور التقرير الحالي في الخدمات الاجتماعية، ولا سيما في مجالات التربية والتعليم والرفاه الاجتماعي، والتي هنالك واجب قانوني يقضي بوجوب توفير غالبيتها. نتحدث في هذا الصدد عن خدمات لا يتطرق إليها قرار الحكومة من العام 2018 على نحو مباشر، أو يتطرق إليها تطرّقاً جزئياً، وبالتالي فحتى لو جرى تطبيق القرار على أحسن وجه، سيبقى المشكلة بغالبيتها على حالها، وستواصل الفجوات العميقة في كمية ونوعية الخدمات المقدمة للسكان في شرقي القدس مقارنةً بسكان شرقي القدس ودولة إسرائيل بعامة. عدم تقليص هذه الفجوات يُلحق الضرر بقدرة

8 ظهر الأمر -في ما ظهر- في مسار إشراك الجمهور الذي أجراه مكتب مراقب الدولة مع سكان من شرقي القدس.

9 "خطة تعزيز الأمن الشخصي والتطوير الاقتصادي - الاجتماعي في القدس لصالح عموم سكانها"، قرار الحكومة الـ 33 ذو الرقم 1775 (29.6.2014).

10 قرار الحكومة الـ 34 ذو الرقم 3790 (13.5.2018)، الذي أُتخذ خلال أعمال الرقابة.

סגן שרקי القدس على تحسين أوضاعهم الاجتماعية -الاقتصادية، وقد يعمق الضائقة في صفوفهم ويلحق الضرر بمثانة القدس برمتها.

الأنشطة الرقابية

في الفترة الواقعة بين كانون الثاني وتشيرين الثاني من العام 2018، قام مكتب مراقب الدولة بفحص الخدمات الاجتماعية في مجالات التربية والتعليم والخدمات الاجتماعية (الرفاه) التي توفرها السلطات المختلفة لسكان شرقي القدس. أجريت الفحوصات في بلدية القدس (في ما يلي: بلدية القدس -أو: البلدية)، وفي وزارة التربية والتعليم، وفي وزارة العمل والرفاه والخدمات الاجتماعية (في ما يلي: وزارة العمل والرفاه الاجتماعي)، وفي وزارة القدس والتراث، وفي شرطة إسرائيل. كذلك أجريت بعض الأنشطة الرقابية المكملّة في جيش الدفاع الإسرائيلي وفي السلطة القطرية للقياس والتقييم في التربية والتعليم.

وبما أن الحديث هو بشأن مسألة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجمهور في شرقي القدس، وبسبب شح مصادر المعلومات البحثية والموثوق بها حول الوضع الميداني، وحول أحاسيس السكان ورغبتهم واحتياجاتهم، فقد ارتأى مكتب مراقب الدولة أن يضيف إلى أدوات الرقابة سيرورة إشراك سكان من شرقي القدس في عملية الرقابة (في ما يلي: إشراك الجمهور). الهدف من إشراك الجمهور هو الحصول من مصدر أول على مواقف السكان حيال الخدمات التي يحصلون عليها وحيال احتياجاتهم في المواضيع التي خضعت للرقابة، وذلك من شريحة سكانية متنوعة قدر المستطاع.¹¹

النواقص الأساسية

فجوات في التربية والتعليم في شرقي القدس

في السنة الدراسية 2017-2018، ارتاد المدارس في شرقي القدس نحو 90,000 طالب.¹² يتفرد جهاز التعليم في شرقي القدس بأمرين أساسيين مهمين: (أ) النسبة المتدنية (46%) من التلاميذ الذين يرتادون المدارس الرسمية؛¹³ وارتداد 35% من التلاميذ مدارس تنضوي تحت تعريف "المعترف بها وغير الرسمية".¹⁴ (ب) نسبة عالية من الطلاب تدرس حسب المنهاج التعليمي التابع للسلطة الفلسطينية

11 شارك في المسار 42 من سكان شرقي القدس في إطار خمس مجموعات تشاورية، وفُحصت - في ما فُحص - مواضيع التربية والتعليم والتشغيل، والنظافة العامة، والثقافة، والمعايير في الجدار. جرى استخدام مسار إشراك الجمهور في تقارير أخرى في هذا التقرير.

12 هذا وفق بيانات البلدية. البيانات حول التلاميذ والأطفال في رياض الأطفال والبساتين التي تُعرض في هذا التقرير تتناول البيانات المستجدة للسنة الدراسية 2017-2018.

13 في المدارس التي هي بملكية الدولة أو البلدية.

14 19% يرتادون مدارس خاصة غير معترف بها، أي تلك التي لا تحصل على ميزانية من الدولة ولا تخضع للتفتيش من قبلها.

لم تتوصل البلدية
ووزارة التربية والتعليم
إلى ترتيبات مالية مع
المدارس المعترف بها
وغير الرسمية من
أجل تغطية تكاليف
التعليم للطلبة، وفق
ما ينص عليه قرار
حكم المحكمة العليا

("التوجيهي") (في ما يلي: المنهاج الفلسطيني) - نحو 92% من الطلاب في المدارس المعترف بها في القدس (الرسمية وغير الرسمية)، ولا تتعدى نسبة الذين يدرسون حسب المنهاج الإسرائيلي أكثر من 8%.

عدم تطبيق واجب توفير التعليم المجاني بسبب النقص في غرف التدريس: في المدارس وبناتين الأطفال في جهاز التعليم الرسمي 1,900 غرفة تدريسية، وبحسب المعطيات التي تقدمها البلدية، كان هناك نقص بنحو 2,000 غرفة تدريس في العام 2018 مقابل نقص بـ 1,000 غرفة تدريس قبل عشر سنوات. وحتى بعد أن تنفذ البلدية مخططات بناء 990 غرفة تدريسية (والتي ستوفر حلاً جزئياً للنقص في غرف التدريس)، يُتوقع أن يتواصل النقص في السنوات القادمة. في موعد إنهاء الرقابة في شهر تشرين الثاني من العام 2018، ما زال موضوع النقص في غرف التدريس في جهاز التربية والتعليم الرسمي في شرقي القدس وغربها يخضع لإجراء قضائي تناوله المحكمة العليا.

وكما حدّد قرار الحكم الذي أصدرته المحكمة العليا في العام 2011 (ملفّ المحكمة العليا أبو لبة)¹⁵، فإنّ النقص الخطير والحادّ في غرف التدريس في جهاز التعليم الرسمي في شرقي القدس لا يمكن من استيعاب التلاميذ في مؤسسات التعليم الرسمية، ويُفضي إلى انتهاك الحقّ الدستوري لتلاميذ شرقي القدس في المساواة في التعليم، ومثله كمثل انتهاك الحقّ الدستوري الممنوح لهم وفق "قانون الأساس: كرامة الإنسان وحرّيته". وحدّد قرار الحكم أيضاً أنّ الكثير من أهالي التلاميذ يجدون أنفسهم مرغمين على تسديد آلاف الشيكولات الإضافية في السنة لتمويل تعليم أبنائهم في مدارس معترف بها وغير رسمية، أو في مدارس غير معترف بها.

تحدّد في قرار حكم أبو لبة أنّ على البلدية ووزارة التربية والتعليم أن تقوموا بـ "توجيه التلاميذ الذين رُفض طلبهم للالتحاق بالمدارس الرسمية إلى المدارس غير الرسمية [...] وأن تتوصل إلى تسويات مالية ملائمة مع هذه المؤسسات، لغرض تغطية تكاليف التعليم الأساسي لهؤلاء التلاميذ".¹⁶ لكن البلدية ووزارة التربية والتعليم، وعلى الرغم من الوقت الذي مضى منذ إصدار قرار الحكم، لم تتوصل إلى ترتيبات مالية مع المدارس المعترف بها وغير الرسمية، ولم تبلغ أهالي نحو 64,000 تلميذ وطفل في البناتين الذين لا يرتادون الجهاز الرسمي بشأن حقوقهم المذكورة، وبالتالي لم يعمل هؤلاء على استنفاد حقهم في التعليم المجاني.

أولاد غير مسجلين في أيّ من المؤسسات التعليمية المعروفة: في شرقي القدس، لم يجر تسجيل نحو 23,000 طفل (في سنّ 3-18) في أيّ من أطر التعليم المعروفة لدى السلطات، على الرغم من أنّ "قانون التعليم الإلزامي، 1949" يسري عليهم. لم تقم بلدية القدس بتجميع تفاصيل حول هوية هؤلاء التلاميذ ومكان سكنهم وطرق الاتصال بهم، على العكس ممّا يستوجب القانون في هذا الشأن، ولا تعلم البلدية ما إذا كان هؤلاء (جميعهم أو جزء منهم) يدرسون في أطر تعليمية أم لا، وهي لا تستطيع إبلاغهم بشأن أطر التعليم المعترف بها التي يستطيعون ارتيادها. وزارة التربية والتعليم والبلدية لم تناقشا قط هذا الموضوع، وكذلك لا تتوافر لديهما خطة أو تيّ للعثور على مكان وجود أو تعليم هؤلاء الأولاد، وعليه لا يُتوقع أن تُحلّ هذه المشكلة في المستقبل المنظور.

15 ملفّ المحكمة العليا أبو لبة، الفقرتان 43 و 44 من قرار حكم القاضية فروكاتشيا.

16 ملفّ المحكمة العليا أبو لبة، الفقرة 64 من قرار حكم القاضية فروكاتشيا.

تضييع الدولة فرصة
تعزيز دمج سكان
شرقي القدس في
التشغيل والتعليم
العالي من خلال
إكساب معرفة اللغة
العبرية للطلاب

تسرب التلاميذ: في شرقي القدس، تسرب نحو 10,800 طالب على نحو تراكمي من المدارس المعترف بها. نسبة التسرب في صفوف تلاميذ شرقي القدس بين الصف التاسع والصف الثاني عشر (في الفترة الواقعة بين العامين 2015-2018) هي 26.5%؛ وهو ما يعني تسرب تلميذ واحد من بين كل أربعة تلاميذ. هذه النسبة ليست مرتفعة مقارنة بالمعدل القطري فحسب (5.4%)، بل كذلك مقارنةً بنسبة التسرب في مجمل المجتمع العربي (بدون شرقي القدس) والتي تصل إلى 7.4%. مشكلة التسرب في المدارس المعترف بها وغير الرسمية أكبر من نظيرتها في المدارس الرسمية في شرقي القدس، لكن وزارة التربية والتعليم لا تنفذ برامج لمكافحة التسرب في هذه المدارس، باستثناء عدد ضئيل من المدارس التي تدرس وفق المنهاج الإسرائيلي.

على الرغم من أن تلاميذ القدس الشرقية يشكلون نحو 41% من مجمل تلاميذ المدينة، والتلاميذ الذين يرسبون هم بنسبة نحو 70% من مجمل التلاميذ المتسربين في المدينة، على الرغم من ذلك لم تخصص وزارة التربية والتعليم والبلدية لشرقي المدينة سوى نحو 17% من الملاكات، ونحو 25% من ميزانية وحدة النهوض بالشبيبة التي تعمل على منع التسرب ومعالجته. هذا الوضع لم يتغير في السنوات الأخيرة، على الرغم من الاحتياجات، وعلى الرغم من الرصد المالي في قرار الحكومة.

على الرغم من أن ظاهرة التسرب في صفوف تلاميذ شرقي القدس حادة ومقلقة وتحمل إسقاطات واسعة النطاق، بما في ذلك تعريض الأطفال ومحيطهم لمخاطر جمّة، لم تعمل وزارة التربية والتعليم والبلدية بما فيه الكفاية لمعالجة هذه القضية. العمل الهزيل لمكافحة التسرب يمسّ بالمساواة التعليمية بين شرقي المدينة وغربيها. التسرب قد يلحق الضرر أيضًا بحظوظ التلاميذ الراقسين في الانخراط في سوق العمل مستقبلاً.

تدريس اللغة العبرية في جهاز التربية والتعليم: دراية سكان شرقي المدينة باللغة العبرية متدنية جداً وليست كافية لغرض الاتصال الناجع، وذلك على خلفية إهمال وزارة التربية والتعليم وبلدية القدس لتدريس اللغة العبرية في مدارس شرقي القدس. الدراية باللغة العبرية ضرورية للانخراط في سوق العمل بعامة، وفي العمل النوعي بخاصة، ولغرض الدراسة في مؤسسات التعليم العالي في إسرائيل وإدارة الاتصال مع سلطات الدولة، ومع مقدّمي الخدمات في القطاع الخاص وفي أجسام إضافية. إكساب الدراية باللغة العبرية لسكان شرقي القدس يفيد سكان شرقي المدينة الراغبين في تعلّم العبرية كما يُستشفّ من الاستطلاعات المختلفة ومن مسار إشراك الجمهور، ويفيد الاقتصاد الإسرائيلي والمجتمع الإسرائيلي بعامة (حالة Win-Win). لكن الدولة، من خلال وزارة التربية والتعليم، تُهدر الفرصة الكامنة في دمج سكان شرقي القدس في التشغيل وفي التعليم العالي في إسرائيل من خلال إكساب التلاميذ معرفة اللغة العبرية كما هو مفصّل في ما يلي:

شحّ في ساعات تدريس العبرية: تخصص وزارة التربية والتعليم لنحو 66,000 طالب يدرسون وفق المنهاج الفلسطيني في المدارس الرسمية والمدارس المعترف بها وغير الرسمية (ويشكلون نحو 92% من التلاميذ في جهاز التعليم المعترف به)، تخصص لهم ما لا يزيد عن 71% (34 حصّة أسبوعية خلال السنة الدراسية) و 44% (21 حصّة أسبوعية) -بالتالي- من ساعات الملاك الضئيلة لتعليم اللغة العبرية التي يُلزم بها التلاميذ في التعليم العربي في أنحاء البلاد، وكذلك تلاميذ شرقي القدس الذين يدرسون حسب المنهاج الإسرائيلي (49 ساعة أسبوعية). بالإضافة إلى ذلك،

36% من التلاميذ الذين يدرسون حسب المنهاج الفلسطيني في المدارس الرسمية يدرسون أقل من ساعات الرصد (المتدنية أصلاً)، وذلك بسبب النقص في عدد مدرّسي اللغة العبرية. وزارة التربية والتعليم تهمل أداة مركزية وفعّالة للدمج المستقبلي لتلاميذ شرق القدس في التشغيل والتعليم العالي في إسرائيل، ولا سيما في ما يتعلّق بالتلاميذ الذين يدرسون في المدارس المعترف بها وغير الرسمية حسب المنهاج الفلسطيني (وعددهم 30,000).

ساعات قليلة لتعليم العبرية في مرحلة الصفّ العاشر حتّى الصفّ الثاني عشر: الموقف الرسمي الذي تتبناه وزارة التربية والتعليم هو أنّه ثمة لزام لتدريس اللغة العبرية حتّى نهاية الصفّ الثاني عشر، بغية المحافظة على معرفة التلاميذ للغة العبرية، وأنّ عدم تدريس العبرية في الصفّ الثاني عشر يلحق الضرر بمعرفتها، لكن وزارة التربية والتعليم والبلدية يُكسيان 66,000 تلميذ يدرسون وفق المنهاج الفلسطيني في شرقي القدس تعلّمًا للعبرية منقوصًا، أو إنّها لا توفر لهم تعلم العبرية في السنوات المهمة (وهي سنوات الدراسة الأخيرة). حيال هذا الوضع، ثمة الكثير من علامات السؤال حول تحقيق الهدف المعلن: أن يحقق الطلبة الذين يدرسون وفق المنهاج الفلسطيني دراية باللغة العبرية عند إنجائهم دراستهم.

تقليص ساعات تدريس العبرية للتلاميذ في المدارس الرسمية التي تدرّس حسب المنهاج الفلسطيني: في السنة الدراسية 2018-2019، قلّصت وزارة التربية والتعليم عدد ساعات تدريس العبرية التي تُخصّص لـ 36,000 تلميذ يدرسون في المدارس الحكومية وفق المنهاج الفلسطيني، وبشكل هؤلأ نحو 50% من التلاميذ الذين يدرسون في جهاز التعليم المعترف به، وذلك مقارنة بعدد الساعات التي رصدتها الوزارة لهؤلأ في السنة الدراسية التي سبقتها: من 43 ساعة أسبوعية إلى 34 ساعة أسبوعية. من هنا يتبيّن عدم وجود ملاءمة بين الهدف المعلن المتمثّل في تعميق المعرفة باللغة العبرية لدى تلاميذ القدس الشرقية في سبيل دمجهم في العمل والتعليم العالي في إسرائيل (كما تحدّد فعليًا)، والتطبيق على أرض الواقع.

الهدف الذي وضعته وزارة التربية والتعليم لمستوى العبرية بعيد عمّا هو مطلوب: على ضوء قرار الحكومة الصادر عام 2018، قرّرت وزارة التربية والتعليم تحديد هدف كمّي لمعرفة اللغة العبرية في صفوف التلاميذ في شرقي القدس: في السنة الدراسية 2022-2023، سيحصل 60% من تلاميذ الصفّ الرابع والصفّ السادس والصفّ الثامن والصفّ العاشر، في المدارس الرسمية والمدارس المعترف بها غير الرسمية الذين يدرسون حسب المنهاج الإسرائيلي، سيحصلون على علامة 60 على الأقلّ في اختبارات اللغة العبرية. هذا الهدف الكمّي لا يعكس معرفة اللغة العبرية المطلوبة من الطلبة في مرحلة الصفّ الثاني عشر. علاوة على ذلك، يتعامل هذا الهدف مع شريحة صغيرة من الطلبة -نحو 36% من الطلبة في جهاز التعليم المعترف به-، ولذا فإنّ التأثير المحتمل لتعليم العبرية ضئيل نسبيًا. أضف إلى ذلك أنّ وزارة التربية والتعليم لم تأخذ بعين الاعتبار عند تحديد الهدف 30,000 تلميذ يدرسون في المدارس المعترف بها وغير الرسمية وفق المنهاج الفلسطيني، وبالتالي لم تخصّص موارد لهذا الأمر، على الرغم من أنّ الحديث هو بشأن طلبة يدرس قسم منهم على الأقلّ في هذه المدارس، لا لشيء إلا وجود نقص في غرف التدريس في جهاز التعليم الرسمي.

تدريس العبرية من قبل مدرّسين غير مؤهلين: مستوى العبرية لدى مدرّسي العبرية في شرقيّ القدس متدنيّ، مقارنةً بالمدرّسين الذين يتحدثون العبرية كلغة أمّ في سائر أنحاء البلاد. إضافة إلى ذلك، أكثر من ثلثي (68%) المدرّسين الذين يدرّسون العبرية في مدارس شرقيّ القدس، الرسميّة والمعتدّ بها غير الرسميّة، ليسوا مؤهلّين لتدريسها. وعلى الرغم من أنّ وزارة التربية والتعليم تتخذ خطوات وإجراءات لتحسين الوضع في جزء من الجهاز، لا ينسحب الأمر على التلاميذ الذين يدرّسون في المدارس المعتدّ بها وغير الرسميّة الذين يدرّسون وفق المنهاج الفلسطينيّ (وعددهم نحو 30,000 تلميذ).

فجوات في الخدمات الاجتماعيّة (خدمات الرفاه) المقدّمة لسكّان شرقيّ القدس

منذ العام 1967 حتّى العام 2007 (طوال أربعة عقود تقريباً)، قامت البلديّة بتطوير الخدمات الاجتماعيّة (خدمات الرفاه) في شرقيّ القدس بوتيرة بطيئة لم تلبّ الاحتياجات الهائلة والملحّة هناك، ولم تغلق الفجوة مع الخدمات التي توافرت في غربيّ المدينة. وعلى الرغم من الزيادة الملحوظة في الاستثمارات في شرقيّ المدينة في السنوات الأخيرة، بالاستناد إلى قراريّ الحكومة من العام 2014 ومن العام 2018، فإنّ هذه الاستثمارات لا تتطرق إلى مجالات كثيرة في الخدمات الاجتماعيّة في شرقيّ المدينة، ولا سيّما في قضايا الهياكل التحتيّة المتعلّقة بالنقص في العاملين الاجتماعيّين، وفي مكاتب الخدمات الاجتماعيّة، وفي الخدمات الملاءمة للأولاد الذين يقعون في دائرة الخطر، وللأفراد ذوي الإعاقات، وللمسنّين. في هذه المجالات، ما زالت تسود فجوة ضخمة في حجم الخدمات بين شرقيّ المدينة من جهة، وغربيّها وسائر مناطق البلاد من جهة أخرى، ولا سيّما على ضوء المميّزات الخاصّة للسكّان.

نواقص في حماية الأولاد الواقعين في دائرة الخطر في الأحياء التي تقع خلف الجدار: مخيم شعفاط وبلدة كفر عقب يقعان داخل منطقة نفوذ مدينة القدس، ويسكن فيهما مقيمون دائمون من القدس، لكنّهما بقيا خارج جدار الفصل (شرقه وشماله). ويعاني هذان الحيّان من واقع اجتماعيّ - اقتصاديّ صعب، ومن هياكل تحتيّة مهلهلة، وتمارس فيهما حوكمة جزئيّة فقط. وبسبب الحاجة إلى حماية العاملات الاجتماعيّات وفق "قانون الأحداث (العناية والرعاية)، 1960" (في ما يلي: عاملات اجتماعيّات لقانون الأحداث)، صدرت تعليمات تُصعّب عليهنّ معالجة الأولاد الذين يقعون داخل دائرة الخطر، أو إجراء زيارات بيتيّة في الأحياء التي تقع خارج الجدار. إضافة إلى ذلك، قدرة الشرطة على تطبيق القانون الجنائيّ في هذه الأحياء محدودة جدّاً، ولا سيّما في حالات العنف داخل العائلة. وحتّى إن بُلّغت الجهات المعنية بشأن طفل (حتّى سنّ الثامنة عشرة) يعاني من خطر مباشر (نحو عنف جسديّ أو جنسيّ في منزله)، فليس من المؤكّد أنّه سيصل أحدٌ إليه ويعالجه خلال مدّة معقولة.

كذلك في الحالات التي أمرت فيها المحكمة بإخراج طفل من بيته بسبب خطر كبير يحدّق به، ونقله إلى ملجأ لحمايته، أصدرت بلديّة القدس تعليمات للعاملات الاجتماعيّات لقانون الأحداث تقضي بعدم الخروج لتنفيذ الأوامر القضائيّة في الأحياء التي تقع خارج الجدار بسبب المخاطر التي تحيق بهنّ، وبسبب التجارب السابقة.

لم تقم البلدية
والشرطة بترتيب
طريقة عمل مشتركة
تمكّنها من تقديم
معالجة سريعة
وملائمة للأطفال الذين
يسكنون في الأحياء
التي تقع خلف الجدار
ويُخَدِّق بهم خطر
مباشر، ولم تقوما
بترتيب الأمر مقابل
سلطات الجيش

الشرطة من ناحيتها لا يُفترض فيها أن تنقذ هذه الأوامر بدون مرافقة عاملة اجتماعية لقانون الأحداث (إلا إذا حدّدت المحكمة غير ذلك في قرارها). كلّ هذا يتمخض عنه عدم توافر آلية تمكّن من إخراج الأطفال الذين يقعون داخل دائرة الخطر من بيوتهم ونقلهم إلى أطر تحميهم، إلا في الحالات التي يتوافر فيها تعاون من قبل الطفل أو محيطه؛ وعليه فقد كانت ثمة حالات عانى فيها أطفال من الخطر، إلى حدّ تعرّضهم للأذى في بيوتهم التي تقع خلف الجدار لأشهر طويلة، قبل أن تتمكّن العاملات الاجتماعيات لقانون الأحداث والشرطة من تنفيذ أمر المحكمة، وإعادتهم إلى الإطار.

على الرغم من حقّ الأطفال الذين في ضائقة في الأحياء التي تقع خلف الجدار بالحصول على الحماية في هذه الحالات، أسوة بالأطفال الآخرين في إسرائيل، لم تقم البلدية والشرطة بالتنسيق في ما بينهما بشأن طرق العمل الملائمة التي تمكّنها من تقديم علاج سريع وملائم للأطفال القابعين في دائرة الخطر في هذه الأحياء، ولم تقوما بالتنسيق الأمر مع الجيش. من هنا يتّضح أنّ السلطات لم تعمل بما فيه الكفاية للقيام بواجبها في توفير الحماية للأطفال والأولاد العاجزين في الحالات التي جرى توصيفها أعلاه.

معالجة منقوصة للأطفال الواقعين في دائرة الخطر في شرقيّ القدس:
تبلغ نسبة أطفال شرقيّ القدس من مجمل أطفال المدينة 41%، لكن نسبتهم من مجموعة الأطفال الذين يقعون في دائرة الخطر في القدس تبلغ 48%.

معالجة منقوصة في الخطة القومية للأطفال والشبيبة الواقعين في دائرة الخطر (الخطة 360): على الرغم من أنّ أحد المبادئ الرئيسية لـ "الخطة 360" هي الرصد المنصف للموارد للفئات السكانية المختلفة (كالعرب مثلاً)، فإنّ حصة أطفال شرقيّ القدس الذين يقعون في دائرة الخطر (32%) أقلّ بكثير من نسبتهم في المدينة كلّها (48%)، وحصّتهم في الميزانية المُعدّة لمعالجة هذه الشريحة (25%) أقلّ من حصّتها السكانية في المدينة. حظوظ الطفل الواقع في دائرة الخطر من شرقيّ القدس للحصول على معالجة ورعاية في البرامج تقلّ بضعفين عن حظوظ طفل مشابه في غربيّ المدينة. على الرغم من ذلك، لا تتوافر لدى "الخطة 360" وبلدية القدس خطة تهدف إلى توسيع نشاط معالجة الأطفال الواقعين في دائرة الخطر من سكان شرقيّ القدس.

نقص في الأطر الطويلة الأمد خارج المنازل للأطفال الواقعين في دائرة الخطر أبناء 0-8: بسبب النقص الحادّ في العائلات الحاضنة لأطفال شرقيّ القدس، فإنّ جزءاً من أطفال شرقيّ القدس تحت سنّ الثامنة الذين تقرّر إدخالهم إلى إطار خارجيّ يبقون في أطر لا تلائم احتياجاتهم، ولفترات طويلة في بعض الأحيان (في بيوتهم وفي أطر طوارئ أو في أطر داخلية يمكث فيها أطفال أكبر منهم سنّاً)، ولا تلائم المعيشة فيها الأطفال الذين في مثل سنّهم. على الرغم من ذلك، وحتىّ إنهاء عملية الرقابة، لم توفر وزارة العمل والرفاه حلولاً للنقص في الأطر خارج المنزل لأطفال شرقيّ القدس أبناء 0-6 سنوات، ولم تستكمل وضع حلول لأبناء 6-8 سنوات. الإجراءات التي أُخذت حتّى الآن لم تنقذ بالوتيرة التي تستدعيها خطورة المشكلة.

نقص في حلول الرفاه للعاجزين والمحتاجين: على الرغم من أنّ 37% من الأسر التي تضمّ فرداً من ذوي الإعاقة هي من شرقيّ القدس، فإنّ حصة سكان شرقيّ القدس ذوي الإعاقات من المساكن خارج المنزل لا تتعدّى 16% من مجمل المدّرجين في هذه الأطر. ثمة جملة من الأسباب لنشوء هذا الوضع، لكن البلدية لم توفر لسكان شرقيّ القدس ذوي الإعاقة حلولاً بديلة وكاملة في داخل المجتمع

המחלי. 25% فقط מן דווי الإعاقات الذين ينخرطون في الخدمات المجتمعية في عموم القدس يأتون من شرقها. إضافة إلى ذلك، 17% من المسنين في القدس هم من شرقي المدينة، لكن حصّتهم في صفوف مَن أُدخلوا إلى "بيوت الآباء" أو السكن المحمي هي 1% فقط، وليس ثمة أيّ مركز نهاريّ للمسنين في شرقي القدس كي يخدم من بقوا داخل المجتمع المحليّ ويحتاجون إلى الرعاية والعناية.

نقص في العاملين الاجتماعيين: حتّى بعد الإضافة الكبيرة للوظائف التي خُددت وفق الملاكات المعيارية في شرقيّ المدينة، لم يخصّص لهذه المنطقة سوى نحو 27% من الوظائف للعاملين الاجتماعيين الذين يعملون في مكاتب الخدمات الاجتماعية في المدينة (129 من أصل 476 في أرجاء المدينة). لذا، العدد الأكبر من المتوجّهين إلى مكاتب الخدمات الاجتماعية (مكاتب الرفاه) ينتظرون مدّة طويلة إلى حين البدء بمعالجة شؤونهم، علماً أنّ العبء الملقى على كاهل كلّ واحدة من العاملات الاجتماعيات في معالجة المتوجّهين يفوق بنسبة مقدارها 67% العبء الملقى على عاتق العاملات الاجتماعيات في غربيّ القدس. هذا الواقع يُلحق الضرر بجودة المعالجة التي يحصل عليها سكّان شرقيّ القدس، ولا سيّما الأولاد الذين يعانون من الخطر والضائقة، ويحدّ من القدرة على التعامل مع السكّان الذين يحتاجون إلى الخدمات الاجتماعية لكنهم لا يتوجّهون للحصول عليها. على الرغم من كلّ هذا، لم يعمل قسم الشؤون الاجتماعية في البلدية على مواصلة زيادة وظائف العاملين الاجتماعيين في القدس الشرقية لغرض تحسين الخدمة وتقليص الفجوات مع القدس الغربية.

نقص في مكاتب الخدمات الاجتماعية: يقع ربع مكاتب الخدمات الاجتماعية في شرقيّ القدس، ويخدم كلّ مكتب هناك مساحة جغرافية أكبر بضعفين من المساحة التي يخدمها المكتب في غربيّ القدس، وإذا أخذنا بعين الاعتبار أنّ المواصلات بين الأحياء في المدينة الشرقية شحيحة ومتقطّعة، فإنّ مستوى منالّة مكاتب الخدمات الاجتماعية في شرقيّ المدينة شديد التّدني، وقد يحوّل دون توجّه السكّان الذين يحتاجون إلى الخدمات الاجتماعية ليحصلوا عليها. فضلاً عن ذلك، الوظائف المُعدّة للإدارة والإرشاد والإدارة المكتبيّة في مكاتب الخدمات الاجتماعية في شرقيّ القدس تقلّ عمّا تستوجب الأنظمة الداخليّة، ولا تلائم أعداد السكّان المحتاجين، وقد تشكّل قلة هذه الوظائف "عنق زجاجة" يؤخّر تقديم الخدمات. ينضاف إلى كلّ ما ذُكر أنّ عدد السكّان المحتمّلين، الذين يجب على كلّ مكتب من مكاتب الخدمات الاجتماعية في شرقيّ القدس أن يخدمهم، يفوق العدد المعياريّ بكثير، ولم تبدأ البلدية بإجراءات إقامة أو استئجار مبانٍ إضافية وإدخال العاملين الاجتماعيين إليها، إلّا عندما كانت عمليّة الرقابة توشك على الانتهاء.

نسبة قليلة من المعالجين وميزانيّة شحيحة للخدمات الاجتماعية: جرى تقسيم مدينة القدس من الناحية الإداريّة إلى أربعة أحياء خدماتيّة، وينطلق التوجّه الإداريّ في البلديّة من فرضيّة مُفادها أنّ هذا التقسيم يعكس تشابهاً في الاحتياجات. ثمة ضرورة لتقسيم كلّ واحد من الموارد على نحو متشابه بين أربعة أحياء المدينة. يحصل شرقيّ المدينة وفق هذا التقسيم على ربع الموارد، وكأنّه حيّ مشابه من حيث الحجم والاحتياجات لكلّ واحد من الأحياء الثلاثة الأخرى في المدينة (يحصل شرقيّ المدينة -مثلاً- على ربع ميزانيّة الإدراج الوظيفيّ، الذي يشكّل لبّ الميزانيّة التنفيذية لقسم الخدمات الاجتماعية).

الموارد التي رُصدت
للخدمات الاجتماعية
في شرقي القدس
شحيحة جدًا، ولا
تلائم احتياجات
السكان وأعدادهم،
وعليه فهي لا تطبق
مبدأ المساواة
الجوهرية

يسكن في شرقي المدينة 38% من سكانها وليس ربعهم (25%)، و61% من سكانها يقعون تحت خط الفقر. لهذا -وعلى ضوء الإهمال الذي تَواصلَ لسنين طويلة وخلق فجوات هائلة بين شرقي المدينة وشرقيها- فإن رصد الموارد وفق هذه الحسبة هو ضرب من العبث، ولا يلائم احتياجات السكان وعددهم، ولذا فهو لا يطبق مبدأ المساواة الجوهرية. عدد المسجلين فعليًا في مكاتب الخدمات الاجتماعية من سكان شرقي القدس قليل نسبيًا، لأن الكثير من السكان الذين يحتاجون إلى الخدمات الاجتماعية لا يحصلون على المعالجة. الاستثمارات التي شهدتها السنوات الأخيرة قلّصت النقص بعض الشيء، لكن الفجوات ما زالت هائلة، وتبين أن وزارة العمل والرفاه وبلدية القدس لم تقوما بإعداد خطط عمل لإغلاقها، ولا حتى في المخططات الطويلة الأمد. مواصلة الرصد بهذه النسبة يعني تعميق الفجوات بسبب الزيادة الطبيعية للسكان في شرقي القدس، ولأن عدم معالجة مشاكل الرفاه قد يُفضي إلى تعميق الضائقة.

التوصيات الأساسية

عدم التطبيق لواجب توفير التعليم المجاني على ضوء النقص في غرف التدريس: يجب على البلدية ووزارة التربية والتعليم أن تقوما بواجبهما، وأن تُمكنَا التلاميذ وأطفال مرحلة الصفّ البستان من ممارسة حقهم في التعليم المجاني في مؤسسات التعليم الرسمي، أو في المدارس المعترف بها وغير الرسمية إن لم تتوافر لهم حلول في مؤسسات التعليم الرسمي. يجب على البلدية (الآن، عشية السنة الدراسية 2019-2020) أن تُعلم أهالي التلاميذ وأطفال مرحلة الصفّ البستان الذين لا يرتادون مدارس جهاز التعليم الرسمي بشأن حقهم في التوجه إلى البلدية بطلب الدراسة في المدارس الرسمية، وبأنها (البلدية) ستقوم بتوجيههم إلى المدارس المعترف بها غير الرسمية إن رُفض طلبهم، وكلّ هذا بعد أن تتوصل البلدية ووزارة التربية والتعليم إلى ترتيبات مالية ملائمة مع المدارس المعترف بها وغير الرسمية، على نحو ما نصّ عليه قرار حكم المحكمة العليا في ملفّ أبو لبدة.

أولاد غير مسجلين في أيّ من الأطر التعليمية المعروفة: يجب على بلدية القدس ووزارة التربية والتعليم العملُ دونما تأجيل (وعلى نحو ما يمليه القانون) من أجل تبين مكان دراسة أو وجود نحو 23,000 ولد من سكان شرقي القدس لم يجرِ تسجيلهم في أيّ من الأطر التعليمية المعروفة لدى السلطات؛ وعليهما العمل على إقامة بنك معلومات حول جميع الأطفال والأولاد في سنّ التعليم الإلزامي في شرقي القدس، وخلق آلية ناجعة للعثور على الأولاد غير المسجلين (في المستقبل أيضًا) لضمان حصولهم على التعليم الأساسي.

تسرّب التلاميذ: يستبّ تسرّب التلاميذ في القدس الشرقية مرتفعة جدًا، ولذا يجب على وزارة التربية والتعليم وبلدية القدس أن تعزّزا على نحو ملحوظ نشاطهما لمكافحة هذه الظاهرة، وذلك من خلال تشخيص التلاميذ الذين يقعون في دائرة خطر التسرّب أو قد تسرّبوا فعليًا، وتعزيز نشاط وحدة النهوض بأبناء الشبيبة في هذه المنطقة، ومساواة الموارد التي تُرصد لهذا الغرض مع الموارد التي تُرصد للمدينة الغربية (على الأقل)، وتنفيذ البرامج العينية التي وضعتها الوزارة ابتغاء معالجة هذه المشكلة في جميع المدارس التي هي بحاجة إليها (والمدارس المعترف بها وغير



الفصل الذي خلقه
جدار الفصل لا يقلل
من مسؤولية الدولة
والبلدية في توفير
الحماية للأطفال
والعاجزين من سكان
القدس الذين يسكنون
في الأحياء التي تقع
خلف الجدار، ويعانون
من حالات الخطر
المباشر

الرسمية من بينها)، وفحص مدى فاعلية هذه البرامج، والإشراف على الأنشطة التي تنفذها المدارس في سبيل معالجة ظاهرة التسرب، ورصد الموارد والطواقم الإدارية المطلوبة لهذا الغرض.

تدريس اللغة العبرية في جهاز التربية والتعليم في شرقي القدس:

شُحَّ في ساعات تدريس اللغة العبرية: يجب على وزارة التربية والتعليم أن تدرس المعوقات في مجال تدريس العبرية في مدارس شرقي القدس وسُبلَ إزالتها، وأن توسع حجم تعليم العبرية لـ 66,000 تلميذ في شرقي القدس الذين يدرسون وفق المنهاج الفلسطيني، وتصل نسبتهم إلى 92% من التلاميذ في شرقي القدس، كي يتعلم هؤلاء العدد القليل من الحصص التي حدتها وزارة التربية والتعليم لموضوع اللغة العبرية، ومن أجل تحقيق الهدف الحكومي الذي ينص على النهوض بدمج سكان المدينة الشرقية في قطاع التشغيل وفي التعليم العالي في إسرائيل. في إطار توسيع تعليم العبرية، يجب على وزارة التربية والتعليم أن تُدرج تعليم العبرية ضمن المرحلة التعليمية الممتدة من الصف العاشر إلى الثاني عشر، وأن بدأ الأمر بعدد قليل من الساعات.

تدريس العبرية بواسطة مدرّسين غير مؤهلين: على وزارة التربية والتعليم والبلدية مواصلة العمل كي يقوم بتدريس العبرية معلّمون حاصلون على شهادة تأهيل لتدريسها. ويجب على وزارة التربية والتعليم أن تولي اهتمامًا خاصًا بأن يتعلم تلاميذ المدارس المعترف بها وغير الرسمية (وعددهم نحو 33,000، ويدرسون حسب المنهاج الفلسطيني) موضوع العبرية بواسطة مدرّسين مؤهلين لذلك.

الهدف الذي وضعته وزارة التربية والتعليم لا يفي بالمطلوب: يجب على وزارة التربية والتعليم أن تفحص ما إذا كان الهدف الذي حدته في مجال معرفة العبرية يمتّ بصلة للجدوى الأساسية من تعلم العبرية في شرقي القدس، وهي: تحسين دمج السكان في التشغيل وفي التعليم العالي في إسرائيل. في سبيل بلوغ هذا التحسين المتوخى، يجب أن يشمل الهدف نسبة عالية من التلاميذ، والتطرق إلى مستوى درايتهم باللغة العبرية في التوقيت المهم، ألا وهو نهاية دراستهم في المدرسة، وعندما يكونون على وشك الانخراط في العمل أو في التعليم العالي. يجب على الوزارة أن تبني الخطة وفق هذا الهدف، وأن تخصص الموارد في سبيل تحقيقه.

إخفاقات في حماية الأطفال الواقعيين في دائرة الخطر في الأحياء التي

تقع خلف جدار الفصل: بلدية القدس هي من تشقّل العاملات الاجتماعيات لقانون الأحداث واللواتي يتحمّلن المسؤولية القانونية في الإشراف على سلامة الأطفال الذين صدرت أوامر بشأنهم حسب قانون الأحداث، ولذا يجب عليها، وعلى وزارة العمل والرفاه الاجتماعي (المسؤولة المهنية عن عمل العاملات الاجتماعيات)، العمل بالتعاون مع الجهات الأمنية من أجل العثور على حلول للوضع الذي لا يجري فيه تنفيذ أوامر المحكمة بإخراج الطفل من بيته بسبب تعرّضه للخطر، وكلّ ذلك دون تعريض سلامة العاملات الاجتماعيات للخطر. الفصل الذي يخلقه الجدار (بين الأحياء الواقعة داخله وتلك التي تقع خلفه) لا يقلل من مسؤولية الدولة والبلدية في توفير الحماية للأطفال العاجزين سكان شرقي القدس الذين يسكنون في الأحياء التي تقع خلف الجدار في منطقة نفوذ البلدية، ويتعرّضون لخطر فوريّ ومباشر. في بعض الأحيان، يدور الحديث عن خطر ملموس يتهدّد حياة الأطفال، الأمر الذي يستوجب توفير حلّ عينيّ عاجل. يجب على جميع السلطات ذات الشأن (بلدية القدس، ووزارة العمل والرفاه، وشرطة إسرائيل، والجيش) أن تتعاون في ما بينها تعاونًا وثيقًا، وأن

تضع ترتيبات واضحة تمكّن من توفير استجابة أفضل وأسرع للأطفال والأحداث من أبناء القدس الذين يسكنون خلف الجدار ويدهمهم خطر كبير ومباشر.

معالجة منقوصة ناقصة للأطفال الواقعيين في دائرة الخطر في أرحاء شرقي القدس: يجب على بلدية القدس أن تتعاون مع وزارة العمل والرفاه الاجتماعي من أجل زيادة أحجام معالجة أطفال وأولاد شرقي القدس في إطار "الخطّة 360"، على النحو الذي يستجيب لاحتياجاتهم ويعكس حصّتهم من مجمل شريحة الأطفال الواقعيين في دائرة الخطر في المدينة؛ ويجب على وزارة العمل والرفاه الاجتماعي أن توفر حلولاً للنقص في أطر إسكائبة (خارج المنزل) للأطفال الذين في خطر من شرقي القدس للفئة العمرية 0-8.

نقص في حلول الرفاه للعاجزين والمحتاجين: يجب على السلطات أن تفحص الوضع الذي يحصل فيه سكّان شرقي القدس المحتاجون (ذوو الإعاقات، والمستنّون الذين يحتاجون إلى الرعاية والعلاج) على حجم علاجات لا يلائم حصّتهم السكائبة والحاجات القائمة، وعليها العمل على وجه السرعة في سبيل إدخال التحسينات، سواء أكان ذلك في مسألة الإسكان خارج البيت أم في مجال الخدمات داخل المجتمع المحلي.

نقص في العاملين الاجتماعيين وفي مكاتب الخدمات الاجتماعية: يجب على وزارة العمل والرفاه وبلدية القدس فحص إمكانيّة استكمال عدد العاملين الاجتماعيين في مكاتب شرقي القدس وفق ما تتطلب الملاكات المعيارية، من أجل تحسين الخدمة للسكّان الذين يحقّ لهم الحصول على رعاية ومعالجة مشابهة لتلك التي تُقدّم في غربي المدينة. علاوة على ذلك، على البلدية أن تسارع في فتح المكاتب الإضافية في شرقي المدينة وإدراج عدد كافٍ من الفرق المهنية فيها.

نسبة قليلة من المعالجين، وميزانيات شحيحة للخدمات الاجتماعية: على ضوء الضائقة الحادة التي يعاني منها سكّان شرقي القدس والحاجة إلى حماية العاجزين والأطفال، وإلى جانب النقص النسبي في الخدمات الاجتماعية التي توفر الحلول لهذه المشاكل (وهو نقص لن يُحلّ وإن جرى تطبيق قرار الحكومة من العام 2018 تطبيقاً تاماً)، على ضوء ذلك يجب على بلدية القدس أن تولي شرقي المدينة مزيداً من الاهتمام الإداري، وأن تعمل بطريقة ناجعة على مواصلة تقليص الفجوات بين شرقي المدينة وغربيها في مجال الخدمات الاجتماعية. يجب على بلدية القدس ووزارة العمل والرفاه أن تفحص أساس شحّ المعالجة في شرقي القدس (وهو ما ينعكس في قلة المعالجين وفي شحّ الميزانيات)، وأن تعمل على إعداد خطة (وإن كانت بعيدة الأمد) لملاءمة حجم المعالجة في شرقي القدس لطابع ونوع الضائقة التي يعاني منها السكّان هناك. على الجسمين المذكورين أن يركّزا على الشرائح الضعيفة الأكثر تضرراً من النقص المذكور، وعلى رأسهم الأطفال المحتاجون والعاجزون، والعمل أولاً وقبل كلّ شيء على مساعدتهم.

تلخيص

يشكّل سكّان شرقي القدس نحو 40% من سكّان العاصمة، وتسري عليهم جميع الواجبات التي تفرضها الدولة عليهم، ويحقّ لهم الحصول على جميع الحقوق

الاجتماعية أسوأ بسائر المواطنين. تعاني هذه الفئة السكانية من فقر مدقع، وثمة فجوات عميقة في جميع مرافق الحياة بينها وبين سكان غربي المدينة وسائر مواطني الدولة، بما في ذلك فجوات في مستوى الخدمات الاجتماعية. تعود هذه الفجوات - في ما تعود إلى الإهمال السابق من قبل سلطات الدولة، وإلى امتناع شرائح معينة من سكان شرقي القدس من الاتصال مع السلطات المختلفة لأسباب سياسية قومية. من خلال اعتراف الحكومة بالأثمان الاقتصادية والأمنية والبشرية لهذا الوضع، قرّرت (في العام 2014، وفي العام 2018) تبني خطة متعددة السنوات لتحسين الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية لسكان شرقي القدس، وخصّصت لهذا الغرض موارد جمّة.

وفقاً لذلك، بدأت الوزارات الحكومية وبلدية القدس في السنوات الأخيرة العمل بقوة أكبر على تحسين الخدمات في مجال التعليم والرفاه لهذه الشريحة السكانية. يدور الحديث عن قرارات وإجراءات مهمة جداً، ومن شأن تطبيقها أن يتيح البدء في تحسين مناح عديدة في حياة سكان شرقي القدس. تحسين أوضاع سكان شرقي القدس لن يعود بالفائدة على السكان فحسب، بل سيفيد كذلك الاقتصاد الإسرائيلي والمجتمع الإسرائيلي بعامّة (حالة Win-Win).

على الرغم من ذلك، لا تمارس سلطات الدولة مسؤولياتها على النحو المطلوب في عدد من المجالات التي تتحمّل فيها الدولة مسؤولية قانونية: التعليم المجاني للجميع من سنّ الثالثة حتّى نهاية المرحلة الثانوية، وحماية الأطفال المحتاجين والعاجزين، بما يشمل سكان الأحياء التي تقع خلف الجدار. علاوة على ذلك، الخدمات التي توفرها سلطات الدولة لسكان شرقي القدس في مناح مركزية من الخدمات التعليمية والاجتماعية منقوصة جداً، وهي لا تعمل على تحسينها: تعليم اللغة العبرية بحجم يقلّ عن المطلوب لطلبة المدارس التي تعمل وفق المنهاج الفلسطيني (92% من الطلاب)، ولا سيّما طلبة المدارس الذين يرتادون المدارس المعترف بها وغير الرسمية (40% من المجموع العام) حيث يُضطرّ الكثيرون منهم إلى ارتياد هذه المدارس بسبب النقص في غرف التدريس في المدارس الرسمية. على هذا النحو تتراجع فرص هؤلاء الطلبة للاندماج في سوق العمل، ولا سيّما في وظائف نوعية، وفي التعليم العالي في إسرائيل. السلطات لم تحسّن كذلك بما فيه الكفاية حجم ومناخية الخدمات الاجتماعية (خدمات الرفاه) للسكان المحتاجين من شرقي القدس على ضوء الضائقة الخطيرة في شرقي القدس، بحيث تتلاءم نسبياً مع الخدمات التي يحصل عليها سكان غربي المدينة.

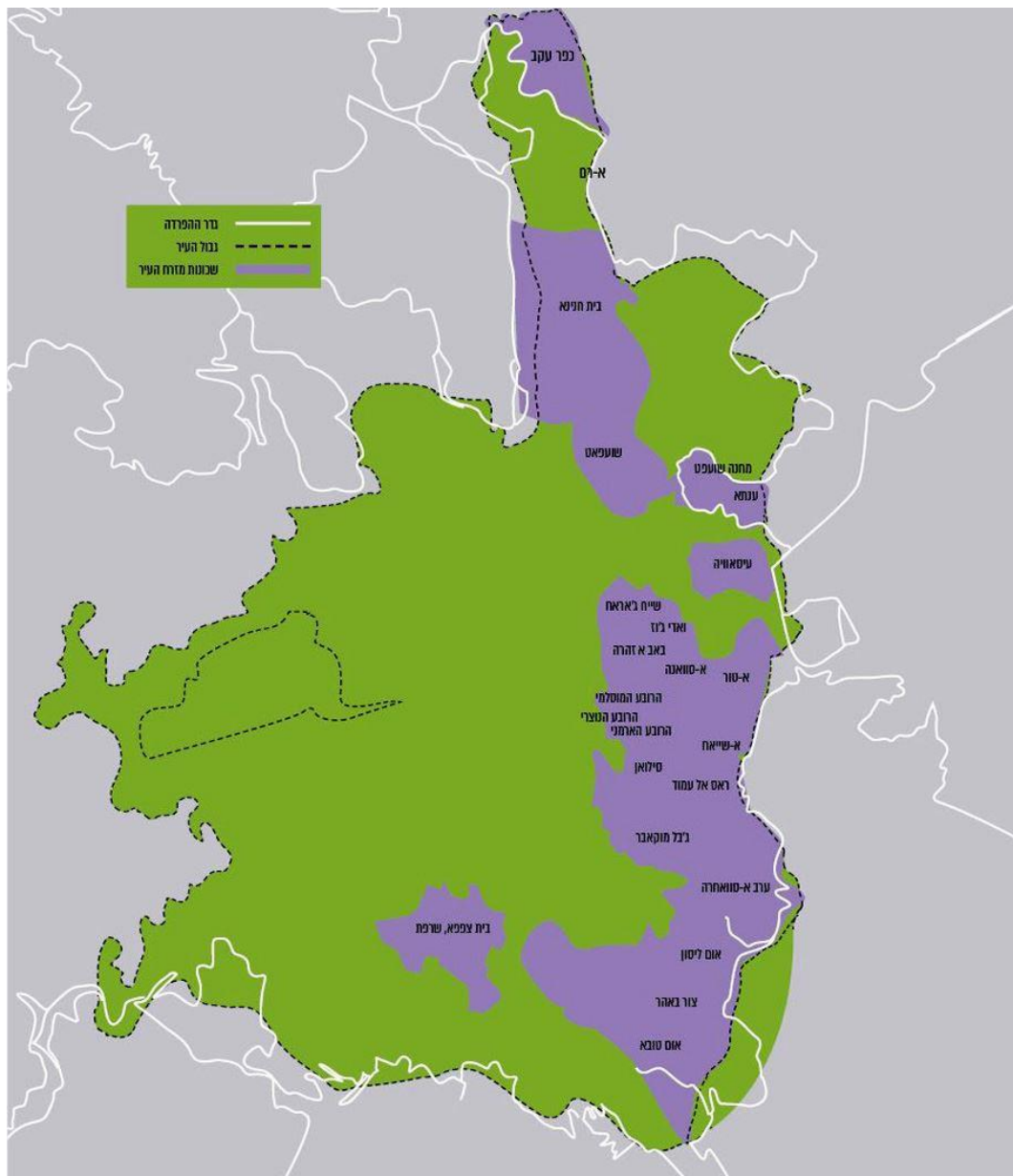
على سلطات الدولة، ولا سيّما بلدية القدس ووزارة التربية والتعليم ووزارة العمل والرفاه والخدمات الاجتماعية، أن تعمل -كلّ في إطار مسؤولياتها، ومن خلال التعاون المطلوب- من أجل تحسين خدمات التعليم والرفاه في شرقي القدس، ولا سيّما في المجالات التي تتحمّل مسؤوليتها الدولة وفق القانون كما هو مفصّل في هذا التقرير. كذلك يجب على بلدية القدس ووزارة العمل والرفاه العمل بالتعاون مع الشرطة والجيش من أجل تطبيق مسؤولية الدولة عن حماية الأطفال في حالات الخطر في الأحياء التي تقع خلف الجدار. الضائقة والفجوات العميقة التي أقرّت بها الحكومة تُحيّم على السلطات العمل على نحو فوريّ وعاجل من أجل تحسين الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية للسكان في شرقي القدس، الأمر الذي سيعزّز المتانة الاقتصادية والاجتماعية لمدينة القدس، وللدولة بعامّة.

מבוא

ביוני 1967 החילה מדינת ישראל את המשפט, השיפוט והמינהל שלה על שטח של כ-70 קמ"ר בחלק המזרחי של ירושלים וסביבותיה (להלן - מזרח ירושלים)¹, וצירפה אותו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים². החל מ-2014 החליטו ממשלות ישראל על תוכניות רב-שנתיות לטיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים (ראו להלן) על בסיס ההכרה שהמצב במזרח ירושלים דורש התייחסות ייחודית נוכח פערים חברתיים-כלכליים גדולים בינה ובין מערב העיר וכן בינה לבין האוכלוסייה הערבית בכלל המדינה, כמו גם בשל מיעוט המענים הממשלתיים להתמודדות עם פערים אלה³. להלן מפה המציינת את שכונות מזרח ירושלים בשטח השיפוט של העיר:

- 1 בדוח זה המונח "מזרח ירושלים" מתייחס לשכונות הערביות בחלקי העיר שנוספו לה ב-1967; "מערב ירושלים" מתייחס לכלל השכונות היהודיות בירושלים, בכל חלקיה.
- 2 צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, שהוצא מכוח סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948; אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים (ק"ת 2065, עמ' 2694 (כ' בסיון התשכ"ז, 28.6.67)), שהוצאה מכוח סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; כן ראו סעיף 5 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.
- 3 דברי ההסבר להחלטת ממשלה 3790 (13.5.18).

תרשים 1: שטח שיפוט העיר ירושלים ושכונות מזרח העיר⁴



המקור: עיריית ירושלים, 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 מפה זו היא לצורך המחשה בלבד של שכונות מזרח ירושלים ואינה מייצגת גבולות מדיניים.

החברה המזרח
ירושלמית נעה בין
שתי מגמות: בין רצון
להשתלב כלכלית
בישראל ובין תחושת
עוינות וחוסר שייכות.
מגמות אלה מדגישות
את החינויות ואף את
ההשפעות האפשריות
של פעילות לשיפור
מצבה החברתי-כלכלי
של אוכלוסייה זו

מי שהיו תושבי מזרח ירושלים ביוני 1967 הפכו בעלי רישיון לשיבת קבע בישראל (להלן - תושבי קבע), וילדיהם קיבלו מעמד זהה, כך שכיום רובם המכריע של תושבי מזרח ירושלים הם תושבי קבע. על תושבי הקבע חל המשפט הישראלי על כל היבטיו⁵: ככלל, הם חייבים בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, זכאים לכל הזכויות המגיעות לאזרח ישראלי, למעט למשל הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל והזכות לקבל דרכון ישראלי. כמו כן, מעמד התושבות שלהם נתון לבקרה וניתן לשלילה. מתוקף מעמדם של תושבי מזרח ירושלים נגזרת חובתה של המדינה לנהוג בהם בשוויון ולספק להם את השירותים החברתיים להם הם זכאים.

בשנת 2016 חיו בירושלים כ-332,600 תושבים ערבים (רובם המוחלט בשטחי מזרח העיר; להלן - תושבי מזרח ירושלים⁶), שהם כ-38% מכלל תושבי העיר וכ-19% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. לו מזרח ירושלים הייתה רשות מקומית בפני עצמה, היא הייתה העיר הערבית הגדולה בארץ.

אוכלוסיית מזרח ירושלים מגוונת מאוד - מבחינת רמת הדתיות, המוצא (עירוני/כפרי-פלאחי/בדואי), הזדהות פוליטית, דרגות מודרניזציה, הרמה החברתית-כלכלית, רמות ההשכלה, ידיעת עברית ועוד⁷. על כן קשה לזהות בה מגמה שלטת אחת. חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים נרתעו שנים רבות, על רקע פוליטי-לאומי, ממגע עם הרשויות העירוניות והממשלתיות, אך בשנים האחרונות ניתן לזהות התחלה של מגמת שינוי בגישה זו. מומחים מתארים את החברה המזרח ירושלמית כיום כנעה בין שתי מגמות: בין רצון להשתלב כלכלית בישראל ולראות בישראל את עתידה הכלכלי-תעסוקתי ובין תחושת עוינות וחוסר שייכות על רקע לאומי ועל רקע הזנחה בעבר של המדינה את מזרח העיר ותושביה⁸. מגמות אלה מדגישות את החינויות ואף את ההשפעות האפשריות של פעילות ממשלתית ועירונית לשיפור מצבם החברתי-כלכלי של תושבי מזרח ירושלים, וגם הממשלה הכירה בכך כאמור. זאת במסגרת החובה לנהוג בשוויון כלפי תושבי המדינה, אך גם לשם שיפור כלכלתה וחוסנה של ירושלים כולה ואף להגברת ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל.

- 5 בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה נ' שרת החינוך** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11) (להלן - בג"ץ אבו לבדה), פס' 22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".
- 6 בדוח זה המונח "תושבי מזרח ירושלים" מתייחס לתושבי מזרח ירושלים שמעמדם האזרחי הוא תושבי קבע או אזרחים.
- 7 אמנון רמון, **תושבים, לא אזרחים - ישראל וערביי מזרח-ירושלים, 1967 - 2017** (2017) (להלן - **תושבים, לא אזרחים**), עמ' 63.
- 8 ראו בין היתר דוד קורן ובן אברהמי, "בין ארדואן לכחול-לבן: מזרח ירושלים על פרשת דרכים", **השילוח**, 4 (מאי 2017), עמ' 91 - 92.

תמונת המצב במזרח ירושלים

מצב רוב התשתיות והשירותים במזרח ירושלים ירוד לעומת מערבה. גם השתתפות האוכלוסייה בחיי הכלכלה והתעסוקה של העיר מועטה, והדבר מדגיש את הצורך העמוק בשירותים חברתיים:

1. **עוני ומצוקות חברתיות-כלכליות:** אף שירושלים כולה היא עיר ענייה⁹, העוני בקרב תושבי מזרח ירושלים בולט בהיקפו ובחריפותו. יתר על כן, בעשור האחרון גדלה תחולת העוני בקרבם (בעוד היא ירדה בקרב היהודים בעיר). ב-2016 חיו כ-75% מתושבי מזרח ירושלים מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים ו-52% מהאוכלוסייה הערבית בכלל המדינה. 81% מהילדים במזרח ירושלים חיו בעוני. גם צפיפות הדיור של תושבי מזרח ירושלים גבוהה במידה ניכרת מזו של תושבי מערב העיר¹⁰.

2. **השתתפות מועטה בשוק העבודה והכנסות נמוכות:** 85% מהנשים במזרח ירושלים לא עבדו כלל בשנת 2016, לעומת 41% מהנשים במערב העיר¹¹. רובם הגדול של הגברים עבדו (64%), אך רובם הועסקו במשלחי יד שבהם השכר נמוך (בשיעורים גבוהים בהרבה לעומת מערב העיר), וחלק ניכר עבדו במשרה שאינה תואמת את הכשרתם. ככלל, ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש במזרח ירושלים נמוכה מאוד, ועמדה על 40% מההכנסה לנפש של תושבי מערב העיר¹².

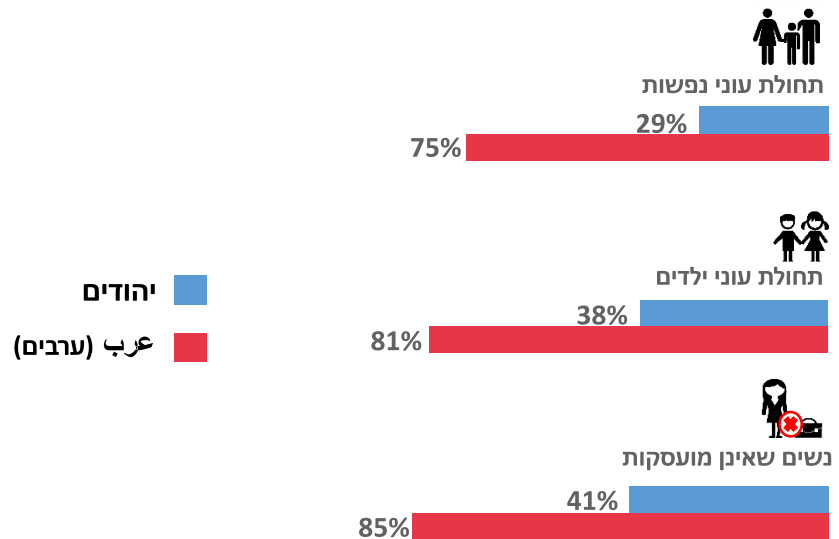
9 ב-2015 השתייכה ירושלים לאשכול 2 מתוך 10 במדד החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות; למ"ס, **אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015** (28.11.18), עמ' 2.

10 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **על נתוני ירושלים (2018)**, עמ' 56, 58, 62; **שנתונים סטטיסטיים לירושלים 2005 - 2018**, עיבוד לנתוני לוחות 1/ו, "תחולת העוני בישראל, בירושלים ובמחוזות".

11 מדובר על נשים בגיל 15 ומעלה; בגילי 25 - 64 80% מהנשים ממזרח ירושלים לא עבדו, לעומת 24% מהנשים היהודיות בעיר. עיבוד לנתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018** (להלן - **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**), לוח ז'1, "בני 15 ומעלה, ובני 64-25 (גילאי העבודה העיקריים) בישראל ובירושלים, לפי תכונות כוח העבודה, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2016".

12 **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**, לוח ז'9, "מועסקים העובדים בירושלים, לפי משלח יד, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2016"; מבקר המדינה, **פיתוח וחיוק מעמדה של ירושלים** (2018), עמ' 47.

תרשים 2: מדדי עוני ותעסוקה אצל יהודים וערבים בירושלים, 2016



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ומכון ירושלים למחקרי מדיניות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. **פערים בחינוך ובהשכלה גבוהה ואי ידיעת עברית:** בבתי הספר המוכרים¹³ במזרח ירושלים כ-92% מהתלמידים לומדים לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית ולא לפי זו של מדינת ישראל, ולכן התעודה שהם מקבלים בסיום לימודיהם לרוב אינה מוכרת בישראל. כמו כן, בעוד בשאר אזורי הארץ לומדים הרוב הגדול של התלמידים בבתי ספר רשמיים המוחזקים על ידי המדינה או העירייה, במזרח ירושלים רק 46% מהתלמידים לומדים בבתי ספר רשמיים (לרבות כאלו שבהם תוכנית הלימודים היא של הרשות הפלסטינית). בתחום ההשכלה הגבוהה - שיעור האקדמאים נמוך, והרוב הגדול (87%) של מחזיקי התארים קיבלו אותם ממוסדות שאינם ישראליים¹⁴, דבר המקשה על שילובם בעבודה מתאימה בישראל לאחר לימודיהם. נוסף על כך, חלק גדול מתושבי מזרח ירושלים אינם יודעים עברית כלל ולחלקם רמת שליטה נמוכה בעברית, וזאת גם ביחס לאזרחי ישראל הערבים.

4. **פערים בתחבורה, במבני ציבור ושטחי ציבור, בתברואה ובשירותים העירוניים:** הנגישות התחבורתית ודרכי הנסיעה בתוך מזרח ירושלים וכן בינה לבין מערב ירושלים לקויות, ובשל כך זמני ההתניידות של תושבי

13 בתי ספר שמתקצבים על ידי המדינה והיא מפקחת עליהם. ראו להלן בפרק "פערים בחינוך במזרח ירושלים".

14 מוסדות שאינם מפקחים על ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל, וחלק מהתעודות שהם מעניקים אינן מוכרות בישראל.

מזרח ירושלים ארוכים במיוחד. עובדה זו מקשה עליהם, בין היתר, להגיע למקומות עבודה, לאזורי מסחר ולמוסדות שבהם ניתנים שירותים חברתיים. מאפיין נוסף של מזרח ירושלים נוגע להיעדר הסדרת קרקעות, מחסור בתכנון ובנייה נרחבת ללא אישורים, דבר המקשה על הליכי תכנון ובנייה של מבני ציבור ושל שטחים ציבוריים. בתחום איכות החיים המדדים במזרח העיר נמוכים: שירותי התברואה והניקיון מועטים¹⁵; מבני תרבות וספורט, גינות ופארקים כמעט שאינם קיימים; תשתיות המים והביוב מיושנות ופגומות, באופן הגורם להצפות ולזיהומים; והיצע השירותים הממשלתיים והעירוניים נמוך. במציאות שתוארה קיים צורך גובר בשירותי רווחה לילדים ומבוגרים במצוקה ועם צרכים מיוחדים¹⁶, ומשפחות מתקשות לצאת מהמצוקה, שאף מעמיקה והולכת.

5. **מכשול "עוטף ירושלים" (הגדר):** גורם נוסף שהגביר את המצוקות במזרח העיר הוא בניית מכשול (להלן - הגדר) בין ירושלים לבין אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), שנועדה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל¹⁷. עד לבניית הגדר רבים מתושבי מזרח ירושלים ניהלו את חיי התעסוקה, המסחר, החברה והתרבות שלהם באיו"ש. ואולם, הגדר הפרידה את רובם מאזורים אלה, והגבירה את תלותם בשוק התעסוקה והמסחר הירושלמי. בניית הגדר גם הביאה לכך שתושבי קבע ירושלמיים שהתגוררו בפועל זמן מה באזורים סמוכים באיו"ש, מחוץ לשטחה של ירושלים, היגרו חזרה פנימה אל שכונות מזרח ירושלים, שהיו צפופות מלכתחילה, בעקבות חששם משלילת מעמד תושב הקבע שלהם בשל מקום מגוריהם. הדבר הוביל לעלייה במחירי הדירה במזרח ירושלים. מלבד זאת, כמה שכונות נותרו מחוץ לגדר (בייחוד מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב), אף שהן בשטח השיפוט של ירושלים ומתגוררים בהן תושבי ירושלים. על כן תושביהן צריכים להיכנס לירושלים דרך מעברים מוסדרים לשם תעסוקה וצריכת שירותים.

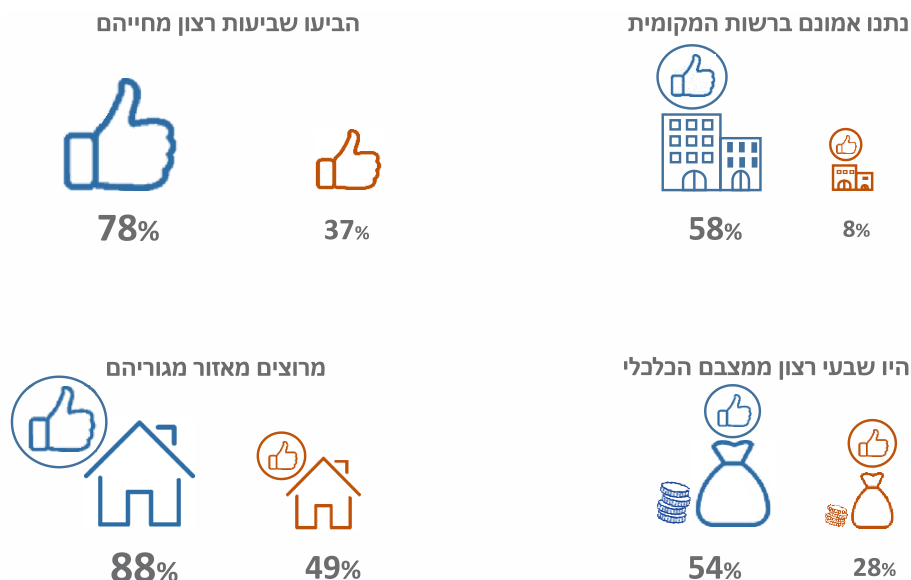
6. **תחושות סובייקטיביות של מצוקה וייאוש:** המציאות המתוארת, לצד ההיסטוריה והמעמד ("תושבי קבע") הייחודיים של תושבי מזרח ירושלים - הופכים אותם לקבוצה בעלת מאפיינים משלה, הן מול ערבים אזרחי ישראל והן ביחס לערבים תושבי איו"ש. להלן בתרשים 3 פערים בין תושבי מזרח ירושלים ומערבה בשביעות הרצון במגוון מישורים:

15 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פעולות עיריית ירושלים לשיפור ניקיון העיר".

16 ראו להלן בפרק "פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים".

17 ראו להלן בפרק "ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר"; מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'", עמ' 66 - 95; **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון", עמ' 13 - 59; **דוח שנתי 67ב** (2017), "פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון", עמ' 1797 - 1845. כן ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

תרשים 3: תחושות ועמדות, מזרח ירושלים ומערבה



מזרח ירושלים ■ מערב ירושלים ■

על פי נתונים מסקרי הלמ"ס מהשנים 2015, 2017 ו-2018¹⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבים ממזרח ירושלים, במסגרת דוח ביקורת זה, הצביעו המשתתפים על מצוקות רבות:

- "אחת הבעיות הקשות בשכונה זה שאין לילדים איפה לשחק אחרי הצהריים. הם רצים ברחובות ובין הזבל. אין גינה ציבורית, אין פחים" (אדריכלית בת 45, נשואה ואם לחמישה ילדים);
- "אין שירותים, אין תחבורה ציבורית, אין מדרכה, שלא לדבר על גינה למשחקי ילדים! תמיד מלוכלך ובלגן. כאוס גדול שאנחנו באמצע שלו. לאף אחד לא אכפת מאיתנו" (מורה בת 34, נשואה ואם לשני ילדים)¹⁹.

18 למ"ס, לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2015 - 2017) (מאי 2018), עמ' 16; לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2015 - 2016) (מאי 2017), עמ' 9; סקר של עיריית ירושלים מ-2017.

19 נושאים נוספים שצינו בתהליך שיתוף הציבור היו אלו: צפיפות כיתות הלימוד בבתי ספר עירוניים במזרח העיר, וכן האלימות, הרמה הנמוכה ותופעת הנשירה בהם; המחסור בגני ילדים עירוניים ומעונות מפקחים; הצורך בלימודי עברית לשם שילוב בתעסוקה; תחושות האפליה שהם חשים הן באספקת השירותים והן בבואם להשתלב בשוק התעסוקה, והייאוש הנלווה לכך.

פעילות ממשלתית ועירונית בשנים האחרונות

במשך יותר מארבעים שנה לא הקדישו עיריית ירושלים ורשויות המדינה מאמצים ייעודיים וממוקדים לטיפול בתושבי מזרח ירושלים. במשך השנים, תוכניות ממשלתיות רב-שנתיות לקידום האוכלוסייה הערבית בישראל ותוכניות לפיתוחה של העיר ירושלים²⁰ לא עסקו בתושבי מזרח ירושלים במישרין.

כאמור, ביוני 2014 החליטה הממשלה לראשונה על טיפול ממוקד בתושבי מזרח ירושלים. זאת במסגרת "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה" (להלן - החלטת הממשלה מ-2014), שהקצתה כ-290 מיליון ש"ח למזרח העיר²¹. ההקצאה הייתה עבור נושאים שונים ובהם אלו: הגברת הביטחון האישי, שדרוג תשתיות, חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, חברה ורווחה. בדיקה קודמת של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשלוש שנות יישומה הראשונות של התוכנית השפעתה הכוללת הייתה זניחה, והמיקוד שלה לא היה אפקטיבי דיו²². במקביל החלה עיריית ירושלים בעשור האחרון להפנות תשומת לב ומשאבים לצורך בסגירת פערים במזרח העיר בתחומים מסוימים.

נוכח לקחי יישום החלטת הממשלה מ-2014, ותוך הכרה בכך שהתקציב שהקצתה קטן מאוד ביחס לצרכים על מנת לייצר שינוי חברתי-כלכלי, החליטה הממשלה במאי 2017 להטיל על כמה משרדי ממשלה לגבש תוכנית חומש ממשלתית לצמצום פערים ולפיתוח כלכלי במזרח העיר (להלן - החלטת הממשלה מ-2017), לאור החשיבות שבטיפול ממוקד והוליסטי בצרכים אלה²³.

בהמשך לכך, במאי 2018, במהלך ביצוע הביקורת, החליטה הממשלה על יישום תוכנית רב-שנתית ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים" בתקציב של כשני מיליארד ש"ח²⁴ (להלן - החלטת הממשלה מ-2018). ההחלטה נגעה בתחומי התחבורה, התשתיות, התעסוקה והחינוך, וביקשה לעודד את השתלבות תושבי מזרח ירושלים בהשכלה גבוהה בישראל, בכלכלה ובתעסוקה איכותית ולצמצם פערי תשתיות ותכנון.

20 שלוש מהתוכניות לפיתוח ירושלים עסקו בפיתוח כלכלי (תוכנית הצמיחה, תוכנית מרום ותוכנית היובל), וארבע מהן עסקו בפיתוח תשתיות ואחזקה (שתי תוכניות לפיתוח אגן העיר העתיקה ושתי תוכניות לפיתוח מתחם הכותל המערבי). ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיוק מעמדה של ירושלים** (2018), בפרק "פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים", עמ' 14.

21 החלטה 1775 של הממשלה ה-33 (29.6.14). רובו של התקציב לא היה תוספתי, אלא מתוך התקציב הקיים של משרדי ממשלה שונים.

22 ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיוק מעמדה של ירושלים** (2018), בפרק "פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים", עמ' 46 ואילך.

23 החלטה 2684 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי" (28.5.17); כן ראו מבקר המדינה, **פיתוח וחיוק מעמדה של ירושלים** (2018), עמ' 49 - 50.

24 החלטה 3790 של הממשלה ה-34 (13.5.18). כמחצית הסכום הוא תקציב תוספתי, והיתר מתקציבי המשרדים והעירייה. כרבע מהסכום הוא תקציב שהקצאתו מותנית בתנאים שונים.

החלטת הממשלה מ-2018 מעמידה תקציבים לצורך מתן מענה לחלק מהפערים שהוצגו. על כן, משרד מבקר המדינה מצא לנכון לא לבחון בעת הזו את התחומים המטופלים בהחלטה במישרין. הבדיקה בדוח זה מתמקדת בשירותים החברתיים - בעיקר בתחומי החינוך והרווחה - שבחלקם חלה חובה על פי דין לספקם. אלו שירותים שההחלטה אינה מתייחסת אליהם במישרין או באופן מלא, ולכן גם אם היא תיושם באופן המיטבי, תיוותר עיקר הבעיה על כנה.

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את השירותים החברתיים בתחומי החינוך והרווחה שמציעות הרשויות השונות לתושבי מזרח ירושלים. הבדיקות נעשו בעיריית ירושלים (להלן - עיריית ירושלים או העירייה), במשרד החינוך, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה והרווחה), במשרד ירושלים ומורשת ובמשרת ישראל. בדיקות השלמה נעשו בצה"ל וברשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

היות שמדובר בנושא אשר לו זיקה חזקה מאוד לציבור במזרח ירושלים, ונוכח מיעוט יחסי של מקורות מידע מחקרניים ומהימנים על הנעשה בשטח ועל תחושות התושבים, רצונותיהם וצורכיהם, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף תושבים ממזרח ירושלים בהליך הביקורת (להלן - שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל מכלי ראשון ומפלח אוכלוסייה מגוון ככל הניתן (מבחינת שכונת המגורים, רמת ההשכלה, הגיל, המגדר ועוד), עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים ולצורכיהם בתחומים הנבדקים. בתהליך השתתפו 42 תושבים במסגרת חמש קבוצות היועצות, ונבחנו בו בין היתר נושאי חינוך ותעסוקה²⁵.

25 המידע שהתקבל בתהליך שיתוף הציבור מתבסס על התשובות של מי שבחרו להשיב בלבד, שאינם מהווים מדגם מייצג של התושבים, ולפי תפיסת עולמם האישית. הליך שיתוף הציבור שימש גם דוחות אחרים בקובץ דוחות זה, ונבחנו בו גם נושאי ניקיון, תרבות והמעברים בגדר.

פערים בחינוך במזרח ירושלים

רקע

במערכת החינוך במזרח ירושלים למדו בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) כ-109,000 תלמידי בית ספר (להלן - תלמידים)²⁷ וילדי גן²⁸. במערכת חינוך זו שני מאפיינים מרכזיים. המאפיין הראשון הוא שיעור נמוך של תלמידים בבתי הספר (להלן גם - בתי"ס) ושל ילדי גן במוסדות החינוך הרשמיים - אלה המוחזקים על ידי המדינה או העירייה; והמאפיין השני - שיעור גבוה של תלמידים הלומדים שלא לפי תוכנית הלימודים הישראלית, אלא לפי תוכנית הלימודים של הרשות הפלסטינית ("תווג'יה"; להלן - התוכנית הפלסטינית). להלן הפירוט:

שיעור נמוך של תלמידים במערכת הרשמית: כ-46% מכ-90,000 התלמידים במזרח ירושלים לומדים בבתי ספר רשמיים²⁹; 35% מהתלמידים לומדים בבתי ספר שבהגדרתם הם "מוכרים שאינם רשמיים" (להלן - מוכש"ר)³⁰; ו-19% לומדים בבתי ספר פרטיים שאינם מוכרים (ואינם רשמיים) (להלן - בתי"ס לא-מוכרים)³¹, קרי כאלה שאינם מתוקצבים על ידי המדינה והיא אינה מפקחת עליהם. לגבי הילדים בגני הילדים - כ-3,600 ילדים בלבד לומדים בגני הילדים הרשמיים, לעומת כ-14,500 בגני הילדים המוכש"רים ומספר ילדים שאינו ידוע לעירייה, הלומדים בגני ילדים לא-מוכרים.

דוח זה עוסק בכ-73,000 מכלל תלמידי מזרח ירושלים (כ-81% מהם) הלומדים במערכת החינוך המוכרת - בתי הספר הרשמיים והמוכש"רים. יצוין כי שיעור התלמידים הלומדים בבתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים (כ-46% מתוך 90,000) נמוך במידה רבה משיעור התלמידים בבתי הספר הרשמיים ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית³² (82%). עוד יצוין כי מדובר בירידה בשיעור זה ביחס לשיעורם חמש שנים קודם לכן - כ-59%.

26 לפי נתוני העירייה. הנתונים לגבי התלמידים וילדי הגן בדוח זה עדכניים לשנת הלימודים התשע"ח, אלא אם נאמר אחרת; שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

27 תלמידי כיתות א'-ב, ובהם תלמידים במסגרות החינוך המיוחד.

28 בני 3 - 5.

29 ככלל, בי"ס רשמי הוא בי"ס המוחזק על ידי המדינה או הרשות המקומית. ראו סעיף 1 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

30 ככלל, בתי ספר מוכש"רים אינם מוחזקים על ידי המדינה או הרשות המקומית, אך מקבלים הכרה ורישיון מהמדינה ומימון חלקי בשיעור של עד 75% מתקן הבסיס של בתי ספר רשמיים. בתי ספר אלה כפופים לפיקוח המדינה לפי חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969. ראו גם תקנה 9 לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953.

31 בתי"ס הלא מוכרים כוללים בתי"ס של הוואקף המוסלמי בירושלים (12,000 תלמידים), גורמים פרטיים (3,600 תלמידים) והא"ם (1,300 תלמידים).

32 לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ח למדו בחינוך המוכש"ר הערבי 18% מהתלמידים בחינוך הערבי בארץ, ללא מזרח ירושלים.

ייחודיות בהיבט הפדגוגי: כ-92% מהתלמידים במערכת המוכרת במזרח ירושלים³³ לומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית, ורק כ-8% לומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית. אם מצרפים את התלמידים במערכת הלא-מוכרת, הלומדים שלא לפי התוכנית הישראלית, יוצא שהלומדים לפי התוכנית הישראלית הם רק 6% מכלל התלמידים במערכת החינוך במזרח ירושלים. הרקע לכך הוא התנגדות התושבים במזרח ירושלים ללימודים לפי התוכנית הישראלית. על כן, החל בשנות השבעים של המאה ה-20 איפשרה המדינה לאוכלוסייה במזרח ירושלים לבחור בין לימודים לפי התוכנית הישראלית לבין לימודים לפי התוכנית שנהגה במוסדות החינוך הערביים באיו"ש - התוכנית הירדנית בעבר והתוכנית הפלסטינית כיום - והרוב לומדים לפי אותה תוכנית³⁴.

אשר למורים במזרח ירושלים - אלו בדרך כלל תושבי מזרח ירושלים שבעצמם למדו לפי התוכנית הפלסטינית ופעמים רבות קיבלו את הכשרתם המקצועית במוסדות להשכלה גבוהה פלסטיניים באיו"ש ובמזרח ירושלים. על כן, האוריינטציה והידע המקצועי שלהם מתבססים על לימודים לפי התוכנית הפלסטינית.

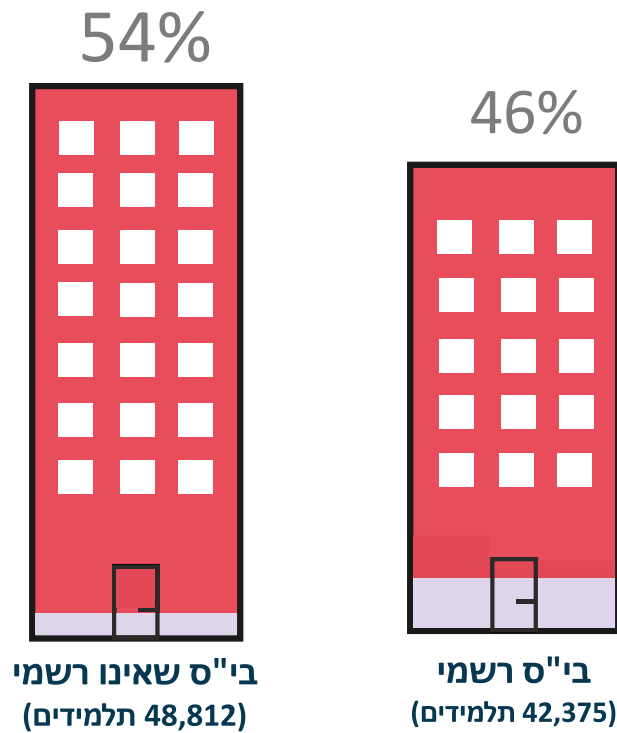
להלן בתרשים 4 התפלגות התלמידים במזרח ירושלים לפי תוכנית הלימודים (ישראלית או פלסטינית³⁵) ולפי המעמד המשפטי של ביה"ס (רשמי או שאינו רשמי).

33 ללא תלמידי החינוך המיוחד. במזרח ירושלים כ-2,100 תלמידי חינוך מיוחד - כ-2,000 מהם במערכת הרשמית והיתר בב"ס מוכש"ר. בגלל השונות הגבוהה ביכולת הלימודית של תלמידי החינוך המיוחד ובשל אי-הרלוונטיות של תוכנית הלימודים בחינוך הרגיל לחלק מתלמידי החינוך המיוחד, דוח זה אינו עוסק בתוכניות הלימודים הרלוונטיות לתלמידי החינוך המיוחד.

34 **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 149 - 152, 228 - 229.

35 אין לערייה נתונים לגבי תוכניות הלימודים בבתי"ס הלא-מוכרים, וייתכן שבחלקם לומדים לפי תוכניות לימודים אחרות. בתרשים - בתי"ס הלא-מוכרים נכללים בעמודה של "בי"ס שאינו רשמי" ותוכניות הלימודים בהם מוגדרות בהכללה כ"תוכנית לימודים פלסטינית".

תרשים 4: התפלגות התלמידים במזרח ירושלים, לפי תוכנית הלימודים ומעמד ביה"ס, שנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018)



■ תוכנית לימודים פלסטינית
■ תוכנית לימודים ישראלית

לפי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההזנחה בשירותי החינוך במזרח ירושלים: שנים רבות משרד החינוך והעירייה לא הקצו למערכת החינוך במזרח ירושלים את המשאבים הנדרשים לה ולא הפנו את הקשב הניהולי הנדרש לטיפול במערכת החינוך³⁶. למשל, היחידה הארגונית בעירייה האחראית לחינוך הערבי בעיר הייתה בדרג של מחלקה, ואולם היחידות האחראיות למגזרי החינוך האחרים היו בדרג הבכיר יותר של אגף. כמו כן, העירייה ומשרד החינוך לא אספו נתונים שונים הנדרשים כבסיס לקבלת החלטות, כמו לגבי מספר התלמידים שנשרו מהלימודים במזרח

ירושלים. ההזנחה באה לידי ביטוי בין היתר בבנייה מועטה של כיתות לימוד, הגורמת למחסור חמור בכיתות בטווח שנים ארוך; בטיפול מועט ולא ממוקד בתופעת הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך במזרח ירושלים, למרות שיעור נשירה גבוה באופן חריג; וכן במערך ייעוץ ופיקוח חסר, שתוצאתו חוסר במענה החינוכי הנדרש לתלמידים וחוסר במענה מקצועי למורים.

בשנים האחרונות, בעקבות החלטות הממשלה שפורטו לעיל ותוכנית שגיבש משרד החינוך, החלו משרד החינוך והעירייה להוציא אל הפועל תוכניות לשיפור מערכת החינוך במזרח ירושלים באמצעות משאבים שהוקצו לכך. בין היתר, משרד החינוך הוסיף מפקחים ויועצים חינוכיים למערכת החינוך במזרח ירושלים, העירייה ומשרד החינוך הקצו משאבים למימוש תוכניות למניעת נשירה, ללימודי השפה העברית, ללימודים טכנולוגיים ולעידוד הלימודים לפי התוכנית הישראלית, וככלל הוגבר הקשב הניהולי של גופים אלה למערכת החינוך שבמזרח ירושלים. בהתאם להחלטת הממשלה מ-2018, עיקר המשאבים והתשומות הניהוליות מוקצים לטובת התלמידים הלומדים בבתי הספר הרשמיים (לפי התוכנית הישראלית או הפלסטינית) ובבתי הספר המוכשרים שהנהיגו את התוכנית הישראלית, דהיינו - כ-42,500 תלמידים (כ-47% מכלל תלמידי מזרח ירושלים).

אי-קיום החובה למתן חינוך חנים עקב מחסור בכיתות לימוד

לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), כל אדם מגיל 3 עד 18 זכאי ללימוד חנים במוסד חינוך רשמי. החובה לספק חינוך חנים מוטלת על המדינה, והחובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים מוטלת על המדינה ועל הרשות המקומית³⁷. מוסדות חינוך רשמיים פועלים במבנים שהרשות המקומית מחזיקה בהם. ככלל, האחריות להעמדת המבנים לטובת המוסדות היא של הרשות המקומית, ומשרד החינוך מתקצב בשיעורים שונים את בינוי כיתות הלימוד או שכירתן.

בשנת 2009 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים"³⁸. בדוח צוין שקיים מחסור חמור בכיתות לימוד במזרח ירושלים - כ-1,000 כיתות חסרות לפי נתוני העירייה באותה עת - שבעטיו נשללה מילדים ומנערים רבים הזכות לחינוך על פי חוק לימוד חובה. בדוח נקבע כי "על ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לוודא שתיעשה עבודת מטה מקיפה לאיתור פתרונות אפשריים לסוגיה זו. כמו כן עליהם להסיר חסמים שמעכבים את ביצועם של פרויקטים שכבר החלו, ובעת הצורך עליהם לפנות ביזמתם למשרדי הממשלה כדי לקבל מהם סיוע". הודגש כי "על הנהלת משרד החינוך לפעול ביתר

37 סעיפים 6 ו-7 לחוק לימוד חובה, התשע"ט-1949; בג"ץ **אבו לבדה**, עמ' 28.

38 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), בפרק "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים", עמ' 615 - 665.

המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים צפוי להימשך גם בשנים הקרובות

נמרצות להקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים... אם משרד החינוך סבור שאין לו די כלים לטפל בבעיה זו, עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, להציג לה חלופות שיאפשרו שימוש בקרקעות לצורכי חינוך ולקדם פרויקטים לבינוי כיתות לימוד במזרח העיר³⁹.

כעשור לאחר פרסום הדוח המחסור בכיתות לימוד בבתי"ס ובגני הילדים של מערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים לא רק שלא קטן אלא הלך והעמיק עם השנים. להערכת העירייה, בשנת 2018 היו חסרות יותר מ-2,000 כיתות לימוד⁴⁰, לעומת כ-1,000 כיתות חסרות כעשור קודם לכן, כאמור. כמו כן, על פי הערכת העירייה נדרשות כ-45 כיתות לימוד נוספות מדי שנה כדי לעמוד בגידול הטבעי של התלמידים וילדי הגן.

לפי תשובת העירייה באפריל 2019, היא מקדמת בינוי של כ-990 כיתות לימוד במזרח ירושלים על מנת לאכלסן בחמש השנים 2019 - 2023, ובמקביל היא שוכרת מבנים חדשים שימשו את מערכת החינוך הרשמית במזרח העיר.

לטענת העירייה, בנייתן של מעט כיתות לימוד במהלך השנים הקודמות היא בין היתר תוצאה של הקצאת משאבים לא מספיקה מצד המדינה וחסמים רגולטוריים⁴¹. העירייה הצביעה על מאפיינים ייחודיים במזרח ירושלים המקשים על בניית כיתות לימוד, מאריכים את משך הבנייה ומייקרים אותה, ובהם היעדרו של הסדר מקרקעין במזרח העיר ומחסור בתשתיות פריפריאליות (כבישי גישה ותשתיות חשמל, מים וביוב)⁴². עוד ציינה העירייה כי זה כמה שנים היא פועלת לקידום התכנון והבינוי של הכיתות החסרות, ובין היתר מיפתה קרקעות שניתן לבנות בהן מוסדות לימוד, "ביצעה פעולות הפקעה ותכנון אינטנסיביות" והקדישה תשומות ניהוליות רבות לטובת העניין, לרבות הקמת "מינהלת כיתות לימוד", האמונה על תכנון הכיתות ובינוין.

תוכנית הבינוי של העירייה (בניית כ-990 כיתות כמענה למחסור של יותר מ-2,000 כיתות, כאמור) צפויה לתת פתרון חלקי למחסור בכיתות לימוד, והמחסור בכיתות צפוי להימשך גם בשנים הקרובות.

39 שם, עמ' 665.

40 בשנת 2018 היו כ-1,900 כיתות במערכת החינוך הרשמית. לפי העירייה, מספר הכיתות החסרות נחלק כדלקמן: כ-550 כיתות להחלפת כיתות שאינן עומדות בתקנים הפיזיים שקבע משרד החינוך; מעל 1,300 כיתות לקליטת כ-50% מהתלמידים וילדי הגן, שלהערכת העירייה ומשרד החינוך יהיו מעוניינים לעבור ממוסדות החינוך המוכש"רים והלא-מוכרים למוסדות החינוך הרשמיים; וכ-200 כיתות לימוד שידרשו אם משרד החינוך והעירייה יצליחו לצמצם את ממדי הנשירה של התלמידים במערכת החינוך הרשמית.

41 יצוין כי להערכת העירייה קיים מחסור בכיתות לימוד גם במגזר הכללי ובמגזר החרדי. מכל מקום, במגזרים אלה שיעור הכיתות החסרות מכלל הכיתות הקיימות נמוך במידה ניכרת משיעורן במזרח העיר.

42 תוכנית עיריית ירושלים לצמצום פערי כיתות הלימוד בעיר (2018), עמ' 14, 11 - 15.

מתחילת שנות האלפיים הוגשו לבג"ץ כמה עתירות בעניין המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים⁴³. בשנת 2008 הגישו כמה תלמידים ממזרח העיר עתירה לבג"ץ נגד שרת החינוך דאז והעירייה, בטענה כי המדינה אינה מקיימת את זכותם לחינוך חובה חינם במוסדות חינוך רשמיים, וכי עקב כך הם נאלצים ללמוד במוסדות לא-רשמיים, והוריהם נושאים בנטל תשלומים כבד (להלן - בג"ץ אבו לבדה)⁴⁴. בפברואר 2011 פסק בג"ץ בין היתר כי על רשויות המדינה ליצור בהדרגה תשתית פיזית שתאפשר את קליטתם בחינוך הרשמי של כל התלמידים במזרח ירושלים זכאי חינוך חובה חינם בתוך חמש שנים.

בשנת 2016 עתרו לבג"ץ בעניין זה "ארגון הורים למערכת החינוך בירושלים" והורים לתלמידים ממזרח ירושלים וממערב העיר. לטענת העותרים, הם ביקשו לרשום את ילדיהם לבתי ספר רשמיים, ואולם בקשותיהם נדחו בגלל היעדר מקום באותם בתי ספר. העותרים ביקשו מבג"ץ להורות למדינה ולעירייה לבנות כ-3,600 כיתות חסרות לטענתם ברחבי העיר, ובכלל זה לקיים את פסיקת בג"ץ בעניין אבו לבדה לעניין הוספת כיתות לימוד, באופן שתאפשר קליטת כל תלמידי מזרח ירושלים זכאי חינוך חובה חינם המעוניינים בכך במסגרת החינוך הרשמי בעיר⁴⁵.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, תלוי ועומד נושא המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית במזרח ירושלים ובמערבה בהליך משפטי המתנהל בבג"ץ. במסגרת ההליך המשפטי וביוזמת בג"ץ הקימו משרד החינוך, משרד האוצר והעירייה צוות משותף לגיבוש המלצות למציאת פתרון למחסור בכיתות בירושלים.

מיצוי הזכות לחינוך חינם

כתוצאה מהמחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית נאלצים חלק מההורים לשלוח את ילדיהם ללמוד במוסדות חינוך מוכש"רים או לא-מוכרים בתשלום של עד אלפי ש"ח לשנה⁴⁶. הנטל הכלכלי הכבד עלול לגרום לחלק מההורים לוותר על שליחת ילדיהם למוסדות הלימוד. כמו כן, רבים מהתלמידים נאלצים ללמוד בצפיפות בחדרי כיתות לא-תקניים, שמצבם הפיזי אינו טוב - תנאים המשפיעים לרעה על איכות הלמידה.

ההערכה של העירייה ושל משרד החינוך היא ש-50% מהתלמידים שאינם לומדים כיום במערכת החינוך הרשמית יעברו ללמוד בה אם יהיו די כיתות לימוד מתאימות. הערכה זו מתיישבת עם העובדה שמדי שנה מוגשות לעירייה בקשות לעבור למערכת החינוך הרשמית.

43 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), בפרק "בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים", עמ' 615, 625 - 626.

44 בג"ץ **אבו לבדה**.

45 בג"ץ 6183/16 **ארגון ההורים למערכת החינוך בירושלים ע"ר נ' משרד החינוך**.

46 בג"ץ **אבו לבדה**, עמ' 3 לפסק הדין.

היעדר הסדרה של לימודים חנים בבתי"ס המוכש"רים: בפסק דין אבו לבדה, שניתן בפברואר 2011, קבעה השופטת פרוקצ'יה כי "הזכות לחינוך הוכרה כזכות בסיסית של האדם עוד משחר ימי המדינה". לגבי התלמידים הלומדים במוסדות מוכש"רים או לא-מוכרים ציינה השופטת, כי "לפחות חלקם פנו לחינוך החלופי לאחר שנדחו מהחינוך הרשמי בשל העדר תשתית מספקת של מבנים וכוחות הוראה... ולא ניתן בשלב זה מענה מלא לחובת הרשויות מכוח חוק להעניק לכל ילד בישראל חינוך רשמי חנים. מציאות זו מובילה לכך שילדים שאינם נקלטים במוסדות חינוך רשמיים פונים למוסדות מוכרים שאינם רשמיים או למוסדות פרטיים שאינם מוכרים, והוריהם נאלצים לשלם סכומי כסף בעבור הוצאות לימודיהם, האמורים להינתן להם חנים. לא רק שזכותם לחינוך רשמי במוסדות המדינה נפגעת, אלא נפגעת גם זכותם לחינוך חנים". השופטת הוסיפה כי "מציאות זו כרוכה בפגיעה בזכותם החוקתית של הילדים במזרח ירושלים לשוויון בחינוך"⁴⁷.

עוד נקבע בפסק הדין כדלקמן:

"(א) המשיבים [משרד החינוך והעירייה] נדרשים לפעול במישורים השונים המתחייבים לצורך יצירת תשתית פיסית הדרגתית שתאפשר קליטת כל תלמידי מזרח ירושלים, זכאי חינוך חובה חנים, המעוניינים בכך, במסגרת החינוך הרשמי בעיר. לצורך הגשמה מלאה של מטרה זו, תועמד לרשות המשיבים תקופה של חמש שנים ממועד מתן פסק דין זה.

(ב) ככל שבחלוף התקופה האמורה בס"ק (א) עדיין לא תספק הרשות הציבורית את מלוא הדרישה לחינוך רשמי חנים במזרח ירושלים, יהא על המשיבים להפנות את התלמידים שבקשתם לחינוך רשמי נדחתה לבתי ספר שאינם רשמיים הנמנים על מערכת החינוך, ולהגיע להסדרים כספיים מתאימים עם מוסדות אלה, לצורך כיסוי עלויות לימודי היסוד של אותם תלמידים"⁴⁸.

יודגש כי לפי פסיקת בג"ץ, "חובה זו מוטלת על הרשויות כלפי מוסדות החינוך החלופיים שבהם לומדים הילדים, ואין מדובר בתשלום כספי ציבור ישירות לידי הורי הילדים"⁴⁹.

מחסור בכיתות, כאמור בפסק הדין, פוגע לא רק בזכותם של הילדים לשוויון ולחינוך רשמי, אלא גם בזכותם לחינוך חנים, ועל משרד החינוך והעירייה מוטל לכל הפחות להעניק לתלמידים חינוך חנים⁵⁰, גם אם לא במערכת החינוך הרשמית.

47 בג"ץ **אבו לבדה**, פס' 43 - 44 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

48 **שם**, פס' 64 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

49 **שם**, פס' 52 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

50 חינוך חנים כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ובכפוף לכל דין.

מבקר המדינה קבע בדוח בנושא "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", ש"ראוי כי כל רשות ציבורית שמוסמכת ליתן זכות או שיש בידה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות ציבורית אחרת תפעל למיצוין של הזכויות ולהנגשת המידע עליהן לאזרחים... הכול כדי להבטיח את יישום עקרון היסוד של צדק חברתי - לא רק לעגן את הזכויות עלי כתב, אלא גם לתת לזכאים להן את האפשרות לממש אותן בפועל"⁵¹.

נמצא כי העירייה ומשרד החינוך לא הגיעו להסדרים כספיים עם בתי"ס מוכש"רים, כפי שנקבע בפס"ד אבו לבדה. כמו כן, הם לא יידעו את ההורים לתלמידים שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית שהם זכאים ללמוד במערכת החינוך הרשמית, ושלא תידחה בקשתם ללמוד בה תפנה אותם העירייה ללמוד בחינם בבי"ס מוכש"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולמשרד החינוך כי לא פעלו למימוש זכותם של 64,000 תלמידים לפחות בבתי הספר ובגנים שמחוץ לחינוך הרשמי⁵² ללמוד בחינם.

בתשובתה מאפריל 2019 מסרה העירייה כי היא פועלת להנגיש להורי התלמידים העולים לכיתה א' את המידע בדבר אפשרותם לרשום את ילדיהם לחינוך הרשמי. בין היתר הודיעה העירייה כי החל בשנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) ייעשה הרישום של התלמידים לכיתה א' לבתי"ס המוכש"רים באמצעות העירייה, בדומה לרישום לבתי"ס הרשמיים, והעירייה תנגיש להורים במעמד הרישום את המידע הרלוונטי לעניין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד החינוך כי לגבי מוסדות החינוך המוכש"רים במזרח ירושלים הוא "נמצא בתהליך הסדרת תשלומי הורים, ע"פ חוזר מנכ"ל".

51 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, עמ' 3 - 46, 8.

52 כ-32,000 תלמידים בבתי"ס המוכש"רים, כ-17,000 תלמידים בבתי"ס הלא-מוכרים וכ-14,500 ילדים בגני הילדים המוכש"רים, וללא הילדים בגני הילדים הלא-מוכרים. יוזכר כי הערכת העירייה ומשרד החינוך היא כי 50% מהתלמידים בבתי"ס המוכש"רים והלא-מוכרים היו עוברים ללמוד בבתי"ס הרשמיים לו היו די כיתות לימוד בבתי"ס אלה. כלומר - ישנה אוכלוסייה רחבה של תלמידים שהיו מעוניינים ללמוד במערכת החינוך הרשמית, והם זכאים למימוש זכותם לפי פסק הדין בבג"ץ אבו לבדה.

על העירייה ומשרד
החינוך לאפשר
לתלמידים ולילדי הגן
לממש את זכותם
לחינוך חינוך במוסדות
החינוך הרשמי,
ולחלופין במוסדות
מוכש"רים

על העירייה ומשרד החינוך למלא את חובתן לאפשר לתלמידים ולילדי הגן כולם לממש את זכותם לחינוך חינוך במוסדות החינוך הרשמי, ולחלופין במוסדות מוכש"רים, אם לא נמצא להם מענה במוסדות החינוך הרשמי, לפי הפסיקה בבג"ץ אבו לבדה. לשם כך, על העירייה - כבר לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) - ליידע את ההורים לתלמידים ולילדי הגן שאינם לומדים במערכת החינוך הרשמית בדבר זכותם לפנות לעירייה ולבקש ללמוד במערכת הרשמית, וכי אם תידחה בקשתם תפנה אותם העירייה ללמוד במוסד חינוך מוכש"ר. זאת לאחר שהיא ומשרד החינוך יגיעו להסדרים הכספיים המתאימים עם אותו מוסד, באופן שההורים לא יישאו בעלות לימודי היסוד של ילדיהם, כאמור בפסק דין בג"ץ אבו לבדה.

ליקויים ביישום החובה למתן חינוך - ילדים שאינם רשומים ונשירת תלמידים

חוק לימוד חובה חל על כל הילדים בגילים 3 - 18 (להלן - חייבי לימוד), ומחייב את ההורים לדאוג ללימודיהם הסדירים⁵³. חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מביקור סדיר למניעת נשירה" ממרץ 2017 (להלן - חוזר המנכ"ל או החוזר), החל הן על בתי ספר רשמיים והן על בתי ספר מוכש"רים, מחייב את הרשויות המוסמכות ואת בעלי התפקידים השונים במערכת החינוך לנקוט פעולות שונות לצורך קיום הוראות חוק לימוד חובה, ובכלל זאת בעניין רישום הילדים שעליהם חלה חובת הלימוד ובדבר ביקורם הסדיר במוסד החינוך והתמדתם בלימודיהם.

ילדים שאינם רשומים במוסד חינוכי מוכר

על פי חוק לימוד חובה, על כל רשות חינוך ברשות מקומית לנהל כרטיסייה של כל הילדים בגיל לימוד חובה הגרים בתחום שיפוטתה. חוזר המנכ"ל קובע כי על הכרטיסייה לכלול את הפרטים האלה: השם הפרטי, שם המשפחה, מספר ת"ז, כתובות המגורים, שמות ההורים, דרכי ההתקשרות עימם ותיעוד הרישום וההעברה. עוד קובע החוזר כי על מנהל מחלקת החינוך, שהוא הרשם הראשי על פי דין, לדאוג לביצוע הוראות התקנות השונות והנחיות משרד החינוך.

1. נמצא כי במזרח ירושלים אלפי ילדים ובני נוער בני 3 - 18 אינם רשומים בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות (קרי, במסגרות הרשמיות והמוכש"רות), ואף לא נרשמו בעבר. עוד נמצא כי עיריית ירושלים לא אספה פרטים על זהותם של ילדים אלה, על מקום מגוריהם ועל דרכי

53 זכותו של כל ילד לחינוך חובה חינוך ועל בסיס הזדמנות שווה מעוגנת גם ב"אמנה בדבר זכויות הילד" של האו"ם, שאותה אשררה ישראל ב-1991. בין היתר, האמנה מחייבת את המדינות החברות בה לנקוט אמצעים לעידוד ביקור סדיר בבתי ספר ולהקטנת שיעור הנשירה.

ההתקשרות עימם. לכן אין העירייה יודעת אם ילדים אלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן, וגם אינה יכולה ליידע אותם בדבר מסגרות החינוך הרשמיות והמוכרות העומדות לרשותם.

2. במהלך שנת 2017 ניסה משרד החינוך להתחקות אחר ילדים אלה, ולשם כך ערך השוואה בין נתוני משרד הפנים לגבי כלל הילדים שנולדו במזרח ירושלים בשנים 1995 - 2017 לבין התלמידים הרשומים במערכת החינוך המוכרת במזרח ירושלים בשנת הלימודים התשע"ז (להלן - נתוני חייבי לימוד). לפי השוואה זו, באותה עת כ-54,000 (כ-30%) ילדים תושבי מזרח העיר לא היו רשומים במסגרות מוכרות למדינה.

על בסיס נתונים אלה צוין במסמך של משרד החינוך מינואר 2018, שהמניין של הילדים הלא רשומים הוא כ-54,000 ילדים, וכי מתוך אלו כ-20,000 תלמידים לומדים בירושלים במוסדות פרטיים (להערכת עיריית ירושלים). במסמך נאמר שבכל הנוגע ליתר 34,000 בני הנוער, נכללים בהם מספר לא ידוע של בני נוער הלומדים מחוץ לירושלים, בבתי ספר של הרשות הפלסטינית, מספר לא ידוע של תלמידים הלומדים בחו"ל וילדים שהוריהם החליטו לדחות את מועד כניסתם למערכת החינוך.

מעיון בנתוני חייבי הלימוד עולה שמתוך סה"כ הילדים הלא רשומים (כ-54,000), כ-27,000 הם עד גיל שלוש, שאינם חייבי לימוד, ועוד כ-3,500 מעל גיל 18, שכבר אינם חייבים רישום. עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי נתון זה (54,000) אינו מוכר לה, אולם היא מעריכה שהנתון כולל תלמידים הלומדים במסגרות פרטיות, במסגרות ברשות הפלסטינית, ילדי גן שטרם נרשמו ותלמידים שנשרו מהמערכת. לעומת זאת, לפי משרד החינוך, תלמידים שנשרו מהמערכת המוכרת אינם נכללים בנתון זה, כי הם מוכרים למערכת ופרטיהם מצויים בה.

יוצא אפוא כי על סמך נתוני משרד החינוך, במזרח ירושלים ישנם כ-23,000 ילדים חייבי לימוד בני 3 - 18 שאינם רשומים ומעולם לא נרשמו בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות. לשם השוואה, לפי נתוני מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, מספר הילדים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית מוכרת למדינה בכל מדינת ישראל⁵⁴ הוא כ-20,000.

סגן מנהל אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך (להלן - אגף ילדים ונוער בסיכון) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018, כי ידוע למשרד ולעירייה שישנם כ-20,000 ילדים "נעלמים", שאינם מוכרים למערכת החינוך, אולם עקב חוסר ההצלחה באיתורם החליטו שני הגופים לחדול ממאמץ זה ולהתמקד באלה המוכרים למערכת - כ-100,000 ילדים.

3. עלה כי למעט ניסיון ראשוני ומצומצם שעשה משרד החינוך להתחקות אחר הילדים שאינם רשומים במערכות החינוך המוכרות, ועל אף חובתו ואחריותו, הוא ועיריית ירושלים לא פעלו כדי לאתר אותם, ולכן למועד סיום הביקורת אין בידיהם פרטים על אודותם. זאת ועוד, נמצא כי משרד החינוך והעירייה כלל לא דנו בנושא זה, אין בידם כל תוכנית או כוונה לאתר את מקום הימצאותם או לימודיהם של ילדים אלה, ועל כן לא צפוי פתרון לבעיה זו בעתיד הנראה לעין.

4. עוד עולה כי יש סתירות בין מספר התלמידים ה"נעלמים" (שאינם רשומים) בעיריית ירושלים ובין מספרם על פי נתוני משרד החינוך.

ממצאים אלה מצביעים על אזהרה יד ורפיון של משרד החינוך והעירייה באיתור ילדי מזרח ירושלים אלה לצורך מתן חינוך בסיסי.

בתשובתו מאפריל 2019 אישר משרד החינוך את הנתון המצוין לעיל בדבר כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים חייבי לימוד שלא היו רשומים מעולם במערכת חינוכית מוכרת. עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע לאיסוף מידע על הילדים שאינם רשומים, וכי בכוונתה לבדוק את האפשרות החוקית והמעשית לעשות זאת.

על עיריית ירושלים ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי, בהתאם לחובתם על פי החוק, כדי לאתר את מקום לימודיהם או הימצאותם של כ-23,000 ילדים תושבי מזרח ירושלים שאינם רשומים בשום מסגרת חינוכית המוכרת לרשויות. כמו כן, עליהם להקים מאגר מידע של כל הילדים בגיל לימוד חובה במזרח ירושלים וליצור מנגנון אפקטיבי לאיתור ילדים לא רשומים גם בעתיד כדי להבטיח שיקבלו חינוך בסיסי.

נשירת תלמידים

נשירה ממוסדות לימוד היא תופעה רווחת בקרב ילדים ובני נוער בסיכון. לנשירה השלכות שליליות הן על רווחתו האישית והנפשית של הילד והן על החברה בכללותה. נשירה קשורה במידה רבה לתופעות כמו עבריינות, שימוש בסמים ובאלכוהול ואובדנות בקרב בני נוער⁵⁵.

תלמיד "נושר" על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך הוא "תלמיד שהיה רשום במוסד חינוך המפוקח על ידי המדינה אולם כבר אינו רשום בשום מוסד חינוך כזה או שאינו רשום ואינו לומד בתוכנית היל"ה (השכלת יסוד לימודי השלמה)".

55 סקר של מכון ברוקדייל וג'וינט ישראל מ-1998 מצא ששיעור בעלי התיקים הפליליים בקרב בני נוער שנשרו מבית הספר הוא 38%; ג'וינט-מכון ברוקדייל המרכז לילדים ולנוער והכנסת מרכז מידע ומחקר, הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני נוער - דוח מחקר (2001).

נשירת תלמיד מבית הספר מתחילה על פי רוב בתהליך של התנתקות המכונה "נשירה סמויה". אף שהתלמיד רשום בבית הספר, אין הוא מתפקד כנדרש. למשל, מרבה להיעדר מהשיעורים או מבית הספר בכלל, אינו מתפקד מבחינה לימודית, מתקשה למלא אחר חוקי מוסד החינוך או חווה קשיי הסתגלות וקשיי התנהגות⁵⁶.

לאחר עשרות שנים שנושא הנשירה במזרח ירושלים לא זכה לטיפול של רשויות המדינה, בהחלטת הממשלה מ-2014 הקצתה המדינה לראשונה תקציב חמש-שנתי (2014 - 2018) לטיפול בנשירה בסך של 5.4 מיליון ש"ח⁵⁷. ביולי 2016 גיבש משרד החינוך תוכנית "פדגוגית חברתית וחינוכית במזרח ירושלים - טווח קצר וארוך" (להלן - התוכנית האסטרטגית), שמטרתה ליצור מערכת חינוך מתקדמת ושוויונית במזרח ירושלים על בסיס תוכנית הלימודים הישראלית. אחד מיעדי התוכנית היה חיזוק ההתמדה של התלמידים וצמצום הנשירה במזרח ירושלים.

נמצא כי בשנת 2017 היו במזרח ירושלים במצטבר כ-10,800 ילדים ובני נוער בני 6 - 18 שנשרו מבתי הספר המוכרים בשלב כלשהו.

משרד החינוך בתשובתו אישר את נתוני הנשירה במזרח ירושלים לעיל, והוסיף כי המחוז נמצא בעיצומו של הליך מיפוי ומדידה שיאפשר קבלת תמונת מצב מדויקת יותר של נשירת התלמידים.

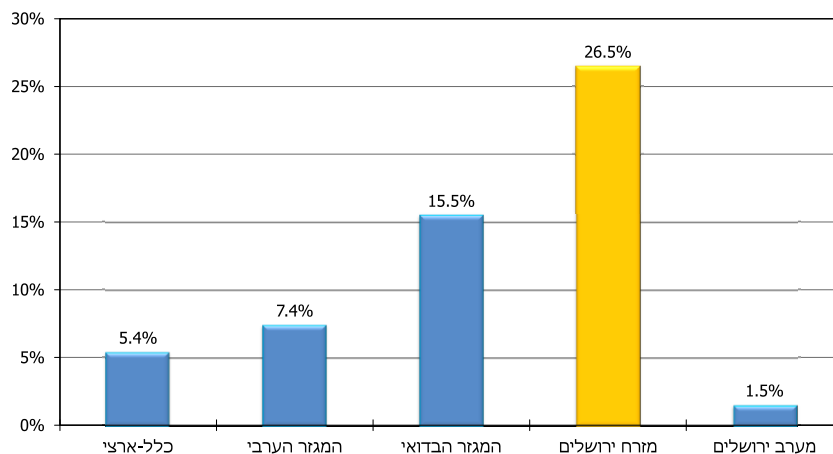
בתרשים 5 להלן מוצג שיעור הנשירה של תלמידים ערבים במזרח ירושלים במחזור (כיתות ט'-י"ב) בשנים 2015 - 2018, בהשוואה למגזרים אחרים.

56 שם, עמ' 3.

57 תקציב זה נוצל על ידי משרד החינוך לביצוע תוכניות לקידום נוער ולמניעת נשירה, כפי שיפורט בהמשך.

תרשים 5: שיעורי נשירת תלמידים, לפי אוכלוסיות, מחזורי ט' 2015 - י"ב

2018



על פי נתוני משרד החינוך ועיריית ירושלים מ-2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי שיעור הנשירה של תלמידי מזרח ירושלים בשנים 2015 - 2018 עומד על כאחד מכל ארבעה (כ-26.5%). שיעור נשירה זה גבוה במידה ניכרת לא רק משיעור הנשירה הממוצע הכלל-ארצי, העומד על 5.4%, אלא גם משיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי (ללא מזרח ירושלים), העומד על 7.4%.

תוכניות למניעת נשירה

אגף ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך אחראי למניעת נשירת תלמידים, וזאת באמצעות חיזוק אוכלוסיות חלשות ואוכלוסיות בסיכון בתוך בתי הספר ופעולות חינוכיות טיפוליות עבור ילדים ובני נוער המנותקים מבתי הספר. האגף מאחד את אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה), המפעיל תוכניות ייחודיות לתלמידים במצבי סיכון לנשירה בתוך בתי הספר, והאגף לקידום נוער. מלבד אלה פועלת במשרד החינוך יחידת קציני ביקור סדיר (להלן - קב"סים) לאיתור נושרים ולהשבתם לבית הספר.

לפי נתוני העירייה, במעבר משנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) לשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018) נשרו במזרח ירושלים 2,076 תלמידים (6%) מבתי הספר הרשמיים ו-2,885 תלמידים (9%) מבתי הספר המוכש"רים. נתוני העירייה מראים עוד שגם בשנתיים שקדמו היה שיעור הנושרים מבתי"ס המוכש"רים גדול בכ-50% משיעורם במערכת הרשמית, אבל חלה בהן ירידה בשיעור הנושרים: במערכת הרשמית - מ-10% ב-2015 ל-6% ב-2017, ובמערכת

המוכש"ר - מ-15% ב-2015 ל-9% ב-2017. להלן פירוט הממצאים בנוגע ליישום תוכניות הנשירה:

היעדר תוכניות למניעת נשירה ברוב בתי הספר המוכש"רים

נתוני הנשירה של העירייה מצביעים כאמור על כך שבעיית הנשירה בבתי הספר המוכש"רים במזרח ירושלים, שבהם לומדים יותר מ-35% מתלמידי מזרח העיר, חמורה יותר בהשוואה לבתי הספר של החינוך הרשמי, שבהם כ-46% מהם.

נמצא כי משרד החינוך אינו מפעיל תוכניות למניעת נשירה בבתי הספר המוכש"רים במזרח ירושלים, למעט במספר זעום של בתי ספר המלמדים את התוכנית הישראלית. זאת אף שבעיית הנשירה חמורה בהם יותר לעומת בתי הספר הרשמיים, ואף על פי שמחובתו לעשות כן.

על משרד החינוך להפעיל תוכניות למניעת נשירה גם בבתי הספר המוכש"רים, שבהם לומדים מעל שליש מהתלמידים, על מנת לצמצם את בעיית הנשירה במזרח ירושלים.

היקף מצומצם של פעולות היחידה לקידום נוער לאיתור תלמידים נושרים ולטיפול בהם

עיריית ירושלים מפעילה במסגרת מחלקת החינוך שלה יחידה שמטרתה "קידום נוער", המשמשת מסגרת למתן שירותים לנוער מנותק וביסכון גבוה בגילים 12 - 26, ואחראי לה אגף ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך⁵⁸. היחידה מעסיקה 200 עובדים, מהם 34 במזרח ירושלים ו-166 במערב העיר.

כלומר, אף על פי ששיעורם של ילדי מזרח העיר מכלל ילדי ירושלים הוא 41%; ושמכלל הנושרים בעיר - שיעור התלמידים ממזרח ירושלים הוא 70%, רק 17% ממשורות התקן ביחידה הוקצו למזרח העיר. זאת למרות פעילותם החיונית של עובדי יחידת קידום נוער במניעת נשירה ובטיפול בה.

נמצא כי היחידה טיפלה בשנת הלימודים התשע"ז במספר קטן מאוד של ילדים נושרים במזרח ירושלים - כ-260 מתוך יותר מעשרת אלפים נושרים; ובמסגרת תוכנית היל"ה טיפלה היחידה ב-73 נושרים בלבד.

58 היחידה לקידום נוער מספקת את השירותים האלה: 1. עובד חינוכי-טיפולי (איש מקצוע) לאיתור בני נוער נושרים, יצירת קשר עימם ובניית תוכנית אישית מותאמת; 2. שירותי השלמת השכלה (היל"ה): מסלולי לימוד ייחודיים לנוער נושר עם מורים מוסמכים להשלמת 12 שנות לימוד ולקראת בחינות בגרות; 3. הפניית תלמידים בסיכון למסגרת הפעולה של היחידה לקידום נוער לתקופה מוגבלת של תהליך התחזקות והתאוששות לצורך מתן טיפול וחינוך עד לשילוב מחדש בבית הספר הקולט (המקורי או החדש) או בתוכנית השכלה חלופית תואמת; 4. העסקת עובד מניעה ייעודי בתוך בית הספר שבו לומדים התלמידים בסיכון לצורך מתן טיפול פרטני לתלמיד אחד או לקבוצה של תלמידים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בפועל רק מיעוט קטן ביותר מהתלמידים במזרח העיר זוכים להשתתף בתוכניות למניעת נשירה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת החלטת הממשלה מ-2018 הוקצו תקציבים נוספים ליחידה לקידום נוער, וכי בשנת הלימודים הקרובה ייפתחו שני מרכזי קידום נוער - בשכונות ג'בל מוכבר ובשועפאט - נוסף על המרכז היחיד שפועל כיום במזרח העיר (בשער הפרחים).

נוכח ממדי הנשירה במזרח ירושלים כאמור, על משרד החינוך לבחון את האפשרות להתאים שם את היקף פעילות היחידה לקידום נוער לגודל האוכלוסייה. בכלל זה, עליו לבחון אם פתיחת שני מרכזי קידום נוער נוספים הוא מענה הולם או שנדרש להרחיב מענה זה.

פערים בתקצוב של פעולות למניעת נשירה במזרח העיר

בביקורת עלה כי ישנם פערים משמעותיים בתקצוב הטיפול בנשירה במזרח העיר לעומת מערבה: בשנת 2017 השתתף משרד החינוך במימון עלויות כוח האדם ביחידה לקידום נוער ובהפעלת תוכניות היל"ה⁵⁹ בירושלים כולה בסכום של 5.8 מיליון ש"ח. מתוכם הקצתה עיריית ירושלים לתושבי מזרח העיר רק 1.5 מיליון ש"ח - כ-25% מכלל התקציב⁶⁰. שיעור זה נמוך ביחס לשיעור של תלמידי מזרח העיר - כ-41% מתוך כלל התלמידים בה - וזאת אף שבעיית הנשירה אצלם חמורה יותר במידה ניכרת.

יתר על כן, בשנת 2018 הסכום שהקצה האגף ליחידת קידום הנוער במזרח ירושלים ירד ל-1 מיליון ש"ח, אף על פי שמספר המטופלים לא ירד.

ממסמך "סטטוס מנכ"ל משרד החינוך ליישום החלטת ממשלה 3790" מיולי 2018 עולה, כי מתוך תקציב של 206 מיליון ש"ח לחומש שהקצתה הממשלה לחינוך הלא-פורמלי במזרח ירושלים, הקצה המשרד כ-9 מיליון ש"ח לחומש - כ-1.8 מיליון ש"ח לשנה - עבור פעולות אגף ילדים ונוער בסיכון, סכום הגבוה רק במעט (300 אלף ש"ח) מהסכום שהקצה האגף לפעילות זו בשנת 2017.

59 כולל עובדים מלווים לאוכלוסייה ייחודית.

60 ראו להלן בפרק "מיעוט מטופלים ותקציבי רווחה" בדבר הקצאות חסר למזרח העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולמשרד החינוך כי למרות שיעורי הנשירה הגבוהים והצרכים ההולכים וגדלים העולים מהשטח, כאמור, ועל אף החלטת הממשלה מ-2018 שנועדה לצמצם פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים, ההקצאה התקציבית שלהם לתוכניות קידום נוער במזרח העיר כמעט לא גדלה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי במסגרת ההיערכות ליישום החלטת הממשלה מ-2018 בשנת הלימודים התש"פ, הוא בוחן את התמהיל התקציבי הפנימי של סעיפי התוכנית, ובכלל זה את הגדלת החלק היחסי של התקציב המופנה לטיפול במניעת הנשירה. עוד מסר כי מתוך מודעות לאתגר הנשירה ולכובד משקלו, הוא מפעיל בשיתוף פעולה עם העירייה שורה של תוכניות לטיפול בנשירה ולמניעתה במזרח ירושלים, אולם מוקדם עדיין להעריך את מידת האפקטיביות של תוכניות אלה.

כדי ליעל את הטיפול בשיעורי הנשירה הגבוהים באזור, על משרד החינוך ועיריית ירושלים למפות את הצרכים של האוכלוסייה במזרח ירושלים בנושא נשירת תלמידים ולהתאים לאוכלוסייה זו תוכניות לקידום נוער ולמניעת נשירה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה להגביר באופן משמעותי את פעולותיה למניעת נשירת תלמידים במזרח ירושלים, וכי היא כבר מיישמת את הלקחים ונוקטת בין היתר פעולות אלה: הוספת שמונה תקני פסיכולוגים למזרח העיר; תוכנית יחד - מניעת התנהגויות של סיכון בקרב בני נוער; מרכז השכלה לנוער מנותק ממסגרת לימודים שעתיד להיפתח; הקמת כיתות ומרכזי למידה לתגבור מקצועות ליבה; שילוב עובדים סוציאליים וחיוב ביועצת בכל בית ספר; תוכנית לכל בית ספר למיפוי התלמידים המועדים לנשירה; פיילוט להננה בסיסית ב-15 בתי ספר ומתן "סל סיוע" לתלמידים נזקקים; תוכנית מעברים - סיוע לילדים במעבר מבית הספר היסודי לעל-יסודי.

היעדר פעולות בית ספריות למניעת נשירה

דגש מיוחד הושם בחוזר המנכ"ל על אחריות מנהלי מוסדות החינוך לטיפול בנושאים הסמויים וליצירת תוכניות התערבות מותאמות על מנת להגביר את כוח ההתמדה של תלמידים במוסדות החינוך. החוזר קבע כי על מנהל בית הספר לגבש תוכנית חינוכית ולימודית שתבטיח ככל האפשר את יישום המדיניות של משרד החינוך בעניין הכללת התלמידים, ביקור סדיר והתמדה, קרי מניעת נשירה.

עוד קבע החוזר כי כדי להבטיח שהתלמיד מגיע לבית הספר, על מנהלי בתי הספר לדווח לרשות החינוך המקומית ולמשרד החינוך, במועדים קבועים ושוטפים שלא יפחתו מארבע פעמים בשנה, על נוכחות התלמידים בבית הספר, ובכלל זה על תלמידים שאינם לומדים או אינם מבקרים בו באופן סדיר. המפקח הכולל של בית הספר יעבור מדגמית על הדוחות המתקבלים מבית הספר,

באופן שבמשך שנת לימודים ייבחנו הדוחות פעמיים לפחות. לגבי כל דוח שיבחן המפקח ייתן משוב בכתב למנהל בית הספר ויעביר העתק ממנו לממונה המחוזי על הביקור הסדיר.

נמצא כי בכל הנוגע למערכת החינוך במזרח ירושלים משרד החינוך אינו מפקח על יישומן של הוראות חוזר המנכ"ל בנושא אחריותם של מנהלי בתי הספר למניעת נשירה של תלמידיהם: המנהלים אינם מגבשים ומפעילים פעולות בית ספריות למניעת נשירה, והמפקחים אינם דורשים מבתי הספר תוכניות למניעת נשירה ודוחות על נוכחות תלמידים, וממילא אינם מעבירים משוב בכתב למנהל בית הספר כמתבקש בחוזר.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי מנהלי בתי הספר במזרח ירושלים, האחראים למנוע את הנשירה, לא פועלים על פי נוהלי משרד החינוך וחוזרי המנכ"ל בעניין מניעת הנשירה. לדבריו, חסם מרכזי בפני הטמעת הנחיות החוזר בבתי הספר הוא שבמזרח ירושלים עובדים רק שני קב"סים, ובשל מגבלת המשאבים הם פועלים רק בבתי הספר הרשמיים. קב"סים אלה אינם פועלים בבתי הספר המוכש"רים, שחוזר המנכ"ל חל גם בהם, אף על פי ששיעור הנשירה בבתי ספר אלה גבוה משיעור הנשירה בבתי הספר הרשמיים. המשרד מסר עוד כי בשנת הלימודים התשע"ח הוא הגדיל את תקן הקב"סים במזרח ירושלים בשתי משרות, והן נמצאות בתהליך איש. יצוין כי למערב העיר הוקצו בשנה זו 27 קב"סים.

נמצא שגם לאחר התוספות האחרונות בתקן הקב"סים עבור מזרח העיר, שבה לומדים 41% מהילדים ושיעורי הנשירה בה גבוהים במיוחד, מוקצים עבורה רק 13% ממשורות הקב"סים בעיר. מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בבתי הספר במזרח ירושלים אין הוא ממלא את ההוראות שהוא עצמו קבע בנושא מניעת נשירה, ולא מצא לנכון לתת לבעיה זו עדיפות הן מבחינת הקצאת המשאבים והן מבחינת הקשב הניהולי. עולה מכך הקצאה לא-שוויונית של הכלים למניעת נשירה בין שני חלקי העיר.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הממונה מטעם הפיקוח על הביקור הסדיר מובילה יחד עם המפקחים הטמעה של חוזר המנכ"ל מול מנהלי בתי הספר, הן בחינוך הרשמי והן בחינוך המוכש"ר, ובכלל זאת בנייה של מנגנון מעקב בית ספרי על נוכחות התלמידים.

על משרד החינוך לוודא שבבתי הספר במזרח ירושלים, ובכלל זה מנהלי בתי הספר וכן המפקחים, נוקטים את כל הפעולות הנדרשות למניעת נשירת תלמידים, בהתאם לנוהלי משרד החינוך ולחוזר המנכ"ל.

אי-כינוס ועדת התמדה לתלמידי מזרח ירושלים

בחזר המנכ"ל נקבע כי בכל רשות חינוך מקומית תוקם ועדת התמדה. מטרתה של ועדה זו לתמוך במוסדות החינוך, לסייע להם להכיל את התלמידים המצויים בתהליך נשירה ולפקח על המעברים בין מוסדות החינוך ועל המעבר משנת לימודים אחת לזו שאחריה⁶¹.

נמצא כי לא זומנו ישיבות של ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מזרח ירושלים. עם זאת ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מערב העיר מתכנסת מעת לעת - בעיקר בעניין בקשות להעברת תלמידים ממוסד חינוכי אחד למשנהו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי אי-כינוס ועדת התמדה בנוגע לתלמידי מזרח העיר הוא התנהלות בלתי תקינה ומזיקה: הדבר מאפשר נשירת תלמידים, כאשר ייתכן שעדיין ניתן למנוע זאת. כמו כן, אם תלמידים עוברים ממסגרת חינוך אחת לאחרת שלא דרך ועדת ההתמדה, לא ניתן להבטיח שהוצע הפתרון המתאים והאיכותי עבורם. עוד יש להביא בחשבון שבמצב כזה הרישומים אינם משקפים את המעבר של התלמיד, והדבר עלול לפגוע באמינות המידע והנתונים שבידי משרד החינוך ועיריית ירושלים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הפיקוח המחוזי של המשרד החל בתהליך מול העירייה שנועד להביא לכינוס הדרגתי של ועדת ההתמדה בנוגע לתלמידי מזרח העיר החל בשנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020).



61 הרכב ועדת ההתמדה: מנהל מחלקת החינוך בתפקיד יו"ר; קצין הביקור הסדיר של מוסד החינוך; בעלי תפקידים ברשות המקומית לפי קביעת מנהל מחלקת החינוך, כגון מנהל שכבת הגיל במחלקת החינוך, מנהל מחלקת הרווחה או מי מטעמו ברשות, מנהל קידום נוער וגורמי מקצוע כיוצא באלו.

מהאמור לעיל עולה כי כ-23,000 ילדים בגיל הגן ובית הספר (גילים 3 - 18) אינם רשומים ומעולם לא נרשמו במערכות החינוך המוכרות, ואין העירייה יודעת אם כל הילדים האלה לומדים במסגרות חינוכיות כלשהן. גם נשירת התלמידים היא בשיעור גבוה ביותר - בכיתות ט"ב אחד מכל ארבעה תלמידים נושר מבית הספר. אף שתופעת הנשירה בקרב תלמידי מזרח ירושלים היא חריפה ומדאיגה והשלכותיה השליליות רחבות היקף, עד כדי סיכון התלמידים עצמם וסיכון לסביבתם, משרד החינוך והעירייה לא עשו די לפתרונה של סוגיה זו. במרבית בתי הספר במזרח העיר המשרד אינו מפעיל את התוכניות שגיבש למניעת נשירה, ואינו מוודא שמנהלי בתי הספר יפעילו תוכניות בית ספריות. זאת ועוד, משרד החינוך והעירייה אינם מקצים משאבים מספקים ליחידה לקידום נוער במזרח העיר. הפעילות הדלה של משרד החינוך והעירייה למניעת נשירה במזרח ירושלים אינה מסייעת לצמצום הפערים החברתיים ופוגעת בשוויון החינוכי בין מזרח העיר למערבה.

על משרד החינוך ועיריית ירושלים להגביר במידה ניכרת את פעילותם בסוגיית נשירת תלמידי מזרח העיר מהלימודים, ובכלל זאת לאתר תלמידים המצויים בסכנת נשירה ותלמידים שכבר נשרו, להפעיל את התוכניות הייעודיות שגיבש משרד החינוך לטיפול בבעיה ולעקוב אחר האפקטיביות שלהן, לפקח על הפעולות שבתי הספר נוקטים לטיפול בנשירה, ולהקצות לכל אלה את המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים. הגדלה ניכרת של מספר התלמידים המתמידים בלימודיהם תגביר את סיכוייהם של תלמידים רבים יותר להשתלב בתעסוקה איכותית בעתיד.

הוראת השפה העברית במערכת החינוך

העברית היא השפה העיקרית בישראל, ובה מתנהלים חיי המסחר והכלכלה ופעילות מוסדות המדינה. השליטה בעברית הכרחית כדי להשתלב בתעסוקה ובפרט בתעסוקה איכותית, כדי ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל וכן על מנת לנהל תקשורת עם רשויות המדינה, עם נותני שירותים מהמגזר הפרטי ועם גופים אחרים.

חרף זאת, רמת השליטה בעברית של אוכלוסיית מזרח ירושלים נמוכה ואינה מספקת לניהול תקשורת אפקטיבית - חלקם הגדול של התושבים אינם יודעים עברית כלל ולאחרים רמת שליטה נמוכה בשפה. בשל כך רוב רובם של תושבי מזרח העיר אינם יכולים לעסוק בעבודות שבהן נדרשת ידיעת השפה ואף לא באלו שדורשות את ידיעתה ברמה בסיסית. אי-ידיעת השפה העברית פוגעת לא רק ביכולת התעסוקה וההשתכרות של תושבי מזרח ירושלים, אלא גם ביכולתם למצוא את זכויותיהם. יצוין שבסקר של העירייה משנת 2017 עלה לגבי נשים

במזרח ירושלים שככל שדיעת העברית שלהן ברמה גבוהה יותר⁶², הסיכוי לתעסוקה גבוה יותר⁶³.

יצוין כי ה-OECD⁶⁴ וקרן המטבע הבין-לאומית⁶⁵ מכירים בחשיבות ידיעת העברית של האוכלוסייה דוברת הערבית בישראל, והם ממליצים להרחיב את הוראת העברית בקרב אוכלוסייה זו לצורך שיפור שילובה בתעסוקה.

חשיבות ידיעת העברית עלתה גם במהלך השיחות עם תושבי מזרח ירושלים במסגרת תהליך שיתוף הציבור, וכך הם ציינו:

- "המקצוע הכי חשוב שלמדתי במכללה זה העברית. לא משנה איזה מקצוע לומדים, העברית משמעותית לחיים" (בת 24, בעלת תואר ראשון);
- "כל תפקיד דורש עברית. אני לא עומדת בתנאי הזה" (בת 59, עובדת סוציאלית);
- "לפעמים אני חושב שכשאני מחפש עבודה לא מבינים אותי וגם אני לא את חברת כוח האדם, כי כל העברית שאני יודע זה בסיסי, רק מה שאני מצליח ללמוד מכל העבודות שלי" (בן 25, סיים כיתה ט' ועובד ברשת מזון).

בין הסיבות לרמה הנמוכה של ידיעת העברית אצל תושבי מזרח ירושלים לעומת האוכלוסייה הערבית הכללית עומדת העובדה שמעל 90% מתושבי מזרח העיר למדו במערכת החינוך לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית או הירדנית, והוראת העברית שזכו לה הייתה בהיקף מצומצם וברמה נמוכה (ראו פירוט להלן). כמו כן, במשך תקופה ארוכה רבים מהם ראו בשפה העברית "שפת האויב", ועל כן לא רצו ללמוד אותה⁶⁶.

כיום רבים מתושבי מזרח ירושלים רואים חשיבות בידיעת העברית, ומביעים את רצונם ללמוד אותה הן במערכת החינוך והן במסגרות למבוגרים. מסקר של העירייה עולה כי 87% מהמשיבים⁶⁷ סברו שדיעת עברית משפיעה לחיוב על הסיכוי להצליח בחיים (הסיכוי לרכישת השכלה גבוהה, להתפרנס היטב, למצוא את הכישורים וכד'). הרצון של תושבי מזרח ירושלים שילדיהם ילמדו עברית במערכת החינוך עלה גם בדברים שאמרו הדוברים בתהליך שיתוף הציבור:

- "לילדים שלי אני הוספתי על חשבוני אחה"צ לימודי עברית... ממה שאני יודעת, אצלנו בשכונה, ביה"ס העירוני ממש מדגיש את העברית שזה טוב"

62 כפי שדיווחו המשיבות.

63 עיריית ירושלים, **מזרח ירושלים 2017 סקר צעירים ומשפחות צעירות** (28.3.18), עמ' 18, 53.

64 ראו: OECD Economic Surveys Israel (2018), p. 5, 47.

65 ראו:

International Monetary Fund, **Israel: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission** (2018), p. 2-3.

66 **תושבים, לא אזרחים**, עמ' 150.

67 מעל 2,000 משיבים.

משיפור הוראת
העברית בבתי הספר
יצאו נשכרים הן
תושבי מזרח ירושלים
והן המשק והחברה
הישראלית בכלל
(בבחינת מצב של
Win-Win)

(בת 47 ואם לשלושה: תלמיד תיכון, סטודנטית לתואר ראשון וסטודנטית לתואר שני באוניברסיטאות בישראל);

- "אני מאמין שצריך לתת דגש על לימודי השפה העברית. גם בבי"ס עירוני לא מדגישים את זה, וזה פתרון להרבה בעיות שמתחילות בחינוך ואחר כך גם משפיע על התעסוקה" (אב לארבעה, מהם שניים הם תלמידי תיכון ושניים סטודנטים באוניברסיטה).

יוצא אפוא ששיפור הוראת העברית בבתי הספר נותן מענה לצורך ולרצון של האוכלוסייה במזרח ירושלים ללמוד עברית, מסייע לממש את היעד הממשלתי של שיפור מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים ועולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD וקרן המטבע הבין-לאומית. רכישת השפה העברית בקרב תושבי מזרח ירושלים תועיל אפוא לכול – יצאו נשכרים ממנה הן תושבי מזרח העיר והן המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).

משרד החינוך מכיר בכך שרוב התלמידים במזרח העיר אינם מגיעים לשליטה הנדרשת בשפה העברית במהלך הלימודים במערכת החינוך. שנים ארוכות הזניחו משרד החינוך ועיריית ירושלים⁶⁸ את הוראת העברית במזרח ירושלים – שעות הלימוד היו מעטות; המורים לא היו בעלי ההסמכה הנדרשת ללמד עברית וגם הפיתוח המקצועי שניתן להם במהלך תקופת עבודתם לקה בחסר; ומשרד החינוך לא מדד והעריך את רמת ידיעת העברית של התלמידים במטרה לשפר את ההוראה.

להלן פירוט לגבי הנחלת השליטה בשפה העברית לתלמידים במזרח ירושלים:

רוב התלמידים במזרח ירושלים לומדים עברית בהיקף שעות נמוך, ואינם לומדים עברית בכיתות הגבוהות

משרד החינוך קבע את היקף שעות התקן המזערי ללימודי עברית בחינוך הערבי ברחבי הארץ. היקף שעות זה משקף את היקף השעות הנדרש לשיטתו של המשרד כדי לשלוט בשפה העברית ברמה שמאפשרת לתלמיד להשתלב בעתיד בתעסוקה איכותית ובלימודים גבוהים בישראל (להלן – שעות תקן מזערי)⁶⁹. המשרד קבע כי לימודי העברית מתחילים בגן חובה בהיקף של שתי שעות שבועיות (להלן – ש"ש), והיקף לימוד זה נמשך גם בכיתות א' וב'. בגילים אלה המטרה היא לחשוף את הילדים לעברית באופן חווייתי. בכיתות ג'-ט' לומדים עברית בהיקף של 5 ש"ש, ובכיתות י'-י"ב מספר שעות הלימוד הוא בהתאם למספר יחידות הלימוד שבחר התלמיד ללמוד – לפחות 3 ש"ש בכל

68 העירייה מעסיקה את המורים בבתי"ס הרשמיים בחטיבה העליונה.

69 התקן המזערי מתייחס למספר השעות המזערי של תלמיד שבחר ללמוד בהיקף המזערי של 3 יחידות לימוד. לעומת זאת מי שבחר ללמוד בהיקף של 5 יחידות לימוד ילמד לפחות 5 ש"ש בכל אחת משנות הלימוד בתיכון, ובסה"כ 54 ש"ש.

אחת מהשנים. סך שעות התקן המזערי ללימודי עברית בכיתות א'-י"ב הוא 48 ש"ש, נוסף על 2 ש"ש בגן חובה. בפועל, פעמים רבות נוספות שעות לימוד בעברית לתלמידים בחינוך הערבי הרשמי ברחבי הארץ מעבר לשעות התקן המזערי.

מיעוט שעות לימוד העברית

מספר שעות לימודי העברית שמתקיימים בכיתות א'-י"ב במזרח ירושלים בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) משתנה בהתאם למעמד המשפטי של ביה"ס - רשמי או מוכש"ר - ובהתאם לתוכנית הלימודים בביה"ס: ישראלית או פלסטינית.

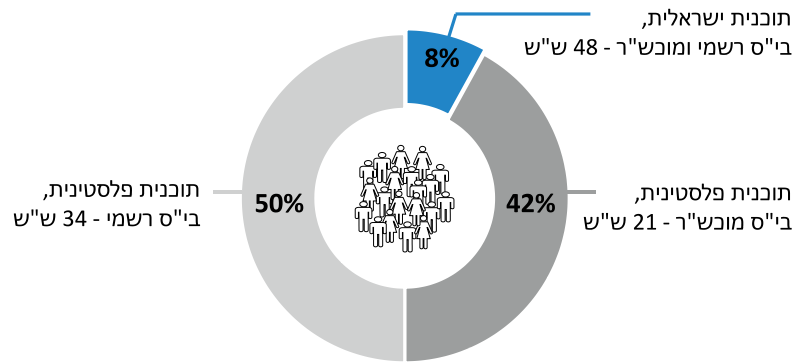
הלומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית: כ-6,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית בבתי"ס הרשמיים והמוכש"רים - כ-8% מהתלמידים במערכת המוכרת - לומדים עברית בהיקף ובשכבות הגיל כמקובל ברחבי הארץ, קרי בהיקף שעות התקן המזערי לפחות, ועד כיתה י"ב.

הלומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית - כ-66,000 (92%): לימוד עברית אינו חלק מתוכנית הלימודים הפלסטינית, וככל שהשפה העברית נלמדת, הלימוד הוא תוספת על תוכנית הלימודים. משרד החינוך קבע כי תלמידים אלה ילמדו עברית בהיקף נמוך מהיקף שעות התקן המזערי ולא בכל שכבות הגיל. מנתונים שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה לגבי התלמידים בבתי"ס הרשמיים העל-יסודיים עולה, כי בפועל רבים מתלמידים אלה לומדים פחות שעות מהשעות שקבע משרד החינוך.

עלה שבבתי"ס הרשמיים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית היקף לימודי העברית שמשרד החינוך קבע שיש ללמוד הוא 34 ש"ש, ורק עד כיתה י"א (בפועל חלק לומדים פחות בכיתות י"א, ראו להלן). יצוין כי בשנת הלימודים התשע"ט קיצץ המשרד את היקף לימודי העברית לתלמידים אלה ב-9 ש"ש בכיתות א'-ט', שכן עד אותה שנה הם למדו 43 ש"ש. בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית נלמדת השפה העברית רק בכיתות ג'-ט' ובהיקף מצומצם של 3 ש"ש, ובסה"כ בכל שנות לימודיהם בהיקף של 21 ש"ש בלבד.

בתרשים 6 להלן מוצגת התפלגות התלמידים לפי סוג ביה"ס (רשמי או מוכש"ר), תוכנית הלימודים (ישראלית או פלסטינית) והיקף שעות לימודי העברית.

תרשים 6: התפלגות התלמידים במערכת החינוך המוכרת במזרח ירושלים, לפי מספר ש"ש ללימוד העברית בכיתות א'-י"ב⁷⁰



לפי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי לכ-66,000 התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים - כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - מקצה משרד החינוך רק 71%-44% בהתאמה משעות התקן המזערי של לימודי העברית. רק לכ-8% מהתלמידים במזרח ירושלים - התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית - משרד החינוך מקצה את מלוא שעות התקן המזערי. עוד עולה ש-30,000 מתלמידי מערכת החינוך המוכרת (42%) לומדים פחות ממחצית ממספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי עברית⁷¹.

עוד עולה לגבי התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים, כי לפי מצב הדברים בשנת הלימודים התשע"ט, בפועל 36% מהם לומדים רק 30 ש"ש עברית, שכן הם אינם לומדים עברית כלל בכיתות י'-י"א בגלל מחסור במורים לעברית (ראו להלן). תוצאתו של דבר שנפגעת וצפויה להיפגע הוראת העברית דווקא בשנים האחרונות והחשובות ללימודי העברית,

70 הקצאת השעות בשנת הלימודים התשע"ט; מס' התלמידים לפי נתוני התשע"ח.

71 יצוין כי נוסף על לימוד העברית במסגרת בתי"ס מאפשר משרד החינוך לחלק קטן מ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית ללמוד עברית במסגרות נוספות מחוץ לשעות הלימודים, על חשבון שעות הפנאי שלהם: בשנת הלימודים התשע"ט משתתפים בקורסים לעברית כ-1,300 תלמידים, מהם 520 הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (כ-6% מהתלמידים בבתי"ס הרשמיים בכיתות י'-י"ב). בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) מתכנן משרד החינוך לקיים קורסים כאמור לכ-1,950 תלמידים. נוסף על כך, משרד החינוך מפעיל מרכזי העשרה ולמידה "לחיצוק השפה העברית, מקצועות ליבה וצריכת תרבות פנאי משמעותי", המיועדים לכ-4,000 תלמידים בכיתות ד'-י"א בבתי"ס הרשמיים והמוכש"רים שבהם לומדים לפי התוכנית הישראלית במסגרת החינוך הלא-פורמלי המתקיים לאחר שעות הלימודים. ייתכן אפוא ששיעור נמוך מהתלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית ילמדו עברית גם במסגרות אלה נוסף על הלימודים בבית"ס.

רק לכ-8% מהתלמידים במזרח ירושלים מקצה משרד החינוך את שעות התקן המזערי לעברית

בסמוך לכניסתם לשוק התעסוקה או לתחילת לימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי "במשך שנים התבסס נוהג בו מנהלי בתי הספר מקצים את השעות שנותרות להם לאחר ההקצאה הנדרשת לתוכנית הלימודים הפלסטינית, למקצועות ליבה אחרים (בדגש על לימוד השפה האנגלית), ולא לעברית... [משרד החינוך] מנהל את הליך הקצאת שעות העברית הנדרשות מתוך תקן ביה"ס בשום שכל בהתאם לתמהיל המתאים לכל מוסד חינוכי. בתקופת הביניים עד להסדרת הנושא, המשרד מקצה שעות דיפרנציאליות תוספתיות ללימודי העברית בבתי הספר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על כך שלגבי 40% מהתלמידים במערכת המוכרת במזרח ירושלים - תלמידי המוכש"ר הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - הוא מזניח הלכה למעשה כלי מרכזי ואפקטיבי בשילובם העתידי בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל - לימודי העברית. זאת מכיוון שתלמידים אלה לומדים עברית בהיקף של 44% בלבד משעות התקן המזערי.

היקף לימודי עברית חלקי בכיתות י"ב

המטרה בהקניית השפה העברית לתלמידים במזרח ירושלים היא שיפור שילובם בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל. לשם כך עליהם לדעת עברית ברמה הנדרשת, לפי העניין, עם סיום לימודיהם המיועד בסוף כיתה י"ב. הניסיון מלמד שלאחר שמפסיקים ללמוד שפה נוספת וכאשר אין משתמשים בה ידיעתה הולכת ונשחקת⁷². לפי העמדה המקצועית של העירייה, יש ללמד עברית עד סוף כיתה י"ב כדי לשמר את ידיעת השפה אצל התלמידים. היעדר לימודי העברית בכיתה י"ב שוחק את ידיעת השפה שלהם, והעובדה שהתלמידים נבחנים בסוף כיתה י"ב בבחינות הסיום של התוכנית הפלסטינית אינה יוצרת מכשול ללימודי העברית בשכבת גיל זו. לכן יש חשיבות רבה בכך שהתלמידים ילמדו עברית גם בשנים האחרונות ללימודיהם - כיתות י"ב. יודגש כי גם משרד החינוך רואה בהיעדר הוראת העברית בשנים האחרונות ללימודים את אחד החסמים להנחלת ידיעת העברית בקרב התלמידים. עניין זה מקבל משנה חשיבות נוכח העובדה שהעברית אינה רווחת בסביבתם של תלמידי מזרח ירושלים, ועבור רובם בית הספר הוא המקום הבלעדי כמעט שבו יכול להיות להם מגע עם השפה.

72 Sylwia Stachurska, "Inter-generational second language attrition within university students – case study", *Ad Alta: Journal of Interdisciplinary Research* (2015), Vol. 5(2), pp. 85-88. וראו גם המקורות המוזכרים שם.

בביקורת עלה כי 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית אינם לומדים עברית בכיתות י"ב. כמו כן, 36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית אמורים לפי הנחיית משרד החינוך ללמוד עברית בכיתה י' ו-י"א בהיקף של 2 ש"ש בלבד בכל אחת מהשנים, ובכיתה י"ב אינם אמורים ללמוד עברית כלל. בפועל, 36% מתלמידי כיתות י' ו-י"א אלה אינם לומדים עברית. במצב דברים זה ספק רב אם תושג המטרה שתלמידים אלה - הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית - ישלטו בשפה העברית ברמה הנדרשת עם סיום לימודיהם בכיתה י"ב באופן שיוכלו לממש בתעסוקה או בלימודים גבוהים את הפוטנציאל הטמון בהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי לקראת שנת הלימודים התש"פ (2019 - 2020) היא מכינה תוכנית למיצוי כל שעות ההוראה לעברית לכיתות י"ב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי מנהלי בתי הספר שלהם נתון שיקול הדעת אם לשבץ לימודי עברית בכיתה י"ב בוחרים שלא לעשות כן בגלל העומס המוטל על התלמידים הנבחרים בסוף כיתה י"ב בבחינות הסיום של התוכנית הפלסטינית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך בהמשך לפעולתה החיובית של העירייה, כפי שעולה מתשובתה, כי עליו לבחון דרכים נוספות על מנת לעודד שילוב לימודי עברית גם בכיתות י"ב במערכת החינוך במזרח ירושלים.

קיצוץ בלימודי העברית של התלמידים בבתי"ס הרשמיים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית

כדי לקדם את היעד שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2014 לתגבור לימודי העברית במזרח ירושלים קבעה הממשלה, כי יוקצה למטרה זו תקציב תוספתי בסך 3 מיליון ש"ח לשנים 2014 - 2018. בעקבות ההחלטה ובמסגרת גיבוש התוכנית האסטרטגית שלו למזרח ירושלים, כלל משרד החינוך גם הקצאת תקציב, כוח אדם ותשומות ניהוליות לטובת שיפור הוראת העברית⁷³.

בהחלטת הממשלה מ-2018 נקבע כי משרד החינוך יפעל ל"העמקת הידע בשפה העברית", ולטובת יעד זה קבעה הממשלה כי יוקצו 15 מיליון ש"ח עבור השנים 2018 - 2023 (2.5 מיליון ש"ח לשנה). המימון נועד להגיע מכמה מקורות,

73 משרד החינוך עדכן ושינה את התוכנית האסטרטגית פעמים אחדות, ומדובר אפוא בתוכנית דינמית שיש לה כמה גרסאות ונוסחים.

על משרד החינוך
להרחיב ככל שניתן
את היקף לימודי
העברית בקרב
66,000 התלמידים
במזרח ירושלים
הלומדים לפי התוכנית
הפלסטינית

ובהם תקציב משרד החינוך⁷⁴. עוד נקבע בהחלטה כי התוכניות שיופעלו במסגרת ההחלטה יינתנו רק לבתי"ס הרשמיים בכלל ולבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית.

המשמעות של החלטת הממשלה מ-2018 היא תמרוץ בתי הספר ללמד לפי התוכנית הישראלית. יצוין כי מהתקציב שהוקצה בהחלטה לא ייהנו כ-30,000 תלמידי בתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, והם לא יקבלו את התוכנית להעמקת הידע בשפה העברית. יתרה מכך, בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) קיצץ משרד החינוך את מספר שעות לימוד העברית שהוא מקצה לכ-36,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית בהשוואה למספר השעות שהקצה להם בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018): המשרד קיצץ ש"ש אחת לכיתות א'-ט', כך שמספר שעות העברית שהמשרד מקצה לתלמידים אלה לאורך לימודיהם ירד מ-43 ש"ש ל-34 ש"ש.

יצוין כי בהתאם לקיצוץ בהקצאת שעות לימודי העברית ללומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים, המשרד גם קיצץ את התקציב שהוא מייעד לכך בסכום מוערך של כ-8.5 מיליון ש"ח⁷⁵.

יוצא שבשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) צומצמו לימודי העברית בבתי"ס לעומת שנת הלימודים הקודמת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הקיצוץ בשעות שהוא מקצה ללימודי העברית של התלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים אינו עולה בקנה אחד עם היעד האסטרטגי שלו - להביא להעמקת הידע בשפה העברית בקרב התלמידים במזרח ירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להרחיב ככל הניתן את היקף לימודי העברית בקרב 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית, וזאת נוסף על האמור בהחלטת הממשלה מ-2018. לפיכך עליהם ללמוד ככל שניתן את מספר שעות התקן המזערי שקבע משרד החינוך ללימודי העברית, כמו אצל התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית, וזאת כדי לממש את היעד הממשלתי של קידום שילובם בתעסוקה וכלימודים גבוהים בישראל. במסגרת הרחבת לימודי העברית, על משרד החינוך לשלב לימודי עברית בכיתות שבהן נהוגה התוכנית הפלסטינית גם בכיתה י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב ראשון.

74 התקציב בסך של 445 מיליון ש"ח ליישום כלל הפעולות בתחום החינוך במסגרת החלטת הממשלה נחלק בין משרד החינוך (46%), משרד האוצר (45%) ומשרד ירושלים ומורשת (9%). כלומר, ניתן להתייחס ל-54% מהתקציב שנקבע ליישום היעד בתחום העברית כתקציב תוספתי, קרי תקציב שאינו התקציב של משרד החינוך - 8 מיליון ש"ח לכל התקופה (כ-1.3 מיליון ש"ח לשנה).

75 להערכת משרד מבקר המדינה, בהתבסס על הנתונים המוצגים **בסאטוס תוכנית אסטרטגית מזרח ירושלים**, משרד החינוך (22.10.18), עמ' 13.

היעד של משרד החינוך לרמת העברית רחוק מן הנדרש

בהמשך להחלטת הממשלה מ-2018 קבע משרד החינוך יעד לידיעת העברית של התלמידים במזרח ירושלים. היעד הוא שבשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) "60% מכלל תלמידי מזרח ירושלים במערכת החינוך הרשמית והמוכש"ר בתוכנית הישראלית יגיעו לרמת השליטה הנדרשת בעברית [ההדגשה אינה במקור]". פירושו של דבר שבשנה הנ"ל 60% מתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' בבתי"ס הרשמיים בכלל והמוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית יקבלו ציון 60 לפחות במבחנים בעברית שייערכו להם, שרמתם תשקף את הרמה הנדרשת במערכת החינוך במגזר הערבי בארץ.

1. רכישת העברית אינה מכוונת למועד הרלוונטי - סוף כיתה י"ב

כאמור, על התלמידים לדעת עברית ברמה הנדרשת, לפי העניין, עם סיום לימודיהם המתוכנן בסוף כיתה י"ב, סמוך להשתלבותם בשוק התעסוקה או בלימודים גבוהים בישראל. על כן, היעד בתחום ידיעת העברית של תלמידי מזרח ירושלים אמור לשקף את רמת ידיעת השפה הנדרשת בסוף כיתה י"ב.

עלה שהיעד של משרד החינוך בתחום הקניית ידיעת העברית לתלמידים במזרח ירושלים לשנת 2023 - השנה השמינית מאז החל משרד החינוך לפעול לשיפור הוראת העברית במזרח ירושלים - אינו משקף את ידיעת העברית הנדרשת לתלמידים בסוף כיתה י"ב. במקום זאת מתייחס היעד לידיעת העברית של התלמידים בכיתות הנמוכות יותר, לרבות כיתות ד', ו'. יודגש שהיעד מתייחס לתלמידי כיתות ד', ו', ח', י' כמקשה אחת, ולכן השגת היעד אפשרית גם אם לדוגמה מעטים מתלמידי כיתה י' יקבלו ציון של מעל 60, וזאת כל עוד חלק גדול יחסית של יתר התלמידים (כיתות ד', ו', ח') יקבלו ציון של מעל 60.

2. אוכלוסיית יעד מצומצמת

כדי שידעת העברית תאפשר להשפיע לחיוב על שילוב האוכלוסייה הערבית שבמזרח ירושלים בתעסוקה ובלמודים גבוהים במוסדות ישראליים, ומתוך כך לשפר את מצבה הכלכלי-חברתי, יש להגדיל את חלק האוכלוסייה השולט בשפה העברית במידה הנדרשת.

עולה כי היעד שקבע המשרד לשנת הלימודים התשפ"ג (2022) - (2023) מתייחס לכ-36% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת וכ-29% בלבד מכלל התלמידים במזרח ירושלים, ובהם אלו בבתי"ס הלא-מוכרים. לכן ההשפעה הפוטנציאלית של לימודי העברית על שילובה של האוכלוסייה במזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל צפויה להיות קטנה יחסית.

3. אי-הכללת התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית באוכלוסיית היעד ללימודי עברית

כאמור, המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית מאלץ חלק מן התלמידים ללמוד בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית. היות שבמקרים אלו מדובר בבחירה מאולצת, מצופה שמשרד החינוך יספק לתלמידים אלו את התוכניות ללימודי עברית ברמה ובהיקף שמקבלים אלו הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית בבתי"ס הרשמיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי במסגרת היעד שקבע לידיעת השפה העברית, הוא לא הביא בחשבון את 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית, וממילא לא הקצה עבורם משאבים. מדובר בתלמידים שלפחות חלקם לומדים בבתי"ס אלו מתוך "חוסר ברירה", הנובע ממחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הרשמית.

על משרד החינוך לבחון באיזו מידה היעד שקבע בתחום ידיעת העברית רלוונטי ואפקטיבי מבחינת המטרה העיקרית של לימודי העברית במזרח ירושלים, שהיא שיפור שילובה של האוכלוסייה בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל. כדי להגיע לשיפור זה, על היעד להתייחס לרמת ידיעת העברית של התלמידים במועד הרלוונטי לכך - עם סיום לימודיהם בבתי הספר ובסמוך להשתלבותם בתעסוקה או בלימודים גבוהים. בהתאם ליעד על המשרד לקבוע תוכנית ולהקצות משאבים להשגתו.

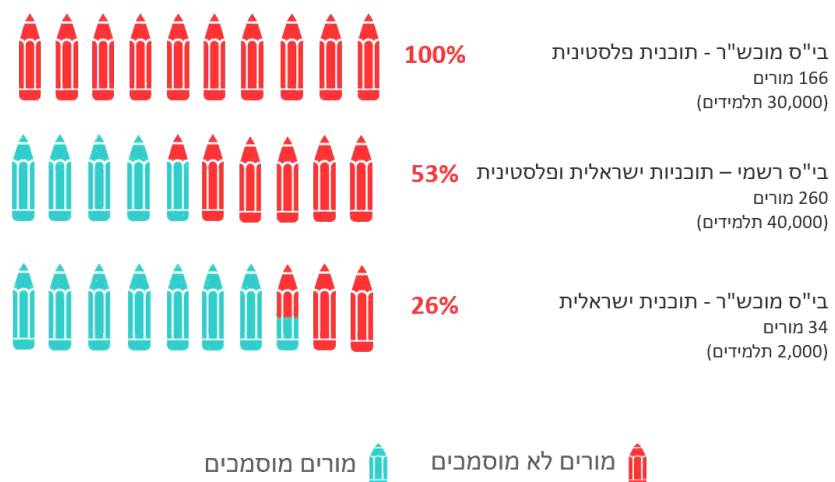
הוראת העברית על ידי מורים שאינם מוכשרים לכך

היכולת להקנות לתלמידים דוברי ערבית את ידיעת השפה העברית מחייבת בראש ובראשונה שהמורים המלמדים את השפה יידעו עברית ברמה גבוהה מספיק ושהיו להם הידע והמיומנות הפדגוגיים כיצד ללמד את השפה. לפי דרישות משרד החינוך, מורה לעברית בבתי הספר הערביים נדרש להיות בעל תעודת הוראה ותואר אקדמי רלוונטי או הכשרה בתחום.

הצורך בהכשרה ייעודית איכותית של המורים לעברית במזרח ירושלים היא חיונית במיוחד נוכח העובדה שמדובר במורים שרבים מהם הם בוגרי מערכת החינוך המקומית במזרח ירושלים ולמדו עברית במסגרת זו, ולכן רמת הבקיות שלהם בשפה העברית אינה מספקת. בנוגע לכך צוין במסמך של משרד החינוך כי רמת העברית של המורים לעברית במזרח ירושלים נמוכה לעומת מורים דוברי ערבית בשאר חלקי הארץ, ואיכות ההוראה שלהם אינה עומדת בסטנדרט הרצוי של המשרד.

להערכת העירייה, בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) היו חסרים בבתי"ס התיכוניים הרשמיים במזרח ירושלים תשעה מורים לעברית, ובגין מחסור זה רבים מתלמידי כיתות י' ו- י"א (36%) בבתי"ס אלה אינם לומדים עברית, כמפורט לעיל. להלן בתרשים 7 מוצגת התפלגות המורים לעברית הלא-מוסמכים לפי סוג ביה"ס:

תרשים 7: שיעור המורים לעברית הלא-מוסמכים מתוך כלל המורים לעברית, לפי מעמד ביה"ס ותוכנית הלימודים, שנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019)



לפי נתוני משרד החינוך (נובמבר 2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי יותר משני שלישים (68%) מ-460 המורים המלמדים עברית בבתי"ס במזרח ירושלים, הרשמיים והמוכש"רים, אינם בעלי הסמכה כפי שדורש משרד החינוך. מכאן שעשרות אלפי תלמידים במזרח ירושלים אינם לומדים עברית ממורים המוסמכים לכך - בבתי"ס הרשמיים רק כמחצית מהמורים לעברית הם מורים מוסמכים, ואילו בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית אף לא מורה אחד לעברית הוא מורה מוסמך כנדרש.

תוכניות משרד החינוך ועיריית ירושלים להגדלת מספר המורים המוסמכים ללמד עברית: כדי להתמודד עם המחסור במורים לעברית ובמורים מוסמכים לעברית בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית מפעילים משרד החינוך⁷⁶ והעירייה⁷⁷ כמה תוכניות ייעודיות להגדלת מספר המורים המוסמכים ללמד עברית: משרד החינוך פיתח מסלול לימודים להסמכת מורים להוראת עברית - בשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) החלו ללמוד במסלול זה 12 מורים, בהתשע"ח (2017 - 2018) 32 מורים ובהתשע"ט (2018 - 2019) צפויים ללמוד 35 מורים במסלול זה. נוסף על כך, בשנת הלימודים התשע"ט נפתח מסלול להסמכת מורים לעברית בשיתוף האוניברסיטה העברית, ובו לומדים 16 מורים, 10 מהם ממזרח ירושלים. במקביל השיק משרד החינוך תוכנית לעידוד מורים מוסמכים להוראת עברית מהמגזר הערבי בצפון הארץ ללמד עברית במזרח ירושלים. בשנת הלימודים התשע"ט הצטרפו לתוכנית 20 מורים מהצפון, ובנוסף גייסו משרד החינוך והעירייה 12 מורים דוברי עברית כשפת אם על מנת שילמדו עברית בבתי"ס במזרח ירושלים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצעדים שנוקטים משרד החינוך והעירייה שמטרתם להביא לכך שבבתי"ס הרשמיים כולם ובבתי"ס המוכש"רים שבהם לומדים לפי התוכנית הישראלית ילמדו את השפה מורים מוסמכים בהתאם לצורך. ואולם לגבי כ-30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית - משרד החינוך אינו נוקט צעדים על מנת שיהיו די מורים מוסמכים להוראת העברית⁷⁸. משמעות הדבר היא שאותם תלמידים אינם זוכים ללמוד ולרכוש את השפה העברית ברמה הנדרשת והראויה, מצב שעלול לפגוע ביכולתם להשתלב בתעסוקה ולרכוש השכלה במסגרת לימודים גבוהים בישראל.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מתכנן לסגור את פער ההסמכה של המורים לעברית" בבתי"ס הרשמיים ובבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית עד שנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023). לגבי המורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית מסר המשרד, כי ישנן תוכניות להסמכת מורים להוראת עברית הפתוחות "גם למורי המוכש"ר בתוכנית הפלסטינית, ואכן ישנם מורים שהוסמכו". עם זאת, לדברי המשרד "ישנם שני חסמים עיקריים בסוגיה זו: ראשית, המורים עצמם אינם מעוניינים בהכשרה ללימוד עברית, שכן תוכנית הלימודים הפלסטינית אינה כוללת בחינות גמר בעברית, ושנית, חלק גדול מהמורים אינו עומד בתנאי הסף לתכניות אלה".

76 המעסיק את המורים בכיתות א'-ט' בבתי"ס הרשמיים.

77 המעסיקה את המורים בכיתות י'-י"ב בבתי"ס הרשמיים.

78 בתי"ס המוכש"רים אינם בבעלות העירייה, והפיקוח עליהם נתון בידי משרד החינוך.

על משרד החינוך והעירייה להמשיך ולפעול כדי להגיע בהקדם למצב שבו כל המורים לעברית בבתי"ס במזרח ירושלים יהיו בעלי ההסמכה הנדרשת ללמד עברית, וכי יהיו די מורים כאמור כדי ללמד את כל התלמידים בבתי"ס אלה בהיקף לימודי העברית שאותו הם זכאים ללמוד. בפרט על משרד החינוך לפעול, בהתאם לאפשרויות העומדות בפניו, כדי להביא לכך שגם 30,000 תלמידי בתי"ס המוכש"רים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית יזכו ללמוד עם מורים לעברית שהוסמכו ללמד את השפה, לרבות על ידי עידוד המורים להשתתף בתוכניות להסמכת מורים להוראת עברית והגמשת התנאים להשתתפות המורים בתוכניות אלה.

היעדר פיתוח מקצועי למורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית

מורים, כמו בעלי מקצועות אחרים, נדרשים במהלך חייהם המקצועיים ללמוד ולהתעדכן בחידושים בתחום עיסוקם כחלק מהתפתחותם המקצועית. ההתפתחות המקצועית של המורים מכוונת לשיפור איכות ההוראה, וכפועל יוצא לשיפור הלמידה של התלמידים. במחקרים בין-לאומיים העוסקים בהישגי תלמידים נמצא קשר בין ההשקעה בפיתוחם המקצועי של עובדי הוראה ובין הישגי תלמידיהם. התברר כי לצורך הוראה איכותית ורלוונטית אי-אפשר להקנות למורה את כל הידע והמיומנויות הדרושים לו במסגרת ההכשרה הראשונית להוראה או בשנותיו הראשונות במערכת החינוך, אלא נדרשת למידה מתמדת לאורך החיים המקצועיים (Lifelong learning)⁷⁹.

משרד החינוך מפעיל ברחבי הארץ מרכזים "לפיתוח מקצועי של סגלי הוראה" (להלן - מרכזי פסג"ה), המעמידים לרשות צוותי ההוראה מגוון מסגרות לפיתוח מקצועי, לרבות השתלמויות מקצועיות וימי עיון.

מנתונים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) המרכז היה אחראי לתוכניות פיתוח מקצועי לצוות החינוכי בכל 92 בתי הספר הרשמיים במזרח ירושלים וגם בעשרה בתי ספר מוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הישראלית (מתוך כ-100 בתי"ס מוכש"רים במזרח העיר). כפי שמסרה מנהלת המרכז, המורים באותם בתי"ס מוכש"רים זכאים לפיתוח מקצועי ממשרד החינוך עקב הצטרפותם ל"עוז לתמורה"⁸⁰, וכולם מלמדים לפי התוכנית הישראלית. עוד עולה מהנתונים שבשנת הלימודים

79 מתוך מבקר המדינה, **דוח שנתי 166 א** (2014), "הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה", עמ' 885 - 890, 916.

80 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165 א** (2013), "יישום רפורמת 'עוז לתמורה' בחינוך העל-יסודי", עמ' 943 - 988. רפורמת "עוז לתמורה" היא הרפורמה המקיפה ביותר שנעשתה בחטיבות העליונות במערכת החינוך, ותהליך יישומה החל בשנת הלימודים התשע"ב (2011 - 2012). לפי משרד החינוך, הרפורמה נועדה בין היתר לקדם את הישגי מערכת החינוך, להעצים את מעמדו של המורה ולקדם פיתוח מקצועי של המורים.

המדינה מחמיצה
הזדמנות לקדם את
שילובם של תושבי
מזרח ירושלים
בתעסוקה ובלימודים
גבוהים באמצעות
הקניית ידיעת השפה
העברית לתלמידים

התשע"ח (2017 - 2018) השתתפו בהשתלמויות של מרכז פסג"ה 50 מורים לעברית מבתי"ס הרשמיים ושישה מורים מבתי"ס המוכש"רים האמורים.

למרות התועלת והחשיבות במתן פיתוח מקצועי למורים לעברית, משרד החינוך אינו משתף את מורי העברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית בתוכניות לפיתוח מקצועי שהוא מקיים. לפיכך, 30,000 התלמידים בבתי"ס אלה לומדים עברית ממורים שלא רק שאין להם ההכשרה הנדרשת ללמד עברית, אלא גם אינם מקבלים את הפיתוח המקצועי הנדרש להוראת העברית.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי מתן מענה למורים בבתי"ס המוכש"רים "דורש היערכות אחרת ונוספת לאור הפערים מכל הבחינות - פדגוגי, תקציבי, ארגוני ולוגיסטי". עוד מסר המשרד כי "לרוב המורים מהמוכש"ר הם ללא תעודת הוראה וללא רישיון הוראה. מורה שאינו מוסמך אינו יכול לצבור גמולים ולעלות בדרגה. כמו כן, אינם יכולים לקבל ימי הדרכה, מה שמהווה חסם בעבורם להצטרף לתוכניות ייחודיות או להשתלב בהדרכה". עוד מסר המשרד כי "מרכז הפסג"ה הכולל שבעה חדרי לימוד בלבד יתקשה להכיל באופן קבוע תוספת של כ-2,700 עובדי הוראה, אי לכך המשרד בודק פתיחת שלוחה נוספת של מרכז פסג"ה במזרח ירושלים".

על משרד החינוך לפעול לפיתוחם המקצועי גם של המורים לעברית בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית, ולשם כך עליו לבחון דרכים להתאמת תוכניות הפיתוח המקצועי למורים אלה ולהסרת החסמים המונעים מהם את הפיתוח המקצועי הנדרש.



מהאמור לעיל עולה כי המדינה באמצעות משרד החינוך מחמיצה הזדמנות לקדם את שילובם של תושבי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל באמצעות הקניית ידיעת השפה העברית: 66,000 תלמידים במזרח ירושלים לומדים לפי התוכנית הפלסטינית - כ-92% מהתלמידים במערכת החינוך המוכרת - והוראת העברית לתלמידים אלה מתקיימת בהיקף נמוך במידה רבה מההיקף המזערי הנדרש לפי משרד החינוך לרכישת השפה. יתר על כן, בשנים האחרונות ללימודיהם מצטמצמים לימודי העברית או נפסקים לגמרי, אף שאלו שנים חשובות ביותר ללימוד השפה.

כדי לממש את היעד הממשלתי ולקדם את שילובם העתידי של תלמידי מזרח ירושלים בתעסוקה ובלימודים גבוהים בישראל, על משרד החינוך לבחון את החסמים בנושא לימוד העברית בבתי"ס מזרח ירושלים ואת הדרכים להסרתם ולהרחיב ככל שניתן את היקף לימודי העברית של 66,000 התלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית. זאת במטרה שילמדו את מספר שעות התקן המזער, כמו הלומדים בתוכנית הישראלית. במסגרת זו, על משרד החינוך להקנות לימודי עברית לתלמידים אלה גם בכיתות הגבוהות, לרבות כיתה י"ב, ולו בהיקף מצומצם בשלב הראשון. זאת בפרט כל עוד משרד החינוך והעירייה אינם מאפשרים לכל תלמיד ללמוד במסגרת המתאימה לו במערכת החינוך הרשמית.

על משרד החינוך והעירייה גם להבטיח כי המורים המלמדים עברית בכל מערכת החינוך המוכרת יהיו מורים מקצועיים, בעלי ההכשרה והידע המקצועי הנדרשים, בדגש על 30,000 התלמידים הלומדים בבתי"ס המוכש"רים לפי התוכנית הפלסטינית.

חוסר במערכי הערכה ומדידה של הלימודים לפי התוכנית הפלסטינית

תהליכי מדידה והערכה אפקטיביים של הישגי התלמידים וכישוריהם מסייעים לשיפור החינוך. תהליכים אלה כוללים למשל מבחנים וסקרים בקרב התלמידים וצוותי ההוראה, ובעקבותיהם הפקת לקחים ותובנות לצורך שיפור ההוראה. משרד החינוך מפעיל מערכי מדידה והערכה במערכת החינוך בישראל, דוגמת מבחני המיצ"ב⁸¹.

ואולם, בביקורת עלה כי לאורך השנים לא הפעיל משרד החינוך מערכי מדידה בבתי הספר במזרח ירושלים. לכן לא הייתה לו תמונת מצב בדבר רמת החינוך בחלק זה של העיר כמו גם בדבר התחומים שנדרש לשפר כדי להעניק לתלמידים חינוך איכותי. גם לצוותי ההוראה בבתי הספר לא היה המידע הנחוץ לשיפור ההוראה. רק החל משנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) החל משרד החינוך לשלב בהדרגה מערכי מדידה והערכה בחלק ממערכת החינוך במזרח ירושלים, בהתאם לתוכנית רב-שנתית שהכין לשנים שעד שנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022).

81 המיצ"ב - מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית - הוא מערכת מדדים בית ספרית שמטרתה לספק מידע למנהלים ולצוותים הפדגוגיים על תפקוד בתי הספר במגוון נושאים; מתוך ראמ"ה - מערך המבחנים, המחקרים והסקרים הארציים לשנת הלימודים התשע"ט, הודעה מס' 0115 מ-15.8.18.

על משרד החינוך
לפעול ליישום מערך
המדידה וההערכה
של הלימודים בכל
בתי"ס הרשמיים
והמוכש"רים במזרח
ירושלים

בדיקת התוכנית העלתה כי היא כוללת מערכי מדידה והערכה בתחומים שונים, כמו שפת אם, עברית, אנגלית ומתמטיקה בשכבות הגיל השונות. ואולם, משרד החינוך מתכנן ליישמה רק בבתי"ס המלמדים לפי התוכנית הישראלית, ולא בבתי"ס המוכש"רים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית; וליישמה חלקית בבתי"ס הרשמיים המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית. יוצא שלא ניתנים לצוותי ההוראה המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית הכלים לשיפור ההוראה הניתנים לצוותים החינוכיים ברחבי הארץ בכלל ולמורים המלמדים לפי התוכנית הישראלית במזרח ירושלים בפרט. כמו כן, למשרד החינוך אין תמונה לגבי רמת החינוך שמקבלים 30,000 התלמידים בבתי"ס המוכש"רים, ויש לו רק תמונה חלקית בנוגע לרמת החינוך שמקבלים 36,000 התלמידים בבתי"ס הרשמיים. לכן אין ביכולתו לפתח את המענים הדרושים למוריהם של תלמידים אלה לצורך שיפור ההוראה. בכך נפגעת רמת ההוראה הניתנת ל-66,000 תלמידים, והדבר עלול לפגוע בהישגיהם הלימודיים.

צורך בהתאמת מערכי המדידה וההערכה לתוכנית הלימודים הפלסטינית: על פי עמדת מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה), מבחני המיצ"ב מפותחים על סמך תוכנית הלימודים הישראלית, ולכן אינם מתאימים למדידת ההישגים של תלמידי בתי"ס המלמדים לפי התוכנית הפלסטינית. עם זאת, לדעתה אין מניעה לפתח מבחנים מתאימים גם ללומדים לפי התוכנית הפלסטינית. בעניין זה, בשנת הלימודים התשע"ח השתתפו תלמידי כיתות א' הלומדים בבתי"ס הרשמיים לפי התוכנית הפלסטינית במבדק לרכישת שפת-אם במסגרת הערכה פנימית בית-ספרית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 מסרה ראמ"ה: "אין מניעה מתודולוגית לפתח כלי הערכה המותאמים לתכנית הלימודים הפלסטינית. אולם אנו סבורים כי בשלב ראשון יש לבצע בדיקה מעמיקה של תכנית הלימודים הפלסטינית בתחומי הליבה והתאמתה לסטנדרטים בינלאומיים וישראלים. בהתאם לממצאים יש לקיים דיון עקרוני בנושא זה אשר מסקנותיו ישמשו להחלטה על האופי הרצוי של מערך המדידה וההערכה בקרב בתי הספר המלמדים על פי התכנית הפלסטינית".

מדידה והערכה של תוכניות הן כלי חשוב לבחינת האפקטיביות שלהן על מנת לזהות את המוקדים שנדרש לשפר וכדי לנקוט צעדים מתאימים לשיפורם. משרד החינוך הכיר בצורך לבחון את תוכניות הלימוד שהוא מפעיל במערכת החינוך באמצעות מערך מדידה והערכה, ועליו לפעול ליישום מערך מדידה והערכה של הלימודים לפי תוכניות הלימוד בכל בתי"ס הרשמיים והמוכש"רים במזרח ירושלים. עליו גם לפעול בשיתוף ראמ"ה כדי לפתח מערכי מדידה והערכה המותאמים ללימודים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית.

פערים בשירותי הרווחה לתושבי מזרח ירושלים

תמונת מצב

אוכלוסיית מזרח ירושלים סובלת מעוני ומצוקות וזקוקה לשירותי רווחה

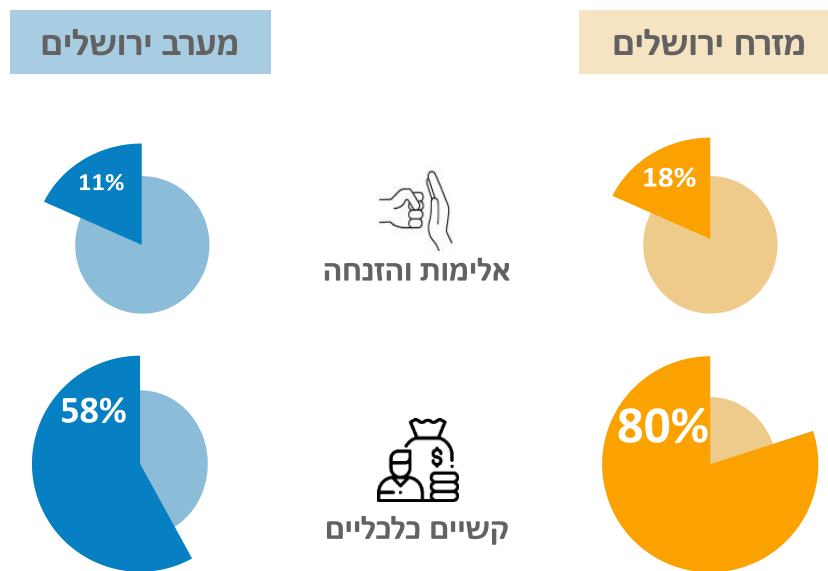
על פי המדד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה שמציגה הלמ"ס, בשנת 2015 השתייכה העיר ירושלים לאשכול 2 מתוך 10⁸². האוכלוסיות העניות והמצוקות בעיר נמצאות בשני חלקי העיר, ועם זאת שיעור העניים במזרח העיר גבוה בהרבה: ב-2016 כ-75% מתושבי מזרח ירושלים חיו מתחת לקו העוני, לעומת 29% מהיהודים בירושלים. לצד כושר השתכרות נמוך, אחד הגורמים המשפיעים על העוני והמצוקות במזרח העיר הוא מספר הנפשות במשק בית ממוצע - ב-2016 היו 5.2 נפשות במשק בית בקרב תושבי מזרח ירושלים לעומת 3.4 בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר⁸³. התוצאות של המצב החברתי-כלכלי הקשה של תושבי מזרח ירושלים הן בין היתר עלייה באלימות בין בני-זוג וכלפי ילדים וקשישים וגידול בתופעות של הזנחת ילדים.

המצוקה בקרב האוכלוסייה המזרח ירושלמית באה לידי ביטוי למשל בשיעור גבוה של משפחות הסובלות מבעיות קשות מבין המשפחות הרשומות במחלקות לשירותים חברתיים (להלן - הרשומים ברווחה), כפי שמוצג בתרשים שלהלן:

82 אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. הרמה החברתית-כלכלית נמדדת באמצעות שילוב של תכונות בסיסיות של האוכלוסייה בתחומים האלה: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, רווחה כלכלית (הכנסה כספית, רמת מינוע, תכונות דיור), תעסוקה ואבטלה, מצוקות כלכליות. למ"ס אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015 (28.11.18), עמ' 2 והלוחות המקושרים.

83 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על נתוני ירושלים (2018), עמ' 57 - 58.

תרשים 8: שיעורי המשפחות הסובלות מאלימות ומהזנחה או נתונות בקשיים כלכליים בקרב המשפחות הרשומות ברווחה במזרח ירושלים ובמערב, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על רקע מצוקות אלה, המענה של שירותי הרווחה הוא קריטי לתושבי מזרח העיר, ורבים מהם פונים לקבלו. טיפול הולם של שירותי הרווחה יכול לסייע לצאת מהמצוקה ולבנות חוסן ואורח חיים בריא ועצמאי.

שירותי הרווחה במזרח ירושלים

צריכת שירותי הרווחה בעיר ירושלים כולה גבוהה יחסית, אך ההוצאה לתושב בעיר בתחום הרווחה נמוכה בהרבה מהממוצע הארצי (אף שעלתה בשנים האחרונות). עם זאת, חוסר ההשקעה ניכר בעיקר במזרח: ב-40 השנים שבין 1967 ל-2007 (לערך) פיתחה העירייה שירותי רווחה באזור זה בקצב איטי, שלא הדביק את הצרכים העצומים וגם לא סגר את הפער מול היקף השירותים שניתן במערב, והקצתה לו מעט משרות ותקציבים נמוכים.

בשנים האחרונות גדלה מאוד ההשקעה של מינהל שירותי קהילה בעיריית ירושלים (להלן - מינהל קהילה) ושל אגף הרווחה שבו במזרח העיר. כך, בין 2008 ל-2016 עלה תקציב ההשמות⁸⁴ לשירותי רווחה במזרח ירושלים פי 2.7

84 השמות הן מעני רווחה הניתנים בתוכניות או במסגרות שמחוץ לשלכת הרווחה.



ההשקעות במסגרת
החלטות הממשלה
אינן מתייחסות
לתחומים רבים
בשירותי הרווחה
במזרח העיר.
בתחומים אלה שורר
פער גדול בהיקף
השירות בין מזרח
העיר למערבה ולשאר
הארץ, בפרט נוכח
הצרכים הייחודיים של
האוכלוסייה

לערך; מספר העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים) המשרתים את תושבי מזרח העיר עלה ביותר מפי ארבעה בין 2005 ל-2017; ומספר לשכות הרווחה⁸⁵ המשרתות את מזרח העיר הכפיל את עצמו בשנים האחרונות. חלק גדול מההשקעה נקבע בהחלטת הממשלה משנת 2014, שהקצתה לשנים 2014 - 2018 תקציב של 37.9 מיליון ש"ח למגוון תוכניות העצמה חברתית, רווחה ופנאי, בין היתר לילדים ונוער בסיכון, וכן להוספה של 30 משרות עו"סים ייעודיות למזרח ירושלים. חלק אחר מההשקעה בשנים אלה מומן מתקציב העירייה.

החלטת הממשלה משנת 2018 קבעה שבשנים 2018 - 2023 יימשך התקצוב של אותן 30 משרות העו"סים שתוקצבו במסגרת ההחלטה משנת 2014. כן הוחלט להקצות תקציב של כ-100 מיליון ש"ח לתקופה זו עבור שירותי רווחה מסוימים (ביניהם המשך התוכניות שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2014). בדברי ההסבר להחלטה מ-2018 הודגש, כי "תחום הרווחה בהחלטה זו קשור קשר הדוק לתחום התעסוקה ומתמקד בנשים ובצעירים, בדגש על ילדים ונוער בסיכון - במטרה לסייע ולעודד יציאה לעבודה ולהשתלבות בתעסוקה איכותית". לאור זאת, בין שירותי הרווחה שהוחלט לתקצב נכללו תוכניות לעידוד תעסוקת נשים, למניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער ולחילוץ מעוני. מכאן שהחלטת הממשלה משנת 2018 אינה מטפלת באותם היבטים של שירותי הרווחה שאינם קשורים קשר הדוק לעידוד התעסוקה.

לאור מורכבות הטיפול במסגרת שירותי הרווחה, ישנה חשיבות להבטחת היבטי טיפול שונים לאוכלוסיות נזקקות שונות. משרד מבקר המדינה בחן את מצב שירותי הרווחה במזרח העיר בתחומים שאינם מטופלים ישירות בהחלטת הממשלה מ-2018, כפי שיפורט להלן. עלה כי ההשקעות שכבר בוצעו במסגרת החלטות הממשלה ואלו המתוכננות לעתיד אינן מתייחסות לתחומים רבים בשירותי הרווחה במזרח העיר. בתחומים אלה עדיין שורר פער גדול בהיקף השירות בין מזרח העיר למערבה ולשאר הארץ, בפרט נוכח הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה. כפי שיפורט להלן, למזרח העיר מוקצים ככלל כרבע מהמשאבים של שירותי הרווחה בירושלים, אף שהאוכלוסייה שם היא 38% מתושבי העיר ו-61% מתושבי העיר העניים. מצב זה פוגע במיוחד בחלשים שבחלשים - ביניהם ילדים וחסרי ישע - העשויים להינח למעשה בשל טיפול חסר.

ליקויים בהגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר

שכונות חוץ-גדר - רקע

בשנים 2001 - 2002 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על תוכנית מקיפה שמטרתה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאיו"ש על מדינת ישראל, ובמסגרתה הוחלט גם על הקמת מכשול "עוטף ירושלים" (הגדר)⁸⁶. השטח שתואי הגדר תוחם אינו חופף במלואו לתחום המוניציפלי של ירושלים: מחוץ לגדר (מצידה המזרחי והצפוני) נותרו שכונות המצויות בתחום השיפוט של ירושלים ומתגוררים בהן תושבי מזרח ירושלים - בייחוד מחנה הפליטים שועפאט (להלן - מ"פ שועפאט) וכפר עקב⁸⁷ (להלן - שכונות חוץ-גדר) - הפרוסות בשטח של כ-3,200 דונם. בקטעים המפרדים שכונות אלה משאר שכונות ירושלים הגדר בנויה כחומת בטון גבוהה בליווי אמצעי חישה ותצפית, וקבועים בה מעברים מוסדרים⁸⁸.

ישנן הערכות שונות לגבי מספר התושבים בשכונות אלו לנוכח קשיים ניכרים בביצוע רישום מדויק של התושבים שם ומול גידול חד באוכלוסייתן בשנים האחרונות. לפי ההערכות, בשכונות חוץ-גדר מתגוררים בין 120,000 ל-140,000 איש, מהם בין 50% ל-70% תושבי ירושלים בעלי מעמד של תושב קבע.

אחת הסוגיות המרכזיות שעלו בעת יישום תוכנית "עוטף ירושלים" היא הצורך לשמור על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול. בין היתר, בפברואר 2005 החליטה הממשלה כי הקמת המכשול תיעשה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים"⁸⁹.

כבר בשנת 2009 מצא מבקר המדינה כי הליקויים בטיפול של מדינת ישראל בענייני מרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים שנותרו בשכונות חוץ-גדר גרמו לפגיעה מתמשכת באוכלוסייה, ובכלל זה בעיות קשות של תברואה, הזנחה חמורה של תשתיות כבישים, מים וביוב, כיבוי אש, פינוי אשפה וכן צפיפות אוכלוסין גבוהה מאוד. עוד עלה אז כי בשכונות אלה לא מתקיימת פעילות של המשטרה בתחום האכיפה והשמירה על הסדר הציבורי. גם שירותי הרווחה היו בחסר ניכר בשכונות אלו. כך למשל צוין אז, שבתקן משרות שירותי הרווחה קיים מחסור חמור של עובדי רווחה למתן שירות לתושבי שכונות חוץ-גדר⁹⁰. אגף הרווחה בעירייה ציין ב-2013 את הקושי לתת שירותי רווחה בשכונות חוץ-גדר בשל המורכבות בהפעלת החוקים השונים, אי נגישות האוכלוסייה לשירותים

86 החלטות מס' ב/24 (18.7.01), ב/43 (2.12.01), ב/57 (13.3.02).

87 אלה השכונות הגדולות ביותר הנתונות במצב זה, ובהן עוסק הדוח דנן. מדובר בשכונות שמדינת ישראל החילה עליהן ביוני 1967 את המשפט, השיפוט והמינהל שלה, יחד עם שאר שכונות מזרח העיר. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "טיפול המדינה במעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים".

88 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

89 החלטה 3283 של הממשלה ה-30, "תוואי מתוקן לגדר הביטחון" (20.2.05).

90 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'", עמ' 87 - 91.



"אין אצלנו אף אחד
שדואג לסדר... אנחנו
בלי חוק... אין מי
שמגן עלינו...
והעירייה לא מתפקדת
כאן בכלל, אין
שירותים" (תושבת
קבע בת 50, מורה,
נשואה ואם לארבעה
ילדים)

האזורים בשל קשיי המעבר במעברים והקושי בפיתוח שירותים שכונתיים עקב מדיניות לא אחידה של הרשויות השונות שם.

נמצא, כי לא חל שינוי מהותי במציאות הקשה שחוזה האוכלוסייה בשכונות חוץ-גדר, והיא ממשיכה להתקיים כעשור לאחר דוח מבקר המדינה שהוזכר: בשכונות אלו מצב חברתי-כלכלי ירוד, אזורי מצוקה צפופים, ותשתיות כושלות (בתחומי התברואה, המים והביוב למשל). אף המשילות לוקה באורח חמור (אין תחנת משטרה קבועה בתוך השכונות, ואין בהן נוכחות עירונית או ממשלתית קבועה). מצב זה הביא עימו התרופפות קשה של שלטון החוק, המצמיחה מוקדי פשיעה ונלווים אליה מצבורי נשק ומעשי אלימות תכופים. אם כן, השמירה על מרקם החיים בהתאם להחלטת הממשלה מ-2005 כמעט שלא יושמה, והעירייה והרשויות האחרות כמעט שאינן מצליחות לספק שירותים ולבצע פעולות פיקוח ואכיפה בשכונות חוץ-גדר⁹¹.

בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה עם תושבי שכונת כפר עקב הביעו המשתתפים את תחושותיהם במציאות זו. למשל, משתתפים ציינו את הדברים האלה:

- "אין אצלנו אף אחד שדואג לסדר... אנחנו בלי חוק... אין מי שמגן עלינו... והעירייה לא מתפקדת כאן בכלל, אין שירותים" (תושבת קבע בת 50, מורה, נשואה ואם לארבעה ילדים).
- "כפר עקב היא ברירת המחדל שלנו, כי אין לנו אפשרות כלכלית אחרת לגור במקום אחר. השכירות כאן היא היחידה שאנחנו יכולים להרשות לעצמנו, אבל כל היתר מזעזע - אין שירותים, אין תחבורה ציבורית, אין מדרכה שלא לדבר על גינה למשחקי ילדים. תמיד מלוכלך ובלגן. כאוס גדול שאנחנו באמצע שלו. לאף אחד לא אכפת מאתנו, לא לעירייה ולא ברמאללה. את יכולה אפילו עכשיו להריח איך אנחנו חיים כאן כל הזמן עם עשן, כי שורפים כאן את הזבל שלא יבואו עכברים וחולדות. הבן הקטן שלי עם אסטמה, ממש סובל. לנו אין כאן הרבה חוץ מלהגיע בעיקר לישון... עצוב. עבריינים, מלא סמים, ממש מפחיד לגדל כאן ילדים" (תושבת קבע בת 34, מורה, נשואה ואם לשני ילדים).

המציאות הקשה שתוארה לעיל משפיעה מטבע הדברים על צורכי הרווחה של האוכלוסייה שחיה בשכונות חוץ-גדר, הסובלת ממצוקות רבות, ועל יכולת הרשויות להיענות להם ובפרט לצורכיהם של ילדים במצוקה.

טיפול שירותי הרווחה בילדים בסיכון: המחוקק ייחס להגנתם של חסרי ישע, קטינים נזקקים וילדים בסיכון משקל מיוחד עקב הקושי שלהם לדאוג לעצמם, אי-בגרותם הפיזית והנפשית והסיכון המוגבר שהם חשופים לו. בית המשפט העליון עמד על חשיבות הדבר באומרו: "זכותו של כל ילד - ואף היא זכות יסוד - כי צרכיו הפיזיים והנפשיים יסופקו ברמה הדרושה להתפתחותו התקינה. לזכות זו של ילד, שהוא חסר ישע התלוי באחרים, מעמד בכורה"⁹²; "...אנו מצווים

91 ראו למשל **תושבים, לא אזרחים** (2017), עמ' 260 - 261, 336.
92 דנ"א 7015/94 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד נ(1) 048, פס' 10 לפסק דינה של השופטת דורנר.

בראש ובראשונה להגן על שלומם ושלמותם הגופניים והנפשיים של הקטינים חסרי הישע...⁹³.

אחד ממוקדי הטיפול העיקריים של שירותי הרווחה הוא ילדים אלה. עו"סים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - עו"ס לחוק הנוער), אמונים על הטיפול בקטינים נזקקים - כגון ילדים שאין אחראי מבוגר המופקד עליהם או שהאחראי אינו מסוגל להשגיח עליהם, ילדים משוטטים וילדים ובני נוער ששלומם הגופני או הנפשי נפגע - ואחראיים לפיקוח על שלומם ועל ביטחונם הפיזי והנפשי. עו"ס לחוק הנוער הוא עובד במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, המקבל מינוי לתפקידו מאת שר העבודה והרווחה, ונתון להנחיה, להדרכה ולפיקוח של עו"ס מחוזי וראשי על פי חוק הנוער במשרד העבודה והרווחה⁹⁴. גם לעו"ס משפחה יש תפקיד חשוב בשמירה על שלומם של ילדים בסיכון⁹⁵. תפקידה של המשטרה בהקשר זה הוא לאכוף את הדין הפלילי במצבי אלימות במשפחה או בשל פגיעה אחרת בילדים ובחסרי ישע אחרים ולסייע לעו"סים, כפי שיפורט להלן. משרד מבקר המדינה בדק היבטים בטיפול בילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר.

קושי ממשי בטיפול של העו"סיות לחוק הנוער בשכונות חוץ-גדר

בשל המציאות הביטחונית בשכונות חוץ-גדר, קיים צורך להגן על הביטחון האישי של העו"סים והעו"סיות הנכנסים לשם⁹⁶. לפיכך העו"סיות אמנם יוצאות לביקורי בית אצל משפחות המוכרות להן בשכונות חוץ-גדר, אך הן עושות זאת מעט, בזוגות ובכפוף למצב, וככלל אינן מגיעות למשפחות שאינן רשומות ברווחה.

93 ע"פ 150/09 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 6.5.10), פס' 13 לפסק דינו של השופט ג'ובראן.

94 סעיף 30 לחוק הנוער והוראה 8.11 בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) של משרד העבודה והרווחה.

95 עו"ס בלשכת הרווחה האחראי להערכת צורכי המשפחה וניהול כלל הטיפול של המחלקה לשירותים חברתיים והקשר עם שירותים נוספים בקהילה בעניינה.

96 מכיוון שרוב העובדים הסוציאליים הם נשים, ייעשה שימוש בפרק זה בעיקר בלשון נקבה.

כשעו"סיות לחוק הנוער מקבלות דיווח על ילד או נער תושב מזרח ירושלים שנמצא בסכנה וזקוק להגנה באחת משכונות חוץ-גדר, הן מעדיפות לזמן את המשפחה ללשכת הרווחה על פני ביקור בשטח. אך מכיוון שהלשכה נמצאת בשכונת פנים-גדר, על המשפחה לעבור במעבר המוסדר כדי להגיע אל העו"סית. אם אחד מהורי הילדים אינו תושב מזרח ירושלים, כפי שקורה לעיתים תכופות, לא תהיה לה או לו אפשרות לעבור במעבר, ואז מנסות העו"סיות להשיג לו אישורים מיוחדים או להגיע למפגש עימו במעבר - הליך מסורבל הדורש תיאום מדוקדק מראש עם הגורמים הביטחוניים שם⁹⁷. במקרים שבהם נדרש ביקור בית כדי להעריך את מצבו של הילד בביתו, נערכות העו"סיות לביקור שכזה, אך בשל המגבלות שתוארו הביקור עלול להתעכב מאוד.

עיכובים בטיפול בילדים בסיכון שיש להוציא מביתם

כאשר ילד נמצא בסכנה גבוהה והאחראים עליו אינם משתפים פעולה בהגנה עליו, חובה על פי חוק לפעול להגנתו, ועו"ס לפי חוק הנוער יפנה לבית המשפט לנוער, אשר יחליט על דרכי הטיפול. במקרים חריפים של הזנחה או התעללות - ובפרט במצבים של סכנת נפשות - מוציא בית המשפט צו הוצאה ממשמורת ומורה על העברת הילד למשמורת במקום חסות, כגון מקלט חירום, פנימייה, או מסגרת של אומנה. במועד סיום הביקורת היו לפי נתוני העירייה 112 ילדים תושבי קבע משכונות חוץ-גדר שהוצאו לגביהם צווי הוצאה ממשמורת⁹⁸.

לפי חוק הנוער, אם לא הורה בית המשפט אחרת, החלטות בית המשפט יוצאו לפועל על ידי עו"ס לחוק הנוער. כדי שיוכל לבצע צווים אלה - בין אם ביצוע ראשוני ובין במקרה שהילד עזב את מקום החסות שהוגדר לו ויש להחזירו לשם - החוק קובע שעו"ס לחוק הנוער זכאי לקבל עזרה מתאימה מהמשטרה⁹⁹.

כפי שעולה מההסברים שהתקבלו ממרחב קדם של משטרת ישראל, המופקד על אזור מזרח ירושלים, במועד סיום הביקורת רמת האכיפה הפלילית והאזרחית בשכונות חוץ-גדר נמוכה יותר מרמתה ביתר אזורי מזרח העיר. כל כניסה ישירה של המשטרה לשכונות אלה לצורכי אכיפה צריכה להיעשות בתיאום ובשיתוף עם הגורם בעל האחריות הביטחונית הלכה למעשה באותו אזור: בשכונת מ"פ שועפאט - משמר הגבול (מג"ב)¹⁰⁰, ובכפר עקב - צה"ל. תלות זו מקשה על פעילות המשטרה ולעיתים מעכבת אותה. לטענת המשטרה, נוכח מצב זה היא פועלת בשכונות אלה בדרכים יצירתיות, שאינן מחייבות כניסה לשטח אם הדבר אינו חיוני.

97 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים".

98 84 ילדים ממ"פ שועפאט ו-28 מכפר עקב.

99 סעיף 18 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

100 מפקד מג"ב עוטף ירושלים.



כשעולה צורך להגיע
למקום מגורי הקטין
בשכונות חוץ-גדר כדי
להוציאו משם
ולהחזירו למסגרת
החסות שבה הושם
בצו בית משפט, אין
במציאות הנוכחית כל
מנגנון המאפשר את
ביצוע הפעולה הזאת

נוסף על כך, בשל המשילות החלקית השוררת בפועל בשכונות חוץ-גדר והמצב הביטחוני שם, נשקף סיכון גבוה לעו"סית לחוק הנוער הבאה לבצע צו שיפוטי כאמור לעיל, כפי שמלמדים אירועים שבהם היו נתונות עו"סיות לחוק הנוער בסכנה ממשית על אף הליווי המשטירתי. כדי להגן על ביטחון הוציא אגף הרווחה בעירייה הנחיה, ולפיה החל בינואר 2016 לא יצאו העו"סיות לביצוע צווים שיפוטיים בשכונות חוץ-גדר, אף לא בליווי המשטרה. היכן שהדבר מתאפשר, העו"סיות וכוחות המשטרה פועלים בדרכים רכות או עקיפות להוצאת הילד, כגון באמצעות שיתוף פעולה עם אדם מסביבתו של הילד, ותוך הימנעות מיציאה לשכונות חוץ-גדר. לדוגמה, בעקבות פניית הרווחה מזמנת המשטרה את הילד ומשפחתו לתחנת המשטרה, ושם פוגשת אותם העו"סית.

היעדר מנגנון לביצוע צווים והיעדר גורם אחראי לביצועם בפועל:

בביקורת עלה כי באותם מקרים שהדרכים העקיפות אינן אפקטיביות ועולה צורך להגיע למקום מגורי הקטין כדי להוציאו משם ולהחזירו למסגרת החסות שבה הושם, אין במציאות הנוכחית כל מנגנון המאפשר את ביצוע הפעולה הזאת: על העו"סיות חלה ההנחיה שלא לצאת לשכונות חוץ-גדר לביצוע צווים, והמשטרה אינה אמורה לבצע את הצווים ללא ליווי עו"ס (אלא אם קבע בית המשפט אחרת בצו). עוד נמצא כי על אף קשר תדיר יחסית בין לשכות הרווחה לבין תחנות המשטרה בנוגע לתיקים פרטיים, שני הגורמים לא הגיעו להסדרת העניין. לכן למעשה שום גורם אינו מוביל את ביצוע הצווים במקרים שדרכים עקיפות לביצועם כושלות. כן נמצא כי אגף הרווחה בעירייה לא הביא את הנושא בפני הדרגים הבכירים ביותר בעירייה ובמשטרה, כפי שמצופה במצב דברים כזה.

עיכובים ניכרים בביצוע צווים: משך הזמן עד לביצוע פעולה של החזרת ילדים בסיכון שעזבו מסגרות חוץ-ביתיות ארוך במידה ניכרת בשכונות חוץ-גדר לעומת יתר אזורי מזרח העיר בשל האפשרות המצומצמת של גורמי הרווחה והמשטרה להגיע לשטח בשכונות חוץ-גדר.

משרד מבקר המדינה מצא דוגמאות של ילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר, שהוצא לגביהם צו שיפוטי המורה על הוצאה ממשמורת משפחתם והשמתם במסגרת חוץ-ביתית, וחודשים רבים שהו בביתם במצב של סיכון ולעיתים במצב של פגיעה, עד שהעו"סיות לחוק הנוער והמשטרה הצליחו להחזירם למסגרת. לעיתים העו"סיות אף לא יכולות היו לדעת מה מצבם במהלך התקופה ששהו בביתם. תמונת מצב זו מלמדת על מצבים שבהם רשויות השלטון הרלוונטיות אינן מצליחות לממש את חובתן לטפל בילדים בשכונות חוץ-גדר שהוצא בעניינם צו שיפוטי. להלן דוגמאות:

ילד בן 11 הנתון לאלימות בבית משפחתו נאלץ לברוח ממנה בכוחות עצמו: במקרה אחד, ילד בן 11 שסבל מהזנחה ומאלימות חריפה בביתו והתגורר באומנה מגיל צעיר (על פי צו הוצאה ממשמורת), יצא ב-2018 באישור

מיוחד לביקור בן כמה שעות בבית המשפחה במ"פ שועפאט. ואולם, המשפחה סירבה להחזיר את הילד לאומנה, והוא שהה בבית המשפחה כמעט חודש ימים בניגוד לרצונו, בעודו נתון לאלימות רבה. העו"סיות לחוק הנוער ניסו לסייע מרחוק (על ידי התקשרות למשפחה וניסיונות לימנה), ואף פנו למשטרה, אך הניסיונות עלו בתוהו. לבסוף הצליח הילד לברוח מבית המשפחה בזכות תושייתו ובעזרת האם האומנת שלו.

שלושה אחים עזבו פנימיות ושהו משך חודשים בבית משפחתם הנתונה בבעיות חמורות: במקרה אחר שלושה ילדים ממשפחה בכפר עקב עזבו את הפנימיות שבהן שהו מכוח צו הוצאה ממשמורת ולא שבו אליהן. שניים מהם נותרו בבית המשפחה - משפחה מרובת בעיות חמורות ומטופלת אינטנסיבית ברווחה - במשך כשנה ושלושה חודשים (בראשית התקופה היו בני 14 ו-17), והשלישי (בן 13) במשך כחמישה חודשים. בתקופה זו עשו צוותי הפנימיות והעו"סיות לחוק הנוער מאמצים מרחוק (על ידי התקשרות למשפחה וניסיונות לימנה) להחזירם, וכן פנו למשטרה בנושא, שפעלה גם היא באמצעות שיחות טלפון.

על עיריית ירושלים - המעסיקה את העו"סיות לחוק הנוער, שנושאות באחריות לפי חוק לפקח על שלומם של הילדים שהוצאו לגביהם צווים לפי חוק הנוער, ועל משרד העבודה והרווחה - שאחראי מבחינה מקצועית לעבודת העו"ס, לפעול בשיתוף גורמי הביטחון למציאת פתרונות למצב הקשה שתואר. זאת, מבלי להגביר את הסיכון לשלומן של העו"סיות לחוק הנוער. על העירייה ומשרד העבודה והרווחה לראות לנגד עיניהם את הצורך שביצוע הצווים יהיה מהיר כדי למנוע פגיעה בילדים נזקקים ובחסרי ישע, ולפעול ביצירתיות ובשיתוף פעולה עם כל הגורמים הרלוונטיים ליישום תכלית זו.

עיכובים באכיפה משטרתית במקרי אלימות במשפחה בכפר עקב

כאמור, רמת האכיפה הפלילית והאזרחית בשכונות חוץ-גדר נמוכה לעומת שאר שכונות מזרח העיר, והמשטרה אינה נכנסת לשטח אם הדבר אינו חיוני. לדברי מפקדים במרחב קדם במשטרת ישראל, במקרים שבהם יש צורך להיכנס לשטח בכל זאת, קיימים הבדלים בין יכולת הפעולה של המשטרה בין שתי השכונות: במ"פ שועפאט הגוף האחראי מבחינה ביטחונית הלכה למעשה הוא גוף משטרת (מג"ב), והדבר מקל על התיאום עימו. נוסף על כך, במעבר שועפאט נמצא מאז מאי 2017 מרכז שיטור משולב (מש"מ), שאותו מאיישים שוטרים קהילתיים הנותנים שירותים שונים לאוכלוסייה ומקדמים הליכי הידברות עימה. לעומת זאת, בכפר עקב טרם הוקם מש"מ, ובמקום לא מתקיימת כמעט פעילות עירונית או משטרתית סדורה. כניסת המשטרה לשטח בכפר עקב היא רק בתיאום עם צה"ל - החטיבה או האוגדה הצבאית, המחליטות על כניסה לשטח משיקולים מבצעיים שלהן ועל פי לוחות זמנים המתאימים להן. הדברים

אושרו גם על ידי סגן מפקד אוגדת איו"ש בצה"ל, שהוסיף וציין כי מבחינת צה"ל, ההתייחסות לכפר עקב דומה להתייחסות לרמאללה (שאינה חלק מירושלים אלא נמצאת בשטחי הרשות הפלשתינית), ולכן יש צורך בליווי צבאי בכניסה לשטח - לא רק בעניינים ביטחוניים אלא גם לצורך עניינים מוניציפליים.

עולה מתוך האמור שבכפר עקב יכולת האכיפה הפלילית של המשטרה ככלל ובמקרי אלימות במשפחה בפרט פחותה אפילו מיכולת האכיפה הנמוכה ממילא במ"פ שועפאט; ובמהלך הביקורת אישרה המשטרה שייתכן שיש בכפר עקב עיכובים באכיפה. משמעות הדבר היא שילד בכפר עקב המצוי בסיכון מיידי, כגון ילד הסובל מאלימות פיזית או מינית בביתו, אף אם ידווח עליו לרשויות, אין ערובה שאלה יגיעו אליו ויטפלו בו בפרק זמן סביר.

צה"ל בתשובתו ממאי 2019 ציין כי הכניסה לכפר עקב מאופיינת בהפרות סדר בעוצמה משתנה, ומחויבת באבטחה על ידי כוחות צבא. עוד מסר צה"ל כי הוא שם לעצמו ליעד לאפשר שם פעילות של הגורמים המוניציפליים, כך שהחטיבה הצבאית תפעל לאפשר כניסת גורמי רווחה לכפר עקב, כפי שהיא פועלת כיום לאפשר כניסת גורמי אכיפת חוק. ממשטרת ישראל נמסר בתשובתה מאפריל 2019, כי "המשטרה מטפלת בכל מקרה לגופו במקצועיות ובאופן שירותי. במסגרת הפעילות נדרשת המשטרה לסיוע צה"ל בהתאם לאחריותו". המשטרה הוסיפה כי "קיימת מורכבות גבוהה מאוד לבצע תנועה חופשית בשטח הכפר [עקב]". עוד מסרה המשטרה כי לעומת כפר עקב, במ"פ שועפאט פועל המש"מ לשם איתור הילדים והפגשתם עם גורמי הרווחה במשרדיו, בכל מקרה בו פונים גורמי הרווחה למשטרה. שם, "משטרת ישראל מטפלת אד הוק בכל אירוע מוקד ובמיוחד במצבי סיכון לחיי אדם".

בשכונות חוץ-גדר שבשטח ירושלים ישנם ילדים ובני נוער הנתונים לפגיעה ועשויים שלא לקבל טיפול במועד מעו"ס לחוק הנוער, ואם הם בכפר עקב - גם לא מהמשטרה; וישנם בהן ילדים ובני נוער בסיכון שביהמ"ש קבע כי עליהם לשהות במסגרת מוגנת בחסות משרד העבודה והרווחה, מבלי שרשויות המדינה יוכלו להבטיח שהות כזו בתוך פרק זמן סביר. מצבי סיכון וסכנה אלה שבהם נמצאים הילדים עלולים להימשך חודשים רבים. מדובר במציאות חמורה ומדאיגה עבור ילדים רבים, הזכאים לקבל הגנה במצבים אלה ככל ילד אחר בישראל, על אף המציאות הביטחונית השוררת בשכונות חוץ-גדר. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב שבו רשויות השלטון אינן עושות די כדי לממש את חובתן לספק לקטינים חסרי ישע את המענה הדרוש לביטחונם האישי במצבים שתוארו, ובכלל זה: העירייה והמשטרה לא הסדירו ביניהן שיטת פעולה מתואמת, שתאפשר להן להגיש טיפול מהיר ומתאים לילדים בסיכון בשכונות חוץ-גדר, ולא הסדירו זאת מול צה"ל; ואגף הרווחה בעירייה לא הביא את הנושא בפני הדרגים הבכירים ביותר בעירייה ובמשטרה, כפי שמצופה.



ההפרדה שיוצרת
הגדר אינה מפחיתה
מאחריות המדינה,
ובכלל זה העירייה,
לספק לילדים ולחסרי
ישע תושבי ירושלים,
המתגוררים בשכונות
חוץ-גדר שבתחום
השיפוט שלה, את
ההגנה הדרושה להם
במצבים של סיכון
מידי

בתשובותיהם חזרו עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה¹⁰¹ על הצורך המוסכם להגן על ביטחונן של העו"סיות ועל הקשיים הביטחוניים הייחודיים בשכונות חוץ-גדר. משטרת ישראל ציינה את הקושי לבצע פעילות רציפה וקבועה בשכונות חוץ-גדר, נוכח הצורך לתאם כל פעילות אכיפה מול הגורם הצה"לי. בהקשר זה ציינה המשטרה כי לצורך מימוש אחריותה והגברת האכיפה הפלילית במציאות הקיימת היא סבורה שיש להציב כוח משטרה קבוע במ"פ שועפאט ובכפר עקב, וכן לבצע עבודת מטה מבצעית מול צה"ל בנושא תחומי האחריות של משטרת ישראל וצה"ל בשכונות אלה. צה"ל מסר בתשובתו כי החטיבה הצבאית מבצעת פעילות בתחומי כפר עקב בשיתוף בין היתר עם המשטרה. לעניין ביצוע צווים, המשטרה הדגישה בתשובתה כי אינה מוסמכת מכוח חוק להוציא בעצמה ילדים מביתם, ללא ליווי עו"ס. לבסוף, המשטרה ציינה כי "ניתן לגבש מסמך הבנות בין המשטרה לבין משרד הרווחה, אשר יחזק ויסדיר עוד יותר את סדרי העבודה הנהוגים כיום".

ההפרדה שיוצרת הגדר בין שכונות פנים-גדר לשכונות חוץ-גדר אינה מפחיתה מאחריות המדינה, ובכלל זה העירייה, לספק לילדים ולחסרי ישע תושבי ירושלים, המתגוררים בשכונות חוץ-גדר שבתחום השיפוט שלה, את ההגנה הדרושה להם במצבים שנשקף להם סיכון מידי. חומרת הסיכונים, היכולים להגיע עד כדי סכנת נפשות, מחייבת מציאת פתרון מותאם וייחודי בדחיפות, תוך שמירה על שלומן של העו"סיות. על כלל הרשויות הנוגעות בדבר - עיריית ירושלים, משרד העבודה והרווחה, משטרת ישראל וצה"ל - לשתף פעולה באופן הדוק ולקבוע הסדרים ברורים שיאפשרו מתן הגנה טובה ומהירה יותר לילדים ובני נוער תושבי ירושלים המצויים במצבי סיכון מוגבר בשכונות חוץ-גדר.

טיפול חסר בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים

רבים מהילדים ובני הנוער במזרח ירושלים מצויים כאמור בסיכון או במצבים העשויים להתדרדר לכדי סיכון. ילדי מזרח ירושלים מהווים 41% מילדי העיר, אך חלקם בקבוצת הילדים בסיכון בירושלים גבוה יותר, ועומד על 48%¹⁰². להלן הממצאים שעלו בביקורת בנוגע לטיפול גורמי הרווחה בילדים בסיכון ברחבי מזרח ירושלים.

101 תשובת משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019.

102 מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**, לוח ג/14, "אוכלוסיית ירושלים, לפי גיל, רובע, תת-רובע ואזור סטטיסטי, 2016". ייתכן שיש ילדים נוספים בסיכון שאינם רשומים ברווחה.

טיפול חסר בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (תוכנית 360)

התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן - תוכנית 360) מכוונת לצמצם את היקף הילדים ובני הנוער ברחבי הארץ החיים במצבים המסכנים אותם¹⁰³ על ידי חיזוק והרחבה של המענים בקהילה. התוכנית החלה לפעול בירושלים בשנת 2009 בשכונות אחדות הממוקמות בשלושה מתוך ארבעת רובעי העיר¹⁰⁴, ובהם מזרח ירושלים, ובשנת 2013 החלה לפעול גם ברובע הרביעי.

אחד העקרונות המרכזיים של תוכנית 360 הוא הקצאה הוגנת של משאבים לקבוצות אוכלוסייה שונות (כגון ערבים, חרדים ועולים) ופיתוח שירותים המתאימים למאפיינים ולהעדפות של קבוצות אלו. כך, על כל רשות מקומית שבה אוכלוסייה מעורבת להתייחס בהפעלת התוכנית בין היתר להיקף המענים לאוכלוסייה הערבית ביחס להיקפה של אוכלוסייה זו ברשות¹⁰⁵. ממשד העבודה והרווחה אף נמסר שלאור עיקרון זה, כ-50% ממשאבי התוכנית הלאומית בכל הארץ מוקצים ליישובים ערביים.

נמצא כי האופן בו קבעה עיריית ירושלים באיזו שכונות תיושם תוכנית 360 ברחבי העיר הביא לכך שחלקם של הילדים והנוער בסיכון ממזרח ירושלים המשתתפים בתוכנית 360 קטן משמעותית מחלקם בעיר כולה - ילדים בסיכון ממזרח העיר הם 48% מהילדים בסיכון בעיר, אבל הם רק 32% מהילדים המטופלים בתוכנית 360.

משרד העבודה והרווחה ציין בתשובתו כי כמות הילדים מושפעת מסוגי התוכניות שנבחרו ברשות המקומית - יש תוכניות עם עלות גבוהה שמשרתות מעט ילדים וגם להפך.

103 מצבים כגון מצוקה כלכלית, משבר במשפחה, מעברים, הגירה והשתייכות לקבוצות מיעוט, מוגבלויות ולקויות למידה. כתוצאה ממצבים אלה נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם. תוכנית 360 היא תוכנית בין-משרדית, המשותפת למשרדי העבודה והרווחה, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה וביטחון הפנים, הפועלת ברחבי הארץ; "התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון", **האוגדן לרשויות** (ינואר 2015), עמ' 7.

104 רובעי העיר הם חלוקה מינהלית של מינהל קהילה.

105 **תוכנית לאומית לילדים ונוער בסיכון - מאגר תוכניות** (יוני 2009), עמ' 5; "כלי להגשת תוכנית יישובית", עמ' 3: http://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Forms/Pages/Docs_List.aspx; עמ' 3: **ניג'ם-אכטילאת, בן רבי וסבו-לאל, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל** (יוני 2018), עמ' 2.

סיכויי של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית 360 קטנים פי שניים מסיכויי של ילד דומה במערב העיר

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין תשובת משרד העבודה והרווחה, כי בביקורת נמצא כי גם חלקו של התקציב המיועד לטיפול באוכלוסיית מזרח העיר קטן מחלקם בעיר, ועומד על 25% מהתקציב לכלל העיר. יוצא, שעל אף גודלה של אוכלוסיית מזרח ירושלים (שאילו לא הייתה חלק מהעיר ירושלים אלא עיר נפרדת, הייתה העיר הערבית הגדולה ביותר בארץ, בפער ניכר מהיתר), בפועל היא מקבלת שיעור קטן מאוד מתקציבי תוכנית 360.

כיוון שכך, בכל אחד מחלקי העיר מטופל שיעור שונה משמעותית מתוך הילדים בסיכון באותו אזור: במזרח העיר שיעור הילדים המטופלים בתוכנית הוא רק 7% מכלל הילדים בסיכון במזרח העיר, ואילו במערב העיר 14% מהילדים בסיכון מטופלים. קרי, סיכויי של ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית 360 קטנים פי שניים מסיכויי של ילד דומה במערב העיר.

במהלך שנת 2019 אמור להתבצע במסגרת תוכנית 360 מיפוי צרכים מעמיק¹⁰⁶ של ילדים בסיכון ברמה הארצית והמקומית. מיפוי זה נועד לשמש בסיס להחלטות על זהות האוכלוסייה המטופלת בתוכנית ועל היקפה, אך עד מועד סיום הביקורת טרם החליטו מטה התוכנית שבמשרד העבודה והרווחה והעירייה על היקף המיפוי בירושלים, ובפרט כמה ילדים ימופו ומאילו שכונות.

בפועל, במועד סיום הביקורת, אין למטה תוכנית 360 ולעיריית ירושלים תכנון שמטרתו להרחיב את היקף הטיפול בילדים בסיכון תושבי מזרח ירושלים במסגרת התוכנית.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי הקצאת המשאבים לעיר ירושלים אינה מאפשרת כיסוי מלא של שכונות העיר. כן ציינה העירייה כי במסגרת ביצוע תקציבי החלטת הממשלה מ-2018 יופעלו במזרח ירושלים תוכניות נוספות בתחום מניעה בגיל הרך על פי מודלים של תוכנית 360, בתקציב של כ-1.2 מיליון ש"ח.

משרד העבודה והרווחה ציין בתשובתו כי אחד מעקרונות התוכנית הוא מתן האחריות והסמכות לרשויות המקומיות, וכי עיריית ירושלים היא זו שבחרה את השכונות שישורטו.

106 הלמ"ס מפרסם נתונים כלליים על שיעורי עוני ומדדי נזקקות אחרים באזורי העיר השונים. מטרת המיפוי במסגרת תוכנית 360 היא לאתר את הילדים הספציפיים הדורשים טיפול ולמפות את הצרכים הייחודיים של כל ילד.

לאור עקרונות תוכנית 360 בדבר הקצאה הוגנת לקבוצות אוכלוסייה שונות, וכדי להגשים את מטרות התוכנית, על עיריית ירושלים, בשיתוף משרד העבודה והרווחה, לקדם את היקף הטיפול בילדי מזרח ירושלים במסגרת תוכנית 360, באופן שיהלום את צורכיהם ואת חלקם בתוך כלל אוכלוסיית הילדים בסיכון בעיר.

מחסור במסגרות חוץ-ביתיות ארוכות טווח לילדים בסיכון בני 0 - 8

בשנים 2016 - 2017 היו 1,020 ילדים ובני נוער ממזרח ירושלים, שהוחלט שיש להוציאם מביתם ולהעבירם למקום חסות בפקיח שירותי הרווחה, בשל סיכון לשלומם ולהתפתחותם מהמשך השהייה בביתם¹⁰⁷. בדרך כלל, השלב הראשון של ביצוע ההחלטה הוא העברה לשהייה קצרה במסגרת חירום - עד שלושה חודשים. לאחר מכן מופנים הילדים למסגרות חוץ-ביתיות ארוכות טווח - בעיקר פנימיות ומשפחות אומנה¹⁰⁸. לפי הנחיות משרד העבודה והרווחה, יש לשאוף לשלב ילדים צעירים עד גיל 8 במשפחת אומנה כמסגרת ארוכת טווח, ולא בפנימייה. בנובמבר 2018 שהו 102 ילדים ממזרח ירושלים במשפחות אומנה.

בביקורת עלה כי במזרח ירושלים קיים מחסור חריף במשפחות אומנה לעומת הצורך. בשל כך, מספר הילדים ממזרח העיר הממתינים לשילוב במשפחות אומנה גבוה מאוד גם ביחס למערבה, כמפורט להלן.

ילדים צעירים מתגוררים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם במשך תקופות ארוכות: בפועל, בשנת 2015 שולבו במשפחות אומנה רק 5 ילדים צעירים ממזרח ירושלים, מתוך 29 ילדים צעירים שהוחלט לגביהם שהם זקוקים למסגרת חוץ-ביתית. בשנת 2016 שולבו במשפחות אומנה רק 10 ילדים צעירים מתוך 47 ילדים צעירים שהוחלט שהם זקוקים למסגרת חוץ-ביתית. ביולי 2018 המתינו 21 ילדים צעירים ממזרח ירושלים לסידור במשפחות אומנה.

משך ההמתנה למשפחת אומנה עבור ילדי מערב העיר הוא קצר מפני שבמערב העיר יש די משפחות אומנה. בשל כך, השיבוץ למשפחת האומנה גם מותאם יותר לצרכיו של כל ילד. לעומת זאת, במזרח העיר אין די משפחות אומנה, שכן שירותי האומנה (שבאחריות משרד העבודה והרווחה) מתמודדים עם קשיים כלכליים, ביטחוניים וטכניים בגיוסן, כמו גם קושי בפקיח על טיב האומנה. נוסף על כך, לעיתים קשה לשלב את ילדי מזרח ירושלים במשפחות אומנה מקרב

107 החלטה על הוצאת ילד מביתו ושילובו במסגרת חוץ-ביתית מתקבלת על ידי ועדת תכנון טיפול בלשכת הרווחה שברשות המקומית. ההחלטה על הוצאה למסגרת חוץ-ביתית בירושלים ניתנה בנוגע ל-35% מהילדים שנדונו בוועדות לטיפול במזרח העיר ול-28% מהילדים שנדונו בוועדות במערב העיר.

108 משרד העבודה והרווחה, **סקירת השירותים החברתיים 2016**, עמ' 85, 87.

האוכלוסייה הערבית בשאר אזורי הארץ, וזאת מחמת הבדלים תרבותיים בין שתי האוכלוסיות. אף המרחק ממקומות אלה מכביד על פתרון זה.

כתוצאה מכך, חלק מילדי מזרח ירושלים שמתחת לגיל שמונה שהוחלט שיש לשבצם במסגרת חוץ-ביתית נותרים במקומות שאינם מתאימים לצורכיהם, לעיתים למשך תקופות ארוכות, כמפורט להלן:

1. חלק מהילדים נותרים לגור בביתם על אף הסיכון שבכך.
2. ילדים אחרים שוהים במסגרות חירום זמן ארוך בהרבה מהדרוש להם ומהמתאים למצבם. משך השהייה הממוצע של ילדים ממזרח ירושלים במסגרות חירום עמד ב-2017 על יותר משנה - זמן ארוך פי שניים מממוצע השהייה הארצי במרכזי חירום ופי ארבעה ממשך השהייה המומלץ. כך למשל, ילד בן חמש וחצי שהיה במרכז חירום שנה וחצי, ועד מועד סיום הביקורת טרם נמצאה לו משפחת אומנה. השהייה הארוכה מדי במסגרות החירום פוגעת בילד, משום שהטיפול המוצע במסגרת ארעית זו אינו מותאם לצרכיו. כמו כן, בשל השהייה הארוכה לא מתפנה במסגרות החירום מקום לילדים חדשים הזקוקים לכך. יצוין שגם בתי המשפט העירוני זה מכבר על הזמן הממושך שבו שוהים קטינים ממזרח ירושלים במרכזי חירום בהמתנה למציאת משפחת אומנה.
3. ילדים אחרים, צעירים כאמור, משולבים בפנימיות שבהן ילדים בוגרים יותר. ואולם הטיפול והחיים במוסדות אלו אינם מותאמים לגיל הצעיר, ולכן משרד העבודה והרווחה אינו תומך בכך. כך למשל, בשנים 2016 - 2018 שולבו בפנימיות כ-30 ילדים ממזרח ירושלים בני פחות משמונה, לעומת שלושה ילדים בלבד ממערבה.

קושי נוסף בשילוב ילדי מזרח ירושלים במשפחות אומנה נובע מכך שחלק ממשפחות האומנה ממזרח העיר עצמן אינן מתפקדות באופן תקין. כך למשל עלה שבמזרח העיר יש פי שלושה ילדים שהוצאו ממשפחות האומנה ששובצו אליהן לעומת מספרם במערב העיר. היצע מוגבל זה של משפחות אומנה מתאימות עבור ילדי מזרח העיר גם מקשה ליישם את תכלית הוראות חוק האומנה לילדים, שלפיו יש לבחור את משפחת האומנה מתוך חתירה לממש את זכויות הילד ולהתאים את המשפחה לצרכיו¹⁰⁹.

השילוב המועט במשפחות אומנה של ילדי מזרח ירושלים הצעירים, עד גיל 8, מעלה תמונה מדאיגה ביותר ומעורר חשש ממשי שלא ניתן לילדים אלו מענה הולם למצבי הסיכון שבהם הם חיים.

109 חוק האומנה לילדים, התשע"ו-2016, סעיפים 6(א), 32. סעיף 12 גם דורש שמירת רציפות הרקע התרבותי.

במועד סיום הביקורת
לא היה למשרד
העבודה והרווחה
מענה למחסור
בפתרונות חוץ-ביתיים
לילדי מזרח ירושלים
בני 0 - 6, וגם המענה
לילדים בני 6 - 8 טרם
גובש סופית

אי-פיתוח מענה חוץ-ביתי הולם לילדים צעירים: נוכח הקושי במציאת משפחות אומנה מתאימות, פנתה עיריית ירושלים למשרד העבודה והרווחה פעמים אחדות מאז ספטמבר 2015 בבקשה שיפתח מסגרת חלופית שתפתור את מצוקת האומנה במזרח ירושלים, במסגרת פעולות המשרד לפיתוח מסגרות חוץ-ביתיות. ביולי 2017 הציע אגף הרווחה בעירייה להקים פנימייה ייעודית ומותאמת לבני גיל ארבע עד שמונה בלבד ממזרח ירושלים, באופן שיינתן לילדים צעירים אלו מענה מותאם לגילם, ובמקביל תצומצם התפוסה במעט משפחות האומנה הקיימות, שאליהן יופנו ילדים קטנים, עד גיל ארבע בלבד. באוקטובר 2018 החל משרד העבודה והרווחה בשלב מיון מוקדם למכרז ארצי להקמת פנימיות לילדים ולבני נוער בני 6 - 21, שייתנו מענה גם עבור ילדי מזרח ירושלים בגילים אלה.

משרד העבודה והרווחה מסר בתשובתו כי מכרז חדש מתפרסם בימים אלה ובו נפתחה אפשרות לקליטת ילדים מתחת לגיל 8, בדגש על האוכלוסייה הערבית. עוד הוסיף המשרד כי הוא עוסק כעת בפיתוח של מודלים חלופיים למשפחות אומנה לאוכלוסיית היעד של מזרח ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד העבודה והרווחה כי למרות פניית עיריית ירושלים עוד מ-2015, במועד סיום הביקורת לא היה בפועל מענה למחסור בפתרונות חוץ-ביתיים לילדי מזרח ירושלים בני 0 - 6, וגם המענה לילדים בני 6 - 8 טרם גובש סופית. הצעדים שננקטו עד כה לא נעשו בקצב המתבקש מחומרת הבעיה. על הנהלת המשרד לקחת לתשומת ליבה נושא זה, ולהקפיד כי המהלכים החדשים שהמשרד הציג בתשובתו יבוצעו בדחיפות ובאפקטיביות.

פגיעה בשירות עקב מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ונזקקים, בעובדים סוציאליים ובלשכות רווחה

כדי ששירותי הרווחה יהיו מועילים, יש להתאים אותם לצורכי הנזקקים להם ולספקם בתוך פרק זמן סביר. לאור אופי התהליך למתן שירותי רווחה, המרכיבים שישפיעו ביותר על איכותו הם אלו: זמינות העו"סיות - לשם ביצוע איתור, "אינטייק" ¹¹⁰, תכנון הטיפול, טיפול ומעקב; נגישות של לשכות הרווחה - שתאפשר להגיע אליהם באופן סביר לשם קבלת הטיפול מהעו"סיות; והיצע

110 ראיין אבחוני שעורך עו"ס - פגישת היכרות מעמיקה, שעל בסיסה יחליט צוות הלשכה על תהליך הטיפול המתאים.

מענים מחוץ ללשכה¹¹¹ שהיה תואם לצורכי הקהילה. מחסור בכל אחד ממרכיבים אלו עשוי לגרום לפגיעה באיכות השירות לאוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה.

בביקורת נמצא שבשלושת מרכיבים אלו קיים חוסר ניכר במזרח ירושלים, הן לעומת המצב במערב העיר והן מבחינת האופי של צורכי האוכלוסייה במזרח העיר והיקפם. הדבר פוגע באיכות ובזמינות של השירות הניתן לתושבי מזרח ירושלים הזקוקים לו. המחסור במענים מחוץ ללשכה ובעו"סיות ואי-נגישות הלשכות יפורטו להלן:

מחסור במעני רווחה לחסרי ישע ונזקקים

על הרשויות מוטלת חובה להגן על חסרי ישע ונזקקים - כגון אנשים עם מוגבלות וקשישים - שאינם מסוגלים לדאוג למחייתם, לבריאותם או לשלומם ולטפל בהם. במזרח ירושלים אחריות הרשויות מתחדדת נוכח מצבה החברתי-כלכלי הקשה של האוכלוסייה, המביא לכך שבמשפחות רבות של חסרי ישע ונזקקים יתקשו בני המשפחה לתת להם טיפול הולם בכוחותיהם שלהם.

מחסור בסידורים חוץ-ביתיים

שירותי הרווחה מפנים למסגרות של דיור חוץ-ביתי אנשים ברמת מוגבלות (מוגבלות שכלית-התפתחותית¹¹², אוטיזם ומוגבלויות פיזיות וחושיות שונות) שאינה מאפשרת מגורים בתא המשפחתי או שהמשפחה אינה מסוגלת לטפל בהם; וכן מציעים מסגרות דיור (בתי אבות ודיור מוגן) לקשישים (עצמאיים או תשושים) שאינם מסוגלים להמשיך להתגורר בביתם באופן זמני או קבוע.

אנשים עם מוגבלות: בביקורת עלה כי אף שבקרוב משקי הבית בירושלים שבהם יש אדם עם מוגבלות לפחות 37% הם משקי בית ממזרח העיר (ייתכן שיש מקרים נוספים שאינם רשומים ברווחה), חלקם של תושבי מזרח ירושלים המושמים בסידור חוץ-ביתי עומד רק על 16% מכלל המושמים עם מוגבלות בירושלים.

בתשובתה מסרה עיריית ירושלים כי אכן יש מקום להרחיב במזרח העיר את היקף מסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות כדי לאפשר סידור חוץ-ביתי בקרבת הקהילה הטבעית למעוניינים בכך.

111 למשל תוכנית או מסגרת בקהילה, או מסגרת חוץ-ביתית.

112 מגבלה משמעותית בתפקוד האינטלקטואלי ובהתנהגות ההסתגלותית של אדם, המופיעה בילדות ומשפיעה על מיומנויות שונות.

קשישים: 17% מהקשישים בירושלים הם ממזרח העיר, אבל חלקם מקרב אלה שהושמו בבתי אבות או בדוור מוגן הוא 1% בלבד. מתוך 44 מסגרות חוץ-ביתיות שהרווחה עובדת איתם, רק אחד מצוי במזרח ירושלים ומשרת אוכלוסייה זו.

יצוין בעניין אי ההשמה החוץ-ביתית של אנשים אלה, כי לפחות בחלקה היא נובעת מהתנגדות תרבותית של חלקים מהאוכלוסייה במזרח ירושלים לעצם הוצאת אדם עם מוגבלות או קשיש מביתו, וכן משיקולים כלכליים של האוכלוסייה. סיבה נוספת היא מגבלות תכנוניות בנוגע לאיתור קרקע למוסדות ציבור במזרח העיר¹¹³.

מאחר ששיעור תושבי מזרח ירושלים שהם אנשים עם מוגבלות או קשישים המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות נמוך בהרבה מחלקם באוכלוסיית העיר, התוצאה היא המשך מגוריהם של אנשים אלה בביתם או בבית משפחתם בקהילה.

על עיריית ירושלים לגבש מענים מתאימים לקבוצה זו, בין באמצעות התמודדות עם החסמים המונעים את שילובם במסגרות חוץ-ביתיות ובין באמצעות מענה חלופי מתאים בקהילה למי שממשיך להתגורר בביתו. בביקורת עלה כי עיריית ירושלים לא סיפקה להם מענה חלופי ומלא בקהילה.

מחסור במענים בקהילה

שירותי הרווחה הניתנים בקהילה לאנשים עם מוגבלות ולקשישים כוללים מסגרות יום שיקומיות, מעונות יום, מועדונים חברתיים ומרכזי יום לקשיש.

אנשים עם מוגבלות: בביקורת עלה כי רק 25% מהאנשים עם מוגבלות המשתתפים בשירותים בקהילה בכלל העיר ירושלים הם ממזרח העיר¹¹⁴, אף שלפחות 37% ממשקי הבית בירושלים שבהם יש אדם עם מוגבלות הם משקי בית ממזרח העיר. כאמור, אנשים רבים עם מוגבלות החיים במזרח העיר מתאימים למסגרות חוץ-ביתיות אך נותרים בקהילה, ולכן הצורך של תושבי מזרח ירושלים בשירותים בקהילה גדול במיוחד.

אומנם לטענת העירייה אין במזרח העיר רשימות המתנה לשירותים לאנשים עם מוגבלות, ובמהלך הדברים הרגיל לא קורה שדווחים אדם עם מוגבלות מקבלת

113 מגבלות דומות משפיעות גם על בניית כיתות לימוד ומוסדות ציבור אחרים. ראו למשל לעיל בפרק "אי-קיום החובה למתן חינוך חנים עקב מחסור בכיתות לימוד".

114 יצוין כי חלקם של תושבי מזרח ירושלים עם מוגבלויות מסוימות גדול במיוחד, ולגבי מוגבלויות אחרות - קטן במיוחד. היקף השירותים במקרים אלה הוא בהתאם.

בשלבי הטיפול
והשיקום שמחוץ
לכותלי לשכות
הרווחה אנשים עם
מוגבלות וקשישים
ממזרח ירושלים
מקבלים היקף
שירותים שאינו הולם
את חלקם
באוכלוסייה ואת
הצורך הקיים

שירות או תוכנית, מה גם שאין מבחינת העירייה מגבלת תקציב לקבלת אדם לשירותים הקיימים. אולם, אין בכך כדי להעיד על היעדר הצורך בשירות. מבקר המדינה עמד בעבר על כך שלעיתים קרובות אוכלוסייה חלשה אינה יודעת להיעזר בשירותים ולמצות את זכויותיה, ואדם השייך אליה אינו בהכרח מודע לזכויותיו לקבל שירות ולדרכי מימושן¹¹⁵.

נוכח השיעור הנמוך של אנשים עם מוגבלות ממזרח ירושלים המשתתפים בשירותים תומכים בקהילה, על עיריית ירושלים לפעול באופן פרואקטיבי כדי לעודדם להשתמש בשירותים אלה. הדבר דרוש כדי להתגבר על חסמים שעניינם הידע והיכולת למצות את זכויותיהם.

קשישים: במזרח העיר אין מרכז יום כלשהו לקשישים, בעוד מרכזי היום בירושלים משרתים כ-800 קשישים ממערב העיר. כמו כן, רק 8% מהתוכניות רבות-המשתתפים (תוכניות המשרתות 100 קשישים ומעלה ברחבי העיר) משרתות את תושבי מזרח העיר.

לגבי שירותים ותוכניות בקהילה הוסיפה העירייה בתשובתה כי במידה שיש מחסור הדבר נובע מחסמים שונים כגון תשתיות המקשות על נידוד אנשים עם מוגבלות, מחסור בקרקע ציבורית ומימון ממשלתי. עוד צוין שכיום יש מגעים להקמת מרכז יום לקשישים במזרח העיר, וכי מתוכננים מענים נוספים לאוכלוסייה הקשישה ולהורים לילדים עם מוגבלות במזרח ירושלים, בין היתר על בסיס תקציב החלטת הממשלה מ-2018. משרד העבודה והרווחה הוסיף בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה ביצירת מענים נוספים ומגוונים לתושבי מזרח העיר, והוא פועל מול עיריית ירושלים לקידום הנושא.

יוצא שאנשים עם מוגבלות וקשישים עם יכולת מוגבלת לדאוג לעצמם מקבלים טיפול במסגרות חוץ-ביתיות בהיקף הנמוך משיעורם באוכלוסיית העיר. עם זאת, עיריית ירושלים אינה מפצה על מחסור זה על ידי טיפול חלופי בקהילה, שהרי גם במסגרות בקהילה היקף הטיפול שהם זוכים לו נמוך מחלקם בעיר.

לנוכח תמונת מצב זו, לפיה בשלבי הטיפול והשיקום שמחוץ לכותלי לשכות הרווחה תושבי מזרח ירושלים הנזקקים מקבלים היקף שירותים שאינו הולם את חלקם באוכלוסייה ואת הצורך הקיים, על הרשויות לבחון מצב זה ולפעול בהקדם לשיפור משמעותי בו - הן בהיבט החוץ-ביתי והן בתחום השירותים בקהילה.

115 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה", עמ' 1007, 1015, 1039.

מחסור בעו"סים במזרח ירושלים

עד לראשית שנות האלפיים היו ההקצאות של משרות עו"סים למזרח ירושלים נמוכות באופן ניכר לעומת אלה שבמערב העיר. החל בשנת 2005 לערך נוספו בהדרגה משרות תקן רבות של עו"סים למזרח העיר, ובתקופה שבין 2005 ל-2017 עלה מספרם מכ-30 ל-129. המקורות לתוספת משרות העו"סים היו מגוונים: החלטת הממשלה משנת 2014, תקצוב ישיר של עיריית ירושלים ותוספות של משרות תקן ממשד העבודה והרווחה. ככלל, משרות תקן שמקצה משרד העבודה והרווחה מועברות לעיריית ירושלים, והיא שקובעת על פי שיקול דעתה הבלעדי לאיזה חלק בעיר להקצותן, כפי שקורה כמובן גם לגבי המשרות שהעירייה עצמה מתקצבת (החריג לכלל זה הוא ההקצאה שניתנה במסגרת החלטת הממשלה משנת 2014, שהוגדרה באופן ייעודי למזרח העיר).

אולם, גם לאחר התוספת המשמעותית והמבורכת של משרות תקן, בעת סיום הביקורת אין הלימה בין שיעור האוכלוסייה החיה במזרח העיר, והאוכלוסייה הנזקקת בפרט, לבין שיעור משרות העו"סים המוקצה לה - בפועל מוקצים למזרח העיר רק כ-27% ממשורות העו"סים המוצבים בלשכות הרווחה בעיר (129 מתוך 476 בעיר כולה)¹¹⁶. זאת בשעה שמטופלי הרווחה במזרח ירושלים הם כ-39% מכלל מטופלי הרווחה בלשכות העיר¹¹⁷. כמו כן, עניי מזרח ירושלים - קבוצה שבחלקה הגדול עשויה להזדקק לשירותי רווחה - הם 61% מכלל עניי ירושלים. במצב הנוכחי מצבת העו"סים במזרח ירושלים נמוכה ביחס לגודל האוכלוסייה, ואינה הולמת את המאפיינים והצרכים הייחודיים שלה העשויים לייצר צורך גדול אף יותר בשירותי רווחה.

גם העירייה מודעת למחסור זה, והציגה בראשית 2018 בפני משרד ירושלים ומורשת (במסגרת הדיונים לקראת החלטת הממשלה מ-2018) צורך בכ-60 עו"סיות נוספות למזרח העיר כדי להתאים את המצב שם למצב במערבה¹¹⁸, אך בהחלטת הממשלה לא הוקצו משרות תקן חדשות. פרט לכך לא נמצא שאגף הרווחה בעירייה פעל להמשיך ולהגדיל את תקן המשרות במזרח העיר. למחסור בעו"סיות כמה נזקים, כפי שיפורט להלן:

116 כולל משרות במיקור חוץ ומשרות ניהול והדרכה. לא כל משרות התקן מאוישות. יצוין כי ישנן גם כ-140 משרות תקן של עו"סים במטה המינהל; 27 מהן (19%) הן בעיקר עבור תושבי מזרח העיר.

117 ביוני 2018 היו רשומים כ-37,000 איש בלשכות מזרח העיר מתוך כ-95,300 בעיר כולה.

118 הכוונה היא לצורך בתוספת שמעבר לתוספות שניתנו והוצגו לעיל.

גם לאחר תוספת משמעותית ומבורכת של משרות תקן של עו"סים, למזרח העיר מוקצים רק כ-27% ממשורות העו"סים בעיר, אף שמטופלי הרווחה במזרח ירושלים הם כ-39% מכלל מטופלי הרווחה בעיר

1. מספר ממתנינים גדול לקבלה לטיפול ("אינטייק")

התארכות פרק הזמן שבין הפנייה הראשונה לבין הריאיון האבחוני המעמיק של העו"ס (פגישת ה"אינטייק") עלולה לגרום להעמקת המצוקה שבשלה נעשתה הפנייה לשירות, לפגוע במידת האמון במערכת ואף להביא לייאוש ולוויתור על קבלת השירות.

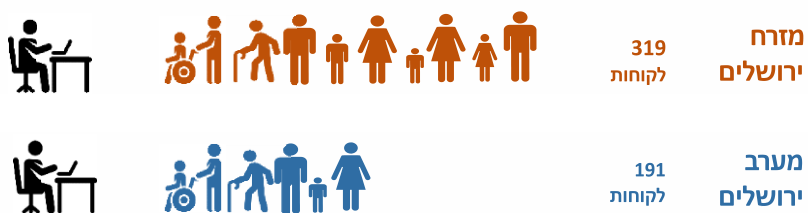
הבדיקה העלתה שבכל העיר ירושלים ישנן פניות שבהן מתארך פרק הזמן עד לשלב האינטייק. אולם המחסור העמוק בעו"סיות במזרח העיר גורם לעיכוב יתר: כ-33% מהפונים ממזרח העיר (כ-565 פונים) נאלצו להמתין פרק זמן ארוך במיוחד עד לביצוע אינטייק - 120 יום ויותר, לעומת כ-19% מהפונים במערב העיר (כ-474 פונים)¹¹⁹.

2. עומס מטופלים לכל עו"ס

עומס עבודה רב מדי על עו"ס משפיע על יכולתו להעניק טיפול טוב ויעיל לפונים אליו, ועלול לפגוע ביכולתו למלא את כל מטלותיו לפי החוק, להשפיע על מידת השירותיות שלו כלפי המטופל ואף עלול לעודד היעדרויות, שחיקה ופרישת עובדים.

תוספת כוח האדם ללשכות מזרח העיר אומנם צמצמה את עומס המטופלים על כל עו"ס, אך בשל המחסור בעו"סיות, שעודנו קיים, העומס על כל עו"סית במזרח העיר עודנו גדול בהרבה (ב-67%) מהעומס במערב, כפי שניתן לראות בתרשים להלן:

תרשים 9: עומס מטופלים למשרת עו"ס בלשכות הרווחה במזרח ירושלים ובמערב, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹¹⁹ יצוין כי בשל מגבלות מערכת המחשוב של עיריית ירושלים, שאינה שומרת נתוני עבר, נמנעה האפשרות לבחון בביקורת את מספר הממתנינים המלא במשך שנה שלמה. לכן ייתכן שהפערים גדולים אף יותר. למעשה, גם בפני מנהלי אגף הרווחה לא עומדים נתונים אלה, ולכן נפגעת יכולתם לפקח על השירות ולשפרו.

עומס על עו"סיות לפי תפקיד: העומס על העו"סיות ניכר במיוחד אצל בעלי תפקיד מסוימים. כך למשל, העומס על עו"ס משפחה במזרח העיר גדול פי 1.3 מאשר במערבה והעומס הממוצע על עו"ס שיקום¹²⁰ במזרח ירושלים גדול פי 1.7 מאשר במערב העיר. התוצאה היא עיכוב של ממש בשלב ההפניה לאבחון לצורך הכרה אגפית, שהיא שלב הכרחי לפני קבלת זכויות ושירותים. כך, במועד סיום הביקורת היו כ-200 ילדים במזרח ירושלים שהמתינו להפניה לאבחון בשיקום.

העומס על עו"ס לחוק הנוער - האחראי כאמור לסיוע לילדים נזקקים ולפיקוח על שלומם וביטחונם¹²¹ - במזרח העיר כפול כמעט מאשר במערב העיר (153 ילדים מטופלים בממוצע אצל עו"ס במשרה מלאה, לעומת 81, בהתאמה)¹²². זאת, על אף תוספות ניכרות של משרות של עו"סים לחוק הנוער במזרח העיר מאז שנת 2014.

העומס הכבד של מטופלים לכל עו"ס במזרח העיר עלול לפגוע באיכות הטיפול שמקבלים תושבי מזרח העיר בכלל ובהשוואה לזה המוצע במערב העיר. הדבר נכון בפרט לילדים במצוקה ובסיכון במצבים הדורשים התערבות עו"ס לחוק הנוער. כמו כן, עומס זה מקשה על התמודדות עם המצב של "ביקושים כבושים", קרי תושבי מזרח העיר הזקוקים לשירותי הרווחה אך אינם פונים לקבלם, שכן לעו"ס העובד בעומס כה גדול אין פנאי לפעול לאיתור מטופלים חדשים¹²³.

יוצא, שתוספות התקינה של העשור האחרון שיפרו אומנם את המצב, אך לא הביאו לסגירת הפער ההיסטורי שנוצר עקב הזנחה רבת שנים של הקצאת משרות עו"סים למזרח העיר, גידול האוכלוסייה והעמקת בעיותיה הכלכליות-חברתיות. המחסור בעו"סיות במזרח ירושלים עדיין ניכר, ועלול להשפיע לרעה על האיתור, המיון והטיפול שלהם זוכים תושבי מזרח ירושלים מידי שירותי הרווחה. הדבר מתבטא, בין היתר, במספר גבוה של פונים לרווחה הממתינים זמן רב מאוד להתנעת תהליך הטיפול, ובמספר מטופלים גבוה לכל עו"ס.

120 עו"ס שיקום מרכז את הטיפול באנשים עם מוגבלות ושיקומם.

121 תפקידיו על פי חוק כוללים פעולות דחופות, כגון הופעות בבתי משפט, ביצוע צווים שיפוטיים והתערבות במקרי חירום בזמן אמת.

122 יצוין, כי בשל תיעוד ורישום חלקיים ולא עקביים ומפאת חוסרים במערכת הנתונים בעיריית ירושלים, לא ניתן היה לבחון את עבודת העו"סים לחוק הנוער בפילוח לפי תדירות הגעה לבתי משפט, עומס ביצוע צווים שיפוטיים, זמני ביצוע הצווים וכד'. מידע זה גם אינו זמין למנהלים במינהל הקהילה עצמו, מצב העלול להעיב על יכולת הניהול שלהם (ראו להלן).

123 מחקרים בארץ ובעולם מצביעים על כך שכמות העובדים קובעת במידה רבה את מספר המטופלים בשירותי הרווחה; וכן שאפיונים חברתיים כלכליים של האוכלוסייה יכולים ללמד על מידת הנזקקות הפוטנציאלית בה: **הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות - דוח מסכם** (דצמבר 2001), עמ' 6.

משרד העבודה והרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי הקצאת כוח האדם לעיריית ירושלים נעשית על פי אמות מידה אחדות, החלות על כל הרשויות המקומיות, וכי עיריית ירושלים מחליטה אילו מהמשרות יינתנו למזרח ירושלים ואילו מהן יוקצו למשרות עו"סים לחוק הנוער. עיריית ירושלים מסרה כי הקורסים של משרד העבודה והרווחה להכשרת עו"סים חדשים אינם מותאמים לעובדי מזרח ירושלים מבחינת השפה ומבחינת הכשירות התרבותית.

ההיקף והעומק של מצוקות תושבי מזרח ירושלים, ועימם המחסור בכוח אדם, מחייבים את משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לשקול להשלים במהלך רב-שנתי משותף את התקינה הנדרשת לעו"סים במזרח ירושלים ואת הדרכים לאישה, ובכך לשפר את השירות לאוכלוסיית מזרח העיר, הזכאית לטיפול דומה בהיקפו ובאיכותו לזה הניתן במערב העיר.

מחסור בלשכות רווחה

שלבי האיתור, המיון, תכנון הטיפול וחלק מהטיפול עצמו ניתנים כולם בלשכת הרווחה. בשנת 2013 שירתו רק שלוש לשכות רווחה את כלל תושבי מזרח ירושלים, ומאז החלה עיריית ירושלים להפעיל שלוש לשכות נוספות באזור מזרח העיר. כך, בעת סיום הביקורת פועלות שש לשכות רווחה במזרח העיר¹²⁴, והן משרתות אוכלוסייה של כ-332,600 איש, שכ-75% מהם עניים. במערב העיר פועלות 19 לשכות רווחה, והן משרתות אוכלוסייה של כ-550,000 איש, שכ-29% מהם עניים.

1. **קשיי נגישות ללשכה:** בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן - תע"ס) של משרד העבודה והרווחה נקבע כי צוותים שכונתיים של עו"סים ימוקמו בלשכות בשכונות שהם אמורים לשרת תוך התחשבות בקיומם של קווי תחבורה, במטרה להגביר את הזמינות והנגישות של השירותים ולשפר את הקשר של העו"סים עם כלל התושבים במקום¹²⁵. נגישות וקרבה פיזית של לשכת הרווחה חיוניות במיוחד במקומות שבהן הנגישות התחבורתית בין שכונה לשכונה לוקה בחסר, כמו במזרח ירושלים. במצב זה, הימצאות הלשכה בשכונה או בקרבתה עשויה לעודד את תושבי השכונה לפנות לשירותי הרווחה, שלא כמצב שבו הלשכה ממוקמת רחוק מהשכונה.

124 במועד סיום הביקורת חלק מהלשכות החדשות טרם החלו לפעול במשרדי קבע באופן מלא.

125 הוראה 1.20 בתע"ס, עמ' 5.

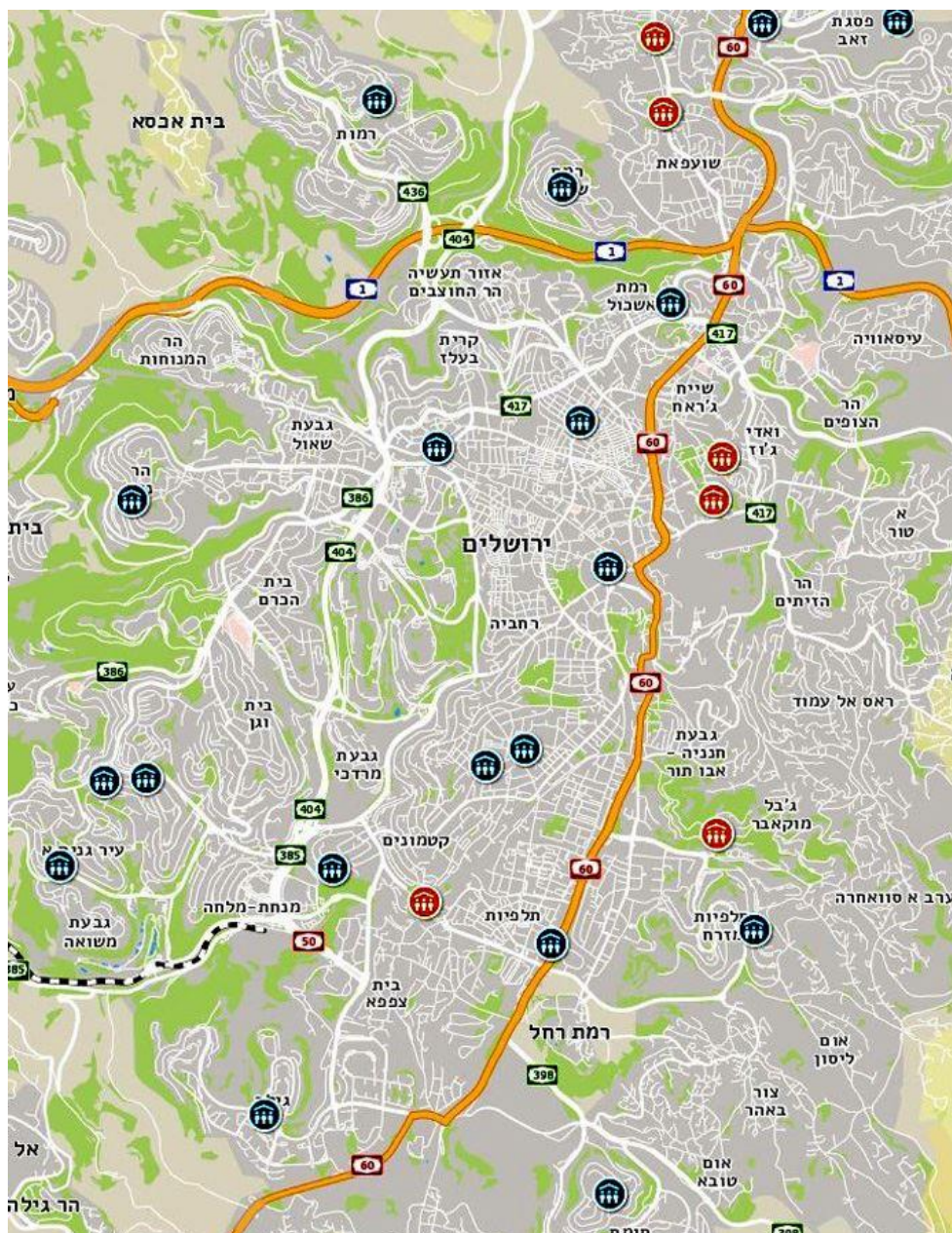


במזרח ירושלים
משרתת כל לשכת
רווחה בממוצע שטח
שהוא יותר מכפול
בגודלו מהשטח
שמשרתת לשכה
במערבה. רמת
הנגישות ללשכות
הרווחה שבמזרח
העיר נמוכה, ועלולה
למנוע מתושבים
הנזקקים לשירותי
הרווחה לפנות
לקבלתם

נמצא כי מבחינת הפיזור הגיאוגרפי והנגישות התחבורתית, לשכות הרווחה במזרח העיר נחותות במידה ניכרת מהלשכות במערב: במערב העיר כל לשכה משרתת בממוצע שטח גיאוגרפי של כ-3,600 דונם, ואילו במזרח משרתת כל לשכה בממוצע שטח גיאוגרפי של 7,800 דונם¹²⁶, שהוא יותר מכפול בגודלו. נוסף על העובדה שמדובר בשטח גדול יותר, יש להביא בחשבון גם את קשר התחבורה הרעוע בין שכונה לשכונה במזרח העיר. עולה מכך שרמת הנגישות ללשכות הרווחה שבמזרח העיר נמוכה, ועלולה למנוע מתושבי המקום הנזקקים לשירותי הרווחה לפנות לקבלתם. יודגש כי פיזור לשכות הרווחה במזרח העיר מותיר כמה מהשכונות הגדולות שמצבן החברתי-כלכלי קשה מאוד ללא לשכת רווחה בשטחן.

126 עיבוד לנתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות, **שנתון סטטיסטי לירושלים 2018**, לוחות א/3, ג/14. בעת חישוב הממוצע הושמטו אזורים סטטיסטיים שכמעט אין בהם תושבים ועל כן אינם צורכים שירותי רווחה.

תרשים 10: פריסת לשכות רווחה בירושלים, 2018



מקרא: לשכות מערב ירושלים; לשכות מזרח ירושלים. מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל. מיקום הלשכות על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. **פגיעה באיכות השירות בלשכות האחראיות למטופלים רבים:** איכות השירות שמספקת לשכת רווחה ששטח אחריותה רחב ומשרתת מספר מטופלים גדול מדי, עלול להיפגע גם אם יהיו בה די עו"סיות, כפי שיפורט להלן:

א. **משאבי ניהול מצומצמים של הנהלת הלשכה, צוות המדריכים וצוות המינהלה:** תהליכים רבים בלשכות הרווחה נדרשים למעורבות גורמי הנהלה ומינהל (למשל כינוס ועדת תכנון טיפול עבור ילדים ובני נוער במצבי סיכון¹²⁷), ולכן ככל שהיקף השירותים שהלשכה אמורה לתת גבוה יותר, כך אותם גורמי ניהול ומינהל הופכים להיות "צוואר בקבוק" המעכב את מתן השירותים. כדי למנוע מצב זה קובעות הוראות התע"ס, כי לכל צוות שכונתי הכולל 6 - 8 משרות תקן של עו"סים יהיה מדריך-ראש צוות (להלן - מדר"צ) אחד¹²⁸.

נמצא כי מספר משרות המדר"צים בלשכות הרווחה שבמזרח העיר חורג מהתקנים שמתווה התע"ס: יחס מדר"צ לעו"סים במזרח ירושלים הוא יותר מפי שלושה לעומת התקן. נוסף על כך, אין הלימה במשרות התקן להנהלה, הדרכה ומינהלה לגודל האוכלוסייה הנזקקת: רק 24% מהמשרות העירוניות לתפקידים אלה מוקצות למזרחה, אף על פי שכאמור תושבי מזרח ירושלים הם כ-38% מתושבי העיר ומהרשומים ברווחה בה.

עיריית ירושלים השיבה לעניין זה כי חל גידול משמעותי בהקצאת משרות הנהלה והדרכה למזרח העיר, אך בכל ירושלים אין עמידה בהוראות התע"ס נוכח אפליה מקפחת של שנים בהקצאת כוח אדם לכל העיר מצד משרד העבודה והרווחה. לטענת העירייה, קיים מחסור רב בתפקידי הנהלה והדרכה בעיר, ומחסור זה נובע מגידול בתקן משרות העו"ס, ממעמסת המטופלים, מפתיחת לשכות חדשות ומהרחבת הפעילות כתוצאה מהחלטת הממשלה מ-2018.

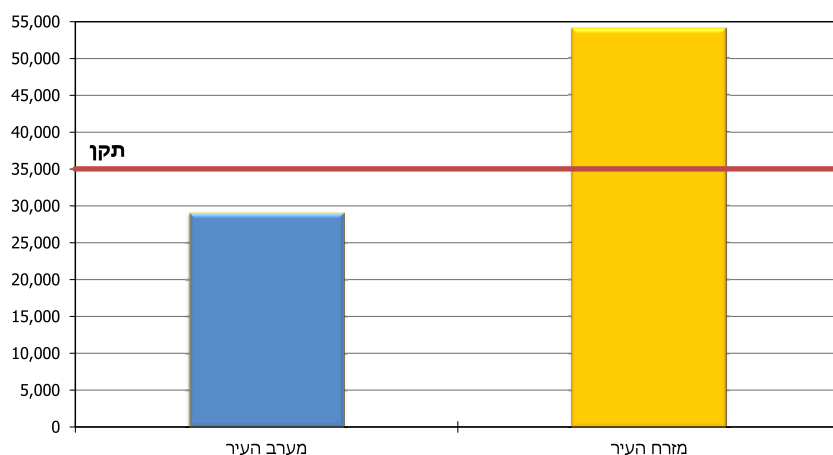
ב. **היקף תושבים החורג מהתקן:** הוראות התע"ס קובעות כי לשכה (צוות שכונתי) תשרת עד 35,000 תושבים. זאת בין היתר לשם הקפדה על איכות השירות וכדי להתמקד בצורכי המשפחות בשכונה כדי לפתח ולספק שירותים המותאמים לצורכיהן.

בביקורת עלה כי לשכות מזרח העיר חורגות במידה ניכרת מתקן זה, והיקף אחריותן גם גדול בהרבה מזה של הלשכות במערבה, כפי שמוצג בתרשימים להלן:

127 ועדת תכנון טיפול והערכה דנה במצבם של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומתכננת את תוכנית ההתערבות המתאימה ביותר לצורכיהם. בראש הוועדה עומד מנהל הלשכה; הוראה 9 לפרק 8 בתע"ס (11.1.17).

128 הוראה 1.20 לתע"ס, עמ' 5 - 6.

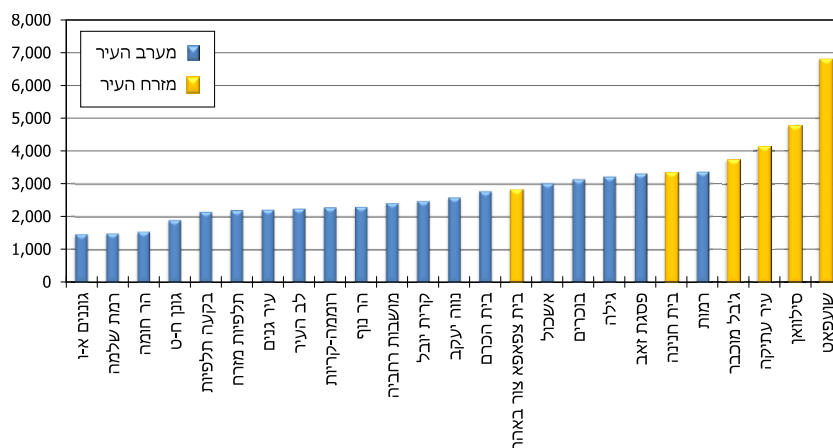
תרשים 11: מספר התושבים הממוצע שבאחריותה של לשכה במזרח ירושלים ובמערבה, לעומת התקן, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 12 שלהלן מוצג מספר המטופלים בלשכות מזרח העיר ומערבה. מהתרשים עולה שרוב הלשכות במערב העיר (14 מ-19) מטפלות במספר מטופלים קטן יותר אף ממספר המטופלים הקטן ביותר שמשרתת לשכה במזרח העיר:

תרשים 12: מספר המטופלים בכל לשכה בירושלים, 2018



על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוכח המצב שלשכות הרווחה במזרח ירושלים משרתות שטחים והיקפי אוכלוסייה הרחבים בהרבה מאלו שהלשכות במערב העיר משרתות, כמו גם

מאלו שתקני התע"ס מנחים, מנהלת אזור מזרח ירושלים באגף הרווחה בעיריית ירושלים ציינה בפני הנהלת מינהל קהילה בעירייה, כי קיים צורך לפתוח שתי לשכות נוספות במזרח העיר. היא הוסיפה וציינה כי לשם כך דרושים מבנים לשכן בהם את הלשכות השכונתיות והוספת משרות בתקני הניהול, הריכוז והמינהלה כדי למנוע "צווארי בקבוק". הנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים מכירה בצורך זה, וציינה בפני משרד מבקר המדינה כי יש כוונה עתידית לפתוח שתי לשכות נוספות.

נמצא, כי אף על פי שאגף הרווחה בעירייה מודע למחסור בלשכות רווחה במזרח ירושלים, רק סמוך למועד סיום הביקורת החלה העירייה להתניע את תהליך הקמתם או שכירתם של מבנים נוספים ואיושם.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנים הבאות מתוכננים שלושה מבנים נוספים, וכי היא מבזרת את השירותים ככל הניתן לצורך הנגשת השירות לתושב. ואולם, כמות הלשכות מושפעת מהקושי למצוא מבנים במזרח ירושלים העומדים בדרישות המינימום לשכירות מבנים, וכן מהיקף משרות התקן הניתנות על ידי משרד העבודה והרווחה, לרבות משרות הדרכה וניהול.

נוכח הפערים והעומס הניכר על לשכות מזרח העיר, על העירייה להחיש את פתיחת הלשכות הנוספות במזרח ירושלים, ועל העירייה בשיתוף משרד העבודה והרווחה למצוא את הדרך לאישן באופן מתאים.

קבלת החלטות במינהל קהילה בעיריית ירושלים נעשית שלא על בסיס מלוא הנתונים

על רשות מינהלית לתכנן את פעילותה ולקבל החלטות על בסיס של תשתית נתונים מלאה ככל הניתן, כדי שפעולתה תהא יעילה ומועילה¹²⁹. מינהל קהילה בעיריית ירושלים השקיע בעשור האחרון בקידום ניהול הידע והלמידה הארגונית בכך שיצר תקן מטה לעניין זה ואימץ שינויים שונים בתחום.

אולם, הביקורת העלתה כי ניהול בסיס הנתונים של מינהל קהילה בעיריית ירושלים לקוי, וכי חלק מהנתונים שבמערכת המידע שלו ("מערכת רווחה") אינם מלאים ולכן גם אינם אמינים. המערכת אינה מאפשרת אחזור נתוני עבר הדרושים לגיבוש תמונה מלאה, וגם כמעט שלא ניתן להפיק באמצעותה דוחות מנהלים שיאפשרו לנתח את הנתונים ולגבש תמונת מצב מהימנה על בסיסם. בנסיבות שבהן פועלת המערכת גם קשה לבצע מעקב ופיקוח שיטתיים על איכות הנתונים. תוצאת הדבר היא קבלת החלטות במינהל קהילה שלא על בסיס תשתית-מידע מלאה ואמינה בנוגע למצב האוכלוסייה בירושלים ושירותי

129 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5; **דוח שנתי 68א** (2018), "עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל", עמ' 1595.

הרווחה המסופקים לה. בחלק מהתחומים תשתית הנתונים לקויה במיוחד לגבי מזרח ירושלים. במועד סיום הביקורת החל מינהל קהילה לבחון חלופות לפיתוח מערכת המידע שלו או להסבתה, אך המהלך טרם יצא לדרכו.

עיריית ירושלים מסרה בתשובה את הדברים הבאים: "לצערנו אכן קיימת בעיה באחזור המידע, אולם בתקציב 2019 אושר תקציב עירוני שיוסב גם לטובת זה. כמו כן בימים אלה אנו עמלים על שדרוג המערכת ובתום כשנתיים יושלם המהלך".

על עיריית ירושלים לוודא כי המהלכים שהצהירה עליהם יבוצעו בלוח הזמנים שפורט ובאפקטיביות כדי שתגובש מערכת נתונים במינהל קהילה שתשמש בסיס יעיל ואמין לקבלת החלטות.

שיעור מועט של מטופלים ותקציבי רווחה נמוכים

שני מדדים בסיסיים נדרשים כדי להעריך את היקף שירותי הרווחה ביישוב: התקציב המופנה לטיפול ושיעור הרשומים ברווחה מקרב פוטנציאל הנזקקים. להלן הממצאים שעלו בנוגע לנושאים אלו לגבי תושבי מזרח ירושלים:

1. תקציב הרווחה המוקצה לתושבי מזרח העיר נמוך מחלקם באוכלוסיית העיר

במינהל קהילה בעירייה שוררת תפיסה ניהולית, לפיה יש לראות בחלוקה המינהלית של העיר לארבעה רובעי שירות (צפון, מערב, דרום ומזרח) חלוקה המעידה על דמיון בצרכים, באופן שכל משאב יש לחלק באופן דומה בין ארבעת רובעי העיר. תפיסה זו מביאה לכך שלמזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים, כאילו היה רובע שווה בגודלו ובנזקקותו לכל אחד משלושת רובעי העיר האחרים. למשל, מוקצים לו 24% מתקציב ההשמות (ראו להלן), 25% מתקציב התוכנית הלאומית, 27% ממשורות העו"ס ו-24% מהלשכות בעיר (כפי שתואר לעיל). ואולם, במזרח העיר מתגוררים לא רבע (25%) אלא 38% מתושבי העיר, ו-61% מתושבי העיר העניים¹³⁰. בשל כך - ונוכח ההזנחה רבת-השנים, שיצרה פערים עצומים בין מערב העיר ובין מזרח העיר - אלו הקצאות לא סבירות, שאינן תואמות את צורכי האוכלוסייה ואת גודלה, ולכן אף אינן מקיימות את עקרון השוויון המהותי.

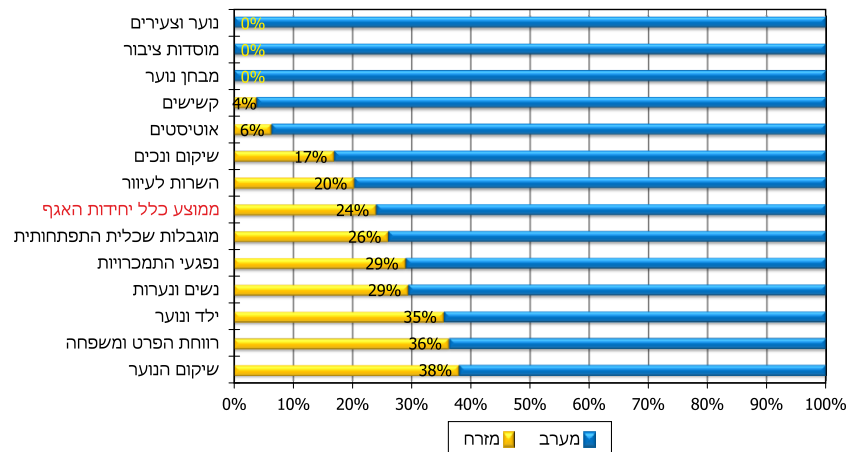
שיעור נמוך מתקציב ההשמות מוקצה לתושבי מזרח ירושלים: תקציב הביצוע של אגף הרווחה בעיריית ירושלים עמד על כ-784 מיליון ש"ח ב-2017. התקציב מורכב ממספר רכיבים, שהגדול ביניהם הוא תקציב ההשמות (78% מתקציב הביצוע, כ-612 מיליון ש"ח), המשולם עבור כל השמה של מטופל למסגרת או לתוכנית רווחה¹³¹. ראוי כי תקציב הרווחה יחולק בין תושבי העיר בהתאם לצורכיהם, באופן יחסי לחלקם באוכלוסייה הנזקקת.

אולם, בבדיקת תקציב ההשמות של אגף הרווחה נמצא כי העירייה הפנתה רק 24% מהתקציב ב-2017 לתושבי מזרח העיר. תת-תקצוב יחסי זה בא לידי ביטוי כמעט בכל אחת מהיחידות באגף הרווחה, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן:

130 בחלק מהקבוצות השיעור שונה. כך למשל, תושבי מזרח ירושלים הם 41% מהילדים והנוער בעיר, 17% מהקשישים, 45% מהחירשים וכבדי השמיעה ו-14% מהאנשים עם אוטיזם.

131 ברוב ההשמות שלושה רבעים מהתקציב משולמים על ידי משרד העבודה והרווחה, והיתר על ידי העירייה. שאר תקציב הביצוע הוא עבור פעולות שונות.

תרשים 13: תקציב ההשמות ביחידות השונות באגף הרווחה בעיריית ירושלים, התפלגות בין מזרח העיר למערב, 2017



על פי נתוני משרד העבודה והרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העירייה מסרה בתשובתה כי "בשנים האחרונות תקציבי מזרח העיר צמחו בכל ההיבטים (תוכניות, השמות, כוח אדם) בקצב מהיר יותר מבכל אזור אחר [בעיר]. קיימת מגמה ברורה ומשמעותית של הרחבת מענים וצמצום פערים". היא הוסיפה כי החלטת הממשלה מ-2018 קובעת משאבים בסדר גודל חסר תקדים לתושבי מזרח ירושלים, המגדילים את התקציב עבורם באופן משמעותי, והדבר יביא לשיפור מצב האוכלוסייה.

משרד העבודה והרווחה הדגיש בתשובתו כי הנושאים בהחלטות הממשלה מ-2014 ומ-2018 הם לפי סדר עדיפות שנקבע על ידי ממשלת ישראל.

יצוין שאם ימוצה במלואו התקציב שהוקצה בהחלטת הממשלה מ-2018 לתחום הרווחה, אזי יכול לעלות תקציב ההשמות השנתי לתושבי מזרח העיר לכ-167 מיליון ש"ח מתוך כ-612 מיליון ש"ח של תקציב ההשמות העירוני (בהנחה שהוא יישאר דומה בהיקפו). יוצא שעדיין לא תהא כל הלימה בין שיעור התקציב לתושבי מזרח העיר לשיעורם מכלל תושבי העיר, מה גם שכאמור החלטת הממשלה מ-2018 אינה מטפלת במישרין בנושאים שנבדקו בדוח זה.

עיריית ירושלים ציינה בתשובתה עוד כי הפער בתקציב ההשמות נובע גם ממחסור במסגרות, וכן ממאפיינים תרבותיים ייחודיים למזרח העיר. העירייה גם מסרה שהיא פנתה בעבר למשרד העבודה והרווחה בבקשה לפתוח מסגרות נוספות במסגרת התקציב הייחודי של "מענק ירושלים", ובקשתה נדחתה. לדעת העירייה, משרד העבודה והרווחה יכול לתקן באמצעות המענק עיוותים שנוצרים בגלל ייחודה של ירושלים.

נוכח המצוקות במזרח
ירושלים, על משרד
העבודה והרווחה
ועיריית ירושלים
לפעול יחד כדי
להבטיח במהלך
רב-שנתי את השלמת
החוסרים

משרד העבודה והרווחה השיב מנגד, כי הוא מתקצב את אגף הרווחה העירוני בירושלים על פי אמות מידה אחידות, שחלות על שאר הרשויות המקומיות במדינה. נוסף על כך, הוא מתקצב את עיריית ירושלים אחת לשנה, במסגרת "מענק ירושלים", לתוכניות רווחה שמבקשת העירייה בהיקף כספי של 2.66 מיליון ש"ח. המשרד הדגיש כי אינו מתערב בשיקולי העירייה בחלוקת התקציב ותקני כוח האדם באזורים ובשכונות בעיר.

נוכח המצוקות במזרח ירושלים, על משרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים לפעול יחד כדי להבטיח במהלך רב-שנתי את השלמת החוסרים, כך ששירותי הרווחה הניתנים לתושבי מזרח ירושלים יהלמו את חלקם באוכלוסיית העיר ואת צורכיהם הייחודיים. זאת בין על ידי הגדלת המסגרת של "מענק ירושלים", בין בתעדוף נוסף למזרח העיר בתקציבים שונים או בדרכים אחרות.

2. נזקקים רבים אינם זוכים לטיפול של שירותי הרווחה במזרח העיר

משרד העבודה והרווחה הגדיר בשנים האחרונות את האנשים החיים בעוני כאוכלוסייה בעדיפות גבוהה להתערבות¹³². לאור זאת, היקפי העוני הנרחבים במזרח ירושלים הופכים את רוב אוכלוסייתה לקהל יעד לתוכניות רווחה, מניעה והתערבות. מצב חברתי-כלכלי ירוד לא רק מביא עמו בעיות ייחודיות, אלא אף מעצים קשיים הקיימים בכל האוכלוסיות (כגון נכות, מוגבלות שכלית התפתחותית או התמכרות), באופן המחייב תשומת לב מיוחדת של שירותי הרווחה.

על כן, הנחה מקובלת היא שבחברה בה המצב החברתי-כלכלי חלש מאוד, שיעור רב מהתושבים יהא זקוק לשירותי הרווחה. ואכן בפועל ברחבי הארץ, ככל שתושביה של רשות מקומית עניים יותר (דבר המתבטא בין היתר במדד החברתי-כלכלי של הרשות), כך שיעור הרשומים ברווחה בה (מקרב כלל התושבים) גבוה יותר¹³³.

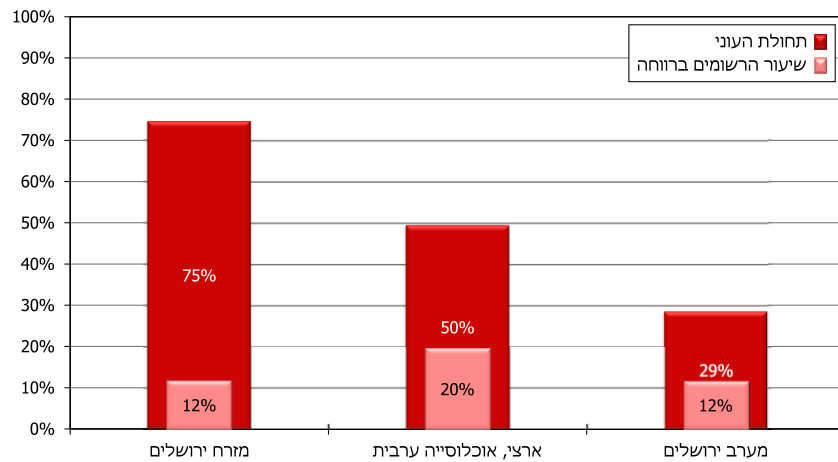
נוכח האמור, היות ש-75% מתושבי מזרח ירושלים חיים מתחת לקו העוני, מצופה היה שבמזרח העיר שיעור תושבים גבוה יותר יהיו רשומים ברווחה בהשוואה למקומות שבהם שיעורי העוני נמוכים יותר. ואולם, עולה כי אין זה המצב - בעוד ביישובים במצב חברתי-כלכלי הדומה לשכונות מזרח ירושלים (יישובים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 1 - 2), השיעור הממוצע של רשומים ברווחה הוא כ-20%, במזרח ירושלים רק 12% מהתושבים רשומים ברווחה. גם מהתרשים להלן, המציג את שיעור

132 משרד העבודה והרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2016, עמ' 208.

133 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2017, פרק 6: רווחה, עמ' 92; משרד העבודה והרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2016, עמ' 16.

הרשומים ברווחה במזרח ירושלים ביחס לקבוצות אחרות, עולה כי שיעור הרשומים ברווחה במזרח ירושלים נמוך יחסית:

תרשים 14: תחולת העוני ושיעור הרשומים ברווחה בקרב תושבי מזרח ירושלים, תושבי מערב העיר וכלל האוכלוסייה הערבית בישראל



על פי נתוני עיריית ירושלים מ-2018 ונתוני הלמ"ס מ-2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 עולה ששיעור הרשומים ברווחה מקרב תושבי מזרח ירושלים נמוך באופן יחסי, ואינו משקף את היקף המצוקות שם. קיים חשש ששיעור נמוך זה קשור בין השאר להיקף המצומצם של שירותי הרווחה המוצעים לתושבים, כמתואר בדוח זה. משמעות הדבר היא שרבים מבין התושבים הזקוקים לשירותי הרווחה אינם רשומים בהם ועל כן אינם מקבלים טיפול.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי במסגרת תקציבי החלטת הממשלה מ-2018 אושרו הקמת שישה מרכזים להתמודדות עם עוני והדרה חברתית וכן תוכניות בנושא. לטענת העירייה, עם פתיחת המרכזים, יורחב משמעותית היקף השירות.

השיפור הצפוי עם
ביצוע החלטת
הממשלה מ-2018
הוא מבורך, אך אינו
עונה על סוגיות
התשתית של מחסור
בעובדים סוציאליים,
בלשכות רווחה
ובשירותים המותאמים
לילדים בסיכון,
לאנשים עם מוגבלות
ולקשישים

על העירייה ומשרד העבודה והרווחה להבטיח, כי עם הקמת המרכזים החדשים יצליחו לשכות הרווחה להתמודד עם הגידול הצפוי בפונים לשירותי הרווחה. גידול זה עשוי להציף צרכים נוספים של ילדים בסיכון, אנשים עם מוגבלות וקשישים - תחומים שנמצאים כאמור בחוסר ניכר ואינם מטופלים במישרין בהחלטת הממשלה מ-2018. עליהם להתייחס לצורך להרחיב את תקן העו"סים וצוותי הניהול ולצורך להרחיב את המענים, על מנת שניתן יהיה לטפל במטופלים חדשים וקיימים כנדרש. על העירייה גם לתת את הדעת על ביצוע איתור ויישוג (outreach) למטופלים חדשים כדי שהמרכזים החדשים אכן יצליחו להביא להרחבת היקף המטופלים.



בשנים האחרונות מתבצעת פעילות רחבה לשיפור שירותי הרווחה במזרח ירושלים - הן על ידי עיריית ירושלים והן בתמיכה ממשלתית. אולם עולה כי אין די בפעילות זו כדי לגשר על הפערים העצומים שנפערו בין שירותי הרווחה במזרח העיר למערבה לאורך עשרות שנות הזנחה בתחום הרווחה במזרח העיר, ובייחוד נוכח העוני המעמיק והמצוקות הרבות שמהם סובל רוב גדול של אוכלוסיית מזרח העיר. השיפור הצפוי עם ביצוע החלטת הממשלה מ-2018 הוא מבורך, אך אינו עונה על רבים מן הפערים שהוצגו בדוח זה, ובפרט בעניין סוגיות התשתית של מחסור בעו"סים במגוון תפקידים ודרגים, בלשכות רווחה ובשירותים המותאמים לילדים בסיכון, לאנשים עם מוגבלות ולקשישים.

בעת סיום הביקורת מספר התושבים המטופלים ברווחה במזרח העיר נמוך בהרבה מפוטנציאל הנזקקים. כמו כן, הטיפול בילדים בסיכון הוא חלקי וחסר, ובפרט בשכונות חוץ-גדר יש עיכובים ממושכים בפעולות חיוניות; התוכנית הלאומית 360 מטפלת בילדים מעטים לעומת מספר הילדים הנזקקים וביחס לחלקם בעיר; ויש מחסור מתמשך במסגרות חוץ-ביתיות לילדים צעירים בסיכון חמור. הטיפול החסר עשוי לעלות כדי הפקרת שלומם של ילדים וחסרי ישע, באופן שישפיע הן על מוגנותם בהווה והן על עתידם ועל עתיד החברה במזרח ירושלים. גם המענה לאנשים עם מוגבלות ולקשישים שאינם מסוגלים לדאוג לעצמם לוקה בחוסר ניכר. לבסוף, מחסור בעו"סים בתפקידים שונים ועומס מטופלים גדול במיוחד על כל עו"ס, כמו גם מחסור בלשכות רווחה, יש בהם כדי לפגוע במטופלי הרווחה, הן קיימים והן חדשים. בעיות אלה אינן צפויות לזכות לשיפור משמעותי בעקבות יישום החלטת הממשלה משנת 2018, שאינה מתייחסת במישרין לנושאים ולאוכלוסיות אלה.

על אף הגידול בהשקעה של עיריית ירושלים והממשלה בתושבי מזרח העיר בשנים האחרונות בתחום שירותי הרווחה, בעת סיום הביקורת הטיפול שמעניקה העירייה - הן מבחינת כמות הרשומים והן מבחינת תקציבית - עדיין נתון בחוסר ניכר ואינו הולם את חלקם באוכלוסייה: למזרח העיר מוקצים כרבע מהמשאבים העירוניים בתחום הרווחה, ואולם במזרח העיר מתגוררים לא רבע אלא 38% מתושבי העיר ו-61% מתושבי העיר העניים. עולה שמדובר בהקצאות לא סבירות, שאף אינן מגשימות את עקרון השוויון המהותי. המשך ההקצאות בשיעור זה משמעו לא רק קיבוע הפערים אלא אף העמקתם, הן בעקבות הגידול הטבעי באוכלוסיית מזרח העיר והן בשל כך שאי-טיפול בבעיות רווחה עלול להוביל להחמרתן. לא נמצא שמשרד העבודה והרווחה ועיריית ירושלים הכינו תוכניות פעולה לסגירת הפערים, ולו במסגרת תוכנית ארוכת טווח.

נוכח המצוקות החריפות השוררות במזרח ירושלים והצורך להגן על ילדים וחסרי ישע במציאות זו, ובד בבד המחסור היחסי בשירותי רווחה מתאימים שיענו על מצוקות אלה - על עיריית ירושלים להפנות יתר תשומת לב ניהולית למזרח העיר ולפעול באופן אקטיבי כדי להמשיך ולצמצם את הפערים בין מזרח העיר למערבה בתחום שירותי הרווחה. על משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר לתת את הדעת על מצבה הייחודי של מזרח ירושלים - אזור מוכה עוני אשר אוכלוסייתו נתונה במצבי סיכון שונים - ולפעול בשיתוף פעולה עם עיריית ירושלים כדי לשפר את היקף השירותים המוצעים לתושבים החיים שם. על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול להכנת תוכנית - גם אם ארוכת טווח - להתאמת היקפי הטיפול במזרח העיר למצוקות הספציפיות הקיימות שם. על הגופים האמורים להתמקד בחוליות החלשות ביותר בחברה, הנפגעות מהחוסר המתואר, ובראש ובראשונה ילדים נזקקים וחסרי ישע, ולפעול קודם כול כדי לסייע להם.

סיכום

תושבי מזרח ירושלים הערבים - כמעט 40% מתושבי הבירה - חבים ככלל בכל החובות שהמדינה מטילה עליהם, וזכאים לכל הזכויות החברתיות ככל האזרחים. אוכלוסייה זו חיה בעוני קשה, וקיימים פערים עמוקים בכל תחומי החיים בינה ובין תושבי מערב העיר ושאר המדינה, ובכללם פערים ברמת השירותים החברתיים שהיא מקבלת. זאת בין היתר על רקע הזנחה בעבר מצד רשויות המדינה ורתיעה על רקע פוליטי-לאומי של חלקים מאוכלוסיית מזרח ירושלים ממגע עם הרשויות. מתוך הכרה במחיר הכלכלי, הביטחוני והאנושי שיש למצב זה, החליטה הממשלה (ב-2014 וב-2018) לאמץ תוכניות רב-שנתיות לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים והקצתה לשם כך תקציב ניכר. משרדי הממשלה ועיריית ירושלים אכן החלו בשנים האחרונות לפעול ביתר שאת לשיפור שירותי החינוך והרווחה לאוכלוסייה זו. מדובר בהחלטות ובמהלכים משמעותיים, ויש בהם כדי להתחיל ולשפר היבטים שונים בתחומי החיים של האוכלוסייה במזרח ירושלים. שיפור מצבם של תושבי מזרח ירושלים ייטיב הן עם התושבים והן עם המשק והחברה הישראלית בכלל (בבחינת מצב של Win-Win).

עם זאת, רשויות המדינה אינן מממשות את אחריותן כנדרש בכמה תחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין: חינוך לכול, מגיל שלוש עד סוף התיכון ובחינם; והגנה על ילדים נזקקים וחסרי ישע, ובכלל זאת בשכונות חוף-גדר. זאת ועוד, בכמה היבטים מרכזיים בשירותי החינוך והרווחה, המענה של רשויות המדינה לתושבי מזרח ירושלים חלקי ביותר, והן אינן פועלות די על מנת לשפרו: לימוד השפה העברית בהיקף נמוך מהנדרש לתלמידים במזרח ירושלים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית (92% מהתלמידים), ובפרט לאלה הלומדים בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים (40% מהתלמידים), שרבים מהם נאלצים ללמוד בבתי ספר אלה עקב מחסור בכיתות לימוד בבתי הספר הרשמיים. כך פוחתים סיכוייהם של התלמידים להשתלב בעתיד בשוק התעסוקה בכלל ובתעסוקה איכותית בפרט, וכן בלימודים גבוהים בישראל. הרשויות גם לא שיפרו די הצורך את ההיקף והנגישות של שירותי הרווחה לתושבים נזקקים ממזרח העיר, באופן שיינתנו ביחס הולם לניתן במערב העיר ולנוכח המצוקות החמורות במזרח.

על רשויות המדינה - ובפרט עיריית ירושלים, משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול כל אחת בתחום אחריותה ובשיתוף פעולה על פי הנדרש כדי לשפר את שירותי החינוך והרווחה במזרח ירושלים, ובפרט בתחומים שבהם למדינה יש אחריות על פי דין כמפורט בדוח זה. בכלל זה, על עיריית ירושלים ומשרד העבודה והרווחה לפעול בשיתוף משטרת ישראל וצה"ל למימוש אחריות המדינה להגנה על ילדים במצבי סיכון בשכונות חוץ-גדר. כפי שאף הכירה בכך הממשלה, המצוקות והפערים העמוקים מחייבים שהרשויות יפעלו בדחיפות על מנת לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה במזרח ירושלים, ובכך לחזק גם את חוסנה הכלכלי והחברתי של ירושלים ושל המדינה כולה.