

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 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.

בשנת 2016 חיו בירושלים כ-332,600 תושבים ערבים (רובם המוחלט בשטחי מזרח העיר; להלן - תושבי מזרח ירושלים)⁴, 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
 החיוניות 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 וילידי 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
דיעת 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 ובלמודים 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 לקטינים 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. סיכויי ילד בסיכון ממזרח ירושלים לקבל טיפול בתוכנית קטנים פי שניים מסיכויי 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 ממתנים זמן רב מאוד להתנעת תהליך הטיפול, וגם עומס המטופלים לכל עו"סית במזרח ירושלים גדול ב-67% מזה שבמערב. 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 שמשדר העבודה והרווחה ועיריית ירושלים הכינו תוכניות פעולה לסגירתם, לכל הפחות במסגרת תוכנית ארוכת טווח. המשך ההקצאות בשיעור זה משמעו העמקת הפערים, זאת 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 שילובה 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 חוף-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 ולנוקקים: על הרשויות לבחון את המצב שבו תושבי מזרח ירושלים הנוקקים (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 ולאיישן 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 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 אחרותה 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.

