



מערכת החינוך במזרח ירושלים: נתונים ותובנות

רקע

נוסח החלטת הממשלה 3790 בתחום החינוך:

1. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד החינוך ובהשתתפות מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל עיריית ירושלים או עובד משרדם.
2. צוות המשנה לחינוך יהיה אמון על גיבוש תוכניות וביצוע פעולות לשיפור מערכת החינוך במזרח ירושלים, בין היתר בתחומים הבאים ובאמצעות הפעולות הבאות ובשים לב ליעדים שנקבעו בהחלטה 2684:
 - א. העמקת הידע בשפה העברית.
 - ב. קידום החינוך הטכנולוגי.
 - ג. הגדלת היקף החינוך הבלתי פורמלי.
 - ד. מתן תמריצים, פיזיים ופדגוגיים, להרחבת תוכנית הלימודים הישראלית.שלושת המרכיבים הראשונים (א'-ג') יינתנו למוסדות החינוך הבאים:
 - מוסדות חינוך רשמיים.
 - מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים אשר בבעלות העירייה.
 - מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים שבבעלות גורם אחר ובתנאי שהם מלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית.המרכיב הרביעי (ד') יינתן למוסדות החינוך המלמדים את תוכנית הלימודים הישראלית.
3. בתוך 60 יום ממועד אישור החלטה זו, יגבש צוות משנה לחינוך תוכנית מפורטת אשר תקבע את חלוקת המשאבים באופן ייעודי למוסדות החינוך במזרח ירושלים שייכללו בתוכנית.
4. התוכנית המפורטת תכלול יעדים לשיפור עבור כל מוסד חינוך בהתאם למאפייניו בתחומי התמדה בלימודים, הישגים, רמת עברית, הצלחה במבחני הבגרות, חסמים ייחודיים ויעדים נוספים. צוות המשנה ילווה את יישום התוכנית, יקבל דיווח על התקדמותה אחת לרבעון ויקבע את אופני הפיקוח, הבקרה והאכיפה הנוגעים לתוכנית, לרבות סוגיית הכלים המתאימים

וההיקפים הנדרשים. כמו כן יהיה צוות המשנה מוסמך לאשר שינויים תקציביים והסטות בין הנושאים השונים המפורטים בסעיף ו(א)(6) שלהלן.

5. החלוקה התקציבית בין סעיפי התוכנית השונים, כמפורט להלן, תיבחן בסוף כל שנת לימודים אל מול עמידה ביעדים שייקבעו בתוכנית המפורטת. צוות המשנה יהא רשאי להסיט תקציבים מסעיף לסעיף, לבחון ולאשר תחומי פעולה חדשים לפי הצורך.

תקצוב יעדים

תוכנית החומש בתחום החינוך תוקצבה ב־445 מיליון ש"ח (כחמישית מהתקציב של כלל תוכנית החומש), ונקבעו לה ארבעה יעדים – עוגני פעולה:

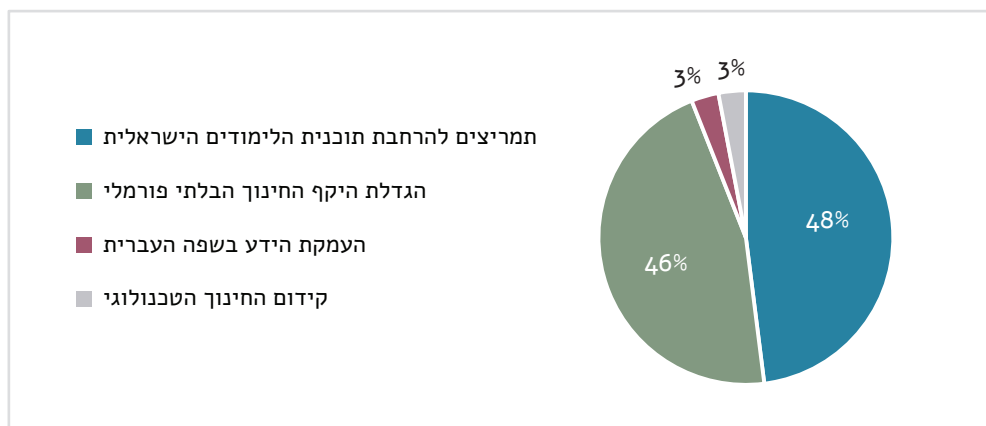
◀ **מתן תמריצים פיזיים ופדגוגיים להרחבת תוכנית הלימודים הישראלית:** עוגן פעולה זה כלל פעולות לתמרוץ בהיבט הפיזי, כגון – בינוי, השכרת מבנים, שיפוץ ותשתיות; ובצד הפדגוגי, כגון – ליווי והכשרה לצוות הוראה ועוד. להכשרת מורים לתוכנית הלימודים הישראלית הוקצה כ-1% מהתקציב.

◀ **הגדלת היקף החינוך הבלתי פורמלי:** עוגן פעולה זה כולל פעילות רבות ומגוונות בתחום החינוך הבלתי פורמלי. במהלך החומש נוסף תחום **טיפול בפרט** לעוגן זה. כמו כן, בשל השפעות מגפת הקורונה ומסיבות נוספות, במהלך החומש הוסטו תקציבים נוספים לטובת עוגן זה.

◀ **העמקת הידע בשפה העברית:** הפעלת אולפנים לבתי הספר העל-יסודיים, אולפנים לצוותי הוראה ותוכנית טעימות עברית בגנים.

◀ **קידום החינוך הטכנולוגי:** הפעלת קורסים מקצועיים קצרי טווח לתלמידי העל-יסודי.

חלוקה תקציבית בתחום החינוך, לפי יעדים (עוגני פעולה)

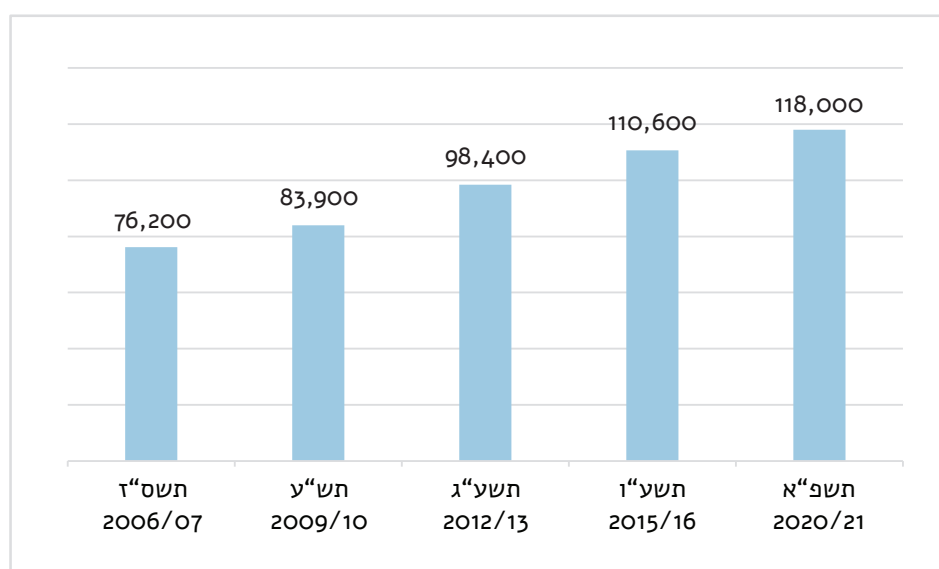


נתונים

1. רצף מערכת החינוך במזרח ירושלים

רצף מערכת החינוך מתחיל בחינוך הקדם-יסודי (גנים), דרך החינוך היסודי ועד החינוך העל-יסודי. במסגרת תוכנית החומש, רוב הפעולות התמקדו בחינוך היסודי והעל-יסודי, ובעיקר מתן התמריצים הפיזיים והפדגוגיים להרחבת תוכנית הלימודים הישראלית (עוגן הפעולה הראשון). בחינוך הקדם-יסודי ננקטו פעולות לבניית כיתות גן ולהפעלת 'תוכנית טעימות עברית'.

מספר תלמידים בחינוך הערבי בירושלים, לפי שנת לימודים



2. שביעות רצון מהחינוך במזרח ירושלים

2.1 מערכת החינוך העירונית זכתה להערכות גבוהות בהשוואה לשירותים עירוניים אחרים

בשנים 2019 ו-2020 מכון ירושלים למחקרי מדיניות ערך שני סקרים אשר בחנו את שביעות הרצון של תושבי מזרח ירושלים מהשירותים העירוניים ואת רמת אמון שלהם כלפי עיריית ירושלים.

במצאי הסקר שנערך בשנת 2019 מערכת החינוך העירונית זכתה להערכות גבוהות באופן יחסי בהשוואה לשירותים עירוניים אחרים. לשאלה 'מבין השירותים העירוניים, מהו השירות הטוב ביותר?' 39% מהמשיבים העריכו את החינוך כשירות הטוב ביותר, וזו הייתה התשובה הנפוצה ביותר אצל המשיבים לסקר. אחריו בלט לטובה השירות של תחנות טיפת חלב (19%).

כאשר התבקשו המשיבים לדרג את רמת בית הספר¹, 35% הגדירו אותה כטובה או מצוינת, 36% כסבירה ו-29% כלא טובה או גרועה. בקרב הורים לתלמידים הלומדים לפי התוכנית הפלסטינית נרשמה שביעות רצון גבוהה יותר בהשוואה להורים של תלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית.

גם בשנת 2020 התגלתה רמת שביעות רצון גבוהה יחסית מהחינוך במזרח העיר. 43% מן הנשאלים הגדירו את החינוך כטוב או טוב מאוד, 37% כבינוני ו-20% כגרוע או גרוע מאוד. כמו כן, מהסקר עלה כי למרות המאמצים להגדיל את מספר התלמידים הלומדים לפי התוכנית הישראלית, רוב מוצק (כ-75%) מהאוכלוסייה במזרח ירושלים עדיין מעדיף את התוכנית הפלסטינית.

בדומה לממצאים שעלו מסקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות, בסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2020 נמצאה כי ההערכה של ערביי מזרח ירושלים את תפקוד מערכת החינוך היא גבוהה למדי; 62% מהאוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים העריכו את תפקודה של מערכת החינוך כטוב או טוב מאוד, לעומת 47% בקרב האוכלוסייה היהודית בעיר. עם זאת, בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל שיעור ההערכה היה גבוה יותר (70%).

את ההערכה הגבוהה יחסית של ערביי מזרח ירושלים למערכת החינוך ניתן להסביר בכך שהם תופסים אותה כמערכת "שלהם", כיוון שרוב התלמידים לומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית (במימון משרד החינוך הישראלי) ומידת הפיקוח הישראלי על בתי הספר קטנה יחסית.

2.2 רוב ההורים סבורים שרמת העברית הנלמדת בבתי הספר במזרח ירושלים גרועה

המשיבים בסקר שערך מכון ירושלים למחקרי מדיניות (לשנת 2019) התבקשו לציין מהי הערכתם לגבי רמת העברית הנלמדת בבתי הספר במזרח ירושלים. 70% מההורים שילדיהם לומדים לפי התוכנית הפלסטינית העריכו את רמת העברית הנלמדת כגרועה או לא טובה, 23% כסבירה ורק 9% כטובה או מצוינת.

גם בקרב הלומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית נמצא כי מצב לימודי העברית דורש שיפור. 51% מההורים שילדיהם לומדים לפי התוכנית הישראלית העריכו את רמת העברית כגרועה או לא טובה, 32% כסבירה ו-17% כטובה או מצוינת.

3. מערכת החינוך הפרטית במזרח ירושלים

3.1 מערכת החינוך הפרטית במזרח ירושלים מצטמצמת: רבים מבתי הספר הפרטיים הפכו לבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

מערכת החינוך במזרח ירושלים נחלקת לשלושה סוגי מוסדות:

1) **מוסדות הלימוד הרשמיים**, המנוהלים באופן ישיר על ידי הרשויות הישראליות.

¹ יש לציין כי רוב גדול (72%) מהמשיבים התייחסו ללימודים בבתי הספר של החינוך המוכש"ר והרשמי, שבהם לומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית; ומיעוטם (17%) התייחסו לבתי ספר או למסלולים שבהם לומדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית.

- (2) **מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי** (מוכש"ר), המנוהלים על ידי גופים שונים שאינם קשורים למדינה, אך מתקיים בהם פיקוח כלשהו של הרשויות הישראליות.
- (3) **מוסדות חינוך פרטיים**, שאינם מפוקחים כלל על ידי המדינה.

אחד הקשיים המרכזיים בניהול מערכת החינוך במזרח ירושלים הוא המידע המועט שיש בידי הרשויות הישראליות על בתי הספר הפרטיים, שחלקם פועלים במזרח העיר מאז 1967 ללא תקצוב ופיקוח של המדינה. הם כוללים בתי ספר של הרשות הפלסטינית (שבעבר מומנו על ידי ירדן), בתי ספר של אונר"א וכמה בתי ספר פרטיים.

מחקר שבוצע על ידי ד"ר אמנון רמון ממכון ירושלים למחקרי מדיניות סוקר את היחסים בין מערכת החינוך הציבורית ומערכת החינוך הפרטית מאז 1967. המסקנה הראשונית העולה מן המחקר היא הצטמצמות של מערכת החינוך הפרטית מאז המחצית השנייה של שנות ה-90: בתי ספר פרטיים רבים (כולל בתי הספר הנוצריים) הפכו לבתי ספר מוכש"רים ורמת הפיקוח של הרשויות הישראליות על רובה של מערכת החינוך במזרח ירושלים עלתה באופן משמעותי. בתי הספר הפרטיים שנותרו נאבקים על מעמדם והם נאלצים להתחרות בבתי הספר הרשמיים והמוכש"רים (כולל כאלה בהן נלמדת תוכנית הלימודים הישראלית).

3.2 מספר התלמידים הלומדים במערכת החינוך הפרטית במזרח ירושלים נמוך מההערכות הרווחות

לרשויות הישראליות אין מידע מדויק על מספר התלמידים בבתי הספר הפרטיים, וההערכות נעות בין 17,400 תלמידים בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) ל-20,100 תלמידים בשנת תשפ"א (2020/21), שהם כ-16%-20% מכלל התלמידים הלומדים במערכת החינוך במזרח ירושלים.

אחת התוצאות של "חור שחור" זה היא קשיים במדידת שיעורי הנשירה של תלמידים בבתי הספר המתוקצבים על ידי המדינה, בגלל ההנחה הרווחת שחלק גדול מהנושרים (ובעיקר בשלבי חטיבת הביניים והתיכון) עוברים ללמוד בבתי הספר הפרטיים.

מהמחקר שערך ד"ר אמנון רמון, המבוסס על חומרים שהגיעו מן השטח, עולה כי מספר התלמידים בחינוך הפרטי בשנת הלימודים תשע"ט עמד על 14,000; מספר נמוך בהשוואה להערכות הקודמות של מנח"י (לפיהן מספר התלמידים עומד על 17,400). כמו כן, על פי הערכות המחקר, נכון לשנת הלימודים תשע"ט פעלו במזרח ירושלים 66 בתי ספר פרטיים: 42 בתי ספר של הווקף, 18 בתי ספר פרטיים ו-6 בתי ספר של אונר"א.

מספר תלמידים במזרח ירושלים לפי סוג מוסד, תשע"ט

רשמי (נתוני משרד החינוך)	מוכש"ר (נתוני משרד החינוך)	פרטי (הערכת המחקר)	
41,770	52,800	14,000	מספר תלמידים
38%	49%	13%	אחוז

4. גיל הרך וגנים

4.1 אחוז קטן מהילדים בגיל הרך נמצאים במסגרות חינוך מפותחות

החל משנת 2022 נמסרה האחריות לגיל הרך (גיל 0-3) למשרד החינוך. במסגרת תוכנית החומש יש התייחסות לבינוי מעונות יום לילדים כחלק מתחום תעסוקה (עידוד אימהות לצאת לעבודה), ללא התייחסות להיבטי החינוך של גיל זה.

4.2 מסגרת חינוכית פדגוגית חשובה להתפתחות הילד; לצוות החינוכי תפקיד חשוב בזיהוי ואיתור עיכובים התפתחותיים

בכל הנוגע לקבלת שירותים בתחום התפתחות הילד, קיימים פערים משמעותיים בין ילדים במזרח ירושלים לילדים במערב ירושלים ובישראל כולה. על פי מידע חלקי מקופות החולים, רק 2%-3% מהילדים ממזרח ירושלים מאותרים כבעלי קושי התפתחותי, לעומת כ-10%-15% מכלל הילדים בישראל.

מחקר שערכו מכון ירושלים למחקרי מדיניות בין השנים 2019-2021 ביקש לעמוד על מבנה מערך התפתחות הילד בירושלים, להתחקות אחר החסמים המערכתיים שאינם מאפשרים לתושבי מזרח ירושלים לקבל מענה מספק ולהציע המלצות לצעדים שיסייעו לשפר את השירותים להתפתחות הילד במזרח העיר.

בהקשר של מערכת החינוך נמצא כי ילדים רבים משולבים במסגרת חינוכי בגיל מאוחר יחסית (בגיל גן טרום חובה ולעיתים רק בגיל גן חובה), וחלק ניכר מהמסגרות הן פרטיות, ללא כל פיקוח. למצב זה שתי השלכות משמעותיות לתחום התפתחות הילד:

- 1) מסגרת חינוכית טובה מספקת לילד הזדמנויות להתפתחות מוטורית, שפתית וקוגניטיבית. בקרב ילדים שאינם משולבים במסגרות חינוך יש חשש לעיכובים התפתחותיים;
- 2) הצוות החינוכי המוכשר לאתר קשיים התפתחותיים מהווה גורם מקצועי מרכזי שרואה את מצב הילד ויכול לאתר קשיים התפתחותיים ולייעץ להורים כיצד לנהוג.

בסקר שנערך במסגרת המחקר נמצא כי רק 3% מהילדים שאותרו עם חשש לקושי התפתחותי אותרו על ידי גננות, ולמעלה ממחצית מהילדים שאותרו עם קושי התפתחותי אינם משולבים במסגרת חינוכית.

המצב הקיים במזרח ירושלים – שבו הילדים משולבים במסגרות חינוך בגיל מאוחר יחסית, יש מחסור בידע ומודעות לנושא התפתחות הילד ולא מתבצעות בדיקות שגרתיות על ידי רופאי הילדים בקופות החולים – מוביל לכך שקשיי התפתחותיים רבים אינם מאותרים, אינם מאובחנים ואינם מטופלים. הקשיים המאותרים הם בעיקר אלו שבולטים ומורכבים יותר, ולרוב רק בגיל מאוחר, ולקשיים הקלים יותר כמעט שלא ניתן מענה.

כמו כן, כחלק מתהליך האבחון של קושי התפתחותי, רופא הילדים אמור לתת להורים שאלון התפתחותי שאותו הם צריכים למסור לגנת כדי שתדווח על מצב ההתפתחות של הילד. בסקר שנערך במסגרת המחקר נמצא כי עבור כ-40% מהילדים המשולבים במסגרת חינוכית ההורים

כלל לא התבקשו למסור לגננת שאלון כזה. ככל הנראה בגלל אי־הבנה או אי־היכרות של רופאי הילדים עם תהליך האבחון. רוב הגננות שנמסר להן שאלון השיבו עליו, אולם בראיונות עם גורמים בקופות החולים עלה כי רבות מהגננות לא מכירות את תהליך האבחון ולא רואות במילוי השאלון חלק מעבודתן, ולעיתים קרובות הן מתעכבות זמן רב עד מילוי השאלון.

4.3 הורים נוטים להתייעץ עם הצוות החינוכי בכל הקשור לגידול ילדים

בסקר שערכו חוקרות מכון ירושלים למחקרי מדיניות נשאלו ההורים במזרח ירושלים עם מי הם מתייעצים בנושאים שקשורים לגידול ילדים, התפתחותם וחינוכם. 27% מההורים ציינו כי הם נוהגים להתייעץ עם הצוות החינוכי, וזהו הגורם שדורג בסקר במקום הראשון.

ממצא זה מחזק את הצורך בשילוב במסגרת חינוכית ובהכשרה איכותית של הצוותים החינוכיים. בהקשר זה כדאי לשים לב להבדלים בין טיפות החלב בשכונות השונות: 47% מההורים בטיפת חלב סילוואן ציינו כי הם נוהגים להתייעץ עם הצוות החינוכי, לעומת 31% מההורים בטיפת חלב בבית חנינא, 21% מההורים בטיפת חלב בשועפאט ו־16% מההורים בטיפת חלב בצור באהר. בקרב אנשי המקצוע, 8% מכלל ההורים בסקר מתייעצים עם רופא הילדים ו־6% עם אחות או רופא בטיפת חלב. בקרב הגורמים הבלתי מקצועיים, 19% מתייעצים עם קרובי משפחה, 16% עם בן/בת זוג ו־12% עם חברות.