

13.12.2015

לכבוד:

1. שר החינוך, מר נפתלי בנט
2. ראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת

שלום רב,

### הנדון- אפליה בתקצוב תכניות למניעת נשירה במזרח ירושלים

1. הרינו לפנות אליכם, בשם עמותת "עיר עמים", בבקשה לנקוט בפעולות דחופות להקצאת המשאבים הנדרשים והתאמת תכניות המתאימות לתלמידים הלומדים לתווגייה, על מנת לבלום תופעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך השונים במזרח ירושלים.

2. מלבד חסרון המוכר של לפחות 2,247 כיתות לימוד במזרח ירושלים,<sup>1</sup> ישנה מגמה רחבת היקף של נשירת תלמידים ממערכת החינוך המתבטאת בנשירה מצטברת של 36% מסך התלמידים במזרח העיר.<sup>2</sup> אוכלוסיה זו, הנמצאת בחתך סוציו-אקונומי נמוך מאוד ורובה המוחלט נמצא תחת קו העוני, סובלת מהיעדר תקצוב חמור המתבטא בהיעדרותן של מסגרות חינוכיות אלטרנטיביות הפועלות לצמצום תופעת הנשירה, ותמיכה בתלמידים למען סיום לימודיהם לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. מסגרות כאמור, דוגמת תוכניות מיוחדות של אגף שחי"ר או מנחי"י, הנותנות מענה מקיף לבעיות הנשירה במערב העיר – פועלות באופן מצומצם, אם בכלל, במזרח העיר. מחסור חמור זה פוגע פגיעה אנושה בזכויותיהם של התלמידים במזרח העיר. כמו כן הוא מקבע את מעמדם כאוכלוסייה מוחלשת וסולל את דרכם לפריפריה החברתית-כלכלית בישראל.

3. בשנת הלימודים החולפת (תשע"ה) למדו בחינוך הערבי בירושלים 87,301 תלמידים במוסדות השייכים למערכת החינוך הרשמית ולחינוך המוכר שאינו רשמי. מתוך 246,282 התלמידים הלומדים במסגרות שאינן פרטיות בירושלים, תלמידי החינוך הערבי מהווים 35.45%.<sup>3</sup> לפחות 17,266 תלמידים נוספים למדו במסגרות פרטיות של הווקף, אונר"א ואחרים, ואינם זוכים לכל תקצוב מצד מערכת החינוך הרשמית, ודאי לא בהיבטי תכניות למניעת נשירה. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2014, מתגוררים במזרח ירושלים 127,198 ילדים בגילאי 5-19,<sup>4</sup> כלומר **לפחות 22,631 ילדים ובני-נוער אינם לומדים כיום במסגרת ידועה כלשהי.**<sup>5</sup>

<sup>1</sup> עיר עמים, "נופלים בין הכיסאות- מעקב שנתי", עמ' 3 (אוגוסט 2015).

<sup>2</sup> שם, עמ' 4.

<sup>3</sup> תשובה שהתקבלה במענה העירייה ביום 19.8.2015 לפניית "עיר עמים".

<sup>4</sup> עיר עמים, "נופלים בין הכיסאות- מעקב שנתי", עמ' 9 (אוגוסט 2015).

<sup>5</sup> שם.

4. היקף הנשירה בירושלים המזרחית הגיע בספטמבר 2012 לשיעור של 13% מסך התלמידים,<sup>6</sup> לעומת 2.6% נשירה בחינוך העל-יסודי העברי הכלל-ארצי, 4.6% בחינוך העל-יסודי הערבי הכלל-ארצי,<sup>7</sup> ו-1% נשירה במערב ירושלים. מרבית הנשירה מתרחשת בחטיבה העליונה, אולם הנשירה המצטברת על פני שנות הלימוד השונות מביאה לכך ש-36% מילדי ירושלים המזרחית אינם מסיימים 12 שנות לימוד.<sup>8</sup>

5. מספר הילדים ובני-הנוער המתגוררים במזרח העיר ואינם לוקחים חלק במערכת החינוך, מצביע בבירור כי קיימים פערים משמעותיים בהפעלת תכניות למניעת נשירה בשכונות אלו לעומת הפעלתן במערב העיר. בהתאם לנתונים שנאספו על ידי "עיר עמים" בחינת התכניות השונות מצביעה על הפליה ברורה בהשקעת המשאבים הנדרשים, להלן:

א. תכניות כלליות למניעת נשירה בירושלים: בחינוך היהודי בירושלים מופעלות 21 תוכניות למניעת נשירה, לעומת 8 בחינוך הערבי.<sup>9</sup>

ב. תכניות אגף שח"ר: כיתות שח"ר מופעלות אך בבת-ספר המגישים את תלמידיהם לבגרות ישראלית.<sup>10</sup> לאור העובדה כי מרבית המוסדות החינוכיים התיכוניים במזרח ירושלים מגישים את תלמידיהם לבחינות התווגיה – ברובם המוחלט לא קיימת האפשרות להפעיל את התוכניות האמורות בהתאם לקריטריונים הבאים. **מתוך 45 מוסדות חינוכיים בהם מופעלות תוכניות אגף שח"ר בירושלים, רק ארבעה נמצאים במזרח ירושלים.**<sup>11</sup> בשנת הלימודים תשע"ה פעלו בחינוך היהודי 123 כיתות שח"ר ובהן 2,471 תלמידים, לעומת 41 כיתות ו-785 תלמידים בחינוך הערבי.<sup>12</sup> במערב ירושלים קיימות 11 מסגרות לימוד חלופיות שבהן לומדים כ-1,100 תלמידים. במזרח העיר פועלים שני בתי-ספר בלבד המיועדים לנוער בסיכון.<sup>13</sup> **בתוך בתי-הספר התיכוניים בעיר פעלו בשנת תשע"ה 63 כיתות מב"ר, כשרק שלוש מתוכן במזרח. מתוך 39 כיתות אתגר שפעלו השנה, רק חמש פועלות במזרח העיר.**<sup>14</sup>

ג. תכנית מל"א (מרחב לימודי אחר): בשנת הלימודים תשע"ב הופעלה התכנית בירושלים בתקציב של 723,000 ש"ח בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, בעוד ש-360,000 ש"ח בלבד הוקצו לחינוך הערבי. 225 תלמידים מהחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי לקחו בה חלק, לעומת 100 תלמידים בלבד ממזרח העיר.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> צחי גולן, ממונה על הטיפול בפרט במנח"י, חיזוק יכולת ההתמדה והאחזקה של תלמידים במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים (24/9/12), בעמ' 1.

<sup>7</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לוח 8.33 (קישור).

<sup>8</sup> מצגת "מערכת החינוך בירושלים המזרחית – אתגרים ומשימות", הוצגה במסגרת מפגש שולחן עגול במנח"י ב-27.6.2013, עמ' 6.

<sup>9</sup> עיר עמים, "נופלים בין הכיסאות- מעקב שנתי", עמ' 16 (אוגוסט 2015).

<sup>10</sup> תשובה שהתקבלה ממשרד החינוך ביום 13.5.2015 לפניית עיר מיום 15.1.2015.

<sup>11</sup> תשובה שהתקבלה ממשרד החינוך ביום 13.5.2015 לפניית עיר מיום 15.1.2015.

<sup>12</sup> תשובה שהתקבלה ממשרד החינוך ביום 13.5.2015 לפניית עיר מיום 15.1.2015.

<sup>13</sup> שיחה עם צחי גולן, ממונה על הטיפול בפרט במנח"י (16.6.2013).

<sup>14</sup> תשובה שהתקבלה ממשרד החינוך ביום 13.5.2015 לפניית עיר מיום 15.1.2015.

<sup>15</sup> על פי סגן ראש העיר ומחזיק תיק החינוך בירושלים המזרחית באותה תקופה, מר פפה אללו.

ד. מסגרות משרד הכלכלה: כיום בירושלים פועלים חמישה מוסדות במסגרת הכשרת הנוער שבסמכות משרד הכלכלה. ארבעה מהם מצויים במערב העיר ומיועדים לאוכלוסייה היהודית. בשנת הלימודים תשע"ה הוקם בבית חנינא בית-ספר מקצועי לבנות שנועד להיות "מסגרת חינוכית מתאימה שתהווה פתרון מידי למצוקת הלימוד של התלמידות במזרח ירושלים, מענה לצרכים הגדלים של שוק העבודה ופתרון תעסוקתי עתידי ומכובד לאוכלוסיית תלמידות מזרח ירושלים".<sup>16</sup> בהתאם לאמור במכרז, תלמידות שיביעו רצון ויוכיחו את היכולות הנדרשות, יוכלו לגשת לבחינות הבגרות הישראליות. לא תהיה אפשרות לגשת לבחינות גמר הלימוד העל-יסודי הפלסטיות-התווגיה.<sup>17</sup>

6. הפערים האקוטיים בהפעלת המערך למניעת נשירה במזרח העיר אינם נובעים רק מחוסר ההתאמה להיקף האוכלוסייה בשכונות אלו, אלא גם מצרכיה הייחודיים של קהילה זו לאור מאפייניהם הסוציו-אקונומיים. הפער בין רמת העוני של משפחות ערביות ויהודיות בירושלים עומד על פי 3.5 לרעת האוכלוסייה הערבית: המשפחות העניות בקרב האוכלוסייה הערבית מהוות 75.4% מכלל תושבי מזרח ירושלים, בתוך כך אחוז הילדים העניים הוא 83.9%.<sup>18</sup> התלמידים במזרח העיר פגיעים במיוחד לבעיות חברתיות שיצר עוני חריף זה, דוגמת פגיעה במערכת המשפחתית, גילויי אלימות במשפחה, כניסה מוקדמת לשוק העבודה השחור ועוד.<sup>19</sup>

7. למותר לציין כי בנתונים אלו והצרכים הייחודיים של המגזר הערבי לאור מאפייניו הסוציו-אקונומיים דורשים השקעה מוגברת בתחום החינוך ובמניעת הנשירה בפרט, זאת בכדי להביאו למקום שוויוני מבחינה מהותית. הפערים האמורים לא יצטמצמו אף תוך קיום שוויון בחלוקת המשאבים והתוכניות המיוחדות למניעת הנשירה בהתאמה להיקף האוכלוסייה המקופחת. הרגישות המיוחדת של אוכלוסיות מסוימות לבעיית נשירת התלמידים (הן מבחינת הישגים לימודיים והן מבחינת נתוני רקע סוציו-אקונומיים) הוכרה במפורש על-ידי משרד החינוך.<sup>20</sup> הקושי הייחודי בחוסר ההלימה בין התקצוב למניעת נשירה הניתן למגזר הערבי לבין מאפייניו הסוציו-אקונומיים הוכר גם על-ידי הכנסת כבר בשנת 2001.<sup>21</sup>

8. עמדת עיריית ירושלים, אשר באה לידי ביטוי בפורום השולחן העגול שהתכנס לדיון בנושא בתאריך 27.6.2013, היא כי האחריות העליונה למניעת נשירה ולפיתוח תכניות בנושא נתונה למנהלי בתי-הספר עצמם, מצביעה על חוסר נטילת האחריות על בעיה קשה זו.

<sup>16</sup> הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 1.4: פתיחת בתי ספר מקצועיים – הקצאה לשנה"ל תשע"ה למגזר הערבי (בנות) במזרח ירושלים (30.6.2014).

<sup>17</sup> תגובת משרד הכלכלה לבקשתנו לחופש מידע מה-16.11.2014.

<sup>18</sup> עיר עמים, "נופלים בין הכיסאות- מעקב שנתי", עמ' 15 (אוגוסט 2015).

<sup>19</sup> האגודה לזכויות האזרח בישראל, "זכויות אדם בירושלים המזרחיים – עובדות ונתונים" (מאי 2010).

<sup>20</sup> משרד החינוך והתרבות, "חוזר מנכ"ל מיוחד ז' התשנ"ה (1994) – מניעת נשירה", עמ' 3 ([קישור](#)).

<sup>21</sup> הכנסת, הוועדה המיוחדת לנושא הנשירה מבתי-הספר, "מסקנות הוועדה והמלצותיה" (יולי 2002) ([קישור](#)).

9. ראוי לציין כי ביום 29/6/14 התקבלה החלטת הממשלה מספר 1775, בנושא "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה".<sup>22</sup> כחלק מהניסיון לקדם "פתרון מערכתי לסוגיית הביטחון האישי במזרח ירושלים, הכולל מניעת אלימות ופשיעה בצד קידום צמיחה כלכלית" הוכפל תקציב משרד החינוך לתוכניות למניעת נשירה מ-2.7 מיליון ל-5.4 מיליון ₪ כאשר רק מחצית מהסכום מהווים תוספת תקציבית, ויפרשו על פני 5 שנים.<sup>23</sup> על פי סעיף 2(ג) (2) להחלטה, באחריות ועדת ההיגוי לקבוע מטרות ויעדים לכל אחד ממרכיבי התכנית, אישור תכניות עבודה מפורטות ותקציב הפעילות השנתית שייגזר מהן. כמו כן נקבע כי הדיווח הראשון של הוועדה יהיה עד ליום 31/12/14.

10. בתגובה לפניית עיר עמים לבירור התקדמות פעולת הוועדה ויישום רכיבי התכנית הנוגעים לפיתוח חברתי-כלכלי בכלל ולעניין ההקצאה התקציבית לתוכניות מניעת הנשירה בפרט, נאמר כי התקבלו החלטות אופרטיביות וועדת ההיגוי הנחתה את המשרדים הרלוונטיים ליישם את עקרונות תכנית העבודה, וביניהם הוספת תקציב לחינוך בשכונות נבחרות במזרח ירושלים. עם זאת, נמסר כי טרם ננקטו פעולות "מכיוון שתקציב המדינה לשנת 2015 טרם אושר [ולכן] צפויים עיכובים ביישום חלק ממרכיבי התוכנית גם במהלך שנה זו".<sup>24</sup>

### הטיעון המשפטי

11. ייחודה של הזכות לחינוך נעוץ בעובדה שהינה זכות חיובית, המטילה חובה על המדינה ועל הרשויות המקומיות להבטיח חינוך חובה חניס לתלמידי ישראל תוך העמדת מוסדות חינוך רשמיים להגשמת הזכות (לצד הטלת חובות על ההורים לרשום ולהבטיח כי ילדיהם ילמדו). כאמור בסעיף 7 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה):

**"הזכות לחינוך הוכרה זה מכבר כזכות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. זכות זו הובטחה עוד במגילת העצמאות, והיא מעוגנת באמנות שונות במשפט הבינלאומי שישראל צד להן, וכן במשפט הבינלאומי המנהגי... חשיבותה המיוחדת של הזכות לחינוך נובעת ממקומו של החינוך כערך חיוני למימוש זכויות האדם כפרט, ולמיצוי אישיותו, יכולותיו וכשרונותיו במסגרת האוטונומיה האישית הנתונה לו; החינוך נותן בידי הפרט כוחות התמודדות במאבקי החיים והקיום, ומקנה לו שוויון הזדמנויות בהכשרתו לעתיד" (בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם בנבו) – להלן: פרשת טבקה)**

12. על הזכות לחינוך כזכות חיובית עמד בית המשפט הגבוה לצדק גם בבג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, להלן:

**"הזכות לחינוך היא זכות מורכבת. יש בה פן של זכות אדם, שכנגדה ניצבת "חובת אדם" שיש לממשה במסגרת לימוד חובה. חובת הלימוד מכוח החוק חלה הן על הפרט והן על המדינה, שעליה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חניס, ולפקח על מימוש הזכות והחובה לחינוך, הלכה למעשה. נדירות הן זכויות האדם שהחוק כופה את מימושו. כזו היא הזכות לחינוך"**

<sup>22</sup> החלטת ממשלה 1775, "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה" מה-29.6.2014.

<sup>23</sup> נספח ב' להחלטת הממשלה 1775 – טבלאות תקציב; עיר עמים, "נופלים בין הכיסאות- מעקב שנתי", עמ' 17 (אוגוסט 2015).

<sup>24</sup> תשובה שהתקבלה ממשרד ראש הממשלה ביום 20.5.2015 לפניית עיר עמים מיום 14.1.2015.

13. חלק מרכזי במימוש חובת הרשויות להבטחת הזכות לחינוך נעוץ בחובה לצמצום תופעת הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך בכלל, ומהחטיבות העליונות בפרט. כאמור בחוזר מנכ"ל מיוחד ז', התשנ"ה – 1994: "מניעת נשירה – הגברת כוח ההתמדה וההצלחה של התלמידים בבית הספר", אשר מציב את עקרון הבטחת ההתמדה של תלמידים במערכת החינוך בראש מעייניו:

"אחזקת התלמידים הלומדים בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים עד גמר כיתה י"ב ושילובם מחדש של הנושרים, הם מעיקרי המדיניות החינוכית של מערכת החינוך במדינת-ישראל".

14. תופעת נשירת התלמידים ממערכת החינוך אינה מתרחשת בחלל ריק – יש לה קשר הדוק למצבי סיכון ומצוקה והיא מושפעת מגורמים רבים ומגוונים, כגון: איכות החינוך ומתקני הלימוד, מצבם הסוציו-אקונומי של ההורים, תמיכה משפחתית, איכות השירותים הסוציאליים הניתנים לקהילה ועוד. מיותר לציין כי סיטואציה בה אוכלוסיה מוחלשת מצויה בליבו של קונפליקט לאומי, מעלה באופן בלתי-נמנע את מצבי הסיכון והמצוקה, ואיתם גם את תופעת נשירת התלמידים.

15. מצב דברים זה לצד הנתונים הברורים המצביעים על הפער המשמעותי בין תלמידים נושרים במזרח ומערב העיר ירושלים מצביעים על כך כי לשם הבטחת שוויון הזדמנויות והבטחת שוויון זכויות מהותי על הרשויות להקצות הקצאה עודפת של תכניות ומשאבים דווקא באותם אזורים בהן ניתן לזהות חולשה מרכזית.

16. בבג"ץ 6671/03 - אבו גנאם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5), 577, דן בית המשפט הנכבד בתופעה של מיעוט קציני ביקור סדיר דווקא בחברה הבדואית. בפסק הדין קיבע בית המשפט הנכבד את חובת המדינה להבטיח תהליכים למניעת נשירה, להלן:

"חובת המדינה להקנות לכל ילד חינוך חובה חינם, וכנגדה – זכותו של כל ילד לחינוך כאמור – מחייבות נקיטת אמצעים ראויים על-מנת להבטיח שהתכלית החשובה של הקניית חינוך לילדי כל מגזריה של האוכלוסייה בישראל תוגשם הלכה למעשה. הצהרות בדבר חובת המדינה לספק חינוך חובה חינם ובדבר זכותו של כל ילד לחינוך חינם נותרות ריקות מתוכן אם אין ננקטים האמצעים המתאימים על-מנת להבטיח את הגשמתן והוצאתן מן הכוח אל הפועל. לצורך כך נדרשים תקציבים בהיקפים מתאימים, ונדרש מנגנון אשר הפעלתו תבטיח פיקוח ומעקב מתמידים אחר השתלבותם של הילדים במסגרות בית ספריות ותעשה למניעת התרופפות הקשר בין התלמיד למסגרת החינוכית שאליה הוא משתייך ולמניעת נשירתו ממנה.

למסגרת האכיפה של חינוך החובה רבדים אחדים:

ברובד הראשון ניצבת חובתם של הורי התלמיד לדאוג לרישומו של ילדם ללימודים במוסד חינוך מוכר ולביקורו הסדיר בבית הספר. אי-קיומה של חובה זו מהווה עבירה פלילית (סעיפים 3 ו-4 לחוק לימוד חובה).

ברובד שני מצוי מערך מורכב של אמצעים הננקטים במערכת החינוך כדי להבטיח את מניעת הנשירה של תלמידים מהמסגרות החינוכיות. בעיית הנשירה בבתי הספר מעסיקה את מערכת החינוך זה שנים רבות. היא שכיחה בייחוד בקרב תלמידים המשתייכים לקבוצות אוכלוסיה נזקקות. היא פוגעת בתלמיד באופן מיידי ואף לטווח ארוך. היא חושפת אותו לא אחת לתנאים של עזובה והזנחה. היא עלולה לחשוף אותו לאורח חיים מזיק ולדרדרו לעבריינות, ומעבר לכול – היא שוללת ממנו את הפתיחות למסגרת לימודים מסודרת, האמורה להקנות לו ערכים בסיסיים של השכלה, תרבות וערכי מוסר, שבהשתלבותם הם אמורים להוות תשתית יסודית למטען הערכי שישא עמו בהמשך דרכו

בחיים. על רקע זה הקו המנחה במדיניות מניעת הנשירה מבתי הספר הוא טיפול אינדיווידואלי בתלמיד וקידומו תוך מאמץ מתמיד לשלבו במסגרת החינוכית שאלה הוא משתייך ודאגה למניעת התרופפות הקשר שלו למסגרת זו (ראה חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא מניעת הנשירה – הגברת כוח ההתמדה וההצלחה של התלמידים בבית הספר, תשנ"ה, דצמבר 1994). אחריות להשגת תכלית זו מוטלת על מוסד החינוך שבו לומד התלמיד. הדרך להבטיח את הקשר הרציף של התלמיד למערכת הבית ספרית והתמדתו בכך קשורה, בראש ובראשונה, ביצירת תנאים חינוכיים ולימודיים נאותים, אשר יאפשרו את השתלבותו הראויה ואת מימוש יכולתו במערכת זו. מצטרפות לכך פעולות למניעת נשירה באמצעות פיתוח מודעות בקרב עובדי מערכת החינוך לבעיה זו ולחשיבות מניעתה, וכן יישום תכניות חינוכיות מיוחדות המיועדות לכך; שמירה על קשר הדדי רצוף בין בית הספר להורים ויצירת מערכת תמיכה בקהילה לצורך איתור נוער שהתנתק ממערכת החינוך, אבחון והשמתו (סעיף 1ג) לחוזר המנכ"ל). מדיניות משרד החינוך בתחום זה כוללת, בין היתר, תכניות לגילאים שונים שנועדו לפתח את השתלבות התלמיד בבית הספר ולחזקה. תכניות אלה מתחילות בחינוך הקדם-יסודי, והן מקיפות את כל שלבי החינוך בכל הגילאים. לתכניות אלה משמעות רבת משקל ביצירת הקשר הנדרש בין הילד למערכת החינוכית שאלה הוא משתייך ובשמירה על רצף של קשר זה לאורך תקופת הלימודים כולה.

ברובד השלישי של האמצעים הנקטים להבטחת לימוד מסודר של תלמידים בבתי הספר מצוי מנגנון שנועד לאתר תלמידים שנשרו ממערכת החינוך שאלה הם משתייכים, לדווח עליהם ולטפל בהם. על מנגנון זה נמנה גם קצין ביקור סדיר...

17. בהמשך קובע בית המשפט הנכבד בפרשת גאנם כי הזכות לשוויון הזדמנויות בחינוך מחייבת השקעת משאבים עודפת למניעת נשירה דווקא באותם מקומות בהם ישנן אוכלוסיות מוחלשות להן צורך מיוחד בכך, להלן:

פעמים דווקא החתירה להחלת ערך השוויון המהותי מצדיקה התייחסות שונה ומבחינה בין מגזרים שונים תוך מתן העדפה לנזקק וגריעה מבעל היכולת (בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים [11], בעמ' 365-366; בג"ץ 366/81 לשכת מפעילי אוטובוסים לתיור נ' שר האוצר [12], בעמ' 117). לפרקים מתחייבת העדפה מתקנת כדי לתקן פער וקיפוח עמוקים, פרי דורות רבים...לא יכולה להיות מחלוקת כי צורכי מגזרי האוכלוסייה השונים בקיומו של מנגנון שיטפל כראוי בתופעת נשירת תלמידים מבתי הספר מחייבים התייחסות שוויונית למגזרים השונים, המושגת על-ידי התאמת רמת ההקצאה לרמת הצורך המוכח. במערכת החינוך כולה יש צורך בפעולתם של קב"סים, וערך השוויון מצדיק יצירת מדרג של עדיפויות בהקצאת התקנים לצורך כך על-פי רמת השוני בצרכים במגזרי האוכלוסייה השונים. החלת ערך השוויון במדיניות ההקצאה מחייב אפוא הקצאת תקנים רבים יותר לאזורים ולמגזרים שבהם בעיית הנשירה חמורה יותר, והקצאה מוגבלת יותר במגזרים ובאזורים שבהם הבעיה פחותה בעוצמתה. החלה כאמור של ערך השוויון עשויה להצריך שונות בהקצאה כדי לתת חיזוק-יתר לנזקק ותמיכה פחותה לבעל היכולת, כדי שבסופו של יום יוצבו בנקודת פתיחה דומה, וינתן לאלה ולאלה שוויון הזדמנויות וסיכויים.

...יש לחתור ביישום השוויון ליצירת בסיס אמיתי להזדמנויות שוות. הדבר מחייב מתן חיזוק-יתר לקבוצות הנזקקות כדי להשוות את נקודת הפתיחה שלהן עם הקבוצות בעלות היכולת. רק כך תיתכן הגשמה מהותית של מערכת סיכויים שווה בין קבוצות האוכלוסייה במגמה להעמיד נקודת מוצא משותפת לאלה כמו לאלה"

18. בבג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל נ' משרד החינוך התרבות והספורט נקט בית המשפט הנכבד בגישה דומה כאשר קבע ההפליה בהקצאת תוכניות אגף שח"ר למגזר הערבי בישראל איננה יכולה לעמוד, וכן יש צורך להקצות תקציבים באופן שישווה את מצבה של האוכלוסייה הערבית ליהודית.

19. כן הוסיפה השופטת ביניש בבג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, בעמ' 95:

”עמדנו על הצורך בקביעת התנאים להחלת התכניות המיוחדות של האגף לשירותי חינוך ורווחה במשרד החינוך – אגף שח”ר – באופן שוויוני על המגזר הערבי. התברר כי [...] חלקם של היישובים הערביים בפרויקט זה היה מצומצם ביותר. [...] שיעור התקציבים הניתן במסגרת פרויקט שיקום השכונות בתחום החברתי עדיין נמוך מן השיעור היחסי הראוי בהתאם לגודלה של האוכלוסייה ובהתאם לצרכיה [ההדגשה אינה במקור]. [...] מצב זה אינו ראוי. על המדינה מוטלת החובה להעניק חינוך לכלל האוכלוסייה על פי עקרונות שוויוניים, תוך מתן הזדמנות שווה.”

20. עיינו הרואות כי פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק הינה חד משמעית וברורה ומחייבת הקצאה עודפת של משאבים לאוכלוסיות מוחלשות, במיוחד בתחום כנשירה, כדי להגיע לשוויון מהותי. והנה, כפי שהוצג לעיל הנתונים בירושלים הינם הפוכים וקיימת השקעה חסרה לאוכלוסייה במזרח ירושלים.

ניתן היה לצפות כי בהתחשב בשוני המובהק באחוזי נשירת התלמידים בין מזרח ירושלים למערבה, הזנחתה הפיזית והמהותית של מערכת החינוך במזרח העיר, לצד הרקע הסוציו-אקונומי הקשה ממנו מגיעים רבים מהתלמידים, מצדיקים שוויון מהותי בחינוך שהוא יסוד ושער הכרחי לטיפול שורשי בבעיה.

21. מצב דברים זה מעלה חשש כי אין מדובר אך בהפליה אסורה על רקע חברתי כלכלי בהתאם לסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד התשס”א-2000, אלא חשש כי מדובר בהפליה אסורה על רקע מוצא או השקפה פוליטית.

22. מכל מקום, על מנת לפעול למיגור הנשירה באופן יסודי יש לפעול לניטרול גורמי הנשירה שהוזכרו לעיל – קידום אוכלוסיות מוחלשות, השוואת פערים תקציביים, שיפור איכות החינוך שלהן וכו’. מכל מקום קיים הכרח בקביעת תכניות פעולה מגובות במשאבים בכדי לצמצם את תופעת הנשירה במזרח העיר.

23. משכך, נבקשכם לפעול בהקדם להפעלתן של תוכניות חינוכיות חלופיות למניעת נשירה במזרח ירושלים באופן שלא רק ישווה את מספר התכניות ואיכותן לזה הקיים במערב העיר אלא יצביע על הבנת הצורך בהעדפה מתקנת. בהקשר זה מתחייב גם שינוי הקריטריונים המפלים של אגף שח”ר המונעים תכניות למי שאינו לומד בבגרות הישראלית. כל עוד המצב החוקי הוא שהלימוד במוסדות הרשמיים בעיר נעשה גם באמצעות לימודים לבגרות ירדנית/פלסטינית אזי לא ניתן להפלות תלמידים על רקע זה ומן הדין כי הרשויות יבטיחו הקצאת משאבים ותכניות מתאימות בתחום הנשירה.

24. נודה לתשובתכם בהקדם, ובהתאם נשקול המשך צעדינו.

בברכה,  
הרן וליכמן, עו”ד  
הקליניקה למדיניות משפט וחינוך<sup>25</sup>

<sup>25</sup> הפניה נכתבה בסיוע הסטודנט שניר חדד.