



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

חינוך בחברה הבדואית בנגב

תמונת מצב

י' בחשוון תשע"ח
30 באוקטובר 2017

כתיבה: אתי וייסבלאי
אישור: יובל וורגן, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240 / 1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תוכן

תמצית	2
<u>1. אוכלוסיית הילדים הבדואים בנגב</u>	<u>6</u>
1.1. ילדים ביישובים הבדואיים בנגב	6
1.2. ילודה בחברה הבדואית בנגב	7
<u>2. בתי ספר ותלמידים ביישובים הבדואיים בנגב</u>	<u>7</u>
2.1. נתונים על מוסדות חינוך ותלמידים	7
2.2. מספר תלמידים בכיתה	9
<u>3. תקצוב משרד החינוך לבתי הספר</u>	<u>10</u>
<u>4. בינוי כיתות ומבני חינוך</u>	<u>13</u>
<u>5. הסעות תלמידים</u>	<u>18</u>
<u>6. הישגי תלמידים בחינוך בחברה הבדואית בנגב</u>	<u>21</u>
6.1. הישגים בבחינות המיצ"ב	21
6.2. הישגים בבחינות הבגרות	24
<u>7. נשירת תלמידים ממערכת חינוך בחברה הבדואית בנגב</u>	<u>27</u>
<u>8. החלטות ממשלה בקשר לחינוך בחברה הבדואית בנגב ויישומן</u>	<u>31</u>
8.1. תוכנית החומש לשנים 2012-2016	34
8.2. תוכנית החומש לשנים 2017-2021	36



תמצית

כ-250,000 בדואים מתגוררים בנגב, רובם ביישובים המוכרים ומיעוטם ביישובים שאינם מוכרים. היישובים המוכרים הם העיר רהט המונה כ-62,000 תושבים, שש מועצות מקומיות: כסייפה, תל שבע, ערערה בנגב, חורה, לקיה ושגב שלום, ושתי מועצות אזוריות: נווה מדבר ואל-קסום. מבחינת מצבם החברתי-כלכלי, היישובים הבדואיים בנגב הם מהחלשים ביותר במדינת ישראל, וכולם מצויים באשכול 1, הנמוך ביותר על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. דוח מבקר המדינה משנת 2015 עמד על התפקיד המרכזי שיש לחינוך הציבורי ביצירת תשתית תרבותית וערכית משותפת ושוויונית לכל אזרחי המדינה. בדוח נקבע עוד כי החינוך הציבורי הוא אמצעי חיוני והכרחי לקידום של תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות חלשות וממגזרים שונים. על פי הדוח, הזכות לחינוך קשורה בקשר בל-יינתק עם הזכות לשוויון בחינוך, הקובעת כי על המדינה מוטלת החובה להעניק לכל ילד וילדה חינוך שוויוני. בשנים האחרונות חזר משרד החינוך והצהיר כי אחד מיעדיו המרכזיים הוא צמצום פערים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגזרי.¹

במסמך שלהלן, שנכתב לבקשת חה"כ טלב אבו עראר לקראת ציון יום הנגב בכנסת, מובאים נתונים מרכזיים על ילדים בדואים בנגב ועל החינוך בחברה הבדואית בנגב (להלן: החינוך הבדואי), ובכלל זה התייחסות לבינוי כיתות, להסעות תלמידים, להישגים בחינוך הבדואי בנגב ולשיעורי הלמידה בחברה הבדואית בנגב. נוסף על כך, מובא בו מידע על החלטות הממשלה בדבר החינוך הבדואי בנגב ויישומן.

מן המסמך עולים הממצאים האלה:

- ❖ אוכלוסיית הבדואים בנגב מנתה בשנת 2016 כ-244,200 תושבים. כ-112,800 מן התושבים הבדואים בנגב, שהם כ-46.2% מן האוכלוסייה, היו אז ילדים שגילם עד 14. 30,300 תושבים נוספים היו בני 15-19 (כולל). כ-94,000 מן הילדים הבדואים שגילם עד 18 מתגוררים ברשויות המקומיות הבדואיות המוכרות.
- ❖ בשנת הלימודים תשע"ז (2016/2017), למדו במערכת החינוך 95,352 תלמידים בדואים תושבי הנגב, ובהם 19,000 תלמידים בגני הילדים וכ-76,000 תלמידים בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. מוסדות החינוך המשרתים את אוכלוסיית הבדואים תושבי הנגב הם 673 גני ילדים, 94 בתי ספר יסודיים ו-41 בתי ספר על-יסודיים, ומועסקים בהם 7,593 עובדי הוראה ובהם 843 גננות.
- ❖ בשנים 2000-2017 (שנות הלימודים תש"ס-תשע"ז), גדל מספר התלמידים הבדואים בנגב יותר מפני-שניים ומספר התלמידים בגני הילדים ובחינוך העל-יסודי גדל פי שלושה. במקביל ניכרת עלייה במספר מוסדות החינוך, ובכלל זה גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר על-יסודיים.
- ❖ בכיתות גן בחינוך הבדואי בנגב לומדים בממוצע 31.6 תלמידים – כארבעה תלמידים יותר מן הממוצע הכללי במערכת החינוך. לעומת זאת, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ממוצע התלמידים בכיתה בחינוך הבדואי בנגב נמוך מעט מממוצע התלמידים הכללי במערכת החינוך.
- ❖ בשנת תשע"ו (2015/2016) העביר משרד החינוך לחינוך הבדואי בנגב קרוב ל-1.7 מיליארד ש"ח. בשנים תשע"ד (2013/2014) עד תשע"ו (2015/2016) גדל תקציב משרד החינוך לחינוך הבדואי בנגב בכ-20%. התקציב לתלמיד בחינוך היסודי בחברה הבדואית בנגב (18,347 ש"ח לשנה) גבוה בכ-

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015, עמ' 885-897.



15% מן התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היסודי. עם זאת, בחטיבת הביניים ובתיכון, התקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה בחינוך הבדואי בנגב נמוך ביחס למגזרים אחרים.

❖ **אחת הבעיות הקשות שהחינוך הבדואי בנגב מתמודד עימן היא מחסור במבני חינוך ותשתיות**

פיזיות ירודות במבני החינוך הקיימים. על פי משרד החינוך, יש מחסור חמור של כ-1,200 כיתות לימוד וכיתות גן ביישובי הבדואים. בשנת 2016 הכיר המשרד בצורך לבנות 629 כיתות לאוכלוסייה הבדואית בנגב. מספר הכיתות שבנייתן תוקצבה על ידי המשרד בכל שנה נותן מענה לכ-20% עד 60% מן הצרכים שהוכרו על ידי המשרד. בשנים 2011-2016 תוקצבה בסך הכול בנייתן של 893 כיתות, ובהן 99 כיתות גן. באותן שנים הושלמה בניית 351 כיתות ובהן 42 כיתות גן. התקציב הכולל שהקצה המשרד לבניית כיתות במערכת החינוך הבדואי בנגב עמד על כ-5.646 מיליון ש"ח בשנים 2011-2012. בפועל העביר משרד החינוך לרשויות המקומיות הבדואיות בנגב כ-225.6 מיליון ש"ח לבניית כיתות שבנייתן הושלמה בשנים 2011-2016.

❖ **בתוכנית החומש למגזר הבדואי בשנים 2011-2016 לא הוקצו תקציבים ייעודיים לבינוי כיתות**

בחינוך הבדואי בנגב. בהחלטת הממשלה על תוכנית החומש לשנים 2017-2021 הוקצה תקצוב כולל של 1.18 מיליארד ש"ח לצורך השלמת פערים בתחומי מבני חינוך ביישובי הבדואים בנגב ולשם השוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות של מוסדות החינוך (260 מיליון ש"ח מתקציב התוכנית ו-920 מיליון ש"ח מתוכנית החומש לבניית כיתות לימוד). בהמשך להחלטה זו הודיע משרד החינוך כי בשנים 2017-2021 בכוונתו לבנות בכל שנה 241 כיתות בית ספר חדשות ו-48 כיתות גן ביישובים הבדואיים בנגב, כך שבסך הכול ייבנו בשנים אלו 1,204 כיתות חדשות ו-238 גני ילדים בחינוך הבדואי בנגב.

❖ **אחת הסוגיות המהותיות העולות בהקשר זה היא מחסור בגני ילדים ביישובים הלא-מוכרים**

בנגב ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגני ילדים בחינוך הבדואי בנגב. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז (2016/2017) כ-4,850 ילדים בדואים בני שלוש עד חמש, שהם כ-21% מכלל הילדים בני שלוש עד חמש באוכלוסייה הבדואית בנגב, לא למדו בגני ילדים. כ-70% מן הילדים בגיל הרך שאינם לומדים מתגוררים ביישובים בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, שבאחריותן מתן שירות לכפרים הבדואיים שאינם מוכרים בנגב. בשנת 2017 הוקצה תקציב ייעודי של 50 מיליון ש"ח לצורך מתן מענה לילדים בגיל חינוך חובה שאינם לומדים בגני ילדים. במסגרת זאת תוקצבה הצבת 97 מבנים יבילים לגני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. עד למועד כתיבת המסמך נפתחו על בסיס תקצוב זה עשרה גני ילדים במועצה האזורית נווה מדבר. כ-15 גנים נוספים צפויים להיפתח בימים הקרובים בכפוף לאישור מהנדסי המועצות. נוסף על כך, הוקצה מימון להסעת ילדים בני 3 ו-4 לגני הילדים, בהתאם לקריטריון המרחק (שני קילומטרים לפחות בין בית התלמיד למוסד החינוכי), אך הסדר זה עדיין לא מיושם.

❖ **מספר התלמידים המוסעים למוסדות חינוך ביישובים הבדואיים בשנת תשע"ז (2016/2017) היה**

31,581 ובהם 26,199 תלמידים בחינוך הרגיל ו-5,622 תלמידי החינוך המיוחד. נושא ההסעות במערכת החינוך בחברה הבדואית בנגב מעורר כמה קשיים: עלות תקציבית גבוהה המוטלת על הרשויות המקומיות, הצורך בהסעת ילדים בגיל הרך ודרכי גישה למוסדות החינוך שאינן סלולות או שאינן מתוחזקות כראוי.



❖ הישגי התלמידים בחינוך הבדואי נמוכים דרך קבע מהישגי תלמידים במגזרים אחרים, בשלבי החינוך ובתחומים השונים. **מן הנתונים שנאספו ממקורות משרד החינוך עולה כי בשנים האחרונות ניכר שיפור בהישגי תלמידים בחינוך הבדואי בנגב, אך הם עדיין נמוכים במידה ניכרת מהישגי תלמידים במגזרים אחרים.**

○ **הישגים בבחינות המיצ"ב** – מאז שנת 2007 שהיא השנה הראשונה שבה אפשר לערוך השוואה, יש פער עקיב בין הישגי תלמידים בבחינות המיצ"ב בחינוך הבדואי בנגב לבין הישגי תלמידים בחינוך הערבי ובחינוך העברי. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) אפשר לראות צמצום מסוים בפער זה לאחר הרחבה מתמשכת שלו בשנים קודמות, אך ברוב מקצועות הלימוד וברוב שכבות הגיל הישגי התלמידים הבדואים בנגב עדיין נמוכים משמעותית מהישגי תלמידים במגזרים אחרים. הישגיהן של בנות בחינוך הבדואי בנגב גבוהים מאלו של הבנים, בכל המקצועות ובכל שכבות הגיל. הפער הממוצע בין הישגי הבנות להישגי הבנים היה כ-38 נקודות בשנת 2016. הפער גדל עם העלייה בגיל.

○ **הישגים בבחינות הבגרות** – שיעור הניגשים לבגרות בקרב התלמידים בשנתון נתון בחינוך הבדואי בנגב, נמוך, כבר שנים רבות, בהשוואה ליתר התלמידים ולתלמידים בחינוך הערבי. כך גם שיעור הזכאים לבגרות בקרב התלמידים בשנתון מסוים ובקרב הלומדים בכיתה י"ב וכך גם שיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות. בשנים האחרונות חל גידול בשיעור הזכאות לבגרות בכלל האוכלוסייה, אך בחינוך הבדואי הגידול בשיעור הזכאות – לפי המדדים השונים – היה פחות. בעקבות זאת גדלו הפערים בין החינוך הבדואי בנגב לבין החינוך במגזרים אחרים. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) היה שיעור הזכאים לבגרות בקרב בני ה-17 באוכלוסיית הבדואים בנגב 32.7%, לעומת 68.5% בקרב שנתון זה בכלל האוכלוסייה (ללא בדואים וחרדים). 47.2% מן הלומדים ביי"ב בחינוך הבדואי בנגב היו זכאים לתעודת בגרות – לעומת 73.2% בכלל האוכלוסייה. 31.3% ממסיימי י"ב בחינוך הבדואי היו זכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות.

○ ברוב הרשויות המקומיות הבדואיות פחות מ-1% מן הלומדים ביי"ב זכאים לתעודת בגרות בהצטיינות (לעומת 7.5% מכלל התלמידים); כמעט בכולן פחות מ-10% מן התלמידים זכאים לתעודת בגרות ברמה של 5 יחידות לימוד באנגלית (לעומת כ-33% מן התלמידים בכלל אוכלוסיית התלמידים) וכ-5% זכאים לתעודת בגרות ברמה של 5 יחידות לימוד במתמטיקה (לעומת כ-11% בכלל האוכלוסייה). עם זאת, בבחינת הנתונים בהשוואה בין שנת הלימודים תשע"ד (2013/2014) לשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) אפשר לראות כי ברוב המדדים וברוב היישובים חלה עלייה מסוימת בשנים אלה.

❖ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) כ-11% מכלל הילדים הבדואים המתגוררים בנגב – 11,582 ילדים – לא למדו במסגרות חינוך בפיקוח משרד החינוך**: 5,355 ילדים בגיל גן, 677 ילדים בגיל בית ספר יסודי, 927 ילדים בגיל חטיבת ביניים ו-4,623 תלמידים בגיל תיכון. השוואה לנתונים על שיעורי למידה בכלל מערכת החינוך ובחינוך הערבי בשנת הלימודים תשע"ה (2014/2015), מעידה כי בעוד בחינוך היסודי שיעורי הלמידה בחינוך הבדואי בנגב קרובים ל-100% ודומים לשיעורי הלמידה בחינוך העברי והערבי, בחינוך העל-יסודי יש פער הולך וגדל בין שיעורי הלמידה בחינוך הבדואי בנגב לשיעורי הלמידה במגזרים אחרים.

❖ **שיעור הנשירה המצטבר של בני 17 בשנתון, כלומר שיעור בני ה-17 שאינם לומדים בכלל בני ה-17 בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, גבוה במידה ניכרת משיעור זה בחינוך הערבי ובכלל**



האוכלוסייה. פער זה נשמר לאורך שנים אך הוא הולך וקטן בשנים האחרונות. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016) 29.3% מן הבדואים תושבי הנגב בגיל 17 לא למדו במוסדות חינוך בפקוח משרד החינוך. עיקר הנשירה הוא במעבר בין חטיבת הביניים לחטיבה העליונה בכיתה ט'. היקף הנשירה גבוה במיוחד בקרב בנים. 1,670 תלמידים נשרו מבתי הספר שבפקוח משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ו ובמעבר לשנת הלימודים תשע"ז ולא נרשמו למסגרת לימודים חלופית.

❖ **מאז שנת 2012 פועלת בחברה הבדואית בנגב תוכנית חומש, והיא הוארכה בחמש שנים נוספות בשנת 2017, תוך ניסוח מחדש של מטרותיה והגדלת התקצוב המיועד לתוכנית.** תוכנית החומש לשנים 2012-2016 התקבלה בהחלטת ממשלה מס' 3708 שעניינה "תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב". התקציב הכולל של התוכנית היה כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנים 2012-2016. 124.4 מיליון ש"ח מתקציב זה הוקצו לפעילויות בתחום החינוך. במסגרת תוכנית החומש הופעלו תוכניות ויוזמות רבות בחינוך הבדואי בנגב ובהן תוכנית לרכישת מיומנויות הקריאה והכתיבה לתלמידי כיתות א' ו-ב'; שעות תגבור בכל שכבות הגיל מגן הילדים ועד כיתה י"ב; איתור ואבחון של תלמידים עם לקויות למידה; תוכניות למניעת נשירה; תוכניות להגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות; פתיחת מגמות לימוד בחינוך הטכנולוגי ועוד.

❖ **תוכנית החומש לשנים 2017-2021 אושרה על ידי הממשלה בראשית שנת 2017 בהחלטת ממשלה מס' 2397: "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב - 2021".** משרד החקלאות ופיתוח הכפר הוא הגורם הממשלתי האחראי ליישום התוכנית. התקציב הכולל של התוכנית הוא 3.03 מיליארד ש"ח לחמש שנים, ומתוכו כ-757 מיליון ש"ח הוקצו לחינוך. בהמשך להחלטת הממשלה הוקמה במשרד החינוך ועדת היגוי בראשות המשנה למנכ"ל משרד החינוך. הוועדה הכינה תוכנית פדגוגית מקיפה בהתאם ליעדים ולדגשים שבהחלטת הממשלה ועל בסיס התוכניות והפעילויות שפעלו בתוכנית החומש הקודמת, והגישה אותה לאישור ועדת ההיגוי. התוכנית כוללת יעדים מדידים בעבור החינוך הבדואי בנגב, ובהם עלייה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב הלומדים בכיתה י"ב; ירידה בשיעור הלא-לומדים בכיתה י"ב; צמצום הפער בין תלמידים במסגרות החינוך הערביות לתלמידים במסגרות החינוך הבדואי בנגב במבחני המיצ"ב; גידול בשיעור הסטודנטים הבדואים משכבת הגיל הרלוונטית; עלייה במספר הסטודנטים הבדואים לתארים מתקדמים.



1. אוכלוסיית הילדים הבדואים בנגב

בשנת 2016, מנתה אוכלוסיית הבדואים בנגב כ-244,200 תושבים.² על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014, כ-76% מן התושבים הבדואים בנגב התגוררו ביישובים המוכרים ו-24% (שהם כ-60,000 תושבים) התגוררו בפזורה.³ יש קושי לאמוד את גודלה של אוכלוסייה זו, ומשום כך קשה לעמוד במדויק על מאפייניה הדמוגרפיים.⁴

כ-112,800 מן התושבים הבדואים בנגב, שהם כ-46.2% מן האוכלוסייה, הם ילדים שגילם עד 14. 30,300 תושבים נוספים הם בני 15-19 (כולל).⁵

1.1. ילדים ביישובים הבדואיים בנגב

כ-94,000 ילדים עד גיל 18 מתגוררים ביישובים הבדואיים המוכרים בנגב והם 54.7% מאוכלוסיית יישובים אלה. כ-80,000 מן הילדים המתגוררים ביישובים אלה הם בני פחות מ-14. פירוט מספר הילדים בכל אחד מן היישובים הבדואיים המוכרים בנגב ושיעורם בקרב תושבי היישוב בטבלה 1:⁶

טבלה 1: ילדים ביישובים הבדואיים בנגב, 2015

שם היישוב	מספר תושבים	ילדים עד גיל 14	שיעור הילדים עד גיל 14 ביישוב	ילדים ובני נוער עד גיל 18	שיעור הילדים ובני הנוער ביישוב
רהט	62,400	28,080	45.0%	33,134	53.1%
חורה	19,400	9,700	50.0%	11,194	57.7%
כסייפה	19,100	8,996	47.1%	10,390	54.4%
תל שבע	18,700	9,126	48.8%	10,640	56.9%
ערערה בנגב	15,800	7,663	48.5%	8,927	56.5%
לקיה	11,800	5,393	45.7%	6,230	52.8%
שגב שלום	9,100	4,259	46.8%	4,987	54.8%
מועצה אזורית אל-קסום	8,800	4,047	46.0%	4,709	53.5%
מועצה אזורית נווה מדבר	7,300	3,429	47.0%	4,010	54.9%
סה"כ	172,400	80,692	46.8%	94,222	54.7%

מן הנתונים על הילדים המתגוררים ביישובים הבדואיים המוכרים בנגב אפשר ללמוד גם כי יתר הילדים עד גיל 14, כ-30,000 ילדים, מתגוררים ביישובים שאינם מוכרים, ובהם כ-11,000 ילדים בני פחות מארבע שנים וכ-19,000 ילדים בני 4-14.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2017](#), לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה. הנתונים הם נתוני האוכלוסייה הערבית בנפת באר שבע במחוז הדרום.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יישובים ואוכלוסייה בישראל, 2014](#), הודעה לעיתונות, 21 באוקטובר 2015. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במקרים רבים הבדואים מוסרים את שם השבט במקום את שם היישוב שבו הם גרים. לפיכך יש קושי לאמוד את חלקה ובעיקר את מאפייניה של האוכלוסייה הבדואית ביישובים וכן את מאפייניהם של הבדואים הנמצאים מחוץ ליישובים. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2016](#), [מבוא: אוכלוסייה](#).

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2017](#), לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת גיל ומין, מחוז ונפה. הנתונים הם נתוני האוכלוסייה הערבית בנפת באר שבע במחוז הדרום.

⁶ עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רשויות מקומיות 2015 – קובץ נתונים לעיבוד](#).



1.2. ילודה בחברה הבדואית בנגב

לבקשת חה"כ אבו עראר, מוצגים כאן בקצרה נתונים על ילודה בחברה הבדואית בנגב. שיעור הפריון הכולל, כלומר אומדן מספר הילדים שצפוי שאישה תלד במהלך חייה בקרב נשים בדואיות בנגב, היה 5.45 בשנת 2016. שיעור זה גבוה משיעור הפריון של כלל הנשים המוסלמיות (3.29 ילדים לאישה), נשים יהודיות (3.16), נשים דרוזיות (2.21) ונשים נוצריות (2.05).⁷

בשנת 2015 נולדו ביישובים הבדואיים בנגב 8,864 ילדים, מהם כ-5,600 ביישובים המוכרים, לפי הפירוט שלהלן:⁸

טבלה 2: לידות ביישובים הבדואיים בנגב, 2012-2015

2015	2014	2013	2012	
2,122	1,979	1,858	1,917	רהט
693	661	652	665	תל שבע
579	520	514	532	כסייפה
541	552	521	612	ערערה בנגב
539	565	536	553	חורה
470	465	430	461	לקיה
324	302	309	318	שגב שלום
201	179	183	188	אל-קסום
132	127	118	97	נווה מדבר
5,601	5,350	5,121	5,343	סה"כ

2. בתי ספר ותלמידים ביישובים הבדואיים בנגב

בשנת הלימודים תשע"ז (2016/2017), למדו במערכת החינוך 95,352 תלמידים בדואים תושבי הנגב, ובהם 19,244 תלמידים בגני הילדים וכ-76,000 תלמידים בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. מוסדות החינוך המשרתים את הבדואים תושבי הנגב הם 673 גני ילדים, 94 בתי ספר יסודיים (בחלקם כיתות א'-ח' ובחלקם כיתות א'-ט'), ו-41 בתי ספר על-יסודיים.⁹ בשנת הלימודים תשע"ח למדו בבתי ספר ביישובים הבדואיים בנגב 45,349 תלמידים בחינוך היסודי ו-30,488 תלמידים בחינוך העל-יסודי.¹⁰

2.1. נתונים על מוסדות חינוך ותלמידים

בחינת מספרי התלמידים ומוסדות החינוך במערכת החינוך הבדואי בנגב (להלן: החינוך הבדואי) בשנים 2000 (שנת הלימודים תש"ס) עד 2017 (שנת הלימודים תשע"ז) מלמדת על גידול ניכר בשנים האחרונות. משנת 2000 ועד שנת 2017, מספר התלמידים הבדואים בנגב הוכפל ואף יותר מזה, ומספר התלמידים בגני הילדים ובחינוך העל-יסודי גדל פי שלושה. במקביל ניכרת עלייה במספר מוסדות החינוך, כולל גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר על-יסודיים. פירוט הנתונים בתרשימים האלה:¹¹

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "האוכלוסייה המוסלמית בישראל – נתונים לרגל חג הקורבן", הודעה לתקשורת, 30 באוגוסט 2017. נציין כי שיעור הפריון בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב הוא במגמת ירידה; בשנת 1996 הוא היה 10.06 ילדים לאישה.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל 2012-2015](#).

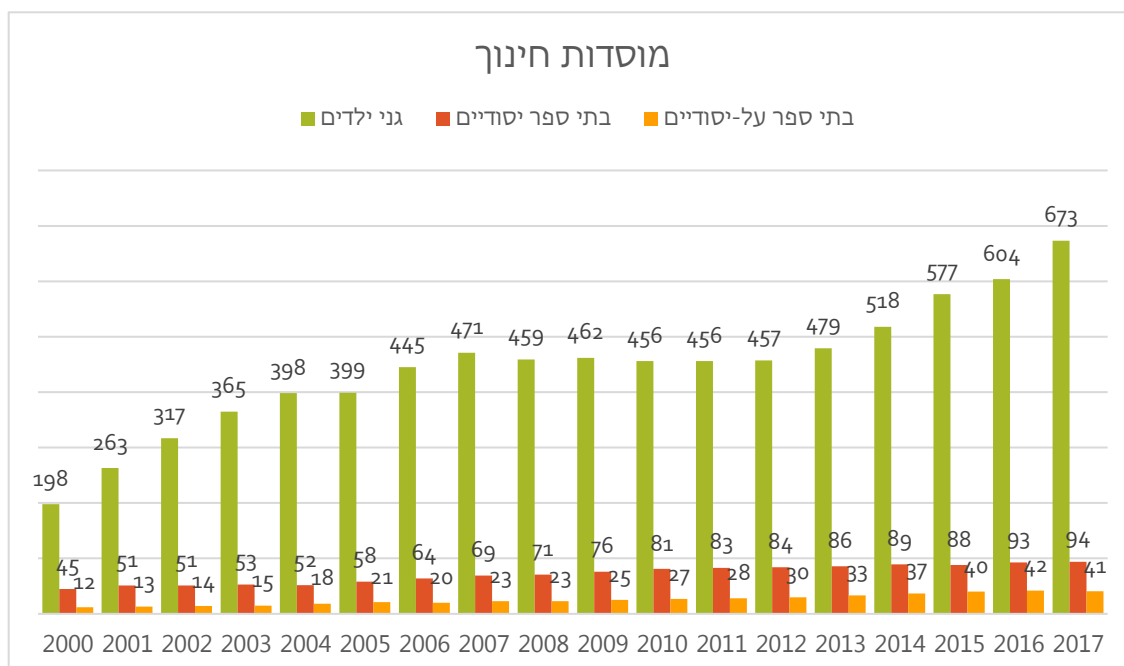
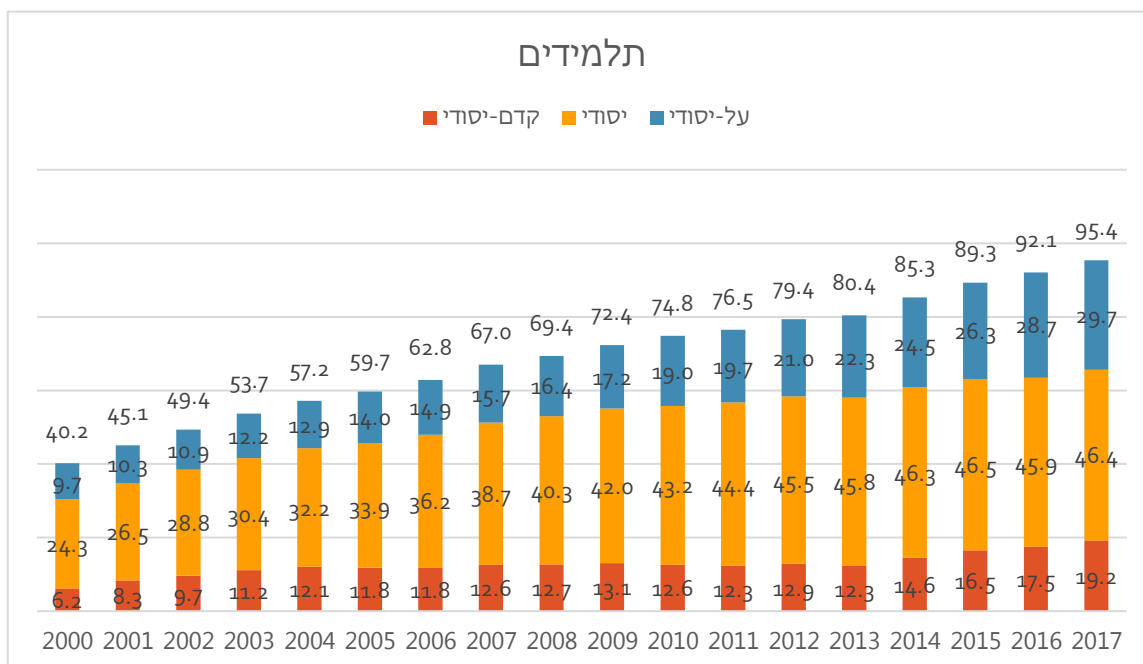
⁹ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.

¹⁰ אורנה עסיס, מנהלת תחום (תקן מוסדות חינוך – מחוזי, מחוז דרום, משרד החינוך, [קובץ נתונים](#), 27 באוקטובר 2017. במועד הגשת המסמך עדיין לא היו בידי משרד החינוך נתונים סופיים על החינוך בגני ילדים.

¹¹ הנתונים לשנים 2000-2016 הופקו מתוך מערכת משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#), תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2017. הנתונים הם של החינוך הרגיל והחינוך המיוחד. סיכום מוסדות החינוך בשלבי החינוך השונים גבוה מן המספר הכולל



תרשים 1: תלמידים ומוסדות בחינוך הבודואי בנגב לפי שלב חינוך (אלפי תלמידים), 2000-2016



של מוסדות החינוך, שכן מוסד חינוכי עשוי להיספר ביותר משלב חינוך אחד. הנתונים לשנת הלימודים תשע"ז מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבודואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017. נציין כי בתקופה זאת גדל מספר התלמידים הכולל במערכת החינוך בכ-37%.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נתונים מפורטים לשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) מלמדים כי קרוב ל-30% מן התלמידים הבדואים תושבי הנגב לומדים במוסדות חינוך במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום המספקות שירות לאוכלוסיית הכפרים הבדואיים הבלתי-מוכרים בנגב. פירוט הנתונים בתרשים הבא:¹²

טבלה 3: תלמידים ומוסדות חינוך ביישובים הבדואיים המוכרים בנגב, תשע"ז (2016/2017)

מוסדות				תלמידים				
סה"כ	על-יסודי	יסודי	קדם יסודי	סה"כ	על-יסודי	יסודי	קדם-יסודי	
223	9	19	195	23,762	7,936	10,374	5,452	רהט
115	5	17	93	14,926	2,158	9,914	2,854	נווה מדבר
111	6	17	88	12,731	2,936	7,266	2,529	אל-קסום
77	3	8	66	7,926	2,731	3,409	1,786	תל שבע
73	5	9	59	7,964	3,114	3,247	1,603	חורה
62	4	7	51	7,470	2,751	3,230	1,489	ערערה בנגב
58	3	8	47	8,423	3,339	3,718	1,366	כסייפה
50	3	5	42	6,076	2,231	2,692	1,153	לקיה
39	3	4	32	6,074	2,536	2,526	1,012	שגב שלום
808	41	94	673	95,352	29,732	46,376	19,244	סה"כ

בשנת הלימודים תשע"ז (2016/2017), למדו 1,070 תלמידים בדואים ב-58 מוסדות לחינוך מיוחד ביישובים הבדואיים בנגב – 48 גני חינוך מיוחד, 9 בתי ספר יסודיים ובית ספר על-יסודי אחד.¹³ בין מוסדות החינוך ביישובים הבדואיים בנגב יש 66 גני ילדים מוכרים שאינם רשמיים, מרביתם בעיר רהט, ולומדים בהם כ-1,300 תלמידים.¹⁴ מלבד שלושה בתי ספר המסווגים "חלש-בינוני" במדד הטיפוח, כל בתי הספר שבהם לומדים ילדי התושבים הבדואים בנגב נמצאים ברמה הנמוכה ביותר במדד הטיפוח.¹⁵

2.2. מספר תלמידים בכיתה

המספר הממוצע של תלמידים בגן בגני הילדים בחינוך הבדואי בנגב גבוה מהמספר הממוצע של כלל התלמידים בגני הילדים. המספר הממוצע של תלמידים בכיתה בבתי ספר ביישובים הבדואיים בנגב נמוך מעט מהמספר הממוצע של כלל התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים וגבוה מעט מהמספר הממוצע של תלמידים בתיכון.¹⁶

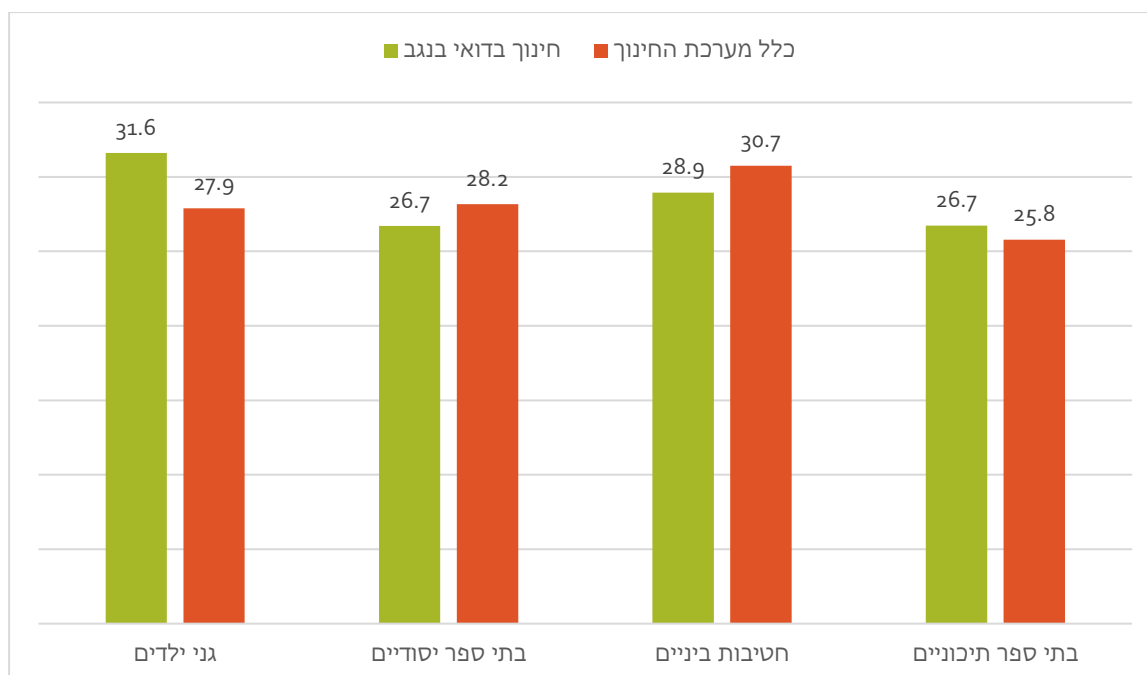
¹² משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.
¹³ תלמידים בדואים הלומדים במוסדות חינוך מיוחד מחוץ ליישובים הבדואיים אינם נספרים במניין התלמידים בחינוך הבדואי בנגב.

¹⁴ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.
¹⁵ עיבוד לנתוני מערכת שקיפות בחינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, תאריך כניסה: 7 בספטמבר 2017.

¹⁶ עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך מערכת משרד החינוך, במבט רחב – מספרים על החינוך, תאריך כניסה: 5 בספטמבר 2017.



תרשים 2: ממוצע תלמידים בכיתה לפי שלב חינוך, תשע"ו (2015/2016)



בחינת הנתונים לפי יישוב מלמדת על פערים בין מוסדות חינוך ביישובים שונים: 17

טבלה 4: ממוצע תלמידים בכיתה ביישובים הבדואיים המוכרים, תשע"ז (2016/2017)

אל-קסום	קדם-יסודי	יסודי	על-יסודי
אל-קסום	30.9	23.8	24.9
חורה	28.7	24.9	26.6
כסייפה	30.7	25.5	27.8
לקיה	28.6	26.7	27.2
נווה מדבר	32.0	26.3	28.4
ערערה בנגב	30.1	25.4	26.7
רהט	29.2	26.6	28.9
שגב שלום	34.0	25.3	27.0
תל שבע	30.7	25.7	28.4

3. תקציב משרד החינוך לבתי הספר

משרד החינוך הוא הגורם המרכזי המממן את בתי הספר. עיקר תקציב משרד החינוך מועבר לבתי הספר באמצעות מימון שעות ההוראה במוסד, כלומר תשלום שכר המורים המלמדים בו. היקף התקציב המועבר לכל בית ספר לצורך מימון שעות ההוראה בו תלוי במספר שעות ההוראה המוקצה למוסד ובמאפייני המורים. בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים מוקצות לבתי הספר שעות תוספתיות מסוגים שונים, בתוכן

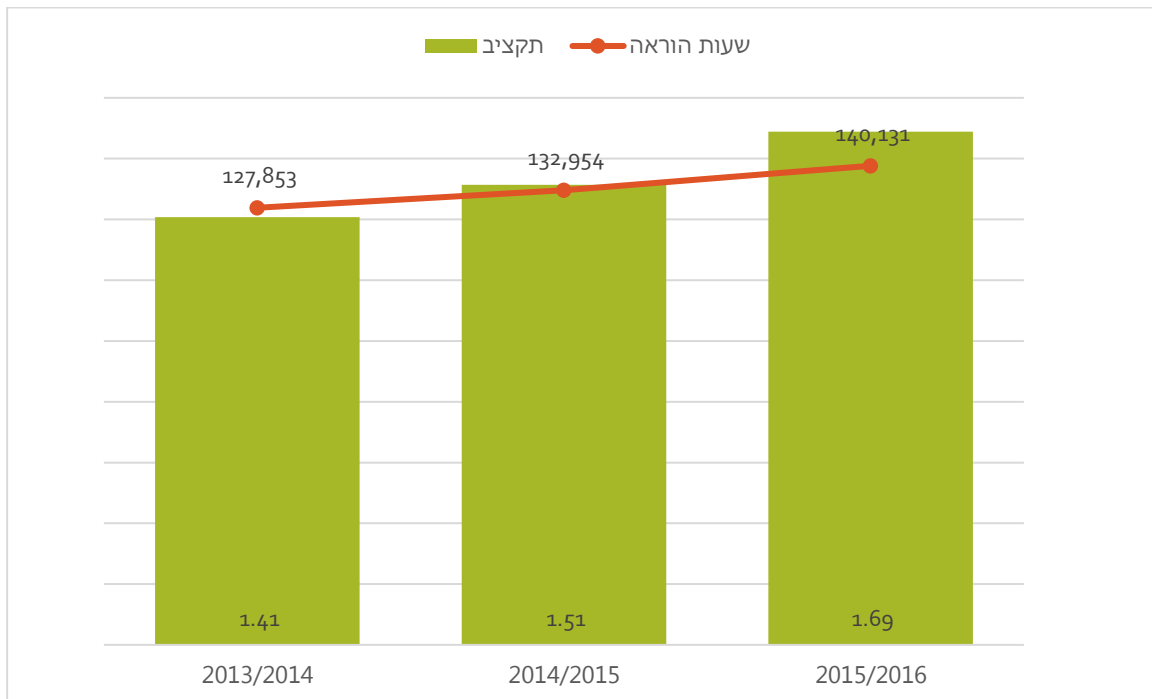
17 עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.



שעות טיפוח המוקצות לבתי הספר על פי מדד הטיפוח של תלמידיו. בבתי הספר התיכוניים בית הספר מקבל תקציב לתלמיד התלוי במאפייני התלמיד ובמסלול הלימודים שלו, במאפייני המורים ובמאפייני בית הספר. נוסף על כך, משרד החינוך מממן צרכים שונים של בית הספר, במלואם או באופן חלקי, לדוגמה: הסעות, השאלת ספרי לימוד, כוח עזר לימודי ועוד.

על פי נתוני משרד החינוך, שהופקו באמצעות מערכת שקיפות בחינוך של מינהל כלכלה ותקציבים במשרד, בסך הכול העביר המשרד לחינוך הבדואי בנגב קרוב ל-1.7 מיליארד ש"ח בשנת הלימודים תשע"ו (2016/2015). מתשע"ד (2014/2013) עד תשע"ו (2016/2015) גדל תקציב משרד החינוך לחינוך הבדואי בנגב בכ-20% כפי שמוצג בתרשים זה.¹⁸

תרשים 3: תקציבים (במיליארדי ש"ח) ושעות הוראה לחינוך הבדואי בנגב, 2016-2014

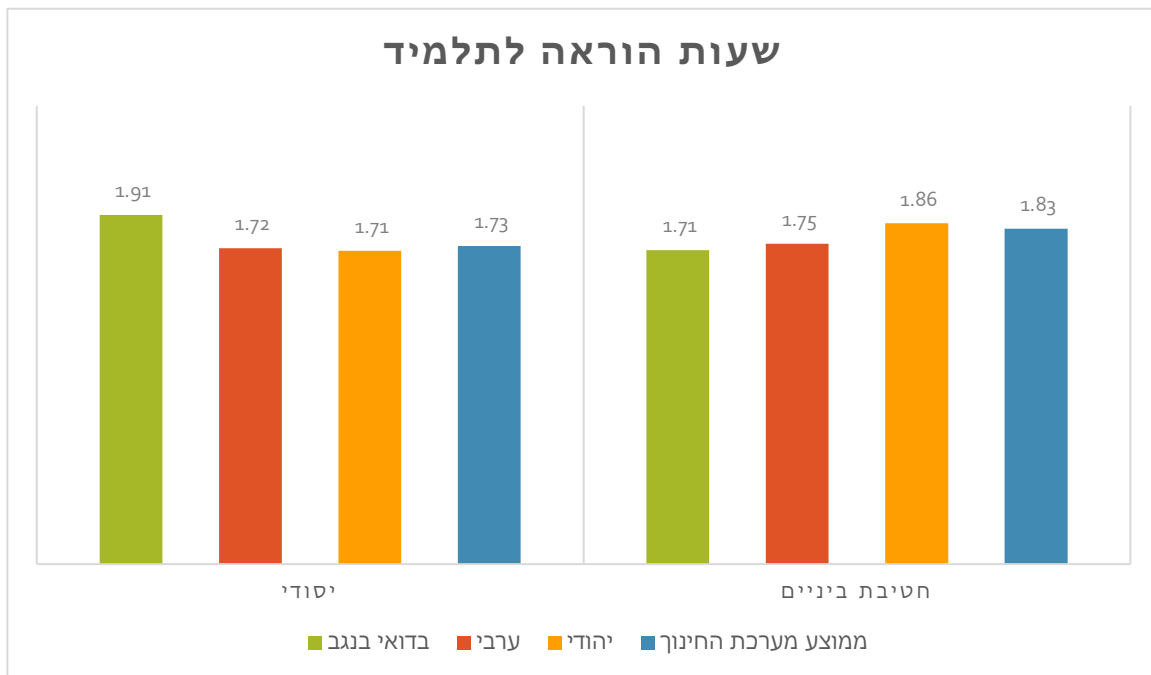
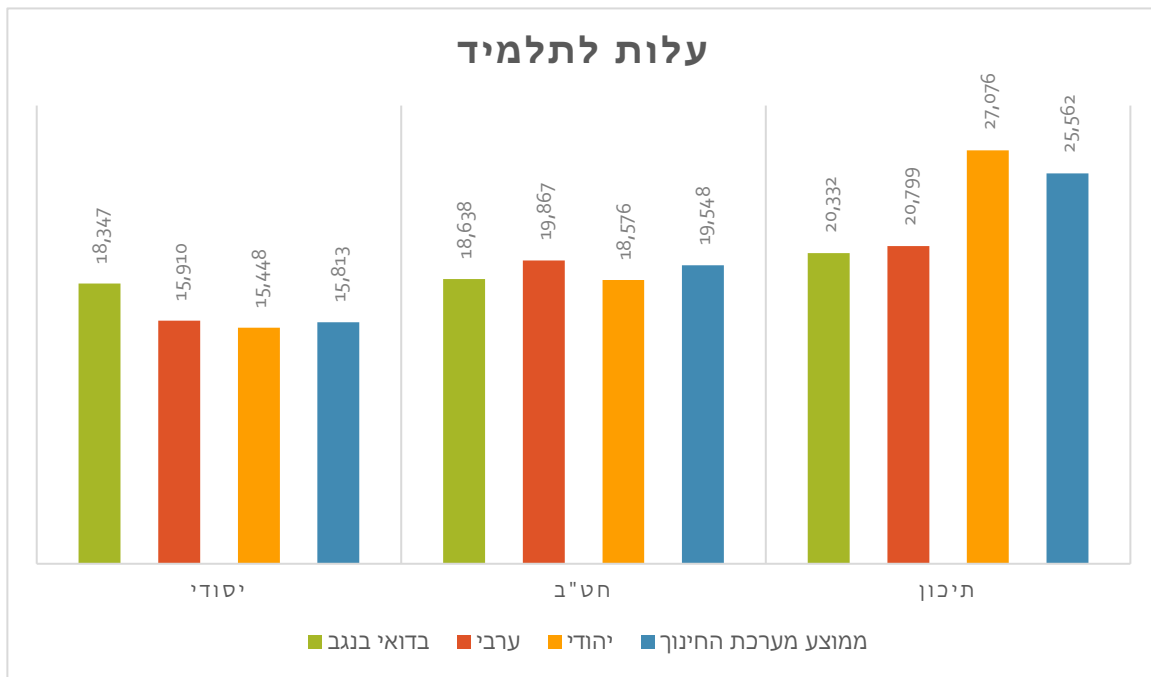


השוואה בין התקציבים ושעות ההוראה הניתנים לתלמידים ולכיתות בחינוך הבדואי בנגב ובין אלו הניתנים למגזרים אחרים מלמדת כי בכל הקשור לחינוך היסודי, התקציב לתלמיד בחינוך הבדואי גבוה בכ-15% מן התקציב הממוצע לתלמיד. עם זאת, בחטיבת הביניים ובתיכון התקציב הממוצע לתלמיד ולכיתה בחינוך הבדואי בנגב נמוך בהשוואה למגזרים אחרים. מבחינת מספר שעות ההוראה, אפשר לראות כי בחינוך היסודי מספר שעות ההוראה לתלמיד גבוה בקרוב ל-9% מן הממוצע בחינוך הרשמי. לעומת זאת, בחטיבת הביניים הוא נמוך בכ-6% מן הממוצע בחינוך הרשמי. פירוט הנתונים בתרשימים אלה:¹⁹

¹⁸ עיבוד לנתוני מערכת שקיפות בחינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, תאריך כניסה: 7 בספטמבר 2017.
¹⁹ שם. הנתונים מתייחסים לחינוך הרגיל הרשמי בלבד, אך לא בבתי ספר תיכוניים, שבהם אין הבחנה מבחינת תקצוב משרד החינוך בין בתי ספר בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר לבתי ספר בחינוך שאינו רשמי.



תרשים 4: עלות לתלמיד ושעות הוראה לתלמיד בחינוך הרשמי לפי שלב חינוך ומגזר, תשע"ו (2016/2015)



התבוננות בנתונים לאורך זמן מלמדת כי מאז שנת 2014 גדלה העלות לתלמיד בחינוך היסודי הבדואי בנגב מ-16,615 ש"ח לשנה ל-18,347 ש"ח לשנה, מספר שעות ההוראה הממוצע לתלמיד גדל מ-1.81 שעות שנתיות ל-1.91 שעות שנתיות.

מאז שנת הלימודים תשע"ה (2015/2014) מיושמת במערכת החינוך "תוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון במערכת החינוך" בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים. במסגרת התוכנית גדל מספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית בהתאם למצב החברתי-כלכלי של בית הספר. על פי הצפוי, ביישום מלא של התוכנית בשנת הלימודים תשע"ט (2019/2018) מספר השעות המיועדות לחלוקה דיפרנציאלית בחינוך



היסודי יעלה, מ-65,000 ל-150,000, ובחטיבות הביניים – מ-32,000 ל-90,000, נוסף על הגדלת התקן הבסיסי בשתי שעות שבועיות לכיתה. בד בבד עם הגדלת מספר שעות הטיפול הוחלט להכפיל את יחס ההקצאה של הסל ונקבע כי הוא יהיה ביחס של 6:1 בין תלמיד חזק לחלש (לעומת יחס של 3:1 קודם לכן).²⁰ כאמור, בתי הספר בחינוך הבדואי בנגב ממוקמים רובם ככולם ברמה הנמוכה ביותר במדד הטיפול, ולכן יש להניח שיקבלו מספר גדול יחסית של שעות הוראה במסגרת התוכנית.

4. בינוי כיתות ומבני חינוך

בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017), היו בחינוך הבדואי בנגב 3,645 כיתות: 672 כיתות גן, 1,876 כיתות בתי ספר יסודי ו-1,097 כיתות בחינוך העל-יסודי.²¹ כ-600 כיתות היו במבנים יבילים.²²

אחת הבעיות הקשות שהחינוך הבדואי בנגב מתמודד עימן היא מחסור במבני חינוך ותשתיות פיזיות ירודות של מבני החינוך הקיימים. על פי משרד החינוך יש ביישובי הבדואים מחסור חמור של כ-1,200 כיתות וגני ילדים.²³ מאז שנת 2011 מכיר משרד החינוך בצורך לבנות מאות כיתות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, ובשנת 2016 הכיר משרד החינוך בצורך לבנות 629 כיתות לאוכלוסייה הבדואית בנגב.²⁴

מספר הכיתות שבנייתן תוקצבה על ידי המשרד בכל שנה נותן מענה על כ-20%-60% מן הצרכים שהוכרו על ידי המשרד ובשנים 2011-2016 תוקצבה בסך הכול בניית 893 כיתות, ובהן 99 כיתות גן. באותן שנים הושלמה בניית 351 כיתות, ובהן 42 כיתות גן.²⁵ התקציב הכולל שהקצה המשרד לבניית כיתות במערכת החינוך הבדואית בנגב עמד על כ-646.5 מיליון ש"ח בשנים 2011-2016. כ-245 מיליון ש"ח מתוך תקציב זה הוקצו לכיתות שבנייתן הושלמה. בפועל העביר משרד החינוך לרשויות כ-225.6 מיליון ש"ח לבניית כיתות שבנייתן הושלמה בשנים 2011-2016. נתונים על כיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך לבנותן, תקצב את בנייתן ויותר מ-95% מבנייתן הושלמה, וכן התקציבים שהקצה משרד החינוך לבינוי כיתות במערכת החינוך הבדואית בנגב בשנים 2011-2016, מוצגים בטבלה זו:²⁶

טבלה 5: בינוי כיתות ביישובים הבדואיים בנגב ותקציב שהוקצב לבינוי כיתות (במיליוני ש"ח), 2011-2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	
629	423	383	363	433	241	כיתות שהוכר בצורך לבנותן
115	216	182	156	84	140	כיתות שבנייתן תוקצבה
81.5	166.8	141.7	106.3	62.2	88.0	תקציב שהוקצה לבינוי כיתות
--	33	109	63	40	107	כיתות שבנייתן הושלמה*

* מתוך הכיתות שבנייתן תוקצבה בכל שנה

²⁰ להרחבה על התוכנית ראו: אסף ויינגר, יישום התכנית להרחבת התקצוב הדיפרנציאלי – השוואה לפי קבוצות אוכלוסייה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2017.

²¹ עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.

²² משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף פיתוח כלכלי חברתי-החברה הבדואית בנגב, משרד החינוך – תכניות פדגוגיות, נתקבל על ידי ירקית אלקיים, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, 2 באוקטובר 2017.

²³ עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.

²⁴ ש.ס.

²⁵ כיתות שהסתיימה יותר מ-95% מבנייתן מוגדרות כיתות שבנייתן הושלמה.

²⁶ עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.



פירוט הכיתות שבנייתן תוקצבה והושלמה לפי רשויות מקומיות מלמד כי כ-30% מהכיתות שנבנו בשנים 2011-2016, נבנו במועצות האזוריות הבדואיות. עם זאת באותן שנים הושלמה בניית שש כיתות גן בלבד במועצות האזוריות, אף שתוקצבה בניית 28 כיתות גן, כמוצג בטבלה 6:²⁷

טבלה 6: בינוי כיתות ביישובים הבדואיים בנגב, 2011-2016

רשות מקומית	כיתות שבנייתן תוקצבה		כיתות שבנייתן הושלמה	
	סה"כ כיתות	מתוכן כיתות גן	סה"כ כיתות	מתוכן כיתות גן
אל-קסום	205.6	14.0	48	0
חורה	70.5	12.0	55	12
כסייפה	51.8	4.0	37	4
לקיה	35.2	4.0	5	0
נווה מדבר	151.5	14.0	54	6
ערערה בנגב	58.4	16.9	26	12
רהט	172.5	20.0	87	6
שגב שלום	64.6	4.4	9	0
תל שבע	82.6	9.9	30	2
סה"כ	892.8	99.2	351	42

כדי למלא את החסר בכיתות נאלצות הרשויות המקומיות לשכן תלמידים בחדרי לימוד שאינם מתאימים לייעודם, כגון מבנים שכורים ומבנים יבילים, שהם זמניים עד לבניית מבני קבע, ולהשתמש גם בחדרי ספח בבתי ספר ובמסדרונות.²⁸ על פי דוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר הלא-יהודי, השימוש בחדרי לימוד שאינם מתאימים לייעודם מביא לצפיפות יתרה במוסדות החינוך ולהקטנת שטחי חדרי הספח או מספרם. התוצאות הן אי-התאמה בין חדרי הלימוד לבין מספר התלמידים, הקטנת שטחי החצרות והשטחים הפתוחים ומפגעים תחזוקתיים ובטיחותיים שונים במוסדות החינוך. מבנים לא תקינים משמשים כגני ילדים, אך שטחם הבנוי ושטח החצר שלהם קטן מזה של גן ילדים תקני. על פי רוב, גם אין בהם תשתית פיזית בטיחותית כנדרש על פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך, כגון מקלט, שני שערים, שתי דלתות, דרכי גישה נוחות וגידור, וכן מספר מתקני החצר המתקנים בהם מועט.²⁹

בשנתיים האחרונות נדון בהרחבה המחסור בכיתות לימוד בדיוני ועדת החינוך שעסקו בחינוך הבדואי בנגב. בין הגורמים למחסור בכיתות לימוד כפי שעלו בדיונים: קושי של הרשויות המקומיות באיתור קרקעות מתאימות לבניית מוסדות חינוך, בין השאר בשל תביעות בעלות על חלק מן הקרקעות, דרישה מן הרשויות המקומיות להשתתף בבניית מבני קבע למוסדות חינוך, קושי של הרשויות במימון תשתיות הנדרשות לבניית מוסדות חינוך, ובהן דרכי גישה, תשתיות מים, ביוב וחשמל ופער גדול בין המימון שהוקצה ממשרד החינוך לבניית מוסדות חינוך לבין הצרכים. בסיכומי הדיונים דרשה הוועדה ממשרד החינוך וממשרד החקלאות לתת מענה על המחסור במבני חינוך ביישובי הבדואיים בנגב.³⁰

²⁷ נתוני הקצאת התקציב של משרד החינוך לבינוי כיתות מתייחסים לכיתה ממוצעת כולל מתקנים ושירותים נלווים (חדרי ספח, חדרי שירותים וכיוצא באלה). ייתכן אפוא שתקציב שהוקצה בפועל לרשויות לא יהיה מדויק לעלות כיתה ממוצעת שלמה.

²⁸ מיכל בליקוף, "פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך – התשתית הפיזית", סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, נובמבר 2014.

²⁹ מבקר המדינה, [התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר הלא-יהודי](#), דוח על הביקורת ברשויות המקומיות 2007, 10 בפברואר 2008.

³⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [סיור במוסדות חינוך במגזר הבדואי בנגב](#), 17 בינואר 2016; ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [בניית תשתיות למוסדות חינוך במגזר הבדואי – בהשתתפות שר החקלאות ופיתוח הכפר חה"כ אורי אריאל](#), 21 במרס 2016, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרת חינוכית](#)



ב-20 במרס 2017 קבעה הוועדה כי על משרד החקלאות ופיתוח הכפר, האחראי לנושא הבדואים, להגיש לוועדה, בתוך 30 יום, תוכנית מפורטת המסבירה כיצד המשרד מסיר את כל החסמים ומתמודד עם בניית מוסדות חינוך לכל הילדים הבדואים בדרום. לפי קביעת הוועדה, על התוכנית להתייחס לעניינים אחדים ובהם בינוי, דרכי גישה והסעות.³¹ בדיון מעקב של הוועדה, שנערך ב-10 במאי 2017, הובהר כי המשרדים לא עמדו בסיכום זה ונקבע כי יתקיים דיון נוסף בנושא, בהשתתפות מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים.³²

בתוכנית החומש למגזר הבדואי בשנים 2012-2016 (ראו בהרחבה בסעיף 8.1 להלן), לא הוקצו תקציבים ייעודיים לבינוי כיתות בחינוך הבדואי בנגב. בהחלטת הממשלה על תוכנית החומש לשנים 2017-2021 יוחד תקצוב כולל של 1.18 מיליארד ש"ח לצורך השלמת פערים בתחומי מבני חינוך ביישובי הבדואים בנגב ולשם השוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך, ובכלל זה: בניית כיתות חדשות, בניית גני ילדים, שיפוץ מוסדות חינוך, חידוש מבנים, התאמות להנגשה, תשתיות בית ספריות והצטיידות. נוסף על כך, יוחד תקציב לבניית שני מרכזים חדשים לפיתוח סגלי הוראה. מקורם של 260 מיליון ש"ח מן התקציב לבינוי מוסדות חינוך הוא תוכנית החומש, וכ-820 מיליון ש"ח נוספים הם מהתקציב שהוקצה לבינוי כיתות לימוד במערכת החינוך. יתר על כן, נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך בהשתתפות המשרדים הרלוונטיים, ובהם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד החינוך.³³ בהמשך להחלטה הודיע משרד החינוך כי בשנים 2017-2021 בכוונתו לבנות בכל שנה 241 כיתות בית ספר חדשות ו-48 כיתות גן, כך שבסך הכול ייבנו בשנים אלו 1,204 כיתות חדשות ו-238 גני ילדים בחינוך הבדואי בנגב. בינוי הכיתות החדשות יוביל לצמצום מספר התלמידים בכיתה ביישובים הבדואיים בנגב.³⁴

אחת הסוגיות המהותיות העולות בהקשר זה היא סוגיית **המחסור בגני ילדים ביישובים הלא-מוכרים בנגב ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגני ילדים בחינוך הבדואי בנגב**. בשנת 2015 דן מבקר המדינה בנושא זה בהרחבה, במסגרת ביקורתו על יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך. המבקר עמד על חשיבות החינוך בגיל הרך לצמצום פערים בין תלמידים מרקע חברתי כלכלי חלש לבני גילם שלהם יש רקע חזק יותר. הוא הציג פערים גדולים בין הצרכים והבקשות של הרשויות המקומיות הבדואיות לבין מספר הגנים שאושרו ותוקצבו. בעקבות פער זה, שיעור הילדים בני שלוש וארבע שלמדו בגני ילדים ביישובים הבדואיים נמוך משיעור זה במגזרים אחרים והוא אף הלך וירד בשנים שנבדקו על ידי המבקר (2010-2014). המבקר קבע כי "כדי למנוע מצב שבו ילדים הזכאים לחינוך חינוך ייוותרו מחוץ למערכת החינוך על המשרד לגבש תוכנית עבודה מלווה בתכנית תקציבית מתאימה ולוח זמנים שתביא למתן מענה שלם לצורכי ילדי הגן במגזר המיעוטים, הן מבחינת מספר הגנים, הן מבחינת התשתיות הפיזיות שלהם והציוד החסר בהם".³⁵

[ולא מוצע להם שום פתרון](#), 20 במרץ 2017; ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרות חינוכיות ולא מוצע להם שום פתרון – דיון מהיר של חה"כ טלב אבו עראר – דיון המשך](#), 10 במאי 2017.

³¹ ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [מסקנות בעקבות דיון מהיר בנושא: אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרות חינוכיות ולא מוצע להם שום פתרון](#), 20 במרס 2017.

³² ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרות חינוכיות ולא מוצע להם שום פתרון – דיון המשך](#), 10 במאי 2017.

³³ החלטה מס' 2397 של הממשלה מיום 12 בפברואר 2017, [תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021](#).

³⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף פיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, משרד החינוך – תוכניות פדגוגיות, נתקבל על ידי ירקיית אלקיים, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, 2 באוקטובר 2017.

³⁵ מבקר המדינה, [דוח שנתי 165 לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 885-897.



ועדת החינוך של הכנסת דנה בנושא זה פעמיים בשנה האחרונה והבהירה כי יש לשים קץ למצב מתמשך שבו אלפי ילדים אינם לומדים במוסדות חינוך.³⁶ כמה שאילתות של חברי כנסת לשר החינוך בכנסת האחרונה עסקו גם הן בנושא זה.³⁷

כאמור, ככלל, ילדים המתגוררים בכפרים הלא-מוכרים מקבלים שירותי חינוך במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, באמצעות 16 מרכזי שירותים המיועדים לאוכלוסייה זו, הפועלים בהתאם לשינוי 40 לתוכנית המתאר המחוזית במחוז הדרום – שינוי המאפשר הצבת מבנים יבילים ארעיים לשירותים חינויים באתרים קבועים.³⁸

מנתונים שהעביר משרד החינוך, בשנת תשע"ז (2017/2016) פעלו גני ילדים ב-15 יישובים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. פירוט גני הילדים לפי יישוב במועצות האזוריות הבדואיות בנגב בטבלה 7:³⁹

טבלה 7: גני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, תשע"ז (2017-2016)

מועצה אזורית	שם יישוב	גני ילדים	תלמידים	מועצה אזורית	שם יישוב	גני ילדים	תלמידים
אל-קסום	אום בטין	14	407	נווה מדבר	אבו ג'ווייעד (שבט)	10	352
	אטרש (שבט)	1	28		אבו קרינאת (יישוב)	13	336
	אל סייד	23	679		אבו תלול	19	635
	דריג'את	20	608		אעצם (שבט)	6	201
	כחלה	3	90		ביר הדאג'י	30	943
	מולדה	14	314		קצר א-סר	15	387
	מכחול	2	53				
	עוקבי (בנו עוקבה)	1	34				
	קודייראת א-צאנע (שבט)	4	137				
	תראבין א-צאנע (יישוב)	6	179				
סה"כ		88	2,529		סה"כ	93	2,854

על פי נתונים שאספה עמותת סיכוי, בשנת הלימודים תשע"ו (2016/2015) לא היו גני ילדים ב-31 כפרים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. על פי העמותה, גם כיתות הגן שבנויות בכפרים המוכרים אינן ממוקמות ברוב המקרים בשכונות הכפרים אלא מרוכזות במרכזי שירותים אחד, מה שמקשה את הגישה לגני הילדים גם עבור תושבי הכפרים המוכרים. מצב זה מונע מילדים רבים להגיע לגן. העמותה עמדה על

³⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרת חינוכית ולא מוצע להם שום פתרון](#), במרס 2017,

³⁷ חה"כ חנין זועבי, "אי-מימוש חוק חינוך חובה בגנים, בכפרים הבדואים בנגב", שאילתה מס' 42, יולי 2015; חה"כ דב חנין, "הביקור בגני ילדים בחינוך הבדואי", שאילתה מס' 1371, אוגוסט 2016; חה"כ יוסף ג'בארין, "גני ילדים ביישובים בדואיים", שאילתה מס' 624, נובמבר 2016; חה"כ ג'מעא אזברגה, "גנים לילדים הבדואים", שאילה מס' 996, 25 באוקטובר 2017.

³⁸ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017. תוכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום תמ"מ 14/4 (שינוי מס' 2/40 ב'), [מבנים יבילים ארעיים לשירותים חינויים](#), 16 באוגוסט 2011.

³⁹ אורנה עסיס, מנהלת תחום (תקן מוסדות חינוך – מחוז), מחוז דרום, משרד החינוך, [קובץ נתונים](#), 27 באוקטובר 2017.



הצורך להסיר חסמים לבניית גני ילדים הן בכפרים הלא-מוכרים, על בסיס מיפוי של צורכי האוכלוסייה בכפרים אלה, והן בכפרים המוכרים, באמצעות הענקת מענקים לרשויות שיאפשרו להן בניית גני ילדים חדשים.⁴⁰

על פי נתוני משרד החינוך שנמסרו בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת הלימודים תשע"ז (2017/2016) כ-4,850 ילדים בדואים בני שלוש עד חמש (שהם כ-21% מכלל הילדים בני שלוש עד חמש באוכלוסייה הבדואית בנגב) לא למדו בגני ילדים. כ-70% מן הילדים בגיל הרך שאינם לומדים בגני ילדים מתגוררים ביישובים בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, שבהן מצויים הכפרים הבדואיים שאינם מוכרים בנגב. פירוט הנתונים על פי יישוב בטבלה 8:⁴¹

טבלה 8: ילדים בני 3-5 שאינם לומדים בגני ילדים, תשע"ז (2017-2016)

שם רשות	ילדים בני 3-5 ברשות	ילדים שאינם לומדים			ש"כ ילדים שאינם לומדים	שיעור ילדים שאינם לומדים מתוך ילדים ברשות
		גילאי 3	גילאי 4	גילאי 5		
אל-קסום	4,328	700	452	151	1,303	30.1%
חורה	1,625	120	45	18	183	11.3%
כסייפה	1,528	211	152	50	413	27.0%
לקיה	1,285	154	68	18	240	18.7%
נווה מדבר	4,536	947	652	224	1,823	40.2%
ערעה בנגב	1,658	130	78	30	238	14.4%
רהט	5,544	181	93	66	340	6.1%
שגב שלום	888	83	53	16	152	17.1%
תל שבע	1,858	99	40	12	151	8.1%
סה"כ	23,250	2,625	1,633	585	4,843	20.8%

ממשרד החינוך נמסר כי רוב הילדים שאינם לומדים מתגוררים ביישובי הפזורה הבדואית. אוכלוסייה זאת מקבלת שירותי חינוך ב-16 מרכזי שירותים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, אך לעיתים קרובות המרחק הגדול בין מקום מגורי הילדים למוסדות החינוך מקשה על הילדים להגיע למוסד, וההורים בוחרים להשאיר את הילדים הקטנים בבית. על פי המשרד, בשנת 2017 הוקצה תקציב ייעודי של 50 מיליון ש"ח לצורך מתן מענה לילדים בגיל חינוך חובה שאינם לומדים בגני ילדים ביישובים הבדואיים בנגב. במסגרת זאת נתקבלה במאי 2017 הרשאה תקציבית של כ-20 מיליון ש"ח למימון 97 מבנים יבילים לגני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, והמשרד נושא במלוא עלות הצבת המבנים היבילים, ובכלל זה חיבורם לתשתיות.⁴²

סגן מנהל מחוז דרום במשרד החינוך, מר ניר שמואל, מסר כי עד אוקטובר 2017 נפתחו 10 כיתות גן במועצה האזורית נווה מדבר. 25 כיתות גן נוספות הן בשלבים שונים של הזמנה והצבה, ובהם 12 גנים במועצה האזורית אל-קסום, שצפוי שיפתחו בימים הקרובים, בכפוף לאישור מהנדסי המועצות. גנים אלה יכולים להיות הפתרון לקושי של כ-1,000 ילדים במועצות האזוריות הבדואיות. הצבת יתר המבנים

⁴⁰ עמותת סיכוי, המחסור בגני ילדים בכפרים הלא-מוכרים בנגב – נייר עמדה, מוגש לוועדת החינוך בכנסת, מאי 2017; קובץ נתונים על גני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום בשנת תשע"ז, נתקבלו מאת עופר דגן, מנהל שותף, המחלקה למדיניות שוויונית, עמותת סיכוי, 2 באוקטובר 2017.

⁴¹ עיבוד לנתוני משרד החינוך מתוך משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.

⁴² משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.



שנתקבלה הרשאה תקציבית בעבורם תתבצע בהמשך בהתאם לצורך. כל גני הילדים שיוצבו על פי הסדר זה ממוקמים במרכזי השירותים המשמשים את תושבי הכפרים שאינם מוכרים ובשכונות היישובים המוכרים, בהתאם לתוכנית המתאר הקיימת.⁴³

נוסף על כך, הוקצה מימון להסעת ילדים בני שלוש וארבע לגני הילדים (ראו להלן בסעיף 5). עם זאת, הסדר זה ספג ביקורת בשל הבעיות הכרוכות בהסעת ילדים צעירים, ונטען כי הפתרון הראוי למחסור למסגרות בגיל הרך בכפרים הלא-מוכרים הוא הקמת גני ילדים סמוך למקום המגורים של הילדים, על פי צורכי האוכלוסייה.⁴⁴

בעניין הילדים שאינם לומדים בגני ילדים ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, לדברי המשרד, מרביתם מתגוררים בפזורה שמסביב לכל אחת מן הרשויות המקומיות הנותנת שירותי חינוך ברשות, ולכן מתקשים בהגעה לגני הילדים. נוסף על כך, יש מקרים שבהם ההורים בוחרים להשאיר את הילדים בבית מסיבות אישיות. מן המשרד נמסר כי המחוז פועל מול הרשויות כדי לקבל מהן רשימות ילדים בני שלוש וארבע המבקשים להשתבץ בגני הילדים, ולתת מענה פרטני בהתאם לכך.⁴⁵ על פי נתונים שהציג משרד החינוך במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017-2021 (דיון מקיף בתוכנית בסעיף 8.2 להלן), בשנת הלימודים תשע"ז נפתחו 54 גני ילדים בחינוך הבדואי בנגב ובשנת תשע"ח ייפתחו 46 גנים נוספים. על פי התוכנית, צפוי שמספר הילדים בגיל הרך ללא מסגרות חינוך יצטמצם בהדרגה, עד שבשנת הלימודים תשפ"א (2021-2020) ילמדו כל הילדים בגיל הרך באוכלוסייה הבדואית בנגב בגני ילדים.⁴⁶

5. הסעות תלמידים

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, ובמיוחד המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, המעניקות שירותי חינוך לכפרים הבדואיים המוכרים והלא-מוכרים, מתמודדות עם הצורך להסיע מספר רב של תלמידים בכל יום.

על פי נתונים שנתקבלו ממשרד החינוך, מספר התלמידים הבדואים תושבי הנגב המוסעים למוסדות חינוך בשנת תשע"ז (2017/2016) היה 31,581 : 26,199 תלמידים בחינוך רגיל ו-5,622 תלמידי חינוך מיוחד.⁴⁷ נציין כי בסך הכול יש במערכת ההסעות למוסדות החינוך כ-255,000 תלמידים מוסעים, ובהם כ-28,000 תלמידי החינוך המיוחד.⁴⁸

המרחק הממוצע להסעת תלמידים בדואים בנגב בחינוך הרגיל הוא 12.5 ק"מ. תלמידי גן חובה עד כיתות ד' מוסעים בממוצע 13.2 ק"מ, תלמידי כיתות ה'-ט' – 12.4 ק"מ בממוצע ותלמידי כיתות י'-י"ב – 11.5

⁴³ ניר שמואלי, סגן מנהל מחוז דרום, משרד החינוך, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2017.
⁴⁴ עמותת סיכוי, המחסור בגני ילדים בכפרים הלא-מוכרים בנגב – נייר עמדה, מוגש לוועדת החינוך בכנסת, מאי 2017; נייר עמדה מקצועי של חוקרים, מרצים ואנשי מקצוע בתחומי התפתחות הילד, חינוך, פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית, הסעות ילדים בגיל הרך ואי-הקמת גנים בכפרים הלא-מוכרים – פירוט נזקים קריטיים ופתרון חלופי עדיף, 24 באוקטובר 2017.
⁴⁵ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.
⁴⁶ משרד החינוך, לשכת המנהל הכללי, "חינוך בדואים דרום", מצגת שהוצגה בפני צוות השרים, 28 בספטמבר 2017, נתקבל על ידי ירקיית אלקיים, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, 2 באוקטובר 2017.
⁴⁷ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.
⁴⁸ יסכה מוניקדם-גבעון, אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית: נתונים כלליים ונתונים על תלמידים במערכת החינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במרץ 2017. הנתונים במסמך הם לשנת הלימודים תשע"ו.



ק"מ בממוצע.⁴⁹ לשם השוואה, בשנת הלימודים הקודמת, תשע"ו, המרחק הממוצע להסעות תלמידים בחינוך הערבי (ללא החינוך הבדואי) היה 6.2 ק"מ ובחינוך העברי – 1.9 ק"מ.⁵⁰ האחריות למתן שירותי הסעות, ארגון וביצוען, מוטלת על הרשויות המקומיות. משרד החינוך משתתף במימון הסעות תלמידים בשיעור קבוע:⁵¹

- במועצות האזוריות הבדואיות המשרד נושא במלוא עלות ההסעות;
- ברשויות המקומיות הבדואיות – ב-80% מן העלות.

המשרד קבע הוראות מפורטות לעניין הסעות תלמידים בחוזר מנכ"ל "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", שעודכן לאחרונה באוגוסט 2013. בחוזר הוראות בדבר הזכאות להסעות, אופן הביצוע שלהם, כללי בטיחות, השתתפות המשרד ועוד.⁵²

נושא ההסעות במערכת החינוך הבדואית בנגב מעורר כמה קשיים, ובהם:

1. **עלות תקציבית גבוהה המוטלת על הרשויות המקומיות** – כאמור, חלק מן המימון של ההסעות מוטל על הרשות המקומית. אף שהמשרד נושא בחלק גדול מן העלויות, הרשויות המקומיות החלשות בנגב מתקשות לממן את השלמת התקציב הנדרשת, ונצרכות להקצות לכך חלק גדול מן התקציבים המיועדים למימון שירותי חינוך ביישוב.⁵³

2. **הסעות לילדים בגני הילדים** – על פי הוראות משרד החינוך, המשרד איננו משתתף במימון הסעות לילדים בני שלוש וארבע, בשל בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם. לכן ילדים בני שלוש וארבע שמקום המגורים שלהם מרוחק מגן הילדים אינם מוסעים למוסדות החינוך. בדיון שהתקיים בוועדת החינוך של הכנסת במאי 2017 נמסר כי משרד החינוך פועל לגיבוש פתרון שיאפשר הסעת ילדים בני שלוש וארבע בהסעות נפרדות עם ליווי, והקציב לצורך כך 50 מיליון ש"ח.⁵⁴ בתשובה על פנייתנו בעניין זה, ציין משרד החינוך כי המחוז הודיע למועצות האזוריות הבדואיות כי הן רשאיות להסיע ילדים בני שלוש וארבע ולקבל את השתתפות משרד החינוך בהסעות, בכפוף לעמידה בקריטריון המרחק שנקבע בהוראות משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים: מרחק מזערי של 2 ק"מ בין בית התלמיד למוסד החינוכי ובהשתתפות המשרד לכל תלמיד.⁵⁵ על פי משרד החינוך, בימים אלה מתקיים דיון של משרד החינוך והמועצות הבדואיות בנגב לשם קביעת אופן ביצוע ההסעות, לרבות היקף ההשתתפות של המשרד במימון. בהמשך לדיון זה ולהסכמות שיושגו במסגרתו יחל המשרד בהסעת הילדים בני שלוש וארבע.⁵⁶

בניירות עמדה בנושא זה נטען כי מימון הסעות לילדים בני שלוש וארבע לגנים המרוחקים ממקום מגוריהם הוא פתרון חלקי שעשוי אף לסכן את הילדים; הוא אינו מאפשר מעורבות הורים בהתנהלות הגנים ופוגע בתחושת השייכות של הילדים לגן, ומשום כך – גם בתפקודם הלימודי.

⁴⁹ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017. למרות בקשתנו, משרד החינוך לא העביר מידע מפורט על הסעות תלמידים לפי רשות מקומיות.

⁵⁰ יסכה מוניקדס-גבעון, אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית: נתונים כלליים ונתונים על תלמידים במערכת החינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במרס 2017.

⁵¹ שמעון אבני, מנהל אגף הסעות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 19 באוקטובר 2017.

⁵² משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל תשע"ד/1\(ב\), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013](#).

⁵³ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [בניית תשתיות למוסדות חינוך במגזר הבדואי – בהשתתפות שר החקלאות ופיתוח הכפר ח"כ אורי אריאל](#), 21 במרס 2016.

⁵⁴ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [אלפי תלמידים בדואים ללא מסגרות חינוכיות ולא מוצע להם שום פתרון](#), 20 במרס 2017.

⁵⁵ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.

⁵⁶ ניר שמואלי, סגן מנהל מחוז דרום, משרד החינוך, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2017.



לפי גישה זו, כדי להסיע ילדים בתנאי בטיחות מינימליים יש לדאוג לתחזוקת נתיבי ההסעה, להקים תחנות הסעה בכפרים שמהם מוסעים הילדים, בגני הילדים ובאשכולות הגנים ולממן מערך פיקוח על ההסעות. הפתרון העדיף למצב זה הוא הקמת גני ילדים בסמיכות למקומות מגוריהם.⁵⁷

3. דרכי גישה ליישובים שאינן סלולות או שאינן מתוחזקות כראוי – לדברי ראשי המועצות

האזוריות בדיוני ועדת החינוך של הכנסת, בין היישובים במועצה אין דרכים סלולות וההסעות הן על דרכי עפר ובדרכים שאינן דרכים.⁵⁸ על פי הנטען בוועדה, ניסוחן של הוראות משרד החינוך מקשה על המועצות האזוריות להסיע את התלמידים למוסדות החינוך: על פי הוראות משרד החינוך, "ההסעות תאושרנה רק אם הן מתבצעות בדרכים המאפשרות מעבר בתנאי דרך סבירים"; יתר על כן, בנוהלי הבטיחות נקבע כי לצורך ההסעות יש להשתמש בכלי רכב חדישים שגילם אינו עולה על 10 שנים.⁵⁹ על האמור לעיל יש להוסיף את העובדה כי בשל תנאי הדרך אי-אפשר להסיע תלמידים בימי גשם והם נעדרים מימי לימודים בשל כך.⁶⁰ לדברי מר בני צרפתי, נציג האגף לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, סוגיה זאת מטופלת בצוות הבין-משרדי להסרת חסמים לבינוי מוסדות חינוך: בסעיף התוכנית העוסק בתחום תשתיות הכבישים יוקצה לאוכלוסייה הבדואית בנגב מהתקציב המוקצה בהחלטה 922 למשך תוכנית החומש בהתאם לחלקם היחסי; נוסף על כך, יוקצו לכך 50 מיליון ש"ח תוספתיים על ידי משרד האוצר למשך תוכנית החומש, ובסך הכול כ-215 מיליון ש"ח. אופן השימוש בתקציב זה תלוי במשרד התחבורה ובשיתוף הרשויות המקומיות.⁶¹ ממשרד התחבורה נמסר כי דרכי הגישה למוסדות החינוך מצויות באחריות הרשות המקומית. משרד התחבורה מסייע בנושא זה בהתאם להחלטות הממשלה ובכפוף לתקציב הקיים. בתוכנית החומש לשנים 2021-2017 הוקצה תקציב לתחזוקת דרכי גישה בכמה רשויות מקומיות בדואיות בנגב, בתיאום עם הרשויות המקומיות ובהתאם לבקשתן, ובמסגרת התקציב המוקצה לכל תשתיות התחבורה.⁶²

4. הסעות בחינוך העל-יסודי – בחלק מן היישובים הבדואיים בנגב אין די בתי ספר על-יסודיים

ותלמידים מכיתה ז' מוסעים לבתי ספר מחוץ ליישוב. בדיוני ועדת החינוך בשנתיים האחרונות, טענו ראשי המועצות שמצב זה מביא לנשירת תלמידים במעבר מבית הספר היסודי לעל-יסודי, במיוחד בקרב בנות. ממשרד החינוך נמסר כי כדי להתמודד עם בעיה זו, הוא פועל לפתיחת בתי ספר על-יסודיים נוספים וכן לפתיחת כיתות חטיבת ביניים בבתי ספר יסודיים, במיוחד במועצות האזוריות הבדואיות.⁶³ על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז פועלות כיתות ז', ח' או ט' ב-27 בתי ספר יסודיים בחינוך הבדואי בנגב – 25 מהם ביישובים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר.⁶⁴

⁵⁷ עמותת סיכוי, המחסור בגני ילדים בכפרים הלא-מוכרים בנגב – נייר עמדה, מוגש לוועדת החינוך בכנסת, מאי 2017, וכן נייר עמדה מקצועי של חוקרים, מרצים ואנשי מקצוע בתחומי התפתחות הילד, חינוך, פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית, הסעות ילדים בגיל הרך ואי-הקמת גנים בכפרים הלא-מוכרים – פירוט נזקים קריטיים ופתרון חלופי עדיף, 24 באוקטובר 2017.

⁵⁸ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סיור במוסדות חינוך במגזר הבדואי בנגב, 17 בינואר 2016.
⁵⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013, סעיף 2.6. נספח ג': הנחיות ביטחון ובטיחות – הוראות האגף הבכיר לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום.

⁶⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סיור במוסדות חינוך במגזר הבדואי בנגב, 17 בינואר 2016.

⁶¹ בני צרפתי, אגף פיתוח כלכלי-חברתי החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שיחת טלפון, 2 באוקטובר 2017.

⁶² עמאר רשרש, ראש מינהלת הגליל והנגב, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2017.

⁶³ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סיור במוסדות חינוך במגזר הבדואי בנגב, 17 בינואר 2016.

⁶⁴ אורנה עסיס, מנהלת תחום (תקן מוסדות חינוך – מחוזי), מחוז דרום, משרד החינוך, קובץ נתונים, 27 באוקטובר 2017.



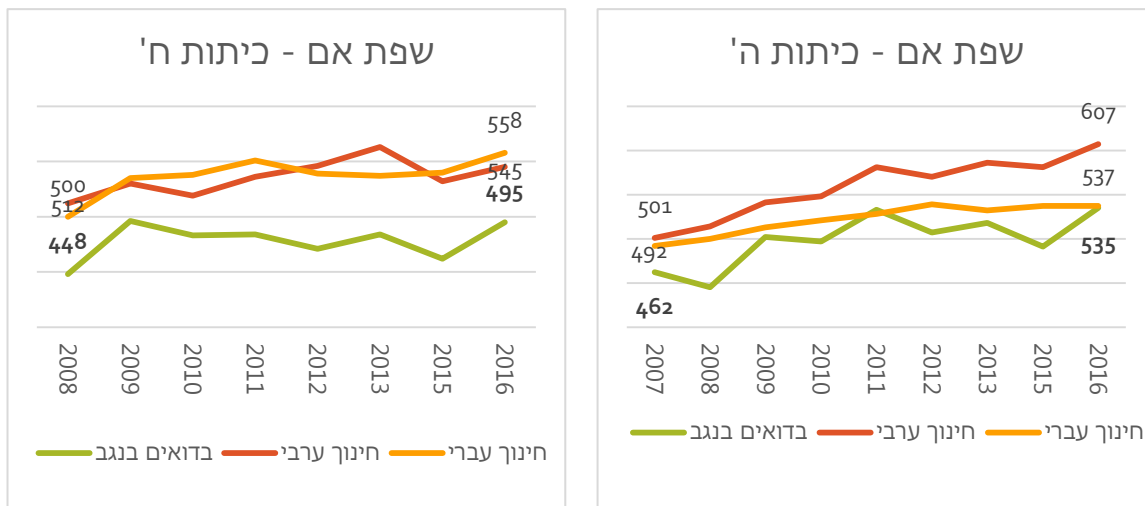
6. הישגי תלמידים במערכת החינוך בחברה הבדואית בנגב

הישגיהם של תלמידים בחינוך הבדואי נמוכים דרך קבע מהישגי תלמידים במגזרים אחרים, בכל שלבי החינוך ובכל התחומים. מן הנתונים שנאספו ממקורות משרד החינוך עולה כי בשנים האחרונות ניכר שיפור בהישגי תלמידים בחינוך הבדואי בנגב, אך הם עדיין נמוכים במידה ניכרת מהישגי תלמידים במגזרים אחרים.

6.1. הישגים בבחינות המיצ"ב⁶⁵

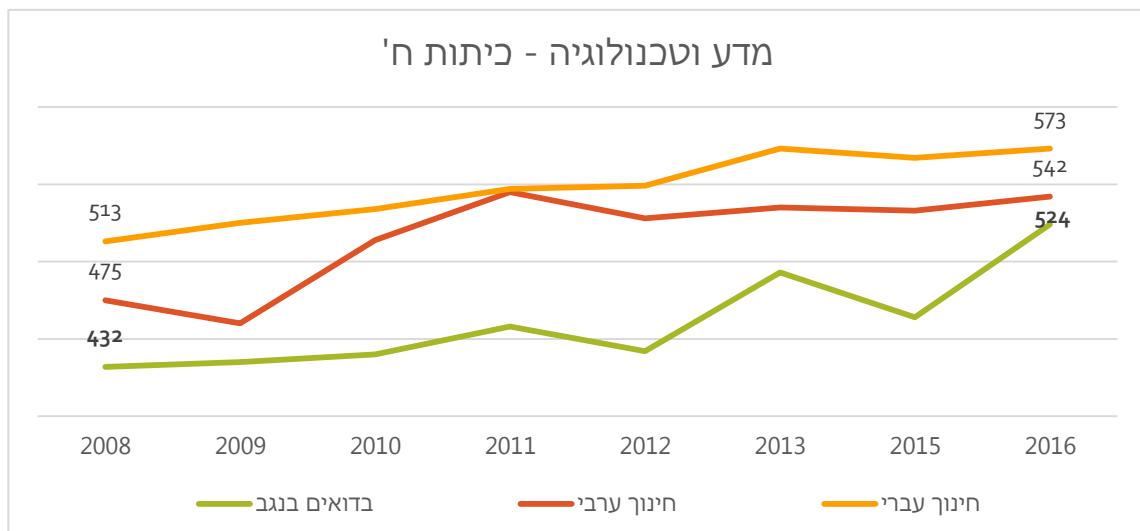
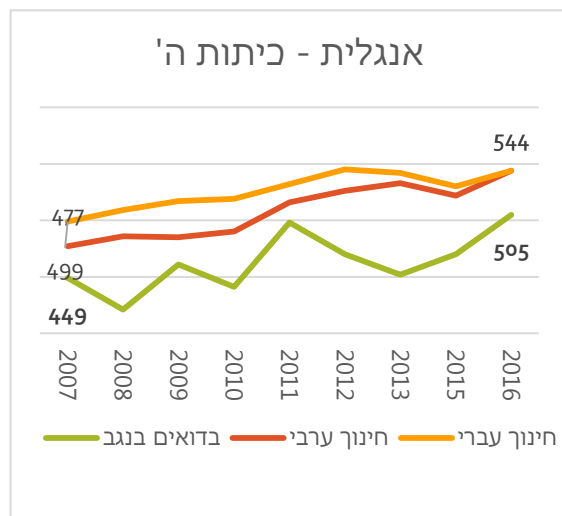
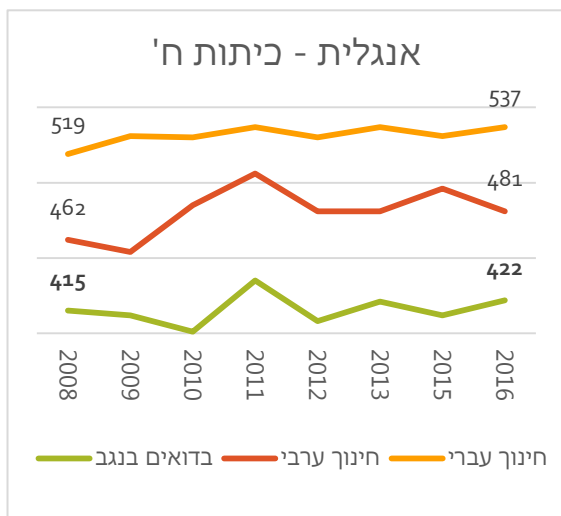
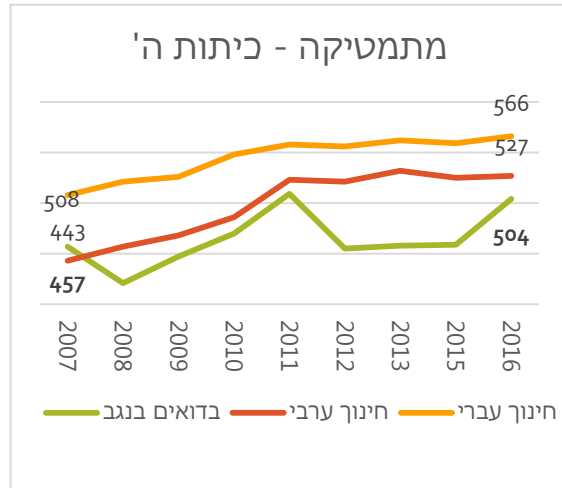
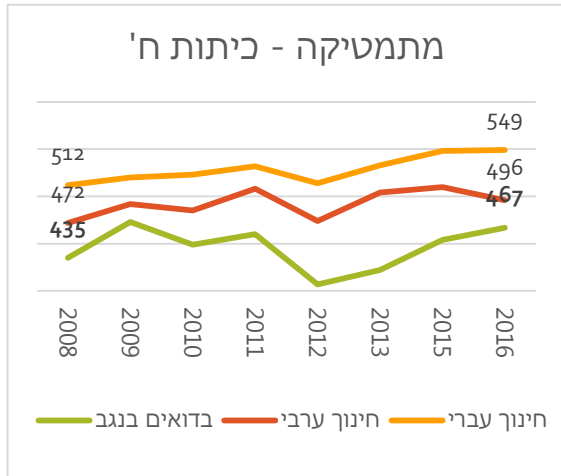
בחינות המיצ"ב במקצועות שפת אם (עברית או ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדעים נערכות בכיתות ה' ו-ח' בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. מאז שנת 2007 – השנה הראשונה שבה מתאפשרת השוואה – יש פער בין הישגי תלמידים בבחינות המיצ"ב בחינוך הבדואי בנגב לבין הישגי תלמידים בחינוך העברי ובחינוך הערבי. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/2016), ניכר צמצום מסוים בפער זה לאחר הרחבה מתמשכת שלו בשנים קודמות, אך ברוב מקצועות הלימוד וברוב שכבות הגיל הישגי התלמידים הבדואים עדיין נמוכים במידה רבה מהישגי תלמידים במגזרים אחרים. פירוט הישגי תלמידים בבחינות המיצ"ב במקצועות השונים בשנים 2007-2016 בתרשימים שלהלן:

תרשים 5: הישגי תלמידים בבחינות המיצ"ב לפי מגזר, 2007-2016



⁶⁵ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), מיצ"ב תשע"ו – דוח הישגים, נובמבר 2016. נתוני החינוך הערבי אינם כוללים את התלמידים הבדואים בנגב.





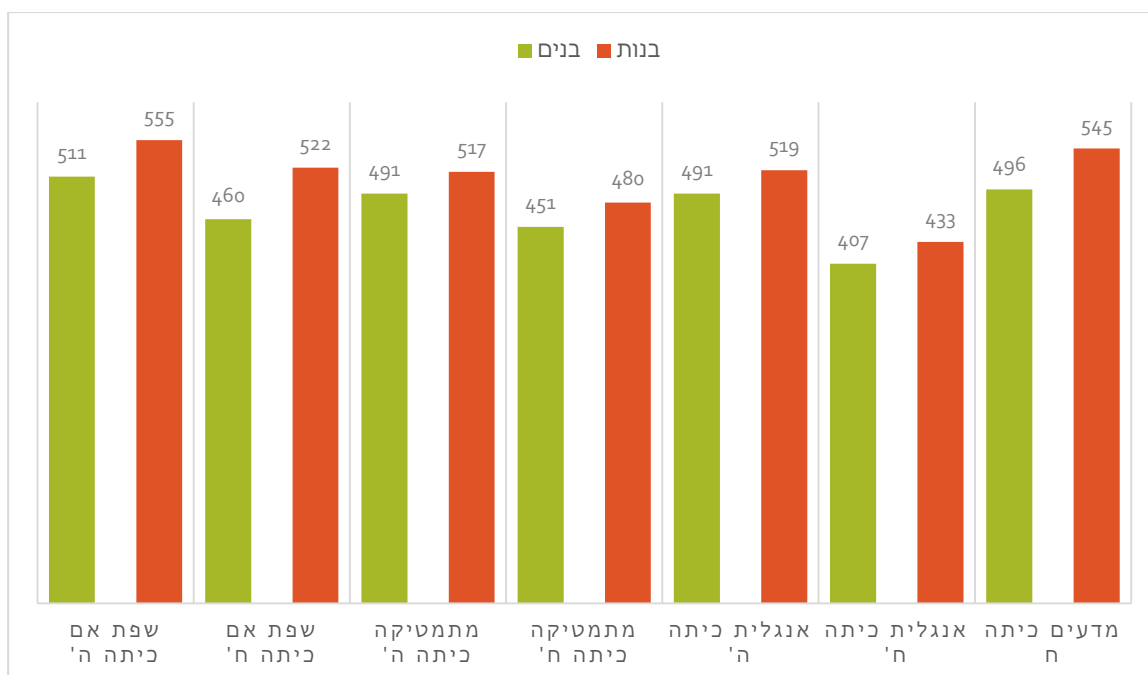
הישגיהן של בנות בחינוך הבדואי בנגב גבוהים מהישגי הבנים בכל המקצועות ובכל שכבות הגיל. בשנת 2016 הפער הממוצע בין הישגי הבנות להישגי הבנים היה כ-38 נקודות. הפער גדל עם העלייה בגיל.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 6: הישגים בבחינות המיצ"ב בחינוך הבדואי בנגב לפי מגדר, תשע"ו (2017/2016)

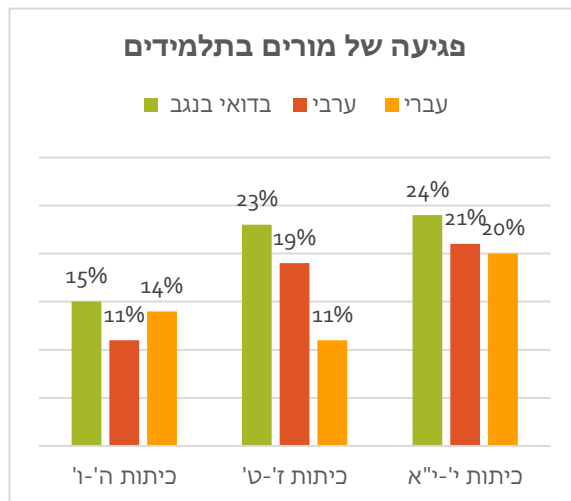
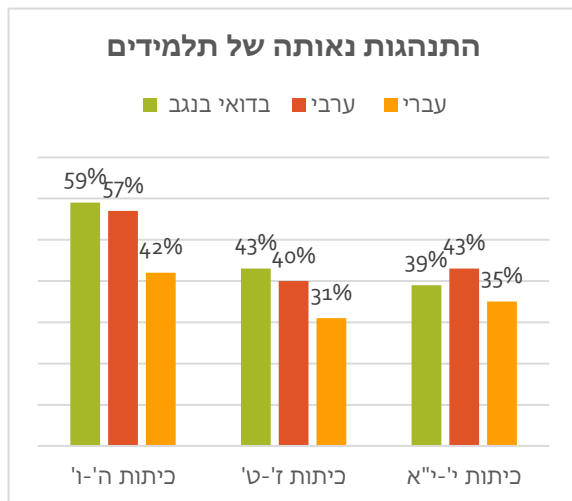
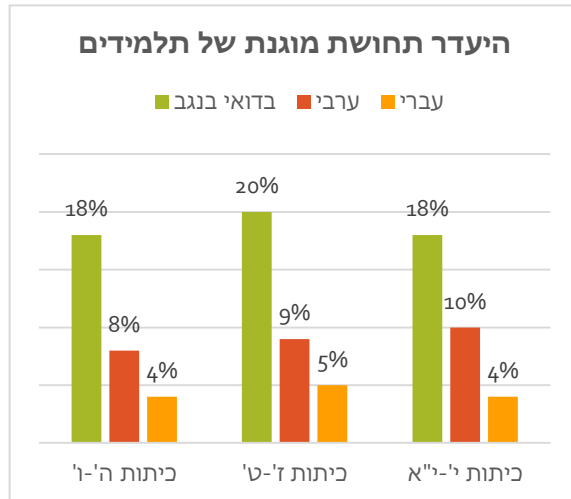
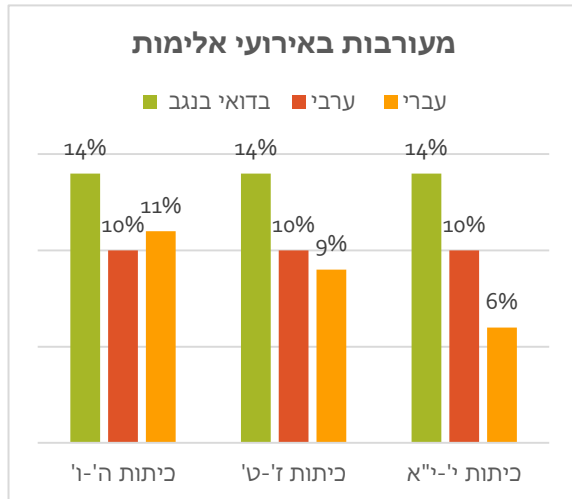


נוסף על כך, סקרי האקלים הבית ספרי הנערכים במסגרת בחינות המיצ"ב מלמדים כי למרות צמצום מסוים בגילויי האלימות בבתי ספר בחינוך הבדואי בנגב בשנים האחרונות, שיעור התלמידים שנחשפת בפניהם אלימות בבתי הספר ושאינם חשים מוגנים בבתי הספר גבוה יותר בחינוך הבדואי בנגב מאשר במגזרים אחרים במערכת החינוך. מנגד, שיעור התלמידים המדווחים על התנהגות נאותה של תלמידים בכיתות בחינוך הבדואי דומה לשיעור זה בחינוך הערבי וגבוה מזה שבחינוך העברי.⁶⁶

תרשים 7: אקלים בית-ספרי לפי מגזר, מיצ"ב תשע"ו (2016/2015)

⁶⁶ הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה), [מיצ"ב תשע"ו – נתוני אקלים וסביבה פדגוגית](#), נובמבר 2016.





6.2. הישגים בבחינות הבגרות

שיעור הניגשים לבגרות מתוך השנתון, שיעור הזכאים לבגרות מתוך השנתון ומתוך הלומדים בכיתה י"ב ושיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות בחינוך הבדואי בנגב נמוכים זה שנים משיעורים אלו בקרב יתר התלמידים בישראל והתלמידים בחינוך הערבי. **בשנים האחרונות עלה שיעור הזכאות לבגרות ביתר האוכלוסייה, אך בחינוך הבדואי שיעור הזכאות עלה בשיעור פחות, במדדים שונים. בעקבות זאת גדלו הפערים בין החינוך הבדואי בנגב לבין מגזרים אחרים. פירוט הנתונים בטבלה**

זן: 67

⁶⁷ נתוני 2007 עד 2014 מובאים מתוך: יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, [התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708](#), מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל; נתוני 2015 ו-2016 מובאים על פי עיבוד מיוחד של נתוני משרד החינוך שנערך על ידי מכון ברוקדייל ונתקבל מיהודית קניג, מכון ברוקדייל, 3 באוקטובר 2017 – [החינוך הערבי ללא מערכת החינוך הבדואית בנגב](#); שאר האוכלוסייה כולל את החינוך העברי ללא החינוך החרדי, החינוך הדרוזי והחינוך הערבי, ללא החינוך הבדואי. בעניין נתוני תשע"ו יש הבדלים מסוימים בין הנתונים שקיבלנו ממשרד החינוך לנתונים שהתקבלו באמצעות מכון ברוקדייל. הפער נובע מכך שמשרד החינוך הביא בחשבון את כלל תלמידי י"ב בחינוך הבדואי (4,184 תלמידים), אך מכון ברוקדייל הציג מידע רק על תלמידים הלומדים בבתי ספר שמגישים את תלמידיהם לבגרות (4,125 תלמידים). מכיוון שיתר השנים בטבלה התבססו על נתונים שהתקבלו ממכון ברוקדייל, השתמשנו בנתונים שלהם גם בכל הקשור לשנת הלימודים תשע"ו. נתוני משרד החינוך לאותה שנה הם



טבלה 9: זכאות לבגרות לפי מגזר, 2007-2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007		
64.3	63.7	57.3	59.2	53.8	55.3	58.7	54.4	62.9	65.6	בדואים בנגב	שיעור ניגשים בכלל השנתון
32.7	32.4	30.3	32.3	27.8	29.7	28.5	27.5	26.6	30.3	בדואים בנגב	שיעור זכאים בכלל השנתון
50.0	50.3	47.8	46.5	44.2	38.9	38.8	34.8	31.3	35.5	חינוך ערבי	
68.5	69.4	65.5	66.2	61.6	58.8	58.8	55.8	53.7	54.3	כלל האוכלוסייה*	
47.2	46.2	47.5	50.3	47.1	48.2	43.6	43.5	36.7	39.8	בדואים בנגב	שיעור זכאים לתעודת בגרות בקרב הלומדים בי"ב
60.3	58.4	59.5	53.6	53.6	49.9	47.7	44.3	41.7	44.7	חינוך ערבי	
73.2	72.6	71.9	69.7	67.7	64.7	63.0	60.9	59.3	59.7	כלל האוכלוסייה*	
31.3	31.3	31.2	32.7	31.8	32.2	30.9	30.6	24.8	25.5	בדואים בנגב	שיעור זכאים לתעודת בגרות אוניברסיטאית בקרב הלומדים בי"ב
48.3	46.5	44.8	43.4	41.5	39.0	38.0	36.4	34.2	36.7	חינוך ערבי	
62.8	61.3	60.2	59.1	57.4	55.3	54.3	52.9	51.9	52.6	כלל האוכלוסייה*	

* ללא חרדים ובדואים

שיעורי הזכאות לבגרות בקרב בנות בחינוך הבדואי בנגב גבוהים משיעורי הזכאות של בנים, אך נמוכים מאלו של בנות במגזרים אחרים.

מערכת "התמונה החינוכית", שהעלה משרד החינוך לאחרונה, מאפשרת להשוות בין יישובי הבדואים בנגב במדדים נוספים הקשורים בהישגים בבחינות הבגרות. הנתונים שהופקו באמצעות המערכת מלמדים אף הם על חולשתם של היישובים הבדואיים בנגב. ברוב היישובים הבדואיים המוכרים, פחות מ-0.5% מן הלומדים בכיתה י"ב זכאים לתעודת בגרות בהצטיינות, כמעט בכולם יש פחות מ-10% מן התלמידים הזכאים לתעודת בגרות ברמה של 5 יחידות לימוד באנגלית (לעומת כ-33% מן התלמידים בממוצע בכלל אוכלוסיית התלמידים) וכ-5% זכאים לתעודת בגרות ברמה של 5 יחידות לימוד במתמטיקה (לעומת כ-11% מכלל האוכלוסייה).⁶⁸

כלהן: שיעור זכאים לבגרות מתוך הלומדים – 46.6%, שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות מהלומדים – 30.9%.

⁶⁸ עיבוד לנתוני מערכת שקיפות בחינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, תאריך כניסה: 11 בספטמבר 2017.



טבלה 10: זכאות לבגרות בהצטיינות וברמה של 4 ו-5 יחידות לימוד באנגלית ובמתמטיקה, ביישובים הבדואים המוכרים, תשע"ו

זכאות לתעודת בגרות הכוללת מתמטיקה			זכאות לתעודת בגרות הכוללת אנגלית			זכאות לבגרות בהצטיינות	
4 ו-5 יח"ל	ברמה של 4 יח"ל	ברמה של 5 יח"ל	4 ו-5 יח"ל	ברמה של 4 יח"ל	ברמה של 5 יח"ל		
28.9%	17.5%	11.4%	55.8%	22.7%	33.1%	7.5%	ממוצע ארצי
31.9%	23.8%	8.1%	52.7%	36.2%	16.5%	2.1%	חורה
15.7%	9.7%	6.0%	31.8%	23.4%	8.4%	2.0%	לקיה
13.9%	11.9%	2.0%	32.4%	28.6%	3.8%	0.8%	רהט
13.8%	8.5%	5.3%	32.1%	24.2%	7.9%	0.6%	שגב שלום
13.3%	12.9%	0.4%	25.5%	19.0%	6.5%	0.4%	אל-קסום
25.9%	20.6%	5.3%	43.4%	34.2%	9.2%	0.4%	כסיפה
11.0%	9.2%	1.8%	17.8%	16.0%	1.8%	0.3%	ערערה בנגב
9.1%	8.2%	0.9%	18.4%	14.1%	4.3%	0.2%	נווה מדבר
11.9%	11.0%	0.9%	26.1%	18.4%	7.7%	0.0%	תל שבע

עם זאת, בבחינת הנתונים בהשוואה בין שנת הלימודים תשע"ד (2014/2013) לתשע"ו (2016/2015) אפשר לראות כי ברוב המדדים והיישובים חלה עלייה מסוימת בשנים אלה. למשל, ברהט גדל שיעור הזכאים לבגרות בהצטיינות מ-0.2% ב-2014 ל-0.8% ב-2016; שיעור הזכאים לבגרות באנגלית ברמה של 5 יחידות לימוד עלה מ-0.7% ל-3.8% ושיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה ברמה של 5 יחידות לימוד עלה מ-1.4% ל-2.0%. לעומת זאת, בתל שבע ירד שיעור הזכאים לבגרות בהצטיינות מ-2% מן הלומדים לאפס, שיעור הזכאים לבגרות באנגלית ובמתמטיקה ברמה של 5 יחידות לימוד קטן במקצת, שיעור הזכאים לבגרות באנגלית ברמה של 4 יחידות לימוד באנגלית ירד מ-26.4% ל-18.4% מן הלומדים, ושיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה ברמה של 5 יחידות לימוד באנגלית ירד מ-12.3% ל-11.0%.

נתונים שהעביר משרד החינוך על מספר התלמידים שנבחנו ברמה מוגברת באנגלית, במתמטיקה ובמקצועות מדעיים אחרים מלמדים כי ברוב המקצועות יש עלייה במספר הנבחנים מדי שנה ובשיעורם מכלל הנבחנים בבחינות בגרות מקרב תלמידי י"ב בחינוך הבדואי בנגב בכל שנה. פירוט הנתונים בטבלה 11:⁶⁹

טבלה 11: שיעור הנבחנים ברמה מוגברת באנגלית, במתמטיקה ובמקצועות מדעיים אחרים (בסוגריים מספר הנבחנים), בקרב תלמידי י"ב בחינוך הבדואי בנגב, תשע"ד-תשע"ו

מקצוע	תשע"ד	תשע"ה	תשע"ו
אנגלית	4.2% (130)	5.0% (174)	7.6% (289)
ביולוגיה	22.8% (702)	22.9% (793)	22.6% (863)
כימיה	6.0% (185)	6.1% (212)	6.8% (260)
מדעי המחשב	1.1% (34)	1.4% (47)	0.9% (33)
מתמטיקה	2.4% (75)	2.3% (81)	3.7% (142)
פיסיקה	2.3% (71)	2.5% (86)	2.4% (93)

⁶⁹ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.



7. נשירת תלמידים ממערכת החינוך בחברה הבדואית בנגב

אחת הבעיות הקשות שמערכת החינוך הבדואי בנגב מתמודדת עימן היא תלמידים רבים שאינם לומדים בבתי ספר. מצב זה נובע מגורמים אחדים, ובהם עוני וקשיי מחייה בסיסית של המשפחות, בשילוב הזדמנויות תעסוקה הפתוחות בפני תלמידים המדרבנות את התלמידים לעזוב את בתי הספר ולסייע בכלכלת המשפחה; קשיים לימודיים הנובעים לעיתים קרובות מהיעדרויות תכופות; מחסור במסגרות לתלמידים חלשים; נטייה של הורים שלא להשאיר את ילדיהם בבתי הספר אם אין להם אופק של תעודת בגרות או רכישת מקצוע; מאפיינים תרבותיים, ובהם התנגדות מצד חלק מן ההורים ללימוד בנותיהם מחוץ ליישוב ובמסגרות מעורבות לבנים ולבנות; היעדר אכיפה של הרשויות המקומיות בתחום של ביקור סדיר.⁷⁰

בפרק זה מובאים נתונים על ילדים בדואים תושבי הנגב שאינם לומדים במסגרות חינוך, בשני היבטים: האחד, שיעור למידה, כלומר בחינת שיעור הילדים בגילאים שונים שרשומים למוסדות החינוך בכלל אוכלוסיית הילדים הבדואים תושבי הנגב, והאחר, נשירת תלמידים, כלומר עזיבת תלמידים שהיו רשומים ללימודים במסגרת חינוך מוכרת ואינם רשומים בה עוד במעבר בין שנת לימודים אחת לשנה שאחריה. נדגיש כי בשני היבטים איננו עוסקים בתופעה של נשירה סמויה, שבה תלמידים רשומים ללימודים מבחינה פורמלית אך השתתפותם בלימודים אינה סדירה והם עלולים להגיע למצב של ניתוק או עזיבה של מסגרת החינוך לגמרי.⁷¹

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את שיעורי הלמידה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בגיל חינוך חובה (בני 3-17). הנתונים שנתקבלו מעידים כי כ-11% מכלל הילדים המתגוררים בנגב (11,582 ילדים) לא למדו בשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) במסגרות חינוך בפקוח משרד החינוך: 5,355 ילדים בגיל גן, 677 ילדים בגיל בית ספר יסודי, 927 ילדים בגיל חטיבת ביניים ו-4,623 תלמידים בגיל תיכון. שיעור הלמידה בגנים באותה שנה היה מ-644 תלמידים ל-1,000 נפש בגיל 3, 800 תלמידים ל-1,000 נפש בגיל 4 ו-892 תלמידים ל-1,000 נפש בגיל 5. בגילי החינוך היסודי וחטיבת הביניים שיעור הלמידה קרוב ל-100%, אך מגיל 14 הוא יורד בהדרגה מ-927 תלמידים ל-1,000 נפש בגיל 14 ל-707 תלמידים ל-1,000 נפש בגיל 17. פירוט הנתונים לפי שכבות גיל בתרשים זה:⁷²

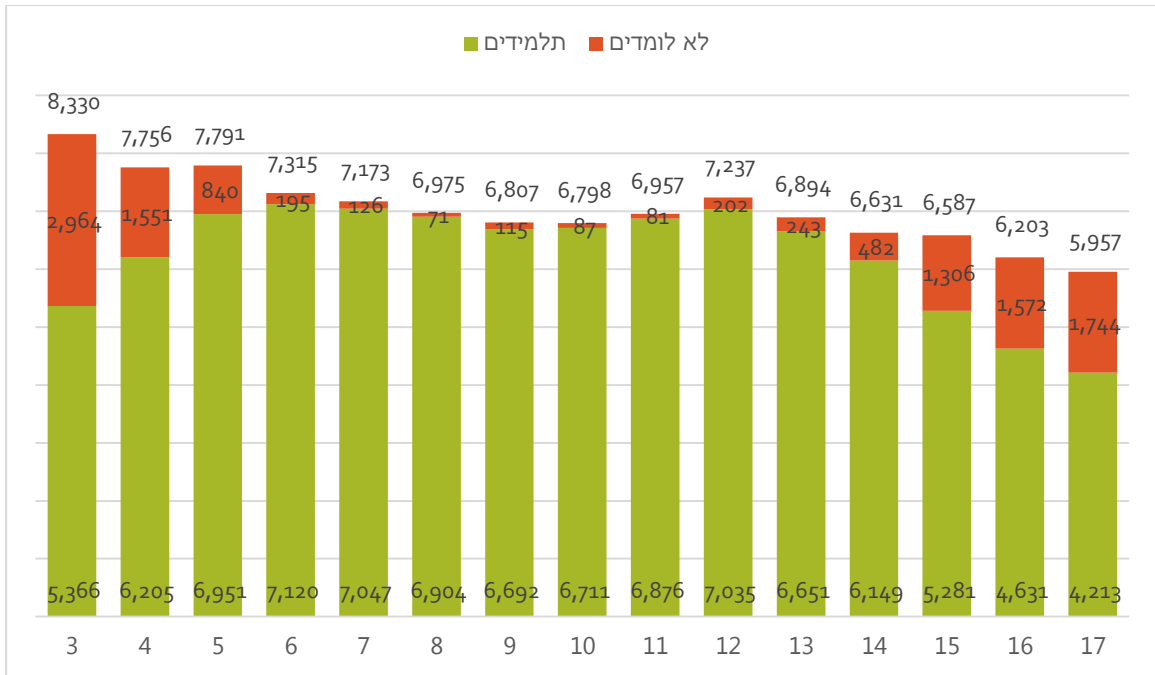
⁷⁰ יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, [התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708](#), מכון מאיר-רס-גיוינט-ברוקדייל.

⁷¹ להרחבה על תופעת הנשירה הסמויה ראו: אסף ויינגר, [נשירה סמויה וביקורים לא סדירים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2014.

⁷² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אוכלוסייה בגילאי 3 עד 17 ותלמידים במגזר הבדואי בנגב – תשע"ב-תשע"ו](#), עיבוד מיוחד עבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בספטמבר 2017. נתונים נכללים תלמידים במוסדות הנתונים בפקוח משרד החינוך בלבד.

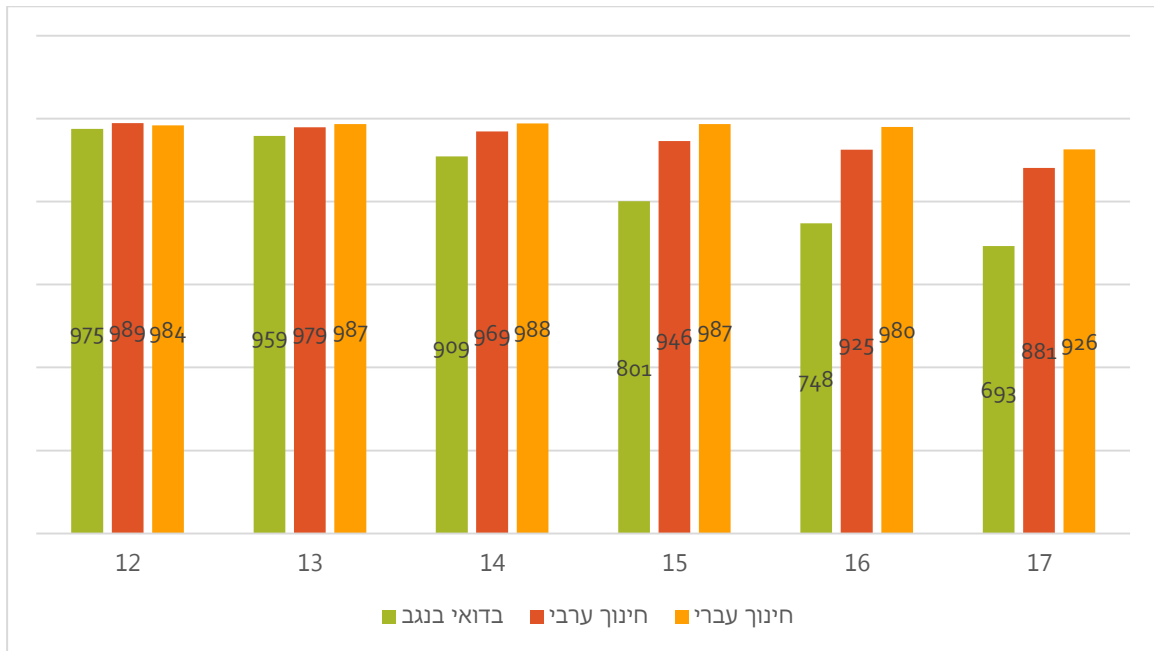


תרשים 8: שיעורי למידה באוכלוסייה הבדואית בנגב לפי גיל, 2016



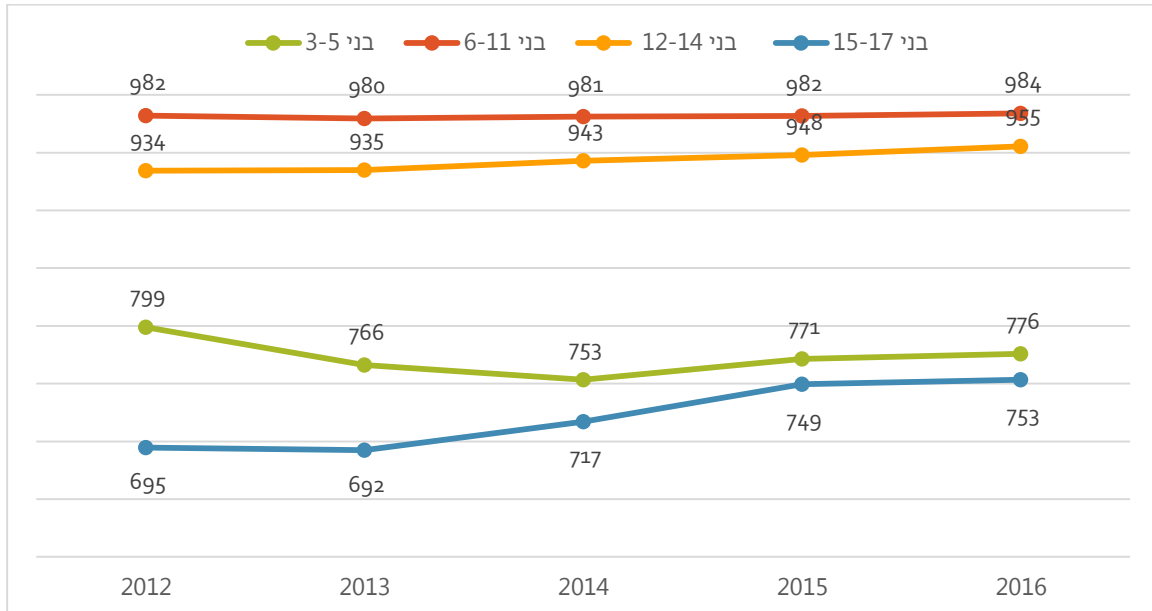
השוואה לנתונים על שיעורי למידה בחינוך הערבי ובמערכת החינוך בכלל, בשנת הלימודים תשע"ה (-2015) – השנה האחרונה שעליה התפרסמו נתונים מלאים בנושא זה – מעידה כי בעוד בחינוך היסודי שיעורי הלמידה בחינוך הבדואי בנגב קרובים ל-100% ודומים לשיעורי הלמידה בחינוך העברי והערבי, בחינוך העל-יסודי יש פער גדל והולך בין שיעורי הלמידה בחינוך הבדואי בנגב לשיעורי הלמידה במגזרים אחרים, כפי שעולה מתרשים זה:

תרשים 9: שיעורי למידה ל-1,000 נפש לפי מגזר, 2015



בחינת הנתונים לאורך זמן מעידה כי מאז שנת הלימודים תשע"ג ניכרת עלייה מסוימת בשיעור הלמידה בחינוך הבדואי בנגב, במיוחד בקרב תלמידים בני 15-17. בקרב ילדים בני שלוש עד חמש יש עלייה בשיעור הלמידה מאז שנת 2014, לאחר ירידה בשיעור זה בשנים קודמות.⁷³

תרשים 10: שיעורי למידה ל-1,000 נפש לפי קבוצת גיל באוכלוסייה הבדואית בנגב, 2012-2016



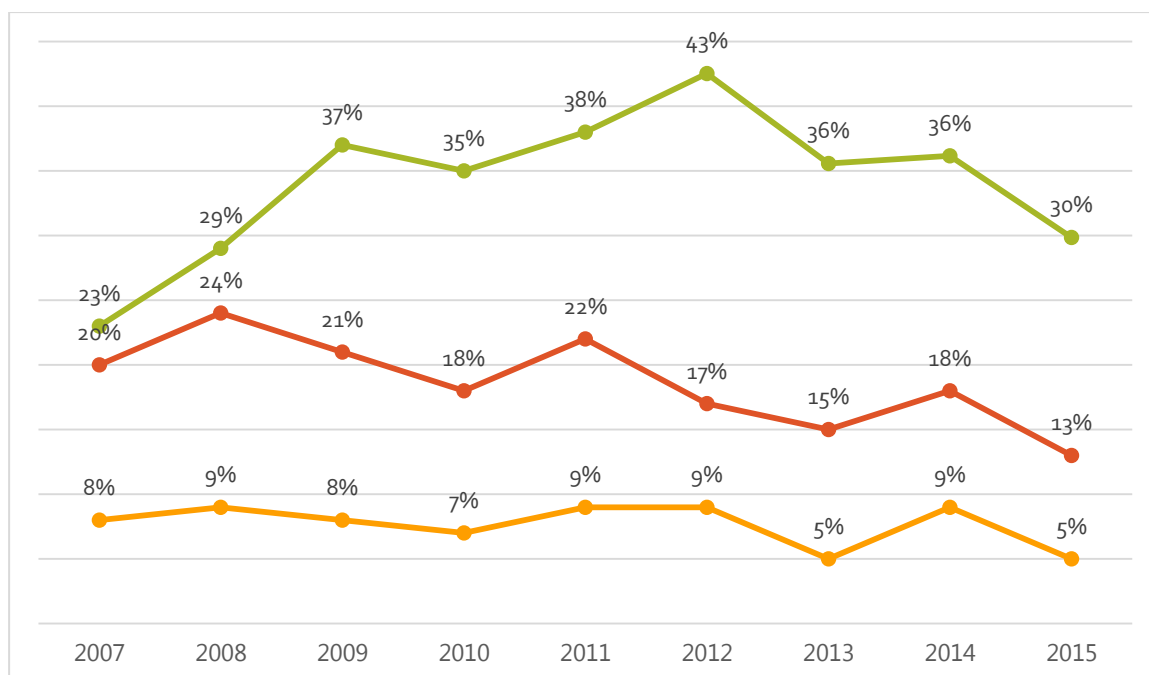
בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, שיעור הנשירה המצטבר של בני 17 בשנתון (מספר בני ה-17 שאינם לומדים במוסדות שבפיקוח משרד החינוך) מתוך כלל בני ה-17 גבוה במידה ניכרת בהשוואה לחינוך הערבי ולכלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים). פער זה נשמר לאורך שנים אך קטן בשנים האחרונות. בשנים 2007-2012 גדל במידה ניכרת שיעור הנשירה המצטברת, אך מאז אותה שנה הוא הולך ומצטמצם. הנתונים מוצגים בתרשים זה:⁷⁴

⁷³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעורי למידה ל-1,000 נפש לפי קבוצת גיל במגזר הבדואי בנגב תשע"ב-תשע"ו, עיבוד מיוחד בעבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בספטמבר 2017. הנתונים מתייחסים לתלמידים במוסדות בפיקוח משרד החינוך בלבד.

⁷⁴ נתוני 2007-2011 מתוך יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג [התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708](#), מכון מאיר-גיונט-ברוקדייל; נתוני 2015-2012 מתוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף פיתוח כלכלי חברתי-החברה הבדואית בנגב, [משרד החינוך – תוכניות פדגוגיות](#), נתקבל על ידי ירקית אלקיים, לשכת המשנה למנכ"ל, משרד החינוך, 2 באוקטובר 2017. הנתונים על כלל האוכלוסייה אינם כוללים בדואים בנגב וחרדים. כאמור, הנתונים אינם כוללים תלמידים שהחלו ללמוד במוסדות בפיקוח משרד הכלכלה; על פי נתוני מכון ברוקדייל, בשנת תשע"ו למדו בהם כ-250 תלמידים בדואים תושבי הנגב.



תרשים 11: שיעור הנושרים בשנתון גיל 17 לפי מגזר, 2007-2015



כפי שהראינו למעלה, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 שיעור בני ה-17 שאינם לומדים במסגרות חינוך הנתונות בפיקוח משרד החינוך ירד עוד במעט, ל-29.3% מכלל שנתון בני ה-17.

מעקב אחרי קבוצת תלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' עד כיתה י"ב, שערכו חוקרים במכון ברוקדייל בשנת 2016, מעיד כי עיקר הנשירה הוא במעבר בין חטיבת הביניים לחטיבה העליונה בכיתה ט'. כמו כן, הנשירה בקרב בנים רבה יותר בקרב בדואים בנגב, כלומר בנות בדואיות בנגב נושרות בשיעור נמוך יותר מהבנים, אך בשיעור גבוה יותר מבנות באוכלוסיות אחרות.⁷⁵

תרשים 12: שיעור הנושרים מקרב תלמידים שהחלו ללמוד בכיתה ז' בשנת 2010

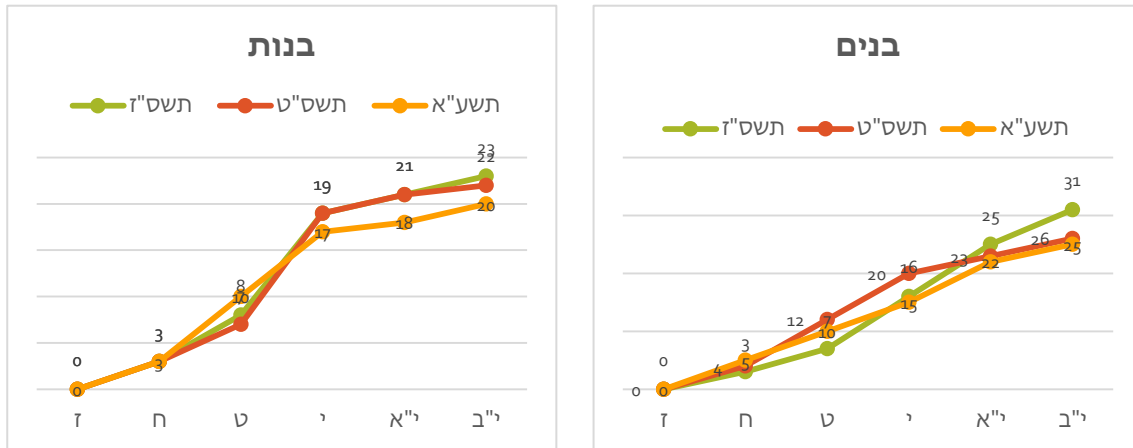


⁷⁵ יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708, מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל.



נתוני מעקב אחרי שלוש קבוצות של תלמידים בדואים בדרום, שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א והגיעו לכיתה י"ב בשנים תשע"ב, תשע"ד ותשע"ו, בהתאמה, מעידים אף הם על הצמצום בנשירת תלמידים בדואים בנגב בשנים האחרונות, במיוחד בקרב בנים, בחטיבה העליונה ובמעבר בין כיתה ט' ל-י". כפי שמוצג בתרשים זה:⁷⁶

תרשים 13: שיעור הנושרים מקרב תלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א



פילוח נתונים על נשירה מבתי ספר ביישובים הבדואיים בנגב במעבר משנת לימודים אחת לשנה שאחריה, מעיד על פערים ניכרים בשיעור הנושרים בחינוך העל-יסודי ברשויות שונות. שיעורי הנשירה הגבוהים ביותר בשנת תשע"ו נמצאו ברהט, שגב שלום, המועצה האזורית אל-קסום ונווה מדבר.⁷⁷

טבלה 12: נשירת תלמידים ביישובים הבדואיים בנגב, תשע"ד (2013/2014) – תשע"ו (2015/2016)

רשות	2014	2015	2015
אל-קסום	4.2%	4.3%	4.5%
חורה	3.3%	2.6%	3.7%
כסיפה	1.4%	2.3%	2.7%
לקיה	1.9%	3.1%	1.8%
נווה מדבר	5.8%	4.4%	4.3%
ערערה בנגב	2.9%	3.4%	2.4%
רהט	3.6%	3.6%	5.4%
שגב שלום	3.5%	3.8%	4.8%
תל שבע	2.2%	1.6%	2.1%

חלק מן התלמידים שעזבו את מערכת החינוך נרשמו למסגרות לימוד חלופיות. בכל הקשור לחינוך הבדואי בנגב מדובר במסגרות להכשרה מקצועית לנוער של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפיקה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על שיעור התלמידים שנשרו ממסגרות חינוך שבפיקוח משרד החינוך, ולא עברו ללמוד במסגרת חינוך אחרת. נתונים

⁷⁶ עיבוד מיוחד של נתוני משרד החינוך על ידי מכון ברוקדייל, נתקבל מיהודית קינג, מכון ברוקדייל, 3 באוקטובר 2017.
⁷⁷ עיבוד לנתוני מערכת שקיפות בחינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, תאריך כניסה: 11 בספטמבר 2017. תלמיד נושר הוא מי שהיה רשום כלומד בבית הספר (לפי סמל מוסד) בשנה הנבדקת, אולם בשנה העוקבת כבר אינו רשום ליום מוסד חינוכי (כולל מוסדות בפיקוח משרד הכלכלה ומשרד הדתות). בנתון נכללים כלל התלמידים הגרים ברשות, לרבות אלו הלומדים במוסדות חינוך מחוץ לרשות.



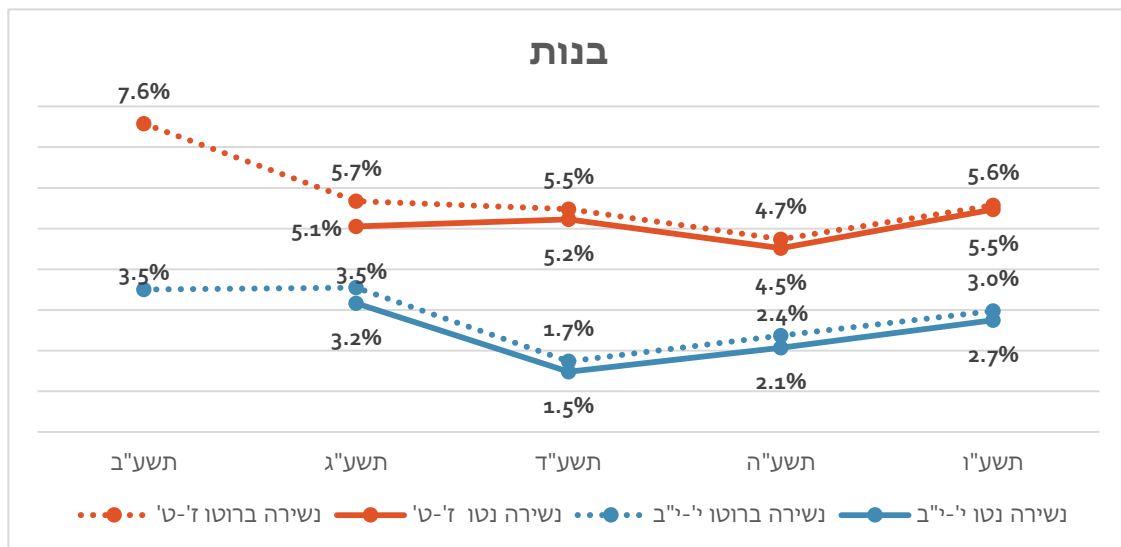
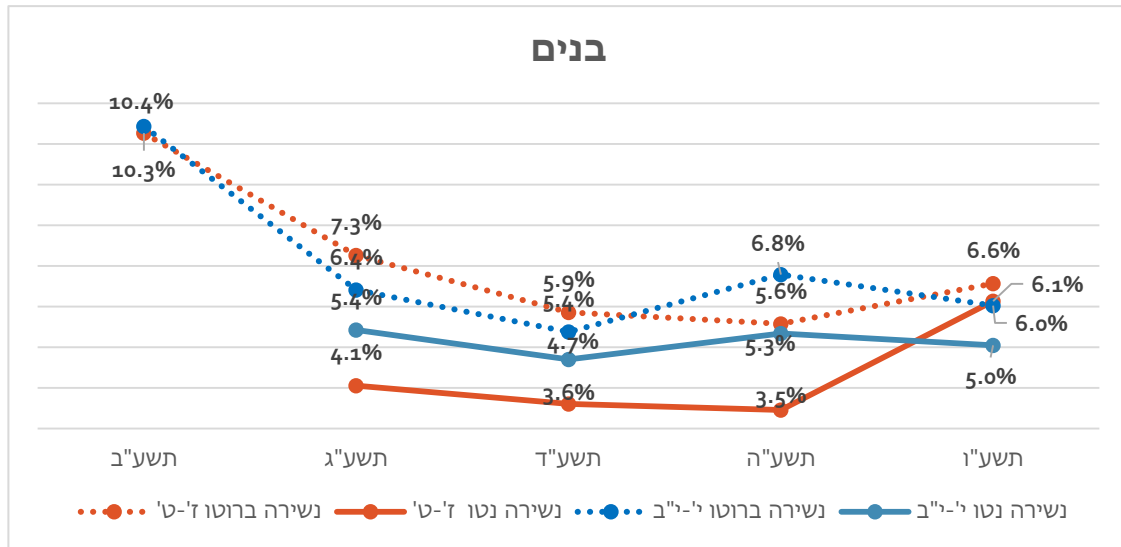
אלה מלמדים על כך שבשנת הלימודים תשע"ו ובמעבר לשנת הלימודים תשע"ז עזבו את בתי הספר העל-יסודיים ביישובים הבדואים בנגב 1,806 תלמידים, ובהם 1,182 תלמידי כיתות ז'-ט' ו-624 תלמידי כיתות י'-י"ב, שהם כ-5.4% מן הלומדים בבתי הספר העל-יסודיים באותה שנה. 1,066 תלמידים נושרים (כ-59%), הם בנים.

מבין התלמידים שעזבו את בתי הספר שבפיקוח משרד החינוך, 1,670 לא השתלבו במסגרת לימודים חלופית. בבחינת הנתונים לאורך זמן, אפשר לראות כי **שיעור הנשירה "ברוטו"** (שיעור התלמידים שעזבו את בית הספר במהלך שנת לימודים מסוימת או במעבר לשנת הלימודים שאחריה), מתוך כלל התלמידים בחינוך הבדואי בנגב, עלה במקצת בשנה או בשנתיים האחרונות. עלייה זו חלה לאחר הירידה שהייתה בשנים קודמות. **שיעור הנשירה "נטו"** (שיעור התלמידים שעזבו את בתי הספר שבפיקוח משרד החינוך ולא נרשמו למסגרת לימודים חלופית) עלה בשנת 2016 לעומת שנים קודמות, במיוחד בקרב בנים בחטיבת הביניים. פירוט הנתונים מובא בתרשים 78⁷⁸:

⁷⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים על נשירת תלמידים בדואיים המתגוררים במחוז הדרום מכיתות ז'-י"ב מבתי הדפ"ר שבפיקוח משרד החינוך, ומעבר למסגרות לימוד חלופיות במהלך שנה"ל תשע"ב-תשע"ו ובמעבר לשנים הבאות לפי מין, עיבוד מיוחד שבוצע לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2017.



תרשים 14: תלמידים בחינוך הבדואי בנגב שנשרו במהלך שנת הלימודים או במעבר לשנת הלימודים שאחריה לפי מגדר, תשע"ג-תשע"ו (2012/2013-2015/2016)



8. החלטות ממשלה בקשר לחינוך בחברה הבדואית בנגב ויישומן

מאז שנת 2000 התקבלו החלטות ממשלה אחדות העוסקות בהיבטים שונים של הטיפול בחברה הבדואית בנגב, לרבות הסדרת ההתיישבות, תשתיות, ביטחון, פנים, חינוך ורווחה. בשנת 2005 טופל החינוך בחברה הבדואית בנגב במסגרת פרק החינוך בתוכנית לאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב, שנתקבלה כחלטת ממשלה בנובמבר 2005.⁷⁹ מאז שנת 2011 פועלת בחברה הבדואית בנגב תוכנית חומש שהארכה לחמש שנים נוספות, תוך ניסוח מחדש והגדלת התקצוב המיועד לתוכנית בשנת 2017. להלן נפרט על תוכנית החומש לחברה הבדואית בנגב, בהתמקדות בתחום החינוך.

⁷⁹ החלטה מס' 4415 של הממשלה, תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, 20 בנובמבר 2005.



8.1. תוכנית החומש לשנים 2012-2016

בספטמבר 2011 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3708 בדבר תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. בהחלטה מוצגת תוכנית חומש לשנים 2012-2016 להשגת המטרות האלה: קידום מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות וחיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות של האוכלוסייה הבדואית. נקבע כי לשם השגת מטרות אלה יושם דגש על השקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה.

התקציב הכולל של התוכנית עמד על 1.263 מיליארד ש"ח בין 2012 ל-2016 – כ-250 מיליון ש"ח בכל שנה. 377.23 מיליון ש"ח מן התקציב הוקצו מתוך תקציבי המשרדים השונים המעורבים בתוכנית, וכ-860.8 מיליון ש"ח הוקצו כתקציב תוספתי. 124.4 מיליון ש"ח מתקציב זה הוקצו לפעילויות בתחום החינוך.⁸⁰ נקבע שמטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, שהיה באותה עת שייך למשרד ראש הממשלה, יהיה האחראי למעקב ולבקרה אחר יישום התוכנית, אך בשנת 2014 עבר תחום הפעולה של הפיתוח הכלכלי-חברתי ושל הסדרת התיישבות הבדואים בנגב למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.⁸¹

בפרק בהחלטת הממשלה מס' 3708 העוסק בקידום ההשכלה פורטו שישה תחומים:

1. תוכנית לשיפור הישגים לימודיים, לצמצום פערים, להרחבת ההתמדה בלימודים ולהשלמת בגרויות – הפעלת תוכניות לצמצום הנשירה, שעות תגבור לתלמידים מתקשים, השלמת בגרויות לנבחני משנה, אבחון ואיתור לקויות ולמידה וליווי תלמידים מאובחנים;
2. שדרוג מערכת החינוך הטכנולוגי-מדעי והקמת חטיבה על-תיכונית ללימודים טכנולוגיים – הרחבת היקף הפעלתן של תוכניות ללימודים טכנולוגיים ולימודים לתעודת בגרות, פתיחת מסלולי המשך לכיתות י"ג-י"ד, שדרוג מעבדות טכנולוגיות, פתיחת מגמות טכנולוגיות בהלימה לצורכי המשק והכלכלה והרחבת פרויקטים ותוכניות לשילוב תלמידים בתעשייה;
3. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות – הפעלת מרכזים ותוכניות לתלמידים מצטיינים ולעידוד המצוינות;
4. חינוך לקריירה – הפעלת תוכנית לתלמידי כיתות י"ב המתמקדת בהכנת התלמידים לקראת שילוב באקדמיה ובתעסוקה;
5. השלמת השכלה למבוגרים – הפעלת מגוון תוכניות להשלמת השכלה למבוגרים ובייחוד לנשים, מרמת טרום-יסודי ועד להשלמת תעודת בגרות.
6. הרחבת הפעילות בחינוך הבלתי-פורמלי – תקצוב פעילות בתחום החינוך הבלתי-פורמלי והפעלת תוכנית להשלמת השכלה לנוער מנותק.

בסך הכול הוקצו לתוכניות בתחום החינוך כ-124.4 מיליון ש"ח: כ-30 מיליון ש"ח מתקציבי משרד החינוך וכ-95 מיליון ש"ח כתוספת לתקציב המשרד. התקציב השנתי של התוכנית היה כ-21 מיליון ש"ח ב-2012 וכ-27.4 מיליון ש"ח ב-2016; כ-16 מיליון עד כ-21 מיליון מתקציב זה ניתנו כתוספת לתקציב המשרד בכל שנה. חלקו הגדול של התקציב שיועד לתוכנית הוקצה לצמצום פערים ולחינוך בלתי פורמלי. תקציבים

⁸⁰ החלטה מס' 3708 של הממשלה, [תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית](#) 11 בספטמבר 2011.
⁸¹ החלטה מס' 1146 של הממשלה, [העברת שטח הפעולה: הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר](#), 5 בינואר 2014.



מצומצמים יותר הוקצו לחינוך מדעי-טכנולוגי, השלמת השכלה למבוגרים, קידום המצוינות וחינוך לקריירה. פירוט תקציבי התוכנית כפי שהוצגו בהחלטת הממשלה בטבלה זו:⁸²

טבלה 13: תקציב לקידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לפי תוכנית החומש 2012-2016 (במיליוני ש"ח)

סה"כ	2016	2015	2014	2013	2012	
40.37	9.77	9.24	8.18	7.12	6.06	שיפור הישגים לימודיים וצמצום פערים
18.6	4.19	4.29	3.84	3.47	2.81	חינוך מדעי-טכנולוגי
9.49	2.23	2.23	2.42	1.68	0.93	קידום המצוינות
4.65	0.93	0.93	0.93	0.93	0.93	חינוך לקריירה
11	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	השלמת השכלה למבוגרים
40.25	8.05	8.05	8.05	8.05	8.05	חינוך בלתי פורמלי
124.36	27.37	26.94	25.62	23.45	20.98	סה"כ

בתקציב התוכנית לא הוקצו אפוא תקציבים לבינוי כיתות גן וכיתות לימוד בבתי ספר. בהחלטה נכתב כי הקמת כיתות גן וכיתות בית ספר תהיה על פי תוכנית החומש המתוכננת לנושא זה לשנים 2012-2016, שתגיע לאישור הממשלה בהחלטה נפרדת. עם זאת, בשל סיום כהונת הממשלה בסוף שנת 2012, לא התקבלה תוכנית חומש לבניית כיתות לימוד באותן שנים.⁸³

על פי דוח סיכום התוכנית, שהוכן על ידי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, הופעלו במסגרתה תוכניות ויוזמות שונות ובהן תוכנית לרכישת מיומנויות הקריאה והכתיבה לתלמידי כיתות א' ו-ב'; שעות תגבור בכל שכבות הגיל מגן הילדים עד כיתה י"ב; איתור ואבחון של תלמידים עם לקויות למידה; תוכניות למניעת נשירה; הפעלת תוכניות להגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות; פתיחת מגמות לימוד בחינוך הטכנולוגי; מסלולי שילוב תלמידים בתעשייה וקיום השתלמויות; ימי עיון למורים והדרכה למורים במקצועות הטכנולוגיים; הקמת מרכזי מצוינות, הפעלת תוכנית חינוך לקריירה בבתי ספר תיכוניים; הקמת יחידות נוער ברשויות המקומיות; הקמת תנועות נוער, קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית, קבוצות ייצוגיות בתחומי אומנות וסבסוד קייטנות ופעילות למניעת שוטטות.

נתוני מימוש התקציב מעידים על ניצול כלל התקציב שהוקצה לתוכנית בשנים 2012-2016 – 124.39 מיליון ש"ח, כ-89 מיליון ש"ח מתקציב זה הועברו בפועל לפעילויות וכ-35 מיליון ש"ח נוספים מיועדים ליתרת התחייבויות של התוכנית.⁸⁴

את יישום התוכנית ליווה מחקר הערכה של מכון ברוקדייל. בדוח סיכום המחקר בנושא חינוך מפורטות היוזמות והפעילויות בתחום החינוך שהופעלו במסגרת התוכנית. החוקרים מנו הישגים בולטים רבים של התוכנית ובהם הפעלת תוכניות חדשות בתחום מניעת נשירה, שיפור הישגי תלמידים וצמצום פערים ועוד; שיפור תוכניות ותיקות והרחבת היקף המשתתפים בהן; התמקצעות צוותי הוראה בבתי ספר בתחומי שונים; הגברת מודעות הקהילה להיבטים השונים של החינוך; יצירת שותפויות ואיגום משאבים ברמה הארצית והמקומית.

⁸² החלטה מס' 3708 של הממשלה, [תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית](#), 11 בספטמבר 2011.
⁸³ להרחבה ראו: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח תקצוב כיתות לימוד על-ידי משרד החינוך בשנים 2010 עד 2016](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2017.

⁸⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף פיתוח כלכלי-חברתי-החברה הבדואית בנגב, [התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב \(החלטת ממשלה מס' 3708\)](#): ביצוע מול תכנון בשנת 2016, 15 במאי 2017.



עם זאת, הוזכרו גם קשיים ואתגרים שהקשו על פעילותה, ובהם חוסר נגישות של הפעילויות לתלמידים הנזקקים להן ובעייתיות בהסעות; מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים מתאימים; חוסר תיאום בין משרדי ממשלה המפעילים תוכניות לאותה אוכלוסיית יעד ואף בתוך אותו משרד ממשלתי עצמו; קשיים בגיוס כוח אדם איכותי ומקצועי קבוע; גיוס מורים למקצועות הטכנולוגיה ולתלמידים מצטיינים; קשיי תקציב שמנעו הרחבה של חלק מן התוכניות; חולשת הרשויות המקומיות.

נוסף על כך, בדוח נמנו אתגרים הנובעים ממאפיינים חברתיים-תרבותיים ייחודיים לבדואים, למשל: התנגדות הורים להשתתפות בפעילויות מעורבות של בנים ובנות; התנגדות לאבחוני לקויות למידה וחוסר הערכה לתחומי חינוך שאינם בהכרח הישגיים (כגון חינוך בלתי פורמלי וחינוך לקריירה) הן בקרב הורים והן בקרב צוותי הוראה.

החוקרים העלו כמה כיווני פעולה עתידיים, ובהם התאמת המסגרות למגבלות התרבותיות המוטלות על בנות כדי לקדם השכלת נשים ולהעצים את כישוריהן לשם השתלבות בשוק העבודה; חיזוק שיתוף ההורים בתהליך החינוכי; הגברת התיאום בין משרדי הממשלה המופקדים על יישום התוכנית; התאמת מועדי ההסעות לפעילויות החינוכיות שמחוץ לתוכנית הלימודים הרגילה כדי שמספר תלמידים והורים מרבי יוכל להשתתף בהן; חיזוק לימוד העברית; הגברת המאמץ החינוכי בגיל הרך; העלאת רמת כוח האדם הקשור להפעלת התוכניות – הן בחינוך הפורמלי והן בחינוך הבלתי-פורמלי; שיתוף מנהלי בתי הספר וצוותי ההוראה הבכירים בשלבי התכנון של העשייה החינוכית ועריכת מעקב ומחקר לצורך הערכת התוכנית.⁸⁵

8.2 תוכנית החומש לשנים 2017-2021⁸⁶

בראשית שנת 2017 קיבלה הממשלה את החלטת הממשלה מס' 2397, "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021". נקבע כי משרד החקלאות ופיתוח הכפר הוא הגורם הממשלתי האחראי ליישום התוכנית וכי תוקם ועדת היגוי עליונה לתוכנית בהשתתפות מנכ"ל המשרדים השותפים בה או נציגים מטעמם, שתאשר את תוכניות העבודה של המשרדים, תעקוב אחר יישומן ותפעל להסיר חסמים המונעים את המשך יישום התוכנית או מעכבים אותה.

מטרות התוכנית כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה הן שיפור משמעותי במצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, תוך חתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זאת לכלל אוכלוסיית המדינה; חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן בהיבט המינהלי והארגוני ושיפור השירות לאזרח; שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה הישראלית; ביסוס היישובים הבדואיים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי, לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים. לשם כך הוגדרו ארבעה תחומי ליבה עיקריים שבהם תפעל התוכנית, ונקבעו יעדי תוצאה כמותיים ומדידים: **חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים**, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת הרשויות המקומיות.

התקציב הכולל של תוכנית החומש הוא 3.03 מיליארד ש"ח לחמש שנים, מתוכו כ-1.14 מיליארד לחינוך ושירותים חברתיים, 339 מיליון ש"ח לקידום תעסוקה, 760 מיליון ש"ח לתשתיות ו-788 מיליון להעצמת הרשות המקומית. המקור לכ-45% מתקציב התוכנית בחלקה היחסי של האוכלוסייה הבדואית בהחלטת

⁸⁵ יונתן אייל, סוזן חסן, מוריה פרנקל ויהודית קניג, [התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708](#), מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

⁸⁶ החלטה מס' 2397 של הממשלה, [תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021](#), 12 בפברואר 2017.



הממשלה מס' 922 – פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, שנתקבלה ב-30 בדצמבר 2015;⁸⁷ לכ-4.5% ממנה – תקציבי המשרדים, ולכ-50.5% – 1.53 מיליארד ש"ח בתקציב תוספתי שמיועד לתוכנית זאת.⁸⁸

פרק החינוך בהחלטה המתייחס למערכת החינוך לילדים ולבני נוער עוסק בארבעה תחומים עיקריים:

1. תוכניות חינוך שעיקרן מניעת נשירה, שיפור הישגים, שיפור איכות ההוראה, שיפור איכות הלמידה, טיפוח המצוינות של תלמידים בחברה הבדואית בנגב, התמודדות עם אלימות ועידוד בוגרי התיכון הבדואים ללמוד במוסדות אקדמיים ישראלים.
2. מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי-פורמלי.
3. השלמת פערים מבחינת מבני חינוך ביישובים הבדואיים בנגב, לשם השוואת תנאי הלימודים הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך, ובכלל זה: בינוי כיתות חדשות, בינוי גני ילדים, שיפוץ מוסדות חינוך, חידוש מבנים, התאמות להנגשה, תשתיות בית ספריות והצטיידות ובנייה של שני מרכזים לפיתוח סגלי הוראה.
4. הכשרת מורים מקרב החברה הבדואית בנגב.

התקציב הכולל שהוקצה לתחומי פעולה אלה הוא 757 מיליון ש"ח לחמש שנים. כ-44% מן התקציב מוקצה לתוכניות חינוכיות, 34% – לבינוי כיתות, 15.6% – לחינוך בלתי פורמלי ו-6.2% – לתוכניות להכשרת מורים ולקידום שיפור ההוראה, על פי הפירוט הזה:⁸⁹

טבלה 14: תקצוב תחומי החינוך וההשכלה במסגרת החלטת ממשלה 2397

סה"כ	החלטה 922	תוספתי	
332	220	112	תוכניות חינוכיות בבתי הספר
118	98	20	חינוך בלתי פורמלי
47	47		תוכנית לקידום שיפור ההוראה
260		260	בינוי כיתות
757	365	392	סה"כ

כ-52% מתקציב זה הוא תקציב תוספתי שהוקצה לצורך התוכנית וכ-48% – תקציב שיוקצה לאוכלוסייה הבדואית בנגב כחלקה מן המקורות המיועדים להחלטה מס' 922.

נקבע כי על משרד החינוך לקבוע יעדי תוצאה ברורים ומוסכמים שיביאו לידי ביטוי את יעדי התוכנית, ובכלל זה צמצום הפערים בתחומי החינוך בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל החברה הישראלית בארבעה תחומים:

- א. הפחתת שיעורי הנשירה של תלמידי תיכון השייכים לאוכלוסייה הבדואית בנגב;
- ב. העלאת הזכאות לבגרות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב;

⁸⁷ החלטה מס' 922 של הממשלה, [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#), 30 בדצמבר 2015. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "תוכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי ביישובי הבדואים בנגב", מצגת.

⁸⁹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "תוכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי ביישובי הבדואים בנגב", מצגת. כ-55 מיליון ש"ח נוספים הוקצו לשילובם של צעירים מקרב החברה הבדואית בנגב בתחומי ההשכלה הגבוהה, במסגרת תוכנית החומש למערכת ההשכלה הגבוהה.



ג. צמצום הפערים בציוני המיצ"ב בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל החברה הישראלית ;

ד. שיפור איכות ההוראה.

על המשרד לפרסם את היעדים באתר האינטרנט שלו, לבחון את השגתם מדי שנה ולשנה ולבחון אותם בתום התוכנית.

לצורך יישום התוכנית נדרש משרד החינוך, בתיאום עם משרד האוצר ומשרד החקלאות, לגבש תוך 100 ימים תוכנית לצמצום הפערים ושיפור ההישגים בלימודיים של ילדים ובני נוער באוכלוסייה הבדואית בנגב בדגש מיוחד על השקעה במצוינות, חינוך הגיל הרך, קידום החינוך הבלתי-פורמלי, חינוך טכנולוגי, התמודדות עם נוער בסיכון, הכנה להשתלבות בשוק התעסוקה וחיזוק השילוב בחיי החברה בישראל. נקבע כי על התוכנית לכלול מענה פרטני לכל רשות מקומית שבה יש יישובים בדואיים בנגב וכי בסיום גיבוש התוכנית ובטרם הקצאת התקציבים לפעילויות השונות יחל מהלך כולל לשיתוף ראשי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ולרתימת המנהיגות הבדואית בנגב להצלחתה.

נוסף על כך, על המשרד להכין תוכנית ייעודית, בתיאום עם הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, שעיקרה הכשרת מורים מקרב החברה הבדואית בנגב, אשר תכלול התייחסות לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של סטודנטים להוראה מקרב האוכלוסייה הבדואית. במסגרת תוכנית זו ייקבע יעד לשילובם של מורים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב שהוכשרו במדינת ישראל, כך שבתום חמש שנים לפחות 80% מן המורים בבתי הספר ביישובי הבדואים בנגב יהיו מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.

יתר על כן, בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות הרשות לפיתוח ולהתיישבות הבדואים בנגב ובהשתתפות משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר ובמשרד החינוך, להסרת חסמים לבינוי מוסדות חינוך.⁹⁰

בהמשך להחלטת הממשלה הוקמה במשרד החינוך ועדת היגוי בראשות גב' גילה נגר, המשנה למנכ"ל משרד החינוך. הוועדה הכינה תוכנית פדגוגית מקיפה בהתאם ליעדים ולדגשים שבהחלטת הממשלה בהתבסס על התוכניות והנתונים של תוכנית החומש הקודם. התוכנית אושרה על ידי נציגי האוצר והוגשה בחודש ספטמבר 2017 לאישור ועדת ההיגוי העליונה של תוכנית החומש.⁹¹

התוכנית הפדגוגית שהכין המשרד כוללת תוכניות לחינוך הקדם-יסודי, לחינוך היסודי ולחינוך העל-יסודי ובהן תוכניות להיכרות עם השפה העברית, עידוד קריאה בערבית, מרכזי מצוינות, תוכניות למניעת נשירה, איתור תלמידים מתקשים וטיפול בהם, צמצום אלימות ובעיות התנהגות בבתי ספר, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות באמצעות טיפול ממוקד בתלמידים שחסר להם מקצוע אחד או מתקשים במקצוע אחד הנדרש להשלמת תעודת בגרות ועוד. נוסף על כך, הוצגה תוכנית ייעודית למנהלי בתי ספר בחינוך הבדואי בנגב. בתוכנית זו נקבעו מדדי תוצאה למערכת החינוך הבדואית בנגב, ובהם :

- **תעודות בגרות** – עלייה של 2% לפחות בכל שנה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מהלומדים ביי"ב (מ-46.2% בשנת 2016 עד ל-60% ב-2021), עלייה של 2.5% לפחות בכל שנה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות משכבת הגיל (מ-32.4% ב-2016 עד ל-49.4% בשנת 2021) ;
- **נשירת תלמידים** – ירידה של 0.2% לפחות בשנה בשיעור הנשירה במגזר מכלל הלומדים עד לשיעור של 1.2% בשנת 2021 וירידה בשיעור הלא-לומדים ביי"ב מתוך שכבת הגיל עד ל-17.59% בשנת 2021 ;

⁹⁰ החלטה מס' 2397 של הממשלה, [תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021](#), 12 בפברואר 2017.

⁹¹ משרד החינוך, נתונים על החינוך במגזר הבדואי בנגב, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017.



- **מיצ"ב** – צמצום הפער בין תלמידים דוברי ערבית לתלמידים דוברי ערבית בחינוך הבדואי בנגב באנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה ב-4-8 נקודות בכל שנה עד לביטולו בשנת 2021;
- **השכלה גבוהה** – גידול בשיעור הסטודנטים הבדואים בשכבת הגיל הרלוונטית עד ל-32% מבני ה-19 סטודנטים לשנה א' בתואר ראשון ו-26% מבני ה-19 עד 23 סטודנטים לתואר ראשון. העלאת במספר הסטודנטים הבדואים לתארים מתקדמים בשנת 2021 עד ל-433 סטודנטים לתואר שני ו-61 סטודנטים לתואר שלישי.

במסגרת החלטת הממשלה הוטל כאמור על משרד החינוך להשלים פערים בתחומי מבני חינוך ביישובי הבדואים בנגב והשוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך. לצורך כך הוקצו מיליארד ו-180 מיליון ש"ח בשנים 2017-2021, מהם 920 מיליון ש"ח (184 מיליון ש"ח לשנה) מתקציב משרד החינוך בעבור תוכנית החומש לבינוי כיתות לימוד ו-260 מיליון ש"ח (52 מיליון ש"ח בשנה) מתקציב תוספתי שהוקצה בעקבות החלטת הממשלה. באמצעות תקציב זה אמורות להיבנות בכל שנה בשנים 2017-2021, 241 כיתות בית ספר ו-48 כיתות גן ובסך הכול 1,204 כיתות חדשות ו-238 מבני גני ילדים.⁹²

לדברי מר בני צרפתי, נציג האגף לפיתוח כלכלי חברתי החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, התוכנית תידון בישיבת ועדת ההיגוי של תוכנית החומש ב-23 בנובמבר 2017. חלק מהפעילויות שמתוכננות במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017-2021 הן תוכניות המשך הנגזרות מהחלטת ממשלה מס' 3708 על תוכנית החומש הקודמת ובעבור חלקן נדרש אישור תקציבי נפרד.⁹³

⁹² משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף פיתוח כלכלי חברתי-החברה הבדואית בנגב, משרד החינוך – תוכניות פדגוגיות, נתקבל על ידי ירקית אלקיים, לשכת המשנה למנכ"ל, משרד החינוך, 2 באוקטובר 2017.

⁹³ בני צרפתי, אגף פיתוח כלכלי-חברתי החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שיחת טלפון, 2 באוקטובר 2017.

