

יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב

תמצית

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי חינוך חובה יינתן לילדים מגיל שלוש. יישום החוק בחברה הבדואית בנגב נתקל בקשיים ניכרים, וגם כיום אלפי ילדים בני שלוש עד חמש ברשויות הבדואיות בנגב אינם לומדים בגני ילדים. במסמך זה, שנכתב עבור חה"כ יוסף עטאונה, יובאו נתונים עדכניים על מספר הילדים שאינם לומדים בגני ילדים ברשויות הבדואיות בנגב ותוצג פעילות משרד החינוך בתחום זה בשנים האחרונות. המסמך מעדכן מסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת באותו הנושא, האחרון שבהם מיולי 2020.¹ מן הממצאים העיקריים במסמך זה:

- ❖ על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב יש **5,045 ילדים בגילי שלוש עד חמש שאינם רשומים בגני ילדים בשנת הלימודים הנוכחית** – **17.4% מכלל הילדים בגילם אלו בחברה הבדואית בנגב**. שיעור זה דומה לשיעורם בשנת 2020.
- ❖ יותר מחצי מהילדים שאינם רשומים לגני ילדים הם בני שלוש; 67% מהם הם תושבי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, שבהן השיעור הכולל של הילדים שאינם רשומים לגני הילדים הוא 33.5% (נווה מדבר) ו-25.8% (אל-קסום).
- ❖ על פי עיבוד מיוחד שנעשה לבקשתנו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 שיעור ההשתתפות של ילדים בגילי שלוש עד חמש בחברה הבדואית בדרום בגנים בפיקוח משרד החינוך היה נמוך בהשוואה לשיעור המקביל בחברה הערבית – 65% מן הילדים בגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב למדו בגנים בפיקוח משרד החינוך, לעומת 85% מן הילדים בחברה הערבית שאינם בדואים.
- ❖ משרד החינוך פועל בשני ערוצים עיקריים לקידום השתתפות ילדים בני שלוש עד חמש בחברה הבדואית בחינוך הקדם-יסודי:
 - **בינוי כיתות גן** ביישובים הבדואיים בנגב מתוקצב במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית. על פי נתוני משרד החינוך, **בין 2017 ל-2021 נבנו ביישובים הבדואיים בנגב 124 כיתות גן, ובהן 43 כיתות במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר**. בממוצע המשרד הכיר בצורך בבינוי של כ-200 כיתות גן מדי שנה ביישובים הבדואיים בנגב. כ-15% מהכיתות האלה תוקצבו על ידי המשרד בכל אחת מהשנים.

¹ אתי וייסבלאי, [יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2020.

- **הסעות לתלמידי גני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום** בהשתתפות משרד החינוך. על פי משרד החינוך, **בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) הוסעו 4,768 תלמידים בגני טרום חובה**. עלות הסעות תלמידים בשנים תשפ"א ותשפ"ב הייתה כ-49 מיליון ש"ח, לרבות הוצאות ליווי תלמידים. סוגיית הסעות תלמידים בגיל הרך מעוררת ביקורת קשה, הן על רקע חשש לבטיחות התלמידים והימנעות של הורים משימוש בהסעות למרחקים ארוכים והן בשל קשיים מול הרשויות המקומיות, המפעילות את ההסעות בפועל ומתמודדות עם קשיים תקציביים ומינהליים.
- ❖ במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית בשנים 2022–2026 (החלטת ממשלה 1279) גיבש משרד החינוך תוכנית-אב פדגוגית לפעילותו. אחת המטרות הפדגוגיות העיקריות של התוכנית היא צמצום הנשירה ממערכת החינוך והגברת ההתמדה. עם זאת, **לא נכללו בתוכנית יעדים, תוכניות, הקצאת תקציבים או כלים אופרטיביים להגדלת השתתפותם של ילדים בגילי שלוש עד חמש בחינוך הקדם-יסודי**. משרד החינוך ציין בתשובתו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין זה כי הוא מקיים פעילויות הסברה ואיתור בקרב משפחות בכפרים הבלתי-מוכרים.

1. החינוך הקדם-יסודי ביישובים הבדואיים בנגב: רקע ונתונים

בשנת 2020 מנתה האוכלוסייה הבדואית בנגב כ-270,000 תושבים, כ-52% מהם ילדים עד גיל 17 (כולל). כ-70% מאוכלוסיית הבדואים בנגב מתגוררים ב-19 יישובים מוכרים,² וכ-30% מחולקים ל-22 שבטים המתגוררים, מחוץ ליישובים המוכרים. מכלל הילדים המתגוררים בשבעת היישובים הבדואיים הגדולים, כ-33%-31% הם בני פחות מחמש.³ במערכת החינוך הבדואי בנגב, המשרתת הן את תושבי היישובים המוכרים והן אוכלוסייה בדואית המתגוררת מחוץ להם, לומדים בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) 132,885 תלמידים, ומהם 29,470 בגני ילדים.⁴ אחת הסוגיות המהותיות בהקשר של החינוך הבדואי בנגב היא מחסור בגני ילדים ושיעור נמוך של ילדים בגיל הרך הלומדים בגנים. נושא זה נדון בין היתר בדוח מבקר המדינה משנת 2015⁵ ובדיונים רבים בוועדות הכנסת. הדיון האחרון בנושא זה התקיים בוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-23. בסיכום הדיון קבע יו"ר הוועדה דאז כי המצב שבו ילדים בני שלוש עד חמש לא פוקדים את מערכת החינוך כמו שאר הילדים בני גילם במדינת ישראל סותר את חוק לימוד חובה ויוצר פערים חינוכיים ולימודיים שקשה לגשר עליהם בהמשך הדרך, ועל כן אסור להשלים עימו. הוועדה דרשה ממשרד החינוך להציג תוכנית לבניית הכיתות החסרות, כך שבשנתיים הבאות כל הילדים הערבים בנגב בגילי שלוש עד חמש ישובצו בגני הילדים הקרובים למקום מגוריהם. היא קראה לשיתוף פעולה של כל הגורמים – משרד החינוך, משרד הפנים (מינהל התכנון) והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (שהייתה אז במשרד הכלכלה) – במטרה לקדם ללא כל דיחוי בניית מרכזי שירות באזורי היישובים הלא-מוכרים. כך יתייתר הצורך בהסעת התלמידים הצעירים, ויהיה אפשר להימנע מסכנה בטיחותית ומעלויות כספיות מיותרות.⁶

² העיר רהט, שש מועצות מקומיות: לקיה, תל שבע, כסיפה, ערערה בנגב, שגב שלום וחורה, ויישובים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום.

³ אוריגנה אלמסי ואיתי וייסבלאי, [אוכלוסיית הבדואים בנגב: מבחר נתונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2020.

⁴ משרד החינוך, [מערכת במבט רחב – מספרים על החינוך](#), כניסה: 6 במרץ 2023.

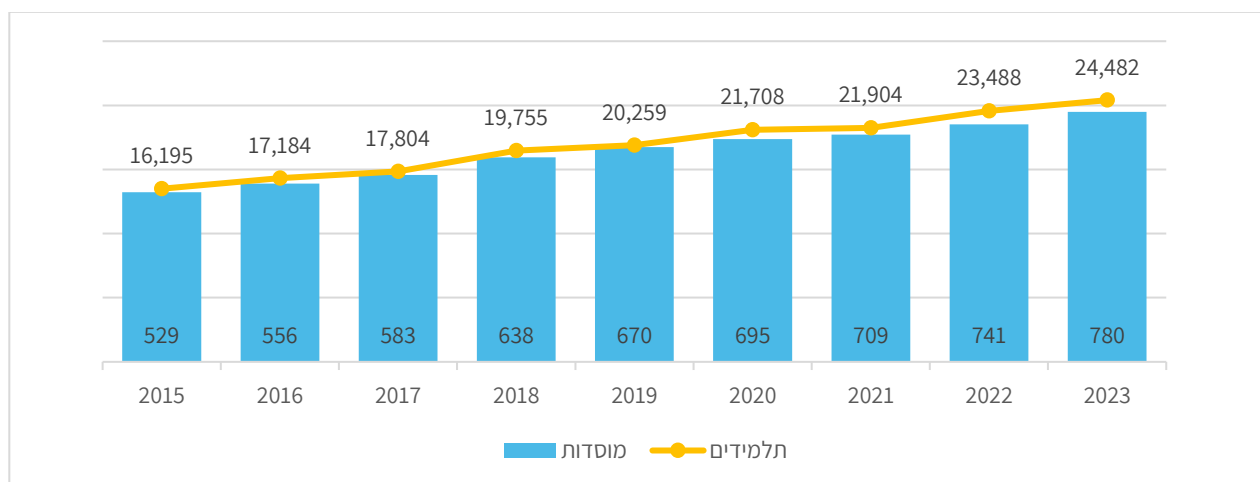
⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 65, [משרד החינוך – יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך](#), תשע"ה–2015.

⁶ הכנסת, הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, [אלפי ילדים ערבים בנגב בגילי שלוש עד חמש ללא מסגרות חינוך](#), סיכום דיון, 26 ביולי 2020.

1.1 נתונים על החינוך הקדם-יסודי ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב⁷

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) פועלים ברשויות הבדואיות בנגב 780 גנים בחינוך הרגיל, ולומדים בהם 24,482 תלמידים. מאז שנת 2015 גדל מספר הגנים ביישובים הבדואיים בנגב ב-251, ומספר התלמידים בהם גדל ב-8,287. פירוט הנתונים על התפתחות מערכת החינוך הקדם-יסודי הבדואית מוצג בתרשים:

תרשים 1: גני ילדים ותלמידים ברשויות הבדואיות בנגב, 2015–2023



96 מן הגנים שנוספו מאז שנת 2015 בחינוך הקדם-יסודי הבדואי בנגב היו במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. בשנת 2023 היו במועצות אזוריות אלה 242 גני ילדים בחינוך הרגיל, ולמדו בהם כ-7,530 תלמידים. בטבלה 1 מפורטים נתונים על גני הילדים ביישובים הבדואיים בנגב לפי יישוב.

טבלה 1: גני ילדים ביישובים הבדואיים בנגב, תשפ"ג (2022/23)

שם רשות	שם היישוב	מוסדות	תלמידים
אל-קסום	אום בטין	18	562
אל-קסום	אטרש (שבט)	1	29
אל-קסום	אל-סייד	25	841
אל-קסום	דריג'את	24	826
אל-קסום	כחלה	7	222
אל-קסום	מכחול	2	68
אל-קסום	סעווה	14	457
אל-קסום	עוקבי (בנו עוקבה)	1	36
אל-קסום	קודייראת א-צאנע (שבט)	7	229
אל-קסום	תראבין א-צאנע (יישוב)	6	195
חורה	חורה	74	2,093
יואב	אל-עזי	1	8
כסייפה	כסייפה	56	1,811
לקיה	לקיה	44	1,547
נווה מדבר	אבו ג'ווייעד (שבט)	16	479
נווה מדבר	אבו קרינאת (יישוב)	19	595
נווה מדבר	אבו תלול	35	1,002

⁷ משרד החינוך, [מערכת במבט רחב – מספרים על החינוך](#), כניסה: 6 במרץ 2023.

שם רשות	שם היישוב	מוסדות	תלמידים
נווה מדבר	אעצם (שבט)	8	225
נווה מדבר	ביר הדאג'	41	1,300
נווה מדבר	קצר א-סר	18	464
ערערה בנגב	ערערה בנגב	50	1,588
רהט	רהט	204	6,490
שגב שלום	שגב שלום	42	1,439
תל שבע	תל שבע	67	1,976
סך הכול		780	24,482

2. ילדים בגילי שלוש עד חמש שאינם לומדים בגני ילדים

למרות הגידול במספר גני הילדים ביישובים הבדואיים בנגב ובמספר הילדים הלומדים בהם, על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **17.4% מהילדים בגיל שלוש עד חמש ביישובים הבדואיים בנגב, שהם 5,045 תלמידים בסך הכול, אינם רשומים בגני ילדים בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ג).**⁸

בטבלה 2 שלהלן מוצגים נתונים מפורטים על ילדים בני שלוש עד חמש שאינם רשומים בגני הילדים ביישובים הבדואיים בנגב. מן הנתונים אפשר ללמוד כי **יותר מחצי מהילדים שאינם רשומים לגני הילדים הם בגיל שלוש, וכ-67% מן הילדים שאינם רשומים לגני הילדים הם תושבי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר**, שבהן השיעור הכולל של הילדים שאינם רשומים לגני הילדים הוא בין 33.5% (נווה מדבר) ל-25.8% (אל-קסום). מנגד, בחלק מן הרשויות הבדואיות, ובהן רהט, חורה ותל שבע, יותר מ-90% מן הילדים בגיל הגן רשומים לגני הילדים.

טבלה 2: ילדים בגילי שלוש עד חמש שאינם לומדים בגני ילדים ביישובים הבדואיים בנגב, 2023

	ילדים ברישות				ילדים שאינם רשומים לגני ילדים				שיעור מילדים ברישות			
	גיל 3	גיל 4	גיל 5	סה"כ	גיל 3	גיל 4	גיל 5	סה"כ	גיל 3	גיל 4	גיל 5	סה"כ
נווה מדבר	2,109	2,022	1,984	6,115	1,128	637	283	2,048	53.5%	31.5%	14.3%	33.5%
אל-קסום	1,471	1,884	1,835	5,190	586	468	284	1,338	39.8%	24.8%	15.5%	25.8%
כסיפה	653	639	594	1,886	229	129	44	402	35.1%	20.2%	7.4%	21.3%
ערערה	680	652	594	1,926	178	83	36	297	26.2%	12.7%	6.1%	15.4%
לקיה	540	541	515	1,596	136	65	29	230	25.2%	12.0%	5.6%	14.4%
שגב שלום	405	411	388	1,204	91	35	18	144	22.5%	8.5%	4.6%	12.0%
תל שבע	722	693	700	2,115	125	29	25	179	17.3%	4.2%	3.6%	8.5%
חורה	645	722	707	2,074	81	53	21	155	12.6%	7.3%	3.0%	7.5%
רהט	2,267	2,295	2,301	6,863	129	72	51	252	5.7%	3.1%	2.2%	3.7%
סך הכול	9,492	9,859	9,618	28,969	2,683	1,571	791	5,045	28.3%	15.9%	8.2%	17.4%

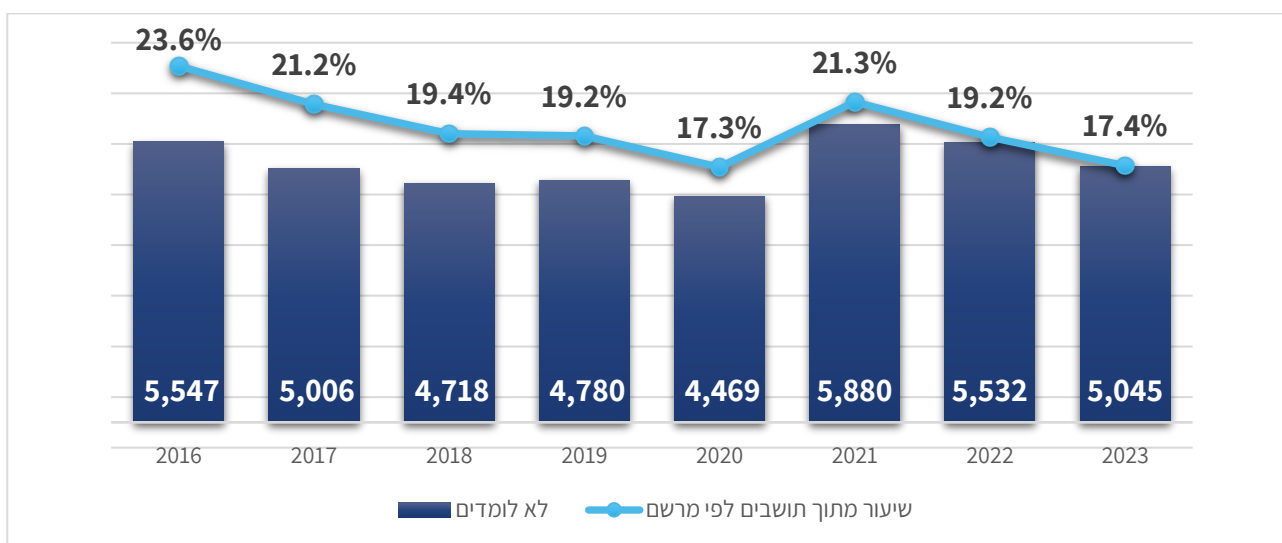
התבוננות בנתונים לאורך הזמן מלמדת כי מאז שנת 2021 יש ירידה במספר הילדים שאינם רשומים לגני ילדים ובשיעורם מכלל הילדים בגילים אלו. עם זאת, נציין כי **בנתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך לקראת דיון קודם בנושא זה דווח כי בשנת 2020 היו 4,469 תלמידים שאינם רשומים בגני ילדים - 17.3% מהילדים בגילים**

⁸ משרד החינוך, מחוז דרום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין גילי שלוש עד חמש בחברה הבדואית, 23 בפברואר 2023.

הרלוונטיים. בעניין ממצא זה נמסר ממשד החינוך כי הנתונים משקפים את מאמצי המשרד להתמודד לאורך זמן עם סוגיית הילדים בגיל הרך בחברה הבדואית בנגב שאינם לומדים בגני ילדים, וזאת על רקע החסמים הניכרים שיש בתחום והגידול המתמשך באוכלוסייה הרלוונטית.⁹

פירוט נתוני משרד החינוך על מספר הילדים שאינם רשומים בגני ילדים ושיעורם מכלל התושבים בגילים הרלוונטיים ברשויות הבדואיות בנגב בין 2016 ל-2023 מוצג בתרשים ¹⁰:

תרשים 2: ילדים בגיל שלוש עד חמש בחברה הבדואית בנגב שאינם רשומים לגני ילדים ושיעורם מכלל התושבים בגילים אלו (נתוני משרד החינוך), 2023-2016



על פי תשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא זה, אוכלוסיית התלמידים בגילי שלוש עד חמש שאינם רשומים במוסדות החינוך איננה מוגדרת על ידי המשרד כאוכלוסייה נושרת, מאחר שהם לא נרשמו כלל למוסדות החינוך. לפי המשרד, "הגם שעבור תלמידים אלו הוקמו מוסדות חינוך ברשויות הקבע המוסדרות, הרי שבשל קשיי הדרך וההזדקקות להסעות כבר בגיל שלוש יש משפחות שנמנעות מלשלוח את ילדיהן למוסדות החינוך הקדם-יסודי המוקדמים, וההצטרפות למערכת החינוך מתבצעת לקראת גן חובה או אף לקראת כיתה א'".¹¹

עיבוד מיוחד שבוצע לבקשתנו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד כי שיעור ההשתתפות במסגרות שבפיקוח משרד החינוך בחברה הבדואית בנגב בשנת 2021 קטן בהשוואה לשיעור המקביל בחברה הערבית בכלל. נציין כי על פי נתוני שנתון הלמ"ס, בחינוך העברי יש השתתפות כמעט אוניברסלית במסגרות לגיל הרך. יש לשים לב כי נתוני הלמ"ס לגבי שיעור הלמידה נמוכים מנתוני משרד החינוך שהוצגו למעלה בכל אחת משכבות הגיל. כמו כן

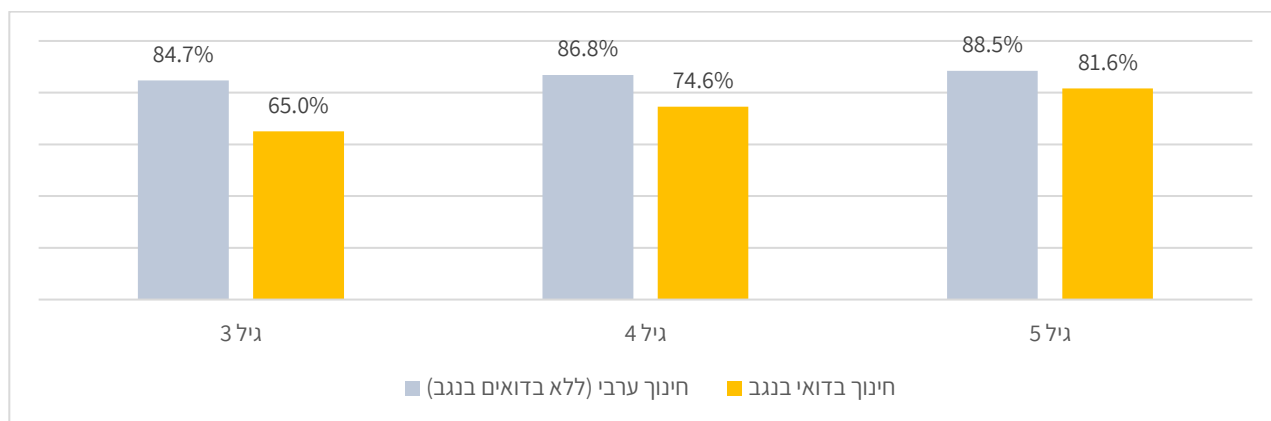
⁹ ברכיה רוזנבלו, מנהל תוכנית החומש במשרד החינוך ויועץ מנהל המחוז, שיחת טלפון, 12 במרץ 2023.

¹⁰ משרד החינוך, מחוז דרום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין גילאי שלוש עד חמש בחברה הבדואית, 23 בפברואר 2023. נתוני 2016 עד 2020 מתוך: אתי וייסבלאי, [יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2020.

¹¹ משרד החינוך, מחוז דרום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין גילאי שלוש עד חמש בחברה הבדואית, 23 בפברואר 2023.

יש לתת את הדעת על כך שנתוני שנת 2021 עשויים להיות מושפעים מהשלכות מגפת הקורונה. פירוט הנתונים מוצג בתרשים:¹²

תרשים 3: שיעור הלמידה של ילדים בגילי שלוש עד חמש בחינוך הבדואי בנגב במסגרות שבפיקוח משרד החינוך (נתוני למ"ס), 2021



מספר הילדים בגילי שלוש עד חמש שאינם לומדים בגני ילדים מתקבל באמצעות חישוב הפער בין מספר התושבים בגילים אלו ברשויות המקומיות הבדואיות לבין מספר התלמידים בגני הילדים באותן רשויות, אלא שהערכת מספר התושבים הבדואים המתגוררים בנגב מעוררת קשיים ניכרים. מבקר המדינה, שדן בנושא זה במסגרת דוח מקיף שבו בדק היבטי משילות בנגב, מדגיש כי קשה להעריך את גודל האוכלוסייה בנגב בכלל ואת גודל האוכלוסייה הבדואית בפרט, וזאת בין היתר מכיוון שלמתגוררים ביישובים הלא-מוכרים אין כתובת רשמית. נוסף על כך, חלק מהם מדווחים לרשויות שהם מתגוררים באחד מיישובי הקבע, ולהפך. המבקר עמד על פערים ניכרים בין נתוני גופי השלטון בנוגע למקום מגוריהם ולמספרם של התושבים הבדואים בנגב, ובמיוחד בכל הנוגע לתושבים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. בדוח צוין כי "בהיעדר נתונים מלאים המשקפים את מספר התושבים הגרים פיזית בתחומי השיפוט של כל אחד מהיישובים, ההחלטות בכל מה שקשור לתקצוב רשויות, לתכנון תשתיות ביישוב וכיוצא באלו לא יהיו מבוססות דיין ויפגעו ביישומן בכל התחומים הרלוונטיים: חינוך, רווחה, בריאות, תחבורה ותקשורת".¹³

3. פעילות משרד החינוך ליישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש ביישובים הבדואיים בנגב

משרד החינוך פועל זה שנים אחדות להעלאת שיעור הלמידה של ילדים בגילי שלוש עד חמש ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב. האמצעים העיקריים של משרד החינוך להשגת מטרה זאת הם בינוי גני ילדים והסעות תלמידים לגנים, לצד פעילויות הסברה להעלאת המודעות בקרב ההורים ולחיזוק האמון במערכת החינוך ואכיפה באמצעות קציני ביקור סדיר.

במרץ 2022 קיבלה הממשלה את החלטה 1279 – [תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2016](#). ברקע להחלטה מצוין בין השאר כי "ישנם פערים משמעותיים בין התלמידים הבדואים לכלל אוכלוסיית

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ילדים במגזר הערבי בגילים 3-5 הנמצאים בגנים בפיקוח משרד החינוך, שנת תשפ"א (2020/21), עיבוד מיוחד לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 במרץ 2023; הנתונים על החברה היהודית מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ילדים בחינוך הקדם-יסודי ובמעונות יום לפי בעלות על הגן, גיל הילד וקבוצת אוכלוסייה – תשפ"א 2020/21, לוח 4.3, שנתון סטטיסטי לישראל 73, ספטמבר 2022.

¹³ מבקר המדינה, [היבטי משילות בנגב](#), נושאים מערכתיים, דוח שנתי 72א – חלק ראשון, התשפ"א, 2021.

התלמידים בישראל. הדבר בא לידי ביטוי החל בגיל הרך, שבו כחמישית מן הילדים הבדואים אינם לומדים בגני הילדים, בהשוואה ל-2.7% לכל היותר בקרב ילדים יהודים". במסגרת ההחלטה הוטל על משרד החינוך לגבש תוכנית-אב פדגוגית למערכת החינוך הבדואית בנגב, בהיוועצות עם הרשויות המקומיות הבדואיות. נקבע כי על התוכנית להתמקד בין היתר בצמצום ומניעת נשירה גלויה וסמויה במערכת החינוך וב"קידום יכולות והישגי התלמידים ביישובי התוכנית בכלל שכבות הגיל ולאורך הרצף החינוכי וצמצום הפער ביחס לתלמידי המערכת הכללית". תוכנית העבודה של משרד החינוך הוצגה בפני ראשי הרשויות הבדואיות ביולי 2022. אחת מן המטרות הפדגוגיות העיקריות של התוכנית היא צמצום הנשירה והגברת ההתמדה, ובהקשר זה מודגש כי "הרשויות מתבקשות להציב את יעד הנשירה בראש סדר העדיפויות הרשותי, **מקדם-יסודי** ועד התיכון" (ההדגשה לא במקור). למרות זאת, **אין במסגרת הכלים והתוכניות של משרד החינוך המנויים בתוכנית כלים ותוכניות ייעודיות להגדלת ההשתתפות של הילדים בגיל הרך בגני הילדים**.¹⁴

למרות בקשתנו, משרד החינוך **לא ענה אם גיבש תוכנית או לוחות זמנים להפחתת מספר הילדים בגילי שלוש עד חמש שאינם לומדים במערכת החינוך**. בתשובת המשרד על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי במסגרת ההתמקדות המחוזית בנושא הנשירה בחברה הבדואית החל המפקח על הביקור הסדיר, בשיתוף הממונה על הנשירה בחברה הבדואית, לקיים מפגשי הדרכה עם מנהלות אשכול הגנים בכל הנוגע לחוזר המנכ"ל העוסק בביקור סדיר ומניעת נשירה. בנוסף לכך, המפקח על הביקור הסדיר במחוז דרום הנחה את קציני הביקור הסדיר במחוז ואת המלווים הרשותיים לנושא הנשירה לפעול במטרה לאתר ילדים שאינם רשומים למערכת החינוך ולרתום את הוריהם להכנסתם למערכת. המחוז גם פועל מול מנהלי מחלקות הגנים ברשויות המקומיות והאזוריות במטרה לעודד הורים לרשום את ילדיהם לגנים. על פי המשרד, במסגרת התוכניות התוספתיות המתוקצבות על ידי המחוז כחלק מתוכנית החומש לחברה הבדואית, מופעלת תוכנית ייעודית להורים לילדים בגני ילדים. לילדים בגני החובה פועלת תוכנית לצמצום פערים התפתחותיים במגוון תחומים, מתוך הבנה שיש לעשות זאת עבור ילדים שזוהי שנתם הראשונה במערכת החינוך, לקראת עלייה לכיתה א'.¹⁵

3.1 בינוי כיתות ג

תקצוב בינוי כיתות הוא בין הנושאים שהיו כלולים בתוכנית החומש לחברה הבדואית בשנים 2017-2021.¹⁶ על פי תוכנית העבודה של משרד החינוך, לתוכנית החומש יוחד תקציב של 1.18 מיליארד ש"ח להשלמת פערים בתחום מבני החינוך ביישובי הבדואים בנגב ולהשוואת תנאי הלימוד הפיזיים והנגישות למוסדות החינוך לתנאים בשאר הארץ. תקציב זה נועד לבינוי 260 כיתות לימוד בכל אחת מהשנים 2017-2021 – בסך הכול 1,300 כיתות לימוד ביישובים הבדואיים בנגב.¹⁷

¹⁴ משרד החינוך, הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תוכנית העבודה המשרדית ליישום החלטת הממשלה 1279: הצגה בפני ראשי הרשויות, יולי 2022. נתקבל באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, 15 במרץ 2023.

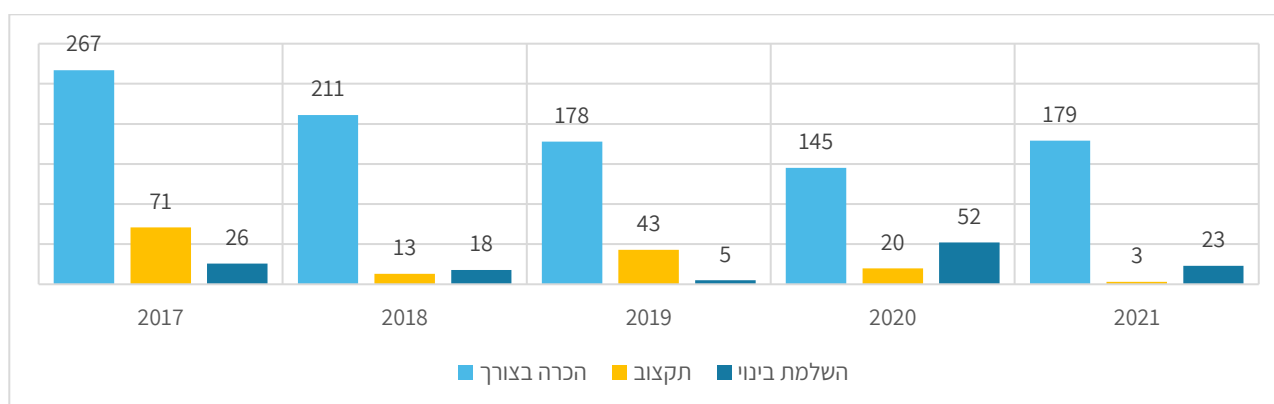
¹⁵ משרד החינוך, מחוז דרום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין גילאי שלוש עד חמש בחברה הבדואית, 23 בפברואר 2023.

¹⁶ החלטה 2397 של הממשלה ה-34, התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, 12 בפברואר 2017.

¹⁷ אתי וייסבלאי, יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2020. על פי מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה, במועד גיבוש התוכנית נקבע כי 240 מהכיתות שייבנו יהיו

על פי נתונים שנמסרו ממשד החינוך לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין 2017 ל-2021 נבנו בסך הכול 124 כיתות גן ביישובים הבדואיים בנגב, ומהן 43 במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר (33 במועצה האזורית אל-קסום ועשר בנווה מדבר). המשד הכיר בצורך בבינוי של כ-200 כיתות גן בממוצע מדי שנה ביישובים הבדואיים בנגב. כ-15% מכיתות הגן שהצורך בהן הוכר תוקצבו על ידי המשד. נציין כי על פי מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השיעור הממוצע של הכיתות (בבתי ספר וגנים יחד) שמשד החינוך תקצב מסך הכיתות בחינוך הערבי (כולל מזרח ירושלים) שהצורך בהן הוכר הוא כ-21%, ובחינוך הבדואי – 23%.¹⁸ בשנת 2022 הכיר המשד בצורך בבינוי 215 כיתות גן נוספות.¹⁹ פירוט הנתונים על בינוי כיתות גן ביישובים הבדואיים בנגב במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017 עד 2021 מוצג בתרשים:²⁰

תרשים 4: הכרה בצורך, תקצוב בינוי והשלמת בינוי כיתות גן ביישובים הבדואיים בנגב, 2017-2021



במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין בינוי כיתות גן כתבו נציגי המשד: "ברור הדבר כי היכולת להקים מוסדות חינוך סמוך למקום המגורים, בשטחים הגליליים בפזורה, אינו אפשרי בהתאם לכללי החוק של מדינת ישראל, והם מותנים בתהליכי הסדרה רגולטוריים בין-משרדיים".²¹

החל משנת 2017 פועל משד החינוך להצבת מבנים יבילים לגני ילדים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, במטרה לתת מענה לילדים בגיל חינוך חובה שאינם לומדים בגני ילדים ביישובים הבדואיים בנגב. על פי נתונים המופיעים במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין 2017 ל-2020 הוצבו 58 כיתות גן במבנים יבילים במרכזי שירותים המשמשים את תושבים הכפרים שאינם מוכרים ובשכונות בכפרים מוכרים.²² **מהמשד לא נמסרו נתונים על הצבת מבנים יבילים לכיתות גן מאז 2020.**

כיתות גן (48 כיתות בכל שנה). עם זאת, בהמשך נמסר ממשד החינוך כי אי-אפשר לקבוע מכסות קבועות לתקצוב כיתות גן, שכן התקצוב נעשה על פי הזמינות לתקצוב של מבני החינוך, וככלל כל כיתת גן הזמינה לתקצוב מתוקצבת על ידי המינהל.
¹⁸ אסף ויניגר, בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בפברואר 2022.
¹⁹ משד החינוך, הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תוכנית העבודה המשרדית ליישום החלטת הממשלה 1279: הצגה בפני ראשי הרשויות, יולי 2022. נתקבל באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, 15 במרץ 2023.
²⁰ משד החינוך, מינהל הפיתוח, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במרץ 2023. מספר כיתות גן שנבנו חושב על בסיס הרשאות להתחייבות שנוצלו כמעט במלואן.
²¹ משד החינוך, מחוז דרום, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין גילאי שלוש עד חמש בחברה הבדואית, 23 בפברואר 2023.
²² אתי וייסבלאי, יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2020.

נציין כי דוח מעקב של מבקר המדינה בנושא יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך שפורסם בשנת 2022 עמד על כך כי 36% מכלל הגנים שתוקצבו להקמה במבנים יבילים בשנים 2015 עד 2020 היו בחברה הבדואית. המבקר המליץ למשרד החינוך לאסוף את הנתונים מהרשויות המקומיות בכלל ומהרשויות המשתייכות לחברה הבדואית בפרט בכל הנוגע למבנים יבילים המשמשים כגני ילדים בתחומן, כולל מצבם הפיזי. זאת במגמה לצמצם את מספרם או לכל הפחות לשם שיפור מצבם ושדרוגם. על פי המבקר **"מהלך זה נדרש כדי להבטיח תנאי חינוך פיזיים מיטביים לכלל הילדים המתחנכים בגני הילדים"**.²³

בהחלטת ממשלה 1279 על תוכנית החומש לחברה הבדואית לשנים 2022–2026 נקבע כי מתוך ההקצאה לבינוי מוסדות חינוך לפי החלטת ממשלה 550 מאוקטובר 2021 בעניין צמצום פערים בחברה הערבית, 30% יועדו לבינוי מוסדות ביישובים הבדואיים בנגב. על פי החלטה זו, בסך הכול יוקצו תקציבים לבינוי 1,000 כיתות בחינוך הערבי (200 כיתות בשנה), ללא הבחנה בין כיתות בית ספר לגני ילדים.²⁴ נוסף על כך צוין בהחלטה 1279 כי ייערך סקר נכסים מקיף של כלל מוסדות החינוך ביישובים הבדואיים בנגב באמצעות גוף מקצועי, ובמסגרתו ימופו הצרכים במקומות שבהם יש מחסור בכיתות, בגנים ובמבנים, יועלו החסמים המעכבים בינוי ויגובשו פתרונות קבע ופתרונות ביניים לצמצום הפערים הללו באמצעות התקציבים המיועדים לבינוי כיתות.²⁵

מנהל החינוך לגיל הרך במועצה האזורית נווה מדבר מסר כי ילדים רבים במועצה שנרשמו למסגרות החינוך הקדם-יסודי אינם לומדים משום שמשדר החינוך לא מספק להם מסגרות במרחק סביר ממקום מגוריהם. המועצה הציעה להקים גנים זמניים במבנים יבילים סמוך לריכוזי התיישבות בלתי מוסדרת, אך המשרד אינו מסכים לכך, וההורים נמנעים מלשלוח את ילדיהם בהסעות למרחקים גדולים. הודגש כי האחריות הכוללת לאספקת מסגרות חינוך לילדים בגיל חינוך חובה היא על משרד החינוך. לכניסה מאוחרת למסגרת, לצד היעדר תקציב הולם לטיפול רגשי-חברתי בילדים בגיל הרך על רקע תנאי החיים הקשים שלהם, יש השלכות שליליות קשות על הילדים.²⁶

כאמור, בדיון הוועדה לזכויות הילד בשנת 2020 הודגש הצורך בבינוי כיתות גן במרכזי שירות.²⁷ בספטמבר 2020 פורסם מיפוי של נקודות פוטנציאליות למיקום מרכזי שירות, שנערך בשיתוף פעולה עם כמה עמותות במגזר האזרחי הפעילות בנושא החברה הבדואית בנגב: "במקום", "סיכוי" ו"המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב". במסגרת המיפוי נערך הליך של שיתוף התושבים במטרה להבין את צורכי האוכלוסייה. במיפוי אותרו 23 נקודות פוטנציאליות להקמת מרכזי שירותים, שיכולים לספק מענה ל-27 כפרים בלתי מוכרים.²⁸

²³ מבקר המדינה, [יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב](#), דוח שנתי, מאי 2022. עמ' 422-424.

²⁴ החלטת ממשלה מס' 550, [התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026](#), 24 באוקטובר 2021.

²⁵ החלטת ממשלה מס' 1279, תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה, 14 במרץ 2022.

²⁶ עלי אלעלמי, מנהל חינוך קדם-יסודי במועצה אזורית נווה מדבר, שיחת טלפון, 15 במרץ 2023.

²⁷ הכנסת, הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, [אלפי ילדים ערבים בנגב בגילי שלוש עד חמש ללא מסגרות חינוך](#), סיכום דיון, 26 ביולי 2020.

²⁸ המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, עמותת במקום, עמותת סיכוי, איתור נ"צ למרכזי שירותים חיוניים, ספטמבר 2020.

3.2 הסעות תלמידים בגני טרום חובה

בראשית שנת הלימודים תשע"ט החל משרד החינוך להסיע לגנים ילדים בני שלוש וארבע מהמועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, לרבות ילדים המתגוררים ביישובים בלתי מוכרים ומקבלים שירותים מרשויות אלה.²⁹ על פי נתונים שנמסרו ממשרד החינוך לצורך מסמך זה ומסמכים קודמים, מלבד שנת הלימודים תשפ"א, שבה הוסעו מספר מצומצם של תלמידים,³⁰ מספר התלמידים המוסעים הולך וגדל מדי שנה.³¹

טבלה 3: מוסעים לגני ילדים טרום חובה במועצות הבדואיות בנגב והשתתפות משרד החינוך בהסעות, 2019–2023

תשפ"ב (2021/22)	תשפ"א (2020/21)	תש"ף (2019/20)	תשע"ט (2018/19)	
314	617	2,346	1,649	אל-קסום
2,292	128	1,944	1,034	נווה מדבר
2,239	--	--	--	אשכול (פזורת אל-קסום) ³²
4,768	745	4,290	2,683	סך הכול

יש לציין כי חוץ מאשר במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום משרד החינוך איננו משתתף במימון הסעות לילדים בגיל שלוש וארבע בחינוך הרגיל, בשל בעיות בטיחות הכרוכות בהסעתם. על פי תשובת משרד החינוך למבקר המדינה, לרוב התלמידים שגילם שלוש-ארבע יש מסגרות חינוך קרובות למקום מגוריהם, ואין צורך בהסעתם.³³

על רקע זה, ארגוני החברה האזרחית העוסקים במדיניות הממשלה בעניין החברה הבדואית בנגב יוצאים נגד השימוש בהסעות כמענה להיעדר גני ילדים הקרובים למקום מגורי התלמידים ביישובים הבדואיים שאינם מוכרים, וזאת הן במסגרת דיוני ועדות הכנסת בנושא זה³⁴ והן בפרסומים נוספים.

בין השאר נכתב בהמלצות עמותת סיכוי לתוכנית החומש הממשלתית כי יש סכנה בטיחותית לתלמידים המוסעים בשטחי הכפרים הבלתי-מוכרים, שבהם אין תשתיות תחבורה בסיסיות כגון דרכים מוסדרות או סלולות. כמו כן, אין פיקוח על אופן הפעלת ההסעות, על הסעת מספר תלמידים גדול מהמותר בכל אוטובוס ועל היעדר הפרדה גילאית בהסעות, כך שתלמידים בגני הילדים חולקים הסעה עם תלמידים בכיתות הגבוהות של בית הספר, אף כי הדבר מחויב בהוראות משרד החינוך. לטענת העמותה, במצב זה נמנעים הורים רבים לילדים בגיל גן מלשלוח את ילדיהם בהסעה למסגרות, והתלמידים המוסעים מפסידיים לעיתים עשרות ימי לימודים בשנה בשל תנאי מזג האוויר.³⁵

²⁹ אתי וייסבלאי, [החינוך הבדואי בנגב – תמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 באוקטובר 2017.

³⁰ משרד החינוך לא סיפק הסבר לירידה במספר התלמידים המוסעים בשנת הלימודים תשפ"א.

³¹ שמעון אבני, מנהל אגף א' (הצטיידות והסעות), משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במרץ 2023.

³² מאז שנת הלימודים תשפ"ב הסעות תלמידי פזורת אל-קסום נעשות על ידי אשכול נגב מזרחי, שהוא תאגיד אזורי בבעלותן של 15 רשויות מקומיות בנגב, ובהן רשויות יהודיות ובדואיות. המועצה האזורית אל-קסום ממשיכה להסיע את תושביה.

³³ מבקר המדינה, [הסעות תלמידים ברשויות המקומיות](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"א–2021.

³⁴ ראו: הכנסת, הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, [אלפי ילדים ערבים בנגב בגילי שלוש עד חמש ללא מסגרות חינוך](#), סיכום דיון, 26 ביולי 2020.

³⁵ אלה גיל, רועי ברק, נגה שני, [התוכנית הממשלתית לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הערביים: המלצות עמותת "סיכוי" ליישובים הערביים בנגב](#), עמותת סיכוי.

בנייר עמדה של המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב מראשית שנת הלימודים תשפ"ג (ספטמבר 2022) הודגש הסבל הכרוך בהסעה של ילדי הגנים מרחקים ארוכים למסגרות בדרכים שאינן סלולות, ונכתב כי בשל סבל זה ומחשש לביטחון הילדים הורים אינם מאפשרים לילדיהם לעלות להסעות במקרים שבהם הגן רחוק מאוד מביתם. המחברים מציינים כי בשנה זו הופסקו ההסעות הנפרדות לילדי הגנים שהיו נהוגות בשנים קודמות, וכי ההסעות המופעלות בידי אשכול נגב מזרחי מותאמות לתלמידי בתי הספר ואינן מותאמות לילדי הגנים מבחינת שעות ההסעה, מיקום הפיזור והיעדר ההפרדה בין ילדים בגילים שונים. על רקע זה הורים הרבים הפסיקו לשלוח את ילדיהם לגנים באמצעות ההסעות.³⁶

על פי מנהל אגף ההיסעים באשכול נגב מזרחי, האחריות על הסעות תלמידי פזורת אל-קסום עברה לידי האשכול על רקע קשיים שהתגלו בהסעות אותם תלמידים על ידי המועצה האזורית אל-קסום. האשכול מקיים מערך הסעות ייחודי ומתקדם לתלמידי החברה הבדואית בנגב, שהוקם בשיתוף פעולה עם הנהגת הכפרים הבלתי-מוכרים ותוך בניית אמון עימה. בהסעות אלו מוסעים תלמידים בני שלוש וארבע ברכבים מותאמים ובליווי בהתאם להנחיות. לדבריו, ובניגוד לטענות שהובאו למעלה, הפעלת הסעות התלמידים בידי האשכול הביאה להגדלת הרישום של ילדים בגילי שלוש עד חמש לגנים ולעלייה בנוכחות הסדירה של התלמידים הרשומים באותן מסגרות.³⁷

התקציב הכולל שהעביר המשרד לרשויות אל-קסום ונווה מדבר לצורך הסעת תלמידים בשנים תשפ"א ותשפ"ב היה כ-49 מיליון ש"ח. סכום זה כולל את עלויות ליווי התלמידים בשנתיים אלו (כ-37 מיליון ש"ח בסך הכול). עם זאת, הוא איננו כולל את עלויות השתתפות משרד החינוך בהסעות באשכול נגב מזרחי בשנת הלימודים תשפ"ב, שכן על פי המשרד באשכול אי-אפשר להפריד בין עלויות ההסעה של ילדי הגנים לעלויות ההסעה של תלמידים בוגרים יותר.³⁸ נציין כי על פי דיווח קודם של משרד החינוך, בשנתיים הקודמות (תשע"ט ותש"ף) הקצה המשרד כ-51.2 מיליון ש"ח בסך הכול להסעות תלמידים בגני טרום חובה, כולל עלויות ליווי התלמידים.³⁹

יש לשים לב כי נושא הפעלת ההסעות על ידי הרשויות המקומיות והשתתפות משרד החינוך במימון הסעות התלמידים ככלל מעורר קשיים ניכרים. בין הסוגיות הקשורות בנושא זה: אי-עדכון של התעריפים שנקבעו על ידי משרד החינוך כתשלום עבור ההסעות מאז שנת 2012, כך שגם במקרים שבהם משתתף המשרד ב-100% עלות ההסעות, כפי שנעשה ברשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב, יש פער בין התשלום של משרד החינוך לבין העלות בפועל של ההסעות שעל הרשות המקומית להשלים מתקציבה.⁴⁰ על רקע זה מתקשות אותן רשויות לתפעל ולממן את מערך ההסעות, והוא סובל מהשבתות תכופות.⁴¹

³⁶ המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, היעדר הסעות בטוחות לילדי הגנים בכפרים הערביים בנגב, מכתב, 5 בספטמבר 2022; ד"ר יעלה רענן, מנכ"לית המועצה האזורית לכפרים הבלתי-מוכרים, שיחת טלפון, 21 במרץ 2023.

³⁷ יוסף אלעמור, מנהל אגף ההיסעים, אשכול נגב מזרחי, שיחת טלפון, 21 במרץ 2023.

³⁸ שמעון אבני, מנהל אגף א' (הצטיידות והסעות), משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במרץ 2023.

³⁹ אתי וייסבלאי, יישום חוק לימוד חובה מגיל שלוש בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2020.

⁴⁰ ראו בנושא זה: דיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [הסעות תלמידים בין רשויות מקומיות](#), 5 במרץ 2023; מבקר המדינה, [הסעות תלמידים ברשויות המקומיות](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"א-2021.

⁴¹ ראו לדוגמה מכתב עדכני של האגודה לזכויות האזרח בנושא השבתת מערך ההסעות לרבות תלמידי המועצה האזורית נווה מדבר, 7 במרץ 2023.