

מערכת החינוך הערבית בדואית בנגב בראייה מקומית

מציאות וצרכים

מה יחסה של מערכת החינוך הישראלית למערכת החינוך הערבית בדואית בנגב? מי למעשה שולט בה? אילו משאבים - תקציביים, אנושיים ופיזיים - מעמידה המדינה לרשותה? מי קובע את מטרות החינוך ואת תוכניות הלימודים? והעיקר - מדוע הישגי התלמידים הבדואים-ערבים בנגב, לאורך שנים, נמוכים מאוד בהשוואה לממוצע הארצי ולמגזרים אחרים בחברה הישראלית, לרבות המגזר הערבי?

אסמעיל אבו סעד

מחקר
מדיניות
186



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

**מערכת החינוך
הערבית-בדואית בנגב
בראייה מקומית**

מציאות וצרכים

אסמעיל אבו סעד

מחקר מדיניות 186

מרץ 2023

The Bedouin-Arab Education System in the Negev from a Local Perspective:

Current Situation and Needs

Ismael Abu-Saad

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-413-5

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2023

נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
14	פרק 1. הערבים־הבדואים בנגב: רקע כללי
16	עיוור בכפייה
19	יישובים לא־מוכרים
21	ההתפתחות ההיסטורית של מערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב
25	פרק 2. יחס מערכת החינוך הישראלית לחינוך הערבי בכללותו
27	ייצוגיות, מטרות, יעדים, ספרי לימוד ותוכניות לימודים
33	אי־שוויון תקציבי, פוליטיזציה ושליטה במערכת החינוך
39	פרק 3. מאפייני מערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב
	פרק 4. הישגים לימודיים של מערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב
47	לעומת מערכת החינוך הערבית והדרוזית
47	הישגים בבחינות המיצ"ב
55	הישגים בבחינות הבגרות
58	איכות תעודת הבגרות ומדד טוהר הבחינות
62	נשירת תלמידים
65	פרק 5. סיכום והמלצות
66	המלצות למדיניות מתקנת ולשינוי מבני במערכת החינוך הנוכחית
70	נספח 1. הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ערבי), התשס"ו–2006
74	נספח 2. שמש לא מסתירים ברשת

נספח 3. ההישגים בבגרות כללית, בגרות מצטיינת,
בגרות שבה 4-5 יח"ל אנגלית, בגרות שבה 4-5 יח"ל מתמטיקה,
ומדד טוהר הבחינות, לפי יישוב

76

83

רשימת המקורות

95

ملخص

iii

Abstract

ת ק צ י ר

האוכלוסייה הערבית בדואית בנגב היא חלק מהמיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, והיא מונה היום כ־300,000 נפש. הבדואים בנגב מתגוררים בתשע רשויות שהמדינה הקימה, ובמספר רב של כפרים שהיא מסרבת להכיר בהם. כל היישובים הבדואיים בנגב, בלי יוצא מן הכלל, מתאפיינים במעמד חברתי כלכלי נמוך במיוחד, רמת פיתוח נמוכה, מחסור ניכר בתשתיות בסיסיות, רמת שירותים מינימלית, עוני ושיעור אבטלה גבוה.

מדיניות רשויות המדינה כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב התאפיינה מאז ומתמיד בהפליה, באי־שוויון ובקיפוח בכל תחומי החיים – קרקע, שיכון, חינוך, פיתוח מוניציפלי, תקציבים וזכויות אזרחיות. מדיניות זו הביאה לשינוי רדיקלי בחיי האוכלוסייה הערבית בדואית בנגב והפכה את אורח חייהם המסורתי לכמעט בלתי אפשרי. הפערים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בין הקהילה הערבית בדואית לבין החברה הישראלית גדולים, והם משפיעים, בין היתר, על מערכת החינוך.

למעשה, מערכת החינוך הערבית הייתה ועודנה מנוהלת בידי דמויות מהרוב היהודי ומנחים אותה קריטריונים פוליטיים שלמיעוט הערבי אין יכולת להתערב בהם ולהשפיע עליהם. מדיניות השליטה של הרוב היהודי על המיעוט הערבי פלסטיני מיושמת באמצעות שליטה שיטתית בתוכניות הלימודים והעסקת סגל הוראה על בסיס סיווגים ביטחוניים. תוכנית הלימודים לבתי הספר הערביים

נועדה להשיג שליטה חברתית ופוליטית על הדור הצעיר, מתוך כוונה ליצור מיעוט כנוע המוכן לקבל את עמדת נחיתותו אל מול הרוב היהודי, להתחכש לזהותו הלאומית מתוך שמירת נאמנות למדינה היהודית, ולהעניק לגיטימציה לאידאולוגיה הציונית של המדינה.

לעומת זאת, במערכת החינוך העברית ניכרת העדפה ברורה של התרבות המערבית. תוכנית הלימודים של בתי הספר היהודיים נוטה להתעלם מהתרבות הערבית, מההיסטוריה הערבית, ובמידה מרובה היא גם מהשפה הערבית, או להסתפק בחשיפה מינימלית להן, וגם אז היחס אליהן הוא בעיקרו שלילי.

נוסף על הפוליטיזציה והשליטה הממסדית ההדוקה, מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב מאופיינת בריכוזיות יתר וסובלת ממגוון רחב של בעיות וקשיים: הפליה ואי־שוויון תקציבי, ייצוג לא הולם בתפקידים בכירים ברמה הארצית וברמה האזורית, הישגים נמוכים בכל רמות החינוך, נשירה גבוהה של תלמידים, מחסור במורים מקצועיים ואיכותיים והכשרה לא מספקת של עובדי הוראה. כמו כן, ניכר מחסור בשירותי עזר חינוכיים מקצועיים (יועצים ופסיכולוגיים חינוכיים, קציני ביקור סדיר ועוד), וכן מחסור בכיתות לימוד תקינות, ליקויים בסביבת הלמידה בבתי הספר, מחסור משמעותי בעזרים טכנולוגיים, במעבדות, במחשבים וברשתות אינטרנט ברמה גבוהה – בכלל, ובבתי הספר ביישובים הלא־מוכרים בפרט. מחקר זה בחן את מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב ואת הגורמים המעכבים את התפתחותה, וממצאיו מראים שהישגי התלמידים הבדואים-ערבים בנגב במבחנים ארציים ובינלאומיים לאורך שנים רבות נמוכים מאוד בהשוואה לממוצע הארצי ולמגזרים אחרים בחברה הישראלית. הפוטנציאל הטמון בהשכלה ובחינוך לקידום הקהילה הערבית-בדואית בנגב, להסתגלותה לסביבתה החדשה והמשתנה ולהשתלבותה בחברה הישראלית ובשוק העבודה הישראלי, אינו זוכה אפוא לפיתוח מספק ומתאים לרוח המאה ה־21.

המחקר מציג גם המלצות אופרטיביות לסגירת הפערים בין מערכת החינוך הערבית בכלל, והבדואית בנגב בפרט, לבין מערכת החינוך העברית ולשוויון מלא בין שתי המערכות.

להלן עיקרי ההמלצות.

המלצות למדיניות מתקנת ולשינוי מבני במערכת החינוך

- (1) הקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי בתוך משרד החינוך (דומה למינהל החינוך הממלכתי-ידיתי).
- (2) הקמת מזכירות פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, שתעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית.
- (3) ניסוח יעדים ומטרות רלוונטיים לחינוך הערבי בישראל, שידגישו את ההיסטוריה והתרבות הערבית, ואת הזהות הפלסטינית.
- (4) הערכה מחדש של תוכניות הלימודים הבית-ספריות ושל ספרי הלימוד בכל רמות החינוך הערבי, מתוך הקפדה על רלוונטיות רבה יותר לתרבות ולהיסטוריה הערבית-פלסטינית, לחיים בחברה רב-תרבותית ולדרישות שמציבה מערכת ההשכלה הגבוהה במאה ה-21.
- (5) שינוי מהותי ומקיף בשיטות ההוראה והלמידה בבתי הספר.
- (6) הפסקת התערבותם של גורמים חיצוניים (שב"כ, חמולה, שלטון המקומי וכדומה) במינויים מקצועיים בתחומי ההוראה, הניהול והפיקוח במערכת החינוך הערבית.
- (7) התאמת תוכניות הכשרת המורים הקיימות למאפייני הייחודיים של החברה הערבית, על בסיס פדגוגיה רלוונטית לתרבות.

המלצות ספציפיות למערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב

- (1) הקצאת משאבים אנושיים וחומריים שווים לאלה הניתנים למערכת החינוך העברי בפריפריה בכל הרמות.
- (2) אספקת מתקנים מודרניים (מבנים, כיתות לימוד, מעבדות מדעיות, מעבדות מחשבים, מרכזים פדגוגיים, מתנ"סים, ספריות, מועדוני נוער, אולמות ספורט וכדומה) ליישובים הלא-מוכרים.
- (3) חיזוק שירותי העזר החינוכיים המקצועיים.

(4) הפעלת תוכניות להורים (ובמיוחד לאימהות) מהגיל הרך ועד גיל בית הספר התיכון, כדי להקנות להם מיומנויות המאפשרות להם לקדם את ילדיהם מבחינה לימודית וחינוכית.

(5) הורדת שיעורי הנשירה במידה ניכרת על ידי הפעלת תוכניות התערבות הממוקדות בתלמידים החלשים

(6) הקמת מסגרות להשלמת השכלה תיכונית ותעודות בגרות בכל היישובים הבדואיים בנגב, כולל היישובים הלא־מוכרים.

(7) שיפור ההישגיים בחינוך הבגרות בעזרת תוכניות התערבות המותאמות לחברה הערבית־בדואית בנגב.

(8) טיפול בשיעורי הפגיעה הגבוהים בטוהר בחינוך הבגרות.

(9) מתן תמריצים למורים ולמנהלים כדי לשפר את איכות ההוראה והניהול.

(10) הגדרה ברורה של מטרות השתלמויות המורים ויעדיהן.

(11) העלאת סף הקבלה בכניסה למוסדות להכשרת מורים, כדי למשוך מועמדים איכותיים יותר ובעלי פוטנציאל גבוה יותר להצלחה.

(12) שיפור התוכניות להכשרת מורים ערבים בנגב כדי לספק לפרחי ההוראה כלים מתאימים לטיפול בבעיותיה הייחודיות של מערכת החינוך הזאת.

(13) הקמת מסגרות חינוך חדשות ומגוונות במערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב:

(א) בתי ספר יסודיים ועל־יסודיים נוספים ביישובים הלא־מוכרים.

(ב) ריכוז המוסדות הציבוריים, כולל בתי ספר יסודיים ועל־יסודיים, בקריות חינוך ביישובים הבדואיים בנגב.

(ג) בית ספר תיכון אזורי (יהודי־ערבי) שש־שנתי בעל אוריינטציה מדעית־טכנולוגית מתקדמת בפארק התעשייתי באר שבע, בחסות אוניברסיטת בן־גוריון בנגב.

(ד) מערכת חינוך מקצועית־טכנולוגית ראויה לשמה ובעלת סטנדרטים גבוהים.

(ה) בית ספר תיכון חקלאי אזורי מודרני לאוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב.

יישומן של ההמלצות האלה הוא תנאי הכרחי לשיפור מצבה העגום של מערכת החינוך הערבית בישראל בכלל, ושל מערכת החינוך הבדואית־ערבית בנגב בפרט.

אני אזרח ערבי ישראלי ממוצע, שחי בתחום האפור שבין היותי אזרח לבין היותי עבד המקדש. אני אזרח-למחצה במדינת ישראל. מנקודת המבט שלי, המדינה היא שלי למחצה ודמוקרטית למחצה. שערי המדינה והחברה פתוחים לפני למחצה, והאוזן מאזינה-למחצה למה שיש לי להציע או לומר. אין לי מדינה אחרת, והמדינה שלי היא רק שלי-למחצה. אני עדיין בבחינת נוכח-נפקד, מופרד למחצה ומשולב למחצה בתחומים השונים של המדינה והחברה. אף על פי שאני משתתף בבחירות אינני שותף לגיטימי בהכרעות חשובות הנוגעות לחיי, וכמו כן אינני שותף להכרעה על הסטנדרטים והנורמות של התחומים השונים של החיים הציבוריים.

(סעיד זידאני, 1997: 63)

מ ו א

ישראל היא חברה רבי-גזעית, חיים בה רוב יהודי ומיעוט ערבי שהוא כ-20% מכלל האוכלוסייה. בסוף שנת 2020 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל 1,595,300 נפש (לא כולל מזרח ירושלים) – 51.6% ממנה גרים בצפון הארץ, 19.7% – במשולש, 8.3% בערים מעורבות, 17.5% – בנגב, ו-1.9% – בשאר חלקי הארץ (חדאד חאג' יחיא ואח', 2022).

המיעוט הערבי כפוף לרוב היהודי כמעט בכל היבט של הריבוד החברתי: חינוך, רכישת מקצוע, שכר, השתתפות בכוח העבודה ואבטלה (בוטוש, 2020; אנדבלד ואח', 2021; נאסר-אבו אלהיגא וישראל-אשויילי, 2021; עואד, בולוס וחליל, 2022; Zeedan, 2019; Kraus and Yonay, 2018; Agbaria, 2018), והדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הערבים בישראל נמוך במידה רבה מדירוגם של היישובים היהודיים. למעשה, כל קנה מידה כלכלי מדיד מוכיח את האי-שוויון החמור השורר בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. בשנת 2020 הייתה ההכנסה המשפחתית הממוצעת ברוטו (בעיקר מעבודה) של משפחה ערבית 50.8% מההכנסה של משפחה יהודית, וההכנסה נטו – 60% מההכנסה

של משפחה יהודית. תחולת העוני בקרב משפחות ערביות עמדה על 35.2%, לעומת 17.9% בקרב משפחות יהודיות, ותחולת העוני בקרב ילדים ערבים עמדה על 46.3%, לעומת 24.6% בקרב ילדים יהודים (אנדבלד ואח', 2021; עואד ואח', 2022). לפי נתוני סקר הוצאות משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הפערים בין תחולות העוני (אחוז העניים) גדולים בעשר נקודות האחוז לפחות לרעת החברה הערבית (שם ושם). המועסקים הערבים דומיננטיים מאוד בענפי הכלכלה המסורתית שרמת ההכנסה בהם נמוכה (בנייה, עבודה לא מקצועית, תעשייה מסורתית, שירותי חינוך ורווחה), ונעדרים כמעט מענפי כלכלה מניבי הכנסות, כמו היי־טק, בנקאות, ביטוח ופיננסיים. לדוגמה, שיעור המועסקים הערבים בענף ההיי־טק הוא כ־3.5%, ואחוז הערבים במשלחי יד של ניהול בכיר הוא פחות מאחוז אחד. מצב זה אינו פוסח על ייצוג הערבים בקרב חברי הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, העומד על כ־2.5% (אנדבלד ואח', 2021; עואד ואח', 2022). הפערים האלה משפיעים לרעה על הישגי מערכת החינוך הערבית ומעכבים את התפתחותה.

ברוב החברות נחשבים הישגים לימודיים למסלול העיקרי לקבלת תגמול כלכלי גבוה יותר ולניעות חברתית, ומכאן החשיבות המכרעת שיש להם בקרב קבוצות חברתיות בתחתית הסולם החברתי־כלכלי. מחקרים הראו כי הישגים לימודיים גבוהים יותר מובילים לצמצום הפערים בין הרוב למיעוט מבחינת ההישגים התעסוקתיים והכלכליים, וכן מזכים את המיעוט ברווחים קהילתיים מבחינת המשאבים הפוליטיים (בכר, 2020; נאסראבו אלהיגא וישראלאשולי, 2021; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022; Astin, 1982; Mar'i, 1978; Garibaldi, 1986; McCauley, 1988; Abu-Saad, 2016; Kraus and Yonay, 2018; Zeedan, 2019).

מחקר זה בוחן בעין ביקורתית את מערכת החינוך הערבית בדואית בנגב ואת הגורמים המעכבים את התפתחותה: המחסור במורים ובמנהלים איכותיים, התשתיות הפיזיות הרעועות, התקציבים הדלים, מעמדם של המורים והקונפליקט החברתי־תרבותי שלהם, הקונפליקט האישי של המורים, תוכניות הלימודים, היעדים והמטרות הבעייתיים של החינוך הערבי, הפוליטיזציה והשליטה הממסדית במערכת החינוך הערבית, שיעורי הנשירה הגבוהים, שיעורי ההצלחה נמוכים במבחני המיצ"ב ובמבחני "תמונת מצב" ושיעורי הזכאות הנמוכים לתעודת בגרות איכותית. על בסיס ניתוח הסוגיות האלה,

על סמך נתונים פורמליים של משרד החינוך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגורמים אחרים, מוצעות המלצות אופרטיביות שהן בבחינת פריצת דרך לסגירת הפערים בין מערכת החינוך הערבית למערכת החינוך העברי ולשוויון בין שתי המערכות. לדוגמה, הקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי בתוך משרד החינוך (דומה למינהל החינוך הממלכתי-דתי), שישמור על עצמאות מוחלטת של מערכת החינוך הערבית בכל הנושאים, החל בהגדרת היעדים והמטרות, דרך קביעת תכני הלימוד וכתובת ספרי לימוד, מינוי המורים, המנהלים והמפקחים, התכנון והפיתוח, וכלה בתקצוב ובניהול בלי התערבות חיצונית.

הערבים־הבדואים בנגב: רקע כללי

בסוף שנת 2020 מנתה האוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב 279,300 נפש, שהם כ־17.5% מהאוכלוסייה הערבית בישראל (חדאד חאג'־יחיא ואח', 2022). 70% מהם גרים ביישובי קבע ו־30% ביישובים לא־מוכרים.¹

הבדואים בנגב הם חלק מהמיעוט הערבי־פלסטיני שנשאר בישראל אחרי מלחמת 1948. הקהילה הערבית־בדואית היא קהילה מסורתית ושמרנית ביסודה. על פי ההערכות, לפני מלחמת 1948 מנתה האוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב בין 65,000 ל־90,000 נפש (Falah, 1989). במהלך מלחמת 1948 ואחריה נמלטו וגורשו מרבית הערבים־בדואים מהנגב והיו לפליטים במדינות הערביות השכנות (מצרים – רצועת עזה וסיני, ירדן – הגדה המערבית והגדה המזרחית). מתוך 95 שבטים שחיו עד אז באזור נשארו בנגב רק 19. ב־1952 נותרו בנגב רק 11,000 ערבים־בדואים (Marx, 1967; Falah, 1989). מדינת ישראל השתלטה על רוב אדמות הנגב, והערבים־בדואים שנוותרו באזור איבדו את מקור פרנסתם המסורתית – גידול צאן, מסחר וחקלאות מסורתית (אבו סעד, 2010, 2011; Lustick, 1980). הממסד הישראלי גירש 12 מתוך 19 השבטים הבדואיים שנשארו בנגב מאדמותיהם, וכל האוכלוסייה רוכזה בכפייה בשטחים לא פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהיו מכשול לפרישה מהירה של ההתיישבות היהודית בנגב (פורת, 1993). למעשה, האוכלוסייה הערבית־בדואית רוכזה בשטח מוגדר המכונה "אזור הסייג", בחלקו הצפוני־מזרחי של הנגב, שגודלו כ־10% בלבד מהטריטוריה של הערבים־בדואים לפני 1948, ללא כל פתרונות דיור או פרנסה ראויים, ובלי כל אפשרות להתיישבות קבע חקלאית (אבו סעד, 2010, 2011; Lustick, 1980; Falah, 1989; Marx, 1967).

מ־1948 עד 1966 חיו הערבים־בדואים בנגב, כמו שאר האוכלוסייה הערבית בישראל, תחת ממשל צבאי. משמעותו של הממשל הצבאי הייתה שהם לא יכלו לשוב ולעבד את אדמותיהם, היו מבודדים מבחינה גאוגרפית מיתר האוכלוסייה

1 יישובי הקבע הם תל שבע, רהט, ערעה בנגב, כסיפה, שגב שלום, חורה ולקיה, ושחי מועצות אזוריות – אל־קסום ונווה מדבר.

המיועדים לבדואים, כולל תקציבי הרשויות של היישובים הבדואיים המוכרים, מועברים אליהם דרך הרשות ולא ישירות ממשרדי הממשלה למיניהם. מאז ומתמיד עמד בראש הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואית יהודי. כך תיארה חיה נוח את תפקידה של הרשות הזאת:

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים היא כלי דכאני. בנוסף להעברה כפויה של האוכלוסייה הבדואית של הנגב למרחבים עירוניים, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב היא מכשיר של שליטה ופיקוח בכל היבט מחיי היום-יום. זאת, כפי שנעשה בכל השנים שלאחר הממשל הצבאי על ידי המינהלת לקידום הבדואים או מינהל הביצוע קודם לכן. (נוח, 2017)

קיומה של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואית יצר אצל הבדואים בנגב תחושה שהם אוכלוסייה חריגה שאינה זכאית לטיפול ישיר ומקצועי של משרדי הממשלה כמו האוכלוסייה היהודית.

עיון בכפייה

בסוף שנות ה־60 ובתחילת שנות ה־70 של המאה החולפת פיתחה הממשלה תוכניות ליישובה מחדש של האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב ביישובי קבע עירוניים (תל שבע, רהט, ערערה בנגב, כסיפה, שגב שלום, חורה ולקיה) ובשתי מועצות אזוריות (אל־קסום ונווה מדבר), ללא כל התחשבות באורח חייהם המסורתי, וללא שיתופם בבחירת סוג ההתיישבות. תהליך עיון האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב בעייתי מבחינות רבות. העיון נכפה עליהם, והם לא היו שותפים לתכנונו, כל התוכניות וההחלטות הקשורות בנושא זה נערכו והתקבלו ללא התייעצות איתם. התוכנית לעיון האוכלוסייה הערבית בנגב נועדה, לכאורה, ליצור תנאים שיאפשרו לספק להם שירותים בסיסיים, אבל הכוונה האמיתית הייתה לרכזם ביישובי קבע עירוניים כדי למנוע מהם לעבד את אדמותיהם, ליישב אותן או לתבוע בעלות עליהן, כלומר, נישולם מנכסיהם וניתוקם מהאדמה שהיא מקור מחייתם (אבו סעד, 2010; 2011; Abu-Saad, 2008; Elsana, 2021), ולהפקיע אותה. לדוגמה, פרופ' ניר אביאלי מהמחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת בן-גוריון, מצוין "לא חשבו על זה

כשהקימו את העיר [רהט] בשנות ה־70 כדי שהבדואים יהיו פועלים של החברה היהודית. זה הצליח, הם פועלים שלנו, אבל כשאתה מכוון אנשים למטה אתה מקבל בסוף גם את מה שקורה היום" (מצוטט אצל ורד, 2021).

כבר שנים שהאוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב חשה שאין נכונות מצד המדינה לבוא לקראתה, תחושה המובילה לתחושות תסכול ומצוקה שרק הולכות וגוברות. בעת האחרונה התווספו לתחושות האלה גם רגשות עזים של ניכור ועוינות כלפי המדינה. המתחים האלה עלולים להוביל למשבר אמון בין הצדדים ולשנים ארוכות של אי־שקט. מדיניות ממשלות ישראל השונות ביחס לאוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב הייתה בעיקרה גירוש המוני ושיטתי ליישובי קבע ורישום אדמתם כאדמת מדינה. מדיניות זו מלווה בחזון לאומי מבית היוצר הציוני: "הנגב נתפס כמקום ריק ('מדינה ללא עם') שיש לחיותו, ואילו הבדווים מוצגים כנציגיה של תרבות נחשלת הנמצאת בשלבי היעלמות סופיים מעל במת ההיסטוריה" (שמיר, 1999: 473).

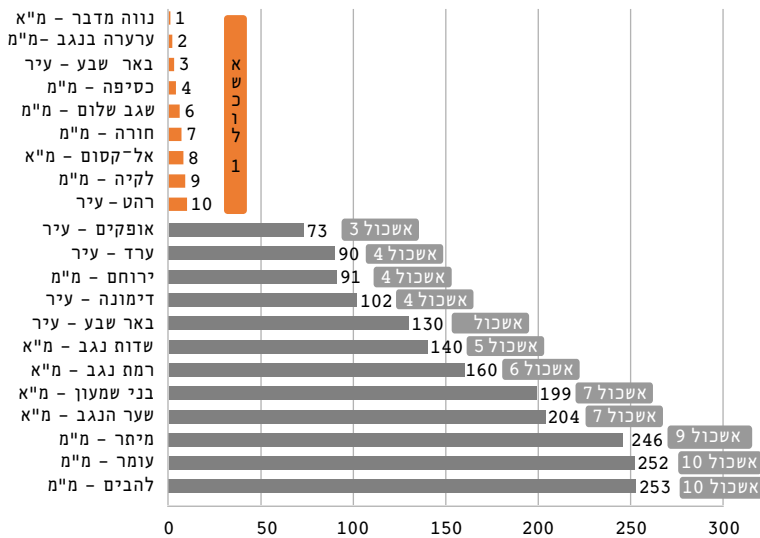
הספקת שירותים (כגון מים זורמים, חשמל, כבישים, בתי ספר, מרפאות קהילתיות וכדומה) שימשה תמריץ למשיכת הבדואים ליישובי הקבע שהקימה הממשלה, אך על פי שרוב היישובים הלא־מוכרים לא זכו לשירותים האלה (אבו סעד, 2010; קרמר, 2021; 1997, 1995; Abu-Saad, 2021; Elsana, 2021). בעקבות תוכנית יישוב הקבע ואובדן פרנסתם המסורתית פנו הבדואים לאפיקים תעסוקתיים חדשים בלי שהיו להם ידע ומיומנויות בסיסיות שיבטיחו להם הצלחה. כך נהפכו הבדואים לפועלים עירוניים התלויים לפרנסתם יותר ויותר בשוק העבודה הישראלי. חלומם של מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות במדינת ישראל התממש: הבדואי אינו חי על אדמתו אלא הופך לעירוני, וה"תופעה" ששמה בדואים הולכת ונכחדת.

יישובי הקבע העירוניים שתוכננו והוקמו על ידי הממשלה ללא שיתופם של הבדואים נידונו לכישלון. אבטלה חמורה שוררת בהם, רמת השירותים ירודה ותקציבי הממשלה המוקצים להם מזעריים ביותר. תרשים 1 מציג את השיוך לאשכול חברתי־כלכלי של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב בהשוואה לבאר שבע וליישובים היהודיים הסמוכים להם – כל הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נמנות עם הרשויות בעלות הדירוג הנמוך ביותר בנגב ובישראל (הלשכה

המרכזית לסטטיסטיקה, 2022). בניגוד ליישובים השכנים, אין ליישובים הבדואיים מקורות תעסוקה פנימיים או תשתיות כלכליות. נוסף על כך, היישובים הבדואיים בנגב נעדרים משאבים קהילתיים המאפשרים פיתוח כלכלי, ונמצאים במקום נמוך בסולם העדיפויות הממשלתי (אבו בדר וגוטליב, 2009; Abu-Saad; and Lithwick, 2000; Swirski and Hasson, 2006; Abu-Saad, 2014).

תרשים 1

מועצות מקומיות, עיריות ומועצות אזוריות בדואיות ויהודיות בנגב, לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2017, ושיוך לאשכול חברתי-כלכלי



מקור: עיבוד המחבר לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022.

יישובים לא־מוכרים

עד הקמת המועצה האזורית אבו בסמה בשנת 2004 היו בנגב 46 יישובים ערביים־בדואיים שאינם מוכרים על ידי המדינה. במועצה האזורית אבו בסמה נכללו 11 יישובים מתוך 46 היישובים הלא־מוכרים בנגב כדי לספק להם, לכאורה, שירותים מוניציפליים, ובראשה עמד ראש מועצה יהודי. מועצה אזורית זו הייתה אמורה לספק גם שירותי חינוך ל־35 יישובים לא־מוכרים נוספים. אולם המועצה האזורית אבו בסמה לא הצליחה לקדם את 11 היישובים הלא־מוכרים שהייתה מופקדת עליהם, וגם לא לספק שירותי החינוך לשאר היישובים הלא־מוכרים, וב־2012 היא חדלה להתקיים וחולקה לשתי מועצות אזוריות: אליקסום, שבה 7 יישובים: טארבין אליסאנא, אום באטין, אל־סייד, מולדה, מכחול, כוחלה ודריג'את; והמועצה האזורית נווה מדבר, שבה 4 יישובים: אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאג' וקסר א־סיר.

אף על פי ש־11 היישובים האלה זכו להכרה מצד הממשלה ומוסדות התכנון, תושביהם עדיין ממשיכים להתקיים ללא תשתיות בסיסיות, כגון תכנון, מים, חשמל, כבישים, פינוי אשפה ועוד, ובלי גישה נוחה לשירותי חינוך ובריאות, בשל סירובה של המדינה לפתח את היישובים – לתת לתושביהם היתרי בנייה למגורים ולפתח את התשתיות בהם – וההתניה של כל פיתוח בהסדר בעלות הבדואים על הקרקע.

אם כך, בהיותם לא־מוכרים, היישובים האלה אינם מקבלים שירותים ממשלתיים מסודרים: תקציבים מוניציפליים ושירותים בסיסיים (קרמר, 2021; Swirski and Hasson, 2006; Nasasra, 2017; Elsana, 2021). ולפיכך החיים בהם מתאפיינים, בין השאר, בתשתיות פיזיות רעועות, בנגישות גרועה לשירותים, בתת־פיתוח ובמדדי עוני קיצוניים. היישובים האלה אינם מופיעים במפות הרשמיות של מדינת ישראל, לתושביהם אין כתובות, והמדינה אינה מכירה בזכויותיהם על הקרקעות ומתייגת אותם כפושעים, "פולשים" ו"מסיגי גבול" המשתלטים על "אדמות מדינה".

מצב זה, בחלקו, הוא תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית, ושל ניסיונות להביא לפתרונות שנחלו כישלון חרוץ, ובהם דוח גולדברג, מתווה פראוור והדוח

של ח"כ בני בגין² – כולם ניסיונות שהתעלמו מדרישותיהם של הבדואים לכוון מסגרות התיישבותיות אחרות, המתאימות יותר לאורח חייהם ולצורכיהם הייחודיים, כגון מושבים חקלאיים, כפרי רועים או חוות יחידים.

השכנים היהודים רואים בבדואים ביישובים הלא־מוכרים מטרד שיש לצמצמו למינימום או פשוט להעלימו. ל־35 מהיישובים הבדואיים הלא־מוכרים אין מערכת שלטון מוניציפלי, תושבי הכפרים הלא־מוכרים הנמצאים בתחומי השיפוט של רשויות מוניציפליות יהודיות (דוגמת המועצות האזוריות בני שמעון ורמת נגב) אינם מקבלים שירותים מרשויות אלו ואינם זכאים להצביע בבחירות המוניציפליות. מכאן משתמע שנמנעות מתושבי היישובים הלא־מוכרים שתי זכויות יסוד: הזכות להקמת רשות מוניציפלית שתספק להם שירותים בסיסיים, והזכות לבחור נציגים מקומיים במועצות האזוריות היהודיות. רשויות המדינה ממשיכות בהפעלת לחצים כבדים על תושבי היישובים הלא־מוכרים כדי לכפות עליהם לעקור ליישובי הקבע – שהם כאמור היישובים העניים ביותר במדינת ישראל.

מדיניות רשויות המדינה כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב התאפיינה מאז ומתמיד בהפליה, באי־שוויון ובקיפוח בכל תחומי החיים – קרקע, שיכון, חינוך, פיתוח מוניציפלי, תקציבים וזכויות אזרחיות. מדיניות זו הביאה לשינוי רדיקלי בחיי האוכלוסייה הערבית בדואית בנגב והפכה את אורח חייהם המסורתי לכמעט בלתי אפשרי. הפערים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בין הקהילה הערבית בדואית לבין החברה הישראלית גדולים, והם משפיעים, בין היתר, על מערכת החינוך, שבה טמון הפוטנציאל להסתגלות מוצלחת של הבדואים בנגב לסביבתם החדשה והמשתנה ולהשתלבותם בחברה הישראלית.

2 הוועדה הציבורית להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס ומבקר המדינה לשעבר אליעזר גולדברג הוקמה ב־2007. ב־2008 המליצה הוועדה להכיר בהתיישבות הבדואים ולהסדיר אותה, מתוך שיתוף פעולה עימם. בעקבות ההמלצות הוקמו צוותים ממשלתיים שניסו להגיע להצעה מעשית ומפורטת להכרה ביישובים הלא־מוכרים של הבדואים בנגב. הצוות הראשון היה בראשות ראש אגף ומדיניות במשרד ראש הממשלה אהוד פראוור, והצוות השני, שהרחיב את ההצעות שהעלה פראוור, היה בראשות ח"כ בני בגין מהליכוד. ב־2013 נוסחו המלצותיו של צוות בגין כהצעת חוק, בהסכמתו של ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו. אולם הצעת החוק נפלה עקב התנגדויות חריגות מכל קצוות הקשת הפוליטית: הח"כים הערבים חברו לח"כים הימניים ביותר כדי להפילה. הערבים חשבו שהצעתו של בגין אינה מעניקה פיצוי מספיק וכוללת צעד איכפה דרקוניים מדי, ובימין הקיצוני חשבו שההצעה נדיבה מדי והאכיפה צריכה להיות חמורה עוד יותר (ארלוזורוב, 2022).

התפתחות ההיסטורית של מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב

לאחר קום המדינה חל שינוי רדיקלי בחיי הערבים-בדואים בנגב. רשויות המדינה לא אפשרו להם להמשיך באורח חייהם המסורתי, ובתוך זמן קצר נהפכו הערבים-בדואים למיעוט חסר אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית. השינוי הזה יצר, בין היתר, את הצורך במערכת חינוך פורמלי שתתמודד עם המציאות החדשה. ההשכלה הפורמלית נהפכה לתנאי בסיסי מוקדם להצלחתם של הערבים-בדואים בנגב להסתגל לשינויים שהשתנו בחייהם בשל הצורך בהיטמעות, חלקית או מלאה, בכלכלה הישראלית לשם פרנסתם. ואולם, מערכת החינוך הפורמלית היא מסגרת חדשה למדי בקהילה הערבית-בדואית בנגב. מסגרות החינוך הבדואי המסורתי לא היו פורמליות, והצעירים והצעירות התחנכו מתוך התבוננות במבוגרים והשתתפות פעילה בחיי היום-יום (אבו סעד, 2007, 2011).

האדישות שגילו רשויות המדינה כלפי חינוך ילדי הערבים-בדואים בנגב וחוסר העניין בחינוך פורמלי בקהילה הבדואית עצמה גרמו לכך שמערכת החינוך בקרב הבדואים בנגב לא התפתחה במשך זמן רב, גם לאחר שנחקק חוק חינוך חובה (1949). מספר בתי הספר היה מצומצם מאוד בתקופת הממשל הצבאי (1948-1966), וברוב בתי הספר היו ארבע כיתות בלבד (א'-ד'). המספר הממוצע של תלמידים בבית הספר היה כ־40 (Abu-Saad, 1991). שיעורי הנוכחות בבתי הספר היה נמוכים, ורשויות המדינה לא עשו מאמץ רציני לאכוף את חוק חינוך חובה. לדוגמה, בשנת הלימודים תשט"ו היו רשומים בבתי הספר 350 תלמידים ערבים-בדואים מהנגב בלבד, מתוך כ־2,000 ילדים בגיל חינוך חובה. בסוף אותה שנה נכחו בבתי הספר 220 תלמידים בלבד (כלומר 37% מהתלמידים נשרו), כולם בנים (סבירסקי, 1990).

נושא לימודן של בנות בבית הספר היה בעייתי במיוחד. בחברה הבדואית המסורתית הנשים לא הורשו לצאת מסביבתה של המשפחה. המשפחות העדיפו שלא לסכן את כבודן, ולא אפשרו לבנותיהן לבוא במגע עם בנים ממשפחות ומשבטים אחרים. משרד החינוך מצידו לא טרח להקים בתי ספר נפרדים לבנות במגזר הבדואי, אף שהפרדה כזאת נהוגה במגזר הממלכתי-דתי ובמגזר החרדי; לפיכך גילו הבדואים בנגב התנגדות ללימודי הבנות בבתי הספר יותר מלימודי הבנים.

בתקופת הממשל הצבאי נשלחו תלמידים בדואים שהיו מעוניינים להמשיך את לימודיהם לבתי ספר ביישובים ערביים במשולש או בצפון הארץ, אולם קבלת אישור לעזוב את האזור הייתה כרוכה בקשיים רבים, ורק תלמידים מעטים הצליחו לעשות זאת (אבו סעד, 2004, 2007, 2011; בוימל, 2011; Lustick, 1980).

מספר התלמידים הרשומים בבתי הספר הערביים בדואיים נשאר נמוך עד 1966 (סיום הממשל הצבאי). לאחר מכן, משבוטלו הגבלות התנועה, החל המצב להשתנות. הערבים בדואים יצרו קשרים עם יישובים ערביים בגליל, במשולש ובערים המערבות, שבהם המערכת החינוכית הייתה מבוססת יותר. כמו כן, ככל שנחשפו הערבים בדואים לנעשה בחברה היהודית ונעשו מעורבים יותר בכלכלת המדינה, התבררה להם ביתר שאת חשיבותו של החינוך הפורמלי לשם הסתגלות לצורת החיים החדשה.

לאחר מלחמת 1967 התאפשר גם מפגש של הבדואים בנגב עם קרוביהם ובני השבטים שלהם בגדה המערבית וברצועת עזה, שמהם היו מנותקים מ־1948. הערבים בדואים בנגב גילו כי בקרב קרוביהם ומכריהם מהגדה המערבית ומרצועת עזה (שהורחקו מהנגב במלחמת 1948 ואחריה על ידי השלטון הישראלי) היו משכילים והתפרנסו מהוראה, מעריכת דין וממקצועות הרפואה, בעוד שלהם כמעט שלא הייתה גישה להשכלה פורמלית, ורובם המכריע נותרו אנאלפביתים. כמו כן, הם נוכחו לדעת שגם הנשים בגדה המערבית וברצועת עזה רכשו השכלה, בעוד שהנשים בנגב כמעט שלא זכו לחינוך פורמלי. נישואים בין בני ובנות הקבוצות האלה של הקהילה הערבית בדואית, שהיו מופרדות קודם לכן, הביאו לכך שנשים משכילות מהגדה המערבית ומרצועת עזה עברו לחיות בנגב, וקשרים חדשים אלו השפיעו מאוד על הקהילה הבדואית בנגב, והובילו לעלייה במספר הבנים והבנות שנשלחו לבתי הספר (אבו סעד, 1999, 2011).

עם התגברות הדרישה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב להשכלה פורמלית הקימה הממשלה בתי ספר נוספים, והחינוך הפך לנחלתם של יותר ויותר מבני ובנות הקהילה הערבית בדואית בנגב. בסוף שנות ה־60 הקים משרד החינוך בתי ספר יסודיים ארעיים בכל השבטיים הגדולים בנגב. ב־1969 הוקם בית הספר התיכון הראשון כחטיבה צומחת ביישוב כסיפה, והוא שירת את כל אוכלוסיית הערבים בדואים בנגב (Reichal, Neumann, and Abu-Saad, 1987). בסוף שנות ה־70, נוסדו עוד שני בתי ספר תיכוניים, בשני יישובי קבע הראשונים שהקימה הממשלה לבדואים בנגב (תל שבע ורהט), ובמשך השנים נוספו בתי ספר תיכוניים

ביישובי הקבע בלבד. יש לציין כי מאז שהוקמו יישובי הקבע שתוכננו לקהילה הערבית-בדואית בנגב בתחילת שנות ה־70, רוב ההשקעות הושקעו בבתי ספר ביישובים האלה, מתוך הזנחה של בתי הספר הארעיים בכפרים הלא־מוכרים.

לאורך השנים חל גידול ניכר במספר התלמידים בחינוך הבדואי בנגב, והגידול בשיעור הבנות הוא המרשים ביותר. בשנת 1982 למדו במערכת החינוך הבדואית בנגב 3,782 בנות, לעומת 52,187 בנות בשנת 2022 – גידול של כ־1,380% ב־20 שנים (ראו לוח 1). כמובן, העלייה במספר בתי הספר באוכלוסייה הבדואית בנגב הביאה לעלייה גם במספר התלמידים.

לוח 1

מספר התלמידים הבדואים – גנים, חינוך יסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה, שנים נבחרות, לפי מגדר

שנה	סה"כ תלמידים	בנים	בנות
1982	10,762	6,980	3,782
1991	20,704	12,116	8,588
2000	40,209	21,150	19,059
2001	45,119	23,532	21,581
2005	59,703	30,832	28,871
2010	74,831	37,925	36,906
2015	89,110	45,276	43,834
2016	91,836	46,757	45,079
2017	93,820	47,633	46,187
2018	96,172	48,884	47,288
2019	98,284	49,821	48,463
2020	100,962	51,251	49,711
2021	102,991	52,410	50,581
2022	106,200	54,013	52,187

מקור: עיבוד המחבר לנתוני משרד החינוך, 2022.

לוח 2 מראה שבשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) הגיע מספר התלמידים (גן-י"ב) במערכת החינוך הבדואי בנגב ל־106,200 (54,013 בנים ו־52,187 בנות), הלומדים ב־734 גנים, 109 בתי ספר יסודיים, 38 חטיבות ביניים, ו־52 חטיבות עליונות, כולל חינוך מיוחד (משרד החינוך, 2022). קרוב ל־30% מהתלמידים האלה לומדים במוסדות חינוך במועצות האזוריות נווה מדבר ואלקסום המשרתות את אוכלוסיית הכפרים הלא־מוכרים בנגב.

לוח 2

מספר התלמידים הבדואים לפי מוסדות ולפי מגדר, שנה"ל 2022

מסד	בנות	בנים	מוסדות	שלב חינוך/כיתה
סה"כ תלמידים	21,744	10,612	11,132	734 גנים
	51,681	25,120	26,561	109 יסודי
	15,847	7,772	8,075	38 חטיבת ביניים
	16,928	8,683	8,245	52 חטיבה עליונה
	106,200	52,187	54,013	933 סה"כ כולל גנים

מקור: עיבוד המחבר לנתוני משרד החינוך, 2022.

יחס מערכת החינוך הישראלית לחינוך הערבי בכללותו

מערכת החינוך הישראלית לא התייחסה אל הקהילה הערבית בדואית בנגב כאל חלק אינטגרלי מהחברה הרחבה, ולפיכך שירותי החינוך שסופקו לקהילה זו היו מעטים. הפוטנציאל הטמון בהשכלה ובחינוך לקידום הקהילה הערבית בדואית, להסתגלותה לתהליך המודרניזציה ולהשתלבותה בחברה הישראלית, לא זכה לפיתוח (אבו סעד, 2004, 2011). לפי שלמה סבירסקי (1990), שחקר את נושא השוויון בחינוך הישראלי, הבדואים בנגב מדורגים בתחתית הסולם החינוכי, במקום נמוך יותר אפילו מהקהילות הערביות האחרות בארץ. גם נתוני משרד החינוך מצביעים על כך שהערבים בדואים בנגב מדורגים בתחתית הסולם (משרד החינוך, שקיפות, 2022).

בדיקת המבנה של מערכת החינוך הישראלית – מרמת המטרות ותוכניות הלימודים ועד רמת המבנה הארגוני, התשתיות וסגל ההוראה – חושפת את החלק המשמעותי שהיה לה בקיבוע האזרחים הערבים במקומם "הראוי" בהיררכיה החברתית, התרבותית, הכלכלית והפוליטית. למעשה, מנגוני מערכת החינוך הערבית שיצר הממסד הישראלי מקום המדינה שימשו מנגנון לשליטה של הרוב היהודי במיעוט הערבי (אלחאג', 1996, 2003; אגבאריה וג' בארין, 2013; Abu-Saad, 2019).

מערכת החינוך הממלכתית בישראל נחלקת לשתיים: מערכת החינוך היהודית (שגם היא נחלקת לתת-מערכות – החינוך הממלכתי-חילוני, החינוך הממלכתי-דתי וכדומה) ומערכת החינוך הערבית, המשתייכת רשמית ל"חינוך הממלכתי" אך בפועל מנהל אותה אגף נפרד במשרד החינוך. אלא שלהבדיל מהזרם הממלכתי-דתי ומהזרמים החרדיים, המנוהלים בידי נציגי הזרמים האלה עצמם, האגף לחינוך הערבי אינו נהנה מניהול ערבי אוטונומי, ובמשך שנים רבות עמדו בראשו יהודים. נוסף על כך, מערכת החינוך הערבית מפוצלת גם היא לשלושה תת-מנגוני פיקוח: ערבי, דרוזי ובדואי. כמו כן, לצד בתי הספר הממלכתיים הערביים פועלים בתי ספר לא ממלכתיים המוגדרים "חינוך מוכר שאינו רשמי", ובהם בתי ספר של כנסיות נוצריות (סבירסקי, 1990, 1995; אלחאג', 1996; נאסר-אבו אלהיג'א, 2021; שטרית, 2014).

לכל מערכת חינוך, העברית והערבית, תלמידים משלה, מורים משלה ותוכן חינוכי משלה. בתי הספר העבריים, שבהם לומדים בעיקר תלמידים יהודיים, עומדים בראש ההיררכיה החינוכית הישראלית. בתי הספר האלה מקנים לתלמידיהם הון תרבותי וידע ברמה גבוהה, שמשמעותם היא סיכויים לעתיד חברתי־כלכלי טוב יותר. בבתי הספר שברבדים הנמוכים ביותר של ההיררכיה החינוכית לומדים תלמידים מהמיעוט הערבי. בתי ספר האלה מספקים לתלמידים ידע חלקי, מוגבל ובסיסי בלבד, המגביל את סיכוייהם להתפתח ומשמר את אי־השוויון החברתי־כלכלי בחברה הישראלית (סבירסקי, 1990, 1995; שטרית, 2014; 2022; Arar, 2022; Abu-Saad, 2001, 2004).

חלוקה זו מעניקה למערכת החינוך הממלכתי הישראלית מראית עין של התאמה לשונות התרבותית ולפלורליזם בחינוך. ואולם, למעשה, למרות ההטרוגניות של החברה הישראלית עצמה, מערכת החינוך שלה היא עדיין חד־תרבותית, ולא רב־תרבותית.

כך תיאר מאגד אלחאג' (2003) את מערכת החינוך הישראלית ואת יחסה למיעוט הערבי:

מערכת החינוך הישראלית משקפת את מערכת הכוח ואת התרבות הדומיננטית השלטת בחברה הרחבה. היא משקפת במידה רבה את אופיה האתנו־לאומי של מדינת ישראל ואת האסימטריה ביחסי יהודים-ערבים בתוכה. ההפרדה בחינוך בין יהודים לערבים אינה ממסדית בלבד, אלא מפעפעת לתכנים ומציבה את "שיקולי הביטחון"; "האתוס הלאומי" ו"בינוי האומה" מפרספקטיבה יהודית ציונית. מערכת בתי הספר הוא מכניזם הפועל לשימור הסטטוס קוו, במקום להיות זרז לשינוי חברתי. ועל כן אירועים המתרחשים בעקבות הקונפליקט הפנימי וחיצוני רק מגברים את המבוכה ואת חוסר הישע המאפיינים את החינוך. (שם: 13)

מערכת החינוך הערבית בישראל לא רק סובלת מאי־הכרה בייחודה התרבותי־לאומי, אלא גם חלות עליה פרקטיקות מתמשכות לדיכוי אופייה הקבוצתי והלאומי. במרכזה של פוליטיקה זו עומדת תפיסה מדירה, שלפיה למיעוט

הערבי בישראל לא אמורה להיות אלא השפעה מינורית ביותר על קביעת אופיים של הטוב המשותף ושל תוכני המרחב הציבורי בישראל. על כן ניתן להתעלם מניסיונות לאפשר לבנות ובני המיעוט נגישות רבה יותר למעגלי קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות הנוגעות הן למרחב הציבורי המשותף ליהודים וערבים והן למרחב הציבורי הייחודי לערבים והשפעה רחבה יותר במעגלים אלו. פוליטיקה זו גורמת לדה-לגיטימציה של הזהות הקבוצתית הערבית הפלסטינית על ידי הפיכת תביעתו של המיעוט להכרה מהותית לקובלנה, מטרד ונדנד, שאפשר בכל זאת לחיות איתם ולהסתגל אליהם (אגבאריה וג'בארין, 2013; אלאחאג', 1996, 2003; Arar, 2022; Agbaria, 2018).

ייצוגיות, מטרות, יעדים, ספרי לימוד ותוכניות לימודים

מערכת החינוך הערבית בישראל ממשיכה אפוא להתקיים בצל שורה של קריטריונים פוליטיים, שהערבים אינם שותפים כלל בגיבושם. הערבים "נפקדו" מהמטרות הכלליות בעלות האוריינטציה היהודית שנוסחו בחוק חינוך ממלכתי משנת 1953 ומונסחתיקוני החוק בשנת 2000, ומעולם לא נוסחו מטרות מקבילות למערכת החינוך הערבית-פלסטינית. בשנות ה-70 וה-80, וגם ברפורמה שנערכה בתוכנית הלאומית לחינוך משנת 2005, מונו כמה ועדות שניסו לנסח מטרות ייחודיות לחינוך הערבי (כולן נוהלו בידי אנשי חינוך וקובעי מדיניות יהודים). ואולם, אף אחד מניסיונות אלו לא צלח, והמטרות שהוצעו לא נוספו כנספח לחוק חינוך הממלכתי (דוח ועדת דוברת, 2005; Al-Haj, 1995, 2005). כאמור, המיעוט הערבי בישראל מעולם לא קיבל שליטה אוטונומית במערכת החינוך שלו. לא הותר לו לקבוע את מטרותיה, את יעדיה או את תוכניות הלימודים שלה. למערכת החינוך הערבית יש אומנם תוכנית לימודים נפרדת, אך היא נקבעת בידי משרד החינוך בתהליך שהמשתתפים העיקריים בו הם אנשי מינהל ואנשי אקדמיה יהודים (סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; Al-Haj, 2005). כפי שציינה דפנה גולן-עגנון, יו"ר הוועדה לשוויון בחינוך במזכירות הפדגוגית של משרד החינוך בשנים 1999-2001:

הערבים אינם שותפים במערכת קבלת ההחלטות, בהתווית המדיניות ובתכנון של משרד החינוך. אין מנהל מחוז ערבי, וגם אין ייצוג הולם לערבים בהנהלת המשרד. מערכת החינוך המתיומרת לחנך לדמוקרטיה, לזכויות אדם ולאזרחות פעילה איננה מיישמת בעצמה ערכים אלו [...] שאלות של ייצוג הערבים בהנהגת משרד החינוך הן שאלות שעדיין אינן נשאלות. בבניין לברם העצום ובבניינים הסמוכים לו בירושלים, בין אלפי העובדים היהודים המנהלים את משרד החינוך, ניתן לספור את העובדים הערבים על יד אחת. אפילו במחוז הצפון, שבו מספר התלמידים הערבים גדול ממספר התלמידים היהודים, המפקחים ומנהלי מערכת החינוך הם ברובם יהודים. משרות הפיקוח אינן מתחלקות באופן שוויוני כך שהמפקחים הערבים אחראים על מספר גדול בהרבה של מורים ובתי ספר, והתקציבים שלהם (להשתלמויות, הדרכה וסיוע) קטנים בהרבה. (גולן-עגנון, 2004: 77-78)

מצב זה עומד בסתירה גמורה למתרחש באגף לחינוך היהודי הממלכתי-דתי. כידוע, חוק חינוך ממלכתי משנת 1953 הכיר בפיצול שבין יהודים דתיים ליהודים חילוניים, והתיר לדתיים לקיים בתוך משרד החינוך אגף אוטונומי נפרד לחינוך ממלכתי-דתי. אגף זה נפרד מבחינת פיזית, מינהלית ופדגוגית ממשרד החינוך הכללי ושומר על עצמאות מלאה (סבירסקי, 1990, 1995; אגבאריה וג'בארין, Mar'i, 1978; Swirski, 1999; Adalah, 2003; Agbaria, 2018; Arar, 2013; 2022). ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, ואנשי חינוך ופוליטיקה ערבים רבים הציעו להקים אגף נפרד במשרד החינוך לחינוך ממלכתי-ערבי עצמאי ואוטונומי במתכונת המינהל לחינוך הממלכתי-דתי, שתפקידו יהיה קביעת מטרות החינוך, קביעת תוכני הלימוד, תוכניות לימודים ומינוי כוח אדם בכל רמות החינוך הערבי בישראל (החזון העתידי, 2006). ברוח זו הסבירה דפנה גולן-עגנון (2004) את הצורך ואת החשיבות החינוכית שבהקמתו של אגף נפרד לחינוך הערבי:

אין בהקמת מינהל עצמאי משום כוונה להתבדלות. זהו מהלך משולב שבו, במקביל להקמת מינהל עצמאי כדוגמת מינהל החינוך הממלכתי דתי, יובטח שילובם של אנשי חינוך ומינהל חינוכי ערבים רבים ככל האפשר במערכת החינוך הכללית ובסגל

העובדים של משרד החינוך בכל הדרגות והתפקידים. לשם כך יש לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת, שלפיה מבין מועמדים בעלי כישורים זהים יועדפו המועמדים הערבים עד אשר יהיה ייצוג הולם לאנשי חינוך ערבים. (שם: 78-79)

אולם, כל ההצעות שהוגשו עד כה להקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי אוטונומי במתכונת המינהל החינוך הממלכתי דתי היהודי לא התקבלו על ידי הממסד הישראלי (ראו נספח 1). בבתי הספר היהודיים מושם דגש חזק על פיתוח הזהות הלאומית, על ההשתייכות הפעילה לעם היהודי ועל קידום השאיפות הציוניות – כל זאת מתוך הכרה מזערית ביותר בהיסטוריה הערבית והפלסטינית. במקומות שבהם תוכנית הלימודים לבתי הספר היהודיים מזכירה ערבים, היא נוטה להציג אותם בצגה אוריינטליסטית ואת תרבותם באור שלילי (Peled-Elhanan, 2012).

לא מעט מחקרים נעשו על ספרי הלימוד בבתי הספר היהודיים ועל ספרות הילדים במגזר היהודי, והם מצאו שבמקרים רבים הפלסטינים והערבים מוצגים בהם כ"רוצחים", "פורעים" ו"חשודים", וגם כנחשלים ולא יצרניים (כהן, 1985; בר־טל זולטק, 1989; פלד־אלחנן, 2008; Meehan, 1999; Bar-Tal, 1998). מחקר (Bar-Tal and Teichman, 2005; Peled-Elhanan, 2012; Agbaria, 2018) שחקר את ספרי הלימוד ב־124 בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות במקצועות לשון, ספרות עברית, היסטוריה, גאוגרפיה ואזרחות, מצא כי ספרי הלימוד היהודיים בישראל מציגים עמדה אחידה, והיא שהיהודים מעורבים במלחמה צודקת, ואפילו הומנית, נגד האויב הערבי, המסרב מצידו להכיר בקיומם ובזכויותיהם של היהודים בישראל. וכך מציין בר־טל:

ספרי הלימוד המוקדמים נטו לתאר פעולות של ערבים כעוינות, סוטות, אכזריות, לא־מוסריות, לא־הוגנות, שכוונתן לפגוע ביהודים ולהשמיד את מדינת ישראל. במסגרת ההתייחסות הזאת נעשתה לערבים דה־לגיטימציה באמצעות תיוגם בתוויות כגון "שודדים", "צמאי דם", ו"רוצחים" [...] [ו]בתוכנית הלימודים לא הוכנסו כל שינויים חיוביים יותר במרוצת השנים. (מצוטט אצל Meehan, 1999: 19, התרגום שלי)

תלמיד תיכון יהודי בן 17 תיאר את התכנים של ספרי הלימוד בבתי הספר היהודיים ואת ההשקפות שביטאו חלק מן המורים כך:

הספרים שלנו מספרים לנו שכל מה שהיהודים עושים זה בסדר גמור, ולגיטימי, ושהערבים הם רעים ואלימים ומנסים להשמיד אותנו [...] אנחנו כבר רגילים לשמוע את אותו הדבר, רק צד אחד של הסיפור כולו. הם מלמדים אותנו שישראל נהפכה למדינה בשנת 1948, ושהערבים פתחו במלחמה. הם אף פעם לא מזכירים מה קרה לערבים, הם אף פעם לא אומרים דבר על פליטים, או על כך שהערבים נאלצו לעזוב את עריהם ואת בתיהם [...] במקום סובלנות ופיוס, ספרי הלימוד ועמדותיהם של חלק מן המורים רק מגבירים את השנאה לערבים. (מצוטט שם: 20)

כאמור, חוק חינוך ממלכתי מ־1953 שם דגש על טיפוח הזהות היהודית והערכים היהודיים, אך לא קבע כל יעדים לחינוך הערבי בישראל, אם כי בשנות ה־70 וה־80 של המאה ה־20 נעשו ניסיונות ספורים לכך במסגרת ועדות בראשות מחנכים יהודים (אלחאג', 1996). תחת זאת, המטרות הכלליות והספציפיות של תוכנית הלימודים שפותחה עבור החינוך הערבי נוטות לטשטש ולעמעם את היווצרותה של זהות ערבית, ולא לחזק אותה. היעדים המקיפים של המערכת החינוכית, וגם המטרות הספציפיות של תוכנית הלימודים, מחייבות את התלמידים הערבים ללמוד על התרבות היהודית וערכיה, כפי שאפשר לראות בבירור בתוכנית הלימודים הממלכתית לבתי ספר יסודיים ועל־יסודיים הערביים (מרעי, 1985; שטרית, 2014; Al-Haj, 1978; Mar'i, 1978; Peres, Ehrlich, and Yuval-Davis, 1970; Agbaria, 2018; Arar, 2022; 1995).

התלמידים הערבים נדרשים לבלות שעות לימוד רבות בלימוד התרבות וההיסטוריה היהודית והשפה העברית (בסך הכול מוקצות לנושאים האלה יותר שעות מלספרות ערבית ולהיסטוריה ערבית). כמו כן הם נדרשים לפתח הזהות עם ערכים יהודיים ולקדם את השאיפות הציוניות על חשבון פיתוח מודעות לאומית משלהם ותחושת השתייכות לעם שלהם. הזהות הלאומית הערבית מודגשת הרבה פחות, והזהות הפלסטינית אינה זוכה בשום סוג של הכרה (מרעי, 1985; שטרית, 2014; Al-Haj, 1995; Mar'i, 1978). כמו כן, המטרה העיקרית של

לימודי העברית והיהדות במערכת החינוך הערבי אינה לפתח כשירות תרבותית בתוך החברה הישראלית היהודית, אלא לכפות על הערבים להבין ולאהוד את המטרות היהודיות-ציוניות ולטשטש את הזהות הלאומית שלהם; (Mar'i, 1978; (Al-Haj, 1995; Swirski, 1999; Agbaria, 2018; Arar, 2022

מערכת החינוך הערבית בישראל ממסדת במידה רבה את הפחד של הישראלים מהעבר, מהזהות התרבותית והלאומית הפלסטינית, וכידוע אוסרת על מורים בבתי הספר הערביים לדבר על אקטואליה. היעדר זה של תכנים והתנסויות תרבותיים ולאומיים רלוונטיים מבתי הספר הערביים מוביל את התלמידים לחפש מקורות אחרים לסיפוק צרכיהם, למשל, ברשתות החברתיות. לדוגמה, סיפורה האישי של סמיה שרקאוי: "הבית משך אותי לשורשים, בית הספר, בעקביות ובעצמה, תלש אותי. במרוצת השנים אני מסתכלת בחיוך איך הצליח הבית בסוף. חינוך – זו מילת הקסם ומילת המפתח. לשם צריך לקחת את כלי העבודה הקלים והכבדים ולהמשיך לעבוד" (שרקאוי, 2004: 176, ראו נספח 2).

פרס, ארליך ויובל־דייוויס מתחו ביקורת על תוכנית הלימודים שכפה משרד החינוך על בתי הספר הערביים בטענה שהיא מנסה "לטפח" רגשות פטריוטיים ללב התלמידים הערבים על ידי הוראת ההיסטוריה היהודית. כמו כן הם הצביעו על האבסורד הטמון בציפייה כי "התלמיד הערבי [...] ישרת את המדינה לא משום שזו חשובה לו עצמו ועונה על צרכיו שלו, אלא משום שהיא חשובה לעם היהודי" (Peres, Ehrlich, and Yuval-Davis, 1970: 151, התרגום שלי).

תוכנית הלימודים בבתי הספר הערביים קיימה ושימרה לאורך השנים את היעדר ההתייחסות לתרבות הערבית, בכלל, ואת היעדר העיסוק בפוליטיקה העכשווית, בפרט. לדוגמה, תוכנית הלימודים אינה מתמודדת בשום דרך עם הצרכים החברתיים, התרבותיים והחינוכיים הספציפיים של הערבים־הבדואים בנגב, הנעשים בהדרגה לאוכלוסייה עירונית שכלכלתה היא כלכלה מודרנית, מערבית והיי־טקית. אי־ההתייחסות לענייניהם החברתיים והפוליטיים העכשוויים של הערבים בישראל מחליש מאוד את הרלוונטיות של החוויה החינוכית עבור התלמידים הערבים, עד כדי כך שהוא מאיים להרחיקם מבית הספר (Mar'i, 1978; Brown, 1986; Abu-Saad, 2019; Agbaria, 2018; Arar, 2022).

הזנחה זו משקפת את העדיפות הנמוכה מאוד שרשויות המדינה מעניקות לתלמידים הערבים – מערכת החינוך הערבית כולה נזכרת בהכרזותיהם הפומביות של פקידים בכירים במשרד החינוך כמעין הערת שוליים. למשל, שרת החינוך לשעבר לימור לבנת הכריזה ביוני 2001 כי הייתה רוצה לראות ש"אין ולו ילד אחד בישראל" שלא יקבל בבית הספר "ידע וערכים יהודיים וציוניים" (Fisher-Ilan, 2001), ובמצע מפלגת הבית היהודי בראשותו של נפתלי בנט (שהיה שר החינוך ממאי 2015 עד יוני 2019) נכתב כי "המשימה הדחופה ביותר שלנו היא הקמת יחידה לחינוך יהודי-ציוני בבתי ספר הממלכתיים במדינת ישראל [...] הבית היהודי יוביל תוכנית לאומית לזהות יהודית ציונית אשר תקיף את כל התלמידים מכיתה א' עד כיתה י"ב" (אלדר, 2015). כלומר, הציונות הפכה למגונגן אידאולוגי המקדם החלטות מדיניות שמטרתן להבטיח שהצביון היהודי של המדינה יישאר בחזית כל מוסדות המדינה, בעיקר בתחום החינוך (Sheps, 2019). כפי שטען תלמיד ערבי:

כל מה שאנחנו לומדים זה על היהודים. הכול זה תרבות יהודית. אנחנו לומדים על ביאליק ועל רחל. למה אני חייב ללמוד עליהם? למה לא מלמדים אותי את מחמוד דרוויש? למה לא מלמדים אותי את ניזאר קבאני? למה לא מלמדים אותי את אדוארד סעיד? למה לא מלמדים אותי על פילוסופים ערבים ומשוררים פלסטינים? אני יודע שאני לא מאוד חזק בשפה הערבית, מכיוון שברור לי שאם לא אדבר עברית שוטפת לא אצליח להסתדר במדינה הזאת [...] אני יודע שהשפה הערבית בפלסטין נמצאת בסכנת הכחדה. לבתי ספר, לא לבתי ספר מסוימים אלא למערכת החינוך בכללותה יש השפעה מאוד שלילית על הזהות שלנו. כל העולם כבר מכיר בקיומה של פלסטין ובקיומו של עם פלסטיני, אז למה ממשיכים ללמד אותי ביאליק ורחל? מה הבעיה ללמד אותנו היסטוריה פלסטינית? הבעיה היא שהם מפחדים. הם לא רוצים שאנחנו, ערבים פלסטינים, נפתח מודעות לזהות הלאומית שלנו. (מצוטט אצל Makkawi, 2002: 50, התרגום שלי)

עד כה לא עשו מעצבי המדיניות מאמץ של ממש לאפשר לימוד תכנים המשקפים את התרבות, את ההיסטוריה ואת התרבות הערבית-פלסטינית

בבתי הספר הערביים. כך, תלמידי החינוך הערבי לומדים על הרצל ועל ביאליק ומקבלים "ידע וערכים יהודיים וציוניים", ללא כבוד לזהות הלאומית הפלסטינית שלהם. מציאות זו מעמיקה את תחושת הניתוק והניכור בין שני העמים, לצד חיזוק תחושת התסכול והקיפוח של המיעוט הערבי בישראל (אלחאג', 1996; אבו סעד 2015; Arar, 2022; Agbaria, 2018).

כל ניסיונות הרפורמה לא הצליחו להביא לשינוי, שכן לאף אחת מההמלצות של הוועדות הרבות שמינתה הממשלה כדי לחקור את מערכת החינוך הערבית ולשפרה לא היה תוקף מחייב.

אי־שוויון תקציבי, פוליטיזציה ושליטה במערכת החינוך

תקציבי מערכת החינוך הערבית דלים מאוד בהשוואה למערכת החינוך היהודית ורחוקים מאוד מלענות על צרכיה הבסיסיים. לדוגמה, תלמיד תיכון בזרם הממלכתי־דתי קיבל ב־2020 בממוצע תקציב שנתי של 40.8 אלף ש"ח – תקציב גבוה ב־26% מהתקציב שקיבל תלמיד יהודי בזרם הממלכתי (32.4 אלף ש"ח), וב־46% מהתקציב שקיבל תלמיד תיכון ערבי (27.9 אלף ש"ח) (דטל, 2021). על פי נתוני משרד החינוך, מערכת החינוך הערבית מקבלת גם פחות ימי הדרכה, פחות משאבים לפיתוח תוכניות ייחודיות, פחות שעות פיקוח וכחות תקציבים לתלמידים מתקשים, נוסף על ההשקעה המעטה יותר בחינוך הבלתי פורמלי. ולצד זאת, מערכת החינוך הערבית סובלת ממחסור חמור בתשתיות פיזיות בסיסיות – זה שנים יש מחסור חמור בכיתות לימוד תקניות, בחדרי ספת, בספריות, במעבדות מחשבים, במעבדות מדעיות, באולמות ספורט ובתשתיות טכנולוגיות ודיגיטליות. הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות גדולה במיוחד, שכן האפשרות שלהן ליהנות מתשתיות כאלה בביתם מצומצמת אף יותר (אבו סעד, 2011, 2015; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; נאסר־אבו אליהג'א, 2021; תחאוכו ואח', 2022; Arar, 2022). כך מסבירים חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021:

אין הסבר מספק לכך שבתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים בחינוך הערבי המשתייכים לחמישוני הטיפוח הנמוכים – שהם

רוב בתי הספר הערביים – מקבלים תקציב נמוך בעשרות אחוזים ממקביליהם בחינוך העברי. מדובר בקיפוח של קבוצת אוכלוסייה גדולה, שאינה מקבלת שוויון הזדמנויות ברכישת השכלה [...] אומנם תקציב החינוך העברי הממלכתי דתי גבוה מזה של החינוך העברי הממלכתי, אך גם תקציב החינוך העברי הממלכתי גבוה מזה של החינוך הערבי במידה ניכרת. (שם: 117)

הקצאת משאבים שוויוניים למערכת החינוך הערבית חשובה במיוחד בשל מצבן הכלכלי הירוד של רוב הרשויות המקומיות הערביות (ראו תרשים 1), וחוסר יכולתם של הורים רבים בחברה הערבית לממן הוצאות פרטיות על חינוך. ב־2017 עמדה ההוצאה הפרטית הכוללת על חינוך – תשלומי הורים, פעילויות לאחר שעות בית הספר וציוד – על 749 ש"ח בחודש בממוצע לתלמיד בחינוך העברי ממלכתי, 625 ש"ח בחינוך הממלכתי־דתי, 430 ש"ח בחינוך החרדי ו־296 ש"ח בלבד בחינוך הערבי (חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021).

גם חוסר הייצוג ההולם של ערבים בהנהלה הבכירה של משרד החינוך פוגע קשה בתפקודה של מערכת החינוך הערבית וביכולתה לקדם ולהעצים את המיעוט הערבי בישראל. הערבים "נוכחים" אך "נפקדים" בתוך הנהלת משרד החינוך הראשי, שבה מתקבלות ההחלטות החשובות. לדוגמה, אין אפילו מנהל מחוז ערבי אחד, ורק בעת האחרונה מונה במשרד סמנכ"ל וראש מינהל חינוך טכנולוגי ערבי, אף על פי שיש אנשי חינוך ערבים רבים מוכשרים שיכולים למלא תפקידים בכירים רבים בהצלחה רבה (אבו סעד, 2015, 2021).

כמו כן, עדיין מעט ערבים מועסקים בתפקידים בכירים במטה המרכזי של משרד החינוך בירושלים ובשבעת המחוזות של משרד החינוך. עובדה זו מגבילה את תרומתם של הערבים לתוכניות החינוכיות והפדגוגיות הרבות של המשרד; יתר על כן, כפי שציינה דפנה גולן־עגנון (2004), היעדר ייצוג ערבי בדרגים הגבוהים של משרד החינוך מונע מבתי הספר הערביים גישה לתוכניות חינוכיות רבות שאינן בגדר חובה (אבו סעד, 2021; Golan-Agnon, 2006; Coursen-Neff, 2005).

הדרתם של ערבים ממשורות בכירות במערכת החינוך הציבורית נובעת מהרצון לשמר את השליטה במיעוט הערבי. רצון זה הוא מקורו של מאפיין מהותי נוסף של מערכת החינוך הערבית מבחין אותה ממערכת החינוך היהודית – גיוס

כוחות הניהול וההוראה אליה נקבע בראש ובראשונה על פי שיקולים פוליטיים ולא על פי שיקולים מקצועיים. אם כן, מערכת החינוך הערבית איננה אוטונומית בשום מובן שהוא.

העסקת מורים, מנהלים ומפקחים בבתי הספר הערביים נתונה בסופו של דבר בידי משרד החינוך המרכזי בירושלים. ההכשרה והתעודות כשלעצמן אינן מספיקות לאזרחים ערבים בישראל כדי לקבל משרת הוראה. לפני קבלתם לעבודה במערכת החינוך הם נדרשים לעבור – ללא ידיעתם – גם הליך סיווג ביטחוני ולקבל חותמת סודית מן השב"כ. במשרות המחייבות מכרז פתוח, כגון משרות של מורים ומשרות ניהול או פיקוח, המועמדים בבתי הספר היהודיים נדרשים להציג תעודות המעידות על השכלתם, על הכשרתם ועל ניסיונם בלבד. לעומת זאת, במערכת החינוך הערבי הדרישות שונות לחלוטין. נציג השב"כ במשרד החינוך מכהן בוועדת המינויים למערכת החינוך הערבית, ובלי אישורו – המתבסס על בדיקה ביטחונית של השב"כ – אי אפשר למנות בבית ספר ערבי מורה, מנהל או מפקח. המועמדים עצמם מודרים כליל מתהליך זה, ואין להם כל דרך לערער על ההחלטה (גולן-עגנון, 2004; אבו סעד, 2015, 2021; סער, 2001; אטינגר, 2004; רון, 2020; Agbaria, 2006; Al-Haj, 1995; Mustafa, and Jabareen, 2014; Agbaria, 2018; Arar, 2022).

כך תיאר מרעי (1985) את שיטת השליטה במערכת החינוך הערבית בישראל:

שיטת שליטה היא הפוליטיזציה במינוי, קידום ופיטורי מורים ומחנכים ערבים. בחברה הערבית בישראל מתגלגל המושג "כשרות". אם אתה לא "כשר", לא תקבל משרה ו/או לא תתקדם. ה"כשרות" אינה מקצועית, אינה מוגדרת על פי כישורים ולימוד, אלא פוליטית; עליך להיות "יסִמן", שלא רק מקבל את הסטטוס־קוו אלא גם מחזק אותו ומצדיקו. מורים ומחנכים נבחרים לתפקידים על פי שיקולים שהם יותר פוליטיים ופחות מקצועיים, ונבחרים על פיהם בעבודתם [...] המחנך הערבי בישראל חי באווירה של טרור אינטלקטואלי, פחד מהשלטונות וניכור מתפקידו ומייעודו. (שם: 34-35)

בדוח מבקר המדינה (2021) נכתב על מינוי מנהלים במערכת החינוך הערבית שניכרת שכיחות גבוהה יותר של מינוי מנהלים במסלול המקל של מינוי בפועל (37% לעומת 21% בחינוך העברי). מינוי כזה אינו דורש עמידה בתנאי סף מחמירים הנדרשים במינוי במרכז, ולמעשה מאפשר מינוי של עובדי הוראה ללא תלות בהתאמתם למשרת ניהול בית ספר (מבקר המדינה, 2021; תחאוכו ואח', 2022).

ערב שנת הלימודים 2004/05 הגנה מנכ"לית משרד החינוך רונית תירוש בפומבי על הנוהל הבדיקה הביטחונית של השב"כ בתהליך מינויים של אנשי הוראה בבתי הספר הערביים (אטינגר, 2004). לדבריה, כיוון שהערבים אינם מתגייסים לצבא ואינם עוברים בידוק ביטחוני, עליהם לעבור אותו עם קבלתם לעבודה. כלומר, סביר יותר שהבדיקה הביטחונית הזאת נועדה לסלק ממערכת החינוך אנשי חינוך ערבים המבטאים בגלוי את זהותם הלאומית הפלסטינית. איוש סלקטיבי של משרות ההוראה והניהול משמש אפוא אמצעי נוסף לדחיקת רגליהם של מנהיגים פוטנציאליים, לדיכוי תהליך עיצוב הזהות ולהפיכת בית הספר למקום מנוכר עבור מורים ותלמידים ערבים כאחד. על כך אמר מורה ערבי צעיר:

אני משתייך למדינת ישראל רק במובן הגיאוגרפי. עליפי הסכם שכפו עלי. אני עובד של משרד החינוך. מקבל משכורת. חי כאן. אבל ברוחי, בנפשי, אני שייך לעם הפלסטיני. אז תגידו לי איך אפשר לחנך ילדים בנסיבות כאלה. דוגמה פשוטה – נאמר שאני נתקל בקבוצה של תלמידים שמציירים את הדגל הפלסטיני. אני חייב לומר לתלמיד שזה אסור. אבל אז התלמיד יראה בי בוגד. ואולי גם אני עצמי ארגיש שאני בוגד. אבל אם אתייחס בצורה חיובית לציור, עלולים לפטר אותי, או לקרוא לי לחקירה. אז מה אני עושה? אני לא אומר לו כלום. אני מעמיד פנים שלא ראיתי. (מצוטט אצל אבו סעד, 2015: 61-62)

השפעת מערכת השליטה חזקה כל כך עד שמורים ואנשי מינהל החינוך במערכת החינוך הערבית חוששים אפילו למתוח ביקורת גלויה על משרד החינוך. למשל, במאמר שהתפרסם ב־ *Jerusalem Post* ב־14 בדצמבר 2005 ועסק בתת־התנאים בבית הספר באחד היישובים הבדואיים שזכו להכרה בנגב, הסכימו אנשי המינהל והמורים לדבר רק בעילום שם (Halkin, 2005).

עדות נוספת לכך שהמורים הערבים וגם תלמידיהם מודעים לשליטה המתמשכת של משרד החינוך והשב"כ בבתי הספר מובאת בסיפורו של מורה להיסטוריה בתיכון ביישוב בדואי:

לימדתי בכיתה על המסע הצבאי של נפוליון לכיבוש מצרים, ובספר הלימוד נכתב שנפוליון בא כדי להביא "קידמה" ו"נאורות" לעולם הערבי. אמרתי לתלמידים שהם צריכים להתייחס לנימוק הזה כפי שהם מתייחסים לנימוק שנתנו האמריקאים בבואם לעיראק כדי להביא "חירות" ו"דמוקרטיה". ההשוואה שעשעה את התלמידים, שהבינו מיד מה אני מנסה לומר, אבל אז אמר לי אחד מהם: "כדאי שתזוהר, או שיפטרו אותך". (מצוטט אצל אבו סעד, 2015: 62)

בשל הליכי העסקה וקידום אלו נתונים חברי סגל ההוראה במערכת החינוך הערבית לפיקוח ולשליטה הדוקים ביותר, בעוד שמקביליהם במערכת החינוך העברית יכולים לגלות עוינות גלויה כלפי האוכלוסייה שהם משרתים ללא כל חשש מעונש. למשל, כאשר התארגנה קבוצת הורים ומנהיגים מהקהילה הערבית בנוגד כדי להביא לשיפור במצבם של בתי הספר "הארעיים" ביישובים הלא-מוכרים כינה אותם המנהל היהודי של רשות החינוך הבדואית "בדואים צמאי דם שחיים חיי פוליגמיה, מביאים לעולם 30 ילדים, ממשיכים להגדיל את היישובים הלא-חוקיים שלהם ומשתלטים על אדמות מדינה". וכאשר שאלו אותו על התקנת מערכת ביוב בשירותים באותם בתי ספר "ארעיים", הוא השיב: "בתרבות שלהם עושים את הצרכים מחוץ לבתים. הם אפילו לא יודעים איך משתמשים בבתי שימוש" (3: Berman, 2001, התרגום שלי).

תגובתו הראשונה של משרד החינוך למחאה הציבורית שהתעוררה בקהילה הבדואית ולתביעה משפטית שהוגשה נגד משרד החינוך ומנהל רשות החינוך הבדואית, הייתה שהוא מעריך את עבודתו של מנהל הרשות עם הקהילה ואין לו כל סמכות לפטרו. בהמשך, על סמך חקירה פנימית, הודיע משרד החינוך כי בדעתו לפטר את מנהל הרשות, אך לא בגלל הכרזותיו הגזעניות, אלא בגלל אי-סדרים כספיים שנחשפו בניהולו (Adalah, 2003). כך, ממלא אפוא האופן שבו מאוישות משרות ההוראה בבתי הספר הערביים והמשרות הבכירות במערכת החינוך הממלכתית תפקיד מרכזי בתגומול חיובי של הערבים השקטים

והמרוצים ובדחיקת רגליהם של מנהיגים קהילתיים פוטנציאליים ושל תנועות מחאה. לעומת זאת, אנשי חינוך יהודים יכולים לנהוג באוכלוסייה הערבית שהם משרתים בעויונות גלויה ולצאת מכך ללא עונש.

כך סיכם החוקר והמחנך הפלסטיני סמי מרעי (1985) את שאלת האי־שוויון, הפוליטיזציה והשליטה במערכת החינוך הערבית בישראל ואת השלכותיה מרחיקות הלכת:

[דרוש] שחרור החינוך הערבי בישראל מכבליו הפוליטיים ותפיסתו ככלי המשחרר את האדם ומפתח את זהותו האוטנטית ללא עיוות ודיכוי, במסגרת חברה ישראלית החותרת לדמוקרטיה ולשוויון. על הממסד להשתחרר מהתפיסות שהנחו את מדיניות החינוך עד עתה. ניצול החינוך לשליטה לא רק משיג מטרות הפוכות מאלה שהתכוונו אליהם השולטים, אלא גם מזיק לקיום המשותף במדינה האחת. הערבים צריכים להיות שותפים פעילים בחינוך שילדיהם מקבלים. רק כשישורר בתחום זה דגם של קואופרציה במקום הקולבורציה המתבקשת מהמצב העכשווי יתאפשר דיאלוג אמיתי וערבים ויהודים יפרצו את גבולות היחס הסטריאוטיפי והמתגונן. (שם: 36)

אחרי יותר משבעה עשורים של שליטה ופיקוח הדוק של הרוב היהודי והדרה של מערכת החינוך הערבית בישראל, המיעוט הערבי בכלל ומערכת החינוך שלו אכן צריכים שחרור (ראו הצהרתו של סעיד זידאני בעמ' 11). למצב הנוכחי יש השפעה מכרעת על תפקודה הלקוי של מערכת החינוך הערבית בכלל, ועל מערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב בפרט, על ההישגים הלימודיים הנמוכים של התלמידים ועל שיעור נשירתם מבתי הספר.

מאפייני מערכת החינוך הערבית בדואית בנגב

1. מחסור במורים מקצועיים וקשיים בגיוס מורים מוכשרים

המחסור החמור במורים איכותיים ומקצועיים פוגע ביכולתו של בית הספר לספק הוראה איכותית ומעכב את התפתחותה של מערכת החינוך. מערכת החינוך הערבית בדואית בנגב מאופיינת בהכשרת מורים לא מספקת ובאיכות הוראה נמוכה, שיטות הלימוד בה מיושנות ומסורתיות, המשתמשות בעיקר בשיטת השינון והלימוד בעל פה ואינן שמות דגש על שיטות חקר וניתוח.

כפי שהוזכר לעיל, גיוס כוח ההוראה במערכת החינוך הערבית בכלל, ובמערכת החינוך הדואית בנגב בפרט, נקבע בעיקר על פי שיקולים פוליטיים. העסקת מורים, מנהלים ומפקחים נתונה בסופו של דבר בידי משרד החינוך, והוא שמחליט מי מוסמך לעסוק בהוראה בלי להיוועץ עם מערכת החינוך הערבית המקומית.

כמו כן, מכיוון שתנאי הקבלה ללימודים באוניברסיטאות ברשות הפלסטינית נמוכים מאלו הנדרשים בישראל, גם מועמדים ללימודים לתואר בחינוך שלא התקבלו ללימודים בישראל פונים ללימודים ברשות הפלסטינית, ורובם משתלבים בחינוך הערבי בדואי בנגב. המורים האלה, והמורים שלמדו במכללות הערביות לחינוך בישראל (שגם בהן הרמה נמוכה יותר), יחד הם כ-75% מהמורים החדשים בחינוך הערבי – והם בעלי נתוני פתיחה נמוכים משמעותית מאלו של המורים בחינוך העברי (תחאוכו ואח', 2022).

יתר על כן, הציון הממוצע של הסטודנטים הערבים במבחן הפסיכומטרי לתואר ראשון במכללות לחינוך והוראה בישראל, העבריות וערביות, נמוך ב-100 נקודות מציונם הממוצע של הסטודנטים היהודים, 419 לעומת 519 (תחאוכו ואח', 2022).

2. דלות התשתיות הפיזיות

בתי הספר הבדואיים בנגב סובלים גם מקשיים פיזיים המונעים מהם לשפר את השירות שהם מספקים. ראשית, חסרים מתקנים וציוד, הדבר נכון במיוחד לבתי ספר ארעיים ביישובים הלא-מוכרים. הציוד בבתי הספר הארעיים דל, התקציבים נמוכים, המתקנים מעטים, המבנים והריהוט אינם מספקים, וכמעט שאין עזרי הוראה.

קיים מחסור ניכר ומתמשך בכיתות לימוד במערכת החינוך הבדואי בנגב, ומכיוון שמספר התלמידים בבתי הספר גדול, הצפיפות בכיתות גדולה אף היא. לדוגמה, מספר התלמידים הממוצע בבית הספר הערביים בנגב הגיע ל-665, לעומת 372 בכלל בתי הספר בארץ, והשטח הממוצע לתלמיד בבתי הספר הבדואיים בנגב הוא 1.71 מ"ר, לעומת 4.26 מ"ר בבית ספר יהודי בישראל ו-3.91 מ"ר בבית ספר יהודי בנגב (וייסבלאי, 2006, 2017). הנתונים מראים כי מספר הכיתות שנבנו בפועל קטן בהרבה ממספר הכיתות שתוקצבו. על פי משרד החינוך יש מחסור חמור של כ-1,200 כיתות וגני ילדים ביישובי הבדואים בנגב. בכל שנה משנת 2011 הכיר משרד החינוך בצורך לבנות מאות כיתות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, למשל, בשנת 2016 הכיר משרד החינוך בצורך לבנות 629 כיתות. אולם מספר הכיתות שבנייתן תוקצבה על ידי המשרד בכל שנה נותן מענה לכ-20% עד 60% מהצרכים שהוכרו על ידי המשרד. כדי למלא את החסר בכיתות נאלצות הרשויות המקומיות להקצות לבתי הספר חדרים שאינם מתאימים לייעוד הזה, כגון מבנים שכורים ומבנים יבילים, וללמד גם בחדרי ספח ובמסדרונות (שם). על פי דוח מבקר המדינה בנושא התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר הלא-יהודי, השימוש בחדרי לימוד שאינם מתאימים לייעודם מביא לצפיפות יתרה במוסדות החינוך, להקטנת שטחי חדרי הספח או מספרם ולהיעדר התאמה בינם לבין מספר התלמידים, להקטנת שטחי החצרות והשטחים הפתוחים ולמפגעים תחזוקתיים ובטיחותיים למיניהם במוסדות החינוך (מבקר המדינה, 2015). מבנים לא תקינים המשמשים לגני ילדים קטנים מהשטח הבנוי ומשטח החצר של גן ילדים תקני, על פי רוב אין בהם תשתית פיזית ובטיחותית כפי שדורשים הקריטריונים שקבע משרד החינוך, כגון מקלט, שני שערים, שתי דלתות, דרכי גישה נוחות וגידור, ומספר מתקני החצר המותקנים בהם מועט (וייסבלאי, 2017).

3. אי־שוויון תקציבי

זה שנים שמערכת החינוך הערבית בכלל ומערכת החינוך הבדואי בנגב בפרט סובלות מהפליה ומאי־שוויון תקציבי בהשוואה לחינוך העברי בכל שלבי הלימוד – בגנים, בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים, וביתר שאת בחטיבות העליונות. ההשקעה הממוצעת בתלמיד מרקע מוחלש בחינוך העברי גבוהה באלפי שקלים מההשקעה בתלמיד בחינוך הערבי. העובדה שרוב תלמידי מערכת החינוך הערבי מגיעים מרקע מוחלש רק מחזקת את הצורך הבהול בהשקעה תקציבית שתמחק את הפערים (חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022). לפי נתוני משרד החינוך, ב־2020 קיבל תלמיד תיכון ערבי תקציב נמוך ב־31% מהתקציב המוקצה לתלמידים בזרם הממלכתי־דתי (27.9 אלף ש"ח בשנה, לעומת 40.8 אלף ש"ח בשנה), וב־14% מהתקציב שמקבל תלמיד יהודי בזרם הממלכתי (32.4 אלף ש"ח בשנה). (דטל, 2021). תקציב משרד החינוך לתלמידים בחינוך הערבי נמוך בהשוואה לחינוך העברי (בכל שלבי החינוך ובכל רמות הרקע החברתי־כלכלי), וגם תקציב החינוך של הרשויות המקומיות הערביות, החלשות יותר, נמוך לרוב בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות (תחאוכו ואח', 2022).

לדוגמה, פערים גדולים נמצאו בהשקעה בתלמידים מרקע כלכלי המוחלש ביותר, הזקוקים לסיוע הגדול ביותר. משרד החינוך השקיע כ־28 אלף ש"ח בשנה בתלמיד תיכון ערבי – 33% פחות מההשקעה בתלמיד תיכון במצב כלכלי זהה מהזרם הממלכתי־דתי (42 אלף ש"ח בשנה) (דטל, 2021).

חשוב לציין שפערי התקציב האלה באים לידי ביטוי, בין השאר, בהקצאת פחות שעות לימוד, ובהקצאה נמוכה יותר של כיתות מחוננים וכיתות לתגבור תלמידים לקראת הבגרות (מב"ר ואתגר), וכן בהקצאה לא שוויונית של מגמות לימוד יוקרתיות (שגורם נוסף לה הוא העסקת מורים בעלי השכלה נמוכה יותר).

4. שירותי עזר חינוכיים

בבתי הספר הבדואיים בנגב יש מחסור גדול בתקנים למערך המסייע – פסיכולוגים, יועצים חינוכיים, קציני ביקור סדיר, ספרניות, טכנאי מעבדות ועוד. בשל מצבה החברתי־כלכלי של האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב והשינוי

הדרסטי באורח חייה בחמשת העשורים האחרונים עם התחלת העיור, צורכי התלמידים הבדואים בתחומים האלה הם רבים במיוחד. המחסור בקציני ביקור סדיר פוגע קשה באכיפת חוק חינוך חובה ובצמצום ממדי הנשירה. ממחקר טאליס (TALIS) משנת 2018 עולה ששיעור ניכר מהמנהלים בחינוך הערבי דיווחו על מחסור בשירותי עזר חינוכיים, במורים במסלולים מקצועיים ובמורים מוסמכים של כ־40%-58%, פער של כ־20%-30 נקודות לעומת החינוך העברי (טאליס, 2018; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022).

יתר על כן, במערכת החינוך הערבית קיים מחסור בחומרי לימוד, דוגמת חומרים בספרייה וחומרים לתרגול מיומנויות, וכן במרחבי למידה מותאמים וברשת אינטרנט חזקה (תחאוכו ואח', 2022).

5. חינוך בגיל הרך

בשנים הראשונות לחיים מתפתחים כישורים, יכולות ומיומנויות רבים, כגון יכולות השפה וההמשגה, מיומנויות רגשיות וחברתיות ויכולות מוטוריות. הספרות המקצועית טוענת כי לתינוקות המגיעים לעולם נכונות בסיסית מרשימה לקליטת מראות, קולות ואף המשגות, וההתנסויות הראשוניות שלהם מניחות במידה רבה את היסודות להתפתחות הלמידה והקריאה, ההתנהגות חברתית והוויסות הרגשי. אין כל ספק שלתמיכה בהתפתחות בגילים אלו יש השפעה ישירה ומרחיקת לכת על סיכויי ההתפתחות של הילדים ועל סיכוייהם להצליח בלימודים ואחריהם. למרות זאת, מסגרות חינוך לגילי טרום־חובה אינן מפותחות דיין במגזר הערבי־בדואי בנגב, ורק מעטים מהילדים נמצאים בהן.

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז לא למדו בגני הילדים 4,843 ילדים בדואים בגילים 3-5, כלומר כ־21% מכלל הילדים בגילים האלה. כ־70% מהילדים הבדואים בגיל הרך שאינם לומדים מתגוררים ביישובים בתחומי המועצות האזוריות אליקסום ונווה מדבר, המשרתות את הכפרים הלא־מוכרים (וייסבלאי, 2017).

6. מעמדם של המורים והקונפליקט החברתי-תרבותי

מעמדם של המורים בבתי הספר הערביים־בדואיים בנגב הוא מעמד מיוחד. בתי הספר מייצגים מוסדות המנסים להחדיר ערכים מערביים לקהילה מסורתית ושמרנית ביסודה, והדגש המושם בהם על הישגיות אישית נמצא במתח עם האופי החברתי-תרבותי של החברה הבדואית – השייכות החמולתית, האחדות השבטית והסטטוס בשבט.

מצד אחד, על המורים להקנות לתלמידים דרכי פעולה והתנהגויות המתאימות לרוח החברה הסובבת שבה הם חיים, מצד שני הם אמורים להתאים את המסרים האלה לצפיות של החברה הערבית־בדואית ולשמר את ערכיה (אלחאג', 1996; נאסראבו אלהיגא וישראלאשולי, 2021; עואד ואחרים, 2022; Mar'i, 1978; Abu-Saad, 2022). לעיתים יש פערים עצומים בין המושגים הנלמדים בבית הספר לבין עולמם של התלמידים ומשפחותיהם, ותפקיד הגישור על הפערים מוטל על המחנכים והמורים. במילותיו של מרעי (1974):

רבים הם המורים, שאינם שלמים עם עצמם דווקא בשל היותם סוכני שינוי חברתי-תרבותי. הם משתייכים, מצד אחד, למסגרות חברתיות מסורתיות, ספגו ערכים מסורתיים ולמדו דפוסי התנהגות, האופייניים לחברתם המסורתית. ומצד שני, כסוכני שינוי חברתי-תרבותי, הם פועלים בכיוונים שונים ואף מנוגדים למסורת שאלה הם שייכים. קונפליקט תפקודי זה קיים ברמות שונות של מודעות ושל עוצמה אצל ציבור המורים. (שם: 91)

הקהילה הערבית בכלל, וההורים בפרט, עדיין רואים במורים "סוכני השלטון", עובדי הממסד ומשרתיו. גישה זו למורים מוחרפת ומוגברת בשל המתרחשות המעמדית ביישוב הערבי. כך תיאר מרעי (1974) את הסוגייה הזאת:

מתיחות כזאת קיימת בין מעמד בעלי הצווארון הלבן, שציבור המורים מהווה את מרביתו המכרעת, ובין מעמד הפועלים, בעלי הצווארון הכחול. פועלים מתבטאים, בדרך כלל, כך: "איך מורה מתמנה אם לא עלידי פרוטקציה?" [...] "הוא אינו חופשי" [...]. "הוא צריך לסתום את הפה ולשרת את הבוסים שלו" [...]. "אילו הציעו לי להיות מורה, לא הייתי מקבל, כי איני רוצה להיחשב כסוכן" [...] (שם: 93)

בעבר נחשב מקצוע ההוראה לאחד המקצועות היוקרתיים והחשובים בחברה הערבית, אולם בעשרות השנים האחרונות נמצא מעמד החברתי והכלכלי של המורים הערבים בירידה מתמדת. בעקבות זאת, ההוראה אינה מושכת עוד את הטובים שבתלמידים, והם פונים למקצועות יוקרתיים יותר וגם עצמאיים יותר, דוגמת רפואה ומקצועות פרה־רפואיים, משפטים וכדומה. חלק גדול מהפונים להוראה הם בוגרים בעלי הישגים אקדמיים נמוכים, והתוצאה הישירה מכך היא רמה נמוכה בביצוע תפקיד ההוראה (קרמר והופמן, 1981; רינאוי, 1996; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021). כך טען מחנך ערבי ותיק:

היום בבית־הספר שאני מלמד התלמידים הטובים הולכים לאוניברסיטה ללמוד מקצועות חופשיים, כי הם רואים במקצוע ההוראה מקצוע נחות, המבוסס על נדבה השכר הנמוך שנותן משרד החינוך למורה. בנוסף על כך הם צריכים להתמודד עם השחיתות שמלווה את מערכת המינויים לתפקידי הוראה [...] את הבנים שלי, שכולם מוצלחים, הפניתי ואני מפנה לכל כיוון שהוא, חוץ מהוראה. שני הבנים הגדולים סיימו את לימודיהם ברפואה, והבן השלישי מסיים בעוד שנתיים את לימודיו במקצוע הפיזיותרפיה. אם הבן הרביעי, שהוא היום בכיתה י', לא יהיה מוצלח ומצטיין כמו אחיו, אני אשתגע, כי אני אאלץ אז להפנות אותו להוראה, דבר שאני לא רוצה שיקרה. לפני 35 שנים, כאשר התמניתי למורה, אבי עשה "חפלה" גדולה בכפר שלי, מפני שבנו הצליח בחיים והתמנה לתפקיד יוקרתי, מכניס וטוב. בזמנו, כאשר בכל כפר היו רק שניים או שלושה מורים, כל היישוב קינא באבי ובי, כי בהשוואה למקצועות שהיו בזמנו ביישוב, ההוראה הייתה באותה רמה של רפואה. וזה היה נכון גם מבחינת ההכנסה וגם מבחינת המעמד החברתי. (מצוטט אצל רינאוי, 1996: 8)

7. הקונפליקט האישי של המורה: תלות מול עצמאות

המורים במערכת החינוך הערבית מועסקים בתנאים לא סבירים הפוגעים בעבודתם. כאמור, משרד החינוך גיבש מדיניות זהירה של מינויים, קידומים

ופיטורים, כדי לאפשר שליטה באוכלוסיית המורים הערבים ופיקוח צמוד עליהם. הסיווג הביטחוני, שהוא אחד הקריטריונים לקבלת מורים לעבודה במערכת החינוך הערבי, מאפשר סלקציה התואמת את מטרות השלטונות (אבו סעד, 2004, 2010; Abu-Saad, 2019; Al-Haj, 1995; Mar'i, 1978). באמצעות הפיקוח הזה יכול משרד החינוך להדק את התלות בין הקבוצה המשכילה באוכלוסייה הערבית לבין הממסד, ואפשרויות התעסוקה המוגבלות של המשכילים והמשכילות הערבים מגבירות את יעילותה של מערכת יחסי התלות הזאת. כך מתאר את המצב אלחאג':

נאסר על המורים הערבים לעסוק בכל נושא פוליטי, העלול לעורר רגשות לאומיים בקרב התלמידים. נוסף על כך, עד תחילת שנות ה־80 נאסר עליהם לדון בכיתה בנושאים אקטואליים, או בכל נושא הנחשב ל"רגיש", כגון אדמות, זהות לאומית ומאבק למען זכויות אזרחיות. (Al Haj, 1995:8, התרגום שלי)

המורים נקרעים אפוא בין הדרישה שייצגו את השלטונות לבין הדרישה והשאיפה להיות מנהיגים חינוכיים־חברתיים רלוונטיים ועצמאיים. במילותיו של מרעי (1985):

מורים ומחנכים נבחרים לתפקידם על־פי שיקולים שהם יותר פוליטיים ופחות מקצועיים, ונבחרים על־פיהם בעבודתם. טוענים שבית־הספר הוא מוסד חינוכי ועל כן צריכה לשרוד בו דה־פוליטיזציה מקסימלית, אבל הרי זהות, תרבות, היסטוריה, ספרות וחברה הם מושגים העמוסים במטען פוליטי. והינה מצפים מהמחנכים הערבים שילמדו מקצועות אלה בהתאם לציפיות של הממסד החינוכי ולא בהתאם לצורכי הקהילה והתלמידים. מחנכים שניסו להתמודד עם הנושאים – זהות, רגשות מעורבים, לאומיים ופוליטיים, והזדהויות סותרות, נתקלו בתגובה מנהלית חריפה ואף אלימה. המחנך הערבי בישראל חי באווירת טרור אינטלקטואלי, פחד מהשלטונות וניכור מתפקידו ומייעודו. (שם: 35)

כך תיאר מורה להיסטוריה את החששות המלוות כל מורה ערבי עם תחילת עבודתו: "המורה חייב תמיד להוכיח שהוא הולך לפי התלם, והוא מנוע מלהתייחס בכיתה או בין כותלי בית הספר לעניינים אקטואליים" (רינאוי 1996: 31). זאת עדותו של מחנך ערבי ותיק על מדיניות משרד החינוך כלפי החינוך הערבי:

נכון שהיום, בהשוואה למדיניות העבר של משרד החינוך ביחס למגזר הערבי, המצב השתנה לטובה: יש שינויים בחלק מתוכניות הלימודים, יש יותר השתלמויות למורים, יותר משאבים, חדרי לימודים וכו' [...] במיוחד בשנים האחרונות. אבל הקו המנחה של המדיניות נשאר בעינו: היא עדיין ריכוזית וחד-סטרית, הכול נקבע בשיטה דיקטטורית, שבה כל הפקידים והממונים הערבים – הממונה על החינוך הערבי, המפקחים למיניהם, מנהלי האגפים, מנהלי בתי הספר ועד למורה הפשוט – הם, במקרה הטוב ביותר, חיילי שחמט המוזזים לפי הוראות מלמעלה, הם חייבים לבצע את אינטרפרטציה ביישומה [...] הם פשוט – כמו שאומר הפתגם הערבי – חייבים לקשור את החמור במקום שבעליו ציווה עליהם לעשות. (שם: 30)

נוסף על התלות בממסד המרכזי קיים מוקד תלות נוסף – הרשות המקומית. הרשות המקומית היא המעסיקה את המורים והמורות והאחראית הישירה והרשמית על בתי הספר התיכוניים ביישוב, ומעמד זה מקנה לה תפקיד חשוב בתהליך החינוך ביישוב בכלל, ובכל המתרחש בבתי הספר התיכוניים בפרט, לרבות בהליכי מינוי מורים וקידומם. לרוב מערכת היחסים בין אנשי הרשות המקומית לבין צוות בית הספר אינה תקינה, ומתאפיינת לא פעם במריבות ובסכסוכים, במיוחד בין ראש הרשות ומנהל מחלקת החינוך, לבין מנהל בית הספר או חלק מהמורים (רינאוי, 1996; אבו סעד, 2015).

זאת ועוד, הריכוזיות והדומיננטיות השבטית-החמולתית ביישובים הבדואיים בנגב מגבירה את השפעת השבט-החמולה על בתי הספר, עד כדי כך שהשמות הרשמיים של בתי הספר הם שמות השבטים. המציאות הזאת מגבילה את תפקודם החינוכי של המורים, ואף יוצרת ניגודי אינטרסים וציפיות נוספים.

ההישגים הלימודיים של מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב לעומת מערכת החינוך הערבית והדרוזית

הישגים בבחינות המיצ"ב

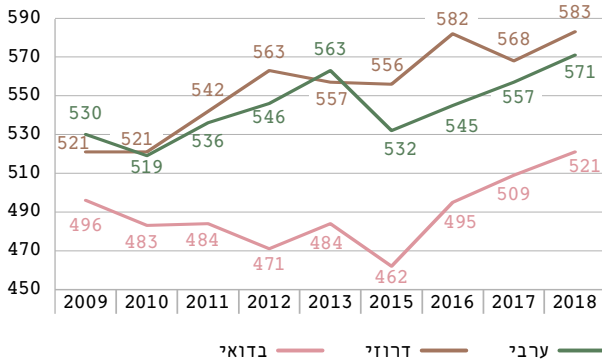
בעשור האחרון היו הישגי התלמידים הבדואים בנגב בבחינות המיצ"ב נמוכים במידה ניכרת מהישגי התלמידים בחינוך העברי, בחינוך הערבי ובחינוך הדרוזי (ראמ"ה, 2017, 2018). תרשימים 2-5 מציגים את הישגי התלמידים הערבים (ערבים, דרוזים ובדואים) במבחני המיצ"ב בשפת האם, במתמטיקה, באנגלית ובמדע וטכנולוגיה בכיתות ח' בשנים 2009-2018.³

תרשים 2 מציג את הישגי התלמידים הערבים במבחני המיצ"ב בשפת האם לכיתות ח' בשנים 2009-2018. בשנת הלימודים תשע"ח, בכל המקצועות (שפת אם, מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה) התרחבו הפערים בהישגים בין תלמידי המגזר הבדואי בנגב לבין תלמידי המגזר הערבי והדרוזי, שהיו משמעותיים עוד קודם, אף יותר או נותרו ללא שינוי ניכר. כמו כן, בשנים האחרונות נמצא שהישגי התלמידים במגזר הדרוזי גבוהים מהישגי עמיתיהם במגזר הערבי. בשנת 2018 נותרו הפערים האלה יציבים במרבית המקצועות, ובמעט מקצועות הם הצטמצמו (מדע וטכנולוגיה לכיתות ח', ראו תרשים 5) או התרחבו (אנגלית לכיתות ח', ראו תרשים 4). בשלושת המגזרים, כמעט בכל המקצועות, הישגי הבנות גבוהים מהישגי הבנים. הפערים המגדריים הגדולים ביותר נרשמו בשפת אם ערבית לכיתות ח', ואילו באנגלית לכיתות ח' נרשמו הפערים המגדריים הקטנים ביותר (במגזר הדרוזי הישגי בנים דומים להישגי בנות) (ראמ"ה, 2018).

3 על הפערים בין בנים לבנות בהישגים בבחינות המיצ"ב, ראו בהרחבה ראמ"ה, 2018; חדאד חאג'י'חיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022.

תרשים 2

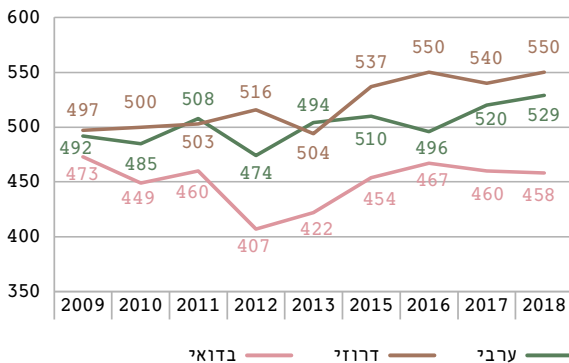
ההישגים במבחני המיצ"ב בערבית שפת אם לכיתות ח' בבתי ספר ערביים, לפי מגזר, 2009-2018 (ממוצע בסולם רב-שנתי)⁴



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2018.

תרשים 3

ההישגים במבחני המיצ"ב במתמטיקה לכיתות ח' בבתי ספר ערביים, לפי מגזר, 2009-2018 (ממוצע בסולם רב-שנתי)

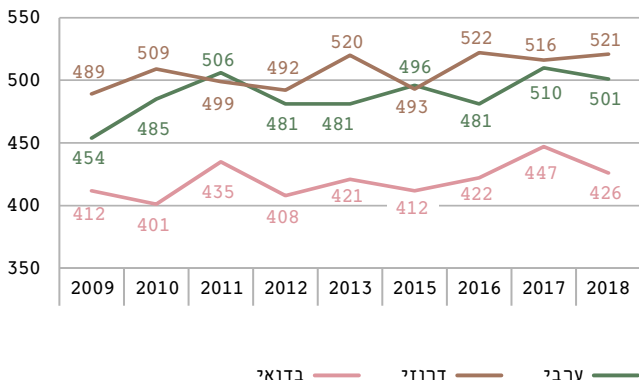


מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2018.

4 משנה"ל תשס"ח ראמ"ה מפרסמת את ההישגים במבחני המיצ"ב בסולם רב-שנתי, ובו נקבע שהממוצע הכלל-ארצי של ציוני התלמידים יעמוד על 500 נקודות וסטיית התקן שלהם תהיה 100 (ראמ"ה, 2018).

תרשים 4

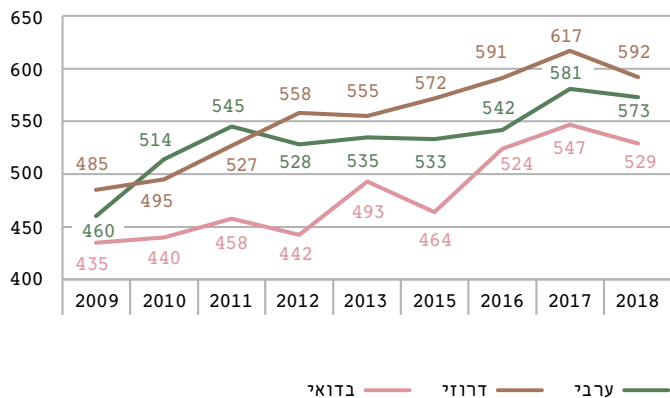
ההישגים במבחני המיצ"ב באנגלית לכיתות ח' בבתי ספר ערביים, לפי מגזר, 2009-2018 (ממוצע בסולם רב-שנתי)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2018.

תרשים 5

ההישגים במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה לכיתות ח' בבתי ספר ערביים, לפי מגזר, 2009-2018 (ממוצע בסולם רב-שנתי)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2018.

לסיכום, בכל מקצועות ההיבחנות במיצ"ב לכיתות ח' וכיתות ה' בעשור האחרון נמצאו הישגי התלמידים במגזר הבדואי בדרום נמוכים מהישגי תלמידים במגזר הערבי והדרוזי (ראמ"ה, 2017, 2018).

הישגים לימודיים בשפת אם לכיתה ד', מבחני "תמונת מצב" בשנת הלימודים תשפ"ב

בשנת 2019 ביטל משרד החינוך את מבחני המיצ"ב, ובמקומם נערכה בחינה חיצונית – "תמונת מצב" – לכל תלמידי כיתות ד' באוריינות שפת אם. הבחינה הזאת מעריכה את רמת השליטה של תלמידי כיתות ד' בכל רחבי הארץ במיומנויות השפה, ובודקת את השליטה שלהם בהבנת הנקרא ובידע הלשוני. ההחלטה להתמקד באוריינות שפה נובעת מחשיבותו של התחום והיותו בסיס לרכישת מיומנויות נדרשות בתחומי דעת אחרים. להלן תוצאות המבחנים שנערכו בדצמבר 2021 ופורסמו ביוני 2022 (ראמ"ה, 2022א).

לפי הבחינה הארצית "תמונת מצב", רק 3% מהתלמידים הערבים הפגינו מיומנויות ברמה הגבוהה ביותר, לעומת 43% מהתלמידים היהודים. מדובר בבחינה הראשונה אחרי ביטול המיצ"ב, והתוצאות משקפות גם פערים על רקע חברתי-כלכלי, וגם בין המגזרים הערביים השונים (ראמ"ה, 2022א).

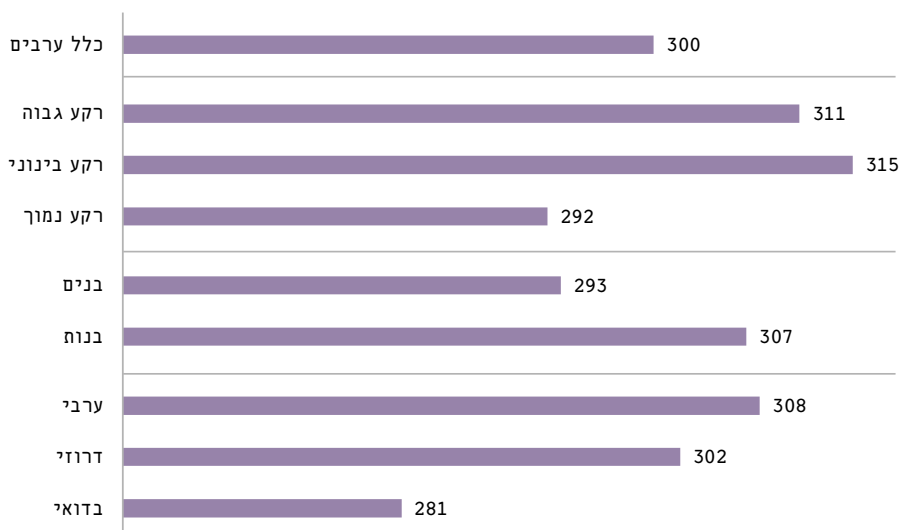
הבחינה כללה שאלות הבוחנות ארבע רמות של הבנת הנקרא, מהבנה בסיסית ועד הסקת מסקנות מורכבת ויכולת למזג מידע המופיע במקומות שונים לאורך הטקסט. תלמידים ברמה נמוכה הם מי שהצליחו להשיב על השאלות ברמת ההבנה הבסיסית בלבד.

תוצאות הבחינה הזאת משקפות פערים משמעותיים בין התלמידים הערבים, על פי הרקע החברתי-כלכלי שלהם, המגדר והמגזר הבית-ספרי (תרשים 6). ממוצע הציונים בערבית של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה הוא 311 נקודות (מתוך 400), ואילו הציון הממוצע בערבית של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך הוא 292. הפער שבין ממוצע הציון הכולל בערבית של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה או בינוני לבין זה של תלמידים מרקע נמוך עמד על כ־20 נקודות (כשתי חמישיות סטיית התקן). ממוצע הציון הכולל בערבית של תלמידים בבתי ספר במגזר הערבי עמד על 308 נקודות, הממוצע של תלמידים

במגזר הדרוזי היה 302 נקודות, ושל תלמידים במגזר הבדואי בנגב – 281 נקודות. הפער שבין ממוצע הציון הכולל בערבית של תלמידים במגזר הערבי לבין זה של תלמידים במגזר הבדואי בנגב עמד על 27 נקודות (כמחצית סטיית תקן), ואילו הממוצעים של תלמידי המגזר הערבי והמגזר הדרוזי לא היו שונים זה מזה במידה ניכרת. הממוצע הכללי בבחינה היה 300 נקודות (ראמ"ה, 2022א).

תרשים 6

"תמונת מצב" – הציון הממוצע של התלמידים הערבים בשפת אם ערבית לכיתה ד', לפי רקע חברתי-כלכלי, מגדר ומגזר בית-ספרי, שנה"ל תשפ"ב



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2022.

הישגים במבחני פיזה בשנת 2018

מבחן פיזה הבינלאומי (PISA — Programme for International Student Assessment) של ה־OECD מתמקד ביכולתם של התלמידים ליישם את הידע ואת המיומנויות שרכשו בקריאה, במתמטיקה ובמדעים בעיקר בחינוך הפורמלי

שקיבלו. המבחן בודק אם התלמידים מסוגלים לנתח ולהבין את הבעיה ולהביע את רעיונותיהם בדרך יעילה ובעלת השפעה, באיזו מידה הם משתמשים בחידושים טכנולוגיים, מה מידת ההכנה שקיבלו להמשך לימודיהם, אם הם מצוידים באסטרטגיות למידה מתאימות, וכיוצא בזה (ראמ"ה, 2022ב). מבחן פיזה נערך אחת לשלוש שנים בקרב בני 15 ברחבי העולם, וגם בישראל. במבחני פיזה בישראל נמצאו מאז ומתמיד פערים גדולים בין התלמידים הערבים לתלמידים היהודים. נתון מדאיג במיוחד נוגע לשיעור התלמידים המתקשים בשלושת תחומי האוריינות (קריאה, מתמטיקה ומדעים): בקרב התלמידים הערבים היה שיעור המתקשים 53%, לעומת 12% בקרב התלמידים היהודים (ראמ"ה, 2022ב; בן־דוד, 2021; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022).⁵ להלן תוצאות מבחני הפיזה באוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים בשנת 2018.

אוריינות קריאה

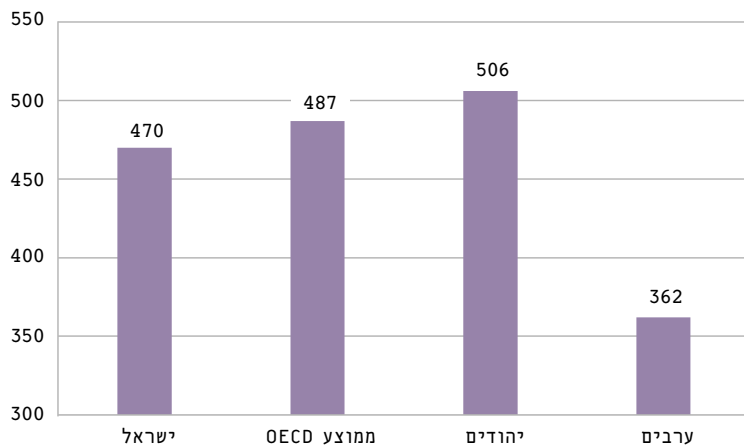
בתרשים 7 מוצגים ממוצעי הישגי התלמידים בקריאה בישראל, לפי מגזר חינוכי (בתי ספר יהודיים⁶ ובתי ספר ערביים⁷) והממוצע במדינות ה־OECD. ממוצע ההישגים בישראל נמוך ב־17 נקודות (פחות מרבע סטיית תקן) מממוצע ה־OECD (487 לעומת 470 נקודות, בהתאמה). עוד עולה מהתרשים שיש פער של 144 נקודות (קרוב לסטיית תקן וחצי) בין תלמידים יהודים לבין תלמידים ערבים (506 לעומת 362 נקודות). יש לציין שהממוצע בקרב התלמידים היהודים גבוה ב־19 נקודות מממוצע ה־OECD (506 לעומת 487 נקודות) (ראמ"ה, 2022ב).

5 על הפערים בין בנים לבנות בהישגים במבחני פיזה ראו בהרחבה ראמ"ה, 2018; בן־דוד, 2021; חדאד חאג'־יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022.

6 אוכלוסייה זו כוללת את כלל התלמידים בבתי ספר דוברי עברית, ובהם תלמידים במוסדות החינוך שבפיקוח חרדי (בעיקר בנות) ותלמידים במוסדות החינוך שבפיקוח משרד הרווחה (לשעבר הכלכלה) (בנים ובנות).

7 אוכלוסייה זו כוללת את כלל התלמידים בבתי ספר דוברי ערבית, ובהם תלמידים במוסדות שבפיקוח משרד הרווחה (לשעבר הכלכלה) (בנים ובנות).

תרשים 7 אוריינות קריאה – ממוצעים

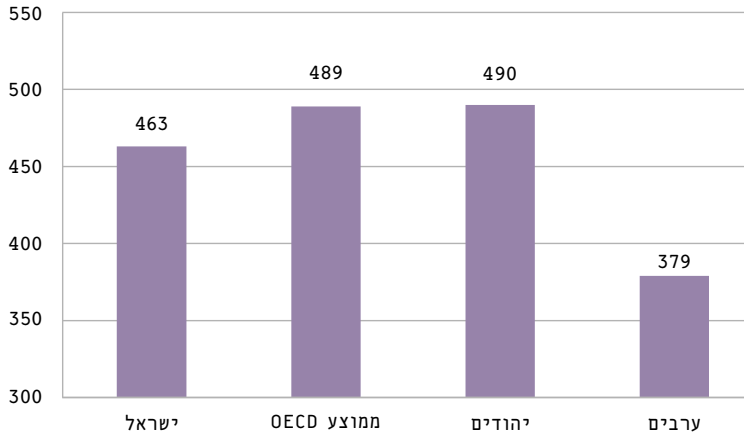


מקור: עיבודי המחבר לנחוני ראמ"ה, 2022.

אוריינות מתמטיקה

בתרשים 8 מוצגים ממוצעי ההישגים במתמטיקה בישראל, בפילוח לפי מגזר חינוכי (בבתי ספר יהודיים ובבתי ספר ערביים) וממוצע ה-OECD. ממוצע ההישגים בישראל נמוך ב-26 נקודות (למעלה מרבע סטיית תקן) מממוצע ה-OECD (463 לעומת 489 נקודות). עוד עולה שיש פער של 111 נקודות (למעלה מסטיית תקן) בין תלמידים בבתי ספר ערביים לבין תלמידים בבתי ספר יהודיים (490 לעומת 379 נקודות) (ראמ"ה, 2022).

8 חרשים
אוריינות מתמטיקה – ממוצעים

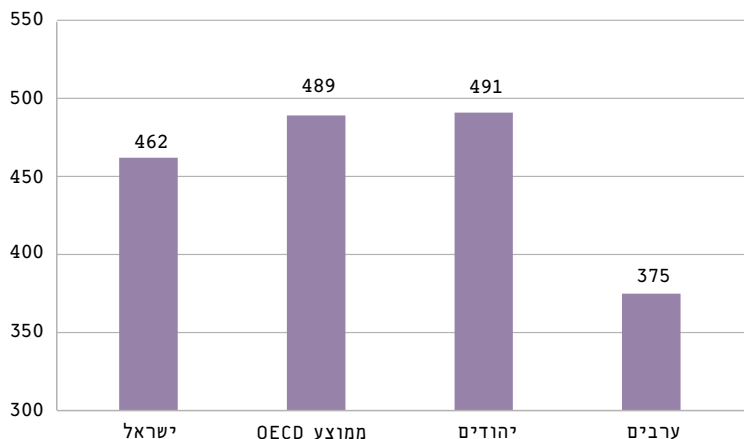


מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2022.

אוריינות מדעים

ב-8 חרשים 9 מוצגים ממוצעי ההישגים במדעים בישראל, לפי מגזר חינוכי וממוצע ה-OECD. ממוצע ההישגים בבתי הספר בישראל נמוך ב-27 נקודות (כרבע סטיית תקן) מממוצע ה-OECD (462 לעומת 489 נקודות). אבל אם משווים את ההישגים בין בתי ספר יהודיים לבתי ספר ערביים, עולה שיש פער של 116 נקודות (למעלה מסטיית תקן) בין תלמידים יהודים לבין תלמידים ערבים (491 לעומת 375 נקודות (ראמ"ה, 2022)).

תרשים 9 אוריינות מדעים – ממוצעים



מקור: עיבודי המחבר לנתוני ראמ"ה, 2022.

לסיכום, ההישגים במבחני פיזה בשנת 2018 באוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים בקרב התלמידים היהודים היו מעל ממוצע התלמידים במדינות ה-OECD, ואילו הישגי התלמידים הערבים היו נמוכים מאוד, קרובים להישגי התלמידים במדינות שבתחתית המדרג ודומים למדינות העולם השלישי (ראמ"ה, 2022ב; בן-דוד, 2021).

הישגים בבחינות הבגרות⁸

שיעור הזכאים לתעודת בגרות נמדד בשתי דרכים: (א) שיעור הזכאיות והזכאים מתוך קבוצת הלומדים בי"ב; (ב) שיעור הזכאים מתוך שנתון הגיל. שיעור התלמידים הערבים-בדואים בנגב הזכאים לתעודת בגרות מתוך שנתון הגיל ומקרב הלומדים בי"ב וסף הקבלה לאוניברסיטאות בקרב התלמידים הבדואים

8 על הפערים בין בנים לבנות בהישגים בבחינות הבגרות, ראו בהרחבה (ראמ"ה, 2018; בן-דוד, 2021; חדאד חאג'י-יחיא ואח', 2021; תחאוכו ואח', 2022).

הלומדים בי"ב, הוא הנמוך ביותר בארץ ולאורך שנים (משרד החינוך, 2016, 2021; וייסבלאי, 2017). לוח 3 מציג את שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים בי"ב ומתוך שנתון גיל, ואת סף הקבלה לאוניברסיטאות לפי מגזר בשנים 2009-2016. בכל הקטגוריות, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הערבי-בדואי בנגב נמוך זה שנים משיעור זה בקרב יתר התלמידים בישראל. יש לציין שבשנים האחרונות עלה שיעור הזכאות לבגרות בחינוך הערבי, אך בחינוך הבדואי הוא עלה בשיעור נמוך יותר. כך למשל בשנת 2016 היה שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הבדואי מהלומדים בי"ב 47.2%, אך רק 31.3% מהזכאים היו בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטאות (שיעורי הזכאות המקבילים בחינוך הערבי היו 60.3% ו-48.3% בהתאמה).

לוח 3

שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך שנתון גיל הלומדים בי"ב ועל פי דרישות סף הקבלה לאוניברסיטאות, לפי מגזר, 2010-2016 (ב-%)

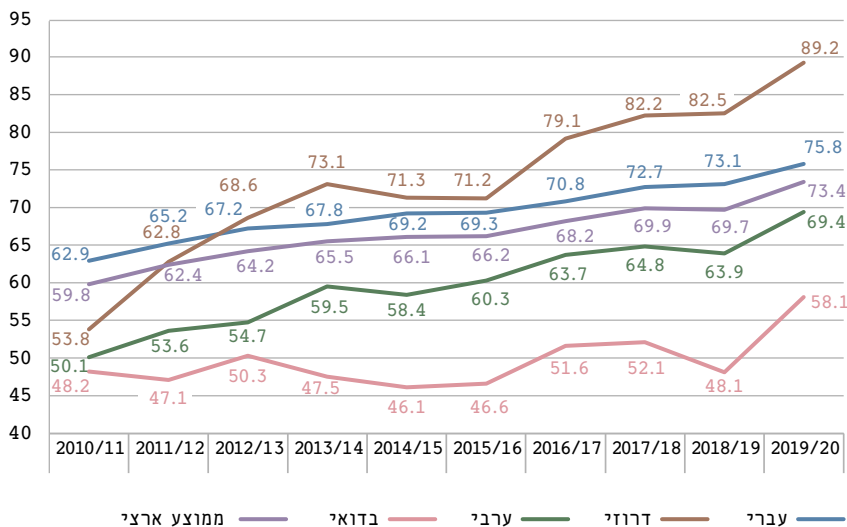
שנת לימודים							מגזר	שיעור זכאים לתעודת בגרות
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
32.7	32.4	32.3	32.3	27.8	29.7	28.5	בדואים בנגב	מתוך שנתון גיל
50.0	50.3	46.5	46.5	44.2	38.9	38.8	ערבים	
47.2	46.2	47.5	50.3	47.1	48.2	43.6	בדואים בנגב	מתוך הלומדים בי"ב
60.3	58.4	59.5	53.6	53.6	49.9	47.7	ערבים	
31.3	31.3	31.3	32.7	31.8	32.2	30.9	בדואים בנגב	סף הקבלה לאוניברסיטאות
48.3	46.5	46.5	43.4	41.5	39.0	38.0	ערבים	

מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד החינוך, 2016.

בשנת 2020 הגיע הממוצע הארצי הכללי של הניגשים להיבחן בתעודת בגרות לכ-93% מהלומדים בי"ב, ו-97.9% מהלומדים מהמגזר הבדואי בנגב ניגשו לבחינות

בגרות (משרד החינוך, 2021). תרשים 10 מציג את שיעורי הניגשים לבגרות מתוך הלומדים ביי"ב, וממנו אפשר ללמוד שהייתה עלייה של כ־4% בשנים 2010–2020 בקרב התלמידים הבדואים בנגב. בשנת 2020 היו 73.4% מהלומדים ביי"ב זכאים לתעודת בגרות, ושיעור הזכאים היה גבוה במיוחד במגזר הדרוזי – 89.2%, ובמגזר היהודי – 75.8%. נוסף על כך, כ־69.4% מהלומדים ביי"ב במגזר הערבי היו זכאים לתעודת בגרות, וכ־58.1% מקרב התלמידים הבדואים בנגב. משנת 2011 ניכרת עלייה בזכאים במגזר הערבי, מ־50.1% ל־69.4%, והממוצע הארצי עלה מ־59.8% ל־73.4%. במגזר הבדואי בנגב נרשמה עלייה מתונה בשנים האחרונות (משרד החינוך, 2021: 14). אולם אם בודקים את איכות תעודת הבגרות במערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב עולה תמונה קשה ולא מניחה את הדעת.

תרשים 10
שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים ביי"ב, לפי מגזר,
(ב־%) 2020–2010



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד החינוך, 2021.

איכות תעודת הבגרות ומדד טוהר הבחינות

לוח 4 מציג את שיעורי הזכאות לתעודת בגרות כללית, בגרות מצטיינת,⁹ בגרות הכוללת 4 ו־5 יח"ל באנגלית, בגרות הכוללת 4 ו־5 יח"ל במתמטיקה מתוך הלומדים בי"ב ביישובים הבדואיים בנגב בשנת הלימודים 2020-תש"ף לפי יישוב, ואת מדד טוהר הבחינות של בתי הספר ביישובים הבדואיים.¹⁰ הנתונים מעידים על הישגים נמוכים מאוד בקרב התלמידים ביישובים הערביים-דואיים בנגב לעומת הממוצע הארצי. ביישובים הערביים-דואיים בנגב שיעור הזכאים לבגרות מצטיינת הוא בין 0% ל־2%, לעומת 7.5% בממוצע הארצי. ברוב היישובים הערביים-דואיים פחות מחצי אחוז מהלומדים בי"ב זכאים לתעודת **בגרות מצטיינת**. כמעט בכל היישובים הבדואיים בנגב פחות מ־10% מהתלמידים זכאים לתעודת בגרות ובה 5 יח"ל באנגלית (לעומת כ־33% בממוצע הארצי)

9 עד שנה"ל תשע"ו (כולל) תעודת בגרות מצטיינת הייתה אחת משתי אפשרויות: תעודה שבה 30 יח"ל, מהן 5 יח"ל באנגלית ולפחות 4 יח"ל במתמטיקה, והממוצע המשוקלל בה (של כל ציוני התעודה) הוא 90 לפחות, או תעודה שבה 25 יח"ל לפחות, מהן 5 יח"ל באנגלית ובמתמטיקה, והממוצע המשוקלל בה הוא 95 לפחות. משנה"ל תשע"ז תעודת בגרות מצטיינת היא תעודת בגרות שיש בה 5 יח"ל באנגלית ולפחות 4 יח"ל במתמטיקה, ממוצע הציונים בה הוא לפחות 90, והיא כוללת הצטיינות בחוכנית להתפתחות אישית ולמעורבות חברתית-קהילתית.

10 מדד טוהר הבחינות מחשב את שיעור מחברות הבחינה הפסולות מתוך כלל מחברות הבחינה בבית הספר ומסווג את בתי הספר לרמות על פי התנהלותם בנושא. "מדד טוהר הבחינות בוחן את התנהגות התלמידים, אך בה בעת מעיד על הצלחת בית הספר לחינוך תלמידים לישר, לאמינות ולהגינות. בין הפעולות שמשרד החינוך נוקט לשמירה על טוהר הבחינות, הוחלט לסווג את מוסדות החינוך בהתאם למידה למידת הפגיעה בטוהר הבחינות של בית הספר בשנת לימודים" (מחוק: "טוהר הבחינות", פורטל מוסדות חינוך, אתר משרד החינוך).

השקולו הדיפרנציאלי (השק"ד) מופעל על שאלוני בגרות באירועי בחינה שבהם מזוהה פער חריג בין ממוצע ציוני הנבחנים בבית הספר, לבין ממוצע הציונים השנתיים של הנבחנים בבית הספר. איתור הפער החריג מתבסס על ניתוח סטטיסטי של תוצאות כל התלמידים שניגשו למבחן בכל המוסדות בארץ. נוסף על איתור פער זה, קיים תנאי סף לחריגות הגורם להפעלת השק"ד: אם ממוצע הציון השנתי גבוה ביותר מ־20 נקודות מממוצע ציון הבחינה בשאלון (בי"ס מקל), או שממוצע ציון הבחינה בשאלון גבוה ביותר מ־12 נקודות מממוצע הציון השנתי (בי"ס מחמיר). כך, המדד מחושב כאחוז השאלונים שבהם זוהה פער כזה מתוך כלל השאלונים במוסד.

וכ־5% זכאים לתעודת בגרות ובה 5 יח"ל במתמטיקה (לעומת כ־11% בממוצע הארצי) (משרד החינוך, 2021; משרד החינוך, שקיפות, 2022).

מדד טוהר הבחינות (שיעור מחברות הבגרות הפסולות, והשקלול הדיפרנציאלי) בבתי הספר שבמערכת החינוך הערבית־בדואי גבוה – תופעה מדאיגה ביותר. מלוח 4 עולה שאחוזי המחברות הפסולות נעים בין 1.5% ל־4.6% ביישובים הבדואיים בנגב, לעומת הממוצע הארצי – 1.0%, ואחוזי השקלול הדיפרנציאלי ביישובים האלה נעים בין 3.3% ל־15.8%, לעומת הממוצע הארצי – 0.9%. תופעת הפגיעה בטוהר הבחינות במערכת החינוך הערבית־בדואי אינה תופעה חדשה, ולמרות ההנחיה הברורה של משרד החינוך בדבר הקפדה על טוהר בחינות הבגרות והבטחת הליך היבחנות אמין, הוגן ושוויוני, היא עדיין בולטת. היקף התופעה בבתי הספר הבדואיים בנגב מעורר ספק בדבר השיפורים המעטים בהישגי התלמידים הבדואים במבחני הבגרות הנרשמים בעשור האחרון (ראו בנספח 3). נוסף על כך, מדד טוהר הבחינות הגבוה מערער את אמינותה של תעודת הבגרות של בוגרי החינוך הערבית־בדואי בנגב ופוגע במוטיבציה של התלמידים להשקיע בלימודיהם.

לוח 4
שיעור ההישגים בבגרות כללית, בגרות מצטיינת, בגרות
שבה 4-5 יח"ל אנגלית, בגרות שבה 4-5 יח"ל מתמטיקה,
ומדד טוהר הבחינות, לפי יישוב, שנה"ל 2020 (ב-%)

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מהלומדים בי"ב						יישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
3.4	2.4	4.1	13.8	13.1	34.8	1.4	62.4	רהט
14.8	4.3	0.7	7.5	9.1	22.7	0.5	50.8	תל שבע
11.1	4.2	5.9	12.3	14.0	41.6	1.5	60.9	כסיפה
9.7	4.6	4.7	22.0	23.6	38.8	3.3	71.5	חורה
4.5	1.9	אין נחונים	אין נחונים	אין נחונים	אין נחונים	אין נחונים	אין נחונים	ערעה בנגב
15.8	2.6	3.0	8.4	11.3	40.4	1.6	60.3	שגב שלום
9.7	4.4	4.9	9.1	24.1	14.0	1.5	52.1	לקיה
2.9	2.9	3.3	8.3	10.4	16.3	0.4	54.7	אל-קסום
3.3	1.5	2.7	9.5	9.1	17.9	2.2	49.0	נווה מדבר
0.9	1.0	29.9	20.1	41.5	22.3	10.8	73.4	ממוצע ארצי

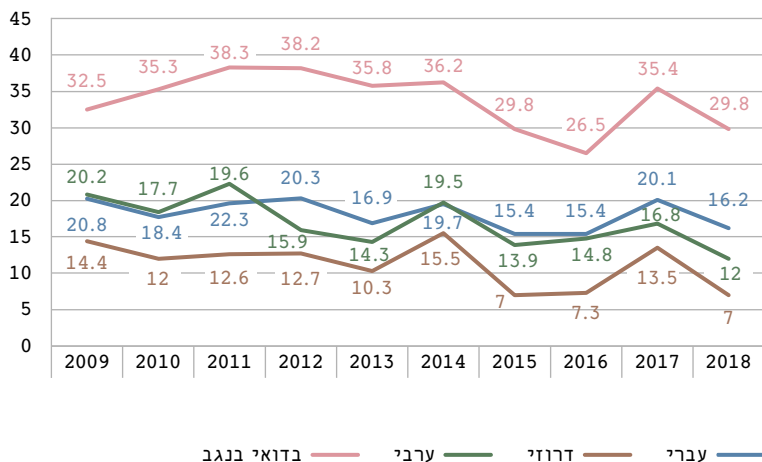
מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד החינוך, שקיפות, 2022.

נשירת תלמידים

הנשירה ממערכת הלימודים הפורמלית היא תופעה מוכרת בעולם ובארץ, והיקפה משתנה לאורך השנים. הנשירה היא תהליך דינמי, וכיום מקובל לתאר אותו באמצעות שני מושגים: נשירה גלויה ונשירה סמויה. נשירה גלויה היא מצב של ניתוק פיזי של הנער והנערה ממערכת החינוך המיועדת לבני גילם. בין הנושאים ניתן לזהות שלוש תת-קבוצות בולטות: בני נוער שהחליטו על ניתוק ממערכת החינוך והם מפסיקים לחפש חלופות חינוכיות; בני נוער שלאחר תקופת זמן קצרה של ניתוק ממערכת החינוך מחפשים דרך להשתלב בחזרה במערכת; ובני נוער שבגלל נסיבות חיים, שאינן תלויות בהם, נשארים מחוץ למערכת החינוך (להב, 2000).

שיעור הנשירה הגלויה מתוך שנתון גיל 17 (כלומר מספר בני ובנות ה־17 שאינם לומדים מתוך כלל אוכלוסיית בני ה־17), באוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב גבוה במידה ניכרת משיעור זה בחינוך העברי, הערבי והדרוזי, ופער זה נשמר לאורך שנים. תרשים 11 מראה שבשנים 2009–2018 היו שיעורי הנשירה בקרב הנוער הבדואי בנגב 30%–33% מתוך הלומדים בכיתה י"ב. בשנה"ל תשע"ח (18/2017) נשרו מבית הספר 29.8% מהתלמידים הבדואים תושבי הנגב בכיתה י"ב (וייסבלאי ווינינגר, 2020). כלומר, כשליש מן הנוער הערבי-בדואי בנגב נושר מבית הספר. נתון זה מדאיג ופותח פתח לעולם הפשע והאלימות, לאי-יציבות חברתית ולקושי של בני ובנות החברה הבדואית בנגב להשתלב בשוק העבודה. יש לציין שלמרות אחוזי הנשירה הגבוהים בקרב התלמידים הבדואים בנגב, בשנה"ל תשפ"ב יש רק מסגרת אחת להשלמת השכלה תיכונית ובגרות ביישובים הבדואיים בנגב, במועצה האזורית נווה מדבר, לעומת 185 מסגרות להשלמת השכלה תיכונית ובגרות במחוז דרום במגזר היהודי (משרד החינוך, שקיפות, 2022).

תרשים 11
שיעור הנושרים מחוץ הלומדים בי"ב בקרב יהודים, ערבים, דרוזים
וערבים-בדואים בנגב, 2009-2018 (ב-%)



מקור: וייסבלאי ווינינגר, 2020.

נתונים אלו אינם כוללים את הנשירה הסמויה במערכת החינוך. לא מעט תלמידים במערכת החינוך הערבי-בדואי בנגב רשומים במערכת אולם בפועל מרבים להיעדר מהלימודים, ולמעשה אינם לומדים. משרד החינוך אינו מפרסם את נתוני הנשירה הסמויה. לפי הערכות שונות אחוז הנשירה הסמויה מגיע ל-15% בכל שנתון.

יש לציין ששיעור הנשירה הגלויה בקרב בנות בדואיות בגילים 13 ו-14 גבוה מזה של הבנים. לעומת זאת, בגילים 15 עד 17 שיעור הנשירה של הבנים גבוה מזה של הבנות. כ-30% מבני ה-17 הבדואים וכ-20% מבנות בגיל ה-17 בחברה הבדואית בנגב נשרו ממערכת החינוך בשנת הלימודים 2020 (וייסבלאי ווינינגר, 2020).

לסיכום, מצבה החמור של מערכת החינוך הבדואית בנגב, כפי שתואר לעיל, גורם לנשירת תלמידים מבית הספר ככל שמתקדמים מכיתה לכיתה. רבים מהמתמידים במערכת מוסטים ממסלול ההתקדמות לקראת חינוך על-תיכוני.

המכשולים העומדים בדרכם של תלמידים בדואים בנגב, מגן הילדים ועד האוניברסיטה, הם מעין סדרת מסננות שחוריהן נעשים צפופים יותר ויותר. אחוז התלמידים הבדואים המנופים ממערכת החינוך גדול מאחוז התלמידים היהודים והערבים המונשרים. ילדים שאין להם אפשרות לבקר בגן ילדים מצליחים פחות בבית הספר היסודי; ילדים שלומדים בבית ספר מוזנח, דל ורחוק מן הבית, נושרים ממערכת החינוך בשיעור מוגבר; שיעורי הנשירה הגבוהים וההישגים הנמוכים במערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב חוסמים את כניסתם של הצעירים למוסדות להשכלה גבוהה ופוגעים באופק התעסוקתי שלהם ובסיכויי ההשתלבות שלהם בחברה הישראלית.

כאמור, הפערים החינוכיים מתחילים בחינוך היסודי ומגיעים לשיאם ברמת האוניברסיטה, ומצטרפים למעמדה השולי של הקהילה הבדואית בנגב, למעמדה הכלכלי הנמוך ולהיעדר כל עידוד מצד השלטונות לשנות את המדיניות הלא-שוויונית והמפלה כלפי הבדואים בכלל, ובתחום החינוך בפרט. כל אלו תורמים להנצחת המצב שבו לחלק מבניה ובנותיה של חברה זו הם בעלי ההישגים הלימודיים הנמוכים ביותר בארץ.

סיכום והמלצות

מערכת החינוך הממלכתית בישראל פועלת ביעילות לשימור מעמד הנחות של אזרחי ישראל הערבים מבחינה תרבותית, חברתית-כלכלית ופוליטית. היא עושה זאת באמצעות אכיפת מטרות ותוכניות לימודים שאינן רלוונטיות עוד לתלמידים ולתלמידות הערבים, הספקה מפלה של משאבים ותקציבים, אייזוגם של הערבים בתפקידים בכירים, הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית, ומסלולי לימוד ושירותים מקצועיים נחותים. גורמים אלו אחראים לרמת הישגים לימודיים נמוכה במידה ניכרת של התלמידים הערבים, לשיעורי נשירה גבוהים ולשיעורים נמוכים למדי של תלמידים המסוגלים להמשיך ללימודים גבוהים.

כפי שקורה בכל היבט אחר של מערכת החינוך בישראל, אייהשוויון הזה אינו מקרי, אלא תוצאה של מדיניות מפלה. מערכת החינוך בישראל אינה מצליחה להכשיר כראוי את הדור הבא של עובדי ההוראה והניהול, והיא אחראית במידה רבה לפערים בחברה. כל הרפורמות ותוכניות החומש למיניהן שגובשו עד היום כדי לטפל באייהשוויון ובסגירת פערים בין מערכת החינוך הערבית למערכת החינוך העברית לא ייושמו ולכן לא הצליחו לשנות את התמונה מן היסוד.

המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית בכלל, וכלפי הבדואים בנגב בפרט, התאפיינה מאז קום המדינה במידה רבה בקיפוח אוכלוסייה זו בכל תחומי החיים (חינוך על כל רמותיו, שיכון, פיתוח מוניציפלי, תקציבים, זכויות אזרחיות ועוד). מדיניות זו הביאה לשינוי רדיקלי בחיי הבדואים בנגב, והפכה את אורח חייהם המסורתי לבלתי אפשרי. בתוך זמן קצר נהפכו הבדואים לקבוצה חסרת אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית, מציאות שהקשתה עליהם להתמודד עם השינויים הרדיקליים שהתחוללו בחייהם.

היעדר גישה רב־תרבותית חיובית למטרותיה של מערכת החינוך הערבית, לתוכנית הלימודים שלה ולכוח ההוראה שבה, פוגע ביכולתם של בתי הספר הערביים בכלל, ושל בתי הספר הבדואיים בנגב בפרט, ללמד ולחנך את תלמידיהם במסגרת הבית־ספרית. כך תיאר אלחאג' (1996) את הסוגיה הזאת: "מערכת החינוך בישראל מעולם לא נתפסה כמכלול שלם, שבו הגורם הערבי הוא רכיב לגיטימי. למרות היותה חברה פלורליסטית, לא הצליחה ישראל ליצור בסיס משותף לחינוך רב־תרבותי" (שם: 182). ובמילותיו של זידאני (2005):

מדיניות השליטה של הרוב היהודי על המיעוט הערבי־פלסטיני
בוצעה באמצעות שליטה שיטתית על תוכניות הלימודים

והעסקת סגל הוראה על בסיס סיווגים ביטחוניים. תכנית הלימודים לבתי הספר הערביים נועדה להשיג שליטה חברתית ופוליטית על הדור הצעיר; זאת מתוך כוונה ליצור מיעוט כנוע המוכן לקבל את עמדת נחיתותו אל מול הרוב היהודי, להתכחש לזהותו הלאומית תוך שמירת נאמנות למדינה היהודית, ולהעניק לגיטימציה לאידיאולוגיה הציונית של המדינה. (שם: 90)

המיעוט הערבי בישראל מעולם לא קיבל שליטה עצמית על מערכת החינוך שלו – לא הותר לו להשתתף בקבלת החלטות, בתכנון, בקביעת המטרות והיעדים ובהכנת תוכניות לימודים. למערכת החינוך הערבית יש אומנם תוכנית לימודים נפרדת, אך היא נקבעת בידי משרד החינוך בתהליך שהמשתתפים העיקריים בו הם אנשי מינהל ואנשי אקדמיה יהודיים.

המבנה הקיים של מערכת החינוך הערבית בישראל אינו מאפשר לממש את הפוטנציאל הקיים בקרב מנהלים, מורים ותלמידים מהחברה הערבית. המערכת אינה מעודדת חשיבה יצירתית ומעצבת, אינה מאפשרת חשיבה ביקורתית ואינה מרחיבה את אופקיהם של התלמידים. מערכת החינוך הערבית מונעת את הפיכת החינוך למנוף לפיתוח החברה והתרבות ובולמת את אפשרותם של האזרחים הערבים להשתתף בקבלת החלטות הקשורות לאופי החינוך הערבי בישראל.

ההמלצות שלהלן נכתבו לאחר בחינת הנתונים העולים ממחקר זה, ומתוך ידע והיכרות מקרוב של מערכת החינוך הישראלית על כל מגזריה, והן נועדו לפרוץ את הדרך לסגירת הפערים בין מערכת החינוך הערבית בכלל, ומערכת החינוך ביישובי הבדואים בנגב בפרט לבין מערכת החינוך העברית לקראת שוויון בין שתי המערכות ותכנון מדיניות חינוך עתידית.

המלצות למדיניות מתקנת ולשינוי מבני במערכת החינוך הנוכחית

(1) **הקמת מינהל חינוך ערבי עצמאי בתוך משרד החינוך** (דומה למינהל החינוך הממלכתי־דתי). המינהל ישמור על עצמאות מוחלטת בכל הנושאים – מהגדרת היעדים והמטרות, דרך קביעת התכנים הלימודיים וכתביבת ספרי לימוד; מינוי מורים, מנהלים ומפקחים; תכנון ופיתוח, ועד תקצוב וניהול בלי התערבות חיצונית (ראו נספח 1).

(2) הקמת מזכירות פדגוגית נפרדת ועצמאית לחינוך הערבי, שתעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם המזכירות הפדגוגית הכללית.

(3) ניסוח יעדים ומטרות רלוונטיים לחינוך הערבי בישראל, שידגישו את ההיסטוריה והתרבות הערבית, ואת הזהות הפלסטינית.

(4) הערכה מחדש של תוכניות הלימודים הבית-ספריות ושל ספרי הלימוד בכל רמות החינוך הערבי, מתוך הקפדה על רלוונטיות רבה יותר לתרבות ולהיסטוריה הערבית-פלסטינית, לחיים בחברה רבת-תרבותית ולדרישות שמציבה מערכת ההשכלה הגבוהה במאה ה-21.

(5) שינוי מהותי ומקיף בשיטות ההוראה והלמידה בבתי הספר. מעבר משיטות הוראה פרונטלית-שמרנית המבוססת על דקלום, שיון ולמידה בעל פה, לשיטות הוראה המבוססות על חקר, ניתוח, יצירתיות וחשיבה ביקורתית.

(6) הפסקת התערבותם של גורמים חיצוניים (כמו שב"כ, חמולה, שלטון מקומי) במינויים מקצועיים בתחומי ההוראה, הניהול והפיקוח במערכת החינוך הערבית.

(7) התאמת תוכניות הכשרת המורים הקיימות למאפייני הייחודיים של החברה הערבית, על בסיס פדגוגיה רלוונטית לתרבות.

המלצות ספציפיות למערכת החינוך הערבית בדואית בנגב

(8) נוסף על ההמלצות לשינוי מבני במערכת החינוך, להלן המלצות ספציפיות למערכת החינוך הערבית בדואית בנגב.

שוויון בהקצאת משאבים ותוכניות מיוחדות

(9) הקצאת משאבים אנושיים וחומריים שווים לאלה הניתנים למערכת החינוך העברי בפריפריה בכל הרמות.

(10) אספקת מתקנים מודרניים (מבנים, כיתות לימוד, מעבדות מדעיות, מעבדות מחשבים, מרכזים פדגוגיים, מתנ"סים, ספריות, מועדוני נוער, אולמות ספורט וכדומה) ליישובים הלא-מוכרים.

(11) חיזוק שירותי העזר החינוכיים המקצועיים (מדריכים פדגוגיים, יועצים ופסיכולוגים חינוכיים, קציני ביקור סדיר, אחיות וכדומה).

(12) הפעלת תוכניות להורים (ובמיוחד לאימהות) מהגיל הרך ועד גיל בית הספר התיכון, כדי להקנות להם מיומנויות המאפשרות להם לקדם את ילדיהם מבחינה לימודית וחינוכית.

(13) הורדת שיעורי הנשירה במידה ניכרת על ידי הפעלת תוכניות התערבות הממוקדות בתלמידים החלשים, כגון תוכנית "סטארט" שמפעילה עמותת "יכולות" המיועדת לבני נוער בסיכון בבתי ספר תיכוניים בפריפריה. מטרת התוכנית היא למנוע נשירה גלויה וסמויה של תלמידים מבית הספר, לשפר את תפקודם הלימודי ולהגביר את תחושות המסוגלות וההשתייכות שלהם.

(14) הקמת מסגרות להשלמת השכלה תיכונית ותעודת בגרות בכל היישובים הבדואיים בנגב, כולל היישובים הלא-מוכרים.

ה ע ל א ת ש י ע ו ר י ה ה צ ל ח ה ב ב ג ר ו ת

(15) שיפור ההישגים בבחינות הבגרות. הכנת תוכניות התערבות המותאמות לחברה הערבית-בדואית בנגב, כמו תוכנית "סטארט" שהביאה לעלייה ניכרת במספר הזכאיים לתעודת הבגרות בקרב התלמידים הדרוזים.

(16) טיפול בשיעורי הפגיעה הגבוהים בטוהר בחינות הבגרות. תופעה הפוגעת פגיעה קשה במערכת החינוך ובמוטיבציה של התלמידים להשקיע בלימודים.

ש י פ ו ר א י כ ו ת ה ה ו ר א ה ו ה נ י ה ו ל ע ל י ד י ת מ ר י צ י מ ל מ ו ר י מ ו ל מ נ ה ל י מ

(17) מתן תמריצים למורים ולמנהלים כדי לשפר את איכות ההוראה והניהול באמצעות מענקים לתוכניות חדשניות הרוותמות את צוותי ההוראה והניהול הקיימים בבתי הספר לשיפור ולייעול שיטות ההוראה, להעלאת ההישגים הלימודיים ולשיפור התנהלות בית הספר.

ה ש ת ל מ ו י ו ת ו ה כ ש ר ת מ ו ר י מ א י כ ו ת י י מ

(18) הגדרה ברורה של מטרות ההשתלמויות ויעדיהן, כדי שיהיה אפשר לפתח מערך השתלמויות מורים לפיתוח מקצועי, איכותי ויעיל המותאם לצורכי מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב, וכדי שיהיה אפשר להעריך את תרומת ההשתלמויות לשיפור איכות ההוראה.

(19) העלאת סף הקבלה בכניסה למוסדות להכשרת מורים, כדי למשוך מועמדים איכותיים יותר ובעלי פוטנציאל גבוה יותר להצלחה. נדרש דור איכותי של מועמדים להוראה בעלי רמה אינטלקטואלית גבוהה שיוכלו להתאים את רמת החינוך לרוח המאה ה-21.

(20) שיפור התוכניות להכשרת מורים ערבים בנגב כדי לספק לפרחי ההוראה כלים מתאימים לטיפול בבעיותיה הייחודיות של מערכת החינוך הזאת. כמו

כן, שיפור תוכניות ההכשרה של המורים המאמנים מטעם בתי הספר שבהם מתקיימת ההתנסות המעשית של פרחי ההוראה.

הקמת מסגרות חינוך חדשות ומגוונות במערכת החינוך הערבית בדואית בנגב

(21) בתי ספר ביישובים הלא־מוכרים. הקמת בתי ספר יסודיים ועל־יסודיים ביישובים הלא־מוכרים.

(22) קריות חינוך. ריכוז המוסדות הציבוריים, כולל בתי ספר יסודיים ועל־יסודיים, בקריות חינוך ביישובים הבדואיים בנגב. הקמת קריות חינוך תחליש את השפעות החמולה־השבט על מינוי עובדי הוראה, מנהלים ובעלי תפקידים במערכת החינוך.

(23) בית ספר תיכון אזורי. הקמת בית ספר תיכון אזורי (יהודי־ערבי) שש־שנתי בעל אוריינטציה מדעית־טכנולוגית מתקדמת בפארק התעשייתי באר שבע, בחסות אוניברסיטת בן־גוריון בנגב. מרצים מהפקולטות השונות ישתתפו בהוראה ובהערכת תוכניות הלימודים והתכנים המועברים בבית הספר. בית ספר זה יקלוט תלמידים יהודים וערבים מכל אזורי הנגב וישמש מנוף לקידום האוכלוסיות החלשות. האינטראקציה בין המורים לתלמידים ושיטות הוראה בבית הספר יהיו מבוססות ברובן על שיטות חקר, ניתוח, סינתזה ויישום, ולא על שינון והבנה טכנית כפי שנהוג היום ברוב בתי הספר הבדואיים.

(24) חינוך מקצועי־טכנולוגי. הקמת מערכת חינוך מקצועית־טכנולוגית ברמה גבוהה, שתכלול תוכניות לפיתוח מיומנויות בסיסיות ומתקדמות לתלמידים בתחומי המחשבים, האלקטרוניקה, הטלקומוניקציה וכדומה.

(25) חינוך חקלאי. הקמת בית ספר תיכון חקלאי אזורי לאוכלוסייה הערבית־בדואית בנגב. למרות העיור שנכפה על הערבים־בדואים בנגב, רבים מהם עדיין מתפרנסים מחקלאות, ולכן חינוך חקלאי מדברי מודרני חשוב לעתיד קבוצה גדולה של הערבים־בדואים בנגב, הן ביישובי הקבע, הן ביישובים הלא־מוכרים. בחינוך חקלאי מודרני, במובן הרחב ביותר, טמון הפוטנציאל לשינוי מסורות חקלאיות של הבדואים לאסטרטגיות חקלאיות חדשות ועתידיות שיישעו בהשתלבות הכלכלית והתרבותית של החקלאים הבדואים בחברה הישראלית.

יישומן של ההמלצות האלה הוא תנאי הכרחי לשיפור מצבה העגום של מערכת החינוך הערבית בישראל בכלל, ושל מערכת החינוך הבדואית־ערבית בנגב בפרט.

הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - חינוך ערבי), התשס"ו-2006

הכנסת השבע־עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת
עזמי בשארה
ג'מאל זחאלקה
ואסל טאהא

פ/339/17

הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - חינוך ערבי), התשס"ו-2006

- תיקון סעיף 1 .1 . בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953¹¹ (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 1 -
- (1) אחרי ההגדרה "חינוך ממלכתי-דתי" יבוא:
"חינוך ממלכתי ערבי" - חינוך ממלכתי, שמוסדותיו הם ערבים לפי שפתם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם;";
- (2) בהגדרה "מוסד חינוך ממלכתי", במקום "למעט מוסד-חינוך ממלכתי-דתי" יבוא "למעט מוסד-חינוך ממלכתי-ערבי או מוסד-חינוך ממלכתי-דתי";
- (3) אחרי ההגדרה "מוסד חינוך ממלכתי דתי" יבוא:
"מוסד-חינוך ממלכתי-ערבי" - מוסד חינוך רשמי שניתן בו חינוך ערבי";
- (4) אחרי ההגדרה "תכנית השלמה למוסד-חינוך ממלכתי-דתי" יבוא:
"תכנית-השלמה למוסד-חינוך ממלכתי-ערבי" - תכנית השלמה שתכלול לימודי שפה, תרבות וספרות ערבית;".

2. תיקון סעיף 2 בסעיף 2 לחוק העיקרי, בפסקה (2), בסופה יבוא "ולשוויון בין המינים ובין עמים".
3. אחרי סעיף 2 לחוק העיקרי יבוא:
- 2א
- "מטרת החינוך הערבי היא להשתית את החינוך הערבי במדינה על הערכים הנאורים שבמורשת הערבית, הישגי המדע, אהבת המולדת, ערכי הדמוקרטיה, נאמנות לחוקי המדינה, שוויון בין המינים ובין העמים, ועל שאיפה לחברה הבנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות."
4. בסעיף 3 לחוק העיקרי בסופו יבוא:
- "במוסד חינוך רשמי המשרת את האוכלוסיה הערבית יונהג חינוך ממלכתי ערבי."
5. בסעיף 4 לחוק העיקרי, הסיפה החל במילים "במוסדות חינוך לא-יהודיים" – תימחק.
6. בסעיף 5 לחוק העיקרי, אחרי "שונות או מקבילות" יבוא "למוסד חינוך ממלכתי ערבי תיקבע תכנית מתכניות ההשלמה למוסד חינוך ממלכתי ערבי";.
7. בסעיף 10 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), במקום "עם מוסד חינוך ממלכתי דתי" יבוא "עם מוסד חינוך ממלכתי דתי".
8. בסעיף 12 לחוק העיקרי, בסופו יבוא "בהרכב הועד יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסיה הערבית".
9. אחרי סעיף 13 לחוק העיקרי יבוא:
- 13א ו-13ב "מועצה לחינוך ערבי
- 13א. תוקם מועצה לחינוך ערבי; חברי המועצה יתמנו על ידי השר, באישור הממשלה, לתקופה של ארבע שנים; שני חברים יהיו באי כוחו של השר, ששה חברים יתמנו מתוך רשימה של שנים-עשר מועמדים שתוצע על ידי ועדת המעקב העליונה של האוכלוסיה הערבית בישראל, שלושה חברים יתמנו מתוך רשימה של ששה מועמדים לכחות שתוצע, בהתאם לתקנות, על ידי ארגוני-מורים המייצגים את המורים הערבים, ושלושה חברים יתמנו מבין החברים הערבים של ועד החינוך."

סמכויות 113. השר יוועץ, בהתאם לסדרים שנקבעו בתקנות, במועצה לחינוך ערבי בטרם ישתמש בסמכות מן הסמכויות המסורות לו לפי חוק זה הנוגעות לחינוך הערבי, לרבות מינוי מנהל אגף החינוך הערבי במשרד החינוך, ומינויים של מפקחים, מנהלים ומורים למוסדות החינוך הערבי, ולמעט הסמכויות לפי סעיפים 12, 13, 31, 32 והשימוש הראשון בסמכותו לפי סעיף 17."

10. תיקון סעיף 16 בסעיף 16 לחוק העיקרי, בסופו יבוא:

"ותכניות ההשלמה למוסדות־החינוך הממלכתי־ערבי ייקבעו על ידי השר בהסכמת המועצה לחינוך ממלכתי־ערבי."

11. תיקון סעיף 17 בסעיף 17 לחוק העיקרי -

(1) אחרי "תקנון לוועד החינוך" יבוא "תקנון למועצה לחינוך ממלכתי־ערבי";

(2) בכל מקום, במקום "המועצה" יבוא "המועצות";

12. תיקון סעיף 20 בסעיף 20 לחוק העיקרי, בפסקה (1), אחרי "במוסד־חינוך ממלכתי" יבוא "במוסד חינוך ממלכתי־ערבי".

13. תיקון סעיף 23 בסעיף 23 לחוק העיקרי, אחרי "בין מוסד־חינוך ממלכתי" יבוא "בין מוסד־חינוך ממלכתי־ערבי".

14. תיקון סעיף 34 בסעיף 34 לחוק העיקרי -

(1) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(א1) סדרי הפיקוח על מוסדות־החינוך הממלכתי־ערבי ומינויים של מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם, וביצוע זכותה של המועצה לחינוך ממלכתי־ערבי להציע מועמדים למורים, מנהלים ומפקחים, לפסלם להמשכת שירותם ולהתנגד למינויים אלה;"

(2) פסקה (4) - תימחק.

דברי הסבר

הערבים בישראל מונים כחמישית מאוכלוסיית המדינה ומהווים מיעוט לאומי. כבני מיעוט לאומי הם זכאים לניהול עצמי של מערכת החינוך שלהם. כאזרחים שווים יש להבטיח להם ייצוג הולם בכל גוף ממלכתי.

על מטרות החינוך הממלכתי והערבי בישראל לשקף את היות מדינת ישראל מדינה רב־תרבותית בה מתקיימות זו לצד זו תרבות רוב עברית ותרבות מיעוט ערבית.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת הארבע־עשרה על ידי חבר הכנסת עזמי בשארה (פ/1666 ו־פ/2453).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת החמש־עשרה על ידי חבר הכנסת עזמי בשארה (פ/4228 ו־פ/52).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השש־עשרה על־ידי חבר הכנסת עזמי בשארה וקבוצת חברי הכנסת (פ/977) והוסרה מסדר יומה של הכנסת ביום 24/3/04.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ב' בסיון התשס"ו – 29.5.06

שמש לא מסתירים ברשת¹²

סמיה שרקאוי

ישב אבא עם המשקפיים שלו, עם המחברת העטופה בעטיפה השחורה ועם העט הנובע, לתוך הלילה וכתב. תמיד עם משקפיים, תמיד עם עט נובע ותמיד עם מחברות העטופות בעטיפה שחורה. היה חורף – קר מאוד בחוץ, פחמים עצלים נמנמו בתנור. התגנבתי ונכנסתי מתחת לשמיכה שכיסתה את הכתפיים שלו בישיבה. הוא חיבק אותי חיבוק שבכל פעם שאני זקוקה לך, אני משחזרת את החום שלו כאילו זה היה אתמול בלילה.

לקרוא למדתי לפני שהגעתי לבית הספר, דרך המחברת של אבי. לא תמיד הבנתי את מה שקראתי, אבל יותר אהבתי לקרוא את השירים שאבא כתב. שני עולמות היו לי – הבית ובית הספר. את הבית אהבתי ללא גבול – אמי, אבי, שתי אחיותיי ושני אחיי, האדמה שלנו, מה שהיה ומה שנשאר.

באשר לבית הספר הייתי חצויה, לא הצלחתי אז להבין את הפער העצום בין הסיפור שמסופר שם לבין הסיפור שמסופר בבית. אימא ואבא אמרו שחובה ללמוד ולהיות תלמידה טובה. אהבתי ללמוד – אלא שהרגשתי זרות, בלבול וחוסר סדר. מי אני? מי אנחנו? למה הדברים אינם מסתדרים לי בראש? למה המורה לערבית היה מאבד את הצבע בפנים ואפילו רועד כשהייתי לוקחת לכיתה בגאווה שיר שאבא כתב?!

באחד השירים תיאר אבא חלקה אחת של אדמות משפחתי – שהיום היא באדמות קיבוץ מצר. הוא תיאר את הנרקיסים שגדלו בה, תיאר גם את הגעגועים שלו למשבי ברוח הרכים מתחת לעצי הזית שם. כשרציתי לקרוא את השיר בכיתה, חטף המורה את הדף מידי, ובערב בא לבית שלנו. "אנא ממך", התחנן לאבא, "אני רוצה לגדל את הילדים שלי". באותם ימים לא הבנתי מה הקשר. לימים התחלתי להבין כשבמקום השיר של אבי הייתי חייבת, עם בני גילי ובנות גילי, לדקלם את השירים על הציפור שבחלון [שירי חיים נחמן ביאליק], על הביצות שיושבו ועל היער בחדרה.

12 בחור: דפנה גולן-עגנון (עורכת), אי-שוויון בחינוך, תל אביב: בבל, עמ' 176.

הבית משך אותי לשורשים, בית הספר, בעקביות ובעצמה, תלש אותי. במרוצת השנים אני מסתכלת בחיוך איך הצליח הבית בסוף. חינוך – זו מילת הקסם ומילת המפתח. לשם צריך לקחת את כלי העבודה הקלים והכבדים ולהמשיך לעבוד.

פתגם ישן חרות בתודעה שלי, באחריותה של אמי, האישה שהיא בשבילי אתמול, היום ומחר: "שמש לא מסתירים ברשת". מעל חמישים שנה הממסד מנסה, בעיקר דרך משרד החינוך, לעשות זאת, עדיין אינו מבין שזה בלתי אפשרי.

ההישגים בבגרות כללית, בגרות מצטיינת, בגרות שבה 4-5 יח"ל אנגלית, בגרות שבה 4-5 יח"ל מתמטיקה, ומדד טוהר הבחינות, לפי יישוב (ב-%)

שנה"ל 2019

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ב"ב						יישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
3.6	2.6	2.9	11.2	10.5	36.6	0.9	58.4	רהט
17.6	5.4	1.2	7.6	7.1	19.7	0.5	39.3	תל שבע
13.0	6.0	6.2	11.1	20.0	27.0	0.8	52.4	כסיפה
12.7	6.9	5.2	28.6	18.6	38.1	4.6	64.2	חורה
15.0	6.7	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
13.9	4.3	4.0	8.2	6.0	28.7	0.4	39.7	שגב שלום
6.6	3.2	3.6	7.8	14.2	17.5	0.3	39.8	לקיה
10.4	3.4	3.8	7.7	10.9	18.9	0.2	51.6	אל-קסום
1.9	5.2	3.6	7.4	6.3	19.4	0.2	43.7	נווה מדבר
1.0	1.3	18.5	18.5	39.1	22.2	8.8	69.7	ארצי

שנה"ל 2018

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ב"ב						יישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
4.0	3.0	3.7	10.4	7.0	35.4	0.7	57.3	רהט
9.1	8.1	2.4	8.6	6.4	19.1	0.0	42.7	תל שבע
7.1	7.2	6.8	15.0	16.0	31.5	0.7	55.1	כסיפה
14.7	5.8	6.6	23.8	15.2	40.7	2.4	68.5	חורה
8.4	10.4	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
8.2	5.1	4.5	9.2	9.2	26.1	1.8	48.2	שגב שלום
4.6	4.0	6.6	11.0	16.5	18.2	0.6	54.6	לקיה
9.2	3.3	3.6	4.9	6.0	19.9	0.3	43.2	אל-קסום
5.2	2.3	2.6	6.5	5.6	18.3	0.5	41.8	נווה מדבר
1.5	1.1	17.6	17.6	37.7	23.2	8.8	69.9	ארצי

שנה"ל 2017

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ביי"ב						יישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
4.6	3.1	3.5	10.9	8.4	32.4	1.1	57.3	רהט
11.9	5.8	1.0	8.2	7.7	15.2	0.5	40.4	תל שבע
4.5	5.1	6.4	19.4	11.0	33.1	0.8	51.5	כסיפה
9.8	3.9	6.9	24.5	16.9	43.3	3.7	73.3	חורה
8.2	10.6	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
8.9	3.3	7.9	9.2	10.8	32.2	0.5	62.1	שגב שלום
7.6	2.5	4.1	10.2	15.0	24.2	0.7	56.3	לקיה
4.5	4.8	0.8	11.7	10.2	18.1	0.0	43.0	אל-קסום
5.9	3.5	1.0	8.8	3.3	16.0	0.2	34.8	נווה מדבר
1.0	1.3	17.0	17.0	35.7	22.7	7.9	68.2	ארצי

שנה"ל 2016

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ביי"ב						יישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
2.3	7.4	2.0	12.2	3.8	28.5	0.8	47.6	רהט
2.7	5.4	0.9	10.7	7.4	17.5	0.0	38.2	תל שבע
2.6	7.2	5.1	20.4	9.0	34.2	0.4	55.4	כסיפה
2.5	8.5	7.9	24.0	16.6	35.9	2.1	68.4	חורה
5.0	7.9	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
2.1	5.6	5.0	7.9	7.4	22.6	0.6	44.7	שגב שלום
1.6	3.9	5.5	8.9	7.7	21.8	1.8	56.1	לקיה
3.6	4.7	0.4	12.5	6.3	18.4	0.4	38.7	אל-קסום
1.7	3.0	0.8	7.1	3.7	12.4	0.2	28.9	נווה מדבר
0.8	1.2	17.5	17.5	33.1	22.7	7.5	66.2	ארצי

שנה"ל 2015

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ב"ב						ישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
2.4	7.7	0.1	14.4	2.5	31.5	0.4	45.2	רהט
2.5	11.1	1.2	11.3	6.9	21.8	0.9	48.7	תל שבע
3.7	8.0	3.2	13.6	3.2	29.2	0.2	48.4	כסיפה
2.6	12.5	7.1	24.2	10.6	42.9	3.5	65.6	חורה
4.6	10.9	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
1.6	8.7	1.2	7.7	3.4	21.8	0.6	38.0	שגב שלום
1.2	1.8	2.7	11.4	4.7	34.0	0.7	56.9	לקיה
3.2	8.6	0.0	9.0	2.4	19.8	0.0	39.2	אל-קסום
2.0	6.3	0.5	6.2	2.5	11.8	0.0	33.9	נווה מדבר
0.6	1.5	14.4	14.4	31.9	32.1	7.1	66.1	ארצי

שנה"ל 2014

מדד טוהר הבחינות		זכאות לתעודת בגרות מתוך הלומדים ב"ב						ישוב
השקלול הדיפרנציאלי	מחברות פסולות	5 יח"ל מתמטיקה	4 יח"ל מתמטיקה	5 יח"ל אנגלית	4 יח"ל אנגלית	מצטיינת	כללית	
2.0	5.9	1.4	10.9	0.7	28.0	0.2	40.7	רהט
3.4	6.9	1.0	11.3	7.2	24.9	2.0	49.8	תל שבע
3.4	6.8	3.7	10.5	6.1	27.0	0.2	51.2	כסיפה
1.7	6.1	7.5	19.9	8.9	46.6	1.6	71.0	חורה
2.2	4.3	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים	ערערה בנגב
1.7	5.4	1.1	7.4	2.8	22.4	0.0	44.0	שגב שלום
2.0	6.7	2.5	10.9	5.1	33.8	1.1	48.4	לקיה
1.1	8.7	0.0	7.2	8.8	16.0	0.0	53.6	אל-קסום
2.3	3.3	0.0	8.4	0.3	18.2	0.0	33.8	נווה מדבר
0.6	1.5	16.6	16.8	30.7	23.3	6.5	65.5	ארצי

מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד החינוך, שקיפות, 2022.

רשימת המקורות

אבו בדר, סלימאן, ודניאל גוטליב, 2009. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדווית: מבט השוואתי, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומכון ון ליר.

אבו סעד, אסמעיל, 1999. "מערכת החינוך הבדואית במציאות חברתית משתנה", בתוך: אלעד פלד (עורך), יובל למערכת החינוך בישראל, תל אביב: הוצאת משרד הביטחון, כרך ג', עמ' 1101-1111.

אבו סעד, אסמעיל, 2004. "מדיניות השליטה והמיעוט הערבי-פלסטיני בישראל - מערכת החינוך הבדואית בנגב", מדינה וחברה 4: 911-932.

אבו סעד, איסמעיל, 2007. "חינוך רב-תרבותי והמיעוט הערבי הפלסטיני בישראל: סוגיית החינוך הערבי-בדואי בנגב", בתוך: פנינה פרי (עורכת), חינוך בחברה רבת תרבויות: פלורליזם ונקודות מפגש בין שסעים תרבותיים, תל אביב: כרמל, עמ' 125-142.

אבו סעד, אסמעיל, 2010. הערבים של הנגב: עבר, הווה ואתגרי העתיד, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בערבית).

אבו סעד, אסמעיל, 2011. החינוך הערבי בישראל ומדיניות השליטה, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בערבית).

אבו סעד, אסמעיל, 2015. "מערכת החינוך - יחידה 10", בתוך: אסמעיל אבו סעד וראסם חמאיסי, החברה הערבית בישראל: סוגיות טעונות: חינוך וטריטוריה, כרך ד, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 5-157.

- אבו סעד, אסמעיל, 2021. "משולש אי-שוויון במערכת החינוך הערבית בישראל", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 17.10.2021.
- אגבאריה, אימון, ויוסף ג'בארין, 2013. "דוחות קבורים: השלכות הפוליטיקה של הזלזול על החינוך הערבי בישראל", בתוך: דן אבנון (עורך), **חינוך אזרחי בישראל**, תל אביב: עם עובד, עמ' 106-146.
- אטינגר, יאיר, 2004. "תירוש מודה: השב"כ בודק מנהלים ערבים", **הארץ**, 25.8.2004.
- אלדר, עקיבא, 2015. "בנט ושקד בחינוך ובתרבות: יותר יהדות, פחות פלורליזם", **Al-Monitor**, 25.4.2015.
- אלחאג', מאג'ד, 1996. **חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי**, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- אלחאג', מאג'ד, 2003. "חינוך בצל הקונפליקט: הגמוניה תרבותית לעומת רב-תרבותיות נשלטת", בתוך: מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, חיפה: פרדס, עמ' 295-327.
- אנדבלד, מירי, אורן היר, להב כראדי, וניצה (קלינר) קסיר, 2021. "רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2018-2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים)", המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון.
- ארלוזורוב, מירב, 2022, "בצד הבדואי יש פרטנר. השאלה היא אם יש כזה גם בצד היהודי", **TheMarker**, 18.1.2022.
- בוטוש, נעם, 2020. "נחוני תעסוקה בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- בויםל, יאיר, 2011. "הממשל הצבאי", בתוך: אריז' סבאעי-ח'ורי ונדים רוחאנא (עורכים), **הפלסטינים בישראל: עיונים בפוליטיקה**, ובחברה **בהיסטוריה**, חיפה: מדה אל-כרמל, עמ' 45-55.

- בכר, ספי, 2020. "פערי הישגים אצל תלמידים בין דוברי עברית לדוברי ערבית", ירושלים: בנק ישראל.
- בן-דוד, דן, 2021. **מערכת החינוך של ישראל: תמונת מצב**. תל אביב: שורש, מוסד למחקר כלכלי-חברתי.
- בר-טל, דניאל, ושמואל זולטק, 1989. "השתקפות דמות הערבי ויחסי יהודים-ערבים במקראות", **מגמות** 32: 301-317.
- גולן-עגנון, דפנה, 2004. "למה מפלים את התלמידים הערבים"? , בחוך: דפנה גולן-עגנון (עורכת), **אי-שוויון בחינוך**, תל אביב: בבל, עמ' 70-89.
- דוח ועדת דוברת, 2005. "התוכנית לאומית לחינוך - כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל", משרד ראש הממשלה.
- דטל, ליאור, 2021. "ההשקעה בתלמידי תיכון דתיים היא הגבוהה ביותר במערכת החינוך", **TheMarker**, 4.10.2021.
- החזון העתידי, 2006. **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**, נצרת: הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022. "הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999-2020", **אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, 16.2.2022.
- וייסבלאי, אחי, 2006. "ילדים במגזר הבדואי בנגב - תמונת מצב", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- וייסבלאי, אחי, 2017. "חינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- וייסבלאי, אחי, ואסף וינינגר, 2020. "נתונים על נשירת תלמידות מבתי ספר ועל לימודים אקדמיים בקרב נשים בחברה הבדואית בנגב", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ורד, רונית, 2021. "דברים שבנט לא ראה ברהט", **הארץ**, 9.12.2021.

- זידאני, סעיד, 1997. "עדיין נוכחים נפקדים: השטח האפור בין אזרח לנתיין", פנים 1: 63-66.
- זידאני, סעיד, 2005. "המצב הקשה של הערבים הפלסטינים בישראל", בתוך: יצחק רייטר (עורך), **דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל**, ירושלים: שוקן, עמ' 89-108.
- חדאד חאג'י-יחיא, נסרין, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר, ובן פרג'ון, 2021. **חינוך והשכלה בחברה הערבית: פערים וניצנים של שינוי**, מחקר מדיניות 159, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חדאד חאג'י-יחיא, נסרין, מוחמד ח'ליאלה, ואריק רודניצקי, 2022. **שנתון החברה הערבית בישראל 2021**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כהן, אדיר, 1985. **פנים מכוערות במראה: השתקפות הסכסוך היהודי-ערבי בספרות הילדים העברית**, תל אביב: רשפים.
- להב, חיים, 2000. "נוער בסיכון - החופעה בפרספקטיבה", **מניתוק לשילוב** 10: 9-16.
- מאוטנר, מנחם, 2008. **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת**, תל אביב: עם עובד.
- מבקר המדינה, 2015. "פערים בין מגזר המיעוטים לבין המגזר היהודי", בתוך: **דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 885-897.
- מבקר המדינה, 2021. **דוח שנתי 71**, כרך ראשון, ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מרעי, סמי, 1974. "בית הספר והחברה בכפר הערבי בישראל", **עיונים בחינוך** 4: 85-104.
- מרעי, סמי, 1985. "החינוך הערבי בישראל: תלמידים כמחנכים ומחנכים כתלמידים", **פוליטיקה** 4: 34-36.

- משרד החינוך, 2016. **התפתחות מערכת החינוך: עובדות ונתונים תשע"ו-2016**, ירושלים: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים.
- משרד החינוך, 2021. **התפתחות מערכת החינוך: עובדות ונתונים תשפ"ב**, ירושלים: משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים.
- משרד החינוך, 2022. "במבט רחב – מספרים על חינוך", **אתר משרד החינוך**.
- משרד החינוך, שקיפות, 2022. "שקיפות בחינוך", **אתר משרד החינוך**.
- נאסר-אבו אלהיג'א, פאדיה, 2021. "הישגים לימודיים במערכת החינוך בחברה הערבית בישראל", בתוך: פאדיה נאסר-אבו אלהיג'א, ומשה ישראלשוילי (עורכים), **חינוך בחברה הערבית בישראל**, רעננה: מכון מופ"ת, עמ' 135-169.
- נאסר-אבו אלהיג'א, פאדיה, ומשה וישראלשוילי (עורכים), 2021. **חינוך בחברה הערבית בישראל**, רעננה: מכון מופ"ת.
- נוח, חיה, 2017. "הפקיד הממונה על הבדואים: הם גנבו את האדמה", **העוקץ**, 25.4.2017.
- סבירסקי, שלמה, 1990. **חינוך בישראל: מחוז המסלולים הנפרדים**. תל אביב: ברירות.
- סבירסקי, שלמה, 1995. **זרעים של אי־שוויון**, תל אביב: ברירות.
- סבירסקי, שלמה, ונוגה דגן־בוזגלו, 2009. **בידול, אי שוויון ושליטה מתרופפת: תמונת מצב של החינוך הישראלי**, תל אביב: מרכז אדוה.
- סער, ראלי, 2001. "איש שב"כ ממנה מנהלי בחי"ס במגזר הערבי: סגן הממונה על החינוך הערבי הוא בעצם איש שב"כ", **הארץ**, 6.12.2001.
- עואד, יאסר, לינא בולוס ומחמוד חליל, 2022. "הכשרת מורים בחברה הערבית: דילמות ואתגרים, בתוך: רוני לידור (עורך), **הכשרת מורים בישראל**, רעננה: מכון מופ"ת (בהכנה).

פורת, חנינא, 1993. "תרומת התפיסה הגיאוגרפית-יישובית של בן-גוריון להתיישבות בנגב ולפיתוחו בשנות המדינה הראשונות", **עיונים בתקומת ישראל** 3: 114-143.

פלד-אלחנן, נורית, 2008. "דמות הפלסטינים בספרי לימוד להיסטוריה ולגיאוגרפיה", בתוך: ישראל כ"ץ, זאב דגני ותמר גרוס (עורכים), **אי-כאן: שפה, זהות, מקום**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

פפה, אילן, 1999. "האזרחים הפלסטינים בישראל לקראת המאה העשרים ואחת", בתוך: רפאל כהן-אלמגור (עורך), **סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית**, תל אביב: ספרית פועלים, עמ' 211-226.

פרס, יוחנן, ואפרים יערי-וכטמן, 1998. **בין הסכמה למחלוקת: דמוקרטיה ושלוש בתודעה הישראלית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרמר, אליאן, 2021. "ללא מחסה: הריסות בתים ביישובי הבדואים בנגב והשפעתם על ילדים במהלך מגפת הקורונה", פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי.

קרמר, ליה, ויוחנן הופמן, 1981. "זהות מקצועית ונשירה מן ההוראה", **עיונים בחינוך** 31: 99-108.

ראמ"ה, 2017. **מיצ"ב תשע"ז, מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית: מבחני הישגים**, תל אביב: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה, 2018. **מיצ"ב תשע"ח, מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית: מבחני הישגים**, תל אביב: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

ראמ"ה, 2019. **טאליס 2018: סקר ההוראה והלמידה הבין-לאומי, דוח מורחב, מבט ישראלי**, תל אביב: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, לוח 72, עמ' 150.

ראמ"ה, 2022א. **"תמונת מצב" תשפ"ב: תקציר ממצאי הערכה חיצונית בשפות אם לכיתה ד'**, תל אביב: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

- ראמ"ה, 2022ב. פיזה 2018 – PISA – Programme for International Student Assessment: אוריינות בקרב תלמידים בני 15 בקריאה, מתמטיקה ומדעים, תל אביב: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.
- רון, עודד, 2020. 52 שנה – 5% ערבים בשירות המדינה: תובנה היסטורית על חובה סטטוטורית, מסמך נלווה למחקר מדיניות 129: "קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רינאוי, חליל, 1996. בית־הספר, הקהילה והרשות המקומית בקרב המיעוט הפלסטיני בישראל: מדוע החינוך אינו מהווה צינור מוביליות לכלל בני ובנות קבוצת המיעוט, תל אביב: מרכז אדוה.
- שטרית, סמי, 2014. יהודית ודמוקרטיה – מבחן בחינוך: על חינוך, לאומיות, אתניות ודמוקרטיה, תל אביב: בימת קדם.
- שמיר, רונן, 1999. "מושעים במרחב: בידואים והמשטר המשפטי בישראל", בתוך: דני גוטווין ומנחם מאוטנר (עורכים), משפט והיסטוריה, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, עמ' 473-496.
- שרקאוי, סמיה, 2004. "שמש לא מסתרים ברשת", בתוך: דפנה גולן־עגנון (עורכת), אי־שוויון בחינוך, תל אביב: בבל, עמ' 176.
- תחאוכו, מריאן, עידיית קלישר, חנין מטר וקיריל מושקלב, 2022. מדיניות לצמצום פערים בין החינוך הערבי לעברי. הרצליה: אוניברסיטת רייכמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

Abu-Saad, Ismael, 1991. "Toward an Understanding of Minority Education in Israel: The Case of the Bedouin Arabs of the Negev," *Comparative Education* 27 (2): 235-242.

Abu-Saad, Ismael, 1995. "Bedouin Arab Education in the Context of Radical Social Change: What is the Future?" *Compare* 25 (2): 149-160.

Abu-Saad, Ismael, 1997. "The Education of Israel's Negev Bedouin: Background and Prospects," *Israel Studies* 2 (2): 21-39.

Abu-Saad, Ismael, 2001. "Education as a Tool for Control vs. Development among Indigenous Peoples: The Case of Bedouin Arabs in Israel," *Hagar: International Social Science Review* 2 (2): 241-259.

Abu-Saad, Ismael, 2008. "Spatial Transformation and Indigenous Resistance: The Urbanization of the Palestinian Bedouin in Southern Israel," *American Behavioral Scientist* 51 (12): 1713-1754.

Abu-Saad, Ismael, 2014. "State-Directed 'Development' as a Tool for Dispossessing the Indigenous Palestinian Bedouin Arabs in the Naqab," in: Mandy Turner and Omar Shweiki (eds.), *Decolonizing Palestinian Political Economy: De-development and Beyond*, London: Palgrave Macmillan, pp. 138-157.

Abu-Saad, Ismael, 2016. "Access to Higher Education and its Socio-Economic Impact among Bedouin Arabs in Southern Israel," *International Journal of Educational Research* 76: 96-103.

Abu-Saad, Ismael, 2019. "Palestinian Education in the Israeli Settler State: Divide, Rule and Control," *Journal of Settler Colonial Studies* 9 (1): 96-116.

Abu-Saad, Ismael, Harvey Lithwick, and Kathleen Abu-Saad, 2004. *A Preliminary Evaluation of the Negev Bedouin Experience of Urbanization: Findings of the Urban Household Survey*, Beer Sheva: The Center for Bedouin Studies and Development and the Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.

Abu-Saad, Ismael, and Harvey Lithwick, 2000. *A Way Ahead: Development Plan for the Bedouin Towns in the Negev*. Beer Sheva: The Center for Bedouin Studies and Development and the Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.

Adalah, 2003. *Education Rights - Palestinian Citizens of Israel*, Shafa'amr: Adalah, the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel.

Agbaria, Ayman, K., 2018. "The 'Right' Education in Israel: Segregation, Religious Ethnonationalism, and Depoliticized Professionalism," *Critical Studies in Education* 59 (1): 18-34.

Agbaria, Ayman, K., Muhanad Mustafa, and Yousef T. Jabareen, 2014. "'In your Face' Democracy: Education for Belonging and its Challenges in Israel," *British Educational Research Journal* 41 (1): 143-175.

Al-Haj, Majid, 1995. *Education, Empowerment, and Control: The Case of the Arabs in Israel*. Albany: State University of New York Press.

Al-Haj, Majid, 2005. "National Ethos, Multicultural Education, and the New History Textbooks in Israel," *Curriculum Inquiry* 35 (1): 47-71.

Amara, Ahmad, Ismael Abu-Saad, and Oren Yiftachel (eds.), 2012. *Indigenous (In)Justice: Human Rights Law and Bedouin Arabs in the Naqab/Negev*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Arar, Khalid, 2022. "Understanding the Educational Administrator's Role in a Turbulent Ethnic Education System," *Leadership and Policy in Schools* 21 (2): 222–237.
- Astin, Alexander W. et al., 1982. *Minorities in Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bar-Tal, Daniel, 1998. "The Rocky Road toward Peace: Beliefs on Conflict in Israeli Textbooks," *Journal of Peace Research* 35 (6): 723–742.
- Bar-Tal, Daniel, and Yona Teichman, 2005. *Stereotypes and Prejudice in Conflict: Representations of Arabs in Israeli Jewish Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berman, Ronen, 2001. "Bedouin Probe Seen as 'Farce'," *The Jewish Week* 17.8.2001.
- Brown, Sarah Graham, 1986. "Two Systems of Education," *Index on Censorship* 15 (3): 36–37.
- Coursen-Neff, Zama, 2005. "Discrimination against Palestinian Arab Children in Israeli Educational System," *International Law and Politic*, 36: 749–816.
- Elsana, Morad, 2021. *Indigenous Land Rights in Israel: A Comparative Study of the Bedouin*, New York: Routledge.
- Falah, Ghazi, 1989. "Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev," *Journal of Palestine Studies* 18 (2): 71–91.
- Fisher, Ilan, 2001. "Livnat's Lessons", *Jerusalem Post*, 19.6.2001.

- Garibaldi, Antoine M., 1986. "Sustaining Black Educational Progress: Challenges for the 1990s," *Journal of Negro Education* 55 (3): 386–396.
- Golan-Agnon, Daphna, 2006. "Separate but Not Equal: Discrimination against Palestinian Arab Students in Israel," *American Behavioral Scientist* 49 (8): 1075–1084.
- Halkin, Talya, 2005. "A Lost Generation of Beduin Youth," *The Jerusalem Post*, 14.12.2005.
- Jiryis, Sabri, 1976. *The Arabs in Israel*, New York: Monthly Review Press.
- Kraus, Vered, and Yuval P. Yonay, 2018. *Facing Barriers: Palestinian Women in a Jewish-Dominated Labor Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lustick, Ian, 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*, Austin: University of Texas Press.
- Makkawi, Ibrahim, 2002. "Role Conflict and the Dilemma of Palestinian Teachers in Israel," *Comparative Education* 38 (1): 39–52.
- Mar'i, Sami, 1978. *Arab Education in Israel*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Marx, Emanuel, 1967. *Bedouin of the Negev*, Manchester: Manchester University Press.
- McCauley, Diana, 1988. "Effects of Specific Factors on Blacks' Persistence at a Predominantly White University," *Journal of College Student Development* 29 (1): 48–51.

Meehan, Maureen, 1999. "Israeli Textbooks and Children's Literature Promote Racism and Hatred Toward Palestinians and Arabs," *Washington Report on Middle East Affairs*, September 1999, pp. 19-20.

Peled-Elhanan, Nurit, 2012. *Palestine in Israeli School Books: Ideology and Propaganda in Education*, London: I.B. Tauris.

Peres, Yochanan, Avishai Ehrlich, and Nira Yuval-Davis, 1970. "National Education for Arab Youth in Israel: A Comparison of Curricula," *Race* 12 (1): 151-161.

Reichal, Arie, Yoram Neumann, and Ismael Abu-Saad, 1987. "Organizational Climate and Work Satisfaction of Male and Female Teachers in Bedouin Elementary Schools," *Israel Social Science Research* 4: 34-48.

Sheps, Stephen, W., 2019. "History and Civics Education in Israel: Reflections from Israeli Teachers," *Critical Studies in Education* 60 (3): 358-374.

Swirski, Shlomo, 1999. *Politics and Education in Israel: Comparisons with the United States*. New York: Falmer Press.

Swirski, Shlomo, and Yael Hasson, 2006. *Invisible Citizens: Israel Government Policy toward the Negev Bedouin*, Beer Sheva: Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.

Zeedan, Rami, 2019. *Arab-Palestinian Society in the Israeli Political System: Integration versus Segregation in the Twenty-First Century*, Lanham, MA: Lexington Books.

جهاز التربية والتعليم العربي-البدوي في النقب بنظرة محلّية: الواقع والاحتياجات

إسماعيل أبو أسعد

ملخّص

يشكّل السكّان العرب البدو جزءاً من الأقلّيّة العربيّة - الفلسطينية في إسرائيل، وبلغ تعدادهم في هذه الأيام نحو 300,000 نسمة، ويسكنون في تسع سلطات ثابتة أقامتها إسرائيل، وفي عدد كبير من القرى التي ترفض الدولة الاعتراف بها. جميع البلديات البدويّة في النقب دون استثناء-تتميّز بمكانة اجتماعيّة-اقتصاديّة متدنّية جدّاً، وبمستويات هابطة من التطوير، وبنقص حادّ في البنى التحتيّة الأساسيّة، وبمستوى خدماتيّ رديء، وبالفقر، وبنسب بطالة مرتفعة.

تميّزت سياسات سلطات الدولة تجاه السكّان البدو في النقب على الدوام بالتمييز، وغياب المساواة، والغبن في جميع مجالات الحياة: الأراضي؛ الإسكان؛ التربية والتعليم؛ التطوير على صعيد السلطات المحليّة؛ الميزانيات؛ الحقوق المدنيّة. وقد أفضت هذه السياسات إلى تغيير راديكاليّ في حياة السكّان العرب - البدو في النقب، وحولت أسلوب حياتهم التقليديّ إلى شبه مستحيل تقريباً. الفجوات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسياسيّة بين المجتمع العربيّ - البدويّ والمجتمع الإسرائيليّ كبيرة، وتؤثّر -في ما تؤثّر - على جهاز التربية والتعليم.

عمليّاً، ما زال جهاز التربية والتعليم تديره شخصيّات من الأغلبية اليهوديّة، وهذه تعمل وفق معايير سياسيّة لا تستطيع الأقلّيّة العربيّة التخلّ فيها أو التأثير عليها. سياسة الهيمنة التي تمارسها الأغلبية اليهوديّة على الأقلّيّة العربيّة - الفلسطينية تتحقّق - في ما تتحقّق - من خلال سيطرة منهجيّة على مناهج التعليم، وتشغيل مدرّسين ومدرّسات على أساس اعتبارات أمنيّة. مناهج التعليم المُعدّة للمدارس العربيّة تسعى إلى تحقيق السيطرة الاجتماعيّة والسياسيّة على الأجيال الشابة، من خلال السعي إلى خلق أقلّيّة خانعة تكون مستعدّة لتقبّل مكانتها الدونيّة مقابل الأغلبية اليهوديّة، والتتكّر لهويّتها القوميّة من خلال الولاء للدولة اليهوديّة، وإضفاء الشرعيّة على الأيديولوجيا الصهيونيّة للدولة.

في المقابل، يظهر تفضيل واضح في جهاز التعليم العبري للثقافة الغربية، وتميل مناهج التعليم في المدارس اليهودية إلى تجاهل الحضارة العربية والتاريخ العربي وتجاهل اللغة العربية إلى حد كبير، أو الاكتفاء بالتعرف على هذه اللغة بالحد الأدنى، وحتى عندئذ يكون التعامل مع هذه المكونات سلبياً.

بالإضافة إلى التسييس والهيمنة المؤسساتية المحكمة، يتميز جهاز التربية والتعليم البدوي في النقب بمركزية مفرطة، ويعاني من مجموعة من المشاكل والصعوبات: التمييز؛ غياب المساواة في الميزانيات؛ التمثيل غير اللائق في الوظائف المرموقة على المستويين القطري والمناطقي؛ التحصيل المنخفض على جميع المستويات التعليمية؛ نسب التسرب العالية في صفوف الطلبة؛ النقص في عدد المعلمين المهنيين الجيدين؛ التأهيل غير الكافي للعاملين في سلك التعليم. بالإضافة إلى ذلك، ثمة نقص في الخدمات المساعدة المهنية (كالمستشارين والاختصاصيين النفسيين-التربويين، وضباط الدوام، وغيرهم)، بالإضافة إلى النقص في غرف التدريس التي تستوفي المواصفات، والعيوب الجمة في بيئة التعليم في المدارس، والنقص البالغ في المعدات المساعدة التكنولوجية، والمختبرات، والحاسب، وشبكات الإنترنت الجيدة، وتبرز هذه النواقص بحدة بالغة في المدارس التي تقع داخل البلدات غير المعترف بها.

راجع البحث الحالي جهاز التربية والتعليم العربي - البدوي في النقب والأسباب التي تعيق نموه، وتكشف نتائجه أن تحصيل الطلبة العرب البدوي في النقب في الامتحانات القطرية والدولة متدن جداً على امتداد السنين مقارنة بالمعدل القطري، وبسائر القطاعات السكانية في المجتمع الإسرائيلي. ثمة قدرة كامنة للتحصيل العلمي وللتعليم في النهوض بالمجتمع العربي البدوي، والإسهام في تكيفه مع البيئة الجديدة والمتغيرة، والانخراط في المجتمع الإسرائيلي وفي سوق العمل الإسرائيلي، لكن هذه القدرة لا تحظى بتطوير كاف بما يتلاءم مع روح القرن الحادي والعشرين.

يُعرض البحث توصيات علمية لإغلاق الفجوات بين جهاز التعليم العربي عامةً، والبدوي في النقب خاصةً، وجهاز التعليم العبري، على طريق تحقيق المساواة التامة بين الجهازين.

في ما يلي التوصيات المركزية.

توصيات لسياسات تصحيحية، وتغيير هيكلّي في جهاز التربية والتعليم

- (1) إقامة مديريّة تربية وتعليم عربيّة مستقلة داخل وزارة التربية والتعليم (على غرار مديريّة التربية والتعليم الرسميّة-المتديّنة)
- (2) إقامة سكرتاريا بيداغوجيّة منفصلة ومستقلّة للتعليم العربيّ، بحيث تعمل بالتنسيق والتعاون مع السكرتاريا البيداغوجيّة العامّة.
- (3) وضع غايات وأهداف ذات ارتباطات بالتعليم العربيّ في إسرائيل تشدّد على التاريخ العربيّ، والحضارة العربيّة، والهويّة الفلسطينيّة.
- (4) إعادة تقييم المناهج التعليميّة المدرسيّة وكُتّب التدريس على جميع مستويات التربية والتعليم لدى العرب، من خلال التشديد على تعزيز الربط بالثقافة والتاريخ العربيّين الفلسطينيّين، والحياة في مجتمع متعدّد الثقافات، وبمتطلّبات جهاز التعليم العالي في القرن الحادي والعشرين.
- (5) تغيير جذريّ وشامل في مناهج وطرق التدريس والتعلّم في المدارس.
- (6) إيقاف تدخّل جهات خارجيّة (جهاز الشاباك، والحمائل، والسلطة المحليّة وما شابه) في التعيينات المهنيّة في مجالات التعليم والإدارة والتفتيش في جهاز التربية والتعليم العربيّ.
- (7) ملائمة برامج تأهيل المعلّمين القائمة للاحتياجات التي يتفرّد بها المجتمع العربيّ، بالارتكاز على بيداغوجيا ذات ارتباط بالثقافة.

توصيات عينيّة لجهاز التعليم العربيّ-البدويّ في النقب

- (1) رصد موارد بشريّة ومادّيّة متساوية مع تلك التي يحصل عليها جهاز التعليم العبريّ في المناطق الطّرفيّة، على جميع المستويات.
- (2) توفير منشآت عصريّة (مبانٍ؛ غرف تدريس؛ مختبرات علميّة؛ مختبرات حاسوب؛ مراكز بيداغوجيّة؛ مراكز جماهيريّة؛ مكاتب؛ نوادٍ للشبيبة؛ قاعات رياضيّة -وما إلى ذلك) للقرى غير المعترف بها.
- (3) تعزيز الخدمات المساعدة التربويّة-التعليميّة المهنيّة.



Policy Paper 186

THE BEDOUIN-ARAB EDUCATION SYSTEM IN THE NEGEV FROM A LOCAL PERSPECTIVE

Current Situation and Needs

Ismael Abu-Saad

March 2023

Abstract

The Bedouin Arabs of the Negev, who are part of the Palestinian-Arab minority in Israel, currently number about 300,000. The Negev Bedouin live in nine permanent authorities established by the state and a large number of villages that the state refuses to recognize. All the Bedouin localities in the Negev, without exception, suffer from a very low socioeconomic status, low level of development, significant lack of basic infrastructure, minimal level of services, high unemployment rates, and poverty.

The state's policy vis-à-vis the Bedouin population of the Negev has always been characterized by discrimination, inequality, and deprivation in all areas of life—land, housing, education, municipal development, budgets, and civil rights. This policy has radically changed the lives of the Bedouin Arabs of the Negev and made their traditional way of life almost impossible. There are vast social, economic, and political disparities between the Bedouin-Arab community and Israeli society, and these affect the education system, among other things.

Essentially, the Arab education system was and still is run by Jewish administrative, political, and security figures, and guided by political criteria that the Arab minority has no say in formulating. The Jewish

majority's control over the Palestinian-Arab minority is implemented by means of the systematic control of curricula and the employment of teachers on the basis of security clearances. The curriculum for Arab schools is intended to achieve social and political control of the young generation, in an effort to create a submissive minority willing to accept its inferior status vis-à-vis the Jewish majority, to deny its national identity out of loyalty to the Jewish state, and to grant legitimacy to the Zionist ideology of the state.

Meanwhile, the Hebrew education system is clearly oriented toward Western culture. The curriculum in Jewish schools tends to ignore Arab culture, Arab history, and to a large extent the Arabic language, or to offer only minimal exposure to them, and even then the attitude toward them is usually negative.

Aside from the politicization and strict control by the establishment, the Bedouin-Arab education system in the Negev is characterized by excessive centralization and suffers from a wide variety of problems and difficulties, including: budgetary discrimination and inequality; underrepresentation in senior positions at national and regional levels; low achievements at all levels of education; a high dropout rate; a shortage of high-caliber professional teachers; and inadequate teacher education. In addition, there is a shortage of professional auxiliary services (guidance counselors, educational psychologists, truancy officers, and more) and a lack of classrooms that meet standards. The learning environment in schools is often defective; and there is a significant shortage of technological aids, laboratories, computers, and high-speed internet networks, especially in schools in unrecognized localities.

This study examined the Bedouin-Arab education system in the Negev and the factors hindering its development. Its findings show that for many years, the scores of Bedouin-Arab pupils in the Negev on national and international tests have been far below the national average and very low compared to other sectors of Israeli society. The potential of

higher education and schooling for the advancement of the Bedouin-Arab community in the Negev, for the community's adjustment to its new and changing environment, and for its integration into Israeli society and the Israeli labor market is thus not being developed adequately or appropriately for the 21st century.

The study also presents operative recommendations for closing the gaps between the Arab education system—and specifically the Bedouin system in the Negev—and the Hebrew education system, and for achieving full equality between the two systems.

The following are the main recommendations:

Recommendations for corrective policy and structural changes in the education system

- (1) Establish an independent Arab Education Administration within the Ministry of Education** (similar to the State-Religious Education Administration).
- (2) Establish a separate, independent pedagogical secretariat for Arab education**, to work in coordination and cooperation with the general Pedagogical Secretariat.
- (3) Formulate relevant objectives and goals for Arab education in Israel** that emphasize Arab history and culture and Palestinian identity.
- (4) Reassess the school curricula and textbooks at all levels of Arab education**, ensuring greater relevance to Palestinian-Arab culture and history, life in a multicultural society, and the demands posed by higher education in the 21st century.
- (5) Make substantive and comprehensive changes to teaching and learning methods in schools.**

(6) Put an end to the intervention of external actors (the Israel Security Agency, Bedouin clans, local government, and so on) **in professional appointments** of teachers, principals, and supervisors in the Arab education system.

(7) Adapt the existing teacher education programs to the unique characteristics of Arab society, based on culturally relevant pedagogy.

Specific recommendations for the Bedouin-Arab education system in the Negev

(1) Allocate human and material resources on a basis equal to the Hebrew education system in the periphery, at all levels.

(2) Provide modern facilities (buildings, classrooms, science laboratories, computer laboratories, pedagogical centers, community centers, libraries, youth clubs, indoor sports facilities, and so on) **to the unrecognized localities.**

(3) Strengthen professional auxiliary services in schools.

(4) Conduct programs for parents (especially mothers) **of pupils from early childhood through high school** in order to give them the skills needed to help their children succeed academically and educationally.

(5) Reduce the dropout rate substantially by conducting intervention programs focused on weak pupils.

(6) Establish programs for earning a high-school equivalency and matriculation certificate in all Bedouin localities in the Negev, including the unrecognized ones.

(7) Improve matriculation exam scores with the help of intervention programs adapted to Bedouin-Arab society in the Negev.

(8) Take action to address the high rates of cheating on matriculation exams.

(9) Offer incentives to teachers and principals in order to improve the quality of teaching and administration.

(10) Clearly define the goals and objectives of in-service courses for teachers.

(11) Raise the threshold for admission to teachers' colleges so as to attract higher-caliber candidates with greater potential for success.

(12) Improve teacher education programs for Arabs in the Negev in order to equip future teachers with appropriate tools for dealing with the unique problems of this education system.

(13) Establish new and diverse schools in the Bedouin-Arab education system in the Negev:

(a) Additional elementary and secondary schools in the unrecognized localities

(b) Centralized educational campuses housing public institutions, including elementary and secondary schools, in Bedouin localities in the Negev

(c) A six-year regional (Jewish-Arab) high school with an advanced scientific-technological orientation in the Beer Sheva industrial park, under the aegis of Ben-Gurion University of the Negev

(d) An advanced (hi-tech) vocational-technological education system

(e) A modern regional agricultural high school for the Negev Bedouin-Arab population

The implementation of these recommendations is a necessary condition for improving the dire state of the Arab education system in Israel in general, and that of the Bedouin-Arab education system in the Negev in particular.

Text Editor [Hebrew]: Lilach Tchlenov
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-413-5

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

"הבית משך אותי לשורשים, בית הספר, בעקביות ובעצמה, תלש אותי. במרוצת השנים אני מסתכלת בחינוך איך הצליח הבית בסוף. חינוך - זו מילת הקסם ומילת המפתח. לשם צריך לקחת את כלי העבודה הקלים והכבדים ולהמשיך לעבוד."
(סמיה שרקאוי)

מה יחסה של מערכת החינוך הישראלית למערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב? מי למעשה שולט בה? אילו משאבים - תקציביים, אנושיים ופיזיים - מעמידה המדינה לרשותה? מי קובע את מטרות החינוך ואת תוכניות הלימודים? והעיקר - מדוע הישגי התלמידים הבדואים־ערבים בנגב, לאורך שנים, נמוכים מאוד בהשוואה לממוצע הארצי ולמגזרים אחרים בחברה הישראלית, לרבות המגזר הערבי?

מחקר זה בוחן בעין ביקורתית את מערכת החינוך הערבית־בדואית בנגב ואת הגורמים המעכבים את התפתחותה.

על בסיס ניתוח החסמים והאתגרים ועל סמך נתונים של משרד החינוך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגורמים אחרים, מוצעות במחקר גם המלצות אופרטיביות. המלצות אלו הן בבחינת פריצת דרך לסגירת הפערים בין מערכת החינוך הערבית למערכת החינוך העברית ולמימוש הפוטנציאל הטמון בהשכלה ובחינוך לקידום הקהילה הערבית־בדואית בנגב, להסתגלותה לסביבה החדשה והמשתנה ולהשתלבותה בחברה הישראלית ובשוק העבודה הישראלי.

פרופ' אסמעיל אבו סעד הוא פרופסור בבית הספר לחינוך באוניברסיטת בן־גוריון בנגב. בזמן כתיבת מחקר זה היה עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים באישויון בחינוך, בנגישות להשכלה גבוהה בחברות ילידיות, בניהול ובתרבות בחברות רב־תרבותיות ובחינוך הערבי בישראל.

