



התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת הממשלה 3708): דוח מסכם

יונתן אייל ■ יהודית קינג ■ מוריה פרנקל ■ אורן תירוש

המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

**התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים
של האוכלוסייה הבדואית בנגב
(החלטת הממשלה 3708): דוח מסכם**

יונתן אייל יהודית קינג מוריה פרנקל אורן תירוש

המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עריכת לשון : רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר) : אוולין איבל
עיצוב גרפי : ענת פרקו-טולדנו

מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

היחידה לחקר התעסוקה

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : brookdale.jdc.org.il

עוד פרסומים של המכון בנושא

- תירוש, א., אייל, י. 2018. **מדדים חברתיים-כלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב**. דמ-774-18
- אייל, י., חסן-דאהר, ס., פרנקל, מ., קינג, י. 2016. **התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708**. דמ-738-16
- סופר-פורמן, ח., אייל, י., חסן-דאהר, ס., פרנקל, מ. 2016. **התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום – דוח ראשון על החלטת הממשלה 3708**. דמ-714-16
- חסן-דאהן, ס. 2012. **בדואים לעסקים – קידום ופיתוח של יזמות עסקית מגזר הבדואי בנגב**. דמ--12-624
- קינג, י., רענן, ר. 2011. **מעברים: מרכז תעסוקתי קהילתי במגזר הבדואי בנגב – חורה ושגב שלום: הערכת התוכנית**. דמ-591-11

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון : brookdale.jdc.org.il

תקציר

רקע

האוכלוסייה הבדואית בנגב, המונה קרוב לרבע מיליון נפש, נמצאת זה שנים רבות בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. ב-11.9.2011 התקבלה החלטת הממשלה 3708 בדבר תוכנית חומש לשנים 2012-2016 שמטרתה קידום הצמיחה והפיתוח הכלכלי של אוכלוסייה זו. ההחלטה עוסקת ביישובים הבדואיים המוכרים בלבד.

מטרות המחקר

- המחקר התמקד בארבעה תחומי ליבה שלהם הוקצו 76% מסך תקציב ההחלטה: (1) תחום התעסוקה; (2) פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה: תחבורה ומסגרות לילדים; (3) קידום ההשכלה; (4) חיזוק הביטחון האישי.
- מטרות המחקר היו: (1) בחינת יישום ההחלטה; (2) בחינת תוצאות ההחלטה; (3) זיהוי הישגים ואתגרים.

שיטות המחקר

במחקר נעשה שימוש במגוון שיטות כמותניות ואיכותניות: ראיונות עומק; סיורים בשטח; איסוף נתונים מן הלמ"ס, מן הביטוח הלאומי וממשרד החינוך, איסוף נתונים מנהליים ומסמכים כתובים ושימוש בהם. לא נערכו ראיונות אישיים עם תושבים מן השורה.

תוצאות

הישגים (דוגמאות)

- נסללו כבישי גישה אל היישובים ובתוכם והופעלו קווי תחבורה עירוניים ובין-עירוניים חדשים, בעיקר אל אזורי תעסוקה ומוסדות השכלה גבוהה.
- פותחו תוכניות חינוכיות חדשות ויושמו תוכניות אחרות שהופעלו בהצלחה במגזר היהודי ו/או הערבי והותאמו לאוכלוסייה הבדואית. אחדות מהן כבר הראו תוצאות מעודדות (למשל, תוכנית "נחשון" למניעת נשירה).
- חל גידול בהיקף הפעילות, ובחלק מן התוכניות הושלמה הפריסה לכלל הרשויות הבדואיות (למשל, "עיר ללא אלימות").
- בתוכניות תעסוקה וחינוך הוכשרו צוותים מקומיים ומוסדו הידע ותהליכי העבודה, מה שמגדיל את סיכויי ההישרדות של התוכניות (למשל, תוכנית "חינוך לקריירה").

אתגרים (דוגמאות)

- המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות יוצרת מתח בין הבדואים לבין רשויות המדינה ומקשה על יצירת אמון ושיתוף פעולה.
- מחסור בתשתיות – מבני ציבור, תחבורה וחשמל.
- מחסור בכוח אדם מקצועי במגוון תפקידים ומשלחי יד בחינוך, ברשויות המקומיות ובמפעלים באזורי התעשייה.
- מערך ההסעות לתלמידים פעיל בשעות הלימוד המקובלות בלבד. הדבר מקשה על התלמידים להגיע לפעילויות אשר נערכות בשעות שלאחר מכן, למשל במסגרת החינוך הבלתי פורמלי.
- ככלל, רמת העברית של הצעירים הבדואים לוקה בחסר ומקשה על השתלבותם בחברה בישראל, כולל ברכישת השכלה גבוהה ובתעסוקה.
- כמה פעילויות שנכללו בהחלטה לא בוצעו כלל (מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות י"ג-י"ד של משרד החינוך) או הגיעו להישגים נמוכים (מסלול טו"ב – טכנאים ובגרות).
- המאפיינים החברתיים-תרבותיים הייחודיים של הבדואים מציבים אתגרים בנושאים כמו מעמד הנשים ומינויים על בסיס קרבת משפחה.

סיכום

הודות לתקציבי החלטה 3708 התאפשרה פעילות מקיפה לשיפור מצב האוכלוסייה הבדואית בנגב. בתחומים מסוימים, כגון תחבורה ובתוכניות מסוימות בתחום החינוך והתעסוקה, ניתן להבחין בתוצאות חיוביות. עם זאת, זיהה המחקר תחומים שבהם עדיין לא חלה התקדמות מספקת ואתגרים הניצבים בפני המשך פיתוח האוכלוסייה.

תודות

ברצוננו להודות בראש ובראשונה לעובדי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובהם יריב מן, מנהל האגף לפיתוח כלכלי חברתי, ובני צרפתי, מרכז בכיר תכנון ובקרה, על השותפות לאורך כל שלבי המחקר ובפרט במהלך עבודתנו על דוח זה.

אנו מודים מקרב לב לבעלי התפקידים במשרדי הממשלה השונים ולנציגי גופים נוספים המופיעים להלן, על שיתוף הפעולה ועל מסירת המידע והנתונים החשובים אשר סייעו לנו בכתיבת הדוח המסכם. הדוח המסכם נסמך על דוחות הביניים אשר נכתבו בסיוע בעלי תפקידים אשר להם מסורה תודתנו. תודה מפורשת ואזכור בעלי התפקידים מופיעים בדוחות הביניים עצמם.

המשרד לביטחון פנים: ברוך עדיקא, חטיבת תכנון וארגון, אגף תכנון תקצוב ובקרה; יאיר רייז, סטטיסטיקאי, משרד המדען הראשי, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול; יוסף אל הוזייל, מנהל מחוז המגזר הבדואי, 'עיר ללא אלימות'; ימית אלפסי, ראש תחום מקצועי, 'עיר ללא אלימות'; פקד עו"ד יניב המי, קצין תלונות הציבור וחופש המידע ביחידה לתלונות הציבור, משטרת ישראל.

משרד החינוך, מחוז דרום: אסף מנוחין, ממונה על החינוך הטכנולוגי העל-תיכוני; בני מלכה, מנהל תוכניות החומש במגזר הבדואי ומרכז החלטות הממשלה במשרד החינוך; ג'אבר אבו אלקיעאן, מפקח תחום נוער, חברה וקהילה, מנהל חברה ונוער; דני אזולאי, מנחה בביקור הסדיר, אגף שחר; יהודית גיגי, ממונה על מחוזות דרום וירושלים, האגף לחינוך מבוגרים; מוניקה פייביש, ראש תחום השכלת מבוגרים, האגף לחינוך מבוגרים; נג'וא עבאס, מפקחת יועצות ואחראית חינוך לקריירה; רימה אבו שריקי, מדריכה במגזר הבדואי בתוכניות אמירים ומרכזי המצוינות, האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים; שני ברזי, ממונה צוות טכנולוגי.

משרד הכלכלה והתעשייה: ראובן פסח, כלכלן, מנהל מחקר וכלכלה; ד"ר שוקי הנדלס, הערכת תוכניות וייעוץ מתודולוגי-סטטיסטי, מנהל מחקר וכלכלה; מנחם יחזקאלי, סמנכ"ל מנהל אזורי תעשייה; גלי בן מיכאל, מנהלת תחום מערך מעוף, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: גילה יקותיאל, מנהלת תחום אגף מעונות יום ומשפחתונים, מחוז דרום; ליטל נחמיה, ממונה פיתוח כישורי עבודה וקידום נשים; נורית בירגר, מ"מ מנהל מחלקת חניכות ונוער; ניצה להב סבן, מרכזת מידע ומעקב (פניות הציבור); רינת כהן, סגנית מנהל אגף בכיר להכשרה וממונה הכשרת מבוגרים; שמעון דוד, מנהל מחלקת הפיקוח וממונה על אוכלוסיות מיוחדות, מה"ט; שרונה בלוך, ממונה אזורית הכשרה מקצועית, מחוז דרום; שרית שטיינר, מרכזת סקרים ומחקרים ורשמת מורשי נגישות מתו"ס – הנדסאים, מה"ט.

משרד התחבורה: עמאר רשרש, ראש מנהלת הגליל והנגב; עמיחי לוי, ממונה מחוז דרום, האגף לתחבורה ציבורית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אורי נפתלוביץ', מרכז מקצועי, תחום השכלה גבוהה ומדע באגף חינוך וחברה; דיוויד גורדון, רכז חדר המחקר; מרק פלדמן, ראש תחום עבודה באגף מיקרו-כלכלה; ענת כץ-אברהם, רכזת חדר המחקר.

מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי: פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון; אביבה גייבל, אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים; מרק רוזנברג, אגף מחקרי גבייה, ביטוח וכספים.

גופים נוספים: אברהים אלקרינאוי, מנהל תחום הכשרות מקצועיות והשלמת השכלה, מרכז ריאן דרום; חנה ויזל, רכזת תוכנית השוברים, מ.ג.ע.ר; חנה בר, מנהלת תוכנית יח"ד ו"עצמה לכול", המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית; ירדנה בגנץ, סמנכ"לית עמותת יכולות; עוזי ישראל, מתכנן תחבורה, מנהלת תחבורה ציבורית, רפרנט מחוז דרום, עדליא; פארס אלמג'ירה, רכז הכשרות, מרכז ריאן דרום; אפי מחלב, מנהל אשכול דרום במערך מעוף; משה פאול, מנהל פארק התעשייה עידן הנגב; גיא בלוסטוקי, סמנכ"ל פיתוח עסקי בחברת "אקסיומה הישגים בהשכלה בע"מ".

תודה מיוחדת למרואיינים המופיעים להלן על הזמן שהקדישו לנו, על המידע ועל התובנות שחלקו עימנו לצורך הדוח הזה (מועד הריאיון מצוין בסמוך לשמם).

הרשויות הבדואיות בנגב:

רהט: הראיונות התקיימו ב-23.3.17. סעיד אלעובר, מנהל מחלקת הרווחה; עלי אלהוזייל, מנהל מחלקת החינוך; עלי אבו אלחסן, מזכיר העירייה.

תל שבע: הראיונות התקיימו ב-27.3.17. טומאן אבו רקייק, ראש מועצת תל שבע; קאסם אבו סירחאן, מ"מ וסגן ראש המועצה; חליל אבו רקייק, מנהל מחלקת החינוך; יוגב אלון, סגן המהנדס; יוסף אבו רקייק, מזכיר המועצה; נעמת אל בדור, מנהלת מחלקת הרווחה.

לקייה: הראיונות התקיימו ב-27.3.17. סאלם אבו אעיש, ראש המועצה; טאלב אל אסד, מנהל מחלקת החינוך; מנסור אל-סאנע, מהנדס המועצה.

שגב שלום: הראיונות התקיימו ב-28.5.17. עמאר אבו מעמר, ראש מועצת שגב שלום; אחמד מסעודין, מהנדס המועצה; עודה אבו סריחאן, גזבר המועצה.

המשרד לביטחון פנים: יעקב נוי, ראש אגף קהילה, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, 17.1.2017; מרעי אלכתנאני, מתאם ברהט, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, 8.5.17; סאלח בוקעי, מנהל מחוז דרום, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, 17.1.2017.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר: יעקב קידר, מנהל אגף מיפוי ומידע גיאוגרפי, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, 13.6.2017.

משרד הפנים, מפעם דרום: הראיונות התקיימו ב-12.1.17. חנה פסח היימן, מנהלת מפעם דרום; ורד בן ארי, סגנית מנהלת, מפעם דרום; ג'אזי אבו כף, יועץ במפעם דרום.

גופים נוספים: הדס ברזילי, מנהלת תוכניות בנגב המזרחי מטעם מכון אלכא, 6.2.17; ח'יר אלבז, מנכ"ל שותף, אג'יק, 8.1.17; נועה בהיר וקס, מנהלת תוכניות באשכול הארצי, אלכ"א, 12.9.16; סולטאן אבו עביד, מנהל סניף שתיל בנגב, 6.2.17.

לסיום, אנו מוקירים תודה לעמיתינו במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל: לניר לוי, מנהל המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, על הערותיו החשובות לטיטת הדוח; לוצ'סלב קונסטנטינוב על העיבודים הסטטיסטיים שערך עבורנו ועל הנתונים החשובים אשר סיפק לנו; ולצביקה דויטש, על ניתוח הנתונים של מרכזי ריאן.

תוכן עניינים

1	מבוא
	שער ראשון – סקירת פעילות משרדי הממשלה במסגרת ההחלטה בתחומי התעסוקה, החינוך והביטחון האישי
9	
9	תחום התעסוקה
9	מבוא
12	1. הקמת מרכזי תעסוקה "ריאן" והפעלתם ביישובים הבדואים בנגב
20	2. פיתוח אזורי תעשייה קיימים
24	3. מתן תמריצים למעסיקים באמצעות הפעלת מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית
26	4. הכשרה מקצועית למבוגרים
33	5. לימודי הנדסאים
37	6. הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית
42	7. שיפור הנגישות של האוכלוסייה הבדואית לתחבורה
47	8. מסגרות לילדים
52	תחום החינוך
52	מבוא
56	1. הפחתת הנשירה, צמצום פערי לימוד והעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות
74	2. מערך החינוך המדעי טכנולוגי
82	3. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות
86	4. חינוך לקריירה
88	5. השלמת השכלה
92	6. פיתוח תחום החינוך הבלתי פורמלי והרחבתו
101	תחום ביטחון אישי
102	1. משטרת ישראל
106	2. הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול
108	3. עיר ללא אלימות
113	שער שני – ההישגים והאתגרים ביישום ההחלטה
113	1. הישגים
116	2. אתגרים
120	שער שלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על
120	מבוא
121	1. חינוך
140	2. תעסוקה
153	3. תקציבי הרשויות ומצבם החברתי-כלכלי של תושביהן
162	4. ביטחון אישי
171	שער רביעי – חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות
171	מבוא

173	1. האתגרים שהרשויות המקומיות הבדואיות מתמודדות עימם
178	2. הגופים הפועלים בשטח לשיפור תיפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות
182	3. כיוונים לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות
188	סיכום
190	ביבליוגרפיה
193	נספחים

רשימת לוחות

שער ראשון, תחום תעסוקה

15	לוח 1 : התפלגות הגברים והנשים שהצטרפו למרכזי ריאן לבדואים בנגב בשנת 2016, לפי גיל
18	לוח 2 : מדדי התמדה של המשולבים בתעסוקה, במרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016
19	לוח 3 : מאפייני העבודה בדיווח הראשון בקרב מושמים בחצי משרה ומעלה, במרכזי ריאן לבדואים בנגב
23	לוח 4 : דונמים מפותחים ומשווקים באזורי התעשייה בשנים 2007-2016
27	לוח 5 : מודלים להכשרות מקצועיות
29	לוח 6 : מספר המתחילים ללמוד במרכזי ריאן, לפי שנה, 2014-2016
30	לוח 7 : הלומדים שהחלו הכשרות מתוקצבות במחוז דרום, לפי שנה
31	לוח 8 : הלומדים בקורסים עסקיים במחוז דרום, לפי שנה
31	לוח 9 : מספר הבקשות לשוברים אשר אושרו לאוכלוסייה הבדואית במחוז דרום, לפי גורם מפנה, יוני 2013-סוף 2016
35	לוח 10 : הלומדים הבדואים והלומדים שאינם בדואים במכללות מה"ט בדרום שבהן למדו בדואים
43	לוח 11 : סטטוס הפרויקטים בתחום התחבורה ביישובים, בשנת 2016

שער ראשון, תחום חינוך

60	לוח 12 : מעקב התמדה בלימודים של ארבעה מחזוריים של משתתפי תוכנית נחשון
62	לוח 13 : סיכום נתונים לימודיים והתנהגותיים של בוגרי תוכנית נחשון תשע"ו
64	לוח 14 : מספר בתי הספר והקבוצות שקיבלו תגבור במסגרת שעות גלובליות בשנים תשע"ב, תשע"ה ותשע"ו
66	לוח 15 : התפתחות היקף התוכנית "נקרא יחד בערבית" במגזר הבדואי בנגב בשנים תשע"ב-תשע"ז
67	לוח 16 : זכאות לבגרות : בדואים בנגב, מגזר ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא חרדים ובדואים, תשע"ו
69	לוח 17 : הצלחה במקצוע/ות החסם וזכאות לתעודת בגרות בקרב משתתפי תוכנית "חסם" במגזר הבדואי ובמישור הארצי – שנת תשע"ד
71	לוח 18 : אבחונים במגזר הבדואי בשנים תשע"ב-תשע"ו
78	לוח 19 : נתוני הנשירה וההישגים של תלמידי טו"ב, מחזור תשע"ד, בדואים מול שאר המגזר היהודי בדרום
80	לוח 20 : השתלמויות וימי עיון למערך הטכנולוגי
84	לוח 21 : שנת פתיחה ומספר תלמידים בכל מרכז מצוינות הפועל בשנת תשע"ז
90	לוח 22 : השלמת השכלה : מספר הכיתות לפי יישובים בין השנים 2013-2016

שער ראשון, תחום ביטחון אישי

111 לוח 23 : מצבת כוח האדם בתוכנית 'עיר ללא אלימות' לפי יישוב (אפריל 2017)

שער שלישי, תעסוקה

144 לוח 24 : מספר האנשים אשר אינם שייכים לכוח העבודה והתפלגות הסיבה העיקרית לאי-תעסוקה בשנה האחרונה לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2015

147 לוח 25 : התפלגות נידות בעבודה לפי מין, בדואים ויהודים במחוז הדרום, גילי 25-54, 2015

147 לוח 26 : התפלגות יישוב העבודה של בדואים במחוז הדרום לפי מין, גילי 25-54, 2015

148 לוח 27 : שיעור העובדים הבדואים והיהודים במחוז הדרום לפי מין ולפי קבוצה ראשית של משלח יד, 2015

149 לוח 28 : שיעור העובדים הבדואים והיהודים במחוז הדרום לפי מין ולפי קבוצת מיומנות משלח היד, 2015

150 לוח 29 : מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי ושיעורן במחוז הדרום לפי קבוצת מיומנות משלח היד, 2015

שער שלישי, תקציבי הרשויות ומצבם החברתי-כלכלי של תושביהן

154 לוח 30 : הרשויות הבדואיות בדרום לפי ערך המדד ואשכול 2006, 2008, 2013

156 לוח 31 : ממוצעי המשתנים ששימשו לחישוב המדד החברתי כלכלי 2013, הרשויות הבדואיות בדרום, אשכולות נבחרים וכלל ארצי

158 לוח 32 : שיעור הגירעון המצטבר בסוף השנה ושנת מינוי החשב המלווה, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל ארצי, 2010, 2015

רשימת לוחות בנספחים

194 לוח ב'1 : הישגים במבחן המיצ"ב בשפת אם ערבית לכיתות ה' ו-ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום והחינוך הערבי, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

194 לוח ב'2 : הישגים במבחן המיצ"ב במתמטיקה לכיתות ה' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, החינוך הערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

195 לוח ב'3 : הישגים במבחן המיצ"ב במתמטיקה לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

195 לוח ב'4 : הישגים במבחן המיצ"ב באנגלית לכיתות ה' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

196 לוח ב'5 : הישגים במבחן המיצ"ב באנגלית לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

196 לוח ב'6 : הישגים במבחן המיצ"ב במדע וטכנולוגיה לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

197 לוח ב'7 : שיעור תלמידי י"ב הניגשים לבגרות באנגלית לפי יחידות לימוד ומין, בדואים בנגב, חינוך ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא בדואים וחרדים, תשס"ז-תשע"ה

198 לוח ב'8 : שיעור תלמידי י"ב הניגשים לבגרות במתמטיקה לפי יחידות לימוד ומין, בדואים בנגב, חינוך ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא בדואים וחרדים, תשס"ז-תשע"ה

רשימת תרשימים

מבוא

- תרשים 1 : התפלגות תקציב החלטה 3708 לפי משרד, במיליוני ש"ח ובאחוזים
שער ראשון, תחום תעסוקה
4
- תרשים 2 : מספר המצטרפים למרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016
14
- תרשים 3 : שיעור המשתתפים עם ילדים במרכזי ריאן לבדואים בנגב, בשנים 2012-2016
15
- תרשים 4 : התפלגות המשתתפים במרכזי ריאן לבדואים בנגב, לפי השכלה בשנים 2012-2016, גברים
16
- תרשים 5 : התפלגות המשתתפות במרכזי ריאן לבדואים בנגב, לפי השכלה בשנים 2012-2016, נשים
16
- תרשים 6 : שיעור המועסקים לאורך זמן, במרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016
17
- תרשים 7 : מספר הפונים/הלקוחות שטופלו בשלוחת מט"י רהט (בשנים 2008-2013) ובסניף 'מעוף'
(בשנים 2015-2016)
38
- תרשים 8 : מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחוה בין תשס"ח לתשע"ו, לפי
מכללה
45
- תרשים 9 : מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחוה בין תשס"ח לתשע"ו, לפי
מגדר
46
- תרשים 10 : מספר הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במעונות יום לפי שנת לימודים
49
- תרשים 11 : מספר הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במשפחתונים המוכרים על ידי
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לפי שנות לימודים
50
- שער שלישי, חינוך
- תרשים 12 : שיעורי הנושרים בשנתון בני 17, בדואים בדרום, חינוך ערבי וכלל האוכלוסייה, תשס"ט
– תשע"ו
122
- תרשים 13 : שיעור נשירה מצטבר מכיתה ז' עד כיתה י"ב, בדואים בדרום, קוהורט תלמידי כיתה ז'
בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א
123
- תרשים 14 : הישגים במבחני המיצ"ב בערבית כשפת אם בכיתות ה' ו-ח', הבדואים בדרום וכלל
התלמידים בחינוך הערבי, לפי מין, תשס"ז-תשע"ו, בנקודות
125
- תרשים 15 : הישגים במבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית בכיתות ה' ו-ח', התלמידים הבדואים
בדרום, חינוך ערבי ודוברי עברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו
127
- תרשים 16 : הישגים במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה בכיתות ח', התלמידים הבדואים בדרום,
חינוך ערבי ודוברי עברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו
129
- תרשים 17 : התפלגות שנתון בני 17 בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות ולפי מין, בדואים בדרום,
אוכלוסייה ערבית וכלל האוכלוסייה
130
- תרשים 18 : שיעור שנתון בני 17 חסרי מקצוע אחד לבגרות, בעלי בגרות שאינה אוניברסיטאית ובעלי
בגרות אוניברסיטאית, בדואים בדרום, תשס"ז-תשע"ו
131
- תרשים 19 : התפלגות תלמידי כיתה י"ב בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות ולפי מין, בדואים בדרום,
האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה
132
- תרשים 20 : שיעור תלמידי י"ב שניגשו לבגרות במתמטיקה ובאנגלית ברמת 3 יחידות לימוד או
יותר, לפי מין, בדואים בדרום וכלל האוכלוסייה, תשע"ו
133
- תרשים 21 : שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין,
בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו
134

- 135 תרשים 22 : שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 4 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו
- 136 תרשים 23 : שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו
- 137 תרשים 24 : שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו
- 138 תרשים 25 : מספר הסטודנטים הבדואים בדרום לתואר ראשון במוסדות אקדמיים מוכרים בישראל, ללא האוניברסיטה הפתוחה, תשס"ח-תשע"ו
- 139 תרשים 26 : יחס כלל הסטודנטים לתואר ראשון לאוכלוסיית בני 20-29 לפי מין, בדואים בדרום וכלל ארצי, תשס"ח, תשע"ו

שער שלישי, תעסוקה

- 142 תרשים 27 : שיעור התעסוקה, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2005-2016
- 143 תרשים 28 : שיעור התעסוקה לפי שנות לימוד, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 54-25, 2016, 25
- 145 תרשים 29 : שיעור האבטלה לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2007/8, 2015/6
- 146 תרשים 30 : ממוצע שעות עבודה בשבוע לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 54-25, 2005-2006, 2015-2016
- 151 תרשים 31 : שכר השכירים הממוצע לחודש בשנה, בדואים בדרום, מחוז הדרום ללא הבדואים וכלל ארצי, 2007-2014, גילי 25-54
- 152 תרשים 32 : הכנסה ממוצעת לחודש בשנה של עצמאים, בדואים בדרום, כלל מחוז הדרום וכלל ארצי, 2006-2014, גיל 18 ומעלה
- 152 תרשים 33 : שיעור השכירים המשתכרים עד שכר המינימום החודשי, בדואים בדרום, מחוז הדרום ללא בדואים וכלל ארצי, 2007-2014, גיל 18 ומעלה

שער שלישי, תקציבי הרשויות ומצבם החברתי-כלכלי של תושביהן

- 157 תרשים 34 : הוצאה כוללת של הרשות לתושב, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015
- 159 תרשים 35 : חיוב ארנונה למגורים לנפש, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015
- 160 תרשים 36 : ההכנסה מארנונה למגורים לנפש, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015
- 160 תרשים 37 : שיעור גביית ארנונה למגורים, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2015
- 161 תרשים 38 : ההכנסה לנפש מארנונה שלא למגורים, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015
- 161 תרשים 39 : שטחי משרדים, שירותים ומסחר, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015
- 162 תרשים 40 : שטחי תעשייה ומלאכה, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015

שער שלישי, ביטחון אישי

- 163 תרשים 41 : מספר כתבי האישום שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות', ובכלל מחוז הדרום
ללא 'רהט' ו'העיירות', 2016-2008
- 164 תרשים 24 : מספר כתבי האישום הנוגעים לאלימות במשפחה שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט'
ו'העיירות' ובכלל מחוז הדרום ללא 'רהט' ו'העיירות', 8002-6102
- 165 תרשים 43 : פניות למוקד 100 בשנה לאלף נפש, יישובים בדואים בדרום ומחוז דרום ללא היישובים
הבדואים, 2016-2014
- 165 תרשים 44 : שיעור הפניות למוקד 100 לפי נושא האירוע, יישובים בדואים בדרום ומחוז דרום ללא
היישובים הבדואים, 2016
- 167 תרשים 45 : היעדר תחושת מוגנות בקרב התלמידים בכיתות ה'ו', בדואים בדרום, ערבים וכלל
התלמידים, תשס"ט, תשע"ה
- 167 תרשים 46 : היעדר תחושת מוגנות בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים
וכלל התלמידים, תשע"ה
- 168 תרשים 47 : מעורבות באירועי אלימות בקרב התלמידים בכיתות ה'ו', בדואים בדרום, ערבים וכלל
התלמידים, תשס"ט, תשע"ה
- 168 תרשים 48 : מעורבות באירועי אלימות בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום,
ערבים וכלל התלמידים, תשע"ה
- 169 תרשים 49 : אלימות דיגיטלית ברשתות החברתיות ובאינטרנט בקרב התלמידים בכיתות ה'ו'
ובכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים וכלל התלמידים, תשע"ה
- 170 תרשים 50 : שתיית אלכוהול בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים וכלל
התלמידים, תשע"ה

מבוא

הדוח המסכם על החלטת הממשלה 3708 מרחיב את היריעה בנוגע לשני דוחות הביניים אשר הוגשו במהלך המחקר ועסקו בתחום התעסוקה, פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה (חינוך) וחיזוק הביטחון האיש¹. הדוח מרחיב באיסוף נתונים ובהצגתם בתחומי ההחלטה על פני זמן, ומעמיק בנושא הרשויות הבדואיות בתור גורם בעל משמעות ביישום ההחלטה על מגוון היבטים. נוסף לכך, הדוח המסכם מעדכן את הפרקים אשר הוצגו בדוחות הביניים.

הדוח מוגש לאגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

החלטת הממשלה 3708

ב-11.9.2011 התקבלה החלטת הממשלה מספר 3708 בדבר תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולקידום שילובה בכלכלה ובחברה הישראלית. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, באמצעות האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, ממונה מטעם הממשלה על מעקב ובקרה אחר יישום תוכנית הפיתוח על כל היבטיה. החלטה 3708 הציגה תוכנית חומש לשנים 2012-2016 להשגת המטרות האלה:

א. קידום המצב הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב

ב. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

ג. חיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות בקרב האוכלוסייה הבדואית

נקבע כי השגת המטרות תיעשה תוך שימת דגש על השקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה, מתוך הכרה בכך שלקידום שתי קבוצות אלו תרומה מיוחדת להגברת הצמיחה והפיתוח הכלכליים של כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב.

ההחלטה עסקה בחמישה תחומי ליבה:

א. העלאת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי.

ב. פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, כמו תחבורה.

ג. חיזוק הביטחון האיש.

¹ סופר-פורמן, ח'; אייל, י'; חסן, ס'; פרנקל, מ'. 2016. המחקר על התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום (החלטת ממשלה 3708): דו"ח ראשון. דמ-16-714. מכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים; אייל, י'; חסן, ס'; פרנקל, מ'; קינג, י'. 2016. **התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך - דוח שני על החלטת הממשלה 3708**. דמ-16-738. מכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים.

ד. קידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב במטרה לתמוך בתעסוקתם.

ה. חיזוק ופיתוח חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות ביישובים והרחבת שירותי הרווחה.

בביצוע ההחלטה מעורבים שנים עשר משרדי ממשלה. סך תקציב ההחלטה עומד על 1,263.3 מיליון ש"ח, מתוכם עומד התקציב התוספתי, תקציב אשר איננו עומד בבסיס התקציב של המשרדים, על כ-68%. על פי החלטת ממשלה 3708 הוקם מטה יישום כדי להבטיח את יישומה של התוכנית תוך תכלול פעילות הגופים המעורבים ומתן כלים וסיוע בקביעת המדיניות הממשלתית. המטה מצוי כיום באגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. עד אמצע שנת 2014 שכן מטה היישום במשרד ראש הממשלה ובראשו עמד האלוף במיל' דורון אלמוג.

יצוין כי במקביל להחלטה 3708 קיבלה הממשלה החלטות נוספות הנוגעות למגזר הבדואי במישרין או בעקיפין. נוסף לכך, תוכניות לא ממשלתיות הנוגעות למגזר הבדואי פועלות בעיקר בתחום פיתוח המנהיגות והשלטון המקומי.

האוכלוסייה הבדואית – רקע

בסוף שנת 2015 מנתה אוכלוסיית הבדואים בדרום² 240,500 נפש, שהם 2.8% מאוכלוסיית ישראל. מתוכם 72% התגוררו ביישובים מוכרים ו-28% (כ-67,000 איש) התגוררו ביישובים שמדינת ישראל אינה מכירה בהם רשמית.^{3,4} את היישובים המוכרים הוותיקים הקימה המדינה בין השנים 1968-1990 ובהם העיר רהט, שבה מעל 62,000 תושבים, שש מועצות מקומיות (שגב שלום, תל שבע, לקייה, חורה, ערערה בנגב וכסייפה) שבהן אוכלוסייה של 9,000–20,000 נפש ביישוב ושתי מועצות אזוריות, נווה מדבר ואל קסום, המונות 7,300 ו-8,800 נפש בהתאמה.⁵ היישובים הבלתי מוכרים אינם מחוברים לתשתיות החשמל, המים והביוב. תשתית הדרכים ביישובים אלה ירודה והשירותים הציבוריים בשטחם מועטים. בשל כך הם נסמכים על תשתיות ושירותים ציבוריים ביישובים המוכרים הסמוכים להם. סוגיית היישובים הבלתי מוכרים קשורה בטבורה לסוגיית תביעות הבעלות על הקרקע מצד חלק מן האוכלוסייה הבדואית (ישנם כ-12,000 תובעים). מדובר בתביעות בעלות אשר עניין לא הוכרע ולא הוסדר מול המדינה לאורך עשרות שנים. הסדרת סוגיית היישובים הבלתי מוכרים כרוכה בהסדרת תביעות הבעלות על הקרקע.

² אנו משתמשים במושג "דרום" בכל פעם שמופיעים נתונים סטטיסטיים של למ"ס ומשרד החינוך. כאשר מדובר בתכנים הקשורים בהחלטת הממשלה 3708 אנו משתמשים במושג "נגב".

³ הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016 וקובץ הרשויות 2015. גודל האוכלוסייה הבדואית מתייחס לכלל התושבים המוסלמים במחוז דרום.

⁴ מאחר שחלק מתושבי היישובים הבלתי מוכרים רשומים בתור תושבי הרשויות המוכרות אין הסכמה גורפת על גודל אוכלוסיית היישובים הבלתי מוכרים. על פי עבודת ספירה מורכבת שערכה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשנת 2015, כ-40% מכלל האוכלוסייה הבדואית בדרום (כ-95,000 נפש) התגוררו מחוץ לתחומי היישובים (פזורה חיצונית).

⁵ נתוני מספר התושבים בכל יישוב נכונים לשנת 2015, על פי למ"ס, קובץ הרשויות. המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום נכללו בשנים 2003-2012 במועצה אזורית משותפת – אבו בסמה.

האוכלוסייה הבדואית נמנית על האוכלוסיות החלשות במדינה כאשר כל היישובים הבדואיים המוכרים נכללים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (אשכול 1). שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בגילי העבודה העיקריים (25-54) נמוך ועמד בשנת 2016 על 65% לגברים ועל 25% לנשים, לעומת 85% ו-83% בהתאמה בקרב האוכלוסייה היהודית בדרום.⁶ מלבד שיעורי התעסוקה הנמוכים גם השכר נמוך יחסית. ממוצע השכר החודשי בקרב הבדואים עמד בשנת 2014 על 7,823 ש"ח לגברים, נמוך ב-36% מממוצע שכר הגברים הארצי (12,311 ש"ח לחודש), ועל 5,172 ש"ח לנשים, נמוך ב-38% מממוצע שכר הנשים הארצי (8,295 ש"ח לחודש).⁷ ההישגים בתחום ההשכלה נמוכים גם כן. כך למשל, בשנת תשע"ו עמד שיעור הזכאות לבגרות בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום בשנתון בני 17 על 19% בקרב הבנים ועל 46% מקרב הבנות לעומת 61% ו-79% בהתאמה בקרב כלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים).⁸ מאפיין נוסף של האוכלוסייה הבדואית הוא קצב גידול גבוה במיוחד. שיעור הפרייה בקרב נשים בדואיות מן הדרום עמד על 5.5 ילדים לאישה, לעומת 3.1 בקרב כלל האוכלוסייה בשנת 2015. שיעורי הפרייה הגבוהים מובילים לכך שהרכב האוכלוסייה צעיר במיוחד. בשנת 2015, עמד שיעור האוכלוסייה עד גיל 14 בקרב הבדואים על 47% לעומת 28% בקרב כלל האוכלוסייה. לעומת זאת שיעור בני 65+ עמד על 2% בלבד לעומת 11% בקרב כלל האוכלוסייה.⁹

המחקר

מטרות המחקר

בחינת יישום החלטה 3708: סקירת הפעילויות אשר נעשו לביצוע ההחלטה וזיהוי הישגים ואתגרים ביישומה.

בחינת תפוקות היישום: הצגת נתונים בנוגע לתפוקות היישום. למשל: מספר מרכזי התעסוקה שנפתחו ומספר הפונים אליהם, מספר הדוברים המפותחים ומשווקים באזורי התעשייה, מספר המשתתפים בתוכנית למניעת נשירה.

בחינת שינויים במדדי תוצאות: הצגת הממצאים הנוגעים לשינויים שחלו במגוון תחומים, כמו נתוני תעסוקה, שכר והכנסות והישגי התלמידים.

תחומי המחקר

החלטה 3708 נוגעת למספר רב של תחומים ופעילויות ומכאן גם למספר רב של משרדי ממשלה וגורמים חוץ ממשלתיים אשר אחראים לביצועה. בשיתוף עם מזמין המחקר הוחלט להתמקד בפעילויות שלהלן בארבעה תחומי ליבה:

⁶ עיבוד מכון ברוקדייל לסקר כוח אדם של הלמ"ס.

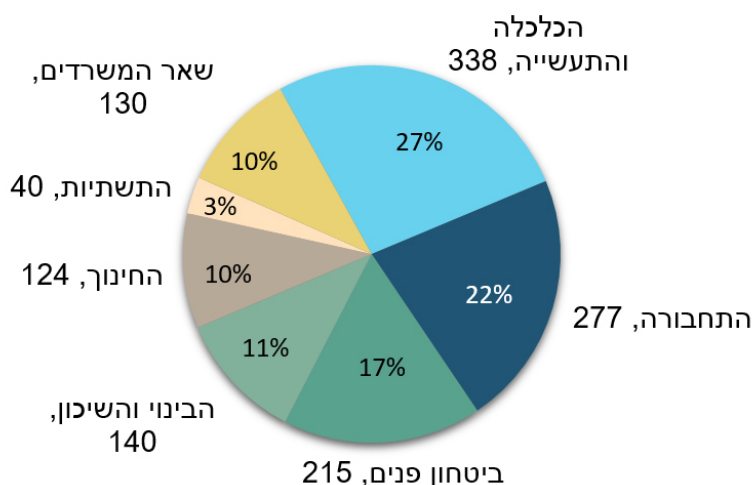
⁷ עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

⁸ עיבוד מכון ברוקדייל לקובץ בגריות, משרד החינוך.

⁹ למ"ס – השנתון הסטטיסטי לישראל 2016.

- **העלאת שיעור התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי:** הקמת מרכזי תעסוקה והפעלתם, פיתוח אזורי תעשייה, מתן תמריצים למעסיקים, הכשרות מקצועיות (הכשרת הנדסאים והכשרת מבוגרים) והרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית.
 - **פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה:** שיפור נגישות התחבורה הציבורית שבה משתמשת האוכלוסייה הבדואית למוסדות השכלה ולמקומות תעסוקה; פיתוח מסגרות לילדים.
 - **קידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב במטרה לתמוך בתעסוקה:** תוכניות ייעודיות לשיפור הישגים לימודיים, שדרוג מערכת החינוך הטכנולוגי-מדעי, חיזוק מצטיינים וקידום המצוינות, חינוך לקריירה, הפעלת תוכניות להשלמת השכלה ופיתוח החינוך הבלתי פורמלי.
 - **חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים:** בתחומי הפשע, הסמים, החקירות, התנועה, הנוער ועוד, לרבות באמצעות חיזוק הפעילות בתחומי מניעת האלימות ומניעת תופעות מסכנות ובפעולה לחיזוק מערך ההתנדבות ביישובים.
- נוסף על כך, יוחד פרק **לרשויות המקומיות הבדואיות**, עקב חשיבותן בכל יוזמה לפיתוח האוכלוסייה ולשיפור חיי התושבים. הפרק עוסק באתגרים שהרשויות והגופים אשר עוסקים בנושא בשטח מתמודדים עימם ובכיוונים לחיזוק הרשויות.

תרשים 1: התפלגות תקציב החלטה 3708 לפי משרד (במיליוני ש"ח ובאחוזים)



מקורות המידע

במשך המחקר נאסף מידע מכמה מקורות המשלימים זה את זה.

ראיונות עומק

נערכו ראיונות עומק עם בעלי תפקידים מכמה מעגלים:

- מטח יישום התוכנית אשר מוקם בתחילה במשרד ראש הממשלה ועבר בשנת 2014 לאגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- בעלי תפקידים האחראים ליישום התוכנית במשרדי הממשלה השונים.
- בעלי תפקידים ברשויות הבדואיות, כמו ראש המועצה, ראש מנהל החינוך ומהנדס המועצה.
- בעלי תפקידים בתחומים שבהם עוסקת התוכנית, כמו מנהלת קשרי קהילה במרכזי ריאן, מנהל מכללה להנדסאים, מנהלת מעון לילדים ומנהלת גיוס במפעל המצוי באזור תעשייה.
- גורמים מן החברה האזרחית, כמו ארגון שתיל ואגיק מכון הנגב.

סיורים

נערכו סיורים בשטח להעמקת ההיכרות עם נושאי המחקר. הסיורים כללו היכרות עם היישובים הבדואיים, מפגשים עם בעלי תפקידים בשטח והיכרות מעמיקה עם תחומי תוכן מסוימים, למשל, סיור להכרת הפעילות בתחום הביטחון האישי, סיור להכרת הפעילות בתחום התחבורה הציבורית, סיור במוסדות חינוך ובמעונות יום.

נוכחות בישיבות מרכזיות

צוות המחקר נכח בישיבות מרכזיות הנוגעות ליישום ההחלטה, כמו ועדת מנכ"לים בנושא פיתוח והתיישבות הבדואים בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר וועדת היגוי של תוכנית ריאן דרום.

נתונים ממקורות מנהליים

חלק מן הנתונים נאספו מן הגורם הרלוונטי האחראי לפעילות, כמו נתונים על פיתוח אזורי התעשייה, על מעונות ומשפחתונים, על קווי התחבורה הציבורית, על פעילות משטרת ישראל ועל פעילות מחוז דרום במשרד החינוך.

נתוני הביטוח הלאומי

במחקר נעשה שימוש בנתוני הביטוח הלאומי, חלקם התקבלו לפי בקשה מיוחדת. בחלק מן המקרים נערכו עיבודים מיוחדים בעבור המחקר.

נתוני הלמ"ס

נתוני הלמ"ס נאספו מן ממקורות/קובצי מידע באתר הלמ"ס והן מעיבודים של סקרי הלמ"ס לפי בקשה מיוחדת בעבור המחקר.

מסמכים ומצגות

לקבלת תמונה מקיפה של נושאי המחקר נאסף מידע מסיכומי דיון, מתכתובות רלוונטיות, ממסמכי מדיניות, מדוחות מחקר וממצגות. נעשה גם שימוש בדוחות התכנון מול ביצוע שהכין האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

ועדת היגוי למחקר

בוועדת ההיגוי למחקר משתתפים נציגים מן המשרדים השונים שתחומי פעילותם נכללים בתוכנית, נציגי רשויות מקומיות בדואיות ואנשי מקצוע העוסקים בתחום. ועדת ההיגוי התכנסה עד היום פעמיים – פעם בתחילת המחקר, ינואר 2015, ופעם נוספת לאחר פרסום שני דוחות הביניים בספטמבר 2016. בנספח א' מפורטת רשימת חברי ועדת ההיגוי שהשתתפו במפגש אשר התקיים בספטמבר 2016.

מגבלות המחקר

למחקר כמה מגבלות הנובעות מאופיו ומן התחומים שבהם הוא עוסק.

בחינת הקשר הסיבתי בין פעילויות ההחלטה לבין תוצאותיה

במחקר יש קושי מובנה להצביע על קשר סיבתי בין פעילויות ההחלטה לתוצאותיה וזאת בשל כמה סיבות:

- במקביל להחלטה 3708, מיושמות החלטות ממשלה ותוכניות לא ממשלתיות אשר חלקן נוגעות לאותם התחומים שבהם עוסקת ההחלטה ואשר יש להן השפעה משמעותית (למשל, החלטה 2025, תוכנית רב שנתית לפיתוח הדרום; החלטה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים; הפעילות של האשכולות האזוריים). לא ניתן להפריד בין השפעת החלטה 3708 לבין השפעת החלטות ותוכניות אלו.
- תוצאות ההחלטה מושפעות ממספר רב של גורמים. כך למשל, תוצאות התעסוקה מושפעות הן מהקמת אזורי תעשייה, הן מסבסוד מעסיקים והן מפיתוח תחבורה ציבורית. לא ניתן לייחס שינויים בשיעורי התעסוקה לגורם זה או אחר.
- כפועל יוצא מן הייחודיות של האוכלוסייה הבדואית ומכך שההחלטה הוחלה על כלל אוכלוסיית הבדואים בנגב, קשה להצביע על אוכלוסייה ממנה ניתן יהיה לדגום קבוצת השוואה לבחינת השפעת ההחלטה. קבוצת השוואה כזו הייתה מאפשרת להצביע על קשר סיבתי בין ההחלטה לתוצאותיה.
- קושי לנקות השפעות חיצוניות, כמו השפעתו של מבצע "צוק איתן" או מגמות כלליות במשק אשר משפיעות על האוכלוסייה הבדואית ללא כל קשר להחלטה.

זמינות נתונים

מלבד הקושי המובנה בהשגת הנתונים ממספר רב של גופים, יש שתי מגבלות מרכזיות באיסוף נתוני המחקר:

- חלק מן הנתונים מפורסם בעיכוב, דבר שמקשה על הצגת נתונים עדכניים. כך למשל, נתוני השכר שמפרסם הביטוח הלאומי התייחסו במועד פרסום הדוח המסכם לשנת 2014.
- ישנו קושי בזיהוי האוכלוסייה הבדואית בנגב בסקרים ובמאגרי מידע מנהליים. בפועל יש שתי שיטות מקובלות לזיהוי האוכלוסייה: האחת לפי איתור של מוסלמים בדרום והשנייה לפי מקומות היישוב

הבדואיים. במסגרת המחקר נעשה שימוש בכל אחת מן השיטות לפי האפשרויות הקיימות בבסיס הנתונים הנתון.

משרד החינוך – מועד סיום יישום ההחלטה

משרד החינוך פועל לפי לוח השנה העברי. בשל כך יישום ההחלטה במשרד החינוך הסתיים למעשה בסוף תשע"ז (שנת הלימודים 2016-2017). לכן, הדוח הזה, המתייחס לממצאי יישום ההחלטה שלפני תום שנת 2017, לא יוכל לתת תמונה סופית בנוגע ליישום התוכנית במשרד החינוך.

התמקדות בתחומי ליבה ובפעילויות ספציפיות

ההחלטה עוסקת במגוון רחב של תחומים בעוד המחקר התמקד בארבעה תחומי ליבה (תעסוקה, תשתיות תומכות תעסוקה השכלה וחברה, חינוך וביטחון אישי) ובפעילויות ספציפיות, עקב מגבלות מעשיות. מכאן, שיש תחומים אשר מופיעים בהחלטה, כמו בריאות וחקלאות, שאינם נכללים במחקר.

בקרה תקציבית

המחקר אינו עוסק באופן חלוקת כספי ההחלטה והשימוש בהם, מלבד הרשום בהחלטה עצמה.

תוצרים

במהלך המחקר הוגשו עד עתה שני דוחות ביניים :

דוח הביניים הראשון : עסק בשלושה תחומי ליבה – העלאת שיעור התעסוקה, פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, וחיזוק הביטחון האישי. הוגש באוגוסט 2016.

דוח הביניים השני : עסק בקידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית (חינוך). הוגש בדצמבר 2016.

הדוח המסכם המוגש בזה מעדכן את תחומי הליבה בדוחות הביניים, מרחיב בפרק מיוחד בנושא הרשויות הבדואיות ובוחן את ההשתנות על פני זמן של התוצאות שההחלטה כיוונה אליהן במגוון התחומים (למשל, שיעור המועסקים ושיעורי הבגרות).

מבנה הדוח

בדוח המסכם חמישה שערים :

שער ראשון: סקירת פעילות משרדי הממשלה במסגרת ההחלטה בתחומי הליבה של תעסוקה, תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, חינוך וביטחון אישי

השער יכולל עדכון של תחומי הליבה אשר הובאו בדוחות הביניים. מלבד העדכון, תומצתו הפרקים כך שלמידע מורחב בחלק מן הנושאים כדאי לעיין גם בדוח הביניים הרלוונטי. הפרקים מובאים לפי תחומי הליבה שהם שייכים להם. כל פרק יכולל את הנעשה בתחום בזמן ההחלטה וייגע בהישגי יישום ההחלטה ובאתגרים שעלו במהלכו.

מטעמי נוחות אוחדו תחומי הליבה בהחלטה השייכים לתעסוקה ולפיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, תחת תחום תעסוקה.

שער שני: הישגים ואתגרים ביישום ההחלטה

בשער השני תהיה התייחסות להישגי יישום ההחלטה ולאתגרים שעלו במהלכו. שער זה יתייחס להישגים ולאתגרים משותפים, ולא לאלה האופייניים לסעיף זה או אחר בהחלטה ואשר מופיעים בפרקי המחקר.

שער שלישי: שינויים בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על

בשער השלישי יובאו נתונים הנוגעים לשינויים בחברה הבדואית על פני זמן במדדים הנוגעים לתחומי ההחלטה. יוצגו מדדי תוצאה מרכזיים כמו מדדי תעסוקה, בגרות, נשירה והגשת כתבי אישום על ידי המשטרה.

שער רביעי: חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

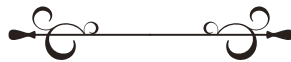
השער הרביעי יעסוק ברשויות הבדואיות בנגב, תוך התייחסות לאתגרים שהרשויות מתמודדות עימם, ויסקור את הפעילות הנעשית כיום ברשויות במטרה לחזקן ואת הדרכים המוצעות כדי להתמודד עם האתגרים.

סיכום

חלקו האחרון של הדוח יסכם את ממצאיו.

שער ראשון - סקירת פעילות משרדי הממשלה במסגרת ההחלטה בתחומי התעסוקה, החינוך והביטחון האישי

מוריה פרנקל, יהודית קינג ויונתן אייל



תחום התעסוקה

מבוא

החלטה 3708 מציבה כיעד את "העלאת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי". בהתאם מתייחסת ההחלטה לנושאים שהאוכלוסייה הבדואית מתמודדת עימם בתחום התעסוקה. המבוא יעסוק במאפיינים אחדים של תעסוקת הבדואים בנגב ויצגי את הסעיפים הרלוונטיים בהחלטה. ממצאים מפורטים יותר, כולל הגדרות ומקורות הנתונים בנושאים המוזכרים, ניתן למצוא בשער השלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה.¹⁰ הפרקים בהמשך ידונו בסעיפי ההחלטה במפורט.

א. תעסוקה ואבטלה

שיעור התעסוקה: שיעור התעסוקה של גברים בדואים בגילים 25-54, עמד בשנת 2016 על 65%, פער של 20 נקודות אחוז לעומת היהודים בדרום (85%). בקרב הנשים עמד שיעור התעסוקה על 25%, פער של 58 נקודות אחוז לעומת היהודיות בדרום (83%). יצוין כי משנת 2005 חל גידול ניכר של 20 נקודות האחוז בשיעור התעסוקה בקרב הנשים הבדואיות.

השכלה ותעסוקה: אצל הגברים עולה שיעור התעסוקה מ-39% בקרב בעלי עד 11 שנות לימוד ל-82% בקרב בעלי 13 שנות לימוד ומעלה. הקשר החיובי בין השכלה לתעסוקה בולט אף יותר בקרב נשים שם עולה שיעור התעסוקה מ-11% ל-80%, בהתאמה. בקרב נשים בעלות השכלה של עד 11 שנות לימוד הפער בין הבדואיות ליהודיות עומד על 52 נקודות אחוז, בקרב בעלות 13 שנות לימוד ומעלה הוא מצטמצם ל-6 נקודות אחוז בלבד. אצל הגברים הפער מצטמצם בהתאמה מ-34 ל-9 נקודות אחוז.

שיעור האבטלה: שיעור האבטלה¹¹ עומד על 6% בקרב הגברים ועל 8% בקרב הנשים. זאת לעומת שיעור

¹⁰ המקורות לנתונים: סקר כוח אדם של הלמ"ס ונתוני הביטוח הלאומי.

¹¹ שיעור האבטלה מתייחס לסך המובטלים – מי שאינו עובד, אך מחפש עבודה באופן פעיל וזמין לעבוד, לעומת סך כוח העבודה – העובדים והמובטלים.

אבטלה של 5% בקרב נשים וגברים יהודים בדרום. שיעור אבטלת הנשים הבדואיות בדרום עלה בין השנים 2006-2015 לבין השנים 2016-2015 מאחוז אחד ל-8%. העלייה הזאת מעידה על הצטרפותן של נשים בדואיות נוספות למעגל מחפשות העבודה מקרב הנשים שעד כה לא השתתפו בכוח העבודה. עם זאת, עדיין 72% מן הנשים הבדואיות אינן משתתפות בכוח העבודה.

ב. סיבות לאי-שייכות לכוח העבודה

ישנם הבדלים ניכרים בין גברים ונשים בסיבות לאי-שייכות לכוח העבודה.¹² 56% מן הגברים הבדואים ציינו בעיה גופנית בתור הסיבה העיקרית לאי-שייכות לכוח העבודה (24% בקרב היהודים בדרום). לעומת זאת 85% מן הנשים הבדואיות ציינו טיפול בילדים, טיפול בבן משפחה אחר או טיפול במשק הבית בתור הסיבה העיקרית לאי-שייכות לכוח העבודה (35% בקרב היהודיות בדרום).

ג. שיעור העצמאים

שיעור העצמאים בקרב תושבי היישובים הבדואיים בדרום עמד בשנת 2014 על 2.3% מקרב הגברים ועל 0.3% מקרב הנשים, בני 18 ויותר. הנתון המקביל לכלל הארץ עמד בהתאמה על 7.0% ו-3.3%. בשנים 2014-2007, עלה מספר העצמאים בחברה הבדואית בקצב ממוצע של 6% ו-12% בשנה לגברים ולנשים, לעומת קצב גידול שנתי נמוך יותר של 2% ו-5% בהתאמה בכלל הארץ.

ד. הכנסות מעבודה

בשנת 2014 עמד שכר השכירים הממוצע במגזר הבדואי בדרום, בגילי 25-54, על כ-7,800 ש"ח לחודש בעבור גברים ועל כ-5,200 ש"ח לחודש בעבור נשים. ממוצעי שכר הגברים והנשים נמוכים ב-36% וב-38% בהתאמה מן המקבילים להם בקרב כלל האוכלוסייה. עם זאת, בין השנים 2014-2007 עלה השכר הריאלי של הגברים הבדואים ב-11% לעומת עלייה מתונה של 0.4% בשכר כלל הגברים בארץ. שכר הנשים הבדואיות עלה בתקופה זו ב-12% לעומת עלייה של 7% בשכר הממוצע של כלל הנשים בארץ.

בשנת 2014 הכנסת העצמאיים הממוצעת לחודש בקרב הבדואים בדרום עמדה על כ-8,500 ש"ח, נמוכה בכ-12% מן ההכנסה הממוצעת בקרב כלל העצמאיים בישראל. בין השנים 2014-2006 הפער הצטמצם בשל העלייה בהכנסות הריאליות של העצמאיים הבדואים בשיעור של 21% לעומת עלייה של 10% בקרב כלל העצמאיים בישראל.

ה. יוממות

היוממות מתייחסת לתופעה שבה עובדים מועסקים מחוץ ליישוב מגוריהם. שיעור היוממות בשנת 2015 עמד על 56% ו-24% בקרב גברים ונשים בדואים בהתאמה.

¹² אי-שייכות לכוח העבודה – מתייחס למי שאינו עובד ואינו מחפש עבודה באופן פעיל, או מחפש עבודה אך אינו זמין לעבודה.

1. הרכב התעסוקה ומיומנות כוח העבודה

הרכב התעסוקה של הגברים הבדואים מוטה לעבודה בלתי מקצועית ולמקצועות התעשייה והבינוי, 57% בסך הכול לעומת 23% בקרב העובדים היהודים במחוז הדרום. בקרב העובדות הבדואיות יש הטיה למקצועות אקדמיים (כולל הוראה), מכירות ושירותים ועבודה בלתי מקצועית, 83% בסך הכול בקרב הבדואיות לעומת 63% בקרב העובדות היהודיות במחוז דרום.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את משלחי היד לארבע רמות מיומנות: הראשונה דורשת חינוך יסודי, השנייה דורשת סיום תיכון, השלישית דורשת תעודת סיום על-תיכונית לא אקדמית והרביעית דורשת תואר אקדמי ראשון ומעלה. שיעור הגברים הבדואים בדרום המועסקים במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה גבוהה מתיכונית (על-תיכונית ואקדמית) הוא 19%, כמחצית מן השיעור המקביל בקרב יהודים בדרום. בתוך קבוצה זו שיעור העוסקים במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה על-תיכונית לא אקדמית הוא רק 0.3% לעומת 11% בקרב היהודים בדרום. שיעור הנשים הבדואיות העוסקות במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה גבוהה מתיכונית הוא 38%, נמוך בכ-10 נקודות האחוז מזה המקביל בקרב המועסקות היהודיות בדרום. גם אצלן הפער נובע בעיקר משיעור המועסקות במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה על-תיכונית לא אקדמית.

2. חסמים בתחום התעסוקה

ככלל ניתן לראות כי מדדי האוכלוסייה הבדואית בתעסוקה ושכר נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה. מן המחקר עולה כי יש לכך כמה סיבות עיקריות:

- **משאבים מוגבלים** של ידע והכשרה כמו השכלה כללית (תעודת בגרות למשל) ומקצוע. יצוין שגם חוסר שליטה מספקת בעברית הוזכר לא פעם בתור מכשול משמעותי.
- **מיעוט הזדמנויות לתעסוקה** בתוך היישובים ובסמוך להם.
- **קשיי נגישות** למרכזי תעסוקה עקב תשתיות תחבורה רעועות ואי-זמינות מספקת של תחבורה ציבורית.
- **מגבלות תרבותיות על עבודת נשים** מחוץ לבית כולל הטלת הגבלות על יציאה מחוץ ליישוב, על שעות עבודה ועל עבודה משותפת עם גברים.
- **מחסור במסגרות לילדים** בגיל הרך של נשים עובדות.
- **אי-נכונות של מעסיקים** להעסיק בדואים.

החלטה 3708 מתייחסת לשמונה סעיפים בתחום התעסוקה, הנוגעים לנושאים אשר הוצגו לעיל:

הקמת מרכזי תעסוקה: מרכזי התעסוקה הוקמו ביישובים עצמם, תוך התאמת הפעילות לקהילה ולתרבות. המרכזים עוסקים במגוון פעילויות שמטרתן להעלות את מיומנויות העובדים ואשר יוצרות הזדמנויות תעסוקה, כולל עידוד יזמות.

פיתוח אזורי תעשייה: להקמת אזורי התעשייה בסמוך ליישובי הבדואים חשיבות בהגדלת היצע המשרות, ובמיוחד בהגדלת היצע המשרות לנשים בסביבה מוגנת יחסית שבה עובדים רבים מבני היישוב.

מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית: למתן התמריצים חשיבות בעידוד המעסיקים להעסיק עובדים בדואים אשר נתונים לא פעם להפליה בשוק העבודה.

הכשרה מקצועית למבוגרים ותחום לימודי הנדסאים: לשני הסעיפים הללו בהחלטה חשיבות בהעלאת מיומנות כוח העבודה הבדואי, להגדלת סיכויי התעסוקה ולתוחלת השכר. יש לציין כי הן ההכשרה המקצועית והן לימודי ההנדסאים מתייחסים ללימודים על-תיכוניים לא אקדמיים (חלק מן ההכשרות לא בהכרח מחייבות 12 שנות לימוד). כאמור לעיל, ישנו פער גדול בין האוכלוסייה הבדואית לבין האוכלוסייה היהודית בדרום בשיעור התעסוקה במשלחי יד המצריכים מיומנות הדורשת השכלה על-תיכונית לא אקדמית.

הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית: כפי שצוין, שיעור העצמאים במגזר הבדואי נמוך יחסית לכלל מחוז הדרום. עסק קטן בבית או בתוך היישוב עשוי להיות אמצעי מתאים במיוחד להגדלת שיעור התעסוקה בקרב נשים.

שיפור נגישות התחבורה הציבורית של האוכלוסייה הבדואית למקומות התעסוקה ולמוסדות ההשכלה: לדבר חשיבות בפתיחת הזדמנויות תעסוקה והשכלה לאוכלוסייה. לתחבורה הציבורית משנה חשיבות בעבור נשים אשר שיעור היוממות אצלן נמוך יחסית, כך שרובן עובדות כיום ביישוב מגוריהם. התחבורה הציבורית מאפשרת ניידות במסגרת הנתפסת מכובדת ומקובלת בעיני האוכלוסייה.

מסגרות לילדים: המסגרות לילדים מאפשרות לנשים לעבוד ולרכוש השכלה. זאת כאשר 85% מן הנשים אשר אינן בכוח העבודה ציינו את הטיפול בילדים, במשפחה או במשק הבית בתור הסיבה העיקרית לכך. הפרקים הבאים ידונו בפירוט בנעשה במסגרת כל אחד מסעיפי ההחלטה.

1. הקמת מרכזי תעסוקה "ריאן" והפעלתם ביישובים הבדואיים בנגב

1.1 פירוט דבר ההחלטה

ההחלטה קובעת כי משרד התמ"ת, בשיתוף עם המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, יפעל להתקשרות עם ג'וינט ישראל לצורך הקמתם והפעלתם של מרכזי תעסוקה יישוביים ושל מרכז תעסוקה אזורי לפי הפירוט שלהלן: המשרד ימשיך להפעיל את המרכזים הקיימים ביישובים חורה ושגב שלום, וכן את המרכז האזורי. נוסף על כך, יוקמו שישה מרכזים יישוביים חדשים – במועצה האזורית אבו-בסמה, ברהט, בערערה, בלקייה, בכסיפה ובתל שבע, והכול לקידום היבטי התעסוקה בכל יישוב לרבות ההכוונה, ההכשרה והליווי התעסוקתיים. התקציב שהוקצה להקמת המרכזים ולהפעלתם עמד על 100.89 מיליון ש"ח. שיעור ניצול התקציב עד סוף שנת 2016 עמד על 100%.

לפי החלטת הממשלה מה-31.7.2016 עברה האחריות למרכזי התעסוקה ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

1.2 תיאור התחום

תוכנית מרכזי ההכוון התעסוקתי ריאן היא חלק מתוכנית רחבה יותר שקמה בעקבות ארבע החלטות ממשלה לקידום התעסוקה של האוכלוסייה הערבית בארץ. במסגרת התוכנית הרחבה הוחלט על הקמת 21 מרכזי תעסוקה, שמונה מתוכם לאוכלוסייה הבדואית בנגב.¹³ המרכזים מספקים הכוונה ושירותים פרטניים למשתתפים ופועלים לביסוס תשתית אזורית ויישובית לקידום התעסוקה.

שירותים למשתתפים

- בניית תוכניות קריירה הכוללות השמה ראשונית, הכשרה מקצועית וקידום למשרה איכותית
- הפעלת סדנאות הכנה לעבודה והקניית כישורים רכים
- מתן קורסים לפיתוח מיומנויות עבודה, לדוגמה: אוריינות מחשב ואנגלית
- הפניה לקורסי הכשרה מקצועית ייעודיים
- הפניה לתוכניות לקידום יזמות עסקית וליווי עסקים קטנים ובינוניים המוצעות על ידי מרכז מעוף
- סיוע ביצירת קשר עם מקום עבודה ובהשמה בתפקיד המתאים לכישורי המשתתף

פעילות מול מעסיקים

- פיתוח קשרי מעסיקים ובניית מאגר מעסיקים על פי יישובים
- התאמת ההכשרות המקצועיות שניתנות למשתתפים לצורכי המעסיקים באזור

פיתוח תחום התעסוקה בקהילה

- פיתוח שיתוף פעולה לקידום התעסוקה עם מגוון גורמים בקהילה: גופי ציבור (כגון הרשות המקומית, מתנ"סים) וארגוני המגזר השלישי
- בניית 'רשת משתפת': מערך אנשים עם השפעה בקהילה המקדמים את תחומי פעילות המרכז

1.3 המצב לפני ההחלטה

מרכז התעסוקה הראשון לאוכלוסייה הבדואית הוקם בשנת 2007 על בסיס עקרונות התוכנית "מעברים" – מרכזי תעסוקה קהילתיים במגזר הכפרי" שפעלה במגזר היהודי. המרכז הראשון הוקם בחורה והיה משותף לחורה ולשגב שלום, אך בשל קשיים ארגוניים בהפעלתו הוחלט במחצית השנייה של שנת 2009 להקים מרכז נפרד בכל יישוב.

¹³ המועצה האזורית אבו בסמה פוצלה לשתי מועצות אזוריות – נווה מדבר ואל קסום, ובכל אחת מהן הוקם מרכז תעסוקה.

בתחילת שנת 2010 הוחלט כי עד שנת 2014 יוקמו שישה מרכזי תעסוקה יישוביים נוספים ומרכזי אזורי בבאר שבע שישמשו מטה התוכנית.

1.4 המצב אחרי ההחלטה

לאחר קבלת ההחלטה 3708 הוקמו שבעה מרכזי הכוון תעסוקתיים ברהט, בערערה בנגב, בלקייה, בתל שבע, בכסיפה ובשתי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום. סך הכול פועלים במגזר הבדואי בנגב תשעה מרכזי תעסוקה. משנת 2013 מפעילה את התוכנית עמותת 'אלפנאר'.

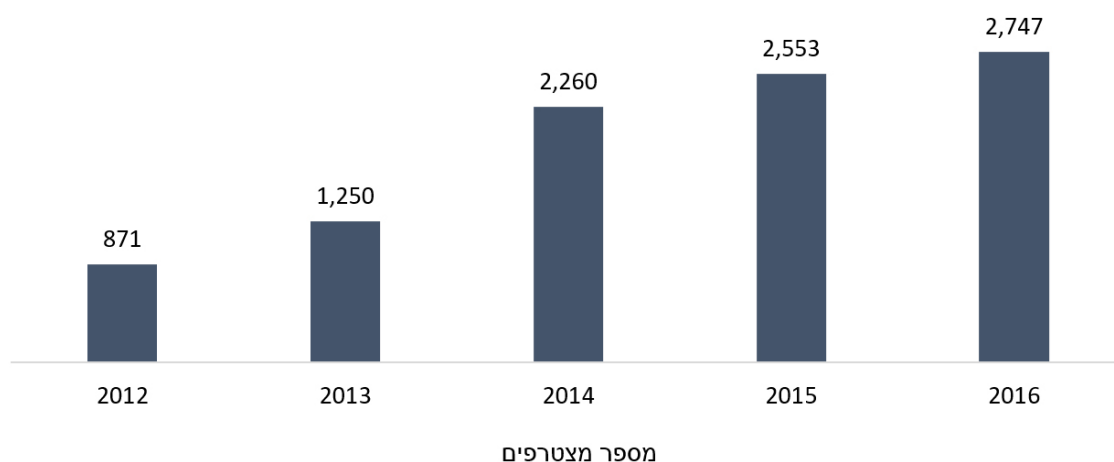
מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ומנהל המחקר במשרד הכלכלה והתעשייה מלווים את תוכנית מרכזי ריאן במחקר הערכה. הנתונים המוצגים להלן עובדו ברובם במסגרת המחקר על מרכזי ריאן מתוך מערכת המידע המנהלית של ג'וינט ישראל-תבת¹⁴ ונכונים לסוף 2016.

ממצאים ברמת המשתתפים¹⁵

מספר המצטרפים¹⁶ לתוכנית

בשנים 2012 עד סוף 2016 השתתפו בתוכנית בסך הכול 9,647 גברים ונשים (תרשים 2). 51% מן המצטרפים לתוכנית הם גברים ו-49% הן נשים.¹⁷ מספר המצטרפים גדל מדי שנה, בשיעור דומה בקרב גברים ונשים.

תרשים 2: מספר המצטרפים למרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016



¹⁴ ג'וינט ישראל-תבת ("תנופה בתעסוקה") היא שותפות בין ג'וינט ישראל וממשלת ישראל לפיתוח שירותים חברתיים אשר יסייעו ליציאה ממעגל העוני באמצעות שילוב וקידום בתעסוקה.

¹⁵ את כל ניתוחי הממצאים ערך צביקה דויטש, חוקר במכון ברוקדייל.

¹⁶ הנתונים המוצגים נוגעים למצטרפים שעונים על שני תנאים: יש בנוגע להם רישום של הצטרפות לתוכנית, ויש דיווח על מצב התעסוקה שלהם לפחות חודשיים אחרי ההצטרפות לתוכנית.

¹⁷ משתתף הוגדר מי שעבר אינטייק ופעילות שהתבצעה פנים-אל-פנים, למשל, פגישת ליווי אישית או סדנה.

מאפייני המצטרפים לתוכנית לאורך השנים 2016-2012

א. גיל

57% מן הגברים ו-52% מן הנשים שהצטרפו לתוכנית בשנת 2016 היו בני 20-35 (לוח 1). במשך השנים לא חלו שינויים ניכרים בהתפלגות הגילים של המשתתפים, להוציא את שיעור הנשים הצעירות ביותר (18-19) אשר עלה מעט – מ-28% בשנת 2012 ל-33% בשנת 2016, ואילו שיעור בנות 20-35 ירד מ-63% ל-52%.

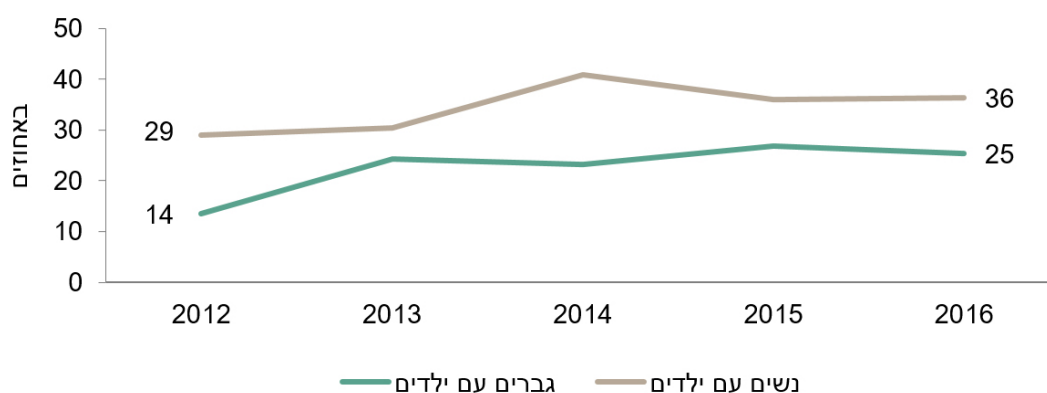
לוח 1: התפלגות הגברים והנשים שהצטרפו למרכזי ריאן לבדואים בנגב בשנת 2016, לפי גיל (באחוזים)

גיל	גברים (N=1,515)	נשים (N=1,232)
19-18	27.8	33.1
24-20	30.3	27.3
35-25	26.7	24.4
+36	8.4	14.4
חסר נתון	6.8	---
35-20	57.0	51.7

ב. מצב משפחתי

48% מן המשתתפות נשואות ול-36% מן המשתתפות יש ילדים. 40% מן המשתתפים נשואים ול-25% מן המשתתפים יש ילדים. שיעור ההשתתפות של אבות לילדים עלה משמעותית מ-14% בשנת 2012 ל-25% בשנת 2016. גם שיעור ההשתתפות של האימהות עלה מ-29% ל-36% (תרשים 3).

תרשים 3: שיעור המשתתפים עם ילדים במרכזי ריאן לבדואים בנגב, בשנים 2016-2012 (באחוזים)

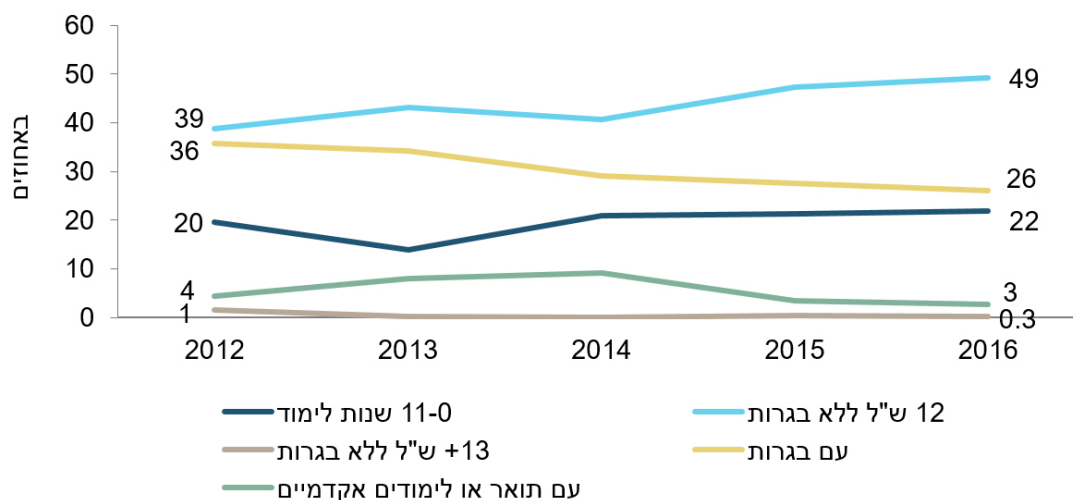


ג. השכלה

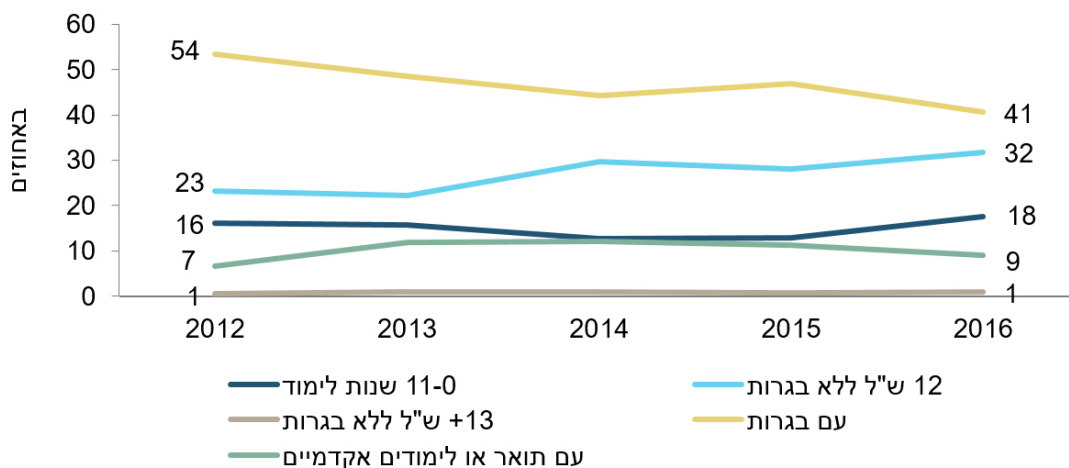
78% מן הגברים ו-82% מן הנשים שהשתתפו בתוכנית בשנת 2016 למדו 12 שנים ומעלה, כאשר ל-26% מן הגברים ול-41% מן הנשים יש תעודת בגרות. 3% מן הגברים ו-9% מן הנשים למדו בעבר, או שהם לומדים כיום לימודיים אקדמיים.

שיעור בעלי תעודת הבגרות ירד בין השנים 2012-2016 מ-36% ל-26% בקרב הגברים, ומ-54% ל-41% בקרב הנשים (תרשים 4 ותרשים 5). במקביל לכך חלה באותה תקופה עלייה בשיעור בעלי 12 שנות לימוד ללא תעודת בגרות מ-39% ל-49% בקרב הגברים ומ-23% ל-32% בקרב הנשים. שיעור האקדמאים נשאר נמוך לאורך כל התקופה. ייתכן שההסבר לכך, לפחות חלקו, טמון בגודל היישובים שהצטרפו לתוכנית בשנים שונות ובמאפייני האוכלוסייה שבהם.

תרשים 4: שיעור המשתתפים במרכזי ריאן לבדואים בנגב, לפי השכלה בשנים 2012-2016, גברים (באחוזים)



תרשים 5: שיעור המשתתפות במרכזי ריאן לבדואים בנגב, לפי השכלה בשנים 2012-2016, נשים (באחוזים)



ד. ניסיון תעסוקתי בסמוך לתקופת ההצטרפות לתוכנית

שיעור המועסקים בעת הצטרפותם לתוכנית נמצא במגמת עלייה, בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. השיעור עלה בין השנים 2012-2016 מ-25% ל-31% בקרב הגברים ומ-9% ל-14% בקרב הנשים שהצטרפו

לתוכנית. נראה כי המצטרפים לתוכנית אינם מצפים רק לסיוע בכניסה למעגל העבודה, אלא אף לסיוע לעובדים שבקרבתם במציאת עבודה טובה יותר.

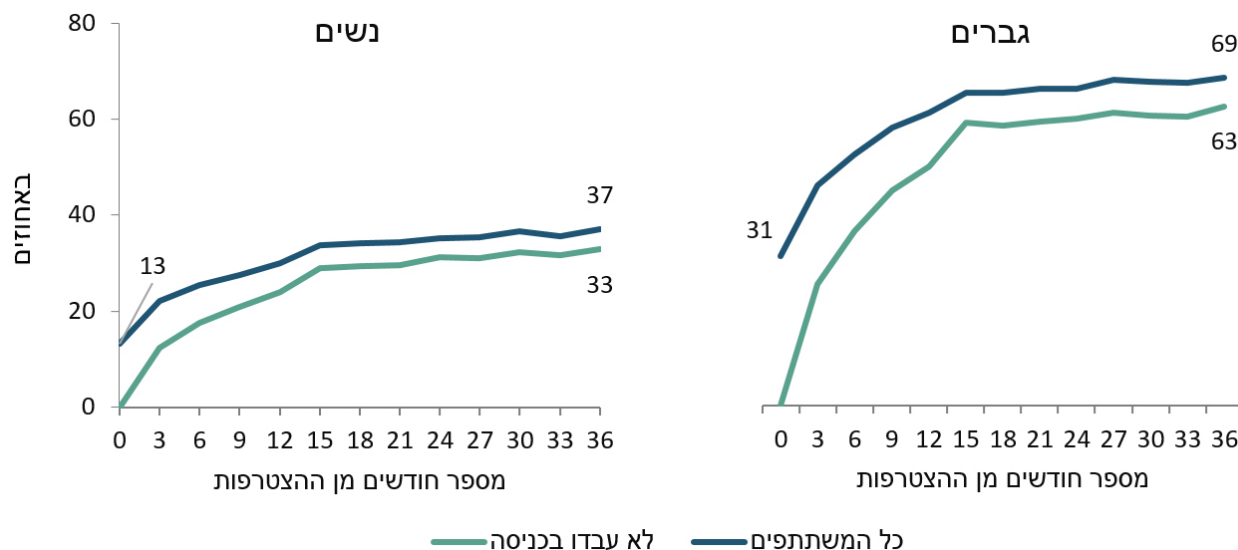
תוצאות שילוב בתעסוקה על פי מגוון מדדים

א. שיעור המועסקים לאורך זמן

שיעור המועסקים מוגדר בתור היחס בין מספר המשתתפים המועסקים בנקודת זמן ממועד תחילת השתתפותם בתוכנית לבין מספר המשתתפים בעלי אותו ותק במרכז. מועסק הוא כל מי שעובד, גם אם היקף עבודתו נמוך מחצי משרה.

בתרשים 6 אפשר לראות שלאחר 36 חודשים, שיעור המועסקים בקרב כלל הגברים עמד על 69% ובקרב כלל הנשים על 37%. בקרב הגברים והנשים שלא עבדו במועד הצטרפותם לתוכנית, היה שיעור התעסוקה כעבור 36 חודשים מעט נמוך יותר – 63% ו-33%, בהתאמה. הפער בשיעור התעסוקה בין המשתתפים שעבדו בכניסה לתוכנית לבין אלה שלא עבדו הולך ומצטמצם עם הזמן. עיקר הגידול בשיעור המועסקים הוא בשנה הראשונה מאז ההצטרפות, לאחר מכן חלה יציבות.

תרשים 6: שיעור המועסקים לאורך זמן, במרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016 (באחוזים)



ב. שיעור ההשמה

המונח השמה מתייחס למצב שבו המשתתף בתוכנית מתחיל עבודה חדשה. 33% מן הגברים הושמו בעבודה בתוך שישה חודשים ו-48% בתוך שנה ממועד הצטרפותם לתוכנית. בקרב הנשים 20% הושמו בתוך חצי שנה ו-31% בתוך שנה. 28% מן הגברים שהושמו בעבודה בתוך שישה חודשים ממועד הצטרפותם לתוכנית היו מועסקים בחצי משרה או יותר. השיעור עלה ל-41% בקרב גברים שהושמו בתוך 12 חודשים. בקרב הנשים עמד השיעור על 13% בתוך חצי שנה ועל 19% בתוך שנה.

ג. התמדה בעבודה

התמדה בעבודה נמדדה רק בנוגע למשולבים בתעסוקה. ישנם שני סוגי התמדה :

- התמדה באותו מקום עבודה
- התמדה בתעסוקה (גם אם במקומות עבודה שונים)

לוח 2: מדדי התמדה של המשולבים בתעסוקה, במרכזי ריאן לבדואים בנגב, 2012-2016

6 חודשים מן ההשמה		12 חודשים מן ההשמה		15 חודשים מן ההשמה		
גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	
93	89	86	78	78	66	שיעור המועסקים
מדד התמדה (%)						
98	97	91	84	84	75	עבדו לפחות 2/3 מן הזמן
93	95	80	78	64	62	עבדו לפחות 2/3 מן הזמן ובאותו מקום
1,157	600	809	392	460	260	מספר הנבדקים

מלוח 2 עולה כי 93% מן הגברים ו-89% מן הנשים היו מועסקים לאחר שישה חודשים ממועד ההשמה הראשונית. כ-98% מכלל המועסקים האלה (גברים ונשים) עבדו בעבודה כלשהי לפחות שני שלישים מן הזמן וכ-93% התמידו באותו מקום עבודה. לאחר 15 חודשים ממועד ההשמה, 75% מן המועסקים בנקודת זמן זו עבדו לפחות שני שלישים מן הזמן ולמעלה מ-60% עבדו לפחות שני שלישים מן הזמן באותו מקום עבודה.

ד. איכות העבודה: השכר ושעות העבודה של המושמים

לוח 3 מציג שלושה מאפייני עבודה של המושמים המשמשים אינדיקטורים לאיכות ההשמה: שכר חודשי ברוטו, שכר שעתי ברוטו ומספר שעות עבודה. מאפייני העבודה מתייחסים למשתתפים שעברו השמה בהיקף של חצי משרה ומעלה.

**לוח 3: מאפייני העבודה בדיווח הראשון בקרב מושמים בחצי משרה ומעלה*, במרכזי ריאן לבדואים
בנגב (באחוזים)**

נשים	גברים	
923	1,690	מספר המשתתפים שהושמו
שכר חודשי ברוטו**		
3,960	5,430	ממוצע
100	100	סך הכול (%)
41	4	עד 3,999 ₪
54	65	4,000-5,999 ₪
5	32	6,000 ₪ ומעלה
44	61	שיעור המילוי***
שכר שעתי ברוטו		
26	28	ממוצע
100	100	סך הכול
79	53	עד 25 ₪
15	34	26-30 ₪
6	14	31 ומעלה ₪
66	69	שיעור המילוי***
שעות עבודה שבועיות		
36	41	ממוצע
100	100	סך הכול
31	6	20-34 שעות
69	94	35 שעות ומעלה
98	100	שיעור המילוי***

* הנתונים מתייחסים לדיווח במועד ההשמה או באחד מדיווחי העבודה לאחר מכן.

** על פי דיווח עצמי של המשתתפים.

*** שיעור המילוי של כל אחד ממאפייני העבודה הוא היחס בין מספר המושמים שיש עבורם דיווח במועד ההשמה או באחד מדיווחי העבודה לאחר מכן לבין הסך הכללי של המושמים.

מן הנתונים עולה שבקרב המושמים בחצי משרה ומעלה, השכר השעתי הממוצע של 53% מן הגברים ו-79% מן הנשים נע בסביבות שכר המינימום (25 ש"ח בתקופת המחקר). הפער בשכר החודשי הממוצע בין גברים לנשים – 5,430 ש"ח לעומת 3,960 ש"ח – נובע הן מכך שהשכר השעתי של גברים גבוה מזה של נשים והן מכך שהיקף המשרה של הגברים גבוה מזה של הנשים.

1.5 הישגים ואתגרים

1.5.1 הישגים

- במהלך השנים חל גידול בהיקף התוכנית: מספר המרכזים גדל ומספר המצטרפים החדשים לתוכנית, גברים ונשים כאחד, גדל מדי שנה.
- גדל גם שיעור המשתתפים שהיו מועסקים במועד ההצטרפות ושפנו למרכזי התעסוקה כנראה כדי למצוא עבודה טובה יותר ולהתקדם.
- 33% מן הגברים ו-20% מן הנשים הושמו בעבודה בתוך שישה חודשים ממועד הצטרפותם לתוכנית; כ-50% מן הגברים וכ-30% מן הנשים הושמו בתוך שנה ממועד הצטרפותם.
- לאחר 36 חודשים, שיעור המועסקים בקרב הגברים עמד על 69% ובקרב הנשים על 37%. עיקר הגידול בשיעור המועסקים הוא בשנה הראשונה מאז ההצטרפות.
- נמצא שיעור גבוה יחסית של התמדה בעבודה: שנה לאחר ההשמה, כ-90% מן הגברים וכ-85% מן הנשים עבדו לפחות שני שלישים מן הזמן, וכ-80% התמידו באותו מקום עבודה.

1.5.2 אתגרים

- המחסור בהזדמנויות תעסוקה נובע מכמה גורמים: מחסור באזורי תעשייה בקרבת חלק מן היישובים הבדואיים; מיעוט עסקים בתוך מרבית היישובים הבדואיים; מחסור במקומות עבודה מתאימים לדרישות המשתתפים, בעיקר לנשים.
- יחד עם הצלחת התוכנית ליצור שיתופי פעולה עם מעסיקים רבים, יש גם קושי לשכנע חלק מן המעסיקים לקלוט בעבודה את משתתפי התוכנית, אם בשל דעות קדומות שליליות על הבדואים, ואם בשל הדרישה לעובדים בעלי הכשרה וניסיון.

2. פיתוח אזורי תעשייה קיימים

2.1 פירוט דבר ההחלטה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד התמ"ת ימשיך את פיתוחם של אזורי התעשייה האלה: "עידן הנגב", שגב שלום, ערערה בנגב ואזורי תעשייה במועצה האזורית אבו-בסמה; כן יסייע במימון הקמת מנהלת אזורי תעשייה באבו-בסמה – והכול על פי כללי מנהל אזורי פיתוח במשרד. לאחר השלמת הפיתוח שיבוצע במסגרת תוכנית זו, יושלמו אזורי התעשייה ויועברו לאחריות הרשויות המקומיות. התקציב שהוקצה למטרה הנ"ל עומד על 141.5 מיליון ש"ח. שיעור ניצול התקציב עומד על 100%.

האחריות לאזורי התעשייה ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום נמצאת כיום במשרד הכלכלה והתעשייה.

2.2 תיאור התחום

המנהל לאזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה עוסק בפיתוח אזורי תעשייה בפריפריה ובעידוד תעשיינים ויזמים חדשים להקים מפעלים, שיספקו עבודה לתושבים בפריפריה ויגבירו את כושר התחרות והיצוא של המשק הישראלי. תחומי האחריות של המנהל כוללים: המלצה להקצאת קרקעות בפטור ממכרז, סבסוד הוצאות הפיתוח באזורים הללו, והפעלת חברות מנהלות המשמשות זרוע ביצועית לפיתוח תשתיות ציבוריות של אזורים אלו. הקצאת הקרקעות בפטור ממכרז מאפשרת להקצות ליזם שטח בגודל ובמקום המתאימים לו, וכן מאפשרת לרכז תעשיות המשלימות זו את זו במתחם אשר יועד לכך מראש.

2.3 המצב לפני ההחלטה

לפני ההחלטה היו קיימים שלושה אזורי תעשייה בשלבים שונים של פיתוח ושיווק:

פארק התעסוקה "עידן הנגב" – שוכן ליד צומת להבים-רהט ומהווה פרויקט משותף של עיריית רהט (44%), מועצה אזורית בני שמעון (39%) ומועצה מקומית להבים (17%). הוקמה מנהלת והוכנה תוכנית מפורטת לכל אזור התעשייה ולעבודות קדם שיווק (יישור השטח, פריצת דרכים והנחת קווי מים וביוב) ב-200 דונם מתוך 1,300 דונם (ברוטו) המיועדים לשיווק. עד סוף שנת 2011 פותחו 211 דונם, ושוקו 33 בלבד. לפי התוכנית, יועדו השטחים של פארק התעסוקה למטרות האלה:

- א. שטחי תעשייה – מפעלי עוגן (מפעלים גדולים) וכן מפעלים קטנים, כולל כאלה הממוקמים עדיין בתוך היישובים הבדואיים.
- ב. בית חולים או חדר מיון קדמי שיתפתח בעתיד לבית חולים.
- ג. מכללה רב-תרבותית שתספק הכנה של שנתיים ללימודים אקדמיים לאוכלוסייה הבדואית.
- ד. שטחי ציבור ובהם שדרה רחבה שבה יתקיים שוק איכרים בשבתות.

אזור התעשייה שגב שלום – טרם החלטת הממשלה פותחו ושוקו 170 דונם מתוך 495 דונם (ברוטו). על שטח של 70 דונם הוקם ב-2010 מפעל "עוף עוז" (משחטה). יתרת השטח, כ-30 דונם, חולקה למגרשים קטנים שפוצלו בין כמה עשרות יזמים ובשנים 2010-2011 נעשו עבודות פיתוח בעבור המפעל, בין השאר השלמת כבישים ומדרכות.

אזור התעשייה ערוער (ערערה בנגב) – משתרע על שטח של 52 דונם (ברוטו) ונעשה בו פיתוח מועט לאורך השנים. ערב החלטת הממשלה פעלו במקום מפעל מתכת ומפעל בטון, על שטח של כחמישה דונמים.

אזורי התעשייה אבו קרינאת וביר הדאג' – נקבע פיתוח של 200 דונם בכל אחד. לפני קבלת ההחלטה 3708 לא נעשו שם עבודות פיתוח.

2.4 המצב אחרי ההחלטה

בפארק התעסוקה "עידן הנגב" בוצע הפיתוח בין השנים 2012-2016 בקצב של 70 דונם מדי שנה. השיווק בשנים 2012-2013 היה אינטנסיבי ביותר (שווקו 329 דונם) ולאחר מכן הואט. בסך הכול שווקו 76% מן השטחים המפותחים.

בהתאם לתוכנית הוקמו בפארק שני מפעלי עוגן: מפעל "סודה סטרים", המייצר מכשירים ביתיים להכנת משקאות מוגזים, העתיק לכאן את פעילותו ממישור אדומים. נכון לסוף אוקטובר 2017 הוא מעסיק 1,800 עובדים, מתוכם 700 (39%) בדואים, כולל 300 נשים בדואיות; מפעל "קרגל", העוסק בייצור מוצרי קרטון, העתיק את פעילותו מלוד. עובדים בו 120 איש, 50 מהם (42%) בדואים.

באשר למפעלים הקטנים, 50 יזמים קיבלו קרקעות וכיום הם עוסקים בבנייה. 65% מתוכם הם בעלי מפעלים בדואים שעוברים מתוך שכונות בתוך רהט או מאזורי תעשייה קטנים.

סעיפים אחדים בתוכנית של "עידן הנגב" בוטלו או נדחו למועד בלתי מוגדר: הקמת בית חולים ירדה מן הפרק לטובת התוכנית להקים בית חולים שני בבאר שבע. החלופה של חדר מיון קדמי היא רעיון שיתממש אולי בטווח הארוך מאחר שפיתוח השטח שהוא אמור להיבנות בו, טרם התחיל. באשר לשטחי ציבור שבהם מתוכנן שוק איכרים, לצורך זה יש שטחים שמורים אך עדיין אין תוכניות ביצוע. רעיון הקמת המכללה הרב-תרבותית נתקל בהתנגדות המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), אם כי אנשי המנהלת טרם ויתרו עליו.

מאז החלטת הממשלה 3708 פותח אזור תעשייה חדש אחד – **אבו קרינאת**, ועד סוף 2016 פותחו בו 80 דונם, אבל מתוכם שווקו 19 דונם בלבד (לוח 04). נכון לחודש יולי 2017 פותחו כ-80 דונם נוספים ברמה ראשונית לקראת אכלוס. המשך הפיתוח בשאר השטח מותנה בפתרון בעיות בעלות ופלישות.

בביר הדאג', הנמצא אף הוא במועצה אזורית נווה מדבר, הוחלט לא לקדם פיתוח עקב מחלוקת בסוגיית הבעלות על הקרקע.

בשגב שלום פותח חלק ב', כ-40 דונם והשיווק בעיצומו. **בערעה בנגב** הסתיימו פיתוח האזור הקיים ואכלוסו והחלה הכנת תב"ע להרחבת האזור.

במועצה האזורית אל קסום מתוכננים שני אזורי תעשייה: **אום בטין** נמצא בשלב של תכנון מפורט לקראת ביצוע בהיקף של 12 מיליון ש"ח ובטיפול מול רשות העתיקות במתן אישורי חפירה. **בא-סייד** הועברה האחריות לפיתוח לרשות מקרקעי ישראל (זהו שלב בתהליך).

לוח 4: דונמים מפותחים ומשווקים באזורי התעשייה בשנים 2007-2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2007-2009	דונם מפותח או משווק	אזור תעשייה
70	70	70	70	70	70	45	96	פיתוח	עידן הנגב
19	36	9	194	135	33	-	-	שיווק	
20	20	20	20	-	-	-	-	פיתוח	אבו קרינאת
19	-	-	-	-	-	-	-	שיווק	
20	20	3	3	-	-	-	46	פיתוח	שגב שלום
-	3	-	1	2	-	8	6	שיווק	
-	-	6	-	-	-	-	-	פיתוח	ערערה בנגב
-	1	-	2	7	7	4	2.5	שיווק	

מקור הנתונים: מנהל אזורי תעשייה, משרד הכלכלה והתעשייה.

2.5 הישגים ואתגרים

2.5.1 הישגים

■ **פיתוח אזורי תעשייה:** פיתוח פארק התעסוקה "עידן הנגב" החל טרם החלטת הממשלה 3708 והתקדם מהר מן הצפוי הודות למשאבים שסיפקה ההחלטה. עד לסוף שנת 2016 שווקו 76% מן השטח שעבר פיתוח. כאמור, נפתחו שני מפעלי עוגן – "סודה סטרים" ו"קרל". נכון לסוף אוקטובר 2017 מועסקים ב"סודה סטרים" 700 עובדים בדואים (כולל 300 נשים), שהם 39% מכוח העבודה במפעל. ב"קרל" מועסקים 120 עובדים, מהם 50 (42%) בדואים. ביחס להיקף האבטלה במגזר הבדואי, אשר עמד על כ-3,900 איש בשנת 2015, זהו היקף תעסוקה משמעותי (כמעט 20%).

■ **הקמת מנהלות:** לפארק התעסוקה "עידן הנגב" מונתה מנהלת כבר בשנת 2009 והיא הפכה לחברה כלכלית עירונית בשנת 2011. למנהלת זו הצטרפה בשנת 2015 מנהלת נוספת של אזור התעשייה שגב שלום (מנהלה שימש בעבר ראש מנהלת "עידן הנגב"). כמו כן, הוקמה מנהלת בנווה מדבר ובאל קסום. קיומו של גוף מנהל חזק, המורכב מאנשי מקצוע עם ניסיון בקידום פרויקטים ובעבודה מול יזמים וגורמי שלטון, וכן קביעת תקנונים – שניהם חיוניים להצלחת אזור תעשייה. המנהלת מאפשרת גם טיפול נחוש בבעיות שמתעוררות (למשל, תביעות קרקע) ומושכת לאזור התעשייה יזמים חשובים.

2.5.2 אתגרים

- **חוסר סינכרון** בין הגופים המשיקים ברמת התכנון, הפיתוח, הקצאת הקרקע וכד' – רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), גורמי הפיתוח של משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב, הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות.
- **תהליכים ביורוקרטיים מסורבלים** של הוצאת מכרזים הנמשכים זמן רב וגורמים לנשירת יזמים.
- **חוסר מחויבות של יזמים:** לעיתים קרובות, יזמים שהוקצו להם קרקעות באזורי התעשייה אינם

עומדים בהסכם מבחינת אופי השימוש בקרקע ו/או מבחינת לוח הזמנים המחייב לבניית המפעל. כדי להדק את הפיקוח על הקצאות קרקעות נקבע כי חתימה על הסכם חכירה תותנה באישור משרד הכלכלה והתעשייה שאכן הוקם המפעל שהיזם הצהיר עליו בבקשתו (מבחינת מטרת המבנה וגודלו) בפרק זמן נתון.

- **תביעות בעלות:** פעמים רבות קורה שהפיתוח מתעכב או אף נעצר בשל מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות או בשל פלישות אליהן. במקרים אלה נעשים ניסיונות לפתור את המחלוקות באמצעות משא ומתן שמנוהל על ידי המועצה המקומית או מנהלת אזור התעשייה (ב"עידן הנגב" ובשגב) וכן על ידי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

3. מתן תמריצים למעסיקים באמצעות הפעלת מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית

3.1 פירוט דבר ההחלטה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד התמ"ת יפעיל מסלול ייחודי למעסיקים אשר יעסיקו בדואים בענפי התעשייה, תוך התאמת רכיבי המסלול לצורכי התעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב. התקציב שהוקצה לשם כך עמד על 44 מיליון ש"ח. שיעור הניצול עד לסוף 2016 עמד על 94% מן התקציב.

האחריות למתן תמריצים למעסיקים ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום נמצאת כיום במשרד הכלכלה והתעשייה.

3.2 תיאור התחום

מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה הוקם ופועל מכוח החוק לעידוד השקעות הון תשי"ט-1959. אחד מתפקידיו הוא סיוע למעסיקים ועידודם לקלוט עובדים חדשים באמצעות מסלולי תעסוקה. מסלול התעסוקה הוקם בשנת 2005 על בסיס החלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה, כדי לעודד תעסוקה בפריפריה ובקרב אוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך. לשם כך ניתנו מענקים לעסקים שהתחייבו להעסיק עובדים מאוכלוסיות אלו.

3.3 המצב לפני ההחלטה

בשנת 2009 הוגדרו האוכלוסיות הזכאיות לסיוע במסלול התעסוקה: חרדים, בני מיעוטים (כולל בדואים, דרוזים וצ'רקסים), אנשים עם מוגבלות והורים יחידים. הזכאות הותנתה בכך שלפחות 90% מן המועסקים במשרות החדשות, ולפחות חמישה עובדים חדשים, יגויסו מאוכלוסיות אלו. לעניין מספר המועסקים נספרות רק משרות מלאות, אך אלה ניתנות לאיוש על ידי מספר מועסקים בחלקיות משרה.

במסגרת המסלול נקבעה תקופת הפעלה מינימלית ל-30 חודשים והמדינה התחייבה לסייע באחוזים הולכים ופוחתים מ-35% ועד 15% מעלויות השכר. תחומי השירותים שבעבורם ניתן הסיוע היו מחשוב,

אינטרנט ושירותים עסקיים נוספים, כגון מרכזי תמיכה טלפוניים ומרכזים לוגיסטיים. הסיוע במסלולי תעסוקה ניתן בדרך של הקצאה תחרותית (מכרז) בין מעסיקים המבקשים את הסיוע בכל מקצה שמתפרסם מעת לעת.

לדברי מנהל התוכנית במרכז ההשקעות, לפני שנת 2012 פנו מעסיקים בודדים בלבד להעסקת עובדים בדואים במסגרת מסלול תעסוקה.

3.4 המצב אחרי ההחלטה

בשנת 2012 עודכן מסלול התעסוקה כך שכמה מסעיפיו הותאמו במיוחד להעסקת עובדים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב. השינויים הם:¹⁸

1. מספר העובדים החדשים המהווה תנאי לסיוע הופחת לשלושה.
 2. הסבסוד להעסקת נשים בדואיות עלה ב-2.5%, מ-35% ל-37.5% מעלות השכר, בעשרת החודשים הראשונים, 27% מעלות השכר בעשרת החודשים הבאים ו-17.5% בעשרת החודשים האחרונים. הסבסוד להעסקת גברים בדואים לא השתנה.
 3. לתחומי השירות בעבורם ניתן הסיוע נוספו תחומי הטיפול הסיעודי והמלונאות. עוד נקבע כי עסקים בתחום שירותי המזון והמשקאות ומוסכים שיצהירו כי לפחות 90% מן המועסקים במשרות החדשות הם בדואים, יוכלו אף הם לזכות בסובסידיה.
 4. בבחינת הבקשות לסיוע תועדפו בקשות שבמסגרתן יש התחייבות להעסקה של עובדים חדשים אשר לפחות 60% מהם בדואים.
- בתנאי ההוראה הללו לא חל שינוי עד סוף 2016.
- בשנת 2012 השתלבו בתעסוקה באמצעות המסלול 102 עובדים בדואים; בשנת 2013 נשמרה יציבות – השתלבו 99 עובדים; בשנת 2014 נקלטו 242 עובדים – עלייה של 144% לעומת שנת 2013. ניתן לשער כי עלייה זו הושפעה מן ההתאמות בתנאי המסלול.
- בשנתיים הבאות חלה ירידה ניכרת: בשנת 2015 נקלטו 64 עובדים בדואים במסגרת מסלול תעסוקה, ובשנת 2016, ניתנו כתבי אישור בעבור העסקת 51 בדואים מן הנגב.¹⁹ מרכז ההשקעות הסביר כי הסיבה לכך היא ירידה במספר הבקשות להעסקת בדואים מצד המעסיקים.

¹⁸ הוראת מנכ"ל 4.17 המעודכנת משנת 2012: <http://economy.gov.il/Legislation/CEOInstructions/Pages/04-17.aspx>

¹⁹ מקור הנתונים: מרכז ההשקעות, משרד הכלכלה והתעשייה.

3.5 הישגים ואתגרים

3.5.1 הישגים

- מסלול התעסוקה הותאם להעסקת עובדים בדואים מבחינת מספר העובדים המזכה בסיוע, הוספת ענפי תעסוקה שכיחים בקרב הבדואים וגידול בסובסידיה בגין העסקת נשים בדואיות. נוסף לכך יש תעדוף בבדיקת הבקשות של מעסיקים לסיוע לבקשות שבהן מתחייב המעסיק ש-60% מן העובדים החדשים שבכוונתו להעסיק יהיו בדואים (או נשים ערביות או גברים חרדים).
- באתר האינטרנט של מרכז ההשקעות מופיע הסבר מפורט בערבית כיצד להגיש את הבקשה למכרז וכן שאלות ותשובות המתייחסות לתהליך, דבר שלא היה קיים בשנת 2015. תזמון המכרזים מתפרסם כחודשיים מראש. שיפור זה יכול לעודד מעסיקים בדואים להגיש הצעות למכרזים של מסלול תעסוקה.

3.5.2 אתגרים

- חלק מן המעסיקים נרתעים להגיש הצעות למכרז במסגרת מסלול תעסוקה בשל הסרבול הביורוקרטי, לתפיסתם, הכרוך במילוי טפסים והגשת מגוון מסמכים.
- קבלת הסובסידיה מחייבת דיווחים שוטפים ואלה מהווים מטרד בעבור המעסיק.
- ביחס להיקף האבטלה, אשר עמד על כ-3,900 איש בשנת 2015, מספר המשתתפים במסלול בשנים האחרונות, כ-60 איש בשנה, איננו בעל פוטנציאל להשפיע משמעותית על היקף האבטלה.

4. הכשרה מקצועית למבוגרים

4.1 פירוט דבר ההחלטה

החלטה 3708 קובעת כי משרד התמ"ת יקדם את ביצוען של הכשרות מקצועיות למבוגרים. התקציב שהוקצה לכך עמד על 10 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2016, מועד סיום תוכנית החומש, נוצל התקציב במלואו. לפי החלטת הממשלה מה-31.7.2016 עברה האחריות להכשרה מקצועית למבוגרים ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

4.2 תיאור התחום

בתחום ההכשרות המקצועיות פועלים כמה גורמים אשר אחראים למכלול הפעילויות הקשורות בו: הפניה להכשרה, מיון המועמדים, תכנון ההכשרה, ניהול ההכשרה וביצועה, פיקוח ומתן תעודות ומימון הלימודים. בין הגורמים המעורבים בהכשרות ניתן למנות את האגף הבכיר להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שירות התעסוקה, מוסדות הכשרה עסקיים, מעסיקים והלומדים עצמם. הקורסים ניתנים במגוון ענפים כמו מתכת, מכוונות, בניין, חשמל ואלקטרוניקה, מחשבים, טיפול וסיעוד, רכב, טיפוח החן, מנהל ומלונאות. כיום ישנם חמישה מודלים מקובלים בישראל להכשרות מקצועיות למבוגרים, המתוארים בלוח 5 להלן:

לוח 5: מודלים להכשרות מקצועיות

מס"ד	מודל	תיאור	מפעיל התוכנית	גוף מפקח	גורם מממן
1	הכשרות מתוקצבות	כיתות ללימודי מקצוע	גורמים עסקיים הנבחרים במכרז	אגף בכיר להכשרה מקצועית	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
2	קורסים עסקיים	כיתות ללימודי מקצוע	גורמים עסקיים	חלקם מפוקחים על ידי אגף בכיר להכשרה מקצועית או גורם ציבורי אחר	הלומדים בהכשרות
3	הכשרה פנים מפעלית (OJT)	הכשרה במהלך העבודה על בסיס אישי	מעסיק	אגף בכיר להכשרה מקצועית	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמעסיק
4	כיתה במפעל	כיתות ללימודי מקצוע אצל המעסיק	מעסיק	אגף בכיר להכשרה מקצועית	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמעסיק
5	הכשרה בחניכות (סטארטר)	משלב לימוד עיוני וחניכות אצל מעסיק	גורמים עסקיים והמעסיק	אגף בכיר להכשרה מקצועית	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמעסיק
6	שוברים (ואוצ'רים)	הכשרה בקורס עסקי	גורמים עסקיים	בפיקוח והכרה של אחד משרדי הממשלה או המל"ג	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והלומדים

הכשרות מתוקצבות

בהכשרות המתוקצבות נפתחים קורסים ביוזמת האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם ובמימונו. הקורסים מבוצעים על ידי גורמים עסקיים על פי מכרז.

קורסים עסקיים

הקורסים העסקיים מופעלים על ידי גורמים עסקיים. חלק מן הקורסים מוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם ובהם הוא קובע את תוכנית הלימודים, ועוסק בבקרה ובפיקוח מקצועי. כמו כן בקורסים המוכרים מספק האגף מערך של בחינות ומעניק תעודות ממשלתיות.

הכשרה פנים מפעלית (OJT)

הכשרה על בסיס אישי במקום העבודה תוך כדי עבודה – On the Job Training, כאשר ההכשרה נבנית לפי צורכי המעסיק ומבוצעת על ידי חונך שהוא עובד מקצועי ותיק במקום העבודה. ההכשרה היא מעשית בלבד. במהלך ההכשרה, הנמשכת עד חצי שנה, המשתתפים נחשבים לעובדים מן המניין ומשתכרים לפחות שכר מינימום. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימון שכר החניך ובמימון החונך. המעסיק מתחייב להמשיך ולהעסיק את המשתתפים לאחר תום תקופת ההכשרה למשך תקופה מצטברת של 12 חודשים לפחות, כולל חודשי ההכשרה.

כיתה במפעל

במסגרת מסלול "כיתה במפעל", המעסיקים מכשירים את המשתתפים לפי צורכיהם. האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם מסייע למעסיקים במימון. התוכנית כוללת הכשרה עיונית ומעשית ובסיומה מתחייב המעסיק לקלוט כשני שלישים מקרב המשתתפים, לתקופה של שנה לפחות.

הכשרה בחניכות (סטארטר)

ההכשרה משלבת הכשרה עיונית ומעשית, כולל חניכות במקום העבודה, כאשר תוכנית ההכשרה נבנית לפי צורכי המעסיק. השלב הראשון כולל לימודים במוסד מכשיר והשלב השני משלב את הלימודים במוסד המכשיר עם חניכות במקום העבודה. החניכות מבוצעת בליווי חונך מקצועי מטעם המעסיק ובמהלכה מקבל התלמיד שכר. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימון שכר החניך ובמימון החונך.

שוברים (ואוצ'רים)

תוכנית השוברים מופעלת משנת 2013 באמצעות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על ידי האגף הבכיר להכשרה ולפיתוח כוח אדם. השובר מאפשר לימודים בקורס להכשרה מקצועית במגזר העסקי, לפי בחירת הלומד ובאישור הגורם המפנה (נותן השובר). החלק הארי מעלות ההכשרה ממומן על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. נוסף לכך, ניתן למשתתף מענק השמה אם השתלב בעבודה בתחום המקצוע שלמד. האוכלוסייה הזכאית לשוברים נקבעת על פי הנחיות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ואת השוברים מחלקים שירות התעסוקה וגופים נוספים כגון מרכזי ריאן.

4.3 המצב לפני ההחלטה

לפני ההחלטה, הגורמים המרכזיים אשר פעלו במגזר הבדואי היו האגף הבכיר להכשרה מקצועית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומרכזי ריאן ביישובים חורה ושגב שלום.

4.4 המצב אחרי ההחלטה

בשנים שלאחר קבלת ההחלטה, המשיכו האגף הבכיר להכשרה מקצועית ומרכזי ריאן לפעול בתחום, כאשר מספר מרכזי ריאן גדל משני מרכזים אשר פעלו לפני קבלת ההחלטה, לתשעה מרכזים. לאגף הבכיר

להכשרה מקצועית אין מדיניות ייחודית בנוגע למגזר הבדואי בנגב, הבדואים יכולים להשתלב בפעילות האגף על מסלוליו השונים ככל אוכלוסייה אחרת.

הכשרות במרכזי ריאן

בריאן נעשה שימוש בארבעה דגמים של הכשרות מקצועיות:

- א. הכשרות בקורסים עסקיים ביוזמת מרכזי ריאן ובמימוןם.
- ב. הכשרות הנעשות בשיתוף מעסיק מסוים ובהתאמה לצרכיו, במימון ריאן ולעיתים במימון משותף עם המעסיק. המעסיק מעורב בתכנון ההכשרה ומתחייב להעסקת הבוגרים.
- ג. הכשרות מתוקצבות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- ד. הכשרות במסגרת תוכנית השוברים (ואוצ'רים).

בלוח 6 מובא מספר המתחילים ללמוד במרכזי ריאן בשנים 2014-2016. במשך השנים עלה מספר המתחילים ללמוד בקורסים עסקיים או בהכשרות בשיתוף מעסיק מ-320 בשנה ל-584. מספר הלומדים בהכשרות מתוקצבות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים היה נמוך יחסית ולא עלה על עשרה. מספר אישורי השוברים עמד על ממוצע של כ-200 בשנה.

לוח 6: מספר המתחילים ללמוד במרכזי ריאן, לפי שנה, 2014-2016*

שנה	קורסים עסקיים או בשיתוף מעסיק	הכשרות מתוקצבות	תוכנית השוברים**
2016	584	4	230
2015	482	10	190
2014	320	7	214

מקור הנתונים: מספר הלומדים בהכשרות התקבל מריאן. נתונים בנוגע לתוכנית השוברים התקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומעודכנים ל-5.4.2017.

* לא עמדו לרשותנו נתונים של שנים מוקדמות יותר.

** נתוני השוברים מתייחסים למספר הבקשות לשוברים אשר אושרו בשנה.

הכשרות שמשרד הרווחה מתקצב

בלוח 7 מובא מספר הלומדים בהכשרות המתוקצבות משנת 2007-2016 במחוז הדרום, בחלוקה לבדואים ושאינם בדואים, כולל אחוז הנשים. ניתן לראות כי על פני זמן חלה ירידה משמעותית בסך הלומדים בהכשרות המתוקצבות במחוז הדרום מ-1,510 לומדים בשנת 2007 ל-501 בשנת 2016. מספר הבדואים אשר החלו ללמוד בהכשרות המתוקצבות בשנות ההחלטה (2012-2016) עמד בממוצע על 72 לעומת ממוצע של 345 בחמש השנים אשר קדמו לה (2007-2011).

לוח 7: הלומדים שהחלו הכשרות מתוקצבות במחוז דרום, לפי שנה

	אחוז בדואים מכלל הלומדים	סך הלומדים N	בדואים		לא בדואים		
			נשים %	לומדים N	נשים %	לומדים N	
2016	9	501	47	43	51	458	
2015	2	606	46	13	49	593	
2014	12	486	2	60	51	426	
2013	10	507	4	51	36	456	
2012	28	691	17	192	33	499	
2011	45	1,557	27	701	31	856	
2010	21	877	2	185	42	692	
2009	14	1,230	14	172	31	1,058	
2008	29	1,182	65	345	26	837	
2007	21	1,510	30	322	29	1,188	

מקור הנתונים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עיבוד מיוחד לפי בקשה.

הכשרות בקורסים עסקיים

לוח 8 מרכז את מספר הלומדים בקורסים העסקיים בשנים 2016-2007 במחוז דרום לפי בדואים ושאינם בדואים ואחוז הנשים בכל קבוצה. הנתונים מתייחסים ללומדים בקורסים עסקיים המפוקחים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וכוללים גם את המשתתפים בתוכנית השוברים אשר לומדים בקורסים עסקיים המפוקחים על ידי המשרד. ניתן לראות כי על פני זמן יש יציבות בסך הלומדים בקורסים העסקיים, כ-3,000-3,500 איש בשנה. מספר הבדואים אשר החלו ללמוד בקורסים העסקיים בשנות ההחלטה (2012-2016) עמד בממוצע על 962 לעומת ממוצע של 730 בחמש השנים אשר קדמו לה (2007-2011). אחוז הנשים מתוך הלומדים הבדואים עמד בשנת 2016 על 22% לעומת 57% בשאר האוכלוסייה.

לוח 8: הלומדים בקורסים עסקיים במחוז דרום, לפי שנה

שנה	לא בדואים		בדואים		סך הלומדים	מכלל הלומדים
	לומדים	אחוז נשים	לומדים	אחוז נשים		
2016	2,444	57	1,077	22	3,521	31
2015	2,703	59	918	29	3,621	25
2014	2,206	66	1,057	30	3,263	32
2013	2,432	68	900	33	3,332	27
2012	2,252	66	860	22	3,112	28
2011	2,131	63	830	27	2,961	28
2010	2,546	67	792	31	3,338	24
2009	2,625	63	719	28	3,344	22
2008	2,429	66	817	12	3,246	25
2007	2,976	71	491	20	3,467	14

מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עיבוד מיוחד לפי בקשה.

שוברים

לוח 9 מציג את מספר הבקשות לשוברים אשר אושרו לאוכלוסייה הבדואית בנגב לפי שנה, מיוני 2013 עד סוף 2016 ולפי גורם מפנה. כ-41% מכלל המופנים לתוכנית מגיעים ממרכזי ריאן והשאר משירות התעסוקה.

לוח 9: מספר הבקשות לשוברים אשר אושרו לאוכלוסייה הבדואית במחוז דרום, לפי גורם מפנה, יוני 2013-סוף 2016

גוף מפנה	יוני 2013	2014	2015	2016	סך הכול לפי גורם מפנה
מרכזי ריאן	103	214	190	230	737
שירות התעסוקה	187	215	259	392	1,053
סך הכול	290	429	449	622	1,790

מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עיבוד מיוחד לפי בקשה. הנתונים מעודכנים ל-5.4.2017.

מספר הלומדים בהכשרות המקצועיות

את השינוי במספר הלומדים בהכשרות יש לבחון על פי השינוי בסך הלומדים במגוון המסגרות: הכשרות מתוקצבות, קורסים עסקיים ומרכזי ריאן.²⁰

בשנים שבהן יושמה ההחלטה, קטן מספר האנשים אשר התחילו ללמוד בהכשרות המתוקצבות ב-270 איש בממוצע בשנה, זאת לעומת בשנים אשר קדמו להחלטה. בקרב הלומדים בקורסים עסקיים חל בממוצע גידול של כ-230 איש במספר המתחילים ללמוד בשנה.

²⁰ משתתפי תוכנית השוברים לומדים בקורסים עסקיים.

נתוני ריאן מצביעים על ממוצע של כ-460 לומדים בשנים 2014-2016 (לא כולל הכשרות מתוקצבות ושוברים). בהתחשב בגידול במספר מרכזי ריאן בתקופת ההחלטה (משני מרכזים לתשעה), ובהנחה שהגידול במספר המתחילים ללמוד עומד ביחס ישיר לגידול במספר המרכזים, ניתן להעריך שסך המתחילים ללמוד במרכז ריאן גדל במהלך ההחלטה בממוצע של כ-360 איש לשנה. לפי הנתונים שלעיל פעילות ההכשרות מייצגת תוספת של כ-320 מתחילים ללמוד בשנה לעומת המצב לפני תחילת התוכנית, עלייה של כ-27% במספר המתחילים ללמוד.

4.5 הישגים ואתגרים

4.5.1 הישגים

- **הרחבת הפעילות של מרכזי ריאן:** מספר מרכזי ריאן עלה משניים לפני ההחלטה לתשעה לאחריה. להקמת המרכזים חשיבות מיוחדת, מכיוון שטרם הקמתם לא היה בנמצא גוף אשר עסק באופן ייחודי בהכשרות מקצועיות במגזר הבדואי על המורכבות המאפיינת אותו. הפעילות של מרכזי ריאן בתחום ההכשרות התבטאה בכמה היבטים:
 - ליווי הלומד מרגע הפנייה והבירור הראשוני בנוגע להכשרה ועד להשמה בעבודה.
 - קשר ישיר עם המעסיקים, המאפשר זיהוי צרכים והזדמנויות להכשרה.
 - מגוון מודלים ואפשרויות להכשרה כולל הכשרה בקורס עסקי, הכשרה בשיתוף מעסיק ושוברים.
- **מספר המתחילים ללמוד בהכשרות המקצועיות מדי שנה:** על פי ההערכה עלה מספר הלומדים בהכשרות המקצועיות בקרב הבדואים בנגב בתקופה שלאחר ההחלטה בכ-320 איש בממוצע בשנה, שהם כ-27% מכלל הלומדים.

4.5.2 אתגרים

- **תוכנית השוברים:** יתרונותיה של תוכנית השוברים הם מתן גמישות והתאמה אישית של ההכשרה ללומד ומתן תמריץ לעבודה בתחום ההכשרה עם תום הלימודים. תהליך הבקשה לקבלת השובר ואישורו כרוך במילוי טפסים ובמסירת מידע ואורך זמן. התהליך עצמו מהווה חסם בעבור חלק מן הפונים.
- **הכשרות בשיתוף מעסיקים:** האגף הבכיר להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם מפעיל מסלולי ההכשרה בשיתוף המעסיקים (ראה לוח 5 לעיל). הפעלת מסלולים אלה תלויה בהתחייבות של המעסיקים לקלוט עובדים לאחר ההכשרה ולעמוד בדרישות של מילוי טפסים ודיווח. ההתחייבות להעסקת עובדים והזמן שעליהם להקדיש להתנהלות מול המשרד מרתיעים חלק מן המעסיקים מלהשתתף בתוכנית. כמו כן יש גם קושי משמעותי לגייס תלמידים להכשרות.
- **דמי קיום ללומדים בזמן ההכשרה:** למשתתפים אשר אינם זכאים לקצבה כלשהי במהלך ההכשרה, כמו דמי אבטלה או הבטחת הכנסה, יש קושי להתקיים בזמן ההכשרה. הדבר עשוי להקשות על ההשתתפות בהכשרה המקצועית ולהפחית את סיכויי המשתתפים לסיים אותה. זאת, כאשר ההכשרה

עשויה להביא לשיפור ניכר בתוחלת התעסוקה וברמת השכר לטווח הארוך. הסוגיה נוגעת לכלל מערך ההכשרות בישראל ואיננה מאפיינת את המגזר הבדואי בפרט. יש לציין שלמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יש אפשרות לתת דמי קיום של עד 6,000 ₪ ללומדים למשך ארבעה חודשים במקצועות נדרשים.

- **עמידה בתוכנית הלימודים והתמדה:** לתלמידים הבדואים חסר לא פעם הבסיס הנדרש במקצועות הלימוד (כמו מתמטיקה ואנגלית). הדבר מקשה עליהם במהלך הלימודים ומוביל לשיעורי נשירה גבוהים יחסית.
- **חיזוי הביקוש למקצועות ההכשרה:** חיזוי הביקוש למקצועות ההכשרה הוא שלב ראשון והכרחי בבניית תוכנית עבודה למערך ההכשרות. לרשות מגוון הגורמים לא עומדת מערכת חיזוי מובנית המופעלת מדי תקופה ומוסכמת על כלל העוסקים בתחום. מדובר בקושי המאפיין את כלל מערך ההכשרות בישראל ובא לידי ביטוי גם בהכשרות למגזר הבדואי.

5. לימודי הנדסאים

5.1 החלטת הממשלה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד התמ"ת יקדם את לימודי הנדסאות למבוגרים, לרבות באמצעות פתיחת כיתות ומתן תמיכות ללומדים במסגרת מבחני התמיכה הקיימים לסיוע בעלות שכר הלימוד, תשלום דמי קיום והוצאות נלוות נוספות לצורך לימודיהם. התקציב שהוקצה לכך עמד על 33.8 מיליון ש"ח. עד תום תקופת ההחלטה, נוצלו 91% מן התקציב.

לפי החלטת הממשלה מה-31.7.2016 עברה האחריות ללימודי הנדסאות למבוגרים ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

5.2 תיאור התחום

לימודי הנדסאות בישראל מפוצלים בין לימודי הנדסאות למבוגרים אשר מוסדרים על ידי מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) הפועל במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לבין לימודי הנדסאות לנוער שבאחריות משרד החינוך (כיתות י"ג, י"ד). הפרק הזה מתמקד בלימודי הנדסאות במסגרת מה"ט המבוצעים באמצעות רשת של 70 מכללות טכנולוגיות, שבהן לומדים כ-22,500 סטודנטים.²¹ התלמידים לומדים במגוון מגמות, במסלול לימודי יום (49%) או במסלול משולב של לימודי יום וערב אשר מיועד למי שעובד במהלך הלימודים (51%). כדי לקבל דיפלומה נדרש הסטודנט לעמוד בדרישות הלימודים כולל הצלחה בבחינות גמר ממלכתיות, הגשת פרויקט גמר ומבחן ההגנה על הפרויקט. משך הלימודים עומד על שנתיים עד שנתיים וחצי במסלול יום ושנתיים וחצי עד שלוש שנים במסלול

²¹ הנתונים התקבלו ממה"ט.

המשולב, לא כולל בחינות גמר והכנת פרויקט גמר. מה"ט מפעילה בנוסף מכינה טכנולוגית של שנה בעבור סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הסף למסלול הנדסאים. הסטודנטים הבדואים לומדים במכללה הטכנולוגית בבאר שבע, במכללת עתיד בבאר שבע, במכללת הנגב ע"ש ספיר ובבית הספר להנדסאים במכללה האזורית אשקלון. חלקם לומדים במסגרת אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה), התוכנית הייעודית בעבורם מטעם מה"ט, וחלקם בתור סטודנטים מן המניין במסגרת הרגילה.

5.3 המצב לפני ההחלטה

לפני ההחלטה, בשנות הלימודים תשס"ח-תשע"ב,²² פעלה תוכנית "שילוב" במכללה הטכנולוגית בבאר שבע לפי התפיסה של כיתות ייחודיות לאוכלוסייה הבדואית. התוכנית אפשרה לתת תמיכה כלכלית לסטודנטים הבדואים וללוות אותם במהלך הלימודים. התוכנית כללה מכינה ייעודית שנמשכה שבועיים-שלושה, וכדי להקל על הסטודנטים אורגנו בעבורם הסעות ולוח הלימודים הותאם לחגים המוסלמים. נוסף לכך, קיבלו הסטודנטים תמיכה כלכלית. סך הכול החלו את לימודיהם בתוכנית במהלך הפעלתה 388 איש. לפי חמשת מחזורי התוכנית אשר יצאו לפועל (מחזור בשנה), עמדה הנשירה במהלך הלימודים על 52% בעוד שיעור קבלת הדיפלומה עמד על 15%.

5.4 המצב אחרי ההחלטה

משנת הלימודים תשע"ד שונה המודל של לימודי הנדסאות לבדואים, ובתוכנית אשב"ל משולבים הסטודנטים הבדואים בכיתות הלימוד הרגילות יחד עם שאר הסטודנטים במכללה. התלמידים לומדים במגוון מגמות ובמסלול לימודי יום או במסלול משולב של לימודי יום וערב. תוכנית אשב"ל מבוססת על תהליך מיון והכנה, הכולל מכינת חובה לכל המשתתפים. כל משתתף זוכה במהלך הלימודים לתמיכה כספית בכמה ערוצים: מלגת קיום חודשית על סך 1,000 ש"ח למסלול יום ו-700 ש"ח למסלול משולב; מלגת לימודים הכוללת שכר לימוד, דמי הרשמה, עלות בחינות גמר, עלות הנחיית פרויקט גמר ודמי הגנה על פרויקט; החזרי נסיעות – עד 500 ש"ח לחודש במסלול יום ו-300 ש"ח לחודש במסלול המשולב; מלגת קבלת דיפלומה והשמה במקצוע הלימודים, על סך 3,000 ש"ח. כמו כן, משנת תשע"ז, במסגרת עידוד נשים ללימודים טכנולוגיים, ניתן לנשים אשר עוברות בחינות של מה"ט בסוף שנה א' ללימודיהן בציון של 70 ומעלה מענק על סך 2,000 ש"ח. יצוין כי התמיכה הכספית בתוכנית דומה לתמיכה שניתנה במסגרת תוכנית "שילוב". רכז מטעם ריאן נמצא בקשר עם הסטודנטים ומסייע להם במהלך הלימודים. המכללות מצידן, במסגרת הנחיות מה"ט, מקלות על הסטודנטים הבדואים במתן 25% תוספת זמן בבחינות.

מתחילת התוכנית החלו 305 סטודנטים את מסלול ההנדסאים בתוכנית אשב"ל, מהם 25% נשים. בסמסטר ב' בשנת תשע"ז עמד מספר הסטודנטים בתוכנית על 153. מקרב הסטודנטים באשב"ל הלומדים בשנה"ל תשע"ז – 41% לומדים הנדסה אזרחית, 14% לומדים חשמל, 13% לומדים כימיה וביוטכנולוגיה

²² כמקובל במה"ט יצוינו שנות הלימוד לפי הלוח העברי, כאשר שנת הלימודים מתחילה באוקטובר של השנה העברית המצוינת.

ו-10% לומדים אדריכלות ועיצוב פנים. הרוב המוחלט של הסטודנטים לומד במכללה הטכנולוגית בבאר שבע (64%), זאת בשל מגוון מקצועות הלימוד הרחב במכללה ונגישות התחבורה.

מכלל 50 תלמידי המחזור הראשון של אשב"ל, אשר החלו את לימודיהם בשנת תשע"ד, עמד שיעור הנשירה על 44% ושיעור מקבלי הדיפלומה עמד על 24% (לא כולל סטודנטים שעדיין משלימים את חובותיהם לקבלת דיפלומה). יש לציין כי בקרב כלל הלומדים במה"ט עומד שיעור הנשירה על 20%, בעוד שיעור מקבלי הדיפלומה עומד על 44% (לפי נתוני המתחילים ללמוד בשנת תשע"ג).²³

לוח 10 מציג את סך הלומדים הבדואים במכללות מה"ט בדרום תשס"ח-תשע"ז. נוסף לכך, מוצג המספר הכולל של הלומדים באותן מכללות שבהן למדו הבדואים בשנים תשס"ח-תשע"ה. על פני השנים, שיעור הלומדים הבדואים מכלל הלומדים במכללות נשאר יציב ועמד על כ-10% מכלל הסטודנטים.

בשנת תשע"ז למדו 350 סטודנטים בדואים. בהינתן שבאשב"ל למדו בשנה זו 153 סטודנטים, ניתן לקבוע כי רוב הסטודנטים הבדואים למדו למעשה בכוחות עצמם ולא במסגרת אשב"ל.

לוח 10: הלומדים הבדואים והלומדים שאינם בדואים במכללות מה"ט בדרום שבהן למדו בדואים

שנה	סך הכול סטודנטים N	סטודנטים בדואים N	אחוז הסטודנטים הבדואים מכלל הסטודנטים
תשע"ז	--	350	--
תשע"ה	3676	373	10
תשע"ד	3614	329	9
תשע"ג	3327	341	10
תשע"ב	3111	342	11
תשע"א	2901	316	11
תש"ע	2793	345	12
תשס"ט	2476	256	10
תשס"ח	2096	150	7

מקור: תשס"ח-תשע"ה: הנתונים נאספו ישירות מן המכללה הטכנולוגית בבאר שבע, ממכללת עתיד בבאר שבע, ממכללת ההנדסאים באשקלון וממכללת ספיר. תשע"ז: הנתונים התקבלו ממה"ט. לא נתקבלו נתונים על שנת תשע"ו. זיהוי הסטודנטים הבדואים נעשה על פי מוסלמים בדרום.

²³ חלק מבוגרי מסלול ההנדסאים במה"ט עובדים במקצועם גם ללא קבלת הדיפלומה.

5.5 הישגים ואתגרים

5.5.1 הישגים

■ תוכנית אשב"ל:

- **פיתוח התוכנית:** עם צבירת הניסיון מהפעלת המודל של **שילוב** הוחלט להפעיל משנת תשע"ד את מודל **אשב"ל** במסגרתו משולבים הסטודנטים הבדואים בכיתות הלימוד ומקבלים סיוע כלכלי וליווי אישי. השילוב המלא של סטודנטים בדואים בכיתות לפי רצונם והאפשרויות העומדות בפניהם, מאפשרים להם ליהנות מכל מגוון המגמות והמסלולים שיש למכללות להציע.
- **הישגי הלומדים:** על פי הישגי המחזור הראשון אשר החל ללמוד בשנת תשע"ד, עמדה הנשירה בקרב הלומדים על 44%, ואחוז מקבלי הדיפלומה עמד על 24%. לעומת הישגי הלומדים בתוכנית **שילוב** מדובר בשיפור, היות ששם עמד שיעור הנשירה על 52% בעוד שיעור קבלת הדיפלומה עמד על 15%. עם זאת ההישגים אינם משתווים לממוצע הארצי של נשירה העומד על 20% ולשיעור הארצי של קבלת הדיפלומה העומד על 44%.

5.5.2 אתגרים

- **חסמים תרבותיים:** לפערים בין החברה שבה גדלו ושבה חיים הסטודנטים הבדואים לבין דרישות הלימודים במכללה השפעה ניכרת על סיכויי הצלחתם. בשיחות עם המרואיינים עלו כמה נושאים:
 - **הסתגלות לחיי המכללה:** בעבור חלק ניכר מן הסטודנטים, היציאה למכללה כרוכה בחשיפה המשמעותית הראשונה לכלל החברה הישראלית, שבה עליהם למצוא את דרכם. על הסטודנטים להתמודד עם קשיים במגוון תחומים, החל בהתנהלות ביחסים בין-אישיים (גברים ונשים למשל) וכלה באופן שבו מתנהלים מול המרצים ואנשי המנהלה במכללה.
 - **קשיי הסטודנטיות הבדואיות:** על הסטודנטיות הבדואיות מוטל עומס נוסף כאשר עליהן להסתגל לסביבה שבה כללי התנהגות שונים בכל הקשור להתנהלותן בתור נשים וליחס בין המינים. בהיבט המעשי, יש לעיתים קושי נוסף המוטל על סטודנטיות אשר עוזבות את יום הלימודים מוקדם, טרם סיומו, כדי שיוכלו לחזור לביתן טרם החשיכה.
- **רמת ידע בסיסי נמוכה:** לדברי המרואיינים, לחלק ניכר מן הסטודנטים הבדואים רמת ידע נמוכה אשר איננה מתאימה לדרישות הלימודים. המרואיינים ציינו במיוחד את הקושי בעברית, בעיקר בקרב הנשים. יש לכך השלכות מרחיקות לכת על היכולת של הסטודנטים להשתלב ולהצליח בלימודים.
- **הרגלי למידה:** לרוב הסטודנטים הבדואים אין בתחילת הלימודים הרגלי למידה המתאימים ללימודים התובעניים במכללה. הדבר מתבטא למשל באי-הקדשת זמן מספק להכנת שיעורי בית ובקושי בהתארגנות למבחנים.
- **קשיי השתלבות בשוק העבודה:** הבוגרים הבדואים מתמודדים עם קשיים בהשתלבות בשוק העבודה במקצועם, בין השאר בשל הדרה ואפליה. הדבר מפחית את המוטיבציה לצאת ללימודים ומעצים את המחסור במודלים של הצלחה לצעירים.

- **תחבורה:** חלק מן הסטודנטים מתגוררים ביישובים רחוקים מתחבורה ציבורית מוסדרת, דבר היוצר קושי בהגעה ללימודים.
- **מועמדים בוגרי תיכון:** מסלול הקבלה למכללות מה"ט מותאם למועמדים אשר בידם תעודת בגרות מלאה או חלקית. למועמדים אשר פונים למכללות במהלך לימודיהם בכיתה י"ב ישנו קושי מובנה מכך שבעת פנייתם תעודת הבגרות עדיין לא מצויה בידם. הדבר מקשה על המועמדים הבדואים להירשם במועד ולשמור מקום פנוי בכיתות הלימוד, במיוחד במקצועות המבוקשים.

6. הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית

6.1 פירוט דבר ההחלטה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה והתעשייה) ירחיב את פעולת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במגזר הבדואי בנגב, תוך מתן דגש ליזמות עסקית של נשים. התקציב שהוקצה לכך עמד על 14 מיליון ש"ח. שיעור ניצול התקציב עד לסוף 2016 עמד על 100%.

האחריות לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום נמצאת כיום במשרד הכלכלה והתעשייה.

6.2 תיאור התחום

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה הוקמה בשנת 2010, והיא הגוף המוביל את המדיניות ואת הפעילות הממשלתית לטובת העסקים הקטנים והבינוניים. הסוכנות פועלת באופן ישיר בהגשת סיוע ליזמים ולבעלי עסקים קטנים ובינוניים ובעקיפין ביוזמות לחקיקה. מערך השטח הארצי לסיוע לעסקים וליזמים של הסוכנות לעסקים קטנים הוא 'מעוף'. סניפי 'מעוף' ברחבי הארץ מעניקים לעסקים וליזמים כלים ושירותים בהתאמה לצורכי העסק והפיתוח האזורי, ביניהם: אבחון ומיפוי צרכים, הפניה למקורות מימון, הכנת תוכנית עסקית, שירותי ייעוץ מקצועי מסובסדים, ליווי בתהליכים ביורוקרטיים, ביצוע הדרכות וכנסים מקצועיים, מתן מידע על כלי הסיוע הקיימים בשוק.

6.3 המצב לפני ההחלטה

בעיר רהט פעלה שלוחה של סניף מט"י (מרכז טיפוח יזמות) בארבע שנים משנת 1995 למשך כשנתיים, אז היא נסגרה ונפתחה מחדש בסוף שנת 2007. בין שנת 2008 לשנת 2011 (ערב החלטת הממשלה 3708) חלה עלייה של 97% במספר הפונים, מ-212 פונים בשנת 2008 ועד 417 פונים בשנת 2011.

6.4 המצב אחרי ההחלטה

בעקבות החלטת הממשלה 3708 עברה השלוחה בשנת 2012 מקרואן למשרד והצוות התרחב משלושה עובדים לחמישה. הדבר הקל על פעילות השלוחה כולל על שיווקה, ובשנה זו חלה עלייה של 14% במספר

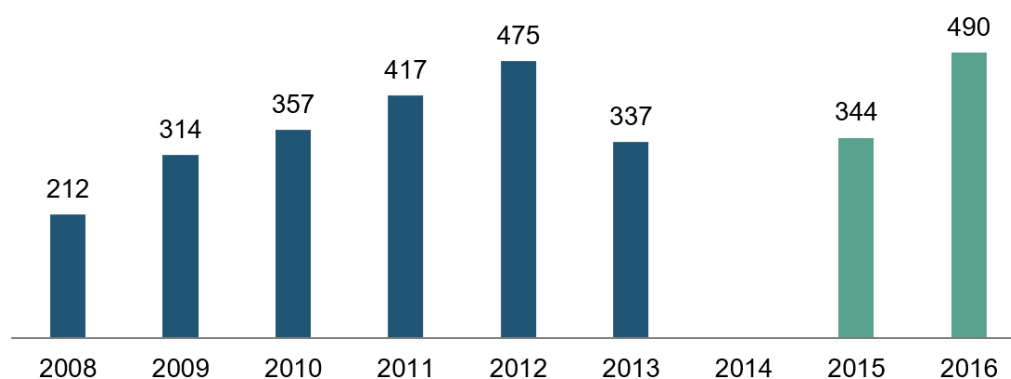
הפונים לעומת שנת 2011 (תרשים 7). משנת 2013 מפעילה חברת 'מעוף' את מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. עקב שינויים ארגוניים ושינויים בתוכנית העבודה, חלה ירידה במספר הפונים בשנים 2013 ו-2014. בשנת 2015 עלה מספר הלקוחות שקיבלו שירות ל-344, מתוכם 185 (54%) נשים. בשנת 2016 קיבלו שירות בסניף 'מעוף' ברהט 490 לקוחות, מהם 290 יזמים ו-200 בעלי עסקים, מתוכם 210 (43%) נשים.

עידוד יזמות עסקית של פרטים

סניף 'מעוף' ברהט הוא הסניף היחיד במגזר הבדואי. סל הכלים שהוא מציע לפונים אליו כולל:

- **אבחון** – מיפוי צורכי הלקוח והגדרה של תוכנית סיוע.
- **ייעוץ** במגוון תחומים לפי הצורך – ייעוץ ארגוני, יבוא, יצוא, מכירות, תקינה ועוד.
- **ייעוץ לקבלת מימון** – הייעוץ כולל בין השאר סיוע במילוי טפסים לצורך קבלת הלוואה, הכנה לפגישה עם נציגי הבנק, ליווי העסק בפגישות עם הנציגים, הגשת בקשה לערעור ועוד.
- **הדרכה** – מבחר של קורסים וסדנאות במגוון תחומים, כגון ניהול, ניהול פיננסי, שיווק ומכירות, שיווק באינטרנט, פייסבוק.
- **כנסים** שמטרתם לחשוף את שירותי הסיוע של סוכנות 'מעוף' ואת אלה שנותנים גופים אחרים, את הפרויקטים הכלכליים העירוניים או האזוריים, את התכנים המקצועיים בתחומי ניהול העסק ועוד.
- **תוכנית "יזמים עסק"** מיועדת ליזמים המעוניינים להקים עסק. התוכנית כוללת קורס מתוגבר ליזמות עסקית (14 מפגשים, 56 שעות), ייעוץ עסקי, סיוע בקבלת מימון מקרנות, פורום, ליווי ומעקב. בשנת 2016 התקיימו שבעה קורסי "יזמים עסק" ועוד שני קורסי הכנה ליזמות.

תרשים 7: מספר הפונים/הלקוחות שטופלו בשלוחת מט"י רהט (בשנים 2008-2013) ובסניף 'מעוף' (בשנים 2015-2016)*



* הנתונים התקבלו ממט"י ומ'מעוף' בהתאמה. נתוני מט"י מתייחסים למספר הפונים (אנשים שפנו לסניף) ולשנים 2008-2013, ואילו נתוני 'מעוף' מתייחסים ללקוחות (פונים אשר קבלו שירות כלשהו) ולשנים 2015-2016. 2014 הוצאה מן התרשים משום שבה היה שילוב של שני מפעילים עם הגדרות שונות.

הקמת פורום בעלי עסקים

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות מערך 'מעוף', בשיתוף עם הרשות לפיתוח הנגב ובמימון חלקי של הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, יזמו הקמת פורום לבעלי עסקים בדואים. המטרות העיקריות של הפורום הן: מתן מידע עדכני בנושאים רלוונטיים לפעילות בעלי העסקים, אספקת אפשרויות להתייעצויות בלתי פורמליות בין עמיתים והזדמנויות ליצירת קשרים עסקיים. בשלב הראשון פנה הפורום לעסקים שהמחזור שלהם עולה על עשרה מיליון ש"ח. מרבית העסקים בסדר גודל זה מרוכזים בכמה תחומי פעילות עיקריים ובהם קבלנות עפר, פיתוח תשתיות, צנרת וחשמל. מפגש הפורום הראשון התקיים בחודש מאי 2015 והוזמנו אליו כ-30-35 בעלי עסקים. הפורום המשיך לפעול בשנת 2016 והמפגשים שהוא קיים כללו, בין השאר: ביקור בכנסת ומפגש עם חברי כנסת; אירוח ראש ועדת הכלכלה בכנסת, ח"כ איתן כבל, בסיור ביישובים הבדואיים; מפגש מקצועי בנושא מכרזי רכש ממשלתיים. נוסף לכך, הוקמה עמותת "אפק בנגב" למיסוד עבודת הפורום. עם זאת, מספר החברים בפורום לא גדל.

הקמת מרכז עסקים (Hub) ברהט

מטרת מרכזי העסקים היא לספק לעסקים קטנים וזעירים שטח משרדי לביצוע פעילותם העסקית ללא התחייבות לתקופת זמן ארוכה וכן מכלול שירותי סיוע וליווי עסקי בתחילת דרכם. ברחבי הארץ פועלים כיום כ-10 מרכזי עסקים והמרכז שעתיד להיפתח ברהט יהיה הראשון בעבור האוכלוסייה הבדואית. כבר בשנת 2014 תוכנן להקים מרכז עסקים (Hub) ברהט, אולם עד אוקטובר 2016 לא התקבל אישור רשמי לכך. החלטת הממשלה החדשה 2397 שהתקבלה בתחילת 2017, מאפשרת הקמת מרכז עסקים כזה לחמש השנים הבאות. בחודש מרץ 2017 פעלו אנשי 'מעוף' לאתר מקום בעל אישורים מתאימים.

מאגדים חקלאיים

משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה יזמו תוכנית לסיוע ולשיפור מצבם של חקלאים פרטיים, באמצעות ניצול יתרון הגודל של התארגנויות חקלאים ברכש ובמכירה. ביולי 2015 החל סניף 'מעוף' רהט בתהליך הקמה של שלושה מאגדים חקלאיים לבדואים בנגב: הראשון של מגדלי צאן באזור אבו קרינאת, השני של בעלי חממות חקלאיות באזור רהט והשלישי של יזמים חקלאיים באזור ערערה בנגב. אולם הביצוע נתקל בקשיים עקב חשדנות וחוסר החלטיות של החקלאים הבדואים.

מסחר מקוון ('ישראל דיגיטלית')

התוכנית אמורה לספק מעטפת סיוע להקמת פלטפורמה למסחר מקוון באינטרנט מתוך כוונה לפרוץ את המרחב הגיאוגרפי לכל הארץ וגם לחוץ לארץ, ולהגדיל את המכירות ואת האיתנות הפיננסית של עסקים. נכון ליולי 2015, פנו 60 עסקים בבעלות בדואים מן הדרום לתוכנית, אולם 25 מתוכם נמצאו בלתי מתאימים. ל-35 העסקים שנותרו הצטרפו בשנת 2016 חמישה עסקים נוספים. תחומי העסקים כוללים: מחשוב, קוסמטיקה, מוצרי ילדים, סלולר, בתי מרקחת, קייטרינג ועוד. בסוף 2016 נותרו רק 12 בעלי עסקים. בחודש מרץ 2017, החל צוות 'מעוף' לעבוד על הכנת פרויקט בתחום המסחר המקוון אשר יהיה מותאם לצרכים ולחסמים של החברה הבדואית.

קידום יזמות עסקית בקרב נשים בדואיות

- במרץ 2015 גויסה לראשונה לצוות 'מעוף' רהט מנהלת ליווי עסקי לנשים. היא משמשת ככתובת בעבור יזמיות המעוניינות לפתוח עסק ובעבור בעלות עסק קיים המעוניינות לפתח אותו. בקרב הנשים נעשית עבודת יישוג (outreach) רבה בפנייה יזומה למוסדות הכשרה ולמרכזי התעסוקה ריאן ובעריכת ימי עיון לנשים ביישובים השונים. לאחר ימי העיון מתאמת מנהלת הליווי העסקי פגישות אישיות עם הנשים שהביעו עניין בנושא. היא מגיעה לכל אישה לביתה, מאבחנת את נקודות החוזק והחולשה שלה לקראת פתיחת עסק ואם האישה מתאימה להמשך תהליך היא מציעה לה את שירותי 'מעוף'. הנשים שמתקדמות בתהליך מצטרפות לקורס "יזמים עסק" ובדרך כלל לאחר כמה מפגשים מבקשות ייעוץ אישי. אישה שיש לה רעיון לפתיחת עסק, עברה ייעוץ ומרגישה בשלה לפתוח עסק – מקבלת סיוע בהגשת בקשה להלוואה בערבות המדינה.
- בשנת 2015 נפתחו שישה קורסי "יזמים עסק" ביישובים הבדואיים. בקורסים השתתפו 72 נשים. נוסף לכך, 23 נשים פנו ישירות וביקשו סיוע בהקמת עסק. נכון לסוף 2016, 40% (29) מכלל הנשים שהשתתפו בקורסים פתחו עסקים.
- בשנת 2016, פנו 210 נשים לקבלת שירות ב'מעוף'. 72 מתוכן השתתפו בקורס "יזמים עסק" ועד לחודש יולי 2017, 42% מתוכן (30) פתחו עסקים.
- בשיתוף עם מרכז ריאן הוקם פרויקט לקבוצת נשים מן הכפר הבלתי מוכר רחמה המתקשות לצאת לעבודה מחוץ ליישוב. הפרויקט נועד לאפשר להן ללמוד מקצוע בתחום התפירה והרקמה ולשווק את מוצריהן באמצעות אתר אינטרנט. הנשים קיבלו קורס "יזמים עסק" וקורס הכשרה מקצועית בתחום התפירה, שאותו סיימו לאחרונה. המודל הזה משלב בין הקניית מקצוע לנשים מחוסרות מקצוע, תוך התבססות על מיומנויות מסורתיות שיש להן (רקמה ותפירה), ובין לימוד שיטות שיווק מתקדמות (באמצעות האינטרנט) שיאפשרו להן להתגבר על חסמים חברתיים-תרבותיים ו/או פיזיים הכרוכים ביציאה מכפרן.

פרויקט מעבר צה"ל לנגב

לאור יישום המהלך להענקת מחנות צה"ל לנגב, מטרת הפרויקט היא להפעיל תוכנית לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בנגב בהתאם להחלטת ממשלה 546 לפיתוח הנגב. הפעילות במסגרת הפרויקט כוללת בין השאר הנגשה של מכרזי רכש ומכרזים למתן שירותים שהעסקים יכולים להשתתף בהם, ואיתור הזדמנויות עסקיות שהן פועל יוצא ממעבר צה"ל לנגב. בעלי העסקים הבדואים מוזמנים לכל הכנסים שעורך 'מעוף', אך לסוכנות אין נתונים בנוגע לתוצאות בעבורם.

מרחבים עסקיים

מטרת התוכנית היא שיפור האיתנות והרווחיות של עסקים הפועלים במרחב עסקי משותף, או של כמה עסקים שיש להם מאפיינים משותפים או אינטרס משותף, גם אם אינם נמצאים פיזית במרחב אחד. זאת באמצעות שיפור מגוון היבטים במרחב העסקי (מרחב פיזי, מקצועי או אחר). על פי דיווח סוכנות 'מעוף', עד היום אין מרחבים עסקיים ביישובים הבדואיים. כיום מנסה הסוכנות לפתח שוק במסגרת מרחב עסקי.

סיוע למעסיקים המעוניינים להגיש הצעה למכרז במסגרת מסלול תעסוקה של מרכז ההשקעות

מעסיקים מעטים מגישים הצעה למכרז בשל הקשיים הנלווים לשימוש בכלי זה. צוות 'מעוף' משווק ומפרסם את הקול הקורא של מסלול תעסוקה לכל בעלי העסקים ביישובים הבדואיים, ונותן להם יועץ ומלווה עסקי המסייע להם בהגשת ההצעה לקול הקורא. בשנת 2015 הגיש צוות 'מעוף' חמישה עסקים לתוכנית ושלושה מהם קיבלו את המענק. בשנת 2016 הוגשו שבעה עסקים, מהם ארבעה קיבלו את המענק.

6.5 הישגים ואתגרים

6.5.1 הישגים

- לאחר ירידה במספר הלקוחות בשנים 2013-2014 חל גידול של 25% במספר הפונים שקיבלו שירות בשנת 2015 וגידול נוסף של 42% בשנת 2016. בין השנים 2011-2016 גדל מספר הלקוחות ב-17.5% (73) בלבד בשל הירידה הגדולה שחלה בעת השינוי הארגוני בשנים 2013-2014.
- צוות מערך 'מעוף' מעיד כי בשנים 2015-2016 הוא מיצב את עצמו בתור גוף מוביל בתחום קידום יזמות ועסקים ברהט וביישובים הבדואיים, והעמיק מאוד את מעורבותו במגזר העסקי הבדואי.
- פורום בעלי העסקים מיסד את פעילותו וקיים סדרת מפגשים.
- הועמק הליווי הניתן ליזמות ולנשות עסקים, וחל גידול של 13.5% במספר הנשים הפונות ל'מעוף' – מ-185 בשנת 2015 ל-210 בשנת 2016.
- הופעל פרויקט "שוקראן" – דוכני מכירה לבעלי עסקים בדואים באירועים מיוחדים.

6.5.2 אתגרים

- עדיין קשה לגייס בעלי עסקים לקבלת ליווי וייעוץ, זאת בשל כמה סיבות:
 - חשדנות מצד האוכלוסייה כלפי פעילות סניף 'מעוף' מאחר שהוא נתפס כמייצג את המדינה.
 - היזמים המקומיים תופסים את הסניף יותר בתור גוף שנותן הלוואות ולא בתור גוף ייעוץ וליווי, הם אינם מודעים לתועלת שהם עשויים להפיק מן הייעוץ, והגברים נוטים לפרש את הפנייה לסיוע בתור חולשה.
 - קושי בהובלת נשים ליזמות עקב התנגדות חלק לא קטן מן הגברים ליציאת נשותיהם לעבודה או לפתיחת עסק.
- מחסור בשטחי מסחר המתאימים לעסקים קטנים.
- מחסור בהזמנות לשוק המקומי וקושי לחדור לשווקים חדשים בשל פריפריאליות גיאוגרפית וחברתית.
- קושי של יזמים בדואים לקבל אשראי בנקאי והלוואות בערבות מדינה. הסיבות העיקריות לכך נוגעות לְעָבֶר הבנקאי של המבקשים, לריבוי חשבונות מוגבלים, להיעדר דיווח על עבודה ולמיקום עסקים במבנים ללא היתרי בנייה.

■ קשיים ייחודיים לנשים :

- התלות באישור הבעל, או גבר אחר במשפחה, בהוצאה לפועל של תוכנית היזמות או בהרחבת העסק.
- קושי לעמוד במחויבויות המשפחתיות של טיפול בילדים ובמשק הבית, נוסף להתחייבויות התפקיד של בעלת עסק, בייחוד בתקופות של חופשות הילדים מבית הספר.
- קושי בקבלת תמיכה במקרי משבר כגון מחלת בן משפחה או מאסר הבעל.

7. שיפור הנגישות של האוכלוסייה הבדואית לתחבורה

7.1 פירוט דבר ההחלטה

החלטה 3708 קובעת כי משרד התחבורה, מנהל תשתיות ומנהל היבשה ישפרו את נגישות יישובי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב למוקדי השכלה ותעסוקה באמצעות הרחבת הפריסה של התחבורה הציבורית הסדירה בקווים היישוביים והבין-עירוניים, באמצעות שיפור תשתיות התחבורה הציבורית למטרה זו ובאמצעות פיתוח עורקי התחבורה הראשיים ושיפור הבטיחות בעורקי התחבורה ביישובים. התקציב שהוקצה לכך עמד על 276.53 מיליון ש"ח, מתוכם 75.43 מיליון ש"ח תקציב תוספתי, והוא מחולק בין תשתיות (137.18 מיליון ש"ח) ותחבורה ציבורית (139.36 מיליון ש"ח).

בסוף שנת 2016, מועד סיום תוכנית החומש, עמד ניצול התקציב כולל התחייבויות על 210.58 מיליון ש"ח, שהם 89% מכלל התקציב.

7.2 תיאור התחום

יישום החלטת הממשלה 3708 במשרד התחבורה נחלק בין שני גורמים :

- מנהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי, הממונה על ביצוע **תשתיות התחבורה**.
- הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ובמסגרתה אגף תחבורה ציבורית, הממונה על תכנון **שירותי התחבורה הציבורית** ועל הפיקוח עליהם.

החברה אשר זכתה במכרז לתכנון ולניהול הפרויקטים בתחום **התשתיות** ביישובים הבדואיים, היא חברת CPM, בעוד האגף לתכנון תעבורתי ברשות הארצית לתחבורה ציבורית ממונה על בדיקת בטיחותן של התוכניות, בסיוע הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

משרד התחבורה אמון על איתור צרכי **התחבורה הציבורית** ביישובים הבדואיים ועל קביעת היקף השירות הניתן לכל יישוב בהתאם לצרכיו ולפי המקובל. משרד התחבורה מפרסם מכרזים לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות ברחבי הארץ. החברות אשר זכו במכרזים להפעלת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הבדואיים הן חברת "גלים", המשרתת את העיר רהט וחברת "מטרופולין", המשרתת את שאר היישובים הבדואיים.

7.3 המצב לפני ההחלטה

עד שנת 2009 לא היו שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הבדואיים בנגב. בשנת 2009 זכתה חברת "גלים" במכרז לשירותי תחבורה ציבורית ברהט, והחלה להפעיל שירות שכלל ארבעה קווים עירוניים ותשעה קווים בין-עירוניים.

בשנים 2009-2011 תכנן משרד התחבורה תוכנית מקיפה לתחבורה הציבורית ביישובים הבדואיים המוכרים. בשנת 2010 זכתה חברת "מטרופולין" במכרז להפעלת קווי התחבורה הציבורית ביישובים הבדואיים המוכרים מלבד רהט, ובספטמבר 2010 החלה במתן שירות ליישובים: לקייה, חורה, כסייפה, תל שבע, ערערה בנגב ושגב שלום. קווים לבאר שבע המגיעים למוסדות להשכלה גבוהה כמו אוניברסיטת בן גוריון, מכללת ספיר, מכללת קיי ומכללת אחוה החלו לפעול בשנים 2010 ו-2011.

7.4 המצב אחרי ההחלטה

תשתיות

לוח 11 מפרט את הפרויקטים שתוכננו בנושא התשתיות והתחבורה במסגרת החלטת הממשלה 3708 ואת הסטטוס שלהם בשנת 2016, כפי שהתקבל מאגף תשתיות במשרד התחבורה. הפרויקטים נעשו על פי צורכי הרשויות המקומיות הבדואיות בדרום, כפי שעלו מהערכת משרד התחבורה בשנים 2009-2011, וקיבלו תעדוף בהתאם לתרומתם לשיפור הנגישות למוסדות חינוך, ציבור ותעסוקה. הפרויקטים כוללים הן הסדרה/סלילה של כבישי גישה ליישובים והן עבודות בתוך היישובים עצמם.

לוח 11: סטטוס הפרויקטים בתחום התחבורה ביישובים, בשנת 2016

יישוב	פרויקט	סטטוס	עלות (מלש"ח)
חורה	המשך כביש כניסה ראשי שלב ב'	בוצע	4.80
	כביש גישה וסובה ¹ לבית ספר אלסלאם	בוצע	1.71
	המשך כביש ראשי עד לכביש חירן	בביצוע	7.47
כסייפה	המשך כביש כניסה ראשי קטע מערבי	שלב ב' בין כיכר 1 לכיכר 3 בוצע ובין כיכר 4 לכיכר 6 לא ניתן לביצוע עקב התנגדות תושבים	5.60
	הסדרת כביש ראשי קטע מזרחי בין כיכרות 15-17	בוצע	6.31
	השלמת כביש כניסה ממעגל 17 עד לכביש 80	הפרויקט תוקצב, אין אישור של המועצה לביצוע עד לשינוי חתך הדרך בקטע שבוצע על ידי נתיבי ישראל	6.09
ערערה בנגב	המשך כביש ראשי 7	בוצע	10.38
	כביש בית ספר אלנור	בוצע	1.84

עלות (מלש"ח)	סטטוס	פרויקט	יישוב
4.96	בוצע	עורק ראשי כביש מס' 3	רהט
3.54	חלק ראשון כיכר 1/3 בוצע, הסדרת צומת כניסה לשכונה 8, טרם בוצע עקב התנגדות תושבים	הסדרת צומת 1-3 דאר אלקלם וסובה לבית ספר	
19.97	שלב א' בוצע ושלב ב' בביצוע	כביש כניסה מזרחי מכביש 31 מעגלי תנועה קריית חינוך ואזהראא	
2.31	יצא צו תחילת עבודה לקבלן	חיבור רהט לכביש 6	
25.00	בביצוע	תשתיות תח"צ	
5.00	הוצא צו לאישור		
3.16	בוצע	כביש כניסה ראשי עד לשכונה ה'	שגב שלום
2.78	בוצע	כביש מס' 2 גישה וסובה לבית ספר מקיף אלסלאם	
0.64	בוצע	כביש כניסה השלמה ופיתוח נופי	
2.26	תוקצב	כביש גני ילדים שכונה ד'	
5.39	בביצוע	כביש מס' 6	תל שבע
7.13	בוצע פרט לקטע הכיכר עקב פלישת תושבים – טיפול המועצה	המשך כביש ראשי סובה וכביש גישה לבית ספר אלמעראג	לקייה
3.09	בוצע		
1.29	בביצוע	כניסה למולדה	מועצות אזוריות
2.80	לקראת תחילת ביצוע	אום בטין כביש כניסה מס' 5, עד מרכז שירותים	
1.94	המועצה מבצעת תשתיות. יבוצע לאחר שהמועצה תסיים	כביש גישה וסובה לבית ספר יסודי אלסייד	
7.97	בביצוע	מכחול כביש 3 חיבור כביש אלפורעה למפרדין 31	
6.18	תוקצב	ביר הדאג' - חיבור כביש 222	
4.31	בוצע	קסר אסר, כביש למרכז שירותים, מדרכות	
0.98	בוצע	כביש כניסה אבו קרינאת, מדרכות	
1.44	בוצע	אבו קרינאת כביש מס' 4 לבית ספר אלגנאם	
5.84	לקראת תחילת ביצוע	כביש בית ספר אבו קוידר	
0.58	בביצוע	כביש בית ספר תל ערד	
4.40	תוקצב		
10.98		תכנון ופיקוח לכל הפרויקטים	תכנון ופיקוח

¹ מעגל המאפשר לאוטובוס להסתובב.

מקור הנתונים: מנהל תשתיות, משרד התחבורה.

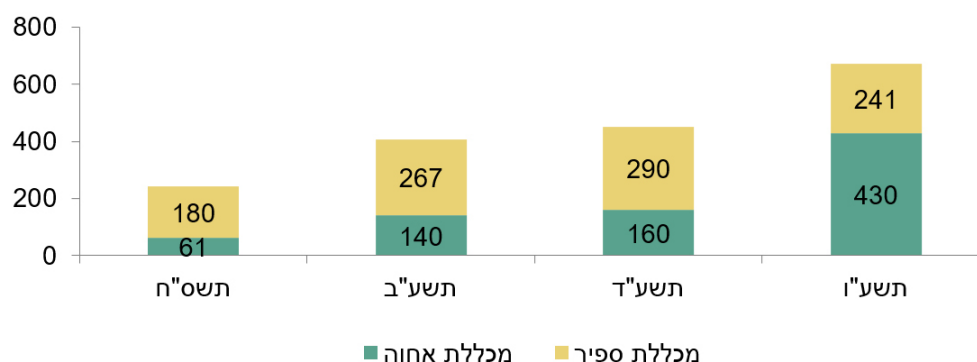
תחבורה ציבורית

בחלק מיישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום עדיין אין תשתיות שיאפשרו כניסת תחבורה ציבורית לתוך היישוב ולכן האוטובוס עוצר על הכביש הראשי מחוץ ליישוב. ביישובים אלה, הוסטו חלק מתקציבי ההחלטה שנועדו לתחבורה ציבורית לעיבוי הקווים הבין-עירוניים המשרתים אותם. ברהט ובחורה פועלים קווי תחבורה ציבורית עירוניים פנימיים. קווים פנימיים מתוכננים לפעול גם בערערה בנגב ובכסיפה בשנים 2017-2018.

בטרם החלטת הממשלה (ינואר 2012) התקיימו מדי שבוע 1,226 נסיעות בין-עירוניות של אוטובוסים שנכנסו ליישובים הבדואיים בנגב ו-2,284 נסיעות פנימיות בעיר רהט; נכון לינואר 2017, התקיימו מדי שבוע 2,377 נסיעות בין-עירוניות ו-3,135 נסיעות פנימיות ברהט. היינו, עלייה של 1,151 נסיעות בין-עירוניות (93.8%) ושל 851 נסיעות פנימיות ברהט (37.3%). נוסף לכך מאז יישום החלטת הממשלה הופעל קו פנימי חדש בחורה, שבו מבוצעות 138 נסיעות פנימיות מדי שבוע. מכאן שסך הנסיעות העירוניות השבועיות עמד בינואר 2017 על 3,273 – עלייה של 989 נסיעות עירוניות לעומת ינואר 2011 (43.3%).²⁴

כאמור, אחת ממטרות התחבורה הציבורית היא לשפר את נגישות האוכלוסייה למקומות השכלה. בתרשים 8 ניתן לראות את העלייה במספר הסטודנטים שלמדו במכללות ספיר ואחורה בשנים תשס"ח עד תשע"ו. מספר הסטודנטים בשתי המכללות יחד עלה בין השנים תשע"ב-תשע"ו מכ-410 לכ-670 סטודנטים בהתאמה, עלייה של כ-65%. במהלך השנים הללו, מספר הסטודנטים שלמדו במכללת אחורה שולש, ומספר הסטודנטים שלמדו במכללת ספיר ירד ב-10%. הגידול המקביל בהיקף התחבורה הציבורית ובמספר הסטודנטים ראוי לציון, יש להדגיש עם זאת שאיננו מצביע בהכרח על קשר סיבתי בין הדברים.

תרשים 8: מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחורה בין תשס"ח לתשע"ו, לפי מכללה

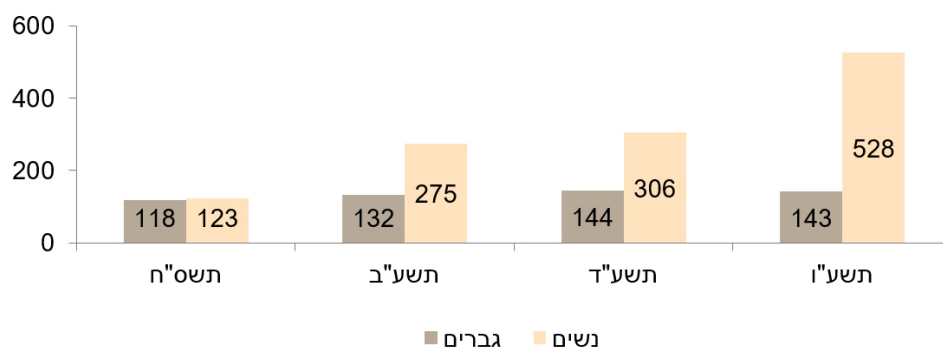


מקור הנתונים: המועצה להשכלה גבוהה

בתרשים 9 ניתן לראות כי העלייה המשמעותית ביותר התרחשה בקרב הסטודנטיות. ממועד קבלת ההחלטה (תשע"ב) עלה מספר הסטודנטיות ב-92%, בעוד מספר הסטודנטים עלה ב-8%.

²⁴ הנתונים התקבלו מחברת עדליא. את תדירות הנסיעות הבין-עירוניות והעירוניות ריכז מכון ברוקדייל בקובץ מיוחד. נסיעה פנימית לכל כיוון נספרה בתור נסיעה אחת. זאת בניגוד לדוח הראשון, שם נספרה נסיעה פנימית בשני הכיוונים בתור נסיעה אחת.

תרשים 9: מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחוה בין תשס"ח לתשע"ו, לפי מגדר



מקור הנתונים: המועצה להשכלה גבוהה

7.5 הישגים ואתגרים

7.5.1 הישגים

- **גידול בהיקף הנסיעות הבין-עירוניות:** מאז קבלת החלטת הממשלה ועד היום, חל גידול ניכר בכמות הנסיעות הבין-עירוניות ליישובים הבדואיים, מ-1,226 נסיעות שבועיות בינואר 2012 ל-2,377 נסיעות שבועיות בינואר 2017. לפי דיווחי משרד התחבורה, חלה עלייה בכמות הנוסעים בקווים הקיימים וגבר הביקוש לקווים נוספים.
- **גידול בהיקף הנסיעות העירוניות:** במהלך חמש השנים של יישום התוכנית, התווספו קווי תחבורה פנימיים ברהט ומספר הנסיעות עלה מ-2,284 נסיעות שבועיות בשנת 2012 ל-3,135 נסיעות שבועיות בשנת 2017. נוסף לכך, הופעל קו חדש בחורה המבצע 138 נסיעות שבועיות.
- **נגישות למקומות תעסוקה:** הרחבת קווי התחבורה הציבורית הבין-עירוניים סייעה לתושבי היישובים הבדואיים להגיע למקומות תעסוקה בערים הדרומיות ובאזורי התעשייה. נוסף לכך, לפי המרואיינים, התחבורה הציבורית העירונית ברהט עודדה יציאה של נשים לעבודות ברחבי העיר.
- **נגישות להשכלה גבוהה:** חלק מקווי התחבורה שעובו או נוספו מאז קבלת ההחלטה מגיעים למוסדות השכלה גבוהה, ביניהם: אוניברסיטת בן גוריון, מכללת ספיר, מכללת אחוה, מכללת קיי והמכללה הטכנולוגית באר שבע. בשנים שמאז קבלת ההחלטה, עלה מספר הסטודנטים הכולל במכללות ספיר ואחוה ב-65%. מספר הסטודנטיות עלה ב-92%. יש להדגיש עם זאת שהמתאם בין הגידול בתחבורה הציבורית לעלייה במספר הסטודנטים איננו מצביע בהכרח על קשר סיבתי בין הדברים.
- **פיתוח עורקי תחבורה ראשיים:** ממועד קבלת ההחלטה ועד היום, פותחו עורקי תחבורה ראשיים ביישובים; הוסדרו, נסללו והושלמו כבישים המובילים ליישובים עצמם, למסגרות החינוך בהם ועוד.
- **הסרת חסמי תשתית למעבר תחבורה ציבורית וביצוע תשתיות תח"צ:** מאז קבלת ההחלטה, הוקמו תחנות, הוסדרו מפרצים, הוצבו סככות ובמקומות הנדרשים נעשו התאמות של פסי ההאטה למעבר תחבורה ציבורית.

7.5.2 אתגרים

- **תביעות בעלות על הקרקע:** יש פרויקטים תחבורתיים שאינם יוצאים לפועל, או אחרים המתעכבים או מצריכים שינוי בתכנון, בשל מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות.
- **חוסר מוכנות של תשתיות ביישובים:** משרד התחבורה מפעיל קו אוטובוס רק במסלול שבו התשתיות מאפשרות עבירות. יש קושי בהשלמת תשתיות מסיבות אחדות: סוגיות של תביעות בעלות, חוסר מודעות של חלק מן המועצות לחשיבות התשתיות, חוסר הסכמה של תושבים בנוגע למיקום התחנות ומאבקים פנימיים בין התושבים. בשל היעדר התשתיות אין תחבורה ציבורית בחלק מיישובי המועצות נווה מדבר ואל קסום. הדבר מצמצם את נגישותם של מקומות תעסוקה ומוסדות לימוד לתושבי יישובים אלו. כמו כן עדיין יש מחסור בתשתיות כגון מבנה מנוחה לנהגים עם סיום הקו וחניוני אוטובוסים.
- **אלימות ופגיעה ברכוש:** יש שכיחות גבוהה של מקרי זריקת אבנים על אוטובוסים, של איומים על נהגים ואלימות של נוסעים כלפיהם ושל גניבת ציוד ופגיעה ברכוש בתחנות ובתוך האוטובוסים.
- **קווי תעסוקה בביקוש נמוך:** מזה כשנה פועלים חמישה קווי תחבורה ציבורית היוצאים מרהט ומגיעים לאזורי תעשייה בקרית גת, לאופקים ועוד. הקווים מותאמים לשעות התעסוקה, אך אינם מתמלאים (ייתכן משום שטרם נכנסו לתודעה).

8. מסגרות לילדים

8.1 פירוט דבר ההחלטה

החלטה 3708 קובעת כי במסגרת פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, משרד התמ"ת יקצה תקציב להגדלת היקף הילדים והמסגרות הנהנים מסבסוד שכר הלימוד וההפעלה במעונות יום, במשפחתונים ובצהרונים ביישובים בדואיים בנגב. התקציב שהוקצה לנושא עמד על 24 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2016, מועד סיום תוכנית החומש, נוצלו 100% מסך התקציב.

לפי החלטת הממשלה מה-31.7.2016 עברה האחריות למסגרות לילדים ועימה האחריות ליישום החלטת הממשלה בתחום למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

8.2 תיאור התחום

בישראל ישנם כמה הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך,²⁵ המתחלקים לשני סוגים עיקריים: הסדרים שוקיים (תמורת תשלום) והסדרים חוץ-שוקיים (מסגרות בלתי פורמליות, ללא תשלום). להלן פירוט המסגרות שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפקח עליהן ומשתתף במימון:

²⁵ מתוך: הולר, ר'; גל, ג'. 2010. "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה משווה". בתוך: **בטחון סוציאלי**, 87: 37-63. מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

מעונות יום – מיועדים לתינוקות ולפעוטות (עד גיל 3) של אימהות עובדות ולילדים בסיכון, ופועלים בין השעות 07:00-16:00/17:00.

מעונות רב-תכליתיים – מספקים שירותים תומכים וטיפוליים לילדים הזקוקים לכך באמצעות עובדת סוציאלית ועובדי טיפול נוספים. מיועדים לילדים בני 3-6, ופועלים בין השעות 07:00-19:00.

משפחתונים – מיועדים לתינוקות ולפעוטות (עד גיל שנתיים ותשעה חודשים) של אימהות עובדות ולילדים בסיכון. המשפחתונים מפקחים גם על ידי הרשות המקומית.

צהרונים – מופעלים על ידי עובדים של משרד החינוך, המקבלים ממנו את משכורתם. מיועדים לילדים בגנים ובבתי ספר, ופועלים החל מתום הפעילות במסגרות החינוך ועד שעות אחר הצהריים.

כאמור, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על מעונות יום, על משפחתונים ועל צהרונים ומשתתף במימנם:

- הפיקוח נעשה על ידי מפקחות מחוזיות האחראיות על ביצוע ביקורים במסגרות השונות ועל ליווי צוות המטפלות והסייעות במסגרת. בכל רשות מקומית יש רכזת משפחתונים יישובית האחראית גם היא על ביצוע ביקורים במשפחתונים ביישוב, על מתן ליווי אישי ואינטנסיבי למטפלות ועל ביצוע הדרכות וקורסים למטפלות.

- סבסוד התשלום ניתן ישירות למסגרת הטיפול, על בסיס רישום הילד שבעבורו ניתן הסבסוד. הסבסוד ניתן לילדי אימהות עובדות ואבות יחידנים ולילדים בסיכון המוכרים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים. גובה הסבסוד מחושב על פי קריטריונים הנוגעים למאפייני הילד ומשפחתו. נוסף לכך, ניתנים מענקים למסגרות מוכרות, ללא קשר למאפייני הילדים הרשומים והוריהם, לשם הקמת מסגרות חדשות או שיפור איכותן של מסגרות קיימות.

יש לציין שההחלטה 3708 מתייחסת ל"ילדי עבודה", אשר המסגרת שבה הם משולבים תומכת בתעסוקת האימהות שלהם.

8.3 המצב לפני ההחלטה

לאורך השנים, הורים בדואים השתמשו בעיקר במסגרות בלתי פורמליות לצורך טיפול בילדיהם הקטנים. עם עליית שיעור הנשים הבדואיות היוצאות ללימודים ולעבודה, ובמקביל, הקמה של מסגרות לילדים ביישובים הבדואיים וסבסודן, חלה עלייה בשיעור הילדים המשולבים במסגרות פורמליות.

המסגרות העיקריות ששולבו בהן ילדים בדואים בשנים שקדמו להחלטה הן משפחתונים. מרבית הילדים ששולבו במשפחתונים היו ילדים בסיכון ("ילדי רווחה"), אשר הופנו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות השונות. באשר למעונות היום, עד לשנת 2012 היו קיימים ארבעה מעונות יום בלבד.

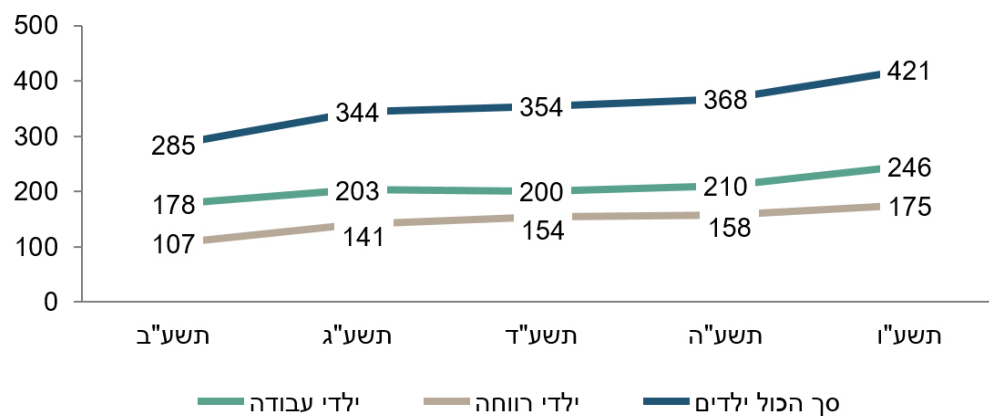
8.4 המצב אחרי ההחלטה

מעונות יום

לאחר מועד ההחלטה, נוספו שני מעונות יום, כך שבשנת הלימודים תשע"ז פעלו שישה מעונות יום בחמישה יישובים בדואיים, מתוכם שני מעונות רב-תכליתיים: הראשון ברהט, פעל בתור מעון לפני ההחלטה והורחב למעון רב-תכליתי בשנת 2015; השני בתל שבע, הוקם לאחר ההחלטה. נכון למועד כתיבת דוח זה, ישנם שבעה מעונות הנמצאים בשלבי אישור ועתידיים להיפתח לאחר קבלת סמל מעון.²⁶

תרשים 10 מציג את הנתונים על מספר הילדים הלומדים במעונות היום לאורך השנים.

תרשים 10: מספר הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במעונות יום לפי שנת לימודים



מקור הנתונים: האגף למעונות יום ומשפחתונים, מחוז דרום.

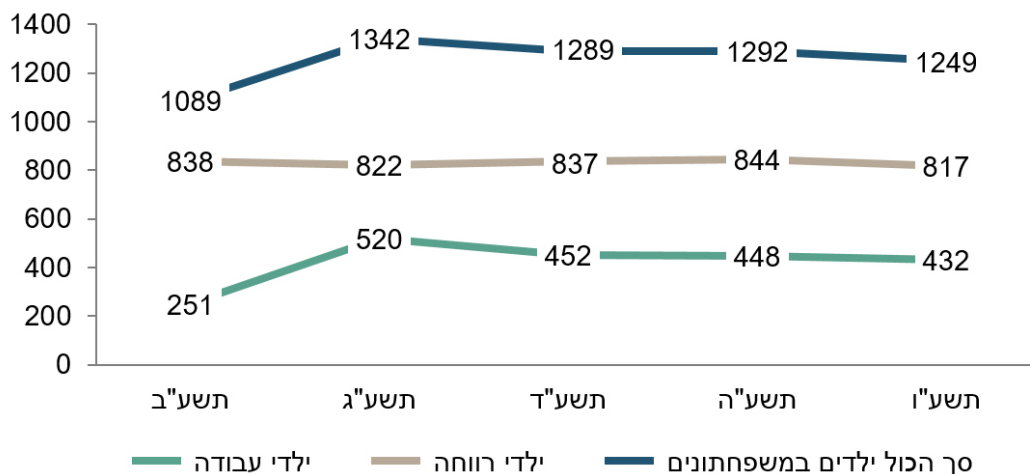
מן התרשים עולה כי במהלך שנות יישום ההחלטה יש מגמת עלייה במספר הכולל של הילדים הלומדים במעונות יום המוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מ-285 ילדים בשנת הלימודים תשע"ב ל-421 ילדים בשנת הלימודים תשע"ז. מרבית הילדים המשולבים במעונות היום הם ילדים להורים עובדים, כאשר ישנה ירידה קלה בשיעורם מ-62% בשנת הלימודים תשע"ב ל-58% בשנת הלימודים תשע"ז.

²⁶ סמל מעון ניתן על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לגוף המפעיל מעון יום שעומד בקריטריונים שונים, ביניהם תנאי בטיחות, תפוסה, תקן כוח אדם והשכלת כוח האדם, אשר מבטיחים רמת טיפול נאותה.

משפחתונים

תרשים 11 מציג את הנתונים על מספר הילדים הלומדים במשפחתונים לאורך השנים.

תרשים 11: מספר הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לפי שנות לימודים



מקור הנתונים: האגף למעונות יום ומשפחתונים, מחוז דרום.

ניתן לראות כי בשנים שלאחר קבלת ההחלטה, חל גידול במספר הילדים הכולל. רוב הילדים המשולבים במשפחתונים הם "ילדי רווחה", המופנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים, כאשר שיעורם עמד על 77% בשנת תשע"ב וירד ל-65% בשנת תשע"ו.

צהרונים

במגזר הבדואי אין צהרונים, מפני שמסגרות החינוך מגיל שלוש פועלות בו עד השעה ארבע אחר הצהריים, במתכונת של יום לימודים ארוך.

8.5 הישגים ואתגרים

8.5.1 הישגים

- עלייה במספר הילדים במסגרות היום:** בשנת תשע"ו שולבו במסגרות המפוקחות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 1,670 ילדים, עלייה של 21.5% לעומת המצב לפני ההחלטה (תשע"ב). נוסף לכך, לעומת המצב לפני ההחלטה, חלה עלייה של 58% במספר "ילדי העבודה", להם כוונה ההחלטה, לעומת עלייה נמוכה יחסית של 5% במספר "ילדי הרווחה". בשנת תשע"ו, 59% מן הילדים היו "ילדי רווחה" ו-41% היו "ילדי עבודה".

8.5.2 אתגרים

- **מחסור במסגרות לילדים:** לדברי המרואיינים, יש מחסור במשפחתונים ברהט ובאל קסום (ברהט נבנים בעת כתיבת דוח זה שלושה מעונות). קבוצת הגיל 0-3 במגזר הבדואי בנגב כוללת 32,500 תינוקות ופעוטות, כ-9,000 מהם מתגוררים ביישובים לא מוכרים.²⁷
- **שכר מטפלות נמוך:** שכרן החודשי של המטפלות נמוך לעומת שכרן של מטפלות במשפחתונים מחוץ ליישובים הבדואיים, והוא עומד על 3000-4000 ש"ח. לדברי המרואיינים, הדבר נובע מכך שההורים אינם משלמים את השתתפותם כנדרש.
- **קושי בגיוס רכזות משפחתונים:** יש קושי בגיוס רכזות יישוביות. הקושי נובע בעיקר מדרישות ההשכלה של התפקיד.
- **קשיי נגישות:** המפקחת על המשפחתונים מתקשה לעיתים בפקוח, בשל קשיי נגישות פיזית לכפרים הבדואיים.
- **חוסר דיווח:** יש תופעה של חוסר דיווח לרשויות על בעיות או על תאונות שמתרחשות במסגרות היום.
- **הפרדה הנובעת משבטיות:** חברי משפחות יריבות נמנעים מלהשתמש במסגרות יום הממוקמות באזור שיש בו דומיננטיות של המשפחה היריבה, או כאשר העובדות מן המשפחה היריבה מועסקות במסגרות אלה.

²⁷ נתוני 2015. עיבוד של מכון ברוקדייל לנתונים מן השנתון הסטטיסטי ומקובץ היישובים של הלמ"ס.

תחום החינוך

מבוא

מספר נושאים מעסיקים את מערכת החינוך בנוגע לחברה הבדואית בשלבי החינוך השונים, החל מן השלב הטרום בית ספרי ועד לחינוך העל-תיכוני האקדמי והלא אקדמי.²⁸

א'. שיעורי השתתפות נמוכים יחסית של ילדים בגיל הרך במערכת החינוך

מערכת החינוך מקנה לילדים מיומנויות שפתיות, קוגניטיביות וחברתיות כבר בשלב הטרום בית ספרי. במגזר הבדואי שיעורי ההשתתפות במערכת החינוך בגילים 3-5 נמוכים יחסית, על אף שמדובר בחינוך חינם. בגיל שלוש לומדים בגנים של משרד החינוך במחוז דרום כ-68% מילדי השנתון הבדואים, זאת לעומת 92% מילדי השנתון שאינם בדואים; בגיל ארבע השיעורים הם 77% לעומת 96%, בהתאמה; ובגיל חמש – 79% לעומת 94%. שיעורי הילדים הלומדים בגנים נמוכים במיוחד במועצות האזוריות הבדואיות.

ב'. הנשירה ממערכת החינוך בשלב הבית ספרי

הנשירה הרבה של תלמידים בדואים ממערכת החינוך היא אולי אחת הבעיות החמורות ביותר שמערכת החינוך מתמודדת עימן, מאחר שיש לה השלכות שליליות על כל מסלול חייו של הנער בהווה ובעתיד. בשנת תשע"ו עמד שיעור הנשירה של הבדואים בשנתון גיל 17 בנגב על 23.5% לעומת 10% בקרב ערביי ישראל בני אותו גיל ו-7.4% בכלל האוכלוסייה.²⁹ אם בשנים שעברו עיקר הנשירה התרחשה במעבר מכיתה ט' ל-י', כיום היא מתרחשת במעבר מכיתה ח' ל-ט'. שיעור הנשירה בקרב הבנים גבוה במידה ניכרת משיעור זה בקרב הבנות.

ג'. רמת ההישגים הלימודיים הנמוכה

נושא נוסף שמערכת החינוך מתמודדת עימו הוא רמת ההישגים הנמוכה יחסית של התלמידים בחברה הבדואית והפערים בינם לבין עמיתיהם במגזר הערבי והיהודי.

שיעורי הזכאות לתעודת בגרות

שיעורי הזכאות לתעודת בגרות במגזר הבדואי נופלים מן השיעורים המקבילים במגזר הערבי ובכלל האוכלוסייה: 33.4% מן השנתון של בני ה-17 הבדואים בשנת תשע"ו לעומת 50% מן המקבילים להם במגזר הערבי ו-68.5% בכלל האוכלוסייה.

²⁸ בהמשך שער החינוך ובשער התוצאות מובאים נתונים מפורטים, בציון המקורות, בנושאים הללו.

²⁹ ערביי ישראל, המגזר הערבי=ללא בדואים בנגב ודרוזים; כלל האוכלוסייה=ללא חרדים ובדואים בנגב.

שיעורי הזכאות לתעודת בגרות המהווה סף כניסה לאוניברסיטה³⁰ עומדים על 22.2% מבני השנתון של בני ה-17 הבדואים לעומת 40.1% מעמיתיהם הערבים ו-58.8% בכלל האוכלוסייה. שיעורי הזכאות בקרב הבנות עולים בהרבה על שיעורי הזכאות בקרב הבנים.

בחינות בגרות במתמטיקה ובאנגלית ברמה של 5 יחידות לימוד

מדד נוסף לאיכות תעודת הבגרות שנכנס לשימוש לאחרונה הוא עמידה בהצלחה בבחינות הבגרות במתמטיקה ובאנגלית ברמה של 5 יחידות לימוד (יח"ל). בשנת תשע"ו רק 1.5% מן הבנים ו-5.3% מן הבנות בכיתה י"ב במגזר הבדואי, סה"כ 142 תלמידים מתוך 4,184 תלמידי י"ב, ניגשו לבחינת הבגרות במתמטיקה ברמה של 5 יח"ל לעומת 4.2% מן הבנים ו-12.4% מן הבנות בכלל האוכלוסייה. לבחינת הבגרות באנגלית ברמה זו ניגשו 3.3% מן הבנים ו-10.4% מן הבנות במגזר הבדואי, סה"כ 289 תלמידים, לעומת 37.5% מן הבנים ו-41.7% מן הבנות בכלל האוכלוסייה.

מבחני המיצ"ב

גם כאשר יורדים שלב במערכת החינוך – לחטיבת הביניים ובית הספר היסודי – מצביעות תוצאות **מבחני המיצ"ב על פערים גדולים מאוד (יותר מ-30 נקודות) בין ההישגים של תלמידים מן המגזר הבדואי לבין ההישגים של תלמידים ערביים אחרים** ושל תלמידים יהודים.³¹ נתוני התוצאות של מבחני המיצ"ב לאורך זמן מראים כי הפערים אינם מצטמצמים.

ד'. מיומנויות שפתיות בסיסיות בערבית

ההישגים הנמוכים במקצועות לימוד מרכזיים נגרמים, בין השאר, בשל **חוסר במיומנויות קריאה וכתובה, באוצר מילים וביכולת ביטוי בעל-פה בשפת האם – הערבית**. גם ההישגים הנמוכים במתמטיקה נובעים בחלקם מקשיי שפה – אי הבנת הניסוח של השאלות המתמטיות.

ה'. שליטה בעברית

בעיה החותכת את כל הגילים היא שליטה בלתי מספקת בעברית. לבעיה זאת השלכות על הלימודים ברמות השונות – עמידה בבחינות הבגרות (לשון עברית היא מקצוע חובה בבחינות הבגרות ברמה של 2 יח"ל) ולימודים במוסדות להשכלה גבוהה – וגם על אפשרויות ההשתלבות בתעסוקה. למרות זאת, נושא חיזוק השליטה בעברית לא נכלל בתור סעיף בהחלטה 3708. הוא מיושם החל משנת תשע"ו במסגרת תוכניתו של שר החינוך "עברית על הרצף" המוחלת על תלמידים מגני חובה ועד לכיתה י"ב.

³⁰ לכניסה ללימודים באוניברסיטה נדרשת בגרות הכוללת ציון עובר באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד ויותר.

³¹ מבחני המיצ"ב הם מבחני הישגים שנועדו לבחון באיזו מידה עומדים תלמידי בית הספר היסודי ותלמידי חטיבת הביניים ברמת הדרישות המצופה על פי תוכנית הלימודים. המבחנים בשפת האם (עברית/ערבית), במתמטיקה ובאנגלית מועברים בכיתות ה' ו-ח' ובמקצוע מדע וטכנולוגיה בכיתות ח' בלבד.

ו'. החינוך המדעי הטכנולוגי

החינוך המדעי טכנולוגי בתיכון (כיתות י'-י"ב) כולל מגוון מסלולים ומגמות המיועדים לתלמידים עם טווח רחב של צרכים ויכולות. בין המסלולים האפשריים כולל החינוך המדעי טכנולוגי לימודי מקצוע ולימודים לקבלת תעודת הנדסאי/טכנאי. נעשה מאמץ לספק התנסות בעבודה בתחום המקצוע במהלך הלימודים ובמקביל להניח תשתית (תעודת בגרות) אשר תאפשר לתלמידים להמשיך ולהתפתח בתחום הלימודים והמקצוע.

ז'. מאפייני המורים

משרד החינוך מעסיק כ-6,000 מורים בדואים בנגב. אם נמדוד את איכות המורים על פי משתנים אובייקטיביים – השכלה וותק בהוראה, המסקנה המתבקשת היא שבממוצע כישורי המורים בבתי הספר הבדואיים נמוכים יותר. 25% ממורי בתי הספר היסודיים במגזר הבדואי בשנת תשע"ו היו חסרי השכלה אקדמית, שיעור גבוה פי 3.5 מן השיעור המקביל בקרב כלל המורים בבתי הספר היסודיים בארץ. בחינוך התיכוני, 15% מן המורים במגזר הבדואי היו חסרי תואר אקדמי, כפול מן השיעור בקרב כלל המורים בבתי הספר התיכוניים. ל-23% מן המורים בבתי הספר התיכוניים במגזר הבדואי יש תואר שני ושלישי, כמחצית מן השיעור בקרב כלל המורים בבתי הספר התיכוניים.

ל-35% מן המורים בבתי הספר הבדואיים בדרום בשנת תשע"ו היה וותק בהוראה של עד ארבע שנים, שיעור כפול מן השיעור בבתי הספר באוכלוסייה הכללית. שיעור גבוה של מורים עם ניסיון מועט בהוראה עלול לפגוע ברמתה ולהביא לכך שמשרות כדוגמת רכזי שכבה ורכזי מקצוע מאוישות על ידי מורים עם פחות ניסיון.

שיעור ניכר מן המורים אינם גרים בדרום והגיעו בעיקר מן המחוזות צפון וחיפה. אמנם שיעור זה פוחת בהדרגה אך בשנת תשע"ה הוא עדיין עמד על 37%. לתופעה זו שתי השפעות עיקריות: (א) ההבדלים בשפה הערבית, בין הניב הדרומי והצפוני, והבדלי תרבות מקשים על התלמידים להבין את המורים שאינם בני החברה הבדואית בנגב; (ב) לדברי המרואיינים, המרחק מן המשפחה וממקום המגורים גורם לעיתים לכך שמורים אלה לא מתמידים בעבודתם בנגב ולאחר כמה שנים, עם צבירת ניסיון וותק, הם עוזבים לבתי ספר הקרובים יותר למקום מגוריהם.

ח'. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות

בצד האתגר של שיפור ההישגים הלימודיים הנמוכים עוסק משרד החינוך גם באתגר של טיפוח וקידום תלמידים מצטיינים בבתי הספר היסודיים במגזר הבדואי, בדומה ליישובים אחרים ברחבי הארץ. המטרה היא לפתח אצל תלמידים מחוננים ומצטיינים חשיבה יצירתית וביקורתית, פתרון בעיות וכישורי למידה.

ט'. חינוך בלתי פורמלי

מחקרים שנערכו בחו"ל ובישראל הראו כי פעילויות פנאי קשורות להישגים לימודיים טובים יותר של התלמיד וגם לרווחתו הפסיכולוגית. מעורבות בני נוער בפעילויות פנאי גם מונעת תופעות שליליות

הקשורות לנשירה מן הלימודים כגון שוטטות ברחובות. סקירה של מחקרים ישראליים מלמדת כי בני נוער במגזר הבדואי בנגב דיווחו על שיעורים נמוכים ביותר של השתתפות בפעילויות פנאי מכל סוג.

י'. חינוך לקריירה

בהמשך למאמץ להגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות, נודעת חשיבות גם להדריך את התלמידים בבחירת מקצועות הלימוד שבהם ירצו להיבחן ברמה מוגברת בבחינות הבגרות, וזאת בהתחשב בשאיפותיהם באשר להמשך לימודים ולרכישת מקצוע. בחברה הבדואית יש להורים השפעה רבה על ילדיהם בבחירת הכיוון ולכן חשוב גם להדריך את ההורים בתהליך קבלת ההחלטות בנושא זה.

י"א. לימודים במוסדות להשכלה גבוהה

הגם שנושא זה אינו כלול בתחומי הטיפול של משרד החינוך, קיימת הבנה שהמאמץ להעלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות איננו סוף פסוק, אלא מכוון לפתוח בפני בוגרי החינוך העל-יסודי הבדואים את השערים להשכלה על-תיכונית אקדמית ולא אקדמית במסלול שיגדיל את סיכוייהם לניעות כלכלית-חברתית. בשנת תשע"ו עמד מספר הסטודנטים לתואר ראשון³² על 2,034. בקבוצת הגיל 20-29 רק 7% למדו במוסד להשכלה גבוהה, לעומת 17% בכלל האוכלוסייה. הגברת שילוב הבדואים במוסדות להשכלה גבוהה לא נכללה בהחלטה 3708 אך הוכנסה להחלטת ההמשך 2397.

י"ב. השלמת השכלה למבוגרים

השלמת ההשכלה משפרת את יכולת ההורים לסייע לילד בביצוע מטלות לימודיות ומשפרת את משאבי התעסוקה של הלומדים. השלמת השכלה מרמת טרום יסודי ועד להשלמת תעודת בגרות מופיעה בתור סעיף בהחלטה 3708 לשם שילוב הנשים הבדואיות בעבודה.

החלטה 3708 מתייחסת לשישה תחומי חינוך הנוגעים לחלק מן הנושאים אשר הוזכרו לעיל:

1. הפחתת הנשירה, שיפור הישגים לימודיים, צמצום פערים והשלמת בגרויות
2. שדרוג מערכת החינוך המדעי-טכנולוגי והקמת חטיבה על-תיכונית ללימודים טכנולוגיים
3. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות
4. חינוך לקריירה
5. השלמת השכלה
6. חינוך בלתי פורמלי

בפרקים הבאים נדון ביתר פירוט בנושאים המעסיקים את מערכת החינוך וכלולים בהחלטת הממשלה 3708, ונציג את הפעילויות והתוכניות שבאמצעותן מבקש משרד החינוך להתמודד עם האתגרים הללו ואשר קיבלו מימון באמצעות תקציב ההחלטה. כל פרק בחלק זה יעסוק באחד מששת תחומי ההחלטה.

³² לא כולל סטודנטים הלומדים באוניברסיטה הפתוחה.

1. הפחתת הנשירה, צמצום פערי לימוד והעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות

ההחלטה קובעת כי משרד החינוך יפעיל תוכניות ייעודיות לשיפור הישגים לימודיים, לצמצום פערים, להרחבת ההתמדה בלימודים ולהשלמת בגרויות.

סך תקציב ההחלטה בסעיף זה לשנים 2012-2016 עמד על 40.37 מיליון ש"ח, מתוכו תקציב תוספתי של 27.87 מלש"ח. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 100% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.³³

1.1 הפחתת הנשירה והגברת ההתמדה בלימודים

תיאור התחום

א'. היקף הנשירה

מדדים והגדרות

בניתוח הנתונים על שיעורי נשירה ממערכת החינוך אנו משתמשים בשני מדדים:

1. שיעור הנשירה בקרב השנתון של בני 17: המדד מבטא את הנשירה המצטברת לאורך השנים עד גיל 17, ומקובל להשתמש בו לבדיקת שינויים לאורך זמן בשיעורי הנשירה בקרב שנתונים של בני 17. המדד מחושב לפי מספר בני ה-17 שאינם לומדים מתוך כלל אוכלוסיית בני ה-17.

2. שיעור הנשירה לפי קוהורט: הקוהורט הוא סך התלמידים שהתחילו את לימודיהם בכיתה ובשנה מסוימת, למשל, תלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנת תש"ע. שיעור הנשירה מחושב לכל שנה לאורך זמן בעבור קוהורט מסוים ומאפשר מעקב וזיהוי של נקודות זמן שבהן חל גידול ניכר בהיקף הנשירה באותו קוהורט.

שיעורי הנשירה המוצגים בפרק זה מתייחסים לנשירה גלויה של תלמידים, כלומר, עזיבת תלמידים שהיו רשומים ללימודים במסגרת חינוך מוכרת ואינם רשומים בה עוד. לא נעסוק בתופעה של נשירה סמויה, אשר מתייחסת לתלמידים הרשומים ללימודים מבחינה פורמלית אך השתתפותם בלימודים אינה סדירה והם עלולים להגיע למצב של ניתוק או עזיבה של מסגרת החינוך לגמרי.

שיעורי הנשירה שמשרד החינוך מחשב כוללים בדרך כלל את הנושרים ממסגרות לימוד שבפיקוח המשרד, גם אם עברו למסגרת לימודים מוכרת אחרת, למשל, בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לעומת זאת, ההגדרה שבה נעשה שימוש בדוח זה כוללת את מי שנשרו מלימודים ואינם

³³ הפעילות במשרד החינוך נערכת על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

נמצאים בשום מסגרת לימודים מוכרת. בהתאם לכך, הנתונים המוצגים בפרק זה מבוססים על ניתוח משולב של נתוני קובץ התלמידים של משרד החינוך ונתוני קובץ התלמידים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

יש לציין כי יש קושי לזהות את היקף הנשירה ואת מאפייני הנושרים משום שלעיתים בתי הספר אינם רושמים היעדרות של תלמיד במשך תקופה ארוכה והוא אינו מדווח בתור נושר.

שיעור הנשירה בקרב השנתון של בני 17:

- בשנים תשס"ט-תשע"ב חלה עלייה בשיעורי הנשירה בקרב התלמידים הבדואים מ-34% ל-39%. בשנים שלאחר מכן התהפכה המגמה וחלה ירידה ניכרת עד לרמה של 23.5% בשנת תשע"ו.
- שיעור הנשירה בקרב הבנים הבדואים עולה בהרבה על השיעורים המקבילים בקרב תלמידי החינוך הערבי וכלל האוכלוסייה – 25.3% לעומת 11.5% ו-12.6%, בהתאמה, בשנת תשע"ו (ראה תרשים 12).
- שיעורי הנשירה בקרב הבנות הבדואיות בשנתון בני 17 נמוכים משיעורי נשירת הבנים, אך גבוהים מן השיעורים המקבילים בקרב הבנות במגזר הערבי ובקרב הבנות בכלל האוכלוסייה – 21.2% לעומת 7.3% ו-3.6% בהתאמה, בשנת תשע"ו (ראה תרשים 12, בשער השלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על).

שיעור הנשירה לפי קוהורט:

- מעקב אחרי שלושה קוהורטים של תלמידים בדואים שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א והגיעו לכיתה י"ב בשנים תשע"ב, תשע"ד ותשע"ו, בהתאמה, במוסדות החינוך של משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יחד מגלה כי חל שינוי בשלב שבו מתרחשת עיקר הנשירה. בקרב הבנים והבנות כאחד חלה ירידה בנשירה במעבר מכיתה ט' ל-י' – אצל הבנים מ-8% ל-5% ואצל הבנות מ-12% ל-7%, ואילו שיעור הנשירה בין כיתה ח' ל-ט' עלה בקרב הבנים מ-3% ל-7% ואצל הבנות מ-4% ל-7% (ראה תרשים 13).
- לדברי המרואיינים, עיתוי הנשירה קשור במידה מסוימת למעבר מבית הספר היסודי לעל-יסודי כאשר הוא מחייב נסיעה מחוץ ליישוב המגורים. מסיבה זו יש נטייה בחלק מן היישובים להשאיר את כיתה ט' במסגרת בית הספר היסודי. סיבה זו רלוונטית יותר בנוגע לבנות ומתבטאת בשיעור נשירה גבוה יחסית (7%) הן במעבר מכיתה ח' ל-ט' והן במעבר מכיתה ט' ל-י'.
- יש הבדל בדפוס הנשירה בין בנים ובנות: בנים ממשיכים לנשור גם במעברים מכיתה י' ל-י"א ומכיתה י"א ל-י"ב בשיעור של 5% בכל שנה, ואילו הבנות שהגיעו לכיתה י' כמעט שאינן נושרות (1%-2%) אלא מסיימות את בית הספר התיכון. לדברי המרואיינים, חלק מן הבנים מעדיפים לצאת לעבודה בסיום כיתה י', והוצאת רישיון נהיגה בגיל זה פותחת בפניהם אפשרויות תעסוקה מגוונות. הבנות שהגיעו לכיתה י' הן אלה שהתגברו על החסמים המסורתיים בנוגע ללימודי בנות ולכן יכולות לסיים לימודים על-יסודיים.

ב'. הסיבות לנשירה

בעלי התפקידים שרואיינו בנושא ציינו את הסיבות שלהלן:

1. כישלון בלימודים – המרואיינים ציינו כי אחת הסיבות המרכזיות לכישלון בלימודים הן היעדרויות מרובות של התלמידים מבית הספר. להיעדרויות אלה כמה סיבות אפשריות: (א) תשתיות לקויות (חוסר בכבישים, בוך בחורף) המקשות על הגעת תלמידים מוסעים מן המועצות האזוריות; (ב) מלבד החסמים האובייקטיביים, השתרש נוהג בקרב התלמידים של "כאשר יורד גשם אין לימודים"; (ג) הזנחת ילדים במשפחות פוליגמיות; (ד) השבתות תדירות של הלימודים על ידי ועדי ההורים ו/או הרשויות המקומיות – דרך לביטוי מחאה; (ה) מעשי רצח וחשש מנקמה. היות שתלמידי המועצות האזוריות לומדים יחד עם התלמידים מיישובי הקבע, היעדרותם פוגעת בהתקדמות הלימודית של הכיתה כולה.
2. מצב כלכלי – מצד אחד יש עוני וקשיי מחיה בסיסית של המשפחה; מצד שני יש הזדמנויות תעסוקה הפתוחות לילדים, תלמידי בית ספר יסודי בכלל זה, באמצעות קבלנים משפחתיים. שילוב של שני התנאים הללו מדרבן את התלמידים המתקשים בלימודים לעזוב את בית הספר ולצאת לעבודה.
3. מחסור במסגרות – חסרות מסגרות חלופיות לתלמידים חלשים.
4. סיכוי נמוך לבגרות או לרכישת מקצוע – יש נטייה של ההורים שלא להשאיר את ילדיהם בבית הספר אם אין להם אופק של תעודת בגרות או רכישת מקצוע, והם מעדיפים לשלוח אותם לעבוד.
5. מאפייני תרבות – הורים מתנגדים ללימודי בנותיהם מחוץ ליישוב המגורים ובמסגרות שלומדים בהן בנים ובנות יחד.
6. היעדר אכיפה – המרואיינים ציינו קושי במניעת הנשירה הנובע מן העובדה שהרשויות המקומיות אינן אוכפות בדרך כלל ביקור סדיר ואינן מגישות תביעות נגד הורים שילדיהם אינם מבקרים בבית הספר (במגזר היהודי מגישים תביעות עד גיל 15).

ג'. המערך המוסדי לטיפול בנשירה

האגף המופקד על נושא הנשירה הוא אגף ילדים ונוער בסיכון. המערך המוסדי לטיפול בנשירה במגזר הבדואי בנגב בשנת תשע"ז כולל 16 קציני ביקור סדיר (קב"סים), חמישה מהם בפזורה. כל הקב"סים הם בדואים ויש ביניהם נשים. במהלך כל השנים יש קושי בגיוס קב"סים משום שהדרישות בהגשת מועמדות לתפקיד קב"ס זהות לדרישות התפקיד של מורה: תואר אקדמי, תעודת הוראה וניסיון בהוראה. בתנאים אלו מעדיפים מועמדים מתאימים לפנות למשרת הוראה שבה עובדים פחות שעות ומשתכרים יותר. במאמץ לאייש את כל התקנים של קב"סים נעשות הקלות בתנאי המכרז למשרה.

ד'. פעילויות ותוכניות למניעת הנשירה

שלוש תוכניות מופעלות למניעת הנשירה: "רכזי התמדה", "נחשון" ו"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" (בעבר "הזנק לתעשייה"). שלושתן תוכניות חדשות שלא פעלו במגזר הבדואי לפני החלטת הממשלה 3708.

רכזי התמדה

תיאור התוכנית

מאחר שידוע שיש תת-דיווח של תלמידים נושרים, הוחל בשנת הלימודים תשע"ו בפיילוט שבמסגרתו מונו רכזי התמדה מתוך צוות המורים הבכירים בשישה בתי ספר תיכוניים שש-שנתיים גדולים, שלושה ברהט ושלושה בחורה. רכזים אלה נכנסו לכל כיתה פעם בשלושה ימים, בדקו את נוכחות התלמידים וביררו את סיבות ההיעדרות בעזרת המורים והתלמידים הנוכחים.

תוצאות התוכנית

את התוצאות אפשר לחשב באמצעות השוואה לנתוני השנה הקודמת רק בנוגע לשלושה בתי ספר, שניים בחורה ואחד ברהט, זאת כיוון ששלושת האחרים הם בתי ספר חדשים. התוצאות מעורבות: בשני בתי הספר בחורה חלה עלייה בשיעור הממשיכים ללמוד – מ-42% ל-48% ומ-58% ל-67%. לעומת זאת, ברהט חלה ירידה בשיעור הממשיכים מ-70% ל-58%.

מאז הפיילוט לא מונו רכזי התמדה בבתי ספר נוספים. אם רוצים להגיע למסקנות בנוגע ליעילות התוכנית יש ליישם אותה בעוד בתי ספר, ולבדוק את התוצאות בטווח ארוך יותר.

"נחשון"

תיאור התוכנית

תוכנית "נחשון" החלה לפעול באשדוד לפני 10 שנים במטרה לצמצם את הנשירה במעבר מכיתה ח' ל-ט' ומכיתה ט' ל-י'. גרסה מותאמת שלה לחברה הבדואית החלה לפעול בשנת תשע"ג. ליווי התלמידים נמשך שנתיים, במהלך הלימודים בכיתות ח' ו-ט'.

לתוכנית שלושה רכיבים: צמצום פערי לימוד, טיפול בבעיות רגשיות והעצמה חברתית.

1. צמצום פערי לימוד: מתוך שכבת כיתות ח' נבחרים 30 ילדים על בסיס שלושה קריטריונים: כישלון מצטבר בלימודים, בעיות של ביקור סדיר בבית הספר ובעיות התנהגות. הילדים מוצאים מכיתות האם בשעות הבוקר כדי ללמוד שלושה מקצועות ורבליים – קריאה, כתיבה והבנת טקסטים – בהיקף של 4-5 שעות שבועיות למקצוע, ובסך הכול 12-15 שעות שבועיות, בהנחיית מתרגל שהוא סטודנט. כמו כן מתקיימים בשעות אחר הצהריים לימודים אינטנסיביים של מתמטיקה ואנגלית בהיקף של 12-14 שעות שבועיות במשך 4-6 שבועות. בסיום מרתון הלימודים חוזרים התלמידים לכיתות האם ונבחנים עם שאר התלמידים. במסגרת תוכנית "נחשון" מתקיימים גם אבחונים פסיכו-דידקטיים.
2. טיפול בבעיות רגשיות: טיפול רגשי בידי פסיכולוג דובר ערבית אשר עובד עם התלמידים על בעיות המטרידות אותם. הפסיכולוג עובד גם עם ההורים.
3. העצמה חברתית: התוכנית כוללת ארוחות, טיולים ופעילויות נוספות שבאמצעותן יכולים התלמידים לחזק את ביטחונם העצמי ואת תחושת השייכות שלהם לכיתה.

מאז הקמת התוכנית, חל גידול עקיב בהיקפה: מספר בתי הספר המפעילים אותה עלה מ-4 בשנת תשע"ג ל-16 בשנת תשע"ו ול-20 בשנת תשע"ז, ומספר התלמידים המשתתפים עלה מ-120 ל-478 בשנת תשע"ו ול-600 בשנת תשע"ז.

תוצאות התוכנית

ממחוז הדרום של משרד החינוך התקבלו נתוני תוצאות על פי כמה מדדים:

1. התמדה בלימודים:

לוח 12 מציג נתוני מעקב של ארבעה מחזורים שהתחילו את השתתפותם בתוכנית בכיתה ח' או ט' בשנים תשע"ג-תשע"ו. להלן נתייחס רק לשני המחזורים הראשונים היות שהם מאפשרים את המעקב עד לכיתה י"ב. מבין 90 משתתפי המחזור הראשון, שהצטרפו לתוכנית בשנת תשע"ג בהיותם בכיתה ח', 84% מן התלמידים התמידו בלימודים ולמדו בבית הספר בכיתה י"ב בשנת תשע"ז, 13% נשרו במהלך התקופה ו-3% עברו לבתי ספר אחרים של משרד החינוך אך אין מידע אם התמידו או לא.

מחזור תשע"ד התחיל את התוכנית בכיתה ט' עם 84 תלמידים ובכיתה י"ב בשנת תשע"ז התמידו בתוכנית 77% מן המתחילים. 6% נשרו מן הלימודים ו-17% מן המתחילים עברו לבתי ספר אחרים של משרד החינוך אך אין מידע אם התמידו או לא.

לוח 12: מעקב התמדה בלימודים של ארבעה מחזורים של משתתפי תוכנית נחשון

מחזור תשע"ג		מחזור תשע"ד		מחזור תשע"ה		מחזור תשע"ו	
%	N	%	N	%	N	%	N
100	330	100	322	--	--	100	90
96	318	95	305	100	84	100	90
--	--	81	261	85	71	97	87
--	--	--	--	79	66	92	83
--	--	--	--	77	65	83	75
2	5	10	32	17	14	3	3
2	7	9	29	6	5	13	12

2. התנהגות, ביקור סדיר והישגים לימודיים (לוח 13):

התנהגות: הערכת ההתנהגות של משתתפי התוכנית נמדדה על פני סולם בן 5 דרגות שבו 1 מציין התנהגות מצוינת ו-5 מציין התנהגות גרועה. בסוף התוכנית נראה שיפור בהתנהגות המשתתפים – ציון ממוצע 1.2 לעומת 2.5 בתחילת התוכנית אצל תלמידים הנמצאים שנה ראשונה בתוכנית, וציון ממוצע 1.4 לעומת 2.4 אצל עמיתיהם הנמצאים שנה שנייה בתוכנית.

ביקור סדיר: ממוצע ימי ההיעדרות מן הלימודים בקרב משתתפי התוכנית ירד מ-7.8 ל-2.7 בקבוצה הראשונה ומ-6.8 ל-3.8 בקבוצה השנייה.

הישגים לימודיים:

הניתוח נעשה בנפרד בעבור תלמידים הנמצאים שנה ראשונה בתוכנית ($N=267$) ותלמידים הנמצאים בה שנה שנייה ($N=120$). היות שמספר התלמידים בקבוצות נחשון משתנה, חושב ציון ממוצע לתלמיד בתחילת התוכנית ובסופה. הציונים בלוח הם ציונים ממוצעים של כל אחת משתי קבוצות נחשון.

ערכנו שתי השוואות:

א. השוואה בין הציון ההתחלתי לבין הציון הסופי של תלמידי נחשון כדי לבדוק האם חל שיפור. הציון הסופי מבוסס על מבחן מסכם נפרד לתלמידי נחשון.

ב. השוואה בין הציון הממוצע של תלמידי נחשון במבחן מסכם לכלל תלמידי השכבה לבין הציון הממוצע באותו מבחן של תלמידי השכבה, כדי לבדוק האם תלמידי נחשון מגיעים לרמה של כיתת האם בסוף השנה.

מספר הציונים השליליים: המספר הממוצע של ציונים שליליים של תלמידי נחשון פחת ב-4.6 בקבוצה הנמצאת שנה ראשונה בתוכנית וב-3.8 בקבוצה הנמצאת בתוכנית שנה שנייה.

ציונים בארבעה מקצועות ליבה: הציונים של תלמידי נחשון בערבית, עברית, מתמטיקה ואנגלית השתפרו מאוד בשתי הקבוצות לעומת מצבם ההתחלתי בתחילת התוכנית (שיפור של 44-46 נקודות במקצוע בשנה הראשונה ושיפור של 32-42 בשנה השנייה). במבחן המסכם בסוף השנה הגיעו תלמידי נחשון לציון ממוצע דומה ואפילו מעט גבוה יותר לעומת הציון של כלל תלמידי השכבה באותו מבחן.

לוח 13: סיכום נתונים לימודיים והתנהגותיים של בוגרי תוכנית נחשון תשע"ו

מספר תלמידים	N	שנה ראשונה בתוכנית	שנה שנייה בתוכנית
התנהגות	בתחילת התוכנית	2.5	2.4
	בסוף התוכנית	1.2	1.7
ביקור סדיר	בתחילת התוכנית	7.8	6.8
	בסוף התוכנית	2.7	3.8
סך ציונים שליליים ממוצע	בתחילת התוכנית	6.0	5.9
	בסוף התוכנית	1.4	2.1
ערבית	ציון התחלתי בתוכנית	36	47
	ציון סופי בתוכנית	84	79
	שיפור במהלך התוכנית	48	32
	ממוצע מבחן שכבתי-נחשון	77	65
	ממוצע מבחן שכבתי-בית ספרי	67	56
	הפרש בין שני ממוצעי המבחנים	10	8
עברית	ציון התחלתי בתוכנית	38	39
	ציון סופי בתוכנית	84	80
	שיפור במהלך התוכנית	46	41
	ממוצע מבחן שכבתי-נחשון	77	61
	ממוצע מבחן שכבתי-בית ספרי	68	55
	הפרש בין שני ממוצעי המבחנים	9	6
מתמטיקה	ציון התחלתי בתוכנית	38	42
	ציון סופי בתוכנית	84	81
	שיפור במהלך התוכנית	46	39
	ממוצע מבחן שכבתי-נחשון	74	63
	ממוצע מבחן שכבתי-בית ספרי	66	56
	הפרש בין שני ממוצעי המבחנים	8	7
אנגלית	ציון התחלתי בתוכנית	39	38
	ציון סופי בתוכנית	83	80
	שיפור במהלך התוכנית	44	42
	ממוצע מבחן שכבתי-נחשון	76	60
	ממוצע מבחן שכבתי-בית ספרי	64	52
	הפרש בין שני ממוצעי המבחנים	12	8

"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" (לשעבר "הזנק לתעשייה")

שילוב תלמידים בתעשייה הוא מסלול טכנולוגי שהתחיל לפעול במגזר הבדואי בשנת תשע"ג. המסלול פותח בעבור תלמידים בכיתה י' שהישגיהם הלימודיים נמוכים, חלקם על סף נשירה מבית הספר וחלקם כבר מנותקים. התוכנית משלבת לימודים עיוניים בבית הספר, לימודים מעשיים במכללה והתנסות בעבודה בתעשייה (לפירוט התוכנית ראה פרק 2 להלן, מערך החינוך המדעי טכנולוגי, תיאור התחום – סעיף ב').

1.2 שיפור ההישגים הלימודיים וצמצום הפערים

תיאור התחום

בישראל מקובל להשתמש בציונים במבחני המיצ"ב (ראשי תיבות של "מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית") בתור מדד הבוחן את ההישגים הלימודיים של כלל תלמידי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים. למבחני המיצ"ב שני חלקים: (א) מבחני הישגים שמשקפים את התוצרים הקוגניטיביים של הלמידה; (ב) סקרי אקלים בית-ספריים וסביבה פדגוגית. בפרק זה אנו מתייחסים רק למבחני ההישגים. מבחני ההישגים נועדו לבחון באיזו מידה תלמידי בתי הספר היסודיים ותלמידי חיטבות הביניים עומדים ברמת הדרישות המצופה מהם על פי תוכנית הלימודים. המבחנים בשפת האם (עברית/ערבית), במתמטיקה ובאנגלית מועברים בכיתות ה' ו-ח'. במקצוע "מדע וטכנולוגיה" נערך מבחן בכיתות ח' בלבד. (להסבר המפורט על אופן חישוב ציוני המיצ"ב ראה סעיף הישגי מבחני המיצ"ב בשער השלישי).

הנתונים של מבחני המיצ"ב לאורך זמן מצביעים על המגמות שלהלן:

- הישגי התלמידים הבדואים נמוכים ברוב המקצועות מהישגי שאר התלמידים, למעט הישגי בנות כיתה ה' במתמטיקה ובאנגלית.
- בכיתה ח' רוב הפערים בין המגזר הבדואי בדרום לשאר התלמידים גדולים יותר מאשר בכיתה ה', הן בקרב הבנים והן בקרב הבנות.
- הישגי הבנות הבדואיות גבוהים מהישגי הבנים בכל המקצועות, והפער בין המינים גדל אף הוא עם הגיל. (לצפייה בנתונים מפורטים של ציוני המיצ"ב ראה תרשימים 14, 15, 16 בשער השלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על וכן לוחות ב1 – ב6 בנספח ב').

תוכניות

א'. תגבור שעות לימוד במקצועות הליבה

המצב לפני ההחלטה ואחריה

האמצעי המרכזי לשיפור ההישגים הלימודיים שהופעל עוד בטרם מועד ההחלטה 3708 הוא תגבור שעות הלימוד במקצועות הליבה.

מספר הקבוצות בחינוך הקדם יסודי ובכיתות א'-ט' שקיבלו שעות תגבור במקצועות הליבה במסגרת שעות גלובליות בשנת תשע"ו ירד לעומת שנת תשע"ב, לפני מועד ההחלטה, אבל עלה לעומת השנה הקודמת – תשע"ה. בכיתות י"א-י"ב, במקצועות הבגרות חלה עלייה בשנת תשע"ה שנשמרה גם בשנת תשע"ו (לוח 14).

לוח 14: מספר בתי הספר והקבוצות שקיבלו תגבור במסגרת שעות גלובליות בשנים תשע"ב, תשע"ה ותשע"ו*

תשע"ו		תשע"ה		תשע"ב		
קבוצות	בתי"ס	קבוצות	בתי"ס	קבוצות	בתי"ס	
63	17	17	5	199	54	קדם יסודי (גן חובה)
335	40	294	77	609	55	מקצועות ליבה בכיתות א'-ט'
14	2	30	5	39	14	כיתות י"א-י"ב
397	33	396	30	380	24	מקצועות בגרות בכיתות י"א-י"ב

* היקף הקבוצות בכיתות י"א-י"ב נדון בסעיף 1.3, העוסק בהעלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות.
 ** עד שנת תשע"ה כלל התגבור גם את כיתות י', אולם משנת תשע"ו, לפי הוראת השר, כיתות י' לא ייבחנו, ולכן הן הוצאו מן התוכנית.

יש לציין שכיתות ב', ג' ו-ז' לא קיבלו שעות תגבור בשנת תשע"ו. הירידה בתגבור לכיתות אלו בין תשע"ב לתשע"ה שנמשכה גם בתשע"ו מוסברת, לפחות חלקית, בעובדה שמאז כניסת תוכנית "אופק חדש" נוצרה אפשרות של תגבור לימודי אינטנסיבי למספר תלמידים קטן (2-3), למשל לפני בחינה, באמצעות השעות הפרטניות הכלולות ב"אופק חדש" ולכן קטן הצורך בתגבור אחר.

תוספת השעות בתשע"ו ניתנה במגוון מקצועות:

בכיתות ד', ה', ו' היו 103 קבוצות תגבור בערבית, 102 במתמטיקה, 84 קבוצות באנגלית, 40 במדעים ו-6 קבוצות של אוריינות.

גני החובה קיבלו בשנים תשע"ג-תשע"ד מאות ואולי אלפי שעות תגבור שהוקדשו בעיקר לאוריינות וחשבון. בשנת תשע"ה הופסק חלק מפעילות התגבור בגנים בגלל בעיות בהפעלה, ובמקומן נרכשו ערכות למידה לילדים בנושאים מתחום המתמטיקה והמדעים. המפקחות על הגנים בשיתוף אגף החינוך לגיל הרך יצרו את הערכות, בעלות של 1,000 ש"ח כל אחת, בהתאם לתוכנית הלימודים של הגנים. בשנת תשע"ו קיבלו את הערכות 260 גנים.

ב'. תגבור לימודי עברית

משנת תשע"ו תוגברה הוראת העברית במסגרת תוכניתו של שר החינוך "עברית על הרצף" המוחלת על תלמידים מגני חובה עד לכיתה י"ב. פיילוט של "טעימות בעברית" הופעל ב-63 קבוצות ב-17 גני ילדים ובמסגרתו לומדים הילדים בדרך חווייתית נושאים כגון ימי השבוע וצבעים. בשנת הלימודים תשע"ז הורחבה התוכנית "טעימות בעברית" והיא מקיפה את כל גני החובה לבני 5 במגזר הבדואי – 266 גנים שבהם לומדים למעלה מ-8,000 ילדים.

בכיתות ה' הופעלה בתשע"ו תוכנית "עברית בסאלס" ב-26 כיתות ב-7 בתי ספר.

בכיתות י"א-י"ב קיבלה הוראת העברית צביון שימושי והתוכנית נקראה "עברית לתעסוקה". היא הופעלה ב-13 כיתות ב-12 בתי ספר.

ג'. תוכנית "נקרא יחד בערבית"

מטרת התוכנית

הילד דובר הערבית צריך להתמודד עם קושי ייחודי: מעבר מן השפה הערבית המדוברת לשפה הערבית הספרותית הנלמדת בבית הספר (תופעת הדיגלוסיה). יתרה מזו, גם הערבית המדוברת בניב הבדואי שהוא שומע בבית שונה מן הערבית המדוברת שהוא נחשף לה בבית הספר מצד המורים, מכיוון שחלקם מגיעים מצפון הארץ. מכאן שתלמיד כיתה א' נדרש לרכוש מיומנויות חדשות בתחום הדיבור, הקריאה והכתיבה בשפת האם שלו.

מטרות התוכנית "נקרא יחד בערבית" הן:

1. פיתוח אוצר המילים בערבית ספרותית
2. רכישת מיומנויות קריאה וכתיבה בערבית ספרותית
3. פיתוח מוטיבציה לקריאה בערבית
4. שיפור יכולת הביטוי בעל-פה³⁴

מודל התוכנית והתאמת השיטה לאוכלוסיית היעד

התוכנית "נקרא יחד בערבית", שהיא פיתוח והתאמה של תוכנית שפעלה במגזר היהודי, מיועדת למנוע היווצרות פערים לימודיים כבר בכיתות א'-ב'. בכל כיתה נבחרים עשרה תלמידים מתקשים (כשליש מן הכיתה), והם מתחלקים לזוגות. כל זוג עובד מול מחשב על מיומנויות טרום-קריאה, אוצר מילים, טקסטים, תרגול הקריאה והבנת הנקרא במשך שיעורים בשבוע. סטודנטיות בדואיות במכללה להוראה או בוגרות המכללה חונכות את התלמידים המתקשים. חומרי הלמידה של התוכנית מובנים ומדורגים: מצגות באמצעות הקסן נייד (דיסק-און-קי) לכל תלמיד, דפי הערכה לכל תלמיד (שהמחנכת והחונכת ממלאות) וחוברת הדרכה להפעלת התוכנית.

תחילת הפעילות בתוכנית היא בחודש ינואר, כאשר המורה כבר מסוגלת לאתר את התלמידים המתקשים אך עדיין לא נוצר פער גדול מדי ביניהם לבין שאר התלמידים. הלימודים מתקיימים בתוך שעות הלימודים הרגילות, במסגרת שעות פיצול, שעות פרטניות והסדרים דומים.

המצב לפני החלטה ואחריה

התוכנית החלה לפעול כפיילוט בכל כיתות א' בשגב שלום, 15 במספר, בארבעה בתי ספר, בשנת תשע"ב, כלומר, טרם מועד החלטת הממשלה. בתשע"ו השתתפו בתוכנית 910 תלמידים ב-91 כיתות א'-ב' ב-17 בתי ספר בשלושת היישובים: שגב שלום, כסייפה וערערה בנגב.

בשנת הלימודים תשע"ז הורחבה התוכנית לכל כיתות א' במגזר הבדואי, סך הכול 85 בתי ספר עם 278 כיתות א' ובהן 2,780 תלמידים. מתחילתה ועד היום השתתפו/משתתפים בתוכנית "נקרא יחד בערבית"

³⁴ מקור: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית, ידיעון 27, אייר תשע"ג, מאי 2013.

4,880 תלמידים מן המגזר הבדואי בדרום.

לוח 15: התפתחות היקף התוכנית "נקרא יחד בערבית" במגזר הבדואי בנגב בשנים תשע"ב-תשע"ז

		שגב שלום		כסייפה		ערערה בנגב		נווה מדבר, אל קסום, לקייה, תל שבע, חורה ורהט	
שנים	תלמידים	בתי"ס	כיתות	בתי"ס	כיתות	בתי"ס	כיתות	בתי"ס	כיתות
		א'	ב'	א'	ב'	א'	ב'	א'	ב'
תשע"ב	150	4	15	-	-	1	1	68	215
תשע"ג	290	4	12	15	1	1	1		
תשע"ד	270	4	12	11	2	-	-		
תשע"ה	480	4	12	12	7	22	2		
תשע"ו	910	4	15	11	7	25	19	21	-
תשע"ז	2,780	4	15	-	7	25	-	23	-
סך הכול	4,880								

מקור הנתונים: המכון לחקר הטיפוח באוניברסיטה העברית.

במהלך שנות הפיילוט הוכנסו שינויים במודל אשר מקלים על הפעלתו ועל מיסודו.

- הוספת קריינות והוראות עבודה: בעת עבודת התלמיד מול המחשב הוא שומע הסברים ומקבל הוראות ביצוע מקריינית. ההקראה מאפשרת לתלמידים המתקשים להקשיב לטקסטים שנקראים נכון, וכך לעקוב אחרי ההקראה וללמוד את ההתאמה של הפונמה (הצליל) לגרפמה (הצורה הכתובה).
- הודות לשינוי הטכנולוגי הנ"ל, די בצוות של שתי מורות העובדות עם התלמידים בשתי קבוצות, חמישה תלמידים בכל קבוצה. כל קבוצה מקבלת שיעורים שבועיים.
- בכל בתי הספר המשתתפים בתוכנית, מופעלת התוכנית על ידי מורי בית הספר בלבד, ללא העסקה של כוחות הוראה חיצוניים, גם לא חונכות, מה שמבטיח את התמדתה.

1.3 העלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות

תיאור התחום

ניתוח נתוני הזכאות לתעודת בגרות בקרב בני 17 במגזר הבדואי מראה כי (לוח 16):³⁵

- שיעורי הזכאות לבגרות כללית במגזר הבדואי נופלים מן השיעורים המקבילים במגזר הערבי (ללא בדואים ודרוזים): 33.4% מן השנתון של בני 17 בשנת תשע"ו לעומת 50.0% מן השנתון במגזר הערבי ו-68.5% מן השנתון בכלל האוכלוסייה.

³⁵ עיבוד מיוחד של נתוני הלמ"ס ונתוני משרד החינוך בעבור המחקר.

- שיעור הזכאות בקרב הבנות הבדואיות גבוה במידה ניכרת מן השיעור בקרב הבנים – 45.7% לעומת 21.8%. פער דומה נמצא גם במגזר הערבי.
- שיעורי הזכאות לתעודת בגרות המהווה סף כניסה לאוניברסיטה (תעודת בגרות אוניברסיטאית) בקרב בני 17 במגזר הבדואי עומדים על 22.2% מתוך השנתון לעומת 40.1% מן השנתון במגזר הערבי ו-58.8% מן השנתון בכלל האוכלוסייה.
- שיעור הזכאות הנמוך לתעודת בגרות מקרב כל השנתון קשור כמובן לשיעור הנשירה המצטבר הגבוה (25% בשנת תשע"ו). לכן חישובנו את שיעור הזכאות גם מקרב תלמידי י"ב. בחישוב זה עולה שיעור הזכאים לתעודת בגרות כללית לכדי 47.2% מכלל התלמידים הבדואים: 33.2% מן הבנים הבדואים ו-60.1% מן הבנות הבדואיות, לעומת 60.3%, 49.6% ו-69.7% מכלל הלומדים, הבנים והבנות במגזר הערבי, בהתאמה.
- בשנים תשס"ז-תשע"ו גדל שיעור הזכאים מתוך כלל השנתון ב-3.1 נקודות אחוז (מ-30.3% ל-33.4%). שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך תלמידי כיתה י"ב גדל בשנים אלו ב-7.4 נקודות אחוז (מ-39.8% ל-47.2%).

לוח 16: זכאות לבגרות: בדואים בנגב, מגזר ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא חרדים ובדואים, תשע"ו (באחוזים)

זכאות לבגרות			בדואים			ערבים			כלל האוכלוסייה		
סך הכול	בנים	בנות	סך הכול	בנים	בנות	סך הכול	בנים	בנות	סך הכול	בנים	בנות
בגרות כללית											
33.4	21.8	45.7	50.0	37.6	63.0	68.5	61.0	76.3	מתוך השנתון		
47.2	33.2	60.1	60.3	49.6	69.7	73.2	67.3	79.0	מתוך תלמידי י"ב		
בגרות אוניברסיטאית											
22.2	13.0	31.9	40.1	29.5	51.2	58.8	51.6	66.2	מתוך השנתון		
31.3	19.8	41.9	48.3	38.8	56.7	62.8	56.9	68.6	מתוך תלמידי י"ב		

תוכניות

תגבור לימודי במקצועות הבגרות לכיתות י"א-י"ב

המצב לפני ההחלטה ואחריה

שעות התגבור ניתנו גם לפני החלטת הממשלה 3708 והן מומנו מתקציבי החלטות קודמות. בשנת תשע"ב קיבלו 380 קבוצות ב-24 בתי ספר במגזר הבדואי תגבור שעות במקצועות הבגרות (ראה לוח 14).

בשנת תשע"ו עמד מספר בתי הספר שנתנו שעות תגבור במקצועות הבגרות לתלמידי י"א-י"ב על 33, גידול של 38% לעומת שנת תשע"ב, אך מספר הקבוצות גדל רק ב-4% ועמד על 397. בקבוצות התגבור נלמדו 24

מקצועות, שהעיקריים בהם היו : מתמטיקה (96 קבוצות), ערבית (58), אנגלית (57), עברית (46), היסטוריה (35) אזרחות (31) וביולוגיה (20).

תוכנית "מקצוע חסם לבגרות"

תיאור התוכנית

את תוכנית "מקצוע חסם לבגרות" מפעילה עמותת "יכולות". התוכנית מיועדת לתלמידים בכיתות י"א-י"ב אשר נכשלו בבחינות הבגרות במקצוע אחד או שניים, או שצפויים להיכשל בהם, לפי חוות הדעת של מוריהם. את מקצוע החסם או את שני מקצועות החסם בוחרים המורים בהנחיית העמותה מתוך רשימת המקצועות המהווים חסמים להצלחת התלמידים. כמו כן נבחרים 20 התלמידים, רובם תלמידי י"ב, שיהיו את קבוצת הלומדים בכל מקצוע. הלימודים הם סמסטריאליים ומתקיימים 3-4 פעמים בשבוע לאחר שעות הלימודים. נוסף על העבודה השוטפת מתקיימים מרתונים הנמשכים יומיים-שלושה, ובהם תלמידים מכמה בתי ספר לומדים יחד לבחינות.

מטרת העמותה, מלבד הצלחת התלמידים בבחינות הבגרות, היא הכשרת מורי בתי הספר בשיטת ההוראה המיוחדת הנהוגה בתוכנית והטמעתה בכל בתי הספר.

המצב לפני ההחלטה ואחריה

תוכנית "חסם" במגזר הבדואי החלה לפעול בשנת תשס"ב בשני בתי ספר, בכסיפה ובתל שבע, והשתתפו בה 48 תלמידי י"א. עם השנים גדל מספר המשתתפים, אך בין השנים תשס"ז ל-תשע"ב הייתה יציבות יחסית במספר בתי הספר המשתתפים בתוכנית – 13-14 – ומספר התלמידים נע בין 390 ל-447 בשנה.

בסך הכול למדו בתוכנית "חסם" בשנים תשע"ג-תשע"ו 2,153 תלמידים. בשנת תשע"ו השתתפו בתוכנית 521 תלמידים ב-51 קבוצות ב-15 בתי ספר. בשנת תשע"ז גדל היקף התוכנית במידה רבה לכדי 28 בתי ספר ו-750 תלמידים (מספר התלמידים אינו סופי).

תוצאות

בחודשים יוני ואוגוסט 2015 פרסמה עמותת "יכולות" שני דוחות המסכמים את שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות בקרב משתתפי תוכנית "חסם". הדוחות הוכנו בחסות אקדמית של בית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב. הנתונים המופיעים בלוח 17 להלן בחלקם לקוחים ובחלקם מעובדים מתוך שני הדוחות הללו והם מצביעים על הצלחת התוכנית.

כפי שניתן לראות בלוח 17, אחוז התלמידים הבדואים שהצליחו בבחינת הבגרות במקצוע שהיווה חסם בעבורם זהה לאחוז המצליחים במישור הארצי בקרב משתתפי התוכנית, יהודים וערבים, ועומד על 94%.

אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך כלל המשתתפים הבדואים (תלמידי י"ב ותלמידי י"א שהשתתפו בתוכנית בשנת תשע"ג וזכו בתעודת בגרות בסוף י"ב בשנת תשע"ד) דומה לאחוז המקביל בקרב כלל משתתפי התוכנית בארץ – 83.7% ו-82.6%, בהתאמה.

בבתי הספר הבדואיים שהשתתפו בתוכנית בשנת תשע"ד הן ריכוז התוכנית, הן ההוראה והן ההנחיה המקצועית בוצעו על ידי מורים מצוות בתי הספר.

תוצאות התוכנית בבתי הספר שהפעילו את התוכנית באופן עצמאי דומות לאלה שנמצאו בבתי הספר שבהם הופעלה התוכנית על ידי מנחים חיצוניים (לא בלוח).

לוח 17: הצלחה במקצוע/ות החסם וזכאות לתעודת בגרות בקרב משתתפי תוכנית "חסם" במגזר הבדואי ובמישור הארצי – שנת תשע"ד

הנתון	המגזר הבדואי	ארצי
סך הכול משתתפים (1)*	621	1,770
סך הכול משתתפים (2)**	602	1,670
מספר בתי הספר	15	48
מספר יישובים	9	31
מספר משתתפים שעברו בהצלחה את בחינת/ות הבגרות במקצוע/ות החסם (1)	584	1,661
אחוז משתתפים שעברו בהצלחה את בחינת/ות הבגרות במקצוע/ות החסם (1)	94.0	93.8
מתוך המתחילים את הקורס		
ציון סופי ממוצע בבחינת בגרות במקצוע החסם	72.2	70.5
סך הכול מספר זכאים לתעודת בגרות (2)	504	1,379
אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך כלל המשתתפים (2)	83.7	82.6

* סך הכול משתתפים (1): משתתפים שלמדו בשני קורסים נספרים פעמיים. לצורך חישוב אחוז המצליחים בבחינת הבגרות במקצוע החסם נעשה שימוש בנתון זה.

** סך הכול משתתפים (2): ללא ספירה כפולה של משתתפים. נתון זה שימש בחישוב אחוז הזכאים לתעודת בגרות מקרב משתתפי התוכנית.

פרויקט איתור תלמידים עם לקויות למידה ואבחונם

איתור תלמידים עם לקויות למידה, אבחונם וקביעת זכאותם להתאמות ברמה 3, אשר מספקת את מרב ההתאמות, עשויים להעניק ליותר תלמידים הזדמנות לעבור את בחינות הבגרות וכך להגדיל את שיעורי הזכאות לבגרות בקרב האוכלוסייה הבדואית.³⁶ הפרויקט מאפשר מתן מלגות לצורך מימון אבחונים

³⁶ משרד החינוך חילק את ההתאמות לשלוש רמות על פי היקף השינויים במתכונת הבחינה:

רמה 1 – התאמות שאינן פוגעות במהות שהבחינה מודדת. את ההתאמות האלה מאשרת המועצה הפדגוגית על סמך אבחון דידקטי. ההתאמות כוללות: הארכת זמן הבחינה, התעלמות משגיאות כתיב, שעתוק הבחינה, הגדלת שאלון הבחינה ודף נוסחאות מורחב.

רמה 2 – התאמות העלולות לפגוע פגיעה חלקית במהות שהבחינה מודדת, והן נוגעות בעיקר לשינויים בתנאי הבחינה אך לא בתוכנה. את ההתאמות האלה מאשרת המועצה הפדגוגית על סמך אבחון דידקטי או אבחון משולב (פסיכו-דידקטי). ההתאמות כוללות: הכתבת המבחן, הקראה או השמעה של שאלון המבחן, ובאנגלית – שימוש במילון אלקטרוני והקלטה של התשובות.

רמה 3 – התאמות המשנות את המהות שהבחינה מודדת ונוגעות לשינויים הן בתנאי הבחינה והן בתוכנה. ההתאמות ברמה זו מחייבות אישור מיוחד של ועדת ההתאמות המחוזית. הן כוללות שאלון מותאם, בחינה בעל-פה והמרה של בחינת הבגרות במתמטיקה במקצוע אחר. התאמות אלו מאושרות על סמך אבחון משולב (פסיכו-דידקטי). החלטת הוועדה מבוססת על שילוב של שני מקורות מידע בעלי משקל שווה: (1) בקשת בית הספר המבוססת על חוות הדעת של המורים, על הישגיו הלימודיים של התלמיד, על מבחנים משווים של התלמיד ועל תפקודו הלימודי; (2) ממצאי דוח האבחון הפסיכו-דידקטי והמלצותיו.

פסיכו-דידקטיים. הצורך במתן המלגות התעורר מכיוון שעריכת אבחונים פסיכו-דידקטיים איננה חלק מן השירותים הרגילים שהשירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) במשרד החינוך מספק, ומשפחות התלמידים הבדואים מתקשות לממן אבחונים פרטיים כאלו.

המצב לפני ההחלטה

התוכנית לאיתור תלמידים עם לקויות למידה ואבחונם הופעלה במגזר הבדואי לראשונה בשנת תש"ע. לשם כך הוקם צוות היגוי אשר בנה מודל עבודה מסודר לאיתור תלמידים אלו ואבחונם. כמו כן נבנה מערך פסיכולוגי שהתבסס על פסיכולוגים שעבדו בשפ"ח במגזר הבדואי ועברו הכשרה מתאימה לאבחון לקויות למידה. גובשו שתי קבוצות של פסיכולוגים בשפ"ח ברהט ובמועצה האזורית אבו-בסמה. הפסיכולוגים פעלו בשני תחומים: (1) הדרכת צוותי בתי הספר באיתור תלמידים עם לקויות למידה, והכוונת צוות המורים להתמודדות היום-יומית עם תלמידים אלו; (2) עריכת האבחונים וכתירת חוות הדעת.

בשנת תש"ע בוצעו 145 אבחונים בכיתות ט'-י' ב-20 בתי ספר על-יסודיים. הומלץ להגיש 96 מן התלמידים לוועדות ההתאמה לצורך התאמת דרכי היבחנות ברמה 3; בפועל הוגשו 75 תלמידים ול-54 מהם אושרה בקשת ההתאמות ברמה 3.

צוות ההיגוי המליץ לשלב פרויקט זה בקביעות בתוכנית העבודה בבתי הספר במגזר הבדואי.

המצב אחרי ההחלטה

לאחר מועד ההחלטה התגבש מבנה ארגוני של הפרויקט הכולל: ועדת היגוי הממונה על קביעת בתי הספר שבהם יתקיים הפרויקט ומספר המלגות לכל בית ספר; קביעת נהלים ומעקב אחר ביצוע הפרויקט; מדריכה המרכזת את עבודת האיתור והמיון בבתי הספר; פסיכולוגים דוברי ערבית העורכים את האבחון הפסיכו-דידקטי; וועדות התאמה המאשרות התאמות ברמה 3 לתלמידים לקויי למידה. כמו כן התגבש תהליך עבודה לאיתור התלמידים ואבחונם.

בעקבות התפתחות הפרויקט חלו כמה שינויים חיוביים: (א) כלי האבחון השתפרו וכיום הם מותאמים יותר למאפייני הבדואים; (ב) גברה מודעות ההורים לנושא לקויות הלמידה; (ג) הגיל שבו נערכים האבחונים ירד בהדרגה – מכיתות י'-י"א לכיתות ט': בשנת תשע"ג נערכו 20 אבחונים בכיתה י"א, 32 בכיתה י' ו-90 בכיתה ט', ואילו בשנת תשע"ה כמעט כל האבחונים (112 מתוך 114) היו בכיתה ט'. הקדמת גיל האבחונים מאפשרת הקדמת ההתאמה של שיטת הלמידה לסוג לקות הלמידה ובדרך זאת למידה יעילה יותר של התלמיד.

במהלך השנים תשע"ב-תשע"ו אובחנו 639 תלמידים. 72% מהם נמצאו זכאים להתאמות ברמה 3 ו-17% להתאמות ברמה 1 או 2.

מספר האבחונים גדל בין השנים תשע"ב ו-תשע"ד אבל לאחר מכן החל לרדת ובשנת תשע"ו עמד על פחות ממחצית האבחונים שנערכו בשנת תשע"ה. הסיבה לירידה הייתה קיטון בתקציב אשר הוקצה לנושא במסגרת תוכנית העבודה של משרד החינוך.

לוח 18: אבחונים במגזר הבדואי בשנים תשע"ב-תשע"ו

שנה	מספר אבחונים פסיכו-דידקטיים	מספר בתי ספר	מספר (ואחוז) התאמות ברמה 3	מספר (ואחוז) התאמות ברמה 2+1	מספר מאובחנים כגבוליים/ בעלי פיגור (ואחוז)	מספר בנים (ואחוז)	מספר בנות (ואחוז)
תשע"ב	145	20	95 (65%)	23 (16%)	27 (19%)	אין נתונים	אין נתונים
תשע"ג	142	26	98 (69%)	29 (20%)	15 (11%)	83 (58%)	59 (42%)
תשע"ד	185 (מהם 35 בתוכנית נחשון)	25	136 (74%)	26 (14%)	23 (12%)	126 (68%)	59 (32%)
תשע"ה	114	28	90 (79%)	24 (21%)	20 (18%)	62 (54%)	52 (46%)
תשע"ו	53	22	43 (81%)	4 (8%)	6 (11%)	32 (60%)	21 (40%)

מקור הנתונים: גב' חנה בן ציון, מנהלת הפרויקט.

פרויקט נבחני משנה

פרויקט נבחני משנה נועד לתת הזדמנות שנייה לתלמידים שסיימו כיתה י"ב, אך בשנה העוקבת, כאשר מתקבלות תוצאות בחינות הבגרות, מתברר שכישלון במקצוע אחד או שניים מונע מהם את הזכאות לתעודת בגרות. תלמידים אלו מוזמנים להשתתף בקורס שיכין אותם לבחינה במקצוע החסם בבגרות החורף. היות שרוב הבדואים אינם מתגייסים לצבא אין מניעה לזמנם ללימודים לאחר סיום הלימודים בכיתה י"ב. הלימודים נערכים בקבוצות קטנות, לעיתים אפילו של תלמיד יחיד. השעות מוקצות בהתאם.

התוכנית החלה בתור פיילוט בשנת תשע"א, כלומר, עוד לפני החלטת הממשלה 3708. בשנת תשע"ו הופעלו במסגרת הפרויקט 201 קבוצות תלמידים ב-29 בתי ספר. זוהי עלייה ניכרת במספר הקבוצות ובתי הספר לעומת שנת תשע"ב, שבה פעלו בתוכנית 108 קבוצות ב-18 בתי ספר. המקצועות שלמדו המשתתפים בשנת תשע"ו הם: מתמטיקה, ערבית, אנגלית, היסטוריה, אזרחות ועברית.

מספר תעודות הבגרות שמניבה התוכנית נע בין 150-170 בשנה. הן מצטרפות לתעודות הבגרות של בית הספר באותה שנה ומעלות את אחוז מקבלי תעודות הבגרות.

1.4 רכישת ספרי קריאה בערבית ובאנגלית

לפני מועד ההחלטה 3708 לא היו ספרי קריאה לילדי הגנים. בשנת הלימודים תשע"ג רכש המחוז ספרי קריאה, רובם בערבית, לילדי הגנים וכיתות א'-ב'. כל גן קיבל 40-50 ספרים להשאלה לילדים. בשנת תשע"ו השתמשו בספרים 258 גני חובה ו-229 גני טרום חובה. רכישת ספרי הקריאה הייתה חד-פעמית, בזכות תקציב שנשאר משנה קודמת.

התוכנית כוללת גם רכישת ספרי קריאה באנגלית בתקציב כולל של 40,000 ש"ח בעבור תלמידי כיתות ג' ומעלה. המורים עוברים הכשרה כיצד לחזק את ידיעת האנגלית בקרב התלמידים ולעודד קריאת אנגלית. התוכנית אמורה הייתה להתחיל לפעול בשנת תשע"ה בתור פיילוט בעשרה בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים בשתי מועצות. היות שהתקציב אושר זמן רב אחרי תחילת שנת הלימודים נרכשו הספרים רק לקראת סוף תשע"ה, והפיילוט בוצע בהצלחה בשנת תשע"ו בארבעה בתי ספר יסודיים, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה בכסייפה ובחמישה בתי ספר בכיתות א'-ח' באל קסום. התוכנית תורחב בתקציב תשע"ז.

1.5 הישגים ואתגרים

הישגים

■ הגדלת היקף ההשתתפות בתוכנית:

"נחשון": במשך חמש השנים תשע"ג-תשע"ז גדל מספר בתי הספר המשתתפים בתוכנית מארבעה לעשרים, ומספר התלמידים המשתתפים עלה מ-120 ל-600. בשכבת כיתה ח' לומדים בנחשון כ-300 תלמידים, מכאן שמספר המשתתפים בתוכנית הוא משמעותי ביחס להיקף תופעת הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.

"נקרא יחד בערבית": ההיקף של הפעלת התוכנית גדל מ-15 כיתות א' בארבעה בתי ספר ביישוב אחד (שגב שלום) בשנת תשע"ב ועד ל-91 כיתות א'-ב' ב-17 בתי ספר בשלושה יישובים (שגב שלום, כסייפה וערערה בנגב) בשנת תשע"ו. בשנת תשע"ז מקיפה התוכנית את כל כיתות א' במגזר הבדואי, סך הכול 85 כיתות ובהן 2,780 תלמידים.

"חסם": התוכנית החלה לפעול בשנת תשס"ב בשני בתי ספר ובהם 48 תלמידי י"א. בשנים שקדמו להחלטה היא פעלה ב-13-14 בתי ספר ומספר התלמידים נע בין 390 ל-475 בשנה. בשנת תשע"ו חל גידול קטן ל-15 בתי ספר עם 51 קבוצות המונות בסך הכול 521 תלמידים. בשנת תשע"ז חל גידול ניכר בהיקף התוכנית והיא פועלת ב-28 בתי ספר ומשתתפים בה 750 תלמידים. בשנים תשע"ג-תשע"ז השתתפו בה בסך הכול 2,903 תלמידים. ביחס למספר התלמידים המסיימים ללא בגרות בשנה ואשר עומד על כ-2,100, השתתפות 750 תלמידים בתוכנית מהווה היקף פעילות משמעותי.

■ שיפור בהישגי התלמידים:

"נחשון":

- התמדה בלימודים: בשני המחזורים הראשונים, שאחריהם ניתן לעקוב עד כיתה י"ב, נמצאו שיעורי התמדה גבוהים בלימודים. מתוך תלמידי כיתות ח' שהצטרפו לתוכנית בשנת תשע"ג, 84% התמידו והגיעו לכיתה י"ב ו-3% נוספים עברו לבית ספר אחר; מתוך המחזור שהתחיל בכיתה ט' בשנת תשע"ד, 77% הגיעו לכיתה י"ב בבית ספרם ו-17% נוספים עברו לבית ספר אחר.
- התנהגות: בסוף התוכנית נראה שיפור ניכר בהתנהגות המשתתפים וגם ממוצע ימי ההיעדרות מן הלימודים פחת בחצי לעומת תחילת התוכנית.

- הישגים לימודיים: שיפור בציונים במבחן מסכם שכבתי במקצועות ערבית, עברית, מתמטיקה ואנגלית, לא רק לעומת המצב ההתחלתי של המשתתפים בתחילת התוכנית אלא אף לעומת הציון הממוצע של השכבה כולה.

”חסם”:

- אחוז התלמידים הבדואים שהצליחו בבחינת הבגרות במקצוע שהיווה חסם בעבורם בשנת תשע”ד זהה לאחוז המצליחים בקרב משתתפי התוכנית, יהודים וערבים, במישור הארצי ועומד על 94%.
- אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך כלל המשתתפים הבדואים בשנה נתונה דומה לאחוז המקביל בקרב כלל משתתפי התוכנית בארץ (83.7% לעומת 82.6%, בהתאמה).

■ התמקצעות הצוות המפעיל את התוכנית:

”חסם”:

- כמעט בכל בתי הספר הבדואיים שהשתתפו בתוכנית בשנת תשע”ד, הן ריכוז התוכנית, הן ההוראה והן ההנחיה המקצועית בוצעו על ידי מורים מצוות בית הספר. זה תומך בהטמעת התוכנית ובהשרדותה.
- התוצאות בבתי הספר שהפעילו את התוכנית באופן עצמאי דומות לאלה שנמצאו בבתי ספר שבהם הופעלה התוכנית על ידי מנחים חיצוניים.

פרויקט איתור תלמידים לקויי למידה ואבחונים:

- התמקצעות הצוות המעורב בתהליך – צוותי בתי הספר הוכשרו בנושא ליקויי למידה: איתור תלמידים, הערכת תפקוד התלמיד, דיווח נכון ועבודה עם הורים; הפסיכולוגים המאבחנים מתמקצעים יותר ויותר באבחון לקויות למידה בעקבות ההשתלמויות שהם עברו ועוברים.
- תפקיד מיוחד – בכל בתי הספר הוקצה תפקיד של רכז בית-ספרי לנושא לקויות למידה כדי לסייע באיתור ילדים עם לקויות למידה ובהגשת החומר לוועדת ההתאמה. לתפקיד זה נודעת חשיבות מאחר שעל בתי הספר מוטלת עבודת הכנה רבה, וקורה שבקשות להתאמות נדחות משום שבית הספר לא הגיש את החומר כנדרש או לא הגישו בכלל.

אתגרים

■ היעדר תיאום בין שתי מערכות תקציב:

- מערכת התקציב של משרד האוצר פועלת לפי שנה קלנדרית (שנה לועזית), בעוד משרד החינוך פועל לפי שנת לימודים (שנה עברית). מאחר שתוכנית אינה יכולה לצאת לדרך ללא אישור התקציב השנתי, תיתכן דחייה במועד הפעלתה והיא עלולה להתחיל לפעול רק באמצע שנת לימודים. נוסף לכך, בהינתן שקבלת ההחלטה על המשך התקצוב של תוכנית מסוימת מביאה בחשבון את תוצאותיה, או מתבססת בין השאר על תוצאותיה, יש בכך קושי אם תוצאות התוכנית נמדדות בסוף שנת ההפעלה (סוף חודש יוני), בעוד ההחלטה על התקציב מתקבלת שישה חודשים קודם.

■ מחסור בהסעות:

○ פעילויות מסוימות, כגון הוספת שעות תגבור, אינן יכולות להיערך במקביל לשעות התקן, אלא צריכות להיערך לאחר שעות הלימודים. הקושי הוא שאחרי שעות הלימודים אין הסעות, ותלמידים שגרים רחוק מתקשים לנצל שעות תגבור אלו. לעיתים נמצאים לכך פתרונות, כגון הסעות הורים, אולם מדובר בעיקר בפתרונות מקומיים ביוזמת מנהלי בתי הספר.

■ קשיים בנושאי כוח אדם:

○ תחלופה בקרב צוות המורים: רבים מן המורים שמגיעים מן הצפון עוזבים וחוזרים לצפון לאחר פרק זמן מסוים. חלק מן המורים העוזבים ממלאים תפקידים מובילים, כגון רכז מקצוע ורכז שכבה, ועזיבתם יוצרת ואקום בהיררכיה הניהולית של בית הספר, מקשה על צבירת ידע וניסיון וגורמת לבזבוז משאבים על גיוס מורים חדשים והכשרתם.

○ קושי בגיוס קב"סים: הדרישות בהגשת מועמדות לתפקיד קב"ס זהות לדרישות התפקיד של מורה: תואר אקדמי, תעודת הוראה וניסיון בהוראה. בתנאים אלו מעדיפים מועמדים מתאימים לפנות למשרת הוראה, שבה עובדים פחות שעות ומשתכרים יותר.

■ הפעלת תוכנית על בסיס מחזור אחד בלבד:

○ בכל שנה מאושרת פתיחה של כיתות בתוכנית "נחשון". אין התחייבות של המשרד כלפי בית ספר שפתח כיתה במסגרת התוכנית בשנה מסוימת שיוכל לפתוח כיתה גם בשנה העוקבת, ובכך יש כדי למנוע לימוד והתמחות של בית הספר במסגרת התוכנית.

2. מערך החינוך המדעי טכנולוגי

החלטת הממשלה

החלטה 3708 קובעת כי משרד החינוך "ירחיב את היקף הפעלתן של תוכניות ללימודים טכנולוגיים ולימודים לתעודת בגרות, יפתח מסלול המשך לכיתות י"ג-י"ד (טכנאים והנדסאים), ישדרג מעבדות טכנולוגיות, וכן יפעל לפתיחת מגמות טכנולוגיות בהלימה לצורכי המשק והכלכלה ולהרחבת פרויקטים ותוכניות לשילוב תלמידים בתעשייה."

סך תקציב ההחלטה בסעיף זה לשנים 2012-2016 עמד על 18.6 מיליון ש"ח, מתוכו תקציב תוספתי של 13.8 מיליון ש"ח. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 100% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.³⁷

³⁷ הפעילות במשרד החינוך נערכת לפי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

תיאור התחום

מנהל המדע והטכנולוגיה במטה משרד החינוך מופקד על החינוך הטכנולוגי בישראל. מלבד לרשויות המקומיות יש בחינוך הטכנולוגי תפקיד משמעותי לרשתות החינוך (למשל אורט, עמל, סכנין, עתיד ואמי"ת) – בניהול שוטף של מוסדות הלימוד, בפיתוח תוכניות לימוד ובפיתוח כוח ההוראה.³⁸

החינוך המדעי טכנולוגי בתיכון (כיתות י"י"ב) כולל לימודים במגוון מסלולים ומגמות: הכשרה מקצועית, לימודים לתעודת הנדסאי/טכנאי ולימודים לתעודת בגרות במדעי ההנדסה. מגוון המסלולים מתייחס הן לצורכי התלמידים בתעסוקה עתידית והן למתן בסיס ללימודים בהמשך כולל רכישת השכלה אקדמית, לפי שאיפותיו ויכולתו של התלמיד.

בשנת תשע"ו עמד מספר הלומדים בחינוך הטכנולוגי שבאחריות משרד החינוך על 143,500, שהם 38% מכלל 378,000 הלומדים בכיתות י"י"ב. במחוז הדרום למדו בחינוך הטכנולוגי 24,500 תלמידים, כ-45% מכלל תלמידי י"י"ב במחוז. 6,700 תלמידים בדואים למדו בחינוך הטכנולוגי בדרום, כ-49% מכלל התלמידים הבדואים בכיתות י"י"ב. שיעור הבנות מכלל הלומדים בחינוך הטכנולוגי במגזר הבדואי עמד על 50.7%. חלק ניכר מן הבנות למדו במגמות תכנון ותכנות של מערכות (34.9% מכלל הלומדות), חינוך לגיל הרך (26.9%), תקשוב (8.8%), מערכות הספק פיקוד ובקרה (7.1%) ומערכות תקשורת (5.9%). חלק ניכר מן הבנים למדו במגמות תכנון ותכנות של מערכות (18.6% מכלל הלומדים), מערכות הספק פיקוד ובקרה (18.2%), תקשוב (15.2%), מערכות מכונאות רכב (13.9%), תחזוקת מערכות מכניות (7.8%) וניהול משאבי אנוש (5.6%).³⁹

נוסף על החינוך המדעי-טכנולוגי שבאחריות משרד החינוך, פועל חינוך מקצועי באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקניית הכשרה מקצועית לבני נוער בכיתות ט"י-י"ב. בשנת תשע"ו למדו בבתי הספר שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כ-11,940 תלמידים, 1,024 מתוכם (8.6%) מן המגזר הבדואי בדרום. מכלל התלמידים הבדואים היו 183 בנות (17.9%).⁴⁰ לימודי המקצוע משולבים בעבודה בשכר, לרכישת מיומנויות מעשיות וניסיון בעבודה. הלימודים מקנים תעודת גמר ותעודה מקצועית. יש באפשרות התלמידים להיבחן בבחינות הבגרות, כפוף להישגיהם.⁴¹

החלטה 3708 מתייחסת למספר תחומי פעילות בחינוך הטכנולוגי המפורטים להלן:

א. מסלול טו"ב (טכנאים ובגרות)

מסלול טו"ב מאפשר ללומדים בו ללמוד לבגרות, ובמקביל, במסגרת 12 שנות לימוד (י"ב) ובלי חיוב בשכר

³⁸ הכתוב בפסקה מתבסס על Mapping Vocational and Education Training Governance in Israel http://brookdale.jdc.org.il/Uploads/PublicationsFiles/Israel_mappin.pdf

³⁹ הנתונים מתבססים על עיבודים מיוחדים אשר נעשו בעבור המחקר.

⁴⁰ הנתונים התקבלו לפי בקשה מן המחלקה לחניכות ונוער במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

⁴¹ מבוסס על דוח ראמ"ה 2016.

לימוד, גם לקבל דיפלומה של טכנאי. עד סוף כיתה י"א משלימים התלמידים לפחות 12 יחידות לימוד לבגרות במקצועות הטכנולוגיים ובמקצועות לימוד עיוניים ועוד 2 יחידות לימוד שעליהן הם נבחנו בבחינה פנימית. 14 היחידות מזכות אותם בתעודת הסמכה טכנולוגית – תנאי ללימודי המשך במסלול טכנאי.⁴² במהלך הלימודים בכיתה י"ב התלמידים משלימים הן את הדרישות ל-21 יחידות לימוד, אשר מקנות להם זכאות לתעודת בגרות, והן את הדרישות לקבלת דיפלומת הטכנאים. בוגרי התוכנית יכולים להמשיך את לימודיהם לתעודת הנדסאי בכיתה י"ג.⁴³

ב. "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" ("הזנק לתעשייה")

התוכנית מיועדת לבני נוער בסיכון בכיתות י"ב, ומטרתה: מניעת נשירתם מבית הספר (כשלעצמה אחד מיעדי ההחלטה, ראה לעיל, תחום חינוך, מבוא, סעיף ב') ומתן אופק תעסוקתי. התוכנית נותנת אפשרות ללימודי המשך לתואר טכנאי/הנדסאי.

התוכנית מתבססת על כמה רכיבים:

לימודים בבית הספר: לימודים לקראת תעודה טכנולוגית, בדומה ללימודים בתוכנית טו"ב (ראה לעיל) ולבגרות מלאה (21 יח"ל).

לימודים במכללה: בכיתות י"א התלמידים יוצאים בכל שבוע למכללה לצורך סדנאות בתחום המקצוע, בליווי מורה מבית הספר.

התנסות בתעשייה: בכיתה י"ב התלמידים מתנסים בעבודה בתעשייה, בהיקף של יום בשבוע, במהלכה הם משתלבים בפעילות המפעל (התלמידים לא מקבלים שכר).

העצמה אישית: ההעצמה נועדה לחזק בתלמידים את הדימוי העצמי החיובי, את המוטיבציה ואת תחושת המסוגלות. היא נעשית באמצעות טיולים, סדנאות מחוץ לכיתה והקניית מיומנויות למידה.

לתוכנית כמה מאפיינים העושים אותה מתאימה במיוחד למגזר הבדואי בדרום:

- התוכנית מיועדת למניעת נשירה, תופעה רווחת יחסית במגזר הבדואי.
- התוכנית נותנת אופק ברור לתלמידים הן בקבלת תעודה טכנולוגית והן בלימודי מקצוע. לדבר חשיבות רבה לגיוס תמיכת ההורים במגזר הבדואי.⁴⁴

⁴² על ההסמכות במסלול הטכנולוגי ראה חוזר מנכ"ל משרד החינוך, התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית - החטיבה העליונה: מבנה הלימודים, ההיבחות ותעודות הסיום בחינוך הטכנולוגי, 7.12.2015. <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2014-4-1-3-1-53.htm>

⁴³ בתיאור פרויקט טו"ב שולב מידע מאתר משרד החינוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Mazkirut_Pedagogit/ArabEdu/TchomeiDhat/HinochTechnology/proyekt+tov.htm

⁴⁴ בתיאור התוכנית שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון שולב מידע מאתר משרד החינוך: http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MadaTech/HinucMadaTech/Ticonim/shiluv_talimidim_itnasut/project_plan.htm

את התוכנית מפעילה "תעשיידע" – עמותה העוסקת בלימודים במכללה ובהתנסות בתעשייה. עמותת "הזנק לעתיד" מלווה את בתי הספר בתחום הפדגוגיה ובתחום ההעצמה.

ג. מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד)

לבוגרי המגמות הטכנולוגיות במשרד החינוך יש אפשרות להמשיך בלימודים לקבלת דיפלומת טכנאי או הנדסאי בכיתות י"ג-י"ד. מועמדים לשירות צבאי יכולים לקבל דחיית שירות מצה"ל.⁴⁵ החלטת הממשלה 3708 כוללת את הקמת המסלול אשר לא פעל בעבר במגזר הבדואי בדרום.

ד. שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות לימוד חדשות

מימון משרד החינוך לשדרוג מגמות קיימות ופתיחה של מגמות לימוד חדשות מגיע באמצעות קול קורא שמפרסם מנהל מדע וטכנולוגיה. התקצוב, השדרוג והפתיחה של מגמות מצוי באחריות בעלי מוסד החינוך, והם גם משתתפים בתקצוב ממקורותיהם.

ה. פיתוח מקצועי של סגל ההוראה

קידום ההוראה מתייחס להשתלמויות, לימי עיון למורים ולהדרכה. ההשתלמויות וימי העיון נערכים בנושא נבחר, לפי תוכנית שנתית. שעות ההדרכה ממוקדות בנושא או בתוכנית מסוימים. במהלך ההדרכה המדריך מבקר בבית הספר ועובד עם המנהלים, המורים, הרכזים והתלמידים.

המצב לפני ההחלטה

לפני מועד ההחלטה לא פעלו במגזר הבדואי בדרום כיתות י"ג-י"ד לטכנאים/הנדסאים וגם לא כיתות "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון". עם זאת פעלו במגזר כיתות טו"ב בשלושה בתי ספר.

המצב אחרי ההחלטה

א. מסלול טו"ב

לאחר מועד ההחלטה נוסף מסלול טו"ב בשישה בתי ספר, כך שבשנת תשע"ז המסלול פעל בתשעה בתי ספר: בנווה מדבר (2), באל קסום (2), בכסייפה (2), בתל שבע (1), בחורה (1) וברהט (1). סך הלומדים בשנת תשע"ז, בכיתות י"ב-י"ג עמד על 565 תלמידים. הלימודים נערכים במגמות חשמל, אלקטרוניקה, תקשוב וסיב"מ-תיב"מ (סרטוט בעזרת מחשב ותכנון ייצור בעזרת מחשב).⁴⁶ משנה"ל תשע"ז, עמותת "תעשיידע" תומכת בתלמידי מסלול טו"ב ומעצימה את שיתופי הפעולה עם התעשייה והמפעלים בהתאם למגמה הנלמדת בבית הספר.

⁴⁵ ניתן ללמוד לקבלת דיפלומת טכנאי או הנדסאי גם במכללות מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) הפועלות בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שלא בהמשך ישיר ללימודי התיכון. יצוין כי יש במה"ט התייחסות מיוחדת לאוכלוסייה הבדואית, במסגרת פרויקט אשב"ל, ראה לעיל בתחום התעסוקה, סעיף 5.

⁴⁶ מקור הנתונים: הצוות הטכנולוגי, מחוז דרום.

בלוח 19 מפורטים נתוני הנשירה (מכיתה י' עד י"ב) וההישגים של תלמידי טו"ב ממחזור תשע"ד במגזר הבדואי מול שאר מחוז דרום. מן הנתונים עולה כי שיעור הנשירה במגזר הבדואי עומד על 9.7%. 30.5% מכלל הלומדים בכיתה י"ב נמצאו זכאים לבגרות ו-7.6% זכאים לתעודת טכנאי. 5.3% היו זכאים נוסף לתעודת הטכנאי לתעודת בגרות (נכללים ב-7.6%). מכלל הלומדים במגזר הבדואי לא היו מסיימים אשר היו זכאים לתעודת הנדסאי. בקרב המגזר היהודי במחוז דרום עומד שיעור הנשירה על 12.0%. שיעור הזכאות לבגרות עומד על 89.1%. נמצאו 23.4% זכאים לתעודת הנדסאי ו-3.9% זכאים לתעודת טכנאי. כל הזכאים לתעודת הנדסאי או לתעודת טכנאי (27.3%) היו זכאים גם לתעודת בגרות.

לוח 19: נתוני הנשירה וההישגים של תלמידי טו"ב, מחזור תשע"ד, בדואים מול שאר המגזר היהודי בדרום

מגזר	מספר תלמידים	אחוז נשירה	בגרות	טכנאי	הנדסאי	טכנאי ובגרות	הנדסאי ובגרות
בדואים בדרום	145	9.7	30.5	7.6	---	5.3	---
דרום ללא בדואים	291	12.0	89.1	3.9	23.4	3.9	23.4

מקור הנתונים: מנהל תקשוב טכנולוגיה ומערכות מידע, משרד החינוך. הנתונים מעודכנים ל-30.4.2017.

המראיינים ציינו כי בצד היתרונות של מסלול טו"ב – מסלול עם תקן גבוה המאפשר השקעה רבה בתלמידים ואשר מקנה לבוגריו תעודת בגרות ומקצוע – יש קושי באיתור התלמידים המתאימים למסלול. המסלול תובעני ומחייב לימודים לבגרות ולמקצוע בו-זמנית, כך שאיננו מיועד לתלמידים תת-הישגיים. מאידך, התלמידים המצטיינים יעדיפו בדרך כלל לימודים עיוניים. גם המורים נדרשים למגוון יכולות: מצד אחד, הבנה בתחום המקצוע, ומצד שני, הבנה ויכולת פדגוגית, גם בעבודה עם אוכלוסיות חלשות. גיוס מורים מתאימים מהווה אפוא קושי בהפעלת המסלול ותנאי ראשוני לפתיחת כיתות בכלל ולמסלול מסוים בפרט.

ב. "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" ("הזנק לתעשייה")

תוכנית "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" מופעלת בישראל זה 15 שנה, אך החלה לפעול במגזר הבדואי רק לאחר מועד ההחלטה 3708, בשנת הלימודים תשע"ג. בשנת תשע"ז מופעלת התוכנית במגזר הבדואי ב-14 בתי ספר כאשר בכל כיתה יש כ-22 תלמידים. התוכנית מופעלת בנווה מדבר (3), באל קסום (2), ברהט (2), בכסייפה (2), בתל שבע (1), בחורה (1), בלקייה (1), בערעה בנגב (1) ובבאר שבע (1). הלימודים נערכים במגוון מקצועות, בעיקר מקצועות רכב, חשמל ותקשוב. שיעור הנשירה מתחילת התוכנית עד סוף י"ב במחזור הראשון (תשע"ד), שבו החלו ללמוד 194 תלמידים, עמד על כ-13% מכלל הלומדים. שיעור המסיימים עם תעודת בגרות מלאה עמד על 20% ועוד כ-21% זכאים לתעודת טכנולוגית (המאפשרת המשך לימודים לדיפלומת טכנאי או הנדסאי). נוסף לכך, שישה מבוגרי התוכנית המשיכו ללימודים במכללה לדיפלומת טכנאי או הנדסאי במגמה שבה למדו. לא ניתן עדיין לחשב את שיעור הנשירה עד סוף י"ב ואת ההישגים במחזורים שלאחר מכן, שכן אלה טרם סיימו את לימודיהם. בשנים תשע"ה, תשע"ו ותשע"ז החלו ללמוד בתוכנית 220, 274 ו-324 תלמידים בהתאמה.⁴⁷

⁴⁷ מקור הנתונים: הצוות הטכנולוגי, מחוז דרום.

בשיחות עם המרואיינים צוין כי התלמידים מגיעים לתוכנית ברצון, וכי במקרים רבים ההורים רואים בתוכנית הזדמנות אחרונה בעבור ילדם לרכוש השכלה ומקצוע. המרואיינים ציינו את חשיבות הלימודים במכללה בתור גורם אשר מושך את הילדים לתוכנית ונותן להם תחושה של הישג ומוטיבציה.

בחלק מן המקצועות הנלמדים במסלול (מסלול תיירות בחורה, למשל) יש שיעור ניכר של בנות. הדבר מקשה על ביצוע פעילויות מחוץ ליישוב כגון יציאה למכללה והתנסות בתעשייה. בחלק מן המקרים מגיעים המרצים לכיתה ביישוב כדי להתגבר על הבעיה.

בשנת הלימודים תשע"ו הפעילות בתוכנית בכל הקשור ללימודים במכללה, התנסות בתעשייה והעצמה אישית החלה רק בינואר 2016, בשל ההתארגנות החדשה להפעלת התוכנית על ידי עמותת "תעשיידע" אשר נכנסה לתוכנית באותה שנה. קושי נוסף בשנה זו נוגע לתקצוב התוכנית, מכיוון שלחמש כיתות לא אושר תקן השעות הגבוה יחסית ("לב טכנולוגיה"). יצוין כי בשנת תשע"ז שלוש כיתות לא קיבלו את התקן הזה.

ג. מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד)

ניסיונות להקמת מערך של לימודי י"ג-י"ד לתואר הנדסאי לא צלחו. בשיחות עם המרואיינים עלו שתי סיבות עיקריות לכך:

- רמת לימודים נמוכה של התלמידים בנושאי ליבה.
- קושי לשלם את שכר הלימוד הנדרש.

ד. שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות לימוד חדשות

מאז מועד ההחלטה משרד החינוך מפרסם בכל שנה קול קורא ייעודי למוסדות החינוך העל-יסודי במגזר הבדואי בדרום לפתיחת מגמות לימוד חדשות ולשדרוג מגמות קיימות. במהלך השנים שלאחר מועד ההחלטה (כולל שנת הלימודים תשע"ז) נפתחו 30 מגמות חדשות ושודרגו 58.

ה. קידום ההוראה

בכל שנה נערכים השתלמויות וימי עיון ייעודיים למורים בתחום הטכנולוגיה במגזר הבדואי, מכספי ההחלטה. ההשתלמויות נערכות בנושאי תוכן אשר נלמדים במסלול הטכנולוגי, כגון אלקטרוניקה ופיזיקה, ובנושאים פדגוגיים, כגון גיוס החינוך הטכנולוגי להעצמת נוער בסיכון. ימי העיון כוללים ביקורים במוסדות חינוך ובמרכזי למידה וחשיפה לתעשייה. בלוח 20 מוצגים השתלמויות וימי עיון אשר נערכו מאז מועד קבלת ההחלטה.

לוח 20: השתלמויות וימי עיון למערך הטכנולוגי

שנה	השתלמות	ימי עיון
תשע"ג	הנחיית פרויקטים ועבודות גמר למגמות חשמל ואלקטרוניקה – 56 שעות	
תשע"ד	גיוס החינוך הטכנולוגי להעצמת נוער בסיכון – 60 שעות	סיור לימודי במרכז חינוך אמי"ת באשקלון
תשע"ה	הערכה חלופית – 30 שעות מבוא לפיזיקה – 60 שעות	יום עיון בפארק קרסו למדע, באר שבע יום עיון במכון ויצמן, רחובות סיור במפעל "הולנדיה" בשדרות לרכזים ומורים בכיתות שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון
תשע"ו	מדעי המחשב – 30 שעות כלים מתוקשבים להוראת מגמת מכונות – 30 שעות	לא היו
תשע"ז	תכנות סרטוט למגמת מכונות – 30 שעות פדגוגיה מעצימה למורים המתמודדים עם אוכלוסיית תלמידים תת-הישגית – 30 שעות	סיור במפעל לרכזים ומורים בכיתות שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון

מקור הנתונים: הצוות הטכנולוגי, מחוז דרום.

בעזרת כספי החלטה 3708 מוקצים שישה ימי הדרכה שבועיים לחינוך הטכנולוגי במגזר הבדואי בדרום. ההדרכות ניתנות בתחומים אלו:

- כיתות שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון
- מדעי המחשב והנדסת תוכנה
- מגמת מכונות על התמחויותיה (תיב"מ, מכונאות רכב, מכטרוניקה ועוד)

הישגים ואתגרים

הישגים

- מסלול טו"ב – הרחבת היקף התוכנית:** ממועד קבלת ההחלטה נפתח המסלול בשישה בתי ספר, כך שכיום הוא מופעל בתשעה בתי ספר.
- "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון":**
 - פתיחת כיתות:** לאחר מועד ההחלטה נפתחו במגזר הבדואי בדרום 14 כיתות שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון. לפני מועד ההחלטה לא פעלה התוכנית כלל במגזר הבדואי בדרום. בשנת תשע"ז החלו כ-320 תלמידים את לימודיהם בתוכנית, מספר משמעותי ביחס להיקף תופעת הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.
 - קשר עם התעשייה:** התוכנית מחייבת קשר עם התעשייה לצורך התנסות של התלמידים. בתחילה

נתקל הדבר בקושי. עם הפעלת התוכנית על ידי עמותת "תעשיידע" של התאחדות התעשיינים (תחילת 2016), חל שיפור בשיתוף הפעולה עם המפעלים והמוסכים במחוז.

○ **הישגי הלומדים:** מבין 194 תלמידי המחזור הראשון בשנת תשע"ד, 87% התמידו עד סוף י"ב, 20% סיימו עם בגרות מלאה ו-21% זכאים לתעודה טכנולוגית (אשר מאפשרת המשך ללימודי טכנאי-הנדסאי). נוסף לכך, שישה מבוגרי התוכנית המשיכו ללימודי י"ג-י"ד במכללה לדיפלומת טכנאי או הנדסאי. אלו הם הישגים בולטים בהתחשב באוכלוסיית היעד של התוכנית – בני נוער בסיכון, מועדים לנשירה אשר זקוקים לצמצום פערי לימוד.

- **שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות חדשות:** בשנים מאז מועד ההחלטה (כולל שנת הלימודים תשע"ז) נפתחו 30 מגמות חדשות ושודרגו 58.
- **פיתוח מקצועי של סגל ההוראה:** בכל שנה נערכים מכספי ההחלטה השתלמויות וימי עיון ייעודיים למורים בתחום הטכנולוגיה במגזר הבדואי. כמו כן מוקצים שישה ימי הדרכה לחינוך הטכנולוגי.

אתגרים

- **מסלול טו"ב – שיעור המסיימים עם בגרות ותעודת טכנאי או הנדסאי:** לפי המחזור אשר סיים את לימודיו בשנת תשע"ו, שיעור הבוגרים הזכאים לבגרות במגזר הבדואי עומד על 30.5%, ושיעור הזכאים לתעודת טכנאי עומד על 7.6%. אין במגזר הבדואי מסיימים הזכאים לתעודת הנדסאי. אלו הם שיעורים נמוכים יחסית לשיעורים הארציים, העומדים על 89.1% זכאות לבגרות, 3.9% זכאות לתעודת טכנאי ו-23.4% זכאות לתעודת הנדסאי. עם זאת, יש לזכור ששיעור הזכאים לבגרות בכלל המגזר הבדואי נמוך יחסית (ראה שער ראשון, תחום חינוך, מבוא).
- **בחירת המשתתפים למסלול טו"ב:** שתי כיתות אשר נפתחו ברהט נסגרו בשל הישגים נמוכים של הבוגרים מבחינת שיעור מקבלי תעודת הבגרות ושיעור מקבלי הדיפלומה. יש בכך כדי להבליט את הקושי בהפעלת המסלול, אשר אמור להקנות לבוגריו תעודת בגרות ודיפלומת טכנאי גם יחד בשלוש שנות לימוד (י-י"ב). בחירת התלמידים המתאימים למסלול היא אתגר לצוות המקצועי, ובמהלך הפעלת התוכנית, הצוות לומד ומשתפר בנושא. בתחילה פנתה התוכנית לתלמידים עם יכולת בינונית ומטה אך בהמשך שונתה אוכלוסיית היעד, והתוכנית פונה כיום לתלמידים בעלי יכולת גבוהה יחסית ובעלי מוטיבציה לימודית גבוהה.
- **"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון":** בשנת תשע"ז שלוש כיתות לא קיבלו את תקן השעות הגבוהה יחסית ("לב טכנולוגיה"), כך שהן פעלו בתקן נמוך יחסית וכפועל יוצא לא יכלו להיבחן בבגרויות חורף י"א.
- **מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד):** הניסיונות להקמת מערך של לימודי י"ג-י"ד לתואר הנדסאי לא עלו יפה.
- **קושי בגיוס מורים מתאימים:** המורים בחינוך הטכנולוגי נדרשים לשלב בין ידע מקצועי עדכני ובין יכולת וידע פדגוגי, במיוחד בהתמודדות עם חלק מתלמידי החינוך הטכנולוגי, המהווים אוכלוסייה

חלשה של תלמידים בסיכון. הקושי בגיוס מורים מקומיים יוצר תלות במורים מן הצפון ומכתיב לעיתים את פתיחת המגמות בבתי הספר.

- **שילוב נשים:** משרד החינוך שם לעצמו מטרה להגדיל את מספר הבנות בחינוך הטכנולוגי. בנות משתלבות במקצועות כגון תכנון ותכנות מערכות, מערכות הספק פיקוד ובקרה וחינוך לגיל הרך. שילוב הבנות מחייב התאמות של הלימודים בכל הנוגע לסיורים ויציאה מחוץ ליישוב.
- **חיזוי האופק התעסוקתי של מקצועות הלימוד:** בידי מנהל מדע וטכנולוגיה אין כיום כלי מובנה לחיזוי האופק התעסוקתי של מקצועות הלימוד. קביעת מגמות הלימוד נעשית על פי מידע וידע העומד לרשות צוות החינוך ולא באופן שיטתי ומובנה. יש לציין שהמדובר בבעיה בולטת בתחומים רבים במסגרת ההכשרה והחינוך המקצועי (ראה שער ראשון, תחום תעסוקה, סעיף 4, הכשרה מקצועית למבוגרים).

3. חיזוק המצטיינים וקידום המצוינות

החלטת הממשלה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד החינוך יפעיל מרכזים ותוכניות לתלמידים מצטיינים לעידוד המצוינות. סך תקציב ההחלטה בסעיף זה לשנים 2012-2016 עמד על 9.5 מיליון ש"ח, מתוכו תקציב תוספתי של 7.7 מיליון ש"ח. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 98% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.⁴⁸

תיאור התחום

האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים במשרד החינוך עוסק בקידום התלמידים המחוננים והמצטיינים בישראל ובטיפולם. בין שאר פעילויותיו לטיפול יכולות התלמידים המחוננים והמצטיינים, פתח האגף מרכזי מצוינות ברחבי הארץ, ובתוך כך גם במגזר הבדואי בדרום. הלימודים במרכזים ביישובים הבדואיים מיועדים לתלמידי כיתות ג'-ו', ומתקיימים יום אחד בשבוע בשעות אחה"צ בחלוקה לשתי יחידות לימוד: קורס חובה במדע וטכנולוגיה וקורס בחירה במגוון תחומים (כמו אמנות ורובוטיקה).

האגף מעסיק רכזים המנהלים את הפעילות השוטפת במרכזים וכן מדריכה פדגוגית המלווה את צוותי המורים ומסייעת להם עם תוכני הלימוד.

תוכניות ההוראה מבוססות על מודל פדגוגי שפיתח האגף. דרך הלימוד היא אקטיבית, ובה המורה מנחה את התלמידים והם נדרשים להגיע לתשובות בעצמם. שיטת הלימוד במרכזים מובנית ומורכבת משלושה

⁴⁸ הפעילות במשרד החינוך נערכת על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

סוגי למידה: **חשיפה** לרעיונות ולתחומים חדשים; **העמקה** – פיתוח חשיבה יצירתית וביקורתית, כישורי למידה ועוד; **וחקר** – למידה ארוכת טווח שבסופה יוצר כל תלמיד תוצר אישי.

נוסף לתוכנית מרכזי המצוינות אשר נכללת בהחלטה 3708 ואשר בה עוסק פרק זה, ישנן כמה תוכניות נוספות המיועדות לתלמידים מחוננים ומצטיינים, שתיים מהן נכללות בפעילות משרד החינוך אך לא במסגרת ההחלטה ואת השלישית מפעיל המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל. התוכניות הללו יפורטו בקצרה להלן:

א'. "אמירים" מטעם האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים

תוכנית מצוינות המיועדת לבתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ותיכונים ומתקיימת במסגרת שעות תקן של בית הספר. במסגרתה נכללים קורס מדעי, קורס העשרה (לדוגמה: תיאטרון ורובוטיקה) וחינוך חברתי. בתוכנית משתתפים כ-15%-20% מכלל תלמידי השכבה. 13 בתי ספר מן היישובים הבדואיים השתתפו בתוכנית בשנת תשע"ו.

ב'. בית ספר לתלמידים מחוננים מטעם האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים

בית הספר למחוננים ביישוב חורה מיועד לתלמידי כיתות ד'-ט' מחורה וסביבתה אשר אותרו כמחוננים באמצעות מבחנים ארציים. הלימודים מתקיימים אחת לשבוע בקבוצות קטנות. אשכולות הלימוד מחולקים לקורסי חובה (מדעים) ולקורסי בחירה (אמנות, שפות זרות ועוד). בוגרי התוכנית מקבלים הכוונה לתוכנית נוספת מטעם האגף בשם "הגיגית", המיועדת לתלמידים מחוננים בכיתות י'-י"ב. התוכנית פועלת לאורך השנה דרך שיעורים והרצאות המועברים לתלמידים וירטואלית. נוסף לכך, מתקיימים סמינרים מרוכזים במתכונת של יום מלא/יומיים בחופשות החגים (סוכות, חנוכה ופסח).

ג'. תוכנית המצוינות מטעם המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל

תוכנית המיועדת לתלמידים בכיתות ט'-י"ב, אשר עברו בהצלחה מבחן מיון אחיד במתמטיקה ובאנגלית וריאיון אישי. בשנת תשע"ו פעלו שמונה מוקדים של תוכנית המצוינות למגזר הבדואי – מוקד אחד בכל רשות מקומית (מלבד בתל שבע). הפעילות מתקיימת יום בשבוע, בשעות אחר הצהריים או לחילופין בשבת בבוקר, וכוללת לימודי עברית ואנגלית, העצמה, פיתוח חשיבה ועוד.

המצב לפני ההחלטה

בטרם מועד ההחלטה, פעל למשך זמן מה מרכז מצוינות אחד ברהט לאוכלוסייה הבדואית בדרום. המרכז נפתח בשנת תשע"א ויועד לתלמידי כיתות ד'-ה' בלבד. פעילות המרכז נפסקה לאחר כשנה עקב בעיות בטיחות שהתגלו במבנה.

המצב אחרי ההחלטה

לאחר החלטת הממשלה חלו כמה שינויים :

- פעילות המרכז ברהט חודשה וכן נפתחו חמישה מרכזים נוספים ביישובים ערערה בנגב, תל שבע, כסייפה, חורה ושגב שלום. המרכז בשגב שלום, שבו משתתפים תלמידי כיתות ג'-ה', פועל במתכונת שונה: מפעילה אותו עמותת חינוך לפסגות, המפגשים מתקיימים מספר ימים בשבוע בשעות אחר הצהריים ומתמקדים בחיזוק מקצועות הלימוד הנלמדים בבתי הספר.
- לוח 21 מציג את שנת הפתיחה ואת מספר התלמידים בכל אחד מחמשת המרכזים הפועלים בשנת תשע"ז. יש לציין כי למרכזים הקיימים מגיעים גם תלמידים מן המועצות האזוריות.

לוח 21: שנת פתיחה ומספר תלמידים בכל מרכז מצוינות הפועל בשנת תשע"ז

שם היישוב	שנת פתיחת המרכז	מספר תלמידים במרכז (כיתות ג'-ו')
רהט	תשע"ג*	152
ערערה בנגב	תשע"ד	178
תל שבע	תשע"ד	198
כסייפה	תשע"ה	190
חורה**	תשע"ו	122
שגב שלום	תשע"ו	65
סך הכול		905

מקור הנתונים: האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים.

* נפתח מחדש בשנה זו.

** בחורה נפתחו בשנת תשע"ו כיתות ג'-ד' בלבד ובשנת תשע"ז הצטרפו לתוכנית גם תלמידי כיתות ה'.

יש לציין כי ברהט נבחרים שני תלמידים מכל שכבת גיל, ואילו ביישובים האחרים נבחרים שני תלמידים או אף יותר מכל כיתה.

- הורחב טווח כיתות הגיל במרכזים מכיתות ד'-ה' בלבד לכיתות ג'-ו'.
- תפקיד המדריכה אשר כלל רק הדרכת מורים הורחב לתחומי אחריות נוספים, כגון: השתלמויות, גיוס מורים, לוח זמנים, בקרה על תוכנית הלימודים השנתית ותיווך בין מפקח האגף לרכזי המרכזים.
- פותח תחום ההכשרה המקצועית של צוותי ההוראה במרכזי המצוינות, והוא כולל כיום שלושה אפיקים:
 - מסלול הכשרה להתמקצעות בהוראת תלמידים מחוננים ומצטיינים באוניברסיטת בן גוריון. בשנת תשע"ז היו רשומים לתוכנית תשעה אנשי צוות מן האוכלוסייה הבדואית, מתוך 22 משתלמים.
 - השתלמויות שנתיות בהיקף של 30 שעות.
 - הדרכה שוטפת פרטנית של המדריכה.
- אחת לשנה נערך כנס ארצי בשם "החינוך למצוינות בישראל" המשמש במה לאנשי מקצוע מן הארץ ומן העולם בתחום של תלמידים מחוננים ומצטיינים.

- נרכש ציוד מקצועי ואיכותי למרכזים : ציוד למעבדות, למוזיקה, לאמנות ועוד.
- שולבו סיורים לימודיים בתוכנית הלימודים השנתית.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **הקמה והפעלה של מרכזי מצוינות:** בטרם מועד ההחלטה פעל מרכז מצוינות אחד ברהט ואילו כיום פועלים שישה מרכזי מצוינות למגזר הבדואי בדרום בישובים: רהט, תל שבע, ערערה בנגב, כסייפה, חורה ושגב שלום.
- **הכשרת כוח ההוראה:** פותח מערך להכשרת המורים המלמדים במרכזי המצוינות, והוא כולל מסלול הכשרה ייחודי באוניברסיטת בן גוריון להתמקצעות בהוראת תלמידים מחוננים ומצטיינים. בהתאם לכך, עלתה רמת המורים במרכזים.
- **ציוד מקצועי:** המרכזים מצוידים בציוד מקצועי ברמה גבוהה ביותר, כגון מחשבים ניידים, מעבדות מדעים, מגוון כלי נגינה וערכות רובוטיקה.
- **מקצועות ייחודיים:** מקצועות ייחודיים (רובוטיקה, רפואה, כימיה ועוד) הנלמדים במרכזים ונותנים ביטוי ליצירתיות המחשבתית של התלמידים, שספק אם הייתה מתגלה במסגרת החינוך הרגילה.
- **"ימי שיא":** מידי שנה מתקיימים "ימי שיא", אשר במהלכם מוצגים תוצרי התלמידים.
- לפי המראיינים, מרכזי המצוינות יצרו גאווה של מצוינות יישובית ועוררו את השאיפה להרחיבם לכל המגזר.

אתגרים

- **קושי בגיוס מורים:** יש קושי לאתר ולגייס מורים מקצוענים בתחומם, במיוחד בתחומי האומנות והמוזיקה, שבהם אין מבחר מורים גדול באוכלוסייה הבדואית. כאשר מגויסים מורים או רכזים מן הצפון המתגוררים בנגב, קורה לא פעם שלאחר תקופה מסוימת הם חוזרים לצפון, כך שההשקעה בהם מבחינת האגף יורדת לטמיון.
- **מספר תלמידים מוגבל:** לתוכנית מתקבל מספר תלמידים מצומצם, המייצג רק חלק מן התלמידים עם הפוטנציאל לכך. יש לציין במיוחד את רהט, שבה נבחרים שני תלמידים בלבד מכל שכבת גיל, בעוד לרוב נבחרים שני תלמידים מכיתה. קיימת דרישה, הן מצד הרשויות המקומיות והן מצד ההורים, לצרף יותר תלמידים למרכזי המצוינות.
- **חריגה ממספר התלמידים המקסימלי בכיתה:** לעיתים מתרחשת חריגה מן המספר המרבי של התלמידים בכיתה, עקב לחצים המופעלים על הרכז ועל המדריכה מצד בית הספר או ההורים.
- **עיכוב ברכישת ציוד למרכזים:** לעיתים יש עיכובים ברכישת הציוד הנחוץ לפעולת המרכז, בשל עיכובים בטיפול בבקשת המרכז מצד הרשות המקומית.
- **קושי בנושא ההסעות:** נושא ההסעות אינו מוסדר במלואו במסגרת התוכנית, כך שתלמיד שאין לו הסעה או סידור אחר אינו יכול להשתתף בתוכנית.

- **היעדר קישור לתוכניות אחרות:** לתוכנית מרכזי המצוינות לא קיימת תוכנית המשך, וזאת על אף שישנן לא מעט תוכניות בתחום המחוונות והמצוינות בכיתות שונות ובמסגרות שונות. כך לדוגמה, תוכנית המצוינות מטעם המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, המיועדת לתלמידי כיתות ט'-י"ב ואשר לה מוקדים ביישובים הבדואיים. בין מפעילי התוכניות אין שיתוף פעולה ואין היכרות.

4. חינוך לקריירה

החלטת הממשלה

החלטה 3708 קובעת כי משרד החינוך יפעיל תוכנית לתלמידי כיתות י"ב המתמקדת בהכנת התלמידים לקראת שילוב באקדמיה ובתעסוקה. סך תקציב ההחלטה בסעיף זה לשנים 2012-2016 עמד על 4.67 מיליון ש"ח, כולו תוספתי. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 100% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.⁴⁹

תיאור התחום

תוכניות חינוך לקריירה הן תוכניות שמטרתן לסייע לתלמידים לקבל החלטות מושכלות בנוגע ללימודיהם ובנוגע לבחירותיהם מעולם העבודה. תוכניות החינוך לקריירה בארץ אינן חלק רשמי מפעילות בתי הספר. אי לכך, מרבית התוכניות הפועלות בבתי ספר הן פרי יוזמה של ארגוני מגזר שלישי או בתי הספר עצמם.

המצב לפני ההחלטה

לפני מועד ההחלטה היו תוכניות החינוך לקריירה במגזר הבדואי מצומצמות הן מבחינת היקף השעות והן מבחינת התכנים. הן כללו לרוב הרצאות הכוון ללימודים אקדמיים וביקורים במוסדות אקדמיים, והדגש היה על הכוון ללימודים גבוהים ופחות על תעסוקה וקריירה.

המצב אחרי ההחלטה

בשנת תשע"ג, החלה לפעול תוכנית ארצית של "חינוך לקריירה" בקרב תלמידי תיכון בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. התוכנית פעלה בתחילה גם בחלק מבתי הספר במגזר הבדואי והייתה פרי שותפות בין המועצה להשכלה גבוהה, משרד החינוך, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזרי המיעוטים במשרד ראש הממשלה ועמותת "קו משווה".

התוכנית במגזר הבדואי בנגב

להפעלת התוכנית במגזר הבדואי קדם תהליך תכנון מפורט שכלל בניית תוכנית מותאמת לצורכי

⁴⁹ הפעילות במשרד החינוך נערכת על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

התלמידים מן המגזר הבדואי, בניית מאגר כוח אדם להפעלת התוכנית בשלביה הראשונים ובניית תוכנית פעולה ליישום התוכנית בקרב צוותי היועצים, המורים והתלמידים בבתי הספר.

החינוך לקריירה מופעל כיום בתור תוכנית חובה בכלל בתי הספר העל-יסודיים ביישובים הבדואיים, וכולל סדנאות אשר מטרתן המרכזית היא להקנות לתלמידים ידע וכלים שיסייעו להם בבחירת מקצוע לימודים מתאים ובתהליך בניית הקריירה העתידית שלהם. התוכנית מלווה את התלמידים במשך שנתיים עד לסיום התיכון. הטמעת התוכנית בבתי הספר נמשכה שלוש שנים וכללה שני תהליכים מרכזיים: (א) הקמת מנגנון הכשרה למחנכים ולמורים; (ב) הקמת מערך סדנאות לתלמידים, בהתבסס על כוח אדם פנימי מתוך בתי הספר.

מודל הפעולה כולל גם עבודה עם הורי התלמידים, אך יישומו של רכיב זה הצליח בתחילה רק הצלחה חלקית. לאחר השקעת מאמצים נוספים לגיוס ההורים, וכן שיתוף פעולה עם האגף לחינוך מבוגרים, חל שיפור ניכר במעורבותם של ההורים ובהשתתפותם בהרצאות ובפעילויות בבתי הספר. מעורבות ההורים תרמה להעלאת המודעות שלהם לחשיבות התמיכה בילדיהם בעת בחירת הקריירה העתידית שלהם.

בשנת תשע"ג, הפעילו את התוכנית מנחים חיצוניים בשל מחסור בכוח אדם מתוך בתי הספר שיש לו הכשרה בתחום החינוך לקריירה. במקביל, הוכשר לתחום מחנך או נציג אחד מכל בית ספר, לשם העברת סדנאות לתלמידים. התוכנית הופעלה בכיתות י"א-י"ב ב-25 בתי ספר תיכוניים, וכן התקיימו מפגשים ראשוניים עם הורי התלמידים במטרה לרתום אותם למטרת התוכנית ולהרחיב את הידע שלהם בתחום.

בשנה השנייה להפעלת התוכנית נמשכו ההכשרות למחנכים ונפתחו השתלמויות מחוזיות להכשרת היועצים החינוכיים. בד בבד, העבירו יועצים אלו סדנאות למחנכים ולמורים בבתי הספר.

בשנת הלימודים תשע"ה, השנה השלישית להפעלת התוכנית, התבסס מודל הפעולה של התוכנית בעיקר על הכשרות שהעבירו צוותי בתי הספר; היועצים קיבלו הכשרה, העבירו הכשרה למחנכים ומורים, והאחרונים העבירו סדנאות לתלמידים.

בשנת תשע"ו, המשיכו יועצי בתי הספר להכשיר וללוות את המורים, בעיקר בבתי ספר אשר לא הועברו בהם השתלמויות בתחום בשנים קודמות.

לאורך השנים תשע"ג-תשע"ו, נפתחו 25 קורסים בתחום החינוך לקריירה, הן למורים והן ליועצים חינוכיים. ההכשרות כללו ימי עיון יישוביים שהתקיימו בבתי הספר השונים. במסגרת ההכשרות הללו הוכשרו כ-380 מורים ויועצים. במהלך אותן שנים, השתתפו בסך הכול 16,569 תלמידים בסדנאות. נוסף לכך, מדי שנה פעלו כ-45 קבוצות הורים (כ-20 הורים בקבוצה), במטרה להגביר את מעורבותם בתהליך בחירת המקצוע או הקריירה של ילדם. בשנת תשע"ו פעלה התוכנית ב-32 בתי ספר, ובמסגרתה הועברו סדנאות חינוך לקריירה ב-157 כיתות.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **הרחבת הפעילות:** הפעילות בתחום לפני מועד ההחלטה הייתה מצומצמת. בעקבות ההחלטה הופעלה תוכנית חובה בתחום החינוך לקריירה בכלל בתי הספר העל-יסודיים במגזר הבדואי. בשנת תשע"ו הופעלה התוכנית ב-32 בתי ספר וב-157 כיתות, בכל כיתות י"ב ובחלק מכיתות י"א.
- **הכשרת צוותי הוראה בכמה רמות:** בין השנים תשע"ג-תשע"ו נפתחו 25 קורסי הכשרה לתחום שהכשירו כ-380 מורים ויועצים חינוכיים.
- **הטמעת התוכנית בבתי הספר:** התוכנית הוטמעה באמצעות יצירת תכנים מקצועיים כתובים ותהליכי עבודה, והיא מופעלת במידה רבה בכוחות פנימיים של בתי הספר. הדבר בעל משמעות להבטחת המשכיות התוכנית.
- **הגברת המודעות לנושא:** המודעות לחשיבות החינוך לקריירה גברה בקרב יועצים חינוכיים, מחנכים ומורים, וחוזק תפקידם בתור אנשי חינוך שמקנים לתלמידים כלים לבחירת מקצוע לעומת תפקידם המסורתי כמורים המתמקדים בכיוון לימודים/תעסוקה מסוים.
- **מעורבות הורים:** בתחילת יישום התוכנית, היה קושי לגייס את ההורים לנושא, אך נעשו מאמצים נוספים שהובילו לעלייה ניכרת במעורבותם בתוכנית, הכוללת השתתפות בהרצאות ומפגשים בבתי הספר. מעורבות ההורים סייעה להגברת מודעותם לחשיבות הרבה של תמיכתם בילדיהם בעת בחירת מקצוע לחיים או מסלול אקדמי שהם מעוניינים ללמוד.

אתגרים

- **היעדר מסגרת לליווי מקצועי:** חסרה מסגרת או פונקציה האחראית לליווי היועצים והמורים המחנכים ולמתן מענה לסוגיות שעולות אצלם לאחר שמסתיימת ההכשרה, בשלב העברת הסדנאות לתלמידים.
- **מחסור בפעילויות לתלמידים בכיתות י':** חסרות פעילויות וסדנאות לתלמידי כיתות י' בתחומי החינוך לקריירה. זאת, מפני שכבר בכיתות י' נדרשים התלמידים לבחור מגמות לימוד, אשר משפיעות על מסלול הלימודים שאליו יוכלו לפנות בהמשך.

5. השלמת השכלה

החלטת הממשלה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד החינוך יפעיל מגוון תוכניות להשלמת השכלה למבוגרים בדגש על נשים, מרמת טרום יסוד ועד להשלמת תעודת בגרות, כדי לתמוך בתעסוקתם. סך תקציב ההחלטה בסעיף זה

לשנים 2012-2016 עמד על 11 מיליון ש"ח, כולו תוספתי. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 57% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.⁵⁰

תיאור התחום

האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך אחראי להשלמת השכלה למבוגרים החל מרמת טרום-יסוד ועד 12 שנות לימוד במסלול תג"ת (תעודת גמר תיכון), ללא תעודת בגרות. סיווג הלומדים לרמות הלימוד נעשה באמצעות מבחני התאמה.⁵¹

תוכנית הלימודים כוללת מקצועות חובה (עברית, ערבית, מתמטיקה ואזרחות) ומקצועות בחירה (כגון: מחשבים, אנגלית, תקשורת ומדעי ההתנהגות). במסלול טרום-יסוד המבחינים פנימיים ואילו בשאר המסלולים המבחינים חיצוניים. בתוכנית לאוכלוסייה הבדואית בדרום ישנה גמישות רבה, כאשר מועדי המפגשים, תדירותם, מספר התלמידים והרכב הכיתה מותאמים כולם לקהל היעד.

הלימודים במסגרת התוכנית מתקיימים במרכזי השכלת מבוגרים שנפתחו במתנ"סים של הרשויות המקומיות, ובמבנה ציבורי או בבית הספר האזורי של המועצות האזוריות. הגוף המפעיל בכל מרכז (החברה למתנ"סים או המועצה המקומית) מעסיק רכז אשר אחראי לתפעול השוטף של המרכז. במקביל לכך, האגף מעסיק מדריכה פדגוגית המסייעת בתחומים הפדגוגיים ובתחומים נוספים, בהתאם לצרכים העולים מן השטח.

על פי החלטת הממשלה, השלמת השכלת המבוגרים נועדה לקדם את תעסוקתם. יש לציין כי מלבד זאת יש בהשלמת ההשכלה למבוגרים תרומה אפשרית גם לשיפור ההישגים הלימודיים של הילדים במשפחה.

המצב לפני ההחלטה

בטרם מועד ההחלטה פעלו שני מרכזי השכלת מבוגרים לאוכלוסייה הבדואית – ברהט ובחורה. כיתה נוספת פעלה בשגב שלום ומספר כיתות פעלו במועצה האזורית אבו בסמה.⁵² התוכנית הייתה מצומצמת ופעלה בהתאם לפרויקטים ולתקציבים שהגיעו מעת לעת. עקב מיעוט מספר הכיתות שנפתחו, התקשתה התוכנית להבטיח המשכיות והשלמת השכלה לרמה הגבוהה ביותר (תעודת גמר תיכון) למי שרצה והיה מסוגל לכך.

⁵⁰ הפעילות במשרד החינוך נערכה על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

⁵¹ משרד החינוך, אתר האגף לחינוך מבוגרים :

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/AdultEducation>

⁵² את הכיתות באבו בסמה הפעילה עמותת "סידרה". את העמותה הקימו נשים בדואיות בנגב כדי לפעול למען שיפור מצבן של הנשים הבדואיות באזור.

המצב אחרי ההחלטה

החלטת הממשלה 3708 הובילה לפתיחת מרכזי השכלה חדשים במגזר הבדואי, בד בבד עם הכשרת רכזים ומורים נוספים ועם הגברת הפעילות לגיוס לומדים. פעולות אלו נעשו בשיתוף פעולה בין האגף לחינוך מבוגרים לבין החברה למתנ"סים, אשר זכתה במכרז להפעלת התוכנית בשנתיים הראשונות לפעילות האגף במסגרת ההחלטה. בשנה השלישית, שנת 2015, בשל עיכוב במכרז, הועבר התקציב לרשויות. מינואר 2016 ועד פברואר 2017 לא נפתחו כיתות חדשות בשל עיכוב במינוי זכין לתוכנית. מפברואר 2017 חודשה פעילות השלמת ההשכלה בשיתוף החברה למתנ"סים.

כיום (אמצע שנת 2017) פועלים סך הכול תשעה מרכזי השכלת מבוגרים למגזר הבדואי – מרכז בכל רשות מקומית ובכל מועצה אזורית. בשבעה מתוך תשעת המרכזים מתקיימים קורסים, ובשני המרכזים הנותרים נערכים לחידוש הפעילות.

בין השנים 2013-2016 נפתחו 72 כיתות להשכלת מבוגרים במסגרת התוכנית, לפי החלוקה המוצגת בלוח 22.

לוח 22: השלמת השכלה: מספר הכיתות לפי יישובים בין השנים 2013-2016

שם היישוב	מספר כיתות
סך הכול	72
רהט	20
חורה	6
שגב שלום	14
כסיפה	5
ערערה בנגב	7
תל שבע	6
לקייה	1
אל קסום	7
נווה מדבר	6

מקור הנתונים: האגף לחינוך מבוגרים, מחוז דרום.

היישובים עם מספר הכיתות הבולט בשני הקצוות (אם מוציאים מן ההשוואה את העיר רהט) הם שגב שלום (14 כיתות) ולקייה (כיתה אחת בלבד). יש לציין כי הפעילות בכל יישוב נמצאת באחריות הגוף המפעיל את הקורסים – הרשות או המתנ"ס. הפיקוח וההדרכה הפדגוגית באחריות האגף לחינוך מבוגרים מחוז דרום.

נציין כי בין פברואר לספטמבר 2017 נפתחו 17 כיתות חדשות בתוכנית.

כשליש מן הכיתות שנפתחו בשנים 2013-2016 הן במסלול טרום-יסוד וכשליש מן הכיתות הן במסלול 12 שנות לימוד.

בין השנים 2013-2016, החלו ללמוד במרכזים 1,416 לומדים, מתוכם 7% גברים. כמחצית מן הלומדים הם בני 18-29 וכחמישית בני 40 ומעלה.

בשלוש השנים שקדמו לקבלת ההחלטה 3708, 2010-2012, עמד מספר הזכאים לתעודות על 18 בלבד,⁵³ ואילו במשך שנות יישום התוכנית, 2013-2016, הגיע מספר הזכאים ל-327 – 175 במסלול תג"ת, 109 במסלול עשר ואחת עשרה שנות לימוד ו-43 במסלול יסוד. שיעור הזכאים מכלל המתחילים, עמד על כ-34%. שיעור הזכאים מכלל המסיימים עמד על כ-46%.⁵⁴ נתוני הזכאות בשתי התקופות אינם כוללים את מסלול טרום-יסוד, במסגרתו נבחנים הלומדים במבחנים פנימיים בלבד.

שיעור הנשירה מכלל המתחילים (ללא טרום יסוד) עמד על כ-27%.⁵⁵

רבות מן המורות במרכזים הן סטודנטיות בשנתן השלישית ללימודים, שעברו הכשרה לתוכנית על ידי האגף. תחלופת המורים גבוהה מאוד בשל תנאי ההעסקה; במועד פתיחת שנת 2016 הופיעו ברשימות האגף 35 מורים פעילים, מהם 10 מורים חדשים שזו שנת ההוראה הראשונה שלהם ושני מורים שכבר הודיעו כי לא ימשיכו ללמד לאחר הסמסטר הראשון.

המנדט של האגף לחינוך מבוגרים אינו כולל לימודי המשך לבגרות והכשרות מקצועיות. עם זאת, כדי לסייע לתלמידים גם לאחר סיום לימודיהם בתוכנית, האגף עומד בקשר עם שירות התעסוקה, מעביר לתלמידים מידע על אודות מסלולים של הכשרה מקצועית ומשתף פעולה עם מרכזי התעסוקה ריאן. אלו מעבירים לעיתים סדנאות והרצאות שונות לתלמידים, אולם לדברי המרואיינים, הניסיונות ליצור עם ריאן מסלול המשך מובנה להכשרות מקצועיות לא צלחו.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **הרחבת מערך מרכזי ההשכלה לכלל היישובים הבדואיים:** משני יישובים בלבד לכלל היישובים.
- **גידול במספר הכיתות:** לפני מועד ההחלטה היו כיתות בודדות. בשנים שלאחר מועד ההחלטה, נפתחו בסך הכול 72 כיתות, שבהן השתתפו 1,416 לומדים.
- **המשכיות הלימודים:** ההחלטה וריבוי הקורסים אשר נפתחו בעקבותיה אפשרו את המשכיות הלימודים ואת המעבר הרציף והישיר של הלומדים מרמה לרמה. כמו כן הייתה לאגף לחינוך מבוגרים אפשרות לצרף לכיתה חדשה תלמידים אשר נכשלו בקורס, צירוף שקודם לכן היה בלתי אפשרי.
- **פיתוח מקצועי:** נבנתה תוכנית פיתוח מקצועי למורות הצעירות שנקלטו במרכזי ההשכלה למען שיפור דרכי ההוראה והתאמתן ללמידת מבוגרים.
- **העצמת הנשים הבדואיות:** 93% ממשתתפי התוכנית הן נשים, אוכלוסייה המוגדרת כאחת מאוכלוסיות היעד המרכזיות בהחלטה 3708.

⁵³ הנתונים התקבלו מחברת "מרמנת ארגון וניהול פרויקטים בע"מ", המרכזת את הבחינות החיצוניות בתוכנית.

⁵⁴ אין בידינו נתונים על מספר הלומדים בשנים שלפני ההחלטה ולכן לא חושב שיעור הזכאות שלהם.

⁵⁵ שיעורי הזכאות והנשירה הוערכו בהתבסס על נתונים אשר התקבלו מן האגף לחינוך מבוגרים.

אתגרים

- **שיעור זכאות נמוך לתעודות גמר:** שיעור הזכאים לתעודות בשנים שלאחר מועד ההחלטה עומד על 34% מתוך כלל המתחילים, ללא מסלול טרום יסוד, ועל 46% מכלל המסיימים.
- **מחסור במסגרות מפקחות לילדים:** היעדר מסגרות מפקחות לילדים, מקשה על אימהות אשר מעוניינות ללמוד.
- **קושי בגיוס מורים ותחלופה גבוהה:** בשל תנאי ההעסקה – משרה חלקית בשעות הבוקר בשכר שעות וללא צבירת ותק – יש קושי בגיוס מורים ושימורם בעבודה.
- **קושי בגיוס תלמידים:** במועצות האזוריות יש כיתות עם מספר תלמידים נמוך מאוד (עשרה תלמידים ומעלה, במקום 25 ומעלה).
- **התוכנית אינה כוללת השלמת תעודת בגרות:** על אף המצוין בהחלטה, התוכנית לא כוללת השלמת תעודת בגרות. הדבר עלול להקשות על לומדים בעלי יכולת להמשיך ללימודים על-תיכוניים וללימודי מקצוע. יש לציין כי המנדט של האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך הוא השלמת השכלה עד 12 שנות לימוד, והוא אינו כולל תעודת בגרות. המעוניינים בהשלמת בגרויות, מקבלים מידע על מסלולים במכינות קדם אקדמיות.
- **היעדר קישור להכשרות מקצועיות:** חסר רצף בין לימודי השלמת השכלה להכשרות מקצועיות בהמשך. זאת, למרות המאמצים של עובדי האגף לשתף פעולה עם מרכזי ריאן ועם שירות התעסוקה.
- **עיכוב בשלבי המכרז להפעלת התוכנית (בשנים 2015-2016):** בשנת 2015 חל עיכוב בהוצאת המכרז אשר הוביל לעיכוב בהעברת התקציב. התוצאה הייתה ניצול חלקי בלבד של התקציב השנתי והיקף פעילות נמוך. בשנת 2016 יצא מכרז אך ההכרזה על הזכיין התעכבה, ולכן לא ניתן היה לפתוח כיתות חדשות ולנצל את התקציב שנותר מן השנה הקודמת.
- **מחסור בתשתיות פיזיות:** במועצות האזוריות חסרים מבנים תקינים עם גישה לחשמל ולמים ובחלק מן היישובים חסרות כיתות לימוד מתאימות. הדבר בולט במיוחד במועצות האזוריות.

6. פיתוח תחום החינוך הבלתי פורמלי והרחבת

החלטת הממשלה

ההחלטה 3708 קובעת כי משרד החינוך יתקצב פעילויות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בדגש על העצמה ופיתוח יכולות אישיות, על פיתוח מנהיגות צעירה ועל חיזוק הקהילתיות. סך תקציב ההחלטה בסעיף זה לשנים 2012-2016 עמד על 40.26 מיליון ש"ח, מתוכם תקציב תוספתי של 29.76 מיליון ש"ח. עד סוף שנת הלימודים תשע"ו נוצלו 89% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו.⁵⁶

⁵⁶ הפעילות במשרד החינוך נערכת על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב.

תיאור התחום

החינוך הבלתי פורמלי מצוי במשרד החינוך באחריות מנהל חברה ונוער.⁵⁷ אוכלוסיית היעד המרכזית של המנהל כוללת תלמידים בכיתות ז' עד י"ב, אך חלק מן הפעילויות מיועדות לילדים בכיתות נמוכות יותר. הפעילות של מנהל חברה ונוער מתמקדת בשישה נושאים מרכזיים:

- א. הקמת תנועות נוער
 - ב. הקמת קבוצות "צופים בית-ספריים"
 - ג. הקמת מרכז עירוני למנהיגות ולמעורבות חברתית והפעלת קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית
 - ד. הקמת קבוצות אומנות ייצוגיות מן הרשות
 - ה. הפעלת קייטנות
 - ו. מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער
- הפעילות כוללת גם מערך הכשרות המורכב מהדרכות ומהשתלמויות לצוותי המורים והמדריכים המשתתפים בתוכנית.

במקביל לפעילותו של משרד החינוך, יש מסגרות בלתי פורמליות השייכות לארגוני המגזר השלישי ומיועדות לילדים ובני נוער; החברה למתנ"סים היא אחד הארגונים המובילים בתחום. נוסף לכך, בכל הרשויות הבדואיות פועלות יחידות נוער⁵⁸ האחראיות לפיתוח תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי ולהפעלתן. חלק ניכר מפעילות יחידות הנוער מוקדש לפיתוח המנהיגות והמעורבות הקהילתית, כולל הקמת קייטנות, חוגי העשרה, ליווי פעילויות חינוכיות בלתי פורמליות המתקיימות ביישוב ועוד. יחידות הנוער פועלות לרוב מול מחלקות החינוך ברשויות ומול המתנ"סים הקהילתיים.

הפעילות לפני ההחלטה ואחריה

הנתונים על מספר המשתתפים המובאים להלן, מתייחסים לסכימת תלמידים בכל שנה. כל תלמיד נספר לפי מספר השנים שבהן הוא השתתף בפעילויות.

א'. הקמת תנועות נוער

המצב לפני ההחלטה

לפני מועד ההחלטה היה היקף פעילות תנועות הנוער ביישובים הבדואיים מצומצם מאוד; בשלוש השנים שקדמו למועד ההחלטה פעלו שני סניפים של תנועת הנוער העובד והלומד, בכסיפה ובחורה. נוסף לכך, פעלה ברהט קבוצה של בני נוער עם צרכים מיוחדים, במסגרת ארגון הנוער "כנפיים של קרמבו".⁵⁹

⁵⁷ מתוך אתר האינטרנט של משרד החינוך, מנהל חברה ונוער: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Noar/HaminhalEsheruthcha/odot.htm>

⁵⁸ במועד כתיבת הדוח (אמצע שנת 2017) היחידה בשגב שלום אינה פעילה, והנושא נמצא בטיפול המחוז.

⁵⁹ את הארגון מימנו בשעתו תורמים.

המצב אחרי ההחלטה

לאחר מועד ההחלטה 3708, נבחרו התנועות: "השומר הצעיר-אג'אל", "הנוער העובד והלומד" ו"הצופים הערבים והדרוזים", כתנועות שתפעלנה ברשויות השונות. נוסף לכך, נבחרו בתי הספר שבהם יוקמו תנועות הנוער. כיום פועלים 13 סניפים של תנועות נוער ברשויות, ושלושה סניפים של ארגון הנוער "כנפיים של קרמבו". בתוך כך, הוקמו עשרות קבוצות חדשות של תנועות נוער. בשנים תשע"ג-תשע"ז השתתפו בפעילות 11,412 תלמידים.⁶⁰ מספר החניכים בתנועות הנוער גדל מ-190 בשנת תשע"ג ל-2,895 בשנת תשע"ז.⁶¹ 28% מן החניכים הם מרהט, 19% מאל קסום, 13% מנווה מדבר, והיתר, 40%, משאר הרשויות.

להלן פירוט ההתפתחויות לאחר מועד ההחלטה בכל אחת מתנועות הנוער:

השומר הצעיר-אג'אל: ארבעה סניפים פועלים ביישובים רהט ותל שבע ובמועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום. בסניפים אלה השתתפו בשנת תשע"ז 680 חניכים בכל התנועה.

הנוער העובד והלומד: שישה סניפים פועלים ביישובים רהט, כסייפה, שגב שלום, ערערה בנגב, נווה מדבר ואל קסום.⁶² בסניפים אלה השתתפו בשנת תשע"ז 1,970 חניכים בכל התנועה.

תנועת הצופים הערבים והדרוזים: שני סניפים פועלים ביישובים לקייה ושגב שלום. בסניפים אלה השתתפו בשנת תשע"ז 245 חניכים, בכיתות ד'-ח'. תלמידי כיתות ט'-י"ב משתתפים בקורסי מד"צים (מדריכים צעירים).

תנועת הנוער "כנפיים של קרמבו":⁶³ תנועת הנוער מיועדת לילדים ולנערים בני 7-21 עם מוגבלויות קשות. התנועה אינה מתוקצבת כתנועת נוער על ידי משרד החינוך; היא מופעלת באמצעות תרומות ומיסי חבר בלבד. בעקבות קבלת ההחלטה, חלה עלייה בהיקף הפעילות של התנועה ברהט והיקף ההכשרה לצוות גדל. נוסף לכך, נפתחו שני סניפים של התנועה ביישובים ערערה בנגב וחורה. סניף נוסף עתיד להיפתח בתל שבע. הפעילויות נעשות במתכונת זהה לפעילויות בתנועות הנוער, בדגש על הנגשתן לחניכים, לדוגמה, הסעות מן הבית לסניף ובחזרה. במסגרת הפעילות, בני נוער מתנועת נוער מלווים את חניכי התנועה עם הצרכים המיוחדים וחונכים אותם. בשנת תשע"ז השתתפו בפעילות התנועה 168 חניכים בדואים.

ב'. הקמת קבוצות "צופים בית-ספריים"

בשל היעדר מקום, מופעלות קבוצות צופים בית-ספריים בבתי ספר יסודיים. הקבוצות מיועדות לתלמידים

⁶⁰ נתוני מספר החניכים לאורך השנים שלאחר ההחלטה, נלקחו מתוך: האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2017. **התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה מס' 3708): ביצוע מול תכנון בשנת 2016**. בית דגן.

⁶¹ נתוני מספר החניכים אינם כוללים את החניכים בתנועת הנוער "כנפיים של קרמבו". מספרם של אלו יפורט בהמשך.

⁶² בחורה פעל סניף אשר נסגר.

⁶³ מתוך האתר של "עמותת כנפיים של קרמבו". <http://www.krembo.org.il>

בכיתות ד'-ו', בעיקר מן המועצות האזוריות. הילדים נשארים בבית הספר לעוד כמה שעות של פעילות בלתי פורמלית. מורים מבית הספר, שקיבלו הכשרה מתאימה, הם המדריכים האחראים של הקבוצות.

המצב לפני ההחלטה

משנת 2009 ועד מועד ההחלטה 3708 הייתה פעילות התנועה מצומצמת וכללה שלוש קבוצות – ברהט, בחורה ובאל קסום.

המצב אחרי ההחלטה

פעילות קבוצות הצופים הבית-ספריים התרחבה מאוד מאז מועד ההחלטה 3708 מבחינת מספר בתי הספר שבהם מתקיימת הפעילות, מספר החניכים המשתתפים וכוח האדם שגויס והוכשר להפעלת הקבוצות. בשנים תשע"ג-תשע"ז נפתחו 50 קבוצות צופים בית-ספריים ב-48 בתי ספר והשתתפו בהן 5,805 תלמידים. בכל בית ספר הופעלו קבוצה או שתיים והפעילות התקיימה פעם בשבוע לאחר סיום הלימודים. ההכשרה שקיבלו המורים המפעילים את הקבוצות (מורה אחד בכל בית ספר) כללה השתלמות בהיקף של 60 שעות בתחום הדרכת תלמידים בתנועות נוער, הדרכה חודשית מחוזית על ידי מנחה חיצוני וליווי פרטני על ידי מנחה מטעם משרד החינוך.

מספר החניכים הכולל גדל מ-74 בשנת תשע"ב ל-1,550 בשנת תשע"ז. 56% מן החניכים שהשתתפו בקבוצות הצופים הבית-ספריים בשנת תשע"ז הם מבתי ספר במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר. מועצות אלה חסרות תשתיות ומבנים לפעילות. הדבר תואם את התפיסה שקבוצות הצופים הבית-ספריים נועדו לתת מענה לתלמידים ביישובים שיש בהם מחסור במתנ"סים ובמסגרות לחינוך בלתי פורמלי.

ג'. הקמת מרכז עירוני למנהיגות ומעורבות חברתית ופתיחת קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית

מטרתן של תוכניות החינוך לטיפול מנהיגות צעירה בקרב בני נוער, היא טיפוח מנהיגות בד בבד עם טיפוח מעורבות חברתית. פעילות לטיפול מנהיגות צעירה במגזר הבדואי נעשית במסגרת התוכניות למנהיגות של משרד החינוך ושל ארגוני המגזר השלישי. במסגרת הפעילות לטיפול המעורבות החברתית של משרד החינוך, מקבלים התלמידים הכשרה קבוצתית בתחום מסוים (כגון, מתן עזרה ראשונה) והם מתנדבים בו במסגרת מתאימה ביישוב (כגון, מד"א). שעות ההתנדבות נחשבות חלק משעות ההתנדבות שבהן מחויב התלמיד במסגרת תוכנית "תעודת הבגרות החברתית" של משרד החינוך.⁶⁴

המצב לפני ההחלטה

בטרם מועד ההחלטה, הייתה פעילות מצומצמת לטיפול מנהיגות צעירה ולעידוד מעורבות חברתית בקרב בני נוער בדואים, שכללה כ-30 קבוצות של בני נוער בתחומי מנהיגות ומעורבות.

⁶⁴ התוכנית "תעודת בגרות חברתית" פועלת משנת הלימודים תשע"ב כפיילוט ארצי בחטיבה העליונה ב-164 בתי ספר ברחבי הארץ. מנהל חברה ונוער אחראי להפעלת התוכנית בשיתוף המזכירות הפדגוגית. מתוך אתר משרד החינוך : <http://cms.education.gov.il>

להלן הפעילויות המרכזיות שנעשו בטרם מועד ההחלטה:

משרד החינוך תיקצב את תוכנית "הנוער בוחר בערך כדרך" אשר במסגרתה הופעלו קבוצות של מנהיגות בקרב בני הנוער ברשויות. על פי תפיסת התוכנית "יש צורך בשילוב זרועות משמעותי בין כל הגורמים האחראיים לבני הנוער ליצירת רצף חינוכי בין מסגרות החינוך הפורמליות והבלתי פורמליות".⁶⁵

עמותת אג'יק הפעילה שתי תוכניות לחיזוק מעורבות קהילתית:⁶⁶

"אוהל מתנדבים": פועל משנת 2002 ומשמש חממת התנדבות מקצועית לאיתור ולהדרכה של מתנדבים ערבים מן הנגב ומתנדבים יהודים מכל רחבי הארץ. במסגרת "האוהל" מופעלת מערכת התנדבות הכוללת כ-14 תוכניות עם כ-1,000 משתתפים, ובהם בני נוער וסטודנטים שפעילים ב-140 מסגרות (בתי ספר, מתנ"סים, מוסדות ציבור, מרפאות ועוד).

"שנת קהילה": תוכנית ייחודית הפועלת למעלה מעשור ובמסגרתה 36 בוגרי תיכון ערבים ויהודים מתנדבים מידי שנה בכמה יישובים ערביים ויהודיים בנגב במגוון תחומים, כגון: הפעלת פעילויות חינוכיות בלתי פורמליות, סיוע לימודי בבתי ספר והפקת מיזמים קהילתיים. התוכנית פועלת בכל שנה בשישה בתי ספר ערביים ויהודיים בנגב, בשיתוף תנועת הצופים.

עמותת "צעד קדימה" הקימה ברהט בית ספר למנהיגות צעירה, המכשיר בני נוער למנהיגות וכן מדריכים מקרב בני הנוער בפרויקטים של מד"צים.⁶⁷

המצב אחרי ההחלטה

לאחר מועד ההחלטה, חל גידול בהיקף כוח האדם העוסק בפיתוח מנהיגות צעירה ומעורבות חברתית ביישובים הבדואיים ובמספר החניכים המשתתפים בפעילויות בתחומים אלו.

להלן הפעילויות המרכזיות שנעשו בשנים תשע"ג-תשע"ז לשם טיפוח מנהיגות ומעורבות חברתית לבני נוער בכיתות ח' עד י"ב:

הקמת קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית: לאחר מועד ההחלטה, הוקמו כ-120 קבוצות של בני נוער בתחומי מנהיגות ומעורבות ברשויות. קבוצות המנהיגות קיבלו בעיקר הכשרה של מדריכים צעירים (מד"צים) ומדריכי שלח צעירים (מש"צים). בכל שנה ניתנו 120 שעות הכשרה ויחד הוכשרו מעל 100 מדריכי נוער. מאז מועד ההחלטה ועד היום חלה עלייה גדולה במספר התלמידים המשתתפים בקבוצות

⁶⁵ "קול קורא" – "הנוער בוחר בערך כדרך" תשע"ו. אגף תכנים, תוכניות הכשרה והשתלמויות, מנהל חברה ונוער, משרד החינוך.

⁶⁶ מתוך אתר הארגון: <http://ajeec-nisped.org.il>. אג'יק – מכון הנגב הוא ארגון פיתוח ערבי-יהודי ללא מטרות רווח הפועל בנגב. הארגון מפתח ומפעיל תוכניות המיועדות בין היתר לפיתוח קהילתי בקרב הערבים הבדואים תושבי הנגב.

⁶⁷ ארצי, א'; מנדל-לוי, ע'. 2015. **חומרי רקע לקראת מפגש לימודי רביעי בנושא חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית**. האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

של מנהיגות ומעורבות חברתית. בשנים תשע"ג-תשע"ו השתתפו בפעילות 6,950 תלמידים ובשנת תשע"ז השתתפו בפעילות 3,370 תלמידים.

יצירת מועצות תלמידים ונוער וטיפוח: בעקבות חוק הרשויות המקומיות התשע"א-2011⁶⁸ החלו לפעול מועצות תלמידים ונוער בכל הרשויות הבדואיות, וצוותי יחידות הנוער ברשויות מלווים ומטפחים אותן.

ד'. הקמת קבוצות אומנות ייצוגיות מן הרשות

הקמת קבוצות ייצוגיות של תלמידים ברשויות מקומיות מתבססת על זיהוי וטיפוח של כישרונות ייחודיים בקרב תלמידים ככלי להעצמת התלמידים ולהעלאת דימוי היישוב. הקבוצות מתמקצעות באומנות או בספורט. הן אמורות לייצג את הרשויות המקומיות ואף להתחרות מול קבוצות אחרות בארץ ובחו"ל.

המצב לפני ההחלטה

בטרם מועד ההחלטה, פעלו קבוצות בודדות של תלמידים בתחומי האומנות ביישובים הבדואיים, לרוב במתכונת של חוגים ופחות בתור קבוצות ייצוגיות. בסך הכול השתתפו בקבוצות אלו כ-120 תלמידים.

המצב אחרי ההחלטה

לאחר מועד ההחלטה הוקמו 36 קבוצות ייצוגיות, כך שכיום קיימות 41 קבוצות ייצוגיות שבהן משתתפים תלמידים בכיתות ה'-ט' בכלל הרשויות. בשנים תשע"ג-תשע"ז השתתפו בפעילות 4,384 תלמידים. מספר התלמידים המשתתפים עלה מ-120 תלמידים בשנת תשע"ב ל-786 תלמידים בשנת תשע"ז. הקבוצות עוסקות בתחומים מגוונים, כגון: תיאטרון, שחמט, דבקה ודחייה (ריקודים עממיים), אומנות לחימה ושירה. הפעילות מתקיימת בשעות אחר הצהריים במתנ"סים הקהילתיים או בבתי הספר. הקבוצות משתתפות בתחרויות ברשות ומחוצה לה וכן באירועים ובמופעים קהילתיים ברשות. מנהל חברה ונוער מלווה את יחידות הנוער בתהליך גיוס המדריכים ומממן את רכישת הציוד הנחוץ להפעלת הקבוצות.

תהליך גיבוש הקבוצות הייצוגיות והפעלתן היה מלווה בקשיים רבים:

- קושי בגיוס כוח אדם מקצועי, בעיקר בשל מחסור באנשי מקצוע באומנות במגזר הערבי בכלל ובמגזר הבדואי בפרט.
 - קושי בגיוס תלמידים מתאימים ושימורם בקבוצה לאורך זמן.
 - מחסור בתשתיות ובמקומות מתאימים לביצוע הפעילות: המתנ"סים עמוסים בפעילויות, והמתקנים בבתי הספר לא תמיד מתאימים לפעילות הקבוצות.
- בשל כך חלק ניכר מן הקבוצות לא הגיעו להישגים המצופים ופעלו יותר בתור קבוצות העשרה ולא בתור קבוצות ייצוגיות.

⁶⁸ חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.

ה'. הפעלת קייטנות

במגזר הבדואי חסרות מסגרות לילדים ולבני נוער בחופשות. הדבר עלול לגרום לשוטטות הילדים ברחובות. לפיכך נודעת חשיבות רבה לקייטנות לילדים בחופשות הקיץ והאביב.

המצב לפני ההחלטה

בטרם קבלת ההחלטה, הופעלו קייטנות על ידי גורמים פרטיים, עמותות או מתנ"סים קהילתיים ללא פיקוח של משרד החינוך. הן פעלו בחלק קטן בלבד מן הרשויות, והשתתפו בהן תלמידים מעטים, מכיוון שעלויות ההשתתפות היו גבוהות יחסית ומשפחות רבות מן המגזר הבדואי לא יכלו לעמוד בהן.

המצב אחרי ההחלטה

לאחר מועד ההחלטה, התרחבה הפעילות באופן ניכר; בשנים תשע"ג-תשע"ז השתתפו בקייטנות 16,980 תלמידים. הקייטנות פועלות בכל הרשויות, ומספקות מענה לתלמידים מכיתות הגן ועד כיתה ז', ובהם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך שבעבר נבצר מהם להשתתף בקייטנות עקב חוסר אמצעים. הקייטנות פועלות בבתי הספר ובמקומות מרכזיים ביישובים, כגון מתנ"סים ואולמות ספורט. הן פועלות תחת הפיקוח של משרד החינוך, וצוותי ההדרכה וההנהלה מקבלים ליווי והנחיה מצוות מנהל חברה ונוער במשרד החינוך. בשנת תשע"ז השתתפו בקייטנות 3,555 תלמידים בכיתות גן-ז'.

ו'. מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער

מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער עוסקת באיתור בני נוער הנמצאים בסיכון ובשילובם בקבוצות אשר פועלות סביב תחום עניין ייחודי (רכיבה על סוסים למשל), או במסגרות חינוכיות בלתי פורמליות אחרות ביישוב, המיועדות לספק להם ליווי אישי והעצמה. הפעילות נעשית על ידי רכזי ח"ן⁶⁹ המועסקים ברשויות.

המצב לפני ההחלטה

בטרם קבלת ההחלטה נעשתה הפעילות המרכזית עם בני נוער בסיכון על ידי המחלקות לשירותים חברתיים וארגוני המגזר השלישי שעבדו בתחום. לדברי המרואיינים, לא הוקצה כוח אדם ייעודי לאיתור בני נוער בסיכון או בסכנת נשירה.

המצב אחרי ההחלטה

עם תחילת יישום התוכנית, גויסו רכזים בכל הרשויות. הרכזים פעלו מול היחידות לקידום נוער ברשויות, היכן שהיו קיימות, ובשאר הרשויות עבדו מול יחידות הנוער.⁷⁰ ברשויות שבהן יש יחידה לקידום נוער קיבלו הרכזים רשימות של בני נוער בסיכון ויצרו עימם קשר. לעומת זאת, ברשויות שבהן אין יחידה לקידום נוער, נתקלו הרכזים בקושי לאתר את הנערים ולפנות אליהם. במהלך הפעלת התוכנית היה

⁶⁹ חבורות נוער.

⁷⁰ יחידות הנוער, אשר הוזכרו בתיאור התחום, הן יחידות שפועלות ברשויות ואחראיות לכלל הפעילויות לנוער ברשות. היחידות לקידום נוער הן יחידות המתמקדות בבני נוער במצבי סיכון וניתוק ממערכת החינוך הפורמלית.

מחסור במסגרות ייחודיות שאליהן ניתן היה להפנות את בני הנוער המאותרים. עקב המגבלות, בחלק מן הרשויות התוכנית לא פעלה כמתוכנן, הרכזים שגויסו לא המשיכו את עבודתם והפעילות הופסקה.

בשנים תשע"ג-תשע"ו השתתפו בתוכנית 855 תלמידים. ממועד קבלת ההחלטה ועד היום נפתחו 15 קבוצות ייחודיות במגוון תחומים. דוגמאות לקבוצות שנפתחו: העצמה לנערות; הכשרה של בני נוער בתחום הסאונד (די ג'י); הכשרה בנהיגת טרקטורים; העצמה לנערים באמצעות רכיבה על סוסים.

יצוין, כי חלק מן התקציב אשר יועד לטיפול בשוטטות ומניעת עבריינות של בני נוער, הוסט לפעילות עם ילדים ובני נוער עם צרכים מיוחדים של תנועת הנוער "כנפיים של קרמבו".

הדרכות והשתלמויות לבעלי תפקידים

במסגרת יישום התוכנית ניתנו הכשרות והשתלמויות לבעלי התפקידים האלה: מורים-מדריכים בקבוצות צופים בית-ספריים, רכזי רשות, רכזי מנהיגות צעירה, מדריכי נוער, מנהלי קייטנות, מדריכי קייטנות ומדריכי ח"ן ברחוב. את ההכשרות נותנים מרכז ההדרכה של מנהל חברה ונוער במשרד החינוך ומרכז ההדרכה פסג"ה בתל שבע.

מערך ההכשרות שניתן לצוות התוכנית כלל:

- ימי עיון שנתיים בתחום החינוך הבלתי פורמלי לאנשי מקצוע מתת-התחומים השונים, בהיקף של 17 שעות.
- קורס אוריינטציה למדריכי נוער בהיקף של 120 שעות.
- השתלמויות למורים-מדריכים בקבוצות צופים בית-ספריים בהיקף של 60 שעות.
- הדרכות לרכזי מעורבות בהיקף של 30 שעות.
- השתלמויות בהיקף של 30 שעות למורי הצופים ולמורי "חיים משותפים".⁷¹

הישגים ואתגרים

הישגים

- **הרחבת מגוון הפעילויות והמסגרות הבלתי פורמליות ביישובים והנגשתן לאוכלוסיית היעד:** הפעילות הבלתי פורמלית התרחבה מאוד לאחר מועד ההחלטה; בכל היישובים הבדואיים יש מגוון רחב של מסגרות חינוכיות בלתי פורמליות, שמשתתפים בהן למעלה מ-13,000 ילדים ובני נוער. הפעילויות מתקיימות בבתי ספר ובמתנ"סים בכמה אזורים ביישובים, במטרה להנגישן לכלל התלמידים ביישוב.
- **יצירת שותפויות ואיגום משאבים עם גורמים מקומיים:** נוצרו שולחנות עגולים ברשויות סביב תחום החינוך הבלתי פורמלי, נבנו שותפויות עם גופים מקומיים, כגון החברה למתנ"סים, וטופחו שותפויות עם תוכניות ארציות, כמו 'עיר ללא אלימות'. השותפויות הללו איפשרו איגום משאבים להרחבת היקף הפעילות בתחום.

⁷¹ אחד מתחומי המעורבות, העוסק בדו-קיום ושפה עברית.

- **העלאת נושא החינוך הבלתי פורמלי על סדר היום ברשויות המקומיות:** לאחר מועד ההחלטה, הוקמו יחידות נוער האחראיות לקידום התחום ברשויות. על אף הקשיים הכלכליים שהרשויות מתמודדות איתם, הן החלו להשתתף בהפעלה ובמימון של חלק מן הפעילויות, שותפות שכמעט לא הייתה קיימת לפני ההחלטה.
- **גיוס כוח אדם והכשרתו:** לאחר מועד ההחלטה גויס והוכשר כוח אדם ייעודי האחראי ליישום הפעילויות ברשויות ולהפעלתן, כגון: מנהל יחידת הנוער, רכזי מעורבות, רכזי מנהיגות, מורים מדריכים, מדריכי נוער ועוד.

אתגרים

- **מחסור בכוח אדם מקצועי קבוע:** מרבית כוח האדם שפועל בתחום החינוך הבלתי פורמלי הוא כוח אדם זמני (לדברי המרואיינים, הסיבה העיקרית לכך היא תנאי העבודה). הדבר מוביל לאי-יציבות בתוכניות ולהשקעה ניכרת של משאבים בהכשרת עובדים אשר אינם מתמידים לאורך זמן.
- **מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים:** חלק ניכר מן הפעילויות מתקיים במתקנים בלתי מתאימים. המתנ"סים הקהילתיים עמוסים בפעילויות, כך שהפעילות בהם מוגבלת.
- **היעדר נגישות של הפעילויות לתלמידים הזקוקים להסעה:** מרבית הפעילויות מתחילות לאחר הלימודים ומסתיימות בשעות שבהן אין הסעות לתלמידים הנזקקים להן.
- **קושי בהפעלת קבוצות אומנות ייצוגיות:** מחסור בכוח אדם מקצועי ובתשתיות הביאו לכך שחלק ניכר מן הקבוצות לא הגיע להישגים שלהם ציפו מפעילי התוכנית. קבוצות אלו פעלו יותר בתור קבוצות העשרה ולא בתור קבוצות ייצוגיות.
- **קושי בהפעלת התוכנית למניעת שוטטות בני נוער:** יש קושי לאתר ולהפנות ילדים ובני נוער בסיכון ברשויות שבהן אין יחידה לקידום נוער. כמו כן, חסרות קבוצות ייעודיות לבני נוער אלה. עקב כך, התוכנית למניעת שוטטות לא פועלת במתכונת המתוכננת.
- **מחסור במסגרת המשך לבני נוער המשתתפים בקבוצות של מעורבות חברתית:** עיקר הפעילות עם בני הנוער (בכיתות ח'-י"ב) בקבוצות המעורבות החברתית מתרחש בתקופת הכשרתם להתנדבות ובתקופת התנדבותם. חסרות מסגרות מסודרות לליווי בני נוער אלו לאחר סיום ההתנדבות, במהלך תקופת הלימודים בבית הספר ולאחר סיום הלימודים.

תחום ביטחון אישי

דבר ההחלטה

החלטה 3708 קובעת כי "המשרד לביטחון פנים יפעל לחיזוק הביטחון האישי ביישובי הרשויות המקומיות הבדואיות בתחומי הפשע, הסמים, החקירות, התנועה, הנוער ועוד, לרבות באמצעות חיזוק הפעילות בתחומי מניעת האלימות ומניעת תופעות מסכנות ופעולה לחיזוק מערך ההתנדבות ביישובים. למטרה זו יורחב ויחזק היקף כוחות השיטור המקומיים ב'מתחם העיירות' בהתאם לסיכום התקציבי שנחתם מיום 5.5.2011.⁷²

סך תקציב ההחלטה בנושא הביטחון האישי היה 215 מיליון ש"ח, והוא הוקדש כולו לחיזוק תחנת המשטרה 'העיירות'. בסוף שנת 2016, מועד סיום תוכנית החומש, נוצל התקציב במלואו.

נושאים עיקריים

להלן נושאים עיקריים המאפיינים את פעילות המשרד לביטחון פנים ביישובי המגזר הבדואי בנגב, כפי שעלו במהלך המחקר.

ביטחון אישי וריבוי מקרי אלימות

לדברי בעלי תפקידים ותושבים יש תופעה של ריבוי מקרי אלימות ותחושה של חוסר ביטחון בקרב התושבים:

- בראיונות אשר נערכו במחקר הביעו התושבים תחושות קשות בנוגע לביטחונם האישי ובנוגע לכך שלא נעשה די לשיפור המצב.
- חיזוק לטענות בדבר תחושת חוסר הביטחון אפשר למצוא בתחושת אי-המוגנות שהביעו התלמידים בבתי הספר בתשובותיהם לשאלות בפרק העוסק באקלים בית ספרי במבחני המיצ"ב. שם נמצא כי שיעור התלמידים הממוצע שדיווחו על היעדר תחושת מוגנות היה 20% בקרב תלמידי בתי הספר היסודיים ו-18% בקרב תלמידי התיכון, פי 3.3 ו-3.6 משיעור זה בקרב כלל התלמידים בארץ.
- לדברי בעלי תפקידים, השימוש באמל"ח (אמצעי לחימה) נפוץ בקרב האוכלוסייה במקרים של סכסוך בין משפחות או בין שבטים יריבים.

שיתוף פעולה ויצירת יחסי אמון עם האוכלוסייה המקומית

כדי להבטיח את הצלחת פעילותו, על המשרד לביטחון פנים לפעול בשיתוף פעולה עם האוכלוסייה המקומית וליצור יחסי אמון עימה. גורמי יסוד אחדים מקשים על המשרד בהקשר זה:

⁷² משרד ראש הממשלה. החלטה 3708 : תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית.

<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/beduin/Documents/3708.pdf>

- אי-הסדרת נושא הקרקעות והריסות המבנים הבלתי חוקיים יוצרים כעס ומרמור בקרב האוכלוסייה כלפי המשטרה.
- האוכלוסייה הבדואית מדורגת באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר והיא מאופיינת במחסור בתעסוקה, במחסור בתשתיות חינוך ובשכר נמוך, זאת לעומת שאר האוכלוסייה בישראל. מחסור זה יוצר תחושה של קיפוח והדרה אשר מקשה אף היא על שיתוף פעולה.

מאפיינים חברתיים של החברה הבדואית

החברה הבדואית שבטית ומסורתית, דבר אשר משליך על כמה היבטים:

- התושבים אינם רואים תמיד ברשויות החוק את הגורם הראשוני והלגיטימי שיש לפנות אליו במקרה של סכסוך או חילוקי דעות, והם מעדיפים לפנות לפתרונות הנהוגים במסורת הבדואית או לדרכים אלימות.
- התושבים נרתעים משיחה גלויה ופתוחה על תופעות שליליות מחשש שהדבר יגרום דווקא להתגברותן. כך למשל במסגרת המאבק בשימוש בסמים ובאלכוהול, יש קושי להקים סיירות הורים, הנובע מכך שהאוכלוסייה המבוגרת רואה בהן השלמה עם התופעה.

תחומי המחקר

לפי כתב ההחלטה בנושא הביטחון האישי הוקדש התקציב כולו לחיזוק תחנת המשטרה 'העיירות'. עם זאת כדי לתת תמונה רחבה יותר של פעילות התוכנית בכל הקשור לביטחון אישי סקר המחקר, פרט לפעילות משטרת ישראל, גם את פעילותן של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ושל התוכנית 'עיר ללא אלימות', תוך התייחסות לאתגרים שעליו להתמודד עימם ולהישגים אשר הושגו במהלך יישום ההחלטה.

1. משטרת ישראל

תיאור התחום

רוב האוכלוסייה הבדואית בנגב נמצאת באחריות תחנת המשטרה 'העיירות' ותחנת המשטרה 'רהט' השייכות למרחב נגב במחוז דרום. תחנת 'רהט' חולשת על 70,000 איש, מתוכם כ-10,000 יהודים. האוכלוסייה הבדואית שבאחריות התחנה מתגוררת בעיקר בעיר רהט וביישובים בפזורה. תחנת 'העיירות' חולשת על 170,000 איש – 20,000 יהודים ו-150,000 איש המשתייכים לאוכלוסייה הבדואית. מתוך האוכלוסייה הבדואית, 80,000 איש מתגוררים ביישובים המוכרים ו-70,000 בפזורה. נוסף על תחנת 'רהט' ותחנת 'העיירות', תחנת דימונה אחראית ליישוב המוכר ביר הדאג' (4,500 תושבים), ליישוב קאסר א-סיר (1,350 תושבים) ולשבט אל-הואשלה (2,500). משטרת ערד אחראית ליישוב אל-פורעה (4,700 תושבים).⁷³

⁷³ נתוני האוכלוסייה לפי תחומי האחריות של התחנות מעודכנים למחצית הראשונה של שנת 2015.

מלבד הפעילות השוטפת של המשטרה הבאה לידי ביטוי בפעילות התחנות, פועלת במגזר הבדואי יחידת 'יואב' אשר כפופה מנהלית ומבצעית למחוז דרום ומונחת על ידו. היחידה מונה כ-200 שוטרים המאבטחים את פעילותם של הפקחים האמונים על אכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה.

כאמור לעיל, לפי כתב ההחלטה תקציב ההחלטה בנושא הביטחון האישי הוקדש כולו לחיזוק תחנת המשטרה 'העיירות'. עם זאת כדי לתת תמונה רחבה של פעילות המשטרה במשך שנות ההחלטה מתייחס הפרק גם לפעילויות נוספות שביצעה המשטרה בתקופה זאת.

המצב לפני החלטת הממשלה

תחנת 'העיירות'

לפני קבלת החלטה 3708 היו במשטרת 'העיירות' 121.5 תקנים.⁷⁴ בתחנה היו שתי יחידות משנה – אורגנים – האחת בתל שבע והשנייה בערוער. יחידות האורגן פעלו בתור כוח משימה נקודתי לנושאים ייעודיים בשטח נתון לאורך זמן וברציפות (למשל בנושא אמל"ח וסמים). בכל יחידת אורגן היו מגוון בעלי תפקידים, בהם יס"מ (יחידת סיור מיוחדת), חוקרים ובלשים.

תחנת 'רהט'

לפני קבלת החלטה 3708 היו בתחנת 'רהט' 66.5 תקנים.

המצב אחרי החלטת הממשלה

תחנת 'העיירות'

במהלך יישום ההחלטה קיבלה תחנת 'העיירות' תוספת של 91.5 תקנים, כך שבדצמבר 2016 עמד לרשות התחנה תקן של 213 איש. לשם חיזוק נוכחות המשטרה בשטח הוקמו בשנת 2013 שלוש נקודות משטרה: ערערה בנגב, תל שבע ושגב שלום. במקביל פורקו יחידות האורגן. בכל נקודת משטרה יש שיטור קהילתי, בילוש, חקירות וסיור, והיא אחראית לשטח שיפוט מוגדר ונותנת מענה מלא לציבור בכל דבר ועניין. נקודות המשטרה כפופות לתחנה והן חלק מן הפעילות והתקינה שלה. תחנת 'העיירות' נותנת גיבוי מקצועי לנקודות, כולל טיפול במקרים מורכבים, וגיבוי מבצעי בעת הצורך.

לחיזוק הקשר עם האוכלוסייה, מופעלים כיום 18 מש"קים (מפקדי שיטור קהילתי), 11 מתוכם החלו לפעול בשנת 2016.⁷⁵ תפקיד המש"קים להגביר את הנוכחות והבולטות של המשטרה בשטח ולחזק ולהעמיק את הקשר עם הקהילה. הציבור רואה במשטרה נציגת הממשלה ולכן השוטרים מתמודדים לא פעם גם עם בעיות אזרחיות כמו בריאות ומים.

⁷⁴ מספר התקנים כולל אזרחים עובדי משטרה או אזרחים עובדי חברת כוח אדם.

⁷⁵ לפי האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2017. **התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה מס' 3708): ביצוע מול תכנון בשנת 2016**. בית דגן.

תחנת 'רהט'

במהלך יישום ההחלטה קיבלה תחנת 'רהט' תוספת של 47.5 תקנים, כך שבדצמבר 2016 עמד לרשות התחנה תקן של 114 איש.

בעיר רהט מתגוררות משפחות גדולות במתחמי מגורים משותפים; הדבר גורם למתח והוא מקור לסכסוכים אלימים. סכסוך אלים בין משפחות מחייב את המשטרה להגיע למקום עם כוח גדול כדי להתמודד עם האירוע. עם הזמן התפתחה בתחנה גישה יוזמת ולפיה השוטרים אינם ממתנינים לקריאה אלא יוזמים פעילות ונמצאים יותר בשטח.

נתוני פעילות

הגשת כתבי אישום

כתב אישום מוגש כאשר התובע סבור שיש ראיות להוכחת האשמה בתיק. לצורך השוואה מובאים נתונים בנוגע למספר כתבי האישום אשר הוגשו בתחנות 'העיירות' ו'רהט' במחוז הדרום, מול מספר כתבי האישום שהוגשו במסגרת שאר הפעילות במחוז דרום. בתחנות 'העיירות' ו'רהט' נמצאה בשנת 2016 עלייה של 2.5% בהגשת כתבי אישום לעומת בשנת 2011 (לפני ההחלטה), ולעומת ירידה של 21.8% בשאר המחוז. בפתיחת תיקים בתחום אלימות במשפחה נמצאה עלייה של 9.2% בתחנות 'העיירות' ו'רהט', לעומת ירידה של 14.1% בשאר המחוז. לכאורה עלייה במספר כתבי האישום עשויה ללמד על עלייה בפעילות המשטרה, על עלייה באמון הציבור אשר מביאה לפניו רבות יותר למשטרה, או על עלייה בהיקף העבריינות. לדברי בעלי התפקידים שעזימו שוחחנו, מהיכרותם את הנעשה בשטח, במקרה של הבדואים בדרום יש לייחס את עיקר העלייה היחסית בכתבי האישום לעלייה בפעילות המשטרה ולעלייה באמון הציבור במשטרה.

מוקד 100

מוקד 100 נותן מענה לפניו הציבור במקרי חירום. מספר הקריאות מלמד על הצורך של הציבור בשירותי משטרה ועל המידה שבה הציבור מאמין שפנייה למשטרה אכן תתן מענה למצוקתו. מספר הפניות למוקד 100 ביישובי הבדואים עמד בשנת 2016 על 44 לאלף איש בשנה, נמוך משמעותית מ-275 פניות לאלף איש בשאר מחוז דרום באותה שנה. עם זאת בבחינת השינוי במספר הפניות ל-1,000 איש בשנים 2014–2016, נמצאה ביישובי הבדואים עלייה של 18.9% לעומת עלייה של 3.0% בשאר היישובים במחוז. בדומה לאפשרויות השונות לפירוש השינוי בהגשת כתבי אישום אפשר לפרש את העלייה במספר הפניות למוקד בתור ביטוי לעלייה באמון הציבור במשטרה או לעלייה בשיעור העבריינות. גם פה רלוונטית התפיסה של בעלי התפקידים בשטח לפיה יש לייחס את השינוי המשמעותי במדדים לעלייה באמון הציבור במשטרה.

לנתונים מפורטים בכל הנוגע לפעילות המשטרה ראה שער שלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **תוספת כוחות שיטור ושינוי פריסת הכוחות:** לעומת התקופה שלפני ההחלטה חל גידול בתקן תחנת 'העיירות' מ-121.5 ל-213 שוטרים. בתחנת 'רהט' חל באותה תקופה גידול בתקן השוטרים מ-66.5 ל-114 שוטרים. מלבד הגידול בכוח האדם חל שינוי בפריסת הכוחות אשר כלל הקמת שלוש נקודות משטרה חדשות. נקודות המשטרה מאפשרות נוכחות רצופה של המשטרה בשטח והידוק הקשר עם האוכלוסייה, תוך מתן שירותי משטרה שוטפים ויצירת שגרת פעילות מולה. לחיזוק הקשר עם האוכלוסייה פועלים בשטח גם 18 מש"קים.
- **הגשת כתבי אישום:** בהשוואה בין מספר כתבי האישום אשר הוגשו על ידי המשטרה לפני מועד קבלת ההחלטה 3708 ובין מספר כתבי האישום אשר הוגשו לאחריה בתחנות 'העיירות' ו'רהט' רואים גידול של 2.5% (2016 לעומת 2011), כאשר בשאר מחוז הדרום חלה ירידה של 21.8%. בהגשת כתבי אישום הנוגעים אלימות במשפחה חלה עלייה של 9.2% בתחנות 'העיירות' ו'רהט' לעומת ירידה של 14.1% בשאר המחוז. אם מתייחסים לכלל המחוז כאל נקודת ייחוס אפשר להצביע על עלייה ניכרת בהגשת כתבי אישום, כולל בתחום אלימות במשפחה. את העלייה בסך כתבי האישום אפשר לייחס לעלייה בתקן כוח האדם בתחנות ולעלייה באמון הציבור במשטרה. בקשר לעלייה בהגשת כתבי אישום בתחום אלימות במשפחה יש לציין את הצבת העובד הסוציאלי מטעם התוכנית 'עיר ללא אלימות' בתחנות המשטרה ואת פעולתה של התוכנית להעלאת המודעות לנושא. שני הגורמים פועלים להעלאת נכונות הנשים להתלונן (ראה פרק 3 בהמשך אשר עוסק בתוכנית 'עיר ללא אלימות').
- **עלייה בפנייה למוקד 100:** מספר הקריאות למוקד 100 ל-1000 נפש עלה ביישובי הבדואים בין השנים 2014–2016 ב-18.9% לעומת עלייה של 3.0% בשאר המחוז. על פי השיחות שערכנו עם בעלי תפקידים בשטח, אפשר לשער שהעלייה היחסית בפניות למוקד 100 מלמדת על עלייה באמון הציבור במשטרה.

אתגרים

- **עבודה עם האוכלוסייה הבדואית:** המשטרה, בתור חלק מן הממסד, מתמודדת עם מצב מורכב היוצר חוסר אמון כלפיה מצד המגזר הבדואי ומוביל לקשיים בעבודה עם התושבים:
 - אי הסדרת נושא הקרקעות והריסות המבנים הבלתי חוקיים יוצרים כעס ומרמור בקרב האוכלוסייה. יש לזכור כי יחידת 'יואב' מאבטחת את פעילות הפקחים בכל הקשור לאכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה, דבר הגורם לכך שהתושבים מקשרים בין פעילות המשטרה לבין הרס הבתים.
 - האוכלוסייה הבדואית סובלת ממחסור ניכר בתעסוקה ובתשתיות תחבורה, חינוך ובריאות לעומת כלל האוכלוסייה בישראל. דבר זה כשלעצמו יוצר תחושות של קיפוח וכעס כלפי הממסד, כולל המשטרה.
- **תחושת הביטחון בקרב התושבים:** מן הראיונות אשר נערכו במהלך המחקר עלו תחושות קשות בכל הנוגע לטיפול המשטרה בסוגיות הנוגעות לביטחון האישי של התושבים ולשמירתו עליו.

- **שימוש תכוף באמל"ח:** השימוש באמל"ח נפוץ בקרב האוכלוסייה במקרים של סכסוכים. האמל"ח זמין בשטח ובעת סכסוך נעשה בו שימוש רב.
- **הפצת פשיעה:** בקרב הבדואים קיימות כנופיות פשע משפחתיות אשר מפיצות פשע ברחבי הארץ. בעבר עסקו הכנופיות בהברחת סמים, אך סגירת הגבול עם מצרים מקשה עליהן להמשיך בכך. כביש 6 מקל על חברי הכנופיות להגיע למרכז הארץ.
- **ירי בחתונות:** התופעה מטרידה את האוכלוסייה ומובילה לעיתים לפציעות ואף למוות. כדי להתמודד עם התופעה המש"ק משוחח עם החתן ואביו לפני החתונה ומחתים אותם על התחייבות להימנע מירי בחתונה. אם אכן מתבצע ירי נפתח תיק במשטרה.
- **תאונות דרכים:** במגזר הבדואי בולטת התופעה של תאונות דרכים, בהן תאונות חצר, כלומר תאונות המתרחשות סמוך לבתים, בחצרות, בכניסה וביציאה מחנויות בתים. תאונות רבות מתרחשות בנסיעה לאחור. חלק מן התאונות נגרמות בשל חוסר בתשתיות מתאימות בכבישים וברחובות (ראה פירוט בתחום התעסוקה, פרק 7, שיפור הנגישות של האוכלוסייה הבדואית לתחבורה), חלקן בשל חוסר בפעילות לילדים בשעות הפנאי ובשל חוסר במתקני שעשועים המתאימים לילדים וחלקן נגרם בשל נהיגה לא זהירה.
- **גיוס שוטרים בדואים:** בתחנת 'העיירות' ובתחנת 'רהט' משרתים בדואים ספורים בלבד. מדברי המרואיינים עולה כי הדבר נובע הן מקשיים של המועמדים הבדואים לעבור בהצלחה את מבחני המיון למשטרה והן מרתיעה בקרב האוכלוסייה הבדואית מגיוס למשטרה, הכרוך לא פעם בפעילות מול האוכלוסייה המקומית במצב מתוח ורגיש. הדבר מקשה על המשטרה ליצור קשר עם התושבים ולשוחח עימם בשפה הערבית וליצור אמון ושיתוף פעולה.

2. הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול לא קיבלה תקציב על פי כתב ההחלטה 3708. למרות זאת, נסקרת גם פעילותה כדי לתת תמונה רחבה על פעילות התוכנית בכל הקשור לביטחון אישי.

תיאור התחום

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול הוקמה מכוח "חוק הרשות למלחמה בסמים, התשמ"ח – 1988", אשר מאוחר יותר שונה ל"חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול". הרשות הלאומית היא הגוף המרכזי במדינה המוביל את המאבק בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול.

את הפעילות של הרשות הלאומית ביישובים הבדואיים בנגב מבצעים מתאמים המיישמים בשטח את מדיניותה; המתאמים פועלים תחת פיקוח והדרכה של מנחה מטעם הרשות הלאומית. הם מובילים את הפעילות ביישובים ויוזמים הפעלות ותוכניות התערבות חדשות בשיתוף עם הגורמים העירוניים ביישוב.

את המתאם בוחרת הרשות המקומית והיא מעסיקה אותו בחצי משרה. הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול מממנת 80% משכרו, והרשות המקומית נדרשת להשלים 20% נוספים.

קורס מתאמים, ובו שבעה מפגשים, מתקיים אחת לשנה עד שנה וחצי. לאחר הקורס, המנחה מלווה כל מתאם ליווי אישי, ומקיים עימו מפגשים אחת לשבועיים או לחודש.

משנת 2010 פועלים מתנדבי שירות לאומי המסייעים למתאמים בעבודתם בחלק מן היישובים הבדואיים בדרום.

לפעילות המתאמים היישוביים יש כמה ערוצים :

- **חינוך פורמלי:** תוכניות מניעה והסברה בבתי הספר ; איתור תלמידים הנמצאים בקבוצת סיכון מתוך השכבה, אשר משתתפים גם בסדנה מעמיקה יותר, ובה 6-8 מפגשים.
- **חינוך בלתי פורמלי:** עבודה מול המתנ"סים לקידום הסברה ומניעה, כולל קיום פעילויות ספורטיביות כמו שחייה וכדורגל וקיום טורניר ספורט, המעודדים אורח חיים בריא ומשמשים להעברת מסרים על הימנעות מחומרים מסוכנים המשבשים את התודעה ; פעילות מול אנשי דת, המטיפים להימנעות מחומרים מסוכנים על פי הדת ; הקמת קבוצות מנהיגות בקרב הנוער, אשר מסייעות להעברת מסרים לבני נוער נוספים.
- **גורמי רווחה:** קשר שוטף עם גורמי הרווחה והפנית נערים הנמצאים בקבוצת סיכון, לצורך עבודה טיפולית עימם.
- **פרסום:** חלוקת פלאיירים, תליית שלטי חוצות, פרסום במקומונים ועוד.
- **הסברה והדרכה:** הרצאות והדרכות לקבוצות ייעודיות, כמו נשים ומורים בנוגע להתמודדות עם השימוש בסמים ובאלכוהול.

המצב לפני החלטת הממשלה

לפני קבלת ההחלטה פעלה התוכנית לסירוגין משנת 1996 בעיר רהט בלבד.

המצב אחרי החלטת הממשלה

לאחר קבלת ההחלטה, חודשה הפעילות ברהט. ממועד קבלת ההחלטה ועד היום, הצטרפו לתוכנית גם הרשויות הבדואיות האחרות בנגב, כולל המועצות האזוריות.

בשנת 2016 קיצץ המשרד לביטחון פנים את תקציב התוכנית ביישובים הבדואיים בנגב בשיעור של 14%. חלק נכבד מן התקציב לרשות הלאומית משמש לתשלום משכורות, כך שלדברי המרואיינים לא נותר תקציב רב לפעילות.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **הרחבת התוכנית:** לפני קבלת ההחלטה פעל מרכז אחד ברהט פעילות לא סדירה, ואילו כיום פועלים מרכזים בכל היישובים הבדואיים. את המרכז מנהל מתאם מטעם הרשות הלאומית המקבל הכשרה מתאימה לתפקיד ופועל במגוון אפיקים לשם הסברה, מניעה וטיפול בתחום שימוש בסמים ובאלכוהול.
- **העלאת מודעות התושבים:** לדברי המרואיינים, מודעות התושבים לנושא המלחמה בסמים ובאלכוהול עלתה בעקבות התוכנית. כך למשל, בערערה שבנגב יצאו התושבים ביוזמתם להפגין נגד השימוש בסמים ונגד צריכת האלכוהול.

אתגרים

- **קושי תקציבי:** הקיצוץ בתקציב והקושי של הרשויות הבדואיות לשלם את חלקן במימון פעילות התוכנית מביא לכך שכאשר מנכים את הוצאות השכר, לא נותר כמעט תקציב לפעילות.
- **קושי בשיתוף פעולה עם התושבים:** ביישובים הבדואיים בנגב ישנו קושי לרתום את התושבים להתמודד עם תופעת השימוש בסמים ובאלכוהול. רבים מן התושבים אינם מעוניינים לשוחח על הנושא, שמא הדבר יגרום דווקא להתגברות התופעה. כך לדוגמה, יש קושי להקים סיירות הורים, הנובע מכך שהאוכלוסייה המבוגרת רואה בהן השלמה עם התופעה. לדברי המרואיינים, האוכלוסייה מתקשה לשוחח על בעיות ועל קשיים שעולים בשטח.
- **מחיר למרחק:** המרחקים הגדולים בין היישובים במועצות האזוריות, מחייבים את המתאם בנסיעות ארוכות אשר גוזלות מזמן הפעילות שיכולה הייתה להתקיים במקומן.

3. עיר ללא אלימות

התוכנית 'עיר ללא אלימות' לא קיבלה תקציב על פי כתב ההחלטה 3708. למרות זאת, נסקרת גם פעילותה כדי לתת תמונה רחבה של פעילות התוכנית בכל הקשור לביטחון אישי.

תיאור התחום

התוכנית 'עיר ללא אלימות' פועלת ב-150 רשויות מקומיות להעלאת מסוגלותה של הרשות המקומית להתמודד עם תופעת האלימות בחמישה תחומי ליבה: אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי וקהילה. היישובים נבחרים לתוכנית בעקבות קול קורא תוך מתן עדיפות ליישובים מאשכול חברתי-כלכלי נמוך. חלקה של הממשלה בתקצוב נקבע לפי גודל היישוב ונע בין 300,000 ₪ לשנה ליישוב שבו 10,000-15,000 תושבים ל-1,450,000 ₪ ליישוב שבו 60,000-70,000 תושבים. הרשות המקומית מחויבת בהשתתפות עצמית בנוסף לתקצוב הממשלתי, כתנאי לקבלתו. שיעור ההשתתפות העצמית של היישוב נקבע לפי האשכול החברתי-כלכלי שבו הוא מסווג, והוא עומד על 20% ליישובים באשכול 1-5, 30% ליישובים באשכול 6-7 ו-50% ליישובים באשכול 8-10. יצוין כי ביישובי הבדואים עומדת ההשתתפות העצמית על 15% כאשר המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר פטורות ממנה כליל (0%).

להלן תמצית פעילות התוכנית לפי חמשת תחומי הליבה, תוך מתן דגש לפעילות המאפיינת את יישובי הבדואים בדרום.

א. אכיפה

מטרת פעילות האכיפה היא לטפל באירועים אלימים כגון פשיעה והשחתת רכוש, וכן למנוע אותם. משטרת ישראל מובילה את נושא האכיפה בכמה פעילויות:

- **מוקד רואה:** הצבת מצלמות ברחבי העיר, בעיקר בזירות "רגישות" לפשיעה, וחיבורן למוקד לצורך מעקב והפעלת גורמי האכיפה.
- **שיטור משולב:** שילוב של שוטר ופקח עירוני המסיירים יחדיו בעיר תוך שילוב בין סמכויות השוטר (חוקי המדינה) וסמכויות הפקח (חוקי עזר עירוניים). התוכנית מופעלת רק ביישובים שבהם המשטרה מתחייבת להקצות שוטר ושיש בהם חקיקת עזר שהפקח אמור לאכוף. התוכנית מופעלת כיום ברהט.
- **סיירת הורים:** הורים ומתנדבים המסיירים באזורי הבילוי של בני הנוער כדי לצמצם התנהגויות מסוכנות ולתת מענה למגוון צרכים.

ב. חינוך

במסגרת התוכנית נערכות פעולות לקידום אקלים בית ספרי אשר מונעות אלימות והתנהגויות אנטי חברתיות. חלק ניכר מן הפעילות בתחום מתבססת על מדריך מוגנות. מדריך המוגנות נמצא בקביעות בבית הספר ומהווה דמות בוגרת משמעותית ומודל לחיקוי לתלמידים. עוד פועלות תוכניות להכשרת עובדי רשויות מקומיות העובדים במערכת החינוך: שומרים, אבות בית, מזכירות וסייעות בגנים.

ג. רווחה

בתחום הרווחה פועלת תוכנית לשיפור הקשר בין מערכות הטיפול ביישוב לבין המשטרה, בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. לשם כך, פועלים באמצעות 'עיר ללא אלימות' עובדים סוציאליים בתחנות משטרה. נוסף לכך, 'עיר ללא אלימות' מפעילה עו"ס קהילה ומבצעת פעולות נוספות של עבודה קהילתית שמטרתן גיוס הכוחות הקהילתיים והכשרתם לצמצום אלימות ולתמיכה בקורבנותיה.

ד. פנאי

הפעילות בתחום טיפוח הפנאי נועדה לצמצם את הפשיעה ואת האלימות בקהילה, בעיקר בקרב בני הנוער. בין השאר היא כוללת את המרכיבים האלה:

- **מדריכי פנאי:** עוסקים בחינוך בלתי פורמלי בשעות הפנאי של הצעירים, למשל באולמות ספורט. המדריכים מעבירים מסרים לקידום פעילויות אשר אינן אלימות, ומזהים בני נוער המצויים במצוקה או המעורבים בהתנהגויות מסוכנות. הם מעניקים לבני הנוער סיוע או מפנים אותם לגורמים המקצועיים המתאימים.

- **מגרשים מוארים:** מגרשי ספורט ברחבי העיר המופעלים ומוארים בשעות הלילה. בכל מגרש יש אחראי פעילות – מדריך מוסמך מתחום הספורט בעל גישה וניסיון בעבודה עם בני נוער וילדים.
- **מנהיגות בני נוער:** ריכוז פרויקטים שבהם בני נוער משתתפים השתתפות פעילה במאבק באלימות.

ה. קהילה

לפעילות בתחום יש כמה היבטים מרכזיים:

- **הגברת מעורבות התושבים:** הרצאות לנשים לאיתור אלימות ומניעתה; מפגשים משותפים של עובדי העירייה בהנחיית מדריכה מקצועית; בניית קבוצות בבתי ספר בהדרכת מדריכי המוגנות, שוטרים קהילתיים ומנחים מקצועיים ובעזרת אנשי דת ואימאמים (דרשנים) במסגדים. הפעילות נעשית בשיתוף פעולה מלא עם משטרת ישראל.
- **העלאת מודעות הציבור:** קיום ימי הסברה להעלאת מודעות הציבור לתופעות אלימות ייחודיות (גלישה בטוחה, אלימות כלפי נשים, פגיעות מיניות וכו').
- **הסברה:** פעילות לשיווק, פרסום והדרכה בנוגע לתוכנית 'עיר ללא אלימות' וליעדיה.
- **פעילות מול השיח'ים:** פורום שיח'ים ברהט שמשותפים בו שיח'ים מכל שבט או חמולה. הפורום נפגש פגישות סדירות, ומשמש לדיון בסוגיות בקהילה כמו פתרון סכסוכים בין משפחות והסדרתן.
- **פעילות מול האימאמים:** הסתייעות באימאמים להעלאת נושאים ולהעברת מסרים.

המצב לפני החלטת הממשלה

בשנת 2007 הייתה רהט מן הערים הראשונות שהצטרפו לתוכנית 'עיר ללא אלימות'. טרם קבלת החלטת הממשלה 3708 הצטרפו גם שגב שלום, חורה, ערערה בנגב וכסיפה.

המצב לאחר החלטת הממשלה

במהלך יישום ההחלטה הופעלה התוכנית בשאר הרשויות הבדואיות, בלקייה, בתל שבע, באל קסום ובנווה מדבר. לוח 23 מציג את מצבת כוח האדם בתוכנית לפי יישוב, כולל היקף המשרה של המנהל, פקחי השיטור המשולב, מדריכי המוגנות ומדריכי הפנאי.

לוח 23: מצבת כוח האדם בתוכנית 'עיר ללא אלימות' לפי יישוב (אפריל 2017)

עיר	שנת ההצטרפות לתוכנית	היקף משרת המנהל*	פקחי שיטור משולב	מדריכי מוגנות	מדריכי פנאי	אחר
רהט	2007	משרה מלאה	2	4	לפי שעות	פקח מנהל שוק
חורה	2010	חצי משרה	---	1	לפי שעות	---
ערערה בנגב	2010	חצי משרה	1	1	לפי שעות	---
כסייפה	2010	חצי משרה	---	2	לפי שעות	---
שגב שלום	2011	חצי משרה	---	1	לפי שעות	---
לקייה	2012	חצי משרה	---	1	לפי שעות	---
תל שבע	2012	חצי משרה	---	1	לפי שעות	---
אל קסום	2013	חצי משרה	---	2	לפי שעות	---
נווה מדבר	2013	חצי משרה	---	2	לפי שעות	---

*בחורה, שגב שלום, תל שבע, אל קסום ונווה מדבר, מנהל התוכנית עובד בחצי משרה מטעם תוכנית 'עיר ללא אלימות' ובחצי משרה מטעם הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

הישגים ואתגרים

הישגים

- **ירי בחתונות:** נערכה פעילות בנושא בשיתוף המשטרה. לדברי המרואיינים, הפעילות הביאה לירידה ניכרת במקרי הירי בחתונות.
- **אלימות במשפחה:** חלה עלייה בתלונות נשים בנושא האלימות במשפחה.
- **'שכנות טובה':** תוכנית זו נועדה ליצור היכרות בין קבוצות של בני נוער יהודים ובדואים הלומדים בכיתות ח'–ט' ומתגוררים ביישובים סמוכים. בשנת 2017 פועלות חמש קבוצות המשותפות לתלמידי תיכון ברהט ולתלמידי תיכון 'אשל הנשיא'.
- **מוקד רואה:** כיום קיים מוקד רואה פעיל בעיר חורה ובעיר רהט. נוסף לכך, כמה יישובים נוספים – ערערה בנגב, כסייפה, שגב שלום ולקייה – מחוברים למוקד רואה בעיר דימונה.
- **מדריכי מוגנות בבית הספר:** מסקר ארצי עולה שביעות רצון של צוותי בתי ספר משיתוף הפעולה עם המדריך ומתפקודו.⁷⁶

אתגרים

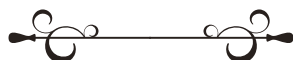
- **אופן תקצוב התוכנית:** תקצוב התוכנית מותנה בגודל היישוב ולכן ביישובים קטנים התקצוב קטן משמעותית ומקשה על קיום פעולות הליבה. נוסף על כך, הדרישה להשתתפות עצמית בתקצוב מקשה על הרשויות הבדואיות, המצויות כולן באשכול חברתי-כלכלי נמוך. כאמור המועצות האזוריות הבדואיות פטורות מהשתתפות עצמית.

⁷⁶ כדורי, א'. 2016. דו"ח הערכה: הערכת פעילותם של מדריכי מוגנות בבתי ספר 2015-2016. עיר ללא אלימות.

- **תשתיות חסרות:** התוכנית סובלת ממחסור בתשתיות עירוניות הנדרשות לפעילותה, דבר המעכב את פיתוח מודל הפעילות המתוכנן ביישוב. כך למשל חסרים מגרשים ציבוריים או תשתיות חשמל לחיבור מצלמות.
- **מינוי בעלי תפקיד:** בעת מינוי בעלי תפקיד במסגרת התוכנית ביישובים יש לא פעם לחצים למינוי מקורבים, דבר המקשה על מינוי האנשים המתאימים ביותר.
- **ההקשר לאומי:** מתיחות בין המגזר הבדואי לממשל מקשה על הפעלת התוכנית המבוססת כולה על פעילות בשיתוף הקהילה. על רקע זה לא הופעלה ביישובים הבדואיים תוכנית לשירות לאומי, אשר הייתה יכולה לסייע בתוספת כוח אדם לתוכנית.
- **שיטור משולב:** הפעלת השיטור המשולב נתקלת בקשיים. ראשית יש חוסר בזמינות של שוטרים שיוכלו להתלוות לפקח בסיור. מלבד זאת, סמכויות הפקחים נגזרות מחקיקת עזר אשר קיימת ברשויות במידה מועטה בלבד. השיטור המשולב פועל כיום ברהט. בתל שבע וחורה הוא בוטל עקב הקשיים המצויינים לעיל.

שער שני - ההישגים והאתגרים ביישום ההחלטה

יונתן אייל, יהודית קינג, מוריה פרנקל ואורן תירוש



שער זה מרכז את ההישגים והאתגרים של יישום החלטה 3708 כפי שבאו לידי ביטוי במחקר. השער יציג הישגים ואתגרים מרכזיים אשר משותפים לכמה תחומי פעילות בהחלטה ולא הישגים ואתגרים הייחודיים לתחום פעילות זה או אחר. כמו כן יובאו דוגמאות להבהרת הדברים, אך אין בכך משום תחליף לרשימת ההישגים והאתגרים המופיעה בפרקי המחקר בשער הקודם, אשר מתייחסים בפירוט לכל אחד מתחומי הפעילות בנפרד.

1. הישגים

החלטת הממשלה מתייחסת למספר רב של גופים ולמגוון רחב של פעילויות בתחומים שונים. תכלול ההחלטה והמעקב אחר יישומה, כולל פעילות ועדת היגוי ייעודית, נעשו באחריות האגף לפיתוח כלכלי חברתי, החברה הבדואית בנגב במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. הדבר חייב את רתימת גורמי הביצוע למשימה ומעקב אחר ניצול התקציב. יצוין כי בפעילויות אשר נבחנו במחקר עמד ניצול תקציב ההחלטה על כ-90% ומעלה.⁷⁷

1.1 פיתוח והפעלה של תוכניות חדשות או תוכניות שהותאמו למגזר הבדואי

- **בתחום החינוך:** בשנת הלימודים תשע"ב, טרם יישום ההחלטה, הופעלו פיילוטס של שתי תוכניות שפותחו במקור בעבור המגזר היהודי או הערבי והותאמו למגזר הבדואי – "נחשון" למניעת הנשירה ממערכת החינוך ו"נקרא יחד בערבית" להקניית מיומנויות הקריאה והכתיבה לתלמידי כיתות א'. בשנת תשע"ג פעלו התוכניות כסדרן, אם כי בהיקף מוגבל. כמו כן, בשנת תשע"ב החלה לפעול התוכנית "חינוך לקריירה" המיועדת לתלמידי י"א-י"ב, אף היא תוכנית חדשה במגזר הבדואי, שפעלה בהיקף מצומצם.
- **בתחום התעסוקה:** שני מודלים פותחו בעבור סטודנטים בדואים להנדסאות: מודל "שילוב" שבו למדו הסטודנטים בכיתות נפרדות, ומודל אשכ"ל שהחליף אותו ובו משולבים הסטודנטים הבדואים בכיתות הלימוד יחד עם שאר הסטודנטים. מודל אשכ"ל מבוסס על תהליך מיון והכנה, הכולל מכינת חובה. כל משתתף זוכה במהלך הלימודים לתמיכה כספית כולל מלגת קיום, מלגת לימודים, החזר

⁷⁷ פרט להשלמת השכלה, שם נוצלו עד סוף 2016 57% מן התקציב, לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנת 2016. יש לקחת בחשבון שהפעילות במשרד החינוך נערכת על פי הלוח העברי. מכאן שחלק מן הפעילויות אשר נערכו במסגרת ההחלטה, נערכו בשנת תשע"ז, שהחלה בשנת 2016 והסתיימה בשנת 2017, לכן בעת כתיבת הדוח לא הייתה בידי צוות המחקר תמונה מלאה של ניצול התקציב במשרד החינוך.

נסיעות, ומלגת קבלת דיפלומה והשמה במקצוע הלימודים. משנת תשע"ז ניתן לנשים מענק, מותנה בהישגים בלימודים. כמו כן ישנו רכז הנמצא בקשר עם הסטודנטים ומסייע להם במהלך הלימודים.

1.2 גידול בהיקף הפעילות ותוצאות חיוביות

- **תחבורה:** חל גידול בהיקף הנסיעות הבין-עירוניות ליישובים הבדואיים, מ-1,226 נסיעות בינואר 2012 ל-2,377 נסיעות בינואר 2017 (גידול של 94%). בנסיעות העירוניות חל באותה תקופה גידול של 43.3%. לגידול בתחבורה הציבורית חשיבות בהנגשת מוקדי תעסוקה והשכלה. לתחבורה משנה חשיבות לנשים הבדואיות, שהתחבורה הציבורית מאפשרת להן נידות בתוך היישוב ומחוצה לו באמצעי תחבורה הנתפס מהוגן ומכבד.
- **מרכזי ריאן:** הושלמה פריסת מרכזי ריאן בתשע הרשויות הבדואיות, לעומת שני מרכזים בלבד אשר פעלו לפני ההחלטה. למרכזי ריאן חשיבות בהתמודדות עם סוגיית התעסוקה בעזרת מסגרת שנמצאת ביישוב עצמו, מופעלת על ידי צוות מקומי ומותאמת למאפייני האוכלוסייה.
- **אזורי תעשייה:** לאזורי התעשייה חשיבות ביצירת מקומות עבודה מתאימים, וביצירת מקור הכנסה מארנונה לרשויות המקומיות. במהלך ההחלטה הוקמו בפארק התעשייה "עידן הנגב" – אזור התעשייה העיקרי במסגרת ההחלטה – מפעל "סודה סטרים" אשר מייצר מכשירים ביתיים להכנת משקאות מוגזים ומפעל "קרגל" המייצר מוצרי קרטון. נכון לסוף אוקטובר 2017 הועסקו ב"סודה סטרים" 700 בדואים (מהם 300 נשים), שהם 39% מעובדי המפעל, וב"קרגל" הועסקו 50 בדואים, שהם 42% מעובדי המפעל. זהו היקף תעסוקה משמעותי ביחס למספר המובטלים הבדואים אשר עמד על כ-3,900 איש בשנת 2015.
- **חינוך:** מספר תוכניות הופעלו והורחבו משמעותית, כולל למשל: מרכזי מצוינות, תוכנית "נחשון" למניעת נשירה והתוכנית "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" המופעלת במסגרת החינוך הטכנולוגי. תוכניות "נחשון" ו"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" הראו תוצאות מעודדות בכל הקשור להישגי התלמידים. מקרב תלמידי כיתות ח' שהצטרפו לתוכנית "נחשון" בשנת תשע"ג, 84% התמידו והגיעו לכיתה י"ב ו-3% נוספים עברו לבית ספר אחר. נוסף על כך, נמצאו שיפור ניכר בהתנהגות התלמידים, ירידה בחיסורים ועלייה בציונים. בקרב תלמידי המחזור הראשון של "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" (תשע"ד), שיעור ההתמדה עד סוף י"ב עמד על כ-87% מכלל הלומדים. שיעור המסיימים עם תעודת בגרות מלאה עמד על 20% ועוד כ-21% זכאים לתעודה טכנולוגית (המאפשרת המשך לימודים לדיפלומת טכנאי או הנדסאי). יצוין שסך היקף הפעילות בתוכנית "נחשון" וב"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" משמעותי ביחס להיקף הנשירה השנתית. בשנת תשע"ז למדו בשתי התוכניות במחזור כ-620 תלמידים, מספר משמעותי ביחס להיקף תופעת הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.
- **הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול:** הרשות החלה לפעול במגזר הבדואי בנגב לאחר ההחלטה ופועלת כיום בכל הרשויות הבדואיות.

- **‘עיר ללא אלימות’:** הושלמה פריסת התוכנית לכלל הרשויות הבדואיות, לעומת ארבע הרשויות שבהן היא פעלה טרם ההחלטה. ל‘עיר ללא אלימות’ חשיבות בהתמודדות עם סוגיית האלימות בחברה הבדואית, כולל אלימות בתוך המשפחה.

1.3 יצירת בסיס ידע והתמקצעות בקרב האוכלוסייה הבדואית

עצם יישום ההחלטה יצר תשתית של ידע בתחומים ייחודיים בקרב הצוותים המקומיים. לידע שנוצר ולמיסודו באמצעות חומרים כתובים ותהליכי עבודה יש חשיבות הן בהבטחת המשך פעילות התוכנית הספציפית או הקלה על המשכה, והן במתן אפשרות לתושבים להשתמש בידע בעתיד גם מחוץ למסגרת התוכנית עצמן. להלן כמה דוגמאות:

- **תוכנית ריאן:** הוכשר צוות מקומי שיעסוק בכל תחומי פעילות המרכזים, כגון קשרי מעסיקים, הכשרות מקצועיות ופיתוח קריירה.
- **תחום החינוך:** בולטת ההתמקצעות בתחומים אחדים שההחלטה עסקה בהם:
 - חינוך לקריירה: הכשרת מורים ויועצים חינוכיים בתחום.
 - איתור תלמידים עם לקויות למידה ואבחונם: התמקצעות צוותי בתי הספר ופסיכולוגים מאבחנים.
 - חינוך בלתי פורמלי: הכשרת כוח אדם ייעודי ברשויות, כמו מנהל יחידת הנוער, רכזי מעורבות, רכזי מנהיגות, מורים מדריכים ומדריכי נוער.

1.4 שימוש במשאבים הקהילתיים של החברה הבדואית

בחלק מן הפעילויות והתוכניות נעשו התאמות לתרבות ולמבנה החברתי הייחודי של החברה הבדואית ונעשה שימוש במשאבים קהילתיים. להלן כמה דוגמאות:

- **תוכנית ריאן:** נבנתה ‘רשת משתפת’ של אנשים עם השפעה פורמלית ובלתי פורמלית על הקהילה, המסייעים למרכזי ריאן לקדם את תחומי פעילותם. כמו כן, הוקמו פורומים של אימאמים להתמודדות עם התנגדות בני משפחה ליציאת נשים לשוק העבודה.
- **‘עיר ללא אלימות’:** התוכנית פועלת בשיתוף עם פורום שיחיים ברהט הכולל שיחיים מכל שבט או חמולה בעיר. הפורום נפגש פגישות סדירות ומשמש לדיון בסוגיות בקהילה, כמו פתרון סכסוכים בין משפחות, ולהסדרתן. נוסף לכך, התוכנית נעזרת באימאמים להעלאת נושאים ולהעברת מסרים בנושא מניעת אלימות.

2. אתגרים

2.1 סוגיית הבעלות על הקרקעות והיישובים הבלתי מוכרים

המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות ביישובים הבדואיים וההשלכות הנובעות ממנה, כולל הריסות בתים, יוצרת מתח בין האוכלוסייה המקומית לבין רשויות המדינה, ומקשה על יצירת אמון והשגת שיתוף פעולה מצד התושבים. הדבר פוגע בתפיסת התושבים את המשטרה בתור גוף הנותן שירות לאוכלוסייה, ובנכונות לפנות אליה בעת הצורך. גם גורמים נוספים הנותנים שירות לתושבים כדוגמת 'עיר ללא אלימות', מרכזי ריאן וסניף 'מעוף' מזוהים בתור חלק מן הממשל, דבר שמקשה על פעילותם. מלבד זאת, המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות מעכבת משמעותית את פיתוח היישובים הבדואיים בתחומים שבהם נדרשת קרקע, כמו פיתוח אזורי תעשייה, בניית תשתיות תחבורה והקמת מבני ציבור.

2.2 מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים

עקב שנים ארוכות של תת-פיתוח נוצר ביישובים הבדואיים מחסור בתשתיות במגוון תחומים החל ממבני ציבור, דרך תחבורה וכלה בחשמל. המחסור בתשתיות מקשה על פיתוח היישובים והאוכלוסייה. להלן כמה דוגמאות:

- **תחבורה ציבורית:** מחסור בתשתיות של כבישים מתאימים מעכב את הפיתוח של התחבורה ציבורית, בעיקר במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר. העיכוב בפיתוח התחבורה הציבורית מקשה על קידום התעסוקה וההשכלה, בעיקר בקרב נשים.
- **'עיר ללא אלימות':** התוכנית מתמודדת עם מחסור במגרשים ציבוריים לפעילות עם הילדים ועם מחסור בתשתיות חשמל להפעלת מוקד רואה.
- **החינוך הבלתי פורמלי:** יש מחסור במבנים לקיום הפעילות בחינוך הבלתי פורמלי.

2.3 כוח אדם מקצועי

הגורמים הפועלים במגזר הבדואי חסרים כוח אדם מקצועי ומיומן במגוון תפקידים ומשלחי יד. הדבר בא לידי ביטוי ברשויות המקומיות, בגופים כמו מרכזי ריאן ובמפעלים באזורי התעשייה המתקשים בגיוס כוח אדם מתאים. הדבר בולט במיוחד בתחום החינוך שבו יש קושי לגייס מורים מקצועיים במדעים ואומנויות. מלבד זאת, המורים במגזר הבדואי בממוצע משכילים פחות וכן בעלי ותק נמוך יותר בהוראה. לחיזוק כוח ההוראה משולבים במערכת החינוך מורים מן הצפון (37% בשנת תשע"ו). לשילוב המורים מן הצפון יש מגבלות הבאות לידי ביטוי בהבדלים בשפה ובתרבות של המורים והתלמידים, ובשיעור תחלופה גבוה של המורים עקב חזרה לצפון לאחר שנות הוראה אחדות.

2.4 ידיעת עברית

ככלל, רמת העברית של הצעירים הבדואים איננה גבוהה ומקשה על השתלבותם בחברה בישראל, כולל ברכישת השכלה גבוהה ובתעסוקה.

2.5 מבנה חברתי ותרבות ייחודיים

לחברה הבדואית מבנה חברתי ותרבות ייחודיים אשר ניתן למנף למען פיתוח האוכלוסייה וקידומה. עם זאת, מאפייני התרבות הייחודיים מציבים גם כמה אתגרים.

■ **מעמד הנשים:** הנשים הבדואיות הוגדרו בתור אוכלוסיית יעד בהחלטה 3708. זאת כאשר החברה הבדואית היא חברה מסורתית עם מבנה פטריארכלי, שלפיו הגברים נמצאים בעמדות הכוח וההחלטה והנשים קשורות למרחב הביתי וליחידה המשפחתית. מעמדן של הנשים מציב בפניהן חסמים הבאים לידי ביטוי בכמה היבטים:

- התנגדות הגברים לעבודת נשים מחוץ לבית ו/או לעבודה משותפת של גברים ונשים.
- התנגדותם ליציאה ללימודים מחוץ ליישוב.
- התנגדותם לנסיעת נשים מחוץ ליישוב בשעות החשיכה, גם בתחבורה ציבורית.
- בתחום החינוך יש לעיתים התנגדות של משפחות בדואיות ללימודי בנות בתיכון. ישנה גם התנגדות לפעילות משותפת של בנים ובנות מחוץ ליישוב, או לפעילות שלא במסגרת שעות הלימודים הרגילות, גם אם הדברים נעשים במסגרת תוכנית הלימודים.

■ **אי-רצון לעסוק בנושאים המצביעים על חריגות/בעיות:** בחברה הבדואית יש קושי לפעול בנושאים המצביעים על חריגות ושונות לעומת המקובל. כך למשל, לא קל לרתום את התושבים להתמודד עם תופעת השימוש בסמים ובאלכוהול. רבים מן התושבים נרתעים משיחה על הנושא, שמא הדבר יגרום דווקא להתגברות התופעה. היבט אחר של התופעה הוא חשש של הורים לאשר לילדיהם אבחון ללקות למידה – במיוחד לבנות, מחשש שהדבר יפגע בסיכוייהן להינשא.

■ **מחויבות לשבט ולמשפחה המורחבת:** החברה הבדואית מורכבת משבטים; כל שבט הוא יחידה של משפחות מורחבות, חמולות, המורכבות בתורן ממשפחות גרעיניות. החמולה היא יחידה משפחתית מרכזית בחברה הבדואית וקשרי הדם שבה משמעותיים מאוד. למחויבות זו השפעה על מגוון תחומים, כמו לחץ על נושאי משרות להעדיף קרובי משפחה במינוי לתפקידים ובעת בחירת קבלנים לביצוע עבודות, או חוסר רצון לדווח על תקלות במסגרות לילדים המופעלות על ידי בן משפחה. בהיבט אחר, המחויבות לשבט ולמשפחה גורמת להתרחבות סכסוכים אשר מלווים, לא פעם, בשימוש בנשק חם. סכסוך בין משפחות עשוי גם להקשות על בני שבט אחד לעשות שימוש בתשתיות (מוסדות ציבור, תחבורה) המצויות בתחומו של שבט אחר, או ששבט אחר עושה בהן שימוש.

■ **פתרון סכסוכים:** יש באוכלוסייה הבדואית תופעה של הסדרת סכסוכים לפי המסורת, בלי לערב את הרשויות. הדבר נובע לעיתים מחוסר האמון של האוכלוסייה במשטרה. התופעה מקשה על התמודדות המשטרה עם סכסוכים ההופכים לעיתים לאלימים.

2.6 פעילויות שנכללו בהחלטה אך בוצעו חלקית או הגיעו להישגים נמוכים

ישנן כמה פעילויות אשר לא יצאו לפועל באופן מלא או הניבו הישגים חלקיים:

- **מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד), משרד החינוך:** הניסיונות להקמת מסלול ללימודי י"ג-י"ד לתואר הנדסאי ברהט ובלקייא לא עלו יפה. מדברי המרואיינים עלה קושי הנובע מרמת ידע נמוכה של התלמידים בנושאי הליבה הרלוונטיים וקושי בתשלום שכר לימוד.
- **שוטטות בני נוער:** התוכנית למניעת שוטטות בני נוער נתקלה בקשיים בהפעלה ברשויות שאין בהן יחידה לקידום נוער. כמו כן, היו חסרות קבוצות ייחודיות לבני נוער מאותרים. עקב המגבלות, בחלק מן הרשויות התוכנית לא פעלה כמתוכנן, הרכזים שגויסו לא המשיכו את עבודתם והפעילות הופסקה.
- **מסלול טו"ב:** היקף התוכנית הורחב לתשעה בתי ספר לעומת שלושה שבהם פעלה לפני קבלת ההחלטה. עם זאת, הישגי התלמידים הבדואים נמוכים לעומת הישגי כלל התלמידים במסלול. לפי המחזור אשר סיים את לימודיו בשנת תשע"ו, שיעור הבוגרים הזכאים לבגרות עומד על 30.5% ושיעור הזכאים לתעודת טכנאי עומד על 7.6%; לא היו זכאים לתעודת הנדסאי. השיעורים במגזר היהודי בדרום עומדים על 89.1% זכאות לבגרות, 3.9% זכאות לתעודת טכנאי ו- 23.4% זכאות לתעודת הנדסאי.
- **השלמת השכלה:** בשנים שלאחר ההחלטה חל גידול ניכר במספר הכיתות. עם זאת, שיעור הזכאות לתעודה בגמר הלימודים היה נמוך יחסית ועמד על 34% מכלל המתחילים.⁷⁸ נוסף לכך יצוין כי השלמת ההשכלה לא כללה בגרות, בניגוד לכתב ההחלטה.

2.7 חוסר תיאום וחוסר קשר בין תוכניות ומשרדים שונים

בולטת התופעה של חוסר תיאום ולימוד הדדי בין תוכניות המנוהלות על ידי גורמים או משרדים שונים. חוסר התיאום בא לידי ביטוי בשני היבטים:

- **חוסר תיאום בין תוכניות המשך:** למשל, היעדר קישור בין מרכזי המצוינות מטעם משרד החינוך, המיועדים לכיתות ג'-ו', לבין תוכנית המצוינות מטעם המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, המיועדת לתלמידי כיתות ט'-י"ב. אין קישור ברמת התלמידים (לא בהכרח אותם תלמידים) ולא מבחינת תוכן הלימודים. אין גם היכרות ושיתוף פעולה בין מפעילי התוכניות. דוגמה נוספת היא היעדר קישור בין כיתות להשלמת השכלה לבין הכשרות מקצועיות אשר נפתחות בסמוך למועד סיום הלימודים, זאת למרות המאמצים של עובדי האגף להשכלת מבוגרים.
- **חוסר לימוד והעברת מידע:** אין קשר בין תוכנית לימודי ההנדסאים במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (מה"ט), לבין תוכנית לימודי ההנדסאים י"ג-י"ד של משרד החינוך, ולא מתקיים לימוד משותף של סגל ההוראה, על אף שמדובר בשני גופים שעוסקים באוכלוסיית תלמידים דומה, שמקיימים תוכנית לימודים דומה ושמעניקים דיפלומות והכרה זהות. יש לציין שבמהלך התוכנית

⁷⁸ יצוין כי לרשות המחקר לא עמדו נתונים להשוואת הישגי הלומדים בתוכנית לבדואים בדרום עם הישגי אוכלוסיות אחרות.

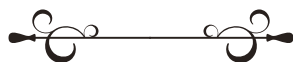
הפעילה מה"ט את תוכנית אשב"ל בהתבסס על הניסיון אשר נצבר בתוכנית "שילוב" שפעלה טרם ההחלטה. לעומת זאת, ניסיונות משרד החינוך להקים כיתות י"ג-י"ד ללימודי הנדסאות, לא צלחו. בניגוד לכך, נוצרו שותפויות והעברות ידע בתחומים אחרים. לדוגמה, בתחום החינוך הבלתי פורמלי נבנו שותפויות עם גופים מקומיים, כגון החברה למתנ"סים, וטופחו שותפויות עם תוכניות ארציות, כמו 'עיר ללא אלימות'.

2.8 מערך ההסעות לתלמידים

עקב הפיזור הגיאוגרפי ישנה חשיבות למערך הסעות לתלמידים. מכיוון שמערך ההסעות פעיל בשעות הלימוד הרגילות בלבד, התלמידים (והוריהם) מתקשים להגיע לפעילויות הנערכות לאחר מכן. הקושי מתבטא בתוכניות להפחתת הנשירה, בחינוך לקריירה ובחינוך הבלתי פורמלי.

שער שלישי - מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה - מבט על

אורן תירוש ויונתן אייל



מבוא

בשער זה יוצגו מדדי תוצאות לבחינת המגמות החברתיות-כלכליות הבולטות בחברה הבדואית בתחומים שאליהם כיוונה החלטת ממשלה מספר 3708. השער יתמקד בנושאים האלה:

- **בתחום החינוך** יוצגו: שיעורי הנשירה; הישגי התלמידים כפי שהם באים לידי ביטוי בבחינות המיצ"ב ובזכאות לתעודת בגרות; שיעור הסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה.
- **בתחום התעסוקה** יוצגו: שיעורי התעסוקה והאבטלה; ניתוח שוק העבודה על פי ניידות בעבודה (יוממות), התפלגות התעסוקה לפי משלחי היד והביקוש למשלחי יד אלו; הכנסות והיקפי משרה של שכירים ועצמאים.
- **בתחומים של תקציבי הרשויות ומצבם החברתי-כלכלי של תושביהן** יוצגו: ניתוח רמתן החברתית-כלכלית של הרשויות הבדואיות בדרום כפי שהיא עולה מן החלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ניתוח תקציבי הרשויות הבדואיות בדרום.
- **בתחום הביטחון האישי** יוצגו: מספר כתבי האישום אשר הוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות' תוך מתן דגש לכתבי האישום העוסקים באלימות במשפחה; היקף הפניות למוקד 100 וניתוח התפלגות הפניות לפי סוג האירוע; ורמת הביטחון האישי בבתי הספר כפי שהיא עולה מתוצאות פרק האקלים הבית ספרי במסגרת מבחני המיצ"ב של משרד החינוך.

פירוט סעיפי ההחלטה, התקציב והפעולות שנעשו מפורטים בפרקים המתאימים בשער הראשון של הדוח.

שיטה: המדדים ייבחנו על פני זמן ובהשוואה לאוכלוסייה הערבית, לאוכלוסיית מחוז הדרום ולכלל אוכלוסיית ישראל על פי ההקשר המתאים וזמינות הנתונים. לצד הצגתם, ינותחו המדדים לשם הבנת משמעות הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בדרום לבין אוכלוסיות ההשוואה.

הנתונים שתוצאות השער מבוססות עליהם התקבלו ממשרד החינוך, מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מן המוסד לביטוח לאומי וממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. הם מוצגים לפי ההגדרות שעל פיהם מקובל להציגם, בהתאם לתחום.

1. חינוך

מבוא

החלטה 3708 בתחום החינוך קובעת כי "תתבצע השקעה בקידום ההתמדה בלימודים, בצמצום הפערים ובשיפור ההישגים הלימודיים של ילדים ובני נוער, תוך שימת דגש מיוחד על השקעה במצוינות וכן על הכנה להשתלבות בשוק התעסוקה". לפירוט התוכניות שנעשו בתחום ראה שער ראשון, תחום חינוך.

לצורך בחינת המגמות שחלו בתחום זה יוצגו שיעורי הנשירה ממערכת החינוך, הישגי בחינות המיצ"ב, שיעורי הזכאות לבגרות וההשתלבות בלימודי ההשכלה הגבוהה על פני זמן. כדי לבחון את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית לבין כלל האוכלוסייה בישראל יושוו הישגי התלמידים הבדואים להישגי כלל התלמידים בחינוך הערבי ולהישגי כלל תלמידי ישראל. כמו כן תערך השוואה בין הישגי הבנות לבין הישגי הבנים.

הנתונים בתחום החינוך התקבלו ממערכת המידע של משרד החינוך, ממשד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם כוללים את כלל התלמידים הלומדים בבתי הספר הבדואיים בדרום, ביישובים המוכרים והבלתי מוכרים כאחד.

1.1 נשירה ממערכת החינוך

בניתוח נתוני שיעורי הנשירה⁷⁹ ממערכת החינוך נעשה שימוש בשני מדדים :

1. שיעור הנשירה בשנתון בני 17 : מספר בני ה-17 שאינם לומדים מתוך כלל אוכלוסיית בני ה-17. מקובל להשתמש במדד זה לבדיקת שינויים לאורך זמן בשיעורי הנשירה.

2. שיעור הנשירה לפי קוהורט : הקוהורט הוא סך התלמידים שהתחילו את לימודיהם בכיתה ובשנה מסוימת, למשל, תלמידים שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנת 2010. שיעור הנשירה מחושב לכל שנה לאורך זמן בעבור קוהורט מסוים, ומאפשר זיהוי של נקודות זמן שבהן חל גידול משמעותי בהיקף הנשירה ומעקב אחריה.

שיעורי הנשירה המובאים בפרק זה מציגים את הנשירה הגלויה של תלמידים, כלומר, עזיבת תלמידים שהיו רשומים ללימודים במסגרת חינוך מוכרת ושאינם רשומים בה עוד. הפרק לא יעסוק בתופעת הנשירה הסמויה, אשר נוגעת לתלמידים הרשומים ללימודים מבחינה פורמלית אך השתתפותם בלימודים אינה סדירה.

ישנם שני מדדים להיקף הנשירה : (א) נשירה ממוסדות חינוך שמשרד החינוך מפקח עליהם ; (ב) נשירה כוללת מכל מסגרות הלימוד המוכרות, כולל מוסדות הלימוד שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפקח עליהם. נתוני הנשירה בפרק זה בוחנים נשירה כוללת המחושבת לפי נתוני הלומדים שהתקבלו ממשרד החינוך וממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולפי גודל השנתון מנתוני הלמ"ס.

⁷⁹ שיעור הנשירה הוא המשלים של שיעור הלמידה למאה אחוזים.

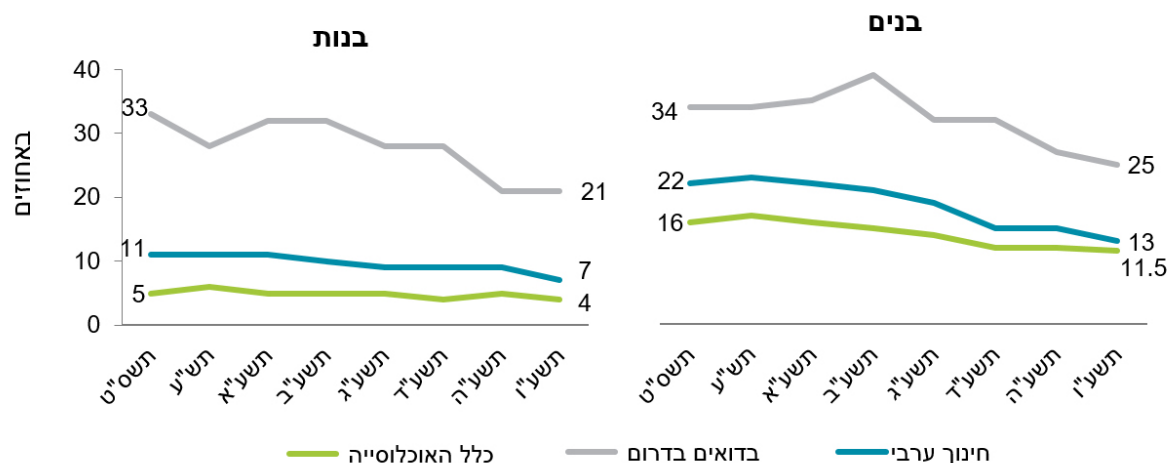
לניתוח התוכניות שנעשו לצמצום הנשירה ממערכת החינוך ראה שער ראשון, תחום חינוך פרק 1, הפחתת הנשירה, צימצום פערי לימוד והעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות.

שיעור הנשירה בשנתון בני 17

תרשים 12 מציג את שיעור הנושרים בשנתון בני 17 באוכלוסייה הבדואית בדרום, בכלל בתי הספר בחינוך הערבי ובכלל הארץ בין השנים תשס"ט-תשע"ו.⁸⁰

- בשנים תשס"ט-תשע"ב חלה עלייה בשיעורי הנשירה בקרב התלמידים הבדואים הבנים – מ-34% ל-39%. משנת תשע"ב התהפכה המגמה וחלה ירידה ניכרת עד לרמה של 25% בתשע"ו (תרשים 12).
- שיעור נשירת הבנים הבדואים בדרום גבוה משמעותית מן השיעור המקביל בקרב כלל התלמידים בחינוך הערבי, אשר בשנים תשס"ט-תשע"ו ירד מ-22% ל-13%, ומן השיעור בקרב כלל הבנים באוכלוסייה, אשר ירד מ-16% ל-11.5% בשנים אלו.
- שיעורי נשירת הבנות הבדואיות בדרום נמוכים משיעורי נשירת הבנים, אך גבוהים מן השיעור המקביל בקרב כלל התלמידות בחינוך הערבי. בשנים תשס"ט-תשע"ו שיעור נשירת הבנות הבדואיות ירד מ-33% ל-21%, בעוד השיעור בקרב התלמידות בחינוך הערבי ירד מ-11% ל-7% והשיעור הכלל ארצי ירד מ-5% ל-4% (תרשים 12).

תרשים 12: שיעורי הנושרים בשנתון בני 17, בדואים בדרום, חינוך ערבי וכלל האוכלוסייה, תשס"ט – תשע"ו (באחוזים)



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והלמ"ס.

⁸⁰ שיעורי הנשירה של שנתון בני 17 בקרב התלמידים בחינוך הערבי ובקרב כלל האוכלוסייה התקבלו מן הלמ"ס, ושיעורי הנשירה בקרב התלמידים הבדואים בדרום חושבו על בסיס נתוני הלומדים שהתקבלו ממשרד החינוך וממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל בסיס גודל השנתון מן הלמ"ס.

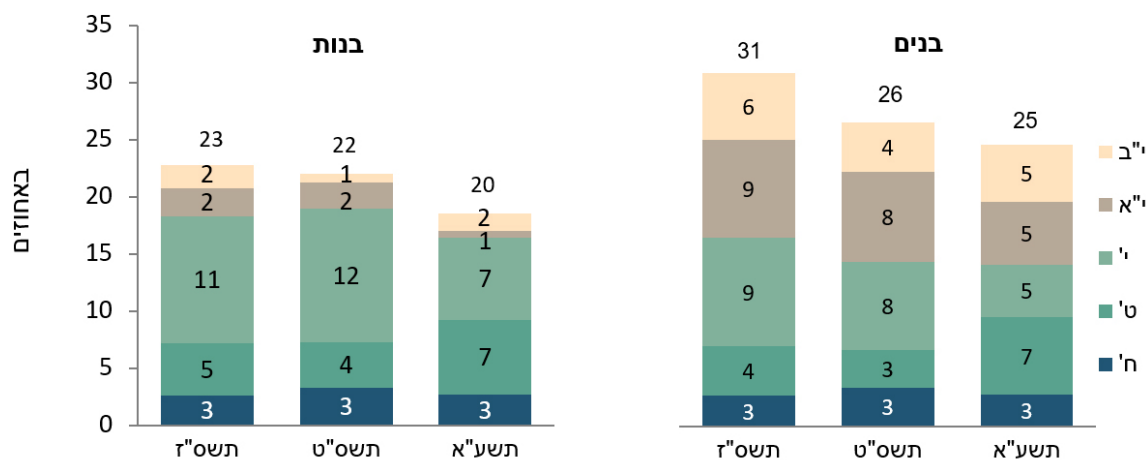
שיעור הנשירה לפי קוהורט

בתרשים 13 מוצגים נתוני מעקב אחרי שלושה קוהורטים של תלמידים בדואים בדרום, שהחלו את לימודיהם בכיתה ז' בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א והגיעו לכיתה י"ב בשנים תשע"ב, תשע"ד ו-תשע"ו, בהתאמה. גובה כל עמודה בתרשים מייצג את שיעור הנשירה המצטבר בין כיתה ז' לכיתה י"ב, והחלוקה בתוך העמודה מייצגת את תוספת הנשירה בכל שנה.

אף על פי ששיעור הנשירה המצטבר ירד, היו כיתות שבהן שיעורי הנשירה עלו. נראה כי חל שינוי בשלב שבו מתרחשת עיקר הנשירה:

- בקרב הבנים חלה ירידה בנשירה שהתרחשה במעבר מכיתה ט' ל-י' ומכיתה י' ל-י"א מ-9% ל-5% בשנה. לעומת זאת שיעורי הנשירה בין כיתה ח' ל-ט' גדלו בין השנים מ-4% ל-7% (תרשים 13).
- בקרב הבנות חלה ירידה בנשירה במעבר מכיתה ט' ל-י' משיעור של 11% ל-7%. לעומת זאת שיעורי הנשירה בין כיתה ח' ל-ט' גדלו בין השנים מ-5% ל-7% (תרשים 13).
- ישנו פער משמעותי מאוד בשיעורי הנשירה בין בנים לבנות בגיל התיכון, במעברים מכיתה י' ל-י"א ול-י"ב. עבור קוהורט תשע"א שיעור הנשירה המצטבר של בנות בין כיתה י' ל-י"ב היה 3% בלבד לעומת 10% בקרב הבנים.

תרשים 13: שיעור נשירה מצטבר מכיתה ז' עד כיתה י"ב, בדואים בדרום, קוהורט תלמידי כיתה ז' בשנים תשס"ז, תשס"ט ותשע"א (באחוזים)*



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
 * נתוני כל שנה נוגעים לנתוני הנשירה במעבר לאותה שנה מן השנה שלפניה. כך למשל נתוני הנשירה בכיתה ח' נוגעים לנשירה במעבר מכיתה ז' לכיתה ח'.

הישגים לימודיים

הישגי מבחני המיצ"ב

בכל שנה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) עורכת מבחנים ארציים ועל פי תוצאותיהם היא מפרסמת את מדדי היעילות והצמיחה הבית-ספרית (מיצ"ב). מבחני ההישגים נערכים בכל בית ספר אחת לשלוש שנים כך שבכל שנה נערכים המבחנים בכשליש מבתי הספר בארץ המהווים מדגם מייצג של כלל בתי הספר. בשנים שבהן לא נערך מבחן מיצ"ב בבית הספר, המבחנים בכל המקצועות נערכים במתכונת פנימית (מיצ"ב פנימי).

המיצ"ב מורכב משני חלקים :

- (א) מבחני הישגים עיוניים אשר נועדו לבחון באיזו מידה תלמידי בית הספר היסודי ותלמידי חטיבת הביניים עומדים ברמת הדרישות המצופה מהם על פי תוכנית הלימודים בארבעת מקצועות הליבה : שפת-אם (עברית או ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה. המבחנים נערכים בכיתות ה' ו-ח' למעט במקצוע מדע וטכנולוגיה אשר נערך בכיתות ח' בלבד.
 - (ב) שאלון אקלים וסביבה פדגוגית למנהלים, למורים ולתלמידים המספק תמונת מצב מפורטת בנוגע למגוון היבטים של האקלים החברתי והתהליכים הפדגוגיים בבתי הספר. השאלון עוסק במגוון רחב של נושאים מחיי בית הספר המשקפים את התהליכים החינוכיים והלימודיים החיוניים לעשייה החינוכית. כדי לאפשר השוואה רב-שנתית של ציוני המיצ"ב, מפעילה ראמ"ה מערך כיול סטטיסטי של ציוני המבחנים, המתרגם את הציון הגולמי בכל שנה, בכל תחום דעת ובכל דרגת כיתה (ה' או ח') לסולם מיצ"ב רב-שנתי, בדומה לציון בחינת הכניסה הפסיכומטרית לאוניברסיטאות. הסולם נועד לאפשר השוואה תקפה של הישגים במבחני המיצ"ב לאורך השנים, באותו המקצוע ודרגת הכיתה. שנת הבסיס להשוואה הרב-שנתית נקבעה להיות תשס"ח. סולם המיצ"ב הרב-שנתי נקבע כך שבשנת הבסיס (תשס"ח) הציון הממוצע של כל תחום דעת, בכל דרגת כיתה, עומד על 500, וסטיית התקן עומדת על 100. הציונים בכל שנה מכוילים ומדווחים במונחי הסולם הרב-שנתי.⁸¹
- על פי ראמ"ה יש לפרש את השינוי השנתי בציונים כך :

אינו משמעותי		קל	מתון	ניכר	גדול	גדול מאוד
שינוי שנתי בנקודות	5-0	10-6	15-11	20-16	30-21	31 ויותר

הישגי מבחני המיצ"ב בערבית

- בתקופה הנבחנת עלו ציוני התלמידים הבדואים בדרום (בנים ובנות) במבחני המיצ"ב בערבית כשפת אם. הציון הממוצע של תלמידי כיתה ה' עלה בין השנים תשס"ז ל-תשע"ו ב-73 נקודות לרמה של 535 נקודות בשנת תשע"ו, והציון של תלמידי כיתה ח' בין השנים תשס"ח ל-תשע"ו עלה ב-47 נקודות לרמה

⁸¹ מתוך : [הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך \(2016\)](#).

של 495 נקודות בשנת תשע"ו (לטבלת הציונים המלאה ראה נספח ב').⁸²

- בכל השנים הישגי הבנות הבדואיות גבוהים מהישגי הבנים, והפער בכיתה ח' גבוה מן הפער בכיתה ה'. בשנת תשע"ו הציון של בנות כיתה ה' היה גבוה ב-44 נקודות מבני כיתתן והציון של בנות כיתה ח' היה גבוה ב-62 נקודות מציוני בני כיתתן (תרשים 14).
- לאורך השנים הישגי התלמידים הבדואים היו נמוכים מהישגי כלל התלמידים בחינוך הערבי. כך למשל, הישגי הבנות הבדואיות בכיתה ח' היו נמוכים לאורך השנים במוצב ב-46 נקודות מכלל הבנות בחינוך הערבי, והישגי הבנים היו נמוכים לאורך השנים במוצב ב-69 נקודות מכלל הבנים בחינוך הערבי.

תרשים 14: הישגים במבחני המיצ"ב בערבית כשפת אם בכיתות ה' ו-ח', הבדואים בדרום וכלל התלמידים בחינוך הערבי, לפי מין, תשס"ז-תשע"ו, בנקודות



מקור: ראמ"ה, משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל.

⁸² בשל שיעורי ההשתתפות הנמוכים במבחנים לכיתות ח' בשנת תשס"ז (עקב שביתות ועיצומים מצד ארגון המורים העל-יסודיים), שנה זו לא נכללת בהשוואה הרב-שנתית בשכבת גיל זו. בשנת תשע"ד לא התקיימו מבחני מיצ"ב חיצוניים.

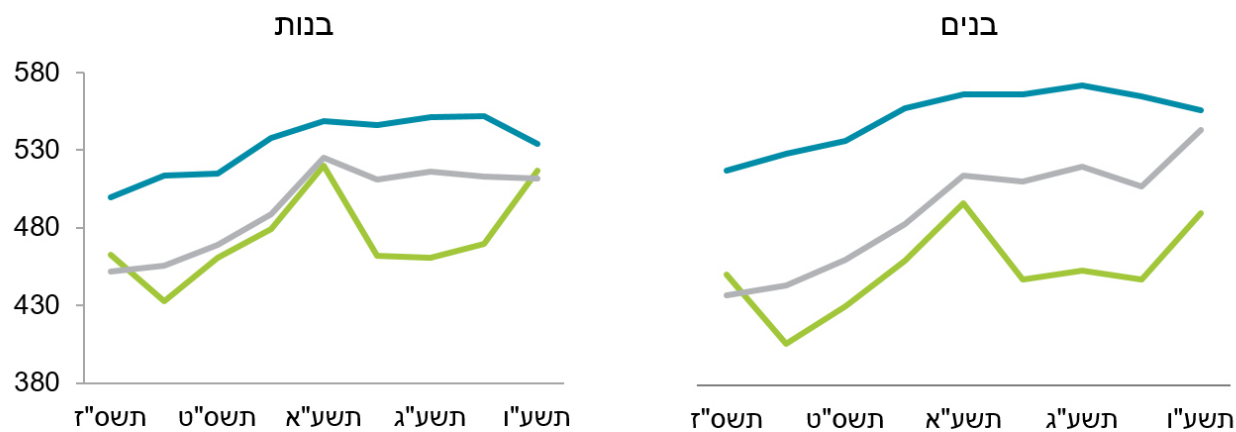
הישגי מבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית

במהלך העשור האחרון חל שיפור בהישגי התלמידים הבדואים במתמטיקה ובאנגלית. עם זאת בשנת תשע"ב הייתה ירידה ניכרת בהישגיהם ונדרשו ארבע שנים, עד תשע"ו, כדי לחזור לרמות הציונים שלפני הירידה. תרשים 15 מציג את ההישגים במבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית לכיתות ה' ו-ח' בקרב התלמידים הבדואים בדרום, בקרב תלמידי החינוך הערבי (ללא החינוך הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי) ובקרב תלמידים דוברי עברית בשנים תשס"ז-תשע"ו.

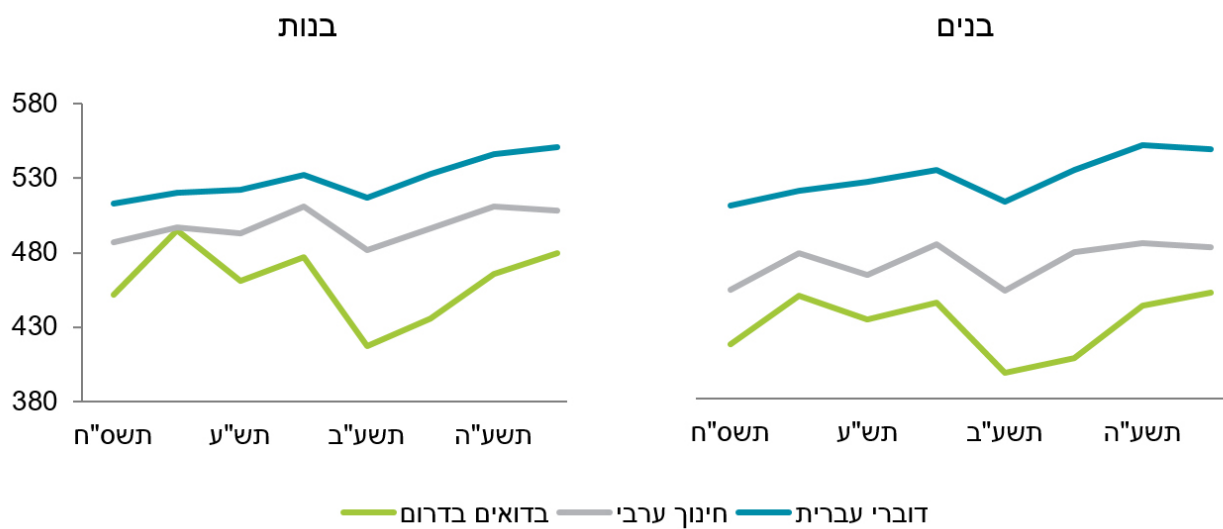
- במשך התקופה עלה ממוצע ציוני התלמידים הבדואים במתמטיקה בכיתה ה', בנים ובנות, ב-47 נקודות לרמה של 504 נקודות ובאנגלית ב-56 נקודות לרמה של 505 נקודות.
- ממוצע ציוני תלמידי כיתה ח' במתמטיקה עלו לאורך השנים ב-32 נקודות לרמה של 467 נקודות וב-7 נקודות באנגלית לרמה של 422 נקודות.
- הישגי הבנות הבדואיות גבוהים מהישגי הבנים. הפער הממוצע לאורך השנים בין ציוני הבנות לבנים : במתמטיקה בכיתות ה' – 20 נקודות ובכיתות ח' – 31 נקודות, באנגלית בכיתות ה' – 35 נקודות ובכיתות ח' – 32 נקודות.
- בשנת תשע"ו סגרו תלמידות כיתה ה' הבדואיות את הפער בהישגים מול כלל התלמידות בחינוך הערבי הן במתמטיקה והן באנגלית.
- בקרב הבנים הבדואים בכיתה ה' ישנו פער ניכר לעומת כלל הבנים בחינוך הערבי. בשנת תשע"ו עמד הפער על 53 נקודות במתמטיקה ו-66 נקודות באנגלית.
- פערי ההישגים בין התלמידים הבדואים לכלל התלמידים בחינוך הערבי בכיתה ח' בשנת תשע"ו במתמטיקה היו 29 נקודות (פערים דומים בקרב הבנות והבנים), ובאנגלית היו 58 נקודות בקרב הבנים ו-46 נקודות בקרב הבנות.

תרשים 15: הישגים במבחני המיצ"ב במתמטיקה ובאנגלית בכיתות ה' ו-ח', התלמידים הבדואים בדרום, חינוך ערבי ודוברי עברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

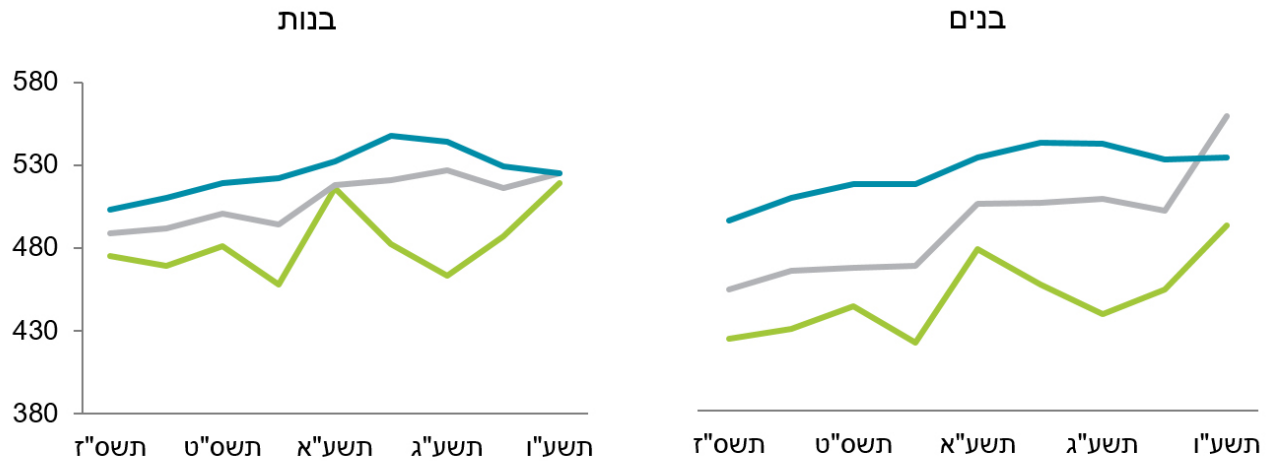
הישגים במתמטיקה בכיתה ה'



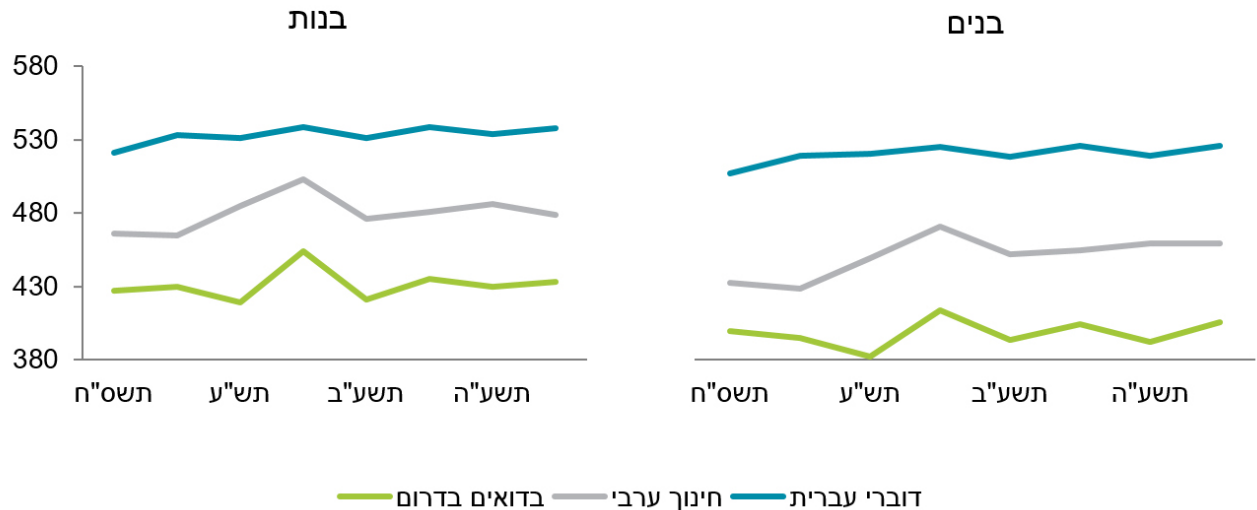
הישגים במתמטיקה בכיתה ח'



הישגים באנגלית בכיתה ה'



הישגים באנגלית בכיתות ח'



מקור: ראמ"ה, משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל.

הישגי מבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה

- לאורך השנים עלו ציוני התלמידים הבדואים במדע וטכנולוגיה ב-92 נקודות לרמה ממוצעת של 524 נקודות (תרשים 16).
- בשנת תשע"ו הציון הממוצע של התלמידות הבדואיות היה 546 נקודות, רק 15 נקודות פחות מכלל התלמידות בחינוך הערבי ו-30 נקודות פחות מן התלמידות דוברות העברית.
- ציון הבנים הממוצע בשנת תשע"ו היה 496 נקודות, נמוך ב-27 נקודות מכלל התלמידים בחינוך הערבי וב-75 נקודות מן התלמידים דוברי העברית.
- הישגי הבנות הבדואיות היו גבוהים במהלך התקופה בממוצע ב-50 נקודות מהישגי הבנים.

תרשים 16: הישגים במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה בכיתות ח', התלמידים הבדואים בדרום, חינוך ערבי ודוברי עברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו



מקור: ראמ"ה, משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל.

זכאות לבגרות

תעודת הבגרות היא שער ללימודים אקדמיים ולאפשרויות קידום בשוק העבודה. מקובל לבחון, נוסף לזכאות לבגרות, האם הבגרות עומדת ברף הקבלה של המוסדות האקדמיים המוכרים בישראל (להלן, בגרות אוניברסיטאית). דרישות רף הקבלה ללימודים אלה כוללות נוסף לבגרות ציון עובר בבחינת הבגרות באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד ויותר.

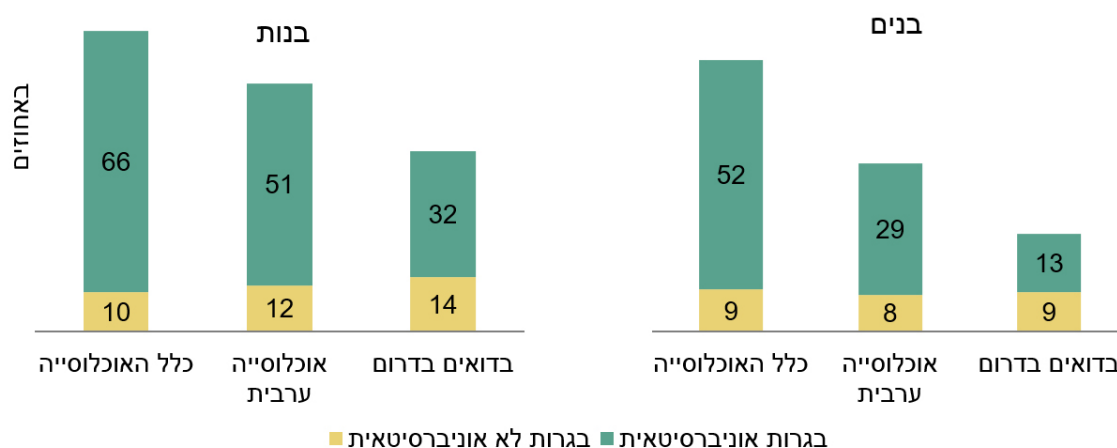
נוסף לשיעורי הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב, יוצגו בפרק זה שיעורי הזכאים לבגרות כאחוז מכלל שנתון בני 17; זאת כדי לכלול בחישוב גם את התלמידים שנשרו ממערכת החינוך לפני כיתה י"ב ולבחון את התמונה המלאה של שיעורי הזכאות בחברה הבדואית.

- שיעור הזכאות לבגרות בקרב הבדואים בדרום עומד על 46% בקרב בנות השנתון ועל 22% בקרב בני השנתון (תרשים 17). שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב הבדואים עומד על 60% בקרב הבנות ועל 33% בקרב הבנים (תרשים 19).
- שיעור הזכאות לבגרות אוניברסיטאית עומד על 32% בקרב בנות השנתון ועל 13% בקרב בני השנתון הבדואים (תרשים 17). שיעור הזכאות לבגרות אוניברסיטאית בקרב תלמידי י"ב הבדואים עומד על 20% מן הבנים ו-42% מן הבנות (תרשים 19).
- בין השנים תשס"ז-תשע"ו שיעור הבנות הבדואיות בעלות תעודת בגרות אוניברסיטאית עלה ב-5 נקודות אחוז ואילו שיעור הבנים העומדים ברף האוניברסיטאי כמעט לא השתנה (תרשים 18).
- בקרב הבנים, שיעור בעלי תעודת בגרות אוניברסיטאית בשנתון בני 17 בכלל האוכלוסייה גבוה פי ארבעה משיעור זה בקרב בני השנתון באוכלוסייה הבדואית. בקרב הבנות שיעור בעלות תעודת בגרות

אוניברסיטאית בשנתון בכלל האוכלוסייה גבוה פי שניים משיעור זה בקרב בנות השנתון באוכלוסייה
הבדואית (תרשים 17).

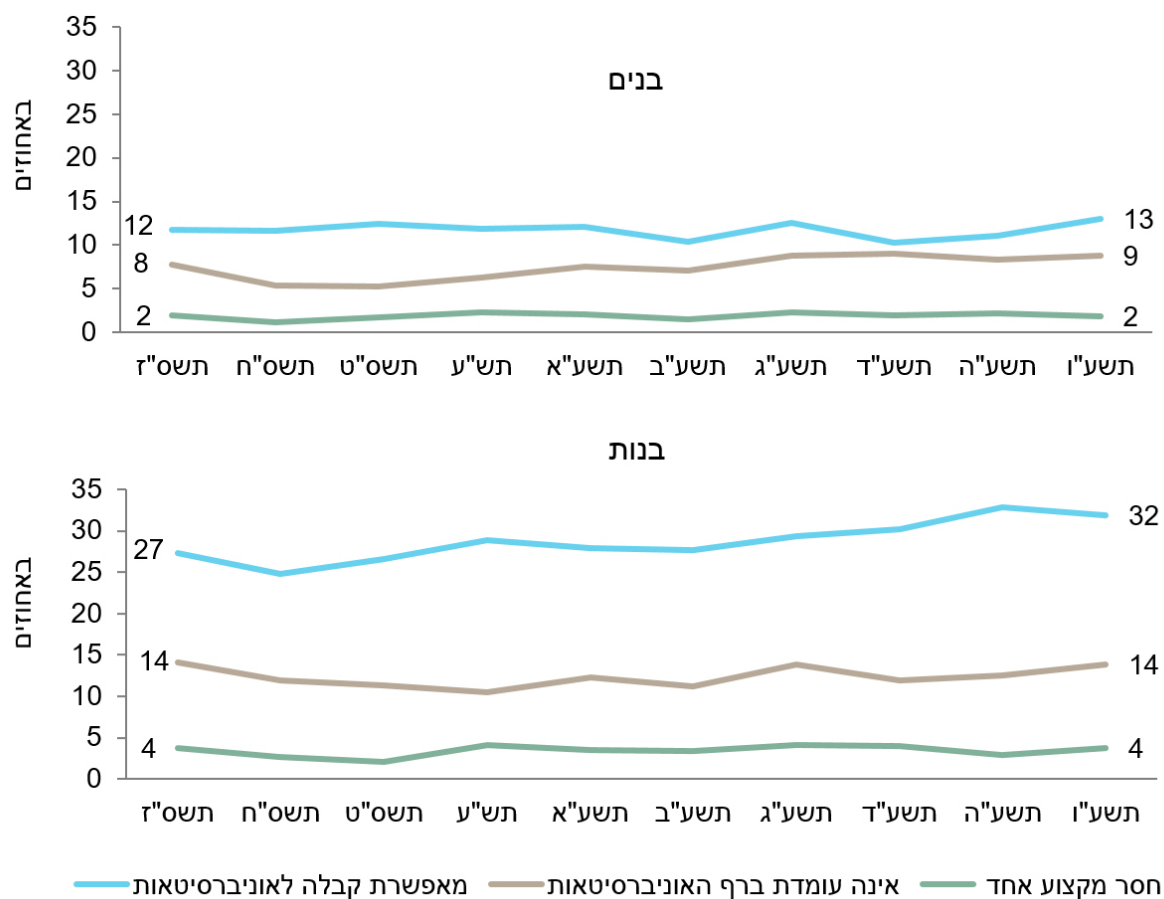
- שיעור התלמידים אשר חסר להם מקצוע אחד לקבלת תעודת בגרות עומד על כ-3% בקרב האוכלוסייה
הבדואית. בשיעור זה לא חל שינוי משמעותי על פני השנים (תרשים 18).

**תרשים 17: התפלגות שנתון בני 17 בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות ולפי מין, בדואים בדרום,
אוכלוסייה ערבית* וכלל האוכלוסייה** (באחוזים)**

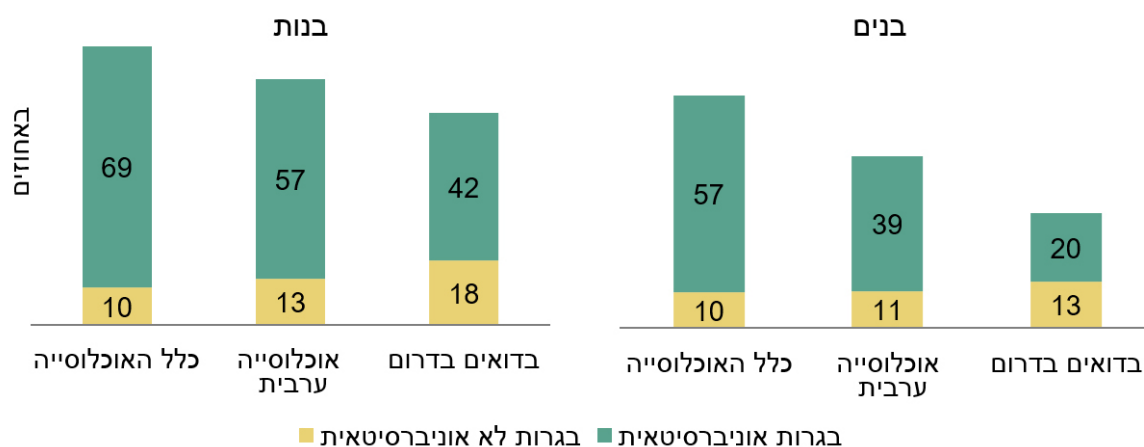


*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 18: שיעור שנתון בני 17 חסרי מקצוע אחד לבגרות, בעלי בגרות שאינה אוניברסיטאית ובעלי בגרות אוניברסיטאית, בדואים בדרום, תשס"ז-תשע"ו (באחוזים)



תרשים 19: התפלגות תלמידי כיתה י"ב בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות ולפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית* וכלל האוכלוסייה (באחוזים)**

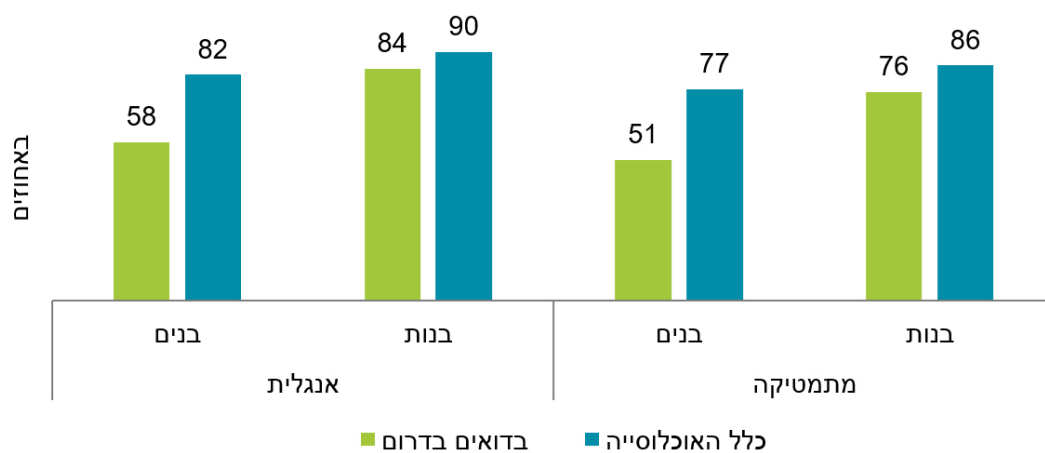


*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

בגרות במתמטיקה ובאנגלית

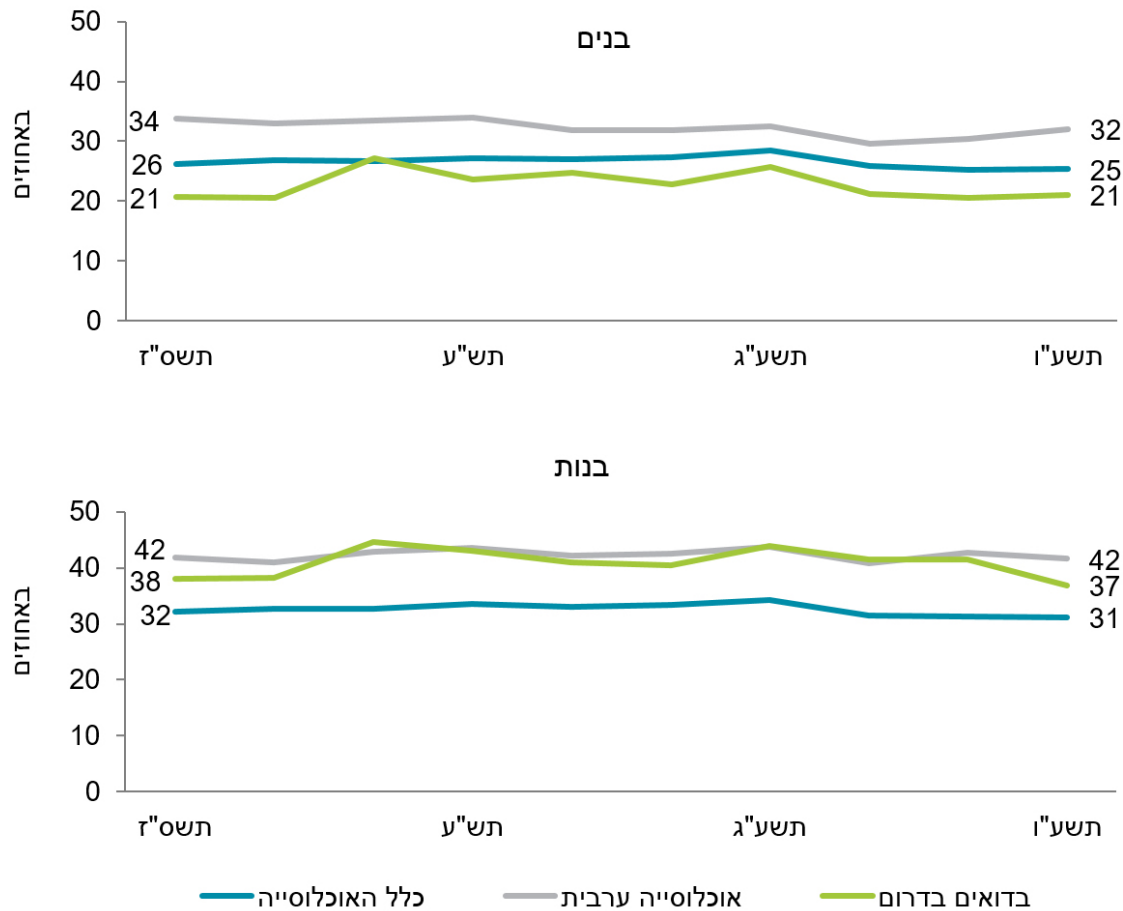
- רק כמחצית מן הבנים הבדואים בכיתה י"ב ניגשים לבחינות הבגרות באנגלית ובמתמטיקה ברמה של 3 יחידות לימוד או יותר. בקרב הבנות שיעור הניגשות גבוה יותר ועומד על 84% באנגלית ועל 76% במתמטיקה (תרשים 20).
- 21% מן הבנים הבדואים בכיתה י"ב ניגשים לבחינת הבגרות באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד לעומת 25% מכלל תלמידי י"ב בישראל. 37% מן הבנות הבדואיות בכיתה י"ב ניגשות לבחינת הבגרות באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד, שיעור הגבוה ב-6 נקודות אחוז מזה המקביל בכלל אוכלוסיית הבנות בישראל (תרשים 21).
- 9% מן הבנים הבדואים בכיתה י"ב ניגשים לבחינת הבגרות במתמטיקה ברמת 4 יחידות לימוד, שיעור הנמוך ב-8 נקודות האחוז מזה הכלל ארצי. שיעור הבנות הבדואיות הניגשות לבחינת הבגרות במתמטיקה ברמת 4 יחידות לימוד הוא 18%, נמוך ב-4 נקודות האחוז מזה הכלל ארצי (תרשים 22).
- שיעור נמוך של כ-3% מן הבנים הבדואים ו-10% מן הבנות הבדואיות בכיתה י"ב ניגשים לבגרות באנגלית ברמת 5 יחידות לימוד, לעומת 38% מן הבנים ו-42% מן הבנות בכלל האוכלוסייה (תרשים 23).
- בדומה לבגרות באנגלית, גם שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 5 יחידות לימוד נמוך. אחוז וחצי בלבד בקרב הבנים הבדואים ו-5% בקרב הבנות הבדואיות בכיתה י"ב ניגשים לבגרות ברמת 5 יחידות לימוד במתמטיקה לעומת כ-14% ו-12% בכלל האוכלוסייה בהתאמה (תרשים 24). פירוט שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ומתמטיקה לפי יחידות לימוד ומין מופיע בנספח ב', לוחות ב' – ב'8.

תרשים 20: שיעור תלמידי י"ב שניגשו לבגרות במתמטיקה ובאנגלית ברמת 3 יחידות לימוד או יותר, לפי מין, בדואים בדרום וכלל האוכלוסייה*, תשע"ו (באחוזים)



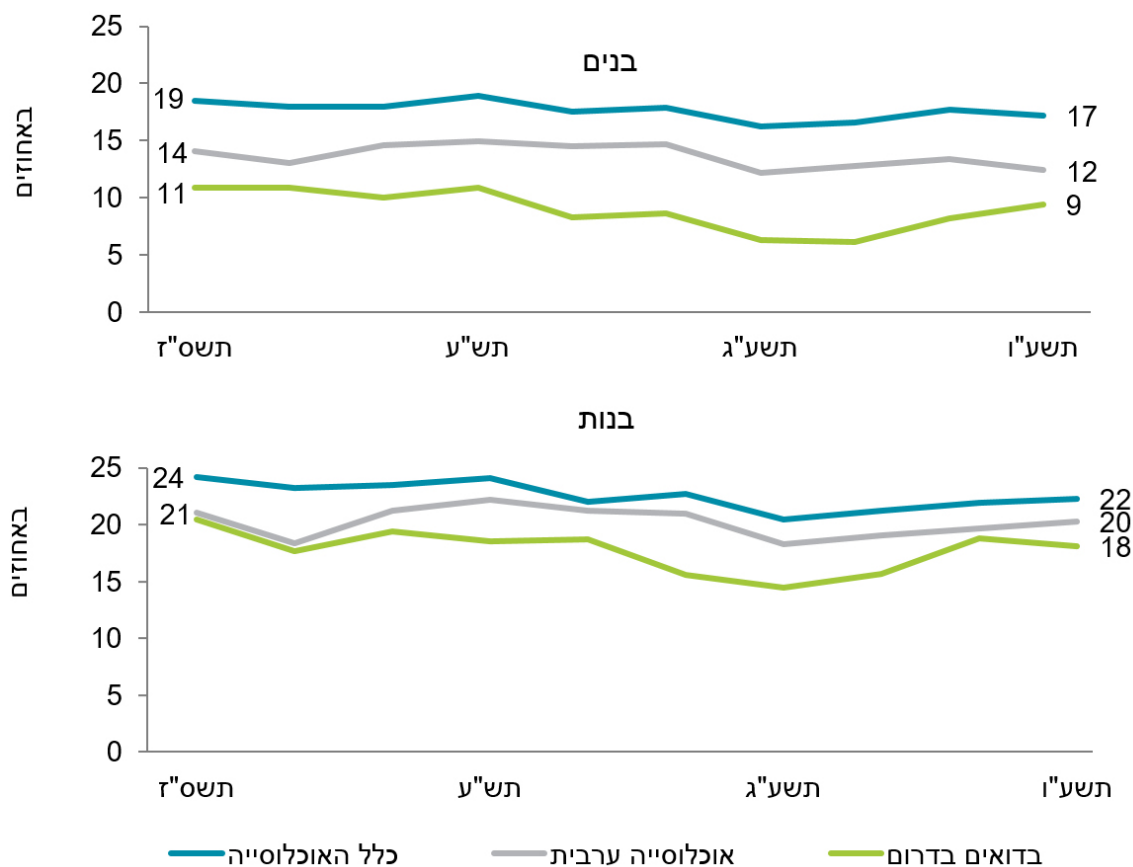
*ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 21: שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ברמת 4 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית* וכלל האוכלוסייה**, תשס"ז-תשע"ו (באחוזים)



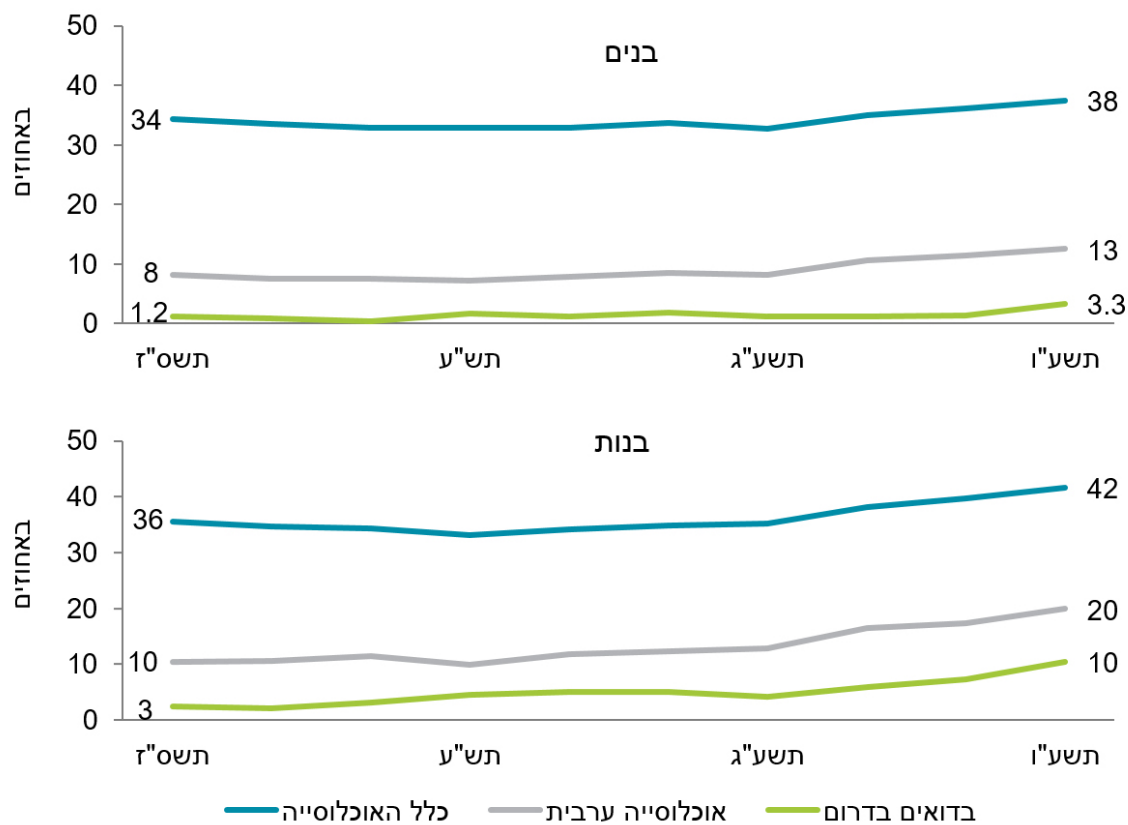
*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 22: שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 4 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית* וכלל האוכלוסייה**, תשס"ז-תשע"ו (באחוזים)



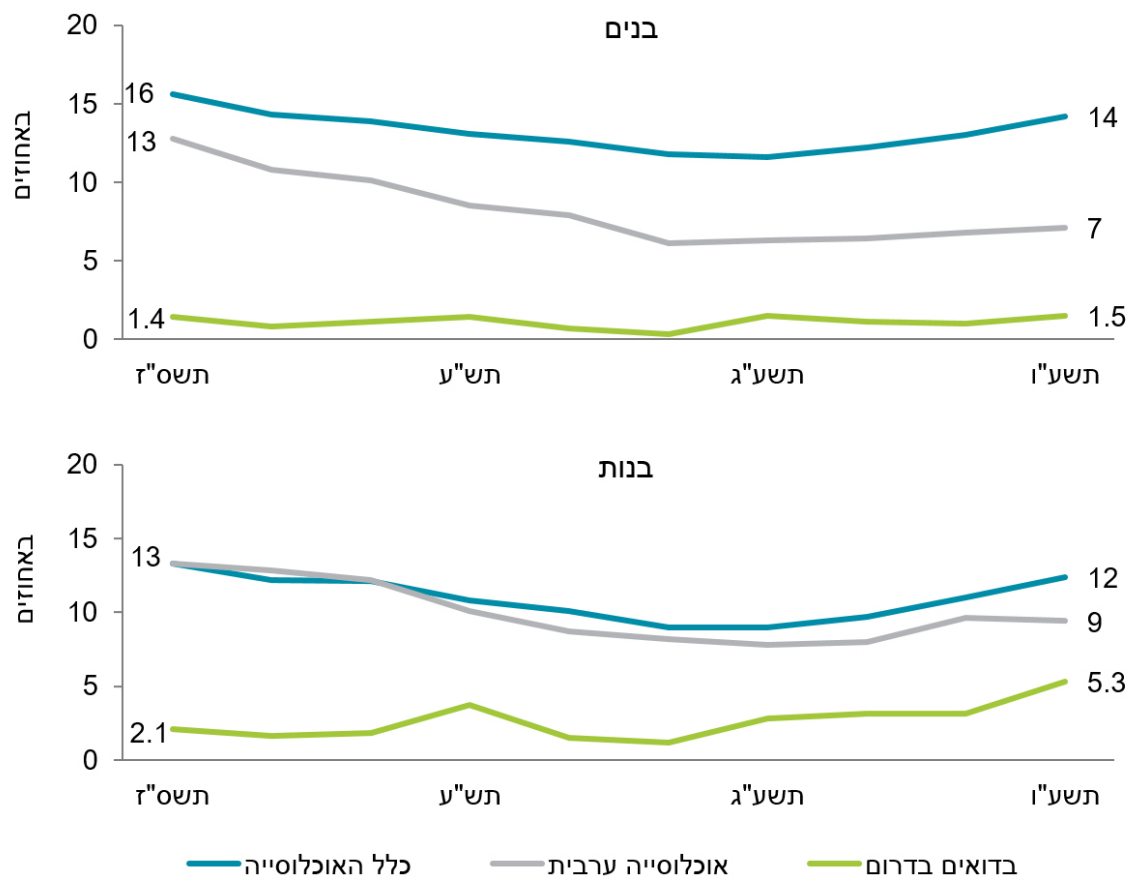
*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 23: שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית* וכלל האוכלוסייה**, תשס"ז-תשע"ו (באחוזים)



*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 24: שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית* וכלל האוכלוסייה**, תשס"ז-תשע"ו (באחוזים)

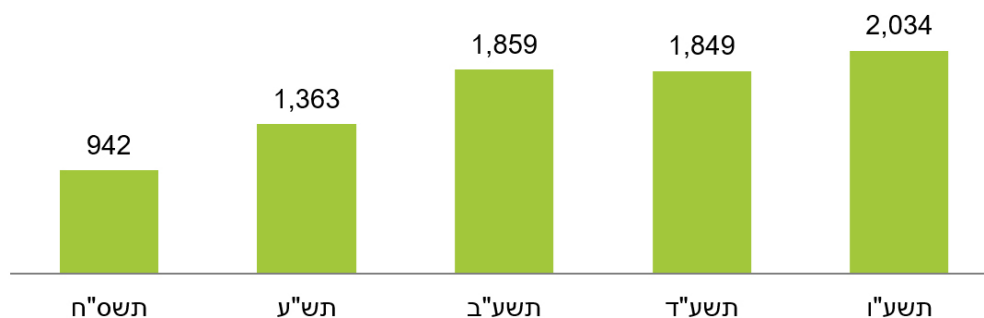


*ללא בדואים ודרוזים **ללא חרדים ובדואים
מקור: משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל

השכלה גבוהה

במהלך העשור האחרון חל שינוי ניכר במספר התלמידים הבדואים מן הדרום במוסדות להשכלה הגבוהה בישראל. בין השנים תשס"ח-תשע"ו עלה מספר התלמידים הבדואים לתואר ראשון מ-942 ל-2,034 תלמידים (תרשים 25) כאשר רק כ-30% מהם גברים (לעומת 42% בכלל האוכלוסייה). שני שליש מן הגידול בתקופה זו נבע מעלייה במספר הסטודנטים במכללות האקדמיות (ללא המכללות האקדמיות לחינוך), 27% מן הגידול נבע מעלייה במספר הסטודנטים במכללות האקדמיות לחינוך ו-7% מן הגידול נבע מעלייה במספר הסטודנטים באוניברסיטאות.

תרשים 25: מספר הסטודנטים הבדואים בדרום* לתואר ראשון במוסדות אקדמיים מוכרים בישראל, ללא האוניברסיטה הפתוחה, תשס"ח-תשע"ו



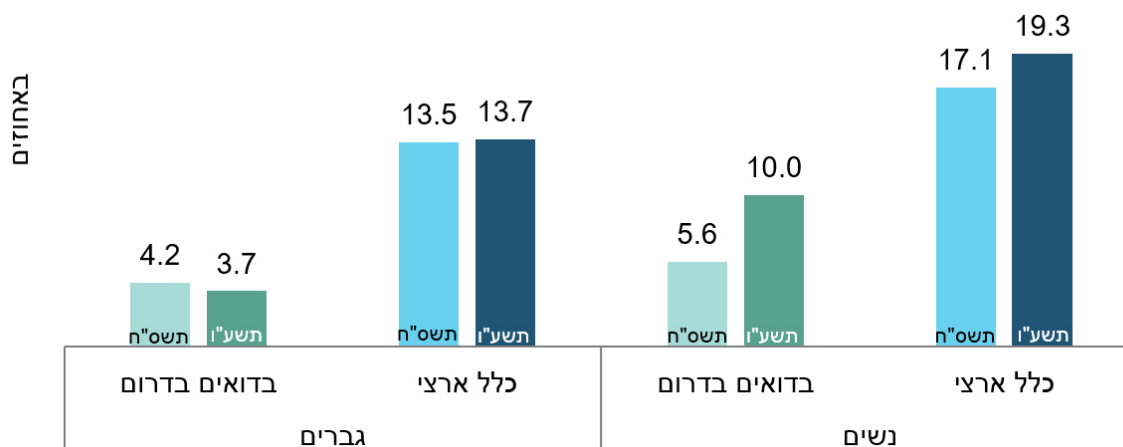
*בדואים לפי מוסלמים במחוז הדרום
מקור: למ"ס, בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 26 מציג את מספר הסטודנטים לתואר ראשון (בכל גיל) כאחוז מבני 20-29, באוכלוסייה הבדואית בדרום ובכלל הארץ. היות שהאוכלוסייה הבדואית בדרום גדלה בקצב מהיר, הגידול החד במספר הסטודנטים שנראה בתרשים 25 מתמתן כאשר מודדים את השינוי באחוז התלמידים לעומת האוכלוסייה בגיל הרלוונטי.

בין השנים תשס"ח-תשע"ו חלה ירידה באחוז הגברים הבדואים הלומדים לתואר ראשון מ-4.2% ל-3.7%. לעומת זאת אחוז הנשים הבדואיות הלומדות לתואר ראשון כמעט הוכפל בשנים אלה מ-5.6% ל-10%.

הפער באחוז התלמידים לתואר ראשון בין האוכלוסייה הבדואית לאוכלוסייה הכללית בישראל הוא משמעותי. בשנת תשע"ו יחס הלומדים לתואר ראשון מקרב בני 20-29 בקרב הבדואים בדרום היה כ-7%, נמוך בעשר נקודות אחוז מן היחס בכלל אוכלוסיית ישראל.

תרשים 26: יחס כלל הסטודנטים לתואר ראשון לאוכלוסיית בני 20-29 לפי מין, בדואים בדרום* וכלל ארצי, תשס"ח, תשע"ו (באחוזים)



*בדואים לפי מוסלמים במחוז הדרום
מקור: למ"ס, בעיבוד מכון ברוקדייל

מספר הסטודנטים הבדואים בדרום הלומדים לתואר שני גדל בין השנים תשס"ח-תשע"ו מ-93 ל-401 סטודנטים. בדומה לתלמידי התואר הראשון גם בקרב תלמידי התואר השני הגידול במספר הנשים היה גבוה יותר. שיעור הנשים מכלל הסטודנטים הבדואים לתואר שני עלה במהלך תקופה זו משליש לחצי.

נוסף ללימודים אקדמיים במוסדות לימוד מוכרים בישראל, עומדת בפני צעירי החברה הבדואית בדרום האפשרות ללמוד במוסדות אקדמיים בחו"ל וברשות הפלסטינית. בוגרי תארים אלה, אשר מעוניינים לקבל ממדינת ישראל הכרה רשמית בתואר, יכולים להגיש בקשת שקילה לתואר באגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל במשרד החינוך.⁸³ על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2015 – 227 בדואים בדרום⁸⁴ קיבלו ממשרד החינוך אישור שקילה לתואר, מתוכם 153 למדו ברשות הפלסטינית, 64 בירדן והעשרה הנותרים בארצות נוספות.⁸⁵

⁸³ אישור השקילה לתואר משמש לצורך השתלבות בתעסוקה ודירוג השכר האקדמי הנהוג בישראל, בעיקר במערכות ממשלתיות וציבוריות וכן בגישה למכרזים בדירוג אקדמי. יש לציין כי לא כל בוגרי התארים מחו"ל מגישים בקשת הכרה לתואר שלמדו בחו"ל, ולא כל המבקשים בקשת הכרה ממשרד החינוך מקבלים הכרה בתואר שלמדו בחו"ל.

⁸⁴ על פי מוסלמים במחוז הדרום.

⁸⁵ עד שנת 2014 היו פחות מעשרה בוגרי תארים שביקשו הכרה בלימודיהם כל שנה וקיבלו אותה.

2. תעסוקה

מבוא

היעד הראשון בהחלטה 3708 הוא "העלאת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי". פרק זה יבחן את המגמות בתחום התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בעשור האחרון. יוצגו נתוני תעסוקה ואבטלה ונתוני שכר בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, תוך השוואה לנתוני כלל אוכלוסיית מחוז הדרום וכלל הארץ. כך ניתן יהיה לבחון את הפערים ולהתייחס למגמות הכלליות שחלו בדרום ובכלל המשק הישראלי בשנים האחרונות. הפרק ידון גם בהיבטים נוספים בתחום התעסוקה כמו יוממות⁸⁶ ומשלחי יד. לפירוט התוכניות שנעשו בתחום ראה שער ראשון, תחום תעסוקה.

בעשור האחרון שוק העבודה בישראל מאופיין בירידה בשיעורי האבטלה יחד עם עלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה הן של גברים והן של נשים. מגמות אלו נצפו גם בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, ובמיוחד בקרב אוכלוסיית הנשים הבדואיות אשר עברו בתקופה זו מכמעט אי-השתתפות בשוק העבודה להשתתפות משמעותית אשר הולכת וגדלה.

הנתונים: המדדים המוצגים בפרק זה הם המדדים המקובלים לבחינת התעסוקה בישראל. הנתונים לחישוב המדדים מבוססים על סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,⁸⁷ על נתוני שכר ותעסוקה אשר התקבלו ממנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ועל נתוני סקר המעסיקים אשר התקבלו ממנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה. הנתונים המוצגים בדוח עדכניים לשנים 2014-2015 בהתאם לזמינותם למחקר.

מאפייני התעסוקה של צעירים מתחת לגיל 25, מושפעים במידה רבה מלימודים על-תיכוניים ואקדמיים, ובישראל גם משירות צבאי ולאומי. כמו כן, בגיל 55 ויותר מקובל בישראל להתחיל לפרוש לגמלאות. כדי להתמקד במגמות ארוכות הטווח ללא השפעות על המדידה של שירות צבאי ולאומי, לימודים ושינוי בגיל הפרישה אנו מציגים את נתוני התעסוקה על פני זמן לגילי התעסוקה העיקריים, גיל 25 עד 54.

⁸⁶ עבודה מחוץ ליישוב המגורים.

⁸⁷ מבוססים על מדגמי היישובים: רהט, חורה, כסייפה, לקייה, ערערה בנגב, שגב שלום ותל שבע, ולעיתים גם יישובים מוכרים קטנים נוספים. הסקר איננו כולל את היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים. מאחר שמדובר במדגם, התוצאות כוללות תנודתיות הנובעת מטעות סטטיסטית. כל הנתונים המוצגים בפרק זה מבוססים לכל הפחות על 30 תצפיות.

מועסק הוא אדם שעבד לפחות שעה בשבוע⁸⁹ עבור שכר, רווח או תמורה אחרת.

שיעור התעסוקה הוא מספר המועסקים חלקי כלל האוכלוסייה בגיל הרלוונטי (25-54).

אדם בלתי מועסק (להלן מובטל) הוא מי שלא עובד, מחפש עבודה חיפוש פעיל ויכול להתחיל לעבוד מיידית לו הוצעה לו עבודה מתאימה.

כוח העבודה הוא סך המועסקים והמובטלים.

שיעור הבלתי מועסקים (להלן שיעור האבטלה) הוא מספר המובטלים חלקי כוח העבודה.

אדם מחוץ לכוח העבודה הוא אדם שאינו עובד אך גם אינו מחפש עבודה חיפוש פעיל, או מחפש אך לא זמין לעבודה (לכן הוא לא ייחשב בתור מובטל).

שיעור התעסוקה

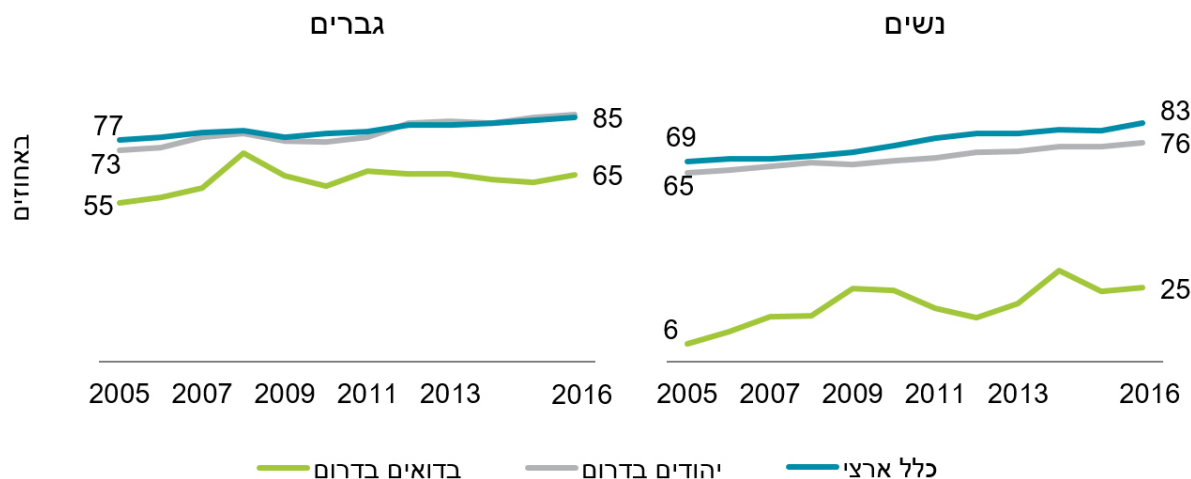
האוכלוסייה הבדואית בדרום מאופיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים לעומת כלל אוכלוסיית ישראל. תרשים 27 מציג את שיעורי התעסוקה של גברים ונשים, בדואים בדרום, יהודים בדרום ובכלל הארץ בגילי 25-54 על פי נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור תעסוקת הגברים הבדואים בדרום, בגילי התעסוקה העיקריים, עמד בשנת 2016 על 65%, נמוך בכ-20 נקודות אחוז, הן מן השיעור בכלל אוכלוסיית הגברים בישראל (84%) והן מן השיעור בקרב האוכלוסייה היהודית בדרום (85%).

אוכלוסיית הנשים הבדואיות בדרום היא אחת האוכלוסיות עם שיעור התעסוקה הנמוך בחברה הישראלית. בשנת 2016, כרבע מן הנשים הבדואיות בגילי התעסוקה העיקריים היו מועסקות, לעומת 76% מכלל הנשים בארץ (תרשים 27). עם זאת, תעסוקת הנשים הבדואיות עברה בין השנים 2005-2016 גידול ניכר – משיעור תעסוקה של 6% ל-25%.

⁸⁸ על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2017. "מבוא – הסברים, הגדרות ומקורות", פרק 12 – עבודה ושכר, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, עמ' 547, ירושלים.

⁸⁹ או שנעדר זמנית מעבודתו וחזרתו לעבודה מובטחת.

תרשים 27: שיעור התעסוקה, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2005-2016 (באחוזים)



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

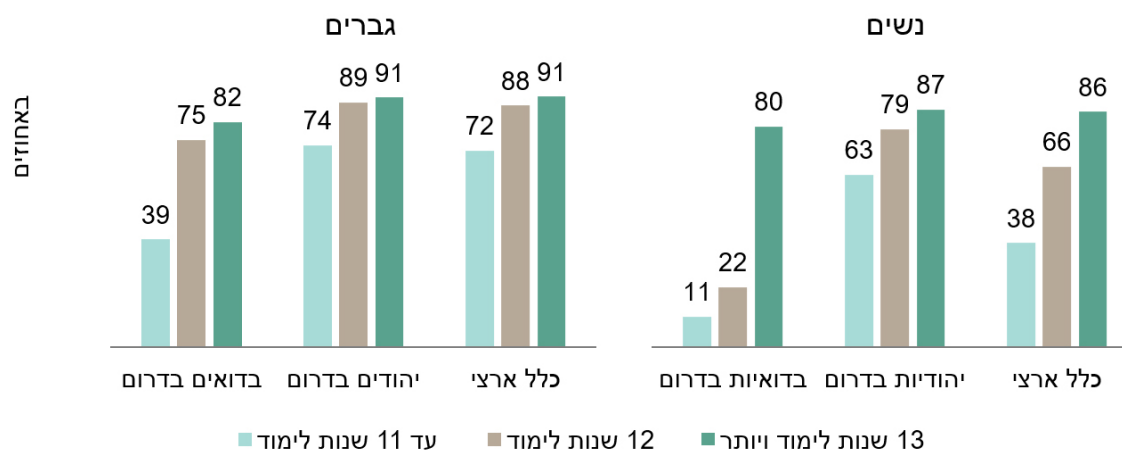
תעסוקה לפי רמת השכלה

מחקרים על שוק העבודה בישראל⁹⁰ מראים כי להשכלה השפעה רבה על שיעור התעסוקה. מתרשים 28, המציג את שיעורי התעסוקה לפי שנות לימוד, עולה כי המתאם בין השכלה לתעסוקה גבוה אף יותר בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום ובמיוחד בקרב הנשים. לכן, עם העלייה בהשכלה מצטמצמים הפערים בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסייה הבדואית והאוכלוסייה הכללית בישראל.

שיעור התעסוקה בקרב בדואיות בדרום עם עד 11 שנות לימוד הוא 11%, נמוך ב-52 נקודות אחוז מזה המקביל בקרב יהודיות בדרום. שיעור התעסוקה בקרב הנשים הבדואיות עם 13 שנות לימוד ויותר הוא 80%, נמוך רק ב-6 נקודות אחוז מזה המקביל בקרב היהודיות בדרום. שיעור התעסוקה בקרב הגברים הבדואים עם עד 11 שנות לימוד הוא 39%, נמוך ב-34 נקודות אחוז מזה המקביל בקרב יהודים בדרום, ואילו שיעור התעסוקה בקרב הגברים הבדואים בעלי 13 שנות לימוד ויותר הוא 82%, נמוך רק ב-9 נקודות אחוז מן השיעור המקביל בקרב יהודים בדרום.

⁹⁰ בנק ישראל. 2013. "השפעת ההשכלה על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל", פרק ה', דוח בנק ישראל 2012, ירושלים. ע' 155-157.

תרשים 28: שיעור התעסוקה לפי שנות לימוד, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2016 (באחוזים)



* מעל 12 שנות לימוד בעבור לימודים במוסדות על-תיכוניים ואקדמיים.
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

סיבות לאי-שייכות לכוח העבודה

הסיבה העיקרית והשכיחה ביותר לאי-שייכות לכוח העבודה בקרב גברים בדואים בדרום בגילי העבודה היא בעיה גופנית (56%), זאת לעומת כלל האוכלוסייה בישראל שבה רק כרבע מן האנשים שאינם בכוח העבודה דיווחו כי זו הסיבה העיקרית לכך שאינם שייכים לכוח העבודה (לוח 24). בקרב הנשים הבדואיות שאינן בכוח העבודה הסיבה העיקרית והשכיחה ביותר היא טיפול בילדים, בבן משפחה או במשק הבית (85%). סיבה זו היא השכיחה ביותר לאי-שייכות לכוח העבודה גם בקרב כלל הנשים באוכלוסייה אך בשיעור נמוך יותר (52%).

לוח 24: מספר האנשים אשר אינם שייכים לכוח העבודה והתפלגות הסיבה העיקרית לאי-תעסוקה בשנה האחרונה לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2015

נשים			גברים		
כלל ארצי	יהודיות בדרום	בדואיות בדרום	כלל ארצי	יהודים בדרום	בדואים בדרום
N					
478,651	43,199	17,993	306,311	32,756	7,757
			אינם שייכים לכוח העבודה		
			סיבה עיקרית לאי-תעסוקה:		
			לימודים		
7.8	10.7	0.7	27.0	24.9	3.4
			מחלה, מום, נכות או מגבלה גופנית אחרת		
11.6	18.7	7.0	23.6	23.9	55.7
0.6	0.8	0.4	1.3	2.1	2.6
1.1	1.7	0.3	2.3	2.5	2.8
17.1	22.9	5.9	26.9	27.1	22.2
			טיפול בילדים, בבן משפחה או במשק הבית		
52.2	34.5	85.1	1.3	1.5	5.8
5.0	7.4	0.1	8.3	9.6	5.1
4.5	3.3	0.5	9.4	8.4	2.3
			לא ידוע		

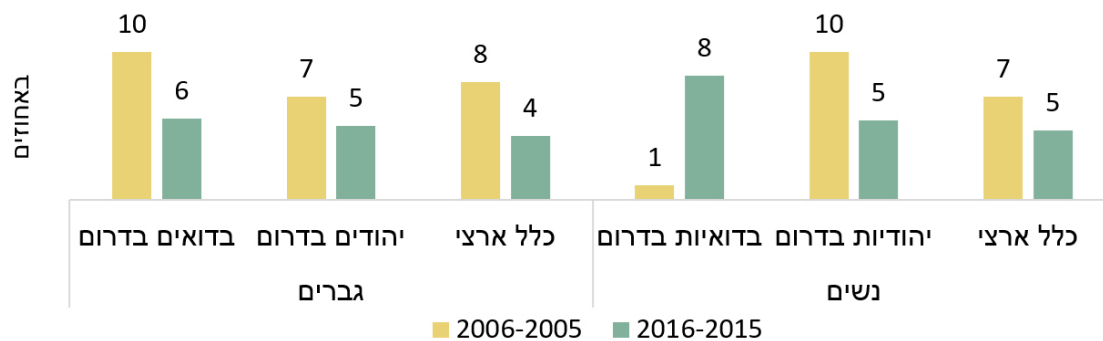
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

שיעור הבלתי מועסקים (אבטלה)

בעוד שיעור אי-התעסוקה מייצג את כל האנשים שאינם עובדים, שיעור האבטלה מייצג את חלקם של מחפשי העבודה בפועל ביחס לכוח העבודה (ראה הגדרות בראש הפרק).

תרשים 29 משווה בין שיעורי האבטלה בקרב הבדואים בדרום, בקרב יהודים בדרום ובקרב כלל האוכלוסייה בארץ בשנים 2006-2005 לבין שיעורים אלה בשנים 2016-2015.⁹¹ מנתוני סקר כוח אדם עולה כי שיעור האבטלה בקרב גברים בדואים ירד בתקופה זו מ-10% ל-6% והוא גבוה בנקודת האחוז משיעור האבטלה בקרב יהודים במחוז הדרום וב-2 נקודות האחוז מכלל הגברים בישראל. שיעור אבטלת הנשים הבדואיות בדרום עלה בתקופה זו מאחוז אחד ל-8% והוא גבוהה ב-3 נקודות האחוז מהשיעור הכלל ארצי. העלייה בשיעור האבטלה בקרב הנשים הבדואיות עשויה לנבוע מהצטרפותן של נשים בדואיות נוספות למעגל מחפשי העבודה מקרב הנשים שעד כה לא השתתפו בכוח העבודה. עם זאת, עדיין 72% מן הנשים הבדואיות אינן משתתפות בכוח העבודה.

תרשים 29: שיעור האבטלה לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2007/8, 2015/6 (באחוזים)



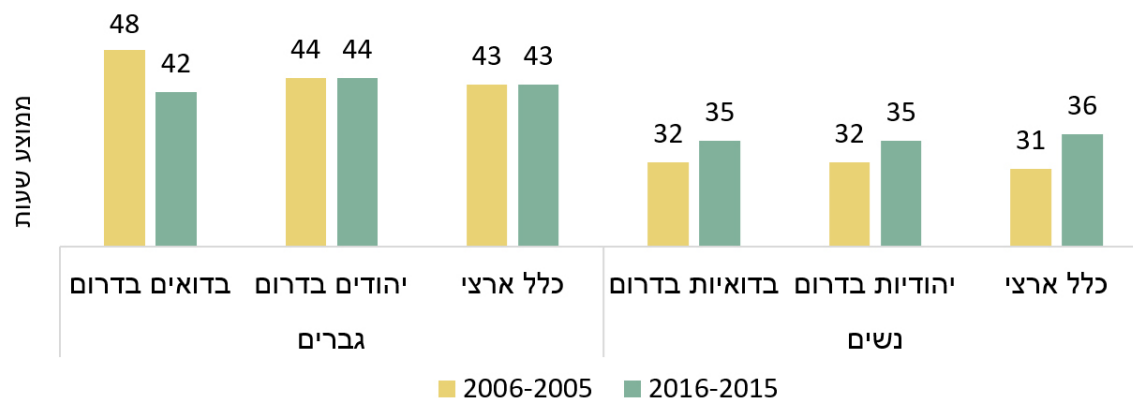
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

⁹¹ בשל מיעוט תצפיות בדואים בדרום בסקר כוח אדם, חושבו שיעורי אבטלה דו-שנתיים.

היקף שעות העבודה

היקף שעות העבודה השבועיות של הנשים העובדות בישראל נמוך מהיקף שעות העבודה של הגברים, אך בשנים האחרונות הפער ביניהם קטן, גם בשל עליית היקף שעות העבודה של הנשים וגם בשל ירידה בהיקף שעות העבודה של הגברים. תרשים 30 מציג את ממוצע שעות העבודה בשבוע לפי מין של בדואים בדרום, של יהודים במחוז הדרום ושל כלל אוכלוסיית הארץ בגילי 25-54 בשנים 2006-2005 ובשנים 2016-2015. מן התרשים עולה כי בקרב הנשים הבדואיות העובדות כמעט לא חל שינוי לאורך השנים בהיקף שעות העבודה השבועיות והוא דומה לזה הכלל ארצי, ואילו בקרב הגברים הבדואים חלה ירידה ניכרת, מהיקף משרה ממוצע של 48 שעות עבודה שבועיות (יותר ממשרה מלאה⁹²), להיקף משרה ממוצע של 42 שעות עבודה שבועיות, בדומה לכלל אוכלוסיית הגברים בגילים אלו.

תרשים 30: ממוצע שעות עבודה בשבוע לפי מין, בדואים בדרום, יהודים בדרום וכלל ארצי, גילי 25-54, 2006-2005, 2016-2015, בשעות



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

ניידות בעבודה (יוממות)

פרק זה יבחן את התפלגות העובדים לפי מקום עבודתם ביחס ליישוב מגוריהם. גורמים רבים משפיעים על היקף העבודה מחוץ ליישוב המגורים, כגון: אפשרויות התעסוקה ביישוב, אפשרויות התעסוקה מחוץ ליישוב, איכות הכבישים והתחבורה, נורמות חברתיות ומאפיינים תרבותיים.

בקרב אוכלוסיית העובדים הבדואים בדרום, 76% מן הנשים ו-44% מן הגברים עובדים ביישוב המגורים שלהם (לוח 25). הנשים הבדואיות שאינן מועסקות ביישוב המגורים גם אינן מועסקות ביישוב בדואי אחר: 16% מכלל הנשים הבדואיות העובדות מועסקות בבאר שבע ו-7% ביישובים יהודיים אחרים (לוח 26). מרכזי התעסוקה העיקריים שבהם עובדות הנשים הבדואיות הם: רהט, חורה, באר שבע ושגב-שלום. בקרב הגברים הבדואים מרכזי התעסוקה העיקריים הם רהט, אבו קוריאנת ובאר שבע, ושיעור גבוה של גברים (20%) עובדים ביותר מיישוב אחד, כפול מן השיעור המקביל בקרב היהודים בדרום.

⁹² בצו הרחבה משנת 2000 קבע שר העבודה והרווחה כי שבוע עבודה במשרה מלאה יהיה בן 43 שעות.

לוח 25: התפלגות ניידות בעבודה לפי מין, בדואים ויהודים במחוז הדרום, גילי 25-54, 2015 (באחוזים)

	גברים		נשים	
	בדואים	יהודים	בדואיות	יהודיות
עובד ביישוב המגורים	44.3	50.4	75.6	66.0
עובד מחוץ ליישוב המגורים	35.7	39.9	24.4	30.6
עובד בכמה יישובים	20.0	9.8	0.0	3.4

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס

לוח 26: התפלגות יישוב העבודה של בדואים במחוז הדרום לפי מין, גילי 25-54, 2015 (באחוזים)

	נשים		גברים	
חורה	15.6		6.1	
כסיפה	6.0		3.3	
לקייה	1.5		2.9	
ערעה-בדרום	0.0		2.2	
רהט	36.2		24.4	
שגב-שלום	10.1		1.0	
תל שבע	7.3		3.9	
אבו קורינאת	0.0		15.0	
באר שבע	16.2		15.1	
כל השאר	7.3		26.1	

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

תעסוקה לפי משלח יד

בפרק זה נבחן את התפלגות המועסקים בדרום לפי קבוצת אוכלוסייה ולפי משלחי היד כפי שהם עולים מנתוני סקר כוח אדם 2015 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ואת הביקוש לעובדים במחוז הדרום באמצעות שיעור המשרות הפנויות בדרום.

לוח 27 מציג את שיעור העובדים הבדואים והיהודים במחוז הדרום לפי מין ולפי קבוצה ראשית של משלח היד לשנת 2015. מלוח זה עולה כי לעומת אוכלוסיית הגברים היהודים במחוז הדרום, ההרכב המקצועי של הגברים הבדואים מוטה למקצועות התעשייה, הבינוי והעבודה הבלתי מקצועית. משלחי היד המובילים בתחומים אלו הם: פועלים מקצועיים ובלתי מקצועיים בתעשייה (14%), נהגי אוטובוסים, משאיות, משאיות כבדות ומתקנים להעברת עפר (13%), פועלי בניין מקצועיים ובלתי מקצועיים (9%) ומכונאים ומתקנים של כלי רכב מנועיים (7%). שיעור המנהלים וההנדסאים הבדואים נמוך מן השיעור המקביל בקרב יהודים במחוז הדרום, כאשר המקצוע העיקרי בקבוצה זו בקרב הגברים הבדואים הוא מנהלים

בתחום החינוך (3%). שיעור בעלי משלח יד אקדמי דומה לשיעור בקרב הגברים היהודים בדרום, כאשר משלח היד המוביל בקרב הגברים הבדואים בקבוצה זו הוא מורה (8%).

ההרכב המקצועי של הנשים הבדואיות לעומת הנשים היהודיות בדרום מוטה למשלחי היד האקדמיים ולעובדות שירותים. בתוך שני תחומים אלה רוב הנשים הבדואיות בעלות משלח יד אקדמי מועסקות בתור מורות (17%) או גננות (13%). רוב המועסקות בתחום השירותים עובדות בתור סייעות למורות (15%), מטפלות בילדים (10%) או עובדות סיעוד (8%).

לוח 27: שיעור העובדים הבדואים והיהודים במחוז הדרום לפי מין ולפי קבוצה ראשית של משלח יד, 2015 (באחוזים)

נשים		גברים		
יהודיות	בדואיות	יהודים	בדואים	
6.0	0.0	12.6	6.8	מנהלים
26.7	34.4	14.6	12.2	בעלי משלח יד אקדמי
14.7	4.1	11.3	0.3	הנדסאים, טכנאים, סוכנים ובעלי משלח יד נלווה
11.7	7.7	4.5	2.8	פקידים כלליים ועובדי משרד
28.2	37.7	16.6	12.1	עובדי מכירות ושירותים
0.3	0.0	3.2	3.0	עובדים מקצועיים בחקלאות, בייעור ובדיג
2.0	2.1	15.9	23.9	בעלי מלאכה בתעשייה ובבנייה ובעלי משלח יד דומה
2.3	3.1	14.1	15.5	מפעילי מתקנים ומכונות, מרכיבי מוצרים וציוד ונהגים
8.1	10.9	7.2	23.4	עובדים בלתי מקצועיים

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את משלחי היד לארבע רמות מיומנות המבוססות על מידת המורכבות, על היקף המשימות שיש לבצע במשלח היד, על ההתמחות, על הידע ועל רמת ההשכלה הנדרשת לביצוע העבודה. רמות המיומנות לפי הלמ"ס הן:⁹³

- **רמת המיומנות הנמוכה ביותר** כוללת משלחי יד הדורשים השכלה בסיסית של חינוך יסודי מלא או חלקי. ברוב משלחי היד ברמה זו נדרשים כוח פיזי וסיבולת גבוהים ונעשה שימוש בכלים ידניים. לחלק ממשלחי היד נדרש ידע בסיסי בקריאה ובחשבון, אך הוא אינו העיקר בביצוע העבודה.
- **רמת המיומנות השנייה** כוללת משלחי יד הדורשים תעודת סיום תיכון (עם או בלי תעודת בגרות) וכרוכים בביצוע משימות טכניות פשוטות, כמו הפעלת מכונות וציוד אלקטרוני, נהיגה בכלי תחבורה,

⁹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015) "הסיווג האחיד של משלחי היד 2011" פרסום טכני מס' 81.

תחזוקה או תיקון של ציוד חשמלי ומכני וכדומה. כמעט כל משלחי היד ברמה זו מצריכים יכולת קריאה וכתבה וביצוע חישובים חשבוניים פשוטים. בחלק מן המקרים ניסיון מעשי בעבודה עשוי להוות תחליף להשכלה פורמלית.

■ **רמת המיומנות השלישית** כוללת משלחי יד הדורשים תעודת סיום לימודים בחינוך העל-תיכוני הלא אקדמי וכרוכים בביצוע משימות מעשיות וטכניות מורכבות הדורשות ידע ממשי, טכני ופרוצדורלי נרחב בתחום המקצועי.

■ **רמת המיומנות הגבוהה ביותר** כוללת משלחי יד הדורשים תואר אקדמי ראשון ומעלה וכרוכים בביצוע משימות הדורשות פתרון בעיות מורכבות, קבלת החלטות ויצירתיות כמו ניתוח ומחקר והקניית ידע לאחרים. משלחי היד ברמת מיומנות זו מצריכים בדרך כלל ידע תיאורטי ומעשי נרחב בתחום המקצועי. כמו כן, נדרשות רמה נרחבת של קריאה וחשבון ותקשורת בין-אישית מצוינת, לעיתים ברמה גבוהה מאוד. מיומנויות אלו כוללות בדרך כלל יכולת להבין חומר מדעי ותיאורטי כתוב או להבין בעיות במצבים מורכבים ולפתור אותן.

לוח 28 מציג את התפלגות העובדים הבדואים והיהודים בדרום לפי ארבע רמות המיומנות. שיעור הגברים הבדואים בדרום המועסקים במקצועות המצריכים רמת מיומנות גבוהה מן הרמה השנייה (כלומר, יותר מסיום תיכון) הוא 19%, כמחצית מן השיעור המקביל בקרב יהודים בדרום. בתוך קבוצה זו שיעור העוסקים במקצועות המצריכים רמת מיומנות שלישית (על-תיכונית לא אקדמית) הוא רק 0.3% לעומת 11% בקרב היהודים בדרום.

שיעור הנשים הבדואיות העוסקות במקצועות הדורשים רמת מיומנות גבוהה מן הרמה השנייה הוא 38%, נמוך בכ-10 נקודות אחוז מזה המקביל בקרב המועסקות היהודיות בדרום. מתוך קבוצה זו שיעור העוסקות במקצועות המצריכים רמת מיומנות רביעית (תואר אקדמי) דומה לשיעור המקביל בקרב המועסקות היהודיות בדרום, ומקור הפער נובע משיעור המועסקות הדורשים רמת מיומנות שלישית.

לוח 28: שיעור העובדים הבדואים והיהודים במחוז הדרום לפי מין ולפי קבוצת מיומנות משלח היד, 2015 (באחוזים)

	גברים		נשים	
	בדואים	יהודים	בדואיות	יהודיות
חינוך יסודי (מלא או חלקי)	23.4	7.2	10.9	8.1
סיום תיכון	57.3	54.4	50.7	44.6
על-תיכוני לא אקדמי	0.3	11.3	4.1	14.7
תואר אקדמי	18.9	27.2	34.4	32.6

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס

לוח 29 מציג הערכה של מספר המשרות הפנויות ושיעורן לעומת כלל המשרות במגזר העסקי במחוז הדרום לפי קבוצת מיומנות לשנת 2015. הערכת שיעור המשרות הפנויות מבוססת על מספר המשרות הפנויות לפי

משלח יד מנתוני סקר המעסיקים של משרד הכלכלה והתעשייה⁹⁴ ומספר המועסקים⁹⁵ לפי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשנת 2015 – 82% מן המשרות הפנויות במחוז הדרום היו משרות הדורשות רמת מיומנות תיכונית. על פי חישוב שיעור המשרות הפנויות מכלל המשרות בקבוצת המיומנות, מחוז הדרום מתאפיין בביקוש גבוה למשרות אלו (4.4%) ולמשרות המסתפקות ברמת מיומנות יסודית (2%). עבור משרות הדורשות רמת מיומנות אקדמית (1.3%) ותיכונית לא אקדמית (0.8%) ישנו ביקוש מעט נמוך יותר.⁹⁶

לוח 29: מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי ושיעורן במחוז הדרום לפי קבוצת מיומנות משלח היד, 2015

שיעור	מספר	
2.0	698	חינוך יסודי (מלא או חלקי)
4.4	8,106	סיום תיכון
0.8	306	על-תיכוני לא אקדמי
1.3	755	תואר אקדמי

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס ונתוני סקר המעסיקים של משרד הכלכלה והתעשייה.

שיעור העצמאים

החלטה 3708 כוללת תוכניות להרחבת הפעילות ולעידוד היוזמות העסקית באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה (לפירוט שער ראשון, תחום תעסוקה, פרק 6). על פי נתוני הביטוח הלאומי מספר העצמאים בחברה הבדואית בדרום עמד בשנת 2014 על 1,998 גברים ו-283 נשים, 2.3%-ו-0.3% מאוכלוסיית הגברים והנשים בני 18 ויותר, בהתאמה, בעוד השיעור המקביל במחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות היה 5.5%-ו-2.7% ובכלל הארץ 7%-ו-3.3% לגברים ולנשים בהתאמה.⁹⁷

על פני השנים 2007-2014 עלה מספר העצמאים בחברה הבדואית בקצב ממוצע של 6%-ו-12% בשנה, לעומת קצב גידול שנתי נמוך יותר של 2%-ו-5% בכלל הארץ לגברים ולנשים בהתאמה. שיעור בני 18 ויותר שהם גם שכירים וגם עצמאים בקרב הבדואים בדרום יציב בשנים האחרונות ועומד על 0.4%, כמחצית מן השיעור המקביל בכלל הארץ.

⁹⁴ יש לציין כי סקר המעסיקים של משרד הכלכלה והתעשייה דוגם רק מעסיקים במגזר העסקי ואינו כולל את המשרות הפנויות במגזר הציבורי, וכי זיהוי המשרות הפנויות במחוז הדרום מבוסס על עסקים אשר כתובתם רשומה ביישוב במחוז הדרום.

⁹⁵ מהם נוכו עובדי המגזר הציבורי ככל האפשר.

⁹⁶ בהשוואה בין נתוני המשרות הפנויות לנתוני התפלגות העובדים לפי רמת המיומנות יש לקחת בחשבון כי בסקר המעסיקים לא נכללו משרות המגזר הציבורי שהן נתח משמעותי בשוק העבודה של האוכלוסייה הבדואית בדרום, בעיקר במקצועות ההוראה כפי שהוצג בתחילת הפרק.

⁹⁷ מקור הנתונים: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

הכנסה מעבודה

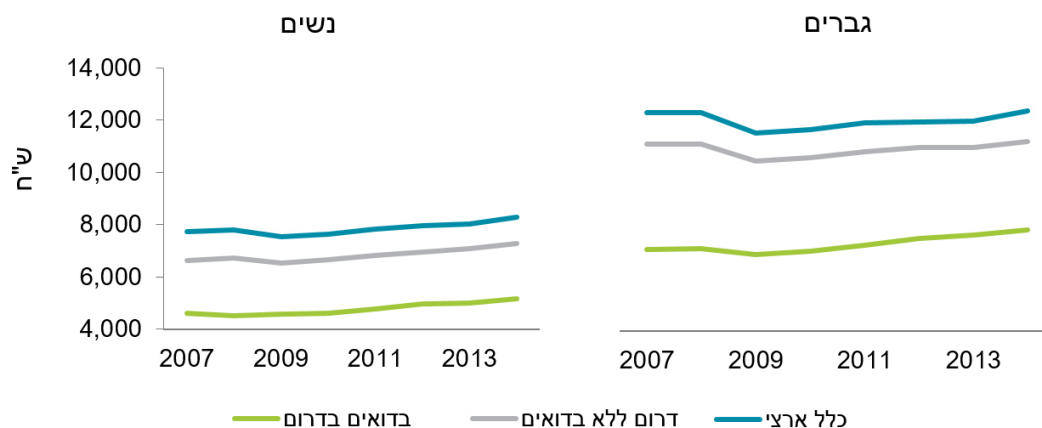
נתוני שכר השכירים והכנסות העצמאים בפרק זה מבוססים על דיווחי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי. מאחר שישנה תנודתיות בהכנסות ובהיקף התעסוקה על פני השנה, השכר וההכנסות המוצגים מחושבים לפי סך השכר השנתי חלקי 12 חודשים.

שכר השכירים

בשנת 2014, עמד שכר השכירים הממוצע באוכלוסייה הבדואית בדרום בגילי 25-54 על ש"ח 7,823 לחודש בעבור גברים ועל ש"ח 5,172 לחודש בעבור נשים. שכר הגברים בשנה זו היה נמוך ב-36% בממוצע משכר הגברים הארצי (12,311 ש"ח לחודש) ושכר הנשים נמוך ב-38% בממוצע משכר הנשים הארצי (8,295 ש"ח לחודש) (תרשים 31).

בין השנים 2007-2014 השכר הריאלי (בניכוי שינויי המחירים במשך התקופה) לגברים בדואים בני 25-54 עלה ב-11% לעומת עלייה מתונה של 0.4% בשכר כלל הגברים בארץ. יש לציין כי עלייה משמעותית זו בשכר החודשי של הגברים הבדואים הייתה מלווה בירידה בהיקף שעות העבודה שלהם בתקופה זו. שכר הנשים הבדואיות בנות 25-54 עלה בתקופה זו ב-12% לעומת עלייה של 7% בשכר הממוצע של כלל הנשים בארץ.

תרשים 31: שכר השכירים הממוצע לחודש בשנה, בדואים בדרום, מחוז הדרום ללא הבדואים וכלל ארצי, 2007-2014, גילי 25-54, ש"ח במחירי 2014

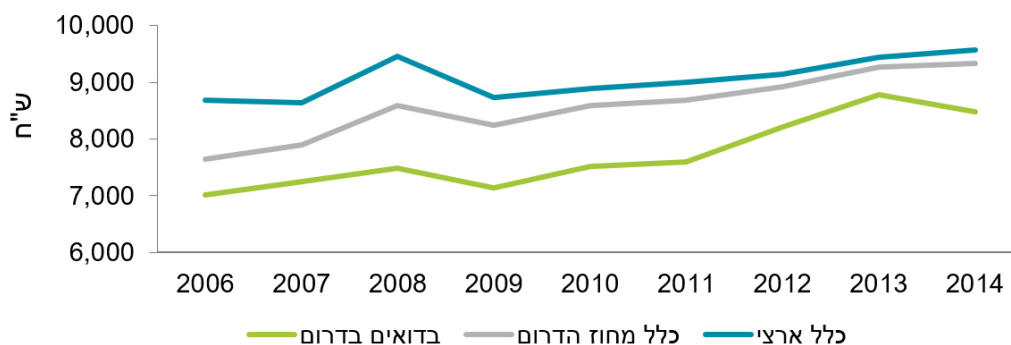


מקור: ביטוח לאומי, בעיבוד מכון ברוקדייל

הכנסת עצמאים

בשנת 2014 הכנסת העצמאים הממוצעת לחודש בקרב הבדואים בדרום הייתה 8,474 ש"ח, נמוכה בכאלף ש"ח מן ההכנסה הממוצעת בקרב כלל העצמאים בישראל. בין השנים 2006-2014 פער זה הצטמצם בכ-600 ש"ח (במחירי 2014) בשל העלייה בהכנסות הריאליות של העצמאים הבדואים בדרום בשיעור של 21% לעומת קצב עלייה של 10% בהכנסות הראליות של כלל העצמאים בישראל (תרשים 32).

תרשים 32: הכנסה ממוצעת לחודש בשנה של עצמאים, בדואים בדרום, כלל מחוז הדרום וכלל ארצי, 2006-2014, גיל 18 ומעלה, ש"ח במחירי 2014



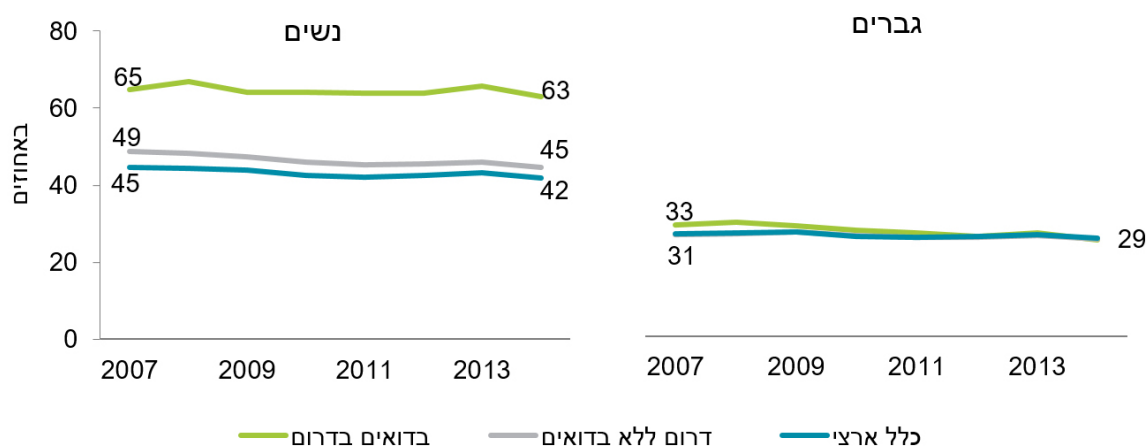
מקור: ביטוח לאומי, בעיבוד מכון ברוקדייל.

שיעור המשתכרים עד שכר המינימום

אחד המדדים המקובלים לבחינת התפלגות השכר הוא שיעור המשתכרים עד שכר המינימום החודשי. יש לציין כי השכר החודשי מחושב במקרה זה לפי סך השכר השנתי מחולק ל-12 חודשים, גם לעובדים אשר עבדו פחות מ-12 חודשים בשנה. מכאן שייתכן מצב שבו השכר הממוצע החודשי, בחישוב שנתי, יהיה נמוך משכר המינימום, על אף שהשכר החודשי בחודשי העבודה עצמם לא היה נמוך משכר המינימום.⁹⁸

כשליש מן הגברים השכירים בחברה הבדואית בדרום משתכרים שכר שאינו גבוה משכר המינימום,⁹⁹ בדומה לשיעור המקביל בכלל הארץ (תרשים 33). בקרב הנשים, שני שלישי מן השכירות הבדואיות בדרום אינן משתכרות שכר גבוה משכר המינימום, שיעור גבוה ב-21 נקודות אחוז מכלל הנשים בארץ (תרשים 33).

תרשים 33: שיעור השכירים המשתכרים עד שכר המינימום החודשי, בדואים בדרום, מחוז הדרום ללא בדואים וכלל ארצי, 2007-2014, גיל 18 ומעלה (באחוזים)



מקור: ביטוח לאומי, בעיבוד מכון ברוקדייל.

⁹⁸ נתוני הביטוח הלאומי לא כוללים היקף שעות עבודה ולכן לא ניתן לבצע חישוב שכר לשעת עבודה.

⁹⁹ שכר המינימום בשנת 2014 עמד על 4,300 ש"ח לחודש.

3. תקציבי הרשויות ומצבם החברתי-כלכלי של תושביהן

מבוא

כדי לבחון את מצב הרשויות ותושביהן התבססנו על שני מקורות מידע: (1) הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס על מרכיביו השונים; (2) מידע על תקציב הרשויות והרכבו, גם כן על פי מידע מן הלמ"ס.¹⁰⁰

הדירוג החברתי-כלכלי

מדי כמה שנים מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דירוג של הרשויות המקומיות לאשכולות לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן. חלוקה זו מסייעת למשרדי הממשלה בתקצוב תוכניות ובקביעת מענקי איזון לרשויות.

מפרסום הדירוג החברתי-כלכלי הראשון של הלמ"ס בשנת 1995 ועד היום הרשויות הבדואיות בדרום מדורגות בשני האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר. בסיווג האחרון, לשנת 2013, הרשויות הבדואיות בדרום שויכו כולן לאשכול הנמוך ביותר (לוח 30) יחד עם הרשויות מודיעין עילית וביתר עילית.

דירוג הרשויות מבוסס על בניית מדד אשר ערכיו מצביעים על מיקומן היחסי של הרשויות לאורך סרגל חברתי-כלכלי רציף. בשנת 2013 הרשות בעלת ערך המדד הנמוך ביותר הייתה מועצה אזורית נווה מדבר (2.34-) והרשות בעלת הערך הגבוה ביותר הייתה סביון (3.06).

חישוב המדד מבוסס על שקלול משתני דמוגרפיה, השכלה, תעסוקה, גמלאות ורמת חיים בשיטת ניתוח גורמים (Factor Analysis). המדד מתוקנן כך שממוצע ערכי המדד של כל הרשויות המקומיות הוא 0 וסטיית התקן היא 1.

חלוקת הרשויות המקומיות לעשר קבוצות עם מאפיינים דומים, שאינן שוות גודל, מבוצעת בשיטת ניתוח אשכולות (Cluster Analysis), כך ששונות ערכי המדד בתוך האשכולות תהיה מינימלית ושונות ערכי המדד בין האשכולות תהיה מקסימלית.¹⁰¹

חישובי המדד והאשכולות מבטאים את המצב החברתי-כלכלי היחסי בין הרשויות ולכן שינוי שחל בו בזמן בכל הרשויות במקביל לא יקבל ביטוי במדד. כמו כן סיווג האשכולות מחושב כך שהרשויות תחולקנה תמיד לעשר קבוצות (אשכולות) כך שתמיד תהיינה רשויות בדירוג הנמוך ביותר (1) ובדירוג הגבוה ביותר (10).

עם חישוב המדד מחדש, בכל כמה שנים, הלמ"ס עורכת שינויים במשתנים שעליהם הוא מבוסס בהתאם לנתונים המתאימים ביותר הזמינים באותה עת. מאחר שנדרש זמן רב לאיסוף הנתונים ממגוון מקורות, המדד מתפרסם בפיגור של כשנתיים וחצי.

¹⁰⁰ להרחבה על תפקוד הרשויות ראה שער רביעי – חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות.

¹⁰¹ להרחבה על אופן חישוב המדד ראה: למ"ס, 2013, פרסום מספר 1530, עמוד 13, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2016. אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013. הודעה לתקשורת.

לוח 30: הרשויות הבדואיות בדרום לפי ערך המדד* ואשכול 2006, 2008, 2013

2013		2008		2006		
אשכול	מדד	אשכול	מדד	אשכול	מדד	
1	2.1-	2	1.3-	1	1.9-	שגב-שלום
1	2.1-	1	1.8-	1	2.1-	תל שבע
1	2.0-	2	1.5-	1	1.9-	ערערה-בדרום
1	1.9-	2	1.3-	1	1.7-	חורה
1	1.9-	2	1.6-	1	2.0-	כסייפה
1	1.9-	1	1.8-	1	1.7-	לקייה
1	1.8-	2	1.4-	1	1.9-	רהט
1	2.3-	..	..	..	..	נווה מדבר
1	1.9-	..	..	..	..	אל קסום

*ערך המדד של הרשות מבטא את מיקום הרשויות בכל שנה ולא ניתן להשוואה בין שנה לשנה.

המשתנים ששימשו לחישוב מדד 2013

דמוגרפיה

- **חציון גיל**
- **יחס תלות** – היחס בין אוכלוסיית בני 0-19 ובני 65 ויותר לבין אוכלוסיית בני 20-64
- **אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר**¹⁰²

השכלה וחינוך

- **ממוצע שנות לימוד של בני 25-54**¹⁰³ בחישוב נכללות שנות לימוד בבתי ספר ובמוסדות השכלה גבוהה בארץ ובחו"ל ולא נכללות שנות לימוד בישיבה גבוהה.
- **אחוז בעלי תואר אקדמי בקרב בני 25-54**¹⁰⁴

תעסוקה וגמלאות

- **אחוז בעלי הכנסה מעבודה בקרב בני 15 ומעלה לפי נתוני מס הכנסה**
- **אחוז נשים בנות 25-54 שאין להן הכנסה מעבודה**¹⁰⁵ לפי נתוני מס הכנסה
- **אחוז בעלי הכנסה מעבודה מעל פעמיים השכר הממוצע**¹⁰⁶ מתוך סך בעלי הכנסה מעבודה

¹⁰² משתנה שלא נכלל בחישוב מדד 2008.

¹⁰³ שינוי בהגדרת המשתנה ו/או החישוב לעומת מדד 2008.

¹⁰⁴ שינוי בהגדרת המשתנה ו/או החישוב לעומת מדד 2008.

¹⁰⁵ משתנה שלא נכלל בחישוב מדד 2008.

¹⁰⁶ השכר הממוצע בשנת 2013 : 8,247 ש"ח לחודש בשנה.

- אחוז בעלי הכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום¹⁰⁷ מתוך סך בעלי הכנסה מעבודה
- אחוז מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושירים. אחוז מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, או השלמת הכנסה כתוספת לגמלת זקנה או שארים מן המוסד לביטוח לאומי.

רמת חיים

- הכנסה חודשית ממוצעת לנפש.¹⁰⁸
- רמת מינוע¹⁰⁹ – כלי רכב פרטיים ומשאיות עד 3.5 טון בבעלות פרטית וזקיפת שימוש ברכב עבודה (מנתוני מס הכנסה), חלקי מספר התושבים.
- ממוצע אגרה בעד רשיון רכב¹¹⁰ (הערכה של שווי הרכב) – אגרת כלי רכב פרטיים ומשאיות עד 3.5 טון בבעלות פרטית בתוספת זקיפת אגרת רכב עבודה, חלקי מספר כלי הרכב.
- ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל¹¹¹ של בני שנתיים ומעלה לתקופה של שלושה ימים עד שלושה חודשים.

מקומן היחסי של הרשויות הבדואיות בדרום

לוח 31 מציג את ממוצעי המשתנים המרכיבים את מדד 2013 לרשויות הבדואיות בדרום, לאשכולות 1, 3 ו-5 ולכלל הארץ (פירוט הרשויות הבדואיות וערכי המשתנים שלהן מופיע בנספח ג'). מן הלוח ניתן לראות כי כמעט בכל המשתנים ישנו פער גדול בין האוכלוסייה הבדואית לבין הממוצע הארצי. להלן כמה דוגמאות לפערים בין הרשויות הבדואיות לבין רשויות באשכול 3 ואשכול 5:

- ההכנסה הממוצעת לנפש ברשויות הבדואיות בשנת 2013 הייתה 1,203 ש"ח, כחצי מממוצע אשכול 3 וכשליש מממוצע אשכול 5. על פי מחקרם של יצחקי, גולן וטור-סיני (2013) אין הבדל רב בין הדירוג המבוסס על שלל המשתנים לבין דירוג המבוסס רק על ההכנסה הממוצעת לנפש, ועל כן ניתן לומר כי פער משמעותי זה בהכנסה לנפש לבדו מבטא את הפער החברתי-כלכלי בין האוכלוסייה הבדואית בדרום לשאר האוכלוסייה בישראל.
- שיעור האקדמאים בני 25-54 ברשויות הבדואיות היה 8.7%, כחצי מממוצע אשכול 3 וכשליש מממוצע אשכול 5.
- שיעור הנשים בנות 25-54 שאין להן הכנסה מעבודה ברשויות הבדואיות היה 71%, פי 1.6 מאשכול 3 ויותר מפי ארבעה מאשכול 5.
- יחס התלות – האוכלוסייה הצעירה והמבוגרת חלקי האוכלוסייה בגיל העבודה – ברשויות הבדואיות היה 1.64, גבוה ב-75% מאשכול 3 וכמעט כפול מאשכול 5.

¹⁰⁷ שכר המינימום בשנת 2013 : 4,300 ש"ח לחודש עבודה.

¹⁰⁸ שינוי בהגדרת המשתנה ו/או החישוב לעומת מדד 2008.

¹⁰⁹ שינוי בהגדרת המשתנה ו/או החישוב לעומת מדד 2008.

¹¹⁰ משתנה שלא נכלל בחישוב מדד 2008.

¹¹¹ משתנה שלא נכלל בחישוב מדד 2008.

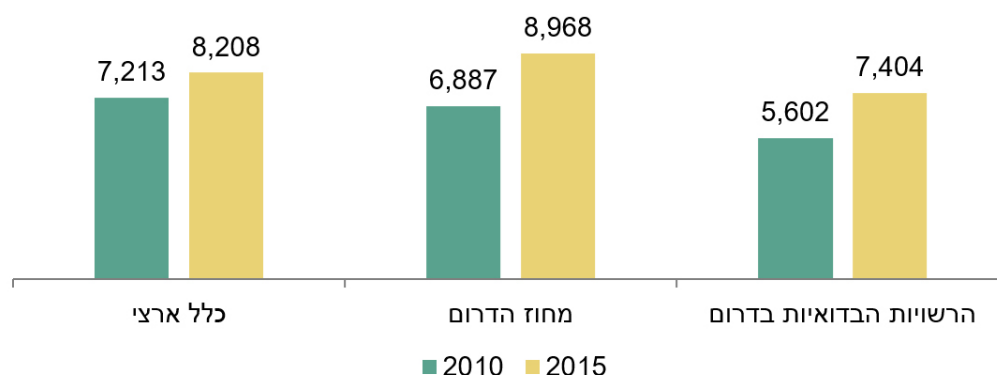
לוח 31: ממוצעי המשתנים ששימשו לחישוב המדד החברתי כלכלי 2013, הרשויות הבדואיות בדרום, אשכולות נבחרים וכלל ארצי

הרשויות הבדואיות	אשכול 5	אשכול 3	אשכול 1	כלל ארצי	
15	30	23	14	29	חציון גיל
164	84	94	171	87	יחס תלות (כפול מאה)
51.3	15.6	21.6	52.9	17.2	אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר
9.1	12.3	11.2	9.7	12.1	ממוצע שנות לימוד של בני 25-54
8.7	26.3	16.4	7.9	28.5	אחוז בעלי תואר אקדמי מבני 25-54
43.1	67.0	58.0	44.7	63.8	אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה
71.1	17.0	43.4	63.2	23.6	אחוז נשים בנות 25-54 שאין להן הכנסה מעבודה
2.9	9.4	5.1	2.7	13.2	אחוז בעלי הכנסה מעבודה מעל פעמיים השכר הממוצע
51.8	40.7	49.0	53.2	39.5	אחוז בעלי הכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום
5.5	4.5	3.7	4.8	3.7	אחוז מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושאיירים
1,203	3,725	2,448	1,181	4,057	הכנסה חודשית ממוצעת לנפש
15.1	30.4	27.0	13.3	30.8	רמת מינוע
1,305	1,301	1,305	1,300	1,353	ממוצע אגרה בעד רישיון לרכב
0.3	3.9	1.4	0.5	5.0	ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל

תקציבי הרשויות

סך ההוצאה לתושב¹¹² ברשויות הבדואיות בדרום עמד בשנת 2015 על 7,404 ש"ח, נמוך ב-805 ש"ח מן ההוצאה הממוצעת לתושב בכלל הארץ (תרשים 34). בין השנים 2010-2015 גדלה ההוצאה הריאלית לתושב ברשויות הבדואיות ב-32% לעומת גידול של 14% בכלל הארץ ו-30% ברשויות הדרום ללא הרשויות הבדואיות.

תרשים 34: הוצאה כוללת של הרשות לתושב, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, ש"ח לנפש במחירי 2015



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

בצד הגידול בהוצאה לתושב, חלה בשנים האחרונות מגמת צמצום משמעותית בגירעונות התקציביים של הרשויות הבדואיות בדרום: בסוף שנת 2015 היה הגירעון המצטבר בכלל הרשויות הבדואיות בדרום 1.9% מן התקציב השוטף, לעומת שיעור גבוה של 10.5% בסוף שנת 2010. בסוף שנת 2015 היו הן הגירעון הממוצע בכלל הארץ (6.5%) והן הגירעון ברשויות מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות (4.3%) גבוהים מגירעונות הרשויות הבדואיות (לוח 32).

בחמש משבע הרשויות הבדואיות (ללא המועצות האזוריות) מונה עם השנים חשב מלווה. שר הפנים רשאי למנות חשב מלווה כאשר: שיעור הגירעון השוטף של הרשות הוא 10% או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר הוא 15% או יותר; תקציב הרשות או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין; קיימות נסיבות מיוחדות, שבשלהן דרוש, לדעת השר, למנות חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספי תקין.

כיום ישנן 75 רשויות מקומיות בישראל אשר מונו להן חשבים מלווים. סמכותו של החשב המלווה כוללת בעיקר אישור הוצאות והתחייבויות כספיות של הרשות, גביית מיסי הרשות, אישור מינוי עובדים חדשים ושינוי סעיפי התקציב.¹¹³

¹¹² לפי סך הוצאות כולל של הרשות חלקי סך התושבים, מתוך קובץ הרשויות של הלמ"ס.

¹¹³ על פי: [אתר מנהל השלטון המקומי – משרד הפנים](#), נדלה במאי 2017; טל. א'. 2008. [חשב מלווה מטעם משרד הפנים](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.

לוח 32: שיעור הגירעון המצטבר בסוף השנה ושנת מינוי החשב המלווה, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל ארצי, 2010, 2015

שנת מינוי חשב מלווה	גירעון מצטבר באחוזים		
	2015	2010	
	6.5	7.9	כלל ארצי
	4.3	7.5	מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות
	1.9	10.5	כלל הרשויות הבדואיות בדרום
2009	0.3	10.1	רהט
לא מונה	4.0	5.1	חורה
2007	3.3	11.9	כסייפה
2011	17.7	26.9	לקייה
2007	3.4	24.8	ערערה בנגב
לא מונה	0.2	8.3	שגב שלום
2004	6.6	13.2	תל שבע
*2004	--	5.2	אבו בסמה
*2012	1.7	--	אל קסום
*2012	**2.8-	--	נווה מדבר

מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס ולדוחות הביקורת מן המנהל לשלטון מקומי.

*משרד הפנים מינה ועדה ממונה עם הקמת המועצה. **עודף תקציבי.

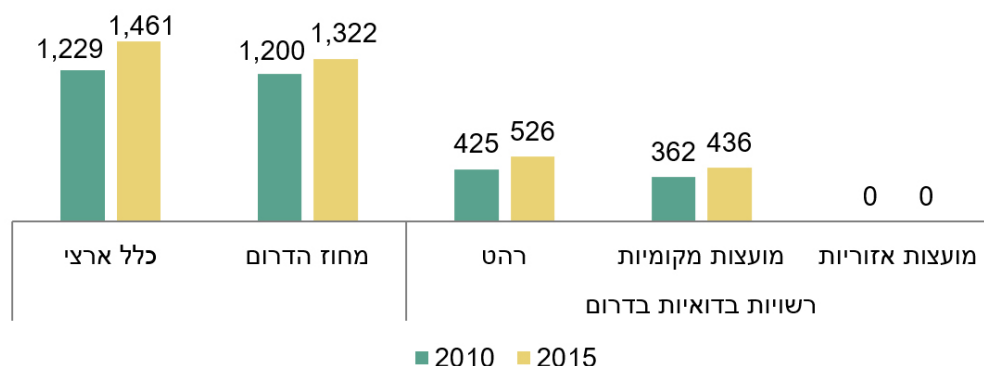
שיעור חלקה של הממשלה בתקציב הרשויות הבדואיות בדרום בשנת 2015 עמד על 86% לעומת 38% בכלל הארץ ובמחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות. שיעור זה עלה בין השנים 2010-2015 ב-6 נקודות אחוז בקרב הרשויות הבדואיות בדרום וב-4% בקרב כלל הרשויות בישראל. הרשות הבדואית עם שיעור השתתפות הממשלה הנמוך ביותר היא ערערה בנגב (75%) והרשות עם השיעור הגבוה ביותר היא נווה מדבר (99%).

מקור משמעותי נוסף להכנסות הרשויות הם התקבולים מגביית ארנונה. ההכנסות מארנונה מתקבלות משלושה מקורות: (א) ארנונה למגורים; (ב) ארנונה מעסקים – שטחי תעשייה, מסחר, חקלאות ושירותים; (ג) ארנונה ממשלתית – התשלום שהממשלה מעבירה לרשויות בגין שימוש בנכסים המצויים בשטחן. כ-40% מהכנסות כלל הרשויות בישראל נובעים מגביית ארנונה, לעומת כ-4% בלבד מהכנסות הרשויות הבדואיות בדרום. בפרק זה יוצגו שלוש הסיבות העיקריות להכנסות הנמוכות של הרשויות הבדואיות מארנונה: (א) חיוב הארנונה הנמוך – הנובע ממצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשויות הזכאים להנחות ופטורים מארנונה למגורים; (ב) שיעור גבייה נמוך; (ג) מיעוט שטחי תעשייה, מסחר ושירותים המניבים ארנונה.

חיוב ארנונה למגורים

תרשים 35 מציג את חיוב הארנונה למגורים לנפש ברשויות הבדואיות לפי מעמדן המוניציפאלי – העיר רהט, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות; מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ בשנים 2010 ו-2015, במחירי שנת 2015. חיובי הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות נמוכים בכאלף ש"ח לנפש מחיובי הארנונה בכלל הארץ (כ-70%), ובמועצות האזוריות הבדואיות כלל לא מדווח על חיוב ארנונה למגורים. בין השנים 2010-2015 גדלו חיובי הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות גידול ריאלי של 23% בעוד שיעור הגידול הריאלי בכלל הארץ היה 19%.¹¹⁴

תרשים 35: חיוב ארנונה למגורים לנפש, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, ש"ח לנפש במחירי 2015



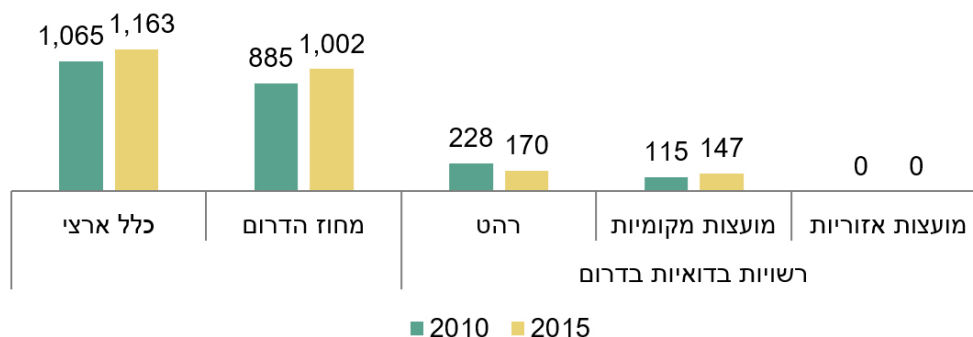
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

ההכנסה בפועל מארנונה למגורים

ההכנסה מארנונה למגורים ברשויות הבדואיות נמוכה משמעותית מן ההכנסה בכלל הארץ. בעוד הכנסת הרשויות בכלל הארץ עומדת על 1,163 ש"ח לנפש ובמחוז הדרום על 1,002 ש"ח לנפש, ההכנסה ברשויות הבדואיות בדרום עומדת על 142 ש"ח בלבד לנפש (תרשים 36), שהם כ-14% מן ההכנסה מארנונה למגורים בשאר רשויות הדרום. בין השנים 2010-2015 הכנסה זו ירדה ב-25% ברהט ועלתה ב-28% ברשויות המקומיות הבדואיות.

¹¹⁴ גידול ריאלי – בניכוי השינוי במדד המחירים בתקופה.

תרשים 36: ההכנסה מארנונה למגורים לנפש*, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, ש"ח לנפש במחירי 2015

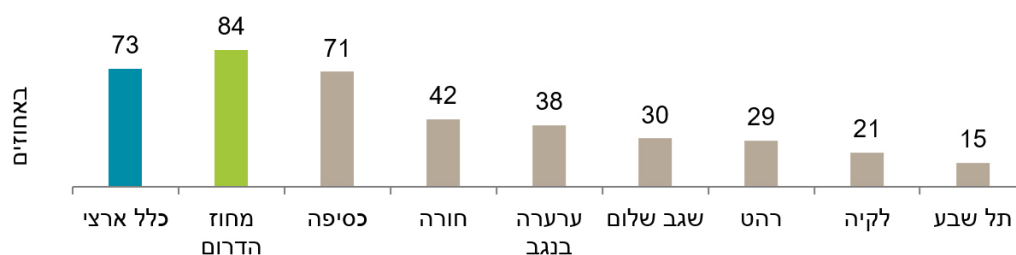


*כולל גבייה בפיגור על ארנונה שחויבה בשנים קודמות.
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

שיעור גביית הארנונה למגורים

תרשים 37 מציג את שיעור גביית הארנונה למגורים – היחס בין הארנונה למגורים שנגבתה בפועל לזו שחויבה – ברשויות הבדואיות בדרום, בדרום ללא הרשויות הבדואיות ובכלל הארץ בשנת 2015. מן התרשים עולה כי גביית הארנונה ברשויות הבדואיות נמוכה מאוד לעומת כלל הארץ. בשנת 2015 עמד ממוצע הגבייה ברשויות הבדואיות על 32% בלבד, לעומת 73% בכלל הארץ ו-84% במחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות.

תרשים 37: שיעור גביית ארנונה למגורים, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2015 (באחוזים)

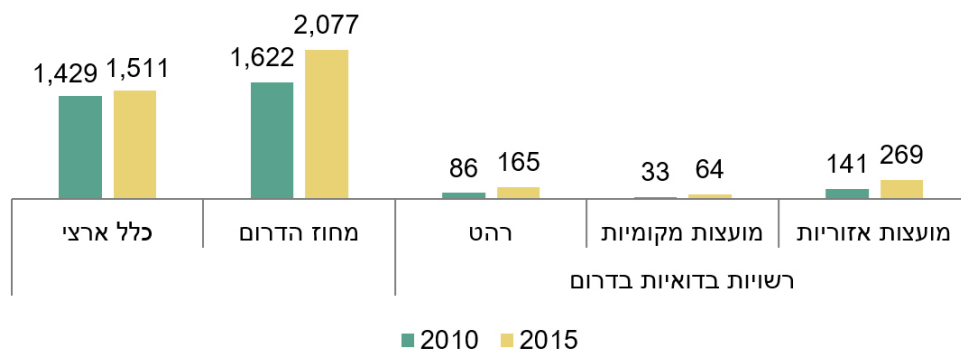


מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

ההכנסה מארנונה שלא למגורים

ההכנסה מארנונה שלא למגורים ברשויות הבדואיות בדרום נמוכה גם היא משמעותית. בעוד הכנסת הרשויות בכלל הארץ עומדת על 1,511 ש"ח לנפש ובמחוז הדרום על 2,077 ש"ח לנפש, ההכנסה ברשויות הבדואיות בדרום עומדת על 120 ש"ח בלבד לנפש (תרשים 38), שהם כ-6% מן ההכנסה מארנונה שלא למגורים בשאר רשויות הדרום. עם זאת, בין השנים 2010-2015 הכנסה זו הוכפלה ברשויות הבדואיות.

תרשים 38: ההכנסה לנפש מארנונה שלא למגורים, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, ש"ח לנפש במחירי 2015

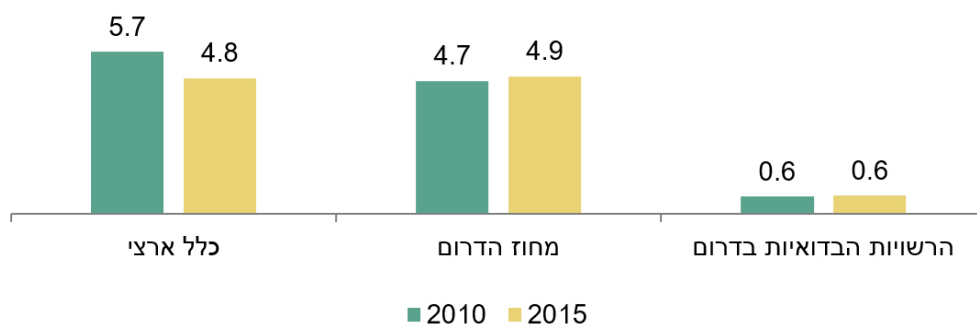


מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

שטחי מסחר ותעשייה

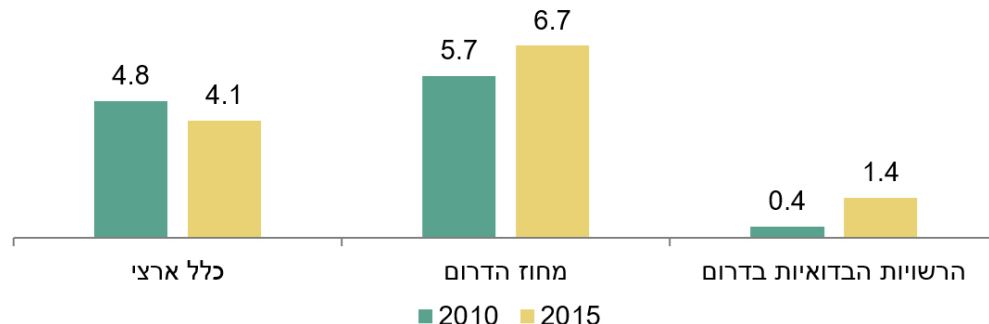
להתרחבות שטחי המסחר והתעשייה ברשויות הבדואיות חשיבות הן בהגדלת מקומות התעסוקה לאוכלוסייה ובגיוונם והן בגידול בהכנסות מארנונה עסקית. תרשים 39 מציג את שטחי המשרדים, השירותים והמסחר המחויבים בארנונה ברשויות הבדואיות בדרום, ברשויות הדרום ללא הבדואיות ובכלל הארץ לפי מטר מרובע לנפש. על פי התרשים, שטחי המסחר והשירותים ברשויות הבדואיות עומדים על 0.6 מ"ר לנפש, כשמינית מן היחס המקביל ברשויות הלא בדואיות בדרום וללא שינוי בין השנים 2010-2015. שיעור שטחי התעשייה והמלאכה ברשויות הבדואיות בדרום הוא 1.4 מ"ר לנפש, כחמישית מן השיעור המקביל ברשויות הלא בדואיות בדרום. עם זאת, שיעור זה גדל פי שלושה בין השנים 2010-2015 (תרשים 40).

תרשים 39: שטחי משרדים, שירותים ומסחר, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, מ"ר לנפש



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

תרשים 40: שטחי תעשייה ומלאכה, הרשויות הבדואיות בדרום, מחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות וכלל הארץ, 2010, 2015, מ"ר לנפש



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות של הלמ"ס.

4. ביטחון אישי

מבוא

המדדים הנסקרים בפרק זה הם: (1) מספר כתבי האישום שהוגשו בתחנות המשטרה; (2) מספר הפניות למוקד 100. הנתונים בשני המדדים התקבלו מן היחידה לחופש המידע במשטרת ישראל; (3) רמת הביטחון האישי בבתי הספר כפי שהיא עולה מתוצאות סקרי האקלים הבית ספרי במסגרת בחינות המיצ"ב של הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך.

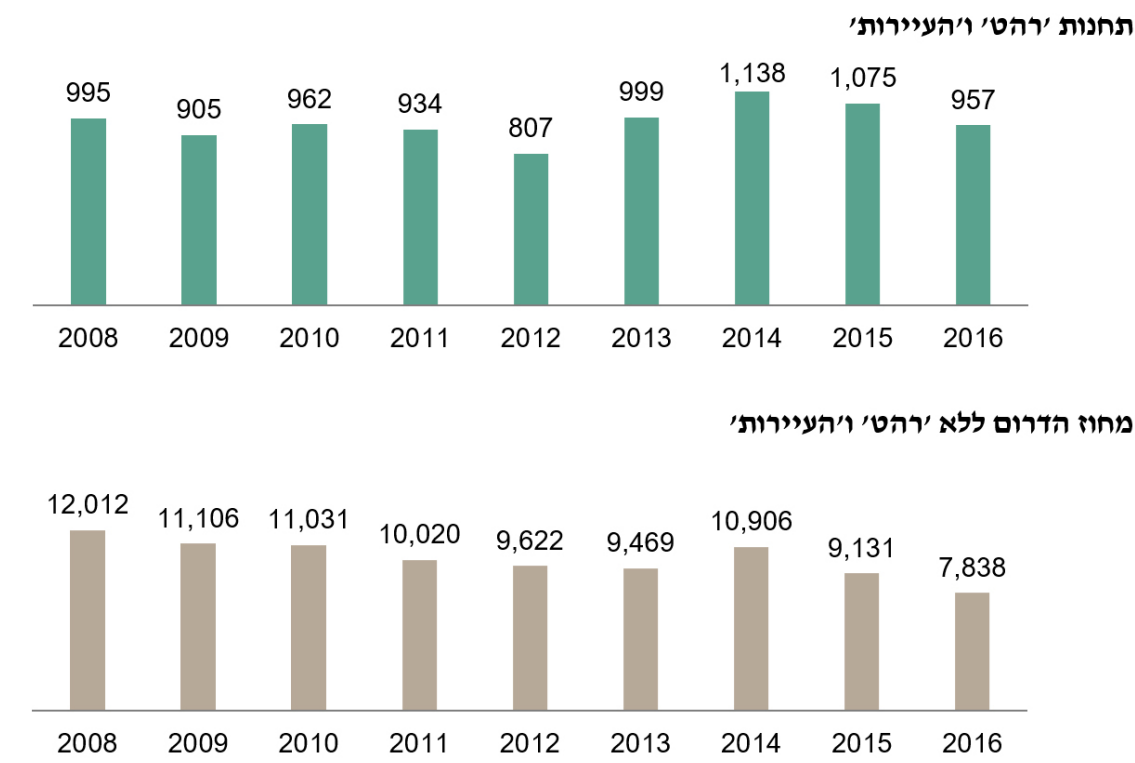
כתבי אישום

כתב אישום מוגש כאשר התובע סבור שיש ראיות להוכחת האשמה בתיק. בתרשים 41 מוצגים כתבי האישום שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות' יחדיו, ולצורך השוואה מובאים נתונים בנוגע למספר כתבי האישום אשר הוגשו בתחנות המשטרה במחוז הדרום, ללא תחנת 'העיירות' ותחנת 'רהט'. בתרשים 42 מוצגים כתבי האישום בנוגע לאלימות במשפחה בלבד.

מנתוני תרשים 41 עולה כי בין השנים 2008-2016 חל קיטון של 4% בסך כתבי האישום שהוגשו בתחנות 'רהט' ו'העיירות'. בכלל המחוז, ללא התחנות 'רהט' ו'העיירות', חל קיטון של 35%. אם מתבוננים בשנים 2011-2016, השנים שלאחר ההחלטה, ניתן לראות גידול של 2% ב'רהט' ו'העיירות' לעומת קיטון של 22% בשאר המחוז.

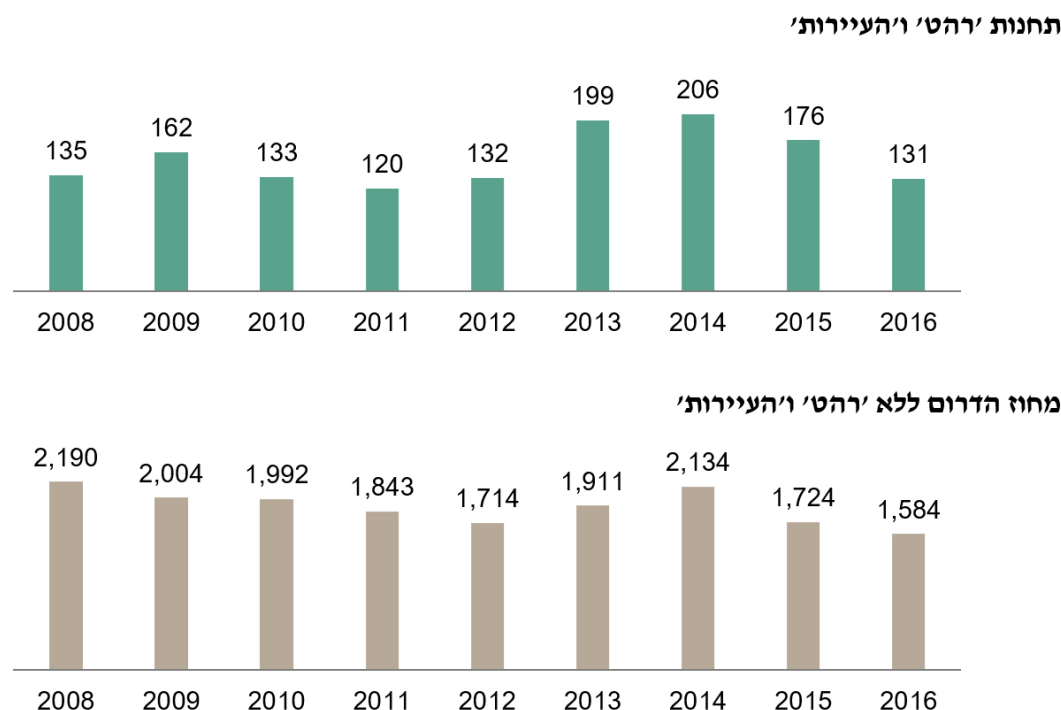
בנוגע לכתבי אישום הנוגעים לאלימות במשפחה, תרשים 42 מלמד על ירידה של 3% במספר כתבי האישום בין השנים 2008-2016 בתחנות 'רהט' ו'העיירות', לעומת ירידה של 28% בשאר המחוז. אם מתבוננים בשנים 2011-2016, השנים שלאחר ההחלטה, ניתן לראות גידול של 9% בתחנות 'רהט' ו'העיירות' לעומת קיטון של 14% בשאר המחוז.

תרשים 41: מספר כתבי האישום שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות', ובכלל מחוז הדרום ללא 'רהט' ו'העיירות', 2008-2016



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משטרת ישראל.

תרשים 42: מספר כתבי האישום הנוגעים לאלימות במשפחה שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות' ובכלל מחוז הדרום ללא 'רהט' ו'העיירות', 2008-2016



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משטרת ישראל.

פניות למוקד 100

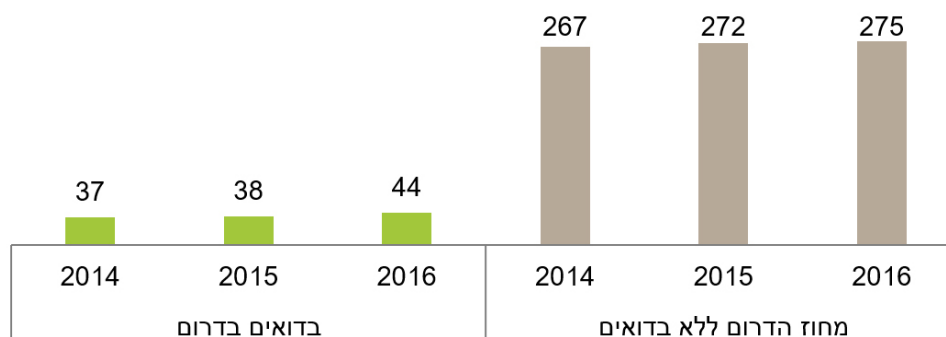
בין השנים 2014-2016 גדל מספר הפניות למוקד משטרת ישראל (מוקד 100) מ-8,589 ל-10,913 פניות בשנה, זאת בשל אירועים שהתרחשו ביישובי האוכלוסייה הבדואית.¹¹⁵ מספר הפניות למוקד המשטרה בשנה בקרב החברה הבדואית גדל בתקופה זו מ-37 ל-44 פניות לאלף נפש, גידול של 19%, לעומת הגידול בשאר מחוז הדרום מ-267 ל-275 פניות לאלף נפש, גידול של 3% (תרשים 43).

מלבד ההבדל הניכר בכמות הפניות לנפש יש גם הבדל בנושאי האירועים המדווחים למוקד. שלושת נושאי הפנייה השכיחים באוכלוסייה הבדואית הם "חירום וסכנות לציבור", "אלימות" ו"תנועה" – 28%, 24% ו-19% מן הפניות בהתאמה, לעומת 14%, 14% ו-27% מן הפניות בהתאמה בשאר מחוז הדרום. פניות בנושא "איכות חיים", אשר מהוות 19% מן הפניות במחוז הדרום ללא הבדואים, מהוות רק 4% מן הפניות למוקד באוכלוסייה הבדואית בדרום (תרשים 44).

כמו כן, בשנת 2016 נרשמו במוקד 100 1.2 פניות לאלף נפש בנושאי מין ביישובים שאינם בדואיים בדרום, לעומת 0.1 פניות לאלף נפש בנושא זה ביישובים הבדואיים.

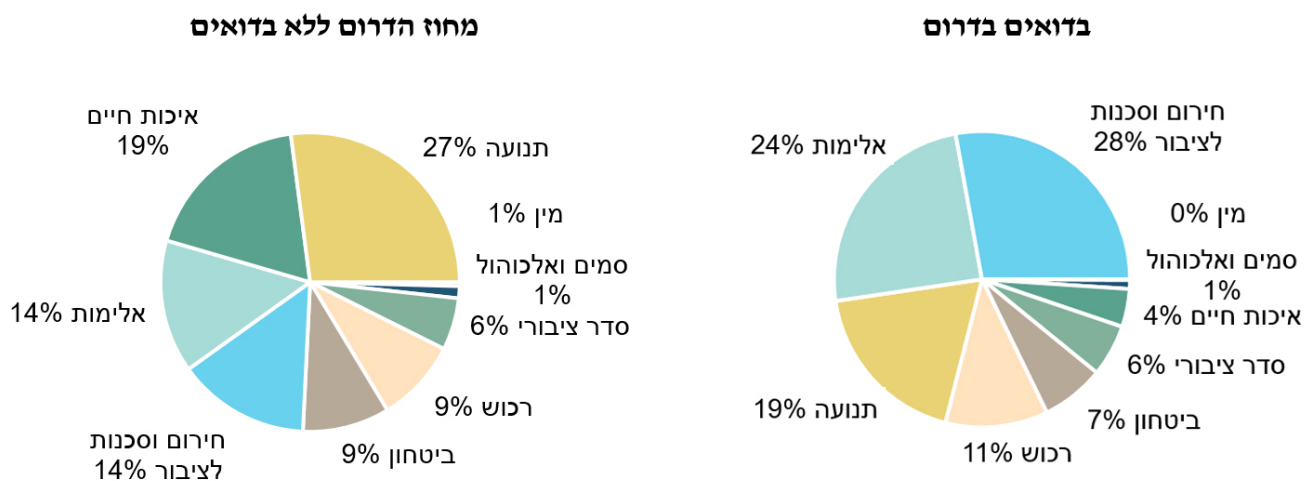
¹¹⁵ בנתוני הפניות למוקד 100 המוצגים לא נכללו פניות שדווחו על אירועים בכבישים, צמתים, מלונות ומפעלי ים המלח ולא רישום דיווחי שוטרים המכונים ביומן המשטרה "פעילות משטרתית".

תרשים 43: פניות למוקד 100 בשנה לאלף נפש*, יישובים בדואיים בדרום ומחוז דרום ללא היישובים הבדואיים, 2014-2016



*גודל האוכלוסייה הבדואית לפי מוסלמים בדרום. אוכלוסיית 2016 – הערכה.
מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משטרת ישראל והלמ"ס.

תרשים 44: שיעור הפניות למוקד 100 לפי נושא האירוע, יישובים בדואיים בדרום ומחוז דרום ללא היישובים הבדואיים, 2016 (באחוזים)



מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני משטרת ישראל.

אקלים בית ספרי

בין יעדי החלטה 3708 נקבע הצורך בחיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים הבדואיים בדרום, ולצורך כך הופעלו בבתי הספר תוכניות כגון 'עיר ללא אלימות' (ראה שער ראשון תחום ביטחון אישי). בפרק זה נבחן את מדדי תחושת הביטחון בבתי הספר כפי שהם עולים מסקרי האקלים הבית ספרי של משרד החינוך.

במסגרת הפקת מדדי היעילות והצמיחה הבית-ספרית (מיצ"ב)¹¹⁶ נערכים כל שנה סקרי אקלים וסביבה פדגוגית, לתלמידים ולמורים, המספקים תמונת מצב מפורטת בנוגע למגוון היבטים של האקלים החברתי והתהליכים הפדגוגיים בבתי הספר. הסקרים עוסקים במגוון רחב של נושאים מחיי בית הספר המשקפים את התהליכים החינוכיים והלימודיים החיוניים לעשייה החינוכית.

בשאלוני האקלים והסביבה הפדגוגית שאלות רבות במגוון נושאים. בכל אחד מן הנושאים הוצגו למשיבים כמה היגדים המתארים היבטים אחדים של אותו נושא. בדרך כלל התבקשו המשיבים לציין באיזו מידה הם מסכימים עם הנאמר בהיגד, שנבדק על סולם בן חמש דרגות הנע מ"מסכים מאוד" (5) ועד "מאוד לא מסכים" (1). התוצאות שיוצגו בפרק זה מבוססות על שיעור המשיבים שצינו את שני הערכים הגבוהים ביותר בסולם (4 או 5) תוך שקלול מדד מסכם אחד לכל נושא הנע בין 0-100.¹¹⁷

בפרק זה נתרכז בתחושת המוגנות של התלמידים, במעורבות באירועי אלימות, באלומות דיגיטליות ברשתות החברתיות באינטרנט ובשתיית אלכוהול, ונציג בעבורם השוואה בין תשובות התלמידים הבדואים בדרום ובין תשובות האוכלוסייה הערבית ללא הדרוזים, ובין תשובות התלמידים הבדואים ותשובות כלל התלמידים ללא הבדואים בדרום. בעבור תוצאות תלמידי בית הספר היסודי (בכיתות ה' ו') יוצגו הנתונים לשנים תשס"ט ותשע"ה. בעבור תלמידי התיכון (בכיתות י' ו-י"א) נציג השוואה לשנת תשע"ה לפי מגדר ולא על פני זמן משום שנושאים אלו נכנסו למיצ"ב בתיכון רק בשנה זו.

היעדר תחושת מוגנות

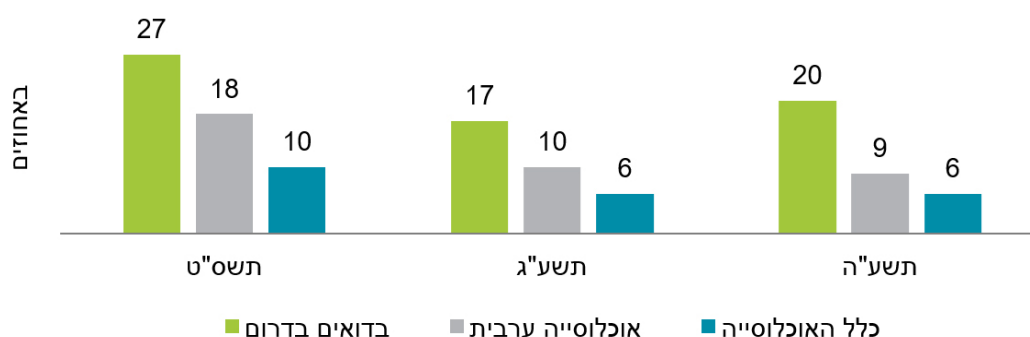
- בשנת תשע"ה שיעור היעדר תחושת המוגנות בקרב התלמידים הבדואים בדרום היה גבוה. השיעור הממוצע של התלמידים שדווחו על היעדר תחושת מוגנות עמד על 20% בקרב תלמידי בתי הספר היסודיים (תרשים 45) ועל 18% בקרב תלמידי התיכון (תרשים 46), שיעורים אלה גבוהים פי 3.3 ו-3.6 בהתאמה מכלל התלמידים בארץ.
- התלמידים הבנים הבדואים בדרום מדווחים על היעדר תחושת מוגנות יותר מן הבנות. בבית הספר היסודי הפער בין המינים עומד על 5 נקודות אחוז ובתיכון הוא יורד ל-3 נקודות אחוז.

¹¹⁶ ראה תיאור מפורט יותר על המיצ"ב בשער אחד, תחום חינוך, פרק 1.2).

¹¹⁷ על פי: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. 2017. מיצ"ב תשע"ו חלק ב' – נתוני אקלים וסביבה פדגוגית. משרד החינוך. ירושלים. http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/Meitzav/Aklim_2016.htm

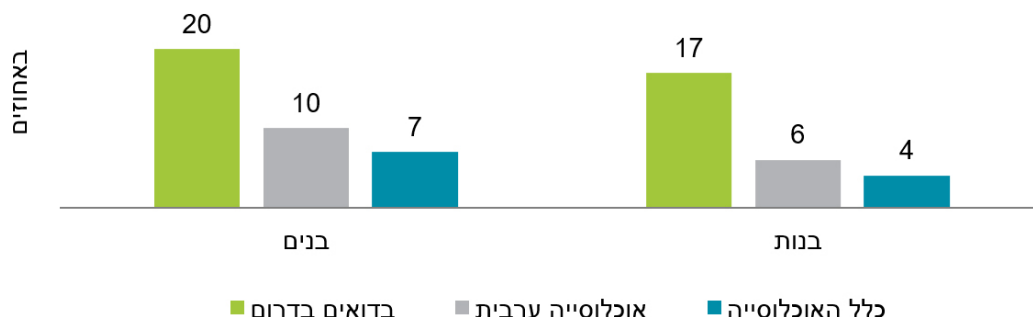
- בין השנים תשס"ט ותשע"ה חל שיפור בתחושת המוגנות המדווחת עם ירידה של 26% בהיעדר תחושת המוגנות בקרב התלמידים הבדואים בדרום. לעומת זאת, הירידה בהיעדר תחושת המוגנות באוכלוסייה הערבית ובכלל האוכלוסייה שדווחה הייתה גבוהה יותר עם שינוי של 50%-ו 40% בהתאמה, כך שהפער בין האוכלוסייה הבדואית לשאר האוכלוסייה גדל.

תרשים 45: היעדר תחושת מוגנות בקרב התלמידים בכיתות ה' ו'ו', בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים** (תשע"ה, תשס"ט, תשע"ה (באחוזים))



*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 46: היעדר תחושת מוגנות בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים** (תשע"ה, תשע"ה (באחוזים))



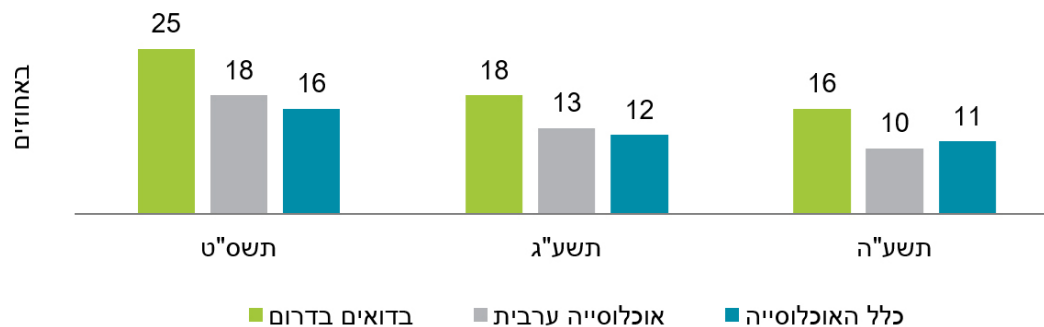
*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

מעורבות באירועי אלימות

- בשנת תשע"ה שיעור התלמידים הבדואים בדרום שהעידו כי היו מעורבים באירועי אלימות עמד על 16% בקרב תלמידי בתי הספר היסודיים (תרשים 47) ועל 11% בקרב תלמידי התיכון. שיעורים אלה גבוהים מן השיעורים בכלל האוכלוסייה ב-5 וב-4 נקודות אחוז, ביסודי ובתיכון בהתאמה.
- בנים מדווחים על מעורבות גבוהה יותר באירועי אלימות מבנות. באוכלוסייה הבדואית, בבית הספר היסודי הפער בין המינים עומד על 6 נקודות אחוז ובתיכון הוא עולה ל-7 נקודות אחוז (תרשים 48).

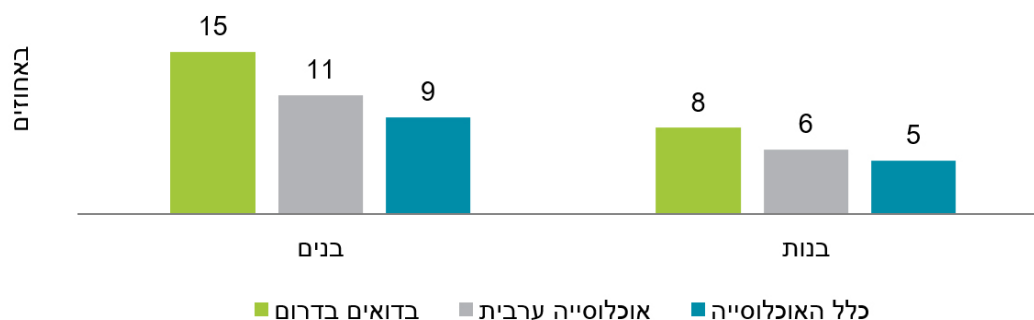
- בין השנים תשס"ט ותשע"ה חלו ירידה של 36% במעורבות באירועי אלימות בקרב התלמידים הבדואים בדרום וירידה בשיעור דומה באוכלוסייה הערבית ובכלל האוכלוסייה.

תרשים 47: מעורבות באירועי אלימות בקרב התלמידים בכיתות ה'-ו', בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים (תשע"ה, תשס"ט, תשע"ה (באחוזים))**



*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

תרשים 48: מעורבות באירועי אלימות בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים (תשע"ה, תשע"ה (באחוזים))**



*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

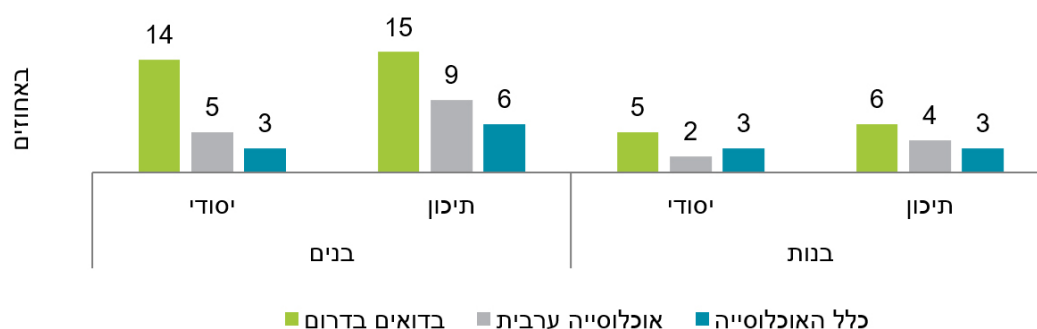
אלימות דיגיטלית ברשתות החברתיות באינטרנט

בעשור האחרון חל שינוי דרמטי בדפוס השימוש של ילדים ובני נוער ברשת האינטרנט ובהיקפו, בכלל וברשתות החברתיות בפרט, מחוץ לבתי הספר ובתוכם. משרד החינוך מתאים את עצמו לשינויים אלה, ובין השאר נותן את דעתו לסכנות הכרוכות בשימוש באינטרנט, כגון חשיפה לתכנים בלתי הולמים, וכן פגיעה חברתית כמו אלימות מילולית, הפצת שמועות, קריאות לחרם ופגיעה בפרטיות.

המדד המסכם "אלימות דיגיטלית ברשתות החברתיות ובאינטרנט" בוחן באיזו מידה התלמידים נפגעו בשל הפצת תמונות, פרסום קללות/עלבונות, שמועות או קריאות לחרם ברשתות החברתיות ובאינטרנט. מדד זה נכנס לסקר לראשונה בשנת הלימודים תשע"ה.

- בשנת תשע"ה כ-10% מן התלמידים הבדואים דיווחו כי הם נפגעו במידה רבה מאלימות דיגיטלית ברשתות החברתיות ובאינטרנט. אין הבדל משמעותי בין בית הספר היסודי לתיכון.
- בקרב התלמידים הבדואים בדרום ישנו פער גדול בין בנים לבנות בשיעור החשיפה לאלימות דיגיטלית. שיעור הבנים המדווחים על חשיפה לאלימות דיגיטלית הוא 14% ושיעור הבנות רק 5% (תרשים 49).
- שיעור החשיפה לאלימות דיגיטלית של הבנים הבדואים בבית הספר היסודי גבוה פי 4.7 מזה של כלל הבנים בארץ.

תרשים 49: אלימות דיגיטלית ברשתות החברתיות ובאינטרנט בקרב התלמידים בכיתות ה'-ו' ובכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים, תשע"ה (באחוזים)**



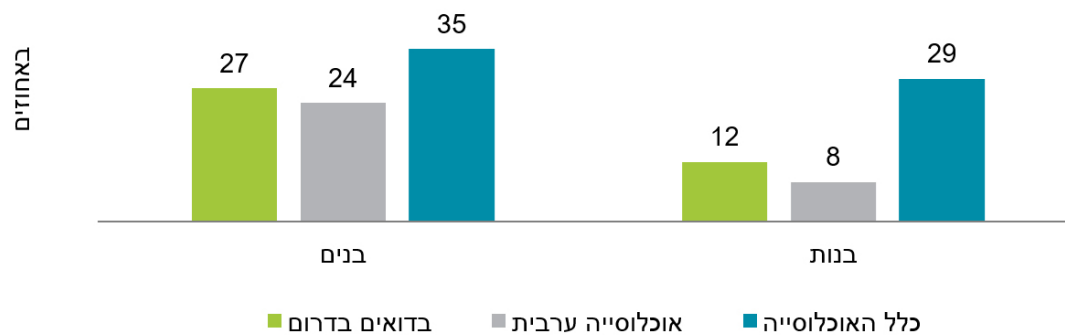
*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

שתיית אלכוהול

לצורך בחינת רמת החשיפה של התלמידים לסכנות האלכוהול והשכרות נשאלו התלמידים על שתיית אלכוהול באירועים חברתיים, על מקרים שבהם תלמידים שתו לשוכרה ועל לחץ חברתי שמופעל עליהם לשתות משקאות אלכוהוליים. נוסף לכך נשאלו התלמידים על המאמצים שבית הספר עושה להגברת המודעות לסכנות שבשתיית אלכוהול. נושא זה נבדק לראשונה בשנת הלימודים תשע"ה בקרב תלמידי התיכון בלבד.

- בשנת תשע"ה 19% מתלמידי התיכון הבדואים (בנים ובנות) דיווחו כי נחשפו לשתיית אלכוהול לעומת שיעור גבוה יותר של 32% בכלל האוכלוסייה.
- בנים מדווחים על חשיפה גבוהה יותר לשתיית אלכוהול מבנות. הפער גדול יותר באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה הבדואית בפרט שבהן הפער בין המינים עומד על 15 נקודות אחוז לעומת 6 נקודות אחוז בכלל האוכלוסייה (תרשים 50).

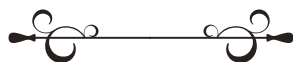
תרשים 50: שתיית אלכוהול בקרב התלמידים בכיתות י'-י"א לפי מין, בדואים בדרום, ערבים* וכלל התלמידים**, תשע"ה (באחוזים)



*ללא בדואים ודרוזים **ללא בדואים
מקור: משרד החינוך, בעיבוד מכון ברוקדייל

שער רביעי - חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

יהודית קינג, מוריה פרנקל ויונתן אייל



מבוא

פרק זה לא היה חלק מהצעת המחקר לבדיקת היישום של החלטת הממשלה 3708 לקידום אוכלוסיית הבדואים בנגב. הוא נולד מתוך רצוננו להבין מעט יותר לעומק את הסוגיות שהרשויות הבדואיות מתמודדות עימן, זאת לאור מרכזיות הרשויות בכל יוזמה לשיפור חיי התושבים, וגם לאור החשיבות המיוחדת להעצמתן. חשיבות זאת מתבטאת בתקציב הגדול (500 מיליון ש"ח למשך חמש שנים) שיועד להעצמת הרשויות בהחלטת ממשלה 2397 – החלטת ההמשך להחלטה 3708 לשנים 2017-2021.

בשל היקפה המצומצם, אין העבודה מתיימרת לייצג את כל הרשויות הבדואיות ולנתח את כל הסוגיות הכלכליות, הפוליטיות, החברתיות והתרבותיות. אנו מתמקדים בתחום כוח האדם ברשויות המקומיות, בעבודת הרשויות מול משרדי הממשלה ובדרכים לשפר אותם.

נקודות ציון בהיסטוריה של הרשויות הבדואיות

היישוב הראשון שהוקם בעבור האוכלוסייה הבדואית היה תל שבע. היישוב הוקם בשנת 1968 במסגרת התוכנית הממשלתית להקמת יישובי קבע לאוכלוסייה הבדואית והוכרז מועצה מקומית בשנת 1984. לפי נתוני למ"ס, בדצמבר 2015 היו 18,670 תושבים במועצה.¹¹⁸

רהט, השוכנת 12 ק"מ צפונית לבאר שבע, הוקמה בשנת 1972. מהקמתה ועד שנת 1980 נוהלה רהט בידי המועצה האזורית בני שמעון. בין השנים 1980-1989 היא נוהלה בידי מועצה עצמאית, ללא תלות בבני שמעון, ובשנת 1994 קבלה מעמד מוניציפלי של עיר. לפי נתוני למ"ס, בדצמבר 2015 התגוררו בה 62,415 תושבים.

היישוב השלישי היה שגב שלום, אשר הוקם בשנת 1979, אף הוא בקרבת מקום לבאר שבע. היישוב הוכרז מועצה בשנת 1996. בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסייתה 9,120 נפש.

כסייפה הוקמה בשנת 1982, במסגרת בניית בסיס חיל האוויר נבטים, בעקבות חתימת הסכם השלום

¹¹⁸ נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2015. [קובץ יישובים](http://www.cbs.gov.il). <http://www.cbs.gov.il>. מספר התושבים מתייחס לכל התושבים אשר גרים בקביעות בתחום השיפוט של היישוב. כלומר, הוא אינו כולל את תושבי הפזורה המתגוררים בקרבת היישובים המוכרים אך אינם רשומים במרשם האוכלוסין של משרד הפנים כמי שגרים ביישוב. מספרם הכולל של תושבי הפזורה נאמד ב-67,000 נפש.

בין ישראל ומצרים והעברת הבסיסים מסיני. כסייפה הוכרזה מועצה בשנת 1996. בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסייתה 19,069 נפש.

חורה הוקמה בשנת 1989 מצפון לבאר שבע, אף היא חלק משבעת יישובי הקבע שהוקמו בנגב בעבור האוכלוסייה הבדואית. חורה הוכרזה מועצה מקומית בשנת 1996. בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסייתה 19,371 נפש.

לקייה הוקמה בשנת 1990, אף על פי שתוכנן להקימה כבר בשנת 1974, בעבור הבדואים שהתגוררו באזור תל ערד. בשנת 1999 נערכו בה הבחירות הראשונות לראשות המועצה. בדצמבר 2015 היה מספר תושביה 11,781. ערערה בנגב קיבלה מעמד מוניציפלי של מועצה מקומית בשנת 1996. בדצמבר 2015 התגוררו בה 15,813 תושבים.

ב-6 בנובמבר 2012 הקים משרד הפנים את המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום במקום המועצה האזורית אבו בסמה. בשטח המועצות נכללים הן יישובים מוכרים והן יישובים בלתי מוכרים. נווה מדבר כוללת את הכפרים המוכרים אבו קוריאנת, ביר הדאג', קסר-א-סיר ואבו תלול. בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסייתה 7,323 נפש. ראש מועצת נווה מדבר הנבחר הראשון מכהן החל מנובמבר 2016. אל קסום כוללת את היישובים אום בטין, א-סייד, דרג'את, כוחלה, מולדה, מכחול ותרובין א-צאנע. במועצה אזורית אל קסום מכהן ראש המועצה הנבחר הראשון החל מאפריל 2017. יש בה 8,800 תושבים.

מרכזיות הרשויות בפיתוח המגזר הבדואי

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בפיתוח היישובים ובאספקת שירותים בתחומי החינוך, התחבורה והתעסוקה. הרשויות שותפות בתקצוב התוכניות (לדוגמה, 'עיר ללא אלימות'), שותפות פעילות, כולל בעלות, במיזמים (לדוגמה, אזורי תעשייה), מעסיקות בעלי תפקידים בהפעלת התוכניות (לדוגמה, מניעת שוטטות של בני נוער) ובעלות עניין שמעורבות באיתור קרקע ובמציאת פתרונות נדרשים כדי לאפשר פיתוח (תחבורה). מלבד זאת, ראשי הרשויות מייצגים את תושבי היישוב ואת צורכיהם בפני גורמי ממשלה. מכאן שלרשויות תפקיד מכריע ביישום החלטות הממשלה שנועדו לקדם את האוכלוסייה הבדואית. חשוב להקשיב לדעת בעלי התפקידים הבכירים בהן ולשתפם בבחירת התוכניות והפעילויות ובתהליכי הביצוע, זאת כדי להבטיח מתן מענה הולם לצורכי התושבים. בהחלטת הממשלה 2397 מפורטות מגוון תוכניות לחיזוק הרשויות הבדואיות בהיבטים שונים וכן דרכים לשיתוף התושבים.

המצב החברתי-כלכלי של הרשויות הבדואיות

המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס, 2015) מדרג את הרשויות המקומיות על פי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת ברשות. מדד זה משפיע על קביעת מידת התמיכות שתקבל הרשות (למשתנים המרכיבים את המדד ולאופן חישובו ראה שער שלישי בדוח זה). לפי מדד 2013 (האחרון הקיים) כל הרשויות הבדואיות ממוקמות באשכול 1 (הנמוך ביותר בסולם בן 10 דרגות), וכמעט בכל המשתנים המרכיבים את המדד יש פער גדול בין לבין הממוצע הארצי.

בשבע מבין תשע הרשויות מונה במשך השנים חשב מלווה מטעם משרד הפנים, רק בחורה ובשגב שלום אין חשב מלווה. אחד מתפקידי החשב המלווה הוא להבטיח שהרשות לא תצבור גירעונות, ואכן בסוף שנת 2015 היה הגירעון המצטבר בכלל הרשויות הבדואיות בנגב 1.9% מן התקציב השוטף. אולם המחיר של אי-גירעון הוא הוצאה נמוכה יותר בעבור התושבים והיעדר השקעות בפיתוח. בשנת 2015 עמדה ההוצאה לתושב ברשויות הבדואיות על 7,404 ש"ח, ב-1,564 ש"ח פחות מאשר ברשויות היהודיות בדרום וב-804 ש"ח פחות מאשר בכלל הרשויות בארץ.

מטרות הבדיקה ומקורות המידע

מטרות הבדיקה

1. לעמוד על האתגרים שהרשויות המקומיות הבדואיות מתמודדות עימם
2. ללמוד על פעילותם של שני ארגונים מרכזיים לשיפור התפקוד של הרשויות
3. להעלות רעיונות מה עוד ניתן לעשות כדי לחזק את הרשויות

מקורות המידע

הפרק מבוסס על מקורות המידע האלה:

1. ראיונות פנים אל פנים עם 14 בעלי תפקידים מרכזיים בכמה רשויות – ראשי מועצות, מנהלי מחלקות חינוך ורווחה, מהנדסים, מזכיר רשות וגזבר; עם צוות מפעם דרום והנגב¹¹⁹ ועם מנהלת תוכניות אשכול נגב מזרחי מטעם המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי¹²⁰; עם ראשי שני ארגונים של החברה האזרחית העובדים עם הבדואים בנגב.
2. דוחות, מסמכים ומצגות שהוכנו בידי גופים אחרים.

1. האתגרים שהרשויות המקומיות הבדואיות מתמודדות עימם

על בסיס המידע שנאסף ניתן לציין את האתגרים שלהלן:

1. הכנסות נמוכות
2. מגבלות על עצמאות ניהול הרשות
3. הוצאות בגין הפזורה
4. בעיות כוח אדם
5. דפוסי עבודה בלתי מתאימים
6. קושי במיצוי משאבים ממשלתיים

¹¹⁹ מפעם הוא מרכז הדרכה לרשויות המקומיות המהווה שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות.

¹²⁰ המרכז לממשל מקומי הוא אחד משלושה מרכזים המרכיבים את מכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל.

7. יחסי הרשויות עם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

8. יחס האליטות הבדואיות כלפי ראשי הרשויות והבכירים

1.1 הכנסות נמוכות

כל הרשויות הבדואיות סובלות מחולשה תקציבית בשל מגוון סיבות:

א. **הכנסות עצמיות נמוכות:** ההכנסות העצמיות של רשות מקומית מורכבות מארנונה, מהיטלי השבחה ומתשלומי תושבים בעבור שירותים שהרשות מספקת. הכנסות הארנונה ממגורים נמוכות משום שהרשויות הבדואיות גובות תעריף נמוך למגורים, משום שחלק גדול ממשקי הבית זכאים להנחה גדולה בתשלום הארנונה או פטורים ממנו לחלוטין בשל הכנסותיהם הנמוכות, ומשום ששיעור גביית הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות נמוך מאוד לעומת כלל הארץ (בשנת 2015 עמד שיעור הגבייה הממוצע בכלל הרשויות הבדואיות על 32% בלבד, לעומת 73% בכלל הארץ ו-84% במחוז הדרום ללא הרשויות הבדואיות). הכנסות הארנונה מעסקים, שהן המשמעותיות יותר, נמוכות משום שאזורי התעשייה מצומצמים, השטחים המיועדים לעסקים מעטים אף הם ותעריף הארנונה שהרשויות הבדואיות גובות הוא נמוך. סוג ארנונה נוסף הוא ארנונה ממשלתית – התשלום שהממשלה מעבירה לרשויות בגין שימוש בנכסים המצויים בשטחן. הרשויות הבדואיות כמעט שאינן נהנות גם מארנונה ממשלתית. 122,121 רק 4% מהכנסות הרשויות הבדואיות נובעות מארנונה לעומת 40% מן ההכנסה של כלל הרשויות בישראל. בהתאם לכך, חלקה של הממשלה בתקציב הרשויות הבדואיות עמד על 86% לעומת 38% בכלל הרשויות בארץ. מכאן שהרשויות הבדואיות הן עניות ותלויות במידה רבה בתקציבים ממשלתיים.

ב. **מענקי איזון:** מענקי איזון נועדו לגשר בין ההוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. סכום המענק נקבע לפי נוסחה מורכבת המיועדת ליצור תמריץ להתייעלות ברשויות המקומיות. נקבעו יעדי גבייה שנתיים בכל רשות שהם תנאי לקבלת 15% מתקציב האיזון. 123 כל ראשי הרשויות שעזימו שוחחנו טוענים כי למרות מענקי האיזון הם מתקשים לספק את צורכי התושבים. לדבריהם, לא זו בלבד שמענק האיזון לא גדל עם הגידול באוכלוסייה במשך השנים, אלא הוא אף פחת.

ג. **חסם של קבלת הלוואות:** הרשויות הבדואיות מתקשות לקבל הלוואות מן הבנקים בשל הסיכון והיעדר בטוחות. חובות מוסדרים נועדו לאפשר לרשויות לממן פרויקטים ארוכי טווח, ואם הן אינן יכולות ליטול הלוואות, הרי שיכולתן לעשות זאת מוגבלת.

¹²¹ עדליא. 2015. תוכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב: שלב א' – גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיות הליכה. ת"א-יפו. לא פורסם.

¹²² בעקבות שילוב של חקיקה פרטית ועבודה של משרד האוצר הוקמה קרן ארנונה ממשלתית המאפשרת חלוקה של הכנסות ארנונה ממתקנים ממשלתיים בין רשויות שונות (כתבה של שוקי שדה בדה מרקר 26.5.2017).

¹²³ אגמון, ת'. 2016. ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.

למידע נוסף על הכנסות הרשויות הבדואיות ראה שער שלישי בדוח.

1.2 מגבלות על העצמאות בניהול הרשות

- א. **חשב מלווה:** משרד הפנים ממנה חשב מלווה לצורך פיקוח קפדני על חלק מן הרשויות הנמצאות במשבר הנובע מניהול כספי וארגוני לא תקין. כיום ישנן 75 רשויות מקומיות בישראל אשר מונו להן חשבים מלווים. בארבע מועצות מקומיות – כסיפה, לקייה, תל שבע וערערה בנגב, בעיר רהט וכן בשתי המועצות האזוריות פועל חשב מלווה. סמכויות החשב המלווה כוללות אישור הוצאות והתחייבויות כספיות של הרשות, גביית מסי הרשות, אישור מינוי עובדים חדשים ושינוי סעיפי התקציב. ראשי הרשויות שרואיינו התלוננו כי מינוי החשב גורע מעצמאותם בניהול הרשות. אמנם בזכות הפיקוח הזה פועלות הרשויות באיזון תקציבי, אבל זה בא על חשבון רמת השירותים המסופקים לתושבים.
- ב. **תקציב "צבוע":** רובו המכריע של התקציב "צבוע", כלומר, מיועד מראש למטרות שהגדירה הממשלה מבלי לשאול לדעת ראשי הרשויות. ראשי הרשויות מעדיפים שהכסף יוכנס לתקציב השוטף של הרשויות ושהם יחליטו בעצמם כיצד לנצל בהתאם לצרכים של כל רשות ולסדרי העדיפויות שלה. יש לציין שחלק מן הכספים מיועדים לתוכניות הדורשות הפעלה לאורך זמן, ובכך יוצרות למעשה התחייבות של הרשות לטווח ארוך. בכיר שרואיין הזהיר כי בדפוס הקיים של העברת הכספים לרשויות, כאשר תסתיים תקופת התוכניות המיוחדות לקידום המגזר הבדואי (החלטה 3708 והחלטה 2397), עלולות הרשויות לקרוס. כדי לצמצם את הנזק העתידי הוא עצמו מנסה לתת עדיפות בעיקר לרכיבי פיתוח ולא לרכיבים שוטפים.
- ג. **עיוכים בהעברת התקציב הממשלתי:** התהליך של אישור התקציב לרשויות הבדואיות אורך זמן רב ולפעמים הכסף מגיע לרשויות באיחור של חצי שנה או יותר, כך שלא נותר זמן לנצל באותה שנה. יצוין כי ישנו קושי להעביר את התקציב לשנה הבאה.

1.3 הוצאות בגין הפזורה

חלק מן הרשויות נותנות שירותים לתושבי הפזורה, דבר היוצר עומס על המערכות אשר נותנות שירותים ביישובים. השיפוי שהרשויות מקבלות על כך הוא חלקי בלבד, אם בכלל. יצוין כי משרד החינוך מעביר לרשויות תקציב גם בעבור ילדי הפזורה, אך לדברי כמה מרואיינים, תוספת התקציב אינה מספיקה.

1.4 בעיות כוח אדם

סעיף זה מתייחס לשני היבטים: (א) מחסור בכוח אדם מקצועי; (ב) חוסר במיומנויות עשייה בקרב בעלי תפקידים בכירים.

א. מחסור בכוח אדם מקצועי

רוב המרואיינים ציינו כי ברשות שלהם יש מחסור בכוח אדם מקצועי. שני המחסורים המשמעותיים ביותר הם: (א) מחסור בעובד שיאתר קולות קוראים ויעקוב אחרי טיפול משרדי הממשלה בבקשות הרשות בנוגע לקולות הקוראים; (ב) מחסור בתקנים למהנדסים. בעיריית רהט, למשל, מועסקים רק שני מהנדסים במשרה מלאה ומהנדס נוסף בחצי משרה. אחד מטפל במוסדות ציבור והשני בתשתיות. אין

מי שיכין "תוכניות מגירה" שניתן יהיה להפעיל במקרה של קבלת תקציבים וזה מעכב את פיתוח העיר. לפעמים הנושאים שבעבורם הושג מימון אינם נמצאים בראש סדר העדיפויות של המהנדסים הקיימים. באחת המועצות, מתאר המהנדס היחיד את מרבית עבודתו כ"כיבוי שרפות" – תיקון מדרכות, בעיות בגנים ובורות בכביש, ולכן אינו מספיק להשקיע בנושאים החשובים לעתיד היישוב, כגון תכנון שכונות והכנת תוכנית מתאר. יש מקרים שבהם מתקבל מימון לתוכניות שמימוןן מחייב מעורבות של המהנדס. עקב העומס בעבודה השוטפת אין המהנדס יכול להתפנות לכך והעירייה נאלצת להשתמש במיקור חוץ, שכרוך בהוצאה גדולה.

ראשי הרשויות שרואיינו דיברו על היעדר משרות אמון כגון מנכ"ל ודובר. בחלק מן הרשויות ישנו מזכיר, שהוא משרה סטטוטורית, בניגוד למנכ"ל, שהוא משרת אמון. המזכיר אינו מפוטר בנסיבות של חילופי שלטון. התוצאה היא מצב שבו ראש הרשות ומזכיר הרשות, שלכל אחד מהם אג'נדה שונה, מתקשים לעבוד יחד ובתיאום הדדי.

ב. חוסר במיומנויות עשייה בקרב בעלי תפקידים בכירים

משרד הפנים מגדיר 13 מקצועות בכירים ברשויות, כגון: מנכ"ל, גזבר ומהנדס, אשר מחויבים לעבור קורס במהלך השנתיים הראשונות לעבודתם. רוב המרואיינים עברו קורסים והשתלמויות בנושאים הקשורים למקצועם במהלך הקריירה שלהם, לאו דווקא לפני כניסתם לתפקידם הנוכחי. חלק מראשי הרשויות הם ותיקים בתפקידם ועברו הכשרה מטעם מרכז השלטון המקומי או המפעם בתחילת כהונתם הראשונה, אך במשך השנים על פי רוב לא השתתפו בהשתלמויות לצורך התעדכנות. כמה מבעלי התפקידים הבכירים הוותיקים (למשל, אחד ממנהלי מחלקות הרווחה והגזבר של אחת המועצות) הכשירו את עצמם לתפקידם הנוכחי בשיטת 'הכשרה תוך כדי עבודה' (On the Job Training – OJT) כאשר מילאו תפקידי סגן מנהל מחלקה או ממלא מקום מנהל המחלקה במשך שנים אחדות.

ארבעה מבין ארבעה עשר בעלי התפקידים הבכירים שרואיינו עברו הכשרה לפני כניסתם לתפקיד: אחד משני המהנדסים שרואיינו, אדריכל במקצועו, עבר קורס למהנדסי ערים חדשים מטעם המפעם במתכונת של יום לימודים בשבוע במשך שישה חודשים. לדבריו, הקורס היה חשוב ומועיל משום שתפקיד מהנדס עיר דורש ידע גם בהנדסה אזרחית וגם באדריכלות סביבתית ותכנון. אחד מראשי הרשויות עבר השתלמות בת שלושה ימים (בלבד) לראשי רשויות חדשים מטעם המפעם, ומנהל מחלקת חינוך אחד עבר קורס למנהלי מחלקות חינוך חדשים מטעם איגוד מנהלי מחלקות החינוך. שניים מן המרואיינים הוותיקים בתפקיד למדו באוניברסיטה/מכללה, ביוזמתם ובמימון עצמי, קורס שעסק בנושאים הקשורים לעבודתם.

הקושי העיקרי בתפקוד חלק מבעלי התפקיד הבכירים, בייחוד מנהלים, אינו טמון במחסור בידע מקצועי כי אם במיומנויות עשייה, כגון: כיצד לבחור בין אלטרנטיבות, כיצד לשכנע, כיצד להגיע להחלטה וכיצד לנהל ישיבות צוות.

1.5 דפוסי עבודה בלתי מתאימים

מאפיין בולט של דפוסי העבודה ברשות הבדואית הוא הדומיננטיות של נורמות חברתיות מסורתיות על פני נורמות פרופסיונליות בירוקרטיות. זה מתבטא בנטייה לבחור את ראש הרשות על פי שייכות ונאמנות שבטית/חמולתית ולא דווקא על סמך יכולות של מנהיגות וכישורים מקצועיים. תופעה שכיחה היא לחצים למינוי עובדים לתפקידים מרכזיים על סמך קרבה משפחתית לראש הרשות או לבכירים אחרים. מספר מרואיינים ציינו שלא מתקיימות בסדירות ישיבות משותפות של מנהלי מחלקות שבהן אפשר להתוות פעולה משותפת. אפילו ברמת המחלקה עבודת הצוות לוקה בחסר. ניתן לראות בכך עדות להיעדר ראייה מערכתית.

רמת הדיגיטציה ברשות נמוכה. במחלקות נעשית העבודה בעזרת מחשבים אבל הקשר עם התושבים אינו מתבצע באמצעות האינטרנט.

1.6 קושי במיצוי משאבים ממשלתיים¹²⁴

הרשויות הבדואיות מתקשות למצות משאבים ממשלתיים עקב ליקויים או מחסורים שלהן, מחד, ועקב חסמים בעבודת הממשלה, מאידך.

ליקויים או מחסורים שכיחים של הרשויות:

- היכרות בלתי מספקת עם פעולת הממשלה ונגישות מועטה למוקדי הכוח.
- היעדר מנגנון ממוסד ומומחה באיתור הזדמנויות לקבלת תקציבים מן הממשלה (קול קורא למשל).
- היעדר תשתית תכנונית מקיפה ומפורטת (למשל תוכניות פיתוח, כולל ייעוד קרקעות) אשר תאפשר ניצול מידי של תקציבי הממשלה עם הגעתם.
- קושי לספק מימון חלקי (Matching Funds), כאשר הוא נדרש להשלמת מימון ממשלתי וכתנאי לקבלתו.
- קושי במימון עצמי עד למועד קבלת תקציבי הממשלה.

חסמים בעבודת הממשלה:

- תקציבי הממשלה מיועדים בדרך כלל מראש למטרות מוגדרות (תקציבים "צבועים"). יעדי התקציבים נקבעים בדרך כלל ללא היכרות מעמיקה עם צורכי הרשויות וללא היועצות מוקדמת עם ראשי הרשויות.
- בישראל אין פלטפורמה אחידה המרכזת את המידע על אודות משאבי הממשלה. ישנו קושי באיתור "קולות קוראים".
- התהליכים של העברות הכספים ארוכים ובירוקרטיים.
- קשיים בשיתוף פעולה היכן שנדרש שיתוף פעולה בין משרדים כתנאי להעברת התקציב.

¹²⁴ סעיף זה מבוסס על: ג'וינט ישראל אלכא. 2017. **מיצוי משאבים ממשלתיים ברשויות המקומיות**. ירושלים.

1.7 יחסי הרשויות הבדואיות עם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

הרשויות הבדואיות זקוקות לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשני נושאים מרכזיים:

1. סיוע במימון פיתוח תשתיות, החל משלב התכנון וכלה בעבודת הפיתוח בשטח.
2. במקרים שבהם עולה הצורך להתמודד עם בעיות הקשורות לקרקעות המצויות במחלוקת, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב היא הגוף המוסמך להגיע להסדר. מן הראיונות עולה שסוגיה זו יוצרת מתח בין הרשויות ובין הרשות לפיתוח.

1.8 יחס האליטות הבדואיות כלפי ראשי הרשויות והבכירים

אחד האתגרים המרכזיים של הרשויות, על פי מחברי דוח "עדליא"¹²⁵, הוא החשדנות וחוסר האמון של האליטה ההשכלתית והעסקית הבדואית בראשי הרשויות ובעלי התפקידים הבכירים. על בסיס קבוצות המיקוד שהם קיימו נטען כי המשכילים ובעלי העסקים המצליחים בציבור הבדואי מטילים ספק ביכולתן של הרשויות לשמש סוכנים לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית. הם מעלים טענות של ריבוי מינויים פוליטיים ומינויי מקורבים, של שימור המבנה השבטי/חמולתי בתור מקור לכוח פוליטי, של חוסר מקצועיות וחוסר יעילות, של הימנעות מטיפול בבעיות האמיתיות ושל היעדר ייצוג לנשים בתפקידי מפתח.

2. הגופים הפועלים בשטח לשיפור תיפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות

שני גופים מרכזיים פועלים לשיפור תיפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות:

1. מפעם הדרום והנגב
2. המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי, שהוא חלק ממכון אלכא למנהיגות וממשל

2.1 מפעם הדרום והנגב

מערכת המפעמים (מפעם מלשון פעימה, קצב) מייצגת שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות וכוללת שמונה מרכזי הדרכה הפרוסים ברחבי הארץ. המפעם מסייע לרשויות המקומיות הנמצאות בתחומי הגיאוגרפי לפעול לשיפור ביצועיהן באמצעות השקעה בהון אנושי ושיפור תהליכי העבודה. המפעם מקבל תקציבים ממשרד הפנים.

תהליך העבודה של המפעם מול הרשויות המקומיות

מטרת המפעם, כפי שהוצגה לנו על ידי מנהלת המפעם וסגניתה, היא ליצור תהליכי שותפות עם הרשויות ולהקנות להן כלים מקצועיים ובהמשך להעביר את האחריות אליהן. בהתאם לכך, ההתקשרות של הרשות

¹²⁵ עדליא. 2015. תוכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב: שלב א' – גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיות הליבה. ת"א-יפו. לא פורסם.

עם המפעם היא וולונטרית ותהליך העבודה מבוסס על השתתפות פעילה של נציגי הרשות בוועדת היגוי בשלבים האלה: הגדרת צורכי הרשות, אישור המסמך שנכתב על ידי המפעם ושמסכם את הרצוי והמצוי ברשות, בחירת היועץ בעל הידע המקצועי הנדרש בתחום מתוך רשימת יועצים המוצעים על ידי המפעם, תכנון מחודש של הטיפול בתחום שבו נדרשת ההתערבות.

גם כאשר הצורך הוא באימון אישי של בעל תפקיד מרכזי ברשות מתבצע תהליך הבחינה במשותף על ידי המפעם, ראש הרשות ובעל התפקיד; האחרון מקבל קורות חיים של כמה מנחים עם ידע מקצועי בתחום, ויחד בוחרים את המנחה שילווה את בעל התפקיד.

העבודה של המפעם מול הרשויות המקומיות הבדואיות לפני החלטת הממשלה 3708 ואחריה

בשנים שקדמו להחלטה 3708, למעט בשנת 2000, לא הוקצו תקציבים ייעודיים לעבודה עם הרשויות הבדואיות. משנת 2013, התקבל מימון משני מקורות: (א) החלטה 3708 שבמסגרתה הוקצו 2.4 מיליון ש"ח; (ב) פילנתרופיה. התקצוב הנוסף אפשר למפעם לעבוד עם רשויות חלשות שאין להן אפשרות של השתתפות עצמית.

באוקטובר 2013 נערכו בחירות, שהביאו לכך שבערעה, בלקייה וברהט התחלף ראש הרשות. על רקע זה יצא המפעם בפרויקט המיועד לרשויות. בתור פעולת הכנה נערכו עשרות פגישות עם ראשי הרשויות הבדואיות, עם המזכירים ועם הגזברים בליווי ובתיווכו של יועץ מן החברה הבדואית, כשהמטרה היא "פתיחת דלתות" ויצירת אמון ונכונות לשיתוף פעולה. בשלב הראשון התקיימה ברמת רחל סדנה משותפת למנהלים מערערה בנגב, מלקייה, מכסיפה, משגב שלום ומחורה. הסדנה נקראה "מובילים בניהול" ועסקה ביצירת שיתופי פעולה ובחיזוק עבודת צוות. בהמשך, קיימו סדנה משותפת לרשויות בדואיות ויהודיות שנקראה "ארגז כלים לניהול מתקדם". הסדנה נערכה בבאר שבע במתכונת של חמישה מפגשים, אחת לשבוע. לדברי מנהלות המפעם, שיעור ההשתתפות בשתי הפעולות לא היה גבוה אך המשתתפים שיתפו פעולה וגילו רצון ללמוד. בשנים 2014-2015 קיים המפעם סדנאות אחדות למנהלים ברשויות בהתאמה אישית לכל רשות.

בביצוע עמותת "תפוח"¹²⁶ ובמימון משותף של העמותה ושל האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר עברו עובדי רשויות אחדות הכשרות דיגיטליות במסגרת הרשות לשם חיזוק יכולותיהם הטכנולוגיות. מנהלות המפעם ביקשו למנף את פעולת ההדרכה הזו לתהליך פיתוח מחלקתי טכנולוגי, אך העובדים התנגדו לשרת אינטרנטי משותף עם תיקיית קבצים משותפת.

¹²⁶ עמותת "תפוח" יחד עם חברת בזק ובשיתוף חברות נוספות ובהן סיסקו, מיקרוסופט, אינטל ועוד, מקימות ומפעילות משנת 2001 תוכניות הדרכה בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית במטרה לצמצם את הפער הדיגיטלי וליצור ניעות חברתית-כלכלית בישראל באמצעות הנגשת המידע והטכנולוגיה.

שינוי כיוון

הגם שלהערכת מנהלות המפעם הסדנאות שהועברו למנהלים היו בגדר התנסויות טובות, לאחר שהן הסתיימו לא היו יותר פניות מצד הרשויות. לאור זאת, הוחלט על שינוי כיוון. בשנת 2015 ביקשו מנהלות המפעם משלושה יועצים בתחומים של תכנון אסטרטגי, פיתוח כלכלי ופיתוח ארגוני להכין דוח על אופן הפעולה המומלץ. היועצים המליצו לפעול בשיטה של פיתוח מקומי, כלומר, לייצר עבודה סביב פרויקט שבחרה הרשות ושיש בו ערך לתושבים. במהלך העבודה על הפרויקט מתקיימת למידה של עובדי הרשות, אשר מובילה לשיפור בעבודתם, ובסופו של דבר יש תוצר שהוא בעל ערך לתושבים. בעקבות ההמלצה שינה המפעם את כיוון פעולתו ובימים אלה הוא מפתח את הנושא של פיתוח מקומי, בדגש על פיתוח כלכלי שיש בו ערך לרשות, לבעלי העסקים ביישוב ולכלל התושבים. לדוגמה: שדרוג הרחוב הראשי ביישוב, המאפשר לעסקים להתפתח. הכיוון החדש התאפשר בזכות כספי ההחלטה 2025 (תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום) שמקצה תקציבים לפיתוח כלכלי אסטרטגי בשביל רשויות בהם פועלים מפעילי פיתוח מקומי מטעם המפעם.

סיכום פעולות המפעם שהתקיימו ברשויות הבדואיות בין שנת 2013 ליולי 2017

- כ-120 פגישות עם ראשי רשויות, מזכירים וגזברים
- 27 ימי סדנאות למנהלים: "מובילים בניהול"
- שני תהליכי פיתוח מנהלים מתמשכים – שגב שלום ונווה מדבר
- עשרה תהליכי אימון אישי לבעלי תפקידים
- חמישה ימי לימוד אזוריים: "ארגז כלים לניהול מתקדם"
- קפיצת מדרגה טכנולוגית עם עמותת תפוח – הדרכה בשלוש רשויות; תהליכי פיתוח מחלקתי בשלוש רשויות
- ארבעה מפגשים של פורום מזכירים

מענה ייחודי לצרכים מן השטח

- איסוף נתונים בחינוך לעדכון מיפוי במשרד החינוך – שגב שלום
- קורס הנחיית קבוצות לעובדים סוציאליים – חורה
- הדרכה על GIS – אל קסום
- ליווי וקידום פרויקט בחקלאות – ערערה בנגב
- סדנה לחברי מועצה – תל שבע
- מיפוי תוכניות אסטרטגיות וזיהוי מנופים לפיתוח – חורה, נווה מדבר

2.2 המרכז לממשל מקומי – תוכנית האשכולות האזוריים

המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי הוא אחד משלושת הגופים המרכיבים את מכון אלכא למנהיגות וממשל. הוא מלווה את תוכנית האשכולות האזוריים, שהיא מיזם משותף של משרד הפנים, משרד האוצר וגיוינט ישראל.

האשכול האזורי הוא תאגיד עירוני (חברה בע"מ) בבעלות הרשויות המקומיות החברות בו. לאחר שנחקק חוק האשכולות בדצמבר 2016 האשכולות הפכו להיות איגודי ערים. רשויות האשכול, הנמצאות באותו אזור גיאוגרפי, יכולות לפעול במשותף סביב היבטים כלכליים-חברתיים אשר הודות ליתרון לגודל יכולים להוביל לחיסכון, להתייעלות כלכלית ולשיפור באיכות השירותים, למשל:

- תיאום ואיגום משאבים משותף ומתוך כך שימוש יעיל יותר בתקציב (לדוגמה: שיתוף פעולה בהסעות תלמידים).
- הנגשת משאבים או שירותים, גיוון או טיוב השירותים הקיימים בעבור התושבים (לדוגמה: שיבוץ משותף של תלמידי חינוך מיוחד למסגרות באזור).
- פיתוח של שירותים חדשים במשותף, החוסך פיתוחים עצמאיים בכל רשות ומשפר את תהליך הפיתוח עצמו הנובע משימוש בידע אזורי מצטבר (לדוגמה: הקמת מסגרת אזורית משותפת לאנשים עם צרכים מיוחדים).
- חיסכון ישיר בהוצאות באמצעות יציאה משותפת של כמה רשויות למכרזים (לדוגמה: מכרז משותף לפינוי פסולת).
- הגדלת הסיכויים לתמיכה כספית מקולות קוראים של משרדי ממשלה, מקרנות ומתורמים פרטיים, באמצעות פנייה משותפת של כמה רשויות.¹²⁷

אשכול נגב מזרחי

בשנת 2013 פרסם משרד הפנים קול קורא לתוכנית האשכולות בנגב. רשויות שהיו מעוניינות להצטרף לאשכול נענו לקול הקורא, ואשכול הנגב המזרחי החל לפעול. בשנת 2015 האשכול הפך לתאגיד והיה ליישות משפטית מוכרת. כיום, כולל האשכול 13 רשויות, מתוכן שש בדואיות: ארבע מועצות מקומיות – חורה, ערערה בנגב, כסיפה ושגב שלום, ושתי המועצות האזוריות – אל קסום ונווה מדבר. נציגת אלכא מלווה את האשכול בעבודתו השוטפת. באשכול נגב מערבי חברה רשות בדואית אחת – רהט.

פעילות האשכול – אופנים ותכנים

האשכול פועל באמצעות פורומים אזוריים – פורום ראשי רשויות ופורומים מקצועיים במגוון תחומים כמו: איכות הסביבה, פורום רווחה וקהילה (הכולל את מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים), פורום מנכ"לים ופורום גזברים. הפורומים מתכנסים אחת לרבעון, וכאשר מתקבלת החלטה לפעול בנושא מסוים, נבחרים מתוך הפורום צוותי משימה. בהתאם לצרכים, צוותי המשימה מצרפים גורמים נוספים מן השלטון המרכזי, החברה האזרחית, העסקית, האקדמיה והפילנתרופיה לעבודה משותפת על הנושא הנבחר.

אשכול נגב מזרחי עובד על קידום כמה יוזמות:

- איכות הסביבה – הקמת מערך פינוי אשפה אזורי, אשר מוזיל עלויות ומעלה את רמת השירות.

¹²⁷ ג'וינט ישראל אלכא, המכון למנהיגות וממשל. 2016. **אזוריות בשלטון המקומי ככלי לצמיחה חברתית-כלכלית**. ירושלים.

- פיתוח כלכלי ותעסוקה – הקמת מנהלת אזורית לניהול משותף של אזורי התעשייה במרחב, הקמת יחידה אזורית לפיתוח כלכלי, הקמת מרכז אזורי לקידום עסקים קטנים ובינוניים, הפעלת תוכנית "מובילים בתנופה" – תוכנית מנהיגות רב-מגזרית לבכירים העוסקים בפיתוח כלכלי-תעסוקתי לשם גיבוש מתווה רעיונות/יוזמות לפעולה לקידום כלכלי-תעסוקתי בנגב המזרחי.
- חירום וביטחון – בניית תוכנית היערכות אזורית לחירום. תהליך זה נעשה במסגרת פורום קב"טים מכל רשויות האשכול.
- רווחה וקהילה – פורום מנהלי רווחה וחינוך עובד על פיתוח מענים לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלויות.
- אזור חכם – הנגשת שירותים דיגיטליים בתחומי תעסוקה, חינוך, בריאות, תחבורה ועוד.
- הקמת "האבים" (Hub) שמטרתם הנגשת התשתית וביצוע הכשרות לשימוש בטכנולוגיות.

3. כיוונים לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

בפרק זה אנו מנסים לרכז את הרעיונות ואת ההצעות שהוצגו באוזנינו בראיונות שקיימנו עם בעלי תפקידים מרכזיים בכמה רשויות, בגופים ממשלתיים העובדים עם הרשויות המקומיות ברמת המטה וברמה האזורית ועם ראשי ארגונים של החברה האזרחית. כמו כן נעזרנו בדוחות, במסמכים ובמצגות שהוכנו בידי הגופים הללו ואחרים. הפרק אינו דן בתכנים כגון: כיצד יכולה הרשות להגדיל את הכנסותיה העצמיות, או כיצד יכולה היא לשפר את השירותים המוניציפליים. אנו מתמקדים בהיבט של הגברת המקצועיות בעבודת הרשות כחלק מתהליך שיחזק את מעמדן של הרשויות הבדואיות ויגביר את עצמאותן. חשוב להדגיש שבמשוואה יש צד נוסף: גם משרדי הממשלה צריכים לשנות חלק מדפוסי עבודתם מול הרשויות הבדואיות. הפרק נוגע גם בכך. חלק מן הרעיונות כבר מבוצעים, חלק אחר גובש לכלל הצעות מפורטות שהונחו על שולחנם של קובעי ההחלטות, וחלק נוסף נמצא עדיין בשלב הרעיון. לא ניכנס לפרטי ההצעות בנוגע לאופן הביצוע; נסתפק בהפניה למקור.

3.1 טיוב כישורי העובדים

בקרב המרואיינים שלנו, כמו גם בקבוצות המיקוד שערכה חברת "עדליא", שוררת הסכמה שחלק מעובדי הרשויות הבדואיות מחוסרי כישורים מתאימים לביצוע עבודתם. יצוין כי החלטת ממשלה 2397 (החלטת ההמשך ל-3708) מדברת על עידוד פרישה מרצון של עובדים כאחד מן הפתרונות האפשריים. בקבוצות המיקוד הדגישו את הצורך להכין עתודה ניהולית והנהגה צעירה. אולם מאחר שבטווח הקצר, ואולי הבינוני, לא צפויה תחלופה משמעותית, יש להשקיע בעובדים בכל הרמות.

נושאי ההכשרות צריכים להיקבע בהתייעצות עם קבוצת היעד של העובדים ועם מנהל היחידה כדי שהלימודים יענו על הצרכים הן של העובדים כפרטים והן של היחידה. מן הראיונות עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשות עולה כי יש צורך לשפר את מיומנויות המחשב של העובדים מן השורה, אולם אין די בלמידת ההיבטים הטכניים בלבד של השימוש במחשב. ההכשרה צריכה גם להבהיר לעובדים את

המשמעות הארגונית של יישומי המחשב ואת השלכותיהם על אופן העבודה של היחידה כולה ואולי אף של יחידות נוספות. כך, בדוגמה שניתנה לנו, הדרכה בעבודה במחשב נתקלה בהתנגדות העובדים להקמת שרת אינטרנטי משותף עם תיקיית קבצים משותפת, שהייתה מיעלת את העבודה, כיוון שכל אחד מן העובדים רצה לשמור את המסמכים שלו אצלו. באשר לשדרת הניהול, על פי רוב מנהלי האגפים והמחלקות הם בעלי השכלה אקדמית אך יש צורך להקנות להם "ארגז כלים לניהול" (למשל, בניית תוכנית עבודה מקושרת תקציב, ניהול זמן, ניהול עובדים), או לשדרג את מיומנויות הניהול שלהם.

באשר לאופן ההדרכה, אפשר ליצור כמה אופני הדרכה במגוון צירופים של הממדים האלה: פרטני לעומת קבוצתי; בפורום רשותי לעומת בפורום מקצועי חוצה רשויות; בפורום בדואר לעומת בפורום משותף לבדואים ויהודים.

- שיטת ההדרכה המועדפת על ראשי המועצות ועל מזכיר הרשות שנמנו עם המרואיינים שלנו הייתה **חניכה בידי ראש רשות ותיק**. קבוצות המיקוד של "עדליא" המליצו על יצירת מנגנון חניכה של ראשי מועצות ותיקים לחדשים. ראש רשות אחר לא דיבר בפירוש על חניכה, אבל ציין שהוא מרבה להתייעץ עם שני ראשי רשויות בדואיות מנוסים ומצליחים וגם עם ראש רשות יהודית סמוכה.
- העדפה מעניינת נשמעה מפי ראש רשות אחד שאמר כי הוא מעדיף לקבל **הדרכה אישית ספציפית מעובד המשרד הממשלתי** בתחום עניינו בכל המשרדים שהרשות עובדת מולם. ייתכן שאפשר להסביר זאת ברצון בהדרכה כדי להתגבר על הקשיים במיצוי משאבים ממשלתיים.
- אחד מבעלי התפקידים הבכירים העיר כי המבחן האמיתי של הדרכה הוא האם מה שנלמד בסדנה מוצלחת מיושם אחר כך בשגרת העבודה. סדנה למנהלי מחלקות בפורום רשותי הצליחה, לדברי ראש הרשות, ללמד את המשתתפים לעבוד יחד והם שיתפו פעולה גם לאחריה.
- מומחי הדרכה הדגישו את חשיבות הלמידה באמצעות התנסות מעשית בהקשר קונקרטי ואת עדיפותה על פני למידה והתנסות בכיתת לימוד.

3.2 יצירת יתר פורמליזציה ודפוסי עבודה סדורה ושיטתית

ב'יתר פורמליזציה' הכוונה ליצירת דפוסי עבודה כגון היצמדות לנוהלי עבודה מסודרים וברורים המובאים לידיעת העובדים; ישיבות קבועות של צוות המחלקה, של מנהלי מחלקות ושל ראש הרשות עם כל אחד ממנהלי המחלקות; תהליכים ממוסדים של בקרה ופיקוח; גיוס עובדים על פי קריטריונים מקצועיים מוגדרים בלבד ושיתוף המנהל בתהליך (כפי שהדבר קיים, למשל, בגיוס עובדים סוציאליים); והקפדה על שקיפות. הפורמליזציה תסייע, בין השאר, למניעת קבלת עובדים רק על סמך קרבה משפחתית לראש הרשות או לבכירים אחרים. דפוסי עבודה שיטתית בהתאם למשימות יתרמו לחיזוק עבודת צוות ולשיתוף פעולה בין מחלקות.

3.3 מיקור חוץ ויצירת תפקידים חדשים ויחידות חדשות בתוך הרשות המקומית

א. יצירת תפקידים חדשים ויחידות חדשות

במסמכים ששימשו בהכנת הדוח על חיזוק הרשויות הבדואיות שררה הסכמה כללית בנוגע לחשיבות של הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי ברשויות.

הסכמה כללית שררה גם באשר לחשיבות התפקיד של "צייד קולות קוראים" – עובד אשר יאתר קולות קוראים במגוון נושאים, יביאם לתשומת ליבם של אנשי המקצוע הרלוונטיים ברשות, ויעקוב אחרי הטיפול בתוכניות שמציעה הרשות. מיצוי המשאבים הממשלתיים המוצעים בקולות הקוראים מחייב, כמובן, קיומן של תוכניות מגירה מוכנות מבעוד מועד וקיום אסטרטגיה של התארגנות לקבלת התקציב ולביצוע הפרויקט שלשמו רוצים את הכסף.

ב. תגבור כוח אדם

בניית תוכניות מגירה או תכנון פרויקטים לשם פיתוח הרשות לטווח הארוך, למשל תכנון שכונות והכנת תוכנית מתאר ליישוב, אינם יכולים להיעשות רק באמצעות כוח האדם הקיים, מאחר שזה לעיתים נעדר כישורים נחוצים ו/או טרוד באספקת צרכים שוטפים של היישוב ובטיפול בתקלות שוטפות ("כיבוי שרפות"). כאשר יש רצון לפתח פרויקטים חדשים – כלכליים, פיזיים או קהילתיים – אפשר לעשות שימוש במיקור חוץ, כלומר לשכור פרויקטור חיצוני אשר ייבחר במכרז לצורך ביצוע משימה מוגדרת, כגון קידום מיזמי תיירות חקלאית וכפרית. אולם זו אפשרות יקרה ורוב הרשויות אינן יכולות לממן אותה, בוודאי לא לאורך זמן. אפשרות אחרת היא להוסיף למצבת עובדי הרשות באופן זמני כוח אדם מקצועי אשר יעבוד יחד עם מנהלים מקרב עובדי הרשות וכשיר אותם בתכנון, בניהול ובביצוע משימות.

דרך נוספת להוספת כוח אדם צעיר ומשכיל לרשויות המקומיות ללא עלות מבחינתן היא התוכנית "צוערים לשלטון המקומי" של משרד הפנים. במסגרת תוכנית זו מעמיד המשרד לרשות הרשויות המקומיות בפריפריה בוגרי תואר ראשון שאמורים ללמוד את עבודת הרשות ובהמשך למלא בה תפקיד פעיל. הם מקבלים תקן ברשות ומתחייבים לעבוד בה במשך ארבע שנים, כאשר בשלוש השנים הראשונות שכרם משולם על ידי משרד הפנים ובשנה הרביעית על ידי הרשות. הרשויות מגישות בקשות לאילו תפקידים הן רוצות בצוערים ואז מזווגים בין יישובים וצוערים. עד היום התקיימו שלושה מחזורי צוערים בדרום שכללו 100 סטודנטים. חשוב לכלול בתוכנית הצוערים בוגרי אוניברסיטה בדואים שמוצאם מן הדרום כיוון שהם ייטיבו להבין את הקשיים בעבודת הרשות, וכן משום שסיכוייהם להתמיד בעבודה ברשות גבוהים מאלה של הצוערים היהודים, ובכך הם יתרמו להעלאת רמת כוח האדם של הרשויות לטווח ארוך. שניים מן המרואיינים חלקו על דעה זו וסברו כי עדיף לשבץ צוערים בדואים ברשויות מבוססות כדי שיעברו סוציאליזציה נכונה ומקיפה ורק כך יוכלו לחולל שינוי ברשויות הבדואיות.

ג. ליווי ופיתוח מקצועי

מפעם דרום הציע למשרד החקלאות ופיתוח הכפר לכלול בהחלטה על תוכנית החומש החדשה, במסגרת

הסעיף העוסק בהעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות, תוכנית של פיתוח מקומי אשר תתבצע באמצעות העסקת מובילי פיתוח מקומי ומלווים ליישום.

מוביל הפיתוח המקומי ייבחר במשותף על ידי המפעם והרשות המקומית ויהיה כפוף לראש הרשות מבחינה מנהלית ולמנהל התוכנית במפעם מבחינה מקצועית. תחומי אחריותו יכללו, בין השאר: הובלת פרויקטים בהתאם לסדרי העדיפויות ולתוכנית העבודה שיקבעו ראש הרשות, הסגל הבכיר שלה והמפעם; ליווי הרשות בהתנהלות מול משרדי הממשלה; ובניית שותפויות עם המגזר העסקי ועם מוסדות וארגונים לטובת פיתוח מקומי.

מלווים ליישום: מלווים מקצועיים בעלי ניסיון מוניציפלי שיוצמדו למנהלים ברשויות כדי לסייע להם בתכנון, בניהול ובביצוע משימות. כל מנהל יעבוד באופן צמוד עם מלווה ליישום שהוא מומחה בתחום המקצועי שלו, לדוגמה: מלווה ליישום בחינוך יקדם את הפרויקטים שמנהל מחלקת החינוך מעוניין לקדם.

מטרת התוכנית היא להניע תהליכי פיתוח שיביאו לשיפור איכות החיים של התושבים. העבודה הצמודה של מלווה ליישום עם המנהלים עשויה להביא גם להטמעת הידע המקצועי שלהם ברשות ולהגברת המקצועיות של עבודת המנהלים.

3.4 מעטפת תמיכה מקצועית

כפי שצוין לעיל, רק חלק קטן מבעלי התפקידים המרכזיים ברשויות המקומיות הבדואיות עברו הכשרה כלשהי טרם הכניסה לתפקיד, אולם במהלך עבודתם עומדות לרשותם אפשרויות פורמליות ובלתי פורמליות להשתלמות, להתייעצות ולליווי מקצועי.

מנהלי המחלקות דיווחו כי במהלך עבודתם הם עוברים השתלמויות תקופתיות מטעם האיגוד המקצועי שבו הם חברים, למשל, איגוד מנהלי מחלקות רווחה, איגוד מנהלי מחלקות חינוך, איגוד המזכירים והמנכ"לים ברשויות המקומיות.

כל בעלי התפקידים שרואינו חברים בפורומים של בעלי תפקידים מקבילים להם – פורום של בעלי התפקידים בדרום (ברשויות יהודיות ובדואיות במשותף) ופורום נפרד של בעלי התפקידים ברשויות הבדואיות בדרום. המהנדסים חברים בשני סוגי הפורומים, בעוד הגזברים חברים רק באיגוד הגזברים בכלל הרשויות המקומיות. יש גם קבוצת WhatsApp של ראשי הרשויות הבדואיות. הפורומים הללו משמשים מערכת להתייעצות ולעדכון מקצועיים. כך לדוגמה, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות הבדואיות נפגשים אחת לחודשיים עם מנהלת המחוז במשרד החינוך. כמו כן, מנהלי המחלקות מתייעצים בנוגע לפרויקטים ספציפיים עם בעלי תפקידים רלוונטיים, כגון: החשב המלווה, היועץ המשפטי, סמנכ"ל משרד החינוך, המפקחים של המשרד ומנהל המחוז במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

שני ראשי רשויות שרואינו ביקשו וקיבלו מן המפעם יועץ ארגוני או מלווה אישי.

3.5 שיתוף פעולה עם רשויות אחרות בדואיות ויהודיות - אשכול אזורי

יתרונות האשכול האזורי בעבור הרשויות הבדואיות פורטו לעיל בסעיף 2.2. מן הראיונות עולה כי בנוסף לתוצרים פורמליים, כגון מערך פינוי אשפה אזורי, מייצרת ההשתתפות באשכול, ובפרט בפורום ראשי הרשויות, גם תחושת סולידריות גבוהה בקרב הרשויות החברות ותחושת כוח מול הממסד. ההיכרות האישית והאינטראקציות בין ראשי הרשויות יוצרות גם התייעצויות אישיות ושיתופי פעולה בנושאים שלא הוגדרו במסגרת היוזמות שהאשכול החליט לקדם, לדוגמה, שיתוף פעולה בתחום החקלאות בין ראש מועצת חורה וראש מועצת ערבה תיכונה. כפי שצוין, ההשתתפות באשכול היא וולונטרית. ייתכן שיש מקום להגביר את ההסברה בנוגע לתועלת באשכול ולברר את הסיבות לאי-הצטרפות בקרב רשויות שלא הצטרפו.

3.6 שיפור התפקוד של משרדי הממשלה מול הרשויות הבדואיות¹²⁸

- א. לימוד הצרכים של הרשויות לפני כתיבת החלטות באמצעות סיורים בשטח ומפגשים משותפים עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשות ועם תושבים (ועדי הורים למשל).
- ב. כינוס נציגי המשרדים והרשויות לדיון על סעיפי החלטות ממשלתיות ספציפיות ועל הדרכים ליישומן.
- ג. פישוט ההליכים הביורוקרטיים ושיטות העבודה של הממשלה וייעולם: הנגשת המידע על אודות המשאבים הממשלתיים של כל המשרדים; הפחתת השימוש בקול קורא והגברת השימוש בנוהלי תמיכה אוטומטיים, כתבי התחיבות, וכד'.
- ד. הכשרת הרשויות בתחום מיצוי משאבים, בין השאר באמצעות שילוב הנושא במסגרת הכשרת הצוערים לרשויות המקומיות.

3.7 שיפור התפקוד של הרשות המקומית מול הממשלה

- א. יצירת תפקיד ברשות של "צייד קולות קוראים" שהוא האחראי לנושא משלב איתור הקולות הקוראים, דרך ליווי הכתיבה ועד להגשתם ולמעקב אחרי יישומם.
- ב. הימצאות תוכניות מגירה ("בנק" של תוכניות עבודה) מוכנות מראש שניתן יהיה לשלוף מיד עם בוא ההזדמנות.
- ג. יצירת קשרים אישיים בין אנשי הרשות ובין אנשי המשרדים הממשלתיים.
- ד. חבירה לארגוני החברה האזרחית האמונים על הקשר עם משרדי הממשלה.

3.8 שיתוף תושבים

קבוצות המיקוד, שערכה חברת "עדליא", העלו ביקורת של קבוצות משכילות ושל בעלי עסקים מצליחים על תפקוד הרשויות. לכן, יש מקום לאפשר לתושבים המעוניינים בכך להביע את דעתם בנוגע לתהליכי

¹²⁸ סעיפים 3.6 ו-3.7 מבוססים על: גוינט ישראל אלכא. 2017. מיצוי משאבים ממשלתיים ברשויות המקומיות. ירושלים.

פיתוח שונים ביישובם. בהחלטה 2397, החלטת ההמשך להחלטה 3708, מדובר על הקמת אתר אינטרנט, בערבית ובעברית, שבו יפורסמו תוכניות ופרויקטים המוצעים לרשויות המקומיות הבדואיות וגם קצב ההתקדמות של כל רשות בביצועם. התושבים יוכלו להביע את דעותיהם בנוגע לפרויקטים ולתוכניות גם באתר הזה.

לחילופין, אפשר לקיים קבוצות מיקוד על בסיס שכונתי (חמולתי/שבטי) במקומות מפגש מתאימים ולשתף את התושבים ברמה זו או אחרת: לכל הפחות יידוע מוקדם לאחר החלטת הרשות, התייעצות בנוגע לבחירת תוכנית מתוך כמה אלטרנטיבות וכו'.¹²⁹

¹²⁹ ראה : Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation, JAIP 35(4): 216-224

סיכום

הדוח המסכם על החלטת הממשלה 3708 לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום עוסק בארבעה תחומי ליבה המופיעים בהחלטה: תעסוקה, פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, חינוך וחיזוק הביטחון האישי. הדוח כולל תיאור של פרקי ההחלטה לפי תחומי הליבה, סקירה של היישום לפי פרקים ורשימה של הישגי היישום ושל האתגרים שעומדים בפניו. נוסף לכך, כולל בראייה כוללת, בהישגים של יישום ההחלטה ובאתגרים המשותפים לתחומים השונים. נוסף לכך, כולל הדוח המסכם שער העוסק בנתונים ובמגמות של מדדי תוצאה עיקריים (כמו שיעור התעסוקה והישגי התלמידים). השער בוחן את הפערים בין החברה הבדואית בדרום לכלל האוכלוסייה בישראל ואת המגמות על פני זמן. לאור החשיבות של הרשויות במתן שירותים לתושבים ובפיתוח תחומים כמו חינוך, תחבורה ותעסוקה, יוחד שער נפרד לרשויות המקומיות. בשער זה מתוארים האתגרים שמולם ניצבות הרשויות ודרכים להתמודד עימם.

בראייה כוללת של הישגי ההחלטה ניתן להצביע על תוכניות חדשות אשר הופעלו במשך ההחלטה ועל גידול בהיקף הפעילות בתוכניות הוותיקות. הדברים ניכרים בשטח במגוון תחומים כמו תעסוקה, חינוך ותחבורה. יש לדבר חשיבות בעצם הוכחת יכולת השלטון, בשיתוף אנשי מקצוע מקרב האוכלוסייה והרשויות, לתכנן ולבצע למען התושבים ובשיתופם. עם זאת עלו במשך ההחלטה שלושה חסמים ביישום ההחלטה, אשר ניתן להערכתנו להתייחס אליהם בכלי מדיניות מתאימים:

- **קשיי הרשויות:** הרשויות הבדואיות מתמודדות עם מגוון אתגרים אשר מקשים עליהן למלא את תפקידן כגורם מרכזי בפיתוח היישובים לטובת האוכלוסייה. קשיי הרשויות באים ליד ביטוי בחולשה תקציבית, באיוש בלתי מתאים לעיתים של תפקידים, בדפוסי עבודה בלתי מתאימים ובקושי בהתנהלות מול גורמי ממשל.
- **מחסור בכוח אדם מקצועי:** המחסור בכוח אדם מקצועי ובעל ידע עדכני בולט בתחומי החינוך ובפעולות הרשויות המקומיות, אך גם בפעילות של גופים עסקיים.
- **מחסור בתשתיות (כולל תשתיות תחבורה) ובמתקנים פיזיים:** הדבר מקשה על הפעילות כאשר נדרשת תשתית פיזית כמו מבנים לפעילות של החינוך הבלתי פורמלי, או תשתית מתאימה של כבישים לצורך פיתוח התחבורה הציבורית. למחסור בתשתיות תחבורה יש השלכות על נגישות התושבים להשכלה ולתעסוקה, במיוחד לנשים, שבעבורן התחבורה הציבורית חשובה במיוחד כי היא נתפסת בתור אמצעי תחבורה מקובל ומכבד.

לכל אחד מן החסמים הללו השפעת רוחב על היכולת ליישם תוכניות למען רווחת האוכלוסייה. יצוין כי בהחלטה 2397, תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, ישנה התייחסות משמעותית לחסמים אלה במגוון אמצעים כמו תוכניות לפיתוח כוח אדם והעלאת רמת ההשכלה באוכלוסייה, בניית מבני חינוך וציבור, פיתוח תשתיות תחבורה, פיתוח ארגוני ברשויות המקומיות כולל חיזוק כוח האדם ופיתוח של מקורות הכנסה עצמאיים בעבורן.

בהתבסס על ממצאי המחקר נמליץ ביישום תוכנית החומש הבאה על כמה נקודות לתשומת לב :

- **הבטחת המשכיות:** הבטחת המשך הפעלה מבחינה תקציבית וארגונית של תוכניות ופעילויות שקודמו במסגרת החלטת הממשלה 3708 ואשר תוצאותיהן נראות מבטיחות, גם בתום תקופת ההחלטה. בתור דוגמה לכך ניתן להביא את התוכנית לחינוך לקריירה אשר הוקמה מלכתחילה תוך הישענות על כוחות מקומיים מתוך רצון להבטיח את המשכיות שלה גם בתום תקופת ההחלטה. יש להימנע במידת האפשר ממצב שבו סיום התוכנית, או שינוי דגשים במעבר מתוכנית חומש אחת לשנייה, יביא ל"יבוש" של פעילויות אשר להקמתן הוקדשו מאמצים רבים.
- **פיתוח תוכניות:** בפיתוח תוכניות יש להביא בחשבון את משך הזמן הנדרש כדי להביא את התוכנית משלב הפיילוט לשלב שבו היא מופעלת בהיקף מלא, כולל לימוד והתאמה של התוכנית למערכת ולאוכלוסייה. יש להגדיל את היקף ההפעלה של תוכניות מצליחות כך שתהיינה משמעותיות ביחס להיקף התופעה שהן עוסקות בה (נשירה למשל). לעיתים נדרשות כמה שנים כדי לקצור פירות של תוכנית, במיוחד תוכניות לילדים בכיתות המוקדמות בחינוך, לדוגמה התוכנית "נקרא יחד בערבית" המיועדת לתלמידי כיתות א'-ב'.
- **שיתוף פעולה:** עידוד משרדים וגורמים שונים אשר עוסקים בנושאים דומים או קשורים לפעול יחדיו תוך החלפת מידע ופעילות משותפת.
- **לימוד והפקת לקחים:** עידוד הגורמים האחראים ליישום התוכנית ללמוד ולהפיק לקחים על בסיס קבוע מהצלחות ומכישלונות. הדבר יאפשר שיפור ותיקון ביישום התוכנית עצמה.
- **שיתוף תושבים:** לחברה הבדואית מבנה חברתי ותרבותי ייחודיים. זו חברה במעבר הנמצאת במצב ייחודי כלפי החברה הכללית שבה היא חיה ופועלת. בצד הקשיים שהדבר מציב בפני פיתוח וקידום האוכלוסייה ישנם ערוצים להשפעה ולפעולה אשר יש לדעת לנצלם. חשוב לשתף את האוכלוסייה הבדואית בתהליכי קבלת החלטות ובפעולות הקשורות לפיתוח שלה. היות שהחברה הבדואית היא חברה במעבר מומלץ למצוא דרכים לרתום למאמץ את המנהיגות הפורמלית והבלתי פורמלית בשני הקצוות – הן את האליטה ההשכלתית והמקצועית הצומחת וגדלה ומביעה רצון (אפילו תובעת) להיות מעורבת והן את המנהיגות המסורתית.

ביבליוגרפיה

- אגמון, ת'. 2016. **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.
- אייל, י'; חסן, ס'; פרנקל, מ'; קינג, י'. 2016. **המחקר על התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך**. מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים.
- ארצי, א'; מנדל-לוי, ע'. 2015. **חומרי רקע לקראת מפגש לימודי רביעי בנושא חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית**, האקדמיה הישראלית הלאומית למדעים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בנק ישראל. 2013. **השפעת ההשכלה על שיעור ההשתתפות בכח העבודה בישראל**. דוח בנק ישראל 2012, פרק ה', ע' 155-157, ירושלים.
- ג'וינט ישראל אלכא, המכון למנהיגות וממשל. 2016. **אזוריות בשלטון המקומי ככלי לצמיחה חברתית-כלכלית**. ירושלים.
- ג'וינט ישראל אלכא. 2017. **מיצוי משאבים ממשלתיים ברשויות המקומיות**. ירושלים.
- האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2017. **התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה מס' 3708): ביצוע מול תכנון בשנת 2016**. בית דגן.
- הולר, ר'; גל, ג'. 2010. "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה משווה". בתוך: **בטחון סוציאלי**, 87: 37-63. מנהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- הכנסת. 2011. **חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער)**, התשע"א-2011. ירושלים.
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה). 2016. **מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית תשע"ו**. משרד החינוך, ירושלים. http://meyda.education.gov.il/files/Rama/Hesegim_Meitzav_Report_2016.pdf
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה). 2016. **תלמידים בבתי ספר מקצועיים: מאפיינים, עמדות והישגים לימודיים**. רמת גן.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2017. **מבוא – הסברים, הגדרות ומקורות**. השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, עבודה ושכר, פרק 12, ע' 547, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2016. **אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013**. הודעה לתקשורת.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2015. **הסיווג האחיד של משלחי היד 2011**. סדרת פרסומים טכניים, מס' 81, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2015. **קובץ יישובים**. <http://www.cbs.gov.il>.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2013. **אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008**. פרסום מס' 1530.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לשנים 2010-2015. **קובץ רשויות**. <http://www.cbs.gov.il>.

טל, א'. 2008. **חשב מלווה מטעם משרד הפנים: תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינויו של חשב מלווה בתאגיד עירוני**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירושלים.

יצחקי, ש'; גולן, י'; טור-סיני, א'. 2013. **דירוג רשויות – על פי מדד חברתי כלכלי**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 77, ירושלים.

כדורי, א'. 2016. **דו"ח הערכה: הערכת פעילותם של מדריכי מוגנות בבתי ספר 2015-2016**, עיר ללא אלימות. מחלקת המחקר, האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי, המשרד לביטחון פנים.

מנהל חברה ונוער, משרד החינוך. 2016. **"קול קורא" – "הנוער בוחר בערך כדרך" תשע"ו**. משרד החינוך, ירושלים.

משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, **התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית - החטיבה העליונה: מבנה הלימודים, ההיבחנות ותעודות הסיום בחינוך הטכנולוגי**, 7.12.2015 : [http://cms.education.gov.il/EducationCMS/](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/3/3-1/HoraotKeva/K-2014-4-1-3-1-53.htm) , נדלה באוקטובר 2017.

סופר-פורמן, ח'; אייל, י'; חסן, ס'; פרנקל, מ'. 2016. **המחקר על התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום (החלטת ממשלה 3708): דו"ח ראשון**. מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים.

עדליא. 2015. **תוכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב: שלב א' – גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיות הליבה**. ת"א-יפו. לא פורסם.

Arnstein, S.R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224. ETF. 2014. **Mapping Vocational and Education Training Governance** (http://brookdale.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/Israel_mappin.pdf) (Accessed: Jun 2017 in Israel).

אתרי אינטרנט:

אתר אג'יק : [/http://ajeec-nisped.org.il](http://ajeec-nisped.org.il)

אתר משרד הפנים, מנהל השלטון המקומי : <http://www.moin.gov.il> נדלה במאי 2017.

אתר משרד הפנים, מנהל השלטון המקומי : <http://rashoyot.moin.gov.il>. נדלה : מאי 2017.

אתר משרד החינוך, האגף לחינוך מבוגרים : <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/AdultEducation>

אתר משרד החינוך, מנהל חברה ונוער : <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Noar/HaminhalLesherruthcha/odot.htm>

אתר משרד החינוך, פרויקט טו"ב : <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MazkirutPedagogit/ArabEdu/TchomeiDhat/HinochTechnology/proyekt+tov.htm>

אתר משרד החינוך, חינוך מדעי טכנולוגי : http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/MadaTech/HinucMadaTech/Ticonim/shiluv_talmidim_itnasut/project_plan.htm

אתר מרכז ההשקעות של משרד הכלכלה והתעשייה : <http://economy.gov.il/INDUSTRY>

אתר "עמותת כנפיים של קרמבו" : [/http://www.krembo.org.il](http://www.krembo.org.il)

נספחים

נספח א': רשימת המשתתפים במפגש השני של ועדת ההיגוי למחקר, 19.9.16

מכון ברוקדייל:

ניר לוי, מנהל המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות; צוות המחקר: אורן תירוש, הנא זועבי, יהודית קינג, יונתן אייל ומוריה פרנקל.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב:

יאיר מעיין, מנכ"ל; יריב מן, מנהל אגף פיתוח כלכלי חברתי; בני צרפתי, מרכז בכיר תכנון ובקרה; מתן סיבק, עוזר מנכ"ל; עותמאן אבו-עג'אג', ראש אגף חברה וקהילה; עזרא חן, מנהל תחום משילות בשיתוף הציבור.

רשויות בדואיות בדרום:

טלאל אלקרינאוי, ראש עיריית רהט; אלי עצמון, יועץ במועצה מקומית כסייפה; אמיר בשאראת, מגייס משאבים בעיריית רהט; מוטי חדד, אגף מוניציפאלי, מועצה אזורית נווה מדבר.

משרדי ממשלה:

אילת קארפ, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה; אלה אייל בר-דוד, מנהלת המטה לשילוב האוכלוסייה הערבית בתעסוקה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; אמיר מדינה, ממונה מחוז דרום במשרד הכלכלה והתעשייה; ברוך עדיקא, מרכז תכנון תקצוב ובקרה במשרד לביטחון פנים; בני מלכה, מרכז תוכניות החומש במגזר הבדואי במשרד החינוך; ג'אזי אבו-כף, יועץ למפעס דרום; ורד בן-ארי, סגנית מנהלת במפעס דרום; חנה היימן-פסח, מנהלת מפעס דרום; ד"ר מוחמד אלהיב, ממונה על החינוך במגזר הבדואי במשרד החינוך; ד"ר מוחמד אלעתאמין, מפקח כולל במגזר הבדואי במשרד החינוך; מירי שמואלי, מנהלת תחום תכנון במשרד הכלכלה והתעשייה; עלי בינג, רפרנט חקלאות במשרד האוצר; רינת שפרן, מנהלת אגף הדרכה ברשויות המקומיות במשרד הפנים; ראיך סאלס, מנהל אגף תשתיות בין-עירוניות במשרד התחבורה; רימא אבועסא, מתאמת המגזר הבדואי בתחום התעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה; שירה ברגמן, רכזת מים וחקלאות במשרד האוצר.

גופים נוספים:

ד"ר יאסר חוג'יראת, מנכ"ל אלפנאר; מחמוד אלעמור, מנהל מרכזי ריאן דרום באלפנאר; מרק רוזנברג, חוקר תחום ביטוח וגבייה במוסד לביטוח לאומי; סוזן חסן-דאהר, ראש תחום תוכניות לחברה הערבית בתב"ת, ג'וינט ישראל; רני פינצי, עדליא.

נספח ב': מיצ"ב וניגשים לבגרות

לוח ב'1: הישגים במבחן המיצ"ב בשפת אם ערבית לכיתות ה' ו-ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום והחינוך הערבי, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

כיתות ח'				כיתות ה'				
בנות בחינוך הערבי	בנות בדואיות	בנים בחינוך הערבי	בנים בדואים	בנות בחינוך הערבי	בנות בדואיות	בנים בחינוך הערבי	בנים בדואים	
				526	483	475	439	תשס"ז
542	488	478	404	536	478	491	407	תשס"ח
549	527	508	461	562	532	519	467	תשס"ט
541	509	494	450	567	526	528	469	תש"ע
562	525	507	444	599	557	561	505	תשע"א
568	502	517	433	585	527	553	485	תשע"ב
584	522	540	445	599	537	573	494	תשע"ג
556	504	504	418	597	527	563	455	תשע"ה
566	522	520	460	597	555	563	511	תשע"ו

מקור: ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב'2: הישגים במבחן המיצ"ב במתמטיקה לכיתות ה' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, החינוך הערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

בנות			בנים			
דוברות עברית	חינוך ערבי	בדואיות	דוברי עברית	חינוך ערבי	בדואים	
500	452	463	518	438	451	תשס"ז
514	456	433	529	444	407	תשס"ח
515	469	461	537	461	431	תשס"ט
538	489	479	558	484	460	תש"ע
549	525	520	567	515	497	תשע"א
546	511	462	567	511	448	תשע"ב
551	516	461	573	521	454	תשע"ג
552	513	470	566	508	448	תשע"ה
534	512	517	557	544	491	תשע"ו

מקור: ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב'3: הישגים במבחן המיצ"ב במתמטיקה לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

בנות		בנים				
דוברות עברית	חינוך ערבי	בדואיות	דוברי עברית	חינוך ערבי	בדואים	
513	487	452	509	453	416	תשס"ח
520	497	495	519	477	449	תשס"ט
522	493	461	525	463	433	תש"ע
532	511	477	533	483	444	תשע"א
517	482	417	512	452	397	תשע"ב
533	496	436	533	478	407	תשע"ג
546	511	466	550	484	442	תשע"ה
551	508	480	547	481	451	תשע"ו

מקור הנתונים: ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב'4: הישגים במבחן המיצ"ב באנגלית לכיתות ה' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ז-תשע"ו

בנות		בנים				
דוברות עברית	חינוך ערבי	בדואיות	דוברי עברית	חינוך ערבי	בדואים	
503	489	475	494	453	423	תשס"ז
510	492	469	508	464	429	תשס"ח
519	501	481	516	466	443	תשס"ט
522	494	458	516	467	421	תש"ע
532	518	516	532	504	477	תשע"א
548	521	482	541	505	456	תשע"ב
544	527	463	540	507	438	תשע"ג
529	516	487	531	500	453	תשע"ה
525	525	519	532	557	491	תשע"ו

מקור הנתונים: ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב'5: הישגים במבחן המיצ"ב באנגלית לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

בנות		בנים				
דוברות עברית	חינוך ערבי	בדואיות	דוברי עברית	חינוך ערבי	בדואים	
521	466	427	516	436	401	תשס"ח
533	465	430	529	432	396	תשס"ט
531	485	419	530	454	382	תש"ע
539	503	454	535	477	416	תשע"א
531	476	421	528	457	394	תשע"ב
539	481	435	536	460	406	תשע"ג
534	486	430	529	465	393	תשע"ה
538	479	433	536	465	407	תשע"ו

מקור הנתונים : ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב'6: הישגים במבחן המיצ"ב במדע וטכנולוגיה לכיתות ח' לפי מין, המגזר בדואי בדרום, חינוך ערבי ודוברי העברית, בסולם רב-שנתי, תשס"ח-תשע"ו

בנות		בנים				
דוברות עברית	חינוך ערבי	בדואיות	דוברי עברית	חינוך ערבי	בדואים	
517	485	450	510	444	411	תשס"ח
527	484	466	524	430	406	תשס"ט
535	515	459	532	470	419	תש"ע
546	542	486	549	505	432	תשע"א
549	527	462	551	495	423	תשע"ב
570	539	513	577	513	470	תשע"ג
569	537	487	565	499	439	תשע"ה
576	561	546	571	523	496	תשע"ו

מקור : ראמ"ה, משרד החינוך.

לוח ב' 7: שיעור תלמידי י"ב הניגשים לבגרות באנגלית לפי יחידות לימוד ומין, בדואים בנגב, חינוך ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא בדואים וחרדים, תשס"ז-תשע"ה (באחוזים)

יח"ל	תשס"ז	תשס"ח	תשס"ט	תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה	
3	24	22	23	27	27	31	31	35	32	בדואים
4	21	21	27	24	25	23	26	21	21	
5	1.2	0.8	0.4	1.6	1.2	1.9	1.2	1.1	1.3	
3	23	20	23	25	26	28	26	30	28	בנים ערבים
4	34	33	33	34	32	32	33	30	30	
5	8	8	8	7	8	9	8	11	11	
3	17	17	18	18	19	19	19	21	21	כלל האוכלוסייה
4	26	27	27	27	27	27	29	26	25	
5	34	34	33	33	33	34	33	35	36	
3	37	37	33	33	38	40	39	36	34	בדואיות
4	38	38	45	43	41	40	44	42	41	
5	3	2	3	5	5	5	4	6	7	
3	26	24	25	27	28	29	27	28	27	בנות ערביות
4	42	41	43	44	42	43	44	41	43	
5	10	11	12	10	12	12	13	17	17	
3	18	18	19	19	19	20	19	20	19	כלל האוכלוסייה
4	32	33	33	34	33	33	34	32	31	
5	36	35	34	33	34	35	35	38	40	

מקור: נתוני משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל.

לוח ב'8: שיעור תלמידי י"ב הניגשים לבגרות במתמטיקה לפי יחידות לימוד ומין, בדואים בנגב, חינוך ערבי ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא בדואים וחרדים, תשס"ז-תשע"ה (באחוזים)

יח"ל	תשס"ז	תשס"ח	תשס"ט	תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה	
3	30	23	31	32	37	36	44	44	39	
4	11	11	10	11	8	9	6	6	8	בדואים
5	1.4	0.8	1.1	1.4	0.7	0.3	1.5	1.1	1	
3	25	20	24	28	30	35	39	42	39	
4	14	13	15	15	15	15	12	13	13	בנים ערבים
5	13	11	10	9	8	6	6	6	7	
3	32	32	33	35	38	42	46	47	45	
4	19	18	18	19	18	18	16	17	18	סך הכול
5	16	14	14	13	13	12	12	12	13	
3	46	42	49	49	53	54	59	58	55	
4	21	18	19	19	19	16	15	16	19	בדואיות
5	2.1	1.6	1.8	3.7	1.5	1.2	2.8	3.1	3.1	
3	30	26	29	33	37	42	48	51	49	
4	21	18	21	22	21	21	18	19	20	בנות ערביות
5	13	13	12	10	9	8	8	8	10	
3	37	37	39	41	45	49	53	54	53	
4	24	23	24	24	22	23	21	21	22	סך הכול
5	13	12	12	11	10	9	9	10	11	

מקור: נתוני משרד החינוך בעיבוד מכון ברוקדייל.

נספח ג': ממוצעי המשתנים ששימשו לחישוב המדד החברתי-כלכלי 2013 לרשויות הבדואיות בדרום

(בסוגריים ממוצע בשנת 2008 למשתנים שחושבו באותו אופן בשתי השנים)¹³⁰

אבו בסמה	נווה מדבר	אל קסום	שגב שלום	ערערה בנגב	חורה	כסייפה	לקייה	רהט	תל שבע
חציון גיל	16	16	15	14	14	15	16	16	14
(13)	..	..	(14)	(13)	(13)	(14)	(13)	(15)	(12)
יחס תלות	154	152	168	179	183	160	147	157	178
(174)	..	..	(172)	(200)	(174)	(184)	(195)	(173)	(192)
אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר	53.3	45.6	51.8	55.8	55.3	48.5	51.3	48.1	52.1
ממוצע שנות לימוד של בני 25-54	5.9	8.9	7.8	9.1	9.8	10.2	10.1	9.8	10.2
אחוז בעלי תואר אקדמי מבני 25-54	5.3	7.4	6.9	7.9	11.6	12.2	11.8	7.5	8.0
אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה	33.5	43.5	45.1	39.7	45.3	46.6	44.2	50.4	39.5
(33.6)	..	..	(52.2)	(34.6)	(33.6)	(40.3)	(30.7)	(46.2)	(31.3)
אחוז נשים בנות 25-54 שאין להן הכנסה מעבודה	86.7	74.6	62.4	77.9	69.1	68.1	67.3	61.0	72.7
אחוז בעלי הכנסה מעבודה מעל פעמיים השכר הממוצע	1.0	3.1	2.1	4.1	3.5	2.3	3.9	2.4	3.6
(3.0)	..	..	(1.3)	(3.6)	(3.0)	(4.2)	(2.3)	(2.9)	(4.1)
אחוז בעלי הכנסה מעבודה מתחת לשכר המינימום	56.3	50.2	50.3	47.0	48.9	50.5	53.1	57.5	52.6
(52.5)	..	..	(46.6)	(42.3)	(52.5)	(45.5)	(54.2)	(52.6)	(54.8)
אחוז מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בזקנה ושאירים	3.0	4.2	6.4	6.3	4.4	5.1	8.5	4.5	6.7
(9.6)	..	..	(6.2)	(9.2)	(9.6)	(12.5)	(10.1)	(8.3)	(13.3)
הכנסה חודשית ממוצעת לנפש	781	1,196	1,228	1,206	1,291	1,284	1,334	1,373	1,132
רמת מינוע	17.2	15.8	14.3	14.2	13.8	14.3	17.1	14.6	14.7
ממוצע אגרה בעד רשיון לרכב	1,303	1,292	1,261	1,396	1,332	1,262	1,304	1,337	1,261
ממוצע מספר ימי שהייה בחו"ל	0.1	0.3	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3

¹³⁰ על פי: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2013. אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008. פרסום מס' 1530; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2016. אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013. הודעה לתקשורת.