



מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مایرس - جوینت - بروکدیل



המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות

דוח מחקר

התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום

(החלטת הממשלה 3708):

דוח ראשון

חגית סופר-פורמן ✦ יונתן אייל ✦ סוזן חסן דאהר ✦ מוריה פרנקל

המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום

(החלטת הממשלה 3708):

דוח ראשון

מוריה פרנקל

סוזן חסן דאהר

יונתן אייל

חגית סופר-פורמן

המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

אוגוסט 2016

ירושלים

אב תשע"ו

עריכת לשון: ענת ברבריאן
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): נעמי הלסטד
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

פקס: 02-5612391

כתובת באינטרנט: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il



פרסומים נוספים של המכון בנושאים קשורים

חסן-דאהן, ס. 2012. בדואים לעסקים – קידום ופיתוח של יזמות עסקית במגזר הבדואי בנגב. דמ-624-12

קינגי, רענן, ר. 2011. מעברים: מרכז תעסוקה קהילתי במגזר הבדווי בנגב – חורה ושגב שלום: הערכת התכנית. דמ-591-11

להזמנת הפרסומים ניתן לפנות למאירס-ג'וינט-ברוקדייל, ת"ד 3886, ירושלים 9103702

טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il

ניתן למצוא את הפרסומים באתר המכון <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

תמצית מחקר

1. רקע

בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית הבדואים בנגב 230,900 נפש, שהיו 2.7% מאוכלוסיית מדינת ישראל. 76% מתוכם התגוררו אז ביישובים מוכרים ו-24% ביישובים 'אשר אינם מוכרים רשמית' על ידי מדינת ישראל.¹ היישובים המוכרים כוללים את העיר רהט, שש מועצות מקומיות: לקיה, תל שבע, שגב שלום, חורה, ערערה בנגב וכסיפה ושתי מועצות אזוריות, אל קסום ונווה מדבר.

האוכלוסייה הבדואית בנגב נמנית עם האוכלוסיות החלשות במדינה. נוסף על מיקומה בפריפריה היא סובלת משוליות כלכלית וחברתית. על כך מעידים הדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של היישובים המוכרים (אשכול 1-2), שיעורי הזכאות לבגרות, שיעורי התעסוקה וממוצע השכר הנמוכים באופן ניכר מן הנתונים המקבילים בקרב כלל האוכלוסייה.

2. החלטת הממשלה 3708

ב-11.9.2011 התקבלה החלטת הממשלה מספר 3708 בדבר תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. מטת היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, שהיה באותה עת שייך למשרד ראש הממשלה, נקבע אחראי על המעקב והבקרה אחר יישום תכנית הפיתוח. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 1146 מיום 5.1.2014 עבר תחום הפעולה של הפיתוח הכלכלי-חברתי ושל הסדרת התיישבות הבדואים בנגב למשרד החקלאות ופיתוח הכפר. לצורך כך הוקם המערך לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב ברשות לתכנון והוא הגורם הממונה על מעקב ובקרה אחר יישום תכנית הפיתוח.

החלטה 3708 מציגה תכנית חומש לשנים 2012-2016 להשגת המטרות האלה:

(א) קידום מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב

(ב) חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

(ג) חיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות של האוכלוסייה הבדואית

נקבע כי לשם השגת מטרות אלו יתמקדו בהשקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה.

ההחלטה עסקה בחמשת התחומים המפורטים להלן:

(א) העלאת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, תוך כדי גיוון מקומות התעסוקה והגברת שילובם של הבדואים בתעסוקה במשק הישראלי.

(ב) פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה.

¹ הלמ"ס, יישובים ואוכלוסייה בישראל 2014, הודעה לתקשורת, 21.10.15. גודל האוכלוסייה מתייחס לכלל המוסלמים במחוז דרום.

ג) חיזוק הביטחון האישי.

ד) קידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב כדי להגדיל את היקף השתתפותם בשוק העבודה.

ה) חיזוק חיי החברה ופיתוחם בקרב הקהילה והמנהיגות ביישובים והרחבת שירותי הרווחה.

בביצוע ההחלטה משתתפים משרדי ממשלה רבים: משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, המשרד לביטחון הפנים, משרד הביטחון (האגף הביטחוני-חברתי), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התרבות והספורט, המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הבריאות.

סך תקציב יישום ההחלטה עומד על 1,263.3 מיליון ש"ח, מתוכם עומד התקציב התוספתי (תקציב אשר איננו עומד בבסיס התקציב של המשרדים), על כ-68%.

3. המחקר על החלטת הממשלה 3708

על פי סעיף 11 בהחלטת הממשלה 3708, יש ללוות את התכנית במחקר הערכה. משרד החקלאות ופיתוח הכפר פנה למאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, כדי שהמכון יבחן את יישום ההחלטה ואת תוצאותיה במשך שלוש שנים. בחינת יישום ההחלטה החלה בחודש אוגוסט שנת 2014.

בשיתוף המערך לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב ברשות לתכנון הוחלט כי המחקר יתמקד בארבעה תחומי ליבה, המצוינים בהמשך, הן בשל חשיבותם לפיתוח האוכלוסייה הבדואית ולקידומה, הן לאור נתח התקציב המשמעותי המוקדש להם, המהווה כ-77% מכלל תקציב יישום ההחלטה.

♦ **העלאת שיעור התעסוקה:** תוך יצירת גיוון של מקומות תעסוקה והגדלת מספר המועסקים המשולבים במשק הישראלי באמצעות: הקמת מרכזי תעסוקה והפעלתם; פיתוח אזורי תעשייה; מתן תמריצים למעסיקים; הכשרות מקצועיות והרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית.

♦ **פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה:** שיפור נגישות התחבורה למוסדות ההשכלה ולמקומות התעסוקה; פיתוח מסגרות לילדים.

♦ **חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים:** בתחומי הפשע, הסמים, החקירות, התנועה, הנוער ועוד, באמצעות חיזוק הפעילות בתחומי מניעת האלימות ומניעת תופעות מסכנות ובאמצעות פעולה לחיזוק מערך ההתנדבות ביישובים.

♦ **קידום ההשכלה כדי לתמוך בתעסוקה:** תכניות ייעודיות לשיפור הישגים לימודיים; שדרוג מערכת החינוך הטכנולוגי-מדעי; חיזוק מצטיינים וקידום המצוינות; חינוך לקריירה; הפעלת תכניות להשלמת השכלה; הקמת כיתות גן וכיתות לימוד בב"ס; פיתוח החינוך הבלתי פורמלי והפעלת תכנית להשלמת השכלה לנוער מנותק.

דוח זה בוחן את יישום ההחלטה ותוצאותיה בשלושה תחומי ליבה: תעסוקה, פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה וחיזוק הביטחון האישי. בדוח מופיעים הנתונים שהיו בנמצא עד יולי 2015. מאוחר יותר ב-2016

יוגש דוח נוסף שיתמקד בתחום הליבה של קידום השכלה תומכת תעסוקה. דוח שלישי מסכם יוגש בשנת 2017 ובו יתבצע עדכון של הנתונים.

למחקר שתי מטרות עיקריות:

- 1. בחינת יישום ההחלטה** – סקירת הפעילויות שנעשו לביצוע החלטה 3708 בכל אחד מתחומי הליבה שנבחרו, הצגת תפוקות היישום וזיהוי הצלחות ואתגרים ביישום.
- 2. בחינת תוצאות ההחלטה** – הצגת הממצאים בנוגע לשינויים שחלו בתחומים שונים כמו נתוני תעסוקה, שכר והכנסות.

במהלך המחקר נאסף מידע ממספר מקורות משלימים: ראיונות עומק עם בעלי תפקידים ממספר מעגלים (במטה יישום התכנית, במשרדי הממשלה, ברשויות הבדואיות, בתחומים שבהם התכנית עוסקת ובחברה האזרחית); סיורים להעמקת ההיכרות עם נושאי המחקר; נוכחות בישיבות מרכזיות; נתונים ממקורות מנהליים; נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מסמכים ומצגות.

4. ממצאי המחקר לפי תחומים

להלן יוצגו ממצאי המחקר לפי ארבעת תחומי הליבה שצוינו לעיל. סדר התחומים והסעיפים הנכללים בהם (פעילויות ההחלטה) מוצג לפי הסדר בהחלטה 3708. בנוגע לכל סעיף יוצגו ההישגים העיקריים ביישום ההחלטה, האתגרים העיקריים ביישומה וכיווני פעולה עתידיים להתמודדות עם האתגרים, כפי שעלו במחקר. כאמור, בדוח מופיעים הנתונים שהיו בנמצא עד יולי 2015.

4.1 העלאת שיעור התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי

4.1.1 הקמת מרכזי תעסוקה והפעלתם ביישובים והמשך הפעלת מרכז תעסוקה אזורי הישגים

אחת ההשלכות החיוביות והמשמעותיות של החלטה 3708 משתקפת בהקמתם של מרכזי ההכוון לתעסוקה 'ריאן' ובהפעלתם בנגב. מרכזי ההכוון החלו לפעול לפני יישום החלטת הממשלה, ופעילותם התרחבה באופן ניכר, לאחר היישום. להלן יפורטו ההישגים העיקריים:

- ♦ בעקבות החלטת הממשלה הוקמו שישה מרכזי הכוון תעסוקתי ביישובים רהט, ערערה, לקיה, תל שבע, נווה מדבר ואל קסום, שנוספו למרכזים בחורה ובשגב שלום. המרכז התשיעי בכסיפה עתיד להיפתח בתקופה הקרובה.
- ♦ מאז יישום החלטת הממשלה הוכפל מספר המשתתפים שהצטרפו לתכנית, מ-1,532 בשלוש השנים שלפני יישום ההחלטה (2009-2011) ל-3,075 בשלוש השנים לאחר יישומה (2012-2014). נשים מהוות 56% מן המשתתפים.
- ♦ 49% מן הגברים ו-32% מן הנשים הושמו בעבודה חדשה במהלך השנה הראשונה להצטרפותם לתכנית. מרבית המושמים, 53% מן הנשים ו-90% מן הגברים, עובדים במשרה מלאה ומעלה (35 שעות

ומעלה בשבוע). כמו כן, 86% מן הגברים המושמים וכ-66% מהנשים המושמות מועסקים גם שנה לאחר השמתם.

◆ מרכזי ההכוון הצליחו לשמור על תוצאות חיוביות בתחום התעסוקה גם לאחר התרחבותם בתקופת ההחלטה: שיעורי התעסוקה של המשתתפים במרכזי ההכוון בשנים 2012-2014 דומים לשיעורי התעסוקה של המשתתפים בשנים 2009-2011, לפני יישום ההחלטה.

לפעילות מרכזי ההכוון יש נקודות חוזק בולטות:

- ◆ גיוס צוות מקצועי והכשרתו, רובו מתוך האוכלוסייה המקומית.
- ◆ ייזום פעילויות ייחודיות המותאמות למאפיינים התרבותיים של האוכלוסייה הבדואית, לשם עידוד להשתלב בעבודה. למשל, פעילויות קהילתיות, הכשרות מקצועיות ייחודיות, הקמת ירידי תעסוקה, פורומים של אנשי קהילה ואנשי עסקים.
- ◆ פיתוח קשרים עם מעסיקים גדולים, תוך יצירת תדמית חיובית לפעילות.

אתגרים

- ◆ **חסמים המקשים על השתלבות משתתפי התכנית בעבודה:** מחסור במשאבי תעסוקה בסיסיים כגון שליטה בשפה העברית, ניסיון תעסוקתי, הרגלי עבודה ומקצוע; התנגדות חלק מהאוכלוסייה ליציאת נשים לעבודה מחוץ ליישוב המגורים; היעדר גמישות מצד חלק מהנשים בנוגע לסוג העבודות; התמודדות חלק מהנשים עם חסמים מרובים; היעדר מוטיבציה ומחויבות לעבודה בקרב חלק מהאוכלוסייה.
- ◆ **מחסור בהזדמנויות תעסוקה:** מחסור באזורי תעשייה בקרבת חלק מהיישובים הבדואיים; מיעוט במספר העסקים המקומיים במרבית היישובים הבדואיים.
- ◆ **קשיים הנוגעים למעסיקים:** קושי בשיווק תכנית התמריצים למעסיקים וביישומה; עמדות ודעות קדומות בקרב חלק מהמעסיקים, המייחסות לכל הגברים הבדואים תכונות כגון חוסר אחריות וחוסר התמדה בעבודה.
- ◆ **קשיים ארגוניים הקשורים לכוח האדם בתכנית ולדפוסי העבודה בה:** קושי בגיוס כוח אדם לתכנית בשל מחסור במועמדים מתאימים, בעיקר בתחומי הקהילה והמעסיקים.
- ◆ קשיים הקשורים להכשרות המקצועיות בתכנית: יש מקרים בהם קשה לקיים הכשרות למקצועות נדרשים, בשל מחסור בגופים מפעילים מקצועיים ביישובים הבדואים בדרום או בקרבתם ובשל קושי בגיוס מועמדים להכשרות.
- ◆ **קשיים הקשורים למאפיינים התרבותיים של האוכלוסייה הבדואית:** חשדנות בקרב חלק מהאוכלוסייה כלפי התכנית וחוסר אמון ביכולתה לסייע; התנגדות בקרב חלק מהאוכלוסייה לפעילויות הקהילתיות המעודדות תעסוקת נשים.

כיוונים לעתיד

- ◆ מומלץ להגביר את שיתוף הפעולה של מעסיקים עם צוות התכנית ולעודד אותם לקלוט עובדים ממשותפיה, למשל באמצעות הנגשת תכנית התמריצים למעסיקים של משרד הכלכלה וחיזוק פורומים של מעסיקים במסגרת התכנית.
- ◆ מומלץ להקים מנגנון לאיסוף המידע בנוגע לדרישות שוק העבודה באזור הדרום ולריכוזו, כדי להקל על תהליך בחירת ההכשרות המקצועיות ולהגדיל את סיכויי השמת המשתתפים לאחר סיום לימודיהם בהכשרות אלו.
- ◆ מומלץ לספק יותר מענים להתמודדות עם החסמים העומדים בפני משתתפי התכנית. למשל, בקרב הנשים, יש לקיים יותר סדנאות העצמה ולהעניק להן ליווי פרטני ממושך, להגביר את המאמצים לפתיחת מקומות עבודה בתוך היישובים ולעודד יזמות זעירה בתוך היישובים לנשים מרובות חסמים. בקרב הגברים, מומלץ לפתח מערך התערבות העוסק בעידוד היציאה לעבודה, הקניית הרגלי עבודה והתמדה בעבודה.

4.1.2 פיתוח אזורי תעשייה

הישגים

פיתוח אזור התעשייה 'עידן הנגב', המשותף לעיר רהט, למועצה האזורית בני שמעון ולמועצה המקומית להבים, החל עוד לפני יישומה של החלטת הממשלה 3708. ההחלטה הבטיחה משאבים לאזור התעשייה שאפשרו התקדמות משמעותית ומהירה מן הצפוי בפיתוח ובשיווק המגרשים בכל שטחי האונה הצפונית (כ-500 דונם). נכון לאפריל 2015 שוקו המגרשים באונה הצפונית לכ-50 יזמים שנמצאים בשלבי פיתוח שונים, מתוכם כ-65% מקרב האוכלוסייה הבדואית. מפעל חברת "סודה סטרים" הוקם באתר והחברה מעסיקה בו כיום כ-820 עובדים, כרבע מהם מהאוכלוסייה הבדואית, והיא עתידה להעסיק רבים נוספים בעתיד.

החלטת הממשלה 3708 הבטיחה משאבים גם לפיתוח אזורי התעשייה הקטנים יותר. למרות חסמים שונים חלה התקדמות בפיתוח 75 דונם בשטח אזור התעשייה 'אבו קרינאת' והם משווקים בימים אלה. כמו כן, חלה התקדמות באזור התעשייה 'ערוער', שבו הסתיימו כמעט כל עבודות הפיתוח והסתיים שיווק המגרשים לכ-20 יזמים מקומיים. באזור התעשייה 'שגב שלום' נעשה סקר צרכים ובעקבותיו בוטלו חלק מההקצאות ליזמים שלא התקדמו בפיתוח ומונה לראשונה מנהל לאזור התעשייה. באזור התעשייה 'ביר הדאג' הושלמו תכניות מפורטות לשלב א ולשלב ב של אזור התעשייה.

אתגרים

- ◆ **חוסר מחויבות של יזמים:** לעתים קרובות, יזמים שהוקצו להם קרקעות באזורי התעשייה אינם עומדים בהסכם מבחינת אופי השימוש בקרקע ו/או מבחינת לוח הזמנים המחייב לבניית המפעל. נוסף על כך, בחברה הבדואית שכיחה התופעה שלפיה לאחר שיזם שילם סכום כלשהו בעבור מגרש שהוקצה לו, גם אם לא עמד במחויבויות ההסכם והרשויות קבעו שההקצאה מבוטלת, אדם אחר לא יעשה במגרש זה שימוש. מסיבה זו יש קושי לשווק את המגרשים ליזמים אחרים.
- ◆ **תביעות בעלות:** באזורי התעשייה הנידונים מתרחשים מקרים רבים שהפיתוח מתעכב בהם או אף נעצר בשל מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות או פלישות אליהן.

- ◆ **ניהול אזורי התעשייה:** רכיב משמעותי בהצלחת אזור תעשייה נוגע לחוזקו של הגוף המנהל אותו. מינוי גוף מנהל לאזור התעשייה מאפשר לרכז את הטיפול באזור התעשייה, כולל הקשר עם היזמים, המועצה והרשויות השונות במקום אחד. לדוגמה באזור התעשייה 'עידן הנגב' קיים גוף מנהל המאפשר טיפול נחוש בבעיות שמתעוררות ומושך לאזור התעשייה יזמים רציניים. לעומת זאת באזורי התעשייה הקטנים יותר, דוגמת 'ערוער' (ועד לאחרונה גם 'שגב שלום') אין לרשות יכולת לממן מנהלת. לפיכך חסמים שונים, כגון פלישות והיעדר מחויבות מצד יזמים, אינם מטופלים כראוי, והתקדמות אזור התעשייה מתעכבת. בניסיון להתגבר על חסם זה הוסט תקציב למימון מנהל לאזור התעשייה 'שגב שלום', והוא נכנס לאחרונה לתפקידו. עם זאת התקציב נועד לשלוש שנים בלבד ואינו מאפשר את העסקת בעלי התפקידים הנדרשים כדי לפתח ולתחזק היטב את אזור התעשייה. גם התקציב שיועד לניהול אזורי התעשייה במועצה האזורית נווה מדבר ('אבו קרינאת' ו'ביר הדאג') אינו מספק, שכן חלק ממנו הוסט לניהול אזורי התעשייה במועצה האזורית אל קסום ('אום בטיין' ו'א-סייד').
- ◆ **מחסור בכוח אדם מקומי משכיל ומקצועי** מקשה על המעסיקים באזורי התעשייה בגיוס עובדים מתאימים.

כיוונים לעתיד

- ◆ בהמשך לקשיים הכרוכים בניהול אזורי התעשייה הקטנים, מומלץ לבחון תקצוב מנהלות גם לאזורי תעשייה אלו, לתקופות זמן ממושכות יותר, וכן להמשיך ולקדם הקמה של אזורי תעשייה מרחביים למספר יישובים, עם יתרון לשילוב יישובים בדואיים ויהודיים, בדומה ל'עידן הנגב'.
- ◆ נדרש לפעול בנחישות מול יזמים שאינם עומדים בהתחייבויות לבנייה באזורי התעשייה, כדי לקדם פיתוח אזורי אלה.
- ◆ מומלץ להרחיב את ההכשרות המקצועיות ואת הלימודים הגבוהים בתחומים מקצועיים מבוקשים בקרב האוכלוסייה הבדואית, כמענה למחסור הקיים באזור בכוח אדם מקצועי.

4.1.3 מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית

הישגים

בשנת 2012 עודכן מסלול תעסוקה לקליטת עובדים מאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בכוח העבודה נמוך כך שכמה מסעיפיו הותאמו באופן ספציפי להעסקת עובדים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב. מאז שנערכו שינויים אלה חלה עלייה במספר העובדים הבדואיים שהשתלבו בעבודה במסגרת מסלול תעסוקה. אם בשנים שקדמו להחלטת הממשלה היו פניות בודדות בלבד, הרי שב-2012 השתלבו 102 עובדים בדואים באמצעות המסלול, וב-2014 השתלבו 242 עובדים.

אתגרים

השינוי החיובי המוצג לעיל אינו מורגש בקרב נציגי גורמים הפועלים מול מעסיקים מקומיים (מרכזי 'ריאן' - דרום, 'סניף 'מעוף' רהט). אלה טוענים כי למרות המאמץ שהם משקיעים לעודד הגשת הצעות למכרז מסלול תעסוקה, מעסיקים בודדים בלבד עשו זאת, מן הסיבות האלה:

- ◆ **קיימת אי ודאות באשר למועדי פרסום המכרזים**, דבר המקשה על המעסיקים לתכנן את מועדי הגיוס ומרפה את ידיהם מלהגיש הצעה למכרז.

- ◆ הגשת ההצעה למכרז דורשת מאמץ ואורכת זמן. היא מצריכה מילוי טפסים והגשת מסמכים שונים.
- ◆ קבלת הסובסידיה מחייבת דיווחים שוטפים, היוצרים מטריד בעבור המעסיק.
- ◆ באתר האינטרנט של מרכז ההשקעות אמנם מוסבר כיצד להגיש את הבקשה למכרז וכן מובאות שאלות ותשובות הקשורות לתהליך, אולם ההסברים האלה מופיעים בעברית בלבד.

כיוונים לעתיד

- ◆ כדי להמשיך ולעודד העסקת עובדים בדואים באמצעות מסלול תעסוקה מומלץ לבחון את הצעדים האלה:
- ◆ הסרת ממד אי הוודאות בעבור המעסיקים באמצעות פרסום מועדי ההקצאה מראש.
- ◆ הרחבה נוספת של הענפים שבהם ניתנת סובסידיה ומתן העדפה לענפי כלכלה עם ייצוג חסר של עובדים מהאוכלוסייה הבדואית.
- ◆ מתן העדפה למעסיקים המעניקים לעובדיהם הכשרות במקצועות הנדרשים במשק.
- ◆ פישוט הטפסים להגשת המכרז והדיווחים הנדרשים לאורך זמן.
- ◆ תרגום ההסברים הנוגעים למסלול תעסוקה ולהגשת הבקשה לערבית, הוספתם לאתר האינטרנט של מרכז השקעות והפצתם בקרב הגורמים הרלוונטיים.

4.1.4 הכשרה מקצועית למבוגרים

הישגים

בהמשך למפורט לעיל, לאחר קבלת החלטת הממשלה הורחבה תכנית 'ריאן' לכל היישובים הבדואיים המוכרים בדרום, מלבד כסיפה. לפעילות מרכזי 'ריאן' בתחום ההכשרות המקצועיות חשיבות מיוחדת, מכיוון שלראשונה קיים גוף אשר מתמקד בהכשרות מקצועיות בעבור האוכלוסייה הבדואית, על מאפייניה הייחודיים. בפעילות 'ריאן' בתחום יש מספר היבטים בולטים:

- ◆ פריסה רחבה ביישובים הבדואיים המוכרים, כולל קשר ישיר עם האוכלוסייה המקומית והבנה של התרבות הייחודית לה.
- ◆ ליווי הלומד מרגע הפנייה והבירור הראשוני בנוגע להכשרה והשמה בעבודה.
- ◆ קשר ישיר עם המעסיקים, המאפשר זיהוי צרכים והזדמנויות להכשרה.
- ◆ מגוון מודלים להכשרה, כולל הכשרה בקורס עסקי, הכשרה בשיתוף מעסיק ושוברים.

אתגרים

- ◆ **חיזוי הביקוש למקצועות ההכשרה:** החיזוי נעשה כיום על ידי גורמים שונים, כמו משרד הכלכלה ומרכזי 'ריאן', בהתבסס על המידע הזמין להם משירות התעסוקה, מאזורי תעשייה ומסקרים בקרב בוגרי ההכשרות, שעורך מנהל המחקר במשרד הכלכלה. לרשות הגורמים השונים לא עומד חיזוי מובנה, המופעל מדי תקופה ומוסכם על כלל העוסקים בתחום. המדובר בקושי המאפיין את כלל מערך ההכשרות בישראל.

- ◆ **תכנית השוברים:** לתכנית יתרונות בהתאמה אישית של ההכשרה ללומד ובמתן תמריץ לעבודה בתחום ההכשרה עם תום הלימודים. תהליך הבקשה לקבלת השובר נעשה על ידי הפונה והגוף המפנה מול חברת מ.ג.ע.ר והוא כרוך במילוי טפסים ובמסירת מידע ואורך זמן. בעבור חלק מהפונים התהליך עצמו הוא חסם להשתלבות בהכשרה.
- ◆ **הכרה על ידי משרד הכלכלה:** באגף הבכיר להכשרה מקצועית יש רשימת תכניות לימוד שבהן הוא מכיר, כולל תעודת גמר ולעתים תעודת מקצוע או רישוי. להכרה זו יש יתרון בשלב חיפוש העבודה על ידי הבוגרים. ההכשרות המוכרות על ידי האגף מוגבלות לרשימת הספקים ותכניות הלימוד אשר זכו במכרז שניהל האגף לפני חמש שנים. במקרים שבהם מעוניינים מרכזי 'ריאן' בפיתוח תכנית חדשה, עליהם לפנות לאגף כדי לקבל הכרה, תהליך שמחייב המתנה טרם פתיחת ההכשרה המבוקשת.
- ◆ **הכשרות בשיתוף מעסיקים:** מסלולי ההכשרה בשיתוף המעסיקים כרוכים בהתחייבות של האחרונים לקלוט עובדים לאחר ההכשרה, ובעמידה בדרישות של מילוי טפסים ודיווח למשרד הכלכלה. ההתחייבות להעסקת עובדים, והזמן שעליהם לייחד להתנהלות מול המשרד, מרתיעים חלק מהמעסיקים מלהשתתף בתכנית.
- ◆ **דמי קיום ללומדים בזמן ההכשרה:** למשתתפים שאינם זכאים לקצבה כלשהי במהלך ההכשרה, כדוגמת דמי אבטלה או גמלת הבטחת הכנסה, קשה להתקיים בזמן ההכשרה. ייתכן שמשום כך יהיו אנשים שיעדיפו לעבוד ולא להשתתף בהכשרה מקצועית, אשר עשויה לשפר משמעותית את תוחלת התעסוקה שלהם ואת רמת השכר שלהם לטווח הארוך. מדובר בבעיה הנוגעת לכלל מערך ההכשרות בישראל.

כיוונים לעתיד

- ◆ ראוי לבחון את האפשרות להרחיב את מערך המענקים ללומדים ו/או להקים בעבורם קרן להלוואות קיום בתנאים נוחים בזמן הלימודים.
- ◆ מומלץ לבחון אפשרות של יצירת קשר בין הלימודים בהכשרה לבין מתן סובסידיה למעסיק אשר יעסיק את בוגר ההכשרה.

4.1.5 תחום לימודי הנדסאים

הישגים

לאחר צבירת ניסיון מהפעלת המודל הקודם ללימודי הנדסאות נפרדים לאוכלוסייה הבדואית, הוחלט להפעיל משנת 2013 את מודל אשב"ל (אפיק שילוב בדואים בתעסוקה), שבמסגרתו לומדים הסטודנטים הבדואים בכיתות "רגילות" (לא נפרדות), ומקבלים סיוע כלכלי וליווי אישי. במאי 2015 למדו בתכנית 97 סטודנטים, שיעור הנשים עמד על 32% ורובם המוחלט למדו במכללה הטכנולוגית בבאר שבע. הזמן הקצר אשר עבר מהפעלת אשב"ל אינו מאפשר להעריך בשלב זה את תוצאות התכנית.

אתגרים

- ◆ **חסמים תרבותיים:** לפערים בין החברה שבה גדלו ובה חיים הסטודנטים הבדואים לבין דרישות הלימודים במכללה השפעה משמעותית על סיכויי הצלחתם. בשיחות עם המרואיינים עלו מספר נושאים:
 - **הסתגלות לחיי המכללה:** יש קושי מובנה בעצם המפגש עם חברה ומסגרת חדשות. על הסטודנטים להתמודד עם קשיים במגוון תחומים, החל בהתנהלות ביחסים בין אישיים (גברים ונשים, למשל), דרך לימודים בכיתות הטרוגניות הכוללות סטודנטים מן המגזר היהודי וכלה בהתנהלות מול המרצים ואנשי המנהלה במכללה.
 - **קשיי הסטודנטיות הבדואיות:** על הסטודנטיות הבדואיות מוטל עומס נוסף בהסתגלות לסביבה שקיימים בה כללי התנהגות שונים בכל הקשור להתנהלותן כנשים וליחס בין המינים. יש סטודנטיות שמפסיקות את יום הלימודים לפני שהוא מסתיים, כדי שיוכלו לחזור לביתן טרם החשכה.
- ◆ **רמת ידע בסיסי נמוכה:** לחלק ניכר מן הסטודנטים הבדואים רמת ידע נמוכה ביותר אשר אינה מתאימה לדרישות הלימודים. המרואיינים ציינו במיוחד את הקושי בעברית, בעיקר בקרב הנשים. הקושי ניכר בדיבור, בקריאה ובכתיבה.
- ◆ **הרגלי למידה:** הסטודנטים הבדואים חסרי הרגלי למידה מתאימים ללימודים התובעניים במכללה. הדבר מתבטא, למשל, באי הקדשת משך הזמן הדרוש להכנת שיעורי בית ובקושי בהכנה למבחנים.
- ◆ **קשיי השתלבות בשוק העבודה:** הבוגרים הבדואים מתקשים להשתלב בשוק העבודה במקצועם, בין השאר כתוצאה מהדרה ואפליה בשוק העבודה.
- ◆ **תחבורה:** חלק מן הסטודנטים מתגוררים ביישובים אשר רחוקים מתחבורה ציבורית מוסדרת, דבר היוצר קושי בהגעה ללימודים.
- ◆ **מועמדים בוגרי תיכון:** מסלול הקבלה למכללות מה"ט מותאם למועמדים בעלי תעודת בגרות מלאה או חלקית. למועמדים אשר פונים למכללות במהלך לימודיהם בכיתה י"ב, יש קושי מפני שבעת פנייתם, אין להם עדיין תעודת בגרות. הדבר מקשה על המועמדים הבדואים להירשם במועד ולשמור לעצמם מקום פנוי בכיתות הלימוד, במיוחד במקצועות המבוקשים.

כיוונים לעתיד

- להלן מספר כיווני פעולה אפשריים בעתיד בתכנית אשב"ל:
- ◆ **הרשמה בסוף י"ב** – כאמור, יש לעתים קושי לנרשמים בכיתה י"ב מכיוון שאין ביכולתם להציג את ציוני הבגרות בעת ההרשמה. פתרון אפשרי עשוי להיות הקמת מערך לימודים לתואר הנדסאי בקרב תלמידי כיתות י"ג-י"ד ביישובים הבדואיים בדרום.
 - ◆ **תמרוץ מעסיקים** – תמרוץ מעסיקים להעסיק בוגרי מסלולי הכשרה במגזר הבדואי, כולל בלימודי ההנדסאים.

4.1.6 יזמות עסקית

החלטת הממשלה הבטיחה תקציבים לקידום תחום היזמות העסקית בקרב האוכלוסייה הבדואית, אולם בשל חילופי הגוף המפעיל שהתרחשו בתקופה זו (2014) חל צמצום בפעילות. עם זאת במחצית הראשונה של 2015 הפעילות התחדשה, וקיים צפי להתרחבות נוספת בתקופה הקרובה.

הישגים

- ◆ לאחר זכיית 'מעוף' במכרז להפעלת מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, נפתח סניף 'מעוף' רהט, שהחליף את שלוחת מט"י בעיר, גויסו עובדים חדשים והורחב משמעותית סל הכלים המוצע לפונים. פתיחתו העתידית של מרכז העסקים (ה-Hub) בעיר התאפשרה בעקבות החלטת הממשלה וצפויה להרחיב את הפעילות בתחום.
- ◆ תכנית 'סאווה' אמנם אינה ממומנת מתקציבי ההחלטה, אולם פעילותה בקרב הנשים הבדואיות בדרום התרחבה באופן משמעותי בעקבות הצטרפותה של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים כשותפה במימונה (2011). בקרב הנשים הבדואיות מעלה ההשתתפות בתכנית את הכנסת המשפחה בכ-2000 ש"ח לחודש בממוצע, סכום שעולה על התקציב הממוצע המושקע בכל אישה. לכך נלוות ההשפעות העקיפות של התכנית: העצמת הנשים והכנסת הרגלי עבודה לבית.

אתגרים

- ◆ קושי ברתימת האוכלוסייה לפעילות בתחום היזמות העסקית, מכמה סיבות:
 - חשדנות של האוכלוסייה כלפי פעילות 'מעוף' כגוף הנתפס כמייצג את הממסד.
 - היזמים המקומיים תופסים את 'מעוף' כגוף שנותן הלוואות ולא כגוף ייעוץ וליווי. חסרה מודעות בקרב היזמים למידה שבה ייעוץ עשוי לסייע בשיפור יכולות העסק.
 - בקרב האוכלוסייה המקומית קיים קושי לשלם על שירות שנדמה כי אינו מוחשי. הדבר מקשה על פתיחת קורסים שמותנים בתשלום השתתפות עצמית מראש. במטרה לעודד את האוכלוסייה הבדואית להשתתף בפעילות נעשו ב'מעוף' התאמות ספציפיות: מתן שעות ייעוץ חינם ליזמים והשתתפות עצמית נמוכה בעלות הפעילויות.
- ◆ **יזמים בדואים מתקשים לקבל אשראי בנקאי והלוואות בערבות מדינה.** הסיבות העיקריות לכך נוגעות לעבר הבנקאי של המבקשים, לריבוי חשבונות מוגבלים, להיעדר דיווח על עבודה ולמיקום עסקים במבנים ללא היתרי בנייה.
- ◆ **מחסור בשטחי מסחר ובשטחים המתאימים לבעלי מלאכה ותעשייה קטנה ביישובים הבדואיים.** מחיר השכירות ברהט גבוה מאוד ואזור התעשייה שבו צפוף; אזור התעשייה 'עידן הנגב' אינו עונה על הצורך של בעלי המלאכה והתעשייה הקטנה; באזורי התעשייה הנוספים יש חסמים לשימוש בקרקעות הנוגעים לתביעות בעלות או ליזמים שאינם עומדים במחויבויות להקמת מפעלים.
- ◆ **מחסור בהזמנות לשוק המקומי וקושי לחזור לשווקים חדשים בשל פריפריאליות גאוגרפית וחברתית.** בסניף 'מעוף' נעשות פעולות בתחום זה: הקמת פורום עסקים וניסיון לחבר עסקים לפרויקטים רחבים כמו מעבר צה"ל לנגב ו"ישראל דיגיטלית".

- ◆ מאפיינים ייחודיים לפעילות היזמות העסקית בקרב נשים :
 - **מבנה חברתי** – החברה הבדואית היא חברה פטריארכלית שמקובל בה שהנשים נמצאות בסביבת הבית. כדי שנשים ישתתפו בפעילות בתחום היזמות העסקית עליהן לקבל את אישור הבעלים או גברים אחרים במשפחה.
 - **חשש מאבדן קצבאות** – רישום העסק הזעיר של האישה כיעוסק מורשה' או 'עוסק פטור' מאפשר להן להרחיב אותו. כאשר משפחתה של האישה זכאית לקצבת הבטחת הכנסה, הנשים חוששות לאבד את הקצבה לצמיתות ומעדיפות שלא להירשם, דבר שחוסם את האפשרות לפתח את העסק.
 - **מסגרות לילדים** – פעילותן העסקית של הנשים תלויה בהיצע המסגרות לילדים. בחלק מהיישובים חסרות מסגרות וביישובים אחרים זמן פעילות המסגרות קצר.

כיוונים לעתיד

- ◆ בשל הקשיים העומדים בפני יזמים בדואים בקבלת הלוואות, מוצע לבחון הקמת קרן הלוואות המותאמת למאפייניה ולצורכיה של האוכלוסייה הבדואית.
- ◆ בשל הקושי לחדור לשווקים חדשים מוצע להרחיב את הסיוע הניתן ליזמים המקומיים בשיווק התוצרת של העסקים ובחדירה לשווקים חדשים.
- ◆ מוצע להרחיב את פעילות המסגרות לילדים, כולל צהרונים, כדי לאפשר פעילות כלכלית נרחבת יותר בקרב הנשים.
- ◆ חשוב שכל תהליך שיעשה לקידום יזמות עסקית בקרב נשים יתייחס אל המשפחה כמכלול וירתום גם את הגברים, שכן תהליך המתמקד בנשים בלבד עלול לערער את מרקם היחסים במשפחה ובסופו של דבר להחליש את הנשים.

4.2 פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה

4.2.1 שיפור נגישות התחבורה למוסדות השכלה ולמקומות תעסוקה

הישגים

משנת 2009 החלה לפעול תחבורה ציבורית המשרתת את היישובים הבדואיים בקווים בין-עירוניים ובעיר רהט גם בקווים עירוניים. מאז קבלת החלטת הממשלה עובו חלק מהקווים הקיימים ונוספו קווים חדשים, כולל קווים המובילים למרכזי תעסוקה והשכלה. הדבר ניכר בנפח השימוש בתחבורה הציבורית. כך, למשל, ברהט מתבצעות כיום קרוב ל-10,000 נסיעות בתחבורה הציבורית מדי יום חול; מספר הסטודנטים הלומדים במכללות 'אחוה' ו'ספיר' גבוה באופן ניכר מזה שלמד במוסדות אלה טרם הכנסת התחבורה הציבורית. על פי דיווחי משרד התחבורה יש עלייה בכמות הנוסעים בקווים הקיימים ועלייה בביקוש לקווים נוספים. התושבים נוסעים פחות מאשר בעבר בתחבורה לא מוסדרת והיא הולכת ומאבדת מהלגיטימיות שלה. לפיתוח התחבורה הציבורית משנה חשיבות לנשים. בעוד שנסיעות לא מוסדרות נתפסות כאיום על צניעות הנשים, נסיעה בקווים הציבוריים מקובלת ופותרת אפשרויות חדשות בעבורן.

אתגרים

- ◆ **תביעות בעלות על הקרקע** – קיימים פרויקטים תחברתיים 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, אולם קיים קושי בהשלמת תשתיות מסיבות שונות: סוגיות של תביעות בעלות, חוסר מודעות של חלק מהמועצות לחשיבות התשתיות, חוסר הסכמה של תושבים בנוגע למיקום התחנות ומאבקים פנימיים בין התושבים. בשל היעדר התשתיות אין תחבורה ציבורית במרבית יישובי מועצות נווה מדבר ואל קסום. הדבר מצמצם את נגישותם של מקומות תעסוקה ומוסדות לימוד לתושבי יישובים אלו.
- ◆ **אלימות ופגיעה ברכוש** – קיימת שכיחות גבוהה של מקרי זריקת אבנים על אוטובוסים, של איומים ואלימות נוסעים כלפי נהגים ושל גניבת ציוד ופגיעה ברכוש בתחנות ובתוך האוטובוסים.
- ◆ **ההתנהלות מול משרד התחבורה:**
 - **מיעוט פניות ציבור מהאוכלוסייה** – קיימות מעט מאוד פניות ציבור של האוכלוסייה הבדואית למשרד התחבורה, לעומת קבוצות אוכלוסייה אחרות. הדבר נובע ככל הנראה ממודעות נמוכה לאפשרות הפנייה וכן מהעובדה שאתר משרד התחבורה אינו תומך בהגשת פניות ציבור בערבית.
 - **עובדים במועצות אינם מכירים את נוהלי הפנייה למשרד** – בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הבדואיות נוטים להפנות בקשות למשרד התחבורה באמצעות פניות הציבור במקום לפנות ישירות לבעלי התפקידים במשרד. יש להניח כי הדבר נובע מחוסר היכרות עם אופן העבודה מול משרד התחבורה. בהקשר זה נציין כי הרשות לתחבורה ציבורית הכינה מדריך לפנייה בנושאי תחבורה ציבורית בעבור עובדי רשויות, שתורגם לערבית. כמו כן, משרד התחבורה פתח השנה לראשונה קורס לנציגי מועצות מקומיות ערביות, במטרה לייעל את העבודה המשותפת.
- ◆ **היעדר פיקוח על הסעות בלתי מוסדרות** – למרות הפעלת התחבורה הציבורית בעיר רהט עדיין פועלות בה הסעות לא מוסדרות. הסעות אלה פועלות ללא היתר, אינן מסובסדות, אינן עומדות בקריטריונים של בטיחות ואינן כוללות הסדרים נלווים כגון תחנות מוסדרות או שילוט. נוסף על כך, הסעות אלה פוגעות בהתנהלות התקינה של קווי התחבורה הציבורית ובהיקף הנוסעים בהם.
- ◆ **מחסור בתחנות מוסדרות בעבור תושבי הפזורה** – תושבי היישובים הבלתי מוכרים מבקשים מנהגי האוטובוסים לעצור בתחנות לא מוסדרות, בקרבת מקום מגוריהם, אך הנהגים אינם יכולים לעשות זאת מסיבות בטיחותיות. מציאות זו עשויה לעורר תגובות אלימות של נוסעים מתוסכלים שמחויבים לרדת בתחנות הרחוקות ממקום מגוריהם.

כיוונים לעתיד

- ◆ למרות ההתקדמות המשמעותית שחלה בתחום, מומלץ להמשיך ולפעול לשיפור שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הבדואיים כדי לתת מענה תחבורה ציבורית לכלל הצרכים של האוכלוסייה. הצורך בולט במיוחד ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום, שברובם, כאמור, עדיין לא

קיימות תשתיות המאפשרות כניסת אוטובוסים ליישוב. ביישובים הבדואיים שקיימת בהם פריסה גאוגרפית רחבה ואוכלוסייה גדולה (מלבד רהט) נדרשת הסדרת תחבורה ציבורית עירונית (פנימית).

◆ **הרחבת קווי התחבורה הציבורית** כך שיגיעו למקומות תעסוקה פוטנציאליים נוספים.

◆ **השקעה בתשתיות** – בשל ריבוי המקרים של פגיעה בתחנות אוטובוס כדאי לשקול הקמת תחנות עמידות (למשל מבטון), במיוחד במקומות מרכזיים ובתחנות העלאת נוסעים; מומלץ להשקיע בהקמת סככות לתחנות אוטובוס נטולות סככות; להקים תחנות קצה בתוך היישובים המאפשרות סיבוב תקני ובטוח של האוטובוסים; להרחיב את מספר תחנות האוטובוסים והמעברים התת-קרקעיים המאפשרים שימוש בהן על הכבישים הראשיים, בעבור תושבי הפזורה; להקים חניון לילה לרכב ברהט כדי למנוע חניית משאיות בתוך העיר, המהווה סכנה בטיחותית וחוסמת את נתיבי התחבורה הציבורית.

◆ **מומלץ לפקח על הסעות לא מוסדרות** כדי שאלה לא יפגעו בהתנהלות התקינה של קווי התחבורה הציבורית ברהט וביישובים נוספים.

◆ מומלץ כי נציגים מכל הרשויות המקומיות הבדואיות ישתתפו **בקורס להיכרות עם משרד התחבורה** ולשיפור העבודה מולו.

4.2.2 מסגרות לילדים

הישגים

בשנתיים האחרונות נעשו פעולות לשם הקמת מסגרות לילדים ביישובים בדואיים בדרום ולשם העלאת מספר הילדים שלומדים במסגרות אלו. מאז יישום ההחלטה נפתח מעון אחד נוסף וחלה עלייה במספרם הכולל של הילדים שהשתלבו במסגרות הנמצאות תחת פיקוח משרד הכלכלה. עם זאת, האוכלוסייה העיקרית שמסגרות אלה משרתות היא אוכלוסיית ילדי הרווחה, שאינם בהכרח ילדים להורים עובדים.

אתגרים

◆ קיים **מחסור במעונות יום ובצהרונים ביישובים הבדואיים**, שמקשה בעיקר על נשים עובדות המועסקות בעבודות בהיקף מלא ואינן מצליחות למצוא מסגרות לילדים בשעות אחר הצהריים. הדבר נובע מן הסיבות האלה:

- סיבות תקציביות אשר בגינן משרד הכלכלה עצר את הרחבת המשפחתונים בכל הארץ.
- קשיים הקשורים לרשויות המקומיות: חוסר עניין מצד הרשויות בפתיחת מסגרות, בשל ההוצאות הכלכליות הכרוכות בכך ובשל חוסר יכולת לשלם דמי השתתפות בעבור ילדי הרווחה שמשולבים במסגרות אלו; חוסר ידע בנוגע להגשת בקשות לפתיחת מסגרות; חוסר מודעות בנוגע לחשיבות הקמת מסגרות אלה.
- הורים נוטים להעדיף את שילוב הילדים במסגרות פרטיות או בלתי פורמליות. הדבר נובע בין השאר מקשיי תחבורה בתוך היישובים.
- מחסור בכוח אדם מקצועי להובלת מסגרות לילדים ולניהולן.
- מחסור בבתים העומדים בסטנדרטים הנדרשים לפתיחת משפחתון.

◆ קשיים בהפעלת המסגרות ובפיקוח עליהן

- קיים מבחר מצומצם של מסגרות המסובסדות על ידי משרד הכלכלה.
- משפחות רבות מתקשות לשלם את מלוא שכר הלימוד הנדרש במעונות או במשפחתונים.
- קשיים הנוגעים לשכר המטפלות: שכרן החודשי של המטפלות נמוך ומבוסס בעיקר על השתתפות הממשלה; קיימים מקרים של הלנת שכר ברשויות עם קשיים כספיים.
- קושי בגיוס רכזות משפחתונים יישוביות שתפקידן לפקח על פעילות המשפחתונים בתוך היישובים.
- קושי בביצוע עבודת הפיקוח על המשפחתונים בעקבות קשיי נגישות פיזית לכפרים הבדואיים, בעיקר במועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום.
- קשיים הנוגעים למחויבות המשפחתית:
 - חברי משפחות יריבות נמנעים משימוש במסגרות יום אשר נמצאות באזור שבו קיימת דומיננטיות של המשפחה היריבה, או כאשר העובדות במסגרות אלה שייכות למשפחה היריבה.
 - קיימת תופעה של חוסר דיווח לרשויות על בעיות או על תאונות אשר מתרחשות במסגרות היום, הן מצד רכזות משפחתונים אשר גויסו מתוך הקהילה, הן מצד הורים לילדים במסגרות אלה.

כיוונים לעתיד

- ◆ מומלץ לפעול לעידוד יזמים פרטיים, ארגונים ועמותות שעוסקים בתחום מסגרות היום לילדים להגיש בקשות לפתיחת מעונות ביישובים בדואיים.
- ◆ מומלץ להגביר את הפעילות של משרד הכלכלה מול הרשויות המקומיות ביישובים הבדואיים, לקידום הגשת בקשות לפתיחת מסגרות, לגיוס צוות רכזות ומטפלות מתאים ולהכשרתן.
- ◆ מומלץ לפעול להעלאת שיעור הילדים להורים עובדים במסגרות שנמצאות באחריות משרד הכלכלה.

4.3 חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים

4.3.1 משטרת ישראל

הישגים

מאז יישום החלטת הממשלה עלה תקן תחנת המשטרה 'העיירות' מ-108 שוטרים ל-182. כמו כן, חל שינוי בפריסת הכוחות, אשר כלל הקמת שלוש נקודות משטרה במקום האורגנים (הפועלים ככוח משימה נקודתי לנושאים ייעודיים) אשר פעלו לפני כן, לצורך מתן שירותי משטרה שוטפים לאוכלוסייה. כמו כן, מופעלים כיום בשטח תחנת 'העיירות' שבעה מש"קים (מפקדי שיטור קהילתי).

בבחינת נתוני הפעילות בתחנת 'העיירות' ובתחנת משטרת רהט בולטת העלייה במספר כתבי האישום שהוגשו בשנים 2012-2015 (57% בתחנת 'העיירות' ו-21% בתחנת רהט, לעומת 14% בשאר המחוז). העלייה

בולטת במיוחד בתחנת 'העיירות'. מגמת עלייה קיימת גם במספר כתבי האישום הנוגעים לאלימות במשפחה. ככל הנראה היא נובעת מהגדלת היקף כוח האדם בתחנת 'העיירות' ומעלייה באמון הציבור במשטרה, דבר אשר הביא לעלייה בהיקף התלונות. נוסף על כך, סביר להניח שהצבת עובד סוציאלי מטעם תכנית 'עיר ללא אלימות' בתחנת המשטרה ברהט, ולו לתקופה מוגבלת, העלתה את נכונות הנשים להתלונן.

מתוך רצון לחזק את הקשר עם הקהילה בכלל ועם הנוער בפרט פועלת תחנת המשטרה 'העיירות' בקרב הנוער במספר תחומים: הקמת תנועת נוער לקבוצת נערים בכל יישוב, הרצאות בנושא מניעת השימוש בסמים ומניעת אלימות, תכנית לנוער בסיכון.

אתגרים

- ◆ **עבודה עם האוכלוסייה הבדואית:** המשטרה כחלק מהממסד מתמודדת עם מצב מורכב היוצר חוסר אמון כלפיה מצד המגזר הבדואי והמוביל לקשיים בעבודה עם התושבים:
 - בשל אי הסדרת נושא הקרקעות והריסות המבנים הבלתי חוקיים נוצר כעס בקרב האוכלוסייה. באכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה מסייעת יחידת המשטרה 'יואב', דבר הגורם לכך שהתושבים מקשרים בין פעילות המשטרה לבין נושאים אלו.
 - 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 שבוצעו במסגרת המחקר עלו תחושות קשות בכל הנוגע לטיפול המשטרה בסוגיות הנוגעות לביטחון האישי של התושבים ולשמירתו עליו. להלן נושאים אשר עלו בראיונות:
 - תחושה כי המשטרה אינה מתעניינת בבעיות הביטחון האישי של האוכלוסייה אלא כאשר המדובר בהריסות בתים או בפעילות חבלנית עוינת.
 - מחסור בנוכחות של המשטרה בשטח ובהיענות מהירה של המשטרה לקריאות.
 - ריבוי מקרי ירי ורצח ללא תגובה הולמת.
 - היעדר טיפול בעבירות הפוגעות בציבור כמו עבירות חניה והשמעת מוזיקה רועשת.
- ◆ ריבוי מקרי אלימות בתחבורה הציבורית כמפורט בסעיף העוסק בתחבורה.
- ◆ השימוש באמל"ח (אמצעי לחימה) נפוץ בקרב האוכלוסייה ככלי לפתרון סכסוכים.
- ◆ **הפצת פשיעה:** בקרב הבדואים קיימות כנופיות פשע על בסיס משפחתי 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:** תופעה זו מטרידה את האוכלוסייה ומובילה לעתים לפציעות ואף למוות. כדי להתמודד עם התופעה משוחח המש"ק עם החתן ואביו לפני החתונה ומחתיים אותם על התחייבות להימנע מירי בחתונה. אם אכן מתבצע ירי נפתח תיק במשטרה.

- ◆ **תאונות דרכים:** בולטת התופעה של תאונות דרכים, ביניהן תאונות חצר, כלומר תאונות המתרחשות סמוך לבתים, בחצרות, בכניסה וביציאה מחניות בתים. חלק מהתאונות נובעות מחוסר בתשתיות מתאימות בכבישים וברחובות וחלקן מנהיגה לא זהירה.
- ◆ **גיוס שוטרים בדואים:** בתחנת 'עיירות' ובתחנת רהט משרתים בדואים ספורים בלבד. מדברי המרואיינים עולה כי הדבר נובע הן מקשיים של המועמדים הבדואים לבעבור בהצלחה את המיונים למשטרה, הן מרתיעה בקרב האוכלוסייה הבדואית מגיוס למשטרה, הכרוך לא פעם בפעילות מול האוכלוסייה במצב מתוח ורגיש. הדבר מקשה על המשטרה בהיבטים של יצירת קשר עם התושבים וביצירת אמון ושיתוף פעולה עמם.

4.3.2 'עיר ללא אלימות'

הישגים

התכנית 'עיר ללא אלימות' פועלת להעלאת מסוגלותה של הרשות להתמודד עם תופעת האלימות על היבטיה השונים, בחמישה תחומי ליבה: אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי וקהילה. התכנית החלה לפעול בחלק מהיישובים הבדואיים (רהט, שגב שלום, חורה, ערערה בנגב וכסיפה) טרם החלטת הממשלה, ולאחר יישום ההחלטה החלה לפעול גם ביישובים: לקיה, תל שבע והמועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום. להלן יפורטו הישגיה העיקריים:

- ◆ **ירי בחתונות:** נערכה פעילות בנושא בשיתוף המשטרה, כמפורט לעיל. הפעילות הביאה לירידה משמעותית במקרי הירי בחתונות, על פי עדות המרואיינים.
- ◆ **אלימות במשפחה:** חלה עלייה בתלונות נשים בנושא האלימות במשפחה, כמפורט לעיל.
- ◆ **שכנות טובה:** תכנית זו נועדה ליצור היכרות בין קבוצות נוער יהודיות ובדואיות בכיתות ח'-ט' המתגוררות ביישובים סמוכים. ארבע קבוצות מקיימות כיום פעילויות משותפות.
- ◆ **מוקד רואה:** הוצבו מצלמות ברחבי היישובים, בעיקר בזירות "רגישות" לפשיעה ואלה חוברו למוקד לצורך ביצוע מעקב והפעלת גורמי האכיפה. להתקנת המצלמות ערך רב בהרתעת עבריינים ואיתורם.
- ◆ **מדריכי מוגנות:** המדריכים פועלים לקידום אקלים בית ספרי מונע אלימות והתנהגויות אנטי חברתיות. מסקר ארצי עולה שביעות רצון של צוותי בתי ספר משיתוף הפעולה עם המדריך ומתפקודו.

אתגרים

- ◆ **אופן תקצוב התכנית:** תקצוב התכנית מותנה בגודל היישוב, ולכן ביישובים קטנים התקצוב קטן באופן משמעותי ומקשה על קיום פעולות הליבה. נוסף על כך, הדרישה להשתתפות עצמית בתקצוב מקשה על הרשויות הבדואיות, המצויות כולן באשכול חברתי כלכלי נמוך. בשנת 2015 ניתן למועצות האזוריות תקציב מלא לתכנית ללא השתתפות עצמית.
- ◆ **תשתיות חסרות:** התכנית 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 התכנית ביישובים יש לא פעם לחצים למינוי מקורבים, דבר המקשה על מינוי האנשים המתאימים ביותר.
- ◆ **ההקשר הלאומי:** מתיחות בין המגזר הבדואי לממשל מקשה על הפעלת הפרויקט, המבוסס כולו על פעילות בשיתוף הקהילה. על רקע זה לא הופעלה ביישובים הבדואיים תכנית לשירות לאומי, אשר הייתה יכולה לסייע בתוספת כוח אדם לתכנית.
- ◆ **שיטור משולב:** אף על פי שבמסגרת התכנית מוקצת ניידת לשיטור המשולב, לא פעם הניידות אינן פועלות כמתוכנן. הדבר נובע ממגוון סיבות כולל חוסר זמינות של שוטרים שיוכלו להתלוות לפקח בסיוור. לתכנית ארבע ניידות ביישובים: רהט, תל שבע, חורה וערעה נגב. הניידת ברהט מופעלת לסירוגין ושאר הניידות אינן פעילות כלל.

4.3.3 הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול

הישגים

הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול החלה לפעול בעיר רהט לפני קבלת החלטת הממשלה ונכנסה לפעילות בכל שאר היישובים המוכרים, משנת 2012 ואילך, במקביל לתקופת יישום ההחלטה. בכל יישוב מעסיקה הרשות מתאם בחצי משרה, פרט לרהט שבה עובד המתאם במשרה מלאה. פעילות המתאם כוללת תכניות מניעה והסברה בבתי הספר, פעילות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, קשר עם גורמי הרווחה, פרסום והדרכה. להלן מפורטים הישגיה העיקריים של הפעילות:

- ◆ העלאת מודעות התושבים לנושא המלחמה בסמים ובאלכוהול ומעורבותם בו. כך, למשל, במועצה המקומית ערעה נגב יצאו התושבים ביוזמתם להפיגין נגד השימוש בסמים וצריכת האלכוהול.
- ◆ הוקמו קבוצות מנהיגות בקרב הנוער. הקבוצות מודרכות על ידי המתאם ומסייעות להעברת מסרים לבני נוער נוספים.

אתגרים

- ◆ המימון למתאמים ניתן על ידי הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול והרשות המקומית מוסיפה 20% על סכום זה. ליישובים קשה לשלם את חלקם במימון פעילות התכנית.
- ◆ קיים קושי בעבודה עם התושבים על נושא הסמים והאלכוהול, בשל קושי מובנה של האוכלוסייה לשוחח בפתחות על בעיות וקשיים. נער או נערה המשתתפים במפגש נדרשים לקבל אישור מן ההורים, דבר המעכב ומקשה על פתיחת קבוצות.

5. ממצאים כלליים

להלן מוצגים ממצאים ראשוניים על תוצאות מכלול הפעילויות בהחלטה 3708. הזמן הקצר ממועד יישום ההחלטה (2012-2014), והעיכוב בפרסום חלק מן הנתונים, מקשה בשלב זה לבחון שינויים במדדי הממצאים בתקופה שלאחר יישום ההחלטה לעומת התקופה שלפניה. כל הממצאים חלים על אוכלוסיית היישובים המוכרים.

- ◆ בשנת 2013 השתייכו כלל היישובים הבדואים המוכרים לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (אשכולות 1-2).
- ◆ שיעור המועסקים בקרב הגברים הבדואים נמוך ועמד בשנת 2014 על 56% לעומת 79% בקרב הגברים היהודים בדרום. בקרב הנשים הבדואיות עמד שיעור התעסוקה על 24% לעומת 74% בקרב היהודיות בדרום.
- ◆ שיעור המובטלים בקרב הגברים הבדואים עמד בשנת 2014 על 13% לעומת 7% בקרב הגברים היהודים בדרום.
- ◆ שיעור העצמאים מכלל המועסקים בקרב הבדואים עמד בשנת 2012 על 3%-4% והיה נמוך מן הממוצע הארצי אשר עמד על 7%. על פני זמן ניכרת מגמת קיטון באחוז העצמאים מכלל המועסקים הבדואים.
- ◆ בקרב הגברים הבדואים חלה עלייה לאורך זמן בשיעור היוממות (עבודה מחוץ ליישוב המגורים), מ-27% מכלל העובדים בשנת 2007 ל-47% בשנת 2014. שיעור היוממות בקרב הנשים גבוה יותר ועמד בשנת 2014 על 73%.
- ◆ שיעור מקבלי הבטחת ההכנסה מכלל התושבים נע בשנת 2013 בין 17% ברהט ל-35% בלקיה. בשנים 2007-2013 חלה ירידה בשיעור מקבלי קצבת הבטחת הכנסה בכלל היישובים הבדואיים, פרט ללקיה.
- ◆ בשנים 2007-2012 עלה ממוצע השכר הראלי של נשים ושל גברים ביישובים הבדואיים (מלבד נשים ביישוב חורה). מגמה זו מעידה על עלייה ברמת החיים של התושבים.
- ◆ שיעור המשתכרים עד שכר מינימום באוכלוסייה הבדואית גבוה יחסית לשיעור המקביל בכלל אוכלוסיית השכירים בישראל ונע בשנת 2012 בין 47% ל-57% ביישובים השונים, זאת לעומת 38.4% בכלל אוכלוסיית השכירים בישראל. לא נראים שינויים משמעותיים במדד על פני זמן.
- ◆ נתוני הכנסות העצמאים בשנים 2007-2012 מלמדים שבכל הרשויות פרט לשגב שלום חל על פני זמן גידול ראלי בהכנסות העצמאים, אשר משמעו עלייה ברמת החיים.
- ◆ בשנת 2012 נע אחוז העצמאים המשתכרים עד מחצית השכר הממוצע בין 37% בערערה בנגב ל-55% בחורה. על פני זמן לא נראית מגמת שינוי.

5.1 נושאים מרכזיים שעלו במסגרת המחקר

להלן יפורטו נושאים אשר עלו במהלך המחקר בהקשרים שונים ואשר משפיעים באופן ישיר על היכולת ליישם את החלטת הממשלה בצורה מיטבית.

תביעות בעלות על הקרקע

המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות ביישובים הבדואיים והעיסוק בה, כולל אירועים של הריסות בתים, יוצרים מתח בין האוכלוסייה המקומית לבין רשויות המדינה ומקשים על יצירת שיתוף פעולה חיובי ביניהן. לדוגמה, זיהוי המשטרה עם הריסת בתים, פעילות אשר נוגדת באופיה את תפקידה של המשטרה כגוף הנותן שירות לאוכלוסייה, פוגע באמון האוכלוסייה במשטרה ובנכונותה לפנות אליה בעת הצורך. כמו כן, המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות מעכבת משמעותית את פיתוח היישובים הבדואיים. בתחומים

שנבחנו במחקר בא הדבר לידי ביטוי בעיכוב פיתוח אזורי התעשייה, בעיכוב בבניית תשתיות תחבורה ביישובים, במחסור בשטחי מסחר ובקושי באיתור שטחים מתאימים לבניית מבני ציבור.

היישובים הבלתי מוכרים

החלטת הממשלה 3708 עוסקת ביישובים המוכרים בלבד, אולם סוגיית היישובים הבלתי מוכרים משפיעה על כלל האוכלוסייה הבדואית בדרום, כולל היישובים המוכרים. בהיעדר הספקת שירותים ציבוריים ביישובים הלא מוכרים, מסתמכים תושבי יישובים אלו על השירותים המסופקים ביישובים המוכרים הסמוכים אליהם. בפועל, במקרים רבים היקף השירותים הניתנים ביישובים המוכרים אינו מותאם לאוכלוסייה, ולכן נוצר עומס על מערך השירותים ביישובים המוכרים. מכאן שבכל התייחסות לתשתיות ולהיקף השירותים ביישובים המוכרים יש להביא בחשבון כי אלה משרתים אוכלוסייה גדולה משמעותית ממספר התושבים הרשומים.

מחסור בתשתיות ביישובים המוכרים

קיים מחסור בתשתיות פיזיות ביישובים המוכרים, המעכב את הפיתוח החברתי והכלכלי בהם. לדוגמה, במרבית יישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום אין תשתיות המאפשרות כניסת תחבורה ציבורית לתוך היישוב ולכן קווי האוטובוס עוצרים על הכביש הראשי מחוץ ליישוב; ביישובים הבדואיים קיים מחסור בשטחים מסחריים המתאימים לעסקים קטנים; קיים מחסור במבנים העומדים בתקן (טופס 4) בעבור מבני ציבור.

המבנה החברתי הייחודי לבדואים

♦ **מעמדן של הנשים:** החברה הבדואית היא חברה מסורתית בעלת מבנה פטריארכלי, שלפיו הגברים נמצאים בעמדות הכוח וההחלטה והנשים קשורות למרחב הביתי וליחידה המשפחתית. הדבר מתבטא בין השאר בהתנגדות או בחשדנות של חלק מהגברים ליציאת נשים לעבודה או ללימודים מחוץ ליישוב המגורים, לעבודה משותפת של גברים ונשים, להרחבת עסקים זעירים של נשים אל מחוץ לגבולות הבית והיישוב, לנסיעת נשים בתחבורה הציבורית בשעות החשכה ועוד. חשוב שכל תהליך שיעשה להעצמתן של נשים בחברה הבדואית, כולל קידום השכלה, תעסוקה ויזמות, יתייחס אל המשפחה כמכלול וירתום לתהליך גם את הגברים. תהליך המתמקד בנשים בלבד עלול לערער את מרקם היחסים במשפחה ובסופו של דבר להחלישן.

♦ **פתרון סכסוכים:** ככלל, האוכלוסייה הבדואית מעדיפה להסדיר את הסכסוכים הפנימיים לפי השיטה והמסורת המקומית וללא עירובן של הרשויות. הדבר נובע גם מחוסר האמון של האוכלוסייה במשטרה ובגופים נוספים המייצגים את הממסד, בהמשך לכתוב לעיל. עם זאת בשנים האחרונות קיימת נטייה גוברת והולכת לפנות למשטרה בסוגיות מסוימות, בעיקר תופעה של נשים בדואיות, המתלוננות נגד בעליהן במקרים של אלימות במשפחה.

♦ **מחויבות לשבט ולמשפחה המורחבת:** החברה הבדואית מורכבת משבטים – כל שבט הוא יחידה של משפחות מורחבות, חמולות, המורכבות בתורן ממשפחות גרעיניות. החמולה היא היחידה המשפחתית המרכזית בחברה הבדואית, וקשרי הדם בה חזקים מכל מחויבות אחרת. למחויבות זו השפעה רבה על חיי הבדואים והיא מתבטאת גם בתחומים שנבחנו במסגרת המחקר, באופנים האלה:

▪ קיים לחץ על נושאי משרות ברשויות המקומיות ובמוסדות השונים להעדיף קרובי משפחה במינוי לתפקידים ובעת בחירת קבלנים לביצוע עבודות. מסיבה זו ציינו מספר נושאי משרות כי מינויים חיצוניים של בעלי תפקידים או קבלנים מסירים מהם את הלחץ המשפחתי ומאפשרים להם לקלוט עובדים מקצועיים יותר.

▪ קיימת תופעה של חוסר דיווח לרשויות על אירועים המחייבים דיווח ומתרחשים בתוך המשפחה המורחבת, דבר שמקשה על יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות. למשל, הורים לילדים המטופלים במשפחתון אינם נוטים להתלונן כאשר מתרחשות תאונות בתוך המשפחתון, המנוהל בדרך כלל על ידי קרובת משפחה.

▪ מאבקים על רקע יריבות בין משפחות משפיעים על חיי היום יום ביישובים ומתבטאים, למשל, בתחומים האלה:

א. שכיחות של מאבקים אלימים בין משפחות, כולל מקרי ירי ואף מקרי רצח.

ב. לעתים קרובות נמנעים חברי משפחות יריבות מלהשתמש בתשתיות ובשירותים ציבוריים הממוקמים בשטחים ביישוב אשר בשליטת המשפחה היריבה או כאשר נותני השירות במוסד שייכים למשפחה היריבה.

◆ **המבנה החברתי כמשאב:** המבנה החברתי בחברה הבדואית הוא משאב בעל עוצמה שניתן לרתום לקידום האוכלוסייה. למשל:

▪ בתכנית 'ריאן' נבנתה 'רשת משתפת' של אנשים בעלי השפעה פורמלית ובלתי פורמלית בקהילה, המסייעים למרכזים לקדם את תחומי פעילותם.

▪ במסגרת מספר תכניות נעשתה פנייה למנהיגים הדתיים, האימאמים במסגדים, כדי להיעזר בהם להעברת מסרים לקהילה בדרשות השבועיות ביום שישי. בין הנושאים שהועלו: הימנעות מירי בחתונות (תכנית 'עיר ללא אלימות'), הימנעות מאלימות וונדליזם בתחבורה הציבורית (משרד התחבורה והחברות המפעילות).

◆ **חשיבות שיתוף האוכלוסייה והתאמת המענים למבנה החברתי שלה:** מן הנקודות שצוינו לעיל עולה כי חשוב מאוד להתאים את המענים הניתנים לאוכלוסייה הבדואית למבנה החברתי הנהוג בקרבה, ולשתף אותה בקבלת ההחלטות הנוגעות למענים אלו ובביצועם. מודל טוב לתהליכים כאלה מתקיים במרכזי 'ריאן', שהשכילו לגייס ולטפח צוות מקצועי רחב מתוך האוכלוסייה המקומית, הפועל בכל היישובים הבדואיים. כמו כן, התכנית משתמשת במשאבי החברה והקהילה המקומיים לצורך גיוס משתתפים לתכנית ולצורך קידום נושא התעסוקה ביישובים.

הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות הבדואיות מתמודדות עם מספר קשיים הפוגעים ביכולתן למרב את תקציבי החלטת הממשלה בתחומים השונים:

◆ הרשויות הבדואיות ממוקמות בתחתית הדירוג הסוציו-כלכלי של הרשויות המקומיות בישראל. החולשה התקציבית מקשה על הרשויות בניצול תכניות שנדרשת בהן השתתפות (מצ'ינג) מצידן, למשל במימון שכר הלימוד במסגרות יום לילדים.

- ◆ לרשויות המקומיות הבדואיות אין עצמאות בתכנון ופיתוח בתוך היישובים והן תלויות בנושא זה ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.
- ◆ בקרב חלק מעובדי המועצות נדרש מידע רב יותר בנוגע לדרכי העבודה מול רשויות המדינה : חסרה היכרות עם החלטות הממשלה השונות הנוגעות ליישובים הבדואים ; חסרה היכרות עם מבנה המשרדים הממשלתיים, עם בעלי התפקידים הרלוונטיים בהם ועם התהליכים הנדרשים בעבודה מולם למיצוי התקציבים העומדים לרשות הרשויות.
- ◆ לחצים הנובעים ממחויבות משפחתית וחברתית : על עובדי הרשויות המקומיות מופעל לחץ להעסיק קרובי משפחה, דבר שמוביל לעתים למינוי בעלי תפקידים נטולי כישורים מתאימים ; עובדי הרשויות מתקשים לעתים לבצע את חובתם כאשר הדבר כרוך בפגיעה בנוהג הבדואי המקובל, למשל בנוגע לתביעות בעלות על קרקעות או בטיפול בנושאים הנוגעים לבני משפחה.

תודות

בראש ובראשונה ברצוננו להודות לצוות המערך לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב ברשות לתכנון שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, על שיתוף הפעולה הפורה במהלך העבודה על המחקר. לד"ר רותי פרום-אריכא, סגנית בכירה למנהל הרשות לתכנון ומנהלת האגף לתכנון כפרי אזורי; ליריב מן, מנהל תחום בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי, איש הקשר המרכזי מולנו, הפועל ללא לאות להטבת מצבה של האוכלוסייה הבדואית בדרום; לרחל בן שמואל רכזת המידע ולעמי טסלר, ראש האגף לקשרי קהילה, על המידע הרב שחלקתם עמנו.

שנית ברצוננו להודות לחברי ועדת ההיגוי למחקר שנכחו בישיבתה הראשונה, על שיתוף הפעולה ועל התרומה מהידע ומהניסיון המקצועי: מחמוד אלעמור, מנהל מרכזי "ריאן-דרום", אלפאנר; עמאר רשרש, מנהל מנהלת הגליל והנגב, משרד התחבורה; רחמים יונה, ראש המועצה האזורית נווה מדבר; עלי בינג, רפרנט חקלאות באגף התקציבים, משרד האוצר; רועי אסף, ראש האגף לפיתוח חברתי ברשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, משרד ראש הממשלה; בני מלכה, מנהל תכניות החומש במגזר הבדואי בדרום ומרכז החלטות הממשלה, משרד החינוך; גל שופרוני, מרכז תקציבים משטרת ישראל, המשרד לביטחון פנים.

תודה מיוחדת אנו חבים לעשרות המרואיינים: בעלי תפקידים במשרדים הממשלתיים ובתכניות השונות, עובדי רשויות מקומיות, עובדי עמותות ועובדי חברות הפועלות בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, על הזמן שהקדשתם לראיונות הארוכים, על המידע שחלקתם עמנו ועל התובנות החשובות שהבאתם לתשומת ליבנו. רשימה מפורטת של המרואיינים במסגרת המחקר מופיעה בסעיף 7.2.

תודה מקרב לב לבעלי התפקידים הבאים על ארגון וליווי סיורים שאיפשרו לנו הבנה טובה יותר של פעילות המשרדים בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום ושל האתגרים אשר עומדים מולם: לעובדי המערך לשילוב הבדואים בדרום, משרד החקלאות: עמי טסלר, יריב מן ורחל בן שמואל, על סיור להיכרות עם היישובים הבדואיים; לעמיחי לוי, ממונה מחוז דרום, האגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, על סיור להכרת התחבורה הציבורית ביישובים הבדואים; לעובדי המועצה האזורית נווה מדבר: רחמים יונה, ראש המועצה, סלמאן אבן חמיד, מנכ"ל המועצה, מוטי חדד מנהל האגף לפיתוח כלכלי מוניציפלי וחנון אפוטה, ראש מנהל החינוך, על סיור להיכרות עם המועצה; לעובדות מחוז דרום במשרד הכלכלה: רימא אבוועסא, מתאמת המגזר הבדואי, שרונה בלוך, ממונה אזורית הכשרה מקצועית ואלינה זיידמן, מנהלת הלשכה, על סיור להיכרות עם פעילות משרד הכלכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית; לעובדי המשרד לביטחון פנים: טלי רוטשילד, קצינת מחקר וסטטיסטיקה במשטרת ישראל, יניב שלמה, מפקד תחנת משטרת 'העיירות', רונן עמרם, קצין אגף חקירות ומודיעין בתחנת משטרת 'העיירות', יוסף אל הוזייל, מנהל מחוז המגזר הבדואי בתכנית 'עיר ללא אלימות' ושלמה בן שושן, מפקד תחנת משטרת רהט, על סיורים להיכרות עם פעילות המשרד לביטחון פנים בקרב האוכלוסייה הבדואית; לח'יר מסאלחה, מפקחת מעונות במשרד הכלכלה, על סיור להיכרות עם מעונות היום ברהט.

תודות לאנשים אשר סייעו בידינו בקבלת הנתונים להשלמת וביסוס המחקר: ניצה להב סבן, מרכזת מידע ומעקב, האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם, משרד הכלכלה; שרון קומר, מנהל פרויקט מחשוב, האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם, משרד הכלכלה; עוזי ישראלי, מתכנן תחבורה, מנהלת תחבורה ציבורית, רפרנט מחוז דרום, עדליא; מרק פלדמן, ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה למ"ס; אורטל גאלו, תחום סטטיסטיקה של עבודה, למ"ס; דויד גרדר-שגיב, מדור מחקר וסטטיסטיקה, משטרת ישראל; דודי לוי, קצין תלונות הציבור, היחידה לתלונות הציבור, משטרת ישראל; גילה קלדרון, רכזת היחידה לחופש המידע, היחידה לתלונות הציבור, משטרת ישראל.

תודות לבעלי התפקידים שעברו על טיוטות פרקים בדו"ח, תיקנו, הוסיפו וחיידדו פרטים: משה פאול, מנהל פארק התעסוקה "עידן הנגב"; מוטי חדד, המועצה האזורית נווה מדבר; מחמוד אלעמור, אלפאנר; איברהים אל קארנאוי, יועץ ורכז הנדסאים, מטה "ריאן-דרום"; עמיחי לוי, משרד התחבורה; שרון מלכי, יועצת משרד התחבורה בנוגע ליישובים הערביים; במשרד הכלכלה: מנחם יחזקאלי, סגן מנהל מנהל אזורי תעשייה; אלה אייל בר דוד, מנהלת תחום בכיר תעסוקת חברה ערבית; רימא אבו עסא, מתאמת המגזר הבדואי במחוז דרום; גלי בן מיכאל, מנהלת תחום תפעול ובקרה מוקדי שטח וארבל לוי, מנהל תחום בכיר מימון, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים; שמעון בן דויד, מנהל מחלקת הפיקוח וממונה על אוכלוסיות מיוחדות; שרונה בלוך, ממונה אזורית הכשרה מקצועית, מחוז דרום; במשרד לביטחון פנים: דני קריבו, סמנכ"ל תכנון תקצוב ובקרה; יאיר דורנפלד, ראש חטיבה לתכנון וארגון; יוני גולן, עוזר מפקד מחוז דרום; ימית אלפסי, ראש תחום מקצועי, 'עיר ללא אלימות'; סאלח בוקעי, מנהל מחוז דרום, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול; שלמה בן שושן, מפקד תחנת משטרת רהט; ג'יאהד אל עוברה, מנהל סניף רהט, 'מעוף'; חגית רובינשטיין, סמנכ"ל עסקים זעירים, קרנות קורת; חגי אופק, מנהל אזור התעשייה שגב שלום; דב תמיר, מנהל המכללה הטכנולוגית בבאר שבע.

תודה מקרב לב לדניז נאון, מנהלת המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות במכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, על הליווי והיעוץ לאורך הדרך ועל הערותיה החשובות לטיוטת הדוח.

תודה לענת ברבריאן על עריכת הדוח ולסלי קליינמן על הפקתו והבאתו לדפוס. תודה מיוחדת לנטלי בכור, רכזת המרכז לחקר תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, על העזרה בתיאום פגישות, בארגון המסמך הסופי ובכל דבר ועניין, תמיד בחכמה ובחיוך.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	2. שיטת המחקר
1	2.1 מטרות המחקר
2	2.2 תחומי המחקר
2	2.3 ועדת היגוי
2	2.4 מקורות המידע והנתונים
4	2.5 תוצרים
4	2.6 מגבלות המחקר
5	3. רקע
7	4. ממצאי המחקר לפי תחומים
	4.1 העלאת שיעור התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה והגדלת מספר המועסקים המשולבים במשק הישראלי
8	4.1.1 הקמת מרכזי תעסוקה והפעלתם ביישובים והמשך הפעלת מרכז תעסוקה אזורי
8	4.1.2 פיתוח אזורי תעשייה קיימים
28	4.1.3 מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית
39	4.1.4 הכשרה מקצועית למבוגרים
43	4.1.5 תחום לימודי הנדסאים
50	4.1.6 הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית
57	4.2 פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה
69	4.2.1 שיפור נגישות התחבורה של האוכלוסייה הבדואית למוסדות ההשכלה ולמקומות התעסוקה
69	4.2.2 מסגרות לילדים
81	4.3 חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים
93	4.3.1 דבר ההחלטה
93	4.3.2 משטרת ישראל
94	4.3.3 'עיר ללא אלימות'
99	4.3.4 הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול
104	5. ממצאים כלליים
105	5.1 אשכול חברתי-כלכלי
105	5.2 תעסוקה
106	5.2.1 שיעורי התעסוקה
106	5.3 מקבלי הבטחת הכנסה
108	5.4 שכר השכירים
109	5.5 הכנסות העצמאים
111	6. סיכום
111	6.1 סיכום ההישגים במסגרת ההחלטה 3708
111	6.2 נושאים מרכזיים שעלו במסגרת המחקר
114	

119	רשימת מקורות
	נספחים
127	נספח א': חברי ועדת ההיגוי למחקר שנכחו במפגש הראשון של הוועדה (15.1.2015)
128	נספח ב': פירוט החלטות ממשלה ותכניות רלוונטיות לאוכלוסייה הבדואית המתקיימות במקביל להחלטה 3708
139	נספח ג': לוח: פירוט קווי האוטובוס הנכנסים ליישובים הבדואיים, כולל תדירות יומית (יום ג') ותדירות שבועית, בשנים 2010-2015

רשימת לוחות

9	לוח 1: תקציב (במיליוני ש"ח) להקמת מרכזי תעסוקה והפעלתם ביישובים בדואים והמשך הפעלת מרכז תעסוקה אזורי במסגרת החלטת ממשלה 3708
13	לוח 2: היישובים שהוקמו בהם מרכזי ההכוון התעסוקתיים למגזר הבדואי לפי שנת ההקמה
15	לוח 3: מספר המשתתפים בתכנית "ריאן-דרום", לפי מגדר ושנת הצטרפות לתכנית – נתוני מערכת המידע של ג'וינט ישראל-תבת
19	לוח 4: פעולות קהילתיות מרכזיות שנעשו בתכנית בשנים 2012-2015
22	לוח 5: סוגי הכשרות מקצועיות שהמשתתפים בתכנית 'ריאן' הופנו אליהם בשנים 2012-2014
29	לוח 6: תקציב הרחבת הפעילות לפיתוח אזורי תעשייה במסגרת החלטת הממשלה 3708 (במיליוני ש"ח)
32	לוח 7: דונמים מפותחים ומשווקים באזורי התעשייה בשנים 2007-2014
39	לוח 8: תקציב מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית (במיליוני ש"ח) במסגרת החלטת הממשלה 3708
43	לוח 9: תקציב (במיליוני ש"ח) להכשרת מבוגרים במסגרת החלטת הממשלה 3708
44	לוח 10: מודלים להכשרות מקצועיות
46	לוח 11: שיעורי תשלום השובר וגובה מענק ההשמה
48	לוח 12: מספר הלומדים שהחלו הכשרות מתוקצבות במחוז דרום, לפי שנה
48	לוח 13: מספר הלומדים בקורסים עסקיים במחוז דרום, לפי שנה
49	לוח 14: מספר אישורי שוברים במחוז דרום, לפי גורם מפנה, אוגוסט 2013-יוני 2015
51	לוח 15: תקציב (במיליוני ש"ח) להכשרת הנדסאים במסגרת החלטת הממשלה 3708
53	לוח 16: נתונים על שלושת המחוזים הראשונים של תכנית 'שילוב'
56	לוח 17: מספר הלומדים הבדואים במכללות מה"ט בדרום
58	לוח 18: תקציב הפעילות לעידוד יזמות עסקית (במיליוני ש"ח) במסגרת החלטת הממשלה 3708

- 64 לוח 19 : סיכום פעילות חצי שנתי בסניף 'מעוף' רהט מאז פתיחתו, יולי 2014-יוני 2015
- 70 לוח 20 : תקציב משרד התחבורה (במליוני ש"ח) במסגרת החלטת ממשלה 3708
- 73 לוח 21 : סטטוס הפרויקטים בנושא התחבורה ביישובים במסגרת החלטה 3708, בשנת 2014
- 82 לוח 22 : תקציב הקמת והפעלת מסגרות לילדים ביישובים בדואים במסגרת החלטת ממשלה 3708 (במליוני ש"ח)
- 83 לוח 23 : ההסדרים השונים הקיימים בישראל בעבור ילדים בגיל הרך
- 86 לוח 24 : שיעור הילדים הבדואים ששולבו במסגרות מוכרות על ידי משרד הכלכלה (מעונות יום ומשפחתונים) מתוך כלל הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים ביישוב, לפי יישוב ושנת לימודים, בין השנים 2006-2007 ל-2010-2011
- 87 לוח 25 : מספר המשפחתונים המפוקחים על ידי משרד הכלכלה ביישובים בדואים בנגב ומספר ילדים ששולבו בהם בשנת הלימודים 2014-2015, לפי יישוב
- 89 לוח 26 : מספר מעונות היום המפוקחים על ידי משרד הכלכלה ביישובים בדואים בנגב ומספר הילדים ששולבו בהם בשנים 2014-2015, לפי יישוב
- 93 לוח 27 : התקציב לחיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים הבדואיים במסגרת החלטת הממשלה 3708
- 96 לוח 28 : מספר כתבי האישום במחוז דרום, לפי תחנות ולפי שנים, ושיעור השינוי בכל שנה לעומת השנה הקודמת
- 97 לוח 29 : מספר כתבי האישום בנושא אלימות במשפחה במחוז דרום, לפי תחנות ולפי שנים, ושיעור השינוי בכל שנה לעומת השנה הקודמת
- 102 לוח 30 : מצבת כוח האדם בתכנית 'עיר ללא אלימות' לפי יישוב
- 105 לוח 31 : השתייכות היישובים הבדואיים בנגב לאשכול חברתי-כלכלי, 2013
- 107 לוח 32 : אחוזי תעסוקה, אוכלוסיית הבדואים בדרום
- 107 לוח 33 : אחוזי תעסוקה, אוכלוסיית היהודים בדרום
- 108 לוח 34 : אחוז העצמאים מכלל המועסקים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, לפי יישוב, בשנים 2007-2012
- 108 לוח 35 : אחוז העובדים מחוץ למקום מגוריהם בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, בשנים 2007-2014
- 109 לוח 36 : מספר מקבלי הבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, לפי יישוב, בשנים 2007-2012
- 109 לוח 37 : אחוז מקבלי הבטחת הכנסה מכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב, לפי יישוב, בשנים 2007-2013

- 110 לוח 38 : שכר השכירים בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום (בש"ח), אחוז שינוי ואחוז שינוי ריאלי, בשנים 2007-2012, לפי יישוב
- 110 לוח 39 : אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום, בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, בשנים 2007-2012, לפי יישוב
- 111 לוח 40 : הכנסות העצמאים (בש"ח) ואחוז הגידול הריאלי, בשנים 2007-2012, לפי יישוב
- 111 לוח 41 : אחוז העצמאים המשתכרים עד מחצית השכר הממוצע, בשנים 2007-2012, לפי יישוב

רשימת תרשימים

- 14 תרשים 1 : המבנה הארגוני של התכנית מאז קבלת ההחלטה
- 16 תרשים 2 : מספר המשתתפים בתכנית לפי שנים
- 17 תרשים 3 : התפלגות גיל המשתתפים בתכנית, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית
- 18 תרשים 4 : התפלגות מספר שנות הלימוד של המשתתפים, לפי תקופת ההצטרפות לתכנית
- 21 תרשים 5 : דוגמאות לפרויקטים שנעשו בשותפות עם מעסיקים בתכנית "ריאף-דרום" בשנים 2014-2015, על פי דיווח צוות התכנית
- 24 תרשים 6 : המושמים בתכנית לפי מספר חודשים מאז הצטרפותם לתכנית
- 41 תרשים 7 : מספר העובדים הבדואים שהשתלבו במסגרת מסלול תעסוקה בשנים 2012-2014
- 59 תרשים 8 : מספר הלקוחות שטופלו בשלוחת מט"י רהט (עד יוני 2014) ובסניף 'מעוף' (מיוני 2014)
- 66 תרשים 9 : מספר ההלוואות שניתנו לנשים בדואיות בדרום במסגרת תכנית 'סאווה' 2011-2014
- 77 תרשים 10 : מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחוה בין 2007/8 ל-2013/14, לפי מכללה
- 77 תרשים 11 : מספר הסטודנטים הבדואים שלמדו במכללות ספיר ואחוה בין 2007 ל-2014, לפי מגדר
- 88 תרשים 12 : מספר הילדים בגיל 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במשפחתונים מוכרים על ידי משרד הכלכלה, לפי שנות לימודים
- 90 תרשים 13 : מספר הילדים (ילדי עבודה, ילדי רווחה וסה"כ) בני 3 חודשים עד 3.5 שנים, הלומדים במעונות יום מוכרים על ידי משרד הכלכלה ביישובים הבדואיים בנגב, לפי שנות לימודים