

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

יונתן אייל יהודית קינג מוריה פרנקל אורן תירוש

המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר

# תוכן עניינים

1	מבוא
	שער ראשון – סקירת פעילות משרדי הממשלה במסגרת ההחלטה בתחומי התעסוקה,
5	החינוך והביטחון האישי
5	תחום תעסוקה
5	מבוא
7	1. הקמת מרכזי תעסוקה "ריאן" והפעלתם ביישובים הבדואים בנגב
8	2. פיתוח אזורי תעשייה
10	3. מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית
11	4. הכשרה מקצועית למבוגרים
12	5. לימודי הנדסאים
13	6. הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית
15	7. שיפור נגישות התחבורה
16	8. מסגרות יום לילדים
17	<b>תחום חינוך</b>
17	הפחתת הנשירה, צמצום פערי לימוד והעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות
23	מערך החינוך המדעי טכנולוגי
24	מרכזי מצוינות
25	חינוך לקריירה
26	השלמת השכלה
28	פיתוח תחום החינוך הבלתי פורמלי והרחבתו
31	<b>תחום ביטחון אישי</b>
31	משטרת ישראל
32	הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול
33	עיר ללא אלימות
35	<b>שער שני – הישגים ואתגרים ביישום ההחלטה</b>
35	1. הישגים
36	2. אתגרים

39	<b>שער שלישי – מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על</b>
43	<b>שער רביעי – חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות</b>
43	1. האתגרים שהרשויות הבדואיות מתמודדות עימם
45	2. הגופים המרכזיים הפועלים בשטח לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות
46	3. כיוונים לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות
49	<b>סיכום</b>

## מבוא

דוח זה הוא הדוח המסכם במחקר על יישום החלטת הממשלה 3708 לקידום האוכלוסייה הבדואית בנגב. קדמו לו שני דוחות ביניים אשר עסקו בתחום התעסוקה, בפיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, בחיזוק הביטחון האישי ובתחום החינוך. הדוח המסכם מעדכן את המידע שהוצג בדוחות הללו, מרחיב באיסוף נתונים בתחומי ההחלטה ובהצגתם על פני זמן ומעמיק בנושא הרשויות המקומיות הבדואיות, שהן גורם חשוב ביישום ההחלטה על מגוון היבטיה.

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

### החלטת הממשלה 3708

החלטת הממשלה 3708 עוסקת בתוכנית 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 התוכנית על כל היבטיה. החלטה 3708 הציגה תוכנית חומש לשנים 2012-2016 להשגת המטרות האלה:

א. שיפור 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.

ההחלטה עסקה בחמישה תחומי ליבה:

א. העלאת שיעור התעסוקה של 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 האישי.

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

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

בביצוע ההחלטה מעורבים שנים עשר משרדי ממשלה כאשר 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%.

## האוכלוסייה הבדואית - רקע

לפי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2015 מנתה אוכלוסיית הבדואים בדרום<sup>1</sup> 240,500 נפש, מתוכם 72% התגוררו ביישובים מוכרים ו-28% (כ-67,000 איש) התגוררו ביישובים אשר מדינת ישראל אינה מכירה בהם רשמית. היישובים הבדואים המוכרים כוללים את העיר רהט, שש מועצות מקומיות (שגב שלום, תל שבע, לקיה, חורה, ערעה בנגב וכסיפה) ושתי מועצות אזוריות (אל קסום ונווה מדבר). היישובים הבלתי מוכרים אינם מחוברים לתשתיות החשמל, המים והביוב ותשתית הדרכים בהם ירודה. לכן הם נסמכים על תשתיות ועל שירותים ציבוריים של יישובים מוכרים הסמוכים להם.

כל היישובים הבדואים המוכרים נכללים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (אשכול 1). שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית נמוך ועמד בשנת 2016 על 65% לגברים ועל 25% לנשים, לעומת 85% ו-83% בהתאמה בקרב האוכלוסייה היהודית בדרום. השכר היה נמוך בכ-35% מממוצע השכר בכלל האוכלוסייה (נשים וגברים). בשנת תשע"ו עמד שיעור הזכאות לבגרות בשנתון בני 17 על 22% בקרב הבנים ועל 46% בקרב הבנות, לעומת 61% ו-76% בהתאמה בקרב כלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים). שיעור הפריון בקרב הנשים גבוה ועמד בשנת 2015 על 5.5 ילדים לאישה, לעומת 3.1 ילדים בקרב כלל האוכלוסייה. בהתאם לכך, עמד שיעור האוכלוסייה עד גיל 14 בקרב הבדואים על 47% לעומת 28% בקרב כלל האוכלוסייה.

## המחקר

### מטרות המחקר

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

**בחינת תפוקות היישום:** הצגת נתונים על תפוקות היישום. למשל מספר מרכזי התעסוקה שנפתחו ומספר הפונים אליהם.

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

### תחומי המחקר

בשיתוף עם מזמין המחקר הוחלט להתמקד בארבעה מתחומי הליבה של ההחלטה ובפעילויות נבחרות מתוכם:

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

---

<sup>1</sup> 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".

- פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה.
  - קידום ההשכלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב במטרה לתמוך בתעסוקה.
  - חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים.
- נוסף לכך, עקב חשיבות הנושא, יוחד פרק לרשויות המקומיות הבדואיות.

### **מקורות המידע**

במהלך המחקר נאסף מידע מראיונות עומק, מסוורים, משיבות מרכזיות כמו ישיבת ועדת מנכ"לים בנושא פיתוח המגזר הבדואי בנגב, ממקורות מנהליים, ממסמכים ומצגות, מנתוני הביטוח הלאומי ומן הלמ"ס.

### **ועדת היגוי למחקר**

ועדת ההיגוי למחקר כוללת נציגים ממשרדי ממשלה אחדים, נציגי רשויות מקומיות בדואיות ואנשי מקצוע העוסקים בתחום.

### **מגבלות המחקר**

#### **בחירת סיבתיות בין פעילויות ההחלטה לתוצאותיה**

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

- החלטות ממשלה ותוכניות אחרות אשר נוגעות לתחומי ההחלטה ופועלות במקביל לה.
- תוצאות ההחלטה בתחום נתון מושפעות ממספר רב של פעילויות בהחלטה עצמה.
- הייחודיות של האוכלוסייה הבדואית והפעלת ההחלטה בכלל האוכלוסייה ובאותו מועד מקשה על איתור קבוצת השוואה לבחינת השפעת ההחלטה.
- קושי לנקות השפעות חיצוניות, כמו השפעתו של מבצע "צוק איתן" או מגמות כלליות במשק אשר משפיעות על האוכלוסייה הבדואית ללא כל קשר להחלטה.

#### **זמינות הנתונים**

מלבד הקושי המובנה בהשגת הנתונים ממספר רב של גופים, ישנן שתי מגבלות מרכזיות:

- חלק מן הנתונים מפורסם בעיכוב, דבר שמקשה על הצגת נתונים עדכניים.
- יש קושי לזהות את האוכלוסייה הבדואית בדרום בסקרים ובמאגרי מידע מנהליים.

#### **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**

ההחלטה עוסקת במגוון רחב של תחומים, אך המחקר התמקד בפעילויות נבחרות בלבד מארבעה תחומי ליבה: תעסוקה; תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה; חינוך; וביטחון אישי. מכאן, שיש תחומים אשר מופיעים בהחלטה, כמו בריאות וחקלאות, אך אינם נכללים במחקר.

## **בקרה תקציבית**

המחקר איננו עוסק באופן החלוקה והשימוש בכספי ההחלטה, מלבד הרשום בהחלטה עצמה.

## **תוצרים**

במשך המחקר הוגשו עד עתה שני דוחות ביניים:

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

**דוח הביניים השני:** עסק בתחום הליבה הרביעי – חינוך.

**הדוח המסכם** מרחיב בנושא הרשויות הבדואיות ובוחרן על פני זמן את השתנות התוצאות שההחלטה כיוונה אליהן במגוון התחומים (שיעור המועסקים ושיעורי הזכאות לבגרות, למשל). עוד כולל הדוח עדכון של פרקי דוחות הביניים.

## **מבנה הדוח**

הדוח המסכם כולל ארבעה שערים:

**שער ראשון:** סקירת פעילות משרדי הממשלה במסגרת ההחלטה בתחומי הליבה האלה: תעסוקה, תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, חינוך וביטחון אישי. מטעמי נוחות אוחדו בשער פרקי התעסוקה ופרקי פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, תחת תחום תעסוקה.

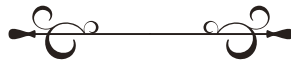
**שער שני:** הישגים ואתגרים ביישום ההחלטה

**שער שלישי:** שינויים בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה – מבט על

**שער רביעי:** חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

בסוף הדוח ישנו סיכום של המחקר וממצאיו.

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



## תחום תעסוקה

### מבוא

החלטה 3708 מציבה כיעד את "העלאת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב של המועסקים במשק הישראלי". תחום התעסוקה מתייחס לשני תחומי ליבה בהחלטה: (1) תעסוקה; (2) תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה (כגון תחבורה ומסגרות לילדים). להלן מפורטים מאפייני התעסוקה של הבדואים בדרום.

### א'. תעסוקה ואבטלה

**שיעור התעסוקה:** שיעור התעסוקה של גברים בדואים בני 25-54, עמד בשנת 2015 על 65%, לעומת 85% בקרב היהודים בדרום. בקרב הנשים בגילים אלה עמד שיעור התעסוקה על 25% ו-83% בהתאמה. יצוין כי משנת 2005 חל גידול ניכר של 19 נקודות אחוז 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 בשתי רמות ההשכלה הללו.

**שיעור האבטלה:** שיעור האבטלה עומד על 6% בקרב הגברים ועל 8% בקרב הנשים. זאת לעומת שיעור אבטלה של 5% בקרב נשים וגברים יהודים בדרום.

### ב'. סיבות לאי-שייכות לכוח העבודה

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 בתור הסיבה העיקרית לאי-שייכות לכוח העבודה טיפול בילדים, טיפול בבן משפחה אחר או טיפול במשק הבית (35% בקרב היהודיות בדרום).

### ג'. שיעור העצמאים

בשנת 2014 עמד שיעור העצמאים הבדואים על 2.3% מקרב הגברים ועל 0.3% מקרב הנשים. הנתון המקביל לכלל הארץ עמד על 7.0% ו-3.3% בהתאמה. בשנים 2007-2014, עלה מספר העצמאים בחברה



הבדואית בקצב ממוצע של 6% ו-12% בשנה לגברים ולנשים בהתאמה, לעומת קצב גידול שנתי נמוך יותר של 2% ו-5% לגברים ולנשים בכלל הארץ.

## ד'. הכנסות מעבודה

בשנת 2014 עמד שכר השכירים החודשי הממוצע של בני 25-54 על כ-7,800 ש"ח לגברים ועל כ-5,200 ש"ח לנשים. ממוצעי שכר הגברים והנשים נמוכים בכ-35% לעומת כלל האוכלוסייה. עם זאת, בין השנים 2014-2007 עלה השכר הריאלי של הגברים הבדואים ב-11% לעומת 0.4% בשכר כלל הגברים בארץ. שכר הנשים הבדואיות עלה ב-12% לעומת עלייה של 7% בקרב כלל הנשים בארץ.

בשנת 2014 הכנסת העצמאיים הממוצעת לחודש בקרב הבדואים בדרום עמדה על כ-8,500 ש"ח, נמוכה בכ-12% מאשר בקרב כלל העצמאיים בישראל. בין השנים 2014-2006 עלו הכנסות העצמאיים הבדואים ב-21% לעומת עלייה של 10% בכלל העצמאיים בישראל.

## ה'. יוממות

שיעור היוממות (עבודה מחוץ ליישוב) בשנת 2015 עמד על 56% בקרב גברים ועל 24% בקרב נשים.

## ו'. 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 קיימת הטיה למקצועות אקדמיים (כולל הוראה), מכירות ושירותים ולעבודה בלתי מקצועית, 83% לעומת 63% בקרב העובדות היהודיות במחוז דרום.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מחלקת את משלחי היד לארבע רמות מיומנות, לפי רמת ההשכלה הנדרשת להן. שיעור הגברים הבדואים בדרום המועסקים במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה גבוהה מתיכונת (על תיכונת או אקדמית) הוא 19%, כמחצית מן השיעור המקביל בקרב יהודים בדרום. שיעור הנשים הבדואיות העוסקות במקצועות המצריכים רמת מיומנות הדורשת השכלה גבוהה מתיכונת הוא 38%, נמוך בכ-10 נקודות אחוז מזה המקביל בקרב המועסקות היהודיות בדרום.

## ז'. חסמים בתחום התעסוקה

מן המחקר עלו כמה חסמים לתעסוקה:

- **משאבים מוגבלים** של ידע והכשרה, כולל חוסר שליטה מספקת בעברית.
- 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.

- 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: (1) הקמת מרכזי תעסוקה; (2) פיתוח אזורי תעשייה; (3) מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה; (4) הכשרה מקצועית למבוגרים; (5) לימודי הנדסאים; (6) הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית; (7) שיפור נגישות התחבורה למקומות התעסוקה ולמוסדות ההשכלה; (8) מסגרות לילדים.

## 1. הקמת מרכזי תעסוקה "ריאן" והפעלתם ביישובים הבדואים בנגב

### 1.1 תיאור התוכנית

תוכנית מרכזי ההכוון התעסוקתי "ריאן" היא חלק מתוכנית רחבה יותר שקמה בעקבות ארבע החלטות ממשלה לקידום התעסוקה של אוכלוסיית החברה הערבית בארץ. במסגרת התוכנית הרחבה הוחלט על הקמת 21 מרכזי תעסוקה, 8 מתוכם לאוכלוסייה הבדואית בנגב. 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
- סיוע ביצירת קשר עם מקום עבודה ובהשמה בתפקיד מתאים לכישורי המשתתף

#### פעילות מול מעסיקים

- פיתוח קשרי מעסיקים ובניית מאגר מעסיקים יישובי
- 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 לפני קבלת החלטות ממשלה 3708 פעלו מרכזי תעסוקה יישוביים בחורה ובשגב שלום ומרכז אזורי בבאר שבע. לאחר קבלת ההחלטה הוקמו שבעה מרכזים: ברהט, בערעה, בלקיה, בתל שבע, בכסיפה, בנווה מדבר ובאל-קסום.

## 1.2 הישגים ואתגרים

### הישגים

- במשך השנים חל גידול בהיקף התוכנית: מספר המרכזים גדל ומספר המצטרפים החדשים לתוכנית, גברים ונשים כאחד, גדל מדי שנה. בסך הכול הצטרפו לתוכנית בשנים 2012 עד סוף 2016 9,647 משתתפים, 51% מהם גברים ו-49% נשים.
- שיעור המשתתפים המועסקים במועד ההצטרפות למרכזים גדל גם כן. ייתכן כי המועסקים פונים למרכזי התעסוקה כדי למצוא עבודה טובה יותר ולהתקדם. בשנת 2016 31% מן הגברים ו-14% מן הנשים היו מועסקים בעת שפנו למרכזים.
- 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. כ-80% התמידו באותו מקום עבודה.
- בקרב המושמים בחצי משרה ומעלה, השכר החודשי הממוצע לגברים היה 5,430 ש"ח ולנשים 3,960 ש"ח.

### אתגרים

- יש מחסור בהזדמנויות תעסוקה בשל מחסור באזורי תעשייה ובאזורי מסחר, ומחסור במקומות עבודה מתאימים לדרישות המשתתפים, בעיקר לנשים.
- אמנם התוכנית הצליחה ליצור שיתופי פעולה עם מעסיקים רבים, אך עדיין יש 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

### 2.1 תיאור התחום

המנהל לאזורי תעשייה במשרד הכלכלה והתעשייה עוסק בפיתוח אזורי תעשייה בפריפריה ובעידוד תעשיינים ויזמים חדשים להקים בהם מפעלים. עיקרי תחומי האחריות של המנהל כוללים: המלצה להקצאת קרקעות בפטור ממכרז, סבסוד הוצאות הפיתוח והפעלת חברות מנהלות.

עיקר פעולות הפיתוח והשיווק שנעשו באזורי התעשייה לפני קבלת החלטה 3708 ולאחריה הן:

- **פארק התעסוקה "עידן הנגב"** – משותף לעיריית רהט (44%), למועצה האזורית בני שמעון (39%) ולמועצה המקומית להבים (17%). לפני קבלת החלטה 3708, השתרע הפארק על שטח מפותח של 211

דונם מתוכו שווקו 33 דונם בלבד. לאחר קבלת ההחלטה פותחו בו כ-350 דונמים נוספים ושווקו 393 דונמים. בפארק הוקמו שני מפעלים גדולים – "סודה סטרים" ו"קרגל".

- **אזור התעשייה שגב שלום** – לאחר ההחלטה פותח חלק ב', כ-40 דונם והשיווק בעיצומו.
- **אזור התעשייה ערוער** – טרם החלטת הממשלה פותחו דונמים ספורים ושווקו כחמישה דונמים. לאחר ההחלטה הסתיימו פיתוח האזור הקיים ואכלוסו והחלה הכנת תב"ע להרחבת האזור.
- **אזור התעשייה אבו קרינאת** – עד סוף 2016 פותחו 80 דונם מתוכם שווקו 20 דונם. נכון לחודש יולי 2017 פותחו כ-80 דונם נוספים ברמה ראשונית לקראת אכלוס.
- **אזור התעשייה ביר הדאג'** – הוחלט לא לקדם את פיתוח אזור התעשייה עקב מחלוקת בסוגיית הבעלות על הקרקע.
- **אזור התעשייה אום בטין** – נמצא בשלב תכנון לקראת ביצוע.

## 2.2 הישגים ואתגרים

### הישגים

- **פיתוח אזורי תעשייה:** פיתוח פארק התעסוקה "עידן הנגב", שהחל עוד לפני החלטת הממשלה 3708, התקדם מהר מן הצפוי הודות למשאבים שסיפקה ההחלטה, ועד לסוף 2016 שווקו 76% מן השטח שעבר פיתוח. נפתחו שני מפעלי עוגן – "סודה סטרים" ו"קרגל". נכון לסוף אוקטובר 2017 הועסקו ב"סודה סטרים" 700 עובדים בדואים (מהם 300 נשים), שהם 39% מכוח העבודה במפעל. ב"קרגל" הועסקו 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 בשנת 2009 מנהלת אשר הפכה לחברה כלכלית עירונית בשנת 2011. בשנת 2015 הצטרפה אליה מנהלת נוספת של אזור התעשייה שגב שלום. כמו כן, הוקמה מנהלת בנווה מדבר ובאל-קסום.

### אתגרים

- **חוסר סינכרוניזציה** ברמת התכנון, הפיתוח, הקצאת הקרקע וכד' בין הגופים המשיקים – רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), גורמי הפיתוח של משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב, הוועדה המחוזית, הרשויות המקומיות.
- **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 קרקע נקבע כי חתימה על הסכם חכירה תותנה באישור משרד הכלכלה והתעשייה שאכן הוקם המפעל שהיזם הצהיר עליו בבקשתו.
- **תביעות בעלות:** לעיתים הפיתוח מתעכב או אף נעצר בשל מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות או פלישות אליהן.

## 3. מתן תמריצים למעסיקים באמצעות מסלול תעסוקה לאוכלוסייה הבדואית

### 3.1 תיאור התחום

מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה מפעיל מסלולי התעסוקה שמטרתם לעודד תעסוקה בפריפריה ובקרב אוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך. לשם כך ניתן לעסקים שיתחייבו להעסיק עובדים מאוכלוסיות אלו סיוע ממשלתי למימון עלות השכר של העובדים. הסיוע ניתן במהלך 30 חודשים כאשר שיעורי הסיוע הולכים ופוחתים מ-35% עד 15% מעלות השכר.

בשנת 2009, לפני קבלת ההחלטה, נכללה אוכלוסיית בני המיעוטים (כולל בדואים, דרוזים וצ'רקסים) בין האוכלוסיות אשר הוגדרו כזכאיות לסיוע במסלול התעסוקה. המענק הותנה בכך שלפחות 90% מן המועסקים במשרות החדשות, ולפחות חמישה עובדים חדשים, יגויסו מאוכלוסיות היעד. בשנת 2012 עודכן מסלול התעסוקה כך שכמה מסעיפיו הותאמו ספציפית להעסקת עובדים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב, ושיעורי הסיוע להעסקת נשים בדואיות גדלו. במהלך השנים שלאחר קבלת ההחלטה השתלבו בתעסוקה במסגרת המסלול 558 עובדים בדואים.

### 3.2 הישגים ואתגרים

#### הישגים

- מסלול התעסוקה הותאם להעסקת עובדים בדואים מבחינת מספר העובדים המזכה בסיוע, הוספת ענפי תעסוקה שכיחים בקרב הבדואים (למשל, מלונאות) וגידול בסובסידיה בגין העסקת נשים בדואיות. נוסף לכך, יש תעדוף בבדיקת הבקשות של מעסיקים לסיוע 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. תזמון המכרזים מפורסם חודשיים מראש.

#### אתגרים

- חלק מן המעסיקים נרתעים מלהגיש הצעות למכרז במסגרת מסלול תעסוקה בשל התהליך הביורוקרטי.
- קבלת הסובסידיה מחייבת דיווחים שוטפים ואלה מהווים מטרד בעבור המעסיק.

## 4. הכשרה מקצועית למבוגרים

### 4.1 תיאור התחום

ההכשרות המקצועיות בישראל ניתנות במגוון ענפים כמו מתכת, בניין, חשמל ואלקטרוניקה, טיפול וסיעוד, טיפוח החן, מנהל ומלונאות. 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.

הגורמים המרכזיים הפועלים בתחום הם האגף הבכיר להכשרה מקצועית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומרכזי "ריאן". לאגף בכיר להכשרה מקצועית אין מדיניות ייחודית בנוגע למגזר הבדואי בנגב כך שהבדואים אמורים להשתלב בפעילות האגף ככל אוכלוסייה אחרת. מרכזי ריאן הוקמו במגזר הבדואי כדי לסייע בשילוב הבדואים בעבודה ובקידום המקצועי. בהתאם מקיימים מרכזי ריאן פעילות ייחודית המכוונת לאוכלוסייה זו.

לפני ההחלטה, האגף הבכיר להכשרה מקצועית ומרכזי ריאן פעלו ביישובים חורה ושגב שלום. בשנים שלאחר קבלת ההחלטה הוקמו מרכזי ריאן בשאר הרשויות הבדואיות. מספר המתחילים ללמוד בקורסים במרכזי ריאן, כולל הכשרות בשיתוף מעסיקים, עמד בשנת 2016 על 584 ומספר אישורי השוברים להכשרות מקצועיות עמד על כ-230.<sup>2</sup>

נוסף לכך, חלו במהלך ההחלטה השינויים האלה:

- המספר הממוצע של בדואים המתחילים ללמוד בשנה בהכשרות שמתקצב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובקורסים הנערכים במגזר העסקי בשנות ההחלטה עמד על 1,034 לעומת 1,075 בחמש השנים אשר קדמו לה.
- סך מספר השוברים אשר אושרו לאוכלוסייה הבדואית מטעם שירות התעסוקה עמד בשנת 2016 על כ-390.

### 4.2 הישגים ואתגרים

#### הישגים

- **הרחבת הפעילות של מרכזי ריאן:** מספר מרכזי ריאן עלה משניים לפני ההחלטה לתשעה לאחריה.
- **מספר הלומדים בהכשרות המקצועיות:** על פי ההערכה עלה מספר הלומדים בהכשרות המקצועיות בקרב הבדואים בנגב בתקופה שלאחר ההחלטה בכ-320 איש בשנה, שהם כ-27% יותר ממספר הלומדים לפני ההחלטה.

---

<sup>2</sup> השוברים מאפשרים לימודים בקורס להכשרה מקצועית במגזר העסקי, לפי בחירת הלומד ובאישור הגורם המפנה. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים חילק שוברים משנת 2014.

## אתגרים

- **תוכנית השוברים:** הבקשה לקבלת השובר ואישורו כרוכה במילוי טפסים ובמסירת מידע ואורכת זמן. תהליך זה מהווה חסם בעבור חלק מן הפונים.
- **הכשרות בשיתוף מעסיקים:** את המסלולים האלה מפעיל האגף הבכיר להכשרה מקצועית. הפעלתם תלויה בהתחייבות של המעסיקים לקלוט עובדים לאחר ההכשרה ובעמידה בדרישות של מילוי טפסים ודיווח. הדבר מרתיע חלק מן המעסיקים מלהשתתף בתוכנית.
- **עמידה בתוכנית הלימודים והתמדה:** חוסר בבסיס הידע הנדרש במקצועות הלימוד (כמו מתמטיקה ואנגלית) מוביל לקושי במהלך הלימודים ולשיעורי נשירה גבוהים יחסית.
- **דמי קיום ללומדים בזמן ההכשרה:** למשתתפים אשר אינם זכאים לקצבה כלשהי במשך ההכשרה, כמו דמי אבטלה או הבטחת הכנסה, יש קושי להתקיים בזמן ההכשרה. יש לכך השפעה על שיעור הלומדים ועל סיכוייהם לסיים את הלימודים.

## 5. לימודי הנדסאים

### 5.1 תיאור התחום

הפרק עוסק בלימודי ההנדסאות אשר מוסדרים על ידי מה"ט - המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הפועל במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. כדי לקבל דיפלומה נדרש הסטודנט לעמוד בבחינות גמר ממלכתיות ולהגיש פרויקט. משך הלימודים עומד על שנתיים עד שלוש וחצי שנים, לפי מסלול הלימודים (לימודי יום או ערב), לא כולל בחינות גמר, הכנת פרויקט ומבחן ההגנה עליו. במסגרת מה"ט פועלות 70 מכללות, שבהן לומדים כ-22,500 סטודנטים להנדסאות.

לפני ההחלטה פעלה תוכנית "שילוב" לפי התפיסה של כיתות ייחודיות לבני המגזר הבדואי. משנת תשע"ד שונה מודל הלימודים, ובתוכנית אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה) משולבים הסטודנטים בכיתות הרגילות במכללה. במסגרת התוכנית מקבלים הסטודנטים תמיכה כלכלית וליווי אישי. מתחילת התוכנית החלו 305 סטודנטים את מסלול ההנדסאים בתוכנית אשב"ל, מהם 25% נשים.

### 5.2 הישגים ואתגרים

#### הישגים

- **תוכנית אשב"ל:**
  - **פיתוח התוכנית:** עם צבירת הניסיון מהפעלת המודל של "שילוב" הוחלט להפעיל משנת תשע"ד את מודל אשב"ל. השילוב המלא בכיתות מאפשר לסטודנטים הבדואים ליהנות ממלוא מגוון המגמות והמסלולים שיש למכללות להציע.
  - **הישגי התוכנית:** בתוכנית אשב"ל עומד אחוז הנשירה בקרב הלומדים על 44%, ואחוז מקבלי

הדיפלומה עומד על 24%. זהו שיפור לעומת תוכנית "שילוב" (52% נשירה ו-15% קבלת דיפלומה), עם זאת שיעורים אלה נמוכים מן הממוצע הארצי אשר עומד על 20% נשירה ועל 44% מקבלי דיפלומה.

## אתגרים

- **חסמים תרבותיים:** לפערים בין אורח החיים הבדואי לבין אורח החיים במכללה השפעה ניכרת על סיכויי הצלחת הסטודנטים. בשיחות עם המרואיינים עלו כמה נושאים:
  - **הסתגלות לחיי המכללה:** היציאה ללימודים במכללה כרוכה בהתמודדות עם קשיים במגוון תחומים, החל בהתנהלות ביחסים בין אישיים (גברים ונשים למשל) וכלה בהתנהלות מול המרצים ואנשי המנהלה במכללה.
  - **קשיי הסטודנטיות הבדואיות:** על הסטודנטיות הבדואיות להסתגל לסביבה שבה כללי ההתנהגות שונים בכל הקשור להתנהלותן כנשים וליחסים בין המינים. בהיבט המעשי, לסטודנטיות יש לעיתים קושי כשעליהן 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.
- **הרגלי למידה:** לרוב הסטודנטים הבדואים אין בתחילת הלימודים הרגלי למידה מתאימים ללימודים התובעניים במכללה.
- **קשיי השתלבות בשוק העבודה:** הבוגרים הבדואים מתמודדים עם קשיים בהשתלבות בשוק העבודה במקצועם, בין השאר בשל הדרה ואפליה. הדבר מפחית את המוטיבציה ללמוד ומעצים את המחסור במודלים של הצלחה לצעירים.
- **תחבורה:** חלק מן הסטודנטים מתגוררים ביישובים הרחוקים מתחבורה ציבורית מוסדרת, דבר היוצר קושי בהגעה ללימודים.
- **מועמדים בוגרי תיכון:** למועמדים אשר פונים למכללות במהלך לימודיהם בכיתה י"ב אין עדיין תעודת בגרות וזה מקשה עליהם להירשם ללימודים במועד ולשמור מקום לימודים, במיוחד במקצועות המבוקשים.

## 6. הרחבת הפעילות לעידוד יזמות עסקית

### 6.1 תיאור התחום

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה היא הגוף המוביל את המדיניות והפעילות הממשלתית לטובת העסקים הקטנים והבינוניים. הסוכנות פועלת ישירות על ידי הגשת סיוע ליזמים ולבעלי עסקים קטנים ובינוניים ובעקיפין באמצעות יוזמות לחקיקה. מערך השטח הארצי של הסוכנות לצורך סיוע לעסקים ויזמים הוא ה"מעוף", שלו סניפים ברחבי הארץ.



לפני קבלת ההחלטה פעלה בעיר רהט שלוחה של סניף באר שבע ובעקבות ההחלטה גדל צוות השלוחה משלושה עובדים לחמישה. נוסף לעידוד יזמות עסקית של פרטים על ידי מתן שירותי ייעוץ, ליווי והדרכה, יזם סניף "מעוף" רהט את היוזמות שלהלן, הנמצאות בשלבים שונים של תהליך התכנון והביצוע:

- **ביצוע קורסים ליזמות עסקית והכנה ליזמות** (פועל).
- **הקמת פורום בעלי עסקים** באמצעות הקמת עמותת "אפק בנגב", בשיתוף אוניברסיטת בן גוריון. מטרת הפורום לתת מידע עדכני על פעילות בעלי העסקים ולספק אפשרויות להתייעצויות בלתי פורמליות בין עמיתים והזדמנויות ליצירת קשרים עסקיים (פועל).
- **הקמת מאגדים חקלאיים** בשיתוף משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לסיוע ולשיפור מצבם של חקלאים פרטיים, על ידי ניצול יתרון לגודל ברכש ובמכירה באמצעות התארגנויות חקלאים (לא בוצע).
- **מסחר מקוון ('ישראל דיגיטלית')** – תוכנית המספקת מעטפת סיוע להקמת פלטפורמה למסחר מקוון באינטרנט (בתכנון).
- **קידום יזמות עסקית בקרב נשים בדואיות** בהובלת מנהלת ליווי עסקי לנשים (פועל).
- **מרכז עסקים (Hub) ברהט** – יספק לעסקים קטנים וזעירים שטח משרדי לביצוע פעילותם העסקית וכן מכלול שירותי סיוע וליווי עסקי בתחילת דרכם (בביצוע).

## 6.2 הישגים ואתגרים

### הישגים

- גידול של 25% במספר הפונים שקיבלו שירות בשנת 2015 וגידול נוסף של 42% בשנת 2016.
- צוות מערך "מעוף" מעיד כי במהלך השנים 2015-2016 הוא מיצב את עצמו בתור גוף מוביל בתחום קידום יזמות ועסקים ברהט וביישובים הבדואים והעמיק מאוד את מעורבותו במגזר העסקי הבדואי.
- פורום בעלי העסקים מיסד את פעילותו וקיים סדרת מפגשים.
- הועמק הליווי הניתן ליזמות ולנשות עסקים. מספר הנשים הפונות ל"מעוף" גדל מ-185 בשנת 2015 ל-210 בשנת 2016. 72 מתוך 210 הנשים השתתפו בקורסי "יוזמים עסקי" ועד לחודש יולי 2017, 42% מתוכן פתחו עסקים קטנים.

### אתגרים

- קשיים בגיוס בעלי עסקים לקבלת ליווי וייעוץ, בשל: חשדנות בסניף הנתפס כמייצג את המדינה; תפיסת "מעוף" בתור גוף שנותן הלוואות ולא גוף המייעץ ומלווה; נטייה לפרש את הפנייה לסיוע בתור חולשה; קושי בהובלת נשים ליזמות עקב התנגדות חלק מן הגברים ליציאת נשותיהם לעבודה או לפתיחת עסק.
- מחסור בשטחי מסחר המתאימים לעסקים קטנים.
- קושי של יזמים בדואים לקבל אשראי בנקאי והלוואות בערבות מדינה.

- קשיים ייחודיים לנשים כגון: התלות באישור הבעל, או גבר אחר במשפחה, ליזמות ופעילות עסקית, קושי לעמוד במחויבויות המשפחתיות של טיפול בילדים ובמשק הבית וקושי בקבלת תמיכה במקרי משבר כגון מחלת בן משפחה.

## 7. שיפור נגישות התחבורה

### 7.1 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 ופיקוח עליהם.
- משרד התחבורה אמון על איתור צורכי התחבורה הציבורית ביישובים הבדואיים ועל קביעת היקף השירות הניתן לכל יישוב בהתאם לצרכיו ולפי המקובל.
- ביישובים הבדואיים, פעלו בטרם ההחלטה שירותי תחבורה ציבורית של חברת "גלים" לרהט ובתוכה, ושל חברת "מטרופולין" ליישובים הבדואיים: לקיה, חורה, כסיפה, תל שבע, ערעה בנגב ושגב שלום. עוד פעלו קווי שירות שהובילו למוסדות להשכלה גבוהה בדרום.

### 7.2 הישגים ואתגרים

#### הישגים

- **גידול בהיקף הנסיעות הבין-עירוניות:** חל גידול בכמות הנסיעות הבין-עירוניות ליישובים הבדואיים, מ-1,226 נסיעות שבועיות בינואר 2012 ל-2,377 נסיעות שבועיות בינואר 2017 (גידול של 93.8%).
- **גידול בהיקף הנסיעות העירוניות:** 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 (גידול של 43.3% נסיעות עירוניות).
- **נגישות למקומות תעסוקה:** הרחבת קווי התחבורה הציבורית הבין-עירוניים סייעה לתושבי היישובים הבדואיים להגיע למקומות תעסוקה בערים הדרומיות ובאזורי התעשייה.
- **נגישות להשכלה גבוהה:** הנגישות למוסדות להשכלה גבוהה גברה. הדבר סייע לגידול במספר הסטודנטים הבדואיים. כך למשל, מספר הסטודנטים הכולל במכללות ספיר ואחווה עלה ב-65%. יש לציין שמספר הנשים מתוכם עלה אף יותר, 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:** פותחו עורקי תחבורה ראשיים ביישובים.
- **הסרת חסמי תשתית למעבר תחבורה ציבורית וביצוע תשתיות תח"צ:** הוקמו תחנות, הוסדרו מפרצים והוצבו סככות, ונעשו התאמות של פסי ההאטה למעבר תחבורה ציבורית.

## אתגרים

- **תביעות בעלות על הקרקע:** ישנם פרויקטים שמתעכבים או שאינם יוצאים לפועל בשל מחלוקות הנוגעות לבעלות על קרקעות.
- **חוסר מוכנות של תשתיות ביישובים:** מונע כניסת תחבורה ציבורית לחלק מיישובי המועצות האזוריות, ומצמצם את נגישות התושבים למרכזי תעסוקה ולמוסדות לימוד.
- **אלימות ופגיעה ברכוש:** ישנן בשכירות גבוהה.
- **קווי תעסוקה בביקוש נמוך:** בשנה האחרונה (2017) פועלים קווי תחבורה ציבורית מרהט לאזור תעשייה באזור, אך האוטובוסים אינם מתמלאים.

## 8. מסגרות יום לילדים

### 8.1 תיאור התחום

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על מעונות היום, על המשפחתונים ועל הצהרונים לילדים ומשתתף במימונם. בכל רשות מקומית יש רכזת משפחתונים, המעניקה ליווי אישי ומספקת הדרכות וקורסים למטפלות. נוסף לכך, ניתנים מענקים למסגרות מוכרות, לשם הקמת מסגרות חדשות או שיפור איכותן של מסגרות קיימות.

לפני ההחלטה, ילדים ביישובים הבדואיים שולבו בעיקר במשפחתונים ובנוסף היו ארבעה מעונות יום. מרבית הילדים היו "ילדי רווחה" (ילדים בסיכון) ומיעוטם "ילדי עבודה" (ילדים לאימהות עובדות), אליהם למעשה כיוונה ההחלטה כדי לסייע לנשים לצאת לעבודה.

### 8.2 הישגים ואתגרים

#### הישגים

- **עלייה במספר מעונות היום:** נוספו שני מעונות יום, וכיום פועלים שישה מעונות. עוד שבעה מעונות נמצאים בשלבי אישור לפתיחה בעתיד.
- **עלייה במספר הילדים במסגרות היום:** בשנת תשע"ו שולבו במסגרות המפוקחות 1,670 ילדים, עלייה של 21.5% לעומת המצב לפני ההחלטה (תשע"ב). כמו כן, חלה עלייה של 58% במספר "ילדי העבודה" ושיעורם מכלל הילדים הגיע בתשע"ו ל-41%.

#### אתגרים

- **מחסור במשפחתונים:** לדברי המרואיינים, יש מחסור במשפחתונים ברהט ובאל קסום.
- **שכר מטפלות נמוך:** שכרן החודשי של המטפלות נמוך לעומת שכרן של מטפלות במשפחתונים מחוץ ליישובים הבדואים.
- **קושי בגיוס רכזות משפחתונים:** קושי בגיוס רכזות יישוביות בעיקר בשל דרישות ההשכלה של התפקיד.

- **קשיי נגישות:** קושי בפיקוח, עקב קשיי נגישות פיזית לכפרים הבדואיים.
- **חוסר דיווח:** חוסר דיווח לרשויות על בעיות או תאונות שמתרחשות במסגרות היום.
- **הפרדה הנובעת משבטיות:** חברי משפחות יריבות נמנעים מלהשתמש באותן מסגרות יום.

## תחום חינוך

### הפחתת הנשירה, צמצום פערי לימוד והעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות

החלטת הממשלה מתייחסת לשלושה תת-תחומים מרכזיים:

א. מניעת נשירה והרחבת ההתמדה בלימודים

ב. שיפור הישגים לימודיים וצמצום פערים

ג. העלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות

בהמשך נתאר את הבעיה העומדת במרכז כל תת-תחום ואת התוכניות שהופעלו במסגרת החלטת הממשלה לטיפול בה. לבסוף נדון בהישגים ובאתגרים של כל התחום.

## תיאור התחום

### (א) מניעת נשירה והרחבת ההתמדה בלימודים

**הבעיה:** בקרב התלמידים הבדואים בנגב ישנם שיעורים גבוהים של נשירה ממערכת החינוך. בשנת תשע"ו עמד שיעור הנשירה המצטברת בקרב הבדואים בשנתון גיל 17 בנגב על 23.5% לעומת 10% בקרב ערביי ישראל בני אותו גיל ו 7.4% בכלל האוכלוסייה.<sup>3</sup> שיעור הנשירה בקרב הבנים הבדואים גבוה מן השיעור בקרב הבנות – 25.3% לעומת 21.2%. פער גדול עוד יותר בשיעורי הנשירה ישנו בין הבנות הבדואיות לבנות הערביות – 21.2% לעומת 7.3%, בהתאמה. אם בשנים שעברו עיקר הנשירה התרחש במעבר מכיתה ט' ל-י', כיום היא מתרחשת כבר במעבר מכיתה ח' ל-ט'.

**המערך המוסדי:** האגף המופקד על נושא הנשירה הוא אגף ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך. במסגרתו פועלים קציני ביקור סדיר (קב"סים). לפני ההחלטה פעלו במגזר הבדואי עשרה קב"סים, שניים מהם בפזורה. מספר הקב"סים בתשע"ז עלה ל-17, שישה מהם בפזורה. כל הקב"סים הם בדואים ויש ביניהם נשים.

במסגרת ההחלטה הופעלו שלוש תוכניות למניעת הנשירה:

<sup>3</sup> הנתונים מבוססים על ניתוח משולב של נתוני קובץ התלמידים של משרד החינוך ונתוני קובץ התלמידים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לפיכך, נושר מוגדר מי שלא לומד בבתי ספר שבאחריות משרד החינוך ולא במסגרות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

במסגרת ההחלטה הופעלו שלוש תוכניות למניעת הנשירה :

1. רכזי התמדה – תוכנית פיילוט בשישה בתי ספר שש-שנתיים ברהט ובחורה. במסגרת התוכנית עוקבים רכזי התמדה מצוות המורים בתדירות גבוהה אחר נוכחות התלמידים בבית הספר. לאחר הניסיון הראשון לא מונו רכזי התמדה בבתי ספר נוספים.
2. "נחשון" – גרסה מותאמת לחברה הבדואית של תוכנית הפועלת במגזר היהודי. התוכנית מיועדת לתלמידי כיתות ח' העומדים על סף נשירה ונבחרים על בסיס שלושה קריטריונים: כישלון מצטבר בלימודים, בעיות של ביקור סדיר בבית הספר ובעיות התנהגות. לתוכנית שלושה רכיבים: צמצום פערי לימוד, טיפול בבעיות רגשיות והעצמה חברתית. ליווי התלמידים נמשך שנתיים, במהלך הלימודים בכיתות ח' ו-ט'.
3. "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" (לשעבר "הזנק לתעשייה") – מסלול טכנולוגי אשר פותח בעבור תלמידים בכיתה י' שהישגיהם הלימודיים נמוכים, חלקם על סף נשירה מבית הספר וחלקם כבר מנותקים. המסלול משלב לימודים עיוניים בבית הספר, לימודים מעשיים במכללה והתנסות בעבודה בתעשייה.

### **(ב) שיפור הישגים לימודיים וצמצום פערים**

**הבעיה:** רמת ההישגים של התלמידים בחברה הבדואית, כפי שהיא נמדדת במבחני המיצ"ב, נמוכה יחסית. מבחני המיצ"ב הם מבחני הישגים שנועדו לבחון באיזו מידה עומדים תלמידי בתי הספר היסודיים ותלמידי חטיבות הביניים ברמת הדרישות המצופה מהם על פי תוכנית הלימודים. המבחנים בשפת האם (עברית/ערבית), במתמטיקה ובאנגלית מועברים בכיתות ה' ו-ח' ובמקצוע מדע וטכנולוגיה בכיתות ח' בלבד. תוצאות מבחני המיצ"ב מצביעות על פערים גדולים מאוד (יותר מ-30 נקודות) בין ההישגים של תלמידים מן המגזר הבדואי לבין ההישגים של תלמידים בחינוך הערבי ושל תלמידים יהודים. נתוני התוצאות של מבחני המיצ"ב לאורך זמן מראים כי הפערים אינם מצטמצמים.

במטרה לשפר את ההישגים הלימודיים מומנו בכספי ההחלטה שתי יוזמות עיקריות:

1. **תוספת שעות לימוד במקצועות הליבה**, בעיקר בערבית, במתמטיקה, באנגלית ובמדעים. התגבור במסגרת שעות גלובליות היה קיים כבר לפני ההחלטה 3708. מספר הקבוצות בכיתות א'-ט' שקיבלו שעות תגבור במסגרת שעות גלובליות ירד בשנת תשע"ו לעומת שנת תשע"ב, לפני יישום ההחלטה, מ-609 ל-335, אבל עלה לעומת השנה הקודמת, תשע"ה, שבה קיבלו תגבור 294 קבוצות (בנוגע לתגבור בכיתות י"א-י"ב ראו בסעיף ג). הירידה מוסברת בכך 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.
- תחום נוסף שבו ניתנה תוספת שעות הוא לימודי עברית במסגרת תוכניתו של שר החינוך "עברית על הרצף": במסגרת תוכניות פיילוט קיבלו הילדים בחלק מגני החובה "טעימות בעברית"; חלק מכיתות ה' למדו "עברית בסאלס"; ובכיתות י"א-י"ב למדו "עברית לתעסוקה".

2. **תגבור במסגרת תוכניות ייעודיות:** "נקרא יחד בערבית" – תוכנית לתלמידים חלשים בכיתה א' שמטרתה רכישת מיומנויות הקריאה והכתיבה ופיתוח אוצר המילים בערבית ספרותית, שיפור יכולת הביטוי בעל-פה ופיתוח מוטיבציה לקריאה בערבית, זאת באמצעות עבודה מול מחשב. מספר בתי הספר והכיתות שאימצו את התוכנית גדל מ-15 כיתות בארבעה בתי ספר ביישוב אחד בשנת תשע"ב (שנת הפיילוט) ועד ל-91 כיתות ב-17 בתי ספר בשלושה יישובים בשנת תשע"ו. בשנת תשע"ז הורחבה התוכנית לכל כיתות א' במגזר הבדואי.

### **(ג) העלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות**

**הבעיה:** שיעור זכאות נמוך לתעודת בגרות כללית במגזר הבדואי – 33.4% מן השנתון של בני 17 בשנת תשע"ו. לשם השוואה, השיעור המקביל בחינוך הערבי (ללא בדואים ודרוזים) עומד על 50% והשיעור בכלל האוכלוסייה עומד על 68.5%. שיעור הזכאות לתעודת בגרות המהווה סף כניסה לאוניברסיטה, כצפוי, נמוך עוד יותר – 22.2%, לעומת 40.1% בחינוך הערבי ו-58.8% בכלל האוכלוסייה. שיעור הזכאות לתעודת בגרות כללית בקרב הבנות הבדואיות גבוה במידה ניכרת מן השיעור בקרב הבנים – 45.7% לעומת 21.8% מן השנתון. במסגרת ההחלטה מומנו ארבע יוזמות עיקריות:

#### **1. שעות תגבור במקצועות הבגרות לתלמידי י"א-י"ב**

שעות התגבור ניתנו עוד לפני החלטת הממשלה 3708 והן מומנו מתקציבי החלטות קודמות. בשנת תשע"ב (לפני יישום ההחלטה) הן ניתנו ל-380 קבוצות ב-24 בתי ספר. בשנת תשע"ו גדל מספר בתי הספר שנתנו שעות תגבור ב-38% והגיע ל-33, אך מספר הקבוצות גדל רק ב-4% ועמד על 397. בקבוצות התגבור נלמדו 24 מקצועות, שהעיקריים בהם היו מתמטיקה, ערבית, אנגלית, עברית, היסטוריה, אזרחות וביולוגיה.

#### **2. תוכנית "מקצוע חסם לבגרות"**

את התוכנית מפעילה עמותת "יכולות" והיא מיועדת לתלמידים בכיתות י"א-י"ב אשר נכשלו בבחינות הבגרות במקצוע אחד או שניים, או שהם צפויים להיכשל בהם, לפי חוות הדעת של מוריהם. הלימודים, בקבוצות של 20 תלמידים, מתקיימים 3-4 פעמים בשבוע לאחר שעות הלימודים. נוסף לעבודה השוטפת מתקיימים מרתונים הנמשכים יומיים-שלושה.

במגזר הבדואי החלה התוכנית לפעול עוד בשנת תשס"ב בשני בתי ספר. עם השנים גדל המספר ובתשע"ז היא הופעלה ב-28 בתי ספר והשתתפו בה 750 תלמידים. בסך הכול למדו בתוכנית חסם בחמש שנות יישום ההחלטה 2,903 תלמידים.

מטרתה של עמותת "יכולות", מלבד הצלחת התלמידים בבחינות הבגרות, היא הכשרת מורי בתי הספר בשיטת ההוראה המיוחדת הנהוגה בתוכנית והטמעתה בכל בתי הספר. בבתי הספר הבדואים הוותיקים בתוכנית, ריכוז התוכנית, ההוראה וההנחיה המקצועית מבוצעים על ידי מורים מצוות בית הספר.

#### **3. איתור תלמידים עם לקויות למידה ואבחונם**

תלמידים עם לקויות למידה זכאים להתאמות בבחינות הבגרות כדי לאפשר להם התמודדות הוגנת עם

המבחן תוך התחשבות במגבלותיהם. חלק מן התלמידים הבדואים והוריהם אינם מודעים לזכאות זו, או חוששים למצות אותה בשל סטיגמה המיוחסת ללקויות למידה. נוסף לכך, רובם מתקשים לממן את האבחונים הפסיכו-דידקטיים, שאינם כלולים בשירותים הרגילים שמספק השירות הפסיכולוגי החינוכי במשרד החינוך. מטרת הפרויקט היא לאתר ולאבחן תלמידים עם לקויות למידה הזכאים להתאמות ברמה 3 (הרמה הגבוהה ביותר והמשמעותית ביותר) בבחינות הבגרות, בציפייה שההתאמות הללו יאפשרו להם לעבור את הבחינות בהצלחה. באמצעות הפרויקט ניתנות לתלמידים מלגות לצורך מימון האבחונים. במהלך השנים תשע"ב-תשע"ו אובחנו 639 תלמידים. 72% מהם נמצאו זכאים להתאמות ברמה 3 ו-17% להתאמות ברמה 1 או 2.

#### 4. פרויקט נבחני משנה

הפרויקט, הפועל מאז שנת תשע"א, נועד לתת הזדמנות שנייה לתלמידים שסיימו כיתה י"ב, נבחנו בבחינות הבגרות ונכשלו במקצוע אחד או שניים, מה שמונע מהם זכאות לתעודת בגרות. תלמידים אלה מוזמנים להשתתף בקורס שיכין אותם לבחינה במקצוע החסם בבגרות החורף. בשנת תשע"ב הופעלו במסגרת הפרויקט 108 קבוצות ב-18 בתי ספר. בשנת תשע"ו הופעלו בפרויקט 201 קבוצות ב-29 בתי ספר. מספר תעודות הבגרות שמניבה התוכנית הוא 150-170 בשנה.

## הישגים ואתגרים

### הישגים

#### הגדלת היקף ההשתתפות בתוכנית

"נחשון": במשך חמש שנים (תשע"ג-תשע"ז, 2013-2017) גדל מספר בתי הספר המשתתפים בתוכנית מארבעה לעשרים, ומספר התלמידים המשתתפים עלה מ-120 ל-600. בשכבת גיל משתתפים בתוכנית 300 תלמידים, מספר משמעותי ביחס להיקף הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.

"נקרא יחד בערבית": היקף הפעלת התוכנית גדל מ-15 כיתות א' בארבעה בתי ספר ביישוב אחד (שגב שלום) בשנת תשע"ב (2011-2012) ועד ל-91 כיתות א'-ב' ב-17 בתי ספר בשלושה יישובים (שגב שלום, כסייפה וערערה) בשנת תשע"ו. בשנת תשע"ז מקיפה התוכנית את כל כיתות א' במגזר הבדואי, סך הכול 85 בתי ספר עם 278 כיתות א' ובהן 2,780 תלמידים. בשנים תשע"ב-תשע"ז למדו בתוכנית בסך הכול 4,880 תלמידים.

"חסם": התוכנית החלה לפעול בשנת תשס"ב (2001-2002) בשני בתי ספר ובהם 48 תלמידי י"א. בשנים שקדמו להחלטה פעלה התוכנית ב-13-14 בתי ספר ומספר התלמידים נע בין 390 ל-475 בשנה. בשנת תשע"ו (2015-2016) 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.



**"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 ללמוד בבית 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":**

- **הצלחה בברות במקצוע החסם:** מדוח שהכינה עמותת "יכולות" בחסות אקדמית של בית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב עולה כי אחוז התלמידים הבדואים שהצליחו בבחינת הברות במקצוע שהיווה חסם בעבורם בשנת תשע"ד (2013-2014) זהה לאחוז המצליחים בקרב משתתפי התוכנית, יהודים וערבים, במישור הארצי ועומד על 94%.
- **זכאות לברות:** אחוז הזכאים לתעודת ברות 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 (2013-2014), הן ריכוז התוכנית, הן ההוראה והן ההנחיה המקצועית בוצעו על ידי מורים מצוות בית הספר. זה תומך בהטמעת התוכנית ובהישרדותה.
- 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 ואבחונם
- **התמקצעות הצוות המעורב בתהליך:** צוותי בתי הספר הוכשרו בנושא לקויות למידה כולל איתור תלמידים, הערכת תפקוד התלמיד, דיווח נכון ועבודה עם הורים; הפסיכולוגים המאבחנים מתמקצעים 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 הילדים עם הלקויות ובהגשת החומר לוועדת ההתאמה.



## אתגרים

### אי-הלימה בין שתי מערכות תקציב

- מערכת התקציב של משרד האוצר פועלת לפי שנה קלנדרית (שנה לועזית), בעוד משרד החינוך פועל לפי שנת לימודים (שנה עברית). 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.

### עיכובים בהעברת התקציב לתוכניות

- לפעמים חל עיכוב בהעברת התקציב לביצוע תוכנית. מאחר שתוכנית אינה יכולה לצאת לדרך ללא אישור התקציב השנתי, תיתכן דחייה במועד הפעלתה. בשל כך מתקצר משך הפעלת תוכנית ההתערבות וייתכן שלא יושגו התוצאות המצופות.

### הפעלת תוכנית על בסיס מחזור אחד

- בכל שנה מאושרת פתיחה של כיתות בתוכנית "נחשון" למניעת הנשירה. אין התחייבות של משרד החינוך כלפי בית ספר שפתח כיתה במסגרת התוכנית בשנה מסוימת שיוכל לפתוח כיתה חדשה גם בשנה העוקבת, בכך יש כדי למנוע לימוד והתמחות של בית הספר במסגרת התוכנית.

### מחסור בהסעות

- פעילויות מסוימות, כגון הוספת שעות לצורך 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 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: אנשי חינוך שרואיינו קבלו על כך שרבים מן המורים המגיעים מן הצפון עוזבים וחוזרים לצפון לאחר פרק זמן מסוים (אם כי יש לציין ששיעורם של אלה פוחת ועומד כיום על 37%). 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.

# מערך החינוך המדעי טכנולוגי

## תיאור התחום

בשנת תשע"ו למדו 6,700 תלמידים בדואים בחינוך המדעי הטכנולוגי שבפיקוח משרד החינוך בדרום. תלמידי החינוך המדעי הטכנולוגי מהווים 49.3% מכלל התלמידים בכיתות י"ב, מתוכם 50.7% בנות. נוסף לכך, בשנת תשע"ו למדו בחינוך הטכנולוגי בבתי הספר שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 1,024 תלמידים בדואים כאשר שיעור הבנות מתוכם עמד על 17.9%.

החלטה 3708 מתייחסת למספר תחומי פעילות בחינוך הטכנולוגי:

- **מסלול טו"ב (טכנאים ובגרות):** מאפשר ללומדים בו (כיתות י' עד י"ב) ללמוד במקביל לבגרות ולדיפלומה של טכנאי.
- **"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" (לשעבר "הזנק לתעשייה"):** התוכנית מיועדת לבני נוער בסיכון בכיתות י"ב ומטרתה למנוע נשירה ולתת אפשרויות ללימודי המשך לתואר טכנאי/הנדסאי. התוכנית משלבת לימודים בבית הספר, לימודים במכללה והתנסות בתעשייה.
- **לימודי הנדסאות וטכנאות (כיתות י"ג-י"ד):** לימודים לקבלת דיפלומת טכנאי או הנדסאי.
- **שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות לימוד חדשות**
- **קידום ההוראה**

לפני יישום 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 שלוש כיתות טו"ב. במהלך יישום ההחלטה נוספו שש כיתות למסלול טו"ב והופעלה תוכנית "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון". נוסף לכך, שודרגו מגמות הלימוד, נפתחו מגמות לימוד חדשות ונערכו פעילויות לקידום ההוראה.

## הישגים ואתגרים

### הישגים

- **מסלול טו"ב:** מסלול טו"ב נפתח בשישה בתי ספר, נוסף לשלושה אשר היו קיימים טרם יישום ההחלטה.
- **"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון"**
  - **גידול בהיקף התוכנית:** בשנת הלימודים תשע"ז פעלה התוכנית ב-14 בתי ספר, זאת לאחר שלפני החלטה לא הופעלה כלל במגזר הבדואי בנגב. מדי שנה לומדים כ-320 תלמידים במחזור בתוכנית, מספר משמעותי ביחס להיקף תופעת הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.
  - **הישגי הלומדים:** במחזור הראשון (תשע"ד), שבו החלו ללמוד 194 תלמידים, 87% התמידו עד סוף י"ב, 20% סיימו עם בגרות מלאה ו-21% זכאים לתעודה טכנולוגית (המאפשרת המשך ללימודי

טכנאי-הנדסאי). נוסף לכך, שישה מבוגרי התוכנית המשיכו ללימודי י"ג-י"ד במכללה לדיפלומת טכנאי או הנדסאי.

- **שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות חדשות:** נפתחו 30 מגמות חדשות ושודרגו 58.
- **קידום ההוראה:** נערכים השתלמויות וימי עיון ייעודיים למורים. כמו כן מוקצים שישה ימי הדרכה.

#### **אתגרים**

##### **מסלול טו"ב**

○ **שיעור המסיימים עם בגרות ותעודת טכנאי או הנדסאי:** שיעור המסיימים עם בגרות במחזור תשע"ד במגזר הבדואי עמד על 30.5%, ושיעור הזכאים לתעודת טכנאי עמד על 7.6%. לא היו במגזר הבדואי מסיימים הזכאים לתעודת הנדסאי. אלו הם שיעורים נמוכים יחסית לשיעורים בשאר מחוז דרום, שעמדו על 89.1% זכאות לבגרות, 3.9% הזכאים לתעודת טכנאי ו-23.4% הזכאים לתעודת הנדסאי.

○ **בחירת משתתפים:** המסלול תובעני ולא מתאים לכל תלמיד. בתחילה פנתה התוכנית לתלמידים עם יכולת בינונית ומטה. בהמשך שונתה אוכלוסיית היעד והתוכנית פונה כיום לתלמידים עם יכולת גבוהה יחסית ועם מוטיבציה לימודית גבוהה.

- **"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" – תקן שעות:** לשלוש כיתות לא אושר בתשע"ז תקן השעות הגבוה יחסית של "לב טכנולוגיה", וכפועל יוצא לא יכלו להיבחן בבגרויות חורף י"א.
- **מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד):** ניסיונות להקמת מסגרות ללימודי י"ג-י"ד לתואר הנדסאי לא צלחו.

## **מרכזי מצוינות**

### **תיאור התחום**

האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים במשרד החינוך מפעיל מרכזי מצוינות ברחבי הארץ. לפני ההחלטה פעלה התוכנית ברהט בלבד, באמצעות מרכז מצוינות לתלמידי כיתות ד'-ה' אשר נפתח בשנת תשע"א ופעל במשך כשנה בלבד. הלימודים במרכזים מיועדים לתלמידי כיתות ג'-ו', ומתקיימים יום אחד בשבוע בשעות אחר הצהריים בחלוקה לשתי יחידות לימוד: קורס חובה במדע וטכנולוגיה וקורס בחירה במגוון תחומים. דרך הלימוד היא אקטיבית, ובה המורה מנחה את התלמידים והם נדרשים להגיע לתשובות בעצמם.

### **הישגים ואתגרים**

#### **הישגים**

- **הקמת מרכזי מצוינות והפעלתם:** כיום פועלים שישה מרכזי מצוינות ברשויות הבדואיות: רהט, תל שבע, ערערה בנגב, כסייפה, חורה ושגב שלום, ובשנת תשע"ז למדו בהם 905 תלמידים.

- **הכשרת כוח הוראה:** פותח מערך להכשרת המורים המלמדים במרכזי המצוינות.
- **ציוד מקצועי:** המרכזים מצוידים בציוד מקצועי ברמה גבוהה ביותר.
- **מקצועות ייחודיים:** במרכזים נלמדים מקצועות ייחודיים הנותנים ביטוי ייחודי ליצירתיות המחשבתית של התלמידים.
- **"ימי שיא":** מידי שנה מתקיימים "ימי שיא", שבהם מוצגים תוצרי התלמידים.
- **מקור לגאווה יישובית:** לפי המרואיינים, מרכזי המצוינות יצרו גאווה של מצוינות יישובית ועוררו את השאיפה להרחיבם לכל המגזר.

#### אתגרים

- **קושי בגיוס מורים:** יש קושי לאתר ולגייס מורים מן הדרום שהם מקצוענים בתחומם.
- **מספר תלמידים מוגבל:** לתוכנית מתקבל מספר תלמידים מצומצם, המייצג רק חלק מן התלמידים עם הפוטנציאל לכך.
- **נושא ההסעות אינו מוסדר:** הדבר מביא לכך שתלמיד שאין לו הסעה או סידור אחר אינו יכול להשתתף בתוכנית.
- **היעדר קישור לתוכניות אחרות:** ישנן לא מעט תוכניות בתחום המחוננות והמצוינות, אך בין מפעילי התוכניות אין שיתוף פעולה ואף אין היכרות.

## חינוך לקריירה

### תיאור התחום

מטרת התוכניות לחינוך לקריירה היא לסייע לתלמידים לקבל החלטות מושכלות בנוגע ללימודיהם ולבחירותיהם בעולם העבודה. תוכניות החינוך לקריירה בארץ אינן חלק רשמי מפעילות בתי הספר, ולכן מופעלות לרוב על ידי ארגוני מגזר שלישי או בתי הספר עצמם.

### שינוי בתחום במהלך ההחלטה

לפני ההחלטה היו התוכניות מצומצמות וכיוונו להשכלה גבוהה יותר מאשר לתעסוקה וקריירה. כיום, החינוך לקריירה מופעל בתור תוכנית חובה בכלל בתי הספר העל-יסודיים ביישובים הבדואיים, וכולל סדנאות המקנות לתלמידים ידע וכלים שיסייעו להם בבחירת מקצוע לימודים מתאים ובתהליך בניית הקריירה העתידית שלהם. במקביל, מדי שנה מוקמות קבוצות הורים שמטרתן להקנות להורים כלים ולהגביר את מעורבותם בתהליך בחירת המקצוע או הקריירה של ילדיהם.

לאורך השנים תשע"ג-תשע"ו, השתתפו 16,569 תלמידים בקורסים בתחום החינוך לקריירה. בסדנאות שהעבירו המורים פעלו כ-150 קבוצות הורים.

## הישגים ואתגרים

### הישגים

- **הרחבת הפעילות:** כיום ישנה תוכנית חובה של חינוך לקריירה ביישובים הבדואים. בשנת תשע"ו הופעלה התוכנית ב-32 בתי ספר וב-157 כיתות.
- **הכשרת צוותי הוראה:** נפתחו 25 קורסים שבהם הוכשרו 378 מורים ויועצים חינוכיים בתחום החינוך לקריירה.
- **הטמעת התוכנית:** התוכנית מופעלת במידה רבה בכוחות פנימיים של בתי הספר.
- **הגברת המודעות:** המודעות לחשיבות החינוך לקריירה גברה בקרב צוותי ההוראה.
- **מעורבות הורים:** חלה עלייה ניכרת במעורבות ההורים בתוכנית, שסייעה להגברת מודעותם לחשיבות התמיכה בילדיהם בצמתים הנוגעים לקריירה העתידית שלהם.

### אתגרים

- **היעדר מסגרת לליווי מקצועי:** יש מחסור בליווי מקצועי של היועצים והמחנכים בשלב העברת הסדנאות לתלמידים.
- **מחסור בפעילויות לתלמידים בכיתות י':** חסרות פעילויות וסדנאות לתלמידי כיתות י' בתחומי החינוך לקריירה.

## השלמת השכלה

### 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. תוכנית הלימודים כוללת מקצועות חובה (כגון עברית וערבית) ומקצועות בחירה (כגון מחשבים ואנגלית). במסלול טרום-יסוד המבחנים פנימיים ואילו בשאר המסלולים המבחנים חיצוניים.

### שינוי בתחום במהלך ההחלטה

לפני ההחלטה פעלו שני מרכזים ברהט ובחורה. נוסף לכך, פעלו מספר כיתות במועצה האזורית אבו בסמה וכיתה נוספת בשגב שלום.

כיום (אמצע שנת 2017) פועלים תשעה מרכזי השכלה ביישובים הבדואיים – מרכז בכל רשות מקומית ובכל מועצה אזורית. במועד כתיבת הדוח, מתקיימים קורסים בשבעה מתוך תשעת המרכזים, ובשני המרכזים הנותרים נערכים לחידוש הפעילות בחודשים הקרובים.

## הישגים ואתגרים

### הישגים

- **הרחבת מערך מרכזי ההשכלה לכלל היישובים הבדואים:** משני יישובים בלבד לכלל היישובים.
- **גידול במספר הכיתות:** בשנים שלאחר מועד ההחלטה, נפתחו בסך הכול 72 כיתות, שבהן השתתפו 1,416 לומדים.
- **המשכיות הלימודים:** ריבוי הקורסים אפשר את המעבר הרציף והישיר של הלומדים מרמה לרמה, ואת הרישום החוזר של לומדים שנכשלו בקורס קודם.
- **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 בתור אחת מאוכלוסיות היעד המרכזיות בהחלטה 3708.

### אתגרים

- **שיעור זכאות נמוך לתעודות גמר:** שיעור הזכאים לתעודות מכלל המתחילים עומד על 34% ומכלל המסיימים על 46%.
- **מחסור במסגרות לילדים:** היעדר מסגרות לילדים מקשה על אימהות שמעוניינות ללמוד.
- **קושי בגיוס מורים ותחלופה גבוהה:** בשל תנאי ההעסקה, יש קושי בגיוס מורים ושימורם בעבודה.
- **קושי בגיוס תלמידים:** במועצות האזוריות יש כיתות עם מספר תלמידים נמוך מאוד.
- **התוכנית אינה כוללת השלמת תעודת בגרות, על אף המצוין בהחלטה:** הדבר עלול להקשות על לומדים להמשיך ללימודים על-תיכוניים וללימודי מקצוע.
- **היעדר קישור להכשרות מקצועיות:** חסר רצף בין לימודי השלמת השכלה להכשרות מקצועיות בהמשך.
- **עיכוב בשלבי המכרז:** בשנת 2015 חל עיכוב בשלבי המכרז להפעלת התוכנית שהביא לכך שלא נוצל בה מלוא התקציב. מאותה הסיבה, בשנת 2016 כולה לא נפתחו כיתות חדשות ולמעשה המשיכו לפעול רק כיתות שנפתחו לפני ינואר 2016.
- **מחסור בתשתיות פיזיות:** חסרים מבנים תקינים עם גישה לחשמל ולמים במועצות האזוריות וכיתות לימוד מתאימות בחלק מן היישובים.

# פיתוח תחום החינוך הבלתי פורמלי והרחבתו

## תיאור התחום

החינוך הבלתי פורמלי מצוי במשרד החינוך באחריות מנהל חברה ונוער, המייעד את מרבית פעילותו לתלמידים בכיתות ז' עד י"ב.

מנהל חברה ונוער פועל בשישה אפיקים מרכזיים:

- א. הקמת תנועות נוער
- ב. הקמת קבוצות "צופים בית-ספריים"
- ג. הקמת מרכז עירוני למנהיגות ומעורבות חברתית והפעלת קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית
- ד. הקמת קבוצות אומנות ייצוגיות מן הרשות
- ה. הפעלת קייטנות
- ו. מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער

כיום פועלות יחידות נוער בכל הרשויות הבדואיות בדרום.<sup>4</sup> יחידות הנוער אחראיות לפיתוח תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי ולפעלתן. חלק ניכר מפעילות יחידות הנוער מוקדש לפיתוח המנהיגות והמעורבות החברתית.

להלן סקירת אפיקי הפעילות של מנהל חברה ונוער ביישובים הבדואים:

### א. הקמת תנועות נוער

לפני ההחלטה היה היקף פעילות תנועות הנוער ביישובים הבדואים מצומצם מאוד, והוא כלל שני סניפים של תנועת הנוער העובד והלומד וכן קבוצה של בני נוער עם צרכים מיוחדים, במסגרת תנועת הנוער "כנפיים של קרמבו". כיום פועלים 13 סניפים של תנועות נוער ברשויות. מספר החניכים בתנועות הנוער גדל מ-190 בשנת תשע"ג ל-2,895 בשנת תשע"ז.

### תנועת הנוער "כנפיים של קרמבו"

תנועת הנוער מיועדת לילדים ולנערים בני 7-21 עם מוגבלויות קשות. כיום פועלים שלושה סניפים של התנועה ביישובים רהט, ערערה בנגב וחורה. סניף נוסף עתיד להיפתח בתל שבע. בשנת תשע"ז השתתפו בפעילות התנועה 168 חניכים.

### ב. הקמת קבוצות "צופים בית-ספריים"

לפני ההחלטה הייתה פעילות התנועה מצומצמת וכללה שלוש קבוצות – ברהט, בחורה ובאל קסום. במהלך השנים תשע"ג-תשע"ז נפתחו 50 קבוצות צופים בית-ספריים ב-48 בתי ספר. מספר החניכים הכולל גדל מ-74 בשנת תשע"ב ל-1,550 בשנת תשע"ז.

<sup>4</sup> במועד כתיבת הדוח, אמצע שנת 2017, היחידה בשגב שלום אינה פעילה, והנושא נמצא בטיפול המחוז.

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

לפני ההחלטה הייתה הפעילות מצומצמת וכללה כ-30 קבוצות של בני נוער בתחומי מנהיגות ומעורבות חברתית. ממועד קבלת ההחלטה, הוקמו כ-120 קבוצות של בני נוער בתחומים אלה ברשויות. בכל שנה הוכשרו מעל 100 מדריכי נוער וכן, החלו לפעול מועצות תלמידים ונוער בכל הרשויות הבדואיות. בשנת תשע"ז השתתפו בפעילות 3,370 תלמידים.

### ד. הקמת קבוצות אומנות ייצוגיות מן הרשות

לפני ההחלטה פעלו קבוצות בודדות של תלמידים בתחומי האומנות ביישובים הבדואיים. בסך הכול השתתפו בקבוצות אלו כ-120 תלמידים. כיום קיימות 41 קבוצות ייצוגיות בכלל הרשויות ומשתתפים בהן תלמידים בכיתות ה'ט'. מספר התלמידים המשתתפים עלה מ-120 תלמידים בשנת תשע"ב ל-786 תלמידים בשנת תשע"ז. עקב קשיים בהפעלת התוכנית, חלק ניכר מן הקבוצות לא הגיעו להישגים המצופים ופעלו יותר בתור קבוצות העשרה ולא בתור קבוצות ייצוגיות.

### ה. הפעלת קייטנות

לפני ההחלטה הופעלו קייטנות בחלק קטן מן הרשויות על ידי גורמים פרטיים, ללא פיקוח של משרד החינוך, והשתתפו בהן תלמידים מעטים. כיום פועלות קייטנות בפיקוח משרד החינוך בכל הרשויות, והן מספקות מענה לתלמידים מכיתות הגן ועד כיתה ז'. בשנת תשע"ז השתתפו בקייטנות 3,555 תלמידים.

### ו. מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער

לפני קבלת ההחלטה נעשתה הפעילות המרכזית עם בני נוער בסיכון על ידי המחלקות לשירותים חברתיים וארגוני המגזר השלישי שעבדו בתחום. התוכנית פעלה מול היחידות לקידום נוער ברשויות, היכן שהיו קיימות, ובשאר הרשויות עבדו מול יחידות הנוער.<sup>5</sup> במשך הפעלת התוכנית היו תקלות בפעילות בחלק מן הרשויות, כגון מחסור במסגרות ייחודיות שאליהן ניתן להפנות את בני הנוער המאותרים, והתוכנית לא פעלה כמתוכנן ובמקרים מסוימים הופסקה. עם זאת, ממועד קבלת ההחלטה ועד היום נפתחו 15 קבוצות ייחודיות במגוון תחומים, כגון העצמה לנערות והכשרה של בני נוער בתחום הסאונד (די ג'י).

### הזרכות והשתלמויות לבעלי תפקידים

במסגרת יישום ההחלטה ניתנו לצוותי התוכנית הכשרות, השתלמויות וימי עיון בתחומי הפעילות.

---

<sup>5</sup> יחידות הנוער פועלות ברשויות ואחראיות לכלל הפעילויות לנוער ברשות. היחידות לקידום נוער הן יחידות המתמקדות בבני נוער במצבי סיכון וניתוק ממערכת החינוך הפורמלית.



## הישגים ואתגרים

### הישגים

- **הרחבת מגוון הפעילויות והמסגרות הבלתי פורמליות ביישובים והנגשתן לאוכלוסיית היעד:** למעלה מ-13,000 ילדים ובני נוער משתתפים בפעילויות בלתי פורמליות המתקיימות בכל היישובים הבדואיים, במקומות מרכזיים ומונגשים.
- **יצירת שותפויות ואיגום משאבים עם גורמים מקומיים:** שותפויות הרשויות עם גופים מקומיים ועם תוכניות ארציות, אפשרו איגום משאבים להרחבת היקף הפעילות בתחום.
- **העלאת נושא החינוך הבלתי פורמלי על סדר היום ברשויות המקומיות:** הוקמו יחידות נוער האחראיות לקידום התחום ברשויות, והרשויות החלו להשתתף בהפעלת חלק מן הפעילויות ובמימוןן.
- **גיוס כוח אדם והכשרתו:** מאז ההחלטה גויס והוכשר כוח אדם ייעודי האחראי ליישום ולהפעלה של הפעילויות ברשויות.

### אתגרים

- **מחסור בכוח אדם מקצועי קבוע:** מרבית כוח האדם בתחום הוא זמני. הדבר מוביל לאי-יציבות ולהשקעת משאבים בהכשרת עובדים אשר אינם מתמידים לאורך זמן.
- **מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים:** חלק ניכר מן הפעילויות מתקיים במתקנים בלתי מתאימים. המרכזים הקהילתיים עמוסים בפעילויות, כך שהפעילות בהם מוגבלת.
- **היעדר נגישות של הפעילויות לתלמידים הזקוקים להסעות:** מרבית הפעילויות מתחילות לאחר הלימודים ומסתיימות בשעות שבהן אין הסעות לתלמידים הנוזקים להן.
- **קושי בהפעלת קבוצות אומנות ייצוגיות:** מחסור בכוח אדם מקצועי ובתשתיות הביאו לכך שחלק ניכר מן הקבוצות לא הגיע להישגים שלהם ציפו מפעילי התוכנית.
- **קושי בהפעלת התוכנית למניעת שוטטות בני נוער:** יש קושי לאתר ולהפנות ילדים ובני נוער בסיכון ברשויות שבהן אין יחידה ייעודית לקידום נוער. כמו כן, חסרות קבוצות ייעודיות לבני נוער אלה.
- **מחסור במסגרת המשך לבני נוער המשתתפים בקבוצות של מעורבות חברתית:** חסרות מסגרות מסודרות ליווי בני הנוער בקבוצות המעורבות החברתית לאחר סיום התנדבותם, במהלך תקופת לימודיהם בבית הספר ולאחר סיום הלימודים.

# תחום ביטחון אישי

## 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 האישי, 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.

## משטרת ישראל

### תיאור התחום

משטרת ישראל פועלת במגזר הבדואי בתחומי אחריותה ובהם בתחומי הפשע, הסמים, החקירות, התנועה והנוער. רוב האוכלוסייה הבדואית בנגב היא באחריות תחנת המשטרה 'העיירות' ותחנת המשטרה 'רהט' השייכות למרחב נגב. במגזר הבדואי פועלת גם יחידת 'יואב' אשר מאבטחת את הפעילות הקשורה לאכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה.

במהלך יישום ההחלטה קיבלה תחנת 'העיירות' תוספת של 91.5 תקנים, כך שבדצמבר 2016 עמד לרשות התחנה תקן של 213 איש. נוסף לכך, הוקמו במסגרת התחנה שלוש נקודות משטרה בערעה בנגב, בתל שבע ובשגב שלום. תחנת 'רהט' (החולשת על העיר רהט) קיבלה תוספת של 47.5 תקנים, כך שבדצמבר 2016 עמד לרשות התחנה תקן של 114 איש.

להגברת הנוכחות והבולטות של המשטרה ולחיזוק הקשר עם הקהילה והעמקתו מופעלים גם 18 מש"קים (מפקדי שיטור קהילתי).

### הישגים ואתגרים

#### הישגים

- **תוספת כוחות שיטור ושינוי פריסת הכוחות:** הגדלת מספר התקנים, פריסת נקודות המשטרה והפעלת המש"קים מאפשרות לתת מענה טוב יותר לצורכי הציבור ולהגביר את אמונו במשטרה.
- **עלייה בהגשת כתבי אישום:** נמצא כי בשנת 2016 חלה עלייה של 2.5% בהגשת כתבי אישום בתחנות 'העיירות' ו'רהט' (לעומת שנת 2011 לפני ההחלטה), כאשר בשאר מחוז הדרום חלה ירידה של 21.8%. בהגשת כתבי אישום הנוגעים לאלימות במשפחה חלה עלייה של 9.2% בתחנות אלה לעומת ירידה של 14.1% בשאר המחוז.
- **עלייה בפנייה למוקד 100:** מספר הקריאות למוקד 100 ל-1000 נפש עלה ביישובי הבדואים בין השנים 2014 ל-2016 ב-18.9% לעומת עלייה של 3.0% בשאר המחוז. לכאורה העלייה בפניות מלמדת על עלייה

באמון הציבור במשטרה. יש לציין עם זאת שמספר הפניות למוקד 100 ביישובי הבדואים עמד בשנת 2016 על 44 לאלף איש בשנה, נמוך משמעותית מ-275 פניות לאלף איש בשאר מחוז דרום.

## אתגרים

- **עבודה עם האוכלוסייה הבדואית ומולה:** המשטרה מתמודדת עם שני גורמים בסיסיים הפועלים ליצירת חוסר אמון כלפיה מצד התושבים:
  - אי הסדרת נושא הקרקעות והריסות המבנים הבלתי חוקיים.
  - האוכלוסייה הבדואית סובלת ממחסור ניכר בתעסוקה ובתשתיות תחבורה, חינוך ובריאות אשר יוצרים תחושות של קיפוח וכעס כלפי הממסד, כולל המשטרה.
- **תחושת הביטחון בקרב התושבים:** מן הראיונות עלו תחושות קשות בכל הנוגע לטיפול המשטרה בסוגיות הנוגעות לביטחון האישי של התושבים ולשמירתו עליו.
- **שימוש תכוף באמל"ח (אמצעי לחימה):** שימוש באמל"ח ככלי לפתרון סכסוכים.
- **הפצת פשיעה:** כנופיות פשע משפחתיות אשר מפיצות פשע ברחבי הארץ.
- **ירי בחתונות:** התופעה מטרידה את האוכלוסייה ומובילה לעיתים לפציעות ואף למוות.
- **תאונות דרכים:** בולטת התופעה של תאונות דרכים, בהן תאונות חצר.
- **גיוס שוטרים בדואים:** בדואים ספורים בלבד משרתים בתחנות המשטרה המקומיות. לדברי המרואיינים הדבר נובע הן מקשיים במבחני המיון והן מרתיעה מגיוס למשטרה כגוף המזוהה עם הממסד ומתעמת לעיתים עם האוכלוסייה.

## 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 של פעילות התוכנית בכל הקשור לביטחון אישי.

### תיאור התחום

את פעילות הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ביישובים הבדואיים בנגב מבצעים מתאמים המיישמים בשטח את מדיניותה באמצעות מגוון פעילויות, כגון: תוכניות מניעה והסברה בבתי הספר; עבודה עם המתנ"סים לקידום הסברה ומניעה; הקמת קבוצות מנהיגות בקרב הנוער; קשר שוטף עם גורמי הרווחה; פרסום; הסברה והדרכה בקרב קבוצות ייעודיות.

לפני ההחלטה פעלה התוכנית לסירוגין בקרב האוכלוסייה הבדואית בעיר רהט בלבד.

## הישגים ואתגרים

### הישגים

- **הרחבת התוכנית:** כיום פועלים מרכזים בכל היישובים הבדואיים.
- **העלאת מודעות התושבים:** לדברי המרואיינים, מודעות התושבים לנושא עלתה.

### אתגרים

- **קושי תקציבי:** בשנת 2016 קיצץ המשרד לביטחון פנים את תקציב התוכנית ביישובים הבדואים בנגב קיצוץ ניכר (14%). נוסף לכך, הרשויות הבדואיות מתקשות לשלם את חלקן במימון הפעילות.
- **קושי בשיתוף פעולה עם התושבים:** קושי לרתום את התושבים להתמודד עם התופעה.
- **מחיר למרחק:** נסיעות ארוכות בין היישובים במועצות האזוריות גוזלות מן המתאם זמן פעילות יקר.

## 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 להעלאת מסוגלותה של הרשות המקומית להתמודד עם תופעת האלימות בחמישה תחומי ליבה:

- **אכיפה:** טיפול באירועים אלימים ובמניעתם במגוון פעילויות:
    - **מוקד רואה:** הצבת מצלמות ברחבי העיר וחיבורן למוקד לצורך מעקב.
    - **שיטור משולב:** שילוב של שוטר ופקח עירוני המסיירים יחדיו בעיר.
    - **סיירת הורים:** הורים ומתנדבים המסיירים באזורי הבילוי של בני הנוער.
  - **חינוך:** כיום פעולות לקידום אקלים בית ספרי אשר מונע אלימות והתנהגויות אנטי חברתיות.
  - **רווחה:** שיפור הקשר בין מערכות הטיפול ביישוב לבין המשטרה לשם התמודדות עם אלימות במשפחה.
  - **פנאי:** צמצום הפשיעה והאלימות בקהילה, בעיקר בקרב בני הנוער.
  - **קהילה:** הגברת מעורבות התושבים והעלאת מודעות הציבור.
- לפני ההחלטה פעלה התוכנית ברהט, בשגב שלום, בחורה, בערעה בנגב ובכסיפה. במהלך יישום ההחלטה הופעלה התוכנית בלקיה, בתל שבע, באל קסום ובנווה מדבר.

## הישגים ואתגרים

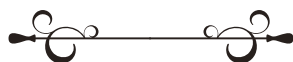
### הישגים

- **ירי בחתונות:** חלה ירידה ניכרת במקרי הירי בחתונות.
- **אלימות במשפחה:** חלה עלייה בתלונות נשים על אלימות במשפחה.
- **'שכנות טובה':** פועלות חמש קבוצות המשותפות לתלמידי תיכון ברהט וביאשל הנשיאי.
- **מוקד רואה:** שש רשויות מחוברות למוקד.
- **מדריכי מוגנות בבית הספר:** בסקר ארצי נמצאה שביעות רצון מפעילותם.

### אתגרים

- **תקצוב התוכנית:** התקצוב המצומצם והדרישה להשתתפות עצמית מן הרשויות מקשים על קיום פעולות הליבה.
- **מחסור בתשתיות:** מעכב את פיתוח מודל הפעילות המתוכנן ביישוב.
- **הקשר הלאומי:** מתיחות בין המגזר הבדואי לממשל מקשה על הפעלת התוכנית.
- **הפעלת שיטור משולב:** נתקלת בקשיים עקב חוסר בשוטרים וחוסר בחקיקת עזר עירונית.

# שער שני - הישגים ואתגרים ביישום ההחלטה



להלן מוצגים הישגים ואתגרים מרכזיים המשותפים למספר תחומי פעילות בהחלטה. מובאות דוגמאות להבהרת הדברים, אך אין בהן משום תחליף להישגים ולא אתגרים המופיעים בפרקי הדוח עצמם.

## 1. הישגים

החלטת הממשלה מתייחסת למספר גופים רב ולמגוון רחב של פעילויות בתחומים אחדים. 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.<sup>6</sup>

### 1.1 פיתוח והפעלה של תוכניות חדשות או תוכניות שהותאמו למגזר הבדואי

- **בתחום החינוך:** שתי תוכניות עברו התאמה לחברה הבדואית – "נחשון" למניעת הנשירה ממערכת החינוך ו"נקרא יחד בערבית" להקניית מיומנויות הקריאה והכתיבה. כמו כן, החלה לפעול תוכנית חדשה במגזר הבדואי – "חינוך לקריירה" המיועדת לתלמידי כיתות י"א-י"ב.
- **בתחום התעסוקה:** בתוכנית אשב"ל משולבים סטודנטים בדואים להנדסאות בכיתות הלימוד יחד עם שאר הסטודנטים. התוכנית מבוססת על תהליך מיון והכנה, הכולל מכינת חובה. כל משתתף זוכה במהלך הלימודים לתמיכה כספית במגוון ערוצים, וישנה גם אפשרות למענק מיוחד לנשים. כמו כן ישנו רכז המלווה את הסטודנטים במהלך הלימודים.

### 1.2 גידול בהיקף הפעילות ותוצאות חיוביות

- **תחבורה:** חל גידול בהיקף הנסיעות הבין-עירוניות והעירוניות ביישובים הבדואים.
- **מרכזי ריאן:** הושלמה פריסת מרכזי ריאן לכל הרשויות הבדואיות.
- **אזורי תעשייה:** בפארק התעשייה "עידן הנגב" הוקמו מפעל "סודה סטרים" לייצור מכשירים ביתיים להכנת משקאות מוגזים ומפעל "קרגל" לייצור מוצרי קרטון. נכון לסוף אוקטובר 2017 שני המפעלים העסיקו כ-700 עובדים בדואים, מספר משמעותי ביחס למספר המובטלים הבדואים העומד על כ-3,900 איש בשנת 2015.

---

<sup>6</sup> פרט להשלמת השכלה, שם נוצלו עד סוף 2016 57% מן התקציב לפי חלק תקציב ההחלטה הכולל עד תום שנה זו. הפעילות במשרד החינוך נערכת לפי הלוח העברי. מכאן שניתן יהיה להתייחס לסך ניצול התקציב בהחלטה רק בסוף דצמבר 2017.

- **חינוך:** הופעלו והורחבו משמעותית מרכזי מצוינות, תוכנית "נחשון" למניעת נשירה ותוכנית "שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון". תוכניות "נחשון" ו"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" הראו תוצאות מעודדות בכל הקשור להישגי התלמידים. נוסף לכך, נמצא כי היקף הפעילות בשתי התוכניות הללו משמעותי ביחס להיקף הנשירה השנתי. מדי שנה לומדים כ-620 תלמידים במחזור בשתי התוכניות, מספר משמעותי ביחס להיקף תופעת הנשירה אשר עומד על כ-1,300 מבני גיל 17 בשנה.
- **הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול:** הרשות החלה לפעול לאחר ההחלטה ופועלת כיום בכל הרשויות הבדואיות.
- **עיר ללא אלימות:** הושלמה פריסת התוכנית לכלל הרשויות הבדואיות.

### 1.3 יצירת בסיס ידע והתמקצעות בקרב האוכלוסייה הבדואית

עצם יישום ההחלטה יצר תשתית של ידע בתחומים ייחודיים בקרב הצוותים המקומיים. לידע שנוצר ולמיסודו יש חשיבות הן בהבטחת המשך פעילות התוכניות או הקלה עליה והן במתן אפשרות לתושבים להשתמש בידע בעתיד גם מחוץ למסגרת התוכניות עצמן. הדבר בא לידי ביטוי בתוכנית ריאן ובמספר תוכניות בחינוך כמו "חינוך לקריירה", איתור תלמידים עם לקויות למידה ואבחונם וחינוך בלתי פורמלי.

### 1.4 שימוש במשאבים קהילתיים של החברה הבדואית

התאמות של תוכניות/פעילויות לתרבות ולמבנה החברתי הייחודי של החברה הבדואית:

- **תוכנית ריאן:** הוקמה 'רשת משתפת' של אנשים בעלי מעמד בקהילה והוקמו פורומים של אימאמים להתמודדות עם התנגדות בני משפחה ליציאת נשים לשוק העבודה.
- **"עיר ללא אלימות":** התוכנית פועלת בשיתוף עם פורום שיחיים ברהט ונעזרת באימאמים להעברת מסרים לקהילה.

## 2. אתגרים

### 2.1 סוגיית הבעלות על הקרקעות והיישובים הבלתי מוכרים

המחלוקת סביב הבעלות על הקרקעות ביישובים הבדואיים יוצרת מתח בין האוכלוסייה המקומית לבין רשויות המדינה ומקשה על יצירת אמון ושיתוף פעולה עם התושבים.

### 2.2 מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים

יש מחסור בתשתיות במגוון תחומים החל ממבני ציבור, דרך תחבורה וכלה בחשמל. הדבר מקשה על פיתוח היישובים והאוכלוסייה.

- **תחבורה ציבורית:** מחסור בכבישים מתאימים מעכב את פיתוח התחבורה הציבורית.

- **"עיר ללא אלימות":** יש מחסור במגרשים ציבוריים לפעילות עם הילדים ומחסור בתשתיות חשמל להפעלת מוקד רואה.
- **החינוך הבלתי פורמלי:** יש מחסור במבנים לפעילות.

### 2.3 כוח אדם מקצועי

הגורמים הפועלים במגזר הבדואי חסרים כוח אדם מקצועי ומיומן במגוון תפקידים ומשלחי יד. הדבר בא לידי ביטוי בחינוך, ברשויות המקומיות, במרכזי ריאן ובמפעלים באזורי התעשייה המתקשים בגיוס כוח אדם מתאים.

### 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 וקידום האוכלוסייה. עם זאת, המאפיינים התרבותיים הייחודיים מציבים גם אתגרים לא מעטים.

- **מעמד הנשים:** החברה הבדואית מסורתית ופטריארכלית. הדבר מציב בפני הנשים חסמים כמו התנגדות ללימודים או לעבודה מחוץ לבית או ליישוב והתנגדות ללימודי בנות בתיכון.
- **אי-רצון לעסוק בנושאים המצביעים על חריגות/ "בעיות":** יש קושי לפעול בנושאים המצביעים על חריגות ושונות לעומת המקובל. הדבר מקשה למשל על ההתמודדות עם השימוש בסמים ובאלכוהול.
- **מחויבות לשבט ולמשפחה המורחבת:** למחויבות לשבט ולמשפחה המורחבת השפעה רבה על מגוון תחומים כמו לחץ על נושאי משרות להעדיף קרובי משפחה. בהיבט אחר גורמת המחויבות לשבט ולמשפחה להתרחבות סכסוכים אשר מלווים לא פעם בשימוש בנשק חם. יריבות בין שבטים/משפחות עשויה גם להקשות על שימוש בתשתיות משותפות (מוסדות ציבור, תחבורה) המצויות בתחומן או בשימושן של היריב.
- **פתרון סכסוכים:** באוכלוסייה הבדואית יש תופעה של הסדרת סכסוכים לפי המסורת, בלי לערב את הרשויות. סכסוכים אלה הופכים לעיתים לאלימים.

### 2.6 פעילויות שנכללו בהחלטה אך בוצעו חלקית או הגיעו להישגים נמוכים

- **מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד), משרד החינוך:** הניסיונות להקמת מסלול ללימודי י"ג-י"ד לתואר הנדסאי לא עלו יפה.
- **שוטטות בני נוער:** התוכנית למניעת שוטטות בני נוער לא פעלה כמתוכנן בחלק מן הרשויות.



- **מסלול טו"ב:** היקף התוכנית הורחב משלושה בתי ספר לתשעה. עם זאת, הישגי התלמידים הבדואים נמוכים ביחס להישגי כלל התלמידים במסלול.
- **השלמת השכלה:** חל גידול ניכר במספר הכיתות. עם זאת, שיעור הזכאות לתעודה היה נמוך יחסית ועמד על 34% מכלל המתחילים. נוסף לכך המסלול לא כלל בגרות, בניגוד לכתב ההחלטה.

## 2.7 חוסר תיאום וחוסר קשר בין תוכניות ומשרדים שונים

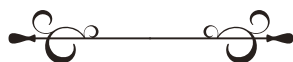
בולט חוסר התיאום והלימוד ההדדי בין תוכניות שמנהלים גורמים או משרדים שונים. הדבר בא לידי ביטוי בשני היבטים:

- **חוסר תיאום בין תוכניות המשך:** היעדר קישור בין מרכזי המצוינות מטעם משרד החינוך לכיתות ג'-ו', לבין תוכנית המצוינות מטעם המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, המיועדת לכיתות ט'-י"ב. דוגמה נוספת היא היעדר קישור בין כיתות להשלמת השכלה לבין הכשרות מקצועיות.
- **חוסר לימוד הדדי והעברת מידע:** אין קשר ולימוד משותף בין תוכנית לימודי ההנדסאים במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (מה"ט), לבין לימודי ההנדסאים "ג'-י"ד" של משרד החינוך.

## 2.8 מערך ההסעות לתלמידים

מערך ההסעות פעיל בשעות הלימוד המקובלות בלבד, כך שנוצר קושי בפעילויות הנערכות לאחר מכן. הדבר בא לידי ביטוי בתוכניות להפחתת הנשירה, לשיפור הישגים ולצמצום פערים, ובתוכניות "חינוך לקריירה" וחינוך בלתי פורמלי.

## שער שלישי - מגמות בחברה הבדואית בתחומי ההחלטה - מבט על



השער השלישי מציג את השינויים שחלו בחברה הבדואית על פני זמן בתחומי ההחלטה, כשלעצמם ולעומת קבוצות רלוונטיות בחברה הישראלית. השער יבחן את עיקרי המגמות באמצעות מדדי תוצאה מקובלים. הנתונים, שהתוצאות מבוססות עליהם, נאספו ממשרד החינוך, מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מן המוסד לביטוח לאומי וממשרד הכלכלה והתעשייה. להלן עיקרי הממצאים.

### חינוך

#### נשירה

- שיעורי הנשירה ממערכת החינוך (שיעורי אי-הלמידה) באוכלוסייה הבדואית בדרום גבוהים לעומת כלל האוכלוסייה. בשנת תשע"ו שיעור הנשירה המצטבר בגיל 17 באוכלוסייה הבדואית היה 23.5%, יותר מפי שניים משיעור הנשירה בקרב תלמידי החינוך הערבי ופי שלושה משיעור זה בקרב התלמידים דוברי העברית.
- בשנים האחרונות חלה ירידה ניכרת בשיעור הנשירה של שנתון בני 17 באוכלוסייה הבדואית משיא של 39% בקרב הבנים ו-32% בקרב הבנות, בשנת תשע"ב, ל-25.3% בקרב הבנים ו-21.2% בקרב הבנות, בשנת תשע"ו.

#### הישגים במבחני המיצ"ב

- בין השנים תשס"ח לתשע"ו חל שיפור בהישגי התלמידים הבדואים בכל מבחני המיצ"ב.
- הישגי התלמידים הבדואים הבנים בכלל בחינות המיצ"ב (ערבית כשפת אם, אנגלית, מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה) נמוכים מהישגי כלל האוכלוסייה במידה רבה הן בכיתות ה' והן בכיתות ח'.
- הישגי התלמידות הבדואיות בבחינות המיצ"ב בערבית כשפת אם נמוכים במידה רבה מהישגי התלמידות הערבי הן בכיתה ה' והן בכיתה ח'; הישגיהן באנגלית ובמתמטיקה בכיתה ה' קרובים להישגי כלל התלמידות באוכלוסייה, אך בכיתה ח' פער ההישגים גבוה במידה רבה; והישגיהן במדע וטכנולוגיה נמוכים במידה רבה מהישגי כלל הבנות באוכלוסייה.

#### זכאות לבגרות

- שיעור הזכאות לבגרות בקרב הבדואים בדרום עומד על 45.7% בקרב בנות השנתון ועל 21.8% בלבד בקרב בני השנתון לעומת 76.3% ו-61% בכלל האוכלוסייה, בהתאמה.
- 31.9% מן הבנות ו-13% מן הבנים באוכלוסייה הבדואית זכאים לתעודת בגרות אוניברסיטאית, זאת לעומת 66.2% ו-51.6% בכלל האוכלוסייה, בהתאמה.

- בין השנים תשס"ז-תשע"ו עלה שיעור הבנות הבדואיות שיש להן תעודת בגרות אוניברסיטאית ב-5 נקודות אחוז ואילו שיעור הבנים העומדים ברף האוניברסיטאי כמעט לא השתנה.
- שיעור הניגשים לבחינת בגרות באנגלית ברמת 5 יחידות לימוד מכלל תלמידי י"ב באוכלוסייה הבדואית – 10% בקרב הבנות ו-3% בקרב הבנים – נמוך במידה רבה מזה המקביל בכלל הארץ, 42% ו-38% בהתאמה. כמו כן שיעור הניגשים לבחינת בגרות במתמטיקה ברמת 5 יחידות לימוד – 5% בקרב הבנות ו-1.5% בקרב הבנים, נמוך אף הוא מזה הכלל ארצי, 14% ו-12% בהתאמה.

### **השכלה גבוהה**

- בשנת תשע"ו יחס הלומדים לתואר ראשון מבני 20-29 בחברה הבדואית בנגב היה כ-7%, נמוך בעשר נקודות אחוז מן היחס בכלל אוכלוסיית ישראל.
- בין השנים תשס"ח לתשע"ו יחס הלומדים לתואר ראשון בקרב הבנים ירד מ-4.2% ל-3.7%, בעוד בקרב הבנות עלה היחס מ-5.6% ל-10%.

### **תעסוקה**

#### **שיעור התעסוקה**

- שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25-54) באוכלוסייה הבדואית בדרום עמד בשנת 2016 על 65% לגברים, נמוך ב-20 נקודות אחוז מן השיעור הכללי, ועל 25% לנשים, נמוך ב-50 נקודות אחוז מן השיעור הכללי.
- אמנם שיעור תעסוקת הנשים הבדואיות נמוך, אך הוא גדל ב-19 נקודות אחוז בין השנים 2005-2016.
- בקרב בעלי השכלה גבוהה שיעורי התעסוקה באוכלוסייה הבדואית דומים לשיעור המקביל בכלל הארץ, ואילו בקרב בעלי השכלה נמוכה מתיכונת שיעורי התעסוקה בחברה הבדואית נמוכים משמעותית מן השיעורים המקבילים בכלל הארץ, בעיקר בקרב נשים.

#### **שיעור האבטלה**

- במהלך העשור האחרון חלה ירידה בשיעור אבטלת הגברים הבדואים בדרום מ-10% ל-6%. שיעור זה גבוה בנקודת אחוז משיעור האבטלה בקרב יהודים בדרום ובשתי נקודות אחוז מן השיעור בכלל הארץ. בקרב נשות האוכלוסייה הבדואית בדרום חלה בעשור האחרון עלייה בשיעור האבטלה מאחוז אחד ל-8%, שיעור גבוה בשלוש נקודות אחוז משיעור האבטלה הכללי.

#### **שכר**

- בשנת 2014, עמד שכר השכירים הממוצע באוכלוסייה הבדואית בדרום בגילי 25-54 על 7,823 ש"ח לחודש בעבור גברים ועל 5,172 ש"ח 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).

- בין השנים 2007-2014 השכר הריאלי לגברים בדואים עלה 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 כלל הנשים בארץ.

## מצבן החברתי-כלכלי של הרשויות ותושביהן

### האשכול החברתי-כלכלי

- החל 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 החברתי-כלכלי הנמוך ביותר.

### תקציבי הרשויות

- ההוצאה לתושב ברשויות הבדואיות בדרום עמדה בשנת 2015 על 7,404 ש"ח לנפש, נמוכה ב-805 ש"ח מן ההוצאה הממוצעת לתושב בכלל הארץ.
- בין השנים 2010-2015 גדלה ההוצאה הריאלית לתושב ברשויות הבדואיות ב-32% לעומת גידול של 14% בכלל הארץ ושל 30% ברשויות הדרום ללא הרשויות הבדואיות.
- הגירעון המצטבר ברשויות הבדואיות בנגב בסוף שנת 2015 עמד על 2% מן התקציב השוטף, לעומת 6.5% בכלל הרשויות בארץ.
- שיעור חלקה של הממשלה בתקציב הרשויות הבדואיות בנגב בשנת 2015 עמד על 86% לעומת 38% בכלל הארץ.
- כ-4% מהכנסות הרשויות הבדואיות בדרום נובעות מגביית ארנונה, לעומת כ-40% בממוצע בכלל הרשויות בישראל.

### ביטחון אישי

#### כתבי אישום

- בשנים 2011-2016 חל גידול של 2% במספר כתבי האישום שהוגשו בתחנות המשטרה 'רהט' ו'העיירות', זאת לעומת קיטון של 22% בשאר תחנות המשטרה במחוז הדרום. בתקופה זו חל גידול של 9% במספר כתבי האישום הנוגעים לאלימות במשפחה שהוגשו בתחנות 'רהט' ו'העיירות', לעומת קיטון של 14% בשאר המחוז.

#### פניות למוקד 100

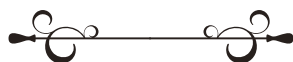
- מספר הפניות למוקד המשטרה לאלף נפש בשנה באוכלוסייה הבדואית (44 פניות) נמוך משמעותית ממספר הפניות לאלף נפש בשאר מחוז הדרום (275 פניות).
- שלושת נושאי הפנייה השכיחים למוקד במגזר הבדואי הם "חירום וסכנות לציבור", "אלימות" ו"תנועה" – 28%, 24% ו-19% מן הפניות בהתאמה, לעומת 14%, 14% ו-27% מן הפניות בהתאמה

בשאר מחוז הדרום. פניות בנושא "איכות חיים", אשר מהוות 19% מן הפניות במחוז הדרום ללא הבדואים, מהוות רק 4% מן הפניות למוקד במגזר הבדואי בדרום.

#### **תחושת המוגנות בבתי הספר**

- בשנת תשע"ה, שיעור התלמידים הבדואים בדרום אשר דיווחו על היעדר תחושת מוגנות בבית הספר עמד על 20% בקרב תלמידי בתי הספר היסודיים ועל 18% בקרב תלמידי התיכון, זאת לעומת 6% ו-5% בהתאמה בכלל בתי הספר היסודיים והתיכוניים בארץ.

## שער רביעי - חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות



שער זה עוסק באתגרים שהרשויות המקומיות הבדואיות בנגב מתמודדות עימם ובדרכים לחיזוקן, זאת לאור מרכזיות הרשויות בכל יוזמה לפיתוח האוכלוסייה ולשיפור חיי התושבים, וגם לאור החשיבות המיוחדת להעצמתן בהחלטת הממשלה 2397 – החלטת ההמשך להחלטה 3708 לשנים 2017-2021. השער איננו מתיימר להציג את מכלול הנושאים הנוגעים לרשויות ואנו מתמקדים בתחום כוח האדם ובפעילות הרשויות המקומיות מול משרדי הממשלה.

ישנן תשע רשויות בדואיות: עיר אחת – רהט; שש מועצות מקומיות – תל שבע, שגב שלום, כסייפה, חורה, לקיה וערערה בנגב; ושתי מועצות אזוריות שהוקמו בשנת 2012 – נווה מדבר ואל-קסום.

### 1. האתגרים שהרשויות הבדואיות מתמודדות עימם

#### הכנסות נמוכות

- **הכנסות עצמיות נמוכות:** כל הרשויות הבדואיות סובלות מחולשה תקציבית בעיקר משום שהכנסותיהן העצמיות מארנונה נמוכות. הכנסות הארנונה ממגורים נמוכות בשל התעריף הנמוך, בשל שיעור גבוה של זכאים להנחה או לפטור ובשל שיעור גבייה נמוך של הארנונה למגורים. הכנסות הארנונה מעסקים נמוכות משום שאזורי התעשייה והמסחר מצומצמים. נוסף לכך, הרשויות כמעט שאינן נהנות מארנונה ממשלתית.
- **מענק איזון:** לדברי המרואיינים, מענקי האיזון שמקבלות הרשויות נמוכים ואינם מאפשרים להן לספק את צורכי התושבים.
- **חסם בקבלת הלוואות:** הבנקים מסרבים לתת הלוואות לרשויות הבדואיות בשל הסיכון והיעדר בטוחות. חובות מוסדרים נועדו לאפשר לרשויות לממן פרויקטים ארוכי טווח ואם הן אינן יכולות ליטול הלוואות, הרי שיכולתן לעשות זאת מוגבלת.

#### מגבלות על העצמאות של ראשי הרשות בניהול המועצה

- **חשב מלווה:** בשבע מבין תשע הרשויות הבדואיות מונה חשב מלווה מטעם משרד הפנים כדי למנוע היווצרות גירעונות. סמכויות החשב המלווה כוללות, בין השאר, אישור הוצאות והתחייבויות כספיות של הרשות ואישור סעיפי התקציב. ראשי הרשויות שרואיינו התלוננו כי מינוי החשב גורע מעצמאותם בניהול הרשות.
- **תקציב "צבוע":** רובו המכריע של התקציב "צבוע", כלומר, מיועד מראש למטרות שהממשלה מגדירה מבלי לשאול לדעת ראשי הרשויות.

- **עיכובים בהעברת התקציב הממשלתי:** לפעמים הכסף מגיע לרשויות באיחור של חצי שנה או יותר, כך שלא נותר זמן לנצלו באותה שנה. יצוין כי ישנו קושי להעביר את התקציב לשנה הבאה.

## הוצאות בגין הפזורה

חלק מן הרשויות נותנות שירותים לתושבי הפזורה, דבר היוצר עומס על מערכות השירותים ביישובים. השיפוי שהרשויות מקבלות על כך הוא חלקי בלבד, אם בכלל.

## בעיות כוח אדם

- **מחסור בכוח אדם מקצועי:** ראשי הרשויות ציינו חוסר בתקנים למהנדסים, מה שגורם לכך שאין מי שיכין "תוכניות מגירה" שניתן יהיה להפעיל במקרה של קבלת תקציבים, וכן חוסר בעובד שיאתר קולות קוראים ויעקוב אחר הטיפול בהם.
- **חוסר במיומנויות עשייה בקרב בעלי תפקידים בכירים:** הקושי העיקרי בתפקוד בעלי תפקידים בכירים, 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.

## דפוסי עבודה בלתי מתאימים

- דפוסי העבודה ברשות הבדואית מאופיינים בדומיננטיות של נורמות חברתיות מסורתיות על פני נורמות פרופסיונליות בירוקרטיות. זה מתבטא בנטייה לבחור את ראש הרשות על פי שייכות ונאמנות שבטית/חמולתית ובלחצים למינוי עובדים לתפקידים מרכזיים על סמך קרבה משפחתית.
- מספר מרואיינים ציינו שלא מתקיימות באופן סדיר ישיבות משותפות של מנהלי מחלקות שבהן אפשר להתוות פעולה משותפת. אפילו ברמת המחלקה עבודת הצוות לוקה בחסר.

## קושי במיצוי משאבים ממשלתיים<sup>7</sup>

הרשויות הבדואיות מתקשות למצות משאבים ממשלתיים עקב ליקויים או מחסורים שלהן, מחד, ועקב חסמים בעבודת הממשלה, מאידך.

- **ליקויים או מחסורים של הרשויות:** היכרות בלתי מספקת עם פעולת הממשלה ונגישות מועטה למוקדי הכוח; היעדר מנגנון ממוסד ומומחה לאיתור הזדמנויות לקבלת תקציבים מן הממשלה (למשל, "קול קורא"); קושי לספק Matching Funds כאשר זה התנאי לקבלת המימון הממשלתי; היעדר תשתית תכנונית מקיפה ומפורטת (למשל, תוכניות פיתוח) אשר תאפשר ניצול מיידי של תקציבי הממשלה עם הגעתם.

<sup>7</sup> סעיף זה מבוסס על דוח מיצוי משאבים ממשלתיים ברשויות המקומיות, ג'וינט ישראל אלכא, המכון למנהיגות וממשל, פברואר 2017.

- **חסמים בעבודת הממשלה:** תקציבי הממשלה מיועדים בדרך כלל למטרות מוגדרות (תקציבים "צבועים") שנקבעו לעיתים ללא היכרות מעמיקה עם צרכי הרשויות וללא היוועצות מוקדמת עם ראשי הרשות; היעדר פלטפורמה אחידה המרכזת את המידע על אודות משאבי הממשלה.

### **יחסי הרשויות הבדואיות עם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב**

- הרשויות הבדואיות זקוקות לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשני נושאים מרכזיים: סיוע במימון הפיתוח של תשתיות וסיוע בהגעה להסדר כאשר מתעוררת בעיה הקשורה לקרקעות המצויות במחלוקת. מן הראיונות עולה שסוגיה זו יוצרת מתח בין הרשויות ובין הרשות לפיתוח.

### **יחס האליטות הבדואיות כלפי ראשי הרשויות והבכירים**

המשכילים ובעלי העסקים המצליחים בציבור הבדואי מטילים ספק ביכולתן של הרשויות לשמש סוכנות לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית. הם מעלים טענות של ריבוי מינויים פוליטיים ומינויי מקורבים, שימור המבנה השבטי/חמולתי כמקור לכוח פוליטי, חוסר מקצועיות וחוסר יעילות, הימנעות מטיפול בבעיות האמיתיות והיעדר ייצוג לנשים בתפקידי מפתח.

## **2. הגופים המרכזיים הפועלים בשטח לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות**

### **מפעם הדרום והנגב**

המפעם מסייע לרשויות המקומיות הנמצאות בתחומו הגיאוגרפי לפעול לשיפור ביצועיהן באמצעות השקעה בהון האנושי ושיפור תהליכי העבודה. ההתקשרות של הרשות עם המפעם היא וולונטרית, ותהליך העבודה מבוסס על השתתפות פעילה של נציגי הרשות בוועדת היגוי.

בשנים שקדמו להחלטה 3708, למעט בשנת 2000, לא הוקצו תקציבים ייעודיים לעבודה עם הרשויות הבדואיות. משנת 2013, הוקצו למפעם 2.4 מיליון ש"ח במסגרת החלטה 3708 וכן התקבל מימון מפילנתרופיה.

בשנים 2013 עד אמצע 2016 קיים המפעם מגוון פעולות, ביניהן: סדנאות למנהלים שנקראו "מובילים בניהול". הסדנאות עסקו ביצירת שיתופי פעולה ובחיזוק עבודת צוות; ימי לימוד אזוריים משותפים לרשויות בדואיות ויהודיות שנקראו "ארגז כלים לניהול מתקדם"; הכשרות דיגיטליות לעובדי שלוש רשויות לשם חיזוק היכולות הטכנולוגיות של הרשות; והדרכות ייחודיות במענה לצרכים של הרשויות.

בשנת 2015 החליט צוות המפעם על שינוי כיוון והחל לפתח את הנושא של פיתוח מקומי, בדגש על פיתוח כלכלי שיש בו ערך לרשות, לבעלי העסקים ביישוב ולכלל התושבים.



## המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי

המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי הוא אחד משלושת הגופים המרכיבים את מכון אלכא למנהיגות וממשל. המרכז 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, הנמצאות באותו אזור גיאוגרפי. לאחר שנחקק חוק האשכולות בדצמבר 2016 הפכו האשכולות לאיגודי ערים. רשויות האשכול יכולות לפעול במשותף סביב היבטים כלכליים-חברתיים אשר הודות ליתרון לגודל יכולים להוביל לחיסכון, להתייעלות כלכלית ולשיפור באיכות השירותים. ההצטרפות לאשכול היא וולונטרית.

בנגב פועלים שני אשכולות אזוריים שחברות בהם רשויות מקומיות יהודיות ובדואיות: באשכול נגב מערבי חברה רשות בדואית אחת – רהט. אשכול נגב מזרחי כולל 13 רשויות, מתוכן שש בדואיות. שתי רשויות אינן חברות באשכול.

אשכול נגב מזרחי מקדם מספר יוזמות בנושאי איכות הסביבה – הקמת מערך פינוי אשפה אזורי, פיתוח כלכלי ותעסוקה, חירום וביטחון ואזור חכם (הנגשת שירותים דיגיטליים).

## 3. כיוונים לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות

### טיוב כישורי העובדים

- יש צורך לשפר את מיומנויות המחשב של העובדים מן השורה לא רק מן ההיבט הטכני, אלא אף תוך התייחסות להיבטים הארגונים של השימוש ביישומי מחשב.
- באשר לשדרת הניהול, יש צורך להקנות לעובדים "ארגו כלים לניהול" (למשל, בניית תוכנית עבודה מקושרת תקציב, ניהול זמן, ניהול עובדים), ו/או לשדרג את מיומנויות הניהול שלהם.
- שיטת ההדרכה המועדפת על ראשי המועצות היא חניכה בידי ראש רשות ותיק. גם קבוצות המיקוד של "עדליא" המליצו על יצירת מנגנון חניכה של ראשי מועצות ותיקים לחדשים.

### יתר פורמליזציה בעבודת הרשות ודפוסי עבודה סדורה ושיטתית

הכוונה ליצירת דפוסי עבודה כגון נוהלי 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; שקיפות; גיוס עובדים על פי קריטריונים מקצועיים מוגדרים בלבד ושיתוף המנהל בתהליך.

### מיקור חוץ ויצירת תפקידים חדשים ויחידות חדשות בתוך הרשות המקומית

### יצירת תפקידים חדשים ויחידות חדשות

- יש הסכמה כללית בנוגע לחשיבות של הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי ברשויות.

- הסכמה כללית שוררת גם באשר לחשיבות התפקיד של "צייד קולות קוראים" אשר יאתר קולות קוראים ויעקוב אחרי הטיפול בהם. מיצוי המשאבים הממשלתיים המוצעים בקולות הקוראים מחייב, כמובן, קיומן של תוכניות מגירה וקיום אסטרטגיה של התארגנות לקבלת התקציב ולביצוע הפרויקט שלשמו רוצים את הכסף.

#### **תגבור כוח אדם**

- **פרויקטור חיצוני** הנבחר במכרז לצורך ביצוע משימה מוגדרת, כגון תכנון פרויקט לשם פיתוח.
- **התוכנית "צוערים לשלטון המקומי"** של משרד הפנים היא דרך להוספת כוח אדם צעיר ומשכיל לרשויות המקומיות ללא עלות מבחינתן.

#### **ליווי ופיתוח מקצועי (הצעת מפעם דרום)**

- **מוביל הפיתוח המקומי:** יעסוק בהובלת פרויקטים בהתאם לסדרי העדיפויות ולתוכנית העבודה שיקבעו ראש הרשות, הסגל הבכיר שלה והמפעם.
- **מלווים ליישום:** מלווים מקצועיים עם ניסיון מוניציפלי שיוצמדו למנהלים ברשויות כדי לסייע להם בתכנון משימות, בניהולן וביצוען. כל מנהל יעבוד באופן צמוד עם מלווה ליישום שהוא מומחה בתחום המקצועי שלו.

#### **מעטפת תמיכה מקצועית**

הכוונה לאפשרויות פורמליות ובלתי פורמליות להשתלמות, להתייעצות ולליווי מקצועי. בכל התפקידים המרכזיים ברשויות יש פורומים של בעלי התפקיד, והם משמשים בתור מערכת להתייעצות ולעדכון מקצועי. נוסף לכך, מנהלי מחלקות 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.

#### **שיתוף פעולה עם רשויות אחרות בדואיות ויהודיות – אשכול אזורי**

לחברות באשכול אזורי עשויים להיות יתרונות חומריים, במיוחד בעבור הרשויות הבדואיות, שהן קטנות, עניות ובלתי מקושרות לשלטון. מן הראיונות עולה כי נוסף לתוצרים פורמליים, 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 בהכרח הוגדרו במסגרת היוזמות שהאשכול החליט לקדם. ההשתתפות באשכול היא וולונטרית. ייתכן שיש מקום להגביר את ההסברה בנוגע לתועלת באשכול ולברר את הסיבות לאי-הצטרפות.

#### **שיפור התפקוד של משרדי הממשלה מול הרשויות הבדואיות**

- לימוד הצרכים של הרשויות לפני כתיבת החלטות באמצעות סיורים בשטח ומפגשים משותפים עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשות ועם תושבים.

- כינוס נציגי המשרדים והרשויות לדיון על סעיפי החלטות ממשלתיות ספציפיות ועל הדרכים ליישומן.
- פישוט ההליכים הבירוקרטיים ושיטות העבודה של הממשלה וייעולם: הנגשת המידע על אודות המשאבים הממשלתיים של כל המשרדים, הפחתת השימוש בקול קורא והגברת השימוש בנוהלי תמיכה אוטומטיים, כתבי התחייבות, וכד'.
- הכשרת הרשויות בתחום מיצוי משאבים, בין השאר באמצעות שילוב הנושא במסגרת הכשרת הצוערים לרשויות המקומיות.

#### **שיפור התפקוד של הרשות המקומית מול הממשלה**

- יצירת קשרים אישיים בין אנשי הרשות ובין אנשי משרדי הממשלה
- חבירה לארגוני החברה האזרחית האמונים על הקשר עם משרדי הממשלה
- הכנת תוכניות מגירה שניתן יהיה לשלוף מיד עם ההזדמנות
- יצירת תפקיד ברשות של "צייד קולות קוראים" שהוא האחראי לנושא משלב איתור הקולות הקוראים, דרך ליווי הכתיבה ועד להגשתם ומעקב אחרי יישומם.

#### **שיתוף תושבים**

יש מקום לאפשר לתושבים המעוניינים בכך להביע את דעתם בנוגע לתהליכי פיתוח שונים ביישובם. הדבר מוזכר גם בהחלטה 2397 המדברת על הקמת אתר אינטרנט לצורך העניין.

## סיכום



בראייה כוללת ניתן להצביע על תוכניות חדשות אשר הופעלו במהלך יישום החלטת הממשלה 3708 ועל גידול בהיקף הפעילות בתוכניות ותיקות. 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. עם זאת עלו במהלך 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 ביישום ההחלטה לפיתוח היישובים לטובת האוכלוסייה.
  - **מחסור בכוח אדם מקצועי:** המחסור בכוח אדם מקצועי ובעל ידע עדכני בולט בתחומי החינוך ובפעולת הרשויות המקומיות אך גם בפעילות של גופים עסקיים.
  - **מחסור בתשתיות (כולל תשתיות תחבורה) ומתקנים 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.
- 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.
- בהתבסס על ממצאי המחקר נמליץ ביישום תוכנית החומש הבאה על נקודות אחדות 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. יש להימנע במידת האפשר ממצב שבו סיום התוכנית, או שינוי דגשים במעבר מתוכנית חומש אחת לשנייה, יביא ל"ייבוש" של פעילויות אשר להקמתן הוקדשו מאמצים רבים.
  - **פיתוח תוכניות:** יש להביא בחשבון את משך הזמן הנדרש כדי להביא את התוכנית משלב הפיילוט לשלב שבו היא מופעלת בהיקף מלא, כולל לימוד והתאמה למערכת ולאוכלוסייה. יש להגדיל את היקף ההפעלה של תוכניות מצליחות כך שתהיינה משמעותיות ביחס להיקף התופעה שבה הן עוסקות (נשירה למשל). לעיתים נדרשות מספר שנים כדי לקצור פירות של תוכנית, במיוחד בחינוך.
  - **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 על יישום התוכנית ללמוד ולהפיק לקחים מהצלחות ומכישלונות על בסיס קבוע. הדבר יאפשר שיפור ותיקון במהלך יישום התוכנית.

- **שיתוף תושבים:** לחברה הבדואית מבנה חברתי ותרבות ייחודיים. זו חברה במעבר הנמצאת במצב ייחודי כלפי החברה הכללית שבה היא חיה ופועלת. בצד הקשיים אשר הדבר מציב בפני פיתוח האוכלוסייה וקידומה ישנם ערוצים להשפעה ולפעולה אשר יש לדעת לנצלם. חשוב לשתף את האוכלוסייה הבדואית בתהליכי קבלת החלטות ובפעולות הקשורות לפיתוח שלה. 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.