

הערכת  
התוכנית לקידום  
הצמיחה והפיתוח  
הכלכליים  
של האוכלוסייה  
הבדואית בנגב  
החלטת ממשלה 3708

אוגוסט 2018

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



**הערכת התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה  
הבדואית בנגב**

החלטת ממשלה 3708

מחברים: יונתן אייל, יהודית קינג, מוריה פרנקל, אורן תירוש  
מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

**המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

אוגוסט 2018

# על ההחלטה לקידום האוכלוסייה הבדואית בנגב

1

החלטת הממשלה 3708 עוסקת בתוכנית חומש לשנים 2012-2016 ומגדירה את המטרות האלה:

- א. העלאת שיעור התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת שילוב המועסקים במשק הישראלי
- ב. פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, כגון תחבורה ומסגרות לילדים
- ג. חיזוק הביטחון האישי
- ד. קידום ההשכלה כדי לתמוך בתעסוקה
- ה. חיזוק ופיתוח חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות ביישובים והרחבת שירותי הרווחה



2

משרד החקלאות, באמצעות האגף לפיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב, ממונה על תכלול ויישום ההחלטה.

1

דגש על השקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה.



על הבדואים

בנגב



# מאפייני האוכלוסייה

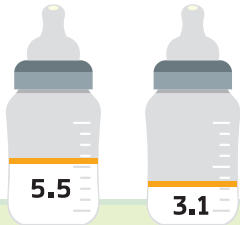
## מגורים

כ-75% מן הבדואים בדרום מתגוררים ביישובים מוכרים והשאר מתגוררים ביישובים אשר מדינת ישראל אינה מכירה בהם רשמית. היישובים המוכרים כוללים את העיר רהט, שש מועצות מקומיות – שגב שלום, תל שבע, לקיה, חורה, ערערה בנגב וכסיפה, ושתי מועצות אזוריות – נוזה מדבר ואל קסום, שבהן חלק מן היישובים אינם מוכרים. כל היישובים הבדואיים נכללים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (אשכול 1).



## פריון

שיעור הפרייון בקרב הנשים גבוה ועמד בשנת 2015 על 5.5 ילדים לאישה, לעומת 3.1 ילדים לאישה בקרב כלל האוכלוסייה.



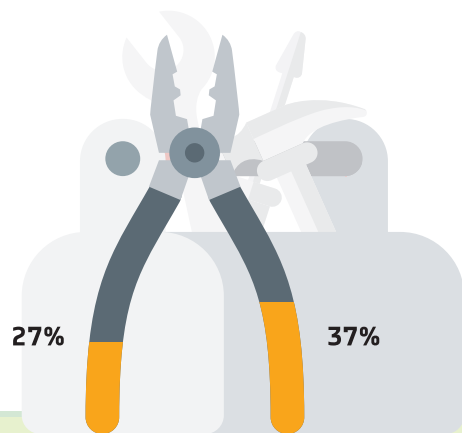
הבדואים

כלל  
האוכלוסייה

# 248,800

אוכלוסיית הבדואים  
בדרום בסוף שנת 2016

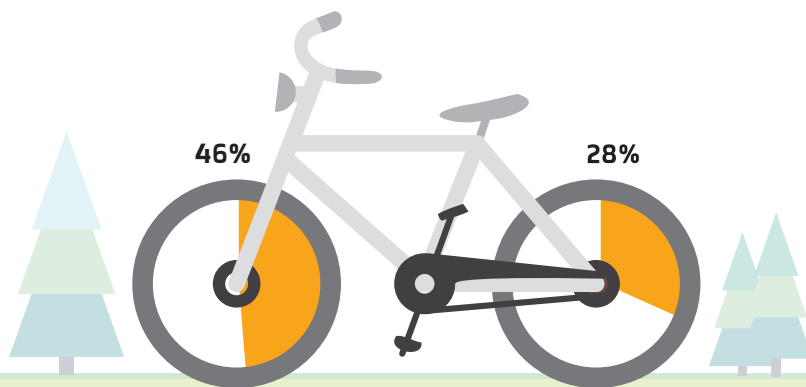
## שיעור האוכלוסייה בגילי 25-54



הבדואים

כלל  
האוכלוסייה

## שיעור האוכלוסייה עד גיל 14

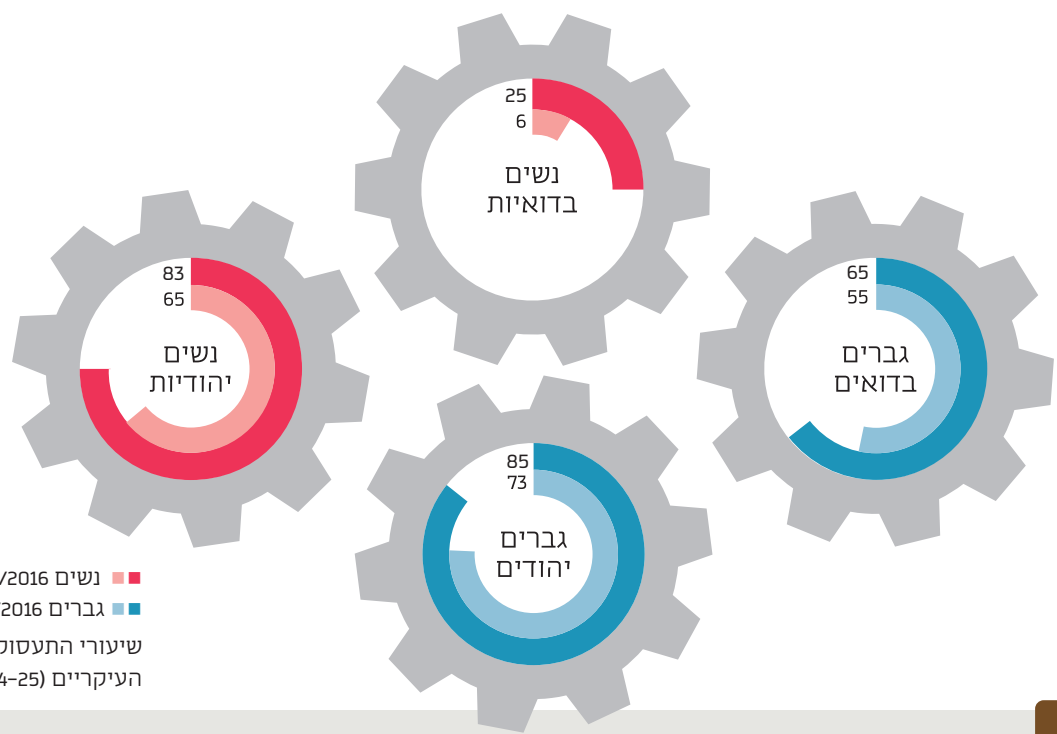


הבדואים

כלל  
האוכלוסייה

# תעסוקה ושכר

בין השנים 2005-2016 גדל אחוז הנשים הבדואיות המועסקות מ-6% ל-25%



■ נשים 2005/2016  
■ גברים 2005/2016

שיעורי התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25-54), במחוז הדרום

בין השנים 2007-2014 השכר הממוצע הריאלי של הגברים הבדואים עלה ב-11% לעומת 0.4% בקרב כלל הגברים בארץ.

גברים במגזר הבדואי  
**₪ 7,823**

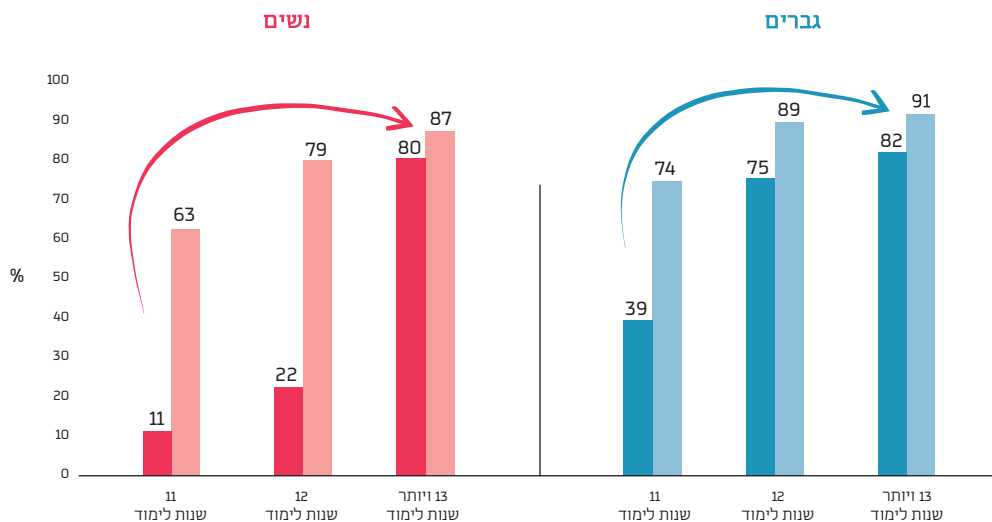
גברים ארצי  
**₪ 12,311**



**שכר חודשי ממוצע (2014)**



## עם העלייה בהשכלה מצטמצמים הפערים בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסייה הבדואית ובין כלל האוכלוסייה, במיוחד בקרב הנשים



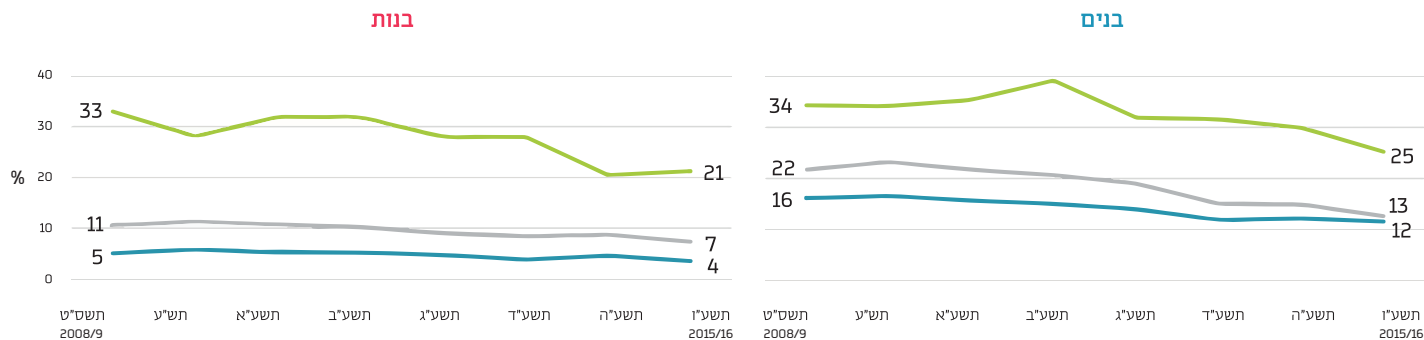
שיעור התעסוקה לפי שנות לימוד ומגדר בקרב בני 25-54, 2016, במחוז הדרום, באחוזים  
 ■ אוכלוסייה יהודית גברים/נשים ■ אוכלוסייה בדואית גברים/נשים

בין השנים 2007-2014 השכר הממוצע הריאלי של הנשים הבדואיות גדל ב-12% לעומת 7% בקרב כלל הנשים בארץ. ♀

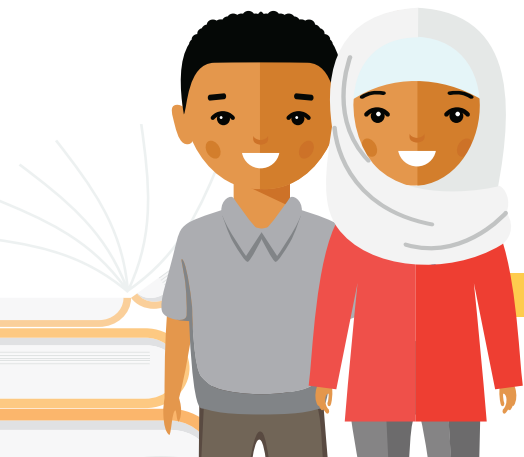
נשים במגזר הבדואי  
**₪ 5,172**

נשים ארצי  
**₪ 8,295**

## שיעורי נשירה גבוהים בקרב האוכלוסייה הבדואית ובמיוחד בקרב הבנים – חלה ירידה בין השנים תשע"ב-תשע"ו (2012-2016)

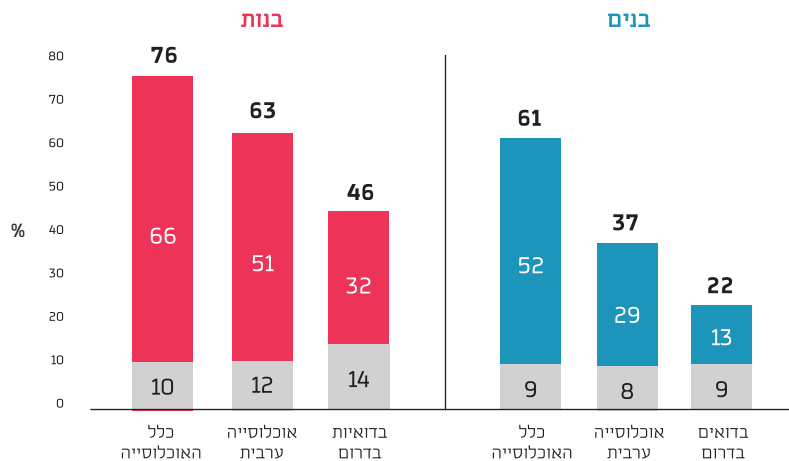


שיעורי הנושרים בשנתון בני 17, תשס"ט – תשע"ו, באחוזים  
 — כלל האוכלוסייה – אוכלוסייה ערבית — בדואים בדרום



נשירה במהלך הלימודים בתיכון: 3% מן הבנות לעומת 10% מן הבנים

## שיעורי הזכאות לבגרות בקרב השנתון בשנת תשע"ז (2016) נמוכים, במיוחד בקרב הבנים



התפלגות שנתון בני 17 בשנת תשע"ז לפי זכאות לבגרות ולפי מגדר, בדואים בדרום, אוכלוסייה ערבית ללא בדואים ודרוזים וכלל האוכלוסייה ללא חרדים ובדואים, באחוזים בגרות לא אוניברסיטאית ■ בגרות לא אוניברסיטאית ■

**שיעור הניגשים לבגרות 5 יחידות באנגלית מתוך תלמידי י"ב: כ-7% מן הלומדים בכיתה י"ב במגזר הבדואי לעומת 40% בקרב כלל האוכלוסייה**

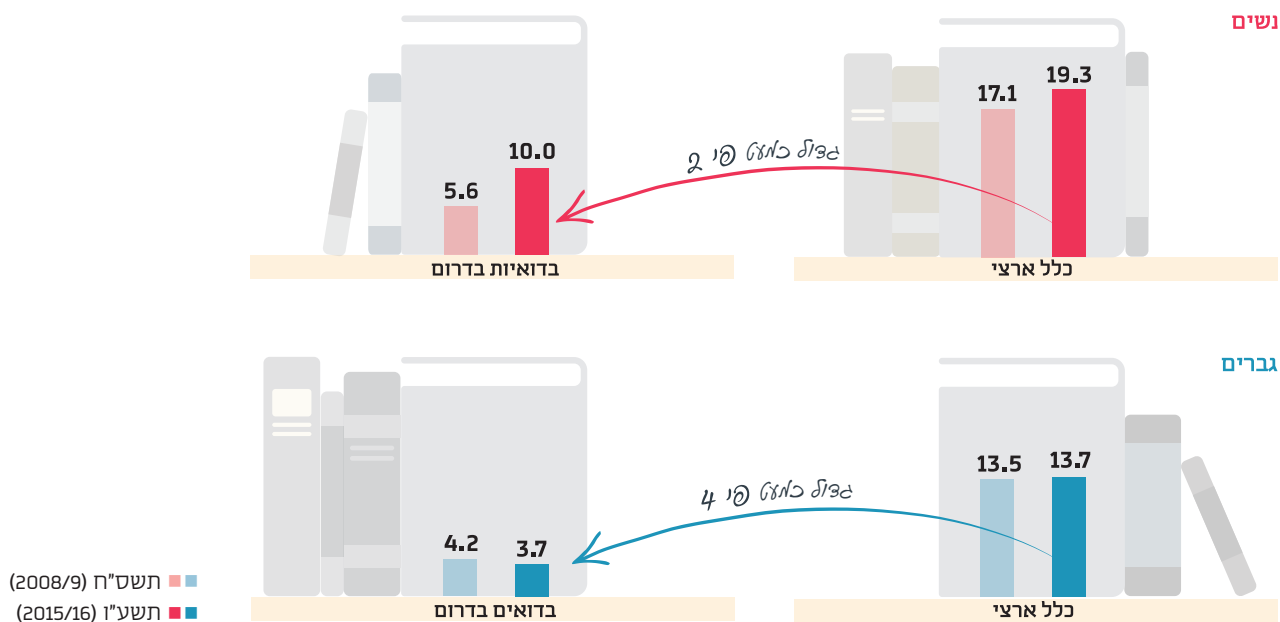


**שיעור הניגשים לבגרות 5 יחידות במתמטיקה מתוך תלמידי י"ב: כ-3% מן הלומדים בכיתה י"ב במגזר הבדואי לעומת 13% בקרב כלל האוכלוסייה**



# שיעור הבדואיות הלומדות לתואר ראשון הוכפל בשנים תשס"ח-תשע"ו (2008-2016) // שיעור הגברים הבדואים ירד

שיעור הסטודנטים לתואר ראשון מקרב בני 20-29, באחוזים



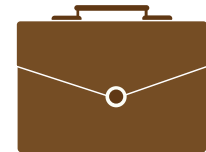
מבחר  
פעילויות  
והישגים  
במסגרת  
ההחלטה





## פיתוח אזורי תעשייה

אזורי התעשייה נועדו לספק עבודה לתושבים סמוך למקום מגוריהם ולהגדיל את תשלומי הארנונה לרשויות. מבין אזורי התעשייה בולט "עידן הנגב" שפועלים בו בין השאר המפעלים "סודה סטרים" ו"קרگل" המעסיקים יחדיו כ-1,900 עובדים, מתוכם כ-750 בדואים (39% מכלל העובדים) נכון לסוף שנת 2017.



## הקמת מרכזי תעסוקה ריאן

המרכזים מספקים למשתתפים שירותי הכוונה, הכשרה מקצועית והשמה. המרכזים ממוקמים ביישובים עצמם, מתבססים על עובדים מקומיים ופועלים תוך ניצול משאבי הקהילה. לפני קבלת ההחלטה פעלו המרכזים בשני יישובים ולאחריה הושלמה פריסתם לכלל הרשויות הבדואיות. במשך שנות ההחלטה השתתפו בפעילות המרכזים כ-9,650 איש, 49% מתוכם נשים. כ-50% מן הגברים וכ-30% מן הנשים הושמו בתוך שנה ממועד הצטרפותם. שנה לאחר ההשמה כ-80% התמידו באותו מקום עבודה.



### שיפור נגישות התחבורה

לתחבורה בכלל ולתחבורה הציבורית בפרט חשיבות בהבטחת הנגישות למקומות תעסוקה והשכלה. לתחבורה הציבורית משנה חשיבות עבור נשים שכן היא נתפסת מהוגנת ומכבדת. במהלך שנות ההחלטה חל גידול של 94% במספר הנסיעות הבין-עירוניות וגידול של 43% במספר הנסיעות העירוניות. נוסף לכך פותחו עורקי תחבורה ראשיים והוסרו חסמי תשתית למעבר תחבורה ציבורית.



### לימודי הנדסאים למבוגרים

לפני ההחלטה פעלה תוכנית "שילוב" לפי מודל של כיתות ייחודיות לבני המגזר הבדואי. לאחר ההחלטה שונה מודל הלימודים, ובתוכנית אשב"ל הסטודנטים הבדואים משתלבים בכיתות המכללות. הסטודנטים בתוכנית מקבלים תמיכה כלכלית וליווי אישי. מתחילת התוכנית החלו 305 סטודנטים את מסלול הנדסאים בתוכנית אשב"ל, מהם 25% נשים (נכון לשנת תשע"ז, 2017).



## תוכניות להעלאת שיעורי הזכאות לתעודת בגרות

**מקצוע חסם לבגרות** – מחזקת תלמידים בכיתות י"א-י"ב אשר נכשלו בבחינות בגרות במקצוע אחד או שניים, או שצפויים להיכשל בהם. בשנת תשע"ז (2017) השתתפו בתוכנית 750 תלמידים לעומת כ-420 תלמידים בשנה שלפני ההחלטה. אחוז התלמידים הבדואים שהשתתפו בתוכנית והצליחו בבחינת הבגרות במקצוע שהיווה חסם עבורם עומד על 94%. אחוז הזכאים לתעודת בגרות עומד על 84%.



## תוכנית לשיפור הישגים

**נקרא יחד בערבית** – מיועדת לתלמידים חלשים בכיתה א' ומטרתה רכישת מיומנויות קריאה וכתיבה, העשרת אוצר המילים בערבית ספרותית ופיתוח מוטיבציה לקריאה בערבית, כל זאת באמצעות עבודה במחשב. לפני ההחלטה, התוכנית פעלה ביישוב אחד. התוכנית הורחבה ובשנת תשע"ז (2017) היא הופעלה בכול המגזר הבדואי בנגב.



## תוכניות לצמצום הנשירה

**תוכנית נחשון** – נמשכת שנתיים ומיועדת לתלמידי כיתות ח' העומדים על סף נשירה. לתוכנית שלושה רכיבים: צמצום פערים לימודיים, טיפול בבעיות רגשיות והעצמה חברתית. התוכנית לא פעלה לפני ההחלטה ובשנת תשע"ז (2017) למדו בה 300 תלמידים במחזור בשנה. 83% מתמידים ומגיעים לכיתה י"ב. כמו כן יש שיפור בהישגיהם הלימודיים של התלמידים ובהתנהגותם.



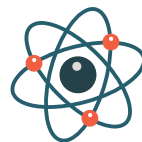


### פיתוח תחום החינוך הבלתי פורמלי והרחבת

שישה אפיקים מרכזיים:

- תנועות נוער ▪ קבוצות צופים בית-ספריים ▪ מרכז עירוני למנהיגות ולמעורבות חברתית והפעלת קבוצות מנהיגות ומעורבות חברתית
- הקמת קבוצות אומנות ייצוגיות ▪ קייטנות ▪ מניעת שוטטות ועבריינות של בני נוער.

במהלך ההחלטה חל גידול ניכר בפעילות החינוך הבלתי פורמלי ובשנת תשע"ז (2017) השתתפו בו למעלה מ-13,000 ילדים ובני נוער.



### מרכזי מצוינות

מיועדים לתלמידי כיתות ג'-ו', פועלים יום אחד בשבוע בשעות אחר הצהריים וכוללים קורס חובה במדע וטכנולוגיה וקורס בחירה במגוון תחומים. במשך ההחלטה הופעלו שישה מרכזי מצוינות ובשנת תשע"ז (2017) למדו בהם כ-900 תלמידים. מרכזי המצוינות לא פעלו לפני ההחלטה.



### מערך החינוך המדעי טכנולוגי

**שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון – מיועדת לבני נוער בסיכון בכיתות י"ב ומשלבת לימודים בבית הספר עם לימודים במכללה והתנסות בתעשייה.** בשנת תשע"ז (2017) למדו בתוכנית 320 תלמידים במחזור. 87% מתמידים עד סוף כיתה י"ב, 20% מסיימים עם בגרות מלאה ו-21% זכאים לתעודה טכנולוגית (המאפשרת להמשיך ללימודי טכנאי-הנדסאי). התוכנית לא פעלה לפני ההחלטה.

# תחום ביטחון אישי



## עיר ללא אלימות

התוכנית "עיר ללא אלימות" פועלת להעלאת מסוגלותה של הרשות להתמודד עם תופעת האלימות בחמישה תחומי ליבה: אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי וקהילה. התוכנית התרחבה במהלך ההחלטה מחמש רשויות לכלל הרשויות הבדואיות בדרום.



## משטרת ישראל

רוב האוכלוסייה הבדואית בדרום מצויה באחריות תחנת "העיירות" ותחנת "רהט". במהלך ההחלטה קיבלו שתי התחנות תוספת של 139 תקנים (גידול של 75%). כמו כן הוקמו במסגרת תחנת העיירות שלוש נקודות משטרה. להגברת הנוכחות והבולטות בשטח ולחיזוק הקשר עם האוכלוסייה מופעלים גם 18 מש"קים (מפקדי שיטור קהילתי).



## התאמת פעילויות למבנה החברתי ולתרבות של החברה הבדואית

- א. תוכנית ריאן: הוקמה "רשת משתפת" של אנשים עם מעמד בקהילה, והוקמו פורומים של אימאמים לסייע ביציאת נשים לשוק העבודה.
- ב. "עיר ללא אלימות": פועלת בשיתוף עם פורום שיחיים ברהט ונעזרת באימאמים לקשר עם הקהילה.

## יצירת בסיס ידע והתמקצעות

יישום ההחלטה יצר תשתית של ידע בתחומים ייחודיים בקרב הצוותים המקומיים. לתשתית ידע זאת יש חשיבות בהבטחת המשכיות התוכנית לאורך זמן, ובמתן אפשרות לתושבים להשתמש בידע בעתיד גם מחוץ למסגרת התוכניות עצמן. הדבר בא לידי ביטוי בתוכנית ריאן ובכמה תוכניות בתחום החינוך כמו חינוך לקריירה, איתור ואבחון תלמידים עם לקויות למידה וחינוך בלתי פורמלי, שבהן שולבו תושבים בדואים בהפעלת התוכניות לאורך זמן.



# אתגר'ים





### קשיי הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בפיתוח ובמתן שירותים לתושבים ובייצוגם מול הממשלה. הן מתמודדות עם כמה אתגרים מרכזיים, כגון מיעוט הכנסות עצמיות ולכן הן תלויות בתקציבים ממשלתיים; חוסר היכרות עם אופן פעולת הממשלה, מה שיוצר קושי במיצוי התקציבים הממשלתיים.



### מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים

**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.



### סוגיית הבעלות על הקרקעות והיישובים הבלתי מוכרים

יוצרת מתח מתמשך בין האוכלוסייה המקומית לבין רשויות המדינה ומקשה על יצירת אמון ושיתוף פעולה עם התושבים.



### חוסר תיאום בין משרדי ממשלה

הדבר בא לידי ביטוי בחוסר תיאום בין תוכניות ובחוסר לימוד הדדי והעברת מידע, למשל: 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.



### ידיעת עברית

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



### כוח אדם מקצועי

מחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן במגוון תפקידים ומשלחי יד. הדבר בא לידי ביטוי בחינוך (פורמלי ובלתי פורמלי), ברשויות המקומיות, במרכזי ריאן ובמפעלים באזורי התעשייה המתקשים בגיוס כוח אדם מתאים.



**מחויבות לשבט ולמשפחה**  
**המורחבת:** משפיעה על מגוון  
 תחומים כמו מינוי למשרות  
 ציבוריות ושימוש בתשתיות  
 משותפות (מוסדות ציבור,  
 תחבורה) המצויות בתחום או  
 בשימוש שבט או משפחה אחרת.

**אי-רצון לעסוק בנושאים**  
**המצביעים על חריגות/”בעיה”:**  
 יש קושי לפעול בנושאים המצביעים  
 על חריגות ושונות לעומת המקובל,  
 למשל באיתור ובאבחון תלמידים  
 עם לקויות למידה.

### **מבנה חברתי ותרבות ייחודיים**

**מעמד הנשים:** החברה הבדואית  
 היא מסורתית ופטריארכלית  
 ביסודה. הדבר מציב בפני הנשים  
 חסמים בנושאים כמו לימודי בנות  
 בתיכון ועבודת נשים מחוץ לבית  
 או ליישוב.





דגשים  
להמשך



### הבטחת המשכיות

הבטחת המשך הפעלה מבחינה תקציבית וארגונית של תוכניות ופעילויות שקודמו במסגרת החלטת הממשלה 3708 ואשר תוצאותיהן נראות מבטיחות, גם בתום תקופת ההחלטה.



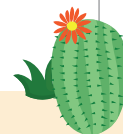
### פיתוח תוכניות

יש להגדיל את היקף ההפעלה של תוכניות מצליחות בהתאם להיקף התופעה שבה עוסקת התוכנית (נשירה למשל). לעיתים נדרשות שנים אחדות כדי לקצור פירות של תוכנית, במיוחד בחינוך.



### למידה והפקת לקחים

עידוד תהליך של למידה והפקת לקחים מהצלחות או מכישלונות על בסיס קבוע.





### שיתוף תושבים

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 להיות מעורבת והן את המנהיגות המסורתית.



### שיתוף פעולה

עידוד משרדים וגורמים שונים אשר עוסקים בנושאים דומים או קשורים לפעול יחדיו דרך החלפת מידע ופעילות משותפת.





החוברת מכילה את תמצית המחקר על תוכנית החומש לקידום המגזר הבודאי  
בנגב לשנים 2012–2016 (החלטת הממשלה 3708).  
למידע נוסף על המחקר סרקו את הקוד: