

# התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה 3708) ועדת היגוי מחקרית

פגישה מסכמת

מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל  
יום ב, 4.12.17



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



# מהלך ההצגה

רקע: האוכלוסייה, החלטה 3708, המחקר

תחום התעסוקה

תחום החינוך

תחום הביטחון האישי

הישגים ואתגרים

הרשויות המקומיות

תובנות להמשך



# האוכלוסייה

- 240,500 נפש: 72% ביישובים מוכרים | 28% ביישובים לא מוכרים (למ"ס, סוף שנת 2015)
- 9 רשויות מקומיות: 1 עיר – רהט | 6 מועצות מקומיות | 2 מועצות אזוריות, בתוכן יישובים מוכרים ושאינם מוכרים
- חברה במעבר – מחברה מסורתית שבטית לחברה מודרנית
- אוכלוסייה צעירה
- רמת ההשכלה של הבוגרים והישגי התלמידים במערכת החינוך נמוכים לעומת שאר האוכלוסייה
- רמת הכנסה נמוכה



# האוכלוסייה – מדד חברתי-כלכלי

- פרסום של הלמ"ס
- היישובים במדינה מחולקים ל-10 אשכולות המדורגים מ-1 (הנמוך ביותר) עד 10
- מבוסס על שקלול משתני דמוגרפיה, השכלה, תעסוקה, גמלאות ורמת חיים
- מסייע לממשלה בהתנהלות התקציבית מול הרשויות
- בסיווג האחרון (2013), הרשויות הבדואיות בדרום שויכו כולן לאשכול 1.

# האוכלוסייה – מדד חברתי-כלכלי – השוואה (2013)

אשכול 5	אשכול 3	הרשויות הבדואיות	
30	23	15	חציון גיל
0.84	0.94	1.64	יחס תלות
26.3	16.4	8.7	אחוז בעלי תואר אקדמי מבני 54-25
67.0	58.0	43.1	אחוז בעלי הכנסה מעבודה מבני 15 ומעלה
17.0	43.4	71.1	אחוז נשים בנות 54-25 שאין להן הכנסה מעבודה
3,725	2,448	1,203	הכנסה חודשית ממוצעת לנפש (₪)



# החלטה 3708 – כללי

- תוכנית חומש 2012-2016
- תקציב כולל: 1.26 מיליארד ₪
- תוספתי: 68%
- האחריות ליישום ההחלטה מוטלת על האגף לפיתוח כלכלי-חברתי, משרד החקלאות.



# החלטה 3708 – מטרות

- העלאת שיעור התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה והגברת השילוב במשק הישראלי.
- פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה, כגון תחבורה ומסגרות לילדים.
- חיזוק הביטחון האישי לתושב.
- קידום ההשכלה במטרה לתמוך בתעסוקה.
- חיזוק ופיתוח של חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות ביישובים והרחבת שירותי הרווחה.

**דגש על השקעה בנשים ובצעירים.**

**ההחלטה עוסקת ביישובים המוכרים בלבד.**



## המחקר עסק בשלושה תחומים:

- תעסוקה ותשתיות תומכות תעסוקה
- חינוך
- ביטחון אישי

76% מסך תקציב  
ההחלטה הוצאו  
על תחומים אלו.

בחינת יישום החלטת הממשלה



בחינת תוצאות ההחלטה



זיהוי הישגים ואתגרים





# המחקר – מקורות הנתונים



נתוני למ"ס



נוכחות  
בישיבות  
מרכזיות



סיורים בשטח –  
כ-20



ראיונות עומק  
עם כ-180  
בעלי תפקידים



מסמכים ומצגות



נתונים מנהליים

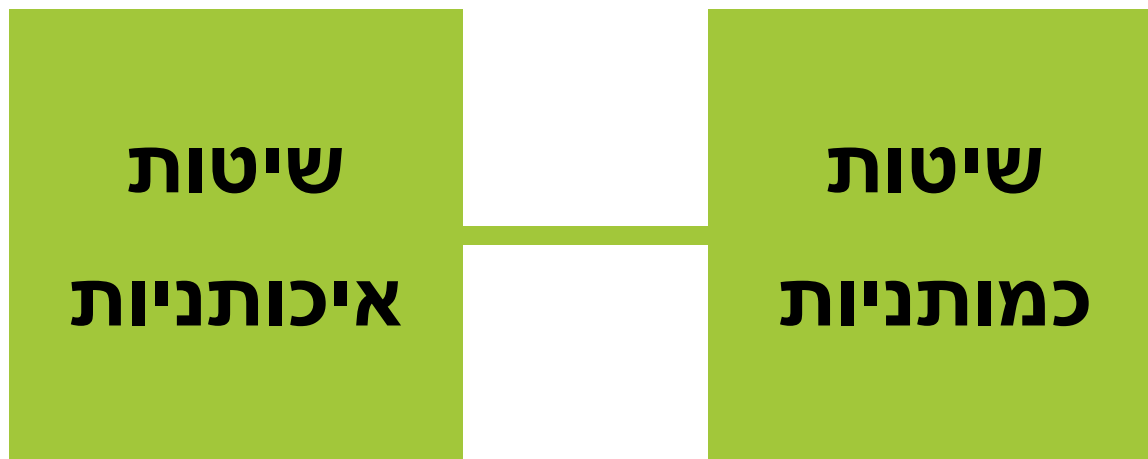


נתוני משרד החינוך,  
ביטוח לאומי

לא נערכו ראיונות אישיים עם תושבים.



# המחקר – שיטות





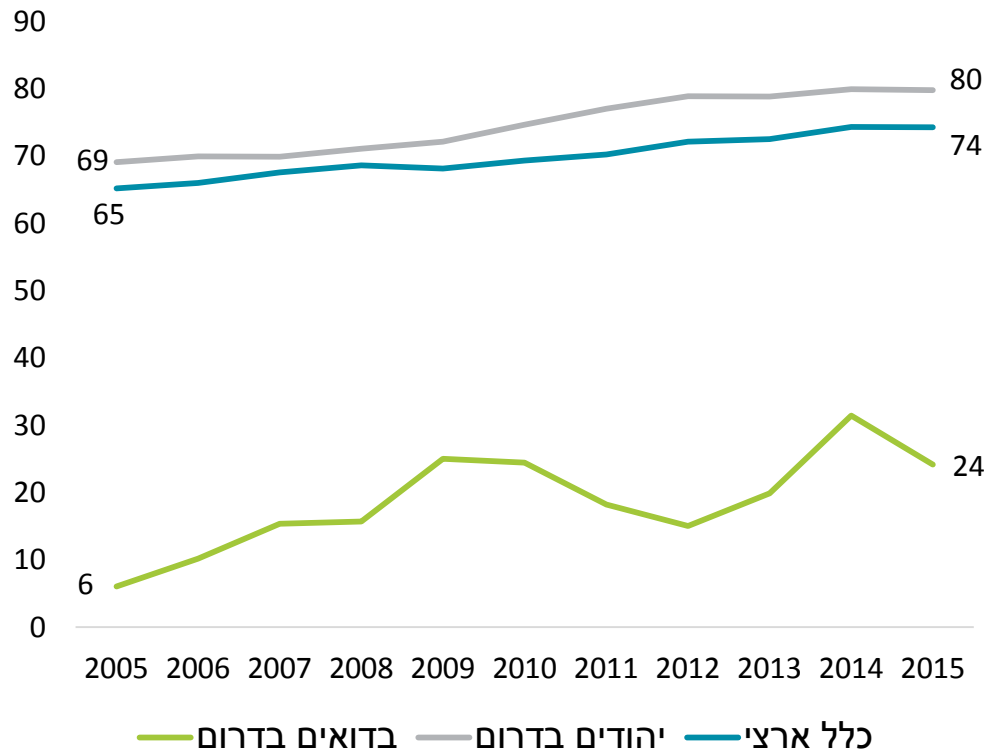
**תחום התעסוקה**



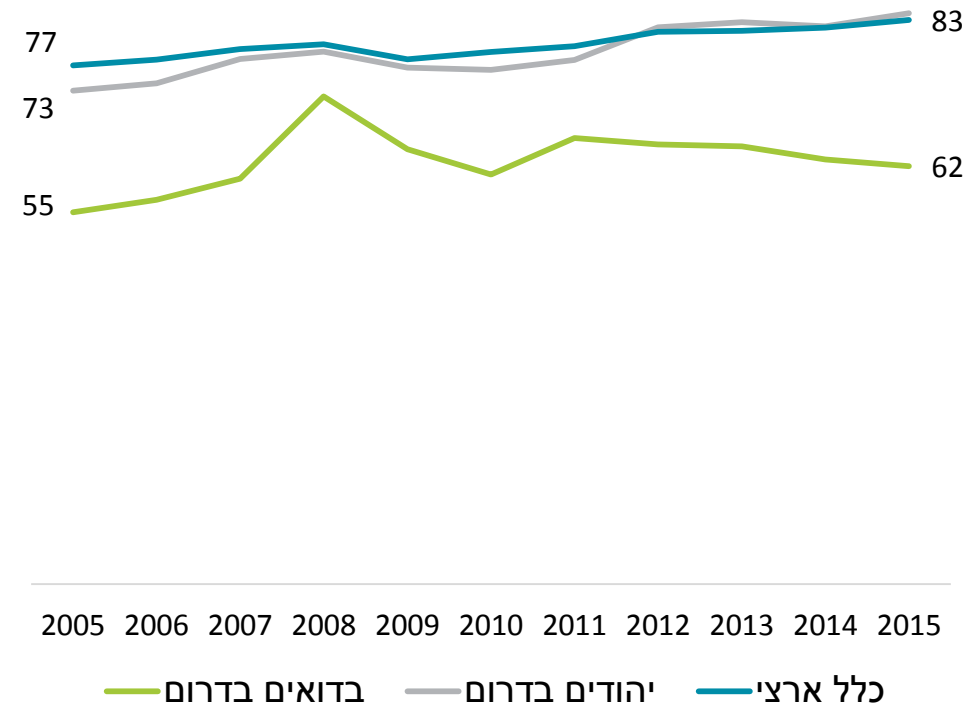
# תעסוקה – נתוני-על

## שיעור התעסוקה בגילים 25-54

נשים



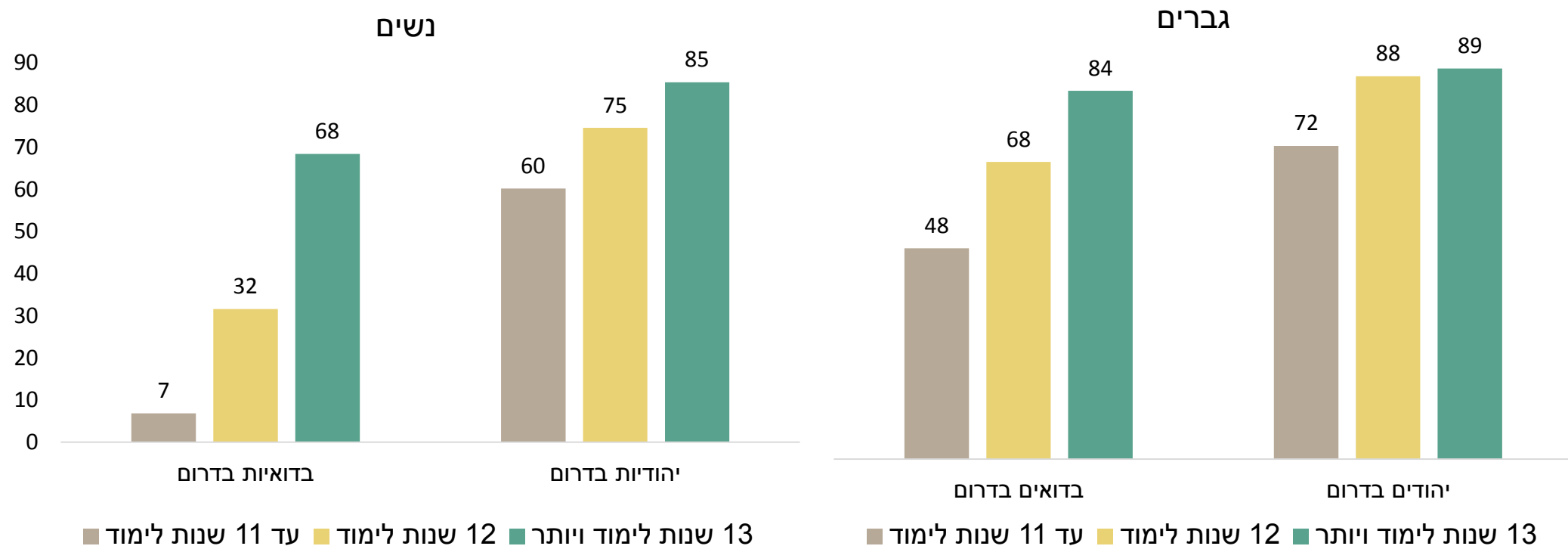
גברים





# תעסוקה – נתוני-על

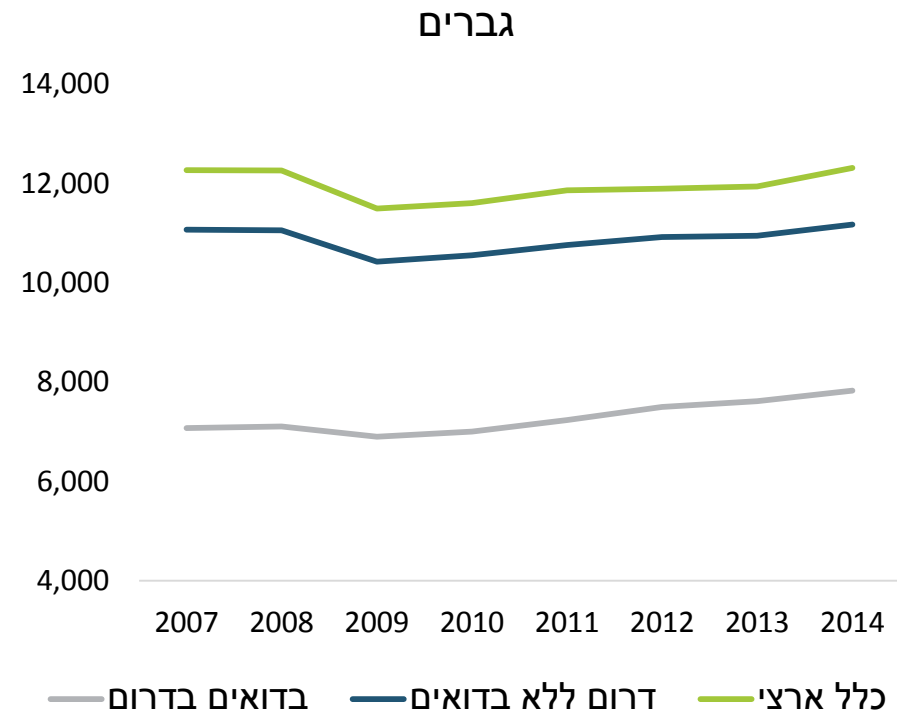
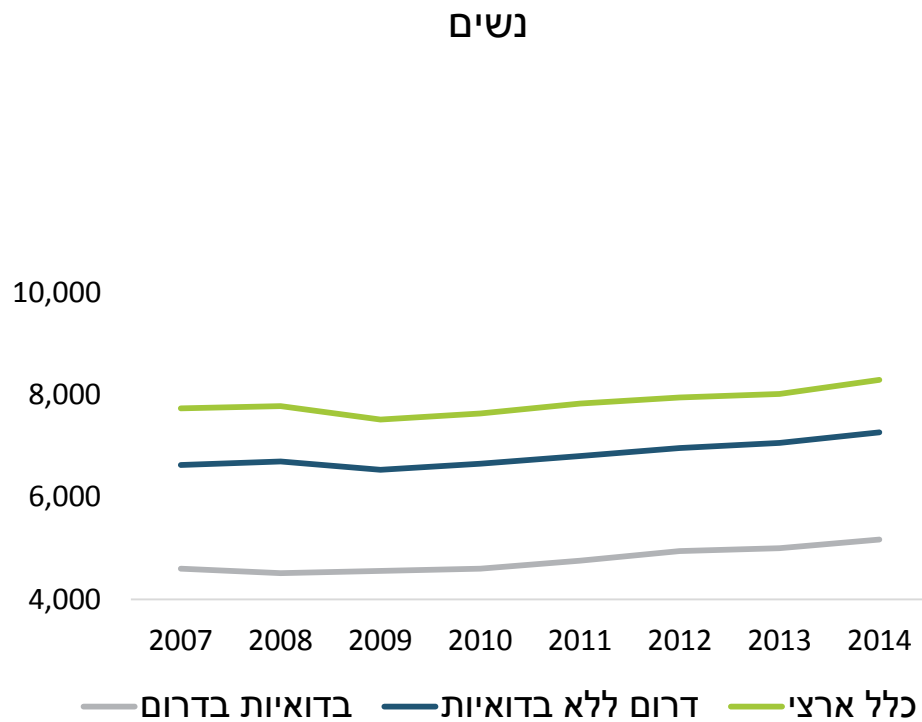
## שיעור התעסוקה לפי שנות לימוד בגילים 25-54 בשנת 2015





# תעסוקה – נתוני-על

## שכר השכירים הממוצע לחודש (בש"ח)



# פעילויות בתחום התעסוקה

## המטרה: הגדלת שיעורי התעסוקה תוך גיוון מקומות התעסוקה



### גיוס תמיכת הקהילה (ריאן)

- מנהיגות פורמלית
- מנהיגות בלתי פורמלית
- מעסיקים



### תשתיות

תומכות תעסוקה  
תחבורה ומסגרות לילדים



### עזרה במציאת עבודה מרכזי ריאן



יצירת מקומות  
עבודה  
אזורי תעשייה



### שיפור משאבי התעסוקה הכשרה מקצועית | לימודי הנדסאים | יזמות עסקית | השלמת השכלה



גיוס מעסיקים  
מתן תמריצים



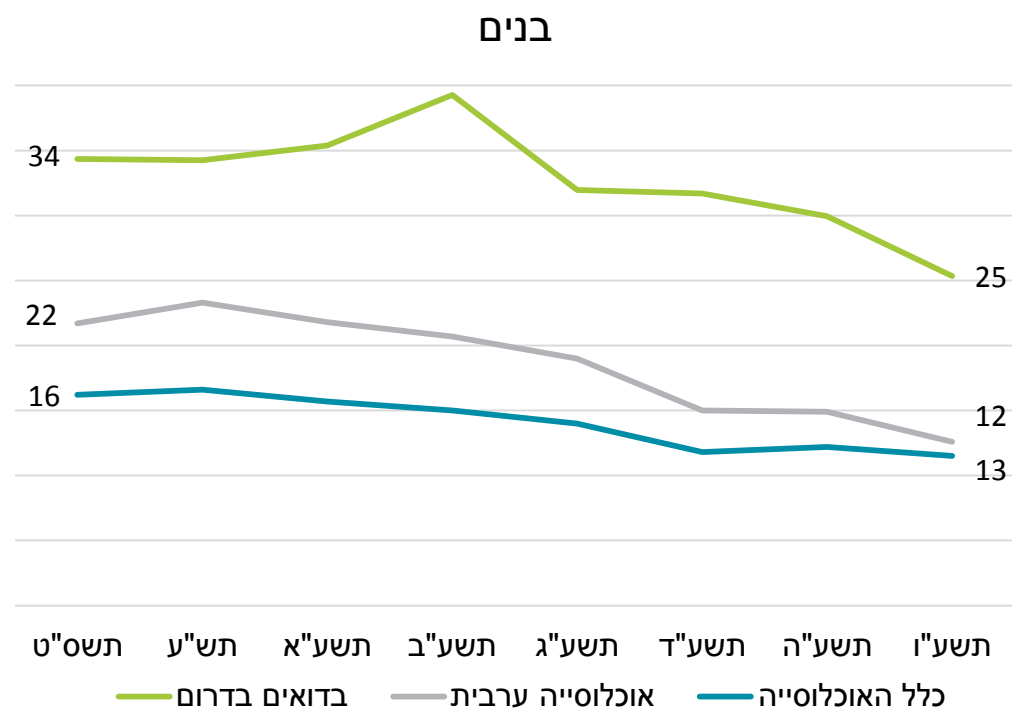
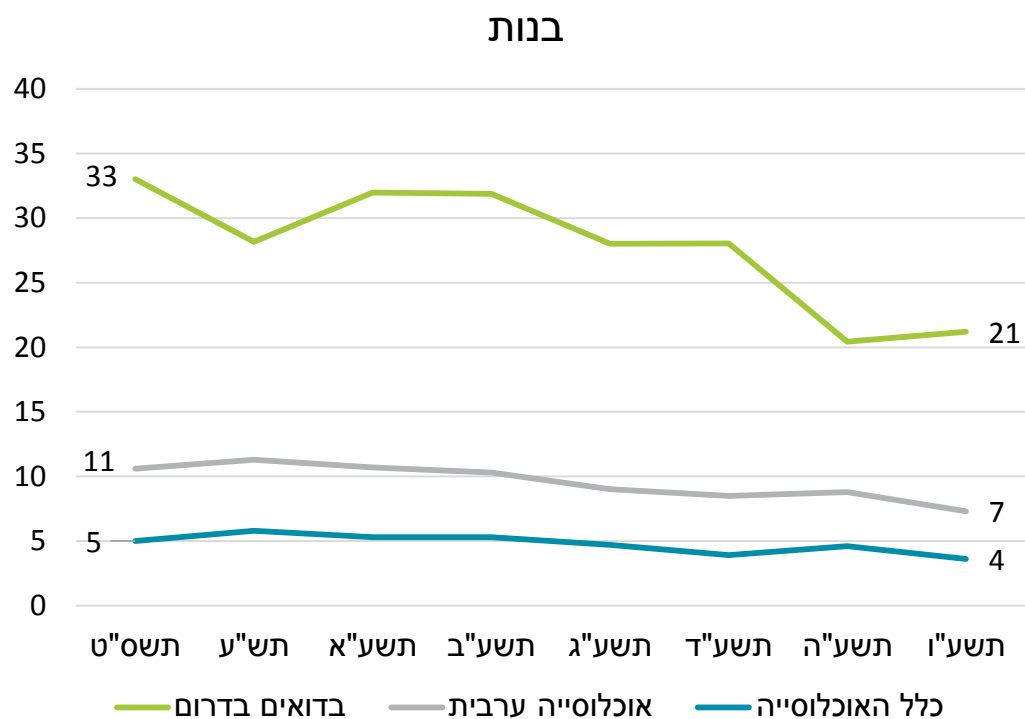
תחום החינוך





# חינוך – נתוני-על

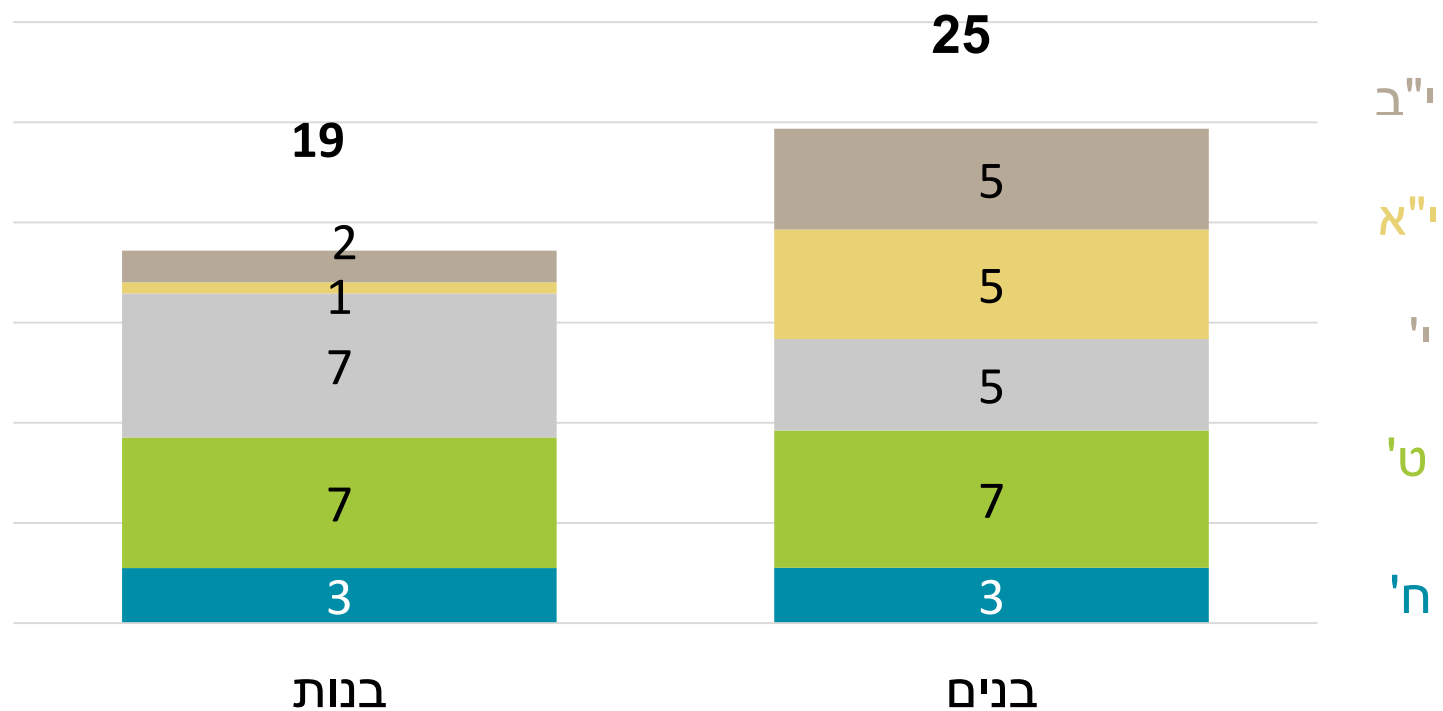
## שיעורי הנושרים בשנתון בני 17, בדואים בדרום, חינוך ערבי וכלל האוכלוסייה, תשס"ט-תשע"ו, באחוזים





# חינוך – נתוני-על

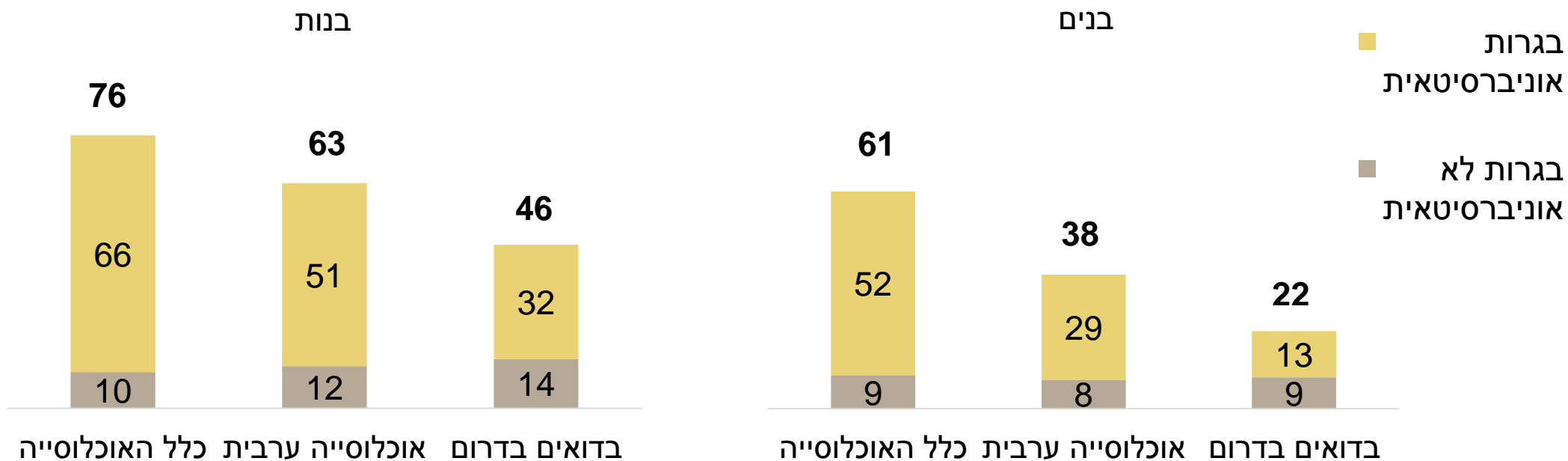
שיעור נשירה מצטבר מכיתה ז' עד כיתה י"ב, בדואים בדרום,  
קוהורט תלמידי כיתה י"ב בשנת תשע"ו, בנקודות אחוז





# חינוך – נתוני-על

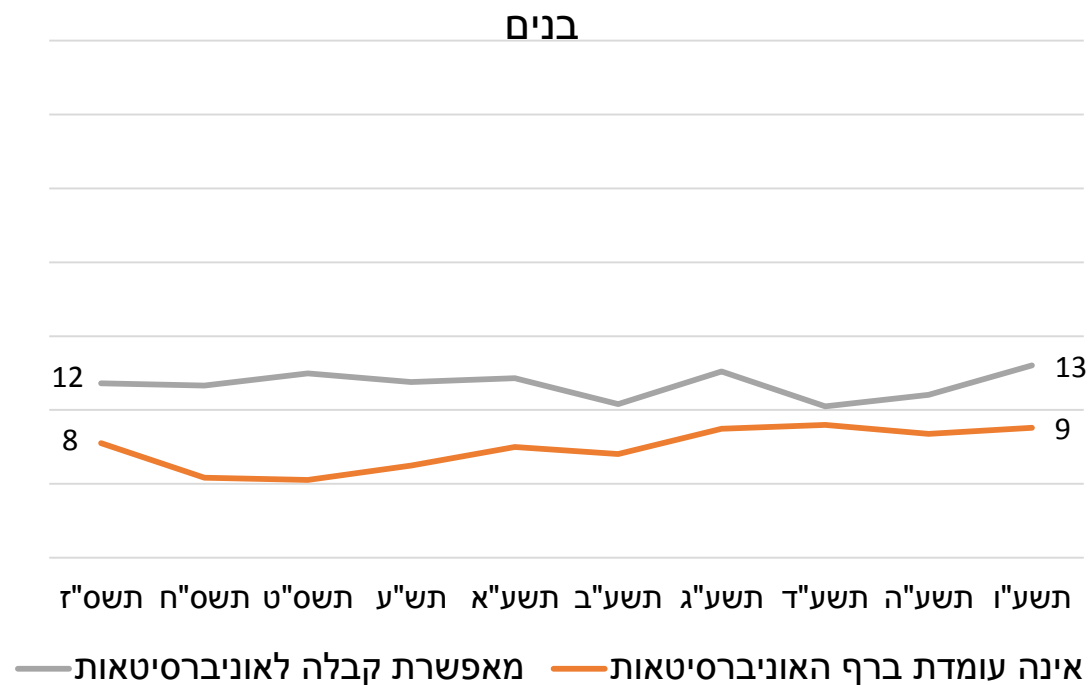
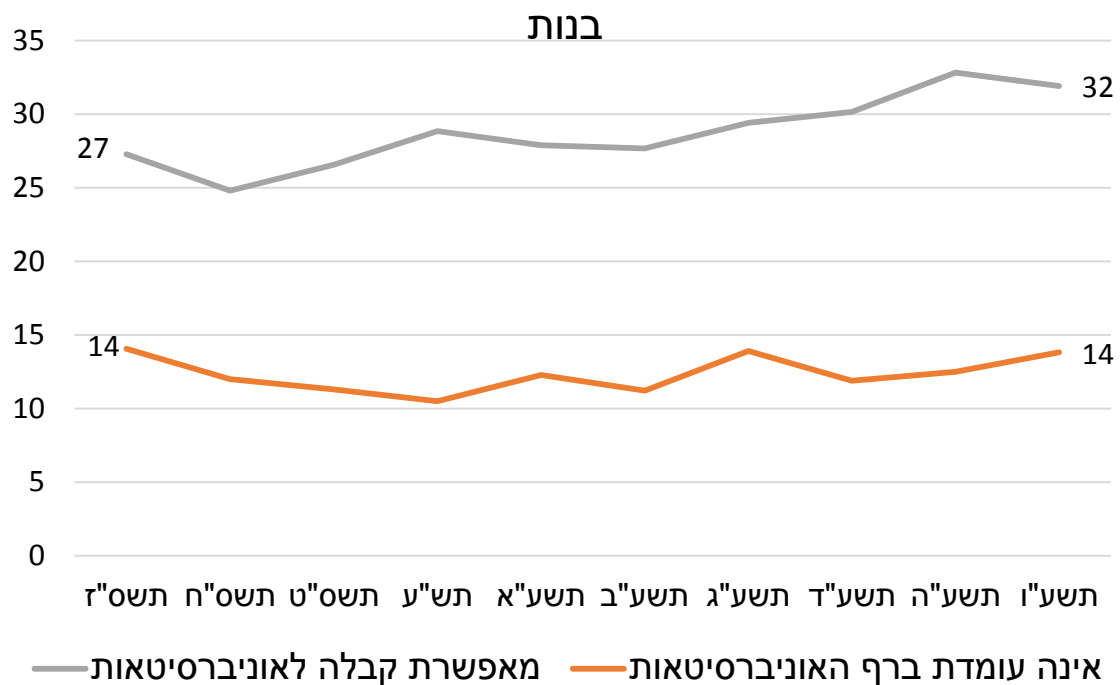
## התפלגות שנתון בני 17 בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות, בדואים בנגב, מגזר ערבי וסך כל השנתון, באחוזים<sup>1</sup>





# חינוך – נתוני-על

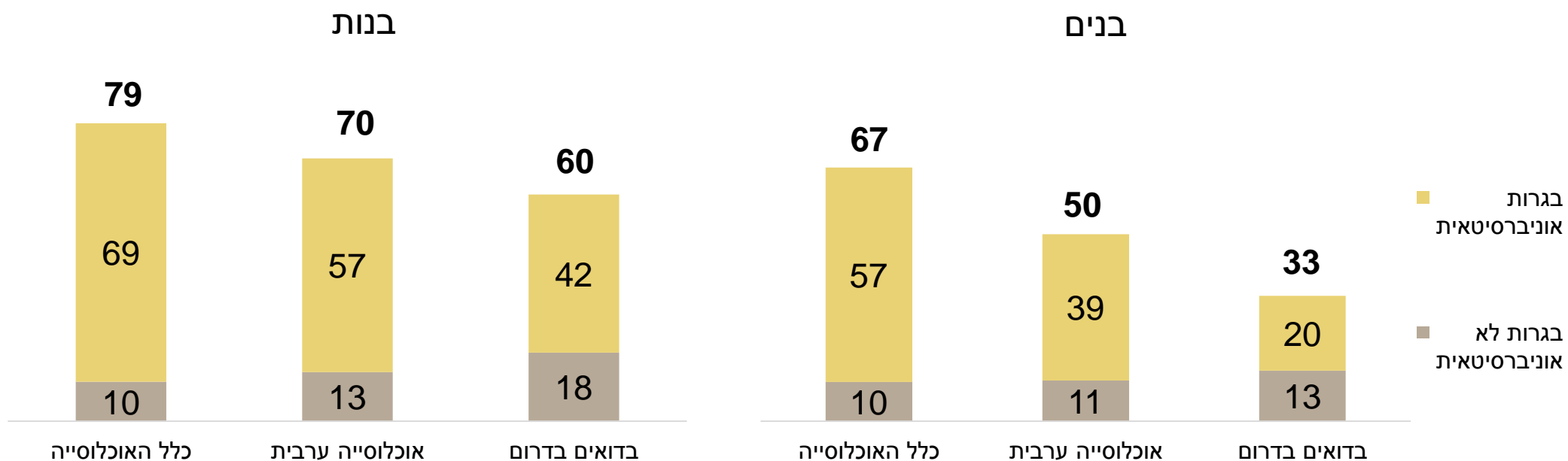
## שיעור שנתון בני 17 בעלי בגרות שאינה אוניברסיטאית ובעלי בגרות אוניברסיטאית, בדואים בדרום, תשס"ז-תשע"ו, באחוזים





# חינוך – נתוני-על

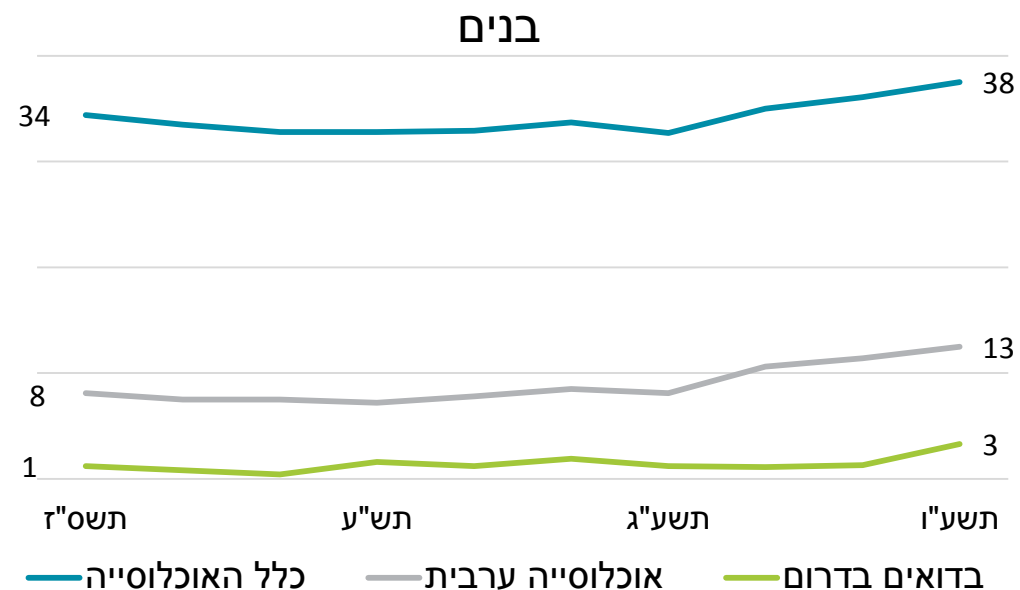
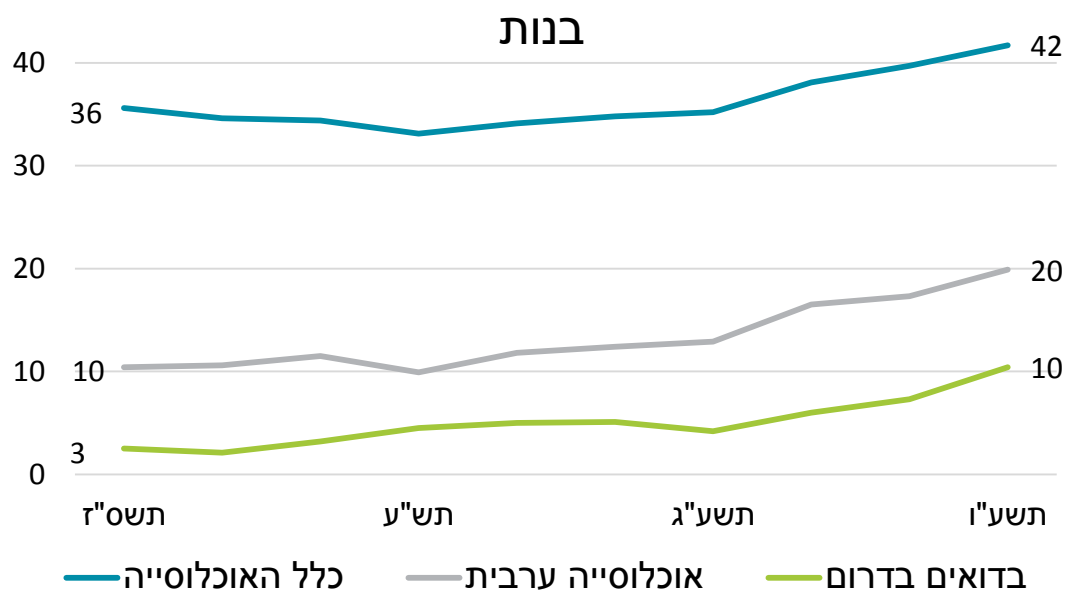
התפלגות תלמידי כיתה י"ב בשנת תשע"ו לפי זכאות לבגרות ולפי מין,  
בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, באחוזים<sup>1</sup>





# חינוך – נתוני-על

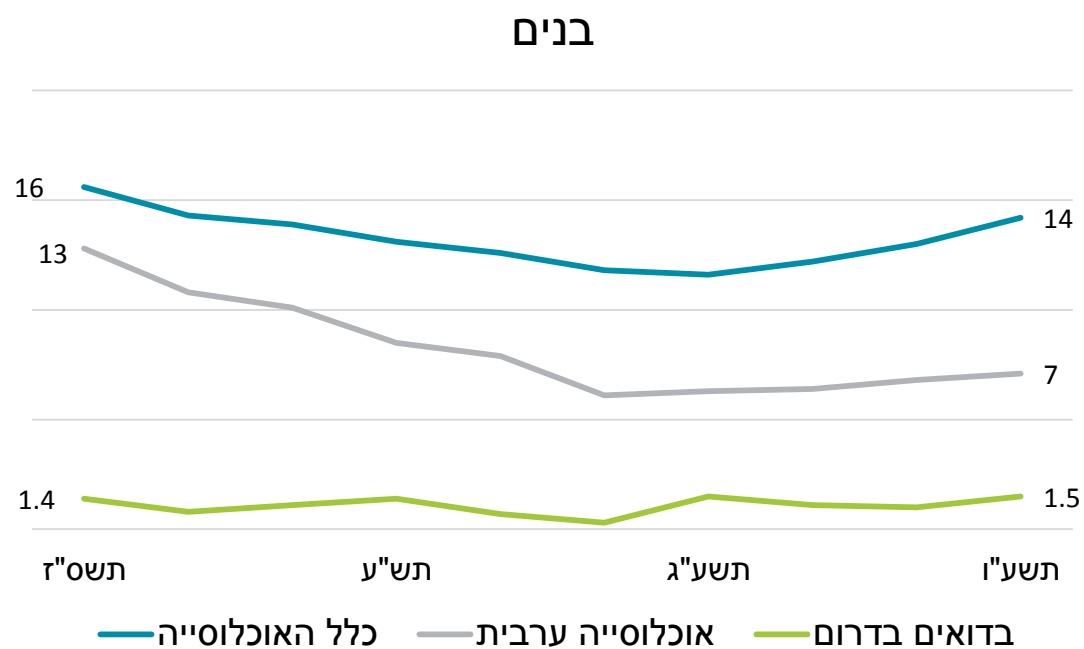
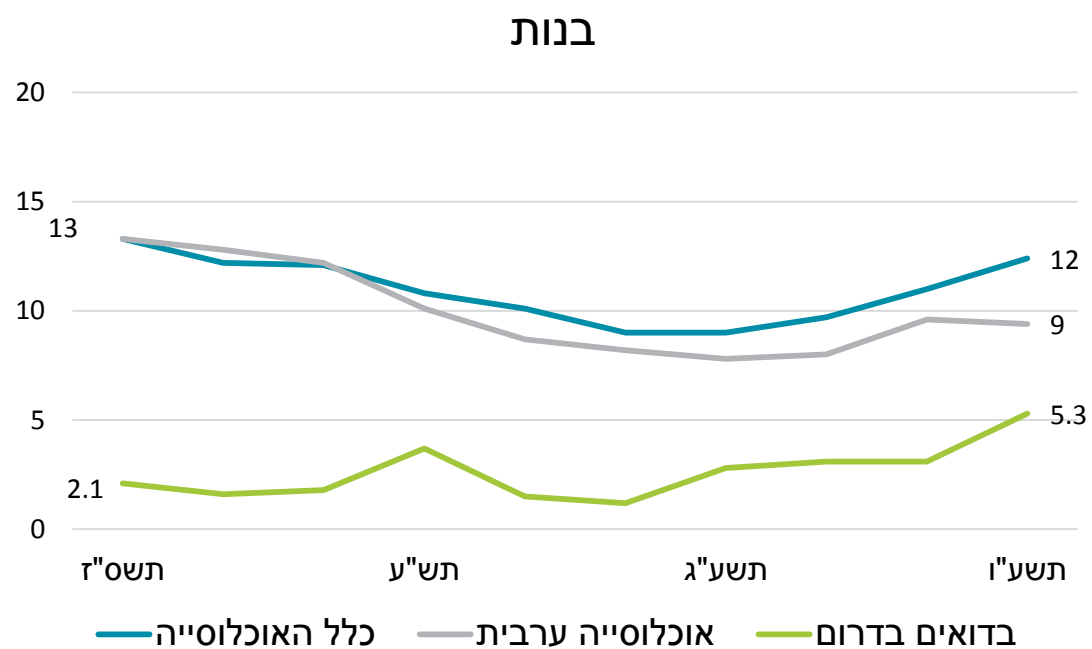
שיעור הניגשים לבגרות באנגלית ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו, באחוזים<sup>1</sup>





# חינוך – נתוני-על

שיעור הניגשים לבגרות במתמטיקה ברמת 5 יחידות לימוד בקרב תלמידי י"ב, לפי מין, בדואים בדרום, האוכלוסייה הערבית וכלל האוכלוסייה, תשס"ז-תשע"ו, באחוזים<sup>1</sup>



# פעילויות בתחום החינוך



## העלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות

- תגבור במקצועות הבגרות לכיתות י"א-י"ב
- "מקצוע חסם לבגרות"
- נבחני משנה
- איתור ואבחון של תלמידים עם ליקויי למידה



## שדרוג מערך החינוך הטכנולוגי-מדעי

- מסלול טו"ב (טכנאים ובגרות)
- שילוב תלמידים בתעשייה, לנוער בסיכון
- לימודי הנדסאים וטכנאים (י"ג-י"ד)
- שדרוג מגמות לימוד ופתיחה של מגמות חדשות
- קידום ההוראה



## הפחתת הנשירה והגברת ההתמדה

- רכזי התמדה
- "נחשון"
- שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון



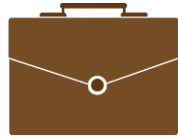
## שיפור ההישגים הלימודיים

### וצמצום הפערים

- תגבור במקצועות הליבה
- "נקרא יחד בערבית"



# פעילויות בתחום החינוך



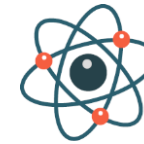
## חינוך לקריירה

תוכנית הכנה לשילוב באקדמיה  
ובתעסוקה לתלמידי י"ב



## פיתוח והרחבה של החינוך הבלתי פורמלי

הקמת תנועות נוער | קבוצות צופים בית-ספריים  
קבוצות מנהיגות | קבוצות אומנות ייצוגית  
מניעת שוטטות של בני נוער | קייטנות



## חיזוק המצטיינים

## וקידום המצוינות

מרכזי מצוינות



## תוכניות השלמת השכלה למבוגרים בדגש על נשים



תחום הביטחון האישי

# פעילויות בתחום הביטחון האישי



## עיר ללא אלימות

פועלים בתחום האכיפה, החינוך, הרווחה, הפנאי והקהילה. הפעלת התוכנית בכלל היישובים הבדואיים



## הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול

הפעלת מרכזים בכל היישובים הבדואיים



## המשטרה

- תוספת כוחות שיטור
- פריסת נקודות המשטרה
- הפעלת מש"קים

# דגשים לבחינת הישגים ואתגרים

- קשיים בבחינת תרומה של תוכנית מסוימת:  
אין קבוצת השוואה;  
כמה תוכניות משפיעות על אותה תוצאה;  
חלק מן התוכניות החלו בפעולתן לפני התוכנית.
- הבחנה בין הישגים ביישום לבין הישגים בתוצאות.
- בדיקת פוטנציאל ההשפעה של התוכנית.



## גידול בהיקף הפעילות ותוצאות חיוביות

### תעסוקה

- תחבורה ציבורית:** גידול של 94% בנסיעות הבין-עירוניות ושל 43% בנסיעות העירוניות
- הנגשת מוקדי תעסוקה והשכלה.
  - נתפסת כמהוגנת ומכבדת לנשים.

### מרכזי ריאן: פריסת מרכזי ריאן בכל הרשויות

- נמצאים ביישוב עצמו, מופעלים על ידי צוות מקומי ומותאמים לאוכלוסייה.
- כ-50% מן הגברים וכ-30% מן הנשים הושמו בעבודה בתוך שנה.
- שיעור גבוה יחסית של התמדה בעבודה: שנה לאחר ההשמה כ-80% התמידו באותו מקום עבודה.

### אזורי תעשייה:

ב"עידן הנגב" הוקמו מפעל "סודה סטרים" ומפעל "קרגל" המעסיקים כ-750 בדואים.



# הישגים

## חינוך

תוכניות הופעלו והורחבו משמעותית, למשל מרכזי מצוינות, התוכניות למניעת נשירה "נחשון" ו"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון".

- ב"נחשון" 83% התמידו בלימודים ולמדו בכיתה י"ב באותו בי"ס, 13% נשרו (אין מידע בנוגע ל-3%). בנוסף נמצאו שיפור ניכר בהתנהגות התלמידים, ירידה בהיעדרויות ושיפור בציונים. כ-300 תלמידים בשנה.
- ב"שילוב תלמידים בתעשייה לנוער בסיכון" עמד שיעור ההתמדה עד סוף י"ב על 87%. שיעור המסיימים עם תעודת בגרות מלאה עמד על 20% ועוד כ-21% זכאים לתעודה טכנולוגית. כ-320 תלמידים בשנה.
- היקף הפעילות בשתי התוכניות משמעותי ביחס להיקף הנשירה השנתי, העומד על כ-1,300 מבני גיל 17.

## ביטחון אישי

- "עיר ללא אלימות": הושלמה פריסת התוכנית לכלל הרשויות הבדואיות.
- התמודדות עם סוגיית האלימות, כולל אלימות במערכת החינוך ובמשפחה.



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

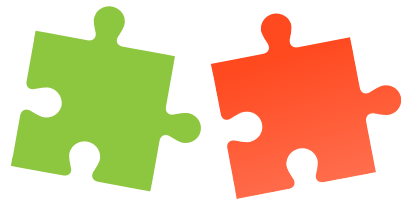
- **בתחום החינוך:** "נחשון" ו"נקרא יחד בערבית", להקניית מיומנויות הקריאה והכתיבה לתלמידי כיתות א', פותחו במקור בעבור המגזר היהודי או הערבי והותאמו למגזר הבדואי.
- **לימודי הנדסאים למבוגרים:** המעבר ממודל "שילוב" ל"אשב"ל".



## יצירת בסיס ידע והתמקצעות בקרב האוכלוסייה הבדואית

- **מרכזי ריאן:** הוכשר צוות מקומי העוסק בכל תחומי הפעילות של המרכזים.
- **מקצוע חסם לבגרות:** התוכנית מופעלת ע"י מורים מצוות ביה"ס שהוכשרו ומקבלים הדרכה.
- **חינוך לקריירה:** מורים ויועצים חינוכיים מבתיה"ס שעברו הכשרה מעבירים סדנאות לתלמידים ולהוריהם.
- הכשרת כוח אדם מקומי ומיסוד הידע באמצעות חומרים כתובים ותהליכי עבודה מגדילה את סיכויי ההישרדות של התוכנית.



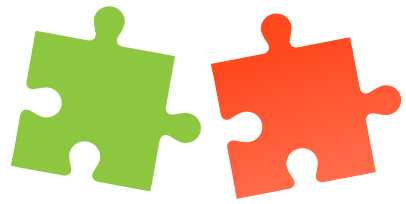


## סוגיית הבעלות על הקרקעות והיישובים הבלתי מוכרים

- מעכבת את פיתוח היישובים בתחומים כגון פיתוח אזורי תעשייה, בניית תשתיות תחבורה והקמת מבני ציבור.
- יוצרת מתח עם רשויות המדינה, כולל המשטרה.

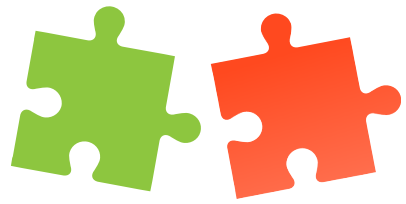
## מחסור בתשתיות ובמתקנים פיזיים

- **תחבורה ציבורית:** מחסור בתשתיות של כבישים מתאימים – עיכוב הפיתוח של התחבורה ציבורית, בעיקר במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר.
- **"עיר ללא אלימות":** מחסור במגרשים ציבוריים לפעילות עם הילדים ומחסור בתשתיות חשמל להפעלת "מוקד רואה".
- **החינוך הבלתי פורמלי:** מחסור במבנים לקיום הפעילות.



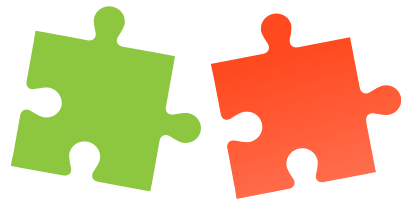
## מחסור בכוח אדם מקצועי

- ברשויות המקומיות, בגופים כמו מרכזי ריאן ובמפעלים באזורי התעשייה מתקשים בגיוס כוח אדם מתאים.
- המחסור בולט במיוחד בתחום החינוך, שבו יש קושי לגייס מורים מקצועיים במדעים ואומנויות. המורים במגזר הבודאי, בממוצע – משכילים פחות וכן בעלי ותק נמוך יותר בהוראה. לחיזוק כוח ההוראה משולבים במערכת החינוך מורים מן הצפון (37% בשנת תשע"ו).



## היעדר תיאום וקשר בין תוכניות ומשרדים שונים

- היעדר קישור בין מרכזי המצוינות מטעם משרד החינוך, המיועדים לכיתות ג'-ו', לבין תוכנית המצוינות מטעם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המיועדת לתלמידי כיתות ט'-י"ב.
- היעדר קישור בין כיתות להשלמת השכלה לבין קורסים להכשרה מקצועית.
- היעדר חילופי מידע וידע בין תוכנית לימודי ההנדסאים במסגרת משרד העבודה והרווחה (מה"ט), לבין תוכנית לימודי ההנדסאים י"ג-י"ד של משרד החינוך.

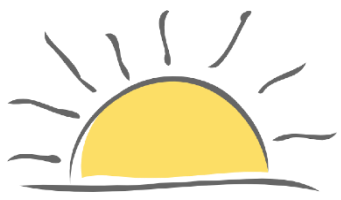


## תוכניות שבוצעו חלקית או הגיעו להישגים נמוכים

- מסלול המשך ללימודי הנדסאות וטכנאות (י"ג-י"ד)
- מניעת שוטטות בני נוער
- מסלול טו"ב - שיעור הבוגרים הזכאים לבגרות עומד על 30.5% ושיעור הזכאים לתעודת טכנאי עומד על 7.6%; השיעורים במגזר היהודי בדרום עומדים על 89.1% זכאות לבגרות, 3.9% זכאות לתעודת טכנאי ו-23.4% זכאות לתעודת הנדסאי.

## אתגרים נוספים

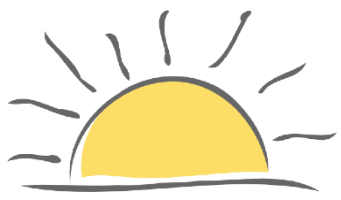
- אי-ידיעת עברית
- מערך הסעות לתלמידים.



# הרשויות המקומיות הבדואיות

## אתגרים

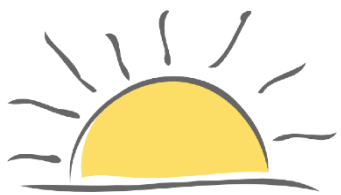
- **הכנסות עצמיות נמוכות:** עקב תעריף נמוך של ארנונה למגורים ושיעור גבייה נמוך (32% לעומת 73% בכלל הרשויות) – מיעוט הכנסות מארנונה מעסקים. מכאן נובע הקושי של הרשויות במימון חלקן בתוכניות ובפעילויות (matching) כגון "עיר ללא אלימות".
- **פעילות מול הממשלה:** קושי הנובע מחוסר היכרות עם אופן פעולת הממשלה – כך למשל בולט הקושי במיצוי סעיפי התקציב השונים לטובת הרשויות בהחלטת הממשלה.



# הרשויות המקומיות הבדואיות

## אתגרים

- **בעלי תפקידים ברשויות:** לצד בעלי משרה המוערכים כבעלי כישורים, ישנם ברשויות בעלי תפקידים אשר חסרים את הכישורים הדרושים. גם מנהלים בעלי ידע מקצועי במקרים רבים חסרים מיומנויות עשייה וניהול.
- **הפעילות מול הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב:**  
הרשויות הבדואיות זקוקות לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשני נושאים מרכזיים:
  - סיוע במימון פיתוח תשתיות
  - סיוע בהסדר הקרקעות.



# הרשויות המקומיות הבדואיות

## כיוונים לחיזוק הרשויות

### טיוב כישורי העובדים הקיימים

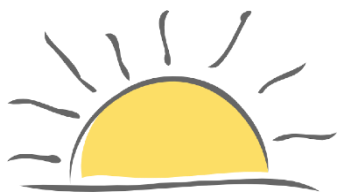
דגש על למידה באמצעות התנסות מעשית בהקשר קונקרטי.

### יותר פורמליזציה ודפוס עבודה סדורה ושיטתית

- גיוס עובדים עפ"י קריטריונים מקצועיים בלבד ושיתוף מנהל היחידה בתהליך.
- נוהלי עבודה מסודרים וברורים; תהליכים ממוסדים של בקרה ופיקוח.

### תפקידים חדשים ויחידות חדשות בתוך הרשות ותגבור כוח אדם מקצועי

- הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי; יצירת תפקיד של "צייד קולות קוראים".
- תגבור כוח אדם מקצועי: שימוש במיקור חוץ – פרויקטור; "צוערים לשלטון המקומי"; ליווי ופיתוח מקצועי ע"י מומחים העובדים בצמוד למנהלים ומסייעים להם בתכנון, ביצוע וניהול.



# הרשויות המקומיות הבדואיות

שיפור התפקוד של הרשויות המקומיות הבדואיות מול משרדי הממשלה

הימצאות תוכניות מגירה ("בנק" של תוכניות עבודה) לשימוש בעת הצורך

שיפור התפקוד של משרדי הממשלה מול הרשויות המקומיות הבדואיות

- לימוד צורכי הרשויות לפני כתיבת ההחלטות
- הכשרת הרשויות בתחום מיצוי משאבים, למשל, במסגרת הכשרת הצוערים לרשויות המקומיות.



# תובנות להמשך

## למידה ושינוי תוך כדי יישום התוכנית

עידוד הגורמים האחראים ישירות ליישום התוכנית ללמוד ולהפיק לקחים על בסיס קבוע מהצלחות ומכישלונות יאפשר שיפור ותיקון במהלך יישום התוכנית.

## הבטחת המשכיות התוכניות לאחר ההחלטה

- הישענות על כוחות מקומיים
- הבטחת תקציב

## פיתוח תוכניות

- יש להביא בחשבון את משך הזמן הנדרש לפיתוח התוכנית. לעיתים נדרשות כמה שנים כדי לקצור פירות.
- יש להגדיל את ההיקף של תוכניות מצליחות כך שתהיינה משמעותיות ביחס להיקף התופעה (נשירה למשל).

# תובנות להמשך

## שיתוף פעולה בין משרדים

- עידוד משרדים וגורמים שונים אשר עוסקים בנושאים דומים או קשורים לפעול יחדיו תוך החלפת מידע ופעילות משותפת.
- קישור והמשכיות בין תוכניות משיקות.

## שיתוף תושבים

- חשוב לשתף את האוכלוסייה הבדואית בתהליכי קבלת החלטות ובפעולות הקשורות לפיתוח שלה.
- מומלץ למצוא דרכים לרתום למאמץ את המנהיגות הפורמלית והבלתי פורמלית, הן את האליטה ההשכלתית והמקצועית והן את המנהיגות המסורתית.

תודה

