



צעירים חסרי מעש בקהילה הבדואית בנגב:

מבט ביקורתי

נייר עמדה לדיון בדו"ח מבקר המדינה, 28 מאי 2023

מבוא: דו"ח המבקר והצעירים הבדואים:

דו"ח מבקר המדינה על צעירים ערבים חסרי מעש, שפורסם לאחרונה, מצביע על ההשלכות מרחיקות הלכת שיש לתופעה זו לא רק על הציבור הערבי, אלא גם על החברה הישראלית כולה.

הדו"ח מציין את דחיפות הטיפול בצעירים חסרי המעש בקהילה הבדואית, שבה שיעורם גדול מאשר בקבוצות אחרות בחברה הערבית.

המבקר מצביע על כך שתוכנית הממשלה לטיפול בצעירים חסרי מעש לא התבססה על נתונים מדויקים ומעודכנים, ולא התייחסה לייחודה של הקהילה הבדואית. זאת, אף שהפוטנציאל לקידום הצעירים חסרי המעשה בקהילה זו גדול במיוחד.

חשוב לציין כבר בראשית הדברים:

- הדו"ח מחייב את הממשלה לקדם תוכנית מקפת לטיפול בחוסר המעש בקרב הצעירים הערבים, בכלל וצעירים בדואים בנגב בפרט. אין די במהלכים שנקבעו במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית (החלטה 550) ותוכנית החומש לקהילה הבדואית (החלטה 1279).
 - הדו"ח מדגיש את הצורך בתוכנית מעוגנת במחקר ובנתונים, ומותאמת לצרכים של קבוצות שונות, לרבות ברמה היישובית.
 - הדו"ח מצביע, במודגש, על הנשירה בחינוך הבדואי כתופעה שיש לטפל בה בקדימות גבוהה, ומבליט את היעדרה של מערכת לניטור תלמידים נושרים וצעירים בחוסר מעש.
 - הדו"ח מדגיש את הצורך לקדם מענים להיעדר התעסוקה בחברה הבדואית, ומצביע על חוסר האפקטיביות של לשכות התעסוקה ושל מרכזי ההכוון "ריאן" במתן מענה לצעירים חסרי מעש.
 - הדו"ח מבליט את היעדר המענים המתבקשים בקהילה הבדואית, ומחייב חשיבה רעננה על התחום.
- להלן יוצגו ממצאים נבחרים מרכזיים של דו"ח המבקר במספר תחומים, בצד הערות פורום דו-קיום לממצאים. הערות אלו ממוקדות בהיבטים הנוגעים לקהילה הערבית הבדואית בנגב.**

צעירים חסרי מעש בחברה הערבית

בחברה היהודית בישראל קיימים "מסלולים" הנחשבים "טבעיים", "מוסדרים" ומחייבים בהם צפוי הצעיר להשתלב בתום לימודי התיכון, בין אם הוא חילוני, דתי או חרדי. שיעור חסרי המעש בקרב צעירים יהודים בגילאי 18 עד 24 נמוך יחסית, ומגיע ל- 14% בקרב גברים צעירים ו- 17% בקרב צעירות.

בחברה הערבית לא קיים מסלול מוסדר מקביל, ושיעור חוסר המעש גבוה באופן ניכר - כ- 25% בקרב גברים צעירים וכ- 34% בקרב הצעירות מוגדרים חסרי מעש. כלומר, כשליש מהנשים ורבע מהגברים הם חסרי מעש - אינם לומדים, אינם עובדים ואינם בהכשרה מקצועית.

לחוסר המעש השלכות שליליות על הפרט, לרבות פגיעה בתחושת המסוגלות ובמיומנויות הבין-אישיות, דלדול הקשרים החברתיים, ודיכאון. בנוסף, נפגעת תחושת השייכות לחברה. הצעיר שאינו עובד ואינו לומד נעשה מעמסה כלכלית וחברתית על משפחתו כולה, ודוחק אותה לעוני.

חוסר מעש בגיל הצעיר מוביל לחוסר מעש בגילאים מאוחרים, לרבות אבטלה מתמשכת, כרונית.

לחוסר המעש של צעירים ערבים השפעות כלל-חברתיות, לרבות:

- העמקת העוני והתרחבות הפערים החברתיים.



- הגברת העומס על שירותי הרווחה, ופגיעה ביעילותם.
- ירידה בפריון המשק ובהשתתפות בתעסוקה, פגיעה בצמיחה ובהכנסות המדינה ממס.
- מעורבות בפשיעה ואלימות.

בנובמבר 2021 היו בחברה הערבית בישראל כ- 57,000 צעירים חסרי מעש, שהם כ- 29% מהצעירים הערבים בגילאי 18-24.

להערכת המבקר, הנזק הפוטנציאלי שגורם חוסר המעש בקרב צעירים ערבים מגיע ל- 5 מיליארד ₪ לחומש. אומדן זה מתייחס לאבדן חודשי התעסוקה, ואינו נוגע לסוגיות נוספות, כנזקי עבריינות.

מבט בינלאומי: יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא, ופעילות האיחוד האירופי

יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא (SDGS), שיישומם בישראל אושר בהחלטת ממשלה משנת 2019, מתייחסים לסוגיה של צעירים חסרי מעש ומדגישים את חובת המדינה לקידום חינוך איכותי ותעסוקה הוגנת לצעירים. היעדים קובעים כי על המדינה לפעול להפחתה משמעותית של שיעור הצעירים חסרי המעש (מטרה 8.6). על המדינה לפעול לקידום תעסוקה מלאה ועבודה הוגנת בדגש על אוכלוסיות של נשים, צעירים ואנשים עם מוגבלויות (מטרה 8.5).

יעדי האו"ם מצביעים על הצורך לפעול להגדלה משמעותית של מספר בני הנוער והצעירים בעלי כישורים ומיומנויות רלוונטיים לשוק התעסוקה (מטרה 4.4). היעדים מחייבים להבטיח גישה שווה לכל רמות החינוך ולהכשרות מקצועיות, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות פגיעות: נשים, אנשים עם מוגבלויות, נוער בסיכון ועמים ילידים (מטרה 4.5). יעדי האו"ם מגדירים את חובת המדינה לאיסוף, פילוח ופרסום נתונים במגוון קטגוריות (מטרה 17.18) וקובעים כי יש להגדיל משמעותית את זמינותם של נתונים איכותיים ומהימנים כך שקביעת המדיניות תהיה מבוססת ראיות.

בניסוח היעדים הושם דגש על העיקרון המארגן: **לא להשאיר אף אחד או אחת מאחור**. חשוב בפרט להבטיח מענה לאוכלוסיות פגיעות, שלרוב נותרות שקופות ואינן זוכות למענים מספקים. תשומת לב מיוחדת מוקדשת לתופעות של הצטלבותיות שיוצרת הדרה כפולה, ולמשל – נשים בדואיות, אנשים עם מוגבלויות, תושבי הכפרים הלא מוכרים.

במדינות רבות בעולם קיימת מדיניות למתן מענים לצעירים נעדרי מעש. כך, למשל, באיחוד האירופי הוטרוו מאד מחוסר המעש בקרב צעירים. לתוכנית מיוחדת לטיפול בתופעה הוקצו בשנים 2014-2020 כ- 45 מיליארד יורו. התוכנית תרמה להפחתת מספר הצעירים חסרי המעש ברחבי אירופה בכ- 1.7 מיליון.

היעדר מענה מותאם לתופעה בחברה הבדואית:

המבקר מצא כי **בקהילה הבדואית שיעור הצעירים חסרי המעש גבוה ביותר**: בראשית שנת 2020 היה שיעור חוסר המעש בקרב הגברים הבדואים הצעירים כ- 33% ובקרב הצעירות הבדואיות כ- 55%. זאת, לעומת רק כ- 20% בקרב הגברים הצעירים בחברה הערבית (ללא בדואים בדרום ודרוזים) ו- 27% בקרב הצעירות הערביות.

כלומר: היקף הבעיה בקרב הבדואים בנגב גדול באופן ניכר בקרב הצעירים, וכפול בקרב הצעירות, בהשוואה לחברה הערבית בצפון (למעט בדואים ודרוזים).

המבקר מצא, כי תופעת הצעירים חסרי המעש הבדואים מצויה **במגמת החמרה**. שיעור חסרי המעש הגיע בשנת 2020 לשיא במעצה המקומית ערערה (41%), ובלט ביישובים קטנים כגון אום בטין (35%) ובכפרים הבלתי מוכרים (36%).

ממצאי המבקר שבחן את אוכלוסיית הצעירים חסרי המעש באמצעות למידת מכונה מלמדים על קשר סטטיסטי בין משתנים כגון הכנסת הורים נמוכה, רמת זכאות נמוכה לתעודת בגרות, והיעדר למידה בהשכלה הגבוהה, לבין גילויי פשיעה.

המבקר מצא כי תוכנית משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי להתמודדות עם תופעת חוסר המעש לא התבססה על "ניתוח נתונים בעלי תוקף מדעי מספק... מהימן ומעודכן". בפרט, לא התקיימה התאמה של המענים לצרכים של קהילות בחברה הערבית, ובמיוחד, **לא היתה התייחסות מיוחדת לקהילה הבדואית**.



המבקר מצא כי בקרב הבדואים בדרום, שיעור חסרי המעש קשור קשר סטטיסטי חזק יחסית להיעדר השתלבות בארבעה מסלולים:

- הגעה למסלול בגרות.
- רכישת השכלה על-תיכונית.
- השתתפות בשירות צבאי/אזרחי.
- השתתפות בהכשרה מקצועית.

הכלים המדינתיים לשיפור במשתנים אלו בקרב הבדואים עשויים לדעת המבקר "להניב תפוקה חברתית רבה יותר" בהשוואה לקבוצות אחרות. ולמשל, השתלבות בהשכלה על-תיכונית מקטינה את סיכויי התלמידים הבדואים לחוסר מעש ב- 34%. זאת, לעומת רק 18% בחברה הערבית (ללא דרוזים ובדואים).

לסיכום הממצאים, המבקר מצא כי התוכנית הממשלתית:

- התעלמה מעומק המצוקה בקרב חסרי המעש הבדואים.
- לא בחנה את מאפייני חוסר המעש בקרב הבדואים לעומקם.
- התעלמה מכך, שדווקא בחברה הבדואית קיים סיכוי מוגבר להחלת שינוי.
- לא הפנתה עד כה לחברה הבדואית את המענים והמשאבים הדרושים.

תוכניות החומש והתוכנית למניעת פשיעה:

המבקר מציין כי תוכניות החומש לחברה הערבית (החלטה 550) ולקהילה הבדואית בנגב (החלטה 1297) כוללות מענים לתופעת הצעירים חסרי המעש. גם תוכנית ועדת המנכ"לים למניעת הפשיעה תוכנית החומש לבדואים כוללת מענים ישירים ועקיפים לתופעה.

עם זאת, המבקר מצא כי בסך הכל, מתקציבי שלוש התוכניות במקובץ, רק אחוז אחד (1%) מוקדש לנושא. בחלק מהמקרים, כגון ביחס להמלצת ועדת המנכ"לים להקדיש 200 מיליון ₪ לתחום, ההקצאה לא התבצעה.

הערותינו:

- הקצאת המשאבים לתחום במסגרת שלוש התוכניות מצומצמת, ולנוכח היקף התופעה ורוחב השלכותיה, דרושים תקציבים נוספים.
- ראוי להגביר את המעקב אחר מימוש תוכניות החומש על כל מרכיביהן.
- לנוכח המציאות הקשה בתחום הפשיעה בחברה הערבית, חיוני לקיים מעקב הדוק אחר יישום תוכנית המנכ"לים למאבק בפשיעה, ולתבוע הרחבה וחיזוק של המאבק בפשיעה.
- אנו קוראים לוועדה לביקורת המדינה ליטול חלק פעיל במעקב אחר יישום התוכניות, ולתבוע ממשרדי הממשלה לנצל את המשאבים באופן מלא, תוך התגברות על המכשולים הבירוקרטיים.
- בפרט חשוב שהוועדה לביקורת המדינה תעקוב אחר פעולת "הוועדה המתמדת" המנהלת את תוכנית החומש בחברה הבדואית, על מנת להבטיח שיתקבלו בה החלטות אמיצות, שיתרמו למיצוי מיטבי של המשאבים ולהסרת חסמים, כפי שיפורט להלן.

מערכת חינוך:

מניעת נשירה:

כ- 20% מהתלמידים הבדואים נושרים במהלך הלימודים, רובם בחטיבת הביניים, אינם חובשים את ספסלי כיתה י"ב. רבים מהתלמידים הנושרים הם בסיכון לנשירה.

מבקר המדינה ממליץ על הפעלת תוכנית לאיתור וניטור תלמידים שניתן לנבא, שיהיו חסרי מעש בעתיד, בדומה למודל RONI הבריטי. ניתוח סטטיסטי שערך המבקר מלמד כי ניתן לבצע ניטור כזה.



הממשלה החליטה בעבר על קיום ניטור של תלמידים בסיכון לנשירה, ובפרט לאיתור סממני נשירה סמויה. משרד החינוך טוען כי תוכניות כאלה מופעלות בשלושה בתי ספר.

הערותינו:

- בהתאם לממצאי מאירס- מכון ברוקדייל שפורסמו בשנת 2022, תופעת הנשירה בקרב הבדואים הנה תופעה מערכתית, המתאפיינת בכך שבתי הספר מתקשים להכיל את התלמידים ולתת מענים לצרכיהם. מומחי ברוקדייל מצאו, שראוי לטפל בבעיה באופן מערכתי, ואין די בתוכניות מיוחדות למניעת נשירה.
- כפי שעלה בדיוני ועדת החינוך לאחרונה, נתוני הנשירה הרשמיים מתבססים על מידע מוטעה, בלתי בדוק, הנמסר לקב"סים. לעיתים מזומנות יש למנהלי המוסדות בחינוך הבדואי ולגורמים אחרים אינטרס להסתיר את נתוני האמת, מטעמים תקציביים או תדמיתיים. על מחוז הדרום במשרד החינוך להקים מערך שיצליב נתונים ויוודא שהנתונים שבידי המערכת אמינים וקשורים למציאות. במחוז הדרום של משרד החינוך הוקם לאחרונה מערך מתכלל למעקב ובקרה על תהליכי הנשירה, וזהו מהלך מבורך. חשוב שהנהלת המשרד תגבה את המערך ותבטיח את פעולתו התקינה והמתמשכת לנוכח לחצים להשתקתו.
- חשוב ליישם גם מרכיבים נוספים עליהם ממליצים מומחי ברוקדייל, לרבות התאמה מיטבית של המענים, פיתוח רצף מענים, שילוב התערבויות ברמת המדיניות וברמת הקהילה, הגברת שיטות הפעולה בין השירותים, ושותפות הדוקה עם הקהילות המקומיות. חשוב לטפח את יכולת ההכלה של בית הספר, ולהבטיח שתימנע הדרה של תלמידים בסיכון, ופגיעה ברשת התמיכה החברתית.
- העיכוב בהפעלת מערכת לניטור גילויי נשירה ולאיתור תלמידים בסיכון- בלתי סביר ובלתי נסבל. מערכת כזו דרושה לחינוך הבדואי מאד, ויש להבטיח את הפעלתה בשנת הלימודים הקרובה.
- דרוש תגבור מערך הפתרונות להשבת נוער נושר לחינוך בקהילה- כיתות מב"ר, אתגר ותל"ם, וכן מסגרות מח"ט לחינוך טכנולוגי לנוער בסיכון.
- דרוש תגבור יחידות לקידום נוער בכל הרשויות.
- דרוש חיזוק מסגרות היום לנוער בסיכון, כגון המפת"נים והמית"רים.

מערכי הרווחה לנוער נושר ולנוער בסיכון:

לצערנו, הדו"ח אינו נוגע במערכי הרווחה המטפלים בנוער נושר ובנוער בסיכון. כיום, אגפי הרווחה ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב מתקשים להעניק מענה מקצועי הולם לבני נוער אלה. בד-בבד גם מערך בריאות הנפש בקהילה הבדואית מצומצם, ונתקל במחסור חמור בכוח אדם, ובפרט פסיכולוגים ופסיכיאטרים.

הערותינו:

אנו מבקשים להדגיש, בין השאר לנוכח המלצות קודמות של משרד מבקר המדינה וגורמים אחרים, כי הטיפול בנוער בסיכון ובצעירים חסרי מעש חייב לכלול תגבור של מערכי הרווחה לרבות:

- הוספת תקני עובדים סוציאליים, ובפרט בתחום הנוער בסיכון ונערות במצוקה.
- תגבור ההכשרה של עובדים סוציאליים בדואים, על מנת להבטיח איוש תקנים בעתיד.
- קביעת מגבלות על תחולת מנגנוני ההשתתפות (המצ'נג) בתקצוב עבודת עובדים סוציאליים.
- קביעת תקן מרבי של מספר הפונים בהם מטפל כל עו"ס ביישובי הבדואים.
- הגברת הפעילות לאיתור נוער נושר בסיכון, לרבות פעילות ניידות העוסקות באיתור וטיפול.
- הגברת התיאום בין משרד החינוך ומשרד הרווחה ובין האגפים המקבילים ברשויות המקומיות על מנת לאתר בני נוער נושר ונוער בסיכון במועד ולהעניק להם מוקדם ככל הניתן טיפול מיטבי.
- תגבור מערכי השירות הפסיכולוגי ביישובים הבדואים, ונקיטת צעדים להגדלת דוברי הערבית הזוכים להכשרה בתחום הפסיכולוגיה הקלינית.

תוכנית החומש לחינוך הבדואי:

שיעורם הגבוה של הנושרים בחינוך הבדואי ושיעורם העצום של הצעירים חסרי המעש, כמו גם שיעורי העבריינות – הם כולם מדד לאי-הצלחה של תוכניות החומש הקודמות בחינוך הבדואי.



הערותינו:

- תוכנית החומש כוללת אוסף פרויקטים מועילים בשדה החינוך, ואולם אין בה מענה לצורך המערכתי הכולל, במימוש יעדים כשיפור ההישגים, מניעת נשירה, שיפור האקלים החינוכי, ומניעת אלימות.
- **יש להקים ועדת חקירה מקצועית לבחינת המצב בחינוך הבדואי**, ובה אנשי מקצוע בכירים. הועדה תבחן את מכלול המידע המקצועי ותגבש מענים הולמים לצרכים, לרבות בכל הנוגע לנשירה ולהכוון תעסוקתי לבני הנוער.
- **יש לקבוע תוכנית מערכתית לשיפור בחינוך הבדואי**, הכוללת יעדים שאפתניים ומדידים לצמצום פערים בחומש הקרוב ולוח זמנים מחייב להשגתם. יש להבטיח את המשאבים הדרושים למימוש היעדים. התוכנית חייבת לכלול מענים מיוחדים לקידום החינוך בקרב תושבי הכפרים הבלתי מוכרים.
- בפרט, יש לגבש ולהפעיל **תוכנית מערכתית לחינוך המיוחד** הבדואי, שמצבו חמור במיוחד, כפי שמעידים דו"חות מקצועיים לרבות דו"ח מכון ברוקדיילⁱⁱⁱ.
- יש למנות סגן למנהל מחוז הדרום במשרד החינוך, שייטול על עצמו את הטיפול הממוקד בקידום החינוך הבדואי, ובד-בבד לקבוע גורם מטה מקצועי מנחה, שיעקוב אחר ההתקדמות.
- בשנים האחרונות נדחק החינוך הבדואי לשוליים בהקצאות לבינוי כיתות, בין השאר בשל היעדר תקצוב של כיתות שהוכר הצורך בבנייתן^{iv}. כמו כן התעצם מסלול הקצאה עוקף, המעניק העדפה ליישובים שחתמו הסכמי גג, שרובם יישובים יהודים, למעט אחד^v. יש להעניק ליישובים הבדואים עדיפות-על בבינוי מוסדות חינוך, ובפרט גני ילדים מעונות יום ובתי ספר.
- יש להעניק עדיפות לפיצול בתי ספר בדואים יסודיים, שחצו את רף ה-400 תלמידים, ולפיצול תיכונים בדואים שבהם יותר מ-600 תלמידים.
- יש להעניק עדיפות ברורה לפינוי מבנים יבילים ממוסדות החינוך הבדואי, ולהפסיק את הקצאת התקציב להצבת יבילים לחינוך הבדואי, שמהווה "סטנדרט אלטרנטיבי" מפלה בחינוך הבדואי.
- יש להקצות לבתי הספר הבדואים הקצאות מיוחדות לקידום התשתיות, שיפור חזותם ושדרוג איכות הסביבה החינוכית בהם. חשוב לקיים בקרה אחר תקינות התשתיות, לרבות באמצעות הקפדה על רישיונות הפעלה במוסדות.
- יש להנהיג תקצוב דיפרנציאלי אפקטיבי בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים^{vi}.
- יש לשנות את כללי ההקצאה לתקצוב בחינוך התיכוני, המעניקים העדפה לתלמידים מרקע מבוסס^{vii}. זהו מערך גרגרי ומפלה הפוגע בפרט בחינוך הערבי ובמיוחד בחינוך הבדואי. יש להקים מערך הקצאה פרוגרסיבי בחינוך התיכוני, שיעניק העדפה בהקצאת משאבי חינוך לבתי ספר וקהילות המתאפיינים ברמת הישגים נמוכה.
- בחינוך הבדואי מגוון מצומצם של מגמות ומסלולים, ומיעוט בתי ספר בעלי צביון ייחודי, כגון בתחום החינוך לאמנות. ראוי לגוון את מערכת החינוך ולהעניק לתלמידים, בפרט בתיכון, מגוון מסלולים אטרקטיביים שמתוכנן לתן לבחור.
- בחינוך הבדואי קשיים בכל הנוגע לאיכות ההוראה. חשוב לתגבר את מערכות ההדרכה והפיקוח, ובפרט את מרכזי הפיסג"ה. חשוב ליצור מערך כולל שמטרתו טיוב המערכת, בו ייטלו חלק גם אוניברסיטת בן-גוריון והמכללות באזור, לרבות מכללות להוראה. חיוני לתגבר את מערכות הפיקוח, לסייע בבחירה מדויקת של מנהלי המוסדות, ולהבטיח גיבוי להחלטות ניהוליות קשות בדבר מינויים מתאימים או פיטורין של מנהלים ומורים כושלים.

הכוון תעסוקתי:

המבקר מצא כי תפקיד הכוון התעסוקתי הוטל על השירות הפסיכולוגי הייעוצי, ואולם בשירות זה אין תוכנית סדורה לתחום. התחום אינו חלק מהגדרת התפקיד ומההכשרה של היועצות החינוכיות ושגרת יומן עמוסה, ועל כן אין מתפנות לכך.

משרד החינוך חבר לגורמים פרטיים בהפעלת תוכניות נקודתיות לחינוך לקריירה, וכן מתקיימות יוזמות לביקורים של תלמידי תיכון בירידי תעסוקה. משרד החינוך בצפון הנהיג במסגרת יוזמה מקומית בקרב כיתות מב"ר תוכנית הכוון תעסוקתי בשותפות עם זרוע העבודה ומרכזי ריאן. ואולם זרוע העבודה מסרה שהתוכנית אינה מבטיחה הכוון תעסוקתי "מקיף ועמוק" די הצורך.



משרד החינוך מממן את תוכנית רואד המקיימת הכוון ללימודים גבוהים ב- 62% מהתיכונים הערבים. ואולם לא קיים הכוון למי שאינו מבקש להגיע למוסדות אקדמיים אלא להכשרה מקצועית, כגון בכיתות י"ג-י"ד או הכשרת טכנאים והנדסאים במה"ט.

הערותינו:

- לנוכח שיעורי חוסר המעש בקרב צעירים בדואים, יש להטיל על בתי הספר התיכוניים הקדשת שעות חובה של למטרות הכוון תעסוקתי, בהיקף 2 שעות שנתיות.
- אין להסתפק ב"תמריץ שכר" למורים, שמתקשים לעמוד במשימות השגרה של ההוראה, שכן לנוכח עומס המשימות וסדר העדיפות הקיים הוא לא יביא להבטחת הכוון לימודי.
- היועצות בחברה הבדואית מתמודדות עם נערים החיים בעוני ומצוקה רב-מימדית, ונאנקות תחת עומס המשימות. לכן אין מקום להטיל עליהן משימות נוספות בתחום ההכוון המקצועי.
- בחינוך הבדואי יש עודף בכוח ההוראה. יש להפעיל מערך הכוון מקצועי מקיף לנוער בכיתות י' עד י"ב כבר החל בשנת הלימודים הבאה, באמצעות מורים המיועדים לכך או באמצעות זכ"י.
- לעת עתה, ועד למועד פיתוח תוכנית מתאימה להכוון תעסוקתי ומקצועי, יש להפעיל את תוכנית רואד בכל מוסדות התיכון הערבים בנגב.

למידת השפה העברית:

מבקר המדינה מצא כי 96% מהמורים הערבים המלמדים עברית לא עברו בחינת בקיאות בשפה. רמת השליטה בעברית בקרב התלמידים הערבים אינה מספקת, ותוכנית "עברית על הרצף" שנועדה לקדם את השליטה בשפה לא השיגה את יעדיה באופן עקבי.

משרד החינוך החליט על קידום תוכנית לשיפור האוריות השפתית בעברית בבתי הספר הערבים, ובפרט בעברית דבורה.

אין למשרד החינוך תמונת מצב מלאה ושיטתית על רמת השליטה בעברית בקרב התלמידים הערבים.

לא קיימות אמות מידה ("סטנדרטים") לשיפור הלמידה וההוראה של השפה העברית ולצמצום הפער בין הרצוי למצוי בתחום זה. החלטות 922 ו-550 הטילו על משרד החינוך לקבוע יעדים לשיפור שליטת התלמידים הערבים בשפה העברית, אך יעדים מדידים לא נקבעו עד כה.

עמידה בבחינות הבגרות בשפה העברית ברמת 5 יחידות לימוד אינה מנבאת הצלחה במבחן יע"ל הבוחן את השליטה בעברית לצורך כניסה לאוניברסיטה.

הערותינו:

- למידת עברית דבורה היא חיונית לכל אזרח בישראל, ואולם, ללימודים מתקדמים ולתעסוקה חיונית לא פחות גם שליטה ברמה גבוהה בשפה הכתובה. הממצאים שמציג המבקר והמידע מהשטח מלמדים כי שליטת התלמידים בשפה הדבורה מוגבלת, ובשפה הכתובה- דלה באופן הפוגע בסיכויים האקדמיים ובתעסוקה, וגורם לנשירה של סטודנטים ערבים מהמוסדות להשכלה גבוהה.
- מצב בו המורים לעברית אינם נבחרים ואינם נדרשים לעמוד בתנאי סף של איכות בתחום התוכן שאותו הם מלמדים – אינו סביר ויש לתקנו.
- במערכת החינוך הבדואית אין כיום מחסור בעובדי הוראה^{viii}. חשוב ובהחלט ניתן להכשיר מורים בדואים להוראת עברית ברמה גבוהה ולשלבם בחינוך הערבי.
- על משרד החינוך לממש את החלטת הממשלה ולקבוע יעדים מדידים לשליטת התלמידים הערבים בשפה העברית בכל דרג כיתה. חיוני לקיים ניטור שנתי של ההישגים, ולהבטיח התקדמות מתמדת.
- יש להבטיח כי הוראת העברית תתבצע במסגרת תוכנית איכותית, העושה שימוש בכלים פדגוגיים עדכניים לרבות כלים דיגיטליים מתקדמים, וכן הניתנה למדידה קפדנית ומשתפרת בהתמדה.
- ראוי להבטיח למורים המגיעים מחו"ל, לרבות מהרשות הפלסטינית, קורסים לשפה העברית על מנת לשפר את המיומנות בשפה הדבורה והכתובה.
- במסגרת החיים המשותפים של יהודים וערבים בנגב, חשוב לשלב את למידת העברית כשפה חיה בפעילות חינוכית משותפת של תלמידים בבתי הספר בחינוך העברי ובחינוך הערבי.



חינוך מקצועי:

מבקר המדינה קובע בעקבות ניתוח סטטיסטי, כי קבלת תעודת טכנאי בחינוך התיכוני המקצועי תורמת לצמצום שיעור חוסר המעש בקרב צעירים. המבקר ממליץ על הגדלת מספר הלומדים לתעודת טכנאי ולתעודות מקצועיות אחרות.

הערותינו:

- כיום יותר מ-50% מהתלמידים בחינוך הבדואי לומדים בחינוך המקצועי, בעיקר ברשתות טכנולוגיות כגון רשת אורט, רשת עמל ורשת סכנין. ראוי לבחון בזיהרות את ההמלצה להרחבת שיעור המכונים לתעודות מקצוע ברמה נמוכה, ולבדוק אפשרות להעדפה של הכוונה למסלולים הכוללים הכשרה ברמה אקדמית, כמסלולי מה"ט.
- חשוב לבחון, אם הלמידה ברשתות החינוך המקצועי מעניקה לתלמידים רמה גבוהה ומספקת של הישגים במקצועות העיוניים, ואם אין בחלק מהמוסדות הסללה למגמות המנבאות רמת שכל נמוכה ועבודה במקצועות טכניים שהביקוש להם נמוך, ואף כאלו שעלולים להיעלם מהעולם.
- כיום בחינוך הבדואי מגוון מצומצם מאד של מגמות לימוד במישור העיוני, ולמשל כמעט ואין מסגרות לביולוגיה ומגמות לחינוך לאמנות. חיוני לקדם תוכנית כוללת לשיפור ועדכון בחינוך הטכנולוגי בחברה הבדואית, ובד-בבד להרחיב את מגוון המסלולים האחרים העומדים לבחירה בידי תלמידי התיכון, ולהבטיח אווירה חינוכית מגוונת ויצירתית, והתאמה לצרכים הספציפיים של כל תלמיד.

תעסוקה:

תוכניות שנת מעבר:

המבקר רואה בחיוב את תוכניות שנת המעבר שיזמו המשרד לשוויון חברתי וזרוע העבודה (כיום במשרד העבודה). המבקר מצוין את העלות הגבוהה של התוכניות, וקובע שיש להעריך את הצלחתן, ולבחון בעתיד אפשרות למימוש מוגבל של חלק ממרכיביהן שעלותם נמוכה יותר.

הערותינו:

- חיוני להפעיל בדחיפות שירותים איכותיים לצעירים חסרי מעש בחברה הבדואית, על מנת לבלום מגמות שליליות לרבות התגברות הנשירה לנוכח המצב הכלכלי וזליגת צעירים לפשיעה.
- המלצת המבקר למקד את תוכנית שנת המעבר של המשרד לשוויון חברתי בקהילה הבדואית מוצדקת ואף רבת חשיבות, לנוכח חומרת התופעה והשלכותיה מרחיקות הלכת בקרב בני הקהילה.
- לנוכח תת הניצול של משאבים חינוכיים וחברתיים רבים המוקצים לחברה הבדואית, ניתן בנקל לאתר בתקציב המדינה משאבים לתוכניות אלו, העשויים להוות העדפה מתקנת לאוכלוסיות שהופלו.
- בניגוד לאמור בדו"ח המבקר, אין לראות בסך עלות של 25,000 ₪ או 30,000 ₪ לצעיר עלות גבוהה. זאת, בפרט לנוכח הערכת הנזק של תופעת חוסר המעש בקרב הצעירים הערבים, שהכין משרד המבקר. ראוי להעיר כי השקעה איכותית במסלול אטרקטיבי עשויה להצליח לגרום לצעירים שנטשו את ספסל הלימודים לשוב למסגרות לימודים או להשתתף בהכשרה מקצועית.

מרכזי ריאן:

מרכזי ההכוון התעסוקתי "ריאן" פועלים במימון זרוע העבודה, ומעניקים הכוונה, השמה וליווי תעסוקתי חינם לפונים, ואף מפנים להכשרה מקצועית. המרכזים מופעלים בידי שלושה זכיינים, ובכלל זאת חברת "בעצמי" המפעילה עשרה מרכזים בנגב, במשולש ובואדי עארה.

להפעלת המרכזים בשנים 2019-2024 הוקצו כ-310 מיליון ₪. הקצאת סכום נוסף בסך 70 מיליון הותנתה בידי משרד האוצר בהוכחת האפקטיביות של המרכזים.

צוות המבקר העמיק ובחן באמצעות ניתוח רגרסיה את השפעתם של מרכזי ריאן על צמצום חוסר המעש בקרב צעירים בגילאים 18-24. הבדיקה מתייחסת לחודשים שבין דצמבר 2019 לנובמבר 2021.



הניתוח הסטטיסטי מלמד כי להשתתפות הצעירים במרכזי ריאן לא היה אפקט מובהק על מצב חוסר המעש בתום תקופת הבדיקה. זאת, אף שהיה מצופה שהשתתפות במרכזים תניב השפעה חיובית מובהקת.

משמעות הממצא הנה חמורה: מרכזי ריאן אינם אפקטיביים, לפחות בנוגע לצעירים חסרי המעש. זאת, חרף ההשקעה הממשלתית הניכרת בהם לאורך שנים.

ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאי מחקר שערך מכון ברוקדייל, בו נבדקה השפעת מרכזי ריאן במחוזות חיפה והצפון בשנים 2014-2019. במחקר הצפוני נמצאה השפעה חיובית מובהקת של השתתפות במרכזים על השתלבות הגברים הפונים בתעסוקה. ואולם, ההשפעה בקרב הנשים, שהיו כ- 60% מהאוכלוסייה הנחקרת, היתה נמוכה ואף נטולת מובהקות^{ix}.

פורום דו-קיום פנה שוב ושוב בעבר לגורמים שונים בדרישה לבחון את פעולת מרכזי ריאן ולהציג עדות להצלחתם, אך לא נענה. בין השאר, הפורום פנה ב- 22/1/2020 לראש הממשלה נתניהו, שניהן גם כשר העבודה והרווחה, וכן לשר הכלכלה אלי כהן^x. ואולם, הפנייה כלל לא נענתה.

היעדר המענים לפניית הפורום ולטענותיו עלול ללמד על "ברית" סמויה ופסולה בין משרדי הממשלה או בינם לבין הזכיינים בכל הנוגע להמשך פעולת המרכזים בלא שתוכח תרומתם. היעדר חשיפה מלאה של הנתונים ביחס לפעולת המרכזים מדאיג.

נראה שהאוצר מתעקש בצדק לקבל מענים ביחס להצלחת התוכנית טרם הגדלת ההשקעה בה.

במרכזי ריאן בנגב השתתפו (נרשמו כפונים) בשנת 2021 3560 משתתפים, רובם הגדול (59%) היו נשים.

לפי מידע שמסרה מנהלת תוכנית "ריאן" בעמותת "בעצמי" למחקר של מכון NAS, כ- 60% מהפונים לריאן בנגב היו בגילאי 18-26^{xi}. כלומר, 60% מהמשתתפים בנגב היו בגילאים שביחס אליהם נמצא במחקר כי לא הושפעו מהשתתפות בפעילות ריאן, או קרוב לגיל זה.

לנוכח ריבוי הצעירים באוכלוסיית משתתפי ריאן, הנתון לפיו המרכזים לא הוכחו כאפקטיביים ביחס לחוסר המעש בקרב הצעירים מדאיג ומטריד.

בשנת 2021 השתתפו בסדנאות תעסוקה וקורסי עברית של ריאן בנגב 2071 נשים ועוד 906 גברים. ואולם, בהכשרות מקצועיות אליהן הפנה המרכז השתתפו רק 169 גברים וכן 161 נשים.

נראה, שמרכזי ריאן בנגב מרבים להציע ולשווק סדנאות פשוטות וקורסים בסיסיים. ואולם הם מציעים אך מעט הכשרות העשויות לשדרג באופן ניכר את מיומנותיו המקצועיות של הפונה ולהעלות את האטרקטיביות שלו למעסיקים ואת רמת השכר בו יזכה.

הרכב השירותים שמעניק ריאן בנגב עלול לשקף מצב שבו תרומתו מוגבלת ביותר.

במקביל, נתוני "קולקטיב אימפקט" ומכון NAS מלמדים כי פונים בדואים מופנים רק בשיעור זעום להכשרות מקצועיות שמתקצבת המדינה. כך, למשל, מתוך המשתתפים בהכשרות מתוקצבות בנפת באר שבע בשנת 2021, היו הבדואים רק 6%.

בקרב הבדואים בנפה, רק 2% זכו להכשרה מתוקצבת, והשאר הסתפקו בהכשרה שאינה מתוקצבת, שעבורה שלמו מכיסם. לעומת זאת, בקרב היהודים בנפה, 17% זכו להכשרה מתוקצבת.

הנתונים עשויים להעלות את החשש, שמרכזי ריאן מציעים לפונים רבים "דלת מסתובבת", המאפשרת החלפת משרות אלו באלו, כאשר רובן ככולן בדרג תעסוקה המתאפיין במיומנויות מעטות. לעומת זאת, הם ממעטים להציע שדרוג תעסוקתי.

בתגובה לממצאי המבקר טענו בזרוע העבודה כי בקרוב יורחבו מרכיבי המענה לפונים למרכזי ריאן, ומוצע לבחון את הישגי המרכזים רק לאחר שהמרכיבים אלו יתווספו, ורק לאחר תקופת זמן.

הערותינו:



- על מנת להביא לשינוי מהותי בשיעורם של הצעירים חסרי המעש בקהילה הבדואית, יש להציע לצעירים הכשרות איכותיות, המקנות לצעיר הכנסה נאה ותעסוקה יוקרתית. אם יוצעו הכשרות כאלו, רבים מהצעירים הבדואים מעוניינים בכך עד מאד.
- אין סיבה לתקצב את פעולתם של המרכזים, כל עוד אינם מציעים אפיקי הכשרה איכותיים לצעירים, הזקוקים להם, ואינם תורמים להשתלבותם בתעסוקה מתמשכת ולהתקדמות במעמדם התעסוקתי.
- יש לתבוע ממשרדי הממשלה להקדיש משאבים נוספים להכשרה מקצועית איכותית, ולהקצאת ההכשרות ביעילות לחברה הבדואית.
- **אנו קוראים לוועדה לביקורת המדינה לזמן את נציגי משרד העבודה ואת הזכיינים, ולדרוש מהם תשובות ברורות, מפורטות ומגובות בנתונים עדכניים, הן ביחס לממצאי המבקר והן בנוגע לשדרוג שמוצע להכניס בפעולת המרכזים.**
- **אנו קוראים לוועדה לביקורת המדינה לבקש ממשרד המבקר לערוך בדיקה משווה בין ההכשרות המוצעות לצעירים בחברה הערבית לאלו המוצעות לקבוצות אחרות, ולמשל לחברה החרדית. הבדיקה המוצעת תתייחס הן לאיכות ההכשרות והן לעלותן ולהקצאה הממשלתית בהן. מתוך מידע הזורם אלינו ניתן להעריך, כי החברה הערבית מופלה בתחום זה ביחס לקבוצות אחרות.**

לשכות תעסוקה:

לשכות התעסוקה מנטרות את התייצבותם של דורשי העבודה, מבצעות אבחון תעסוקתי, מעניקות יעוץ פרטני, ומפנות להכשרות ולסדנאות. בנוסף, הן מבצעות השמה במקומות עבודה ומסייעות בתיווך מול מעסיקים.

רק מעטים מהצעירים חסרי המעש פונים ללשכות התעסוקה, ובפרט כך בקרב הצעירים בגילאי 18-20 שאינם זכאים לדמי אבטלה.

שיעור ההשמות בקרב הצעירים הערבים חסרי המעש במסגרת לשכות התעסוקה הוא שולי, ומגיע עד 7%. שיעור זה בולט לנוכח מספר הפניות הנמוך בקרב צעירים אלו.

המבקר ממליץ כי שירות התעסוקה יפנה באורח יזום לצעירים יעניק סיוע בשיפור היכולות התעסוקתיות ובמציאת עבודה.

הערותינו:

- המלצת המבקר בדבר פנייה יזומה של שירות התעסוקה לצעירים חסרי המעש לשם מתן סיוע-מוצדקת, ואולם היא עלולה להיכשל, בשל היעדר לשכות תעסוקה ביישובי הבדואים.
- פרישת לשכות התעסוקה בנגב אינה סבירה ואינה מתקבלת על הדעת. היא משקפת את מפת ההתיישבות לפני שנים רבות. כיום, בקהילות הבדואיות המונות כ- 300 אלף נפש מצויה רק לשכת תעסוקה אחת, בעיר רהט. ביישובים יהודים קטנים כירוחם, ובה כ- 11,000 תושבים, ומצפה רמון ובה כ- 6000 תושבים קיימת לשכה. לעומת זאת, בעיירות בדואיות גדולות כערערה בנגב (26,000) חורה (25,000) כסיפה (24,000) ותל שבע (23,000) אין לשכות תעסוקה.
- פורום דו-קיום בנגב, עמותת סידרה וארבע רשויות מקומיות בדואיות עתרו לבג"צ בתביעה להקמת שש לשכות תעסוקה חדשות ביישובי הבדואים, והעתירה מתנהלת^{xii}.
- **בעקבות העתירה, שירות התעסוקה עיצב קריטריונים מקצועיים שוויוניים להקמת לשכות, והמליץ על הקמת 5 לשכות תעסוקה חדשות ביישובי הבדואים בנגב. ואולם, שר הכלכלה מר ברקת מסרב להורות על הקמתן, בטענה שמתקיים תהליך אסטרטגי לעיצוב מחדש של הלשכות כמוקד שירות דיגיטלי.**
- **כל עוד פרישת הלשכות תהא כה בלתי סבירה, ושירותיהן כה בלתי נגישים, נראה כי הצעירים הבדואים ימשיכו להימנע מפנייה לסיוע.**
- **אנו מבקשים מהוועדה לביקורת המדינה להתערב בסוגיה על מנת להבטיח לצעירים מחוסרי המעש מענה זמין ונגיש ביישוביהם.**



תכנון תעסוקה בחברה הבדואית:

המבקר עומד על שורה ארוכה של קשיים בתחום התעסוקה בחברה הבדואית, לרבות:

- שיעורי תעסוקה נמוכים הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים, ובפרט בקרב רבים שהנם נטולי תעודת בגרות או חסרי השכלה אקדמית.
- מכשולים וחסמים גבוהים בהשתלבות בהשכלה הגבוהה, לרבות בהקשר לאיכות תעודת הבגרות וללימודי העברית.
- ריכוז המועסקים בענפים מסויימים שאינם מבטיחים הכנסה גבוהה או אופק קידום, ולמשל התרכזות רבות מהנשים בתחומי החינוך והטיפול או הסיעוד.
- רבים מהבדואים מועסקים בשכר נמוך, וחלק גדול מהנשים - מתחת לשכר מינימום.
- קשיים בפעולה האפקטיבית של לשכות התעסוקה ושל מרכזי ריאן.
- דו"ח המבקר מצטרף לשורה של מחקרים ומסמכים שפורסמו לאחרונה, החושפים את הצורך בהסתכלות אסטרטגית עדכנית על שדה התעסוקה בחברה הבדואית, ועל מאמצי הפיתוח הכלכלי, לרבות להשקעות המדינה בפיתוח אזורי תעסוקה ומקומות עבודה.

הערותינו:

- **קיים צורך בחשיבה אסטרטגית רעננה ביחס לפיתוח תעסוקה ופיתוח כלכלי בחברה הבדואית. מצב שבו רק 54% מהגברים ורק 25% מהנשים מועסקים - אינו נסבל.**
- נחוצה חשיבה ביקורתית המתייחסת לחסמים, ובין השאר לעיכוב המתמשך בהקמה והפעלה של אזורי תעסוקה, וליעילות המוגבלת של חלק מאזורי התעשייה הקיימים ביישובי הבדואים.
- דרושה, כאמור, בחינה מחדש של הפעלת לשכות התעסוקה, לרבות פרישתן, ושל פעולת מרכזי ריאן ומערכי ההכשרה המקצועית, לרבות המקצועות הנלמדים והיקף ההשקעה בתחום.
- לנוכח נדירותם של מעונות יום בקהילה הבדואית והממצא לפיו כ- 5000 ילדים אינם נהנים משירותי גן ילדים, ראוי לבחון מחדש את הנגשת השירותים שתאפשר לנשים לצאת לעבודה.
- הסתכלות רעננה על תוכנית החומש נדרשת גם לנוכח המצב במשק, והשלכותיו ביחס לנגב.
- במדיניות הממשלה הנוכחית שורר פיצול, בין השאר בשל הגדלת מספר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לרבות הקמת משרד העבודה החדש. ניהול תוכנית החומש לבדואים עבר בפעם החמישית ממשרד ממשלתי אחד לאחר. בתוך כך, קיים חשש לעיכוב מתמשך בקבלת ההחלטות ובמימושן.
- שר הכלכלה ברקת אימץ לאחרונה את מודל פורטר, וקרא למקד את השקעות המדינה ומאמציה ב"מחוללי צמיחה". יש מקום לחשש, כי מודל זה יוביל להסתת השקעות לקבוצות אוכלוסייה מבוססות ולנטישת הפיתוח הכלכלי בקהילה הבדואית.
- **אנו קוראים לועדה לביקורת המדינה לדרוש ממשרד הממשלה, ובפרט המשרד לשוויון חברתי, המוביל את תוכנית החומש, להציג בפניה תוכנית כוללת לתעסוקה ופיתוח כלכלי בקהילה הבדואית בנגב, שתכלול התייחסות מעודכנת למימוש תוכניות החומש ולהיבטים נוספים, לרבות העלאת שיעורי התעסוקה ואיכותה, העלאת רמת ההשתכרות, הגנה על זכויות העובדים ומניעת אפליה, והתייחסות לשורה ארוכה של קשיים וחסמים שנחשפו בין השאר בדו"ח המבקר ובדו"חות עדכניים אחרים.**

ⁱ רות ברוך-קוברסקי ואח'. נשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2022.

ⁱⁱ ר' דיון ועדת החינוך של הכנסת ביום 9/5/2023 בנושא "הנשירה במגזר הבדואי והטיפול בנושאים".

ⁱⁱⁱ ד"ר חגית סופר-פורמן ואח'. ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2021.

^{iv} אסף ווינגר. בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, פברואר 2022.

^v החלטת ממשלה 1393. "תקצוב מוסדות חינוך במסגרת הסכמי גג עם רשויות מקומיות". 26/2/2014.



-
- ^{vi} מבקר המדינה, תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים בחינוך. עמ' 1283-1391 בתוך הדו"ח השנתי, מאי 2023.
- ^{vii} חנה איילון ואח'. אי-שוויון בחינוך, ממחקר למדיניות. מרכז טאוב, 2019. בפרט פרק 5, "חלוקת משאבים במערכת החינוך, עמ' 92-117.
- ^{viii} אתי וייסבלאי. מחסור במורים-סקירה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. ינואר 2023.
- ^{ix} צביקה דויטש ואח'. השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסיה הערבית על מצב התעסוקה. מאיירס-ג'וניט-ברוקדייל, מרץ 2021.
- ^x מכתב חיה נח בכותרת "כשלים בהפעלת מרכזי הכוון תעסוקה ביישובים הבדואים בשנת 2019". 22/1/2020.
- ^{xi} נסרין חדאד חאג' יחיא ואח'. תעסוקה בחברה הערבית הבדואית בנגב. מרכז NAS, עמותת קו-אימפקט וקרן רוטשילד. מאי 2022.
- ^{xii} בג"צ 1929/22 מועצה מקומית תל שבע ואח' נגד שרת הכלכלה והתעשייה.