



המחסור במעונות בחברה הבדואית בנגב

והשלכותיו על חינוך ותעסוקה

נייר עמדה, 28 מאי 2023

הרפורמה בגיל הרך לא הגיעה לבדואים בנגב:

הרפורמות בגיל הרך אינן מגיעות לחברה הבדואית בנגב, או שהן מבוצעות באיטיות חריגה: כבר בשנת 2000 הוכרז החינוך הבדואי בגיל הרך בצו כחוסה תחת "חינוך חובה", ואולם עד היום כ- 5045 ילדים בדואים בגיל הגן אינם מבקרים בגנים, ולרבים מהם אין גם בקרבת מגוריהם.¹ בעידן שבו ניתנות הנחיות מפורטות לתכנון אדריכלי של גן מטופח, רבים מהגנים הבדואים מצויים בקרואנים או במבנים שכורים, ומתאפיינים בסביבות מוזנחות ומכוערות, סמל מעליב של עוני הפקרה ואף נטישה.

ואולם, אין חמורה כנטישת הפעוטות. בקהילה הבדואית נולדים כל שנה רבבת פעוטות, אבל יש בה רק 19 מעונות יום. המשפחתונים המעטים אף הם אינם נותנים מענה לצרכים. הערות חוזרות בדו"חות מבקר המדינה ובפרסומים של "סיכוי" ו"פורום דו-קיום" לא הובילו לתמורה. הממשלה החליטה על העדפה מתקנת לחינוך הערבי בבינוי מעונות ב- 2014, אך מאז נבנו מעונות ספורים, ולא ניתן מענה לצורך הגובר בשירות מוזל שיאפשר לנשים הבדואיות תעסוקה.

מעונות היום חיוניים לחינוך הפעוטות, ומקבלים משנה חשיבות לנוכח ההחלטה המקצועית "להפוך את הפירמידה החינוכית" המיועדת לשפר ולהרחיב את שירותי החינוך בגיל הרך.

המחסור במעונות הוא אחד הגורמים המובהקים לכך, שרק רבע מהנשים הבדואיות מועסקות, ורבות מהן מתקשות למצוא עבודה מתאימה. הוא תורם תרומה ישירה לעוני עמוק ולכישלון מערכת החינוך וההשכלה. חסם נוסף לתעסוקה הוא התשלום עבור הביקור במעונות, שהמשפחה הבדואית הממוצעת מתקשה מאד לעמוד בו.

המחסור במעונות היום בחברה הבדואית:

מעונות היום בחברה הערבית בנגב מעטים מאד ביחס לגודל אוכלוסיית הילדים בגיל הרך בקהילה זו. ממצאי תחקיר פורום דו-קיום המעודכנים לדצמבר 2021 מלמדים כי בקהילה שבה חיו 49,400 ילדים בגילאי לידה עד 4, פעלו רק 16 מעונות יום מפוקחים.²



כיום בקהילה הבדואית בנגב כ- 300,000 נפש, ומספר הלידות השנתי עולה על 10,000 נפש. ואולם, לפי מערכת "איתור מסגרת מוכרת" של זרוע העבודה, השנה (תשפ"ד) פעילים ביישובים הבדואים רק 19 מעונות יום, כמפורט להלן.

לשם השוואה, לפי מערכת שקיפות בחינוך, בקהילה הבדואית פעלו בשנת 2021 לא פחות מ- 756 גני ילדים לגילאי 3-5, וגם מספר זה משקף תת-כיסוי ואפליה של האוכלוסיהⁱⁱⁱ. כאמור, לפי נתוני משרד החינוך נעדרים בחינוך הבדואי כ- 5000 ילדים בגילאי 3-5, שאינם מבקרים בגן, הרבה מעבר לשיעור ההימנעות מביקור בישראל כולה. אם 80% מהילדים הללו היו מבקרים בגנים, היו נדרשים לפחות כ- 114 גנים נוספים.

עוד לשם השוואה, ביישובים העבריים בנגב היה שיעור המעונות לנפש גבוה הרבה יותר:

- בקריית גת שבה 65,000 תושבים, פועלים 29 מעונות יום רגילים.
- בקריית מלאכי שבה 26,000 תושבים, פועלים 10 מעונות יום רגילים.
- באופקים שבה 36,000 תושבים, פועלים 14 מעונות יום רגילים.
- בנתיבות שבה 47,000 תושבים, פועלים 18 מעונות יום רגילים.

פרישת מעונות היום בקהילה הבדואית:

לפי נתוני פורום דו קיום ומערכת איתור מסגרת מוכרת של זרוע העבודה, פרישת הגנים ביישובים הבדואים היא כדלקמן:

<u>יישוב</u>	<u>מעונות פעילים</u>	<u>מעונות בתכנון/בנייה^{iv}</u>	<u>הערות</u>
מ"א אלקסום (7 יישובים)	0	3 ^v	
אבו קרינאת- מ"א נווה מדבר	2	0	
אבו תלול- מ"א נווה מדבר	0	0	מעון שנבנה לא הופעל
ביר הדאג'	1	0	
חורה	2	3 ^{vi}	
כסיפה	1	0	
לקיה	0	0	מבנה תוקצב אך לא הוקם
ערערה בנגב	1	2	הוקצו 4 תב"רים לבניה ^{vii}
רהט	7	0	
שגב שלום	1	1	2 מבני מעון נוספים פועלים כגנים
תל שבע	4	0	
סה"כ	19	9	



יודגש כי בקרב הבדואים:

- **באף אחד מיישובי הבדואים, לרבות רהט על כ- 80 אלף תושביה, אין יותר משבעה מעונות!**
- **מתוך 18 יישובים מוכרים, רק ב- 9 פועל מעון יום.**
- ביישוב לקיה ובו כ- 15,000 תושבים אין מעון יום כלל.
- במועצה האזורית אלקסום הכוללת 7 יישובים ובהם 18,000 תושבים אין מעון יום כלל.
- במועצה האזורית נווה מדבר ובה 14,000 תושבים פועלים רק 3 מעונות יום.
- בקרב כ- 100,000 תושבים בכפרים הבלתי מוכרים אין מעונות יום כלל.

בקהילה הבדואית גם כ- 300 משפחתונים לילדים בגילאי לידה עד שלוש, שכן הלימוד בהם מוסדר בידי משרד הרווחה והם נתונים לפיקוח המשרד ורכזת המשפחתונים ברשות המקומית. במעונות אלו כ- 1500 פעוטות^{viii}. איכות השירות במשפחתונים נמוכה, והפיקוח מצומצם.

מחקר שערכו מומחי מכון טאוב מצא כי ההשקעה הציבורית במעונות ומשפחתונים בקרב ערביי הנגב היא מזערית, מפלה, ורחוקה ממענה על הצורך. זאת אף שמדובר בקהילה, שבה לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2018, כ- 80% מהילדים חיים בעוני^{ix}.

בינוי מעונות: העדפה מתקנת לכאורה בלבד

ההבטחה למדיניות של העדפה מתקנת בבינוי מעונות ליישובים הערבים בשיעור 25% מהתקציב שעוגנה בהחלטת ממשלה 922 לא תורגמה למעשה, בשל מגוון חסמים, ובשל העדר נחישות של משרד הרווחה בהתמודדות עמם^x.

בין החסמים המרכזיים: התניית התקצוב בהקצאת משאבים נוספת מאת הרשויות המקומיות, כאשר הרשויות הבדואיות העניות מתקשות להשתתף בעלות הבנייה. חסם נוסף הוא מחסור חמור בתקני הנדסה ברשויות המקומיות, ומחסור במהנדסים שיאיישו את המשרות לנוכח תנאי השכר ובפרט לנוכח עומס העבודה ותנאיה. בשל חסמים אלו, לא אחת התקציב המוקצה לרשות מקומית בדואית לבינוי מעון "נמשך" מידיה לקראת סוף שנת התקציב ומועבר לרשויות מבוססות. כך, במקום לממש את הכוונה לקיים צדק חלוקתי, מייצרים מנגנוני המדינה אפליה נוספת. חסמים נוספים הם, בין השאר, המחסור בקרקעות ציבוריות שאינן בתביעה ביישובי הבדואים^{xi}.

מצב זה נמשך, חרף ריבוי ההמלצות לתיקון המצב, לרבות המלצות מפורטות של מבקר המדינה ומאבקים שניהלה יו"ר הועדה למעמד האשה בעבר, ח"כ עאידה תומא-סלימאן^{xii}. משרדי הממשלה התעלמו מהמלצות של עמותת סיכוי ו"פורום דו קיום בנגב" שהציעו לחולל שינוי בכלי המדיניות.



המחדל גורם הן לפגיעה בחינוך הילדים והן לצמצום תעסוקת ההורים, ובפרט תעסוקת האמהות. במקביל הוא מחולל נזק כלכלי למשק המדינה וגורם לעיכוב בפיתוח הנגב. למרות זאת, אף שהובטחה תוספת תקציב של 2.2 מיליארד ₪ לבינוי מעונות, ככל הידוע, עד כה בתוכנית הרפורמה לא ניתן לפעול קריטי זה מענה^{xiii}.

בסקר טלפוני שערכו מומחי מכון ברוקדייל נשאלו נשים על החסמים שבפניהם הן ניצבות בדרכן להשתלבות בעבודה. 74% מהנשים השיבו: "יש לי ילדים ואני זו שצריכה לטפל בהם". 67% ציינו: "אני יכולה לעבוד רק בשעות הבוקר". 47% מהנשים ציינו: "אין בשכונה שלי מעון בשביל הילדים הקטנים שלי". 28% מהנסקרות טענו כי "המעון בשכונה שלי יקר מדי". תשובות אלו מצביעות על מרכזיות האיתור של מעון יום קרוב למגורים, זול והולם, כאמצעי חיוני לנשים בדואיות המבקשות להשתלב בשוק העבודה^{xiv}.

שכר הלימוד במעונות

בחלק מהיישובים הבדואים, נבנו מעונות אך לא אוכלסו, בין השאר בגלל הסתייגות ההורים מהעלות הגבוהה של דמי המעון המסובסדים. כך, למשל, בשגב שלום נבנו 3 מעונות שפועלים כגנים או נמצאו בעבר בשימוש ציבורי אחר.

המועצה לכלכלה במשרד ראש הממשלה ערכה בכסיפה, בחורה וערערה, בשותפות עם משרד הפנים, ניסוי ("פיילוט") בהוזלת המעונות. שיעור ההוזלה היה בסך כ- 500 ₪ הנחה לילד בחודש. הניסוי הסתיים בהצלחה, והביא לאכלוס מלא ומהיר של המעונות. ואולם למרבה הצער, עד כה למיטב ידיעתנו לא היה לניסוי המשך^{xv}.

הממשלה החליטה על הגדלת הסבסוד למעונות מסך ממוצע של 1200 ₪ לילד לחודש לסך 1700 ₪. כמו כן הוחלט על מתן הטבות להורים באמצעות מערכת המס. התנאים המדויקים של הזכאות לסבסוד ולהטבות טרם פורסמו, וטרם הוחלט גם לסבסד את המשפחתונים. יתכן כי צעדים אלו יתנו מענה לרבים בקהילה, ויקלו על ההצטרפות למעונות.

מצוקה כלכלית

לפי דו"ח הביטוח הלאומי לשנת 2018, שוררים בקרב הקהילה הבדואית בנגב שיעורי עוני גבוהים מאד, וקהילה זו הנה מהעניות בארץ^{xvi}:



<u>אוכלוסייה</u>	<u>משפחות</u>	<u>נפשות</u>	<u>ילדים</u>
סה"כ ישראל	18.0	21.2	30.0
סה"כ ערבים ישראל	45.3	47.4	57.8
דרום:			
יהודים דרום	17.3	16.7	22.2
ערבים דרום	66.6	72.9	79.6

טבלה א': שיעורי עוני באוכלוסיות שונות, כולל קהילות ערביות מוכרות בדרום.

צמצום המצוקה הכלכלית החריפה בקהילה הבדואית מחייב טיפול אינטנסיבי במעגל המידי של תחום התעסוקה (כגון הכוונה והכשרה מקצועית, מסלולי תמרוץ העסקה, הקמת לשכות תעסוקה). בנוסף, חשוב לפעול במעגל הפיתוח הכלכלי (הקמת אזורי תעסוקה) ואף במעגל הרחב של תשתיות תומכות תעסוקה (השלמת השכלה לנשים, תחבורה ציבורית, ומסגרות לגיל הרך).

שוק התעסוקה

- מחוז הדרום מתאפיין בשיעורי אבטלה גבוהים. בקרב הבדואים שיעורי אבטלה גבוהים במיוחד
- בשנת 2021 היה שיעור התעסוקה של נשים בדואיות בנגב 25%, וזאת לעומת 41% בקרב נשים ערביות בשאר חלקי הארץ.
- בשנת 2021 היה שיעור התעסוקה של גברים בדואים בנגב 54%, לעומת 66% בקרב ערבים בשאר חלקי הארץ.

אחת הסיבות המרכזיות לשיעורי התעסוקה הנמוכים הוא הישגים דלים במערכת החינוך. שיעור תלמידי י"ב הזכאים לבגרות בקהילה הבדואית היה בשנת הלימודים תשפ"א 2020/2021 כ- 60.4% בלבד. זאת לעומת כ- 77.8% בחינוך העברי וכ- 74.5% בחינוך הערבי בישראל^{xvii}.

סיבה חשובה להישג החינוכי המוגבל טמונה בשיעורי הנשירה. שיעור התלמידים (הבנים) הבדואים הלומדים בכיתה י"ב עמד בשנה הנ"ל על 79%, ושיעור התלמידות המקביל על 82.5%. זאת, לעומת 94% ו- 97% בקרב הקבוצה המקבילה בציבור היהודי בדרום^{xviii}. נתוני הנשירה בחברה הבדואית הם גם היום חריגים ביחס לכלל האוכלוסיות^{xix}.

רק מעטים מהצעירים הבדואים זכאים לבוא בשערי האוניברסיטה. שיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף האוניברסיטאיים עמד בשנת 2019/2020 על 16% בלבד בקרב התלמידים



הבדואים (בנים) ועל 39% בקרב התלמידות^{xx}. בניתוח עדכני של בוגרי שנתון 2003, נמצא כי רק ל- 45% מהם תעודת בגרות ורק ל- 30% מהם תעודת בגרות המאפשרת קבלה לאוניברסיטה^{xxi}.

רבים בקרב הצעירים הבדואים מוגדרים "חסרי מעש", כלומר שאינם לומדים ואינם עובדים או עסוקים בהכשרה מקצועית. לפי נאס וקולקטיב אימפקט, בקרב בני 19-24 בחברה הבדואית בנגב, 54% מהגברים ו- 45% מהנשים הנם "חסרי מעש". שיעורם גבוה בהרבה מהשיעור בקרב הצעירים הערבים בשאר הארץ. לפי ניתוח אחר, המתמקד בגילאים 18-24, 58% מהצעירות חסרות מעש, וכך גם 49% מהצעירים^{xxii}.

מעוטי ההשכלה בקרב הבוגרים הבדואים הם רבים: למשל, ברהט בשנת 2019 38.7% מהתושבים לא קיבלו תעודה שמעבר לסיום חטיבת ביניים. רק 27.5% קבלו תעודת סיום תיכון, ורק 15.7% זכו לתעודת בגרות. רק 5.4% מתושבי העיר החזיקו תעודה אקדמית^{xxiii}.

נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2019 מלמדים כי משך העבודה בשנה של שכירים ערבים בנגב קצר באופן ניכר מממוצע חודשי העבודה הארצי (10.7) וכן ממשך העבודה האופייני ביישובים יהודים. בפרט, הנשים הערביות עובדות בממוצע פחות מתשעה חודשים לשנה^{xxiv}.

הנשים הבדואיות נוטות לעבודה חלקית, לעיתים מכוח רצון ולעיתים מזומנות בשל היעדר חלופות תעסוקה. מרכז טאוב מצא במסגרת עיבוד ממצאי סקר שנערך בשנים 2016-2017, כי בקבוצת הגילאים שבה קיים שיא העבודה בקרבן (גילאי 35-44) הנשים הערביות בנגב עבדו בממוצע רק 11.7 שעות בשבוע. נשים יהודיות בנות אותה קבוצת גיל עבדו 27 שעות בממוצע. נשים חילוניות הגיעו בגילאים אלו לכ-30 שעות עבודה שבועיות^{xxv}.

רבים מהעובדים הבדואים משתכרים ממשורות חלקיות וזמניות. בפרט, רבות הנשים הבדואיות מועסקות בעבודות זמניות, חלקיות ועונתיות, כגון קטיף אבטיחים. עבודתן מתאפיינת לרוב בתנאים פוגעניים, בהיעדר הגנה על זכויות העובדים, ובתלות רבה של העובדת במעסיק.

רבים מהעובדים הבדואים מועסקים בענפי תעסוקה בחלק התחתון של סולם ההכנסה והיוקרה, כגון במערכי המסעדות התיירות והאירוח, כמו גם בענפי התחבורה הציבורית וההובלה, במסחר הקמעונאי, בחלק מענפי התעשייה והחקלאות, ובעבודות ניקיון ותחזוקה.



היעד המרכזי בשדה התעסוקה של תוכנית החומש לשנים 2017-2021, היה הגעה לשיעור השתתפות בכוח העבודה של 41% בקרב הנשים הערביות בישראל. יעד זה הושג ברמה הארצית בפועל. ואולם, ההגעה לסף השתתפות זה בקרב הנשים הבדואיות בדרום עודה רחוקה ממימוש.

המלצות:

על מנת לקדם שוויון ולהביא לשיפור במערכת החינוך, לקידום רווחת הילד הבדואי, וכן לעלייה בשיעורי התעסוקה של נשים, יש לחולל תפנית בפרישת מעונות היום והן בשכר הלימוד במעונות.

- **הקמתם הדחופה של 40 מעונות יום:** מעונות יום מעטים פועלים בקהילה הבדואית, והדבר פוגע בתעסוקת הנשים מזה עשורים. יש להקים מעונות בכל היישובים תוך מימוש העדפה מתקנת בהיקף רחב, במטרה להגיע להשוואת השירותים בקרב הבדואים לשירותים הניתנים לכלל האוכלוסיות בתוך 3 שנים. לשם כך, יש להעמיד לרשות הרשויות הבדואיות תקציב נוסף מיוחד בסך 140 מיליון ₪ לשלוש שנים ומענק לתגבור כ"א ביחידות ההנדסה ברשויות לשם האצת תהליכי הבינוי והסרת חסמים, וכן סיוע מאת רמ"י באיתור מקרקעין.
 - **הוזלת שירותי מעונות היום בהתאם לניסוי שהצליח:** יש להוזיל באופן ניכר את הביקור במעונות עבור משפחות בדואיות. ההוזלה עשויה להתבצע באמצעות הגדלת הסבסוד והטבות המס במסגרת הרפורמה עליה הכריז ראש הממשלה ב- 30/4/23 - ואם לאו, יש לפעול בהתאם למודל שפותח בניסוי שיזמה המועצה הלאומית לכלכלה.
-
- i נתונים שהציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת בישיבת ועדת החינוך מיום 9/5/2023 בנושא "הנשירה במגזר הבדואי והטיפול בנושאים".
- ii למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2021, לוח 2.19 אוכלוסיה לפי קבוצת אוכלוסיה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה.
- iii נתוני אתר שקיפות בחינוך ביחס למחוז דרום, נצפו 25 בפברואר 2022.
- iv מידע שנאסף בתחקיר פורום דו קיום בנגב, ואינו משקף בהכרח תמונה עדכנית מלאה.
- v ביישובי המועצה האזורית אלקסום- אלסייד, אום בטין ומכחול. נודע לנו כי פורסמו מכרזים לבניה.
- vi פורסם מכרז להפעלת שני מעונות שנבנו בשכונות 8 ו-9 שבנייתם נשלמה המשולב עם אופציה להפעלת מעון בשכונה 3. מכרז מועצת חורה מס' 18/2021 מיום 29/8/2021. "התאמה מבנה ומפעיל למעון יום לגיל הרך".
- vii נודע לנו על 4 תקציבים בלתי רגילים לבניית מעונות בשכונות 1, 2, 4, 5 ועל שני מעונות המצויים בשלבי בניה וצפויים להיפתח בספטמבר 2022. ר' פרוטוקול מועצת ערערה בנגב מיום 22/7/2018.
- viii נאס. מיפוי נתוני חברה בדואית. האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית. מרץ 2023.
- ix שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע. השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חנוך מפוקחות לגיל הרך. מרכז טאוב, נובמבר 2021.
- x פורום דו קיום, מסגרות לגיל הרך כמנוף לצמצום פערים. מעונות יום בקהילה הבדואית בנגב. באר שבע, 2019.



- xi עמותת סיכוי. בינוי מעונות יום ביישובים הערבים- חסמים והמלצות למדיניות. נייר עמדה המוגש לוועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום, יולי 2019.
- xii מבקר המדינה, דו"ח שנתי, מאי 2022, "הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים. נתונים מערכתיים". עמ' 233-336.
- xiii מריה רבינוביץ, רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מרץ 2023.
- xiv דנה כהן, אורן תירוש וסמדר סומך. אפיון דפוסי תעסוקה וחסמים תעסוקתיים של האוכלוסיה הבדואית בדרום. מצגת שהוכנה לפורום הציבורי השני להערכת תוכנית החומש. משרד הרווחה ומאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2022.
- xv פורום דו-קיום, מסגרות לגיל הרך כמנוף לצמצום פערים. מעונות יום בקהילה הבדואית בנגב. דף עדכון לדו"ח המעונות עבור שנת 2020-2021. באר שבע, 2021. מצוי באתר הפורום.
- xvi ממדי העוני והפערים החברתיים, דו"ח שנתי 2018. המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2019 עמ' 28. טבלא א'. xvi
- xvii התמונה החינוכית הארצית רשותית ובית ספרית- חטיבה עליונה תשפ"א 2021. חברה ערבית- ללא מז. ים.
- xviii חברת נאס לייעוץ ומחקר חברתי כלכלי, "תעסוקת החברה הערבית-הבדואית בנגב". עבור קרן רוטשילד וקולקטיב אימפקט, יולי 2022.
- xix אסף ויניגר. נתונים על נשירת תלמידים ושיעור למידה בקרב האוכלוסיה הבדואית בדרום. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, פברואר 2023.
- xx חברת נאס, שם.
- xxi נאס. מיפוי נתוני חברה בדואית. שם.
- xxii נאס. מיפוי נתוני חברה בדואית. שם.
- xxiii קובץ רשויות מקומיות 2019. נתונים עבור ערים המונות 50,000 תושבים ויותר. מתך סקר כוח אדם. אתר למ"ס.
- xxiv מרק רוזנברג, שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2019. פורסם נובמבר 2021. ר' לוח 26-משך העבודה של גברים שכירים לפי יישוב, 2019. לוח 27- משך העבודה של נשים שכירות לפי יישוב, 2019. ע"ע 155-168.
- xxv אלכס וינרב, מחוז הדרום: פרופיל חברתי ודמוגרפי. ירושלים, מרכז טאוב, יוני 2021. עמ' 57 תרשים 4.6. השווה עמ' 58 תרשים 4.7.

על פי דרישת החוק, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי גאה לציין כי כתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות ידידותיות וארגונים בינלאומיים שמקדמים זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות".