مايرس جوينت
بروكديل

خطّة تمكين السلُطات المحلّيّة البدويّة في إطار خطّة التطوير الاقتصاديّ - الاجتماعيّ للسكّان البدو في النقب 2017-2021 (قرار الحكومة 2397)

بحث تقييميّ

تقرير مرحليّ: صورة الوضع حتّى خريف العام 2020

يوآف لِف ولاء حجاجرة يونتان إيال

يشكّل البحث جزءًا من سلسلة أبحاث الخطّة الخمسيّة للتطوير الاقتصاديّ -الاجتماعيّ في صفوف السكّان البدو في النقب في فترة الأعوام 2017-2021، والتي جرى تنفيذها بالتعاون مع شعبة التطوير الاقتصاديّ-الاجتماعيّ في المجتمع البدويّ في النقب

דמ-877-21

الترجمة إلى العربيّة (موجز): جلال حسن
الترجمة إلى الإنـچليزيّة (موجز): عامي آشير
تصميم چرافيّ: عنات بيركو-طوليدانو

أُجْرِيَ البحث بطلب من الشعبة المرموقة للتطوير الاقتصاديّ -الاجتماعيّ في النقب في وزارة الرفاه والأمن الاجتماعيّ، وبتمويلها ومساعدتها

معهد مايرس-جوينت-بروكديل
ص.ب 3886 القدس 9103702
هاتف: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

القدس، تشرين الثاني، 2022

حول بحث الخطّة الخمسيّة (2017-2021) للسكّان البدو في النقب

أُجرِيَ بحث الخطّة الخمسيّة بتمويل مشترك من قِبل شعبة التطوير الاقتصاديّ _ الاجتماعيّ في المجتمع البدويّ في النقب ومعهد مايرس – جوينت -بروكديل. استغرق البحث مدّة ثلاث سنوات ونصف السنة، وشمل أبحاثًا فرعيّة حول تشكيلة من المواضيع، كالتربية والتعليم، والأطفال ذوي الإعاقات، والتشغيل، والسلطات المحلّيّة. شمل البحث كذلك أبحاثًا فرعيّة بشأن مواضيع عَرْضية كمنظومة برامج العمل التي رافقت الخطّة الخمسيّة، والقيم، والقوى، والتحدّيات في صفوف السكّان البدو في النقب وقياداتهم، وصورة الوضع في صفوف السكّان البدو في النقب -مؤشّرات منتقاة. علاوة على ذلك، يشمل البحث تقييمًا شاملًا للخطّة الخمسيّة.

أُجرِيَ البحث بالتعاون بين شعبة التطوير الاقتصاديّ الاجتماعيّ في المجتمع البدويّ في النقب، ومعهد مايرس -جوينت -بروكديل. قاد أفراد الشعبة عمليّة تحديد مواضيع البحث، وقدّموا ردودهم التقييميّة على الأبحاث نفسها. قام معهد بروكدايل بعمليّات توحيد وإدماج مواضيع البحث وتحمُّل المسؤوليّة المهنيّة على تنفيذه.

موجَز

خلفيّة

الخطّة الخمسيّة للسكّان البدو في النقب للسنوات 2017-2021 (التي يشكّل قرار الحكومة 2397 مرجعيّتها) هي خطّة خمسيّة ثانية في تسلسُل يرمي إلى مساعدة هذه الفئة السكّانيّة. يقبع الجمهور البدويّ في النقب في أسفل التدريج الاجتماعيّ -الاقتصاديّ في دولة إسرائيل، وتعمل الخطّة الخمسيّة على تقليص الفجوات بينه وبين عموم سكّان الدولة، وتعزيز انخراط الجمهور البدويّ في المجتمع والاقتصاد في إسرائيل. للمرّة الأولى أُدرِجت في الخطّة الخمسيّة خطّة (**خطة تمكين السلطات البدويّة في النقب -فيما يلي: خطّة التمكين**) لتعزيز السلطات المحلّيّة البدويّة التسع، وتقويتها في الأبعاد الإداريّة والتنظيميّة، ورفع مستوى الخدمات التي تقدّمها للسكّان. جرى تعيين وزارة الداخليّة كي تنفّذ خطّة التمكين، ورصدت الحكومة لهذا الغرض ميزانيّة خاصّة بقيمة 525 مليون شيكل، وخصّصت معظمها للتوزيع على السلطات البدويّة لغرض تنفيذ خطّة عمل تسعى إلى تحسين البنى التحتيّة في إطارها، وتحسين الخدمات التي تقدّمها للسكّان. الجهة المسؤولة عن ربط خيوط الخطّة الخمسيّة بأكملها هي الشعبة المرموقة للتطوير الاقتصاديّ -الاجتماعيّ في المجتمع البدويّ في النقب في وزارة الرفاه والأمن الاجتماعيّ (كانت تابعة في البداية لوزارة الزراعة وتطوير الأرياف، ثمّ لوزارة الاقتصاد والصناعة، قبل نقلها إلى وزارة الرفاه والأمن الاجتماعيّ). هذه الشعبة هي التي استقدمت من معهد "مايرس-جوينت-بروكديل" بحثًا شاملًا حول الخطّة الخمسيّة بأكملها، وفي إطاره أُجرِيَ البحث التقييميّ لخطّة التمكين. يعرض التقرير المرحليّ الحاليّ النتائج حتّى أواخر العام 2020 في كلّ ما يتعلّق بخطّة التمكين.

أهداف البحث

سعى البحث إلى تحليل الأساس الفكريّ لخطّة التمكين، وتوصيف طريقة تطبيقها، وفحص المعوّقات التي قد تَحُول دون الاستفادة منها على أحسن وجه، والوقوف قدر الإمكان عند تأثيراتها، والمساعدة بالتالي على استخلاص العِبَر من الخطّة، وعرض سبل لتحسينها في المراحل المتقدّمة من تطبيقها، كي تشكّل قاعدة لمخطّطات وإجراءات تكميليّة مدروسة.

منهجيّة البحث

نُفّذ البحث بغالبيّته العظمى خلال العام 2020، وكان ذاك في الأساس بواسطة منهجيّات بحث نوعيّة (نوعانيّة)، على أساس مقابلات معمَّقة شبه مبنيّة مع شخصيّات مركزيّة قامت بإعداد الخطّة وتطبيقها، إن كان على مستوى مقرّ القيادة أم على مستوى السلطات البدويّة التسع المعترَف بها. أُجرِيت في المجْمَل مقابلات مع 44 شخصًا من أصحاب الوظائف ذات الصلة. إضافة إلى ذلك، أُجرِيَت محادثاتٍ خلفيّةٍ كثيرة بغية استكمال المعلومات، وعُقِدت جولات دراسيّة تمهيديّة في السلطات، وجرى تحليل مستندات ذات صلة وبيانات كمّيّة إداريّة.

حُلِّلت البيانات بواسطة منهجيّة التحليل النوعيّة (النوعانيّة)، وتضمّن ذلك فكّ رموز نظريّة التغيير التي شكّلت قاعدة البرنامج. جرى تحويل المقابلات الصوتيّة إلى نصوص مكتوبة، وحُلِّلت بواسطة تحليل متكرّر يرتكز على ثلاث مراحل أساسيّة: تشفير مفتوح؛ تحليل مسحيّ؛ تحليل بؤريّ. أتاح التحليل بناءَ موضوعات وفئات تصنيفيّة فرعيّة، والعثورَ على علاقات بينها.

النتائج الأساسيّة

من خلال تحليل تطبيق خطّة التمكين، برز التوتّر المستمرّ بين الرغبةِ في النهوض بخدمات مرموقة للسكّان وتنفيذ المشاريع على وجه السرعة، والسعيِ لترسيخ قدرات تخطيطيّة وتنفيذيّة أفضل في السلطات المحلّيّة، وهذا الأمر يشكّل بطبيعة الحال مسارًا متواصلًا. هذا التوتّر يطفو على السطح مرارًا وتكرارًا في الكثير من السياقات.

تَقدَّمَ تطبيق الميزانيّات بوتيرة بطيئة نسبيًّا، وحتّى أيلول عام 2020 شُرِع في تطبيق ما لا يزيد عن 61% من مُجْمَل الميزانيّات التي خُصّصت حتّى نهاية عام 2019 للسلطات في إطار برنامج التمكين (نحو نصف ميزانيّة التمكين المعَدّة للتحويل للسلطات المحلّيّة). حتّى ذلك التاريخ، انتهى تنفيذ 20% فقط من مُجْمَل هذه الميزانيّات. من بين المجالات الجوهريّة التي وضعتها الخطّة نصب أعينها، جرى النهوض بمجالَي التطوير الاقتصاديّ والتفوّق التنظيميّ أقلّ من المجالات الأخرى (الحَوْكَمة؛ المجتمع والمجتمعات المحلّيّة؛ الحيّز العامّ؛ تقديم الخدمات للمواطن).

على الرغم من ذلك، وعند كتابة هذا التقرير، أشار بعض الأشخاص الذين أُجرِيَت معهم مقابلات في جزء من السلطات المحلّيّة إلى المساهمة الملحوظة لخطّة التمكين في جودة الخدمات التي توفّرها السلطات لسكّانها، وأشاروا إلى بوادر مساهمة الخطّة في تعزيز قدرة هذه السلطات على العمل بطريقة ناجعة ومنظّمة أكثر من السابق في مجالات شتّى، ومن بينها الصمود إزاء أنظمة عمل ملتزمة. على الرغم من ذلك، ليس في الإمكان ملاحظة تغيير حقيقيّ وفعليّ في جميع السلطات في هذه المرحلة.

شخّص البحث عددًا من المعوّقات التي أدّت إلى عدم استنفاد القدرة الكامنة في الخطّة استنفادًا كاملًا. ومن بين المعوّقات نذكر تلك المتعلّقة بالضغوط البيروقراطيّة التي تنبع من متطلّبات منظومة الرقابة التابعة للخطّة، وكذلك بالنقص في القوى العاملة الذي تعاني منه السلطات المحلّيّة. كلّ ذلك إلى جانب تعريف غير كافٍ لجدوى الخطّة، وتهيُّؤ غير كافٍ من قِبل وزارة الداخليّة لتقديم حلول ملائمة للسلطات المحلّيّة وإرشادها. يشار كذلك أنّ ثمّة معوّقات أخرى تتعلّق بحالة السكّان البدو في النقب وعلاقاتهم مع الدولة، وبالعلاقات بين شرائح سكّانيّة مختلفة. هذه المعوّقات لا تمكّن من الوصول إلى وتيرة مُرْضِية في تطبيق الخطّة.

توصيات

يُستشَفّ على نحوٍ جليّ من البحث أنّ ثمّة حاجة إلى خطّة مكمّلة من أجل تعزيز وتقوية التقدُّم الأوّليّ، ولمواصلة الاتّجاه الإيجابيّ في تطوير السلطات المحلّيّة البدويّة والخدمات التي تستطيع توفيرها للسكّان. تتمحور التوصيات في مجالات تتعلّق بالمفهوم الذي يشكّل قاعدة للخطّة، وبمنظومة الرقابة، وبالموارد المطلوبة من أيّ تمكين استنفاد قدراتها الكامنة. يقترح البحث "تفصيل ثوب" تدخُّل يلائم كلّ واحدة من السلطات المحلّيّة، وَفق احتياجاتها ووضعها وأدائها، على أساس تشخيصات ومؤشّرات تُحدَّد مسبقًا. يشمل هذا "الثوب" ملاءَمة فرديّة لمتطلّبات وآليّة الرقابة، وكذلك لدرجة الانغماس في التطوير الاقتصاديّ وشكل هذا الانغماس؛ وخطّة تطوير تنظيميّ للسلطة المحلّيّة؛ واتّخاذ قرار حول تشغيل منفّذ أو جهة أخرى من داخل السلطة المحلّيّة لقيادة المسار في تلك السلطة؛ وفي النهاية خلق التوازن الملائم في تلك السلطة بين الهدفين المركزيّين للخطّة: التشديد على تطبيق سريع للمشاريع مقابل التشديد على تمكين وتعزيز قدرات السلطة المحلّيّة للعمل بمزيد من التنظيم والاستقلاليّة. سيكون من الممكن تنفيذ ملاءَمات دَوْريّة لهذا "الثوب" خلال تطبيق الخطّة، وَفق التغييرات التي ستطرأ في السلطات المحلّيّة.