



**התוכנית להעצמת הרשויות  
המקומיות הבדואיות במסגרת  
התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי  
של האוכלוסייה הבדואית בנגב  
2017-2021  
(החלטת ממשלה 2397)  
מחקר הערכה**

דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020

יואב לפי וולאא חג'אג'רה יונתן אייל

עריכת לשון: רעיה כהן  
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר  
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן  
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר הוזמן על ידי האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב  
במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומומן בסיועו

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**  
ת"ד 3886 ירושלים 9103702  
טלפון: 02-6557400  
[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | שבט תשפ"ב | ינואר 2022

## רקע

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397) היא תוכנית חומש ממשלתית שנייה ברצף שנועדה לסייע לאוכלוסייה זו. האוכלוסייה הבדואית בנגב נמצאת בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. תוכנית החומש חותרת לצמצום הפערים בינה ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה של האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה של ישראל. בתוכנית חומש זו שולבה לראשונה תוכנית – התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב (להלן: **תוכנית ההעצמה**) – לחיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות שלהן לתושבים. משרד הפנים מונה לבצע את תוכנית ההעצמה, ולשם כך הקצתה הממשלה עבורו תקציב ייעודי בהיקף של 525 מיליוני ש"ח. רוב התקציב הזה נועד לחלוקה לרשויות הבדואיות לשם מימוש תוכניות עבודה שלהן, שמטרתן שיפורם של התשתיות בתחומיהן ושל השירותים שהן מספקות לתושביהן. את תוכנית החומש כולה מתכלל ומנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה והביטחון החברתי (תחילה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ואחר כך במשרד הכלכלה והתעשייה, בטרם הועבר למשרד הרווחה והביטחון החברתי). האגף הוא שהזמין ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מחקר מקיף על תוכנית החומש כולה, ובמסגרתו נערך מחקר ההערכה של תוכנית ההעצמה. דוח ביניים זה מציג את הממצאים עד שלהי שנת 2020 בכל הנוגע לתוכנית ההעצמה.

## מטרות המחקר

המחקר נועד לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית ההעצמה, לתאר את אופן יישומה, לבחון חסמים אשר עלולים למנוע את הפקת המיטב ממנה, לעמוד ככל האפשר על השפעותיה, ולבסוף – לסייע בהסקת מסקנות מן התוכנית, להציע דרכים לשיפורם בשלבי יישומה המתקדמים ולהוות בסיס לתוכניות ולמהלכי המשך מושכלים.

## שיטת המחקר

המחקר בוצע ברובו במהלך שנת 2020 ונעשה בעיקרו בשיטת מחקר איכותנית, על בסיס ראיונות עומק חצי-מובנים עם אנשי מפתח שעסקו בהכנת התוכנית וביישומה הן ברמת המטה הן בכל תשע הרשויות הבדואיות המוכרות. בסך הכול ראיינו 44 בעלי תפקידים רלוונטיים. כמו כן נערכו שיחות רקע רבות לשם השלמת מידע, נערכו סיוורים לימודיים מקדימים ברשויות ונתחו מסמכים רלוונטיים ונתונים כמותיים מנהליים.

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני וכלל גם פענוח של תיאוריית השינוי שבפועל עמדה בבסיס התוכנית. כלל הראיונות תומללו ונתחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.

## ממצאים עיקריים

בניתוח יישומה של תוכנית ההעצמה בלט המתח התמידי בין רצון לקדם במהירות שירותים ברמה גבוהה לתושבים ולהוציא לפועל פרויקטים ובין השאיפה לבסס יכולות תכנון וביצוע טובות יותר ברשויות המקומיות, תהליך ממושך למדי מטבעו. מתח זה שב ועלה בהקשרים רבים.

מימוש התקציבים התקדם בקצב איטי יחסית. כך, עד ספטמבר 2020 הוחל במימושם של 61% בלבד מכלל התקציבים שעד סוף שנת 2019 הוקצו לרשויות במסגרת תוכנית ההעצמה (כמחצית מכלל תקציב תוכנית ההעצמה המיועד להעברה לרשויות). עד אותו מועד הסתיים הביצוע של 20% בלבד מכלל התקציבים הללו. בין חמשת תחומי הליבה שהציבה התוכנית, תחומי הפיתוח הכלכלי והמצוינות הארגונית קודמו פחות מן התחומים האחרים (משילות, חברה וקהילה, מרחב ציבורי ושירותים לתושב).

על אף זאת, בעת כתיבת הדוח, מרואיינים בחלק מן הרשויות כבר הצביעו על תרומה ניכרת של תוכנית ההעצמה לאיכות השירותים שהרשויות מספקות לתושביהן וכן על ניצנים של תרומה ליכולתן לפעול בדרך יעילה וסדורה מבעבר, בין השאר בכל הנוגע לעמידה בנוהלי עבודה מתחייבים. ואולם, לא בכל הרשויות אפשר להבחין בשינוי של ממש בשלב זה.

המחקר איתר כמה חסמים שבגללם קשה למצות את מלוא הפוטנציאל הטמון בתוכנית. בין היתר אותרו חסמים של ממש הקשורים הן בעומס הברוקרטי הנובע מדרישות מערך הבקרה של התוכנית הן במחסור בכוח אדם שהרשויות סובלות ממנו. זאת לצד הגדרה לא מספקת של תכלית התוכנית והיערכות לא מספיקה של משרד הפנים לתת מענה מתאים לרשויות ולהדריך אותן. יצוין עוד כי חסמים אחרים, אשר קשורים במצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ובמערכת היחסים בינה ובין המדינה וכן בין חלקים בתוך האוכלוסייה, אינם מאפשרים להגיע לקצב משיע רצון של מימוש התוכנית.

## המלצות

מן המחקר עולה בבירור כי ישנו צורך בתוכנית המשך כדי למנף את ההתקדמות הראשונית ולהמשיך במגמה חיובית של פיתוח הרשויות הבדואיות והשירותים שבכוחן לספק לתושביהן. ההמלצות מתמקדות בתחומים הנוגעים לתפיסה שבבסיס התוכנית, למערך הבקרה ולמשאבים שנדרשים כדי לאפשר את מיצוי הפוטנציאל הטמון בה. מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל אחת מן הרשויות המקומיות, בהתאם לצרכיה, למצבה ולתפקודה, על בסיס תבחינים ומדדים שייקבעו מראש. 'חליפה' זו תכלול התאמה פרטנית של דרישות מנגנון הבקרה וכן של מידת העיסוק בפיתוח כלכלי ואופן העיסוק בו; תוכנית פיתוח ארגוני של הרשות; החלטה אם להעסיק פרויקטור או גורם מתוך הרשות להוביל תהליך באותה רשות; ולבסוף – איזון המתאים לאותה רשות בין שתי התכליות המרכזיות של התוכנית: דגש על יישום מהיר של פרויקטים לעומת דגש על העצמת יכולותיה של הרשות לפעול פעולה סדורה ועצמאית יותר. אפשר יהיה לבצע התאמות תקופתיות ב'חליפה' זו גם במהלך יישום התוכנית, לפי שינויים שיחולו ברשויות.

## רקע

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397) היא תוכנית חומש ממשלתית שנייה ברצף שנועדה לסייע לאוכלוסייה זו. האוכלוסייה הבדואית בנגב נמצאת בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. תוכנית החומש חותרת לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה של האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה של ישראל. בתוכנית חומש זו שולבה תוכנית ראשונה מסוגה – התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב (להלן: **תוכנית ההעצמה**) – לחיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות שלהן לתושבים (הרשויות הבדואיות בנגב כוללות יישוב עירוני אחד – רהט; שש מועצות מקומיות – חורה, כסיפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום ותל שבע – ושתי מועצות אזוריות – אל קסום ונווה מדבר. בכולן יחד מתגוררים כ-200 אלף תושבים). משרד הפנים מונה על ביצוע תוכנית ההעצמה, ולשם כך הקצתה הממשלה עבורו תקציב לשם פיתוח פרויקטים ברשויות, בחמישה תחומי ליבה: מרחב ציבורי ושירותים לתושב; חברה וקהילה; פיתוח כלכלי; משילות; מצוינות ארגונית. בסך הכול הוקצו לתוכנית ההעצמה 525 מיליוני ש"ח, תקציב שכולו תוספתי ומהווה כשישית מכלל תקציביה של תוכנית החומש. את תוכנית החומש כולה מתכלל ומנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה והביטחון החברתי (ובשלבם מוקדמים יותר של התוכנית, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובמשרד הכלכלה והתעשייה). האגף הוא שהזמין ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מחקר מקיף על תוכנית החומש כולה, ובמסגרתו נערך מחקר ההערכה של תוכנית ההעצמה. דוח ביניים זה מציג את הממצאים עד סתיו 2020 בנוגע לתוכנית ההעצמה.

## מטרות המחקר

1. לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית ההעצמה
2. לתאר את אופן יישומה של תוכנית ההעצמה וחסמים אשר עלולים למנוע את הפקת המיטב ממנה
3. לעמוד ככל האפשר על השפעותיה ותוצאותיה של תוכנית ההעצמה
4. לסייע בהסקת מסקנות מתוכנית ההעצמה, להציע דרכים לשיפור בשלבי יישומה המתקדמים ולהניח בסיס לתוכניות ולמהלכי המשך אפשריים.

## שיטת המחקר

המחקר נעשה בעיקרו בשיטת מחקר איכותנית, על בסיס ראיונות עומק חצי-מובנים עם אנשי מפתח שעסקו בהכנת התוכנית וביישומה, הן ברמת המטה (תכנון ויישום במסגרת משרדי הממשלה הרלוונטיים) הן בכל תשע הרשויות הבדואיות המוכרות – זירת הפעולה העיקרית של התוכנית. בסך הכול רואיינו 44 בעלי תפקידים. נערכו גם שיחות רקע רבות ושיחות להשלמת מידע

עם בעלי תפקידים במשרדי ממשלה וכן סיורים לימודיים בכמה מן הרשויות. כמו כן נותחו מסמכים הנוגעים לתוכנית ונתונים מנהליים כמותיים שנאספו מגורמים במשרד הפנים ומגורמים נוספים המעורבים בתוכנית.

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כלל הראיונות תומללו ונותחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.

## ממצאים עיקריים

### יישום התוכנית

- תשע הרשויות הבודאות הכינו תוכניות עבודה מפורטות לשימוש בתקציבים שהוקצו להם בתוכנית ההעצמה. תוכניות העבודה עברו הליך של אישור בידי משרד הפנים. נכללו בהן מאות פרויקטים שהרשויות בחרו, הן מתוך 'סל פרויקטים' שהציע המשרד והן על בסיס צרכים שהוגדרו ברשויות. הפרויקטים שנבחרו מגוונים וכוללים שירותים מתמשכים וכן תוכניות פיתוח חד-פעמיות. דוגמאות להמחשה: מבצעי ניקיון וכינוי פסולת גושית, פיתוח נופי (כגון גינון, נטיעת עצים והקמת גנים ציבוריים), שיפור מערך הניקיון השוטף, שיפוץ מגרשי ספורט, הקמת מעונות יום לילדים, רישות יישובים במצלמות אבטחה והקמת מוקדים לטיפול במפגעים ולמתן מענה לתושבים, סלילת כבישים והרחבתם, הקמת רשת wi-fi יישובית, פרויקטים לחיסכון אנרגטי, הפעלת חוגים ותוכניות חינוך, סקרי נכסים להרחבת הבסיס לגביית ארנונה, קידום חוקי עזר וקידום מתחמי מסחר ותעשייה זעירה.
- מימוש תקציבי תוכנית ההעצמה עד לכתיבת דוח ביניים זה התקדם בקצב איטי יחסית. זאת, בשל איחור ביציאה לדרך של תוכנית ההעצמה ובשל שלל חסמים שבהם נתקל ביצועה. עד ספטמבר 2020 הוחל במימושם של 61% בלבד מכלל התקציבים אשר אושרו עד סוף שנת 2019 במסגרת תוכנית ההעצמה (כמחצית מכלל התקציב המיועד להינתן לרשויות במסגרתה). עד לאותו מועד הסתיים המימוש של 20% בלבד מכלל התקציבים הללו.
- ניכרת שונות בין הרשויות במידת ההתקדמות בתוכנית ההעצמה. כך למשל, מדד תחילת המימוש של התקציבים הללו מראה בבירור פער גדול: בין 79% ביישוב כסיפה ל-38% ביישוב חורה. בשבע הרשויות האחרות עמד המדד על הטווח שבין המדדים בשתי רשויות אלו. גם במידת התמקדותן בפרויקטים שוטפים לעומת פרויקטים חד-פעמיים לפיתוח ישנם הבדלים בין הרשויות.
- תחומים שההתקדמות בהם הייתה איטית במיוחד: פיתוח כלכלי ומצוינות ארגונית – שני תחומים שאמורים לבסס את יכולת הרשויות להיות עצמאיות יותר ויעילות יותר בעתיד. לעומת זאת בשלושת תחומי הליבה האחרים בתוכנית חלה התקדמות רבה יותר.

### ממצאים כלליים

- מרבית המרואיינים, אך לא כולם, סבורים שיש בתוכנית ההעצמה תרומה של ממש לרמת השירותים ברשויות. בדרך כלל הן נאבקות על יכולתן לספק שירותים בסיסיים, למרות מענקי איזון שהן מקבלות ממשרד הפנים, ולכן, כפי שהדגישו מרואיינים בכמה רשויות, **התקציב התוספתי הוא תוספת חשובה** אף שאינו עולה על אחוזים בודדים מכלל תקציביה של כל רשות מקומית.

- **במבחן הביצוע, עד לעת כתיבת הדוח, ההצלחה מוגבלת אך חשובה: לפחות בחלק מן הרשויות נוספו שירותים רבים שלא היו בהן קודם או שניתנו במצומצם (למשל ניקיון רחובות, חוגים ופעילויות, מוקדים לפניות תושבים ולטיפול בהן); גם בתחום ההעצמה של הרשויות ניכרים ניצנים, למשל של עבודה סדורה יותר וצבירת ניסיון בקידום פרויקטים, אף שנראה כי ההעצמה אינה בפועל במוקד סדר היום. במבחן המעשה, שני התחומים יצאו עד כה נשכרים, ולו רק בזכות התקציבים שנוצלו, הניסיון שנצבר מעצם העשייה, הליווי על ידי פרויקטורים ומערך בקרה (משום שהוא מכתוב הקפדה יתרה על מנהל תקין ועל עבודה בהתאם לדרישות התוכנית). מדובר בהתחלה חשובה ולא מבוטלת, גם אם לא כל הרשויות חשות בה באותה מידה.**
- עם זאת, ניכר שתוכנית ההעצמה טרם הגיעה לאיזון מוסכם בין שתי תכליותיה המרכזיות, שיש ביניהן מידה של סתירה: האחת – תוספת תקציבים ושירותים, והאחרת – העצמת יכולותיה של הרשות. ניצול מהיר של תקציבים ומימוש פרויקטים במהירות מחייבים יכולת ביצוע גבוהה על ידי אנשי מקצוע מיומנים, ואלה עשויים לסתור תהליכים מתמשכים של הכשרת כוח אדם וביסוס יכולות ודרכי עבודה לצורך העצמת הרשות. בהיעדר החלטה ברורה אשר לאיזון הראוי, בולטות תפיסות שונות זו מזו בקרב השותפים בנוגע להכנת תוכנית ההעצמה ולהובלתה, ועקב כך מסרים סותרים מועברים לרשויות ולפרויקטורים ויש קושי לפתח תורת עבודה סדורה. **בפועל, נראה כי לרוב הועדף מימוש מהיר של תוכניות עבודה ותקציבים על פני התכלית אשר ניצבה במוקד תוכנית ההעצמה בראשית דרכה – העצמת יכולות.**
- **בקרב בעלי תפקידים ברשויות יש חשש של ממש מסיום תוכנית ההעצמה בלי שתהיה תוכנית נוספת שתאפשר המשכיות.** החשש הוא שללא המשכיות שכזו ייפגעו לא רק השירותים עצמם, אלא גם אמון התושבים ברשויות המקומיות, והן תחלשנה, במקום שתועצמנה. יש לציין עם זאת כי המשך מימון הרשויות לאורך זמן עלול ליצור מצב של תלות מצידן של הרשויות, ובכך יש סתירה לשאיפה לחזקן ולסייע להן לבסס יכולת לספק את השירותים מתקציבן השוטף.

## חסמים ואתגרים

- **הרשויות המקומיות הבדואיות סובלות ממחסור ניכר בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם איכותי בפרט.** בממוצע, יש בהן כמחצית מכוח האדם, ביחס למספר התושבים, לעומת הממוצע הארצי. מחסור זה מקשה על הרשויות לשפר את מגוון השירותים שהן מספקות לתושביהן ולפתח תוכניות מורכבות, גם אם עומדים לרשותן משאבים כספיים מתאימים.
- בהקשר זה, יש חשיבות רבה לפיתוח ארגוני של הרשויות, ובכלל זה לטיוב ולתגבור של כוח האדם בהן ולביסוס שגרות עבודה משופרות. **הנעת החלק הארגוני של תוכנית ההעצמה התעכבה עד ראשית 2019, וגם לאחר מכן לא חלה התקדמות רבה בהכנת תוכניות ארגוניות ויישומן.** עקב כך חסר רכיב מהותי באפשרות של תוכנית ההעצמה לתרום לטיובם של התהליכים ושל כוח האדם ברשויות.
- על פי דברי רבים מן המרואיינים ברשויות ופרויקטורים המסייעים להן, **העומס אשר מערך הבקרה יוצר – על אף תרומתו לסדרי עבודה משופרים – הוא חסם של ממש למימוש מהיר של תוכניות עבודה ואף פוגע לעיתים באפשרות לאגם משאבים עם מקורות תקציב נוספים ומקשה לעשות שינויים נדרשים בפרויקטים שכבר החלו.**

- **הרשויות המקומיות אינן מתמקדות בקביעה עצמאית של מדדי ביצוע ותוצאה**, ולכל היותר פועלות בהקשר זה לפי מדדים שקבע משרד הפנים ובהסתמך על מדידה בידי חברת בקרה מטעם המשרד. ניכר כי **המדדים, ובמיוחד בתחומי הליבה, אינם משקפים כראוי את הישגי התוכנית**. חלקם כלל לא נמדדו בפועל, באחרים נתגלו קשיים של ממש, ורבים אחרים מתמקדים בבחינת תפוקות של עשייה, ולא בבחינת תוצאותיה והשפעותיה.
- **ברשויות יש תחושה שהממונים על תוכנית ההעצמה רואים בהן מקשה אחת וכי חסרה התייחסות נבדלת לכל רשות לגופה**. זאת, בנוגע הן למשאביה (ובכלל זה משאבי כוח אדם ויכולות), לצרכיה הייחודיים ולרצונות העומדים בראשה והן לקשיים שעימם היא מתמודדת.
- **לרשויות הבדואיות יכולת מוגבלת בלבד לממש את פוטנציאל גביית הארנונה והאגרות**, המוגבל בלאו הכי בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, בשל מיעוט תשתיות מסחר ותעשייה ובשל חלוקת ההכנסות האזוריות בין רשויות מקומיות באזור. בין היתר הן מתקשות לבצע סקרי נכסים, ובלעדיהם אי אפשר לקיים גבייה סדירה של ארנונה למגורים ולעסקים.
- **תביעות בעלות, סכסוכים פנימיים בקרב אוכלוסיית הבדואים ופלישות לקרקעות מעכבים ביצוע פרויקטים של בינוי ופיתוח**, ונראה שהרשויות מתקשות להתגבר על קשיים אלה בעצמן.
- בחלק מן הרשויות ציינו קושי לעמוד בדרישות להיקף מינימלי של הפיתוח הכלכלי במסגרת תקציבי תוכנית ההעצמה המיועדים לרשות. לדברי רבים ברשויות **העומס של הפרויקטים לפיתוח הכלכלי בא על חשבון שיפור שירותים, ותרומתם הכלכלית מוגבלת**. פיתוח כלכלי בהיקף גדול, שיוכל לחולל שינוי ניכר לטובה במצבן הכלכלי של הרשויות, כגון פיתוח אזורי תעשייה ומסחר בקנה מידה נרחב, מצריך סיוע מן המדינה, בכסף ובתכנון, בהיקף גדול מהמוקצה לרשויות במסגרת התוכנית הנוכחית. יצוין כי משאבים לצורך זה הוקצו במסגרת תוכנית החומש הראשונה, אך מימושם נתקל בחסמים של ממש.
- **הקצאה מועטה של כוח אדם במשרד הפנים לביצוע תוכנית ההעצמה וכן תחלופת כוח האדם שהיה מעורב בתוכנית בראשיתה השפיעו לרעה על היישום המיטבי של תוכנית ההעצמה ועל יכולת המשרד לסייע לרשויות להשתלב בה ביתר הצלחה**.
- ברוב הרשויות סבורים כי **פרק הזמן שניתן להן להכנת תוכניות העבודה היה קצר מדי**, יחסית ליכולותיהן ולכוח האדם שעמד לרשותן. נראה כי **לא ניתנה די הדרכה לרשויות המתקשות**, במיוחד בראשית ימיה של תוכנית ההעצמה.
- **במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר יש תקצוב-חסר לעומת יתר הרשויות הבדואיות**. כמה סיבות לכך, ובראשן העובדה שחישוב החלוקה הראשונית של התקציב נעשה על פי רישום התושבים ביישובי הרשויות בשנת 2016 וזה הסתכם במספר הנמוך בהרבה ממספר המתגוררים בהן בפועל. פיצוי חלקי לעניין זה תוקצב בהחלטה על חלוקת תקציב נוסף, בסוף שנת 2020. נוסף על כך, המועצות האזוריות טוענות כי הן משרתות בפועל גם תושבים רבים שמתגוררים ביישובים לא-מוכרים בסביבה וכי הן אינן מתוקצבות לשם כך. במשרד הפנים מציינים כי בגין שירותים לתושבים אלו זכו הרשויות במענק מיוחד במסגרת סעיף אחר בהחלטת הממשלה, שאינו חלק מתקציב תוכנית ההעצמה. קשה להעריך אם תקצוב נוסף זה אכן מממן את הוצאותיהן העודפות של הרשויות בגין שירותים בתחומיהן לתושבי יישובים לא מוכרים.



## המלצות כלליות

- חשוב להכין כבר כעת **תוכנית המשך**, אשר תמנף את היתרונות שצמחו מן התוכנית הנוכחית ותאפשר **רציפות במתן שירותים שוטפים** מוצלחים שהחלו במסגרת תוכנית ההעצמה הנוכחית (כגון טיאוט רחובות, פינני אשפה ופסולת בניין וחוגים לילדים ולמבוגרים).
- חשוב **להגדיר ביתר בהירות את מטרות תוכנית ההעצמה**, בדגש על ניסוח האיזון הראוי שבין העצמת הרשויות ובין קידום הפרויקטים ושל קשרי הגומלין בין השניים.
- מוצע **להנהיג מידה של בידול (דיפרנציאציה) בין הרשויות**: במקום להפעיל תוכנית אחידה לכולן אף שהן שונות מאוד זו מזו, יהיה נכון להכין מיפוי מקדים של מצבה, צרכיה וחוזקותיה של כל רשות. כך אפשר יהיה להתאים את התוכנית, את דרישותיה ואת הסיוע הניתן בה לכל רשות בנפרד (ר' להלן: **המלצה להתאמת 'חליפת התערבות' לכל רשות**).
- חשוב **לבחון מחדש את המדדים** שנבחרו לתחומי הליבה בתוכנית ההעצמה ואת היעדים הרצויים במסגרת מדדים אלו. חשוב במיוחד לקיים **תהליך סדור לבחירת מדדי ההצלחה והיעדים בתוכנית המשך אפשרית**. צוות המחקר במכון ברוקדייל כבר החל לסייע בכך.
- יש לשים **דגש על שיתוף הרשויות בפיתוח תוכנית המשך**. חשוב שעיצוב תוכנית המשך ייעשה בתהליך שיתופי של ממש, החל משלב החשיבה הראשוני, ושראשי הרשויות ובעלי תפקידי המפתח בהן יהיו שותפים מלאים לניסוח הצרכים, המטרות ודרכי הפעולה. יהיה בכך כדי לסייע לפיתוח תוכנית מותאמת יותר לצורכי הרשויות ותושביהן, כמו גם לביסוסו של אמון בין הרשויות לגורמי הממשל.
- מומלץ לבחון דרכים גם **לשיתוף הציבור** בחשיבה על תוכנית ההעצמה. ייתכן כי סקר תושבים בדבר המצב ברשויות, השירותים שהן מספקות והציפיות מהן יוכל לסייע בשלב ראשון בתהליך כזה.
- יש לבחון דרכים **לייעל ולזרז את ניצולם של תקציבי השנים הקודמות** אשר טרם מומשו וכן **להבטיח כי כספים אלו יוסיפו להיות מיועדים לתכלית שלה הוקצו**, גם אם בשל חסמים מורכבים הרשויות תתקשינה לנצלם עד לתום תוכנית ההעצמה.

## המלצות בנוגע לבקרה ולהליכים בירוקרטיים

- יש לקיים **חשיבה מחודשת באשר למערך הבקרה** הראוי בתוכנית ההעצמה ובתוכנית המשך. זאת, כדי לאזן בין הצורך להבטיח מנהל תקין, שימוש ראוי בתקציבי תוכנית ההעצמה והטמעת נוהלי עבודה מקובלים בעבודת הרשויות, ובין הצורך לאפשר מימוש של הפרויקטים בפרקי זמן סבירים, ללא הטלת עומס-יתר על כוח האדם ברשויות.
- יש **להגדיר היטב ולאזן את מטרות הבקרה**: בקרת ביצוע, בקרת תהליך המבטיחה מנהל תקין ובקרת תשלומים.
- מומלץ **לשתף את גורמי החשבונות במשרד הפנים בתכנון מערך הבקרה בתוכנית המשך** ובשיקולים הנוגעים לו. בדוח מובאות הצעות אפשריות שמומלץ לשקול אותן בהקשר של התאמת מערך הבקרה, ובכללן קביעת מדרג של עומק הבקרה על פי הנדרש בכל אחת מן הרשויות בנפרד.

## המלצות בנוגע למבנה תוכנית ההעצמה

- **ראוי להבטיח את הגמישות בבחירת הפרויקטים, בהתאם להעדפת כל רשות ולפי צרכיה,** גם בתוכנית ההמשך. זאת על בסיס הנחה שעקרון העצמת הרשות משמעו שאת החלטותיה תקבע כל רשות בעצמה ושהיא צריכה להיות אחראית גם לטעויותיה, והכול על פי המנהל התקין ובליווי ייעוץ וסיוע לגיבוש החלטות מיטביות.
- **כדאי לשקול מחדש את דרישת המינימום לתקצוב הרשויות לצורך פרויקטים בתחום הפיתוח הכלכלי.** זאת הן בשל הפוטנציאל המוגבל לפיתוח כלכלי נוסף במסגרת סדרי הגודל הקיימים של התקציבים הן בשל החסמים הרבים בתחום זה והן כדי לאפשר לרשות לתעדף מתן שירותים. לחלופין, **אפשר לשקול הפרדה בין תקציבים כלליים המיועדים לפיתוח הרשויות ולהרחבת שירותיהן ובין תקציבים המיועדים לפיתוח כלכלי.** האחרונים יוקצו רק לרשויות שתגשנה בקשות לתקצוב פרויקטים כלכליים. כך תימנע תחושה שתקציבי פיתוח כלכלי באים על חשבון פיתוחם של תחומים אחרים.

## המלצות בנוגע למשרד הפנים, לרשויות ולקשרי העבודה ביניהם

- חשוב להקים **מטה אשר יתכלל** את תוכנית ההעצמה מטעם משרד הפנים וייתן מענה בהיבטים של מעקב אחר היישום, סיוע בפתרון בעיות, מתן תשובות לפניות של הרשויות וכן פיתוח וקידום מיטביים של יישום תוכנית ההעצמה במשך שנות הפעלתה. חשוב שהמטה המתכלל יפעל בגיבוי ובמעורבות פעילה של הדרגים הבכירים במשרד הפנים.
- יש לתת **הדרכה מסודרת** לרשויות בדבר הציפיות והדרישות מהן, בייחוד אם תוכנית ההמשך תכלול ציפיות ודרישות שונות מאלו שהורגלו בהן בתוכנית הנוכחית.
- מומלץ לקיים חשיבה משותפת למשרד ולרשויות אשר להמשך העסקת **פרויקטורים:** דרישות הסף מהם, אופן גיוסם והאפשרות להחליפם בכוח אדם אחר (כגון משרה זמנית ברשות, תוספת צוערים, סבסוד ממשלתי הולך ופוחת של משרה פנימית חדשה וכדומה). מומלץ לשקול את היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות.
- חשוב לחפש דרכים **לסייע לרשויות לשכלל את יכולותיהן בגביית ארנונה ואגרות,** על אף הפוטנציאל המוגבל למדי והקשיים הכרוכים בכך ברשויות הבודאיות. יש לזכור שהדבר כרוך לא פעם בפתרון סוגיות מורכבות בתחום תביעות בעלות, סכסוכי קרקע או אכיפת החוק.
- חשוב למצוא דרך **לשפר את מצבת כוח האדם** ברשויות המקומיות. לצד תהליך ארגוני שיגרום לשיפור באיכותו של כוח האדם ולקידום המבנה הארגוני של הרשות, יש לתת את הדעת לעובדה שמיעוט כוח האדם (כמחצית מכוח האדם הממוצע ברשויות, ביחס לגודל האוכלוסייה) מהווה חסם של ממש ומעכב קידום תוכניות פיתוח.
- מוצע שמשרד הפנים יעודד ויקדם **מינוי מנכ"לים מקצועיים** מנוסים לרשויות – בעלי תפקיד עתיר סמכויות שיוכלו להניע תהליכי פיתוח ברשות בתיאום מלא עם המשרד. מהלך מסוג זה מקודם כבר כעת בחלק מן הרשויות.
- מוצע להקים בכל רשות **יחידת מחקר ופיתוח קבועה** כדי שתתמקד בהכנתן ובקידומן של תוכניות אסטרטגיות לפיתוח. ייתכן שיחידה כזו, שדומות לה פועלות בחלק מן הרשויות המקומיות בארץ, תשפר את יכולת התכנון ברשות.

- כדי לשמור על רציפות הסיוע לרשויות, אפשר לשקול המשך תוכנית ההעצמה על פי המתווה הנוכחי לשנה נוספת, בד בבד עם הכרזה על תוכנית ההמשך. שנה זו תוכל לשמש **שנת מעבר** בין התוכניות, לסייע בתכנון התאמת התוכנית לכל רשות, ובה בעת לשמור על רצף שירותים ועל אמון מתמשך בין הרשויות לממשלה ובינן לבין תושביהן. הארכה כזו עשויה לסייע להתגבר על עיכובים שנגרמו בשל הקיפאון הזמני בעבודה שגרם משבר מגפת הקורונה.
- מומלץ **לעודד את הרשויות להתחיל בהכנת תוכניות מגירה** מרגע שיוחלט בסבירות גבוהה על תוכנית המשך. כך תוכלנה להתמודד עם דרישות התוכנית כשתוכרז, מבלי לבזבז זמן רב מדי להתארגנות.

## המלצה להתאמת 'חליפת התערבות' לכל רשות

- לנוכח השונות הרבה בין הרשויות, ובתור דרך לתמרץ אותן להתקדם ולשפר את תפקודן, **מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות. זאת, לפי תבחינים ומדרג שייקבעו מראש.** לשם כך יהיה צורך להעריך את מצבה וצרכיה של הרשות בתחילת התוכנית ולעקוב אחר ההתקדמות בנקודות זמן קבועות במהלכה (לדוגמה, פעם בחצי שנה). התנהלות כזו תאפשר לעשות התאמות ב'חליפה' בהתאם לתפקודה של הרשות ולצרכיה. 'חליפת ההתערבות' תיתפר לפי כמה גורמים מרכזיים, שהודגשו לעיל בפרק ההמלצות:
  - **מנגנון הבקרה** – תוגדרנה דרגות של בקרה, כך שאפשר יהיה להקל בדרישות הבקרה (ובעקיפין, להפחית מן העומס הבירוקרטי שמוטל על הרשות) ברשות שהוכיחה התנהלות תקינה מבחינת ניהול תקציבים ופרויקטים. חשוב לקבוע ולהבהיר מראש לרשויות מה הם התבחינים להקלות ברמת הבקרה ומה הם התבחינים להסגה לאחור (הקשחת הדרישות).
  - **פיתוח כלכלי** – תגובש תוכנית לפיתוח כלכלי, בהתאם לפוטנציאל הרשות בתחום הפיתוח הכלכלי, ליכולותיה ולרצונה לפתח פרויקטים בתחום זה.
  - **פיתוח ארגוני** – בכל רשות תגובש תוכנית פרטנית של היקף כוח האדם הנדרש, הבטחת איכותו וצעדים ארגוניים נוספים.
  - יוחלט אם להעסיק **פרויקטור או גורם פנים-רשותי** להובילת התהליך ברשות, לפי צרכיה והעדפותיה וכפוף לשיח בינה ובין מטה תוכנית ההעצמה במשרד הפנים.
  - קביעת **האיזון בין שתי תכליותיה של התוכנית** – ייבחר האיזון המתאים, בדגש על קידום מהיר של יישום פרויקטים או על העצמת יכולותיה של הרשות לפעולה סדירה ועצמאית יותר. זאת, בהתאם למצבה ולצרכיה הפרטניים של הרשות עצמה.

## דברי תודה

אנו מודים לכל המרואיינים ולכל מי שתרמו מידע למחקר זה: לבעלי תפקידים בכמה אגפים במשרד הפנים וב'מפעם דרום', מי שהתראינו ומי שתרמו מידע ונתונים; לאנשים שהיו מעורבים בהכנת תוכנית ההעצמה בשלביה המוקדמים וניאותו לחלוק עימנו את בקיאותם בתפיסות שבבסיסה ובשינויים שחלו בה מאז נהגתה לראשונה; לנציגת חברת הבקרה 'סיסטם מעבדות מתקדמות בע"מ'; לפרויקטורים – ציר מרכזי בתוכנית; וכמובן, לראשי תשע הרשויות המקומיות הבדואיות ולמספר רב של בעלי תפקידים ברשויות אלו. הרשויות הן שעומדות במרכז של התוכנית שבה עוסק מחקר זה, ונקודות המבט שלהן חיוניות להבנתה, על יתרונותיה ועל החסמים שמקשים להפיק ממנה את המיטב. שמותיהם של המרואיינים ותורמי המידע לא פורטו כאן, על אף תרומתם הרבה וחיוניותם למחקר זה, כדי להבטיח את האנונימיות שלהם ככל האפשר וכדי שלא לאפשר זיהוי דובר זה או אחר מהמרואיינים שדבריהם צוטטו בגוף הדוח. תודה מיוחדת מגיעה לחברים בצוות האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, בעבר ובהווה, על תרומתם החיונית למחקר זה – אריאל למדני, בני צרפתי, גלעד שור, יאיר חרותי – אשר ליווה את המחקר מראשיתו, ולראש האגף היוצא, יריב מן, אשר ליווה את המחקר ואת נושא הרשויות עוד מן המחקר המקדים שנעשה במהלך היישום של תוכנית החומש הראשונה (החלטה 3708). תודה גם לעמיתינו הרבים ממכון מאיר-רס-ג'וינט-ברוקדייל, אשר סייעו לדוח זה להתפרסם, מי בעצה טובה ומי בסיוע בהגעה לנתונים.

# תוכן העניינים

1	1. מבוא
2	2. המחקר
2	2.1 מטרות
2	2.2 שיטת המחקר
5	3. הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב – רקע
8	4. התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב – מודל לוגי
8	4.1 מאפייני הרשויות המקומיות הבדואיות והרקע להכנת תוכנית ההעצמה
9	4.2 התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות
12	4.3 תיאוריית השינוי
15	5. ממצאים
15	5.1 יישום התוכנית
29	5.2 מצב כוח האדם ברשויות המקומיות הבדואיות
35	5.3 פרויקטורים
39	5.4 שיתוף הרשויות בגיבוש תוכנית ההעצמה
41	5.5 תפיסת תרומתה של תוכנית ההעצמה
45	5.6 חסמים ואתגרים מרכזיים
61	6. מגבלות המחקר
62	7. מסקנות והמלצות
62	7.1 סיכום ומסקנות עיקריות
63	7.2 המלצות
68	עוד פרסומים של המכון בנושא
69	מקורות
71	נספח: פרוטוקול לביצוע הראיונות

## רשימת הלוחות

4	לוח 1: פירוט המרואיינים במחקר
7	לוח 2: הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
17	לוח 3: חלוקת הרכיב הקבוע של תקציב התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות, לפי רשות
19	לוח 4: פירוט יעדי תוכנית ההעצמה, לפי תחומי הליבה
31	לוח 5: מספר עובדי הרשות לכל אלף תושבים

## רשימת התרשימים

14	תרשים 1: תרשים לוגי של תיאוריית השינוי שבבסיס תוכנית ההעצמה
16	תרשים 2: חלוקת רכיבי התקציב לפיתוח וקידום של הרשויות
24	תרשים 3: סטטוס ניצול התקציב בתוכנית ההעצמה
25	תרשים 4: שיעור התקציב של פרויקטים שהחלו ושל פרויקטים שהסתיימו, לפי רשות, מתוך תקציב רב-שנתי 2017-2019
26	תרשים 5: אחוזי סיום ביצוע – שוטף מול סך הכול
27	תרשים 6: סכום תקציב לתחום ליבה לעומת ניצול בפועל