



תמציות מחקרים מתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 – תשתית הידע לתוכנית החומש הבאה

עורכים: דפנה הרן, יונתן אייל

הדוח כולל תקציר
בשפה הערבית



המחקר הוא חלק מסדרת מחקרי תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי
בקרבת האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 אשר בוצעו בשיתוף
האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב

דמ-896-21

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

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

הדוח הוזמן על ידי אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | תמוז תשפ"א | יולי 2021



על מחקר תוכנית החומש (2017-2021) לאוכלוסייה הבדואית בנגב

מחקר תוכנית החומש נערך במימון משותף של האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ושל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. המחקר נמשך שלוש שנים וחצי וכלל מחקרי משנה במגוון נושאים ובהם חינוך, ילדים עם מוגבלויות, תעסוקה והרשויות המקומיות. כמו כן כלל המחקר מחקרי משנה בנושאי רוחב כמו מערך תוכניות העבודה אשר ליווה את תוכנית החומש; הערכים, הכוחות והאתגרים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ומנהיגיה; ותמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מלבד זאת שולב במחקר דוח הערכה כוללת של תוכנית החומש.

המחקר נעשה בשיתוף בין האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ובין מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. אנשי האגף הובילו את התוויית נושאי המחקר ונתנו משוב למחקרים עצמם. מכון ברוקדייל תכלל את המחקר ואחראי מקצועית לביצועו.

עוד פרסומים במסגרת מחקר תוכנית החומש

הרן, ד., כהן, ד., מג'אדלה, א. ואייל, י. (2021). תוכנית "שער לאקדמיה" להשתלבות צעירים בדואים בנגב בהשכלה הגבוהה – עיקרי הממצאים. מ-21-195.

הרן, ד. ואייל, י. (2021). תוכנית "שער לאקדמיה" להשתלבות צעירים בדואים בנגב בהשכלה הגבוהה – מסמך מסכם. מ-21-194. סופר פורמן, ח., ברלב, ל. וגדג', נ. (2021). ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-21-883.

לך, י., חג'ארה, ו. ואייל, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397). מחקר הערכה דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020. דמ-21-877. לנטו, ט., שנהב, א., דולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). בחינת מערך תוכניות העבודה של "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)" – דוח מסכם. דמ-21-884.

לנטו, ט., דולב, ה. ולוי-זוהר, א. (2021). תוכניות עבודה ככלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-21-855. לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה. (2021). ניתוח ספר תוכניות העבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017. דמ-21-865.

לנטו, ט., שנהב, א., דולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן. דמ-21-873.

אייזיק, ע., קפרנוב, א., מורן-גלעד, ל. וברנר, ד. (2020). תוכנית מנהרות מזון לביטחון תזונתי. דמ-20-852.

תירוש, א. ואייל, י. (2018). מדדים חברתיים-כלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-18-774.

אייל, י., תירוש, א., קינג, י. ופרנקל, מ. (2018). הערכת התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב – החלטת ממשלה 3708. תמצית אינפוגרפית.

אייל, י., קינג, י., פרנקל, מ. ותירוש, א. (2018). התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת הממשלה 3708): דוח מסכם. דמ-18-772.

אייל, י., חסן, ס., פרנקל, מ. וקינג, י. (2016). התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך – דוח שני על החלטת הממשלה 3708. דמ-16-738.

סופר-פורמן, ח., אייל, י., חסן, ס. ופרנקל, מ. (2016). התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום (החלטת הממשלה 3708): דוח ראשון. דמ-16-714.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

החלטת ממשלה 2397 בדבר תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 חותרת לצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל. ההחלטה מתמקדת בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת השלטון המקומי. להחלטה וליישומה שותפים 12 משרדי ממשלה וכן כמה תאגידים סטטוטוריים. אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: **האגף**) שבמשרד הרווחה והביטחון החברתי ממנה על יישום ההחלטה. תוכנית החומש המעוגנת בהחלטה מלווה במחקר המנוהל על ידי מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל. המחקר עוסק בבחינת יישומה של תוכנית החומש, בתרומתה של התוכנית – כל אחד מחלקיה והמכלול כולו – ובהמלצות למהלכים הנדרשים כדי לשמר, לשנות או לשפר את תכנונה ויישומה של תוכנית החומש הבאה (לשנים 2022-2026). המחקר המלווה מושתת על איגום מידע ממספר רב של מקורות, שימוש במגוון שיטות מחקר ודגש על מוכוונות יישומית, לרבות הצעת כיווני פעולה לעיצוב מדיניות.

דוח זה, העוסק בתשתית הידע לקראת תוכנית החומש לשנים 2022-2026, מיועד להציג תמונה מקיפה ועדכנית של תחומי הליבה שהחלטת הממשלה 2397 עוסקת בהם, ובזאת לספק עוגן לפיתוחה של תוכנית החומש הבאה. הדוח כולל תוצרים ממוקדים של מחקרי ההעמקה המלווים את תוכנית החומש לשנים 2017-2021. התוצרים מעודכנים לאמצע שנת 2021, והם מחולקים לכמה מקבצי נושאים:

המקבץ הראשון מספק מבט כוללי ועדכני על הבדואים בנגב: (1) דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים, שעניינו פיתוח "לוח מחוונים" בנוגע למצבה של אוכלוסיית היעד בכמה תחומי חיים נבחרים: חינוך, תעסוקה, בריאות, ביטחון אישי, מעורבות אזרחית וממשל, דיור ותשתיות, רווחה אישית וחברתית וטכנולוגיות מידע ותקשורת. במחקר נבחנו הבדלים במדדים המשקפים תחומי חיים אלה בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות (יהודים בדרום, שאר היהודים, שאר הערבים והאוכלוסייה הכללית) וכן מגמות שינוי על פני ציר הזמן של עשר השנים האחרונות; (2) מחקר שבחן את השפעות מגפת הקורונה על אוכלוסיית הבדואים בנגב. אוכלוסייה זו נפגעה מן המגפה פגיעה קשה במיוחד לנוכח הפערים שהיו קיימים עוד טרם המגפה בינה ובין האוכלוסייה הכללית. המחקר מיפה את תחומי החיים העיקריים שעליהם השפיעה המגפה, הוא זיהה את כיווני ההשפעה ואת עוצמתה בכל אחד מתחומים אלו, איתר גורמים המעכבים ומקדמים את ההתמודדות עם המצב והציע כיווני פעולה למתן מענים על בעיות שנוצרו בעקבות המשבר.

המקבץ השני עוסק בבחינה רוחבית של ממדיה המבניים של תוכנית החומש, הן בהיבטי היישום והתכנון הן בהיבטי התוצאות וההערכה: (1) מחקר שעסק במודל הכללי של תוכנית החומש, שעניינו מיפוי של התוכנית כמכלול ושל תחומי המשנה המעוגנים בה, ניתוח קשרי הגומלין ביניהם, הארת מנגנוני הפעולה שבבסיס התוכנית ואיתור הצירים המרכזיים שעליהם היא נשענת; (2) בחינה מערכתית של תהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה, אשר נוסחו על ידי משרדי הממשלה הנוגעים להחלטה ואוגדו בספר בפרסומו של האגף; (3) מחקר שנועד להציג נקודת ראות משלימה ובחן בחינה פרטנית של תוצרי תוכניות העבודה, של היעדים ושל המדדים שהוגדרו בספר התוכניות בתחומים אחדים: חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, שירותי רווחה חברתיים והעצמת הרשויות המקומיות. המדדים מופו ונותחו לפי מידת הרלוונטיות שלהם לתחומי הפעילות שהם אמורים לייצג ולפי מידת הדיוק, הבהירות

והשקיפות שלהם. על בסיס ממצאי הניתוח הוצעו דרכים לטיוב המדדים הקיימים ולגיבוש מדדים חדשים; (4) לבסוף מוצגים ממצאי ביניים של מחקר הערכה של התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. המחקר הדגיש שהרשויות הן ציר מרכזי בתוכנית החומש ועמד על המתח שבין שתי תכליותיה העיקריות של התוכנית – ניצול תקציבי ושיפור השירות לתושבים מחד גיסא והעצמת היכולות (הניהוליות והארגוניות) העצמיות של הרשות מאידך גיסא.

המקבץ השלישי עוסק במערכת החינוך ביישובים הבדואיים בנגב ובילדים בגיל בית הספר שיש להם צרכים מורכבים: (1) הנשירה הגלויה והסמויה מבתי הספר – מחקר על תופעה רחבת היקף באוכלוסייה הבדואית בנגב. המחקר בחן את הגורמים האישיים והקהילתיים הקשורים בנשירה, את השונות המגדרית המאפיינת אותה ואת ההתערבויות האפשריות לצמצומה; (2) זכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים בדואים בנגב – המחקר סקר את הפערים בין הישגי התלמידים במבחני הבגרות ביחס לקבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל, מיפה את התוכניות המופעלות להעלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרבם ובחן את החסמים העומדים בפניהם לשיפור הישגים בבחינות הבגרות ולסלילת דרכם למסדות להשכלה גבוהה; (3) איכות ההוראה בבתי ספר בדואיים בנגב – אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים הן על תופעת הנשירה הן על הזכאות לבגרות, הנסקרות בשני המחקרים הראשונים במקבץ זה. המחקר שם דגש על בניית מודל להערכת איכות ההוראה בקרב אוכלוסיית הבדואים בנגב ובדק את איכות ההוראה בבתי ספר נבחרים; (4) ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב – המחקר עסק בהערכת צרכים, מענים וחסכים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה, הן בעיתות שגרה הן דרך זווית הראייה הייחודית של תקופת מגפת הקורונה.

המקבץ הרביעי עוסק במצב התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב וביזמות לחילוף מעוני: (1) דפוסי התעסוקה וחסמים לתעסוקה בקרב הבדואים בנגב – המחקר התמקד בהזדמנויות ובאתגרים לקידום תעסוקה איכותית בקרב הבדואים בנגב לנוכח הפערים בינם ובין האוכלוסייה הכללית – בשיעור התעסוקה, בגובה השכר ובמשאבים בסיסיים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה, והאיר חסמים מבניים ותרבותיים הייחודיים לגברים בדואים ולנשים בדואיות; (2) מחקר הערכה של תוכנית "מנהרות מזון" – תוכנית של פיתוח יזמות עסקית בתחום החקלאות המיועדת לאפשר למשפחות שנתונות במצוקה כלכלית ומטופלות במחלקות לשירותים חברתיים לשפר את מצבן הכלכלי-חברתי ולצמצם את עומק העוני שהן שרויות בו. המחקר נערך במתכונת של למידה מהצלחות ובדק איך לאמץ את המודל שהודגם והומחש בתוכנית זו כדי להגדיל את פוטנציאל ההצלחה של תוכניות מורכבות יותר המיועדות אף הן לסייע לקהילות מוחלשות, בייחוד בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.

פרק הסיכום בדוח זה מביא המלצות וכיווני פעולה עיקריים על בסיס הסוגיות השזורות כחוט השני בין המקבצים ודוחות המחקר המאוגדים בו. הם נוגעים לתחומים אלו: מערכת החינוך; מערכת ההשכלה הגבוהה; תעסוקה וכלכלה; ילדים עם מוגבלות; התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות; תחומי תוכן לפיתוח (כגון ביטחון אישי, תשתיות תקשורת וצעירים חסרי מעש); סוגיות רוחב בנוגע ליישום תוכנית החומש, ובפרט שכלול של מערך תוכניות העבודה, של היעדים ושל המדדים, הגברת התיאום בין הגורמים המעורבים בתוכנית החומש ושיתוף הציבור הבדואי במהלכי גיבוש התוכנית ויישומה; ונושאים נוספים להכללה בכתב תוכנית החומש. אומנם ההמלצות מבוססות על מחקרי תוכנית החומש, אולם מימושן כרוך בבחינה יסודית ובעבודת ליטוש בשיתופם של האגף וגורמי היישום למיניהם. הצגת תמונה רחבה בנוגע לתחומי הליבה שבהם עוסקת תוכנית החומש לשנים 2017-2021, לצד גיבוש המלצות מעשיות ודיון מעמיק בהן עם מגוון הגורמים המעורבים, תרמו ערך מוסף לתכנון תוכנית החומש שתבוא בעקבותיה. לדעת מחברי דוח זה ולדעת הצוותים של מחקרי ההעמקה המוצגים בו, בהמלצות ובכיווני פעולה אלו טמון פוטנציאל היישום וההשפעה הרב ביותר.

דברי תודה

צוות המחקר מודה לאנשי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב על השותפות במהלך מחקר תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, כולל במהלך המחקר המוגש בזה. השותפות כללה דיונים והתייעצות בנוגע לכיווני המחקר, סיוע בהשגת מידע, פעולה מול גורמי ממשל שונים וכמובן מתן משוב והתייחסות למחקר עצמו.

תוכן העניינים

1	מבוא – מטרות הדוח ותכולתו
3	מקבץ דוחות מחקר ראשון: תמונת מצב כוללת של האוכלוסייה הבדואית בנגב – הישגים ואתגרים
4	1. דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים
7	2. השפעות משבר הקורונה על אוכלוסיית הבדואים בנגב: ממצאים וכיוונים למדיניות
	מקבץ דוחות מחקר שני: בחינה רוחבית של ממדיה המבניים של תוכנית החומש – תכנון, יישום, תוצאות והערכה
13	
15	1. מודל תוכנית החומש לשנים 2017-2021 – ממצאים והמלצות
21	2. תהליכי גיבוש ויישום של תוכניות עבודה בהחלטת הממשלה – בחינה מערכתית
27	3. תוצרי תוכניות עבודה, יעדים ומדדים בהחלטת הממשלה – בחינה פרטנית
30	4. התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות – מחקר הערכה, דוח ביניים 2020
37	מקבץ דוחות מחקר שלישי: חינוך וילדים בסיכון
40	1. נשירה גלויה וסמויה בקרב תלמידים בדואים בנגב
46	2. זכאות לבגרות בקרב הבדואים בנגב: חסמים, אתגרים ודרכי פעולה
53	3. איכות ההוראה בחינוך בקרב בדואים בנגב
59	4. ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב
66	מקבץ דוחות מחקר רביעי: תעסוקה וחילוץ מעוני
68	1. אפיון דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב
77	2. תוכנית "מנהרות מזון לביטחון תזונתי" למשפחות בעוני ביישובים בדואיים בנגב
82	סיכום, המלצות וכיווני פעולה עיקריים

מבוא – מטרות הדוח ותכולתו

[החלטת ממשלה 2397](#) עוסקת בפיתוח הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017-2021, והיא ממשיכה את מהלך הפיתוח שהחל עם אימוצה של [החלטת ממשלה 3708](#), החלטה שקבעה את תוכנית החומש לשנים 2012-2016. החלטה 2397 עוסקת בצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין האוכלוסייה הכללית בישראל, ומתמקדת בתחומי החינוך וההשכלה, הרווחה והשירותים החברתיים, התעסוקה והכלכלה, פיתוח התשתיות והעצמת הרשויות המקומיות. תוכנית החומש לשנים 2017-2021 (כמו זו שקדמה לה) לוותה במחקר מקיף שעשה מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. על בסיס כתב החלטת הממשלה, נועד המחקר לבחון מגוון נושאים במטרה לתת מענה מקיף לצורכיהם הן של הגורם המתכלל – אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: **האגף**), הן של מגוון גורמי היישום המעורבים בתוכנית החומש. המחקר בחן אפוא את יישום תוכנית החומש, את תרומתה של התוכנית – הן חלקיה הן המכלול – ואת ההמלצות למהלכים הנדרשים כדי לשמר, לשנות או לשפר את תכנונה ויישומה של תוכנית החומש הבאה (לשנים 2022-2026). כדי לספק מענים מהימנים ומושכלים, המבוססים על ראיות, תפיסת המחקר של המכון הושתתה על איגום מידע ממספר רב של מקורות, על שימוש במגוון שיטות מחקר בדגש על מוכוונות יישומית והשפעה על עיצוב מדיניות וכן על מתן המלצות לכיווני פעולה.

דוח תשתית הידע המוצג כאן מרכז את שנלמד מן המחקר המלווה על יישום החלטת הממשלה 2397 עד לאמצע שנת 2021¹, והוא מיועד לתת מידע עדכני בנוגע לתחומי הליבה שהחלטת הממשלה עוסקת בהם, ובדרך זו לעגן את פיתוחה של תוכנית החומש הבאה, לשנים 2022-2026. בדוח מוצגים תוצרים ממוקדים של מחקרי ההעמקה המלווים את תוכנית החומש הנוכחית – הן מחקרים נושאים הן מחקרים רוחביים העוסקים בתכנון ויישום מצד אחד, ובתוצאות והערכה מצד שני. המחקרים רוכזו על ידי צוות אוכלוסייה ערבית במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. את חלקם ביצע הצוות עצמו ואת חלקם ביצעו צוותים אחרים במכון אשר מתמחים בתחומי התוכן הרלוונטיים. כמה מן המחקרים ביצעו חוקרים במכון סאלד וחוקרים עצמאים בשדה המחקר החברתי-יישומי. המחקרים מוצגים בדוח במקבצים (ר' **תרשים 1**):

¹ את הדוחות המלאים אפשר למצוא בדף תוכנית החומש באתר מכון ברוקדייל: <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/>

01

מקבץ דוחות מחקר ראשון: תמונת מצב כוללת של האוכלוסייה הבדואית בנגב – הישגים ואתגרים

- דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים
- השפעות מגפת הקורונה על אוכלוסיית הבדואים בנגב: ממצאים וכיוונים למדיניות

02

מקבץ דוחות מחקר שני: מודל ההפעלה והיישום של תוכנית החומש – בחינה רוחבית של ממדיה המבניים של תוכנית החומש – תכנון, יישום, תוצאות והערכה

- מודל תוכנית החומש 2017-2021 – ממצאים והמלצות
- תהליכי גיבוש ויישום של תוכניות עבודה בהחלטת הממשלה – בחינה מערכתית
- תוצרי תוכניות עבודה, יעדים ומדדים בהחלטת הממשלה – בחינה פרטנית
- התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות – מחקר הערכה, דוח ביניים 2020

03

מקבץ דוחות מחקר שלישי: חינוך וילדים בסיכון

- נשירה גלויה וסמויה בקרב תלמידים בדואים בנגב
- זכאות לבגרות בקרב הבדואים בנגב: חסמים, אתגרים ודרכי פעולה
- איכות ההוראה בחינוך בקרב הבדואים בנגב
- ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב

04

מקבץ דוחות מחקר רביעי: תעסוקה וחילוף מעוני

- אפיון דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב
- תוכנית "מנהרות מזון לביטחון תזונתי" למשפחות בעוני ביישובים בדואיים בנגב

כל אחד מן המקבצים פותח במבוא הסוקר את הסוגיה או את התופעה העיקרית שהדוחות המאוגדים בו עוסקים בה, וכל אחד מן הדוחות עצמם מוצג על פי חלקים קבועים: תקציר, רקע, מטרות, שיטות המחקר, ממצאים עיקריים, מגבלות המחקר, מסקנות והמלצות, ולבסוף סיכום.² את הדוח סוגר סיכום אינטגרטיבי ובו המלצות וכיווני פעולה עיקריים לתוכנית החומש הבאה לשנים 2022-2026.

² את הדוחות המלאים אפשר למצוא בדף תוכנית החומש באתר מכון ברוקדייל: <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/>

מקבץ דוחות מחקר ראשון: תמונת מצב כוללת של האוכלוסייה הבדואית בנגב – הישגים ואתגרים

01

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 נועדה לסייע בקידום מצבה הכלכלי-חברתי של אוכלוסייה זו ובצמצום פערים בינה ובין כלל האוכלוסייה בישראל. במקבץ דוחות מחקר זה יוצג תחילה **דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים**, שעניינו פיתוח "לוח מחוונים" בנוגע למצבה של אוכלוסיית היעד בתחומי חיים אחדים: חינוך, תעסוקה, בריאות, ביטחון אישי, מעורבות אזרחית וממשל, דיור ותשתיות, רווחה אישית וחברתית וטכנולוגיות מידע ותקשורת. במסגרת המחקר נבחנו פערים בין אוכלוסיית הבדואים בנגב ובין קבוצות השוואה רלוונטיות (יהודים בדרום, שאר היהודים, שאר הערבים והאוכלוסייה הכללית) על פי מדדים נבחרים וכן מגמות שינוי בקרב אוכלוסיית היעד בין השנים 2010-2019. המחקר השני שיוצג הוא מחקר שבחן את **השפעות מגפת הקורונה על אוכלוסיית הבדואים בנגב**. אוכלוסייה זו נפגעה מן המגפה פגיעה קשה במיוחד לנוכח הפערים המוקדמים בינה ובין האוכלוסייה הכללית. במחקר זה מופו תחומי החיים העיקריים שהמגפה השפיעה עליהם, זוהו כיווני ההשפעה ועוצמתה בכל אחד מהם, אותרו זרזים להתמודדות עם המצב וחסמים העומדים בדרכה של ההתמודדות והוצעו כיווני פעולה למתן מענים להשפעות המשבר.

1. דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים

ארוא מג'אדלה, דנה כהן, רנא עבאס, וצ'סלב קונסטנטינוב, דפנה הרן, יונתן אייל

עיקרי הדברים

מדדי איכות החיים לאוכלוסייה הבדואית בנגב שגובשו במסגרת מחקר זה מיועדים לאפשר בחינה מושכלת של תמורות ושינויים בתחומי חיים מרכזיים באוכלוסיית היעד ולשמש מחוון למעקב אחר מצבה הכלכלי-חברתי על פני זמן. נמצא כי בין השנים 2010-2019 חלה מגמת שיפור או לכל הפחות שימור של המצב הקיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בתחומי החינוך, התעסוקה, הבריאות, הביטחון האישי וטכנולוגיות המידע. לעומת זאת, בבחינת שינויים בתחומי הדיור והתשתיות, מעורבות אזרחית וממשל ורווחה אישית וחברתית נצפו מגמות מעורבות או לא ברורות. ממצאים אלו מלמדים בין השאר על היחסים של הבדואים בנגב עם כלל האוכלוסייה ועל מידת האמון שהם רוחשים למוסדות השלטון במדינה.

1.1 רקע למחקר

מדדי איכות החיים המוצגים במסמך זה גובשו כדי לאפשר מעקב שוטף אחר מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ואחר התפתחויות החלות בקרבה. המדדים נועדו לסייע בבחינה מושכלת של המגמות בתחומי חיים מרכזיים (כגון חינוך, תעסוקה ותשתיות) בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ותפקידם לשמש מחוון למעקב אחרי מצבה הכלכלי-חברתי על פני זמן.

1.2 מטרת המחקר

- א. להציג תמונה רב-ממדית של מצב האוכלוסייה הבדואית בנגב
- ב. לשקף את מגמות השינוי במגוון תחומי חיים, לפני יישום תוכנית החומש ובמהלכו
- ג. להשוות בין מצב האוכלוסייה למצבן של אוכלוסיות רלוונטיות אחרות במגוון תחומים.

1.3 שיטות המחקר

קביעת מדדי איכות החיים ויישומם עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב נעשתה לפי שבעה שלבים:

- א. **סקירת ספרות** – איתור מדדים רלוונטיים מדוח "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי"³ של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס) וממקורות נוספים הרלוונטיים לאוכלוסייה הבדואית בנגב

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). *מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2020*. הלמ"ס.

- ב. **התייעצות עם בעלי עניין** – התייעצות עם אנשי מפתח ממשרדי הממשלה הרלוונטיים ועם גורמים בהנהגה המקומית ובציבור הרחב מקרב האוכלוסייה הבדואית עצמה
- ג. **גיבוש רשימת מדדים** – בחירה והגדרה נומינלית של המדדים שייבחנו במחוו
- ד. **קביעת אינדיקטורים למדדים** – הגדרה תפעולית של המדדים בהסתמך על מגוון מקורות, כגון למ"ס, המוסד לביטוח לאומי, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך ומשרד הבריאות
- ה. **ניתוח המדדים והצגת התוצאות** – ניתוח לפי משתנים נבחרים (כגון שנים ומגדר) משולב בהשוואה ליהודים בדרום, שאר היהודים, שאר הערבים וכלל האוכלוסייה
- ו. **חישוב המגמה עבור האוכלוסייה הבדואית לפי כל מדד** – חישוב היחס בין ערך המדד בשנה האחרונה שבנוגע לה יש נתונים על אוכלוסיית היעד ובין ערך המדד בשנה הראשונה
- ז. **חישוב הפער בין ערך המדד באוכלוסייה הבדואית ובין ערך המדד באוכלוסיות השוואה** – חישוב עבור המועד הרלוונטי שבנוגע אליו יש נתונים, כולל בחינת שינויים בפערים על פני ציר הזמן.

1.4 ממצאים עיקריים

על פני השנים חלה מגמת שיפור או לכל הפחות שימור של המצב הקיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בתחומי החינוך, התעסוקה, הבריאות, הביטחון האישי וטכנולוגיות המידע. **בתחום החינוך**, אחוז הלומדים בכיתה י"ב, אחוז הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות, ציוני הבחינה הפסיכומטרית, ציוני מבחן יע"ל (מבחן ידע בשפה העברית) ואחוז מקבלי התארים האקדמיים נמצאים במגמת עלייה. **בתחום התעסוקה**, שיעור התעסוקה ושכר השכירים לנשים ולגברים נמצאים במגמת עלייה, ואילו שיעור המשתכרים עד שכר מינימום אינו מציג מגמה ברורה. **בתחום הבריאות**, שיעור תמותת תינוקת בדואים לאלף לידות חי נמצא בירידה מתמדת. לעומת זאת, אי אפשר להסיק על כיוון מסוים של מגמה במדד התחלואה בסוכרת בשל היעדר נתונים עדכניים. **בתחום הביטחון האישי** חלה ירידה הן בדיווח על מקרי אלימות בבתי הספר בקרב תלמידי כיתות ה'-ו' הן בכמות כתבי האישום המוגשים בגין אלימות גופנית. **בתחום טכנולוגיות המידע**, יותר ויותר בדואים מדווחים על שימוש באינטרנט, אולם במספר מטרות השימוש באינטרנט לא חל שינוי.

לעומת זאת, בבחינת שינויים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בתחומי הדיור והתשתיות, מעורבות אזרחית וממשל ורווחה אישית וחברתית נצפו מגמות מעורבות או לא ברורות. **בתחום הדיור והתשתיות** חלה ירידה בשביעות הרצון של התושבים מן התחבורה הציבורית וביעור סלילת הכבישים נצפתה שונות גדולה על פני השנים. **בתחום המעורבות האזרחית והממשל** חלה ירידה בשיעור התושבים המעריכים כי הרשויות המקומיות מתפקדות היטב, אולם שיעור המצביעים בבחירות לכנסת נמצא במגמת עלייה. ממצאים אלו מלמדים בין השאר על היחסים של הבדואים בנגב עם כלל האוכלוסייה ועל מידת האמון שהם רוחשים למוסדות השלטון במדינה. **בתחום הרווחה האישית והחברתית** נמצא כי עם השנים האוכלוסייה הבדואית בנגב חשה פחות אפליה, אולם בה בעת היא מדווחת על שביעות רצון פחותה מן החיים בכלל.

1.5 מגבלות המחקר

- א. המדדים מבוססים בחלקם על סקרים שבוצעו על ידי הלמ"ס ועל ידי משרדי הממשלה. ברוב הסקרים האוכלוסייה הבדואית בנגב מיוצגת בחסר, ומספר התצפיות בה קטן יחסית. לפיכך היכולת להפיק מן הנתונים תמונה מהימנה על אודות מצב האוכלוסייה בתחום הרלוונטי מוגבלת. כדי להתמודד עם סוגיה זו הוחלט בחלק מן המדדים להציג נתונים המבוססים על ממוצע רב-שנתי.
- ב. כמחצית מן הנתונים המוצגים בדוח עוסקים ביישובים המוכרים בלבד, כיוון שבמקרים רבים מקורות הנתונים אינם כוללים את היישובים הבלתי מוכרים, אף שכרבע מאוכלוסיית היעד מתגוררת בהם. יתר על כן, גם אם היישובים הבלתי מוכרים נכללים בבסיס הנתונים, אי אפשר להפריד בינם ובין היישובים המוכרים, ולכן אין דרך להשוות בין שתי קבוצות האוכלוסייה. תת הייצוג של תושבי היישובים הבלתי מוכרים מקשה על קבלת תמונה מלאה בנוגע לכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב.
- ג. מפאת קוצר היריעה של המסמך ולמען הנגשת המסמך לקהל הרחב נקבע מספר מצומצם של מדדים, ובכך יש כדי להגביל את היכולת לשקף את המורכבות הכרוכה בתמונת המצב של אוכלוסיית הבדואים בנגב.
- ד. רוב הגופים שמספקים את המידע שדוח זה נשען עליו מפרסמים את הנתונים באיחור של שנה-שנתיים. איחור זה יוצר קושי בהצגת תמונת מצב עדכנית.
- ה. לרוב, גופי איסוף נתונים אינם מבחינים בין אוכלוסיית הבדואים בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל. זיהוי אוכלוסיית היעד בכל מאגר מידע נעשה באמצעות הגדרתה "ערבים מוסלמים המתגוררים במחוז דרום" או באמצעות איחוד הנתונים הקיימים על כלל היישובים הבדואיים בנגב.
- ו. חלק מן הנתונים הדרושים לצורך הסקת המסקנות על פי המדדים חסרים במאגרי המידע שמחקר זה הסתמך עליהם. זהו המצב למשל בנוגע לתשתיות בסיסיות כגון חיבור למים ומערכות ביוב של בתי אב.
- ז. לשם פישוט, הוצגו בדוח המחקר המלא בעיקר ממוצעים; מטבעם הם אינם מבטאים את השונות באוכלוסייה (המתגלמת למשל בחלוקה לרבעונים), ובזאת הם מרדדים במידת מה את התמונה המתקבלת.

1.6 סיכום

המחקר מציג תמונה רב-ממדית של מצב האוכלוסייה הבדואית בנגב ומדגיש מגמות שינוי במגוון תחומי חיים במהלך יישום תוכנית החומש 2021-2017 ובשנים שקדמו לה. על פי ממצאי המחקר ניכרת מגמת שיפור (או שימור הסטטוס קוו) בקרב האוכלוסייה הבדואית בתחומי החינוך, התעסוקה, הבריאות, הביטחון האישי וטכנולוגיות המידע. מגמות מעורבות או לא ברורות נמצאו בתחומי הדיור והתשתיות, מעורבות אזרחית וממשל ורווחה אישית וחברתית. דפוסי הממצאים שנמצאו צפויים לתרום לדרג מקבלי ההחלטות ולהנהגה הבדואית המקומית בגיבוש קווי מדיניות על בסיס נתונים לשם טיוב מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בתוכנית החומש 2026-2022.

2. השפעות משבר הקורונה על אוכלוסיית הבדואים בנגב: ממצאים וכיוונים למדיניות

דליה בן רבי, דפנה הרן, יונתן אייל

עיקרי הדברים

המחקר בוחן את השפעת מגפת הקורונה על האוכלוסייה הבדואית בנגב, בעיקר בהיבטי התעסוקה, החינוך והרווחה, והוא נועד לשמש בסיס להיערכות להתמודדות עם השפעה זו. המחקר מבוסס על סקר טלפוני בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבדואית בנגב, על ראיונות עם אנשי מפתח ועם אנשי מקצוע ברשויות המקומיות הבדואיות ובמשרדי ממשלה וכן על עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי.

ממצאים עיקריים

מגפת הקורונה הביאה לירידה של 7% במספר השכירים הבדואים וכן לפגיעה ניכרת בבעלי העסקים – למעלה ממחציתם דיווחו על פגיעה בפעילות העסק. רבים מאוד ממשיבי הסקר דיווחו על החמרה במצבם הכלכלי ועל קושי לממן את הוצאות משק הבית. כמו כן רבים מהורי התלמידים הביעו חשש מהתדרדרות המצב הלימודי של ילדיהם. נוסף על כך, 15% ממשיבי הסקר דיווחו שהם או בני משפחתם הפסיקו טיפול או מעקב רפואי נדרש בתקופת המגפה. עוד דווח על עלייה במספר מקרי האלימות במשפחה ועל התגברות צורכי בריאות הנפש של התושבים.

מן הממצאים עלה כי ברשויות מקומיות רבות לא הייתה תשתית מספקת להתמודדות עם מצבי חירום וכי הקשיים שהיו קיימים טרם פרוץ המגפה יצרו קשיים נוספים בהתמודדות עם המשבר. עוד עלה כי מחסור בתשתיות דיגיטליות וכן בידע ובניסיון בשימוש בשירותים דיגיטליים פגעו כגיעה של ממש ביכולתם של התושבים להוסיף ולצרוך שירותים, למצות את זכויותיהם, לקבל סיוע נדרש בתחומי בריאות ורווחה ולשמר את רצף הלימודים במערכת החינוך הבסיסית. שיעורים זניחים (1%-5%) ממשיבי הסקר דיווחו על קבלת עזרה חומרית מכל מיני סוגים. רבים יותר דיווחו על קבלת סיוע בנוגע ללימודי הילדים.

מן המחקר עלה כי לאוכלוסייה הבדואית בנגב נגרמה פגיעה ניכרת בעקבות משבר מגפת הקורונה. ההמלצות המוצעות נועדו לסייע בהתמודדות עם השפעת המשבר לטווח הקצר והבינוני, אך הן רלוונטיות גם להתמודדות עם הקשיים הבסיסיים של האוכלוסייה, ולכן הן עשויות לשמש גם מענים לטווח הארוך.

המלצות עיקריות

א. **מומלץ לפתח מענים לתגבור אוריינות דיגיטלית**, למשל באמצעות גיוס בעלי תפקידים או מתנדבים אשר ינגישו את השירותים הללו לקהילה ויסייעו לתושבים להשתמש בהם.

ב. **מומלץ לפתח הכשרות מקצועיות** למקומות תעסוקה קיימים (או כאלה שעומדים לקום בתוך זמן קצר).

- ג. **מומלץ לחזק מנגנונים ברשויות המקומיות להתנהלות חירום.** מוצע לבחון את האפשרות לעשות הבחנה מבדלת בין הרשויות בנוגע להיקף הצרכים בהתנהלות חירום (ובד בבד ללמוד מרשויות שהיערכותן בתקופת המגפה הייתה מוצלחת יותר).
- ד. **מומלץ לגבש מענים להתמודדות עם העלייה הצפויה של הנשירה מבתי הספר.**
- ה. **מומלץ להתאים את מערכת החינוך ביישובים הבדואיים ללמידה מרחוק.**

2.1 רקע למחקר

האוכלוסייה הבדואית בנגב מאופיינת בפערים ניכרים מכלל האוכלוסייה בישראל, במגוון תחומי חיים, בהם (ר' לעיל מחקר מדדי איכות החיים, מחקר 1, מקבץ מחקרים ראשון): חינוך, תעסוקה, בריאות, ביטחון אישי, מעורבות אזרחית, דיור ותשתיות, רווחה אישית וחברתית ושימוש בטכנולוגיית מידע. תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 עוסקת בצמצום פערים אלו ומתמקדת בעיקר בתחומי החינוך, השירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות ופיתוח השלטון המקומי. למגפת הקורונה יש השפעה רבה על אוכלוסיית הבדואים בנגב. השפעה זו תחייב שינויים בפעילות של תוכנית החומש לשנים 2022-2026 כדי לתת מענה לצרכים הדוחקים של האוכלוסייה באמצעות שימוש מיטבי בכספי התוכנית.

2.2 מטרות המחקר

- א. למפות את תחומי החיים שמשבר מגפת הקורונה השפיע עליהם
- ב. לזהות את כיווני ההשפעה ועוצמתה בכל אחד מתחומים אלו
- ג. לאתר כיווני מדיניות אפשריים למתן מענה להשפעת המשבר.

2.3 שיטות המחקר

- א. **ראיונות עם אנשי מפתח** מן האוכלוסייה הבדואית ועם בעלי תפקידים בכירים ברמה המקומית והארצית בנוגע להשפעות מגפת הקורונה ולכיווני פעולה מוצעים – הראיונות נערכו בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2020.
- ב. **סקר טלפוני** בקרב מדגם מייצג של 254 תושבים בגיל 20 ומעלה המתגוררים בסוגים שונים של יישובים בדואיים בנגב – עיר (רהט), מועצות מקומיות (חורה ולקיה), מועצות אזוריות (אל קסום ונווה מדבר) וכפרים לא מוכרים – הסקר נעשה בשפה הערבית בסיוע מכון אג'יק, בחודשים ינואר-מארס 2021.
- ג. **ניתוח נתונים מנהליים** בנוגע לתעסוקת שכירים בפילוח לפי מין באוכלוסייה הבדואית בנגב (ובקבוצות אוכלוסייה נוספות) – נתוני המוסד לביטוח לאומי שהועברו במיוחד לצורך מחקר זה נותחו בנוגע לשיעור התעסוקה, שכר ממוצע וקבלת דמי אבטלה בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 (עד למועד כתיבת דוח תשתית הידע טרם נאספו נתונים מלאים בנוגע למחצית השנייה של שנת 2020).

2.4 ממצאים עיקריים

השפעות המגפה על תחומי חיים עיקריים

א. תעסוקה ומצב כלכלי

- נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על **פגיעה ניכרת בהיקף התעסוקה של השכירים הבדואים**⁴ לצד ירידה של 7% במספר המועסקים (הן בקרב נשים הן בקרב גברים) בין יוני 2019 ליוני 2020 חלה עלייה במספר הזכאים לדמי אבטלה (פי 5.5 בקרב נשים ופי 4.5 בקרב גברים). עם זאת, הנתונים אינם כוללים צורות תעסוקה בלתי מוסדרות, ככל הנראה תופעה נרחבת באוכלוסייה הבדואית, ולכן אין ללמוד מהם על פגיעה בתעסוקה של אנשים שלפני המגפה היו מועסקים באופן זה.
- מן הסקר מצטיירת גם **פגיעה ניכרת בבעלי עסקים** – למעלה ממחציתם דיווחו על פגיעה בפעילות העסק; צמצום של ממש בפעילות (41%), סגירה זמנית (11%) או סגירה לצמיתות (4%).
- **38% מן הגברים ו-27% מן הנשים עד גיל 45 השיבו בחיוב לשאלה אם הם מעוניינים בהכשרה מקצועית** (אם כי רק 3% ציינו זאת כשנשאלו מה יסייע להם להתמודד עם המשבר).
- **רבים מאוד ממשיבי הסקר דיווחו על החמרה במצבם הכלכלי** (65% ביישובים המוכרים ו-83% ביישובים הלא מוכרים) ועל קושי **לממן את הוצאות משק הבית** (57% ו-69%, בהתאמה).

ב. חינוך ולמידה מקוונת

- אנשי המפתח שרואיינו והורים לילדים שהשיבו על הסקר דיווחו על **קשיים רבים בלמידה מרחוק**, אם בשל מחסור בתשתיות תקשורת ובציוד קצה ואם בשל מחסור במיומנויות תקשוב אצל המורים, ההורים והתלמידים. **רבים מן ההורים לתלמידים שהשתתפו בסקר דיווחו על קשיים הנובעים ממחסור בציוד או בקו אינטרנט תקין** – 45% ביישובים המוכרים ו-70% ביישובים הלא מוכרים.
- **רבים מהורי התלמידים הביעו חשש מהתדרדרות המצב הלימודי של ילדיהם** (81%), מכך **שהם לא יצליחו לסיים תיכון או להשיג תעודת בגרות** (32%), ואף **שלא יחזרו ללימודים** כשבתי הספר ייפתחו מחדש (35%).

ג. צריכת שירותי בריאות

- **15% ממשיבי הסקר** (11% ביישובים המוכרים ו-26% ביישובים הלא מוכרים) דיווחו שהם או בני משפחתם **הפסיקו טיפול או מעקב רפואי** נדרש בתקופת המגפה, לרוב בשל חשש מהידבקות בעת הביקור במרפאה.

⁴ מקור: עיבודים מיוחדים שבוצעו על ידי המוסד לביטוח לאומי לפי בקשת מכון ברוקדייל.

ד. מצב נפשי ויחסי משפחה

- בראיונות עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות דווח על **עלייה במספר מקרי האלימות במשפחה** ועל **התגברות צורכי בריאות הנפש של התושבים**. לא נמסרו מספרים מדויקים בנוגע להיקף התופעות.
- בשאלה על תחומים נוספים שבהם הייתה למגפה השפעה ניכרת על חיי המשתתפים הם ציינו את **התחום החברתי-משפחתי** (היאלצות להימנע ממפגשים) ואת **התחום הרגשי-נפשי** (דאגות ודיכאון).

תשתיות קיימות להתמודדות עם המשבר

- תשתיות מקצועיות וארגוניות
 - מן הראיונות עלה **שברשויות מקומיות רבות לא הייתה תשתית מספקת להתמודדות עם מצבי חירום. הקשיים שהיו קיימים טרם פרוץ המגפה** – היעדר ידע וניסיון בניצול סיוע ממשלתי, מחסור באנשי מקצוע מיומנים, היעדר מאגרי מידע מסודרים שיאפשרו ליצור קשר עם התושבים ולספק מענים מהירים וכן רמת אמון נמוכה של התושבים ברשויות המקומיות – **יצרו קשיים נוספים בהתמודדות עם המשבר**.
 - בסקר האוכלוסייה נמצא כי **רק 29% מן התושבים ביישובים המוכרים הביעו אמון ברשויות המקומיות בנוגע להתמודדות עם משבר הקורונה** (לעומת 44% שהעריכו את תפקוד הרשות המקומית כטוב מאוד או טוב בשנת 2019).⁵
- תשתיות דיגיטליות
 - מן הראיונות ומן הסקר עלה כי **מחסור בתשתיות דיגיטליות וכן בידע ובניסיון** בשימוש בשירותים דיגיטליים פגעו כגיעה של ממש ביכולתם של התושבים להוסיף ולצרוך שירותים, למצוא את זכויותיהם, לקבל סיוע נדרש בתחומי בריאות ורווחה ולשמר את רצף הלימודים במערכת החינוך הבסיסית.

היעזרות התושבים בשירותי סיוע וקבלת מידע

פחות משליש ממשיבי הסקר דיווחו על פנייה לשירותי סיוע, ושיעורים זניחים (1%-5%) – על קבלת עזרה חומרית מכל מיני סוגים. מעטים מן הנזקקים למידע וייעוץ בנוגע לדרכי התמודדות עם השפעת המשבר דיווחו על קבלתו: טיפול באדם עם מוגבלות – 29% מבני משפחה של אדם עם מוגבלות; התמודדות עם שינוי תעסוקתי – 6% (אף על פי ש-16% ממשיבי הסקר דיווחו על פגיעה בתעסוקה – אם כשכירים ואם כעצמאים). רבים יותר דיווחו על קבלת סיוע בנוגע ללימודי הילדים.

⁵ מקור: עיבוד של מכון ברוקדייל לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2019. על פי הגדרות הניתוח, בדואים בנגב הם מוסלמים בנפת באר שבע. הסקר לא כלל יישובים לא מוכרים.

2.5 מגבלות המחקר

- א. מאחר שהמחקר מבוסס על מגוון נתונים שנאספו במועדים שונים במהלך משבר מגפת הקורונה (ר' סעיף 2.4 שיטות המחקר לעיל), הרי שהרכיבים בו רלוונטיים לנקודות זמן שונות בתקופת המשבר.
- ב. בסקר יש ייצוג-יתר לבעלי השכלה גבוהה ולמי שהיו מועסקים לפני המגפה לעומת שיעורם בכלל האוכלוסייה הבדואית. לכן יש לבחון הממצאים בזירות, בעיקר בהיבטי התעסוקה והמצב הכלכלי.
- ג. המסקנות וההמלצות המפורטות להלן מבוססות על דבריהם של אנשי המפתח שרואיינו ועל היקשים שגזרו החוקרים מניתוח הממצאים שעלו מסקר האוכלוסייה ומנתוני המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, לא נבדקו לעומק מידת ההיתכנות של ההמלצות והצעדים הדרושים לביצוען.

2.6 מסקנות והמלצות

מן המחקר עלה כי לאוכלוסייה הבדואית בנגב נגרמה פגיעה ניכרת בעקבות משבר מגפת הקורונה, פגיעה שגם חשפה ביתר שאת את הפערים המוקדמים בתשתיות ובמערך השירותים של הרשויות המקומיות. ההמלצות המוצעות נועדו לסייע בהתמודדות עם השפעת המשבר לטווח הקצר והבינוני, אך הן רלוונטיות גם להתמודדות עם הקשיים הבסיסיים של האוכלוסייה, ולכן הן עשויות לשמש גם מענים לטווח הארוך. ראוי לציין שחלק מן ההמלצות כבר נתונות בתהליכי תכנון או בתחילת ביצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים ובארגוני מגזר שלישי. במחקרי המשך מומלץ לבחון לעומק את היתכנותן של המלצות אלו ואת התנאים הדרושים למימושן לצורך גיבוש תוכנית עבודה מפורטת. להלן ההמלצות העיקריות:

- א. **מומלץ לפתח מענים לתגבור אוריינות דיגיטלית** – בתקופת המגפה התברר כי מחסור באוריינות דיגיטלית בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב הוא חסם של ממש בעל השפעה במגוון תחומים. מומלץ לבחון דרכים לשיפור האוריינות הדיגיטלית של האוכלוסייה, למשל באמצעות גיוס בעלי תפקידים או מתנדבים אשר יגישו את השירותים הללו לקהילה ויסייעו לתושבים להשתמש בהם.
- ב. **מומלץ לפתח הכשרות מקצועיות** – הכשרת עובדים לתפקידים נדרשים חיונית כדי לספק לאוכלוסייה הבדואית מקורות הכנסה הולמים ויציבים. יש לבחון דרכים לפיתוח הכשרות באזור הנגב הרלוונטיות למקומות תעסוקה קיימים (או כאלה שעומדים לקום בתוך זמן קצר) באמצעות שיתוף פעולה ותיאום בין משרד הכלכלה והתעשייה (ובפרט זרוע העבודה), משרד הרווחה והביטחון החברתי, שירות התעסוקה, 'מרכזי ריאן', גורמים בתעשייה ועוד. כמו כן יש להשקיע בתמרוץ של מובטלים ושל אנשים המועסקים בעבודות מזדמנות או בשכר נמוך להשתתף בהכשרות איכותיות. גורם מעודד בהקשר זה הוא האחוז הגבוה של משיבים בסקר בעלי אופק תעסוקתי שהביעו עניין בהכשרה מקצועית.
- ג. **מומלץ לתעדף פיתוח אזורי תעשייה, מלאכה ועסקים בנגב** – ממצאי המחקר מצביעים על החרפה בקשיי התעסוקה של התושבים הבדואים בנגב בתקופת המגפה. יש לבחון אם הוגשו תוכניות להקמת אזורי תעשייה, מסחר או תעסוקה, שאפשר, בתגבור תקציבי או בפישוט הליכים, להקדים את מועד פתיחתם (אולי על חשבון דחייתם של פרויקטים שדורשים זמן רב יותר לביצוע). בכלל זה יש לבחון הקמת אזורי תעסוקה ייעודיים לנשים, בשולי היישובים, כדי להתגבר על קשיי הנגישות הייחודיים להן.

ד. **מומלץ לחזק מנגנונים ברשויות המקומיות להתנהלות חירום** – הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חשוב במתן מענה לצרכים של תושביהן בעיתות שגרה, ועל אחת כמה וכמה בעיתות חירום. לנוכח היחלשותן של הרשויות הבדואיות בתקופת המשבר יש מקום לבחון דרכים לסייע להן בהיערכות למצבי חירום, ובכלל זה: סיוע בהקמת מסדי נתונים של בעלי עסקים ושל משפחות נזקקות כדי שניתן יהיה ליצור איתם קשר מיידי במקרי משבר; התארגנות למתן סיוע (כלכלי ונפשי) למשפחות במצוקה; שימוש במתנדבים כדי להעביר מידע (לדוגמה, בנושא מיצוי זכויות בתחומי הרווחה, הבריאות והתעסוקה) וכדי לאסוף מידע על צרכים שעולים מן השטח; הכשרה והדרכה של בעלי תפקידים בנוגע לעבודה עם גורמי הממשלה וגיוס תקציבי חירום. ייתכן שיש לבחון דיפרנציאלית את היקף הצרכים בתחום זה ברשויות המקומיות השונות (תוך למידה מרשויות שהתנהלותן הייתה מוצלחת יותר) ואולי אף למנות בעל תפקיד מיוחד מטעם משרד הפנים אשר יוביל את המהלך מול הרשויות.

ה. **מומלץ לגבש מענים להתמודדות עם העלייה הצפויה של הנשירה מבתי הספר** – שיעורי הנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב גבוהים גם בימי שגרה יחסית לשיעורים בקרב יהודים בדרום או בקרב ערבים המתגוררים באזורים אחרים. לנוכח התקופה הארוכה שלא התקיימו לימודים כסדרם עולה חשש שהנשירה תחריף. יש להגדיל את המאמצים למניעת נשירה ולהחזרת נושרים למעגל הלמידה באמצעות תגבור כוח אדם מקצועי (למשל קציני ביקור סדיר), פעולות הסברה להורים, תוכניות סיוע להשלמת פקרים בלימודים ותגבור מסגרות של השלמת השכלה לנושרים (לעיתים בשילוב שימוש במערך החינוך הבלתי פורמלי). לנוכח ההיקף האפשרי של המשבר, מומלץ לשקול להקים מטה ייעודי ולתכנן מתווה מיוחד להתמודדות עם הבעיה.

ו. **מומלץ להתאים את מערכת החינוך ביישובים הבדואיים ללמידה מרחוק** – נראה שהלמידה מרחוק תוסיף ללוות את מערכת החינוך פרק זמן לא מבוטל ואולי אף תשתלב עם הלמידה הפרונטלית בימי שגרה ('למידה היברידית'). לכן מוצע לפעול להטמעת דרך למידה זו במערכת החינוך ביישובים הבדואיים באמצעות שיפור מיומנויות התקשוב של המורים, חיזוק האוריינטציה הדיגיטלית בקרב התלמידים והוריהם, הכשרת תומכי למידה (סטודנטים/מתנדבים), הסדרת תשתיות תקשורת, ובעת הצורך – השאלה/אספקה של ציוד הנדרש ללמידה מקוונת (כגון מחשבים או מוֹדֵמִים).

2.7 סיכום

מן המחקר עלה כי מגפת הקורונה פגעה פגיעה ניכרת באוכלוסייה הבדואית בנגב, שגם קודם לכן התמודדה עם קשיים רבים. המשבר חשף ביתר שאת את חולשת הרשויות המקומיות ואת הפער בין היקף הצרכים להיקף המענים הקיימים. עם זאת, נראה כי לצד האתגרים נוצר חלון הזדמנויות לקדם תוכניות ממשלה שדובר בהן ממושכות ולשלב כוחות בין מגוון הגורמים המעורבים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גורמים עסקיים וארגוני חברה אזרחית). זאת, הן לשם סיוע לאוכלוסייה להתמודד עם ההשפעה המיידית של המשבר הן לשם המשך קידום מצבה הכלכלי-חברתי וצמצום הפערים בינה ובין האוכלוסייה הכללית.

מקבץ דוחות מחקר שני: בחינה רוחבית של ממדיה המבניים של תוכנית החומש – תכנון, יישום, תוצאות והערכה

מקבץ זה בוחן את היבטיה המבניים של תוכנית החומש, הן מבחינת התכנון והיישום והן מבחינת התוצאות וההערכה. נוכח מגוון התחומים שבהם התוכנית עוסקת וריבוי גורמי הממשל המעורבים ביישומה נפתח בהצגת **המודל הכללי של תוכנית החומש**, המבוסס על תרשימים לוגיים שנבנו לתוכנית כולה ולכל אחד מתחומי המשנה בה. נוסף על מיפוי התוכנית כולה ומיפוי תחומי התוכן שהיא עוסקת בהם נותחו במחקר קשרי הגומלין בין התחומים, הוארו מנגנוני הפעולה שבבסיס התוכנית ואותרו הצירים המרכזיים שהיא נשענת עליהם. הפקת תובנות מן המודל מאפשרת בין היתר להבחין בין תחומים שזכו לטיפול מקיף לטובת קידום מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין תחומים שהטיפול בהם לקה בחסר ושדורשים הקצאת משאבים ייעודיים או טיוב המענים הקיימים.

בהמשך תוצג **בחינה מערכתית של תהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה**, אשר נוסחו על ידי מגוון משרדי הממשלה הנוגעים להחלטה ואוגדו ב'ספר התוכניות' שפרסם הגורם המתכלל את תוכנית החומש, הוא אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. המחקר שעסק בכך בוחן עד כמה מערך תוכניות העבודה מתאים ליעדיו בתור כלי לתכנון, לליווי ולשיפור של יישום ההחלטה, על בסיס שלושה רכיבים: סקירה בין-לאומית בנוגע לתוכניות עבודה המשמשות כלי ליישום החלטות ממשלה; ראינות עומק בקרב נציגי המשרדים השותפים להחלטה; וניתוח איכות של ספר תוכניות העבודה על פי סטנדרטים בין-לאומיים והנחיות האגף המתכלל לגורמים השותפים. המחקר ממצב את ספר תוכניות העבודה של החלטת ממשלה 2397 בתור ספר ייחודי בזירת התכנון האסטרטגי; מצביע על קשיים, אתגרים ונקודות תורפה בגיבוש תוכניות העבודה; בוחן את השונות באיכות תוכניות העבודה שהפיקו הגורמים השותפים להחלטה; ממחיש את התפקיד החשוב שהאגף המתכלל ממלא בהנחת החלטת הממשלה בפעילות השוטפת של המשרדים ובחיזוק שיתופי הפעולה ביניהם; ולבסוף, מאיר את חשיבות השילוב בין תהליכי תכנון איכותיים ובין מנגנוני מעקב יעילים ליישום מיטבי של ההחלטה.

בתור השלמה למחקרים אלו תוצג גם **בחינה פרטנית של תוכניות העבודה, היעדים והמדדים** שנקבעו בספר התוכניות בכמה תחומי תוכן נבחרים: חינוך (פדגוגיה, הכשרת מורים וחינוך בלתי פורמלי), השכלה גבוהה, תעסוקה וכלכלה, רווחה חברתית (בנוגע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, כגון משפחות במצוקה, ילדים ונוער בסיכון, אנשים עם מוגבלות וקשישים) והתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות. בכל אחד מתחומים אלו מופו ונותחו המדדים הקיימים לפי מידת הרלוונטיות שלהם לליבת הפעילות שהם אמורים לייצג ולפי מידת הדיוק, הבהירות והשקיפות בהגדרתם. נמצא כי אף על פי שתוכנית החומש מלווה במערך מובנה ומסועף של תוכניות עבודה, יעדים ומדדים, הרי שרוב המדדים שגובשו בתחומים הנבדקים הם מדדי תפוקה, מיעוטם מדדי תוצאה, ואילו מדדי תהליך לא גובשו כלל. כמו כן רוב המדדים נסמכים על מידע שנאסף בתור תוצר לוואי של הפעלת התוכנית ולא על

איסוף יזום למטרות של מעקב, הערכה והתייעלות. בחלק מן המדדים חסרים פילוחים דמוגרפיים או גאוגרפיים הרלוונטיים ליישום התוכניות. לבסוף, בולטים בהיעדרם מדדי שביעות רצון של אוכלוסיות היעד של התוכניות ומדדים המשקפים את האופן שבו התוכניות נתפסות על ידן. נוכח חסרים אלו הוצעו דרכים לטיוב המדדים הקיימים ולגיבוש מדדים חדשים למען מיצוי מלוא הפוטנציאל של מערך המדידה.

בפרק שחותם את המקבץ מוצג מחקר הערכה של [התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב](#). בתוכנית החומש לשנים 2021-2017 המבוססת על החלטת ממשלה 2397, שלא כבתוכנית החומש הקודמת שהתבססה על החלטת ממשלה 3708, הודגשו במיוחד חיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, ביסוסן המנהלי והארגוני ושיפור השירות שהן מעניקות לתושבים. הערכת ביניים של התוכנית להעצמת הרשויות, אשר מתמקדת בחמישה "תחומי ליבה" – מרחב ציבורי ושירותים לתושב, חברה וקהילתיות, פיתוח כלכלי, משילות ומצוינות ארגונית – מראה ניצנים לייעול דרכי העבודה של הרשויות. עם זאת, יישום התוכנית מתנהל באיטיות מבחינת מימוש התקציבים ומבלי שהושג איזון מוסכם בין שתי תכליות העיקריות – ניצול התקציב ושיפור השירות לתושבים מצד אחד, והעצמת היכולות העצמיות של הרשות מצד שני. עם החסמים העיקריים למימוש התוכנית נמנים מחסור בכוח אדם (כמותי ואיכותי); קושי להתמודד עם מערך הבקרה המורכב; וסכסוכים פנים-קהילתיים בענייני תכנון ובנייה. נוסף על כך, לא בוצעו סקרי תושבים, ולכן אי אפשר לבחון תוצאות סובייקטיביות. לפיכך הוצעו דרכים לטיוב התוכנית בשלבי יישומה המתקדמים, ובפרט – לגיבוש תוכנית המשך למען שימור רצף השירותים; להרחבה והשבחה של מצבת כוח האדם ברשויות; לשיפור מערך המדידה בתחומי הליבה; לביצוע התאמות בבקרה המנהלית; לניסוח האיזון הראוי שבין פיתוח שירותים ותשתיות ובין חיזוק יכולות הרשות; ולסיוע בהסרת חסמי תכנון אכיפה. את כל אלה מוצע לעשות בד בבד עם הנהגת בידול בין הרשויות, כלומר תפירת "חליפת התערבות" מותאמת לכל רשות ורשות.

1. מודל תוכנית החומש לשנים 2017-2021 – ממצאים והמלצות

יואב לפ, ארוא מג'אדלה, מעיין הפנר, יונתן אייל

עיקרי הדברים

בשל מגוון התחומים שבהם תוכנית החומש עוסקת ובשל ריבוי גופי הממשל המעורבים בה עלה הצורך למפות את רכיביה באופן שיאפשר לבחון את התמונה הכוללת ובה בעת את האופן שבו התוכנית מנסה לקדם את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב. בכוחו של המיפוי להניע דיון בתובנות ולסייע בגיבוש חשיבה סדורה בנוגע לתוכנית הנוכחית וכן לטייב את תכנונה של תוכנית החומש הבאה.

המודלים הכלליים של התוכנית

- תוכנית החומש מבוססת על תהליכי תכנון אסטרטגי ועל ממצאי מחקרים קודמים בנוגע לאוכלוסיית הבדואים בנגב. יישום התוכנית מלווה במחקר הערכה שיהווה גם תשתית ידע לתוכניות המשך אפשריות.
- מונה גורם מתכלל לקידום התוכנית ולפיקוח על יישומה, אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (תחילה במשרד החקלאות, בהמשך במשרד הכלכלה והתעשייה, ולאחרונה במשרד הרווחה והביטחון החברתי).
- הוחלט שהתוכנית תיושם בהתאם למערך תוכניות עבודה שבבסיסן הצבת יעדים ומדידתם.
- בין תחומי ההתערבות בתוכנית ישנם קשרים מורכבים, ורבים מהם נותנים מענה לא רק על צרכים ישירים בתחומם אלא גם על צרכים אחרים (כך למשל, פיתוח תחבורה ציבורית משפיע על נגישות להשכלה גבוהה).
- תחום התשתיות (למשל בינוי כיתות לימוד ופיתוח אזורי תעסוקה), תחום הרשויות המקומיות ותחום החינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), הם צירים מרכזיים של התוכנית כולה.

המלצות שעלו מעבודת המיפוי

- מומלץ לבחון פיתוח מענה מתואם וכולל לצעירים בדואים המתקשים להשתלב בעבודה או בלימודים ולתת את הדעת לסוגיות של חינוך, השכלה, הכשרה מקצועית והשתלבות בתעסוקה.
- מומלץ לבחון אפשרויות ליצירת מנגנון מובנה לשיתוף הציבור הבדואי בהכנת תוכנית החומש הבאה וביישומה, הן בנוגע לדגשים שתכלול התוכנית הן בנוגע לדרכי הפעולה והבקרה.
- מומלץ לבחון באילו תחומי פעילות אפשר להשתמש בתוכניות המשתפות את האוכלוסייה הבדואית ורותמות אותה למטרות מוסכמות (כגון איכות הסביבה או מניעת אלימות).

- בתחום החינוך אומנם ניתן מענה רחב, אך הוא מבוסס במידה רבה על תוכניות קיימות. בהתחשב במגוון האתגרים בתחום זה, חלקם ייחודיים לאוכלוסיית הבדואים בנגב והחריפו בעקבות משבר מגפת הקורונה, מומלץ לשקול תוכנית מקיפה לשנים אחדות, שתהיה ייחודית לאוכלוסייה זו.

1.1 רקע למחקר

במסגרת תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 הוקצו 3.12 מיליארד ₪ להשקעות בקרב אוכלוסייה זו, במגוון תחומי חיים: חינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), תעסוקה, פיתוח תשתיות, העצמת הרשויות המקומיות הבדואיות וכן שירותים בתחומי הרווחה, החברה והבריאות. כמעט חצי מתקציב זה (1.51 מיליארד ₪) הוא תקציב תוספתי, והיתר מבוסס על עיגון תקציבי החלטת הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים (החלטת ממשלה 922) עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב ועל עיגון תקציביהם של משרדי הממשלה הנוגעים בעניין, לטובת אוכלוסייה זו. בכל אחד מתחומי העיסוק שנזכרו לעיל ישנה השקעה במגוון תחומי משנה ופעילויות. נוסף על כך, בחלק מן התחומים מעורבים כמה משרדי ממשלה, ואלה משקיעים מתקציביהם וממשאבי כוח האדם והתכנון שלהם באותם תחומים.

1.2 מטרת המחקר

בשל מגוון התחומים שבהם תוכנית החומש עוסקת ובשל ריבוי גופי הממשל המעורבים בה עלה הצורך למפות את רכיביה באופן שיאפשר לבחון את התמונה הכוללת ובה בעת את האופן שבו התוכנית מנסה לקדם את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב. המיפוי מאפשר גם לבחון את קשרי הגומלין בין התחומים שבהם התוכנית עוסקת וכן בין גורמי הממשל המעורבים בכל תחום. בכוחו של המיפוי להניע דיון בתובנות ובסוגיות כדי לסייע בגיבוש חשיבה סדורה בנוגע לתוכנית וכדי להבחין בתחומים שזכו לטיפול מקיף מחד גיסא ובתחומים שהטיפול בהם לקה בחסר מאידך גיסא. חשיבה כזו עשויה לסייע לא רק בהבנת התוכנית הנוכחית, אלא גם – ובעיקר – להוות כלי עזר לתכנונה של תוכנית החומש הבאה.

1.3 שיטות המחקר

במהלך העבודה הוכנו תרשימים לוגיים לתוכנית כולה ולכל אחד מתחומי המשנה שבהם היא עוסקת. התרשימים נבנו על בסיס מידע ממסמכי התוכנית, על בסיס מחקרים אחרים שנעשו במסגרת המחקר המלווה את תוכנית החומש ועל סמך שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטיים. מכל תרשים הופקו תובנות רלוונטיות לתחום המשנה שבו הוא עוסק ולכלל התוכנית. כמו כן הוכנו תרשימים כולל של התוכנית. תרשימים אלה מצביעים על הקשרים המגוונים בין התחומים שבה ומאפשר להפיק תובנות נוספות להמשך.

1.4 ממצאים עיקריים והמלצות נבחרות לפי תחומים

המודלים הכלליים של התוכנית

- תוכנית החומש מבוססת על תהליכי תכנון אסטרטגי ועל ממצאי מחקרים קודמים בנוגע לאוכלוסיית הבדואים בנגב. יישום התוכנית מלווה במחקר הערכה שיהווה גם תשתית ידע לתוכניות המשך אפשריות.
- מונה גורם מתכלל לקידום התוכנית ולפיקוח על יישומה, אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (תחילה במשרד החקלאות, בהמשך במשרד הכלכלה והתעשייה, ולאחרונה במשרד הרווחה והביטחון החברתי).
- הוחלט שהתוכנית תיושם בהתאם למערך תוכניות עבודה שבבסיסן הצבת יעדים ומדידתם.
- בין תחומי ההתערבות בתוכנית ישנם קשרים מורכבים, ורבים מהם נותנים מענה לא רק על צרכים ישירים בתחומם אלא גם על צרכים אחרים (כך למשל, פיתוח תחבורה ציבורית משפיע על נגישות להשכלה גבוהה).
- תחום התשתיות (למשל בינוי כיתות לימוד ופיתוח אזורי תעסוקה), תחום הרשויות המקומיות ותחום החינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), הם צירים מרכזיים של התוכנית כולה.

תחומי החינוך וההשכלה הגבוהה

א. חינוך פורמלי

- ישנו מגוון רחב למדי של תוכניות המכוונות לתלמידי החטיבה העליונה, ולעומת זאת, תוכניות מעטות בלבד המיועדות לילדים בגילים צעירים יותר, ובכלל זה לגיל הרך.
- התוכניות הפדגוגיות מתמקדות בקבוצות קצה מבחינת יכולות לימוד – תלמידים מתקשים מצד אחד, ותלמידים מצטיינים מצד שני. מומלץ לבחון את הצורך בפיתוח תוכניות לתלמידים ב"טווח האמצע".
- בולט היעדרן של תוכניות להדרכת הורים ולגיוסם למעורבות בכל הקשור ללימודי ילדיהם לבחינות הבגרות ולמניעת נשירה של הילדים. מומלץ לשקול בניית מערך שייתן מענה בנושא, בהנחה שכיום אין מענה כזה מחוץ לתוכנית החומש.
- מומלץ לבחון באיזו מידה התוכניות הקיימות שמות דגש על מענה לצורכיהם של בנים. זאת לנוכח העובדה שלעומת בנות בדואיות, בקרב בנים בדואים שיעור הנשירה גבוה יותר ושיעור הזכאות לתעודת בגרות נמוך יותר. דפוס זה בא לידי ביטוי גם במיעוט יחסי של סטודנטים לעומת סטודנטיות.
- את האפיק להכשרה מקצועית וטכנולוגית במערכת החינוך התיכונית אפשר למצוא בתוכנית אחת בלבד, והוא מיועד לנוער בסיכון. מומלץ לבחון את האפשרות לפיתוח אפיקים מקצועיים וטכנולוגיים נוספים, הן מבחינת מסלולים שיתאימו למגוון קהלי יעד הן מבחינת רובדי ההכשרה (כיתות י"ג-י"ד להנדסאים למשל).

ב. חינוך בלתי פורמלי

התוכניות אינן נותנות מענה ייעודי לנוער מנותק (כלומר, בני נוער שאינם לומדים ואינם עובדים).

ג. השכלה גבוהה

- במסגרת התוכנית ניתנת תמיכה נרחבת למי שכבר החליטו להירשם ללימודים גבוהים, אך לא ברור אם פעולות עידוד והכוונה ללימודים כאלה בקרב תלמידי תיכון עם פוטנציאל מתאים נעשות במידה מספקת.
- בשל ריכוזם של סטודנטים בדואים בתחומי דעת מסוימים (למשל הוראה וסיעוד), מומלץ לשקול דרכים לעידוד הגיוון בתחומי הלימוד האקדמיים ולסיוע בבחירה מושכלת שלהם כבר בשלב בית הספר התיכון.
- מומלץ לבחון את מצבם של בוגרי המוסדות האקדמיים ואת הצורך שלהם בהכוון תעסוקתי ובסיוע להשתלב בשוק העבודה. לרכיב זה חשיבות רבה ביצירת מודלים של הצלחה בעיניהם של תלמידי תיכון שטרם פנו ללימודים אקדמיים ושל סטודנטים שטרם השלימו את לימודיהם. זהו תמריץ חיוני במיוחד לנוכח מחסור ברשתות חברתיות שחווים צעירים בדואים והקושי שלהם להשתלב במקומות תעסוקה.
- מומלץ לבחון פתיחה של קורסים ומסלולים ייעודיים לבני האוכלוסייה הבדואית בתחומי הבריאות ובתחומים אחרים המחייבים העסקה של צוותים מן הקהילה או של אנשי מקצוע בעלי יכולת לתקשר עם התושבים מבחינה לשונית ותרבותית בעת הצורך (פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכיוצא באלה). מומלץ למפות את התחומים שבהם ישנו יתרון ניכר למתן שירות על ידי בני המקום.

תחום התעסוקה

- בולט הצורך ביצירת מסגרת לשיתוף פעולה ולתיאום בין הגורמים הפועלים בתחום התעסוקה.
- בולט בחסרוננו מענה ממוקד לצעירים בדואים (בעיקר בקבוצת הגיל 18-25), אשר סיימו את לימודיהם בבתי הספר אך אינם משתלבים (או טרם השתלבו) בלימודים גבוהים, בתעסוקה או בהכשרה מקצועית.
- מומלץ לבדוק באיזו מידה יש אפליה נגד בדואים בשוק התעסוקה (ייתכן שכלכלי קבוצות מסוימות, כגון נשים בדואיות) ומה הם מאפייניה, ולפי הצורך – לבחון דרכים להתמודד עימה.

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות

- התוכנית נוגעת להיבטים רבים בפעילות הרשויות בהיותן גופים מבצעים שנותנים שירותים לתושבים.
- התוכנית נשענת במידה רבה על כושר הביצוע של הרשויות עצמן, בלי השקעה בתוספת ממשית של כוח אדם (הפיתוח הארגוני המתוכנן במסגרת התוכנית לא שם דגש על הגדלת כוח האדם ברשויות).
- הרשויות חלשות ברובן, ולפיכך מגוון הפעילויות והיקפן הנרחב מחייבים אותן למצוא את מלוא יכולותיהן ומשאביהן.

תחום התשתיות

- התוכנית כוללת פעילויות רבות לפיתוח ושיפור של תשתיות, במגוון הקשרים (למשל מגורים, מבני ציבור, תחבורה ציבורית, מים וביוב וטיפול בפסולת), אולם היא אינה עוסקת בתשתיות תקשורת ואינטרנט.

תחומי הרווחה, החברה והבריאות

- ההשקעה בתחומים אלו מעטה – כ-3% בלבד מכלל תקציב תוכנית החומש (עם זאת, יש להביא בחשבון שהפעילות בחלק מתחומים אלו משיקה לפעילות המתקיימת בדגשים דומים במסגרת החינוך הבלתי פורמלי ובתחום החברה והקהילה בתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות).
- בתחום הבריאות הוחלט לקדם שני תחומים – שירותי חירום ושירותים לאם ולילד. בתחום הרווחה הוחלט לתגבר מגוון שירותים בהתאם לצרכים של כל אחת מן הרשויות המקומיות.
- בתחומים של מניעת פשיעה, אלימות ושימוש בסמים ואלכוהול, בולטת ההתמקדות ביישום תוכניות מניעה ארציות. לא ברור עד כמה הותאמו תוכניות אלו לצרכיה ולמאפייניה של האוכלוסייה הבדואית.

המלצות נוספות שעלו מעבודת המיכוי בכללה

- מומלץ לבחון פיתוח מענה מתואם וכולל לצעירים בדואים המתקשים להשתלב בעבודה או בלימודים ולתת את הדעת לסוגיות של חינוך, השכלה, הכשרה מקצועית והשתלבות בתעסוקה.
- מומלץ לבחון אפשרויות ליצירת מנגנון מובנה לשיתוף הציבור הבדואי בהכנת תוכנית החומש הבאה וביישומה, הן בנוגע לדגשים שתכלול התוכנית הן בנוגע לדרכי הפעולה והבקרה.
- מומלץ לבחון באילו תחומי פעילות אפשר להשתמש בתוכניות המשתכפות את האוכלוסייה הבדואית ורותמות אותה למטרות מוסכמות (כגון איכות הסביבה או מניעת אלימות).
- בתחום החינוך אומנם ניתן מענה רחב, אך הוא מבוסס במידה רבה על תוכניות קיימות. בהתחשב במגוון האתגרים בתחום זה, חלקם ייחודיים לאוכלוסיית הבדואים בנגב והחריפו בעקבות משבר מגפת הקורונה, מומלץ לשקול תוכנית מקיפה לשנים אחדות, שתהיה ייחודית לאוכלוסייה זו.

1.5 מגבלות המחקר

- א. המחקר עוסק בתוכנית החומש כפי שתוכננה ואינו בוחן את יישומה. לפיכך אין להסיק ממנו על יישומם של התוכנית או רכיביה בפועל. מחקרים נוספים שנעשים בד בבד בוחנים סוגיות אלו בכמה תחומים.
- ב. הצבעה על רכיבים חסרים לכאורה בתוכנית במסגרת התובנות שהובאו לעיל אינה בגדר קביעה נחרצת שרכיבים אלו אכן חסרים, אלא היא מיועדת להפנות את הזרקור להמשך בדיקה ודיון. תוכנית החומש אינה פועלת בחלל ריק, וייתכן כי מה שנראה כמחסור בתחום אחד זוכה למענה במסגרת עשייה אחרת שמשרדי הממשלה מעורבים בה.

1.6 סיכום

תוכנית החומש היא תוכנית מורכבת. היא עוסקת בתחומי תוכן רבים ומעורבים בה מגוון גורמים. מומלץ לבחון את התובנות שעלו ממיפויים של תוכנית החומש ושל רכיביה, בתור חלק מתהליכי הסקת המסקנות בנוגע לתוכנית החומש לשנים 2017-2021, ובמיוחד בתור בסיס להכנתן של תוכניות המשך אפשריות. בד בבד מומלץ לבחון את מסקנותיהם של דוחות מחקר נוספים העוסקים בתחומי תוכן ספציפיים בתוכנית החומש ושיש בהם ממצאים והמלצות הנוגעים גם הם ליישום התוכנית ולחסמים היוצרים קושי ביישומה.

2. תהליכי גיבוש ויישום של תוכניות עבודה בהחלטת הממשלה – בחינה מערכתית

טל לנטו, אפרת שנהב, הילה דולב, אלומה לוי זוהר, ליאור קדם-קדיש

עיקרי הדברים

תוכניות עבודה הן כלי מרכזי ביישום החלטות ממשלה, בתנאי שהן מגובשות לפי סטנדרטים מקצועיים של ניהול אסטרטגי. מראיונות עומק שנערכו עם נציגי המשרדים השותפים להחלטה עלה כי גיבוש תוכניות העבודה לתכנונה ויישומה של החלטה 2397 לווה בקשיים וכי הייתה נטייה להסתמך על תוכניות עבודה קיימות. עוד עלה מן הראיונות כי בפעילות המעקב של האגף המתכלל אחר יישום תוכניות העבודה יש ערך מוסף מאחר שהיא מנכיחה את החלטת הממשלה בפעילות השוטפת של המשרדים ומחזקת את שיתופי הפעולה ביניהם. בניתוח איכות של ספר תוכניות העבודה נמצא כי יש שונות באיכות תוכניות העבודה של הגורמים השותפים להחלטה הן מבחינת הכללת מגוון הרכיבים הנדרשים (למשל תיאור המצב הקיים, הגדרת מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) והן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם (למשל המידה שבה מדדי התוצאה אכן עונים להגדרה מבחינה לוגית ופונקציונלית), וכי כמחציתן בלבד מגדירות מדדי תוצאה.

המלצות עיקריות

א. **מומלץ לסייע למשרדים לגבש תוכניות עבודה שיתבססו על ההחלטה ובה בעת יאפשרו תכנון מעמיק:**

- כבר בעת גיבוש החזון יש לערב את נציגי המשרדים השותפים בהחלטת הממשלה החדשה
- יש להציב סטנדרטים לגיבוש התוכניות
- יש לתת הנחיות ברורות ואחידות
- חשוב לקיים הכשרה וללוות כל משרד ליווי מקצועי ופרטני

ב. **מומלץ לשכלל את המתכונת של תוכניות העבודה המאוגדות יחדיו:**

- יש לשקול שימוש במתכונת חלופית לספר מודפס, למשל מתכונת דיגיטלית
- חשוב להסדיר את שיתופי הפעולה בין השותפים להחלטה ולהגדיר את הממשקים ביניהם

ג. **מומלץ לחזק את השקיפות ואת אמון הציבור הבדואי בעשייה הממשלתית:**

- יש ליצור גרסה נגישה טכנית ופשוטה להתמצאות בתוכניות העבודה המאוגדות יחדיו
- חשוב להפיץ את תוכניות העבודה בציבור הבדואי, לתווך אותן ולעדכן בנוגע להתקדמות יישומן

- ד. מומלץ להעמיק את השותפות בין כל המעורבים בהחלטה – משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ונציגי האוכלוסייה הבדואית – הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה הן בשלב היישום.
- ה. מומלץ להוסיף ולחזק את השימוש במנגנוני ניטור של יישום התוכניות.

2.1 רקע למחקר

להחלטת הממשלה 2397 וליישומה שותפים שנים-עשר משרדי ממשלה וארבעה תאגידים סטטוטוריים. האגף המתכלל ביקש מכל אחד מגורמים אלה להגיש תוכנית עבודה, ובה יעדים ומדדים ליישום התוכנית (יוצא דופן לעניין זה הוא משרד האוצר, שתפקידו לתקצב את הפעילויות). בינואר 2018 הוציא האגף המתכלל ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה ומהווה כלי לתכנון ולבקרה בנוגע ליישום ההחלטה.

2.2 מטרת המחקר

לבחון את מידת ההלימה בין מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה ובין מימוש יעדיו בתור כלי לתכנון, לליווי ולשיפור היישום של תוכניות העבודה, הן מבחינת הליך גיבוש התוכניות הן מבחינת איכותן

2.3 שיטות המחקר

מערך המחקר כלל שלושה רכיבים:

- א. **סקירה בין-לאומית בנוגע לתוכניות עבודה בתור כלי ליישום החלטות ממשלה** – הסקירה נועדה לבחון את עקרונות הפעולה המיטביים (best practices) לבניית תוכניות עבודה במגזר הציבורי, והיא מבוססת על מגוון מקורות מידע מן הארץ ומן העולם: ספרות אקדמית עדכנית העוסקת בניהול אסטרטגי, מסמכי מדיניות, מדריכי תכנון אסטרטגי, תוכניות עבודה במגוון נושאים וראיונות עם מומחים בתחום.
- ב. **בחינת תהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה להחלטת ממשלה 2397** – המחקר בחן את אופני הגיבוש של תוכניות העבודה, את דרכי השימוש בהן ואת בקרת יישומן. נערכו 24 ראיונות עומק חצי מובנים (פנים אל פנים, בשיחות וידיאו או בטלפון) עם נציגיהם של אחד-עשר משרדי הממשלה (בין היתר חינוך, רווחה ופנים) וארבעת התאגידים הסטטוטוריים (למשל רשות התעסוקה) ששותפים להחלטת הממשלה ושהגישו תוכניות עבודה. הראיונות נערכו בחודשים פברואר 2020 עד ינואר 2021.
- ג. **ניתוח איכות של ספר תוכניות העבודה** – הניתוח נועד לבחון עד כמה מכלול הספר ותוכניות העבודה שבו עומדים בסטנדרטים מקובלים של מבנה ותוכן כפי שעלו מן הסקירה ומהנחיות האגף המתכלל.

2.4 ממצאים עיקריים

הסקירה הבין-לאומית בנוגע לתוכניות עבודה בתור כלי ליישום החלטות ממשלה

תוכניות עבודה הן כלי מרכזי ביישום החלטות ממשלה, בתנאי שהן מגובשות לפי סטנדרטים מקצועיים של ניהול אסטרטגי. החלטות ממשלה בין-משרדיות ורב-שנתיות הן החלטות מורכבות לתכנון וליישום. לכן בגיבוש תוכניות עבודה עבורן חשוב:

- להגדיר סטנדרטים אחידים לכל השותפים כדי להבטיח תכנון איכותי ומותאם ליעדי התוכנית הכוללת
- לכלול בתהליך גיבוש התוכניות את הפעולות האלה: שיתוף בעלי העניין; מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית העבודה; הקצאת מסגרת זמן קצובה וקצרה; הגדרת מנגנוני בקרה
- לכלול בתוכניות העבודה את רכיבי התוכן האלה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים של התוכנית; משימות ודרכי היערכות לביצוע; מדדי תפוקה ומדדי תוצאה; תקציב; מנגנוני מעקב ובקרה.

ספר תוכניות העבודה של החלטת ממשלה 2397 ייחודי ביחס לתוכניות עם מאפיינים דומים. בשונה מתוכניות עבודה של החלטות ממשלה מורכבות, הנשענות בעיקר על חזון והצבת מטרות, ספר זה משלב גם רכיב יישומי בכך שהוא כולל תוכניות עבודה המבוססות על יעדים ומדדים להערכת ביצוע.

בחינת תהליכי הגיבוש והיישום

א. גיבוש תוכניות העבודה ליישום החלטת ממשלה 2397

מראיונות העומק שנערכו עם נציגי המשרדים השותפים להחלטה עולה **נטייה להסתמך על תוכניות עבודה קיימות**, המתבטאת בהיעדר חשיבה אסטרטגית מעמיקה ובאימוץ גישה שמרנית לגיבוש התוכניות. הסיבות לכך קשורות בשלושה היבטים:

- החלטת הממשלה בעיני השותפים: החלטה 2397 נתפסת בקרב השותפים בעיקר בתור מקור מימון לפעילות שוטפת. השותפים רואים בה חלק מרצף של החלטות ממשלה קודמות (922, 3708 ו-1877) ולא שינוי אסטרטגי ממשי.
- רמת המעורבות של המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה: מעורבות מועטה של חלק מן המשרדים השותפים להחלטה בשלב התכנון חיזקה בקרבם את הנטייה להסתמך על תוכניות עבודה קיימות.
- מידת ההטמעה של תהליך התכנון במשרדי הממשלה: התחום של גיבוש תוכניות עבודה והשימוש בהן אינו מוסדר במלואו בכל המשרדים. לעיתים, משיקולים של הרגל, נוחות או היעדר ידע ומומחיות, הנטייה היא לבנות את תוכניות העבודה החדשות על סמך תוכניות קיימות, מבלי לקיים חשיבה מעמיקה.

גיבוש תוכניות העבודה לתכנון ויישום החלטת 2397 לווה בקשיים. חלק ניכר ממי שכתבו אותן אינם בעלי מומחיות בתחום התכנון והאסטרטגיה. נוסף על כך, ההנחיות לכתיבת תוכניות העבודה, שהועברו על ידי האגף המתכלל לגורמים השותפים, היו לדעת חלק מן השותפים מעמיקות ומוקפדות יתר על המידה, בייחוד לעומת תוכניות משרדיות שנתיות. מצד אחד ראו בכך השותפים ביטוי למקצועיות של האגף המתכלל, אך מצד שני הם ניצבו בפני אתגר מורכב. בעיה נוספת בגיבוש תוכניות

העבודה, המשקפת גם היא את הגישה השמרנית שננקטה, היא **שיתוף מצומצם ומוגבל של הרשויות המקומיות הבדואיות ושל הציבור הרחב** מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בגיבוש תוכניות העבודה.

עם זאת, **חשיבותו של ספר תוכניות העבודה היא בהנחת תשתית תכנון** לכל השותפים להחלטה וביצירת שקיפות ציבורית לעשייה הממשלתית.

ב. יישום תוכניות העבודה להחלטת ממשלה 2397

נציגי המשרדים השותפים שרואיינו במסגרת המחקר העלו כמה אתגרים מרכזיים ביישום תוכניות העבודה הנוגעות להחלטה:

- הצורך להתנהל במסגרת של תקציב שנתי אף שההחלטה עצמה מוגדרת לחמש שנים (תוכנית חומש)
- חלק מן התקציב של החלטת ממשלה 2397 נגזר מן התקציב של החלטת ממשלה 922 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020), אך סכום זה לא הוגדר באופן מובנה
- קושי של הרשויות המקומיות להוציא את התוכניות לפועל וחוסר אמון בממשלה, מצידן ומצד הציבור הבדואי

עוד נלמד מראיונות העומק כי **בעלי התפקידים רואים באגף המתכלל גוף מקצועי, בעל היכרות עומק עם הסוגיות שבלב החלטת הממשלה ובעל מחויבות גבוהה ליישומה. בפעילות המעקב שלו אחר יישום תוכניות העבודה יש ערך מוסף מאחר שהיא מנכיחה את החלטת הממשלה בפעילות השוטפת של המשרדים ומחזקת את שיתופי הפעולה ביניהם.** המרואיינים ייחסו חשיבות רבה גם **למנגנוני היישום שהאגף המתכלל מפעיל**, ובפרט לוועדות היגוי, לדוחות תכנון לעומת ביצוע ולמפגשים שוטפים עם נציגי המשרדים. כמו כן הביעו בעלי התפקידים הערכה **לגמישות** שהאגף נוקט. המרואיינים סברו כי גמישות כזו מתבקשת משום שהתוכניות נפרסות על פני חמש שנים ומטבע הדברים עשויות להידרש לשינויים בעקבות צרכים העולים מן השטח. נמצא כי בפועל **עיקר השינויים שבוצעו בתוכניות העבודה נעשו עקב הפקת לקחים "תוך כדי תנועה" או עקב אילוצים שנבעו ממגפת הקורונה.**

ניתוח איכות ספר תוכניות העבודה

יש שונות באיכות תוכניות העבודה של הגורמים השותפים להחלטה הן מבחינת הכללת מגוון הרכיבים הנדרשים (למשל תיאור המצב הקיים, הגדרת מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) **והן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם** (למשל המידה שבה מדדי התוצאה אכן עונים להגדרה מבחינה לוגית ופונקציונלית). שיעורים גבוהים למדי מן התוכניות עומדים בסטנדרטים הקשורים לרכיבים אחדים: כשני שלישים מן התוכניות מתארות את הצורך שלשמו נבנתה התוכנית; כמעט בכולן יש הלימה ליעדי החלטת הממשלה; וכשלושה רבעים מן התוכניות כוללות מדדי תפוקה. לעומת זאת, שיעורים נמוכים יותר מן התוכניות עומדים בסטנדרטים הקשורים ברכיבים אחרים: רק כשני שלישים מן התוכניות כוללות תקציב מפורט, שהוא רכיב הכרחי; כמחצית בלבד מגדירות מדדי תוצאה; ומשימות קונקרטיות לביצוע חסרות בכל התוכניות.

מבנה ספר תוכניות העבודה תומך במרבית המטרות שלשמן הוכן, ובפרט בניטור יישומה של החלטת הממשלה, בחיזוק מחויבות השותפים לטווח של חמש שנים ובהידוק שיתופי הפעולה ביניהם. **מבנה הספר תומך כחות במטרה של חיזוק האמון**

של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה. אומנם הספר פורסם בעברית ובערבית, אך הוא אינו נגיש דיו מבחינת הפלטפורמה שהוא מוצג בה וקלות ההתמצאות בו.

2.5 מגבלות המחקר

- א. ניתוח האיכות של ספר תוכניות העבודה עסק במבנה התוכניות והספר בכללותו אך לא כלל ניתוח תוכן בנוגע למידה שבה המדדים שנבחרו ממצים ומקיפים את הבעיה או את הצורך שהוגדרו.
- ב. הראיונות עם נציגי המשרדים נערכו כשנתיים-שלוש לאחר פרסום ספר תוכניות העבודה. הזמן הממושך שחלף הצריך שחזור של תהליך גיבוש התוכניות, והמראיינים לא תמיד זכרו את כל הפרטים. החוקרים התמודדו עם מגבלה זו באמצעות שליחת מסמכים רלוונטיים לתזכורת והתייחסות, ככל שעלה הצורך בכך.

2.6 מסקנות והמלצות

א. **מומלץ לסייע למשרדים לגבש תוכניות עבודה שיתבססו על ההחלטה ובה בעת יאפשרו תכנון מעמיק:**

- כבר בעת גיבוש החזון יש לערב את נציגי המשרדים השותפים בהחלטת הממשלה החדשה.
- חשוב לקשר בין בעלי תפקידים במשרד שהשתתפו בניסוח ההחלטה ובין כותבי תוכניות העבודה.
- יש להציב סטנדרטים לגיבוש התוכניות ולכלול בהם סטנדרט הקורא לשיתוף מגוון בעלי העניין.
- יש לתת הנחיות ברורות ואחידות בנוגע לכתיבת התוכניות ולבצע בקרת איכות.
- חשוב לקיים הכשרה וללוות כל משרד ליווי מקצועי ופרטני בתהליך כתיבת התוכניות.
- על כל משרד לקבל סיוע בבניית מערכי איסוף המידע והמדדה הדרושים לו. בין היתר, מוצע לבנות רשימת מדדים המותאמת לתחום האחריות של המשרד וליעדי ההחלטה.

ב. **מומלץ לשכלל את המתכונת של תוכניות העבודה המאוגדות יחדיו:**

- יש לשקול שימוש במתכונת חלופית לספר מודפס, למשל מתכונת דיגיטלית, כדי שאפשר יהיה לעדכן תוכניות בהתאם לצרכים דינמיים ולאילווצים העולים מן השטח בזמן התנהלות פעולות היישום.
- חשוב להסדיר את שיתופי הפעולה בין השותפים להחלטה ולהגדיר את הממשקים ביניהם.

ג. **מומלץ לחזק את השקיפות ואת אמון הציבור הבדואי בעשייה הממשלתית:**

- יש ליצור גרסה נגישה טכנית וכשוטה להתמצאות בתוכניות העבודה המאוגדות יחדיו.
- חשוב להפיץ את תוכניות העבודה בציבור הבדואי, לתווך אותן ולעדכן בנוגע להתקדמות יישומן.

ד. **מומלץ להעמיק את השותפות בין כל המעורבים בהחלטה – משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ונציגי האוכלוסייה הבדואית – הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה הן בשלב היישום.**

ה. **מומלץ להוסיף ולחזק את מנגנוני ניטור של יישום התוכניות בד בבד עם מתן מרחב גמישות לשינויים.** מכגשי ועדת ההיגוי תורמים במיוחד להשגת מטרות אלה באמצעות חיזוק שיתופי פעולה, ביסוס אמון בין השותפים והגברת שקיפות

2.7 סיכום

החלטת ממשלה 2397 היא החלטה מורכבת ליישום מתוקף היותה בין-משרדית (12 משרדי ממשלה ו-4 תאגידים סטטוטוריים מעורבים ביישומה) ורב-שנתית (תוכנית חומש). יישום מיטבי של החלטות מסוג זה מחייב מאמץ רב של הגוף המתכלל שמופקד על כך. כמו כן חשוב לשלב בין **תהליך תכנון איכותי** ובין **מנגנוני בקרה יעילים**. התשתית שיצר האגף המתכלל ליישום החלטת הממשלה מספקת מענה לרבים מן האתגרים הכרוכים בה. לקראת תוכנית החומש הבאה, מומלץ לשכלל ולדייק את התשתית באמצעות עבודת עומק עם כל אחד מן המשרדים בנפרד, ובד בבד לחזק את שיתופי הפעולה ביניהם.

3. תוצרי תוכניות עבודה, יעדים ומדדים בהחלטת הממשלה – בחינה פרטנית

יונתן אייל, אמציה גינת, דפנה הרן, יואב לפ, שרביט פיאלקו, מעיין הפנר

עיקרי הדברים

במחקר זה נבחנו תוכניות העבודה, היעדים והמדדים בתחומים האלה: חינוך (פדגוגיה, הכשרת מורים וחינוך בלתי פורמלי), השכלה גבוהה, תעסוקה, רווחה חברתית והרשויות המקומיות.

מן הממצאים עלה כי רוב המדדים אשר הוגדרו בתוכניות העבודה הם מדדי תפוקה, מיעוטם מדדי תוצאה. לא נמצאו מדדי תהליך. כמו כן רוב המדדים נסמכים על מידע שהוא תוצר לוואי של הפעלת התוכנית ולא גובשו באופן יזום למטרות של מעקב, בקרה ושיפור התוכניות. נמצא כי חלק מן המדדים אינם מתייחסים להיבטים מרכזיים ביישום התוכניות. כך למשל, בתחום התעסוקה לא מובא בחשבון מספר בוגרי ההכשרות אשר עובדים במקצוע שאליו הוכשרו ב'מרכזי ריאן'. נוסף על כך, לעיתים חסרים פילוחים דמוגרפיים בסיסיים כגון הבחנה לפי מין בהקשר של הישגים בלימודים ותופעת הנשירה במערכת החינוך.

עוד עלה מן הממצאים, היעדרם של מדדי שביעות רצון ממערך המדידה וכן מדדי השפעה סובייקטיביים של התוכניות. המדדים מוגדרים ברוב המקרים ביחס לאוכלוסיית היעד עצמה וללא נקודות השוואה. אין כמעט מדדים הנוגעים בפערים בין אוכלוסיית הבדואים בנגב לאוכלוסיות אחרות (למשל יהודים בדרום, ערבים המתגוררים בשאר חלקי הארץ או האוכלוסייה הכללית).

3.1 רקע למחקר

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397) מבוססת על מערכת ענפה של תוכניות עבודה, הכוללת יעדים ומדדים, אשר נקבעו על ידי גורמי היישום. מערכת זו מפורטת בספר תוכניות עבודה לתוכנית החומש אשר פורסם על ידי אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. מחקר זה עוסק בבחינה **פרטנית** של מערך תוכניות העבודה, היעדים והמדדים, זאת לצד בחינה **מערכתית** של תהליכי הגיבוש והיישום של התוכניות, שהמחקר שעסק בה תואר גם הוא במקבץ דוחות מחקר זה.

3.2 מטרות המחקר

- א. מיפוי וניתוח של המדדים **הקיימים** ובחינת תחום הפעילות שהמדד מיועד לייצג, מידת הרלוונטיות של המדד לתחום הפעילות ומידת הדיוק, הבהירות והשקיפות בהגדרת המדד
- ב. מתן הצעות לשיפור המדדים הקיימים ולגיבוש מדדים **חדשים** בהתבסס על מקומות שבהם אותרו פערים בין המצוי לרצוי, כלומר מקומות שבהם ההלימה בין מערך המדידה לפעילות היישום לוקה בחסר.

3.3 שיטות המחקר

- א. **בדיקת תכולתו של ספר תוכניות העבודה:** מקור המידע הראשי שעליו התבסס המחקר הוא ספר תוכניות העבודה של מנהלת תוכנית החומש. נבחנו תוכניות העבודה, היעדים והמדדים בתחומים האלה: חינוך (פדגוגיה, הכשרת מורים וחינוך בלתי פורמלי), השכלה גבוהה, תעסוקה, רווחה חברתית (בנוגע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ובהן ילדים ובני נוער בסיכון, אנשים עם מגבלות וקשישים) והרשויות המקומיות.
- ב. **איסוף נתונים ממקורות מידע נוספים:** נערכו ראיונות עם אנשי מפתח מן השטח וממטות גופים רשמיים – משרדי ממשלה השותפים להחלטה ותאגידים סטטוטוריים הרלוונטיים לתחומים שנבחנו, ובהם רשות התעסוקה. נוסף על ראיונות נעשה שימוש בנתונים מפרסומים רשמיים, נתונים מנהליים ומסמכי מדיניות. עוד הסתמך המחקר על גוף הידע והמומחיות שבידי חוקרים במכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל ועל תשתיות מידע ונתונים שנצברו במחקרים אחרים אשר נעשו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש.
- ג. **מתודות איסוף הנתונים:** הראיונות בוצעו במתכונת מקוונת, על ידי מראיין אחד או שניים, והוקלטו לצורך תמלול או האזנה חוזרת. יתר החומרים הרלוונטיים נאספו במגוון שיטות, ובהן הפקת מידע מאתרי אינטרנט רשמיים של גופי היישום ותשאול ישיר של המרואיינים עצמם.

3.4 ממצאים עיקריים

- א. **תוכנית החומש מלווה במערך מובנה ומסועף** של תוכניות עבודה, יעדים ומדדים.
- ב. **רוב המדדים אשר הוגדרו הם מדדי תפוקה, מיעוטם מדדי תוצאה.** לא נמצאו מדדי תהליך.
- ג. **רוב המדדים נסמכים על מידע שהוא תוצר לוואי** של הפעלת התוכנית ולא גובשו באופן יזום למטרות של מעקב, בקרה ושיפור התוכניות. כך למשל, שיעור הנשירה ממערכת החינוך מבוסס על מידע שוטף הנאסף על ידי משרד החינוך. אשר ל-27 התוכניות בתחום הרווחה המעוגנות בתוכנית החומש, מדד התפוקה היחיד והמשותף לכולן הוא מספר מקבלי השירות בשנה, נתון פנים-ארגוני שממילא נמצא בידיהם של מנהלי התוכניות או של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. יוצאי דופן מבחינה זו הם מדדים בתחום התעסוקה. כך למשל, ממצאי הפעילות של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (שבאחריות משרד הכלכלה והתעשייה) נאספים על ידי חברה חיצונית.
- ד. **חלק מן המדדים אינם מתייחסים להיבטים מרכזיים ביישום התוכניות.** כך למשל, בתחום התעסוקה לא מובא בחשבון מספר בוגרי ההכשרות אשר עובדים במקצוע שאליו הוכשרו ב'מרכזי ריאן', ולכן אי אפשר ללמוד אם נעשו השמות ייעודיות, אם לא. לעיתים חסרים פילוחים דמוגרפיים בסיסיים כגון הבחנה לפי מין בהקשר של הישגים בלימודים ותופעת הנשירה במערכת החינוך.
- ה. **בדרך כלל חסר במדדים ממד גאוגרפי והם עוסקים באוכלוסיית היעד כמכלול.** הרשויות המקומיות אינן נבחנות כיחידות מדידה נפרדות למרות השונות הרבה ביניהן, במיוחד בתחומי החינוך והתעסוקה. יוצאי דופן מבחינה זו הם מדדי הרשויות המקומיות.
- ו. **בולטים בהיעדרם ממערך המדידה מדדי שביעות רצון** – אם על אודות תהליכים ואם על אודות תוצרים של מגוון התוכניות. עם זאת, יצוין כי מתוכנן לכלול היבטי שביעות רצון במדדי הרשויות המקומיות.

ז. עוד נעדרים ממערך המדידה מדדי השפעה סובייקטיביים של התוכניות. חסרונם בולט במיוחד בתוכניות שמספקות שירותים "רכים" יותר, למשל בתחום החינוך הבלתי פורמלי ובתוכניות פסיכו-סוציאליות. גם כאן יצוין כי מתוכנן לכלול היבטים של השפעה נתפסת במדדי הרשויות המקומיות.

ח. המדדים מוגדרים ברוב המקרים ביחס לאוכלוסיית היעד עצמה וללא נקודות השוואה. אין כמעט מדדים הנוגעים בפערים בין אוכלוסיית הבדואים בנגב לאוכלוסיות אחרות (למשל יהודים בדרום, ערבים המתגוררים בשאר חלקי הארץ או האוכלוסייה הכללית). פועל יוצא הוא שלא נקבעו יעדים לצמצום הפערים. ביוצאי הדופן בעניין זה אפשר למנות את מבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית), אשר עוסקים בהבדלים בציונים בין תלמידים בדואים בנגב ובין תלמידים הנמנים עם יתר האוכלוסייה הערבית, בתחומים כגון אנגלית ומדע וטכנולוגיה.

3.5 מגבלות המחקר

א. עקב מגפת הקורונה והנחיות הריחוק החברתי נמנעה האפשרות לקיים סיורים בשטח ומכגשים עם גורמים האמונים על יישום התוכניות ועל הספקת השירותים בפועל. לפיכך ניתוח החוזקות והחולשות של המדדים, ובפרט מידת הלימתם לתחומי התוכן, אינו מבוסס על מידע תצפיתי.

ב. במחקר נערכה בחינה בסיסית בלבד של המדדים הקיימים, הונחו עקרונות לשיפור והוצעו מדדים נוספים. חסרו הן מערכת מדידה מהימנה ומתוקפת לצורך עבודה עם מגוון גורמי היישום המעורבים בתוכנית הן כיתוח מנגנון מתאים למעקב ואיסוף מידע. לשם כך דרושים משאבים מרובים, ובפרט עבודה רצופה וקבלת משוב שוטף מגורמי היישום וכן ניתוח מעמיק של בסיסי הנתונים הקיימים.

3.6 מסקנות והמלצות

- א. מומלץ להרחיב ולהעשיר את מערך המדדים במדדי תוצאה נוספים ובמדדי תהליך.
- ב. במקומות הרלוונטיים, מומלץ להקפיד על בחינת היבטים מרכזיים ביישום התוכניות באמצעות העמקת הרזולוציה של המדדים, דהיינו, למשל, פילוחם לפי משתנים דמוגרפיים או אבחנה בין הרשויות.
- ג. מומלץ לבנות מדדי שביעות רצון והשפעה נתפסת להערכת החוויה הסובייקטיבית של המשתתפים.
- ד. במקומות שאפשר, מומלץ למדוד הבדלים בין הבדואים בנגב לקבוצת השוואה, ובהתאם לכך לקבוע יעדים לצמצום הפערים.

3.7 סיכום

מן המחקר עולה כי יש מערך מבוסס של תוכניות עבודה, יעדים ומדדים לתוכנית החומש, אשר מרוכז על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. על בסיס בחינה ביקורתית של מערך המדידה אותרו כמה נקודות תורפה והוצעו כיוונים לשיפור המערך כדי לממש את הפוטנציאל הטמון בו למיצוי משאביה של תוכנית החומש ולקידום יעדיה. טיוב המערך הקיים יחייב מהלך נרחב בשיתוף מגוון גורמי היישום. בין השאר יידרשו איתור ואיסוף יזום של מידע וכן הקמת מערך לדיווח תקופתי ותחזוקתו השוטפת.

4. התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות – מחקר הערכה, דוח ביניים 2020

יואב לפ, וולאא חג'אג'רה, יונתן אייל

עיקרי הדברים

מחקר זה נועד לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית, לתאר את אופן יישומה, לאתר חסמים שעלולים לפגוע במימוש הפוטנציאל שלה, לעמוד על השפעותיה ותוצאותיה, לסייע בהסקת מסקנות ממנה, להציע דרכים לשיפור בשלבי יישומה המתקדמים ולהוות בסיס מושכל לתוכניות ולמהלכי המשך אפשריים.

להערכת רוב אנשי המפתח שרואיינו יש לתוכנית תרומה של ממש לטיוב השירותים ברשויות. ניכרים גם ניצנים של עבודה סדורה יותר ברשויות ושל צבירת ניסיון בקידום תוכניות.

עם זאת, נמצא כי עד כתיבת דוח המחקר (אוקטובר 2020) מימוש תקציבי התוכנית התקדם בקצב איטי למדי. תחומים שההתקדמות בהם הייתה איטית במיוחד הם פיתוח כלכלי (מימוש תקציבי של 15%) ופיתוח מצוינות ארגונית (מימוש תקציבי של 1% בלבד). לעומת זאת, בכל אחד מיתר תחומי הליבה (חברה וקהיליות, משילות וכן מרחב ציבורי ושירותים לתושב), שיעורי המימוש התקציבי עמדו על כ-33%.

כמו כן עולה כי התוכנית טרם הגיעה לאיזון מוסכם בין שתי תכליותיה המרכזיות – ניצול תקציבים ותוספת שירותים מחד גיסא, והעצמת היכולות העצמיות של הרשות מאידך גיסא.

חסמים עיקריים ליישום התוכנית

- א. הרשויות הבדואיות סובלות ממחסור של ממש בכוח אדם בכלל ובכוח אדם איכותי בפרט.
- ב. מערך הבקרה המורכב והתובעני בתוכנית תרם לסדרי עבודה משופרים, אך גרם גם לעומס בירוקרטי ניכר והרשויות הבדואיות, שממילא הן חלשות ודלות בכוח אדם, מתקשות לעמוד בו.
- ג. הרשויות אינן קובעות בעצמן את המדדים והיעדים של התוכנית, וישנה תחושה כי חסרה התייחסות מובחנת לכל רשות מבחינת צרכים, משאבים ואתגרים לצורך התאמת מערך המדידה.
- ד. יכולתן של הרשויות הבדואיות לממש את פוטנציאל הגבייה של ארנונה ואגרות מוגבלת מראש בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, והיא נפגעת ביתר שאת בשל ריבוי תביעות בעלות, פלישות לקרקעות וסכסוכים פנים-קהילתיים אשר מקשים על הרשויות לבצע סקרי נכסים ולממש את פוטנציאל הגבייה.

מסקנות והמלצות

- א. **חשוב להכין בהקדם תוכנית המשך** כדי למנף את היתרונות שצמחו מן התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות ולפעול לצמצום החסמים שאותרו בה. זאת, בד בבד עם הבטחת רציפות במתן שירותים שוטפים לתושבים.
- ב. **חשוב להגדיר בבירור את מטרות התוכנית**, בדגש על ניסוח האיזון הראוי שבין העצמת הרשויות לקידום הפרויקטים.
- ג. **מוצע להנהיג מידה של בידול בין הרשויות**: במקום להפעיל תוכנית אחידה לכולן, להכין מיפוי מקדים של מצבה, צרכיה וחוזקותיה של כל רשות. כך אפשר יהיה להתאים את התוכנית, את דרישותיה ואת הסיוע הניתן במסגרתה לכל רשות בנפרד. מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות עם אפשרות להנהיג בה שינויים תקופתיים.
- ד. **יש לחשוב שוב על מערך הבקרה הראוי** בתוכנית זו ובתוכנית ההמשך. זאת, כדי לאזן בין הצורך להבטיח מנהל תקין, שימוש ראוי בתקציבים והטמעת נוהלי עבודה מקובלים בעבודת הרשויות, ובין הצורך לאפשר מימוש של הפרויקטים בפרקי זמן סבירים, ללא הטלת עומס-יתר על כוח האדם ברשויות.
- ה. **מומלץ לשקול שוב את דרישת המינימום לתקצוב פרויקטים** בתחום הפיתוח הכלכלי.
- ו. **חשוב לגבש דרכים לשיפור מצבת כוח האדם ואיכותו** ולקדם את המבנה הארגוני של הרשויות.

4.1 רקע למחקר

האוכלוסייה הבדואית בנגב מצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי בישראל. תוכנית החומש לאוכלוסייה זו, לשנים 2017-2021, היא תוכנית ממשלה שנייה ברצף המיועדת לסייע לה. התוכנית מבקשת לשפר את מצב האוכלוסייה, לצמצם את הפערים בינה ובין כלל האוכלוסייה, לקדם את השתלבותה בחברה ובכלכלה ולבסס את היישובים הבדואיים בנגב. שלא כבתוכנית הקודמת, תוכנית זו מדגישה את חיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, את ביסוסן המנהלי והארגוני ואת שיפור השירות שהן מעניקות לתושבים. הרשויות מתפקדות הן בתור גורם הנותן שירותים לתושבים ובכך משפיע על איכות חייהם הן בתור גורם בעל כושר ביצוע שביכולתו ליישם מגוון פעילויות רחב במסגרת תוכנית החומש. התוכנית להעצמת הרשויות מתבצעת באחריות משרד הפנים ועל בסיס תקציב ייעודי בסך 525 מיליון ₪, תקציב שכולו תוספתי ומהווה כשישית מן התקציב הכולל לתוכנית החומש. תוכנית ההעצמה נועדה לקדם בכל אחת מן הרשויות חמישה 'תחומי ליבה': מרחב ציבורי ושירותים לתושב; חברה וקהילתיות; פיתוח כלכלי; משילות; מצוינות ארגונית.

4.2 מטרות המחקר

המחקר נועד:

- א. לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית
- ב. לתאר את אופן יישומה
- ג. לאתר חסמים שעלולים לפגוע במימוש הפוטנציאל שלה

ד. לעמוד על השפעותיה ותוצאותיה

ה. לסייע בהסקת מסקנות מן התוכנית, להציע דרכים לשיפור בשלבי יישומה המתקדמים ולהוות בסיס מושכל לתוכניות ולמהלכי המשך אפשריים.

4.3 שיטות המחקר

המחקר נעשה בעיקרו באמצעות ראיונות עומק חצי-מובנים עם בעלי תפקידי מפתח בהכנת התוכנית וביישומה, הן ברמת המטה – נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, הן ברמת השטח – נציגים של תשע הרשויות הבדואיות בנגב, המהוות את זירת הפעולה העיקרית של התוכנית. הראיונות אפשרו ניתוח מעמיק של תהליכים, איתור חסמים ואיסוף מסקנות והמלצות מפי מי שמעורבים בגיבוש התוכנית וחווים את תוצאות פעילותה ממגוון זוויות ראייה. בסך הכול רואיינו 44 בעלי תפקידים: 34 ראשי רשויות מקומיות ואנשי מקצוע הפועלים במסגרתן, ו-10 אנשי מטה המעורבים כיום או שהיו מעורבים בעבר בהכנת התוכנית וביישומה. לצד הראיונות נערכו שיחות רקע רבות, שיחות להשלמת מידע וסיורי לימודים מקדימים ונותחו מסמכים ונתונים מנהליים של משרד הפנים בנוגע לתוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות ולמצבת כוח האדם בהן.

4.4 ממצאים עיקריים

תמונת מצב כללית

- א. להערכת רוב אנשי המפתח שרואיינו יש לתוכנית תרומה של ממש לטיוב השירותים ברשויות.
- ב. במבחן הביצוע, התוכנית מראה עד כה הצלחה מוגבלת, גם אם חשובה. לפחות בחלק מן הרשויות נוספו שירותים שקודם לכן לא היו בנמצא כלל או שניתנו במינון מזערי בלבד. לשיפור בתחומים כגון חזות היישוב והספקת שירותים לתושבים יש פוטנציאל לתרומה של ממש לאיכות חייהם. ניכרים גם ניצנים של עבודה סדורה יותר ברשויות ושל צבירת ניסיון בקידום תוכניות. במבחן המעשה, שתי התכליות של התוכנית – תוספת תקציבים ושירותים מצד אחד, והעצמת היכולות העצמיות של הרשות מצד שני – יצאו עד כה נשכרות, ולו רק בזכות התקציבים שנוצלו והניסיון שנצבר. מדובר בהתחלה חשובה ובעלת ערך, גם אם לא כל הרשויות חשות בה באותה מידה.
- ג. התוכנית טרם הגיעה לאיזון מוסכם בין שתי תכליותיה המרכזיות. יש בין שתי התכליות סתירה מובנית מסוימת, הנובעת מן הלחץ לממש תקציבים למתן שירותים במהירות. התנהלות החותרת למימוש תכלית זו באה לעיתים על חשבון פיתוח תהליכי עבודה סדורים ברשות, תהליכים שמטבעם נזקקים למשך זמן ארוך יחסית.
- ד. בקרב בעלי תפקידים ברשויות עלה חשש כי התוכנית תסתים ללא תוכנית המשך מיידית. בהיעדר רציפות כזו ייפגעו לא רק השירותים עצמם, אלא גם אמון התושבים ברשויות, והן יוחלשו, במקום שיועצמו. עם זאת, המשך מימון של שירותים מקומיים בידי המדינה עלול ליצור תלות מצד הרשויות, הסותרת את השאיפה לחזקן ולסייע להן לבסס יכולת לספק שירותים מתקציבן השוטף.

היקף יישום התוכנית

- א. תשע הרשויות הבדואיות הכינו תוכניות עבודה מפורטות, ואלה אושרו על ידי משרד הפנים. נכללו בהן מאות פרויקטים שנבחרו על ידי הרשויות, הן מתוך 'סל פרויקטים' שהציע המשרד הן לפי צרכים נוספים שנקבעו ברשויות. הפרויקטים שנבחרו מגוונים, ויש בהם שירותים מתמשכים לצד תוכניות פיתוח חד-פעמיות.
- ב. מימוש תקציבי התוכנית התקדם בקצב איטי למדי עד כתיבת דוח המחקר: עד ספטמבר 2020 הוחל במימושם של 61% בלבד מכלל התקציבים שאושרו עד סוף שנת 2019 (כמחצית מכלל התקציב המיועד להינתן לרשויות בתוכנית). עד ספטמבר 2020 הסתיים ביצוע של 20% בלבד מתקציבי 2017-2019.
- ג. יש פערים גדולים בין הרשויות במידת התקדמותן בניצול התקציבים. כך למשל, ביישוב כסיפה שיעור תחילת המימוש עמד על 79%, פי שניים מן השיעור ביישוב חורה – 38% בלבד. כמו כן ניכרים הבדלים בין הרשויות במידת התמקדותן בתוכניות שוטפות לעומת תוכניות פיתוח חד-פעמיות.
- ד. תחומים שההתקדמות בהם עד כתיבת הדוח (אוקטובר 2020) הייתה איטית במיוחד הם פיתוח כלכלי (מימוש תקציבי של 15%) ופיתוח מצוינות ארגונית (מימוש תקציבי של 1% בלבד), תחומים שאמורים לבסס את העצמאות והיעילות של הרשויות. לעומת זאת, בכל אחד מיתר תחומי הליבה של התוכנית (חברה וקהילתיות, משילות וכן מרחב ציבורי ושירותים לתושב), שיעורי המימוש התקציבי עמדו על כ-33%.

חסמים ליישום התוכנית

- א. הרשויות הבדואיות סובלות ממחסור של ממש בכוח אדם בכלל ובכוח אדם איכותי בפרט. היחס בין כוח האדם המועסק ברשויות ובין מספר התושבים הוא כמחצית מן הממוצע הארצי. מחסור זה מקשה על הרשויות לשפר שירותים קיימים וליישם פרויקטים חדשים, גם בהינתן משאבים כספיים.
- ב. מערך הבקרה המורכב והתובעני בתוכנית תרם לסדרי עבודה משופרים, אך גרם גם לעומס בירוקרטי ניכר; והרשויות הבדואיות, שממילא הן חלשות ודלות בכוח אדם, מתקשות לעמוד בו. לפי תיאורי המרואיינים זהו חסם המקשה מאוד להגיע למימוש מהיר של תוכניות עבודה, כוגע לעיתים באפשרות לאגם משאבים עם מקורות תקציב נוספים ויוצר קשיים ביישום שינויים נדרשים בפרויקטים שכבר החלו.
- ג. הרשויות אינן מתמקדות בקביעה עצמאית של מדדי ביצוע ותוצאה, ואם הן קובעות יעדים ומדדים, הם מסתמכים על אלו שקבע משרד הפנים על פי מדידה של חברת בקרה מטעם המשרד. ניכר כי המדדים הללו לא תמיד משקפים נאמנה את הישגי התוכנית. בחלקם כלל לא השתמשו בפועל, בחלקם נתגלו קשיים של ממש ואחרים מתמקדים בבחינת תפוקות של עשייה, ולא בבחינת תוצאותיה והשפעותיה.
- ד. יש ברשויות תחושה שמובילי התוכנית רואים בהן מקשה אחת וכי חסרה התייחסות מובחנת לכל רשות לגופה מבחינת המשאבים העומדים לרשותה (ובהם משאבי כוח אדם ויכולות ביצוע), צרכיה הייחודיים, הרצונות של העומדים בראשה והקשיים הספציפיים שאיתם היא מתמודדת.

ה. יכולתן של הרשויות הבדואיות לממש את פוטנציאל הגבייה של ארנונה ואגרות מוגבלת מראש בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, בשל היעדר תשתיות מסחר ותעשייה ובשל חלוקת הכנסות אזוריות כפי שנקבעה על ידי הממשלה. מימוש יכולת הגבייה נחוץ לביסוס איתנותה הפיננסית של הרשות, אך הוא נכגע ביתר שאת בשל ריבוי תביעות בעלות, פלישות לקרקעות וסכסוכים פנים-קהילתיים אשר מקשים על הרשויות לבצע סקרי נכסים ולממש את פוטנציאל הגבייה. נוסף על כך, גורמים אלו גם מעכבים יישום תוכניות בינוי ופיתוח. נראה שהרשויות, החלשות ממילא, מתקשות להתגבר על הקשיים בעצמן.

ו. בחלק מן הרשויות צוין קושי לעמוד בדרישות המינימום להשקעה בפיתוח כלכלי. רבים מן המרואיינים קבלו על העומס שהתוכניות מטילות עליהם. לתפיסתם, תרומתן הכלכלית של התוכניות מוגבלת ובאה על חשבון הקצאת תקציבים ומאמצים לשיפור שירותים. פיתוח כלכלי שיוכל לגרום לשיפור של ממש במצב הרשויות, כגון פיתוח אזורי תעשייה ומסחר בקנה מידה נרחב, מצריך סיוע מן המדינה – הן בהיבט הכספי הן בהיבט של תהליכי תכנון – בהיקף גדול הרבה יותר מזה שמוקצה לרשויות במסגרת התוכנית הנוכחית.

ז. הקצאה בלתי מספקת של כוח אדם במשרד הפנים לביצוע התוכנית ותחלופת כוח האדם שהיה מעורב בה בראשיתה כגמו ביישום המיטבי ובסיוע לרשויות להשתלב בתוכנית ביתר הצלחה.

ח. ברוב הרשויות סבורים כי פרק הזמן שניתן להן להכנת תוכניות העבודה קצר מדי יחסית ליכולות הביצוע ולמצבת כוח האדם שלהן. עם זאת, חלק מן הרשויות התקשו יותר בגיבוש התוכניות וחלק פחות.

ט. שתי המועצות האזוריות, אל-קסום ונווה מדבר, מדווחות על תקצוב חסר לעומת יתר הרשויות, בעיקר משום שהחלוקה הראשונית של התקציב חושבה על פי רישום התושבים בשנת 2016, רישום שהיה נמוך בהרבה ממספר המתגוררים בפועל ברשויות אלו (פיצוי חלקי לעניין זה ניתן בהחלטה על הקצאת תקציב נוסף בסוף שנת 2020). כמו כן טוענים במועצות האזוריות כי הן משרתות גם תושבים המתגוררים מחוץ לתחומי היישובים המוכרים אך אינן מתוקצבות בעבור זאת. במשרד הפנים ציינו כי בעבור שירותים אלו זכו הרשויות במענק מיוחד במסגרת סעיף אחר בהחלטת הממשלה, שאינו חלק מתקציב התוכנית להעצמת הרשויות שבו עסק מחקר זה. קשה להעריך אם תקצוב זה מכסה את הוצאותיהן העודפות.

4.5 מגבלות המחקר

המחקר התמקד בדרכי יישום התוכנית ובחסמים ליישומה ולשם כך נשען על הערכות והתרשמויות של המרואיינים אך התקשה למצוא מקורות נוספים לבחינת השפעות התוכנית ותוצאותיה. קושי זה נובע מכמה סיבות: (א) סקרי תושבים היו אמורים להתבצע אך לא נערכו. בלעדיהם אי אפשר לבחון שינויים בתפיסת התושבים את תפקוד הרשויות ואת השירותים שהן מעניקות; (ב) רבות מן התוצאות הרלוונטיות לשיפור ביצועיה של רשות מקומית הן ארוכות טווח, וקשה לצפות לשינוי ממשי בהן בפרק הזמן הקצר יחסית שעבר מתחילת התוכנית, במיוחד בהתחשב בהתקדמותה האיטית; (ג) רבים מן הנתונים הכמותיים שמבטאים תפקוד רשויות מקומיות, בפרט בהיבטים כלכליים, זמינים לבחינה באיחור של שנים אחדות. בעת כתיבת דוח המחקר על התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות (אוקטובר 2020) היו זמינים נתונים על שלב מוקדם מאוד בתוכנית, שבו ממילא לא צפוי שינוי בעקבותיה.

4.6 מסקנות והמלצות

- א. חשוב **להכין בהקדם תוכנית המשך** כדי למנף את היתרונות שצמחו מן התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות ולפעול לצמצום החסמים שאותרו בה. זאת, בד בבד עם הבטחת רציפות במתן שירותים שוטפים לתושבים.
- ב. חשוב **להגדיר בבירור את מטרות התוכנית**, בדגש על ניסוח האיזון הראוי שבין העצמת הרשויות לקידום הפרויקטים.
- ג. חשוב **לבחון שוב את המדדים** שנבחרו לתחומי הליבה בתוכנית ואת היעדים הרצויים במסגרת מדדים אלו. חשוב במיוחד לקיים **תהליך סדור לבחירת מדדי ההצלחה והיעדים בתוכנית המשך**.
- ד. מוצע להנהיג מידה של **בידול בין הרשויות**: במקום להפעיל תוכנית אחידה לכולן, להכין מיפוי מקדים של מצבה, צרכיה וחוזקותיה של כל רשות. כך אפשר יהיה להתאים את התוכנית, את דרישותיה ואת הסיוע הניתן במסגרתה לכל רשות בנפרד. מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת **לכל רשות** עם אפשרות להנהיג בה שינויים תקופתיים. מוצע כי ההבדלים בין ה'חליפות' יתמקדו בהתאמת מנגנון הבקרה, בתוכניות פרטניות לפיתוח כלכלי ולפיתוח ארגוני, בהחלטה אם להעסיק פרויקטור חיצוני או להפקיד את הובלת התוכנית ברשות בידי גורם פנים-רשותי ובבחירת האיזון המתאים לרשות בין שתי תכליותיה: שימת דגש מוגבר על יישום מהיר של פרויקטים והעצמת יכולות הרשות.
- ה. יש לשים **דגש על שיתוף הרשויות בהכנתה של תוכנית המשך**. מומלץ לבחון דרכים לשיתוף הציבור הרחב בחשיבה על התוכנית ובהתאמתה לצורכי התושבים ברשויות.
- ו. יש **לבחון דרכים לייעול ולזירוז ניצולם של תקציבי השנים הקודמות**, שטרם מומשו, ולהבטיח כי יוסיפו להיות מיועדים לתכלית שלשמה הוקצו, גם אם הרשויות יתקשו לנצלם עד תום התוכנית.
- ז. יש **לחשוב שוב על מערך הבקרה הראוי** בתוכנית זו ובתוכנית ההמשך. זאת, כדי לאזן בין הצורך להבטיח מנהל תקין, שימוש ראוי בתקציבים והטמעת נוהלי עבודה מקובלים בעבודת הרשויות, ובין הצורך לאפשר מימוש של הפרויקטים בפרקי זמן סבירים, ללא הטלת עומס-יתר על כוח האדם ברשויות. מומלץ להגדיר היטב את מטרות הבקרה ולשתף מראש את גורמי החשבונות במשרד הפנים בהכנת היבט זה בתוכנית ההמשך. דוח המחקר המלא מציע דרכים אפשריות להתמודדות עם העומס הבירוקרטי שתואר בנוגע למנגנון הבקרה.
- ח. מומלץ **לשקול שוב את דרישת המינימום לתקצוב פרויקטים בתחום הפיתוח הכלכלי**. הרשויות התקשו לעמוד בדרישה זו. לחלופין, אפשר לשקול הפרדה בין תקציב זה ובין תקציבים כלליים לפיתוח הרשות ולהרחבת שירותיה, כך שתקציב הפיתוח הכלכלי יוקצה רק לרשויות שיגישו בקשות לקבלו.
- ט. חשוב **להקצות כוח אדם מספק במטה התוכנית במשרד הפנים** ולתת הדרכה מסודרת לרשויות בדבר הציפיות והדרישות מהן, ככל שאלה בתוכנית ההמשך יהיו שונות מאלה של התוכנית הנוכחית.
- י. מומלץ לקיים **חשיבה משותפת למשרד הפנים ולרשויות על המשך העסקת פרויקטורים**, דרישות הסף מהם, אופן גיוסם והאפשרות להחליף את אופן ההעסקה שלהם בצורת העסקה אחרת (כגון משרה זמנית ברשות, תוספת צוערים, סבסוד ממשלתי הולך וכוחות של משרה פנימית חדשה וכדומה).

יא. חשוב **לסייע לרשויות לשכלל את יכולתן לגבות ארנונה ואגרות**, על אף הפוטנציאל המוגבל למדי והקשיים הכרוכים בכך, בין השאר על ידי פתרון סוגיות מורכבות בתחום תביעות בעלות, סכסוכי קרקע או אכיפת החוק.

יב. חשוב לגבש דרכים **לשיפור מצבת כוח האדם** ואיכותו ולקדם את המבנה הארגוני של הרשויות. יש לתת את הדעת למיעוט כוח האדם ולהתנהלות הארגונית הלוקה בחסר שכן אלה מהווים חסם למימוש תוכניות פיתוח. בין היתר הוצע שמשרד הפנים יעודד ויקדם **מינוי מנכ"לים מקצועיים** מנוסים לרשויות – בעלי תפקיד עתיר סמכויות שיוכלו להניע תהליכי פיתוח ברשות בתיאום מלא עם המשרד.

יג. הוצע להקים ברשויות **יחידות מחקר ופיתוח קבועות** אשר יתמקדו בהכנתן ובקידומן של תוכניות אסטרטגיות. כמו כן חשוב לעודד את הרשויות להכין **תוכניות מגירה** במגוון תחומי עיסוקן, כדי שכבר עם ראשית יישומה של תוכנית החומש הבאה יהיה להן בסיס סדור לתוכנית עבודה.

4.7 סיכום

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב היא תוכנית ראשונה מסוגה בישראל. היא כוללת לא רק מתן תקציבים על ידי משרד הפנים, אלא גם ליווי של תהליכי פיתוח מורכבים ברשויות חלשות. אף שהתוכנית מתקדמת לאט מן המתוכנן, אפשר להצביע על הישגים של ממש, לפחות בחלק מן הרשויות. טיפול בחסמים שאותרו יוכל להאיץ את מיצוי הפוטנציאל הטמון בתוכנית לשנים 2017-2021 ולסייע בגיבוש תוכנית המשך. הרשויות הבדואיות זקוקות מאוד לתוכנית כזו לנוכח הפערים הנרחבים בין ובין רשויות מקומיות אחרות בארץ.

מקבץ דוחות מחקר שלישי: חינוך וילדים בסיכון

במקבץ זה יוצגו שלושה מחקרים העוסקים בהיבטים של מערכת החינוך ביישובים הבדואיים בנגב ומחקר נוסף בנוגע לילדים עם מוגבלות החיים ביישובים אלו ומצויים לפיכך בהצטלבות של מיקומי שוליים.

המחקר הראשון עוסק ב**נשירה ממערכת החינוך בקרב תלמידים בדואים בנגב**. היקפה של תופעת הנשירה בקרבם גדול בהרבה מהיקפה באוכלוסייה הכללית וכן מהיקפה בקבוצות אוכלוסייה מקבילות, למשל תלמידים יהודים במחוז דרום. הנשירה ממערכת החינוך בקרב הבדואים בנגב מאופיינת בשונות על פי מגדר ויישוב המגורים – בני נשירים יותר מבנות, ותלמידים המתגוררים ביישובים בלתי מוכרים נשירים יותר מתלמידים המתגוררים ביישובים מוכרים. עם הגורמים לנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב נמנים פערי לימודים המתחילים להיווצר בגיל צעיר והולכים ומתרחבים בגילים המבוגרים; הכשרה וניסיון לוקים בחסר של צוות ההוראה; מעורבות בלתי מספקת של ההורים בתהליכי הלמידה של ילדיהם; קשיים בתכנון ובאיגום משאבים בבית הספר וברשות המקומית; קונפליקט בין תפיסות וערכים מסורתיים ובין הטמעת החשיבות של רכישת השכלה פורמלית; והתמודדות עם עוני וחסימי נגישות למרחבים חינוכיים (בעיקר ביישובים הבלתי מוכרים). נוכח ממצאים אלו מוצעים כמה כיווני פעולה לצמצום תופעת הנשירה, בהם התאמה מדויקת של מענים לצרכים אישיים, משפחתיים וקהילתיים וכן אימוץ גישה רגישת-תרבות; הפעלת תוכניות מניעה מוקדמות (ולא רק תוכניות טיפול בגיל תיכון) והתערבויות ייחודיות בצומתי המעבר בין שלבי החינוך; הכשרת הצוות החינוכי ויצירת שיתופי פעולה עם ההורים לייעול ההתמודדות עם תופעת הנשירה; הקניית כלים לבעלי העניין לשם הפחתת תחושת הניכור והגברת תחושת השייכות של התלמידים לבית הספר ושיפור האקלים השורר בו.

המחקר השני במקבץ עוסק ב**זכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים בדואים בנגב**. שיעור הזכאים לבגרות בקרב תלמידי כיתות י"ב בבתי הספר הבדואיים בנגב נמוך יחסית לשיעורם באוכלוסייה הכללית. תמונת המצב דומה בנוגע לשיעור הזכאות **לתעודת בגרות איכותית**, דהיינו כזו המאפשרת קבלה למוסדות להשכלה גבוהה. עם החסמים והאתגרים להשגת תעודת בגרות נמנים מחסור בתשתיות פיזיות ודיגיטליות בבתי הספר, ביישובים ובבתים; מעורבות הורים נמוכה; מחסור במורים בתחומי דעת מדעיים-טכנולוגיים; קשיים במינוי כוח אדם איכותי בבתי הספר; מצוקה כלכלית במשפחות; והתרחבות פערים לימודיים וחברתיים שראשיתם בגיל צעיר. תוכנית החומש מפעילה תוכניות התערבות המיועדות להעלות את שיעור הזכאות לתעודת בגרות בכלל ולתעודת בגרות איכותית בפרט בקרב בוגרי בתי הספר הבדואיים בנגב. כל התוכניות מספקות שעות תגבור לימודים; אולם, התערבויות אחרות מיושמות חלקית בלבד. כמו כן רוב התוכניות מכוונות לתלמידים חזקים במיוחד או חלשים במיוחד ומופעלות בשלב מאוחר יחסית – לקראת הלמידה לבחינות הבגרות. נוכח ממצאים אלו נוסחו המלצות, בדגש על הרחבת תוכניות ההתערבות לחטיבות ביניים ולבתי ספר יסודיים וכן לתלמידים שאינם בהכרח מצטיינים או מתקשים; תקצוב מראש של תוכניות ממושכות כדי להבטיח את רציפות תהליכי הלמידה

ולאמץ מדיניות מחוזית של בתי הספר הבדואיים בנגב להטמעת תוכניות מוצלחות; חשיפת תלמידי התיכון והוריהם לאפשרויות ולחשיבות של רכישת השכלה גבוהה; שיפור כוח ההוראה המקצועי; וחיזוק התשתיות החינוכיות ללמידה במעגלים השונים.

המחקר השלישי במקבץ עוסק ב**איכות ההוראה בבתי ספר בדואיים בנגב** – אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על היקף הנשירה ממערכת החינוך ועל שיעור הזכאות לתעודת בגרות, תופעות שנבחנו בשני המחקרים הקודמים. הוראה איכותית נמדדת באמצעות מאפייני המורה (ידע, הכשרה ומוטיבציה), הישגי התלמידים וגיוון השימוש בשיטות הוראה ומשוב. מסקירת ספרות על אודות מדדים להוראה איכותית בכלל, ובקרב קבוצות מיעוט בפרט, ועל פי ראיונות עם אנשי מפתח בתחום החינוך באוכלוסייה הבדואית בנגב, נמצא כי הסטנדרטים להוראה איכותית בקרב הבדואים בנגב זהים לאלה שבאוכלוסייה הכללית. אלא שאיכות ההוראה בפועל בבתי הספר הבדואיים בנגב לוקה בחסר מכמה סיבות, ובהן פנייה לעיסוק במקצוע בשל נורמות תרבות ולא דווקא בעקבות בחירה אישית; הישענות על שיטות הוראה מסורתיות וקושי של מורים ותיקים להסתגל לשיטות הוראה חדשניות (ביטוי לכך אפשר היה למצוא במיוחד בתקופת משבר הקורונה); מחסור בתשתיות הנחוצות להוראה איכותית, אם מבחינה פיזית (בכל הקשור למשל במעבדות וציוד טכנולוגי) ואם מבחינה דיגיטלית (למשל במה שקשור בחיבור אמין לאינטרנט ומצאי מספק של אמצעי קצה); שיקולים פוליטיים (להבדיל ממקצועיים) במינוי סגלי הוראה ובעלי תפקידים בבתי הספר; אי-התאמה של פעילות הפיתוח המקצועי למורים מן הצפון המלמדים בבתי הספר בדרום (בשל המרחק הגיאוגרפי וזמני הנסיעה); מעורבות מועטה של ההורים בנעשה בבית הספר והיעדר תחושת שותפות עם צוות ההוראה. כדי לטייב את איכות ההוראה באוכלוסייה הבדואית בנגב מוצע להוסיף ולהרחיב תשתיות למידה התומכות בהוראה איכותית; לחזק למידת עמיתים והפריה הדדית בצוות החינוכי ולהקנות כלים ומיומנויות להוראה מקוונת; להעלות בקרב ההורים את המודעות לחשיבות של רכישת השכלה ולתפקיד שהם עצמם ממלאים בתהליכי הלמידה של ילדיהם; להבטיח רציפות ומיצוי של משאבים ומענים המסופקים במסגרת תוכניות ממושכות העוסקות בקידום הוראה איכותית; ולשקול מתן תמריצים לעידוד העסקה של מורים איכותיים.

המחקר החותם את המקבץ עוסק ב**ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב** ומתמקד בהערכת צרכים, מענים וחסימים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה, הן בעיתות שגרה הן בתקופת משבר מגפת הקורונה. מן המחקר עלה כי שיעור האיתור של ילדים עם מוגבלות בקרב הבדואים בנגב נמוך משיעור איתורם בקרב יהודים ואף בקרב ערבים המתגוררים באזורים אחרים בארץ. אולם ההערכה היא כי מדובר באומדן-חסר לשיעורם האמיתי של ילדים בדואים עם מוגבלות, הנובע מפערי מידע במסדי הנתונים של משרדי הממשלה האמונים על קביעת מדיניות ועל הספקת שירותים בתחום, וכן מחוסר אבחון, ממודעות כחותה לנושא ומנטייה להסתיר מוגבלויות מסוימות. פועל יוצא הוא שהיקף המענים (כגון טיפולים פְּרָה-רפואיים, שירותי חינוך מיוחד והתערבויות פסיכו-סוציאליות) לילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם בקרב הבדואים בנגב מצומצם מהיקף המענים שמקבלים מקביליהם באוכלוסיות ההשוואה. הורים לילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב מתמודדים עם מחסור במידע מהימן בנוגע לשירותים שילדיהם זכאים לקבל, והם מתקשים לממש את זכויותיהם בשל מורכבות ההליכים הבירוקרטיים. גם מי שמתגברים על חסמים אלו מתקשים להגיע למוקדי השירותים (בייחוד אם הם גרים ביישובים הבלתי מוכרים). המחסור החמור בעובדים מקצועיים (בעיקר דוברי ערבית) בתחומים הנוגעים לילדים עם מוגבלות מהווה אף הוא חסם של ממש לקבלת השירותים. מגפת הקורונה הציפה ביתר שאת את החסמים לצריכת השירותים הקיימים בימי שגרה, בשל ליקויים בתפקוד הרשויות המקומיות, היעדר תשתית לפעילות מקוונת,

החרפת המחסור בעובדים מקצועיים וקשיים באינטראקציות פיזיות עם הגורמים המטפלים. לנוכח דפוס ממצאים זה מוצע להוסיף במאגרי הנתונים של המשרדים הרלוונטיים שדות ובהם נתונים על ילדים בדואים עם מוגבלות; לפתח תוכניות להכשרת אנשי מקצוע מקומיים בתחומי התפתחות הילד; לערוך פעילות הסברה להגברת המודעות לנושא המוגבלות, להפחית מן התיוג השלילי ולהנגיש את המידע הרלוונטי בנושא; למנות מתאמי טיפול בעבור הוריהם של ילדים עם מוגבלות; ולקדם פתרונות מותאמים מבחינת שפה ותרבות לכלל הילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב.

1. נשירה גלויה וסמויה בקרב תלמידים בדואים בנגב

רות ברוך, עירית אייזיק, ענת גלעד, לילך זוהר, וצ'סלב קונסטנטינוב, ברכי בן סימון, לייזה מורן-גלעד

עיקרי הדברים

תופעת הנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב חמורה במיוחד. הם מהווים 4.8% מכלל תלמידי ישראל בשנתון 2019, אך 12% מ התלמידים הנושרים, ולכן הם מהווים קבוצה בעלת ייצוג-יתר בקרב הנושרים. במחקר נמצאה גם שונות בהיקף הנשירה בתוך אוכלוסיית הבדואים בנגב עצמה: בנים נושרים יותר מבנות, ותלמידים המתגוררים ביישובים בלתי מוכרים נושרים יותר מאלו המתגוררים ביישובים מוכרים.

עם הגורמים לנשירה נמנים פערים גדולים בלימודים לרבות היעדר פעולות מניעה, אקלים בית ספרי בעייתי, הכשרה לוקה בחסר של המורים, קונפליקט בין מקומה של המסורת ובין ערכים הקשורים לרכישת השכלה בחייהם של התלמידים, מחסור במעורבות הורים, עוני בקנה מידה רחב וקשיים בנגישות למרחבים חינוכיים.

המחקר מציע כמה אפיקי פעולה לטיפול בנשירה ולמניעתה:

- א. **צמצום פערים בין קבוצות בקרב הבדואים בנגב** – בפרט בין בנים לבנות ובין יישובים מוכרים ליישובים בלתי מוכרים, בד בבד עם צמצום הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל האוכלוסייה בישראל.
- ב. **מתן מענה רציף** בדגש על תוכניות מניעה מוקדמות. כמו כן חשוב להפעיל מענים ייחודיים להקלת המעברים בין שלבי החינוך (בית ספר יסודי-חטיבת ביניים-תיכון), המהווים נקודת משבר אפשרית.
- ג. **הכשרת צוותי החינוך** – הכשרה ייעודית של כלל צוותי החינוך לשם טיפול בנשירה, וכן הקניית כלים להפחתת תחושת הניכור והגברת תחושת השייכות של התלמידים ולשיפור האקלים הבית ספרי.
- ד. **עבודה עם הורים** – חשוב להקנות להורים ידע וכישורים להגברת מעורבותם בלמידה של ילדיהם ולעבודה בשיתוף עם צוותי החינוך, ולחזק בקרבם תפיסות המדגישות את חשיבותה של רכישת השכלה.
- ה. **כיתוח תמונת עתיד** – יש לחשוף את התלמידים לאפיקי השכלה ולמגוון אפשרויות תעסוקה – אם באמצעות בית הספר ואם באמצעות החינוך הבלתי פורמלי.
- ו. **שיתופי פעולה ברמות בית הספר והרשות** – מוצע למנות בתוך כל רשות בעל תפקיד אשר יארגן ויתכלל את המידע על המשאבים הקיימים ברשות ובמרחב החינוכי, לצורך התמודדות עם תופעת הנשירה.

1.1 רקע למחקר

מצבי נשירה של תלמידים במערכת החינוך הם בעיה חברתית מורכבת ורבת פנים ויש לה השפעה חברתית-כלכלית על התלמידים שנשרו ועל כלל החברה. הנשירה היא שיאו של תהליך שקדם להחלטת תלמיד או תלמידה לעזוב את בית הספר, והיא באה על רקע מגוון גורמי סיכון ובהם, מאפייני בית הספר, מאפיינים אישיים של התלמיד ומשפחתו וגורמים קהילתיים. יש הרואים בתופעת הנשירה תגובה לתחושת ניכור בקרב התלמידים והתנגדות לאקלים בית ספרי הנחוזה על ידם כאברסיבי. טענה זו רלוונטית במידה רבה לתופעת הנשירה בקרב תלמידים במערכת החינוך הבדואית בנגב, המאופיינת ברמת אלימות גבוהה בבתי הספר, באקלים בית ספרי שלילי ובמבנה היררכי נוקשה בין מורים לתלמידים. כמו כן נטען שתוכנית הלימודים בבתי הספר הבדואיים רחוקה משגרת החיים ומתחומי העניין של התלמידים, ועל כן גורמת אף היא לתחושת הניכור. גורמים נוספים המשפיעים על הנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב הם היקף עוני רחב ביחס לאוכלוסייה הכללית; מגורים ביישובים לא מוכרים; מתיחות פוליטית וחברתית; אי-אמון ברשויות המדינה ובמוסדותיה הרשמיים; התבססות של הזהות האישית על ההשתייכות המשפחתית והקהילתית (לעיתים על חשבון מסגרות השתייכות אחרות); זיקה חזקה לתרבות ולמסורת, על מאפייניהן הייחודיים; ואי-שוויון מגדרי. ואכן, תופעת הנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב חמורה במיוחד. הם מהווים 4.8% מכלל תלמידי ישראל בשנתון 2019, אך 12% מן התלמידים הנושרים, ולכן הם מהווים קבוצה בעלת ייצוג-יתר בקרב הנושרים. בשל ריבוי הגורמים המובילים לנשירה, מיגור התופעה כרוך בהפעלת מגוון התערבויות בשלבי החינוך למיניהם כדי לסייע לבתי הספר ולשותפיהם לקדם מענים מתאימים לתלמידים וליצור אקלים בית ספרי חיובי שיתמוך בהשלמת 12 שנות לימוד.

1.2 מטרות המחקר

המחקר נועד:

- א. ללמוד על היקף תופעת הנשירה ועל מאפייניה באוכלוסייה הבדואית בנגב
- ב. לבחון את הצרכים, החסמים והאתגרים הקשורים בתופעה כפי שרואים אותם בעלי תפקידים מרכזיים העוסקים בנושא הן במחוז הן ברשויות המקומיות
- ג. לגבש המלצות יישומיות לטיפול בתופעה.

1.3 שיטות המחקר

המחקר התבסס על ארבעה מקורות מידע:

- א. **סקירה בין-לאומית** שעסקה בהגדרות לתופעת הנשירה ממערכת החינוך, בגורמים ובאמצעים למניעתה, במודלים ותוכניות התערבות מרחבי העולם ובמחקרים בנוגע לנשירה באוכלוסייה הבדואית בישראל
- ב. **ניתוח מידע מנהלי** ממשרד החינוך שמטרתו ללמוד על ההיקפים והמאפיינים במשך השנים של תופעת הנשירה בקרב תלמידים בדואים בנגב ביחס לקבוצות דומות וביחס לאוכלוסייה הכללית

- ג. **ראיונות עומק חצי מובנים** עם 50 גורמי מפתח ואנשי מקצוע הקשורים בתופעת הנשירה – במחוז וברשויות המקומיות – ובהם חמש יועצות חינוכיות, וכן עם שלוש תלמידות שנשרו מן המערכת
- ד. **ניתוח מסמכים** בנוגע למניעת נשירה – ספר תוכניות העבודה של תוכנית החומש לשנים 2017-2021, מסמכים של 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ומידע מקוון לציבור הרחב.

1.4 ממצאים עיקריים

- א. **ייחודיות תופעת הנשירה באוכלוסייה הבדואית בנגב** – שיעור הנושרים בקרב תלמידים בדואים בנגב גבוה פי 1.68 משיעור הנושרים בקרב התלמידים היהודים בישראל. הסתכלות לפי שנתון הגיל מראה כי שיעור הנושרים בקרב הבדואים בנגב (19.5%) הוא יותר מכפול משיעור הנושרים בכלל האוכלוסייה (7.9%), וגבוה במידה ניכרת גם מן השיעור בקבוצות ייחודיות אחרות בישראל (למשל שיעור הנשירה בקרב יהודים בדרום הוא 4% בלבד). עם הגורמים לנשירה נמנים פערים גדולים בלימודים, אקלים בית ספרי בעייתי, מקומה של המסורת בחייהם של התלמידים, תפיסות ערכיות הנוגעות למעמד החינוך, עוני בקנה מידה רחב וקשיים בנגישות למרחבים חינוכיים.
- ב. **שונות בהיקף הנשירה בתוך אוכלוסיית המחקר** – האוכלוסייה הבדואית בנגב אינה מהווה מקשה אחת, וניכרות כל מיני מגמות נשירה התלויות במעמד יישוב המגורים (מוכר לעומת לא מוכר) ובמגדר.
- **הבדלים בין המתגוררים ביישובים מוכרים ושאינם מוכרים** – 26.6% מן התלמידים בשנת 2019 המתגוררים ביישובים הלא מוכרים נשרו ממערכת החינוך, לעומת 15.9% מן המתגוררים ביישובים המוכרים. במקרה שבו תלמידים מתגוררים ביישוב לא מוכר שאין בו מסגרת חינוך המתאימה לגילם ועליהם לנסוע ליישוב אחר, יש לתת את הדעת לכמה סוגיות: המרחק של בית הספר ממקום מגוריו של התלמיד ומשך זמן ההגעה אל בית הספר; האחריות של בית הספר כלפי תלמידים המתגוררים מחוץ ליישוב; מגבלת הימצאות התלמידים בשטח בית הספר בהתאם למערך ההסעות אל יישוב מגוריהם וממנו; תפיסה שההסעות אינן בטיחותיות או אינן מתאימות לצורכי התלמידים.
 - **הבדלים בין בנים לבנות** – שיעור הנשירה בקרב בנים בדואים בנגב (21.5%) גבוה מן השיעור בקרב בנות בדואיות בנגב (17.5%). הבנות נושרות בגיל צעיר (בממוצע 14.5 שנים) מן הבנים (בממוצע 15.3 שנים) ויש להן הישגים לימודיים גבוהים מאשר לבנים הנושרים (למשל הציון במבחני המיצ"ב). הפער בין שיעור הנושרים ביישובים המוכרים לשיעורם ביישובים הלא מוכרים בולט במיוחד בקרב הבנות – 15.3 נקודות האחוז לעומת 6.5 נקודות האחוז בקרב הבנים.
- ג. **היעדר מענה רציף בדגש על מניעה** – מראיינים רבים ציינו כי קשיי למידה ופערי לימודים המתחילים בגיל צעיר מנבאים נשירה בגיל מבוגר יותר. ואכן, נמצא כי כבר בבית הספר היסודי היו הישגיהם של תלמידים שנשרו נמוכים בהרבה מהישגיהם של התלמידים שהתמידו. אולם, מניתוח של כ-50 תוכניות העוסקות במניעת נשירה וטיפול בה ומופעלות בקרב הבדואים בנגב עולה כי הנטייה היא להתמקד בגילי תיכון, ובכך יש כדי ליצור בעיה משום שהקשיים מתפתחים כבר בשלבים מוקדמים יותר.
- ד. **הכשרת צוות החינוך** – בשל ההשכלה הממוצעת הנמוכה של הורי התלמידים בקרב הבדואים בנגב, בית הספר נושא באחריות רבה ללמידה של הילדים. ניתוח הנתונים המנהליים הראה כי הסיכוי לנשירת התלמידים עולה ככל שהמורים מנוסים פחות

ומשכילים פחות. כמו כן זוהתה בראיונות הסכמה רחבה בנוגע למצוקה הנובעת מהכשרה בלתי מספקת של כוח ההוראה, מנהלים ומורים גם יחד.

ה. **עבודה עם הורים** – להורים השפעה רבה על תהליך הלמידה של ילדיהם, והיא מתבטאת בין היתר בקשר בין השכלת ההורים ועמדותיהם בנוגע לרכישת השכלה ובין הסיכון לנשירה. בראיונות עלה הצורך בהגברת מעורבות ההורים בתהליך הלמידה של ילדיהם, בביסוס שיתופי פעולה עם צוות בית הספר ובחיזוק תפיסות המדגישות את החשיבות שבסיום 12 שנות לימוד, משום שהן מהוות בסיס למעבר הילדים לחיים הבוגרים.

ו. **כיתוח תמונת עתיד** – ראיית היתרונות שיצמחו לתלמידים לאחר שישלימו את חוק לימודיהם היא תהליך רב-ממדי והדרגתי המחובר למסורת ולתרבות, ולעיתים נתון בקונפליקט עימן, והוא שזור גם בתהליכים כלליים המתרחשים ביישוב, בקהילה ובבית הספר, כגון חזרה ליישוב של בעלי השכלה גבוהה, גיוון מקומות עבודה ותעסוקת נשים. בראיונות תוארו מקרים שבהם דחק כלכלי של המשפחה גובר על הסתכלות רחבה על אפשרויות לעתיד, וכך חלק מן ההורים לעיתים מעודדים את ילדיהם, או לפחות לא מונעים מהם, לפרוש מבית הספר לטובת השתלבות בעבודות שמניבות כסף זמין ומיידי. מצבים אלו, לצד מחסור בחשיפה של תלמידים לאפשרויות תעסוקה מגוונות ומיטיבות בסביבתם, מחמירים את תופעת הנשירה.

ז. **תכלול וריכוז ברמת בית הספר** – מנהלי בתי ספר המבקשים לעודד את תלמידיהם להתמיד בלימודים ולמנוע נשירה עשויים לפעול בכמה אפיקים, למשל בניית מערך להתמודדות עם נשירה, תיאום בין גורמים מקצועיים רלוונטיים בבית הספר ומחוצה לו ועמידה בקשר עם תלמידים והורים כאשר נדרשת התערבות של בעל סמכות. בראיונות הודגש הצורך בנקיטת מדיניות ברורה מצד מנהל בית הספר לחיזוק ההתמדה וכן בארגון ובתכלול של העבודה בבית הספר למניעת הנשירה.

ח. **שיתופי פעולה ברמת הרשות** – ישנה חשיבות רבה ביצירת חיבורים ושותפויות בין בעלי תפקידים הנוגעים בסוגיית הנשירה ברשויות המקומיות, בד בבד עם תכלול ואיגום של המשאבים והכוחות הקיימים והתאמתם המיטבית לצרכים בכל רשות. אף על פי שהגורם הרשמי האמון על מערך החינוך ברשות הוא מנהל מחלקת החינוך, בראיונות נמצא כי לעיתים אין לו הידע והפניות לעיסוק מקיף וממוקד בעניין, ובייחוד כשנדרשים מענים המופעלים גם על ידי מערכות הרווחה והחינוך הבלתי פורמלי.

ט. **תופעת הנשירה בהקשר למגפת הקורונה** – בתקופת המשבר מעגל הנושרים בקרב הבדואים בנגב התרחב והתווספו עליו תלמידים שטרם הקורונה מעורבותם והישגיהם בלימודים היו גבוהים. בתקופת המגפה התקשו הרשויות המקומיות וצוותי החינוך בבתי הספר לעקוב אחר נוכחות התלמידים, לאתר נושרים ולגייסם מחדש ללמידה. החשש של הורים מהידבקות ילדיהם וחוסר האמון במנהיגות ובמערכת החינוך גרמו אף הם להגדלת היקף הנשירה. עם זאת, זהו גם פעולות אשר סייעו בהתמודדות עם הנשירה המוגברת, כגון הקמת פורום מפקחים ייעודי, שיתוף פעולה עם הקהילה, גיוס תקציבים וטיפול בתשתיות תקשורת דיגיטלית ובאספקת אמצעי קצה, וכן רצף לימודים של אוכלוסיות בסיכון.

1.5 מגבלות המחקר

א. בחלק מן המחקרים ובחלק מגופי הידע ישנם הבדלים בהגדרת תופעת הנשירה ואופן מדידתה, וכך גם בין מערכות החינוך בישראל ובין המערכות במדינות אחרות. כל אלה מחייבים התאמות בהעברת המידע ובביצוע השוואות.

- ב. הנתונים על אודות התוכניות המקומיות לטיפול בנשירה ומניעתה נאספו מכמה מקורות שלא תמיד אפשר היה לאמת אותם, ולכן המידע בנוגע לתוכניות אלו משקף מגמות ולא מספרים מדויקים.
- ג. נושא הנשירה בתקופת מגפת הקורונה לא הוגדר במתווה המקורי של המחקר ולא עמד במוקד בראשית הדרך. התובנות על אודות תקופה זו מבוססות על ניתוח הראיונות בלבד ולא על מקורות המידע האחרים.
- ד. המחקר נערך כמעט כולו בתקופה שבה מגפת הקורונה לא אפשרה מכשירים כנים אל כנים ואף לא נסיעה לשטח והיכרות עם סביבת המחקר. כמו כן אף אחד מן החוקרים אינו נמנה עם אוכלוסיית הבדואים בנגב, ועל אף המאמצים שנעשו לגשר על פערי תרבות ייתכן כי אלו השפיעו על תוצאות המחקר.

1.6 מסקנות והמלצות

התמודדות עם תופעת הנשירה ממערכת החינוך באוכלוסייה הבדואית בנגב, על מורכבותה הרבה, מחייבת התגייסות מיוחדת של כל הנוגעים בדבר. המחקר מציע כמה אפיקי פעולה לטיפול בנשירה ולמניעתה:

א. **צמצום פערים בין קבוצות בקרב הבדואים בנגב** – לנוכח השונות בקרב הבדואים בנגב, למשל בין בנים לבנות ובין יישובים מוכרים ליישובים בלתי מוכרים, יש לפעול לסגירת הפערים באוכלוסייה עצמה בד בבד עם סגירת הפערים בינה ובין האוכלוסייה הכללית בישראל.

ב. **התאמה מדויקת של מענים לצרכים** – השונות באוכלוסייה עצמה וריבוי גורמי הסיכון לנשירה מעידים על הצורך לספק מגוון מענים בעת ובעונה אחת באמצעות "תפירה עילית" המותאמת לכל תלמיד, בית ספר או רשות ועוסקת ברכיבי תרבות ומסורת, בצרכים ייחודיים ובמשאבים קיימים. כמו כן כדי להפחית את תחושת הניכור ולהעצים את התלמידים ואת הקהילה יש לקדם תוכניות לימודים המביאות לידי ביטוי את הידע והתרבות של הבדואים בנגב ומשמרות את ערכי המסורת שלהם.

ג. **מתן מענה רציף בדגש על מניעה** – הנשירה היא לרוב תוצאה של תהליך ניכור והדרה מתמשך, ולכן הטיפול המיטבי יתמקד במניעתה כבר מגילים צעירים. תוכניות מניעה מוקדמות מאפשרות להגיע לאוכלוסייה רחבה יותר בעלות נמוכה יותר מאשר תוכניות טיפול הממוקדות רק בבית הספר התיכון. כמו כן חשוב להפעיל מענים ייחודיים להקלת המעברים בין שלבי החינוך, המהווים נקודת משבר אפשרית.

ד. **הכשרת צוותי החינוך** – צמצום תופעת הנשירה מחייב הכשרה ייעודית של כלל צוותי החינוך, ובפרט חיזוק המודעות לתופעת הנשירה ולגורמיה, איתור תלמידים במצבי נשירה ופיתוח יכולת עבודה עימם וכן הקניית כלים להפחתת תחושת הניכור והגברת תחושת השייכות של התלמידים ושיפור האקלים הבית ספרי.

ה. **עבודה עם הורים** – חשוב להקנות להורים ידע וכישורים להגברת מעורבותם בלמידה של ילדיהם ולעבודה בשיתוף עם צוותי החינוך, ולחזק בקרבם תפיסות המדגישות את חשיבותה של רכישת השכלה.

ו. **פיתוח תמונת עתיד** – יש לחשוף את התלמידים לאפיקי השכלה ולמגוון אפשרויות תעסוקה – אם באמצעות בית הספר ואם באמצעות החינוך הבלתי פורמלי. לשם כך מומלץ להפעיל תוכניות להכשרה מקצועית ולפיתוח קריירה, לשתף פעולה עם הקהילה ועם מעסיקים מקומיים ולקשר את התלמידים עם מודלים לחיקוי.

ז. **תכלול וריכוז ברמת בית הספר** – מומלץ להגביר את מודעותם של מנהלי בתי ספר למניעת הנשירה ולתת להם כלים לחיזוק ההתמדה של התלמידים, כדי שיוכלו להוביל מהלכים רלוונטיים בבית ספרם. בד בבד מוצע להציב בעל תפקיד מתוך בית הספר לטיפול בתופעת הנשירה, נוסף על מערך הביקור הסדיר ברשות.

ח. **שיתופי פעולה ברמת הרשות** – מוצע למנות בתוך כל רשות בעל תפקיד אשר יארגן ויתכלל את המידע על המשאבים הקיימים ברשות ובמרחב החינוכי, לצורך התמודדות עם תופעת הנשירה. בעל תפקיד זה יקצה את המשאבים המתאימים לצרכים, יחזק שיתופי פעולה ויניע את המערכות ברשות כדי לטפל בנשירה ולמנוע אותה.

1.7 סיכום

ממדיה של תופעת הנשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב מלמדים על הצורך להמשיך במאמצים למניעתה ולגבש חשיבה אחרת על אופני ההתמודדות עימה. בשל מורכבות התופעה ומגוון מופעיה יש להתאים את ההתערבות לכל קהילה, בית ספר ותלמיד לפי הצרכים והמשאבים הייחודיים להם, לגייס את הורי התלמידים ולהכשיר את צוותי החינוך בבתי הספר. מומלץ לפעול בהתאם לרכיבים שהמחקר מצא אותם יעילים בהפחתת נשירה ובהתאם לדגשים לפעולה הן במטה הן בשטח.

2. זכאות לבגרות בקרב הבדואים בנגב: חסמים, אתגרים ודרכי פעולה

טל ברגר-טיקוצ'ינסקי, ח'אלד אבו-עסבה, אדר אניסמן, אלי קלינברגר, ערן הורן, נפתלי טוביה, זיו יגאל

עיקרי הדברים

שיעור הזכאים לתעודת בגרות בבתי הספר הבדואיים בנגב נמוך משיעור זה בקבוצות אחרות. כך למשל, בשנת 2019 היו 50% מבוגרי כיתה י"ב בבתי ספר בדואיים בנגב זכאים לבגרות, לעומת 77% בקרב מקביליהם באוכלוסייה הכללית (ללא תלמידים בחינוך החרדי ותלמידי החינוך המיוחד).

תקצוב רכיבי תוכנית החומש לרבות בתחום החינוך הוא תקצוב שנתי, ולעיתים היקף הפעילות של תוכניות ארוכות-טווח משתנה במהלך תקופת הפעילות ואף מופסק כליל לאחר שנים אחדות, עובדה העלולה לפגום במועילות של התוכניות. לא נמצא מעקב אחיד של התוכניות אחר הישגי התלמידים.

ממיפוי התוכניות עולה כי רובן מיועדות או לתלמידים מצטיינים או לתלמידים מתקשים. פחות דגש מושם על תוכניות המיועדות לשפר את הישגיהם של תלמידים שאינם משתייכים לאחת משתי קבוצות אלו.

אתגרים וחסמים להשגת תעודת בגרות על פי ראיונות עם אנשי מפתח בדואים בתחום החינוך:

- א. **מחסור בתשתיות** – המרואיינים הצביעו על מחסור בתשתיות בשלושה מעגלים: בבתי הספר, ביישובי המגורים ובבתי התלמידים. נוסף על כך, העדפותיהם של חלק מן ההורים שהילדים יעזרו בפרנסת המשפחה וחוסר יכולתם להקדיש תשומת לב פרטנית לתהליכי הלמידה של הילדים השפיעו לשלילה על מעורבות ההורים בעיתות שגרה, וביתר שאת בתקופת מגפת הקורונה.
- ב. **צוות ההוראה והניהול** – נמצא כי חלק מן המורים בוחרים לעסוק בהוראה לאו דווקא ממוטיבציה אישית, אלא מאחר שמדובר במקצוע מקובל באוכלוסייה הבדואית, במיוחד בעבור נשים. כמו כן עלו מן הראיונות שיקולים נוספים שאינם מקצועיים, כגון חישובים פוליטיים או שייכות חברתית. חסם נוסף הוא מחסור במורים למקצועות מדעיים ברמת חמש יחידות לימוד.
- ג. **פערים מגיל צעיר** – חלק מן הגורמים המתוארים לעיל יוצרים פערים לימודיים וחברתיים באוכלוסייה הבדואית כבר בגילים צעירים, ואלו הולכים ומחמירים עד לגיל התיכון.

מסקנות והמלצות עיקריות

- א. **חשיפה לסיפורי הצלחה, ייעוץ והכוונה:** חשיפה למודלים מוצלחים מתוך האוכלוסייה הבדואית בנגב עשויה להעלות את חשיבות ההשכלה בעיניהם של התלמידים והוריהם, להגביר את המוטיבציה של התלמידים ולחזק את מעורבות ההורים במתרחש בבית הספר ובתהליכי הלמידה של ילדיהם.

- ב. **אוכלוסיות יעד נוספות לתמיכה:** מומלץ לחזק את התמיכה בלימודים בקרב תלמידים עם הישגים ממוצעים בלימודים, שאינם מתקשים או מצטיינים, ובכך להגדיל את מעגל הזכאים לתעודת בגרות איכותית (המאפשרת קבלה למוסדות להשכלה גבוהה). כמו כן מומלץ להרחיב את התוכניות המיועדות להגדיל את אחוז הזכאים לתעודת בגרות לתלמידים צעירים יותר מגיל תיכון.
- ג. **תשתיות:** מומלץ לחזק תשתיות החינוך ללמידה – בבית הספר, ביישוב ובבית התלמיד.
- ד. **מודל ההתערבות:** בבתי ספר רבים ישנם קשיים מנהלתיים ופדגוגיים הדורשים התערבות מורכבת וממושכת. מומלץ לפיכך לגבש מודל התערבות רב-שנתי, אשר יבטיח את רציפות התוכניות הפדגוגיות.

2.1 רקע למחקר

שיעור הזכאים לתעודת בגרות בכלל ולתעודת בגרות איכותית בפרט בבתי הספר הבדואיים בנגב נמוך משיעור זה בקבוצות אחרות. כך למשל, בשנת 2019 היו 50% מבוגרי כיתה י"ב בבתי ספר בדואיים בנגב זכאים לבגרות, לעומת 77% בקרב מקביליהם באוכלוסייה הכללית (ללא תלמידים בחינוך החרדי ותלמידי החינוך המיוחד).⁶ כדי לנסות לשפר את המצב, תוכנית החומש מפעילה תוכניות המיועדות לשיפור הישגים בלימודים, לטיוב של איכות ההוראה ושל איכות הלמידה, לטיפול מצוינות ולעידוד בוגרי התיכון הבדואים להשתלב במוסדות אקדמיים ישראליים. המטרה האחרונה היא אחד מיעדי-העל של תוכנית החומש, והיא משמשת גם מוטיבציה להשגת תעודת בגרות איכותית עם סיום הלימודים בתיכון.

2.2 מטרות המחקר

- א. למפות את הסיבות לשיעור הנמוך של הזכאים לתעודת בגרות בכלל ולתעודת בגרות איכותית בפרט באוכלוסייה הבדואית בנגב, ושל המתקבלים לתחומים מדעיים וטכנולוגיים במוסדות אקדמיים בישראל.
- ב. לבחון את יישום התוכניות הפועלות בשטח ולהציע דרכי פעולה לשיפור המצב בהיבטים אלו.

2.3 שיטות המחקר

המחקר כלל את הרכיבים האלה:

- א. **ניתוח מידע מנהלי מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך ומן האתר 'שקיפות בחינוך':** נדלו נתוני הציונים בבחינות הבגרות ונתונים דמוגרפיים של כלל התלמידים הבדואים בנגב בעשור האחרון (2010-2019) ושל שתי קבוצות השוואה: כלל התלמידים במדינה (ללא תלמידי החינוך החרדי ותלמידי חינוך מיוחד) ותלמידים הלומדים בבתי ספר במדד טיפוח ובגודל דומים לבתי הספר הבדואיים בנגב. הנתונים כללו אחוזי זכאות לתעודת בגרות, אחוזי זכאות לתעודת בגרות איכותית, אחוזי הניגשים לבחינות בגרות מורחבות באנגלית, במתמטיקה ובמקצועות מדעיים וממוצע ציוני בחינות הבגרות באנגלית ובמתמטיקה. מן האתר 'שקיפות בחינוך' נדלו גם אחוזי הזכאות לתעודת בגרות בשנים 2014-2019 בחלוקה לפי בתי ספר.

⁶ מקור: עיבוד צוות המחקר במכון סאלד לנתוני חדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

- ב. **16 ראיונות עומק מובנים למחצה** עם מנהלי מחלקות חינוך ברשויות הבדואיות, עם סטודנטים בדואים הלומדים במכינה קדם-אקדמית, עם מפקחים בבתי ספר בדואיים על-יסודיים במחוז דרום ועם מלווים בית ספריים של תוכנית החומש. כל הראיונות נערכו בשפה העברית ונותחו תמטית בנוגע לחסמים ואתגרים להשגת תעודת בגרות באוכלוסייה הבדואית, למצב בתי הספר ברשויות ולתוכניות בנושא.
- ג. **שאלון עמדות ותפיסות שמולא על ידי 52 סטודנטים בדואים** הלומדים במכינות קדם-אקדמיות. השאלון הועבר בשפה הערבית על ידי אנשי קשר במכינות, וכלל היגדים בסולם ליקרט בן 5 דרגות הנוגעים להישגים בלימודים של הסטודנטים בתקופת בית הספר התיכון ולחסמים ואתגרים שבהם נתקלו.
- ד. **סקירת ספרות** בדגש על זכאות לתעודת בגרות באוכלוסייה הבדואית בנגב ועל השוואה בין-לאומית של היקף הזכאות ויוזמות להעלאתו בקרב מיעוטים במדינות נבחרות (אוסטרליה, ניו זילנד וארצות הברית).
- ה. **מיכוי תוכניות** באמצעות איסוף מידע ממקורות גלויים ברשת האינטרנט ומפרסומים רשמיים של משרד החינוך ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובאמצעות ראיונות עם מנהלי תוכניות.

2.4 ממצאים עיקריים

הישגי התלמידים על רקע תוכנית החומש

- א. **זכאות לתעודת בגרות** – שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב בוגרי בתי הספר הבדואיים בנגב עלה בעשור בין 2010 ובין 2019, והוא עומד נכון לשנים 2017-2019 על כ-50% מכלל בוגרי בתי הספר, לעומת 44% בשנת 2010. עלייה זו מתונה יותר מאשר באוכלוסייה הכללית, שבה עלה אחוז הזכאים מקרב הבוגרים מ-63% בשנת 2010 ל-77% בשנת 2019. העלייה בזכאות לבגרות מקרב בוגרי בתי הספר הבדואיים בנגב דומה לעלייה בקבוצת בתי הספר הדומים להם במדד הטיפוח ובגודלם. בקבוצות ההשוואה העלייה באחוז הזכאים לבגרות בעשור האחרון עקבית, ואילו בקרב בוגרים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב אי אפשר להצביע על מגמה אחידה – בשנים מסוימות אחוז הזכאים גבוה מ-50% ובשנים אחרות אחוז הזכאים נמוך יותר. מספר התלמידים שאינם מתקרבים לסף הזכאות קטן בעקביות בשנים שנבדקו באוכלוסייה הכללית, ואילו בקרב הבדואים בנגב ישנה מגמה מעורבת.
- ב. **הישגים באנגלית ובמתמטיקה** – אחוז הלומדים אנגלית ברמת 4 ו-5 יחידות לימוד בבתי ספר בדואיים בנגב עלה בעשור האחרון, וממוצע ציוניהם נשאר דומה. אחוז הלומדים מתמטיקה ברמת 4 ו-5 יחידות לימוד נשאר דומה, אך ממוצע ציוניהם ירד ב-8 נקודות, ירידה שלא נרשמה בכלל האוכלוסייה או בקבוצת בתי הספר הדומים. שיעור התלמידים הבדואים בנגב שאינם נבחנים כלל במקצוע המתמטיקה נשאר דומה במשך העשור האחרון.
- ג. **תמונת מצב בחתך בתי ספר** – מתוך נתוני אתר 'שקיפות בחינוך' עולה כי שלושת בתי הספר שבהם אחוז הזכאות לבגרות גבוה באופן עקבי (68% ומעלה בשנים 2014-2019) נמצאים ביישוב חורה. כמו כן נרשמה עלייה עקבית באחוז הזכאות בבתי ספר רבים ברהט. בארבעה מתוך שישה בתי הספר שבהם אחוז הזכאות לבגרות הוא הנמוך ביותר בכלל היישובים הבדואיים בנגב, אחוז גבוה של תלמידים מתגוררים ביישובים בלתי מוכרים.

ד. **יישובים בלתי מוכרים** – במשך העשור האחרון, שיעורי הזכאות לתעודת בגרות של תלמידים מיישובים לא מוכרים נמוכים מאלה של תלמידים מיישובים מוכרים. אומנם בשני סוגי היישובים חלה עלייה בשיעורי הזכאות, אך היא ניכרת יותר ביישובים הלא מוכרים, ולכן הפער הצטמצם במידה מסוימת. בתחילת העשור, שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים מיישובים לא מוכרים עמד על 36% לעומת 47% בקרב תלמידים מיישובים מוכרים. לעומת זאת, לקראת סוף העשור שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב תלמידים מיישובים לא מוכרים עמד על 45%-48% לעומת 50%-54% בקרב תלמידים מיישובים מוכרים. עם זאת, הפערים בין תלמידים מיישובים מוכרים ובין תלמידים מיישובים לא מוכרים בשיעור הזכאות לתעודת בגרות איכותית, כמו גם בשיעור ההיבחנות במתמטיקה ובאנגלית בהיקף מורחב, נותרו דומים ואף גדלו.

תוכניות ההתערבות במסגרת תוכנית החומש

א. **הפעלת תוכניות התערבות** – מן הראיונות עולה כי בכל בתי הספר הבדואיים בנגב תוקצבו שעות תגבור לימודיות במסגרת תוכנית החומש. רכיבים אחרים (תוכניות פדגוגיות, הכשרת מורים, ליווי בית ספרי) תלויים בשיתוף פעולה של מנהלים ומורים בבתי הספר. תקצוב רכיבי תוכנית החומש הוא תקצוב שנתי, ולעיתים היקף הפעילות של תוכניות ארוכות-טווח משתנה במהלך תקופת הפעילות ואף מופסק כליל לאחר שנים אחדות, עובדה העלולה לפגום במועילות של התוכניות.

ב. **בקרת התוכניות** – לא נמצא מעקב אחיד של התוכניות אחר הישגי התלמידים. הנתונים אינם נגישים למפעילי התוכניות, והיעדרם מקשה לקבל החלטות על בסיס תוצאות. בחלק מן התוכניות נאספו נתונים במסגרת מחקרים חיצוניים, והם מעידים על תרומת התוכניות להעלאת שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות.

ג. **קהל היעד של התוכניות** – ממיפוי התוכניות עולה כי רובן מיועדות או לתלמידים מצטיינים או לתלמידים מתקשים. פחות דגש מושם על תוכניות המיועדות לשפר את הישגיהם של תלמידים שאינם משתייכים לאחת משתי קבוצות אלו, אף שייתכן כי גם הם זקוקים לסיוע לשם מיצוי הפוטנציאל שלהם ושיפור תעודת הבגרות. כמו כן התוכניות נותנות מענה בעיקר בשלב מאוחר, לקראת הלימודים לבחינות הבגרות.

אתגרים וחסמים להשגת תעודת בגרות כללית ותעודת בגרות איכותית

א. **מחסור בתשתיות** – המרואיינים הצביעו על מחסור בתשתיות בשלושה מעגלים: בבתי הספר, ביישובי המגורים ובבתי התלמידים. התשתיות החסרות בבתי הספר הן במעבדות (המעבדה היא רכיב נדרש במבחני הבגרות במקצועות מדעיים), ציוד וספריות. המחסור בתשתיות בבתי הספר יוצר קושי בין השאר להגיע ללמידה חווייתית ולהתנסות אישית בחומר הנלמד. מחסור בתשתיות ביישוב פירושו חיבור לא עקבי לחשמל ולאינטרנט, בעיקר ביישובים הבלתי מוכרים. ביישובים אלו יש גם בעיית הסעות לאחר שעות הלימודים. מחסור בתשתיות בבית התלמיד מתבטא בהיעדרם של חלל למידה שקט, של ציוד קצה (כגון מחשב) או של תשתית מקוונת. נוסף על כך, העדפויות שלהם של חלק מן ההורים שהילדים יעזרו בפרנסת המשפחה וחוסר יכולתם להקדיש תשומת לב פרטנית לתהליכי הלמידה של הילדים השפיעו לשלילה על מעורבות ההורים בעיתות שגרה, וביתר שאת בתקופת מגפת הקורונה.

ב. **צוות ההוראה והניהול** – נמצא כי חלק מן המורים בוחרים לעסוק בהוראה לאו דווקא ממוטיבציה אישית, אלא מאחר שמדובר במקצוע מקובל באוכלוסייה הבדואית, במיוחד בעבור נשים. כמו כן עולה מן הראיונות כי שיקולים שאינם מקצועיים, כגון חישובים פוליטיים או שייכות חברתית, משפיעים לעיתים על קבלת החלטות בנוגע למינויים במערכת החינוך. להלן עוד חסמים הקשורים לסגל בית הספר:

◦ **מחסור במורים למקצועות מדעיים ברמת חמש יחידות לימוד** – סטודנטים בדואים בהווה דיווחו כי בתקופת הלימודים בתיכון נאלצו ללמוד מקצועות אלו בהיקף נמוך משרצו או למצוא פתרונות נקודתיים, למשל למידה פרטנית במסגרות חוץ-בית-ספריות, כגון 'תיכון וירטואלי'. לא אחת, גם אם מצליחים לגייס מורים מתאימים למקצועות אלו, הם עוזבים את בית הספר במהלך שנות לימודי התיכון של התלמידים, וכך נקטע רצף הלמידה, והיכולת להיבחן במקצועות מדעיים-טכנולוגיים מוגברים נפגעת.

◦ **העדפה להעלאת שיעור הזכאות לבגרות על פני איכות התעודה** – מן הראיונות עולה כי לעיתים לא מתאפשר לתלמידים ללמוד מקצועות רלוונטיים לקבלה למוסדות להשכלה גבוהה בהיקף יחידות הלימוד הנדרש. אחת הסיבות האפשריות לכך שהועלו היא כוונת בית הספר להרחיב את היקף הזכאות לבגרות על חשבון הרכב התעודה, אף שהוא קריטי לעמידה בסטנדרטים של בגרות איכותית.

◦ **טוהר הבחינות** – תופעת ההעתקות בבחינות וקבלתה באוכלוסייה הבדואית בנגב כאילו היא מובנת מאליה עלולה להוביל להפחתת ההשקעה ולאי-מיצוי הפוטנציאל בקרב תלמידים. כל משתתפי המחקר הדגישו סוגיה זו.

ג. **פערים מגיל צעיר** – חלק מן הגורמים המתוארים לעיל יוצרים פערים לימודיים וחברתיים באוכלוסייה הבדואית כבר בגילים צעירים, ואלו הולכים ומחמירים עד לגיל התיכון. בעיה זו מתבטאת ביתר שאת בקרב תלמידים ביישובים הבלתי מוכרים, בין השאר משום שלעיתים הם מתחילים להשתלב במסגרות חינוך רק בכיתה א'.

בוגרי תיכון הממשיכים להשכלה גבוהה

א. **שיעור הסטודנטים הבדואים בנגב לעומת השיעור בכלל האוכלוסייה** – לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018,⁷ שיעור הסטודנטים מכלל הצעירים בגילי 20-25 ביישובים הבדואיים בנגב נע בין 5.6% בשגב שלום ל-10.6% בכסיפה ובחורה, לעומת ממוצע ארצי של 12.9% בשכבת גיל זו. שיעור הסטודנטים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב נמוך גם משיעור הסטודנטים ביתר האוכלוסייה הערבית. כך למשל, בשנת 2013, 2.5% מן הגברים הבדואים ו-8.6% מן הנשים הבדואיות בגילי 18-27 היו סטודנטים וסטודנטיות, לעומת 5.6% מן הגברים הערבים שאינם בדואים ו-14.2% מן הנשים הערביות שאינן בדואיות באותה שכבת גיל.

ב. **יחס הסביבה והמשפחה לנושא** – הכרה של המשפחה והקהילה בחשיבותה של השכלה גבוהה, תמיכה בבוגרי תיכון הממשיכים במסלול זה והצגת דוגמה אישית, תורמות כולן להצלחתם. לראיה, כ-80% מן המשיבים על השאלון במכילות ציינו כי לפחות אדם אחד במשפחתם הגרעינית סיים תואר ראשון, לעומת 5% בלבד מכלל בוגרי בתי הספר הבדואיים (נתוני חדר המחקר הווירטואלי).

⁷ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הרשויות המקומיות בישראל – קובצי נתונים לעיבוד 1999-2020.

- ג. **מאפייני הבוגרים הממשיכים להשכלה גבוהה** – על פי השאלונים והראיונות נמצאו מאפיינים משותפים לבוגרי תיכון שבעת הסקר למדו במוסדות להשכלה גבוהה. אחד המאפיינים היה מודעות מפותחת ללימודים אקדמיים וגיבוש כוונות מוקדמות להשתלב בהם, וביטויים שלו אפשר למצוא בנתונים אלו: כשני שלישים ממשיבי השאלון דיווחו שראו את המשך דרכם באקדמיה כבר כשהיו תיכון; כשליש ממשיבי השאלון השלימו תעודת בגרות מורחבת מעבר לנדרש לקבלה לאקדמיה ונבחנו בהיקף של 33 יחידות לימוד ומעלה; וחלק מן המשיבים השתתפו בעת לימודיהם בתיכון בתוכניות תמיכה שהתמקדו במצוינות.
- ד. **חסמים לרכישת השכלה גבוהה** – החסמים העיקריים שצינו הם מצב כלכלי ירוד ומחסור במלגות, קושי לעמוד במבחן הפסיכומטרי והיעדר שליטה מספקת בשפה העברית. גורמים אלו עלולים לעודד למידה מחוץ למערכת האקדמיה הישראלית (למשל בשטחי הגדה המערבית, בירדן ובמזרח אירופה).

2.5 מגבלות המחקר

- א. **מגפת הקורונה:** בשל השפעת המגפה והלמידה מרחוק במכילות התעורר קושי ביצירת קשר עם מרואיינים ועם משיבים לשאלון. סטודנטים שהשתתפו במחקר הצליחו להמשיך בלימודיהם על אף אתגרי התקופה, ובכך יש כדי להגדיל את החשש מהטיות שהן פונקציה של יכולות אקדמיות, חסינות נפשית וכיוצא באלה.
- ב. **פערים בדיווח:** נמצאה שונות בין המרואיינים בנוגע לנושאים כגון מינויים פוליטיים, איכות צוות ההוראה וכדומה. כדי להביא תמונה מאוזנת ראיין מגוון רחב של בעלי תפקידים עם מגוון נקודות מבט.

2.6 מסקנות והמלצות

- א. **למידה מהצלחות – תוכנית החומש בצפון:** בשנות הפעילות של תוכנית החומש בבתי הספר הבדואיים בנגב פעלה תוכנית מקבילה בבתי הספר הבדואיים בצפון. הישגיהם של תלמידים בדואים בצפון היו בעקביות גבוהים מאלה של תלמידים בדואים בנגב, והפערים ביניהם אף גדלו בעשור האחרון. מומלץ לבחון אם יש בתוכנית החומש בצפון דגשים שאפשר ליישם גם בבתי הספר הבדואיים בנגב.
- ב. **חשיפה לסיפורי הצלחה, ייעוץ והכוונה:** חשיפה למודלים מוצלחים מתוך האוכלוסייה הבדואית עשויה להעלות את חשיבות ההשכלה בעיניהם של התלמידים והוריהם, להגביר את המוטיבציה של התלמידים ולחזק את מעורבות ההורים במתרחש בבית הספר ובתהליכי הלמידה של ילדיהם. חשוב לחשוף את התלמידים כבר בתקופת התיכון לאפשרויות לרכישת השכלה גבוהה ולמסלולי הלימוד. מומלץ להציע קורסים למבחן הפסיכומטרי בשפה העברית בעלות סמלית או להנגיש מלגות לתלמידים עם קשיים כלכליים.
- ג. **אוכלוסיות יעד נוספות לתמיכה:** מומלץ לחזק את התמיכה בלימודים בקרב תלמידים עם הישגים ממוצעים בלימודים, שאינם מתקשים או מצטיינים, ובכך להגדיל את מעגל הזכאים לתעודת בגרות איכותית. כמו כן מומלץ להרחיב את התוכניות המיועדות להגדיל את אחוז הזכאים לתעודת בגרות לתלמידים צעירים יותר מגיל תיכון.

ד. **מורים במקצועות מדעיים ברמת חמש יחידות לימוד:** מומלץ לבחון דרכים להעלות את מספרם ואיכותם של המורים המלמדים מקצועות אלו בבתי הספר הבדואיים בנגב, למשל באמצעות מתן תמריצים לסטודנטים להוראה מקרב האוכלוסייה המעוניינים להתמחות במקצועות מדעיים וטכנולוגיים, ובכך למשוך לפריכריה הדרומית מורים בעלי השכלה והכשרה מתאימות (למשל מורים בדואים מן הצפון).

ה. **תשתיות:** מומלץ לחזק תשתיות החינוכיות ללמידה – בבית הספר, ביישוב ובבית התלמיד, למשל על ידי השאלת ספרי לימוד וציוד טכני, הבטחת חיבור אינטרנט תקין בכל המרחבים ותגבור מערך ההסעות לאחר שעות הלימודים, במיוחד לטובת תלמידים המתגוררים ביישובים לא מוכרים.

ו. **מודל ההתערבות:** בבתי ספר רבים ישנם קשיים מנהלתיים ופדגוגיים הדורשים התערבות מורכבת וממושכת. מומלץ לפיכך לגבש מודל התערבות רב-שנתי, אשר יבטיח את רציפות התוכניות הפדגוגיות. כדאי שתהליך ההתערבות ילווה בהערכה מעצבת כדי לבחון את דרכי הביצוע ואת מועילות ההתערבות. כמו כן מומלץ לעודד את בתי הספר והרשויות המקומיות להצטרף לתוכניות, ואף להתאים את המענים המסופקים במסגרת התוכניות למאפיינים ולצרכים הייחודיים של הרשות ושל בית הספר.

2.7 סיכום

מן המחקר עולה כי במהלך יישום תוכנית החומש חלה עלייה בשיעור הזכאות לבגרות בכלל ולבגרות איכותית בפרט בבתי הספר הבדואיים בנגב. עם זאת, עלייה זו נמוכה מזו שחלה למשל בבתי הספר הדומים במדד הטיפוח ובאוכלוסייה הכללית, וניכר כי בתי הספר הבדואיים בנגב עדיין ניצבים בפני אתגרים של ממש. חיזוק המעטפת המוצעת במסגרת תוכנית החומש באמצעות התאמתה לחסמים הייחודיים של הבדואים בנגב ולפערים הקיימים באוכלוסייה זו יוכל לסייע בהתמודדות עם אתגרים אלו.

3. איכות ההוראה בחינוך בקרב הבדואים בנגב

טל ברגר-טיקוצ'נסקי, פאדיה נאסר אבו אלהיג'א, אדר אניסמן

עיקרי הדברים

המחקר מיועד להגדיר מדדים להוראה איכותית בכלל ובבתי הספר הבדואיים בנגב בפרט; להביא את תפיסותיהם של בעלי עניין בנוגע לאיכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב ולעמוד על מאפייניה; לזהות אתגרים וחסמים המשפיעים על איכות ההוראה בסביבה חינוכית זו, ולהציע פתרונות אפשריים.

ממצאים עיקריים

- בסקירת הספרות זוהו מאפיינים סטנדרטיים של הוראה איכותית המקובלים כיום. עם זאת, בראיונות לא זוהו מדדים מובחנים או ייחודיים להערכת הוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב.
- המרואיינים הדגישו כי הוראה איכותית אינה תלויה רק במורים ובהכשרתם אלא גם בתרבות ובאקלים השוררים בבית הספר וכי מנהל בית הספר ממלא תפקיד מכריע באיכות ההוראה.
- כל המרואיינים ראו בדור הצעיר של פרחי ההוראה תקווה לשיפור איכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב, מאחר שהכשרתם מקדמת שיטות הוראה מגוונות ומעודכנות.
- בתוכנית החומש אומנם נקבע רכיב לקידום הוראה איכותית, אולם זוהו חסמים אחדים למיצוי הפתרונות המוצעים בו, ובהם היקף הפעילות והתקצוב של תוכניות פדגוגיות הנפרסות על פני כמה שנים.

חסמים להוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב

- **מינוי כוח אדם בבתי הספר** – מן המחקר עולה כי לעיתים מינויים מתבצעים על בסיס שיקולים שאינם רק מקצועיים (אלא למשל על בסיס שייכות חברתית).
- **מורים מן הצפון** – השתלבותם של מורים מן הצפון בהוראה בדרום כרוכה בכמה בעיות, למשל עייפות המורים הנובעת משעות נסיעה ארוכות ופוגעת באיכות ההוראה וביכולת ההתמדה שלהם.
- **המוטיבציה לבחירה במקצוע** – חלק מן המורים הבדואים בנגב מגיעים למקצוע ההוראה בשל היותו מקובל באוכלוסייה הבדואית בכלל, ובקרב נשים בדואיות בפרט, ולא דווקא ממוטיבציה אישית.
- **מחסור בתשתיות בבית הספר** – מחסור בתשתיות למידה פיזיות ומקוונות (דוגמת מעבדות או אמצעי קצה טכנולוגיים) בבתי הספר יוצר קושי בקידום הוראה איכותית.
- **תפקיד המנהל והמבנה הארגוני בבית הספר** – ביכולתו של המנהל לדרבן את המורים להשתמש בשיטות הוראה מגוונות, לטפח אווירה של שיתוף פעולה ולמידת עמיתים בצוות בית הספר, לאפשר למורים להשתתף בהשתלמויות ולהטמיע בבית

הספר תוכניות לפיתוח הצוות. אולם במקרים מסוימים המנהל אינו פועל בדרך אפקטיבית, ובזאת הוא עלול לפגום בקידומה של הוראה איכותית בבית הספר.

- **הוראה בתקופת משבר מגפת הקורונה** – ההוראה בשנת הלימודים תשפ"א (2020/21) הייתה מאתגרת במיוחד, ובשנת הלימודים שלפניה (תש"פ) כלל לא התקיימו לימודים מקוונים בבתי הספר הבדואיים בנגב.
- **מעורבות הורים** – מעורבות ההורים בתהליכי הלמידה של ילדיהם בבתי הספר הבדואיים בנגב היא מעטה, ובכך יש כדי לבלום את המאמצים המושקעים בהטמעתה של הוראה האיכותית.

המלצות עיקריות

- להמשיך ולהרחיב את תשתיות הלמידה בבתי הספר כדי לספק תנאים מיטביים להוראה איכותית.
- לחזק תהליכי שיתוף פעולה ולמידת עמיתים בבתי הספר ובד בבד להטמיע שיטות הוראה עדכניות.
- להגביר בקרב הורים את המודעות לחשיבות ההשכלה ולהשפעתם על תהליך הלמידה של ילדיהם.
- להבטיח רציפות ומיצוי של משאבים ומענים בתוכניות ממושכות העוסקות בקידום הוראה איכותית.

3.1 רקע למחקר

מכלל המשאבים העומדים לרשות בית הספר, המשאב האנושי – המורים – הוא אחד המשפיעים ביותר על הישגי התלמידים. הוראה איכותית מושפעת משלל היבטים הקשורים לרקע של המורה ולהכשרתו, וכן מהיבטים כגון סגנון הניהול בבית הספר ומצב תשתיות הלמידה. בכוחה של הוראה איכותית לסייע בצמצום פערים בלימודים ולקדם את השימוש של בית הספר בשיטות הוראה מגוונות ועדכניות. אחד מיעדיה של תוכנית החומש הוא שיפור איכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב.

3.2 מטרת המחקר

המחקר מיועד –

- א. להגדיר מדדים להוראה איכותית בכלל ובבתי הספר הבדואיים בנגב בפרט
- ב. להביא את תפיסותיהם של בעלי עניין בנוגע לאיכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב ולעמוד על מאפייניה
- ג. לזהות אתגרים וחסמים המשפיעים על איכות ההוראה בסביבה חינוכית זו, ולהציע פתרונות אפשריים

3.3 שיטות המחקר

המחקר כלל את הרכיבים האלה:

- א. **סקירת ספרות** בנושא הוראה איכותית בכלל, ובקבוצות מיעוט בפרט – בסקירה מופו הרכיבים המקובלים של הוראה איכותית, והם מהווים בסיס להשוואה במיכוי המצב הנוכחי בבתי הספר הבדואיים בנגב.

ב. **15 ראיונות עומק מובנים למחצה** עם מומחים להכשרת מורים בדואים מהנגב, ראשי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות הבדואיות, מפקחים בחינוך היסודי והעל-יסודי ומלווי תוכניות החומש – כל הראיונות נעשו בשפה העברית ונתחו תמטית בנוגע לרכיבי הוראה איכותית בכלל ובאוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט, מאפייני ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב היום ומגמות שינוי שחלו בהם בשנים האחרונות, השפעתם של רכיבים רלוונטיים בתוכנית החומש על איכות ההוראה וחסמים ואתגרים לשיפורה. המחקר בעיצומו, ובהמשך יכלול ראיונות נוספים וכן שאלונים למנהלים, מורים ותלמידים.

3.4 ממצאים עיקריים

הוראה איכותית בבתי ספר בהסתכלות כללית

א. **מדדים כלליים** – בסקירת הספרות זוהו מאפיינים סטנדרטיים של הוראה איכותית המקובלים כיום, כגון שימוש בשיטות הוראה מגוונות, אוריינות טכנולוגית, הוראה פרסונלית, ידע מומחה בתחום התוכן ושילוב פרקטיקות פדגוגיות דוגמת למידה המבוססת על פרויקטים ולמידה בקבוצות. נוסף על כך הודגשה חשיבותה של המוטיבציה האישית של המורים לעסוק במקצוע ותרומתה ליצירת אווירה חיובית בכיתה. בראיונות לא זוהו מדדים מובחנים או ייחודיים להערכת הוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב.

ב. **חשיבות ההוראה האיכותית** – כל המרואיינים הדגישו את תרומתה הרבה של הוראה העומדת במדדי האיכות להשיגהם של התלמידים ולצמצום פערים לעומת קבוצות השוואה רלוונטיות.

ג. **השפעת התרבות והאקלים הבית ספריים** – המרואיינים הדגישו כי הוראה איכותית אינה תלויה רק במורים ובהכשרתם אלא גם בתרבות ובאקלים השוררים בבית הספר, ואלו מושפעים מתפקודם של המנהל, הסגנים, רכזים פדגוגיים ורכזי מקצוע. מנהל בית הספר נתפס בתור הגורם המכריע.

יישום הוראה איכותית בבתי ספר בדואיים בנגב

א. **גיוון ועדכון של שיטות ההוראה** – כל המרואיינים ראו בדור הצעיר של פרחי ההוראה תקווה לשיפור איכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב, מאחר שהכשרתם מקדמת מגוון היבטים של הוראה איכותית, כפי שתוארו בסעיף המדדים הכלליים לעיל. מנגד נתנו המרואיינים דעתם לקשיים שמורים ותיקים חווים בניסיון להשתמש בשיטות הוראה חדשות שאינם מורגלים בהן, לשינוי תפיסתי שצריך להתחולל בהם בנוגע לתפקיד המורה בהוראה שאינה מסורתית, ובמיוחד לתחושה של אובדן שליטה על הכיתה.

ב. **הכשרות לקידום הוראה איכותית** – כל המורים משתתפים בהשתלמויות פנימיות בבתי הספר ויוצאים להשתלמויות חיצוניות במרכזי פסג"ה (מוסדות אזוריים לפיתוח סגלי [הוראה במערכת החינוך](#)) או להשתלמויות ייעודיות מטעם מגוון תוכניות. בהשתלמויות אלו מודגשים רכיבים של הוראה איכותית. בין השאר נעשות התערבויות פרטניות לעידוד מורים ותיקים לאמץ שיטות הוראה עדכניות. בקרב המורים התגלה מגוון תפיסות בנוגע להשתלמויות: אצל חלקם מדובר ברצון למלא חובה ולקבל גמול השתלמות ותו לא, ואילו אחרים רואים בהשתתפות בהכשרות הזדמנות ללמוד ולהשתפר.

ג. קידום ופיתוח של הוראה איכותית על רקע תוכנית החומש –

- בתוכנית החומש נקבע רכיב לקידום הוראה איכותית, והוא מיושם בהכשרת מורים בדמות הצגת תוכניות פדגוגיות הדורשות הטמעת דרכי הוראה חדשניות והענקת ליווי פרטני לבתי הספר.
- הליווי הבית ספרי מתמקד בפיתוח ההיבטים המנהלי והפדגוגי, בהקניית הרגלי עבודה מותאמים להוראה איכותית, בעידוד שיתופי פעולה ולמידת עמיתים ובחיזוק הרכזים הפדגוגיים והמקצועיים.
- זוהו חסמים אחדים למיצוי הפתרונות המוצעים מטעם תוכנית החומש, ובהם היקף הפעילות והתקצוב של תוכניות הנפרסות על פני כמה שנים וכן מקרים נקודתיים של חוסר היענות מצד מנהלי בתי ספר – אלו מהווים קושי ביישום פעילות התוכנית ובהערכת איכות ההוראה בבתי הספר.

חסמים להוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב

- א. **מינוי כוח אדם בבתי הספר** – כל המרואיינים הדגישו כי יש עתודה של כוח אדם איכותי במערכת החינוך בדרום בדרגות ההוראה ובדרגות הניהול. עם זאת עולה כי לעיתים מינויים מתבצעים על בסיס שיקולים שאינם רק מקצועיים (אלא למשל על בסיס שייכות חברתית). חלק מן המרואיינים דיברו גם על תפיסות מגדריות שעלולות להשפיע לרעה על קידום מורות לתפקידי ניהול.
- ב. **מורים מן הצפון** – לצד שונות שעולה מן הראיונות בהערכת שיעור המורים מן הצפון המלמדים במערכת החינוך הבדואית בנגב, נראה כי שיעורם נתון במגמת ירידה לעומת העשור הקודם. מורים מן הצפון מלמדים בעיקר מקצועות שבהם חסרים מורים מן הדרום בעלי הידע המומחה הדרוש, כגון מקצועות מדעיים-טכנולוגיים. השתלבותם של מורים מן הצפון בהוראה בדרום כרוכה בכמה בעיות, למשל עייפות המורים הנובעת משעות נסיעה ארוכות ופוגעת באיכות ההוראה ובמוטיבציה שלהם. כמו כן מורים אלו אינם פנויים לפעילות בבית הספר לאחר שעות הלימודים, בין השאר לצורך תגבור בלימודים והשתתפות בהשתלמויות מקצועיות, ולרוב הם גם אינם זוכים לקידום במחוז דרום. לצד זאת צוינו לחיוב תרומתם הרבה של מורים מן הצפון בהוראת המקצועות הרלוונטיים והיתרון שבחשיפת התלמידים לתרבות אחרת.
- ג. **המוטיבציה לבחירה במקצוע** – חלק מן המורים הבדואים בנגב מגיעים למקצוע ההוראה בשל היותו מקובל באוכלוסייה הבדואית בכלל, ובקרב נשים בדואיות בפרט. כמו כן מורים שרכשו את השכלתם הגבוהה באוניברסיטאות בשטחי הרשות הפלסטינית או בירדן עלולים לחוות קשיים בשליטתם בשפה העברית ובהתאמת הידע שברשותם לזה המצופה במערכת החינוך הישראלית. עם זאת, מורים רבים הם בעלי מוטיבציה אישית ועניין אותנטי לעבוד במקצוע, ותהליך ההכשרה עוסק גם בכך.
- ד. **מחסור בתשתיות בבית הספר** – מחסור בתשתיות למידה פיזיות ומקוונות (דוגמת מעבדות או אמצעי קצה טכנולוגיים) בבתי הספר יוצר קושי בקידום הוראה איכותית. כמו כן הוא עלול לכגום ביכולתו של המורה ליישם שיטות הוראה חדשניות ואף לפגוע במוטיבציה שלו. המומחים להכשרת מורים בדואים בנגב הדגישו כי הם מלווים את פרחי ההוראה במטרה לסייע להם למצוא פתרונות במהלך ההתנסות המעשית במסגרת לימודיהם, אך ההתמודדות עם המחסור בתשתיות תמשיך ללוותם גם כשיעסקו במקצוע לאחר סיום לימודיהם.

ה. **תפקיד המנהל והמבנה הארגוני בבית הספר** – למנהל מיוחס תפקיד חשוב ביצירת אווירה המעודדת הוראה איכותית בבית הספר. ביכולתו לדרבן את המורים להשתמש בשיטות הוראה מגוונות, לטפח אווירה של שיתוף פעולה ולמידת עמיתים בצוות בית הספר, לאפשר למורים להשתתף בהשתלמויות ולהטמיע בבית הספר תוכניות לפיתוח הצוות. המבנה הארגוני של בית הספר, המתבטא למשל במעורבותם של הרכזים הפדגוגיים ושל רכזי המקצוע בהנחיית צוות המורים, משפיע אף הוא על איכות ההוראה. מכלול גורמים אלו תלויים רבות באקלים הבית ספרי ובמוטיבציה של הצוות. יש שונות רבה בקרב בתי הספר הבדואיים בנגב בהיבטים אלו. בחלקם המנהל מהווה גורם פעיל ובעל השפעה חיובית: הוא מעורב בנעשה ותומך בצוות בית הספר. בבתי ספר אחרים המנהל מהווה גורם סביל או בעל השפעה שלילית על איכות ההוראה. במקרים אלה נדרשת התערבות ממשית לשם חיזוק הפן הארגוני-מנהלי.

ו. **הוראה בתקופת משבר מגפת הקורונה** – כל המרואיינים ציינו כי ההוראה בשנת הלימודים תשפ"א הייתה מאתגרת במיוחד וכי בשנת הלימודים שלכניה (תש"פ) כלל לא התקיימו לימודים מקוונים בבתי הספר הבדואיים בנגב. עם זאת, כמה מרואיינים חלקו סיפורים המדגישים את מחויבות המורים למקצוע, למשל על מציאת דרכים להוראה שאינה מתבססת על מפגש פנים מול פנים ועל העברת חומרי לימוד לתלמידים למרות הקשיים. צוין כי הפער הדיגיטלי בין מורים חדשים ובין מורים ותיקים, הרגילים ללמד בגישה מסורתית, ניכר במיוחד בעת מגפת הקורונה. חלק מן המרואיינים ראו במצב נקודת אור, כיוון שהעריכו כי האילוצים בצורת ההוראה שהביא עימו משבר מגפת הקורונה המחישו למורים, חדשים וותיקים כאחד, את החשיבות שבפיתוח שיטות הוראה מקוונות, וכך עשוי המשבר לתרום לטיוב ההוראה בהיבטים אלו.

ז. **מעורבות הורים** – כל המרואיינים הדגישו את חשיבותה של מעורבות ההורים לקידום הוראה איכותית בבתי הספר, בשל השפעתם על תהליכי הלמידה של ילדיהם. השפעה חיובית של ההורים מתבטאת בהבנת החשיבות של נוכחות סדירה של התלמידים בבית הספר גם כאשר נדרשת עזרה כלכלית בבית המשפחה; בהקניית משמעת זו לילדים עצמם; ביכולת ההורים להקדיש לילדים תשומת לב בעת הכנת שיעורי הבית והלמידה מרחוק; ואף בגיבוש תחושת שותפות עם המורים. עם זאת הודגש כי המעורבות ההורית בבתי הספר הבדואיים בנגב מעטה, ועל כן מומלץ שגורמים פנימיים בבית הספר וגורמים חיצוניים, ובהם משרד החינוך, ינקטו צעדים לשם הגברתה, ועל ידי כך יביאו גם לידי שיפור תהליכי הלמידה של הילדים.

3.5 מגבלות המחקר

ההיענות למחקר הייתה מוגבלת בשל קושי לגייס מרואיינים, בייחוד בקרב ראשי מחלקות החינוך ברשויות.

3.6 מסקנות והמלצות

א. **למידת עמיתים ושילוב תוכניות המקדמות הוראה איכותית:** הצורך בהוראה איכותית מוכר במערכת החינוך הבדואית בנגב ומקובל על בעלי התפקידים. מומלץ לעודד את סגל בתי הספר לחלוק ידע בין המורים החדשים לוותיקים ולקיים למידת עמיתים בנוגע לאסטרטגיות הוראה חדשנית. כמו כן מומלץ להטמיע בבתי הספר מדיניות של המחוז התומכת בשינוי בדרכי ההוראה.

ב. **הגברת מעורבות ההורים:** חיזוק היוזמות המקומיות הננקטות על ידי צוות ההוראה וההנהלה כדי ליצור שותפות עם הורי התלמידים ולפתח אסטרטגיות מחוזיות להגברת מעורבות ההורים בתהליכי הלמידה של ילדיהם יתרמו לחיזוק ההכרה של התלמידים עצמם בחשיבות הלמידה, להקפדה על נוכחות סדירה בבית הספר, לעידוד ההתמדה (ולצמצום הנשירה) ולשיפור יכולתם של התלמידים למצות את הנלמד בשיעורים.

ג. **התאמת הפעילות למורים מן הצפון:** במחקר נמצא כי ברבים מבתי הספר הבדואיים בנגב מי שמלמדים הם מורים המתגוררים בצפון הארץ, אשר בשל המרחק וזמן הנסיעה, לעיתים נבצר מהם להשתתף בהשתלמויות, בהכשרות מקצועיות או בפעילויות אחרות שלאחר שעות הלימודים. מומלץ לפתח אסטרטגיות להגברת מעורבותם במכלול הפעילויות המיועדות לסגל ההוראה בבית הספר.

ד. **ביסוס והרחבה של תשתיות למידה:** מומלץ לפתח תשתיות פיזיות ומקוונות בבתי הספר הבדואיים בנגב במטרה לעודד את המורים להשתמש בשיטות הוראה עדכניות המתאימות למציאות המשתנה.

3.7 סיכום

אף שהמדדים להוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב עולים בקנה אחד עם מדדים כלליים בתחום, סביבה חינוכית זו ניצבת בפני אתגרים ייחודיים בהטמעתה של הוראה איכותית, אשר קשורים במאפיינים החברתיים והתרבותיים של כל המעורבים (מורים, מנהלים, תלמידים והוריהם), בתשתיות הלמידה הקיימות ובקשיים לגייס כוח הוראה איכותי. תוכנית החומש מציעה מגוון מענים להתמודדות עם אתגרים אלו ולקידום הוראה איכותית בבתי הספר הבדואיים בנגב, ובפרט לעידוד השתתפותם של המורים בהשתלמויות מקצועיות, להקניית שיטות הוראה חדשניות, לחיזוק עבודת הצוות, לטיוב ההתנהלות הארגונית ולשיפור והאקלים הבית ספרי. מומלץ לפעול גם להגברת מעורבות ההורים בתהליכי הלמידה של ילדיהם.

4. ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב

חגית סופר פורמן, ליטל ברלב, נורית גדג'

עיקרי הדברים

מטרת המחקר הייתה למפות את השירותים לילדים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה ולאחר חסמים לצריכת השירותים וצרכים לא מסופקים בתחומים אלו. במחקר בוצע ניתוח נתונים מנהליים על אודות השירותים המסופקים לילדים עם מוגבלות מגורמים אלו: המוסד לביטוח לאומי, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון וקופת חולים כללית (שבה מבוטחים כ-90% מן הבדואים בנגב).

ממצאים עיקריים

- שיעור האיתור של ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב נמוך משיעור איתורם בקרב האוכלוסייה היהודית ובקרב ערבים המתגוררים באזורים אחרים בארץ (להלן: האוכלוסייה הערבית).
- היקף המענים בתחומי חינוך, בריאות ורווחה שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן האוכלוסייה הבדואית בנגב נמוך מהיקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן האוכלוסיות היהודית והערבית.
- היקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים מצומצם מהיקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן היישובים הבדואיים המוכרים.
- אין מספיק מידע אמין ונגיש בנוגע למיצוי זכויות ושירותים רלוונטיים לילדים בדואים עם מוגבלות.
- יש מחסור חמור בעובדים מקצועיים (בעיקר דוברי ערבית) בתחומים הנוגעים לילדים עם מוגבלות.
- מגפה הקורונה הציפה ביתר שאת חסמים בצריכת השירותים שקיימים גם בימי שגרה.

מסקנות והמלצות

- מומלץ להוסיף שדות למערכות איסוף נתונים קיימות של המשרדים ובהם נתונים על ילדים עם מוגבלות בכלל ועל ילדים בדואים עם מוגבלות בפרט.
- מומלץ לפתח תוכנית להכשרת אנשי מקצוע מן האוכלוסייה המקומית בתחומי התפתחות הילד.
- מומלץ לעשות פעולות הסברה להגברת המודעות באוכלוסייה הבדואית לעניין המוגבלות על מכלול היבטיו, בפרט בנוגע להפחתת הסטיגמה, לאפשרויות הטיפול ולמענים הקיימים. לכן חשוב להנגיש את המידע בשפה הערבית ובאמצעים שאינם רק דיגיטליים.
- חשוב למנות מתאמי טיפול כדי שילוו את הורי הילדים עם המוגבלות.

- יש לפעול להכשרת הילדים וההורים לשימוש במחשב ללמידה מרחוק בדרכים שמתאימות למוגבלות שהילד מתמודד עימה. נדרש להנגיש תשתיות אינטרנט ומכשור מתאים לשם כך.
- חשוב לקדם פתרונות ולפתח שירותים לכלל הילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב. יש להדגיש במיוחד פיתוח שירותים לתושבי היישובים הבלתי מוכרים.

4.1 רקע למחקר

מידע על ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב נאסף לאחרונה לפני למעלה מעשור במחקר שערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל⁸ במחקר זה נמצא כי שיעור הילדים (מגיל לידה ועד גיל 18) עם בעיית תפקוד או עם מחלה כרונית הדורשת טיפול או מעקב רפואי קבוע באוכלוסייה הבדואית (9.0%) גבוה משיעורם באוכלוסייה היהודית (7.6%) ואף משיעורם בשאר האוכלוסייה הערבית (8.3%). החוקרים שיערו כי אחוז זה הוא אומדן-חסר לשיעורם האמיתי של ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית, הנובע מהיעדר די אבחונים, ממודעות פחותה למוגבלות ומנטייה להסתיר מוגבלויות מסוימות. כמו כן העידו ממצאי המחקר כי צריכת שירותים (טיפולים פְּרָה-רפואיים, שירותי חינוך מיוחד וטיפולים פסיכו-סוציאליים) של ילדים עם מוגבלות נמוכה באוכלוסייה הבדואית מאשר באוכלוסייה היהודית. המחקר הצביע על מחסור גדול בשירותים המיועדים לילדים בדואים עם מוגבלות. בשל הזמן הרב שעבר מאז המחקר וכן בעקבות שינויים והתפתחויות שחלו בתחום המוגבלויות בעשור האחרון (למשל פיתוח שירותים חדשים והגברת המודעות למוגבלויות כגון אוטיזם ולקויות למידה) התעורר צורך של ממש במחקר שיספק תמונת מצב עדכנית על צריכת שירותים בקרב ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב.

4.2 מטרות המחקר

- א. מיפוי השירותים לילדים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה ואיתור החסמים לצריכת השירותים והצרכים הלא מסופקים בתחומים אלו
- ב. בחינה של השפעת מגפת הקורונה על היקף צריכת השירותים ועל החסמים לצריכתם
- ג. גיבוש המלצות לטיפול השירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב ולפיתוח שירותים חדשים.

4.3 שיטות המחקר

- א. **איתור מידע על אודות שירותים** לילדים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב **באתרי אינטרנט רשמיים** של גורמים המספקים שירותים אלו, למשל אתרים של משרדי ממשלה ועמותות

⁸ נאון, ד., שטרוסברג, נ. וזיו, ע. (2008). ילדים עם צרכים מיוחדים באוכלוסייה הבדואית בנגב: מאפיינים, דפוסי שימוש בשירותים והשלכות הטיפול בהם על האימהות. דמ-503-08. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

ב. **ניתוח נתונים מנהליים** על אודות השירותים המסופקים לילדים עם מוגבלות מגורמים אלו: המוסד לביטוח לאומי, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ו'שירותי בריאות כללית' (כ-90% מן הבדואים בנגב מבוטחים בקופת חולים זו).

ג. **ראיונות עומק חצי מובנים** עם:

▪ **28 אנשי מקצוע** מתחומי הבריאות, החינוך והרווחה ונציגי עמותות העוסקים במתן שירותים ממגוון סוגים לילדים עם מוגבלויות למיניהן, במגוון גילים, ובהם ילדים בדואים בנגב. הראיונות נערכו בעברית או בערבית, פנים אל פנים או טלפונית, לפי העדפת המראיינים

▪ **12 הורים לילדים בדואים עם מוגבלות** (9 אימהות ו-3 אבות) המייצגים מגוון רחב של מאפייני רקע רלוונטיים. הראיונות נערכו פנים אל פנים בשפה הערבית.

הראיונות בעברית בוצעו על ידי חוקרים במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. הראיונות בערבית בוצעו באמצעות ארגון אג'יק-מכון הנגב, על ידי סטודנטים בדואים באוניברסיטת בן-גוריון במסגרת לימודיהם.

4.4 ממצאים עיקריים

שיעור האיתור של ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב (כפי שנאמד באמצעות התבחינים המפורטים להלן) נמוך מן השיעורים באוכלוסיות היהודית והערבית:

- שיעור תלמידי החינוך המיוחד מכלל התלמידים באוכלוסייה הבדואית (10.4%) נמוך מן השיעור באוכלוסייה היהודית (11.5%) ודומה לשיעור באוכלוסייה הערבית (10.2%).
- שיעור הילדים שבעבורם מקבלים ההורים קצבת ילד נכה באוכלוסייה הבדואית עומד על 1.8%, והוא נמוך מן השיעורים בקרב הילדים היהודים (2.9%) ובקרב הילדים הערבים (2.2%).
- מכלל הילדים ש- 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מצאה שהם נתונים במצבי סיכון, ל-24% מן הילדים הבדואים בנגב יש מוגבלות, שיעור נמוך במידה ניכרת מן השיעורים בקרב ילדים מן האוכלוסייה היהודית (41%) ובקרב ילדים מן האוכלוסייה הערבית (34%).

אין כיום נתונים עדכניים ומהימנים על אחוז או מספר הילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב, אך מחקרים קודמים ועדויות של אנשי מקצוע שנאספו במחקר שעליו מדווח כאן מעידים כי בפועל, שיעור הילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב גבוה משיעורם באוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הערבית. לפיכך ניתן להניח כי תת-האיתור גדול עוד יותר מזה העולה מן הממצאים שלעיל.

היקף המענים בתחומי חינוך, בריאות ורווחה שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן האוכלוסייה הבדואית בנגב נמוך מהיקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן האוכלוסיות היהודית והערבית:

- **שיעור הפעוטות (גיל חצי שנה עד 3) עם מוגבלות המטופלים במעונות יום שיקומיים** מכלל הפעוטות באוכלוסייה עומד על 0.42% באוכלוסייה הבדואית בנגב, והוא נמוך מן השיעור באוכלוסייה היהודית (0.57%) ובאוכלוסייה הערבית (0.46%).
- **מספר המוסדות לחינוך מיוחד** לכל אלף ילדים, נערים וצעירים בגילים 3-21 עומד על 0.39 באוכלוסייה הבדואית לעומת 1.14 באוכלוסייה היהודית ו-0.72 באוכלוסייה הערבית. פערים דומים יש במספר הכיתות בבתי הספר של החינוך המיוחד ובמספר הכיתות המיוחדות בבתי הספר הרגילים.
- מכלל התלמידים בכיתות י' עד י"ב, **שיעור הזכאים להתאמות בבחינות הבגרות** (כגון הארכת זמן בבחינות והתעלמות משגיאות כתיב) באוכלוסייה הבדואית בנגב (23%) נמוך בהרבה מן השיעורים באוכלוסייה היהודית (52%) ובאוכלוסייה הערבית (45%).
- **שיעור הילדים המטופלים בשירותי התפתחות הילד** במחוז דרום של 'שירותי בריאות כללית' עומד על 3.37% בקרב הילדים הבדואים לעומת 10.51% בקרב הילדים היהודים.

היקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים מצומצם לעומת היקף המענים שמקבלים ילדים עם מוגבלות מן היישובים הבדואיים המוכרים.

כך למשל, שיעור הילדים המטופלים במסגרת שירותי התפתחות הילד במחוז דרום של 'שירותי בריאות כללית' הוא 2.90% ביישובים הבלתי מוכרים לעומת 3.45% ביישובים המוכרים. מדבריהם של אנשי המקצוע עולה כי יש פערים דומים בין היישובים המוכרים והבלתי מוכרים בכלל השירותים לילדים עם מוגבלות.

חסמים מרכזיים לביצוע אבחונים ולצריכת שירותים:

- מחסור במידע מהימן בשל אי-הזדהות בתור הורים לילדים עם מוגבלות בגלל חשש מן התיג השלילי המיוחס למוגבלות באוכלוסייה הבדואית; בגלל היעדר מודעות לחשיבות האבחון והטיפול, בפרט בשלב מוקדם; בגלל היעדר היכרות עם ההליכים הבירוקרטיים הנחוצים לקבלת שירותים ולמיצוי זכויות ומיכולת מוגבלת להתמודד עימם
- מחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית בשירותים המיועדים לילדים עם מוגבלות (ר' להלן)
- קושי של הרשויות המקומיות להציע מענים מתאימים בשל פיזור גאוגרפי של היישובים לצד שונות בתמיכות הנדרשות לילדים עם מגוון מאפיינים, המובילים לריחוק גאוגרפי ממקום קבלת השירותים
- קושי בהשתתפות עצמית של המשפחה במימון שירותים בגלל מצבה הכלכלי הירוד של האוכלוסייה
- מאבקים בין משפחות העלולים למנוע פנייה לשירות או שימוש בו בשל הימצאותו בשטחה של משפחה יריבה.

יש מחסור חמור בעובדים מקצועיים (בעיקר דוברי ערבית) בתחומים הנוגעים לילדים עם מוגבלות:

- שיעור הילדים הבדואים מקרב הילדים המבוטחים במחוז דרום של 'שירותי בריאות כללית' עומד על יותר מ-40%, אך בשירותי התפתחות הילד במתקני הקופה במחוז דרום מועסקים 63 מטפלים בתחומים הפך-רפואיים ורק שלושה מהם (4.8%) דוברי ערבית. בכל מחוז דרום של 'שירותי בריאות כללית' לא מועסק אף לא פסיכולוג או קלינאי תקשורת אחד דובר ערבית.
- שיעור התקנים המאוישים של עובדים סוציאליים בתחום המוגבלות ביישובים הבדואיים (77.3%) נמוך בהרבה מן השיעור ביישובים היהודיים (91.7%) וביישובים הערביים (91.5%).
- יש מחסור גם ברופאים המומחים בהתפתחות הילד, באנשי מקצוע מתחום ניתוח ההתנהגות וכן במטפלים מתחומי התרפיה (כגון טיפול באומנות, במזיקה, בתנועה ובדרמה).
- אנשי מקצוע רבים מן האוכלוסייה הערבית בצפון באים לעבוד ביישובים הבדואיים בדרום, אך לאחר שהם רוכשים כמה שנות ניסיון בדרום הם חוזרים לצפון, וכך רצף הטיפול נפגע.
- המחסור באנשי מקצוע מקומיים קשור לחסמים ברכישת השכלה גבוהה: צעירים ערבים, ובהם בדואים מהנגב, מתקשים להתקבל למסלולי לימוד רלוונטיים במוסדות אקדמיים ישראליים. כמו כן צעירים בדואים אינם נוטים ללמוד חלק מתחומי התוכן הללו (כגון פסיכותרפיה).
- המחסור בעובדים מקצועיים מוביל לתורי המתנה ממושכים לאבחונים ולטיפולים.

משבר מגפת הקורונה התאפיין בכמה התפתחויות חיוביות מבחינת הטיפול בילדים בדואים מן הנגב עם מוגבלות אך גם בהצפת חסמים לצריכת שירותים:

בתקופת המגפה הייתה ביישובים הבדואיים בנגב פעילות של כמה מענים לילדים עם מוגבלות בהתאמה לצורכי התקופה, ובהם:

- מוקדי טיפול של משרד החינוך בכמה מבתי הספר לחינוך מיוחד
- אנשי מקצוע שביקרו בבתייהם של תלמידים שלא יכלו להגיע למוקדים
- תקשורת טלפונית או מקוונת שנוצרה בין צוותי החינוך והטיפול ובין ילדים והוריהם
- חוברות עבודה ופעילויות שהופצו לתלמידים השוהים בביתם
- מוקד חירום טלפוני של פסיכולוגים שהופעל ברהט

עם זאת, תקופת המגפה הציפה ביתר שאת חסמים בצריכת השירותים שקיימים גם בימי שגרה. להלן המרכזיים שבהם:

א. **תפקוד הרשויות המקומיות לקה בחסר** – הסיוע שהעניקו הרשויות התמקד בצרכים בסיסיים בלבד, כגון הספקת מזון ומוצרי היגיינה למשפחות נזקקות, אך לא בצרכים נוספים, כגון סיוע והתאמות ללמידה מרחוק וטיפול ותמיכה נפשיים. למענים הנוספים חשיבות גדולה במיוחד בקרב משפחות של ילדים עם מוגבלות, משום שבעקבות המגפה התמודדו עם הצורך לטפל בילדים במסגרת הביתית בכל שעות היממה. הורגש חסרונם של גוף שינהל, יארגן ויתאם את יוזמות הסיוע לילדים עם מוגבלות והוריהם, אשר ניתנו בין היתר מטעם משרד החינוך, השירות הפסיכולוגי ומשרד הרווחה והביטחון החברתי.

- ב. **חסמים לפעילות מקוונת** – מחסור בתשתיות אינטרנט בחלק מן היישובים (בעיקר בכפרים הלא מוכרים), היעדר גישה למכשור מתאים (מחשב, טבלט או טלפון חכם) והיעדר מיומנויות מחשב בקרב חלק מן ההורים, מנעו מילדים רבים את ההשתתפות בפעילות המקוונת. כמו כן שימוש באמצעים דיגיטליים אינו מתאים לכלל הילדים עם מוגבלות, למשל לילדים בגיל הרך או לילדים עם סוגי מוגבלות הכוללים פגיעה בתקשורת (כגון אוטיזם ומוגבלות שכלית).
- ג. **החריף המחסור בעובדים מקצועיים** – מקורם של חלק מעובדי החינוך והטיפול ביישובים הבדואיים בדרום הוא בצפון הארץ, ורובם חזרו ליישוב מוצאם בתחילת המגפה. עקב כך החמיר המחסור בעובדים.
- ד. **מטפלים התקשו בביצוע ביקורי בית** בגלל מגוון גורמים – קשיי נגישות שמקורם במרחק ובהיעדר כבישים סלולים ליישובים בלתי מוכרים; רגישות תרבותית בכניסת אנשי צוות גברים לבתים שבהם נמצאות רק נשים; חשש של חלק מן ההורים מחשיפת הקשר עם גורמי טיפול, שמא השכנים יסיקו שיש אדם עם מוגבלות במשפחה; חוסר בהירות של הנחיות הקורונה.

4.5 מגבלות המחקר

- א. מאחר שאין אומדן מעודכן למספרם של ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית, היקף השירותים הניתנים לילדים עם מוגבלות חושב על פי היחס המספרי באוכלוסיות. ואולם, ההערכה היא ששכיחות המוגבלות באוכלוסייה הבדואית גבוהה לעומת השכיחות באוכלוסייה היהודית וביתר האוכלוסייה הערבית. נראה אפוא שבפועל הפערים גדולים מאלה המוצגים בדוח מחקר זה.
- ב. יש קושי באיתור ילדים עם מוגבלות, ויתר על כן חסרים נתונים על צריכת השירותים על ידם. מאגרי המידע של חלק ממשרדי הממשלה אינם מאפשרים לזהות כלל אם לילד יש מוגבלות, אם לאו. נוסף על כך, הנתונים השוטפים אינם מאפשרים להבחין בין יישובים מוכרים לבלתי מוכרים. אשר על כן, ניתוח הנתונים בנוגע לאוכלוסיית היעד של מחקר זה התאפשר רק בחלק מן הנתונים המנהליים.

4.6 מסקנות והמלצות

- א. מחסור במידע ובנתונים יוצר קושי לתכנן, להבין את מצב הדברים ולספק שירותים המותאמים לצרכים של ילדים עם מוגבלות ושל בני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית. על כן **מומלץ להוסיף שדות למערכות איסוף נתונים קיימות של המשרדים ובהם נתונים על ילדים עם מוגבלות בכלל ועל ילדים בדואים עם מוגבלות בפרט.**
- ב. **מומלץ לפתח תוכניות להכשרת אנשי מקצוע מן האוכלוסייה המקומית בתחומי התפתחות הילד:** לפתוח מסלולי לימוד מקצועיים, תוכניות הכשרה מעשיות ותוכניות התמחות, במקצועות שיש בהם מחסור, עבור צעירים מקרב האוכלוסייה הבדואית, במוסדות להשכלה גבוהה בדרום; כמו כן מומלץ לבנות מערך ייעודי של מכינות ומעטפת תומכת לסטודנטים הלומדים במסלולים ובתוכניות אלו.
- ג. **מומלץ לעשות פעולות הסברה להגברת המודעות באוכלוסייה הבדואית לעניין המוגבלות** על מכלול היבטיו, בפרט בנוגע לאפשרויות הטיפול והמענים הקיימים. ביזור השירותים בין גורמים רבים, מחסור במידע בערבית ואוריינות דיגיטלית נמוכה

יוצרים קושי לאתר מידע ולמצות זכויות, לכן חשוב להנגיש את המידע בשפה הערבית ובאמצעים שאינם רק דיגיטליים. כיום נעשות פעולות הסברה על ידי המרכזים למשפחה בכמה יישובים ועל ידי עמותות למיניהן, אך יש להרחיב את הפעולות ולהתאימן לאוכלוסייה המקומית.

ד. **חשוב למנות מתאמי טיפול** כדי שילוו את הורי הילדים עם המוגבלות, יסייעו להורים להתמצא בסבך הבירוקרטי ולהבין את האפשרויות העומדות בפניהם, לאתר פתרונות מתאימים לילדיהם ולקבל את ההחלטות המיטביות למענם.

ה. נראה כי הפתרונות המקוונים שהוצעו במהלך משבר מגפת הקורונה לא התאימו לחלק ניכר מן הילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. מחסור במענים בתקופה ממושכת זו טומן בחובו פוטנציאל להרחבת הפערים בין ילדים עם מוגבלות לילדים ללא מוגבלות. **יש לפעול להכשרת הילדים וההורים לשימוש במחשב ולמידה מרחוק** במסגרת מוסדות החינוך, המרכזים למשפחה, עמותות ועוד. **נדרש להנגיש תשתיות אינטרנט ומכשור מתאים לשם כך**, למשל באמצעות תוכניות לסבסוד מחשבים/טאבלטים. כמו כן יש לתכנן מענים חלופיים לילדים אשר למידה וטיפול באמצעים דיגיטליים אינם מתאימים להם.

ו. **חשוב לקדם פתרונות** ולפתח שירותים לכלל הילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב, **מותאמים לתרבות ולשפה** (למשל באמצעות הרחבת ההעסקה של מטפלים דוברי ערבית), ולהביא בחשבון את המאפיינים החברתיים הייחודיים של הקהילה. יש להדגיש במיוחד **פיתוח שירותים לתושבי היישובים הבלתי מוכרים**, למשל באמצעות נידת שתגיע אליהם עם מטפלים וציוד נדרש.

4.7 סיכום

ממצאי המחקר מעידים על פערים ניכרים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין שאר האוכלוסייה, בשיעור האיתור של ילדים עם מוגבלות וכן בהיקפם ובטיבם של השירותים שהם מקבלים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. עוד מעידים הממצאים על חסמים מרכזיים לצריכת השירותים על ידי ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית. בתקופת משבר מגפת הקורונה החריפו הקשיים הכרוכים בחלק מהחסמים האלה. ממצאי המחקר הם בסיס לטיוב השירותים הקיימים ולפיתוח שירותים חדשים, שבהם תינתן הדעת לפרט, למשפחה ולקהילה, וכן לספקי השירותים ברשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה הנוגעים בעניין.

מקבץ דוחות מחקר רביעי: תעסוקה וחילוף מעוני

במקבץ זה יוצג תחילה מחקר מקיף המאפיין את **דפוסי התעסוקה והחסמים לתעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב**. המחקר מתמקד בהזדמנויות ובאתגרים לקידום תעסוקה איכותית באוכלוסיית היעד לנוכח הפערים המתמשכים בינה ובין האוכלוסייה הכללית – בשיעור התעסוקה, בגובה השכר ובמשאבים בסיסיים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה. המחקר בוחן חסמים מבניים ותרבותיים בחתך מגדרי, מצביע על כמה משורשי מצב התעסוקה באוכלוסייה הבדואית ומציע כיווני פעולה אחדים לטיפול. עולה מן המחקר כי שיעורי התעסוקה ורמות השכר של הבדואים בנגב נמוכים מאשר בכלל האוכלוסייה. עם זאת פערי השכר מצטמצמים ככל שרמת ההשכלה עולה, במיוחד בקרב נשים. ואולם, בשנים האחרונות נכלמה מגמת הצמצום של פערי התעסוקה בין אוכלוסיית הבדואים בנגב לכלל האוכלוסייה, במיוחד בקרב גברים. לבסוף, דפוסי התעסוקה באוכלוסייה הבדואית, בעיקר בקרב הנשים, מושפעים מקודים תרבותיים מסורתיים, ובלי התמודדות מספקת עם הנורמות החברתיות, עלולים מאמצי הממשלה להניב תוצאות מוגבלות בלבד. לפיכך בהמלצות שנוסחו אפשר למצוא בין היתר המלצה למסד מנגנון שיתוף פעולה ותיאום בין כלל הגופים הרלוונטיים (בעיקר בתחומי החינוך, התשתיות והתחבורה הציבורית וכן ביטחון הפנים). מטרתו של מנגנון כזה תהיה פיתוח ויישום של כלי המדיניות לקידום תעסוקת בדואים בנגב; התאמה תרבותית והגברת המעורבות של אוכלוסיית היעד עצמה במהלכים אלו; השקעת משאבים בשיפור מערכת החינוך הבסיסית (השלמת 12 שנות לימוד) ובהוראת השפה העברית; העלאת רמת ההשכלה וההכשרה המקצועית של גברים; חיזוק תשתית התעסוקה המקומית בהתבסס על מודלים לתעסוקה שצמחו בקהילה, ובייחוד לשם הרחבת אפשרויות התעסוקה והפרנסה של נשים.

לאחר מכן יוצג מחקר הערכה של [תוכנית מנהרות המזון לביטחון תזונתי](#), "תוכנית בוטיק" של פיתוח יזמות עסקית בתחום החקלאות, המיועדת לאפשר לנשים ולמשפחות הנתונות במצוקה כלכלית ומטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, לשפר את מצבן הכלכלי ולצמצם את עומק העוני שהן שרויות בו. המחקר נערך במתכונת של למידה מהצלחות ועסק בסוגיה איך לאמץ את המודל שהודגם והומחש בתוכנית זו כדי להגדיל את פוטנציאל ההצלחה של תוכניות מורכבות יותר המבקשות אף הן לשפר את מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. מן המחקר עולה כי אף שהתוכנית מצומצמת בהיקפה לעומת תוכניות אחרות שמשרד הרווחה והביטחון החברתי וכן האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב מפעילים, השפעתה מיטיבה מאוד עם המשפחות המשתתפות בה. הישגי התוכנית ניכרים בחיזוק תחושת החוללות העצמית של המשתתפים; בהידוק הקשרים עם משפחות אחרות ובהגברת הנוכחות בקהילה; וכן בשיפור במצב הכלכלי ובמערכות היחסים בתוך המשפחה. בולטת חשיבותו של רכיב הליווי וההדרכה, אשר מספק מעטפת מחזקת ומסייעת למשפחות. עם זאת, המשפחות המשתתפות בתוכנית ואנשי המקצוע המעורבים בה הצביעו על כמה קשיים וחסמים הכרוכים ביישומה, ובהם פערים בהגדרת התוכנית ובתפיסת מטרותיה

בקרב הגורמים המפעילים; היעדר מנגנון מוסדר לקביעה של משך הליווי ושל שלבי התוכנית; המאמץ הפיזי בעבודה, שנעשית בדרך כלל על ידי נשים; וקשיים בירוקרטיים ותקציביים הקשורים בעלויות ההקמה והתפעול הנדרשות לצורך יישום התוכנית ובהסדרה של גביית התשלומים מול הרשות המקומית. לנוכח ממצאים אלו מומלץ לגבש הגדרה אחידה ומוסכמת של מטרות התוכנית ושלביה; לעדכן את הקריטריונים לבחירת המשפחות המשתתפות בתוכנית כדי להגביר את סיכויי הצלחתה; להתאים את מעטפת התמיכה של התוכנית לצרכים הייחודיים של כל משפחה ומשפחה; לספק מענים לצורכי הנשים שהן רוב המשתתפות בתוכנית; ולאפשר המשך ליווי – בפן החקלאי-תפעולי, העסקי-כלכלי או הפסיכו-סוציאלי – בתום התוכנית, למי שזקוקים לכך.

1. אפיון דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב

אורן תירוש, דנה כהן, ברכה ברלין, איילת לוי-כובשי, סמדר סומך

עיקרי הדברים

שיעור העוני באוכלוסייה הבדואית בנגב הוא מן הגבוהים בישראל, והוא נגזר גם משיעורי תעסוקה ושכר נמוכים בקרבה לעומת כלל האוכלוסייה בישראל. בשנת 2019 עמד שיעור התעסוקה בקרב גברים בדואים בנגב על 62%, לעומת 84% בקרב כלל הגברים בישראל, ועל 30% בקרב נשים בדואיות בנגב, לעומת 78% בקרב כלל הנשים בישראל. מטרות המחקר הן לבחון את מגמות התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב לאורך זמן, למפות את ההזדמנויות והחסמים לתעסוקה של אוכלוסייה זו ולבחון את התאמת כלי המדיניות לקידום התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. המחקר מתבסס על ניתוח אינטגרטיבי של ארבעה מקורות מידע: נתונים מנהליים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס); ראיונות עומק עם בני האוכלוסייה הבדואית בנגב ועם קובעי מדיניות; סקר בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב; וסקירת ספרות בנושאים הרלוונטיים.

ממצאים עיקריים

- שיעורי התעסוקה ורמות השכר של הבדואים בנגב נמוכים מאלה שבכלל האוכלוסייה, אולם פערי השכר מצטמצמים ככל שרמת ההשכלה עולה. מגמות אלו ניכרות במיוחד בקרב נשים.
- פערי התעסוקה בין אוכלוסיית הבדואים בנגב לכלל האוכלוסייה (מעבר למין ולרמת השכלה) נותרו כמעט ללא שינוי במהלך השנים 2010-2019.
- דפוסי התעסוקה באוכלוסייה הבדואית מושפעים מקודים תרבותיים מסורתיים. ללא התמודדות מספקת עם הנורמות החברתיות, מאמצי הממשלה עלולים להניב תוצאות מוגבלות בלבד.

המלצות עיקריות

- למסד מנגנון שיתוף פעולה ותיאום בין כלל הגופים המעורבים בפיתוח ויישום של כלי המדיניות
- לשלב רכיב התאמה תרבותית במנגנון התיאום המוצע
- לשפר את ההשכלה וההכשרה של גברים צעירים
- להפנות מאמצים לשיפור מערכת החינוך הבסיסית (12 שנות לימוד)
- להשקיע מאמצים בהוראת השפה העברית
- להתבסס על מודלים לתעסוקה צמחו בקהילה

- לבסס תשתית של תעסוקה מקומית בתוך היישובים ובקרבתם
- לחזק את ההנהגה המקומית ואת הרשויות המקומיות

1.1 רקע למחקר

שיעור העוני באוכלוסייה הבדואית בנגב הוא מן הגבוהים בישראל, והוא נגזר גם משיעורי תעסוקה ושכר נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה. בשנת 2019 שיעור התעסוקה בקרב גברים בדואים בנגב היה 62% לעומת 84% בקרב כלל הגברים בישראל, ו-30% בקרב נשים בדואיות בדרום לעומת 78% בקרב כלל הנשים בישראל.⁹ בשנים האחרונות נקטה ממשלת ישראל צעדים כדי לשפר את שיעור התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, ובכללו את שיעור התעסוקה של הבדואים בנגב. תוכניות אלו כוונו בייחוד להרחבת התעשייה באזור, לשדרוג המיומנויות ושיפור הכישורים, למתן תמריצים למעסיקים, לשיפור הנגישות לתחבורה וכן ליצירת מסגרות טיפול עבור ילדים לאימהות עובדות.

1.2 מטרות המחקר

- לבחון מה הן מגמות התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב לאורך זמן
- למפות את ההזדמנויות לתעסוקה בעבור אוכלוסייה זו ואת החסמים הניצבים בפניה
- לבחון את התאמת כלי המדיניות לקידום התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

1.3 שיטות המחקר

אוכלוסיית המחקר – נשים וגברים מן האוכלוסייה הבדואית, בגילי העבודה העיקריים – 25-54.

מקורות המידע וניתוח הנתונים – בעת כתיבת מסמך זה המחקר נמצא בשלב ביניים, ולכן חלק מאיסוף המידע וניתוחו טרם הושלם. המחקר צפוי לכלול גם סקר בקרב נשים וגברים מן האוכלוסייה הבדואית. להלן מקורות המידע שעליהם מתבסס דוח המחקר המובא כאן:

א. **נתונים מנהליים בחדר המחקר בלמ"ס:** ניתוח הנתונים נועד לבחון את מצב התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב על פני זמן (עד למשבר מגפת הקורונה). עד מועד כתיבת הדוח (יולי 2021) נערך ניתוח תיאורי של נתוני תעסוקה ושכר בשנים 2000-2019 של ילידי 1970-1995. בשלב הבא ייערך ניתוח דומה לפי יישוב וענף כלכלי וניתוח רב-משתני שיבחן מתאם בין משתני התעסוקה והשכר (המשתנים התלויים) ובין משתני הרקע (המשתנים הבלתי תלויים) באוכלוסייה הבדואית בנגב ובאוכלוסיות נוספות.

⁹ שיעור התעסוקה נבדק בקרב גילי 25-54; בדואים הוגדרו כמי שהתגוררו ביישוב בדואי בנגב. מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם 2019 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב. **ראיונות עומק חצי מובנים עם בני האוכלוסייה הבדואית ועם אנשי מטה:** בשלב המחקר הנסקר כאן נערכו ראיונות עם 28 בני האוכלוסייה הבדואית ועם 8 אנשי מטה. הראיונות עסקו במצב התעסוקה לנוכח פעילות הממשלה בשנים האחרונות, בחסמים ובהזדמנויות לתעסוקה, בעמדות בנוגע לתעסוקה ובמנגנוני ההתמודדות עם קשיי ההשתלבות בתעסוקה. הראיונות הוקלטו ותומללו וכן נותחו ניתוח תוכן תמטי.

ג. **סקירת ספרות:** הסקירה נעשתה כדי לזהות חסמים והזדמנויות בתחום התעסוקה. בשלב המחקר הבא ייסקרו כלי מדיניות בארץ ובעולם המתמודדים בהצלחה עם צמצום פערי תעסוקה בקרב קבוצות מיעוט.

כל כלי המחקר עברו התאמה תרבותית ושפתית על ידי מומחים לתרבות הבדואית.

1.4 ממצאים עיקריים

תעסוקה ושכר על פני זמן

בשנים האחרונות גדלו פערי התעסוקה והשכר בין אוכלוסיית הבדואים בנגב לכלל האוכלוסייה, ואף ניכרת ירידה במדדי התעסוקה העיקריים של אוכלוסיית הבדואים, במיוחד בקרב גברים.

בשנת 2019 השכר החודשי הממוצע של האוכלוסייה הבדואית בנגב בגילים 25-40 היה נמוך ב-8% משכרם של שאר הערבים (בעלי לאום ערבי ללא הבדואים בנגב) וב-28% משכרם של היהודים ואחרים בדרום (בעלי לאום שאינו ערבי), ועמד על 8,619 ש"ח לגברים בדואים ו-5,764 ש"ח לנשים בדואיות (ר' תרשים 2).

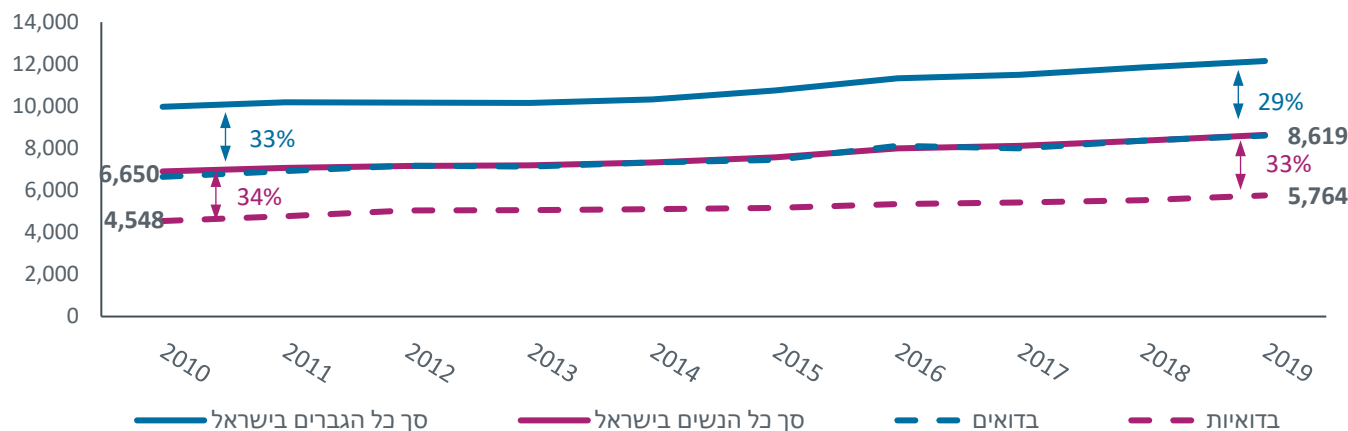
בשנים 2019-2010 עלה השכר הריאלי הממוצע של הבדואים בנגב ב-29.6% לגברים וב-26.7% לנשים.¹⁰ אולם זוהי עלייה צנועה לעומת עלייה של 35.8% ו-33.1% בהתאמה בקרב שאר האוכלוסייה הערבית.

בשנים 2019-2010 לא חל שינוי של ממש בפערי השכר בין הבדואים בנגב לכלל העובדים בישראל: מ-33% בקרב גברים ו-34% בקרב נשים בשנת 2010 ל-29% ו-33% בשנת 2019, בהתאמה (ר' תרשים 2).

לרמות ההשכלה הנמוכות של האוכלוסייה הבדואית השפעה ניכרת על השכר. פערי השכר מצטמצמים ככל שרמת ההשכלה עולה, בעיקר בקרב נשים ולעומת שאר האוכלוסייה הערבית. לעומת זאת, הפער בשכר בין גברים בדואים בנגב לגברים יהודים אינו מצטמצם עם העלייה ברמות ההשכלה.

¹⁰ מקור: עיבוד מכון ברוקדייל לנתוני סקר כוח אדם 2019 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 2: שכר חודשי[^] (ש"ח במחירי 2019) ופערי השכר (באחוזים) בין הבדואים בנגב לכלל אוכלוסיית ישראל, בני 25-40, לפי מין



[^] שכר שכירים חודשי ושכר עצמאים שנתי מחולק ב-12
 מקור: עיבוד צוות תעסוקה במכון ברוקדייל לנתונים מנהליים של למ"ס

אתגרים וחסמים לתעסוקה

א. חסמים תרבותיים לתעסוקה

קודים תרבותיים מסורתיים מכתבים את דפוסי התעסוקה באוכלוסייה הבדואית. התרבות הבדואית בבסיסה היא תרבות מסורתית, פטריארכלית ובעלת מאפיינים קולקטיביים. בשנים האחרונות האוכלוסייה הבדואית נתונה במעבר, אולם לקודים התרבותיים המסורתיים יש עדיין השפעה ניכרת על מגוון תחומים בחיי הפרט והמשפחה, בין השאר על דפוסי תעסוקה והשכלה, ובמיוחד בכפרים הלא מוכרים, משום שהם מתאפיינים ברמה גבוהה של מסורתיים:

- באוכלוסייה הבדואית מקובל לחשוב שיש רק כמה תחומים לגיטימיים לתעסוקה של נשים: חינוך, טיפול בילדים או בזקנים, ניקיון ומשק בית. נוצר אפוא עודף של נשים שפונות להשכלה ולעבודה בתחומים אלו, ובמיוחד בחינוך.
- נשים מוגבלות בשעות העבודה כדי שהעבודה לא תבוא על חשבון הטיפול בילדים ובמשק הבית, וכדי ששעות העבודה יהיו קצרות משל הגבר. כמו כן נשים מוגבלות למקומות תעסוקה שנחשבים בטוחים, כלומר כאלה שמועסקות בהם בדואיות נוספות; שנמצאים בתוך היישוב או במרחב בדואי הומוגני; או שנעזרים בשירותי הסעה המוסדרים על ידי הקהילה (מקבלים עדיפות על פני תחבורה ציבורית).
- מנגנוני הפיקוח החברתי פועלים גם במרחב הביתי, כך שגם בו אפשרויות התעסוקה וההשכלה של האישה מוגבלות. כך למשל, בעת מגפת הקורונה נשים בדואיות שלמדו או עבדו בעזרת אמצעים לתקשורת מקוונת סירבו להשתמש במצלמת המחשב מחשש לחשיפת פניהן או בתיהן.

דפוסי השכלה מגדריים משפיעים על ההזדמנויות לשינוי באוכלוסייה הבדואית בנגב. שיעור הנשים בעלות 13 שנות לימוד ומעלה יותר מכפול משיעור הגברים (27.3% לעומת 12.0%, בהתאמה; על פי ניתוח נתונים מנהליים בלמ"ס לשנת 2018). פערי ההישגים בלימודים מתחילים כבר בבית הספר היסודי. מראיונות העומק עולה כי גברים נדרשים לפרנס את המשפחה מייד עם הינשואם, ולכן הם יוצאים לשוק העבודה ללא השכלה או הכשרה מקדימה. השיעור הנמוך של גברים משכילים משפיע בשני כיוונים: האחד, צמצום אפשרויות התעסוקה של הגברים עצמם; השני, מיעוט גברים בדואים העומדים בראש ההיררכיה המשפחתית והחברתית והנחשפים למודלים של נשים משכילות ועובדות.

ב. חסמים מבניים לתעסוקה

מקורם של חלק מחסמים אלה בקודים התרבותיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב או שהם מוקצנים בגללם.

מערכת חינוך לא איכותית – מרבית אנשי המטה שרואיינו ציינו כי המקור העיקרי לקשיי התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית הוא מערכת חינוך ירודה. יש מחסור בכיתות לימוד ובכוח הוראה איכותי בתחומי הליבה ובהוראת השפה העברית. עוד עולה מן הראיונות כי חלק ממנהלי בתי הספר מעסיקים או מקדמים מורים לפי שייכות משפחתית ולא לפי כישורים. היקף התופעה אינו ברור, אולם היא משפיעה בשני כיוונים: כניסה של מורים פחות מוכשרים לבתי הספר; צמצום אפשרויות ההעסקה והקידום של הנשים המשכילות, רבות מהן בעלות השכלה בתחום החינוך.

אי-ידיעת השפה העברית – נושא זה עלה ברבים מן הראיונות והוזכר לא רק בתור חסם של תקשורת עם לקוחות, עמיתים או ממונים במקום העבודה, אלא גם בתור גורם שיוצר קושי לנהל קשר עם נותני שירותים ועם רשויות המדינה, אף שבמשרות מסוימות (כגון סיעוד) מחייבים את ידיעת השפה העברית.

התנגדות לשימוש במעונות – עד לשנים האחרונות מחסור במסגרות לטיפול בילדים היה חסם לתעסוקת נשים בדואיות. לפיכך, הממשלה הקימה ביישובים הבדואיים מעונות יום ציבוריים. ואולם, נראה כי המעונות אינם מאוכלסים כפי שאפשר היה לצפות. מן הראיונות עם בני האוכלוסייה הבדואית עולה כי עם הסיבות לכך נמנות התנגדות חברתית להוצאת פעוטות למסגרת חוץ-משפחתית וקיומן של חלופות בקהילה שהן גם זולות יותר וגם נחשבות לגיטימיות יותר, אף על פי שהן פועלות ללא פיקוח.

תשתיות תחבורה ציבורית שאינן נותנות מענה מספק – תחבורה ציבורית דלילה בתוך היישובים ומהם החוצה הייתה חסם בולט לתעסוקת בדואים במשך שנים, במיוחד לנוכח מיעוט הזדמנויות התעסוקה ביישובים עצמם. הרפורמה בתחבורה הציבורית שהונהגה בעשור האחרון שיפרה מאוד את הגישה ליישובים הבדואיים בדרום. ואולם, מחקר שנעשה בבנק ישראל מצא כי לתגבור התחבורה הציבורית ביישובים הערביים (ובהם היישובים הבדואיים בנגב) הייתה רק השפעה מועטה על שיעור התעסוקה של נשים ערביות. ממצאים אלו אינם מפתיעים, שכן כאמור, נשים ערביות בכלל ונשים בדואיות בפרט מוגבלות לתעסוקה בתוך היישוב ובשעות מסוימות ומעדיפות הסדרי תחבורה קהילתיים.

מיעוט הזדמנויות תעסוקה ביישובים הבדואיים – אף שהמדינה השקיעה בפיתוח תשתיות תעסוקה בנגב ובתמרוץ מעסיקים לקליטת עובדים בדואים, מיעוט הזדמנויות תעסוקה ביישובים הבדואיים ובסביבתם נותר עדיין חסם בולט לתעסוקה, בעיקר עבור נשים. הנשים הבדואיות שהתראיינו למחקר הדגישו שתחבורה ציבורית אינה נותנת להן מענה מספק, ואילו תעסוקה בתוך היישוב כמעט לא קיימת.

התמודדות עם מצבי חולי ומוגבלות – הספרות המקצועית על אודות חסמי תעסוקה אישיים ומשפחתיים מדגישה מצבי חולי או מוגבלות של הפרט עצמו, של ילדים או של מבוגרים אחרים במשק הבית. מצב בריאותי ירוד, אם של הנשים עצמן אם של בני משפחתן, ובפרט סוכרת בקרב מבוגרים ומוגבלות פיזית בקרב ילדים, עלו ברבים מן הראיונות בתור גורמים המגבילים יציאת נשים לעבוד.

היעדר די ביטחון אישי וביטחון לילדים – הספרות המקצועית מצביעה על מגוון חסמים לתעסוקה הנעוצים בקהילה או בסביבה של הפרט, ובהם הפרה של הביטחון האישי. בראיונות עם נשים מן האוכלוסייה הבדואית, חשש לשלומם של הילדים ולשלומן שלהן עלה בתור חסם תעסוקה בקרב נשים, במיוחד ביישובים הלא מוכרים. ביישובים אלו רמת האלימות והפשעה גבוהה יותר. איום על הביטחון מהווה גם חסם לרכישת השכלה בקרב נערות בגיל תיכון, משום שהן נאלצות להיעזר בהסעות שנחשבות לא בטוחות.

ג. העצמת החסמים התרבותיים והמבניים ביישובים הלא-מוכרים
המועצות האזוריות מספקות ליישובים הלא-מוכרים שירותים רבים לפי חוק, אולם איכות התשתיות בהם נמוכה, אין בהם תחבורה ציבורית ובמרביתם לא פועלים בתי ספר תיכוניים. ביישובים אלו המגבלות המסורתיות על נשים קשיחות יותר, והקודים התרבותיים מחריפים את דפוסי התעסוקה של נשים וגברים.

הזדמנויות לשינוי דפוסי התעסוקה

לצד החסמים, הראיונות עם האוכלוסייה ועם אנשי המטה האירו כמה הזדמנויות לשינוי תעסוקתי:

- א. ערעור חלוקת התפקידים המסורתית
- האוכלוסייה הבדואית נמצאת בתהליכי מעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית. מן הראיונות עולה כי ברבים ממשקי הבית יש ערעור על חלוקת התפקידים המסורתית. שני זרזים עיקריים לכך, המעידים על מגמת השינוי באוכלוסייה הבדואית:
- יותר ויותר נשים רוכשות השכלה ואף מתחילות לעבוד טרם הנישואין. אישה שנישאת כאשר היא כבר משכילה או מועסקת, לרוב תמשיך לעבוד גם במהלך הנישואין. רוב המרואיינות, ובהן נשים שאינן משכילות, ציינו שמסיבה זו הן פועלות כדי שבנותיהן ירכשו השכלה ומקצוע בטרם יינשאו.
 - במקרים שהגבר מתקשה לפרנס את המשפחה קל יותר לאישה לקבל 'היתר' חברתי לצאת לעבוד, וכך היא עושה. מן הראיונות עולה כי בהיתן הקושי של גברים בדואים להשתלב בתעסוקה בשל מחסור בהשכלה או בהכשרה מתאימת, תופעה זו הופכת נפוצה יותר ויותר.

ב. תעסוקה בקהילה

מן הראיונות עולה כי לא כל הכנסה כספית שאישה בדואית מייצרת נחשבת עבודה. נשים אינן נחשבות "נשים עובדות" אם הן מרוויחות שכר תמורת עבודה בשטח הבית בתחומי עיסוק הנחשבים לגיטימיים בעיני החברה, כגון טיפול בילדים או שירותי כביסה. הבחנה זו מאפשרת לנשים להרוויח כסף מבלי לערער על חלוקת התפקידים המסורתית, וכך הן יכולות להפחית התנגדות מצד

הסביבה. כך למשל, התפיסה המסורתית המתנגדת להוצאת פעוטות למסגרת חינוך חוץ-משפחתית הצמיחה פתרונות ספונטניים בתוך הקהילה עצמה, המאפשרים למשל לקרובת משפחה או למכרה לטפל בפעוטות בביתה. הפעוטונים המשפחתיים נחשבים לגיטימיים ובטוחים יותר מן המסגרות הציבוריות, הם זולים יותר ואינם דורשים מילוי טפסים והצגת תלושי שכר לצורך קבלת הנחות (רלוונטי במיוחד ביישובים הלא מוכרים).

ג. עבודה לא מדווחת ובסתר

מראיונות העומק עם נשים בדואיות עולה כי החסמים התרבותיים לתעסוקה העומדים בפניהן והיחס האמביוולנטי של האוכלוסייה הבדואית כלפי מוסדות המדינה מובילים לעבודה של נשים בלי לדווח עליה לרשויות המס ולעיתים אף בהסתרה מן המשפחה המורחבת (דוגמאות לכך אפשר למצוא אצל נשים המטפלות בילדים או מציעות שירותי בישול, כביסה וכיוצא באלה). תופעה זו מצביעה על צורך בהגדלת ההכנסה ומהווה הזדמנות לקובעי המדיניות ללמוד על אפשרויות התעסוקה הלגיטימיות והמותאמות לנשים בדואיות מבחינה תרבותית, ובעקבות זאת לפתח מנגנונים שיסייעו במיסוד סוגי התעסוקה הללו.

ד. צורך בתעסוקה מקומית

מן הראיונות עם אנשי המטה עולה כי פיתוח אזור תעשייה גדול (בדומה לפארק התעסוקה 'עידן הנגב') מצריך תשתיות שעלותן גבוהה והקמתן דורשת זמן רב (למשל תשתיות מים, ביוב וכבישים). לכן רצוי למקד את המאמצים בביסוס תעסוקה מקומית ביישובים או בקרבתם. פיתוח תעסוקה מקומית דורש השקעה מצומצמת יותר בתשתיות. תעסוקה מקומית גם מתאימה יותר לדפוסי התעסוקה הנשיים המקובלים באוכלוסייה, ובכוחה גם לחזק את המעסיקים המקומיים ואת הרשויות המקומיות.

ה. רתימת ההנהגה המקומית לזירוז שינויים בתעסוקה

הספרות המקצועית וראיונות העומק מצביעים על מעמדה הרם של ההנהגה המקומית באוכלוסייה הבדואית. על פי רוב, ההנהגה מובאת כאחד החסמים לתעסוקת נשים, שכן היא מחזקת נורמות תרבות המכתיבות דפוסי תעסוקה מגבילים. עם זאת, אפשר לראות בהנהגה המקומית זרז של השינוי, שכן בכוחה לצמצם חסמים, להניע שינויים בתחום התעסוקה ולקדם. אנשי המטה שרואיינו מייחסים חשיבות רבה לרתימת ההנהגה המקומית ליצירת השינוי ולבניית פורומים מקצועיים ברשויות המקומיות שיוכלו לסייע בגיבוש תוכניות פיתוח מקומיות על פי הצרכים המקומיים.

1.5 מגבלות המחקר

- ראיונות העומק באוכלוסייה הבדואית נערכו על ידי מראיינים דוברי ערבית, תורגמו לעברית ותומללו לצורך ניתוח. עצם התרגום עלול להוות עיבוד ראשוני של הטקסט הגולמי.
- ראיונות העומק בוצעו בתקופת משבר מגפת הקורונה. לפיכך היה קושי לבצע חלק מן הראיונות פנים אל פנים. כשהתאפשר, בוצעו הראיונות (בעיקר עם אנשי המטה) בשיחות וידאו.

1.6 מסקנות והמלצות

- א. **למסד מנגנון שיתוף פעולה ותיאום בקרב כלל הגופים הרלוונטיים לפיתוח ויישום של המדיניות ולבקרה עליה** – התעסוקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב היא סוגיה מורכבת ובה מגוון תחומים המשפיעים אלה על אלה – חינוך, תשתיות, חברה ותרבות, רווחה וביטחון אישי ועוד. כדי לחולל שינוי במצב התעסוקה של אוכלוסיית הבדואים בנגב יש לפעול אפוא לא רק בתחום התעסוקה עצמו אלא בכמה תחומים בעת ובעונה אחת. לפיכך מוצע למסד מנגנון שיסדיר שיתוף פעולה בקרב מומחים ואנשי מקצוע מכל התחומים והמשרדים הרלוונטיים, אשר יפעלו בתיאום ולאורך זמן להשגת השינוי בתעסוקה.
- ב. **לבסס מנגנון התאמה תרבותית** – האוכלוסייה הבדואית מתנהלת על פי קודים תרבותיים שאינם מתיישבים תמיד עם התנהלות שוק התעסוקה בישראל. יש לגבש מנגנונים שיסייעו בהתאמה תרבותית של מהלכי הממשלה, וניתן לשלבם במנגנון התיאום המוצע לעיל. כך למשל, אפשר להיעזר בסוכני שינוי או ב"מתרגמי תרבות" מן האוכלוסייה הבדואית עצמה או למסד מנגנון לשיתוף הציבור כדי לסייע בפיתוח כלי המדיניות וכן כדי לעשות בקרה שוטפת על הכלים, לדייקם ולטייבם בעת העבודה על היישום.
- ג. **לשפר את ההשכלה וההכשרה של גברים צעירים** – ככל שיותר גברים בדואים ירכשו השכלה או הכשרה, כך איכות התעסוקה שלהם תעלה. יתרה מזאת, עלייה בשיעור הגברים המשכילים תחשוף רבים מהם למודלים של נשים משכילות ועובדות, וכך יגבר הסיכוי להסרת החסמים החברתיים והתרבותיים לתעסוקת הנשים ולשינוי רחב ועמוק יותר בתעסוקת האוכלוסייה כולה.
- ד. **להשקיע בשיפור מערכת החינוך הבסיסית (12 שנות לימוד)** – רוב המרואיינים הצביעו על חולשתה של מערכת זו בתור מקור עיקרי למצב התעסוקה באוכלוסייה הבדואית. שיפור מערכת החינוך הבדואית יאפשר הרחבת אפשרויות ההשכלה, ההכשרה והתעסוקה (מהלך דומה התרחש בקרב ערביי מזרח ירושלים).
- ה. **להשקיע מאמצים בהוראת השפה העברית, גם בבתי הספר וגם במסגרות למבוגרים** – אי-ידיעת השפה העברית מצמצם מאוד את אפשרויות ההשכלה, ההכשרה והתעסוקה של נשים וגברים בדואים.
- ו. **להתבסס על מודלים לתעסוקה מקומית שצמחו בקהילה** – צורך בהכנסה ובעצמאות כלכלית הוביל נשים בדואיות לפתח מודלים מקומיים של תעסוקה, אשר בחלק מן המקרים אינם מדווחים או מוסדרים (למשל טיפול בילדים או הספקת שירותי בישול ומשק בית). מודלים אלו אינם סותרים את הנורמות לתעסוקה לגיטימית של נשים באוכלוסייה הבדואית, לפי השקפתה. רצוי לבחון אפשרויות להסדיר מודלים אלו, שכן הם מקובלים על הקהילה ומאפשרים לנשים מסורתיות לתרום לפרנסת המשפחה.
- ז. **לבסס תשתית של תעסוקה מקומית** – ביסוס תשתית כזו בתוך היישובים או בקרבתם דורש השקעה מצומצמת לעומת פיתוח אזורי תעשייה רחבים. תעסוקה מקומית מתאימה יותר לדפוסי התעסוקה הנשיים המקובלים באוכלוסייה הבדואית, ובכוחה לחזק את המעסיקים המקומיים ואת הרשויות.
- ח. **לחזק את ההנהגה המקומית** – ההנהגה המקומית תופסת מקום בולט ורב-השפעה באוכלוסייה הבדואית, ולפיכך בכוחה להניע שינויים בתחום התעסוקה ולקדםם. רתימת ההנהגה המקומית לטובת העניין ובניית פורומים מקצועיים ברשויות המקומיות יוכלו לסייע בגיבוש תוכניות פיתוח מקומיות המותאמות לצרכים המקומיים. כך למשל, אפשר לרתום את ההנהגה המקומית להתיר לנשים להשתמש במצלמות המחשב בעת עבודה או למידה מרחוק, או בחיבור למעסיקים קטנים כך שיספקו בסיס לתעסוקה מקומית.

1.7 סיכום

ממצאי המחקר עד כה מראים כי על אף ההשקעה הממשלתית בשנים האחרונות נבלמה מגמת הצמצום של פערי התעסוקה בין הבדואים בנגב לכלל האוכלוסייה. ניכר כי לתרבות הבדואית ולמבנה החברה השפעה רבה על דפוסי התעסוקה. חלק מכלי המדיניות שיושמו עד כה מצמצמים את החסמים המבניים אבל מתקשים להתמודד עם החסמים התרבותיים, ולכן הם מוגבלים ביכולתם לשפר את מצב התעסוקה. המחקר מצביע על מגוון כיווני פעולה אפשריים, ובהם מיסוד מנגנון שיתוף פעולה ותיאום בקרב הגופים הרלוונטיים, שיכלול בין השאר התאמה תרבותית של כלי המדיניות, הפניית מאמצים להעלאת רמת ההשכלה בקרב גברים, שיפור איכותה של מערכת החינוך הבסיסית, ביסוס תשתית תעסוקה מקומית, התבססות על מודלים לתעסוקה שצמחו בקהילה לטובת קידום תעסוקת נשים ורתימת ההנהגה המקומית למהלכי השינוי.

2. תוכנית "מנהרות מזון לביטחון תזונתי" למשפחות בעוני ביישובים בדואיים בנגב

עירית אייזיק, אמיליה קפרנוב, לייה מורן-גלעד, דנה ברנדר

עיקרי הדברים

המחקר נועד לזהות את הגורמים התורמים להצלחת התוכנית 'מנהרות מזון לביטחון תזונתי' במשפחות באוכלוסייה הבדואית בנגב המשתתפות בה. בבסיס התוכנית הקמה של מנהרות גידול מזון (להלן: חממות) לצריכה עצמית או למכירה על ידי משפחות עניות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים. המחקר איכותי ומבוסס על ראיונות עומק עם המשפחות ועם אנשי מקצוע במטה התוכנית וביישובים שהיא פועלת בהם.

ממצאים עיקריים

- הישגי התוכנית ניכרים בחיזוק תחושת העצמאות, המסוגלות והביטחון העצמי של המשתתפים; בחיזוק של קשרים עם משפחות אחרות ושל הנוכחות בקהילה; בשיפור המצב הכלכלי והקשרים בתוך המשפחה.
- עם הקשיים והחסמים בהפעלת התוכנית נמנים היעדר הגדרה של מטרות ברורות ומוסכמות לתוכנית; מאמץ פיזי הכרוך בעבודת החממה; עלויות ההקמה והתפעול; חסמים תרבותיים; קשיים בירוקרטיים.
- בולטת חשיבותו של רכיב הליווי וההדרכה. הוא מספק מעטפת מחזקת ומסייעת למשפחות.
- החממות מופעלות בעיקר על ידי נשים, ונדרש להתאים את התוכנית לצורכי המשתתפות.

המלצות עיקריות

- לגבש הגדרה אחידה ומוסכמת של מטרות התוכנית ושליביה, בדגש על מועד סיום ההשתתפות בה
- לעדכן את הקריטריונים לבחירת המשפחות המשתתפות בתוכנית כדי להגביר את סיכויי הצלחתה
- להתאים את מעטפת הליווי של התוכנית לצרכים המשתנים של כל משפחה ומשפחה
- לאפשר המשך ליווי (חקלאי/עסקי/פסיכו-סוציאלי) בסיום התוכנית למי שזקוקים לו

2.1 רקע למחקר

התוכנית 'מנהרות מזון לביטחון תזונתי' נועדה להעצים משפחות מן האוכלוסייה הבדואית בנגב החיות בעוני ומטופלות במחלקות לשירותים חברתיים. בבסיס התוכנית הקמה של מנהרות לגידול ירקות ופירות בחצרות הבתים, המיועדות הן לצריכה עצמית הן למכירה והגדלת הכנסות המשפחה. את המשפחות מלווה מדריך חקלאי אחת לשבוע. התוכנית החלה לפעול בשנת 2015

בהפעלה משותפת של משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, באמצעות מחוז הנגב. התוכנית פועלת כיום בארבעה יישובים: כסייפה, חורה, שגב שלום ולקיה. בכל יישוב יש מספר משתתפים אחר.

2.2 מטרות המחקר

המחקר נועד לזהות את הגורמים העיקריים שבכוחם לתרום להצלחתה של התוכנית, הן מנקודת המבט של המשפחות המשתתפות בה הן מנקודת המבט של אנשי המקצוע המעורבים בהפעלתה.

2.3 שיטות המחקר

המחקר התבסס על ראיונות עם משפחות המשתתפות בתוכנית ועם אנשי מקצוע במטה התוכנית וביישובים שהיא פועלת בהם. הראיונות תומללו ונותחו תמטית לשם למידה על תפיסותיהם של המראיינים בנוגע לתוכנית, על הגורמים שתורמים להצלחתה ועל הקשיים הכרוכים ביישומה.

נעשו 21 ראיונות עומק חצי מובנים: **8 ראיונות עם משפחות המשתתפות בתוכנית** (מ-31 המשפחות שהשתתפו בה בתקופת המחקר): שתי משפחות מכל אחד מארבעת היישובים שבהם התוכנית פועלת. הראיונות נערכו פנים אל פנים בבתי המשתתפים, בשפה הערבית, על ידי מראיינים מארגון אג'יק-מכון הנגב. כמו כן נערכו **13 ראיונות עם אנשי מקצוע**: עובדים במטה התוכנית, מדריכים חקלאיים, עובדים סוציאליים ומלווי משפחות.

2.4 ממצאים עיקריים

השפעות מיטיבות של התוכנית על המשפחות המשתתפות

אף שהתוכנית מצומצמת בהיקפה לעומת תוכניות אחרות שמשרד הרווחה והביטחון החברתי מפעיל בשיתוף האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, השפעתה המיטיבה על המשפחות המשתתפות בה ניכרת:

- **חיזוק של תחושת עצמאות, מסוגלות וביטחון עצמי וכן של תרומה לכלכלת המשפחה** – ההשתתפות בתוכנית שיפרה את תחושת החוללות העצמית של המשפחות המפעילות את החממות, משפחות החיות בעוני ורוויות חוויות כישלון. בעיקר חיזקה התוכנית את תחושת הערך העצמי של הנשים ואת תרומתן המוחשית לכלכלת המשפחה.
- **חיזוק הקשרים עם משפחות אחרות בקהילה וחיזוק הנוכחות בה** – תרומה זו הושגה באמצעות כמה אפיקים: מכירת התוצרת העצמית גרמה לסביבה הקרובה להכיר במשפחה ובהצלחתה; המשפחות המשתתפות בתוכנית, אשר חיות בעוני מתמשך ולעיתים קרובות נתונות להדרה, החלו להפגין נוכחות בקהילה; בזכות חוויית ההצלחה והביטחון שהמשפחות צברו הן התארגנו לפנות לרשויות בעת הצורך.
- **שיפור המצב הכלכלי** – המצב הכלכלי של המשפחות השתפר בעקבות הצלחה בהפעלת החממות, רווחים ממכירת התוצרת או צמצום ההוצאות לרכישת מזון. אומנם לא הייתה אפשרות להעריך במדויק את מידת השיפור הכלכלי, אך מן הראיונות עולה שהוא נוכח בחוויה הסובייקטיבית של המשפחות.

- **תהליכי שינוי בצד שמירה על מסורת** – מרבית החממות הופעלו על ידי נשים, כך שההשתתפות בתוכנית תרמה לחיזוק מעמדן וכן אפשרה להן להרוויח כסף בעצמן ולצמצם את תלותן בבעליהן ובמוסדות הרווחה. עוד אפשרה העבודה בחממות לנשים – לשמר את התפיסה המסורתית שעל האישה להימצא בביתה, וכך עלה בידיהן לשכר את מצבן הכלכלי מבלי לאיים איום בוטה על הסדר החברתי המסורתי.
- **חיזוק הקשרים בתוך המשפחה** – תחזוקת החממות דורשת עבודה רבה, ובחלקה היא כרוכה במאמץ פיזי. אף על פי שברוב המקרים הנשים הן שהשקיעו את מרב העבודה, הן פנו לקבל סיוע מן הגברים ומן הילדים. התגייסותם של בני המשפחה למען המטרה המשותפת שיפרה את הקשרים ביניהם.

ליווי והדרכה

- אחד הרכיבים החשובים בתוכנית הוא ההדרכה. מטרתה להקנות למשפחות המשתתפות מעטפת מסייעת ומחזקת בכל תחומי החיים. ההדרכה ניתנת על ידי מדריך חקלאי (אגרונום) מטעם משרד החקלאות ועל ידי מדריך בדואי מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי, שתפקידו לגשר בין המדריך החקלאי למשפחות בכל הקשור לבניית החממות והספקת הציוד והשתילים. כמו כן עובד סוציאלי מטעם הרשות המקומית מלווה את המשפחות בבניית תוכנית כלכלית שהיא חלק מתוכנית התערבות כוללת. בחינת תפקידם של מגוון גורמי ההדרכה בעיני המשפחות המשתתפות בתוכנית מעלה תמונה מורכבת, שונה מן התכנון בכמה היבטים:
- המדריך החקלאי תרם רבות למשפחות בידע המקצועי שלו ובהקניית מיומנויות מעשיות הנדרשות לעבודה בחממות, אך בתחילת שנת 2020 הפסיק לעבוד בשל סיבות אישיות ולא נמצא לו מחליף.
 - המדריך הבדואי הוא דמות מפתח בקשר עם המשפחות. בזמינותו ונגישותו הוא תורם רבות להצלחתן בתוכנית. נוסף על תפקידו בתור מגשר נמצא כי הוא נותן גם יעוץ חקלאי לא פורמלי. המרואיינים ציינו כי הם שואבים עידוד, חיזוק ומוטיבציה להתמיד בעבודה מן המשוב המיטיב שהם מקבלים ממנו.
 - העובד הסוציאלי אינו נוכח מספיק בשטח ברוב היישובים, ולא תמיד הוא מבצע את החיבור בין מתן מענים לטובת העבודה בחממות ובין הטיפול בשאר צורכי המשפחה שאותם הוא אמור לתכלל.
- בהתבוננות על מכלול רכיבי ההדרכה, המשתתפים הביעו דאגה ואף חרדה מסיום הליווי בתום התוכנית. אנשי המקצוע ציינו גם הם את חשיבותם של שמירה על קשר עם המשפחות ושל הליווי הצמוד שהן זקוקות לו.

היבטים מגדריים ביישום התוכנית

בכל היישובים שבהם התוכנית פועלת החממות מופעלות בעיקר על ידי נשים. העבודה בחממה תורמת רבות לרווחתן הכלכלית, המשפחתית והחברתית משום שהיא מספקת להן תעסוקה משמעותית פרט לעבודות משק הבית, מרחיבה את עולמן ומאפשרת להן להימצא בקשר עם אנשים נוספים מלבד בני ביתן (למשל עם המדריך החקלאי). אם מעורב בתוכנית גם גבר – בעל או קרוב משפחה – יש בכך כדי להקל בחלק מן העבודה הנדרשת, במיוחד בהיבטים פיזיים כגון מכירת הסחורה בשוק. עם זאת, במקרים רבים נורמות ההתנהגות המסורתיות והפטריארכליות מקשות על הנשים להצטרף למשל לפעילות ההדרכה מחוץ למרחב הביתי, ובזאת הן עלולות לבלום את המשך התקדמותן בעבודה החקלאית ובביסוס עצמאותן הכלכלית.

קשיים וחסמים בהפעלת התוכנית

התוכנית תופסת מקום מרכזי ועל פי רוב מיטיב בחיי המשתתפים בה, אך היא אינה חפה מקשיים ואתגרים. הראיונות הציפו את הקשיים שבהם **המשתתפים** נתקלים במסגרת התוכנית, ואלה העיקריים שבהם:

- **קושי פיזי הכרוך בעבודה בחממה** – העבודה החקלאית דורשת מאמץ פיזי אינטנסיבי לאורך זמן
- **קושי עקב אי-ידיעת קרוא וכתוב** – בהטמעת ידע, בהרחבת קהל יעד, בפרסום התוצרת ובניהול הזמנות
- **חסמים תרבותיים** – קושי של נשים, במיוחד ביישובים מסוימים, לצאת להדרכות או למכור את התוצרת
- **קשיים בירוקרטיים** בגביית תשלומים עבור מים להשקיה – תשלום המים עבור הגידולים בחממות נעשה באמצעות המתנ"ס המקומי, אך העניין לא הוסדר כראוי, וכך מצטברים חובות תשלומי המים של המשפחות
- **עלויות ההקמה והתפעול של החממה** – העלויות הכרוכות ביישור הקרקע, בהכנת השטח לחממה וברכישת חלק מן הכלים חלות בעיקר על המשפחות, ויש המתקשות בכך. תפעול שוטף של החממה כרוך בהוצאות לרכישת שתילים, דשן, חומרי הדברה ומים להשקיה. המשפחות מקבלות החזר כספי על כל אלו, אבל בשל עיכובים תקציביים ובירוקרטיים שאינם תלויים במשתתפים, לעיתים לא סופקו המוצרים בעיתם ולכן לא צלח היבול. בכך יש כדי לפגוע קשות במוטיבציה של המשתתפים ולהגביר תחושת כישלון בקרבם.

אנשי המקצוע העלו קשיים נוספים, בעיקר בהיבטים המנהליים-ארגוניים של התוכנית:

- **היעדר מטרות ברורות המוסכמות על כלל הגורמים המפעילים** – מצב עניינים זה יוצר קושי לקבוע יעדים ודרכי פעולה. במיוחד עולה פער בין שתי ה"שפות" המדוברות בתוכנית: זו של משרד הרווחה והביטחון החברתי, שפה טיפולית בעיקרה, וזו של משרד החקלאות, שפה תפעולית בעיקרה.
- **היעדר תאריך סיום לתוכנית** – התוכנית נעדרת מנגנון מוסדר לקביעת משך הליווי ושלבי התוכנית עד לסיומה. פועל יוצא הוא שהמשפחות המשתתפות בה מפתחות תלות במחלקות לשירותים חברתיים במקום את העצמאות הכלכלית והתפקודית שהיו אמורות לפתח.
- **קשיים בירוקרטיים בהפעלת התוכנית** – ובהם הקושי להסדיר את עניין תשלומי המים (צוין גם על ידי המשתתפים) וחוסר יציבות בהעברת התקציב לתוכנית בכל שנה מן הרשות המקומית.
- **שינויים רבים בחייהן של המשפחות בתוכנית** – משברים זוגיים, חולי, דחק כלכלי וכיוצא באלה התמודדויות פוגעים ביציבות של המשפחות המשתתפות בתוכנית וביכולתן להתמיד בה לאורך זמן.
- **היעדר יכולת של התוכנית להעניק פתרון מלא לביטחון תזונתי של המשפחות** – נמצא כי גם משפחות שמצליחות ליצור הכנסות מהפעלת החממות, עדיין נדרשות למקורות הכנסה נוספים.

2.5 מגבלות המחקר

בשל השוני התרבותי ופערי השפה בין חוקרים יהודים ובין נחקרים בדואים, נעזרו החוקרים במראיינים בדואים לשם ביצוע הראיונות וכן לשם תיווך תרבותי, ככל שהתעורר בכך צורך.

2.6 מסקנות והמלצות

- א. **חשוב שתהיה הגדרה אחידה ומוסכמת של מטרות התוכנית** – יש להגדיר את מגוון המטרות בתוכנית – טיפוליות, כלכליות, תעסוקתיות, משפחתיות וחקלאיות – כדי שיהיו מוסכמות על כל הגורמים המעורבים. הגדרה כזו תסייע לאנשי המקצוע לפעול בשיתוף פעולה מיטבי ולחלק את העבודה על פי הצרכים בשטח.
- ב. **נדרשת קביעה של השלבים בתוכנית** – החל מן הכניסה אליה ועד לסיום קבלת ההדרכה והליווי. בניית תוכנית סדורה ושקופה תאפשר **תיאום ציפיות** בין אנשי המקצוע למשפחות. חשוב שהמשפחות יהיו מודעות לאבני הדרך המרכזיות בתוכניות וכן לקיומן של מועד סיום לליווי המקצועי או לכל הפחות לעובדה שהליווי יצומצם במידה ניכרת עם הזמן.
- ג. **יש לעדכן את הקריטריונים לבחירת משפחות לתוכנית** – על הקריטריונים הקיימים מומלץ להוסיף:
- בחירת משתתפים בעלי ניסיון קודם בעבודה חקלאית או בעבודת כפיים בעלת זיקה לחקלאות
 - בחירת משפחות בעלות כוחות ומשאבים כלכליים ולא משפחות המתמודדות עם קשיים מורכבים
 - הסתמכות על קריטריונים מקצועיים ללא עירוב שיקולים פוליטיים כגון קרבה למקבלי ההחלטות.
- ד. **חשוב להתאים את הליווי במהלך תוכנית ולאחריה** למגוון צרכי המשתתפים על ידי:
- הספקת ליווי עסקי הממוקד בשיווק התוצרת בשלבים הראשונים של התוכנית וכן לקראת סיומה
 - המשך ליווי על ידי עובד סוציאלי של המשפחה מטעם שירותי הרווחה בשילוב הסתכלות כוללת על צרכי המשפחה
 - הספקת ליווי חקלאי רציף למשפחות שסיימו את התוכנית לצורך המשך תפעול שוטף של החממות.
- ה. **מומלץ ליצור מסגרת דיפרנציאלית** לליווי, בהתאם לצורכיהן הייחודיים של המשפחות. חשוב לבנות מנגנון המאפשר לספק מענים מותאמים לצורכי המשפחות, שיעלה בקנה אחד עם שלבי התוכנית.
- ו. **נדרשת הטמעת רכיבי עבודה רגישים מבחינה תרבותית**, העולים בקנה אחד עם המסורת והתרבות המקומית. כמו כן נדרשת התייחסות מכבדת למשתתפי התוכנית, לידע שלהם בתחום החקלאות ולצרכים הייחודיים שלהם ושל בני ביתם.
- ז. **יש להסדיר את העבודה עם הרשות המקומית** – שיחות תיאום עם ראש הרשות ועם הגזבר שייעשו טרם הפעלת התוכנית ביישוב יקדמו יציבות תקציבית והעברת כספים שוטפת, החיוניים להצלחת התוכנית.

2.7 סיכום

מן המחקר עולה כי לתוכנית 'מנהרות מזון לביטחון תזונתי' היכולת למנף שינוי בחיי המשפחות המשתתפות בה ואף בקהילה שסביבן. דיוק וליטוש של המענים שהתוכנית מספקת בהתאם לתנאי החיים היום יומיים של המשפחות, ליכולותיהן ולצורכיהן ייעלו את הפעלתה ויהיה בהם כדי לשפר את איכות חייהם של המשתתפים.

סיכום, המלצות וכיווני פעולה עיקריים

דוח תשתית הידע ממצה ומגבש את תוצאות עבודתם של צוותי המחקר המלווים את תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב אוכלוסיית הבדואים בנגב לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). המחקר מרוכז על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. המחקר עוסק הן בתחומי ליבה בתוכנית החומש (כגון חינוך, רווחה, תעסוקה ורשויות מקומיות) הן בנושאי רוחב המשותפים למגוון רכיבים בתוכנית, למשל מדדי איכות חיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, בחינה מערכתית ופרטנית של מערך תוכניות העבודה, היעדים והמדדים שגיבשו גורמי היישום והערכה כוללת של תוכנית החומש.

בפרק זה יוצגו המלצות וכיווני פעולה עיקריים לתוכנית החומש הבאה לשנים 2022-2026, כפי שעלו מכלל המחקרים שבוצעו במסגרת המחקר המלווה את תוכנית החומש לשנים 2017-2021.¹¹ על בסיס סקירת המחקרים שתמציותיהם הובאו בפרקים הקודמים בדוח גובשו עקרונות מנחים לתכנון תוכנית החומש הבאה. אלו מנוסחים כאן בתור המלצות נבחרות, כלומר המלצות בעלות פוטנציאל היישום וההשפעה הרבים ביותר. ההמלצות מוצגות בחלוקה לפי תחומי הליבה של תוכנית החומש ולפי סוגיות נוספות אשר מוצע לפתח בעתיד. **יודגש כי ההמלצות הניתנות כאן נכתבו בהתבסס על מחקרי תוכנית החומש, אולם מימושן כרוך בבחינה יסודית, דיונים מעמיקים ועבודת ליטוש עם האגף ועם גורמי היישום.**

מערכת החינוך

הקמת מנהלת: הישגי התלמידים במערכת החינוך הבדואית בנגב נמוכים ביחס להישגי התלמידים באוכלוסייה הכללית וגם ביחס להישגי התלמידים בשאר האוכלוסייה הערבית, במדדים עיקריים כמו ציונים במבחני מיצ"ב, שיעור הזכאות לתעודת בגרות והיקף הנשירה מבית הספר. בקשיים המרכזיים הניצבים בפני מערכת החינוך הבדואית אפשר למנות את תיאום הפעילות בין הגורמים המעורבים, בין השאר ברשויות המקומיות ובבית הספר עצמו; ניצול המשאבים אשר המערכת מעמידה לרשות בתי הספר והתאמה מדויקת של המענים לצרכים. מוצע לשקול להקים בתוך משרד החינוך, למספר שנים קצוב, מנהלת לתכנון פעילות החינוך בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, אשר תכלול גם נציגים מן האוכלוסייה המקומית.

סוגיות מגדריות: שני המגדרים זקוקים לחיזוק, כל אחד בהיבט אחר: הבנים נחשלים לעומת הבנות בהישגיהם בלימודים בכלל ובשיעורי הזכאות לתעודת בגרות בפרט; נשירה מן הלימודים מתרחשת גם בקרב בנות למרות הישגים אקדמיים גבוהים יחסית להישגי הבנים. מומלץ לנקוט צעדים המתאימים לטיפול בבעיות הייחודיות לכל אחת משתי קבוצות אלו.

¹¹ הדוחות הסופיים נמצאים באתר מכון ברוקדייל: <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/>

השקעה בתלמידים אשר אינם נמצאים בקצוות: מערכת החינוך משקיעה כיום מאמצים רבים בתגבור תלמידים חלשים במיוחד, מצד אחד, ובקידום מצוינות בקרב תלמידים חזקים במיוחד, מצד שני. אולם ייתכן שדווקא השקעה בתלמידים "ממוצעים" תיתן תשואה בהישגי כלל המערכת – גידול במספר הזכאים לתעודת בגרות למשל.

עבודה סדורה עם הורי התלמידים: עבודה משותפת בשלל התוכניות תערב ותרתום הורים לשם קידום תהליכי הלמידה של ילדיהם, תסייע בשיפור הישגי התלמידים (במיוחד של מי שיוצאים לעבוד בגיל מוקדם), תעלה את שיעור הזכאות לתעודת בגרות, תצמצם נשירה ותמנע אלימות.

הוספת רבדים לחינוך המקצועי: מוצע להוסיף מסלול מדעי-טכנולוגי – לימודי הנדסה/טכנאות בכיתות י"ג-י"ד – בבתי הספר הבדואיים בנגב, הממוקדים כיום בהכשרה למקצוע, ללא מסלול לימודים על-תיכוני.

עידוד מורים איכותיים: תמריץ כספי למורים במקצועות מבוקשים (בעיקר מדעיים-טכנולוגיים) ביישובים הבדואיים בנגב יכול לעזור בפתרון המחסור במורים למקצועות אלו. בד בבד, לטווח ארוך יש לטפח ולהכשיר מומחים לתחומי דעת אלו מתוך כוח האדם המקומי.

הכשרת מורים מן הקהילה: הכשרת מורים צריכה לכלול חיזוק מיומנויות חברתיות ורגשיות, עידוד להכלה ולשיפור אקלים בית ספרי, כדי שהמורים יהוו גם מודלים לחיקוי עבור התלמידים וההורים וכדי שישמשו דמויות מובילות של תהליכים חברתיים-קהילתיים.

הרחבת ההשקעה בילדים בגיל הרך ובבית הספר היסודי: לנוכח מצאי התוכניות המיועדות לרוב לגיל תיכון – השקעה בגילאים הצעירים יותר תסייע בהקטנת פערים שראשית היווצרותם בגיל הרך ואשר קשה יותר להתמודד עימם בהמשך.

פיתוח מענים לנוער נושר-מנותק: לשם כך חשוב לחזק את מערך הביקור הסדיר והבנייה של מערך תמיכה בקידום נוער ואת השימוש בחונכים מלווים ובאנשי צוות ייעודיים מתוך בית הספר השומרים על קשר עם התלמידים. נוסף על כך, יש לשקוד על פיתוח מענים לנוער נושר-מנותק במסגרת החינוך הבלתי פורמלי.

מערכת ההשכלה הגבוהה

חיזוק פעילות לעידוד התעניינות באקדמיה במהלך התיכון: הקניית מיומנויות וכישורי למידה נחוצים וחשיפה למגוון אפשרויות הלימודים הגבוהים מבחינת מוסדות הלימוד, מסלולי הלימוד ותחומי הדעת יש בהם כדי לחשוף את התלמידים ללימודים אקדמיים ולעודדם בכיוון זה.

מתן מעטפת לתקופה שלאחר הלימודים באקדמיה: על מעטפת כזו לכלול השתלבות בתעסוקה ופיתוח מסלול מקצועי.

תחומי לימוד מוסי תעסוקה ובעלי כושר נמוך לניעות חברתית: יש לעודד ולכוון את הצעירים הבדואים לתחומים אלו (למשל בריאות), משום שהם מאופיינים במחסור בכוח אדם באוכלוסייה הבדואית בנגב.

תעסוקה וכלכלה

מנגנון תיאום ושיתוף פעולה: יש לאחד את הגופים הרלוונטיים המיועדים לפיתוח ולניטור של מדיניות תעסוקה לאוכלוסיית הבדואים בנגב (כגון משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שירות התעסוקה והרשויות המקומיות).

התאמה תרבותית: מנגנון התיאום יעסוק גם בהתאמה תרבותית של הפעילות בתחום התעסוקה למאפיינים הייחודיים לאוכלוסייה הבדואית בנגב. לשם כך יסתייע בסוכני שינוי מן האוכלוסייה המקומית.

פיתוח תעסוקה לצעירים חסרי מעש: חשוב לפתח מענים בתחום זה לצעירים שאינם עובדים, שאינם לומדים או שאינם נמצאים בהכשרה.

המלצות פרטניות – גברים

- **שיפור ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית של גברים צעירים:** שיפור כזה חשוב גם לצורך שיפור איכות התעסוקה וגם לצורך חשיפה למודלים של נשים משכילות ועובדות. יש בו גם סיכוי לשיפור תעסוקת הנשים.
- **פיתוח מענים תעסוקתיים לגברים מבוגרים שנושרים משוק העבודה בגיל צעיר יחסית:** מענים כאלה נדרשים לרוב בשל עבודה במשלח יד כגון מלאכה, בינוי ותעשייה, הדורשים מאמץ פיזי וכרוכים בסיכוני בריאות.

המלצות פרטניות – נשים

- **קידום ההשכלה וההכשרה המקצועית לנשים לא משכילות:** חשוב לפתח מענים משולבים בתחום זה
- **טיכוח והסדרה של מעני תעסוקה המתבססים על מודלים מקומיים שצמחו בקהילה:** מודלים כאלה עשויים להלום את הנורמות הנחשבות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב תעסוקה לגיטימית של נשים. בד בבד מוצע לבסס **תשתית תעסוקה מקומית**, בין השאר עסקים קטנים ויזמות, בתוך היישובים ובקרבתם, בהתאם לדפוסי התעסוקה של נשים מסורתיות.

ילדים עם מוגבלות

הספקת שירותים לילדים עם מוגבלות: מעצבי מדיניות וספקי שירות מרובים מעורבים בכך (משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, קופות החולים והרשויות המקומיות), ולא תמיד הם מתואמים ביניהם. **מוצע להקים צוות אזורי בין-משרדי ורב-תחומי** כדי לפעול לקידום מדיניות כוללת ולפיתוח מענים מותאמים מבחינת שפה ותרבות עבור ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. כמו כן מומלץ להקים **בסיס מידע מאוחד** שיכלול נתונים ממגוון הגורמים המעורבים בהספקת השירותים.

המחסור הניכר באנשי מקצוע העוסקים בתחומי המוגבלות והתפתחות הילד: לנוכח המחסור הניכר בתחום זה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, **מוצע לעצב מדיניות להכשרת כוח אדם מקומי** בתחומים אלו.

מיצוי זכויות בקרב משפחות של ילדים עם מוגבלות: המשפחות מתקשות למצות את זכויותיהן ולהתנהל מול המוסדות הקשורים בטיפול בילד, בין היתר בשל מחסור במידע מהימן ובשל עומס בירוקרטי. **מומלץ להכשיר מתאמי טיפול**, כדי שינגישו את המידע ויסייעו למשפחות "לנווט" במערכת השירותים.

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות

מערך הבקרה ליישום התוכנית: כדי להבטיח מנהל תקין ללא הטלת עומס רב על כוח האדם ברשויות נדרשים תיאום והתאמה של מערך זה. יש לאזן בין בקרת ביצוע, בקרת תהליך ובקרת תשלומים.

כוח האדם ברשויות המקומיות: נדרש שיפור במצבת כוח האדם הן בהיקף הן באיכות. לשם כך מומלץ לשתף במהלך את צוות החשבונות במשרד הפנים ולשקול מינוי מנכ"לים מקצועיים מנוסים לרשויות.

שנת מעבר: המשך פעולת התוכנית על פי המתווה הנוכחי לשנה נוספת בד בבד עם הכרזה על תוכנית המשך יוכלו לסייע לתכנון התאמת התוכנית לכל רשות ורשות ולהבטחת רצף השירותים.

הנהגת בידול בין הרשויות: לנוכח השונות הרבה בין הרשויות ובתור תמריץ להתייעלות ארגונית של פעילותן, מוצע להתאים לכל רשות את רשימת המענים לפי תבחינים ומדרג שייקבעו מראש. הדבר יחייב להעריך את מצבה וצרכיה של הרשות בתחילת התוכנית ולעקוב אחר ההתקדמות בנקודות זמן קבועות במהלכה. התאמת המענים תיעשה בשיתוף האוכלוסייה ותבחן כמה עניינים מרכזיים: **הגמשת מנגנון הבקרה** כפוף להוכחת התנהלות תקינה של הרשות; **פיתוח כלכלי** בהתאם לפוטנציאל בתחומי הרשות; **פיתוח ארגוני והבטחת איכות** במצבת כוח האדם; **העסקת פרויקטור חיצוני או מינוי גורם פנים-רשותי** להובלת התהליך; **גיבוש האיזון הראוי בין שתי תכליותיה של התוכנית** – קידום מהיר של יישום פרויקטים וניצול תקציבים בד בבד עם העצמת יכולותיה של הרשות לפעול פעולה סדורה ועצמאית יותר.

תחומי תוכן לפיתוח

ביטחון אישי: לסוגיית הביטחון האישי ישנה חשיבות רבה על רקע שכיחות מקרי האלימות ביישובים הבדואיים בנגב, ריבוי הנפגעים בתאונות דרכים קשות וקטלניות, המוכנות הלקויה למצבי חירום וחוסר האמון הרווח במשטרה ובגורמי האכיפה. יש להרחיב את המאמצים המושקעים בתחום זה ובתוך כך לשתף ולרתום את האוכלוסייה המקומית במסגרת מהלך מקיף.

צעירים חסרי מעש: זוהי סוגיה מרכזי הקשורה בהתגברות אלימות ופשיעה באוכלוסייה הערבית בכלל ובאוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט ומחייבת התייחסות כוללת בתחומי התעסוקה, החינוך והפנאי.

תשתיות תקשורת: תחום בעייתי גם בימי שגרה, והוא בא לידי ביטוי ביתר שאת בתקופת מגפת הקורונה במגוון תחומי חיים, כגון למידה מקוונת, קבלת מידע להתנהלות במצבי חירום וצריכת שירותים.

פערי מידע: יש לתת את הדעת על המחסור הרב בנתונים בכל הנוגע לאוכלוסיית הבדואים בנגב. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למשל, בדרך כלל אינה כוללת בסקרים שלה את אוכלוסיית היישובים הבלתי מוכרים אלא דוגמת לא פעם קבוצה קטנה יחסית מקרב אוכלוסיית היישובים המוכרים. בתוכנית החומש הבאה מומלץ לשתף פעולה עם כל הגורמים לשיפור בסיס המידע שיעמוד בעתיד לרשות קובעי המדיניות.

סוגיות רוחב בנוגע ליישום תוכנית החומש

פיתוח מערך תוכניות העבודה, היעדים והמדדים: לשם טיוב תהליכי היישום של התוכניות המעוגנות בתוכנית החומש ושיפור מערך הפיקוח והבקרה מומלץ לנקוט צעדים אלו:

- בניית מערך מדידה משופר לצורך העבודה עם גורמי היישום ובשיתוף פעולה עימם, שיכלול קביעת סטנדרטים מחייבים לתוכניות העבודה, קביעת מודל ההשפעה, אופני איתור ופיתוח של מדדים רלוונטיים ובחינה של ישימות המדדים והתאמתם ליעדים
- הדרכת גורמי היישום בנוגע לבנייה ולהפעלה של מערך תוכניות עבודה, יעדים ומדדים
- הקמה ותחזוקה שוטפת של מערכת לאיסוף יזום של מידע, לדיווח על נתונים ולניתוחם עבור כלל גורמי היישום בעבודתם עם האגף – מהלכים אלו יגבירו שקיפות וגמישות גם בעת התרחשויות שינויים פוטנציאליים במערך המדידה.

שיתוף אוכלוסיית היעד בתכנון ובמהלך היישום של תוכנית החומש: להירתמות האוכלוסייה ולמידת האמון אשר היא רוחשת לתוכנית ולנציגיה חשיבות רבה להצלחתה. סוגיה זו מאתגרת במיוחד בכל הקשור באוכלוסייה ענייה, מודרת וסובלת מאפליה מצד קבוצת הרוב. נוסף על אלה, סוגיית הקרקעות היא סלע מחלוקת ומוקד מתמיד לחיכוך בין האוכלוסייה לממשל. כל אלו מחייבים תכנון והבניה מראש לשם שיתוף ושילוב של האוכלוסייה המקומית בתוכנית החומש, בעיקר בהיבטים האלה: תכנון תוכנית החומש ומעורבות במהלך יישומה; התאמת הפעילויות לצורכי האוכלוסייה ומאפייניה על שלל גווניה; שקיפות ומתן מידע לאוכלוסייה (למשל בגיבוש תוכניות העבודה).

פיתוח מנגנונים לשיתוף פעולה ולתיאום בין גורמי היישום: חלק ניכר מן הסוגיות בתוכנית החומש עוסק בתחומים הנוגעים לכמה גורמים ומחייב תכלול וסנכרון של הפעילויות והממשקים ביניהם. יש לפתח את המנגנונים המתאימים למהלכים מסוג זה.

פיתוח צוות אשר ילווה את יישום תוכנית החומש למעקב ולהתאמה, יתכנס למפגשים תקופתיים ויכלול מגוון בעלי תפקידים רלוונטיים, ובהם אנשים מן השלטון המרכזי ומן ההנהגה והאוכלוסייה המקומיות.

נושאים נוספים להכללה בכתב תוכנית החומש

מעטפת התוכנית: יש לתת את הדעת לתקצוב רכיבי הבקרה, ובהם ניטור, טיוב מערך המדידה וביצוע מחקר מלווה.

מנגנוני שיתוף פעולה ותכלול: יש לקבוע ולהסדיר מנגנונים כאלה בכל מקום שנדרש ולהקצות תקציב מתאים.

בפרק זה הוצגו עיקרי ההמלצות וכיווני הפעולה לתוכנית החומש ל-2022-2026, בהתבסס על ממצאים ממגוון פעילויות המחקר המלווה של תוכנית החומש ל-2017-2021. דוחות המחקר המלאים מכילים המלצות רבות נוספות; כאן הובאו המרכזיות שבהן בלבד. כדי לצעוד בכיוונים אלו ולהוציא אל הפועל את ההמלצות יש לדון בהם, ללטשם עם גורמי הביצוע ולכתוב תוכניות עבודה מפורטות להמשך.