



התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397) הערכה כוללת – דוח ביניים

יואב לפי ארוא מג'אדלה
מעיין הפנר יונתן אייל

הדוח כולל תקציר
בשפה הערבית



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

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

הדוח הוזמן על ידי אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה
והביטחון החברתי ומומן בסיועו

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

ירושלים | תשרי תשפ"ב | ספטמבר 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

לף, י. (2021). חיזוק רשויות מקומיות: סקירת ספרות בין-לאומית. דמ-21-886.

לף, י., חג'אג'רה, ו. ואייל, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). מחקר הערכה דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020. 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 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)" – דוח מסכם. דמ-21-884.

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.

סופר פורמן, ח., ברלב, ל. וגדג', נ. (2021). ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-21-883.

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

תקציר

מסמך זה עוסק במיפוי תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397) (להלן: תוכנית החומש) ובפרט בזיהוי רכיביה העיקריים של התוכנית וניתוח הקשרים שביניהם. תוכנית החומש שבמרכז דוח זה היא תוכנית ממשלתית שנייה ברצף המפנה משאבים לאוכלוסייה הבדואית, אשר מצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. התוכנית חותרת לצמצום הפערים בינה ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה בחברה ובכלכלה הישראלית באמצעות הקצאת תקציב תוספתי ועיגון תקציביים ממקורות נוספים וכן באמצעות פיתוח תוכניות עבודה במגוון תחומים.

תוכנית החומש היא תוכנית מורכבת מבחינת מגוון תחומי החיים שבהם היא עוסקת והמספר הרב של גופים ממשלתיים המעורבים ביישומה. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עורך מחקר מלווה נרחב לתוכנית החומש, הכולל 15 מחקרים בתחומי חיים שונים. מלבד מחקרים אלו נערך מחקר הערכה כוללת של התוכנית. מטרתו לבחון את תוכנית החומש באופן כולל, תוך שימוש בשיטות מחקר המותאמות להתערבויות מורכבות, בין היתר על ידי תכלול של מגוון המחקרים שבוצעו עד כה.

דוח זה מציג את השלב הראשון במחקר הערכה זה: מיפוי התוכנית תוך בחינת התמונה הכוללת והאופנים שבהם היא מנסה לקדם את האוכלוסייה הבדואית בנגב במגוון תחומים: חינוך (פורמלי ובלתי פורמלי), השכלה גבוהה; תעסוקה; תפקודן של הרשויות המקומיות הבדואיות; פיתוח תשתיות; רווחה, חברה ובריאות. המיפוי מאפשר גם לבחון את קשרי הגומלין בין התחומים השונים שבהם התוכנית עוסקת.

המיפוי כלל הכנת מודלים לוגיים לתוכנית כולה ולכל אחד מתחומי ההתערבות המרכזיים בה. המודלים סייעו להפיק תובנות והמלצות אשר פורטו בנוגע לכל תחום. במסמך זה מובאות במרכז התובנות העיקריות לכל אחד מן התחומים, בצירוף תובנות כלליות חשובות שעלו מתהליך המיפוי. צוות המחקר סבור שדיון בתובנות ובסוגיות אלו עשוי לסייע בגיבוש חשיבה סדורה בנוגע לתוכנית ולהבחין בתחומים שזכו לטיפול מקיף מצד אחד ובתחומים שטרם זכו לטיפול כזה מצד שני. חשיבה כזו עשויה לסייע לא רק בהבנת התוכנית לשנים 2017-2021, אלא גם – ובעיקר – להוות כלי עזר לתכנונה של תוכנית החומש לשנים 2022-2026.

אלו התובנות הכלליות שעלו מעבודת המיפוי:

- מומלץ לבחון פיתוח מענה מתואם לצעירים בדואים חסרי מעש, המתקשים להשתלב בעבודה או בלימודים, ולתת את הדעת לסוגיות של חינוך, השכלה, הכשרה מקצועית, תעסוקה והשתלבות בקהילה בהקשר זה.
- מומלץ לבחון אפשרויות ליצירת מנגנון מובנה לשיתוף הציבור הבדואי בהכנת תוכנית החומש הבאה וביישומה, הן בנוגע לדגשים מרכזיים בתוכנית הן בנוגע לדרכי פעולתה ויישומה.
- מומלץ לבחון באילו תחומי פעילות אפשר לרתום את האוכלוסייה הבדואית לקידום פעיל של מטרות מוסכמות (כגון מניעת אלימות או איכות הסביבה).
- בתחום החינוך בכללותו ועל רכיביו השונים (חינוך פורמלי לרבות פדגוגיה והכשרת מורים וחינוך בלתי פורמלי) אומנם ניתן מענה רחב, אך הוא מבוסס במידה רבה על תוכניות קיימות. בהתחשב במגוון האתגרים בתחום זה, שהחריפו בעקבות משבר מגפת הקורונה, מומלץ לשקול תוכנית מקיפה לשנים אחדות, אשר תהיה ייחודית לאוכלוסייה זו ותתייחס להיבטים השונים של תחום החינוך: איכות ההוראה, הנשירה מבתי הספר הבדואים בנגב, ההישגים בבחינות הבגרות וההכוונה להמשך לימודים לאחר התיכון.

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.

תודה לד"ר דפנה הרן ולד"ר יעל ליטמנוביץ' מצוות אוכלוסייה ערבית במכון ברוקדייל, על סיוען בהשלמת דוח זה ובהכנתו לפרסום.

תוכן העניינים

1	1. מבוא
3	2. תוכנית החומש במבט כולל
3	2.1 רקע
3	2.2 תובנות מן המודל הלוגי הכללי של התוכנית
5	3. תחום החינוך הפורמלי
5	3.1 רקע
6	3.2 תובנות מן המודל הלוגי
8	4. תחום החינוך הבלתי פורמלי
8	4.1 רקע
8	4.2 תובנות מן המודל הלוגי
10	5. תחום ההשכלה הגבוהה
10	5.1 רקע
10	5.2 תובנות מן המודל הלוגי
12	6. תחום התעסוקה
12	6.1 רקע
13	6.2 תובנות מן המודל הלוגי
15	7. התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
15	7.1 רקע
15	7.2 תובנות מן המודל הלוגי
17	8. תחום התשתיות
17	8.1 רקע
17	8.2 תובנות מן המודל הלוגי
19	9. תחום הרווחה, החברה והבריאות
19	9.1 רקע
19	9.2 תובנות מן המודל הלוגי
21	10. מודל כולל של התוכנית – תחומי התערבות מול צרכים
21	10.1 הסבר
21	10.2 תובנות מן התרשים
23	11. סיכום ותובנות עיקריות
25	מקורות

רשימת תרשימים

- 4 תרשים 1: מודל לוגי של התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021
- 7 תרשים 2: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום החינוך הפורמלי
- 9 תרשים 3: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום החינוך הבלתי פורמלי
- 11 תרשים 4: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום ההשכלה הגבוהה
- 14 תרשים 5: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום התעסוקה
- 16 תרשים 6: מודל לוגי – תיאוריית השינוי ברשויות המקומיות הבדואיות
- 18 תרשים 7: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום התשתיות
- 20 תרשים 8: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחומי הרווחה, החברה והבריאות
- 22 תרשים 9: מודל כולל של תוכנית החומש – קשרים בין תחומי התערבות לצרכים

1. מבוא

תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבודאית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397; משרד ראש הממשלה, 2017) (להלן: תוכנית החומש) היא תוכנית ממשלתית שנייה ברצף המפנה משאבים לאוכלוסייה זו, אשר מצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. התוכנית חותרת לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה בחברה ובכלכלה הישראלית באמצעות הקצאת תקציב תוספתי ועיגון תקציבים ממקורות נוספים וכן באמצעות פיתוח תוכניות עבודה במגוון תחומים, אשר יסקרו להלן. קדמו לה תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבודאית לשנים 2012-2016 (מתוקף החלטת ממשלה 3708; משרד ראש הממשלה 2011) וכן פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 (מתוקף החלטת ממשלה 922; משרד ראש הממשלה, 2015), אשר, בין היתר, הקצתה משאבים לאוכלוסיית הבודאים בנגב.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עורך מחקר מלווה לתוכנית החומש. זהו מחקר נרחב של מדיניות ממשלתית שכולל 15 מחקרים במגוון תחומים (בין היתר תעסוקה, חינוך, רשויות מקומיות) ומבוצע על ידי עשרות חוקרים, במשך שנים מספר. מלבד מחקרים אלו, נערך גם מחקר הערכה כוללת של תוכנית החומש. מטרתו לבחון את התוכנית באופן כולל, תוך שימוש בשיטות מחקר המותאמות להתערבויות מורכבות (Schwartz & Garcia, 2017), בין היתר על ידי תכלול של מגוון המחקרים שבוצעו עד כה.

דוח זה מציג את השלב הראשון במחקר ההערכה הכוללת: מיפוי תחומי הפעילות השונים שנכללים בתוכנית החומש לשנים 2017-2021, שנועד לסייע בניבוי תמונה סדורה של התוכנית על מגוון רכיביה ושל גורמי הממשל המעורבים בה. המיפוי מבהיר את הרציונל שבבסיס התוכנית כולה ובבסיס כל אחד מתחומי המשנה שבה, ממפה את הדגשים השונים שבתוכנית ומחלץ תובנות באשר לסדרי עדיפויות, סוגי ההתערבויות ונושאים שלא קיבלו בה התייחסות רבה. עבודת מיפוי זו נערכה במהלך שנת 2021, כתשתית חיונית לתכנון תוכנית החומש השלישית, לשנים 2022-2026.

במסגרת שלב זה במחקר הוכנו מודלים לוגיים של התוכנית כולה ושל כל אחד מן התחומים הפרטניים שנכללו בה. מודלים אלו מאפשרים לבחון את רכיביה של תוכנית ההתערבות – האתגרים שהיא מיועדת להתמודד עימם, התוצאות הרצויות, התפוקות והתשומות (תקציבים, כוח אדם וכיוצא באלה) הנדרשות. כל מודל לוגי מציג את הרכיבים הללו ואת קשרי הגומלין ביניהם וכן רקע לתוכנית – מאפיינים, כוחות ומשאבים והתערבויות קודמות בתחומים רלוונטיים.

ראשית יוצג תרשים לוגי כללי של תוכנית החומש, ולאחריו יוצגו תרשימים לוגיים של תחומי הליבה הנכללים בה: חינוך פורמלי; חינוך בלתי פורמלי; השכלה גבוהה; תעסוקה; התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבודאיות; תשתיות; רווחה, חברה ובריאות. בכל תחום יוצג תחילה הרקע הרלוונטי, לאחר מכן יפורטו תובנות העולות מניתוח התרשים הלוגי, ואז יובא התרשים עצמו. בסוף המסמך יוצג תרשים הבוחן את הקשרים בין תחומי ההתערבות השונים בתוכנית החומש ובין הצרכים אשר להם הם מיועדים לתת מענה.

כבסיס להכנת התרשימים הלוגיים ומסמך זה בכללותו נעשה שימוש במגוון מקורות מידע: נוסח החלטת הממשלה 2397 מיום 12.2.2017 (משרד ראש הממשלה, 2017), ספר תוכניות העבודה שמהווה מסמך יסוד למימוש ההחלטה (מדינת ישראל, 2018), נתוני מחקר בנוגע לאוכלוסיית הבדואים בנגב, מסמכים ומצגות של מגוון הגורמים שהיו מעורבים בתכנון התוכנית וביישומה כמו גם ראיונות ושיחות רקע עימם.

יצוין שתוכניות מורכבות כמו תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב הן דינמיות, ועם הזמן חלים בהן שינויים מסיבות כאלה ואחרות, בכללם שינויי דגשים והסטות תקציב בין תחומי השקעה שונים. מסמך זה מתמקד בפיענוח התפיסות שבבסיס התוכנית, כלומר כפי שהיא תוכננה בשלביה הראשונים, ואינו עוקב אחר יישומה והשינויים שחלו בה לאורך זמן. לפיכך נקודת המוצא המרכזית של המסמך היא ספר תוכניות העבודה (מדינת ישראל, 2018), שעליו מבוססים מרבית המידע ונתוני התקציב המוצגים במודלים הלוגיים. המידע הושלם לפי הצורך ממקורות אחרים.

¹ נתוני התקציב עוגלו לשם נוחות הקריאה

2. תוכנית החומש במבט כולל

2.1 רקע

במסגרת תוכנית החומש הוקצו 3.12 מיליארד ש"ח להשקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב במגוון תחומים: חינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), תעסוקה, פיתוח תשתיות, העצמת הרשויות המקומיות, וכן שירותים בתחומי הרווחה, החברה והבריאות. כמעט חצי (1.51 מיליארד ש"ח) מתקציב זה הוא תקציב תוספתי, והיתר מבוסס על עיגון תקציבי החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב (1.37 מיליארד ש"ח) ועל עיגון תקציביהם של משרדי ממשלה הנוגעים בעניין לטובת אוכלוסייה זו (236 מיליון ש"ח). בכל אחד מתחומי העיסוק שצוינו לעיל ישנה השקעה במגוון תחומי משנה ופעילויות. נוסף על כך, בחלק מן התחומים מעורבים כמה משרדי ממשלה אשר משקיעים מתקציביהם וממשאבי כוח האדם והתכנון שלהם באותם תחומים.

2.2 תובנות מן המודל הלוגי הכללי של התוכנית

מתרשים 1, המציג את המודל הלוגי הכללי של תוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- בולטת ההחלטה לבסס את התוכנית על תהליך של תכנון אסטרטגי ועל ממצאי מחקרים קודמים.
- יישום התוכנית מלווה במחקר שיוכל להוות תשתית ידע למהלכים עתידיים ולתוכניות המשך אפשריות.
- מונה גורם מתכלל שיקדם את התוכנית ויפקח על יישומה: האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב (בראשית התוכנית, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בשלב מאוחר יותר, במשרד הכלכלה והתעשייה, ובעת פרסום הדוח – במשרד הרווחה והביטחון החברתי).
- הוחלט שהתוכנית תיושם בהתאם למערך תוכניות עבודה שבבסיסן הצבת יעדים ומדידתם.
- התוכנית מתייחסת לרשויות המקומיות כציר מרכזי, הן לשם קידומן באמצעות התוכנית הן כגורם חשוב ביישום רכיבי התוכנית.

תרשים 1: מודל לוגי של התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021



3. תחום החינוך הפורמלי

3.1 רקע

במסגרת החלטה 2397 מופעלות תוכניות שונות בתחום החינוך עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב בהיקף כולל (על פי התכנון) של למעלה ממיליארד וחצי ש"ח, כמחצית מכלל תקציבה של תוכנית החומש. כשלושה רבעים מן התקציב בתחום החינוך הוקצו לבניית כיתות לימוד, והיתר לתוכניות פדגוגיות ולתגבור הכשרת מורים – רוב התוכניות באחריות ישירה של משרד החינוך, ומיעוטן במימון המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. כן נקבע שיוקם צוות בין-משרדי להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך.

מרבית התוכניות בתחום החינוך הפורמלי הוקצו לתלמידים בשלבי לימוד שונים (הקדם-יסודי, היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה עליונה) במטרה לצמצם את אי-השוויון בינם ובין תלמידים בכלל האוכלוסייה, לשפר את הישגיהם ולסייע בהשתלבותם העתידית בשוק התעסוקה. נוסף על כך, התוכניות מכוונות לשיפור האקלים הבית-ספרי, לצמצום האלימות ובעיות ההתנהגות ולהגברת תחושת השייכות של הלומדים והבוגרים לחברה הבדואית-ערבית בפרט ולמדינת ישראל בכלל. מלבד תוכניות שפונות לתלמידים עצמם ישנן תוכניות שעוסקות בהדרכת הורים ובחיזוק יכולותיהם של צוותי הוראה.

התוכניות הפדגוגיות המוצעות במסגרת תוכנית החומש כוללות:

- לגני הילדים (קדם-יסודי):
 - טעימות בעברית
 - 'הד החיים' (הדרכת הורים)
 - עידוד קריאה בערבית
- לבתי הספר היסודיים:
 - 'נקרא יחד בערבית' לכיתות א' (למתקשים בקריאה)
 - מורה מומחה פרט (איתור תלמידים עם קשיי למידה והנחיית מוריהם)
 - הפעלת מרכזי מצוינות (מענה לתלמידים מצטיינים)
- לחטיבות הביניים:
 - נחשון (לתלמידים בסיכון לנשירה)
 - מלווה ארצי למלויים האזוריים של מנהלי בתי הספר לשם הטמעת שגרות ניהול מקדמות הישגים
 - מנחים אזוריים לליווי רשויות מקומיות, לשם איסוף נתונים שיטתי ולמעקב אחר תפקוד הלומדים בבתי הספר בהיבטים של קידום הישגים, טיפוח אקלים בית ספרי ומניעת נשירה

■ לחטיבות העליונות:

- חסם לבגרות (תגבור במקצוע המונע זכאות לתעודת בגרות)
- שילוב תלמידים בתעשייה (לנוער בסיכון)
- סטארט (צמצום פערים לימודיים)
- 4-5 יחידות לימוד במתמטיקה, אנגלית, פיזיקה
- חממה (החזרת נושרים למערכת החינוך)
- איתור תלמידים מתקשים וטיפול בהם
- צמצום אלימות ובעיות התנהגות
- אקלים חינוך מיטבי וצמצום אלימות
- המנהל כמפתח לחינוך

התוכנית לתגבור הכשרת מורים בדואים בחוז דרום נועדה להכפיל את היקף ההכשרה להוראה בקרב סטודנטים בדואים בחוז זה, לחזק את השליטה בשפה העברית בקרב סטודנטים במכינות האקדמיות, לאפשר השלמות דיסציפלינריות לאקדמאים, להפעיל מערך ליווי וחונכות אישית במהלך הלימודים ולספק מערך מסייע לסטודנטים להוראה.

3.2 תוכנות מן המודל הלוגי

מתרשים 2, המציג את המודל הלוגי של תחום החינוך הפורמלי בתוכנית החומש, עולות תוכנות אלו:

- ישנו מגוון רחב למדי של תוכניות המכוונות לחטיבה 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 לתלמידים וגיוסם למעורבות בכל הקשור ללימודי ילדיהם לבחינות הבגרות ולמינעת נשירה של הילדים. מומלץ לבחון 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.
- האפיק להכשרה מקצועית וטכנולוגית מצוי 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).

תרשים 2: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום החינוך הפורמלי

מאפיינים

- הישגיים לימודיים נמוכים
- בכל שלבי החינוך
- מחסור בכוח אדם מיומן במערכת החינוך
- תשתיות לא מספקות במוסדות החינוך

כוחות ומשאבים

- משרד החינוך
- המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- רשויות מקומיות בדואיות בנגב
- ארגוני החברה האזרחית

התערבויות קודמות

- במסגרת החלטת הממשלה 3708 – תוכנית ייעודית לשיפור הישגים לימודיים, שדרוג מערכת החינוך המדעי-טכנולוגי, חיזוק מצטיינים וקידום מצוינות, חינוך לקריירה, הפעלת תוכניות להשלמת השכלה (כולל לנוער מנותק), הקמת כיתות גן וכיתות לימוד בבתי ספר.
- השקעות בחינוך הבדואי במסגרת החלטת הממשלה 922

אתגרים

- אתגרים שנוגעים למצב התלמידים (בולטים במיוחד בקרב בנים לעומת בנות):
 - שיעור זכאות נמוך לתעודת בגרות
 - שיעור זכאות נמוך לתעודת בגרות המאפשרת קבלה לאוניברסיטה
 - ציונים נמוכים במבחני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית)
 - שיעור נשירה גבוה מבתי הספר
- מחסור בכוח אדם איכותי בתחום ההוראה והניהול
- מחסור בכיתות לימוד בגני הילדים ובבתי הספר

תשומות

- תקציב – 1,561 מיליון ₪:
 - ממשרד החינוך לתוכניות פדגוגיות – 322 מיליון ₪
 - ממשרד החינוך לתגבור הכשרת מורים – 47 מיליון ₪
 - ממשרד החינוך לבניית כיתות לימוד – 1,180 מיליון ₪
 - מן המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל עבור תוכניות להעלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות ולקידום מצוינות – 12 מיליון ₪
- כוח אדם במשרד החינוך ובמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- כוח אדם בצוות הבין-משרדי להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך

תפוקות

- תוכניות פדגוגיות עבור קבוצות גיל שונות (קדם-יסודי, יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה)
- תוכניות לתגבור הכשרת מורים
- הרחבת הבנייה של כיתות לימוד
- פעילות צוות בין-משרדי להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך

תוצאות/מטרות

- יצירת שוויון הזדמנויות במערכת החינוך וצמצום פערים בין תלמידים בדואים בנגב ובין תלמידים באוכלוסייה הכללית (בדגש על הישגים לימודיים, היקפי הזכאות לתעודת בגרות והיקפי הנשירה)
- פיתוח אפשרויות בנות-יישום להשתלבותם של בוגרי תיכון בדואים בשוק העבודה
- חיזוק תחושת השייכות של הלומדים והבוגרים לחברה הבדואית-ערבית ולמדינת ישראל

4. תחום החינוך הבלתי פורמלי

4.1 רקע

במסגרת החלטה 2397 מופעלות תוכניות שונות בתחום החינוך הבלתי פורמלי עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב בהיקף כולל (על פי התכנון) של כ-106 מיליון ₪: רובו (84 מיליון ₪) מתקציב משרד החינוך, עיקר היתרה מתקציב האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ומיעוטו מן המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

התוכנית העיקרית בתחום החינוך הבלתי פורמלי היא תוכנית 'אתגרים', שבמסגרתה מיושמות מגוון פעילויות כמו תוכניות חינוך, חוגים, תנועות נוער, צופים בית ספרי, יוזמות רשותיות, רכזי עוגן בקהילה, ציוד מועדוני נוער ושיפוץ וציוד של בתי ספר המהווים עוגן בקהילה. מיזמים נוספים אשר מתוקצבים על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (20 מיליון ₪) מתמקדים בטיפוח מצוינות ואוריינות דיגיטלית, בהעלאת המודעות לבטיחות בסביבת המגורים ובפעילות על-אזורית. לבסוף, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל מתקצב פרויקט כדורסל בהיקף של כ-2 מיליון ₪.

הדגש על פיתוח מענים רחבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי במסגרת תוכנית החומש נובע ממחסור בפעילויות מסוג זה ביישובים הבדואיים בנגב, ממודעות מועטה לחשיבותה של פעילות פנאי ומתופעה נרחבת למדי של נוער חסר מעש שנשר מן הלימודים ולא השתלב בתעסוקה או במסגרות אחרות. ניכר שמתכנני התוכניות ראו לנגד עיניהם את תרומתו האפשרית של החינוך הבלתי פורמלי לטיפוח הישגים לימודיים ולקידום השתלבות מוצלחת בעולם התעסוקה, לצד הנאה וכפאי לשעצמם.

אתגר נוסף בתחום החינוך הבלתי פורמלי הוא הקושי של נערות בדואיות להתנייד מחוץ לבתיהן בשל מוסכמות חברתיות. במטרה לענות על אתגר זה, פעילויות שונות (למשל תוכניות חינוך וחוגים) מתקיימות בין כותלי בית הספר. כך, אותן נערות יכולות להישאר בבית הספר לאחר שעות הלימודים וליהנות מפעילות העשרה בלתי פורמלית. חסם נוסף למימוש פעילויות העשרה הוא מחסור במבנים המתאימים לפעילויות אלו. לשם כך הוקצה תקציב אשר נועד לשפץ בתי ספר שבהם מתקיימות פעילויות בתחום החינוך הבלתי פורמלי ולצייד מועדוני נוער המפעילים פעילויות פנאי.

4.2 תוכנות מן המודל הלוגי

מתרשים 3, המציג את המודל הלוגי של תחום החינוך הבלתי פורמלי בתוכנית החומש, עולה כי התוכניות המתוכננות אינן נותנות מענה ייעודי לנוער מנותק (שאינו לומד, עובד או משולב בהכשרה מקצועית).

תרשים 3: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום החינוך הבלתי פורמלי

מאפיינים

- פעילות פנאי בלתי מספקת
- היעדר חשיפה ליתרונותיה של פעילות פנאי
- שוטטות וחוסר מעש בקרב בני נוער, תופעות המובילות לוונדליזם ואלמיות

כוחות ומשאבים

- משרד החינוך
- האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב
- המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- רשויות מקומיות בדואיות בנגב

התערבויות קודמות

- החלטת ממשלה 3708 – פיתוח חינוך בלתי פורמלי והפעלת תוכניות לקידום נוער מנותק
- תקצוב עבור חינוך בלתי פורמלי במסגרת החלטת ממשלה 922

אתגרים

- מחסור בפעילויות פנאי/ בעיות זמינות ונגישות של פעילויות פנאי
- השתתפות מועטה של האוכלוסייה בפעילות פנאי ומודעות נמוכה לחשיבותה
- קושי של נערות להגיע לפעילויות פנאי בשעות שלאחר הלימודים בבית הספר
- מחסור במבנים המתאימים לביצוע פעילויות חינוך בלתי פורמליות

תשומות

- תקציב – 106 מיליון ₪:
 - תקציב משרד החינוך – 84 מיליון ₪
 - תקציב האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב – 20 מיליון ₪
 - תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (לקידום פרויקט הכדורסל) – כ-2 מיליון ₪
- רכזי עוגן בקהילה מתוך הרשות עצמה
- רכזי חוגים
- כוח אדם במשרדי הממשלה המעורבים

תפוקות

- חוגים, תוכניות חינוך, צופים בית ספרי, תנועות נוער, פרויקט הכדורסל וכיו"ב
- תוכניות לקידום מצוינות ואוריינות דיגיטלית
- תוכניות להעלאת המודעות לבטיחות בסביבת המגורים
- ציוד מועדוני נוער המפעילים פעילויות פנאי
- שיפוץ וציוד בתי ספר המהווים עוגן בקהילה

תוצאות

תוצאות ביניים

- שכלול מיומנויות אישיות וחברתיות וחיזוק תחושת מסוגלות אישית
- העשרת סל הכלים של הילדים והנוער להתמודדות עם אתגרי החיים ושוק התעסוקה
- הגברת ההכרה של ההורים והילדים בקשר בין פנאי משמעותי לכישורי חיים והישגים לימודיים
- פיתוח תחושת אחריות אישית וחברתית לסביבה ולקהילה בקרב הילדים והוריהם
- הפחתת הניכור והעוינות בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לחברה הישראלית
- קליטת תוכניות שהוכח שהן עומדות במטרות ויעדים לתקציב השוטף של המשרדים השונים
- עלייה בשיעור הזכאות לתעודת בגרות העומדת בסף הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה
- הגברת השתתפותם של ילדים ונוער בפעילויות פנאי מעשירות ומרחיבות אופקים לפי בחירתם
- צמצום סיכונים לילדים ונוער בבית הספר, בסביבת המגורים ובקהילה

תוצאות סופיות

5. תחום ההשכלה הגבוהה

5.1 רקע

במסגרת תוכנית החומש הושם דגש על קידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ועל מתן סיוע לצעירים בדואים להתגבר על חסמים שמקשים עליהם להשתלב בלימודים גבוהים ולהתמיד בהם. במטרות אלו תומכת בעיקר התוכנית 'שער לאקדמיה' הפועלת מטעם המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת). לתוכנית הוקצבו 110 מיליון ש"ח והיא מקנה לסטודנטים סיוע לתקופה של ארבע או חמש שנים בתואר הראשון (שנת הכנה ללימודים ושלוש או ארבע שנות לימוד מן המניין): בשנת ההכנה – קורסי מעטפת לשיפור מיומנויות למידה, שפה, מחשב וכישורים רכים, ובמשך כל שנות התוכנית – תגבורים אקדמיים, ליווי אישי ותמיכה כלכלית – מלגות קיום וסיוע בשכר הלימוד ובהסדרי תחבורה ציבורית למוסד הלימודים.

5.2 תובנות מן המודל הלוגי

מתרשים 4, המציג את המודל הלוגי של תחום ההשכלה הגבוהה בתוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- במסגרת התוכנית בולטת התמיכה במי שכבר החליטו להירשם ללימודים גבוהים, אך לא ברור אם עידוד והכוונה ללימודים כאלה בקרב תלמידי תיכון עם פוטנציאל מתאים נעשים 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 בתיכון.
- מומלץ לבחון את מצבם של בוגרי המוסדות האקדמיים ואת הצורך שלהם בהכוון תעסוקתי ובסיוע להשתלבות בעבודה. לרכיב זה חשיבות רבה גם לשם יצירת מודלים של הצלחה בעיניהם של תלמידי תיכון שטרם פנו ללימודים אקדמיים ושל סטודנטים שטרם השלימו את לימודיהם. זהו תמריץ חיוני לנוכח המחסור ברשתות חברתיות והקושי להשתלב במקומות עבודה, במיוחד מחוץ ליישובים הבדואיים.
- 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 לבחון באילו תחומים נוספים ישנו ערך מוסף למתן שירות על ידי בני המקום.

תרשים 4: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום ההשכלה הגבוהה

מאפיינים

- תת-ייצוג של צעירים בדואים
- במוסדות להשכלה גבוהה בישראל
- בשל ריבוי חסמים
- נשירה רבה של סטודנטים בדואים
- מלימודים גבוהים

כוחות ומשאבים

- המל"ג והוות"ת
- מוסדות אקדמיים שפועלים בנגב

התערבויות קודמות

תוכנית הרחבת נגישות ההשכלה הגבוהה לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל, הפועלת מטעם המל"ג והוות"ת

אתגרים

- תנאי סף גבוהים לקבלה לאקדמיה ביחס להישגי המועמדים (תעודת בגרות, בחינה פסיכומטרית)
- מחסור בהכוונה וייעוץ קדם-אקדמיים, למשל בבחירת תחום הלימודים -> הסללה לתחומי דעת מסוימים
- פערי ידע ושליטה בלתי מספקת בשפות העברית והאנגלית ברמה הנחוצה ללימודים אקדמיים
- גיל צעיר, חוסר בשלות והתמודדות ראשונה עם ניהול חיים עצמאיים
- סביבה מוסדית יהודית שאינה מותאמת בהכרח להרכב סטודנטים מגוון
- מצב כלכלי ירוד המקשה על מהלך הלימודים
- קושי בנגישות פיזית – תחבורה ציבורית והסדרי דיור
- תשתיות מחשוב לקויות וכערים דיגיטליים
- קשיים ייחודיים לסטודנטיות בדואיות בשל נורמות חברתיות-תרבותיות

תשומות

1. תקציב: 110 מיליון ₪ מטעם המל"ג והוות"ת
2. כוח אדם במל"ג ובוות"ת ובמוסדות להשכלה גבוהה בנגב שבהם פועלת התוכנית 'שער לאקדמיה'

תפוקות

1. יישום התוכנית 'שער לאקדמיה' בחמישה מוסדות להשכלה גבוהה בנגב:
 - א. ביסוס הפיילוט במכללת ספיר והרחבת התוכנית לאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, לאוניברסיטה הפתוחה ולמכללות האקדמיות 'אחוזה' ו'אשקלון'
 - ב. תוכנית קיץ המיועדת להיכרות עם האקדמיה ולחיזוק ראשוני של מיומנויות למידה ושפה
 - ג. "שנת שער לאקדמיה" (השנה הראשונה בתוכנית) – לימודים אקדמיים במסגרת נפרדת
 - ד. סיוע במשך כל שנות התוכנית, לרבות הכוונה אקדמית, תגבור לימודי (בכרט בשפות), הקניית כישורים רכים, ייעוץ וליווי אישי, תמיכה כלכלית וסיוע בהסדרי נגישות פיזית ותרבותית
2. תוכניות להעלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות בכלל ולתעודת בגרות המאפשרת קבלה לאוניברסיטה, כבסיס להגדלת מספר הצעירים הבדואים המשתלבים בהשכלה הגבוהה (ר' תרשימים 2 ו-3)
3. שיפור הנגישות למוסדות להשכלה גבוהה באמצעות תגבור תחבורה ציבורית (ר' תרשים 7)

תוצאות/מטרות

1. הגדלת מספר הסטודנטים הבדואים בנגב הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה
2. צמצום הנשירה/ הגברת ההתמדה בלימודים גבוהים וסיום התואר בזמן תקני
3. גיוון מקצועות הלימוד האקדמיים שבהם משתלבים הסטודנטים הבדואים

6. תחום התעסוקה

6.1 רקע

במסגרת תוכנית החומש מופעלות תוכניות שונות בתחום הכלכלה והתעסוקה עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, ושותפים לה גופים ממשלתיים אחדים: משרד הכלכלה והתעשייה (לרבות זרוע העבודה והמכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה במדע (מה"ט)), משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד החינוך ושירות התעסוקה. התוכניות בתחום התעסוקה נועדו לענות על צרכים ואתגרים מגוונים העומדים בפני האוכלוסייה הבדואית בנגב בתחום זה:

- צורך להגדיל את מגוון העסקים והיוזמות העסקיות של האוכלוסייה הבדואית בנגב כדי לסייע בפיתוח תעסוקה מקומית ביישובים הבדואיים. לשם כך מיושמת התוכנית 'עידוד יזמות', שמטרתה לעודד יזמים מקומיים לפתוח עסקים ולספק להם כלים לניהול מועיל של עסקיהם.
- צורך להגביר את השתלבותה של האוכלוסייה הבדואית בשוק התעסוקה, אשר מקבל מענה בכמה אפיקים מקבילים – הגדלת היצע מקומות עבודה, הכשרת עובדים וסדנאות לפיתוח כישורים:
 - תוכניות להגדלת ההיצע: תוכנית לתמרוץ מעסיקים להעסקת עובדים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ותוכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה.
 - תוכניות להכשרת עובדים: תוכנית אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה) המיועדת לסייע לסטודנטים בדואים בתחומי הטכנולוגיה וההנדסאות לסיים את לימודיהם בהצלחה כדי שיוכלו להשתלב בעבודה בתחומים אלו באזור הנגב; תוכנית לשילוב תלמידי בית ספר בתעשייה, המתמקדת ביצירת אופק תעסוקתי לנוער בסיכון.
 - תוכנית 'מעגלי תעסוקה' המיועדת להקנות כישורים רכים להשתלבות בשוק התעסוקה כגון העצמת המוטיבציה לעבוד וסדנאות לפיתוח מיומנויות לחיפוש עבודה ולקבלה לעבודה.
- צורך להתמקד בהגברת התעסוקה של נשים בדואיות, אוכלוסייה אשר היקף תעסוקתה נמוך במיוחד:
 - במסגרת התוכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה מוצע מימון גבוה יותר למפעלים שמתחייבים להעסיק שיעור גבוה יותר של נשים בדואיות.
 - הכשרות ייחודיות לקידום יזמות והשתלבות בתעסוקה של נשים בדואיות במסגרת מרכזי 'ריאן'.
- צורך לשפר את רמת השליטה בעברית כדי להגדיל את הסיכויים להשתלב בשוק העבודה הישראלי – לשם כך פועלת תוכנית 'עברית תעסוקתית' מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי ושירות התעסוקה.
- צורך להגביר את השתלבותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב במקצועות ברמת הכנסה גבוהה – לשם כך פועלות במסגרת מרכזי 'ריאן' תוכניות הכוון תעסוקתי והכשרות לאפיקי תעסוקה חדשים.
- מחסור בתחבורה ציבורית למרכזי תעסוקה – מענה לצורך זה ניתן במסגרת תוכנית החומש על ידי משרד התחבורה (ר' תרשים 7).

6.2 תובנות מן המודל הלוגי

מתרשים 5, המציג את המודל הלוגי של תחום התעסוקה בתוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- בולט הצורך ביצירת מסגרת לשיתוף פעולה ולתיאום בין הגורמים הפועלים בתחום התעסוקה.
- בולט בחסרונו מענה ממוקד לצעירים בדואים (בעיקר בקבוצת הגיל 18-25), אשר סיימו את לימודיהם בבתי הספר אך אינם משתלבים בלימודים גבוהים, בתעסוקה או בהכשרות מקצועיות.
- מומלץ לבחון באיזו מידה יש אפליה נגד בדואים בשוק התעסוקה (ייתכן שכלפי קבוצות מסוימות, כמו נשים בדואיות, ביתר שאת) ומהם מאפייניה, ולפי הצורך – לבחון דרכים להתמודד עימה.

מאפיינים

- השתתפות מועטה של האוכלוסייה הבדואית, במיוחד של נשים, בשוק העבודה
- הכנסה ממוצעת נמוכה מזו של כלל האוכלוסייה
- רמת עברית נמוכה המהווה חסם משמעותי לתעסוקה בכלל ולתעסוקה איכותית בפרט
- נגישות מוגבלת למרכזי תעסוקה

כוחות ומשאבים

- משרדי ממשלה: משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- שירות התעסוקה
- הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
- ארגוני חברה אזרחית

התערבויות קודמות

1. תוכנית החומש הקודמת (החלטת ממשלה 3708)
2. תקצוב עבור תחום התעסוקה בהחלטת ממשלה 922

אתגרים

1. עידוד עסקים בתוך האוכלוסייה הבדואית בנגב
2. הגדלת השתתפותה של האוכלוסייה, במיוחד של נשים בדואיות, בשוק התעסוקה
3. הגברת השתלבותם של בדואים בנגב במקצועות המאופיינים ברמת הכנסה גבוהה
4. יצירת אופק תעסוקתי לבוגרי בית ספר תיכון, לסטודנטים ולנוער בסיכון

תשומות

1. תקציב – 235.5 מיליון ₪:
 - א. משרד הכלכלה והתעשייה – 93 מיליון ₪ (מתוכם 70 מיליון ₪ במסגרת הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ו-23 מיליון ₪ במסגרת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים) + זרוע העבודה – 85 מיליון ₪ + המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה במדע (מה"ט) – 37.5 מיליון ₪
 - ב. שירות התעסוקה – 10.8 מיליון ₪
 - ג. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – 9.2 מיליון ₪
2. כוח אדם במשרדים ובגופים הסטטוטוריים המעורבים

תפוקות

1. הפעלת מרכזים ברשויות המקומיות למתן שירותי יעוץ והדרכה בתחומים אלו: יזמות, הכוון תעסוקתי, לימודי עברית תעסוקתית, סדנאות לפיתוח כישורי חיפוש עבודה וקבלה לעבודה, הכשרות מקצועיות
2. תמריצים כספיים למעסיקים לשם קליטה ושילוב של עובדים בדואים מן הנגב
3. תמיכה כלכלית במפעלי תעשייה במטרה למשוך אותם אל היישובים הבדואיים בנגב
4. תמיכה כלכלית בסטודנטים בדואים במקצועות הנדסיים-טכנולוגיים
5. שילוב נוער בתעשייה, כחלק מפעילות ותקציב משרד החינוך (ר' תרשים 2)

תוצאות

1. הקמת עסקים בתוך היישובים הבדואיים בנגב
2. גידול בשיעור העובדים לטווח ארוך ובעבודות איכותיות
3. שיפור רמת העברית התעסוקתית של בדואים השייכים לכוח העבודה
4. גידול במספר האקדמאים שסיימו לימודי מקצועות הנדסיים-טכנולוגיים
5. גידול במספר בוגרי תיכון בעלי תעודת בגרות טכנולוגית

תוצאות סופיות

1. הגדלה של היצע העבודות ושל היקף השתתפותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בשוק התעסוקה
2. הגברת השתלבותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב במקצועות איכותיים המאופיינים ברמת הכנסה גבוהה
3. עליית השכר הממוצע של מועסקים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב
4. שיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב

7. התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב

7.1 רקע

תוכנית החומש לשנים 2017-2021 שמה דגש על העצמתן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, בדגש על פיתוח הכלכלי והחברתי (בתוכנית לשנים 2012-2016 כמעט לא היה עיסוק בכך). התוכנית להעצמת הרשויות תוקצבה ב-525 מיליון ₪, כשישית מתקציבה הכולל של תוכנית החומש הנוכחית. לכל רשות מקומית הוקצב חלק יחסי של מרבית התקציב בהתאם למספר תושביה, והיתרה חולקה לפי קריטריונים שונים של התקדמות ביישום התוכנית ברשות ('תקציב בונוס'). התוכנית להעצמת הרשויות התמקדה בחמישה תחומי ליבה: שיפור המרחב הציבורי והשירותים לתושבים, פיתוח כלכלי של הרשות, העצמת החברה והקהילתיות, חיזוק המשילות של הרשות ופיתוח מצוינותה הארגונית. התוכנית מופעלת על ידי משרד הפנים.

כל רשות נדרשה להכין תוכנית עבודה אשר תתייחס לקידום של כל חמשת תחומי הליבה, ולבחור לשם כך פרויקטים מתוך "סל תוכניות" מגוון שהוצע על ידי משרד הפנים וכן פרויקטים נוספים, בהתאם לצרכיה הפרטניים. מימוש התוכנית להעצמת הרשויות נועד לשרת שתי מטרות – האחת, שיפור השירותים לתושבים, והשנייה, חיזוק יכולותיה של הרשות לפעול ביתר יעילות בעתיד, הן מבחינת איתנותה הכלכלית הן מבחינת עצמאותה הארגונית והמקצועית בהתנהלות השוטפת. לשם כך, הוקצה תקציב ייעודי לפיתוח הציר הארגוני של התוכנית, הוקם מערך בקרה מיוחד, וכן תוקצב פרויקטור חיצוני לכל רשות שילווה אותה בביסוס תהליכי עבודה ויסייע לה בקידום תוכניות העבודה.

7.2 תובנות מן המודל הלוגי

מתרשים 6, המציג את המודל הלוגי של התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב במסגרת בתוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- התוכנית נוגעת להיבטים רבים בפעילות הרשויות המקומיות כגוף מבצע המספק שירותים לתושבים.
- התוכנית נשענת במידה רבה על כושר הביצוע של הרשויות עצמן, ללא השקעה בתוספת ממשית של כוח אדם (הפיתוח הארגוני המתוכנן במסגרת התוכנית לא שם דגש על הגדלת כוח האדם ברשויות).
- הרשויות המקומיות חלשות ברובן, ולכן מגוון הפעילויות והיקפן הנרחב מחייבים אותן למצות את מלוא יכולותיהן ומשאביהן, מצב שמגביל את מרחב התמרון ויכולת הבחירה של כל רשות ורשות.



8. תחום התשתיות

8.1 רקע

במסגרת תוכנית החומש מגוון גורמים ממשלתיים וסטטוטוריים עוסקים בתחום התשתיות בתקציב כולל (על פי התכנון) של 1,852.5 מיליון ש"ח, כאשר רוב הסכום נועד לבניית כיתות לימוד (ר' פרק 3). ללא סעיף מרכזי זה, יתר הסכום שיוחד להשקעה בתשתיות מסתכם בכ-670 מיליון ש"ח.² התחום כולל הן פיתוח תשתיות פיזיות קבועות הן קידום של שירותי תשתית, כלומר הקמת תשתיות שישמשו בסיס לשירותים מתמשכים.³ התשתיות הפיזיות הקבועות כוללות פיתוח תשתיות-על לבנייה; הקמה של יחידות דיור, של מוסדות ציבור ושל אזורי מלאכה ומסחר; סלילת כבישים ושיפורם; וסבסוד דיור ביישובים הבדואיים. שירותי התשתית המתמשכים כוללים פיתוח קווי תחבורה ציבורית כדי להגביר את הנגישות למרכזי תעסוקה, השכלה גבוהה ושירותים, והקמת מערכים משופרים לפינוי פסולת ולעידוד המחזור ברשויות בדואיות שאינן מאוגדות באשכולות אזוריים.

הגופים הממשלתיים שעוסקים בפעילויות אלו בתחום התשתיות במסגרת תוכנית החומש הם: הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים (בעת כתיבת הדוח במשרד הכלכלה והתעשייה, וקודם לכן – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר), רשות המים – המינהל לפיתוח תשתיות ביוב (מילת"ב), משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד להגנת הסביבה והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.

8.2 תובנות מן המודל הלוגי

מתרשים 7, המציג את המודל הלוגי של תחום התשתיות בתוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- התוכנית כוללת פעילויות רבות לפיתוח ושיפור של תשתיות, במגוון הקשרים (למשל מגורים, מבני ציבור, תעסוקה, תחבורה, מים וביוב וטיפול בפסולת).
- התוכנית אינה עוסקת בתשתיות תקשורת ואינטרנט, אף על פי שגם תשתיות מסוג זה, לצד תשתיות פיזיות, נחוצות לצריכת שירותים שוטפים (כפי שהומחש ביתר שאת בתקופת מגפת הקורונה).

² בהתבסס על נתוני תכנון ומעקב שהועברו לצוות המחקר על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב.

³ תחום התשתיות המתואר כאן אינו כולל בניית מוסדות חינוך וכיתות לימוד, המהווה חלק נכבד מתקציב תוכנית החומש ונסקר במסגרת תחום החינוך הפורמלי, וגם לא פיתוח תשתיות הנסקרות במסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב.

תרשים 7: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחום התשתיות

מאפיינים

פערים גדולים בתחומי התשתיות ושירותי תשתית (כגון טיפול בפסולת וזמינות/ נגישות תחבורה ציבורית) לעומת יישובים אחרים בארץ

כוחות ומשאבים

- הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים
- רשות המים, המנהל לפיתוח תשתיות ביוב
- משרד הבינוי והשיכון
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
- המשרד להגנת הסביבה
- המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

התערבויות קודמות

- פעילות בתחום התשתיות במסגרת תוכנית החומש הקודמת (החלטת ממשלה 3708)
- תקצוב תחום התשתיות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב במסגרת החלטת ממשלה 922

אתגרים

- יישובים ברמת פיתוח נמוכה
- עלות גבוהה של מגרשים לבנייה ביחס ליכולת הכלכלית של האוכלוסייה
- תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית בהיקף נמוך ביחס לצורכי האוכלוסייה
- מערך פינוי פסולת בלתי מספק בחלק מן הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
- מחלוקת בנושא בעלות על קרקעות אשר מקשה על השימוש בהן לפיתוח תשתיות

תשומות

- תקציב – כ-670 מיליון ₪ (ללא בניית כיתות לימוד):
 - הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים – 125 מיליון ₪ (תקציב תוספתי); 25 מיליון ₪ לפיתוח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים; 20 מיליון ₪ לפיתוח תשתיות-על תומכות הסדרת התיישבות; 77 מיליון ₪ לסבסוד עלויות פיתוח מגרשי מגורים; 3 מיליון ₪ לסבסוד פיתוח של פרויקטים בקרקע פרטית
 - רשות המים, המנהל לפיתוח תשתיות ביוב (מילת"ב) – המשך תקצוב לפחות בסכום שקדם לתוכנית + תקציב במסגרת החלטה 922 בהתאם לחלוקה היחסי של אוכלוסייה הבדואים בנגב
 - משרד הבינוי והשיכון – 95 מיליון ₪
 - משרד התחבורה והבטיחות בדרכים: לפיתוח תשתיות תחבורה – 215 מיליון ₪ (165 מיליון ₪ מתקציב החלטת ממשלה 922 + 50 מיליון ₪ תקציב תוספתי); לפיתוח תחבורה ציבורית – תקציב במסגרת החלטה 922 בהתאם לחלוקה היחסי של האוכלוסייה הבדואית בנגב
 - המשרד להגנת הסביבה – סיוע באיסוף ופינוי פסולת ועידוד המחזור – 12.5 מיליון ₪
 - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – מיפוי ושילוט והקמה ושיפוץ של מבני ציבור – 10.5 מיליון ₪
- כוח אדם במשרדים ובגופים הסטטוטוריים השונים

תפוקות

- פיתוח תשתיות-על ויחידות דיור
- סבסוד תשתיות מגורים
- פיתוח תשתיות ביוב
- בניית מוסדות ציבור
- פיתוח אזורי מלאכה ומסחר ביישובים
- פיתוח תשתיות תחבורה
- הרחבת מערך התחבורה הציבורית ביישובים בהתאם
- למוקדי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי שירותים
- פיתוח תשתיות למוסדות חינוך (ר' תרשימים 2 ו-3)

תוצאות/מטרות

- תשתיות משופרות
- מבני ציבור חדשים
- הגברת האטרקטיביות של היישובים הבדואיים בנגב
- בניית 30,000 יחידות דיור והכנת תוכנית מפורטת ל-100,000 יחידות נוספות במהלך שנות התוכנית
- הזלת מגרשים
- אזורי מלאכה ומסחר מפותחים ביישובים הבדואיים בנגב
- תחבורה ציבורית משופרת בין היישובים לאזורי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי שירותים
- מערך פינוי פסולת ומחזור יעיל יותר ברשויות שאינן חברות באשכולות אזוריים

9. תחום הרווחה, החברה והבריאות

9.1 רקע

תוכנית החומש עוסקת גם בתגבור שירותים בתחומי הרווחה, החברה והבריאות בשמונה-עשר היישובים⁴ ובתחומים מסוימים (כגון חינוך, בריאות אם וילד ומניעת אלימות) – גם בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים. לטובת תחומים אלו הוקצה תקציב כולל של 105.3 מיליון ש"ח מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. העשייה בתחום הרווחה מתמקדת בתגבור שירותי רווחה מסוגים שונים ברשויות המקומיות הבדואיות בהתאם לצרכיה ולבחירתה של כל רשות מתוך "סל שירותים" מוצע, אשר כולל מענים למגוון אוכלוסיות: ילדים, נוער, משפחות וקהילה, כמו גם מתן הכשרות לעובדים סוציאליים. ההשקעה בתחום הבריאות, לעומת זאת, מתמקדת בפיתוח שירותים בשני תחומים בלבד: שירותי חירום ושירותים לאם וילד. נוסף על כך, תוכניות של המשרד לביטחון הפנים עוסקות במניעה של אלימות, פשיעה ושימוש בסמים ואלכוהול, והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל הפנה השקעה למגוון מטרות חברתיות נוספות.

9.2 תוכנות מן המודל הלוגי

מתרשים 8, המציג את המודל הלוגי של תחום הרווחה, החברה והבריאות בתוכנית החומש, עולות תוכנות אלו:

- 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 וילד, ואילו בתחום הרווחה הוחלט לתגבר מגוון שירותים, בהתאם לצרכים של כל אחת מן הרשויות המקומיות.
- בתחומים של מניעת פשיעה, אלימות ושימוש בסמים ואלכוהול, בולטת ההתמקדות בתוכניות מניעה ארציות. לא ברור עד כמה הותאמו תוכניות אלו לצרכיה ולמאפייניה של האוכלוסייה הבדואית.

⁴ 18 היישובים: 18 יישובי הרשויות המקומיות (עיר, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות). ברשימה נכללים היישובים האלה:

◦ העיר רהט

◦ המועצות המקומיות חורה, כסיפה, לקיה, ערעה בנגב, שגב שלום, תל שבע

◦ יישובי המועצה האזורית אל קסום: אום בטין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה, מכחול ותראבין א-צאנע

◦ יישובי המועצה האזורית נווה מדבר: אבו קורינאת, קאסר א-סר, ביר הדאג' ואבו תלול.

מגורים בלתי מוסדרים: מגורים מחוץ ל-18 היישובים.

תרשים 8: מודל לוגי – תיאוריית השינוי בתחומי הרווחה, החברה והבריאות

מאפיינים

- ריבוי אלימות, פשיעה ושימוש בסמים ואלכוהול
- תשתיות בריאות לוקות בחסר
- צרכים מרובים בתחום הרווחה

כוחות ומשאבים

- משרד הרווחה והביטחון החברתי
- משרד הבריאות
- המשרד לביטחון הפנים
- המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
- הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
- ארגוני החברה האזרחית

התערבויות קודמות

פעילויות שונות בתחומי הרווחה והקהילה במסגרת תוכנית החומש הקודמת (החלטת ממשלה 3708) – בעיקר לחיזוק הביטחון האישי, מיגור אלימות, צמצום שימוש בסמים ואלכוהול והספקת מסגרות לילדי רווחה

אתגרים

- ריבוי אלימות ופשיעה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב
- ריבוי צרכים בלתי מסופקים בתחום החברה והרווחה
- היערכות בלתי מספקת למצבי חירום (למשל משבר מגפת הקורונה)
- ריבוי צרכים בלתי מסופקים בשירותי בריאות לאם ולילד (גם בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים)
- תפוצה נרחבת של שימוש בסמים ואלכוהול

תשומות

- תקציב – 105.3 מיליון ₪:
 - משרד הרווחה והביטחון החברתי – 75 מיליון ₪
 - משרד הבריאות – עבור פיתוח שירותי אם וילד + שירותים למצבי חירום – 10.3 מיליון ₪
 - המשרד לביטחון הפנים – הפעלת תוכניות למניעת אלימות וטיפול בהתמכרויות – 4 מיליון ₪
 - הקצאה של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לתוכניות בתחום החברה והרווחה (מרכזי צעירים, מרכזים לגיל הרך, הקריה השיקומית תל שבע, קייטנות) – 16 מיליון ₪
- כוח אדם במשרדי הממשלה המעורבים בתחומי הבריאות והרווחה במסגרת התוכנית

תפוקות

- תגבור שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, לרבות הקמת שירותים ארוכי טווח בהתאם לצרכיה ולבחירתה של כל רשות מקומית, מתוך "סל שירותים" מוצע (הכולל מענים למגוון אוכלוסיות – ילדים, נוער, משפחות וקהילה, וכן פיתוח הכשרות לעובדים סוציאליים)
- פיתוח שירותי אם וילד: הכשרת אחיות בתחנות טיפת חלב בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים למתן מענה מותאם לאוכלוסייה הבדואית; הכשרת אחיות מובילות בתחנות טיפת חלב ביישובים הבדואיים; הנגשת שירותי אם וילד למשפחות בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים באמצעות ניידי; שיפור ההנגשה התרבותית-לשונית בתחנות אם וילד באמצעות מגשרות מן הקהילה הבדואית להדרכה בנושאי בריאות ילדים ומניעת היפגעותם
- שירותי חירום: הקמת נקודת הזנקה של מד"א בְּחֹרָה; פריסת ציוד מציל חיים ביישובים; הכשרת האוכלוסייה לזיהוי צרכים רפואיים ולהספקת מענה רפואי מייד; הכשרת מתנדבים להצלת חיים
- תוכניות רווחה של המשרד לביטחון הפנים: 'עיר ללא אלימות'; הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול; תוכנית 'מצילה' (למניעת התנהגויות חריגות בקרב ילדים ונוער בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים)

תוצאות/מטרות

- צמצום ומניעה של אלימות במשפחה ובקהילה
- צמצום ומניעה של שימוש בסמים ואלכוהול
- מיגור הפשיעה (גם בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים)
- שיפור ההיערכות למצבי חירום
- פיתוח מנהיגות מקצועית וקהילתית בתחום הרווחה
- העצמת הקהילה בתחומי הבריאות (גם בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים), בפרט בשירותי אם וילד ושירותי חירום
- קידום התנהגויות של אורח חיים בריא ובטיחותי וישום פעולות למניעת היפגעות פיזית של ילדים

10. מודל כולל של תוכנית החומש – תחומי התערבות לעומת צרכים

10.1 הסבר למבנה המודל

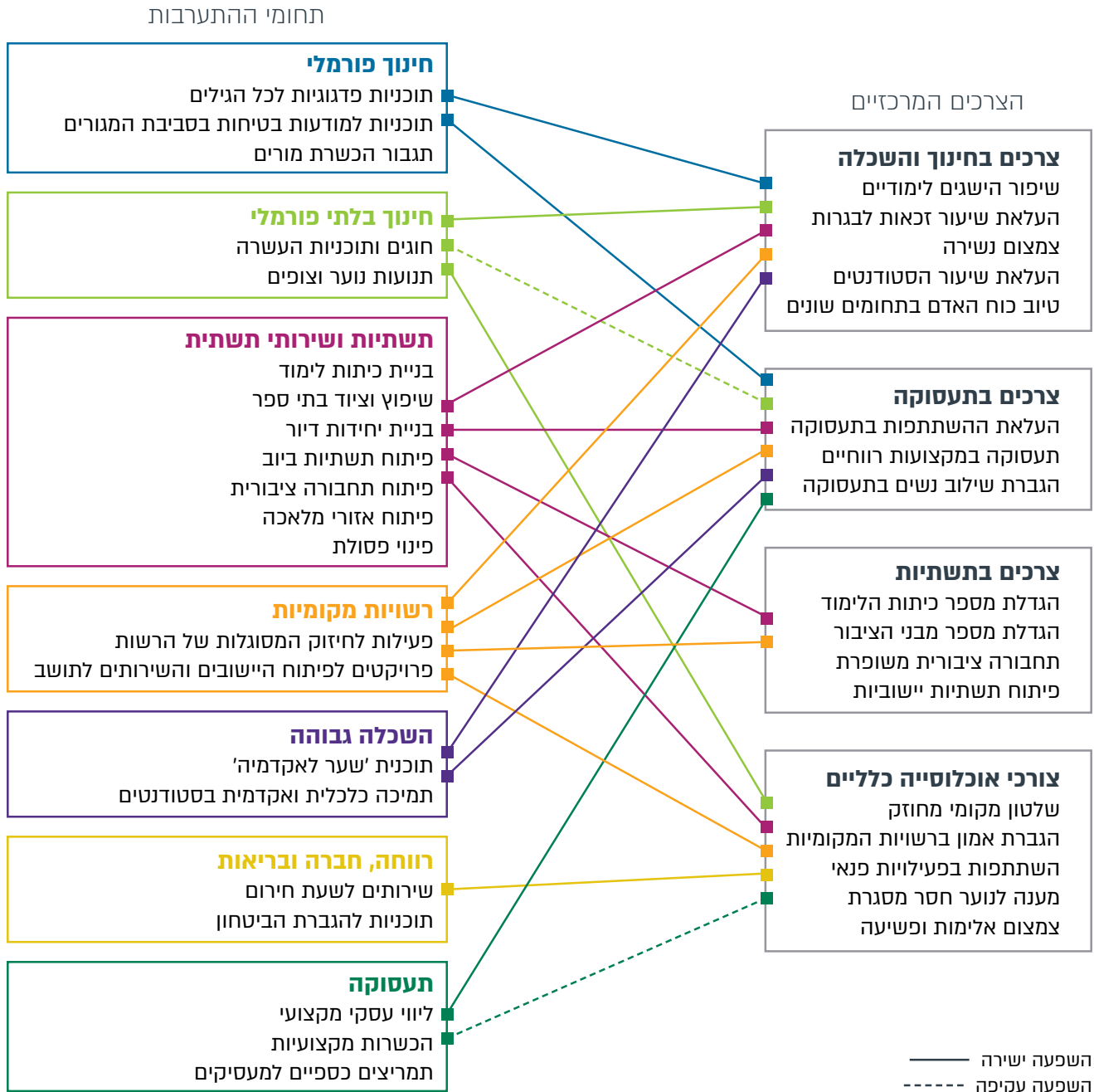
תרשים 9 בוחן את הקשרים שבין תחומי ההתערבות השונים בתוכנית החומש ובין הצרכים אשר עליהם הם מיועדים לענות. בציודו הימני של התרשים מוצגים הצרכים המרכזיים שאליהם מתייחסת התוכנית – בתחומי החינוך, התשתיות, התעסוקה וצרכים כלליים של האוכלוסייה. הקווים מחברים בין כל אחד מתחומי ההתערבות של התוכנית לכל אחד מן הצרכים הרלוונטיים. קו רצוף מבטא השפעה ישירה על אותו צורך (על כולו או על חלק מרכיביו), כלומר, התוכנית מכוונת במפורש לתת לו מענה, ואילו קו מקווקו מבטא השפעה עקיפה, כלומר הספקת מענה שלא הוגדר במפורש כהשפעה של התוכנית. לשם הבהירות, לכל תחום התערבות ולקווים שמחברים אותו אל הצרכים ניתנו צבעים שונים.

10.2 תובנות מן המודל

מתרשים 9, המציג את קשרי הגומלין בין מגוון התחומים לצרכים בתוכנית החומש, עולות תובנות אלו:

- ישנם קשרים מורכבים בין הצרכים שעליהם התוכנית מיועדת לתת מענה ובין תחומי ההתערבות השונים, כך שרבים מהם נותנים מענה בפועל לא רק על צרכים ישירים אלא גם על צרכים אחרים (כך למשל, פיתוח תחבורה ציבורית משפיע על נגישות להשכלה גבוהה).
- תחומי הרשויות המקומיות והתשתיות (כולל שירותי תשתית) מהווים צירים מרכזיים של תוכנית החומש כולה, שכן הם נותנים מענה לכל אחד מארבעת הצרכים המרכזיים.
- תחום החינוך (הפורמלי והבלתי פורמלי גם יחד) מהווה גם הוא ציר חשוב בתוכנית החומש, שכן הוא מספק מענה לשלושה מתוך ארבעת הצרכים המרכזיים (כולם פרט לתשתיות).

תרשים 9: מודל כולל של תוכנית החומש – קשרים בין תחומי התערבות לצרכים



11. סיכום ותובנות עיקריות

תוכנית החומש, המיועדת לשפר את מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבודאית בנגב, היא תוכנית נרחבת אשר מתייחסת לשלל תחומים: חינוך פורמלי; חינוך בלתי פורמלי; השכלה גבוהה; תעסוקה, העצמת הרשויות המקומיות; פיתוח תשתיות; רווחה, חברה ובריאות. מסמך זה מיפה את מגוון תחומי העשייה הנכללים בתוכנית כדי להבהיר את קשרי הגומלין ביניהם ואת הקשרים בין המענים שמספקת התוכנית בפועל לתוצאותיה ומטרותיה המתוכננות. יתר על כן, מיפוי זה מאפשר להפיק תובנות בנוגע לתחומי העשייה השונים ואף לגזור מהן המלצות, אשר עשויות לשמש תשתית לגיבוש תוכניות המשך.

התובנות המרכזיות שעלו מן המיפוי מוצגות להלן לפי תחומי ההתערבות שנסקרו לעיל:

חינוך והשכלה הגבוהה:

- ישנו מגוון רחב למדי של תוכניות המכוונות לחטיבה העליונה, ולעומת זאת, תוכניות מעטות בלבד המיועדות לילדים בגילים צעירים יותר, ובכלל זה בחינוך הקדם-יסודי.
- 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 לתלמידים וגיוסם למעורבות בכל הקשור ללימודי ילדיהם לבחינות הבגרות ולמניעת נשירה של הילדים. מומלץ לבחון 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.
- האפיק להכשרה מקצועית וטכנולוגית מצוי בתוכנית אחת בלבד, והוא מיועד לנוער בסיכון. מומלץ לבחון את האפשרות לפיתוח אפיקים מקצועיים וטכנולוגיים נוספים בגיל בית הספר ובלומודי המשך במסגרתו, כולל ברמות גבוהות יחסית (כיתות י"ג-י"ד להנדסאים).
- מומלץ לבדוק עד כמה התוכניות המוצעות בתחום החינוך הבלתי פורמלי מספקות מענה הולם לנוער מנותק (שאינו לומד, עובד או משולב בהכשרה מקצועית).
- בולטת התמיכה במי שכבר החליטו להירשם ללימודים גבוהים, אך לא ברור אם עידוד והכוונה ללימודים כאלה בקרב תלמידי תיכון עם פוטנציאל מתאים נעשים במידה מספקת.
- בשל ריכוזם של סטודנטים בדואים בתחומי דעת מסוימים מומלץ לשקול דרכים לעידוד הגיוון בתחומי הלימוד שהם משתלבים בהם במסגרת ההשכלה הגבוהה.
- מומלץ לבחון את מצבם של בוגרי המוסדות האקדמיים ואת הצורך שלהם בהכוון תעסוקתי ובסיוע להשתלבות בשוק העבודה.
- מומלץ לבחון פתיחה של קורסים ומסלולים ייעודיים לבני האוכלוסייה הבודאית בתחומים שבהם חשוב במיוחד שהשירותים יסופקו על ידי בעלי מקצוע מתוך הקהילה.

תעסוקה:

- בולט הצורך ביצירת מסגרת לשיתוף פעולה ולתיאום בין הגורמים הפועלים בתחום התעסוקה.
- בולט בחסרוננו מענה ממוקד לצעירים בדואים אשר סיימו את לימודיהם בבתי הספר, אך אינם משתלבים בלימודים גבוהים, בתעסוקה או בהכשרות מקצועיות.
- מומלץ לבחון באיזו מידה יש אפליה נגד בדואים בשוק התעסוקה, ולבחון דרכים להתמודד עימה לפי הצורך.

רשויות מקומיות:

- התוכנית נשענת במידה רבה על כושר הביצוע של הרשויות עצמן, ללא השקעה בתוספת משמעותית של כוח אדם. לפיכך, מגוון הפעילויות המעוגנות בתוכנית החומש והיקפן הנרחב מחייבים את הרשויות, החלשות ברובן, למצות את מלוא יכולותיהן ומשאביהן.

תשתיות:

- לצד עיסוק במגוון תשתיות ושירותי תשתית פיזיים, התוכנית אינה מתייחסת לתשתיות תקשורת.

רווחה, חברה ובריאות:

- ההשקעה בתחומים אלו מעטה – כ-3% בלבד מכלל תקציב תוכנית החומש.
- בתחום הבריאות הוחלט לקדם שני תחומים בלבד – שירותי חירום ושירותים לאם ולילד, ואילו בתחום הרווחה הוחלט לתגבר מגוון שירותים.
- לא ברור עד כמה התוכניות הארציות למניעת פשיעה, אלימות ושימוש בסמים ואלכוהול הותאמו לצרכיה ולמאפייניה של האוכלוסייה הבדואית.

מלבד תובנות שעלו בנוגע לתחומי הפעילות הפרטניים של תוכנית החומש, עלו גם כמה תובנות כלליות:

- מומלץ לבחון פיתוח מענה מתואם לצעירים בדואים חסרי מעש, שמתקשים 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 המשתמשות את האוכלוסייה הבדואית ורותמות אותה למטרות מוסכמות (כגון מניעת אלימות או קידום איכות הסביבה).
- בתחום החינוך על רכיביו השונים (חינוך פורמלי כולל פדגוגיה והכשרת מורים וחינוך בלתי פורמלי) אומנם ניתן מענה רחב, אך הוא מתבסס במידה רבה על תוכניות קיימות. בהתחשב במגוון האתגרים בתחום זה, חלקם ייחודיים לאוכלוסיית הבדואים בנגב והחריפו בעקבות משבר הקורונה, מומלץ לשקול תוכנית מקיפה לשנים אחדות, אשר תהיה ייחודית לאוכלוסייה זו ותתייחס לסוגיית החינוך כמכלול (איכות ההוראה, נשירה, הישגים בבחינות הבגרות והכוונה להמשך לימודים לאחר התיכון).

מקורות

מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבודואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397).

משרד ראש הממשלה (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבודואית בנגב 2017-2021 (החלטה מס' 2397 של הממשלה מיום 12.02.2017). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

משרד ראש הממשלה (2015). פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 (החלטה מספר 922 של הממשלה מיום 30.12.2015). https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922

משרד ראש הממשלה (2011). תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבודואית (החלטה מס' 3708 של הממשלה מיום 11.09.2011). https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708

Schwartz, R., & Garcia, J. (2017). Intervention Path Contribution Analysis (IPCA) for complex strategy evaluation: Evaluating the smoke-free Ontario strategy. In K. Forss, M. Marra, & R. Scwartz (eds.), *Evaluating the Complex* (pp. 199-220). Routledge.