



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 ההישגים 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 לחילוץ 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