



הערכה כוללת של החלטת ממשלה מספר 2397: תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021

יעל ליטמנוביץ דפנה הרן יואב לפ
זהר אור שרביט ארוא מג'אדלה

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

דמ-964-23

עריכת לשון: סיגל אשכנזי ורויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): יעל ליטמנוביץ
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

המחברים של נתיבי ההשפעה

נתיב 1: שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות: יעל ליטמנוביץ, רות ברוך, אורן תירוש, ענת גלעד, זהר אור שרביט, יואב לך
נתיב 2: שיפור הסיכויים להשתלבות ולהכללה בחברה הישראלית: זהר אור שרביט, יעל ליטמנוביץ, עירית אייזיק, דפנה הרן
נתיב 3: חיזוק הרשויות המקומיות: יואב לך, יעל ליטמנוביץ
נתיב 4: שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים: דפנה הרן, דורי ריבקין, יעל ליטמנוביץ, יואב לך
נתיב 5: שיפור תשתיות מקומיות: יואב לך, יעל ליטמנוביץ
נתיב 6: שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון: טל לנטו, יעל ליטמנוביץ
סיכום - מבט רחבי על ששת נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש: יעל ליטמנוביץ, דפנה הרן, יואב לך, ארוא מג'אדלה
כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש: יונתן אייל

הדוח הוזמן על ידי אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב בתקופה שהיה
חלק ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, ומומן בסיוע האגף

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | כסלו תשפ"ד | דצמבר 2023



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.

את הדוחות שפורסמו במסגרת מחקר תוכנית החומש אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון:

<https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/>

רקע

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף [החלטת ממשלה 2397](#)) היא תוכנית ממשלה שנייה ברצף לאוכלוסייה זו, המצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. התוכנית חותרת לצמצום פערים בינה ובין האוכלוסייה הכללית ולהגברת שילובה בחברה ובכלכלה הישראלית. במסגרת תוכנית החומש הוקצו כשלושה מיליארד ש"ח לפיתוח תוכניות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב במגוון תחומי חיים: חינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), תעסוקה, פיתוח תשתיות, העצמת הרשויות המקומיות הבדואיות, וכן לפיתוח ושיפור שירותים בתחומי הרווחה, החברה והבריאות. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה את תוכנית החומש במערך מחקר נרחב, אשר כלל 16 מחקרים ובוצע במשך שנים אחדות על ידי חוקרים רבים מן המכון עצמו ומגופים נוספים.

מטרות המחקר

מחקר זה נועד לבצע הערכה כוללת של תוכנית החומש, כלומר לבחון את תרומת התוכנית לאוכלוסייה הבדואית בנגב מתוך נקודת מבט מקיפה ותוך שימוש בשיטות מחקר מתאימות. מטרות המחקר היו: לשפוך אור על תהליכי התכנון והיישום של התוכנית ועל התפתחותה לאורך הדרך; לאתר פרקטיקות מיטביות בין-לאומיות להפחתת אי-שוויון ולחיזוק חוסן קהילתי, במיוחד בקרב אוכלוסיות מיעוט מוחלשות; לבחון עד כמה השיגה התוכנית את מטרות הליבה שלה; לסייע לשלטון המרכזי והמקומי במאמציהם לשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב; להגביר את השקיפות של העשייה הממשלתית בתחום.

שיטת המחקר

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב היא מדיניות מורכבת, כלומר כזו המתאפיינת בריבוי רכיבים אשר משתלבים זה בזה, ויחסי הגומלין ביניהם משפיעים על מימוש מטרות המדיניות. לכן לביצוע ההערכה הכוללת של התוכנית נבחרה השיטה "ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות".

תחילה, בהתבסס על כתב החלטת הממשלה ועל ספר תוכניות העבודה שליווה את יישומה, גובש מודל תאורטי של שתי מטרות ליבה של התוכנית ושל שישה נתיבי השפעה (ר' פירוט בסעיף הבא). לכל אחד מנתיבי ההשפעה נערכה סקירת ספרות שכללה איסוף ראיות בנוגע לחשיבות הנתיב בהקשר למטרות ההתערבות ואיתור פרקטיקות מיטביות ומנגנונים שהנתיב ממומש דרכם. נוסף על כך מופו כלל הפעילויות ותוכניות המשנה שנכללו בתוכנית החומש, ואלו קושרו לכל אחד מששת הנתיבים, כדי לגבש את תכולתה של העשייה במסגרת תוכנית החומש הרלוונטית לכל נתיב ונתיב (ר' [נספחים דיגיטליים](#)).

בהמשך, כדי להבין לעומק את ההזדמנויות, האתגרים והחסמים שהיו כרוכים ביישום תוכנית החומש בכלל ובכל אחד מנתיבי ההשפעה בפרט, נערכו היועצויות במסגרת פורומים נושאים וראיונות עם אנשי מפתח ממשרדי הממשלה, השלטון המקומי,

החברה האזרחית והאקדמיה, וכן עם חוקרי מכון ברוקדייל בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים. לתהליך ההיוועצות היו שותפים גם חברי האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב. לבסוף, כלל המחקרים שנעשו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש שימשו עוגן מרכזי למיצוב "סיפורי ההשפעה" של כל אחד מן הנתיבים.

בהתבסס על מכלול מקורות המידע והתהליכים הללו נכתב דוח ההערכה הכוללת המובא כאן. את המחקר ליוותה ועדה אקדמית מייעצת עם מומחים מן הארץ ומן העולם.

סקירת הממצאים

לתוכנית החומש זהו **שתי מטרות ליבה**: (1) הפחתת אי-שוויון – צמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות; (2) חיזוק החוסן של היישובים הבדואיים בנגב. בהמשך לכך זהו **שישה נתיבי השפעה** שבאמצעותם נועדה התוכנית להשיג את מטרות הליבה: (1) שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות; (2) שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית; (3) חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב; (4) שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים; (5) שיפור תשתיות מקומיות; (6) שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון.

בדוח נבחנים כל אחד מששת נתיבי ההשפעה, לפי רכיבים אלו: מידת ההתאמה של תוכנית החומש לפרקטיקות מיטביות בתחום התוכן; תכולת הנתיב (פעילויות ותוכניות רלוונטיות שנכללו במסגרת תוכנית החומש); "סיפור השפעה" המתייחס להיקף יישום התוכנית ולטיבו, לאתגרים ולחסמים להשגת היעדים ולתרומת הנתיב למטרות הליבה של תוכנית החומש; והמלצות למהלכי המשך. עיקרי הממצאים העולים מן הנתיבים ומידת מימוש הפוטנציאל של כל נתיב רוכזו בלוח מסכם. לבסוף מובאים כיווני פעולה להמשך המבוססים על ממצאים אינטגרטיביים מכלל המחקר המלווה של תוכנית החומש ומן ההערכה הכוללת.

המלצות עיקריות

בהתבסס על המחקרים שבוצעו במסגרת [המחקר המלווה לתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021](#) ועל ההערכה הכוללת של תוכנית זו, מובאות להלן המלצות להמשך פעולה ממשלתית הנושאות פוטנציאל לתרומה משמעותית לאוכלוסיית היעד.

הפעלה מקומית של תוכנית החומש: גיבוש ראייה בין-משרדית כוללת לכל רשות ורשות, שבמסגרתה יתוכננו ויישמו מגוון הפעילויות המקומיות בתחומים שונים (כמו חינוך, תעסוקה, תשתיות והנגשת שירותים).

נקיטת צעדים בתחום החינוך: תיאום ותכלול של הפעילויות בין הגורמים השונים; התאמת המענים לאוכלוסייה ברמת המטה, היישוב, בית הספר, המשפחה והתלמיד; יצירת רצף מענים לתלמידים מן הגן ועד כיתה י"ב תוך פיתוח קשר גם עם המשפחה ועם הקהילה; הפעלת מערך למדידת איכות ההוראה.

נקיטת צעדים בתחום התעסוקה: מיסוד מנגנון תיאום בין-משרדי לתכלול הפעילות; התאמה תרבותית של התוכניות וכלי המדיניות; הכנת הצעירים בבתי הספר לעולם העבודה; קידום תוכניות שנת מעבר; קידום תוכניות להשתלבות באקדמיה ותוכניות המשלבות הכשרה טכנולוגית.

קידום מודל הרשויות המקומיות (אשר גובש לראשונה במסגרת תוכנית החומש לשנים 2017-2021): הגדלת מצבת כוח האדם ושיפור איכות ההון האנושי; תגבור מהלכים לשיתוף הציבור; קביעת מפגשים או דיונים תקופתיים של נציגי הרשויות המקומיות עם אנשי ממשל בדרג גבוה; ייעול פעילות הרשות המקומית באמצעות התאמת תוכנית החומש לכל רשות; יצירת מעטפת לאיסוף מידע ומדידה.

מתן מענה מקומי לתביעות הבעלות ולסכסוכי הקרקעות בנגב: הקמת צוות ייעודי למתן מענה בנושא כדי להסיר חסמים לפיתוח תשתיות ושירותים ולשיפור סביבת המגורים.

גיבוש תוכנית כוללת לקידום הכללה חברתית והנגשת שירותים אשר תכלול רכיבים אלו: מיפוי הזדמנויות וחסמים; שימוש בעקרונות המיטביים של הכללה והשתלבות; פיתוח מענים על פי מגוון ממדי הנגישות; בניית תוכנית פעולה רב-שנתית, איתור גורמי ביצוע, איסוף נתונים ומדדים רלוונטיים כולל ביצוע מחקר מלווה; הקמת ועדת מומחים ובעלי עניין לליווי.

צמצום פערי מידע: גיבוש מהלך שיטתי למיפוי חוסרי המידע בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב וניסיון לגשר על הפערים באמצעות הקמת פורום ייעודי אשר יפעל בנושא לאורך זמן.

טיוב מערך תוכניות העבודה: הכנת מסמך הנחיות למשרדי הממשלה בנוגע לגיבוש תוכניות עבודה מועילות ויעילות; מתן הדרכה סדירה למשרדים; בקרה ומתן משוב למשרדים על איכות התוכניות; הקמת מערך ממוחשב של תוכניות העבודה.

מחקר מלווה מותאם לתוכניות חומש: עיסוק הן בתחומי ידע ופעילות של התוכנית הן בנושאים אשר נוגעים לתוכנית כמכלול; בחירה מושכלת של נושאי המחקר; שימוש בממצאי המחקר לגיבוש תוכנית החומש העוקבת; בניית מודל של תוכנית החומש לתכנון והערכה; הערכה כוללת של תוכנית החומש.

שימוש בתוכנית החומש כמטרייה רחבה לפעילות משרדי הממשלה: מתן מעטפת בתכנון ויישום התוכנית, בדגש על פיתוח נושאי רוחב כמו גיבוש תוכנית בנושא הכללה חברתית והנגשת שירותים או טיוב מערך תוכניות העבודה.

חברי הוועדה האקדמית המייעצת להערכה הכוללת

פרופ' ברוך רוזן, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל – יו"ר הוועדה

אהוד פראוור, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

ד"ר מת'יו מורטון, Chapin Hall at the University of Chicago

פרופ' סראב אבו-רביעה-קוויר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

פרופ' רוברט שוורץ, University of Toronto, Dalla Lana School of Public Health

פרופ' שרה אבו כץ, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

משתתפים בתהליך ההיוועצות (פורומים וראיונות אישים)

אוסאמה קנבר, מנהל תחום תעסוקת מיעוטים, מנהל אוכלוסיות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה

אורי זיו, ממנה תחום הנגשה לאוכלוסיות ייחודיות ומכילות קדם אקדמיות, מל"ג-ות"ת

אחלאם אבו קרן, מנהלת המחלקה לפיתוח חברתי וכלכלי, אג"ק – מכון הנגב

אחמד אסמר, מרכז בתחום הנגשה לאוכלוסיות ייחודיות ומכילות קדם אקדמיות, מל"ג-ות"ת

איתאל בירן, מנהל מחלקת תיאום ובקרה, עיריית רהט

ד"ר בני צרפתי, מנהל תחום תכנון ובקרה, האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב

ברכיה רוזנבלו, ממנה חברה בדואית, משרד החינוך, מחוז דרום

גלעד שור, מנהל תחום בכיר שלטון מקומי ומשאבים, האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב

ג'מאל אבו גאנם, מנהל מעוף, רהט והיישובים הבדואים

דנה כהן, חוקרת בצוות תעסוקה, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

ד"ר חנין שיבלי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

יאיר חרותי, מנהל תחום מחקר ותכנון אסטרטגי, האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב

ד"ר יובל קרפלס, מנהל התכנון – ראש צוות התיישבות הבדואים, לשכת תכנון מחוז דרום

יובל תורג'מן, סמנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

ליאור כלפה, מנהל אגף בכיר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב

ד"ר ליטל ברלב, ראש צוות מוגבלויות, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

מחמד אלבדור, מבקר רשות מקומית לקייה

מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות

מעייין ספיבק, הרל"י, לשעבר אגף תקציבים, משרד האוצר

ד"ר מרב יפרח, מנהלת אקדמית ופדגוגית, מרכז תמר באר שבע ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב

נטע לביא, מנהלת תחום פיתוח ארגוני ברשויות המקומיות, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשומ"ק, משרד הפנים

נטע רוזנפלד, מנהלת בכירה של תוכנית מיצוי משאבים, ג'וינט-אלכ"א

סלימאן אלגרני, ראש צוות במחלקת רווחה, עיריית רהט

סמדר סומך, ראש צוות תעסוקה, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

עאמר רשרש, לשעבר ראש מנהלת הגליל והנגב, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

עודד סטקלוב, מנהל תחום מחקר ושלטון, עדליא – יעוץ כלכלי בע"מ

עודה אבו סריחאן, גזבר מועצה מקומית שגב שלום

קרן כץ, סגנית מנהל מחוז דרום, משרד הרווחה והבטיחות החברתי

רועי וולר, פרויקטור ברשויות מקומיות בדואיות

רם רחמים נהרי, מנהל אגף בכיר מיכוי ותכנון, משרד החינוך

שמואל סנדר, מנכ"ל גזברות, מועצה מקומית לקייה

תוכן עניינים

1	<u>פרק 1: הערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021: רקע, מטרות המחקר ושיטת המחקר</u>
1	1. רקע: תוכנית החומש והמחקר המלווה
2	2. תוכנית החומש כמדיניות חברתית מורכבת
2	3. מטרות מחקר ההערכה הכוללת
3	4. שיטת המחקר: ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות
7	<u>פרק 2: מודל תוכנית החומש: מטרות ליבה ונתיבי השפעה</u>
7	1. גיבוש מודל תוכנית החומש במסגרת ההערכה הכוללת
10	2. מטרת ליבה ראשונה: צמצום פערים כלכליים-חברתיים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל
13	3. מטרת ליבה שנייה: חיזוק החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב
17	<u>פרק 3: בחינת נתיב השפעה מספר 1: "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"</u>
17	1. הקדמה
17	2. רקע לנתיב ההשפעה: החשיבות של שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות בתוכנית החומש
20	3. ציר החינוך בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"
29	4. ציר ההשכלה הגבוהה בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"
34	5. ציר תעסוקה וכלכלה בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"
40	6. סיכום: נתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"
42	<u>פרק 4: בחינת נתיב השפעה מספר 2: "שיפור הסיכויים להשתלבות ולהכללה בחברה הישראלית"</u>
42	1. הקדמה
42	2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבותן של השתלבות והכללה בתוכנית החומש
44	3. סקירת ספרות: חשיבות ההכללה ופרקטיקות מיטביות ליישומה
51	4. אילו תוכניות לשיפור השתלבות והכללה נכללו בתוכנית החומש?
53	5. השתלבות והכללה של האוכלוסייה הבדואית בחברה הישראלית: סיפור ההשפעה
57	6. סיכום והמלצות לשיפור סיכויי ההשתלבות וההכללה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה הישראלית

60	<u>פרק 5: בחינת נתיב השפעה מספר 3: "חיזוק הרשויות המקומיות"</u>
60	<u>1. הקדמה</u>
60	<u>2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות הרשויות המקומיות בתוכנית החומש</u>
62	<u>3. סקירת ספרות: חיזוק רשויות מקומיות ופרקטיקות מיטביות ליישומן</u>
67	<u>4. אילו תוכניות לחיזוק הרשויות המקומיות נכללו בתוכנית החומש?</u>
68	<u>5. חיזוק הרשויות המקומיות: סיפור ההשפעה</u>
73	<u>6. סיכום והמלצות לחיזוק הרשויות הבדואיות בנגב</u>
75	<u>פרק 6: בחינת נתיב השפעה מספר 4: "שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים"</u>
75	<u>1. הקדמה</u>
76	<u>2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות הנגישות לשירותים בתוכנית החומש</u>
77	<u>3. סקירת ספרות: ממדים של נגישות לשירותים ופרקטיקות מיטביות ליישומן</u>
84	<u>4. אילו תוכניות לשיפור הנגישות לשירותים נכללו בתוכנית החומש?</u>
85	<u>5. שיפור הנגישות לשירותים: סיפור ההשפעה</u>
90	<u>6. סיכום והמלצות לשיפור הנגישות לשירותים באוכלוסייה הבדואית בנגב</u>
91	<u>פרק 7: בחינת נתיב השפעה מספר 5: "שיפור תשתיות מקומיות"</u>
91	<u>1. הקדמה</u>
91	<u>2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות התשתיות המקומיות בתוכנית החומש</u>
93	<u>3. סקירת ספרות: שיפור תשתיות מקומיות ופרקטיקות מיטביות ליישומן</u>
100	<u>4. אילו תוכניות לשיפור התשתיות המקומיות נכללו בתוכנית החומש?</u>
101	<u>5. שיפור התשתיות המקומיות: סיפור ההשפעה</u>
107	<u>6. סיכום והמלצות לשיפור התשתיות המקומיות ביישובים הבדואיים בנגב</u>
110	<u>פרק 8: בחינת נתיב השפעה מספר 6: "תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון"</u>
110	<u>1. הקדמה</u>
110	<u>2. רקע לנתיב ההשפעה: תוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית בנגב</u>
111	<u>3. סקירת ספרות: החשיבות של תוכניות ממשלתיות ופרקטיקות מיטביות של תכנון ממשלתי</u>
113	<u>4. אילו מגגונים המקדמים יישום של תוכניות ממשלתיות נכללו בתוכנית החומש?</u>
114	<u>5. השימוש בכלי הממשלתי "תוכנית חומש" להשגת מטרות החלטת הממשלה: סיפור ההשפעה</u>
119	<u>6. סיכום והמלצות למינוף הכלי הממשלתי "תוכנית חומש" להשגת מטרות החלטת הממשלה</u>

121 [פרק 9: סיכום – מבט רוחבי על ששת נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש](#)

125 [פרק 10: כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש](#)

	<u>דוחות של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל שפורסמו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש ועליהם</u>
131	<u>מתבסס דוח זה</u>
133	<u>מקורות פרק 1</u>
134	<u>מקורות פרק 2</u>
137	<u>מקורות פרק 3</u>
142	<u>מקורות פרק 4</u>
146	<u>מקורות פרק 5</u>
148	<u>מקורות פרק 6</u>
151	<u>מקורות פרק 7</u>
153	<u>מקורות פרק 8</u>

רשימת לוחות

23	<u>לוח 1: תוכניות החינוך בתוכנית החומש לשנים 2017-2021, לפי תחום פעילות וקבוצת יעד</u>
122	<u>לוח 2: הערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021: ממצאי נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש לפי שישה קריטריונים מרכזיים</u>

רשימת תרשימים

8	<u>תרשים 1: מיפוי מטרות הליבה ונתיבי ההשפעה של תוכנית החומש</u>
14	<u>תרשים 2: רכיבי החוסן הקהילתי לפי מודל ה-CCRAM</u>
19	<u>תרשים 3: שלושה צירי פעולה לשיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות</u>
25	<u>תרשים 4: מרחבי שינוי והשפעה בתחום החינוך</u>
47	<u>תרשים 5: שיפור הסיכויים להשתלבות בחברה – היבטים מרכזיים ופרקטיקות מיטביות</u>
62	<u>תרשים 6: מנגנונים ופרקטיקות מיטביות לחיזוק הרשויות המקומיות</u>
78	<u>תרשים 7: ממדים של נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים</u>
93	<u>תרשים 8: מנגנונים ופרקטיקות מיטביות לשיפור התשתיות המקומיות</u>

פרק 1: הערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 רקע, מטרות המחקר ושיטת המחקר

1. רקע: תוכנית החומש והמחקר המלווה

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף [החלטת ממשלה 2397](#)) (להלן: תוכנית החומש) היא תוכנית ממשלה שנייה ברצף לאוכלוסייה זו,¹ אוכלוסייה המצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. התוכנית חתרה לצמצום הפערים בין הבדואים בנגב ובין כלל האוכלוסייה ולהגברת שילובם בחברה ובכלכלה הישראלית. זאת באמצעות הקצאת תקציב תוספתי לגורמים המעורבים ביישום ההחלטה ועיגון תקציבים ממקורות ממשלתיים נוספים, ובאמצעות פיתוח תוכניות עבודה במגוון התחומים שבהם עוסקת התוכנית. מדובר באסטרטגיה כוללת להתמודדות עם בעיה חברתית מורכבת שעוסקת באופן רחב ביעדים של "פיתוח מכוון-אדם" (human development goals) (Fukuda-Parr, 2011).

במסגרת תוכנית החומש הוקצו 3.1 מיליארד ש"ח לקידום מגוון תחומי חיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב: חינוך (פורמלי, בלתי פורמלי והשכלה גבוהה), תעסוקה וכלכלה, פיתוח תשתיות, העצמת הרשויות המקומיות הבדואיות, וכן שירותים בתחומי הרווחה, החברה והבריאות. כמחצית (1.51 מיליארד ש"ח) מן התקציב הכולל שהוקצה לתוכנית, הוא תוספתי. יתר התקציב התבסס על עיגון תקציבים ממשלתיים עבור מימוש ההחלטה: החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוט – 1.37 מיליארד ש"ח; עיגון של תקציבי משרדי ממשלה לטובת תוכנית החומש לבדואים בנגב – 236 מיליון ש"ח. בכל אחד מתחומי העיסוק שפורטו לעיל הושקעו משאבים במגוון תחומי משנה ופעילויות. בחלק מן התחומים היו מעורבים כמה משרדי ממשלה, והם השקיעו באותו תחום מתקציביהם וממשאבי כוח האדם והתכנון שלהם.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה את תוכנית החומש במערך מחקר נרחב. מערך זה כלל 16 מחקרים ובוצע במשך שנים אחדות על ידי חוקרים מן המכון עצמו ומגופים נוספים. המחקרים עסקו בתחומי תוכן מגוונים הנוגעים לחיי הבדואים בנגב כדי לעמוד על צוריהם ועל שינויים במצבם, וכן בהערכת רכיבים מבניים בתוכנית החומש. הערך המוסף שתורמת ההערכה הכוללת, המוצגת

¹ בדוח זה משמשים המונחים האלה לציון צורות התיישבות של האוכלוסייה הבדואית בנגב: **שמונה-עשר היישובים** – שמונה-עשר היישובים ברשויות המקומיות (עיר, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות); העיר רהט; המועצות המקומיות חורה, כסיפה, לקייה, ערערה בנגב, שגב שלום, תל שבע; יישובי המועצה האזורית אל-קסום: אום-בטין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה, מכחול ותרובין א-צאנע; יישובי המועצה האזורית נווה מדבר: אבו-קורינאת, קאסר א-סר, ביר הדאג' ואבו-תלול. **מגורים בלתי מוסדרים**: מגורים מחוץ לשמונה-עשר היישובים.

בדוח זה, הוא יצירת תמונת מקרו של תכנון תוכנית החומש ויישומה, של הישגי התוכנית ושל האתגרים שהיא התמודדה עימם. בתוך כך ההערכה הכוללת מיועדת לסייע לשלטון המרכזי והמקומי במאמציהם לשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ולצד זה – להגביר את השקיפות של עשיית הממשלה בתחום.

2. תוכנית החומש כמדיניות חברתית מורכבת

מקובל לנתח מדיניות חברתית בהתאם למידת המורכבות של תוכנית ההתערבות הנכללת בה. כך **מדיניות כשוטה** (simple policy) מתאפיינת ברכיב משמעותי אחד או בהתערבויות אחדות לפי פרוטוקול מוסכם. **מדיניות מורכבת** (complex policy) מתאפיינת במספר רב של רכיבים, והיא פועלת כהלכה (כלומר מצליחה) רק כאשר יש שילוב בפועל של הרכיבים האלה. מדיניות כזו מיושמת לרוב על ידי כמה גורמים, שתחומי האחריות שלהם מוגדרים מראש. **מדיניות מסובכת** (complicated policy) מתאפיינת בהיעדר מבנה מוסדר, אחידות והוראות הפעלה, והיא משתנה בתגובה לשינויים בצרכים ובהזדמנויות ובהתאם להבנה מתפתחת בשטח ובמטה על הפעולות שמצליחות להשפיע. הסביבה היא שחקן מרכזי במדיניות המסובכת: יש הכרה בהשפעה המכרעת של תנאי הסביבה ההתחלתיים והמשתנים על האופן שבו ההתערבות תעבוד בפועל ועל מידת הצלחתה (Schwarz & Garcia, 2011).

בהתבסס על נוסח החלטת הממשלה 2397 ועל ספר תוכניות העבודה שליווה את יישומה (מדינת ישראל, 2018), אפשר לאפיין את תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 כמדיניות מורכבת המכילה גם רכיבים של מדיניות מסובכת.

3. מטרות מחקר ההערכה הכוללת

בהתאם לאפיון של תוכנית החומש כמדיניות מורכבת, ערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מחקר מלווה רחב היקף. במסגרת המחקר נערכו כמה מחקרי עומק במגוון רחב של נושאים – חלקם עסקו בהערכת התערבויות (חלקן פשוטות יותר וחלקן מורכבות יותר), ואחרים נועדו בעיקר לשפוך אור על צרכיה ועל מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ועל שינויים במצבה לאורך זמן (ר' [דוחות של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל שפורסמו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש ועליהם מתבסס דוח זה](#)).

בה בעת נועד המחקר המלווה לבחון את תוכנית החומש בראייה רחבה יותר. לשם כך לצד מחקרי העומק, נערכו מחקרי רוחב שכללו: בחינה מערכתית של ספר תוכניות העבודה (לנטו ואח', 2021); בחינה פרטנית של תוכניות העבודה, המדדים והיעדים של משרדי הממשלה המעורבים בתוכנית (הרן ואייל, 2021); ובחינה השפעתם של עמדות וערכים של האזרחים הבדואים על יישום התוכנית (אור שרביט ואח', 2022).

ההערכה הכוללת של תוכנית החומש היא המחקר האחרון שהתבצע במסגרת המחקר המלווה. ההערכה הכוללת נעשתה בשני שלבים: בשלב הראשון הופק דוח ביניים, אשר מיפה וניתח את התוכנית כפי שתוכננה (לך ואח', 2021). השלב השני והמסכם,

אשר דוח זה עוסק בו, כלל העמקה בהבנת אופייה המורכב של התוכנית והתמקדות בתוכנית כפי שיושמה בפועל ובהערכת השפעותיה. מטרות השלב הזה במחקר היו:

1. תיאור התרומה הפוטנציאלית (מבחינה תאורטית) של תוכנית החומש – על סך רכיביה וכמכלול
 2. יצירת הבנה מעמיקה בנוגע להיקפם וטיבם של יישום התוכנית ושל השגת מטרותיה: מה נעשה במסגרת התוכנית? מה היו נקודות החוזק והחולשה ביישום התוכנית? האם היו בתוכנית כשלים משמעותיים? מה ידוע על תרומת התוכנית לשינויים שהיא שאפה אליהם, ומה לא ידוע?
 3. גיבוש המלצות וכיווני פעולה למהלכי המשך של הממשלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב כדי:
 - א. לאפשר לאגף לפיתוח חברתי כלכלי של החברה הבדואית בנגב ולמשרדי הממשלה המעורבים בביצוע תוכנית החומש ללמוד על התוכנית, לנתח אותה ולהסיק מסקנות בנוגע לתוכנית, כדי לשפר ולשכלל את המדיניות בהווה ובעתיד, כך שזו תשפיע באורח מועיל ויעיל יותר על אוכלוסיית היעד
 - ב. לסייע לשלטון המרכזי לבסס יכולות ומיומנויות הנדרשות כדי לעמוד ביעדי תוכנית החומש. לדוגמה: שכלול שיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובין השלטון המקומי לאזרחים; התאמת תוכניות ארציות למאפיינים ולצרכים המקומיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב; ומיפוי פערי הידע הממשלתי בנוגע לאוכלוסיית היעד, פערים המקשים על תכנון מדיניות מבוססת נתונים שתוכל לתרום לצמצום הפער החברתי-כלכלי בין הבדואים בנגב לכלל האוכלוסייה
 4. למקסם את השקיפות בציבור של תוכנית החומש מן הבחינות תכנון, יישום ותוצרים. המונח "ציבור" מתייחס בראש ובראשונה לציבור הבדואי, נשוא התוכנית, אך גם לציבור הרחב ולארגוני חברה אזרחית. שקיפות זו הכרחית גם כדי לרתום את הציבור להמשך פעולה משותפת בתוכניות החומש הבאות
- באמצעות מטרות אלו מבקש המחקר לסייע לשלטון המרכזי והמקומי במאמציהם לשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ולצד זה – להגביר את השקיפות של העשייה הממשלתית בתחום.

4. שיטת המחקר: ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות

תוכנית החומש, העומדת במרכזו של מחקר זה, היא כאמור תוכנית מורכבת, כזו שהצלחתה תלויה בשילוב בין הרכיבים שנכללים בה ובהשפעות ההדדיות ביניהם. כדי לעמוד על השפעותיה של התוכנית כמכלול, יש להביא זאת בחשבון ולא להתמקד בבחינת כל רכיב (התערבות מסוימת או אף תחום התערבות שלם) כשלעצמו. אפשר להמחיש זאת באמצעות דוגמה המתייחסת לשניים מן הרכיבים הרבים בתוכנית: (1) תוכניות לעידוד תעסוקה לנשים; (2) תוכניות לשיפור התחבורה הציבורית ביישובים שכיום אינם מחוברים למרכזי תעסוקה. נדרש שילוב בין שני הרכיבים תלוי-ההקשר להשגת המטרות של התערבויות אלו. מערכי מחקר "פשוטים", אשר מתמקדים לרוב בבחינת רכיב התערבות יחיד, מוגבלים ביכולת לספק ממצאים בעלי משמעות לתוכניות מורכבות מסוג זה.

חקר תוכניות מורכבות מציב אתגרים מתודולוגיים רבים מלבד סוגיית יחסי הגומלין בין רכיבי ההתערבות. כך למשל, לא תמיד ברור כיצד יש לתרגם את מטרת-העל של התוכנית למטרות קונקרטיות של חלקיה השונים, משום שבמקרים רבים לא פותחה תאוריית שינוי שמסבירה כיצד אמורה התוכנית הכוללת להשפיע. לעיתים קרובות גם לא נאסף מידע מהימן על יישום כלל חלקי ההתערבות או לא נאספו מראש נתונים על מדדים שיאפשרו להעריך מגמות שינוי בקרב האוכלוסייה שבמוקד ההתערבות. כאשר מדובר בהתערבויות מורכבות, לרוב גם אין מידע מהימן (או אפילו תאורטי) שעשוי לצפות איזה חלק של ההתערבות ישיג את המטרות שהוצבו, או איזה שילוב של חלקי ההתערבות יוביל להשפעה הגדולה ביותר (בהנחה שאכן התרחש שינוי). נוסף על כך כמעט תמיד מתקיימות לצד התוכנית הנבחנת התערבויות אחרות, חופפות בזמן, וייתכן שהן אלו שיצרו את ההשפעה. עוד ייתכן שאירועים שקרו בתקופת היישום אחראים לכך שאין להתערבות השפעה או שהשפעתה מוגבלת (לדוגמה, מגפה או שינויים נרחבים במשק).

הקושי לשרטט בבטחה תמונת עולם שעוזרת להבין מה היה אילולא ההתערבות (the counterfactual), נוכח ביתר שאת בהתערבויות מורכבות לעומת התערבויות פשוטות יותר. אבל על אף כל אלה, נותר בעינו הצורך לקבוע ברמת ודאות מספקת אם ההתערבות השפיעה או לא השפיעה על המציאות, באמצעות הסתמכות על טיעונים משכנעים ועל ראיות מהימנות.

מתוך הבנת האתגרים הללו, בחרו החוקרים במחקר זה באחת מגישות החקר המרכזיות בתחום ההתערבויות המורכבות: **ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות** (Intervention Path Contribution Analysis – IPCA) (Schwartz & Garcia, 2011). זוהי גישה שמראש בוחרת לא לעסוק במונחים של שיוך בלעדי של התרומה הנצפית להתערבות (בגלל A, B), אלא לבחינת התרומה של ההתערבות בתוך ההקשר הרחב (האם A הוא אחד הגורמים ל B?).

בבסיסה מבקשת הגישה לפרט את תאוריית השינוי של ההתערבות: למה אנחנו סבורים שהתוכנית בהתערבות המורכבת יובילו לשינוי, וכיצד הן יעשו זאת? (Mayne, 2011). בהמשך לכך מתבצע ניתוח כדי לבחון – ראשית, אם מבחינה תאורטית יש תמיכה לתאוריית השינוי; שנית, אם הראיות שנאספות בפועל אכן תומכות בשינוי זה. לדוגמה, אם תאורטית תמיכה במשפחתונים מאפשרת יציאת אימהות לעבודה, האם אכן יש ראיות להשתלבות מוגברת של אימהות לילדים צעירים במעגל העבודה? נוסף על כך נבחנים גורמים משמעותיים נוספים בסביבת ההתערבות. בסופו של דבר, הניתוח אמור לאשש את תאוריית השינוי או להציע תיקונים בה. התוצר הוא בדמות "סיפור השפעה" שמחזק את מידת הוודאות בנוגע לתרומה של ההתערבות המורכבת לשינוי הנצפה בשטח (או בניסוח מדויק יותר – מצמצם את חוסר הוודאות שההתערבות תרמה לשינוי).

שוורץ וגרסיה (Schwartz & Garcia, 2011) הוסיפו לגישה רכיב של מודלים לוגיים המתארים נתיבי השפעה. בגישה זו מזהים נתיבים מבוססי ראיות להשגת המטרות האסטרטגיות של ההתערבות המורכבת, לצד הערכה מבוססת נתונים הן של הפוטנציאל למימוש המטרות שטמון בנתיבים אלו הן של מה הושג בפועל בהתייחס למטרות המרכזיות. גישת חקר זו מתבססת על שילוב בין שיטות מחקר ואיסוף נתונים: סקירה שיטתית של הספרות הרלוונטית; הערכת יעילות התוכניות המרכיבות את ההתערבות (על ידי החוקרים או על ידי מפעילי התוכניות); איסוף נתונים של מדדי בקרה; איסוף נתוני מִקְרו ברמת אוכלוסיות.

מחקר ההערכה הכוללת של תוכנית החומש נעשה בשישה שלבים:

1. **ניתוח של החלטת הממשלה 2397 ושל ספר תוכניות העבודה** שבבסיס תוכנית החומש (מדינת ישראל, 2018), כדי לזהות את המטרות המרכזיות שהיא נועדה להשיג, וכן את "נתיבי ההשפעה" שבאמצעותם אמורה התוכנית להשיג מטרות אלו. הניתוח של שני המקורות אפשר לבחון מה היו המטרות המוצהרות של תוכנית החומש, כיצד הן נפרטו לפעילויות קונקרטיות, וכיצד שני רבדים אלו משתלבים למטרות בפועל של התוכנית. באמצעות הניתוח זוהו שתי מטרות ליבה ושישה נתיבי השפעה (מטרות הליבה והנתיבים ייבחנו בהרחבה בפרקים 3-8).

2. **סקירת ספרות מקצועית מן הארץ ומן העולם של המטרות שזוהו ושל כל אחד מנתיבי ההשפעה.** הסקירות של נתיבי ההשפעה התמקדו באיתור מסגרת רעיונית, מנגנונים לפעולה, פרקטיקות מיטביות והתערבויות חברתיות מבוססות-ראיות. סקירות אלו הניחו בסיס תאורטי מוצק לבחינת ההשפעות האפשריות של תוכנית החומש. הן מהוות את השלד של כל אחד מן הנתיבים, ומאפשרות לבחון את הנעשה בתוכנית החומש שיטתית ואנליטית. הסקירה של כל אחד מן הנתיבים התבססה על דוחות המחקרים שנערכו במסגרת המחקר המלווה לתוכנית החומש, והם שימשו לעיתים כעוגן תאורטי או כמקרה בוחן לנתיב, לצד מקורות מן הספרות המקצועית.

3. **מיפוי של מאות ההתערבויות, תוכניות המשנה והפרויקטים אשר תוכננו לביצוע במסגרת תוכנית החומש ושיוכם לנתיבי ההשפעה** (אם לנתיב אחד אם לכמה נתיבים) כדי להבין במה עסק למעשה כל נתיב. רשימת ההתערבויות התבססה על פרסומן בספר תוכניות העבודה (מדינת ישראל, 2018) ועל דוחות יישום ממשלתיים שהועברו לצוות המחקר. סיווג זה הפיק מקבצים של פעילויות (או תוכניות משנה) שדרכן ניסתה תוכנית החומש להשיג את מטרות הליבה. מידע משלים זה מוצג [בנספח הדיגיטלי](#) "מיפוי תוכניות לנתיבי ההשפעה", אשר מחולק לכמה תחומים עיקריים: חינוך (תוכניות פדגוגיות, תגבור הכשרת מורים, חינוך בלתי פורמלי, בניית כיתות לימוד והשכלה גבוהה); תעסוקה וכלכלה; רווחה ושירותים חברתיים; רשויות מקומיות; תשתיות מקומיות.²

4. **היוועצויות עם גורמי מקצוע על כל אחד מנתיבי ההשפעה** על פי קווי המתאר של "שיטת כיתוח קונצנזוס" (consensus development method) (Jones & Hunter, 1995). בדצמבר 2022 כונס פורום היוועצות עבור כל אחד מן הנתיבים (שישה כינוסים בסך הכול). כל פורום הובל והונחה על ידי חוקרת או חוקר ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בעלי מומחיות בעולם התוכן של הנתיב (לרוב הם הובילו מחקר בנושא זה במסגרת המחקר המלווה לתוכנית החומש), בשיתוף עם החוקרת הראשית. בכל פורום השתתפו שלושה-שבעה משתתפים: נציגים של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות בדואיות, ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה. המפגשים ארכו בין שעה וחצי לשעתיים. מלבד הפורום נערכו גם ראיונות פרטניים לפי הצורך³ (לשמות המשתתפים ר' [משתתפים בתהליך ההיוועצות \(פורומים וראיונות אישיים\)](#)). ההיוועצויות נועדו לשלב מגוון נקודות מבט כדי להגיע לתובנות בנוגע להצלחות שנחלה תוכנית החומש כמו גם לאתגרים ביישומה. בפורום הוצגו למשתתפים המטרות והנתיבים שזוהו, והם

² בכל אחד מנתיבי ההשפעה, בפרק העוסק בתוכניות המשנה שנכללו בתוכנית החומש למימוש הנתיב, הפירוט ניתן [בנספח הדיגיטלי](#).

³ עבור נתיב ההשפעה "שיפור מצב חברתי-כלכלי", שמורכב משלושה תתי-נתיבים (חינוך, השכלה גבוהה ותעסוקה), נערך פורום בנושא חינוך, ובשני התחומים הנוספים – השכלה גבוהה ותעסוקה – נערכו ראיונות פרטניים.

נתבקשו להאיר את הנתבי הנדון מנקודת מבטם בהקשר של תוכנית החומש כפי שיושמה, לסייע בגיבוש סיפור ההשפעה ובזיהוי חסמים מרכזיים, לחוות את דעתם על הרלוונטיות של מדדים אפשריים לאישוש של סיפור ההשפעה של הנתבי ולהציע מדדים רלוונטיים נוספים.

5. **עיבוד המידע לכדי סיפור השפעה עבור כל אחד מן הנתבים**, בהתבסס על מקורות מידע אלו: סקירת הספרות שמשלבת מידע תאורטי ומעשי בנוגע לפרקטיקות מיטביות בנתיב (שלב 2); מיפוי תוכניות המשנה השייכות לאותו נתיב (שלב 3); איתור מדדים רלוונטיים לאישוש סיפור ההשפעה של הנתבי, ניתוח מידע שנאסף במסגרת כלל מחקרי תוכנית החומש ושילובו עם הידע המקצועי ועם הניסיון המעשי שנדונו בהיוועצויות (שלב 4). כל סיפור השפעה נכתב באמצעות אינטגרציה של מקורות מידע אלו והתייחסות לידע התאורטי על אודות מנגנוני השפעה רלוונטיים לאותו נתיב.

6. **ניתוח וכתובה של דוח מסכם**, אשר מאגד את מכלול הממצאים על השפעותיה של תוכנית החומש ועל מגבלותיה, בהתבסס על סיפורי ההשפעה של הנתבים השונים.

בשל חדשנות השיטה ומורכבותה, לווה המחקר מתחילתו על ידי ועדה מייעצת. מטרת הוועדה הייתה לסייע בקבלת החלטות מתודולוגיות לאורך הדרך. באמצעות מעטפת מקצועית זו ביקשו החוקרים לוודא שהמחקר פוסע בנתיב הנכון הן מבחינת מדיניות יישומית הן מבחינה מחקרית, והתוצרים מספקים מבחינת איכות המחקר ומבחינת הרלוונטיות שלו. הוועדה כללה שני מומחים בהערכת תוכניות מורכבות, שני מומחים בתחום האוכלוסייה הבדואית בישראל ומומחה אחד בתחום המדיניות (לשמות חברי הוועדה ר' [חברי הוועדה המייעצת](#)). נוסף על כך היו חברים בוועדה שני נציגים של האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (ראש האגף וראש תחום מחקר) ושני נציגים של צוות אוכלוסייה ערבית במכון ברוקדייל (ראש הצוות והחוקרת הראשית של מחקר ההערכה הכוללת). את הוועדה ריכז פרופ' ברוך רוזן, ראש חטיבת מערכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. הוועדה התכנסה במליאה בקיץ 2022, ובמהלך המחקר נערכו התייעצויות פרטניות עם חבריה. שלושה מחברי הוועדה השתתפו גם בפורומים (שלב 4).

פרק 2: מודל תוכנית החומש

מטרות ליבה ונתיבי השפעה

1. גיבוש מודל תוכנית החומש במסגרת ההערכה הכוללת

התוצר הראשון של מחקר הערכה זה הוא יצירת מודל התערבות של תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. המודל כולל את מטרות הליבה של התוכנית ואת נתיבי ההשפעה שבאמצעותם היא יועדה להשיג מטרות אלו. המטרות ונתיבי ההשפעה הללו מתוארים ב**תרשים 1**. כפי שתואר בשיטת המחקר, השלב הראשון במחקר התמקד בניתוח של כתב ההחלטה שבבסיס תוכנית החומש (החלטת ממשלה 2397) ושל ספר תוכניות העבודה (מדינת ישראל, 2018), כדי לזהות את המטרות המרכזיות של התוכנית ואת נתיבי ההשפעה שלה. זאת, הן בהתבסס על ביטויים מפורשים שמתייחסים למטרות ולנתיבים הן בהתבסס על ניסוחים משתמעים. הניתוח נעשה באמצעות דיון בהשתתפות צוות המחקר כולו כדי להגיע למסקנות בדרך של קונצנזוס. המסקנות והראיות שבבסיסן הוצגו גם לוועדה המייעצת, ומומחיה סייעו בביסוסן ובדיוק הניסוח של המטרות ושל נתיבי ההשפעה.

בסך הכול זוהו שתי מטרות ליבה לתוכנית החומש (והן יפורטו בהמשך הפרק):

א. **הפחתת אי-שוויון – צמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אחרות באוכלוסייה** (מטרת מקרו). זוהי המטרה הראשית של התוכנית בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב כמכלול ולמצבה בהקשר הישראלי הכולל. הפחתת אי-השוויון זוהתה בבירור כמטרה המרכזית של תוכנית החומש. יצוין כי למידת אי-השוויון הכלכלי במשק, ובמיוחד בין קבוצות אוכלוסייה מובחנות, יש השפעות רבות על תחומים רבים נוספים, ובהם בריאות הציבור, תוחלת החיים, הישגים בחינוך, שיעורי הפשיעה, מידת היציבות הפוליטית ואף הצמיחה הכלכלית של המשק כולו. מידה רבה של אי-שוויון משפיעה לא רק על אוכלוסיות מוחלשות (כמו הבדואים בנגב במקרה זה), אלא גם על האוכלוסייה הכללית. מאחר שרמת אי-השוויון בישראל בין יחידים ובמיוחד בין קבוצות באוכלוסייה, הולכת ומתרחבת בעשורים האחרונים, בלטה לעיני ממשלת ישראל החשיבות של פיתוח צעדי מדיניות מורכבים בתחום זה

ב. **חיזוק החוסן של היישובים הבדואיים בנגב** (מטרת מזו). מטרה זו כּנָה לרמת הביניים שבין הפרט והמשפחה (רמת המיקרו) ובין החברה כולה (רמת המקרו) – יישוב המגורים. ביישוב אנשים פוגשים לראשונה את מוסדות החברה ואת ייצוגיה של המדינה, בו הם צורכים את רוב השירותים החברתיים והממשלתיים, ובו מעוצבת זהותם כיחידים וכקהילות. חוסנה של קהילה משקף את יכולתה להתמודד עם אתגרים ושינויים בקשת רחבה של תחומים – מאלימות וכפשיעה ועד אסונות טבע. ניתוח החלטת הממשלה, כמו גם רכיבים שונים בתוכנית החומש, הצביע על כך שהיבט זה לא נסתר מעיני המתכננים. תוכנית החומש זיהתה את החשיבות הרבה בחיזוק חוסנם הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב ואף כללה תוכנית ייחודית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות

תרשים 1: מיפוי מטרות הליבה ונתיבי ההשפעה של תוכנית החומש



בהמשך לזיהוי מטרות הליבה, זוהו שישה נתיבי השפעה, שבאמצעותם יועדה התוכנית לפעול בנסותה לקדם את המטרות. נתיבים אלו מעוגנים מחד גיסא בתאוריה ובספרות המקצועית ומאידך גיסא בתוכנית החומש כפי שתוכננה ויושמה. במילים אחרות, כל נתיב נבחר משתי סיבות: (א) מבחינה תאורטית ומבחינה אמפירית הוא טומן בחובו את הפוטנציאל לקדם אחת ממטרות הליבה או את שתיהן; (ב) מבחינה מעשית כללה תוכנית החומש תוכניות ופעילויות שנוגעות לו. הנתיבים מוצגים כאן בקצרה ולכל אחד מהם יוחד פרק בדוח זה:

1. **שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות:** שיפור מצבה של האוכלוסייה בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה כצעד חיוני בדרך לצמצום אי-שוויון בינה ובין האוכלוסייה הכללית. בכתב ההחלטה ובפירוט ההתערבויות בלטה הכוונה להשפיע על המצב החברתי-כלכלי, בעיקר באמצעות תוכניות ייעודיות בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה
2. **שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית:** שיפור היכולות, המשאבים וההזדמנויות להשתתף בחברה של אנשים המודרים ממנה על בסיס זהותם האתנית-חברתית-תרבותית. נמצא שבתוכנית החומש שולבו תוכניות רבות שלהן פוטנציאל לקדם השתלבות בחברה הישראלית
3. **חיזוק הרשויות המקומיות:** הרשויות המקומיות מילאו תפקיד מרכזי ביישום תוכנית החומש, הן בהספקת שירותים לתושבים הן בתור גורם מנהיגות פוטנציאלי של האוכלוסייה. כשישית מתקציבה הכולל של תוכנית החומש יועד לתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות. כמו כן התערבויות רבות נוספות במסגרת התוכנית נועדו להתבצע באמצעות מעורבות פעילה של הרשויות המקומיות הבדואיות
4. **שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים:** הגברת המידה שבה שירותים למיצוי זכויות אזרחיות וחברתיות-כלכליות ניתנים לאוכלוסיית היעד לשימושן המועיל והיעיל. נגישות לשירותים מורכבת מארבעה ממדים: פיזי-גאוגרפי (נגישות במרחב), תשתית (תשתיות חומריות וטכניות, לרבות דיגיטליות, הנחוצות להספקת השירותים), אינפורמטיבי (זמינות ומהימנות המידע על אודות זכויות ושירותים) ותרבותי-ערכי (דגש בהתאמת השירותים לצרכים המקומיים ולנורמות החברתיות של אוכלוסיית היעד). בתוכנית החומש נכללו התערבויות לשיפור הנגישות לשירותים בתחומי הרווחה, הבריאות, התעסוקה, החינוך, התשתיות ובמסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות
5. **שיפור תשתיות מקומיות:** פיתוח תשתיות מסוגים שונים כדי לשפר את איכות החיים של האוכלוסייה הבדואית ולהגביר את נגישותה לשירותים חברתיים וממשלתיים. יותר ממחצית התקציב הכולל של תוכנית החומש נועד להקמה ולשיפור של תשתיות ביישובים הבדואיים – כשני שלישים לבניית כיתות לימוד והיתר לבנייה ולשיפוץ של מבני ציבור ומתקנים ציבוריים אחרים, פיתוח אזורי מלאכה, סלילת כבישים, פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית והקמת תשתיות מים וביוב, תשתיות לטיפול בפסולת וכיוצא באלה. לכך נוספו תקציבים בעיקר מתוך תקציבי התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות, וגם הם הופנו לקידום תשתיות
6. **תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון:** בחינת היתרונות של שימוש בתוכנית החומש ככלי ממשלתי לתכנון ולביצוע רב-שנתיים, שמאפשר שימת לב והקצאת משאבים לטיפול בבעיות עומק חברתיות. תוכנית כזו כוללת מעורבות של משרדי ממשלה רבים, מנגנון תכלול ויישום, הגדרת מדדי תוצאה על ידי הגורמים הממשלתיים השותפים לתוכנית, התבססות על רשויות מקומיות ושותפויות בין-מגזריות. בתוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית בנגב (2017-2021) זוהו מאפיינים ברורים של תוכניות מורכבות מסוג זה, אשר מוכרים כמגבירים את פוטנציאל היישום של החלטות ממשלה

2. מטרת ליבה ראשונה: צמצום פערים כלכליים-חברתיים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל

בפרק זה תיבחן מטרת הליבה הראשונה שזוהתה במסגרת ההערכה הכוללת של תוכנית החומש – הפחתת אי-שוויון בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל. תחילה יוצגו גישות תאורטיות ופרקטיות בנוגע להשפעות הרחבות של אי-שוויון ושיטות למדידתו. לאחר מכן תיבחן תופעת אי-השוויון בחברה הישראלית בכלל ובאוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט, ולבסוף יוצגו דרכים להתמודד עימה.

2.1 ההשפעות הרחבות של אי-שוויון בראייה בין-לאומית

אי-שוויון חברתי-כלכלי והצורך להתמודד עימו עומדים במוקד של התערבויות ממשלתיות רבות, החל בהטלת מס פרוגרסיבי וחלוקת קצבאות וכלה בהחלת ביטוח בריאות אוניברסלי. במחקרים מרחבי העולם נמצא כי אי-שוויון משפיע לשלילה על מגוון תחומי חיים, בהם מצב בריאות, תוחלת חיים, הישגים בחינוך, היקף פשיעה, יציבות פוליטית, איכות סביבה ואף הצמיחה הכלכלית עצמה. חשוב להדגיש שאי-שוויון משפיע לא רק על האוכלוסיות המוחלשות במדינה אלא על כלל האוכלוסייה (Pickett & Wilkinson, 2015).

במחקר שבחן את ההשפעות של אי-שוויון ב-23 מדינות מפותחות נמצא שלעומת מדינות עם אי-שוויון נמוך, מדינות עם אי-שוויון גבוה מאופיינות בשיעורים גבוהים יותר של בעיות בריאות ורווחה (כגון מחלות נפש, מקרי רצח, לידות בגיל העשרה, כליאה ושימוש בסמים) ובשיעורים נמוכים יותר של מדדי רווחה אישית וחברתית (כגון תוחלת חיים, הישגים לימודיים, אמון בקרב זרים, שיפור מעמד האישה, ניעות חברתית ואף מספר פטנטים שהונפקו) (Wilkinson & Pickett, 2020).

נוסף על כך עלה שאי-שוויון פוגם בלכידות חברתית. כך למשל, במדינות לא שוויוניות רק 15% מן התושבים סבורים שהם יכולים לתת אמון בזולת, לעומת יותר מ-60% במדינות שוויוניות. גם מדדי ההון החברתי במדינות שוויוניות מעידים בעקביות על מעורבות קהילתית גדולה יותר ועל אלימות ופשיעה בהיקפים קטנים יותר. יתר על כן, ככל שגדל אי-השוויון, כן גדל הקיטוב הפוליטי, כפי שבולט בארצות הברית ובבריטניה. כמו כן נמצא קשר בין אי-שוויון לאסונות אקולוגיים וחוסר הגנה על הסביבה. מדינות לא שוויוניות מתאפיינות בצריכה מופרזת הגורמת לזיהום סביבתי קשה, ואילו במדינות שוויוניות המודעות לענייני סביבה גבוהה יותר ונעשה שימוש רב יותר במחזור ובאנרגיה ירוקה – הן ברמת התושבים הן ברמת המדיניות (Wilkinson & Pickett, 2020).

מנגנונים שונים מתווכים בין אי-שוויון לתוצאות אלו. כך למשל, לאי-שוויון חומרי השפעות פסיכולוגיות רבות עוצמה על הפחתת ההערכה העצמית ועל גיבוש תחושת נחיתות לעומת אחרים. בעקבות זאת, ובשילוב עם תחרות עזה על משאבים וחוסר אמון חריף בין אנשים בקהילה, מצטבר מתח נפשי רב המוביל לבעיות בריאות נפשיות ופיזיות גם יחד – מחרדה ודיכאון ועד התמכרויות והתאבדויות (Pickett & Wilkinson, 2015).

2.2 מדדי אי-שוויון בישראל לפי קבוצת אוכלוסייה

מדדי העוני ואי-השוויון בישראל הם מן הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות ולעומת מדינות ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [הלמ"ס], 2019א; פתאל, 2017; OECD, 2018). אחד המדדים המקובלים למדידת אי-שוויון במדינה הוא מדד ג'יני, הנע בין 0 (שוויון מוחלט – לכולם אותה הכנסה) ל-1 (אי-שוויון מוחלט – אצל אדם אחד מצויה כל ההכנסה). נכון לשנת 2020, ישראל מדורגת במקום ה-26 מתוך 35 מדינות ה-OECD במדד ג'יני, שעומד על 0.342. כמו כן שיעור העוני בישראל – 16.9% – הוא השני בגובהו במדינות ה-OECD (Altshuler et al., 2022).

בעשורים האחרונים הולכים וגדלים פערי ההכנסות בין קבוצות באוכלוסייה בישראל (יהודים שאינם חרדים, יהודים חרדים וערבים – וכל אחת מקבוצות אלו בחתך עם מגדר) (אגף הכלכלנית הראשית, 2022). פערים אלו נעוצים, בין היתר, בהבדלים בין הקבוצות בפוטנציאל ההשתכרות (השכר השעתי), בהיקף המשרה וביעור ההשתתפות בכוח העבודה (בעיקר שיעור תעסוקה נמוך של נשים ערביות). כך למשל, בשנת 2018 חציון ההכנסה הכספית ברוטו של משק בית ערבי היה נמוך ב-41% מזה של משק בית יהודי שאינו חרדי.

במחקר שבחן את דפוסי הניעות הבין-דורית בתעסוקה ובהכנסה מעבודה בראייה בין-לאומית נמצא כי ניעות זו בישראל נמוכה מממוצע מדינות ה-OECD (גורדון ואח', 2022). כלומר הקשר בין המעמד הכלכלי-חברתי של הורים לזה של צאצאיהם הדוק יותר בישראל לעומת ממוצע מדינות ה-OECD. כך למשל, הסיכוי של ילדים לאבות המשתייכים לרבעון התחתון לטפס לרבעון ההכנסה העליון, עומד על 14% בישראל לעומת 17% בממוצע במדינות ה-OECD. נוסף על כך הסיכוי של ילדים ברבעון ההכנסה התחתון להישאר באותו רבעון כמו אביהם עומד על 36% בישראל לעומת 31% בממוצע במדינות ה-OECD.

בקרב ערביי ישראל הניעות הבין-דורית נמוכה אף יותר מזו שבקרב האוכלוסייה הכללית. כך למשל, הסיכוי של ילדים להורים המשתייכים לרבעון התחתון לטפס לרבעון העליון בקרב יהודים לא-חרדים הוא 18%, לעומת 7% בלבד בקרב מוסלמים ו-11% בקרב נוצרים (כולל כאלו שאינם ערבים). נוסף על כך למרות שיפור ניכר בהכנסה מעבודה של ערביי ישראל במעבר מדור ההורים לדור הצאצאים, ישנה מלכודת עוני חריפה בקרב נשים מוסלמיות – 67% מן הנשים המוסלמיות שנולדו להורים ברבעון ההכנסה התחתון נשארות ברבעון הזה (לעומת 35% מן הגברים המוסלמים באותו מצב) (גורדון ואח', 2022).

פרט למדד ג'יני, אי-שוויון בישראל נמדד באמצעות שני מדדים נוספים שפותחו על ידי הלמ"ס: "מדד האשכולות החברתיים-כלכליים" שפותח כבר בשנת 1987 ו"מדד הפריפריאליות" שנכנס לשימוש בשנת 2008. מדד האשכולות מדרג כל ישוב על פי עשירונים של איתנות כלכלית לפי משתנים כמו מקורות כספיים, צפיפות דיוור, שיעור תעסוקה ומצוקות כלכליות וחברתיות. מדד הפריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת ככזו המרוחקת משווקים, ממקומות תעסוקה וממוקדים של פעילות מסחר, השכלה, פנאי וכדומה. רוב היישובים הערביים נמצאים בפריפריה החברתית והגאוגרפית של ישראל (הלמ"ס, 2019א), ו-95% מהם נמצאים בארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (חדאד חאג'י-יחיא ואח', 2022). בדומה, הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הבדואיים בנגב נמוך מן הדירוג בשאר היישובים בנגב, ובמשך השנים לא חל שינוי מהותי במצב זה למרות ההשקעה הממשלתית הרבה מכוח תוכניות

החומש. כך, כל תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב שייכות לאשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (אשכול 1), וכן מדורגות במקומות הנמוכים ביותר מתוך 255 הרשויות המקומיות בנגב (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021).

הנתונים המצטברים על אודות השפעותיו של אי-השוויון החומרי בין קבוצות אוכלוסייה בישראל, אשר הולך וגדל בעשורים האחרונים, מעידים על השפעות כלכליות וחברתיות חמורות (פתאל, 2017; Wilkinson & Pickett, 2020). כך למשל נמצא כי פער בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים, המתבטאים הן במדד האשכולות החברתיים-כלכליים הן במדד הפריפריאליות, משפיעים על שיעורי התמותה ותוחלת החיים: בהשוואה ליישובים יהודיים, ביישובים ערביים נמצאו שיעורים גבוהים יותר של תמותה ממחלות לב, של אשפוז כללי, של הימצאות סוכרת ושל עודף משקל או השמנה בכיתה ז' (הלמ"ס, 2019ב). נוסף על כך נמצא קשר חזק בין רמת פריפריאליות לתוחלת החיים: ברמת גן (מרכז הארץ) ממוצע תוחלת החיים הוא 84.6 שנים (מעל ממוצע ה-OECD, שעומד על 80.5 שנים), ואילו תוחלת החיים של תושבי הדרום נמוכה יותר: ערבים בדרום יחיו בממוצע רק עד גיל 79.7, ויהודים בדרום – עד גיל 82 (הלמ"ס, 2019ב).

2.3 צעדים להתמודדות עם אי-שוויון בישראל

מדינת ישראל, כמו מדינות מפותחות אחרות, נוקטת מגוון צעדי מדיניות כדי להתמודד עם אי-השוויון ועם השפעותיו הרחבות על רווחת החברה כולה. כך למשל נצפים הבדלים ניכרים במדד ג'יני כאשר בוחנים את אי-השוויון "ברוטו" (הכנסה מעבודה) לעומת אי-השוויון "נטו" (הכנסה פנויה – ההכנסה הכלכלית לאחר ניכוי מיסים העומדת לרשותו של הפרט לתצרוכת, חיסכון וכיו"ב) (אגף הכלכלנית הראשית, 2022). כלומר, בסל הכלים של הממשלה נעשה שימוש במס פרוגרסיבי ובתשלומי העברה כמו קצבאות, כלים של מערכת הביטחון הסוציאלי שמטרתם לצמצם את אי-השוויון. ללא "תיקונים" אלו עומדת מדינת ישראל על 0.50 במדד ג'יני.

ביולי 2001 הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים-כלכליים בישראל. הוועדה בחנה את השינויים שחלו בפערים אלו בשנים 1980-2000 בתחומי העבודה, השכר, האבטלה, החינוך וההשכלה, המיסוי והתרחבות פערי ההון, השירותים החברתיים ותשלומי ההעברה. מסקנות הוועדה היו כי הפערים החברתיים-כלכליים הם איום קיומי על החברה בישראל ועל הדמוקרטיה הישראלית, ומכאן שיש צורך בתוכנית לאומית לצמצום פערים אלו (הלר, 2001). בהמשך למסקנות הוועדה, בשנים האחרונות נוקטת ממשלת ישראל מדיניות אקטיבית לקידום הפיתוח הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הערבית בכלל ושל האוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט באמצעות החלטות ממשלה המלוות בתוכניות רב-שנתיות יישומיות. תוכניות החומש לכלל האוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה הבדואית בנגב שפעלו בשנים 2012-2022, עוצבו כחלק מן המנגנונים שהפעילה המדינה ברמה הלאומית כדי להתמודד עם הפערים בין קבוצות אוכלוסייה אלו לאוכלוסייה הכללית. כך למשל, שתיים ממטרותיה המוצהרות של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021, שבמוקד מחקר זה, להביא לצמצום פערים בינה ובין כלל האוכלוסייה ולקדם את שגשוגה ושילובה בחברה ובכלכלה הישראלית (ממשלת ישראל, 2017).

לנוכח החשיבות היתרה של צמצום פערים כלכליים-חברתיים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית, ובהתבסס על כתב החלטת הממשלה ועל ספר תוכניות העבודה (מדינת ישראל, 2018), נבחרה מטרה זו למטרת המקרו המרכזית שתיבחן במחקר ההערכה הכוללת.

3. מטרת ליבה שנייה: חיזוק החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב

בפרק זה תיבחן מטרת הליבה השנייה שזוהתה במסגרת ההערכה הכוללת של תוכנית החומש – חיזוק החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב. לשם כך ייסקרו גישות תאורטיות ופרקטיות לבחינת חוסן קהילתי ולמידתו, ויידונו משמעויותיו בחברה הישראלית בכלל ובאוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט.

3.1 חוסן קהילתי – הגדרות ודרכי מדידה

חוסן קהילתי הוא מושג רב-ממדי הנחקר במגוון תחומי ידע ויש לו הגדרות רבות, התלויות בתחום התוכן שהוא נחקר במסגרתו (ר' הרחבה אצל כהן, 2015; תנועת אור ומדינה למופת, 2022). בדוח זה נתבסס על ההגדרה של משרד הרווחה והביטחון החברתי בישראל שלפיה חוסן קהילתי הוא "יכולתה של קהילה לנקוט פעולה מכוונת לשיפור היכולת האישית והקולקטיבית של תושביה ומוסדותיה להגיב ביעילות על שינוי ביטחוני, חברתי או כלכלי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה" (פלד וסנדר, 2003, כפי שצוטטו אצל שוגרמן וסנדר, 2011, עמ' 593). מודלים תאורטיים של חוסן קהילתי מתייחסים גם ליחסי הגומלין בין האדם וסביבתו בגיבוש החוסן ולתפקידה הממתן של הקהילה בחשיפה לגורמי לחץ בחיי היום-יום (Cutter et al., 2008; Magis, 2010). עוד עוסקת הספרות המקצועית בערך של חוסן קהילתי להתמודדות עם לחצים ארוכי-טווח דוגמת עוני והדרה (Burnell, 2013).

בספרות מוכרים מגוון גורמים המרכיבים חוסן קהילתי ומגוון כלים למדידתו (Nguyen & Akerkar, 2020). הכלי לאמידת חוסן קהילתי המשמש בישראל הוא **CCRAM – Conjoint Community Resiliency Assessment Measure** (Leykin et al., 2013). הכלי פותח בשנת 2010 על ידי פאנל מומחים במגוון תחומי דעת (פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, סוציולוגיה, בריאות הציבור, רפואה, ניהול שירותי בריאות, חינוך וסטטיסטיקה), ובשיתוף נציגים ממשרדי ממשלה רלוונטיים (משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד הביטחון), בהובלת [המרכז לחקר המוכנות והמענה למצבי חירום ואסון](#) באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

ה-CCRAM מבוסס על דיווח עצמי, והוא מורכב מחמישה היבטים (ר' **תרשים 2**): מנהיגות (leadership); תחושת קהילתיות (collective efficacy); אמון חברתי (social trust); קשר למקום (place attachment); ומוכנות (preparedness) (Leykin et al., 2013). הכלי מאפשר יצירת פרופיל ייחודי של הקהילה הנחקרת, מיקוד פעילויות לחיזוק נקודות התורפה שלה, ניבוי חוסן קהילתי נתפס וזיהוי מגמות שינוי ברמת החוסן הקהילתי לאורך זמן – בשגרה ובחירום גם יחד. בתוך כך מספק הכלי מידע עבור ראשי רשויות ומקבלי החלטות לחיזוי והיערכות לקראת אתגרים בעיתות משבר (Cohen et al., 2013).

תרשים 2: רכיבי החוסן הקהילתי לפי מודל ה-CCRAM

מנהיגות	תחושת קהילתיות	מוכנות	קשר למקום	אמון חברתי
תפיסת תפקוד הרשות המוניציפלית, רציפות בקבלת שירותים, אמון ברשות ובמקבלי ההחלטות	עזרה הדדית ודאגה לאחר (לכידות), תפיסת מסוגלות קהילתית	היכרות עם מערך ההתארגנות ותפקידים בחירום, תפיסת מוכנות יישובית, תפיסת כשירות לחירום	גאוות שייכות ליישוב, ערכים ואידיאולוגיה	יחסי אמון בין התושבים, יחסים בין קבוצות ביישוב

מקור: אוניברסיטת בן-גוריון, א.ת.

3.2 הרציונל לזיהוי חוסן קהילתי כאחת ממטרות הליבה של תוכנית החומש

מניתוח כתב [החלטת ממשלה 2397](#) וספר תוכניות העבודה עלה כי מטרת תוכנית החומש היא ליצור שינוי בחיי האזרחים הבדואים בנגב דרך שינוי ברמת היישוב. ההחלטה התייחסה לפיתוח תשתיות ומנועי צמיחה ברמת הרשות המקומית כדי לשפר את איכות השירותים הניתנים לתושבים ואף כללה תוכנית ייעודית, רחבת היקף ועתירת תקציבים, להעצמת הרשויות המקומיות (מדינת ישראל, 2018).

במונחי התאוריה האקולוגית (Bronfenbrenner & Evans, 2000) כעלה תוכנית החומש במעגל השפעה ברמת המָזו (רמת הביניים). לפי התאוריה כל פרט נמצא במרחבים הולכים וגדלים שמשפיעים עליו, מן המרחב הקרוב ביותר של המשפחה הגרעינית (רמת המיקרו) ועד המרחב הרחוק ביותר של החברה בכללותה (רמת המקרו). היישוב שבו גדל ומתגורר הפרט הוא אחד ממרחבי המזו, ובו הוא פוגש את ייצוגי החברה ואת מוסדות המדינה ומנהל עימים ממשקים חשובים וממושכים אשר תופסים נפח גדול משגרת חייו: ביישוב המגורים אנשים צורכים שירותים חיוניים מינקות ועד זיקנה, ממנו הם יוצאים לעבודה, ובו מתגבשת זהותם כיחידים וכקהילות. על כן אפשר למסגר את תוכנית החומש כמכוונת לבניית החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב.

לנקודת המבט של חוסן קהילתי חשיבות מיוחדת בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב. אף על פי שכלל האוכלוסייה מושפעת מאסונות וממצבי חירום, מחקרים מראים שאוכלוסיות מיעוט מושפעות מהם יותר מאוכלוסיות רוב – פיזית, כלכלית ופסיכולוגית (Braun-Lewensohn, 2014; Davidson et al., 2013; Gevondena et al., 2016; Hawkins & Maurer, 2011). הכגיעות הרבה יותר של מיעוטים מיוחסת למעמד חברתי-כלכלי נמוך, למחסור בנגישות לשירותי בריאות, לחסמים תרבותיים, לבידוד קהילתי ולאי-אמון במערכות ממשלתיות (Cohen et al., 2020). כך למשל בישראל, בהשוואה לאוכלוסיית הרוב היהודית, לאוכלוסיית המיעוט הערבית יש פחות משאבים כלכליים, פוליטיים וחברתיים-תרבותיים, ולכן היא פגיעה יותר למצוקה (Braun-Lewensohn, 2014; Sagy, &). למרות ממצאים אלו המחקר על חוסן קהילתי של מיעוטים הוא מוגבל (Cohen et al., 2020).

האוכלוסייה הבדואית בנגב מאופיינת בתרבות ובאורח חיים מסורתיים-שבטיים ייחודיים, בהתיישבות צפופה, בבריאות ירודה לעומת כלל האוכלוסייה ובמחסור בגישה לתשתיות – מאפיינים שמבדילים אותה מאוכלוסיית הרוב בישראל (Daoud et al.,).

(2020; Shibli et al., 2021; Teschner et al., 2020). רמות החוסן הקהילתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, הן ב-18 היישובים הן במגורים הבלתי מוסדרים, נמוכות יותר מרמות החוסן הקהילתי בקרב האוכלוסייה היהודית (Leykin et al., 2016; Rapaport et al., 2020; Shapira et al., 2020; Kimhi et al., 2020). וכן מרמות החוסן הקהילתי בקרב שאר האוכלוסייה הערבית (et al., 2018; Shapira et al., 2020). דפוס זה מתקשר לממצאים קודמים שהראו את פגיעות החברתית-קהילתית היתרה של האוכלוסייה הבדואית בנגב (Aburabia, 2017; Shibli et al., 2021).

מיקוד ההשקעה הממשלתית והפניית הזרקור המחקרי לחוסן קהילתי של אוכלוסיות מיעוט מוחלשות דוגמת הבדואים בנגב עשויים לסייע בהבנת נקודות התורפה של רכיבי החוסן – הן בזמני משבר ומצבי חירום הן בעיתות שגרה. בתוך כך, זיהוי הגורמים שתורמים לבנייה ולחזוק של החוסן הקהילתי, חשוב לגיבוש התערבויות המותאמות למאפיינים ולצרכים של אוכלוסיית היעד (Leykin et al., 2016).

3.3 ממצאי המחקר "ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה"

במחקרים אחדים שנערכו בישראל בשנים האחרונות בהתבסס על מודל ה-CCRAM, נמצא כי רמת החוסן הקהילתי של הבדואים בנגב נמוכה מזו של כלל האוכלוסייה (Rapaport et al., 2018) ואף מזו של יהודים בעוטף עזה (שחשופים לאיום טילים מתמשך) (Shapira et al., 2020), והיא דומה לזו של ערבים במשולש (שיבלי ואח', 2022). במחקר עדכני שנערך במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל נבחנו פרטנית רכיבי החוסן הקהילתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב כדי ללמוד על חוזקות וכוחות של האוכלוסייה מחד גיסא ועל תחומי פגיעות ואתגרים מאידך גיסא (אור שרביט ואייזיק, 2022). נמצא כי **רכיב החוסן הקהילתי שרמתו הייתה הגבוהה ביותר בקרב הבדואים בנגב הוא קשר למקום המגורים**, ואחריו באו אמון חברתי ותחושת קהילתיות. תחושת השייכות של התושבים למקום מגוריהם כמו גם הסולידריות ביניהם הם מקורות חוסן שאפשר למנף לפיתוח יוזמות ותוכניות לטיפול היישובים וסביבת המגורים. לעומת זאת, **רכיב החוסן הקהילתי שרמתו הייתה הנמוכה ביותר בקרב הבדואים בנגב הוא אמון במנהיגות**. לרוב התושבים אין אמון במקבלי ההחלטות בשלטון המקומי והמרכזי, והם סבורים שהרשות המקומית אינה מתפקדת היטב. ממצאים אלו מציפים בפני קובעי המדיניות את הצורך להטמיע מנגנונים לחיזוק הקשר והאמון בין התושבים ובין הממשלה והמנהיגות המקומית.

במחקר של אור שרביט ואייזיק (2022) נמדד החוסן הקהילתי לא רק בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב כמקשה אחת אלא גם בקרב קבוצות משנה שאופיינו לפי מגדר, גיל וסוג היישוב – "כרופילים מקומיים". **נמצאו הבדלים בדירוג רכיבי החוסן הקהילתי בין הכרופילים השונים**. כך למשל, הרמה הגבוהה ביותר של קשר למקום המגורים נמצאה בקרב גברים בני 19-34 המתגוררים במגורים הבלתי מוסדרים, ואילו הרמה הנמוכה ביותר של רכיב זה נמצאה בקרב נשים בנות 35-64 המתגוררות באותו סוג יישוב. ממצא זה מעיד על הבדל בתפיסת רכיבי החוסן הקהילתי לפי מין וגיל. בכלל המשיבים, נשים בנות 19-34 ברהט ובמועצות המקומיות דיווחו על הרמה הנמוכה ביותר של אמון חברתי, ואילו נשים בנות 19-34 במגורים הבלתי מוסדרים דיווחו על הרמה הנמוכה ביותר של תחושת קהילתיות. בקרב המתגוררים במגורים הבלתי מוסדרים (מעבר למגדר וגיל) נמצאו הרמות הנמוכות

ביותר של מוכנות לחירום. דוגמאות אלו ממחישות כי הפרופילים המקומיים מאפשרים לזהות כוחות ואתגרים של קבוצות משנה באוכלוסייה הבדואית בנגב ולטייב את התאמת התוכניות לצרכים הייחודיים של כל קבוצה.

ממצאי המחקר של אור שרביט ואייזיק (2022) עולים בקנה אחד עם ממצאי המחקר של שיבלי ואח' (2022), שבחן חוסן קהילתי בהקשר של עוני אנרגטי – מחסור במקורות אנרגיה איכותיים, אמינים ובטוחים לסיפוק צרכים בסיסיים של משק הבית – בקרב הבדואים בנגב ובקרב הערבים במשולש. כך למשל, גם במחקרן של האחרונות נמצא כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב רמות הקשר למקום המגורים והאמון החברתי היו הגבוהות ביותר ורמות המוכנות לחירום והאמון במנהיגות היו הנמוכות ביותר. ממצא זה מקבל משנה חשיבות משום שבאוכלוסיות מיעוט שמתאפיינות באורח חיים שבטי-מסורתי כמו הבדואים בנגב, אי-אמון במנהיגות המקומית עלול לפגוע באוטונומיה של הקהילה (Saban et al., 2020; Tzfadia et al., 2020).

מחקרן של שיבלי ואח' (2022) בחן עוני אנרגטי גם בפילוח של מיעוטים לקבוצות משנה. גם כאן נמצא כי בדואים המתגוררים במגורים הבלתי מוסדרים בנגב הם קבוצת מיעוט פגיעה יותר הן לעומת אלו המתגוררים ב-18 היישובים הבדואיים בנגב הן לעומת ערבים במשולש. לטענת החוקרות, הדיווח על רמה ירודה של חוסן קהילתי בצל חוויות של עוני אנרגטי, מחזק את הצורך בנקיטת מדיניות שתכלול שיתופי פעולה בין המנהיגות המקומית, רשויות המדינה וארגונים חברתיים, הן בעיתות שגרה הן במצבי חירום. על מדיניות זו לשפר את הנגישות אל משאבי אנרגיה ולחזק את החוסן והבריאות הקהילתיים של האוכלוסייה הערבית בכלל ושל האוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט (ר' גם Shapira et al., 2021).

לסיכום, המדידה של חוסן קהילתי וההבחנה בין רכיביו חשובות במיוחד בקרב אוכלוסיות מיעוט מוחלשות. המחקר בתחום מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל תמונת מצב מעמיקה על צרכי האוכלוסייה, כוחותיה ואתגריה ולטייב את התוכניות עבורה בהתאם למאפייניה הייחודיים. על כן חיזוק החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב נבחר כמטרת המזו המרכזית במחקר ההערכה הכוללת של תוכנית החומש.

כעת יפורטו ששת נתיבי ההשפעה שנבחרו למודל תוכנית החומש בשל בסיס ראיות מוצק בנוגע ליכולתם לקדם את מימוש אחת או שתי מטרות הליבה של התוכנית (ר' **תרשים 1**). הנתיבים הם: (1) שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות; (2) שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית; (3) חיזוק הרשויות המקומיות; (4) שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים; (5) שיפור תשתיות מקומיות; (6) שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון.



פרק 3: בחינת נתיב השפעה מספר 1

“שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות”

יעל ליטמנוביץ | רות ברוך-קוברסקי | אורן תירוש | ענת גלעד | זהר אור שרביט | יואב לף

1. הקדמה

ההצדקה הנורמטיבית והמשפטית לתוכנית החומש – כהחלטת ממשלה שמשקיעה משאבים ניכרים באוכלוסייה אחת – מתבססת על הפערים הגדולים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית. לאי-השוויון השפעות שליליות לא רק על האוכלוסייה שנשארת מאחור אלא על כלל החברה (OECD, 2018; Wilkinson & Pickett, 2020). כלומר, לצמצום הפערים חשיבות מכרעת לאיכות החיים בישראל כולה (גורדון ואח', 2022). לכן צמצום אי-השוויון החברתי-כלכלי סומן כאחת משתי מטרות הליבה של תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017. אחת הדרכים המרכזיות לצמצום אי-שוויון היא שיפור מצבם החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות מאוכלוסיית היעד. נתיב ההשפעה הראשון במודל תוכנית החומש עוסק בנושא זה.

2. רקע לנתיב ההשפעה: החשיבות של שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות בתוכנית החומש

2.1 עוני וניעות חברתית

בחינה של מודל ההתערבות של תוכנית החומש ממחישה כי התוכנית עוסקת באי-שוויון חברתי-כלכלי כתופעה המגולמת בממדים שונים כגון רכישת השכלה, השתלבות בשוק העבודה, הכנסות ומצב בריאות. תפיסה רב-ממדית זו מבוססת על ההבנה כי אי-שוויון מושפע (ובתורו משפיע) מפערים בגישה להון כלכלי, לרשתות חברתיות ולכוח פוליטי (Joyce & Xu, 2019). ניעות חברתית – מצב שבו סיכוייו של הפרט לשפר את איכות חייו ואת מעמדו החברתי-כלכלי אינם כבולים בשל מאפייני הרקע שלו – מתאפשרת

באמצעות התערבויות ממשלתיות וחברתיות המסירות חסמים, ומאפשרות גישה למגוון משאבים בתחומי החינוך וההשכלה, התעסוקה והפרנסה, הבריאות והרווחה.⁴ אפשר אפוא למסגר את תוכנית החומש כתוכנית ממשלתית ששואפת לשפר את הניעות החברתית של אוכלוסיית היעד.

האוכלוסייה הבדואית בנגב נמנית עם האוכלוסיות החלשות במדינה מבחינה חברתית-כלכלית. הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נכללות כולן באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, אשכול 1.⁵ בשנת 2018 – עם תחילת תוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית – עמדה תחולת העוני בקרב הבדואים בנגב על 66%, יותר מפי שלושה משיעור העוני הכללי (אנדבלד ואח', 2019).⁶ פילוח של נתוני המוסד לביטוח לאומי הצביע על החרפת המצב בשנת 2020, בשיאו של משבר הקורונה (המוסד לביטוח לאומי, תקשורת בין-אישית, 2022).⁷

העוני בחברה הבדואית נובע מגורמים אחדים השלובים זה בזה. ראשית, מדובר באוכלוסיית מיעוט שחוותה הדרה חברתית רבת-שנים, והיא השפיעה על ההון החברתי והכלכלי שלרשותה (ר' גם [נתיב השפעה מספר 2: "שיפור הסיכויים להשתלבות והכללה בחברה הישראלית"](#)). שנית, אופייה המסורתי של החברה הבדואית משפיע על ההשתלבות בחברה הכללית, לדוגמה בהקשר של תעסוקת נשים ולימודים באקדמיה. שלישית, המבנה הסוציו-דמוגרפי משפיע אף הוא על מצבה הכלכלי. האוכלוסייה הבדואית מאופיינת במספר רב של תלויים בכל מפרנס בשל קצב גידול שנתי גבוה, ריבוי הילדים בכל משפחה ותופעת הפוליגמיה.

מבחינת דפוסי התעסוקה עולה כי שיעור המועסקים נמוך ביחס לאוכלוסייה הכללית, במיוחד בקרב נשים. למרות שיפור עקבי ברמת ההכנסה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, הפערים בינה ובין כלל האוכלוסייה נותרו גדולים. כך, לאוכלוסייה הבדואית השכר הנמוך ביותר בכלל האוכלוסייה; יותר מ-50% מן הגברים הבדואים השכירים מועסקים בשכר הנמוך משכר המינימום, לעומת פחות מ-40% בשאר האוכלוסייה. מצב זה מסביר את היקף ועומק העוני ותורם להמשכו, וקשור גם לאיכות החיים הירודה ביישובים הבדואיים בנגב: השירותים הציבוריים דלים ויש מחסור ניכר בתשתיות (ר' נתיב השפעה מספר 3: ["חיזוק הרשויות המקומיות"](#)). נתיב השפעה מספר 5: ["שיפור תשתיות מקומיות"](#)).

ארגון ה-OECD ערך השוואה רב-שנתית של ניעות בין-דורית וניעות חברתית במגוון מדינות ומצא כי אחת הדרכים לצמצום רמת אי-השוויון בתוך מדינות היא ניעות בשכר (בטווח הקצר) (OECD, 2018). עוד נטען כי תנאי מרכזי לצמצום פערי ההכנסה בין הקבוצות בישראל בטווח הארוך הוא שיפור ברמות הניעות הבין-דורית בקרב האוכלוסיות הערבית והחרדית. אחד המפתחות להצלחה הוא עיצוב של מדיניות מגוונת ומותאמת לצרכים הפרטניים של האוכלוסיות השונות (אגף הכלכלנית הראשית, 2022).

⁴ הג'נינט, 2022. [מפת הידע](#) לקידום מוביליות חברתית-כלכלית.

⁵ התושבים הבדואים במגורים הבלתי מוסדרים נמצאים גם הם במעמד חברתי-כלכלי נמוך, אך הם אינם מסווגים לאשכולות חברתיים-כלכליים כיוון שהלמ"ס אינה אוספת מידע עליהם בסקרי האוכלוסייה.

⁶ דוחות העוני לשנים 2019-2020 התבססו על מקורות מידע שונים (מידע מנהלי של המוסד לביטוח לאומי, להבדיל מסקרי למ"ס ששימשו בסיס לדוחות העוני עד 2018), והם לא כללו התייחסות ממוקדת לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

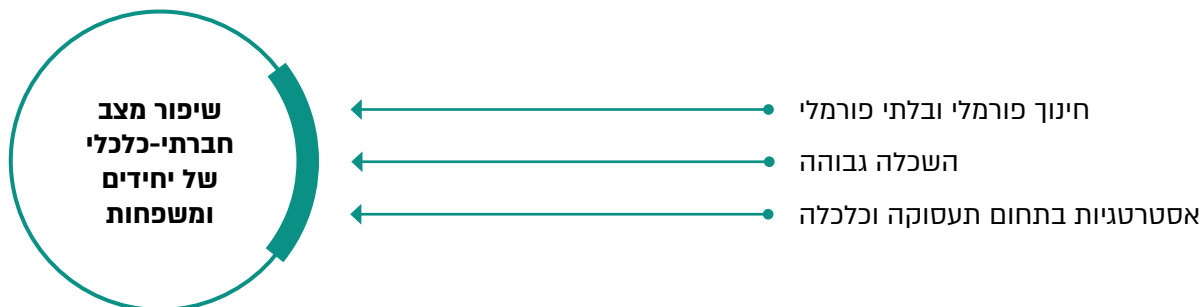
⁷ יצוין כי ישנה גישה בקרב חוקרי עוני שלפיה מדדים אלו אינם מתחשבים תמיד בכלל המשאבים הזמינים ליחידים החיים במשפחות מורחבות תומכות.

2.2 שלושה צירי פעולה בתוכנית החומש לשיפור המצב החברתי-כלכלי

בפרק זה ייבחן נתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות". נתיב השפעה זה כולל שלושה צירים מובחנים אך שלובים זה בזה: חינוך (פורמלי ובלתי פורמלי), השכלה גבוהה ותעסוקה (ר' **תרשים 3**). כל אחד מן הצירים ממוקד בקבוצת גיל אחרת: חינוך – בפעוטות, ילדים ונערים; השכלה גבוהה – בבוגרים צעירים; ותעסוקה – בנשים וגברים בגיל העבודה. כל ציר נסמך על הישגי הציר שקדם לו כרונולוגית, ויחד הם רלוונטיים לחלקים גדולים באוכלוסיית היעד. תוכניות התערבות וצעדי מדיניות השייכים לצירים השונים יפנו לאנשים שונים במשפחה, אך הם ישפיעו סינרגטית על מצבה החברתי-כלכלי – הנוכחי והעתידי – של המשפחה כולה.

משום שמדובר בשלושה תחומים שלטיפול בהם הוקדשו משאבים ומאמצים נרחבים כחלק מתוכנית החומש, הפרק עוסק במובחן בכל אחד מן הצירים. בכל אחד מהם יתוארו פרקטיקות מיטביות, תכולת תוכנית החומש העוסקת בתחום זה וסיפור ההשפעה כפי שהוא נוגע לתחום. פרק זה התבסס על תהליכי ההיוועצות ועל כמה מחקרים שנערכו במסגרת המחקר המלווה לתוכנית החומש: שלושה מחקרים מאשכול החינוך העוסקים בנשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב (ברוך-קוברסקי ואח', 2022), זכאות לתעודת בגרות (ברגר-טיקוצ'ינסקי ואח', 2023א) ואיכות ההוראה בבתי הספר הבדואיים בנגב (ברגר-טיקוצ'ינסקי ואח', 2023ב), מחקר בנושא חסמים לתעסוקה (תירוש ואח', 2023) ודוח תמונת המצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם).

תרשים 3: שלושה צירי פעולה לשיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות



3. ציר החינוך בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"

3.1 רקע: אתגרים בתחום החינוך בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

חולשתם החברתית-כלכלית של היישובים הבדואיים בנגב משפיעה גם על תפקודה של מערכת החינוך בהם (וייסבלאי, 2017). בין היתר, ישנם ליקויים רבים הנוגעים למערכות של שירותים ושל תשתיות ברשויות המקומיות הבדואיות, ושיעור גבוה של מעורבות באירועי פשיעה ואלימות המקשים על קיום שגרת למידה (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021). האתגרים בתחום החינוך מתחלקים לכמה מוקדים (לף ואח', 2021). ראשית, בהקשר של לימודים סדירים והישגים משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, לימודיים יצוינו בעיית הנשירה, שיעורים נמוכים של זכאות לבגרות, ובפרט בגרות איכותית שמאפשרת המשך מסלול ללימודים אקדמיים. שנית, מחסור בכוח אדם מיומן בתחום ההוראה והניהול ובשירותי מעטפת לנוער נושר, כמו טיפול של קצין ביקור סדיר ויחידות קידום נוער (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2022). שלישית, בתחום התשתיות יש מחסור חריף בכיתות לימוד לתלמידי הגן ובית הספר, התשתיות הקיימות ירודות או חסרות, ולעיתים המרחק הגאוגרפי בין בתי המגורים או בין תחנת האוטובוס הקרובה ובין הגן או בית הספר, רב מן הסביר. בהתאם לכך, תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי לשנים 2017-2021 שמה דגש רב בקידום תוכניות בתחום החינוך ובפיתוח תשתיות חינוך.

3.2 חשיבות החינוך לשיפור המצב החברתי-כלכלי ופרקטיקות מיטביות בתחום

קידום מערכת החינוך הציבורית, ובפרט הקצאת משאבים רבה יותר לבתי ספר המסווגים כבעלי "מדדי טיפוח" נמוכים (כלומר שהאוכלוסייה בהם חלשה מבחינה חברתית-כלכלית) והקניית תכנים ומיומנויות הנדרשים להצלחה בשוק העבודה בכל שלבי החינוך, הם כלי מדיניות חשובים לחיזוק הניעות החברתית-כלכלית. מציאות של שוויון הזדמנויות תעודד מיצוי הפוטנציאל של כל חלקי האוכלוסייה ללא קשר לרקע הסוציו-דמוגרפי, והיא עשויה להניב תשואה גבוהה לפרט ולמשק (גורדון ואח', 2022). סקירת ספרות לאיתור פרקטיקות מיטביות העלתה את החשיבות של שני נושאי-על: שיפור איכות ההוראה, והתאמת תוכניות לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות באמצעות שיתוף הקהילה המקומית.

נמצא כי המשאב האנושי, כלומר המורים בבתי הספר, הוא הגורם המשפיע יותר מכול על תהליך הלמידה, על האופן שבו הוא יתנהל ועל תוצאותיו (Birzea et al., 2005; Ofojebe & Ezugoh, 2010). כך, מורה שאיכות ההוראה שלו מוערכת כגבוהה, מציב את תלמידיו בפער של 53 אחוזונים מעל לתלמידים שיכולותיהם זהות אך לומדים אצל מורה שדירוג איכות ההוראה שלו נמוך יותר (Barber & Mourshed, 2007). זאת ועוד, מעקב אחר התלמידים לאורך זמן הצביע על השפעה מיטיבה של איכות ההוראה בבית הספר היסודי על מגוון מדדים גם שנים לאחר סיום לימודיהם, לדוגמה הכנסותיהם בגיל 28 (Chetty et al., 2014a, 2014b). נוסף על כך נמצא שאיכות ההוראה קשורה ישירות לטיוב הכלכלה ולהגדלת התוצר הלאומי משום שכחלק מתפקידו, המורה מסייע לתלמידיו לפתח מיומנויות נדרשות בשוק העבודה (Goldhaber & Anthony, 2003; Hanushek, 2011).

מיקוד במאפיינים שתורמים להשתלבות ולהצלחה של מיעוטים במערכת החינוך, מצביע על החשיבות המכרעת של הזהות האישית והקבוצתית והתמיכה בהן. נמצא כי תלמידי תיכון מקבוצות מיעוט נוטים לשגשג בתיכונים שבהם מעורבות רבה של הקהילה המקומית, שתוכנית הלימודים בהם מכילה מבחינה תרבותית, שיש בהם מערך חזק של תמיכה בתלמידים מתקשים ומלמדים בהם מורים מנוסים שיש להם ציפיות גבוהות מתלמידיהם (Guenther et al., 2013; McRae, 2002; Ockenden, 2014).

במדינות שונות עוצבה והופעלה מדיניות חינוך לקידום אוכלוסיות שמתמודדות עם פערים חברתיים-כלכליים עמוקים. דוגמה בולטת היא אוסטרליה שבה מופעלת מאז 2008 תוכנית צמצום פערים מקיפה לקידום האוכלוסייה האבוריג'ינית – Closing The Gap (Australian Government, 2020). אוכלוסייה זו מתמודדת עם אתגרים הדומים לאלו של האוכלוסייה הבדואית בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה: הישגים נמוכים באנגלית ובמתמטיקה, שיעורי נשירה גבוהים מבתי הספר, מיעוט לימודי STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), ייצוג חסר בעקביות במסודות להשכלה גבוהה, כמו גם אחוז נמוך של מסיימי תואר ראשון בקרב אלו שהחלו את לימודיהם. תוכנית כוללת זו יוצרת רצף חינוכי מגיל הגן ועד לאקדמיה וכוללת שימוש בתוכניות מבוססות-ראיות ובאמצעים שהוכחו כמובילים להצלחה. זאת באמצעות העצמת המשפחות והקהילה כגורמים תומכים בהצלחה בלימודים ובהעצמת התלמידים עצמם, ושילוב נציגי האוכלוסייה האבוריג'ינית בתהליכי עדכון התוכנית.

אחת מן הסוגיות שבהן עסקה התוכנית האוסטרלית היא מניעת נשירה, כנקודת תורפה מכרעת. הוקצו משאבים כדי לאפשר למערכת החינוך ללוות את האוכלוסייה האבוריג'ינית החל בשלב הפעוטונים וכלה בסיום התיכון ובהשתלבות בשוק התעסוקה. כך, על בסיס מחקרים מלווים הוקצו משאבים מיוחדים לצמצום פערי הנוכחות בבתי הספר בגיל חטיבת הביניים (Education Council, 2015). אחת מן התוכניות התמקדה בבתי ספר אבוריג'יניים בפריפריה. בין היתר כללה התוכנית מינוי מנטורים וקציני נוכחות שאמונים על גיבוש תוכנית פעולה, יחד עם צוותי החינוך, גורמים בקהילה ומשפחות. התוכנית כללה גם התייחסות להיבטים כמו תזונת התלמידים ומתן תמריצים עבור נוכחות יומית קבועה. בבתי ספר שהשתתפו בתוכנית, 94% בממוצע מן התלמידים בתוכנית השלימו 12 שנות לימוד לעומת ממוצע ארצי של 59% (Austarlian Government, 2020; Niddrie, et al., 2018).

מחקר שנערך בישראל מצא מתאם גבוה בין "כישורי פיזה" ובין יכולות שנדרשות מאנשי היי-טק, הן בתחומים הטכנולוגיים הן במקצועות העסקיים בענף ההיי-טק. הכוונה היא לארבעה אשכולות של כישורים: אשכול ערכים (אחריות חברתית); אשכול מיומנויות קוגניטיביות (פתרון בעיות, ידע מקצועי, חשיבה אנליטית, תכנות, ידע באנגלית, שימוש במידע, אוריינות דיגיטלית); אשכול מיומנויות חברתיות (תקשורת בין-אישית, עבודת צוות); ואשכול מיומנויות אישיות (משימתיות, חשיבה ביקורתית, חשיבה יצירתית, גמישות, למידה עצמית, מנהיגות). החוקרים העריכו כי מערכת חינוך שתוכל להקנות כישורים כאלה לצד לימודי אנגלית ומדעים ברמה גבוהה, תוכל להוציא מתוכה בוגרים בעלי פוטנציאל רב להשתלבות עתידית בתעסוקה בתחום ההיי-טק, ואולי גם בתחומים נוספים שיש בהם פוטנציאל להמשך לימודים, ולתעסוקה מובטחת ומכניסה (חשאי וא', 2022).

לצד העיסוק במערכת החינוך הפורמלי, נודעת חשיבות רבה גם למערכות חינוך משלימות, בלתי פורמליות, כגון תנועות נוער, חוגי ספורט, חוגי STEM וחוגי מוזיקה. במחקרים רבים נמצא קשר חיובי בין השתתפות בחינוך בלתי פורמלי להישגים בחינוך הפורמלי ומדדים נוספים, כגון תחושת מסוגלות ובריאות הנפש (לדוגמה Bond et al., 2007; Fredricks & Eccles, 2008; Badura et al., 2021). למערכות משלימות אלו תרומה של ממש לפיתוח "כישורי פיזה" ככישורים נדרשים להשתלבות בתעסוקה במקצועות

ההיי-טק ובתחומים אחרים של תעסוקה איכותית. ואכן, נמצא ששיעור גבוה מאוד מן המועסקים בהיי-טק בישראל השתתפו בפעילויות כאלה מחוץ לבתי הספר (חשאי ואח', 2022). ממצאים אלו מחזקים את הצורך לפתח ביישובים הבדואיים בנגב מערך משמעותי של מסגרות חינוך משלים ולפעול להנגשתן ולעידוד ההשתתפות בהן.

לסיכום, אלו הפרקטיקות המיטביות המרכזיות שזוהו בציר החינוך:

- גיבוש תפיסה כוללת וליווי התלמידים בכל שנות הלימוד, החל מן הגיל הרך ועד לסיום הלימודים בבית הספר התיכון והשתלבות בחיים הבוגרים
- ניטור מתמשך של חסמים אפשריים להצלחה בלימודים ושל גורמי סיכון לנשירה מבית הספר וגיבוש אסטרטגיות מותאמות תרבותית להתמודדות עימם
- גיוס צוותי הוראה איכותיים, טיוב תהליכי הכשרתם והשקעת מאמצים לשימורם במערכת
- פיתוח כתרונות נגישות (למשל מערך הסעות) לתלמידים המתגוררים באזורים מרוחקים
- שיתוף של גורמים מן הקהילה המקומית בפיתוח תוכנית הלימודים
- חשיפת התלמידים לדמויות לחיקוי וגיבוש תמונת עתיד בהקשר לרכישת השכלה
- עידוד לימוד מקצועות STEM וחיזוק מערך ההוראה בהם
- פיתוח תוכניות תומכות ומשלימות במסגרת החינוך הבלתי פורמלי
- התייחסות להיבטים מגדריים בתחום החינוך, למשל קידום לימודים מדעיים-טכנולוגיים בקרב בנות וטיפול ממוקד בתופעת הנשירה בקרב בנים

3.3 אילו תוכניות בתחום החינוך נכללו בתוכנית החומש?

במסגרת החלטה 2397 הופעלו תוכניות שונות בתחום החינוך בהיקף כולל (על פי התכנון) של יותר ממיליארד וחצי ש"ח, כמחצית מכלל תקציבה של תוכנית החומש. כשלושה רבעים מן התקציב בתחום החינוך הוקצו לבניית כיתות לימוד (ר' נתיב השפעה מספר 5: "[שיפור תשתיות מקומיות](#)") והיתר לתוכניות פדגוגיות ולתגבור הכשרת מורים – רוב התוכניות היו באחריות ישירה של משרד החינוך ומקצתן במימון המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. כן נקבע שיוקם צוות בין-משרדי להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך.

מרבית התוכניות בתחום החינוך הפורמלי הוקצו לתלמידים בדואים בשלבי לימוד שונים (קדם-יסודי, יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה) כדי לצמצם את אי-השוויון בינם ובין תלמידים בכלל האוכלוסייה, לשפר את הישגיהם ולסייע בהשתלבותם העתידית בשוק התעסוקה. נוסף על כך התוכניות כוונו לשיפור האקלים הבית-ספרי, לצמצום האלימות ובעיות ההתנהגות ולהגברת תחושת השייכות של הלומדים והבוגרים לחברה הבדואית בפרט ולמדינת ישראל בכלל. מלבד תוכניות שפנו לתלמידים עצמם, היו כמה תוכניות שעסקו בהדרכת הורים ובחיזוק יכולותיהם של צוותי ההוראה.

כמו כן תוקצבו במסגרת ההחלטה תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בהיקף כולל (על פי התכנון) של כ-106 מיליון ש"ח: רובו (84 מיליון ש"ח) מתקציב משרד החינוך, עיקר היתרה מתקציב האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ומיעוטו מן המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. הושם דגש בפיתוח מענים בסיסיים רחבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בשל מחסור בפעילויות מסוג זה ביישובים הבדואיים בנגב, מסורת של היעדר תיעדוף לפעילות פנאי ותופעה נרחבת למדי של נוער חסר מעש שנשר מן הלימודים ולא השתלב בתעסוקה או במסגרות אחרות.

3.4 תחום החינוך: סיפור השפעה

פרק זה התבסס על מחקרים שנערכו במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, על דיון שנערך עם אנשי מטה ושטח על אודות ממצאי המחקרים ועל פורום חשיבה שנערך בנושא, ומסרתו לאפיין את תרומת תוכנית החומש לשיפור המצב החברתי-כלכלי דרך ציר החינוך.

מניתוח תוכניות העבודה של תוכנית החומש עלה שאכן הושקעו משאבים רבים בתחום החינוך, הן בהיבטים פדגוגיים ותוכניות תוספתיות, הן בהכשרות למנהלים וצוותי חינוך והן בחינוך בלתי פורמלי. התוכניות נפרסות על פני מגוון של תחומי פעילות וקבוצות יעד (**לוח 1**), ומרבית התוכניות השיגו יותר מ-80% ביצוע תקציבי. עם זאת ניכרים כמה חסרים משמעותיים, בהם היעדר תוכניות הפונות להורים, מיעוט תוכניות לגיל הרך והיסודי ופריסה והיקף תוכניות שאינם נותנים מענה רציף ומקיף דיו לאוכלוסיית היעד.

לוח 1: תוכניות החינוך בתוכנית החומש לשנים 2017-2021, לפי תחום פעילות וקבוצת יעד (במספרים)[^]

תוכניות פדגוגיות	הכשרת מורים	חינוך בלתי פורמלי ^{^^}	השכלה גבוהה
גיל רך	3		
יסודי	3	7	
על-יסודי	12	6	
סטודנטים			1
צוות פדגוגי	4	3	

[^] עיבוד מידע שנאסף על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל [ר' [נספח דיגיטלי](#) – מיפוי תוכניות לנתיבי השפעה]. סך הכול רשומות 35 תוכניות. חמש תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי מיועדות לשתי קבוצות שונות באוכלוסייה (לדוגמה התוכנית "יוזמות חינוך" מיועדת גם לתלמידי יסודי וגם לתלמידי על-יסודי) – תוכניות אלו מופיעות בלוח פעמיים

^{^^} סך הכול שמונה תוכניות. שתי תוכניות המיועדות הן לתלמידי יסודי הן לתלמידי על-יסודי עוסקות במתן ציוד ותשתיות

היעדר תוכניות המערבות הורים בתהליך הלמידה והחברות: רק אחת מן התוכניות, שמיועדת לגיל הרך, מופנית באופן ברור להורים. להורים השפעה רבה על תהליך הלמידה של ילדיהם, וכדי ליצור שינוי בקרב התלמידים בפרט והקהילה בכלל יש חשיבות להגברת מעורבות הורית, לליווי והדרכת הורים, לחיזוק הורות תומכת ולהטמעת תפיסות בקרב הורי התלמידים המעודדות התמדה בתהליכי למידה, השלמת 12 שנות לימוד, רכישת השכלה גבוהה והשתלבות בתעסוקה איכותית.

מחסור בתוכניות לגיל הרך והיסודי: לתוכניות התערבות בגיל הרך והיסודי ישנה השפעה על יצירת שינוי ארוך טווח ובר-קיימה, על צמצום מוקדם של גורמי סיכון ועל רכישת מיומנויות בסיס רלוונטיות לקידום למידה. **מלוח 1** עולה כי עיקר המענים פונים לתלמידי על-יסודי, מועד מאוחר מדי לביסוס מיומנויות יסוד. כמו כן בהינתן כי גיל הנשירה הממוצע מבתי הספר עומד על 15 שנים (ברוך-קוברסקי ואח', 2022), תוכניות המיועדות לתלמידי על-יסודי עלולות לפספס חלק ניכר מן התלמידים שכבר נשרו.

היעדר רצף מענים לאורך שלבי החינוך: הפריסה של התוכניות ביישובים אינה מכסה את כלל האוכלוסייה. חלק ניכר מן התוכניות אינן פועלות בכל היישובים או בכל בתי הספר, ולכן רק שיעור מצומצם של ילדים ובני נוער נהנה מהן. כמו כן תחומי התוכן ומטרות השינוי שהוגדרו לתוכנית מסוימת אינם יוצרים מעטפת לתלמיד, להוריו ולצוות בית הספר באופן שמקדם שינויים רצויים לאורך זמן. לדוגמה, תוכנית לקידום השפה העברית "טעימות בעברית" ניתנה ל-733 ילדים בגיל הרך, אך בהיעדר פריסה רחבה בין יישובים, גנים ותלמידים ובהיעדר רצף מענים להטמעת לימוד השפה העברית שימשיך גם בגילאי היסודי והעל-יסודי, יהיה קשה לראות את הצלחת התוכנית בטווח הארוך.

בשיחות עם בעלי תפקידים מרכזיים במטה ובשטח עלה כי לצד משאבים ומאמצים רבים שהושקעו בתחום החינוך, נותרו בעינם חסמים לא מפוצחים המשתקפים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובשיעורי הנשירה. למרות עלייה הדרגתית בשיעור התלמידים הבדואים הזכאים לתעודת בגרות וירידה קטנה בהיקף הנשירה, הפער ביחס לכלל האוכלוסייה עדיין גדול (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). כך, בקרב בני אחר הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות ביחס לגודל המחזור, עלה מ-12.7% בשנת 2010 ל-17.3% בשנת 2020 לעומת 52.1% באוכלוסייה הכללית. בקרב בנות עלה באותן שנים אחוז הזכאיות מ-28.2% ל-42.8% לעומת 62.5% באוכלוסייה הכללית. גם תופעת הנשירה ממערכת החינוך, על אף שיפור בשנים האחרונות, נותרה נרחבת: אחד מכל חמישה נערים ונערות מכל שנתון אינו מסיים 12 שנות לימוד (ברוך-קוברסקי ואח', 2022).⁸ בשנתון 2019 19.5% מן התלמידים בחינוך הבדואי עזבו את מערכת החינוך לפני סיום 12 שנות לימוד, שיעור גבוה במידה ניכרת משיעור התלמידים הנושרים באוכלוסייה היהודית הכללית (לא כולל חרדים) שעמד באותה עת על 3.8%, ואף גבוה משמעותית משיעור התלמידים הנושרים באוכלוסייה הערבית (ללא בדואים בנגב וערביי מזרח ירושלים) שעמד על 5.3%. צעירים אלו נמצאים בסיכון להצטרף למעגל חסרי המעש, תהליך שמחליש את החוסן הקהילתי ומקטין את הסיכוי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים.

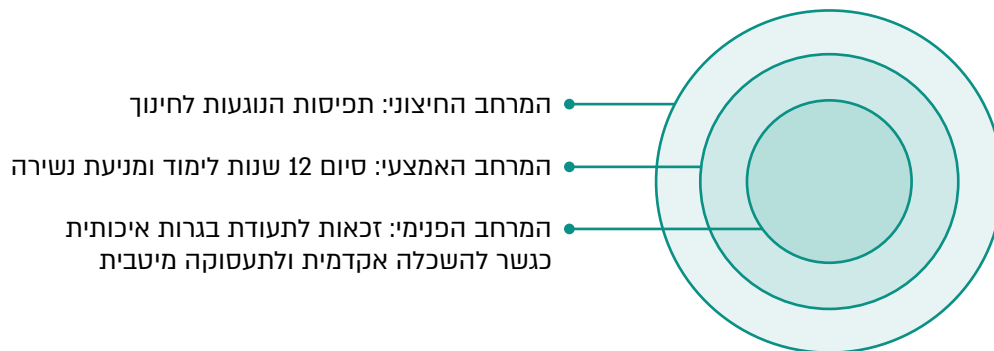
3.5 אסטרטגיה להתמודדות עם אתגרי החינוך: מיפוי מרחבי שינוי

לנוכח גודל האתגר שניצב בפני קובעי המדיניות ומיישמיה בבואם לצמצם פערים בתחום החינוך בין תלמידים בבתי הספר הבדואיים בנגב ובין כלל התלמידים באוכלוסייה, נמצא כי אין די בקידום תוכניות סיוע הממוקדות בנושא אחד כדי ליצור שינוי ארוך טווח ובר-קיימה. הפערים העמוקים ומורכבות הנושא מצריכים גיבוש מערך רוחבי כולל המביא בחשבון את הצרכים הייחודיים לאוכלוסייה ואת הידע הנצבר במחקר ובספרות על דרכים מיטביות למתן מענה לאוכלוסיות מיעוט מוחלטות.

⁸ מידע על הנשירה הגלויה נאסף על ידי מדידת שיעורי התלמידים שהיו רשומים במערכת החינוך כאשר היו בכיתה ו' ועזבו את מערכת החינוך לפני סיום 12 שנות לימוד. לצורך זיהוי תלמידים משנתון 2019, אותרו מי שהיו רשומים כתלמידי כיתה ו' בשנת 2013 ולא הופיעו כרשומים במערכת חינוך פורמלית (בפיקוח של משרד החינוך או משרד העבודה והרווחה) בשש השנים שלאחר מכן (שיעור נשירה קוהורטי שש-שנתי).

בהסתמך על המחקרים שנערכו בתחום החינוך במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש ועל תהליך ההיוועצות שנעשה במסגרת ההערכה הכוללת, מוצע כי מערך רוחבי שכזה יכלול שלושה מרחבי השפעה (תרשים 4). המרחב החיצוני מתייחס לחידוד והטמעה של תפיסות חברתיות ותרבותיות בנוגע לחשיבות של חינוך ושל מסגרת בית הספר בקרב תלמידים, הורים ומורים; המרחב האמצעי מתייחס למנגנונים המקדמים סיום 12 שנות לימוד ומונעים נשירה ממערכת החינוך; המרחב הפנימי מתייחס לזכאות לתעודת בגרות בכלל ולהשגת תעודת בגרות איכותית בפרט כגשר להשכלה אקדמית ולתעסוקה מיטבית. שינוי במרחב החיצוני משפיע גם על המרחבים שמוכלים בו, וכל שינוי בשני המרחבים הפנימיים נשען על שינוי במרחבים החיצוניים להם. התחומים המוצגים בכל מרחב הם מוקדי כוח או שינוי שעשויים להפוך לחסמים בהיעדר מענה מיטבי. כדי להצליח להתמודד עם האתגרים המורכבים ולמצות את פוטנציאל ציר החינוך לשיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים וקהילות, אסטרטגיית הפעולה בתחום החינוך נדרשת להתחשב בשלושת המרחבים כדי לחולל שינוי.

תרשים 4: מרחבי שינוי והשפעה בתחום החינוך



3.5.1 המרחב החיצוני: תפיסות חברתיות הנוגעות לחינוך ולבית הספר

מרחב זה מתייחס לשינויים רוחביים המהווים את התשתיות הקהילתיות, המשפחתיות והאישיות ליצירת שינוי ארוך טווח בתחום החינוך. התייחסות בלתי מספקת לרכיבים הנכללים במרחב זה היא חסם במימוש תוכניות התערבות פרטניות ועשויה להגביל את תרומתן הפוטנציאלית. מרחב זה כולל:

- **שינוי עמדות ותפיסות בחברה הבדואית כלפי מעמדו ומקומו של החינוך** בקרב התלמידים, הוריהם, צוות בית הספר ובעלי תפקידים מרכזיים ביישוב באמצעות הקנייה וביסוס של תפיסות המעודדות סיום 12 שנות לימוד ורכישת השכלה גבוהה. תמורות אלו מחייבות שינויים מקצועיים, חברתיים וקהילתיים, פיתוח תמונת עתיד, הנגשת אפשרויות של השתלבות במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק התעסוקה וקידום השוויון בין המינים. שינויים אלו שזורים גם בעבודה כוללת לחיזוק יכולת ההכלה של בית הספר ומניעת הדרה של תלמידים.

- **ביסוס מעמדו של בית הספר כסוכן שינוי עבור תהליכים עמוקים** – ראשית, חיזוק מעמדו של בית הספר כמרכז קהילתי המשלים חוסרים עבור תלמידים ממשפחות דלות אמצעים או ללא עורף משפחתי דרך תמיכה בתלמידים ובהוריהם; שנית, חיזוק מעמדו של בית הספר כמקור לתיקוף (ולידציה) של הזהות הבדואית הייחודית דרך תכנים לימודיים המותאמים תרבותית, וחיזוק מיומנויות המנהלים והמורים כמובילי שינוי. תהליכים אלו מחייבים מתן הכשרה, תמיכה וליווי למורים ולאנשי הצוות החינוכי כדי לגבש מיומנויות וכישורים רלוונטיים להכללה, לשיפור אקלים בית-ספרי ולעבודה עם ילדים בסיכון. פרט לכך נדרשים שיפור במבנה הפיזי של בתי הספר כך שיהוו מרחבים מכבדים, עידוד מערך הזנה והידוק שיתופי פעולה של בתי הספר עם מערך הרווחה ועם מערך החינוך הבלתי פורמלי ביישוב.
- **שיתוף גורמי מפתח מן הקהילה בתהליכי השינוי** ושילובם בקרב קובעי המדיניות ומבצעים. אחד הקשיים שנצפו ביישום תוכניות הוא איתור כוחות מקומיים שיובילו את הפעלתן ויטמיעו את דרכי העבודה שהן מקדמות בבתי הספר ובקהילה בטווח הארוך, כדי ליצור שינוי מתוך אוכלוסיית היעד עצמה. על כן דיאלוג משותף בין בית הספר לקהילה יסייע לגייס כוחות כאלה ולפתח חיבורים מיטביים. שיתופי פעולה אלו יסייעו בשימור הידע, כך שכאשר תסתיים תוכנית ההתערבות ביישוב או בבית הספר, לא יאבד הידע ותימשך העשייה המכוונת בתחום.
- **צמצום כוחות שבטיים בתוך בתי הספר** המגבירים את תופעות האלימות ומשפיעים לשלילה על האקלים הבית-ספרי. המתיחות הבין-שבטית מקשה על בתי הספר להפוך למקום בטוח ומזמין עבור כל התלמידים. התמודדות עם בעיה זו כרוכה הן בעבודה חינוכית ארוכת טווח הן בעידוד פתיחת בתי ספר על-שבטיים. הרשות הלאומית לביטחון קהילתי היא אחד המנגנונים הממשלתיים שיכולים לסייע בכך דרך חינוך בלתי פורמלי בתוך כותלי בית הספר.
- **חיזוק מנגנונים של מינויים מקצועיים** כדי למנוע ממחויבות פוליטית-שבטית להאפיל על שיקול דעת מקצועי בתהליך מינויים של מנהלים וצוות חינוכי בבתי הספר. מנגנונים בלתי תלויים יסייעו לחזק סגל של אנשי מקצוע בעלי ידע פדגוגי נרחב ומחויבות לקידום תהליכי חינוך החפים מהטיות פוליטיות. להתמודדות עם אתגר זה נדרשת עבודה מטה שיכולה להישען על ידע מתחום הגישור ופתרון סכסוכים ועל כלים של שקיפות וייצוג קהילתי.
- **עידוד תפיסות מכילות בחברת הרוב** כחלק בלתי נפרד מתהליך של בניית תמונת עתיד עבור תלמידים באוכלוסייה הבדואית בנגב שתכלול גם שילוב בהשכלה גבוהה ובתעסוקה. ככל שחברת הרוב מכירה ביכולת של קבוצת המיעוט להשיג יעדים נורמטיביים, כך תגדל הסבירות שקבוצת המיעוט תפעל לקראת יעדים אלו. לכן לחברת הרוב חשיבות גדולה ביצירה ובעיצוב של תמונת עתיד המשלבת את קבוצת המיעוט ומאפשרת לה ניעות חברתית בתוך כלל האוכלוסייה (להרחבה ר' [נתיב השפעה מס' 2: "שיפור הסיכויים להשתלבות והכללה בחברה הישראלית"](#)).

3.5.2 המרחב האמצעי: סיום 12 שנות לימוד

מרחב זה נשען על הרכיבים של המעגל החיצוני ומוסיף עליהם היבטים הנוגעים ישירות למניעת נשירה לפני סיום 12 שנות לימוד ולחיצוק תחושת המסוגלות העצמית של התלמידים. סיום 12 שנות לימוד משמש מסגרת מיטבית לבני נוער ולצעירים הבולמת התדרדרות למצבי סיכון, והוא בסיס להשתלבות בהכשרות מקצועיות ובשוק העבודה. היעדר התייחסות לייחודיות של המרחב, לחשיבות שלו עבור נוער בדואי ועבור האוכלוסייה הבדואית, ולהיותו למעשה מעגל נפרד משני המעגלים האחרים, הוא חסם במימוש תוכניות התערבות פרטניות ועשוי להגביל את תרומתן הפוטנציאלית. מרחב זה כולל:

- **איכות ההוראה** ממלאת תפקיד מרכזי בהצלחתן של תוכניות פדגוגיות וחברתיות. ככל שאיכות המנהלים והמורים גבוהה יותר, כך יצליחו התוכניות לחולל שינוי חיובי בקרב התלמידים, ולהפך, ככל שאיכות ההון האנושי נמוכה יותר, כך תפחת תרומת התוכניות. כדי לשפר את איכות ההוראה, יש לפעול להעלאת המוטיבציה של הצוות החינוכי ולקידום מיומנויות פדגוגיות דרך השתלמויות ייעודיות וליווי צמוד להטמעת דרכי ההוראה רלוונטיות. משרד החינוך כבר משקיע כיום בתחום זה, אך יש לוודא שהאמצעים והאסטרטגיות מותאמים לקהל היעד וההשקעה נושאת פירות. אחת המסקנות החשובות מן המחקר תומכת בהקמה של מערך למדידת איכות ההוראה ובהפעלתו על בסיס שוטף (ברגר-טיקוצ'נסקי ואח', 2023).
- **המשך טיפול בנשירה ממערכת החינוך** באמצעות פיתוח תוכניות ייעודיות לתלמידים שנשרו ממסגרות פורמליות וגיוס בעלי תפקיד ייעודיים לנושא. נדרשים איוש והוספה של תקנים לקציני ביקור סדיר מיומנים ומוכשרים ברמת הרשות המקומית, מיסוד תפקיד של רכז מניעה וטיפול בנשירה גלויה וסמויה בכל בתי הספר, ושיתוף פעולה בין מערכות החינוך והרווחה, צוותי בית הספר והורי התלמידים ובין החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.
- **התייחסות לתופעת הנשירה הסמויה באופן נפרד ומובחן מתופעת הנשירה הגלויה.** היעדר מדדים מוסדרים להגדרה ולמדידה של נשירה סמויה מקשה על זיהוי התופעה, על הפניית משאבים מתאימים ועל מתן מענים מיטביים לצמצומה.
- **חיזוק כישורים רכים להשתלבות במעגלי תעסוקה.** יש לשלב במערכי פעולה הן בחינוך הפורמלי הן בחינוך הבלתי פורמלי לצד חיזוק מיומנויות בסיס כמו שליטה בשפה העברית והערבית. כמו כן יש לשלב מסלולים מקצועיים בתוך בתי ספר עיוניים, מסלולים שיאפשרו חיזוק מיומנויות מקצועיות ממוקדות ויהיו בסיס ללימודי הכשרה מקצועית בהמשך כמו גם מענה להכלת תלמידים שהם בסכנת נשירה.
- **פיתוח מערך הסעות** המאפשר לתלמידים המתגוררים באזורים מרוחקים מבית הספר להשתתף בתוכניות תגבור והעשרה. תלמידים הנסמכים על הסעות כדי לחזור ליישוב מגוריהם בתום יום הלימודים, אינם יכולים להישאר בבית הספר לאחר שעות הלימודים ולהשתתף בתוכניות התוספתיות הניתנות בו. נדרש להשקיע בפתרון תקציבים נרחבים ולפתור חסם זה.

3.5.3 המרחב הפנימי: זכאות לתעודת בגרות והשגת תעודת בגרות איכותית

מרחב זה הוא חוד החנית של ניעות חברתית-כלכלית, והוא תומך בהשתלבות בהשכלה גבוהה ובתעסוקה איכותית דרך השגת זכאות לתעודת בגרות, ובמיוחד תעודת בגרות איכותית העומדת בתנאי סף הקבלה למוסדות אקדמיים. התייחסות בלתי מספקת לרכיבים במרחב זה היא חסם במימוש תוכניות התערבות פרטניות ועשויה להגביל את תרומתן הפוטנציאלית. מרחב זה כולל:

- **גידול בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מלאה**, שהיא דלת הכניסה להמשך לימודים על-תיכוניים ולהשתלבות בהכשרות מקצועיות. כיום רבות מן התוכניות הפדגוגיות הפועלות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, פונות לתלמידים חזקים במיוחד או חלשים במיוחד, ויש חשיבות לקדם מענים לימודיים לתלמידים בכל הרמות וככל האפשר כבר בשלבי חינוך מוקדמים. כמו כן חשוב לתגבר את ההשקעה במקצועות "חסם לבגרות", דהיינו מקצוע אחד או שניים שהתלמיד נכשל בהם והם מונעים ממנו להשיג תעודת בגרות מלאה.
- **כיתוח מענים המקדמים השגת תעודת בגרות איכותית וטיפול בחסמים** כמו מחסור במעבדות וציוד קצה ובמורים בעלי הכשרה מתאימה להוראת מדעים ויחידות מוגברות באנגלית ובמתמטיקה. חסמים אלו אינם מאפשרים פתיחת כיתות ללימוד מקצועות STEM בהיקף יחידות מוגבר בכלל בתי הספר. ככל הנראה בתקופת תוכנית החומש לא גדל מספר בתי הספר התיכוניים הבדואיים שהגישו תלמידים לבגרות במקצועות STEM בהיקף של 4 ו-5 יחידות.
- **תופעת העתקה בבחינות הבגרות** עדיין נוהגת באוכלוסייה הבדואית בהיקפים נרחבים, והיא יוצרת משבר מוטיבציה באוכלוסייה עצמה ומחזקת סטיגמות כלפיה בחברת הרוב. יש חשיבות גדולה בעקירת התופעה מן השורש ובביסוס טוהר בחינות שיעוד תלמידים ומורים להשקיע בתהליכי למידה עמוקים, כדי שהבוגרים יפיקו מהם תועלת ממשית לצד התעודה הפורמלית.

3.6 סיכום והמלצות - ציר החינוך

האוכלוסייה הבדואית בנגב ניצבת בפני אתגרים רבים בתחום החינוך. אתגרים אלו משתקפים בנתונים על הזכאות לתעודת בגרות והנשירה. הנתונים מסייעים להציף את קשיי מערכת החינוך הנוצצים, בין היתר, באיכות הלא-אחידה של צוותי ההוראה, במשאבים המצומצמים בבתי הספר, בתשתיות הירודות או החסרות, ביכולת המוגבלת ללמוד מקצועות STEM ובשירותים המועטים לנוער נושר.

תוכנית החומש מימנה והרחיבה מענים ממוקדים שסייעו לתלמידים ביישובים השונים, ויש מקום להניח שמענים אלו תרמו למגמה החיובית שנצפתה בתחום הבגרויות והנשירה מבית הספר לצד תוכניות ומענים נוספים הממומנים ומבוצעים שלא כחלק מתוכנית החומש (למשל על ידי עמותות ייעודיות). עם זאת, ואף על פי שחלק מן התוכניות בתחום החינוך השיגו את מטרותיהן והן בעלות ערך כשלעצמן, הרי בהיעדר תהליכי עומק רוחביים נותרו מענים אלו כאיים מבודדים של הצלחה. המשאבים הרבים שהושקעו טרם יצרו שינויים נרחבים, בעיקר בשל הקושי להתגבר על החסמים הרבים והמורכבים שעומדים בפני האוכלוסייה הבדואית בנגב. לפיכך נדרשת הקצאת משאבים להבניה מחודשת של תהליכי עומק רוחביים למרחבי ההשפעה שהוצגו, ובמסגרתם יוכלו לפעול התוכניות התוספתיות.

מלבד זאת, אחת הדרכים לקדם תהליכי עומק וליצור רשת רחבה של שינוי, היא בניית **מערך תכלול** שיעוגן בתהליכי התכנון והיישום בכל אחת מן הרמות הארגוניות: במטה, ביישוב או ברשות המקומית וגם בבית הספר. בניית מערך תכלול מצריכה זיהוי ומינוי של בעל תפקיד בכל רמה ארגונית שיהיה מחויב לנושא, יוביל את המהלך וינהל אותו, לצד מיסוד פלטפורמות לשיתופי פעולה בין כל העוסקים בנושא.

תכלול המענים יסייע לוודא כי יש מודל לוגי וישובי לבניית תהליך שינוי ולהשגת תוצאות רצויות, ישים דגש ברצף מענים בכל שלבי החינוך מן הגיל הרך ויקדם מעורבות קהילתית ומעורבות הורית. מטרות העל של התכלול והתיאום הן למפות את העשייה המגוונת בתחום החינוך ולגבש בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים תפיסה כוללת שלפיה על המסגרות העוטפות את התלמיד (בעיקר חינוך פורמלי ובלתי פורמלי ושירותי רווחה) לסייע לו לזו ולהשלים את זה. כל אלו יצמצמו בזבז משאבים וכפילויות, ויאפשרו בקרה על השירותים ומעקב אחר תרומתם לאוכלוסייה באמצעות שימוש במדדים מקובלים.

הטמעה של מנגנוני תכלול ותיאום עולה בקנה אחד עם דרכי עבודה מיטביות עם אוכלוסיות מיעוט מוחלשות. מושם בה דגש ביצירת שותפויות עם האוכלוסייה ובבניית מנגנונים מקומיים של שיתופי פעולה המכירים בהיבטים התרבותיים-חברתיים הייחודיים לה. יתר על כן, ממצאי המחקרים מצביעים על שונות גדולה בין קבוצות בתוך האוכלוסייה הבדואית בנגב, בין בנים לבנות ובין המתגוררים בשמונה-עשר היישובים אל מול המתגוררים במגורים הבלתי מוסדרים. לכן יש לזהות את הצרכים הייחודיים של כל יישוב ושל כל בית ספר כדי לחבר במדויק בין משאבים לצרכים.

בשנת 2023 החל צוות מטה משרד החינוך במחוז דרום לעצב תוכניות עבודה התואמות את המלצות המחקרים והמסמך הנוכחי, והוא אף החל בפעולות ליישום פלטפורמת תכלול יישובית.

4. ציר ההשכלה הגבוהה בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"

4.1 רקע: השכלה גבוהה כגשר לתעסוקה מיטבית ולניעות חברתית

הייצוג של הצעירים הבדואים בנגב בהשכלה הגבוהה בישראל נמוך משמעותית מזה של שאר הערבים, וכל שכן מזה של יהודים (לא חרדים) באותם גילים (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). בבחינת הפערים בחתך מגדרי עלה כי בשנת הלימודים תשפ"א (2020-2021), רק 0.6% מן הגברים הבדואים בני 20-29 היו בעלי תואר ראשון, לעומת 3.0% מן הגברים בשאר האוכלוסייה הערבית ו-7.4% באוכלוסייה היהודית (לא כולל חרדים). רק 1.8% מן הנשים הבדואיות בנות 20-29 היו בעלות תואר ראשון, לעומת 5.3% מן הנשים בשאר האוכלוסייה הערבית ו-11.4% באוכלוסייה היהודית (לא כולל חרדיות).

מרבית הבדואים הזכאים לתואר למדו לתואר בתחום שמוביל לתעסוקה בפרינן נמוך. לפערים אלו השפעות בטווח הקצר והארוך על המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות והשפעות מרחיקות לכת על השתתפותם של הבדואים בתעסוקה ועל תרומתם

למשק. מתוך כך, במסגרת תוכנית החומש הושקעו משאבים בקידום ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ובמתן סיוע לצעירים בדואים להתגבר על חסמים שמקשים עליהם להשתלב בלימודים גבוהים ולהתמיד בהם.

4.2 חשיבות ההשכלה הגבוהה לשיפור המצב החברתי-כלכלי ופרקטיקות מיטביות בתחום

להשכלה גבוהה יש ערך רב למיעוטים: היא מעניקה מעמד משופר והזדמנויות לפרט, והיא כלי לניעות כלכלית-חברתית (חדאד חאג'י-יחיא ואח', 2022). השכלה גבוהה, כולל תעודת סיום ממוסד על-תיכוני, משפיעה על כוונציאל התעסוקה וההשתכרות העתיד. רמות ההשכלה הנמוכות של חלקים גדולים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב מגבילים מאוד את יכולתה לפרוץ את מעגל העוני ולהתקדם כלכלית.

לרמות ההשכלה קשר הדוק עם שיעור התעסוקה, במיוחד בקרב הנשים הבדואיות: בשנת 2018 היו מועסקות 17% מן הנשים הבדואיות בנות 25-40 עם 11 שנות לימוד ומטה לעומת 34% מן הנשים עם 12 שנות לימוד ו-83% מן הנשים עם 13 שנות לימוד ויותר. גם אצל הגברים הבדואים שיעור התעסוקה קשור לרמות ההשכלה, אולם במידה פחותה: בשנת 2018 היו מועסקים 56% מן הגברים הבדואים בני 25-40 עם 11 שנות לימוד ומטה לעומת 66% מן הגברים עם 12 שנות לימוד ו-84% מן הגברים עם 13 שנות לימוד ויותר (תירוש ואח', 2023).

רמות ההשכלה הנמוכות באוכלוסייה הבדואית בנגב קשורות גם לרמות השכר: ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר, כך עולה השכר. ניתוח רב-משתני הצביע על כך שתואר אקדמי קשור לעלייה של 76.5% בשכרן של נשים בדואיות ושל 40.8% בשכרם של גברים בדואים. גם בין זכאות לתעודת בגרות ותעודה מקצועית לעלייה בשכר נמצא מתאם (תעודה מקצועית רק אצל גברים; תעודת בגרות אצל שני המינים), אולם במידה פחותה משמעותית. בהשוואת שכר ארצית ניכרת העובדה שגם פערי השכר בין עובדים בדואים לעובדים מקבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל, מצטמצמים ככל שרמת ההשכלה עולה, בעיקר בקרב נשים (תירוש ואח', 2023).

ללימודים גבוהים במקצועות STEM יש ערך רב במיוחד להשתלבות בתעסוקה מניבה. מחקר שנערך בישראל מצא מתאם גבוה בין תואר אקדמי רלוונטי להשתלבות בהיי-טק. נוסף על כך בלט המתאם בין לימודי "בגרות היי-טק" בתיכון (הרכב בגרות שכולל 5 יחידות לימוד במתמטיקה ו-5 באנגלית, וכן 5 יחידות לימוד בפיזיקה או במדעי המחשב) ללימודי תואר טכנולוגי רלוונטי בעתיד שמאפשר השתלבות בתחום (חשאי ואח', 2022). מכאן שיצירת אפשרויות לתלמידי תיכון ללמוד לבגרות היי-טק (כפי שתואר בציר החינוך), ועידוד והכוונה של סטודנטים להשתלב במקצועות STEM בלימודים גבוהים, יסייעו לשיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות באוכלוסייה.

מן הספרות המקצועית עולה כי שיפור הייצוג החסר של אוכלוסיות מוחלשות בהשכלה גבוהה – במיוחד במוסדות ובתחומים יוקרתיים – דורש שימוש בכמה כלי מדיניות זה לצד זה (OECD, 2018): תוכניות חניכה (מנטורינג) וליווי בשנות התיכון; מסלולי קבלה נפרדים למוסדות להשכלה גבוהה המתחשבים באתגרים הייחודיים לאוכלוסייה המוחלשת; תמיכה מתמשכת (אקדמית ואישית) בסטודנטים במשך התואר ובמיוחד בשנת הלימודים הראשונה; טיפול בחסמי מימון באופן שיצמצם את חוסר הוודאות שחווים הסטודנטים בנוגע להיקף התמיכה הכלכלית שיקבלו וליציבותה.

4.3 אילו תוכניות בתחום ההשכלה הגבוהה נכללו בתוכנית החומש?

תוכנית החומש תמכה בשתי תוכניות שעוסקות במובהק בהשכלה גבוהה. הראשונה היא תוכנית "[שער לאקדמיה](#)" הפועלת מטעם המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) כחלק מסל תוכניות להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל. התוכנית ממומנת בחלקה דרך תוכנית החומש: הוקצבו לה 110 מיליון ש"ח, והיא מקנה לסטודנטים סיוע לתקופה של ארבע או חמש שנים בתואר הראשון (שנת הכנה ללימודים ועוד שלוש או ארבע שנות לימוד מן המניין). התוכנית השנייה היא [אשב"ל](#) (אפיק לשילוב בדואים בתעסוקה), אשר פועלת מטעם זרוע העבודה ומתמקדת בסיוע לסטודנטים בדואים הלומדים לתעודת הנדסאי. התוכנית תוקצבה ב-37.5 מיליון ש"ח, ומטרתה היו להגדיל את מספר הבדואים המקבלים תעודת הנדסאי באמצעות תמיכה כלכלית ואישית באלף סטודנטים בתקופת תוכנית החומש, ולצמצם את הנשירה ממסלולי הנדסאי.

4.4 תחום ההשכלה הגבוהה: סיפור השפעה

בעשור האחרון חלה התקדמות ממשית בהשתלבות ערבים בהשכלה גבוהה בישראל: שיעור הלומדים לתארים מתקדמים ומספרם האבסולוטי כמעט הוכפל (חדאד חאג'–יחיא ואח', 2022). עם הסיבות למגמה זו נמנים שינוי בעמדות חברתיות כלפי לימודים אקדמיים בקרב צעירים ערבים ובקרב גורמי השפעה בקהילה; תוכניות נרחבות שהפעילו המל"ג–ות"ת לקידום השתלבות אוכלוסיות מיעוט בהשכלה הגבוהה; והרחבת האפשרויות ללימודים גבוהים במכללות בפריפריה ובמרכז הארץ.

גם באוכלוסייה הבדואית בנגב יש מגמה חיובית בתחום, אך היא שולית לעומת זו שבאוכלוסייה הערבית הכללית (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). עם האתגרים בהשתלבותם של צעירים בדואים בנגב במערכת ההשכלה הגבוהה, נמנים: מחסור בהכוונה וייעוץ בנוגע ללימודים אקדמיים; קושי לעמוד בתנאי הסף של קבלה לאקדמיה; היעדר שליטה בעברית ובאנגלית ברמה הנדרשת ללימודים אקדמיים; התחלת המסלול האקדמי בגיל צעיר לעומת סטודנטים יהודים; קושי בנגישות פיזית למוסדות הלימוד; תשתיות מחשוב לקויות ואוריינות דיגיטלית דלה; חסמים ערכיים-תרבותיים; דחק כלכלי (הרן ואייל, 2021).

היכולת לממן תואר אקדמי עם כל מה שמתלווה אליו, היא חסם מהותי להשכלה גבוהה. גם בקרב מי שרכשו תעודת בגרות מתאימה ויכולים להתקבל בלימודים גבוהים, רבים לא מממשים פוטנציאל זה בשל הקושי של משפחות בדואיות מעוטות הכנסה לתמוך בלימודים ממושכים שבסופם לא ברורים העתיד, המקצוע והתמורה הכלכלית להשקעה. גורם נוסף הוא ציפייה תרבותית מגברים לפרנס את משפחותיהם מייד עם הינשואם. נורמה זו מונעת לא פעם מגברים בדואים להתמסר ללימודים הנמשכים שנים ארוכות, ובמקום זאת לצאת לעבודה במשרה מלאה בגיל צעיר (תירוש ואח', 2023).

רבים ממי שצולחים את המשוכות הללו, ואף החלו בלימודים אקדמיים, מתקשים להתמיד בהם ולסייםם בהצלחה. ניתוח של הלמ"ס בחן את מצב הלימודים של סטודנטים שהחלו את לימודיהם בשנת תש"ע (2009/10). מן הניתוח עלה שבדואים בנגב מסיימים את הלימודים לתואר ראשון בזמן התקני בשיעור הנמוך ביותר (46.0%) לעומת יתר קבוצות האוכלוסייה שנבדקו, פרט ליוצאי אתיופיה. נוסף על כך נמצא ש-31.5% מן הסטודנטים הבדואים לא מסיימים את התואר בתוך שבע שנים מתחילת הלימודים – השיעור הגבוה ביותר של אי-סיום לעומת יתר הקבוצות שנבדקו (למ"ס, 2019). כלומר שיעורי הנשירה או אי-ההתמדה בקרב בדואים שהגיעו לאקדמיה הם מן הגבוהים ביותר.

בחינת התוכניות "שער לאקדמיה" ואשב"ל העלתה כי הפרקטיקות הנהוגות בהן עולות בקנה אחד עם חלק מן הפרקטיקות המיטביות לקידום השתלבות בהשכלה גבוהה בקרב אוכלוסיות מיעוט שנמצאו בספרות המקצועית. עוד עלה כי שתי התוכניות הותאמו לחסמים ולצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

תוכנית "שער לאקדמיה" החלה לפעול כתוכנית פיילוט בתקופת תוכנית החומש הראשונה לאוכלוסייה הבדואית בנגב (2012-2016), ובתקופת תוכנית החומש השנייה (2017-2021) היא פעלה בחמישה מוסדות: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, האוניברסיטה הפתוחה והמכללות האקדמיות אשקלון, אחווה וספיר. היא עוצבה לתת מענה לכמה חסמים מרכזיים: מיומנויות וכישורים לא מספקים של המועמדים להשכלה גבוהה הקשורים בכשלי מערכת החינוך להתמודד עם אתגרי האוכלוסייה, חסם כלכלי משמעותי וסיכון מוגבר לנשירה במשך התואר. התוכנית מספקת לסטודנטים מעטפת של שירותים בתחום הלימודי ובתחום הכלכלי גם יחד, כדי להקל על השתלבותם בלימודים הגבוהים ולסייע להם לסיים בהצלחה. התוכנית כוללת ייעוץ והכוונה להשכלה אקדמית בבית הספר התיכון בשיתוף עם תוכנית "[רואד](#)" ושנת הכנה לתואר ראשון ("שנת שער לאקדמיה") שבה הסטודנטים לומדים בקורסים ייעודיים לשיפור מיומנויות למידה, שפה, מחשב וכישורים רכים. גם בתקופת הלימודים לתואר עצמו, שבהם כל סטודנט משולב בכיתה רגילה על פי המסלול שבחר, התוכנית מספקת תגבורים אקדמיים וליווי אישי. התמיכה הכלכלית ניתנת לסטודנטים במשך כל שנות התואר, והיא כוללת מלגות קיום, סיוע בשכר הלימוד וסיוע בהסדרי תחבורה ציבורית למוסד הלימודים (הרן ואייל, 2021).

סקרים שנערכו בקרב המשתתפים בתוכנית, הצביעו על שביעות רצון גבוהה שלהם מן התוכנית, ובפרט מצעדי הסיוע האלה: לימודים בכיתות קטנות ונפרדות; ייעוץ מצוות התוכנית; שיעורי תגבור בכתיבה אקדמית; פיתוח מיומנויות בשפה העברית (ופחות מכך באנגלית); ובמיוחד – התמיכה הכלכלית הניתנת להם במגוון אפיקים. עם זאת, משתתפי התוכנית הצביעו על כמה משוכות שעדיין מקשות עליהם להשתלב בלימודים ולהתמיד בהם, כגון תחבורה ציבורית בלתי מספקת למוסדות הלימוד; קשיי שפה בתקשורת עם הסגל האקדמי; מחסור בתשתיות לימוד ביישובי המגורים; מצוקה כספית; כישורי לימוד שאינם מותאמים דיים לסביבה האקדמית; ועומס לימודים בשל ריבוי המטלות בשיעורי התגבור ובקורסי המעטפת שמשתתפי התוכנית מחויבים בהם (הרן ואייל, 2021).

באמצעות התוכנית גדל מספר הסטודנטים הבדואים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בנגב. התוכנית תרמה גם לגיוון תחומי הלימוד של הסטודנטים הבדואים, ובכך פתחה בפניהם אפשרויות חדשות ויצרה מודלים לחיקוי עבור תלמידי השנתונים הבאים. כך למשל הצליחה התוכנית לשלב סטודנטים בדואים במקצועות עזר פרה-רפואיים במכללה האקדמית אשקלון, בלימודי משפטים במכללת ספיר ובמגוון מקצועות ההנדסה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. התוכנית השיגה אפוא את מטרותיה בהיבטים אלה (המועצה להשכלה גבוהה, תקשורת בין-אישית, ינואר 2023).

אף על פי כן, בתקופת תוכנית החומש השנייה לא מולאה מכסת הסטודנטים שתוקצבה לתוכנית "שער לאקדמיה". רק בשנה הרביעית של תוכנית החומש הצליחו מוסדות הלימוד להגיע למלוא הקיבולת של התקציב שיועד לתוכנית. אולם גם אז שיעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב נותר על כ-5% לשנתון, שיעור הנמוך מזה שבקבוצות אוכלוסייה אחרות. נוסף על כך שיעור הנשירה נותר גבוה ואף זהה לשיעור הנשירה של סטודנטים בדואים שלא השתתפו בתוכנית. לבסוף יציין כי 80% מן המשתתפים בתוכנית הן נשים, מה שעולה בקנה אחד עם דפוסי ההשכלה הנוכחיים באוכלוסייה הבדואית.

אומנם השילוב של נשים חשוב מעין כמוהו, אולם ההטיה המגדרית מאירה את הקושי בשילוב גברים בדואים בהשכלה גבוהה בפרט ובחברה הישראלית בכלל.

בהתחשב בפוטנציאל הרב של רכישת השכלה גבוהה לשיפור מצב חברתי-כלכלי דומה שתוכנית "שער לאקדמיה" לא מיצתה את יכולת ההשפעה שלה בציר פעולה זה. עם זאת יש להכיר בחסמים להרחבת התוכנית. חסם אחד הוא הקושי להשלים בשנה אחת של הכנה לתואר ראשון ("שנת שער לאקדמיה") את הפערים הלימודיים שנצברו שנים רבות במערכת החינוך. חסם שני הוא הקושי לרתום את המוסדות האקדמיים להרחבת התוכנית, בעיקר בגלל הקנסות המוטלים עליהם בעת נשירת סטודנטים. ייתכן שהחרגת המשתתפים מקנסות סטנדרטיים תעודד את המוסדות להגדיל את המכסות. חסם שלישי הוא העלות הגבוהה של התוכנית למשתתף והקושי התקציבי לתחזקה עם הזמן.

תוכנית אשב"ל היא תוכנית קטנה יותר אך חשובה לגיוון התעסוקתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. כאמור, התוכנית מיועדת לסטודנטים בדואים המבקשים ללמוד תעודת הנדסאי כדי להגדיל את סיכוייהם להשתלב במקצוע נדרש בשוק העבודה. התוכנית ממומנת ומופעלת דרך זרוע העבודה. גם לתוכנית זו היו חבלי לידה לא קלים. היעד של התוכנית היה לגייס 180-200 סטודנטים בכל שנה משנות תוכנית החומש. בפועל, היישום החל רק בשנת 2020 ועד סוף שנת 2022 גויסו לתוכנית 296 סטודנטים בלבד. מהם גויסו 162 בשנת 2022, נתון שמצביע על כך שהתוכנית במגמת צמיחה והתבססות (זרוע העבודה, תקשורת בין-אישית, ינואר 2023).

הסטודנטים המשתתפים בתוכנית זכאים למלגת קיום, למלגת לימודים, להחזרי נסיעות ולליווי אישי. רכיבים אלו נותנים מענה לחסמים שחווים צעירים מן האוכלוסייה הבדואית. מלבד זאת, התוכנית עשויה להשפיע רבות על המצב החברתי-כלכלי של המשתתפים ובני משפחותיהם שכן שיעור ההשתלבות בתעסוקה של בוגרים עם תעודת הנדסאי גבוה (כ-90%) וההשמה היא למקצועות מתגמלים כלכלית.

שתי התוכניות שנסקרו בפרק זה – "שער לאקדמיה" ואשב"ל – תורמות למגמה החיובית בחלקה של השתלבות בדואים בנגב בהשכלה הגבוהה, כפי שמשתקף בדוח תמונת המצב של אוכלוסייה זו (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). אומנם שיעור מקבלי התארים בקרב גברים בדואים בני 20-29 לא גדל בעשור האחרון, אולם בקרב נשים חלה עלייה מ-1.0% ל-1.8% (לעומת 11.1% בקרב יהודיות מדרום הארץ בקבוצת גיל זו). גם הגיוון במקצועות הלימוד של הסטודנטים הבדואים התרחב ותרם לצמצום הפער עם קבוצות ההשוואה. כך למשל, שיעור מקבלי תארים בקרב הבדואים בתחומי רפואה, הנדסה ומדעי הטבע – מקצועות עם פוטנציאל השתכרות גבוה – עלה בעשור האחרון מ-4.0% ל-7.6% בשנת תשפ"א (2020/2021). עם זאת עדיין מדובר בשיעור הנמוך ביותר לעומת שאר הקבוצות באוכלוסייה, למשל 25.6% בקרב יהודים בדרום. בחינה של מקבץ נתונים זה מעלה כי ישנו פוטנציאל לשינוי וכדאי להעמיק את ההשקעה בתוכניות מסירות חסמים להשתלבות במרחב האקדמי כגון "שער לאקדמיה" ואשב"ל.

4.5 סיכום והמלצות - ציר ההשכלה הגבוהה

תוכנית החומש קידמה את תחום ההשכלה הגבוהה באמצעות התוכניות "שער לאקדמיה" ואשב"ל. שתי התוכניות הותאמו לחסמים העומדים בפני צעירים בדואים בנגב, ובפרט בשל הכרה בכובד משקלו של החסם הכלכלי. על אף הקשיים יושמו התוכניות באופן מספק. הפעלת התוכניות אפשרה להרחיב את מעגל הלומדים בקרב אוכלוסייה זו ותרמה לגיוון תחומי הלימוד, ובפרט תחומים שמאפשרים השתלבות בעבודה במקצועות רווחיים. בהתחשב בגידול בשיעור הצעירים הבדואים שהשיגו תעודת בגרות איכותית ובשיפור בציוני הבחינה הפסיכומטרית ובציוני מבחן יע"ל (בחינת ידע בשפה העברית כשפה שנייה), לתוכניות להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה יש פוטנציאל הצלחה גם לטווח הרחוק משום שיתרבו המועמדים הפוטנציאליים אליהן. ברמת המיקרו שינויים אלו עשויים ליצור אדוות של השפעה כי הם מעצבים את תמונת העתיד של הצעירים הבדואים.

אולם ברמת המיקרו יש לזכור כי ראשית, שיעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב נותר כ-5% לשנתון, שיעור נמוך לעומת קבוצות אוכלוסייה אחרות. שנית, רוב משתתפי התוכנית "שער לאקדמיה" הם נשים בדואיות, כך שגברים בדואים אינם מיוצגים דיים במרחב זה. לבסוף, גם בקרב משתתפי התוכנית שיעור הנשירה מן הלימודים האקדמיים גבוה מזה שבקרב מיעוטים אחרים בארץ כמו כלל הערבים (לא כולל בדואים בנגב) ויהודים חרדים.

לשילוב צעירים בדואים במערכת ההשכלה הגבוהה ערך רב כשלעצמו, והוא נתיב לשיפור מצב חברתי-כלכלי. כאמור, כדי לקדם את שילובם במערכת זו יש לפעול להמשך הסרת החסמים באמצעות דיוק המענים המסופקים בתוכניות כמו "שער לאקדמיה" ואשב"ל ותמיכה מקצועית במוסדות שבהם פועלות התוכניות. בד בבד אפשר לבחון דרכים לשינוי התמריצים השליליים לאוניברסיטאות לקבלת סטודנטים בדואים ולשימורם במערכת (בשל היקף הנשירה הגדול בקרבם), אשר בגינם מתעכבת הרחבת התוכנית. כמו כן מומלץ להשקיע בתוכניות ליווי וחניכה לתלמידי תיכון (כמו תוכנית "רואד") שיסייעו להרחיב את מעגל הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה.

5. ציר תעסוקה וכלכלה בנתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"

5.1 רקע: אתגרים בתחום התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

שיפור במצב התעסוקה הוא ציר חשוב בשיפור מצבם החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות בטווח הקצר והארוך. אך כשם שהקושי להתמודד עם אי-שוויון טמון במורכבות ובריבוי הגורמים המובילים אליו, גם אתגרי התעסוקה בחברה הבדואית – כחברת מיעוט אתנית-דתית בעלת מאפיינים מסורתיים המתגוררת באזורי פריפריה – מורכבים ואינם קלים לפיצוח. עם האתגרים של תוכנית החומש נמנים: עובדים לא משכילים (חסרי תארים אקדמיים ותעודות ממוסדות על-תיכוניים, כפי שתואר בציר "השכלה גבוהה"); עובדים נעדרי מיומנויות הנדרשות לתעסוקה בתחומים המניבים הכנסה גבוהה; מספר רב של צעירים שנפלטו ממסגרות ולא

סיימו 12 שנות לימוד, והם חסרי מיומנויות תעסוקה בסיסיות וכישורים רכים; היצע מוגבל של מקומות עבודה, וקושי להגיע אל מקומות עבודה אלו שנמצאים לרוב מחוץ ליישובים הבדואיים; שליטה לא מספקת בשפה העברית הנחוצה לתעסוקה; חסמים תרבותיים הנוגעים לתעסוקת נשים מחוץ לבית המשפחה והיעדר מסורת של השכלה גבוהה ויציאה לעבודה של נשים. נושא שיפור נתוני התעסוקה נידון במפורש בכתב החלטת הממשלה 2397 וכפי שיתואר, הוא התבטא במגוון רחב של תוכניות במסגרת תוכנית החומש השנייה (2017-2021).

5.2 פרקטיקות מיטביות לעידוד השתלבות בתעסוקה עבור אוכלוסיות מיעוט מוחלשות

לצעירים מאוכלוסיות מוחלשות ישנם חסמים רבים בתחומים הנחוצים להשתלבות בתעסוקה, בהם מיומנויות רכות כמו קודים בלתי פורמליים של עולם העבודה, קשרים חברתיים ומקצועיים, תמונת עתיד מגוונת, ניסיון מקדים (התמחויות) ומידע בנוגע לדרכי חיפוש עבודה ואפשרויות תעסוקה. אלו הם חסמים לניעות חברתית-כלכלית, ואפשר להתמודד עימם באמצעות מדיניות ממשלתית מותאמת (OECD, 2018).

בתחומים עידוד תעסוקת נשים ועידוד תעסוקת מיעוטים אפשר להצביע על כמה כיוונים מבטיחים להתערבויות ממשלתיות: סקירה של "המעבדה לעוני" – מרכז מחקר גלובלי הפועל לצמצום העוני דרך מדיניות מבוססת ראיות – מצאה כי תוכניות סיוע למחפשי עבודה **שמשלבות בין "כישורים קשיחים" (הכשרות מעשיות) ל"כישורים רכים"**, סייעה למשתתפים להגדיל את היקף המשרה ואת הכנסתם הפוטנציאלית ולשמור על עבודתם לאורך זמן (Bertrand & Crepon, 2022). שילוב זה נמצא חשוב במיוחד עבור נשים. התוכניות המוצלחות ביותר הן אלו ששילבו את המאפיינים האלה: אפשרות לצבור ניסיון עבודה, מתן תעודה רשמית, תמיכה כלכלית, סיוע במציאת עבודה ומיקוד בתחומים שבהם היה ביקוש לעובדים. נוסף על כך יש ראיות לכך שההתאמה של תוכניות אלו לחסמים שחוות נשים, הובילה לנתוני תעסוקה משופרים עבורן. עבור גברים נמצא שהרצאות מקדימות שונות מידע ומאפשרות תיאום ציפיות, הובילו להתאמה רבה יותר למקום העבודה העתידי ולהתמדה במקום עבודה זה.

בתור מי שנושאות בדרך כלל בתפקיד גידול הילדים והטיפול במשק הבית, נשים בכלל ובחברות מסורתיות בפרט זקוקות לעבודה גמישה כדי להצליח לשלב בין עבודתן בבית ומחוץ לו. אחד האתגרים עבור נשים המועסקות בעבודות בשכר נמוך ובמיוחד בעבודה במשמרות, הוא חוסר הוודאות וחוסר הגמישות של עבודות אלו. מעסיקים נוטים לשבץ נשים למשמרות ללא התראה מספקת ועל פי צורכיהם, ויוצרים כך קושי רב שדוחף נשים אל מחוץ לעולם העבודה (Maru et al., 2022). כיוון התערבות מבטיח הוא **שינוי דפוסי העבודה של המעסיקים**. נמצא כי תיאום מראש של משמרות על פי צרכיה של כל עובדת מסייע לנשים לשמור על האוטונומיה שלהן, לתכנן מראש ולעמוד במשימות. לגמישות גם כן משמעות רבה – לדוגמה היכולת להחליף משמרת בלי להיקנס על כך ובלי שייפגעו אפשרויות הקידום.

בבחירת הראיות הנוגעות לצמיחה כלכלית בקרב אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות, עולים שני רכיבים חיוניים: **יזמות וחדשנות**. סקירתן של אור שרביט ואייזיק (2022) התמקדה באוכלוסיות מיעוט בעלות מאפיינים הדומים למאפייני האוכלוסייה הבדואית בנגב. בסקירה נמצא כי טיפוח ופיתוח של יזמות וחדשנות עסקית מקומית מתבצעים בין היתר באמצעות תמיכה

בעסקים מקומיים דרך הזרמת הון, ליווי עסקי וקידום עסקים חברתיים. באוסטרליה פיתחה הממשלה אסטרטגיה שנועדה להגדיל את הבעלות העסקית של האבוריג'ינים, לספק להם יותר תעסוקה ולתרום להעצמה חברתית-כלכלית. נמצא כי השקעות אלו מקדמות עצמאות כלכלית יציבה עבור עסקי האוכלוסייה האבוריג'ינית ומסייעות לסגור את פער ההכנסות בין אוכלוסיות מיעוט לאוכלוסייה הכללית באוסטרליה (Jarvis et al., 2018).

בקנדה פותחו תוכניות רבות **ליזמות מקומית** בהסתמך על המלצות דוח הביקורת על תוכניות לפיתוח כלכלי עבור עמים אבוריג'ינים (Government of Canada, 2016). במחקר הערכה של התוכניות הממשלתיות לתמיכה בעסקים באמצעות **השקעת הון וליווי עסקי** בשנים 2009-2014, נמצא כי התוכניות השיגו את המטרה של יצירה או הרחבה של עסקים אבוריג'יניים בני-קיימה וכי 94% מן העסקים החזירו את ההלוואות. עוד נמצא כי על כל הלוואה שניתנה לעסק חדש נוצרו 2.5 משרות חדשות ועל כל הלוואה לעסק קיים נוצרו או נשמרו 4.2 משרות.

ברחבי העולם נמצא כי **עסקים חברתיים** יכולים לתרום לפיתוח בר-קיימה, להפחתת אבטלה, להתמודדות עם עוני ולהעצמת נשים, ובייחוד באוכלוסיות מיעוט מסורתית-שבטיות. יוזמות אלו תורמות ליצירת מקומות עבודה בריאים, כלומר לתנאי עבודה טובים ולהשפעה חיובית על מדדי בריאות ואיכות חיים, לא רק בעבודה ולא רק עבור הפרט (Macassa, 2021). נמצא כי תוכנית להשקעה ביזמות חברתית (WISE) של האיחוד האירופי סייעה בהגברת יציבות בתעסוקה (79% מן העובדים המשיכו להיות מועסקים גם לאחר שנתיים ממועד תחילת ההעסקה, לעומת 34% מן העובדים בתוכניות "חזרה לעבודה" סטנדרטיות) (Cooney & Williams, 2010). נוסף על כך סקירה שיטתית הצביעה על השפעות רחבות של עסקים חברתיים על בריאות המשתתפים, על ההערכה העצמית שלהם, על הפחתת תיוג (סטיגמטיזציה) ועל פיתוח הון חברתי (Roy et al., 2014). הספרות המקצועית מעידה שתמיכה ממשלתית חשובה למיצוי מלוא הפוטנציאל של עסקים חברתיים (Vázquez Maguirre et al., 2018).

5.3 אילו תוכניות בתחומי התעסוקה והכלכלה נכללו בתוכנית החומש?

בתוכנית החומש תוקצבו מגוון תוכניות בתחומים אלו עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב בכ-188 מיליון ש"ח. לתוכניות אלו היו שותפים גופים ממשלתיים אחדים (ר' גם פרק התעסוקה בדוח ממצאי הביניים של ההערכה הכוללת, לף ואח', 2021). אפשר לחלק את התוכניות לכמה קטגוריות. ראשית, תוכניות שמטרתן לשפר את סיכויי ההשתלבות בתעסוקה של דורשי עבודה על ידי הכשרות מקצועיות ולימודי עברית תעסוקתית וסיוע בהשמות למקומות עבודה. זרוע העבודה במשרד הכלכלה הפעילה את התוכנית המרכזית – **מרכזי הכוון תעסוקתי ריאן** שתוקצבה ב-85 מיליון ש"ח, ולצידם הפעיל שירות התעסוקה את התוכנית **מעגלי תעסוקה** שתוקצבה ב-10.75 מיליון ש"ח. שנית, תוכנית שנועדה לתמוך בעסקים מקומיים קטנים, בעיקר על ידי חיזוק מיומנויות הניהול של יזמים ובעלי עסקים ושיפור גישתם להון. **תוכנית מעו"פ** הופעלה על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. התוכנית תוקצבה ב-23 מיליון ש"ח. שלישית, תוכניות שמטרתן להגדיל את היצע מקומות העבודה, שהובילה הרשות להשקעות ולפיתוח במשרד הכלכלה. התוכנית לתמרוץ העסקת עובדים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב על ידי השתתפות המדינה בשכרם יועדה לשלב כ-500 איש במעגל התעסוקה ותוקצבה ב-40 מיליון ש"ח (אך לא ניצלה את מרבית התקציב). התוכנית ליצירת פעילות תוספתית של מפעלי תעשייה יועדה לתמוך בהקמת 10 מפעלים באזורים רלוונטיים ותוקצבה ב-30 מיליון ש"ח.

5.4 תחומי תעסוקה וכלכלה: סיפור השפעה

בדוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה שבחן את מצב הרווחה בחברה הערבית, סומנו אסטרטגיות מרכזיות לחילוץ מעוני, אך נקבע שלרוב אין די בתוכניות המצויות בשטח כדי לשנות לטובה את מצבן הכלכלי של משפחות (חדאד חאג'–יחיא ואח', 2021). התוכניות הנוכחיות הצליחו להוביל לשינוי חיובי במדדים אובייקטיביים כגון שילוב בשוק העבודה ומיצוי זכויות ובמדדים סובייקטיביים כגון שיפור בהערכת המסוגלות העצמית. למרות זאת, ברוב המקרים נשארו המשתתפים במעגל העוני משום שהשתלבו במשרות חלקיות או השתכרו שכר נמוך. המחברים הדגישו כי הבעיה טמונה בחוסר היכולת או המוכוונות של המדיניות הנוכחית "להתגבר על כלל החסמים המבניים שעומדים נדרשת להתמודד האוכלוסייה הערבית, ובעיקר הנשים הערביות, בניסיון להשתלב בתעסוקה איכותית ומתגמלת" (חדאד חאג'–יחיא ואח', 2021, עמ' 13). על פניו ניתוח זה רלוונטי גם בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

תוכנית החומש מיצבה את היקף התעסוקה הנמוך, בעיקר בקרב נשים, כאחת מבעיות הליבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב. מחקר שנערך במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש, האיר את מורכבות החסמים המתייחסים לתעסוקת נשים (תירוש ואח', 2023). מלבד תפיסות פטריארכליות שלפיהן תפקידה של האישה הבדואית הוא לטפל בילדים ובמשק הבית ואילו תפקידו של הגבר הבדואי הוא לפרנס את המשפחה, הצביעו החוקרים על כמה חסמים הקשורים זה בזה:

- תחומי ההשכלה והתעסוקה המקובלים לנשים בחברה הבדואית הם חינוך, טיפול בילדים ובזקנים, ניקיון ומשק בית, ומוסכמה זו מצמצמת מאוד את משלחי היד של הנשים בפועל
- מעונות היום לילדים אינם מספקים מענה מעשי לאימהות בשל עלותם הגבוהה ובשל התנגדות חברתית להוצאת פעוטות למסגרת חוץ-משפחתית
- התמודדות עם מצבי חולי ומוגבלות של בני משפחה: הנורמה הרווחת היא כי על נשים לטפל בכל בני הבית, כולל ילדים ומבוגרים עם מוגבלות או מחלה
- הגבלת שעות העבודה של נשים לשעות היום המוקדמות בשל הצורך לטפל בילדים ובמלאכות הבית וכן להימצא בבית עם חזרתו של הבעל מן העבודה
- היצע נמוך של מקומות עבודה באזור המגורים לצד ציפייה חברתית-תרבותית שנשים לא יתרחקו מן המשפחה יתר על המידה לטובת תעסוקה
- מחסור בתחבורה ציבורית: גורם זה הוזכר רבות כחסם לתעסוקת נשים ערביות בכלל, ואולם נמצא כי גם שיפור בתחבורה הציבורית לא העלה את שיעורי התעסוקה בקרבן⁹
- אפליה על רקע מוצא (יחסי רוב-מיעוט) ואפליה על רקע שיוך משפחתי (ברמה הפנים-קהילתית)

⁹ בסקר שערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בנוגע לדפוסי תעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב (תירוש ואח', 2023), לא ציינו המשיבים (נשים וגברים בדואים) את המחסור בתחבורה ציבורית כחסם עיקרי לתעסוקה. ואולם כאשר הם נשאלו על כך במפורש, רבים מהם אישרו שנושא זה מקשה את השתלבותם בתעסוקה (בעיקר ביישובים קטנים, וכחות בעיר רהט).

כדי להגדיל את שיעור התעסוקה ואת יכולת ההשתכרות של משקי בית בדואיים, הוצעה תוכנית החומש סל מענים ששילב כמה אסטרטגיות (כפי שפורט בסעיף 5.3).

האסטרטגיה הראשונה והמרכזית הייתה סיוע לדורשי עבודה בשני אפיקים: הפעלת **מרכזי הכוון תעסוקתי "ריאן"** ותוכנית **"מעגלי תעסוקה"**. התוכניות פעלו ביישובים הבדואיים עצמם וכללו הכשרות מקצועיות, שיפור העברית התעסוקתית והקניית מיומנויות עבודה. היבטים אלו של התוכניות עולים בקנה אחד עם פרקטיקות מיטביות מן הספרות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות מיעוט: התוכנית משלבת הכשרות מקצועיות ("כישורים קשים") וסדנאות פיתוח ("כישורים רכים"), מפעילים אותה אנשי הקהילה, והיא נעשית ביישובים עצמם (מקומית). נוסף על כך התוכנית מותאמת תרבותית לחברה הבדואית, לדוגמה: קבוצות לימוד לנשים בלבד, כיתות לימוד קטנות מן הרגיל (עד 10 משתתפים במקום 15) והבאת השירות "עד לבית" ביישובים מרוחקים (תחת הכותרת "עברית באוהל").

מרכזי ריאן מופעלים על ידי ספקים בתנאי מכרז שנועדו ליצור בקרה ולעודד איכות (לדוגמה בונוסים עבור השמת משתתפים). זרוע העבודה דיווחה על 2,821 גברים ונשים שעברו בתקופת תוכנית החומש הכשרות מקצועיות וסדנאות קידום אישי, ועל 5,492 גברים ונשים שהשתתפו בקורס עברית תעסוקתית. 6,525 מהם הושמו לתעסוקה אך אין מידע על טיב התעסוקה או על משכה. במשך שנת 2023 צפויה זרוע העבודה להתחיל להצליב נתוני משתתפים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי כדי לקבל אומדן של ההצלחה בפועל של התוכניות בשיפור מצב התעסוקה וההכנסה, אך בעת כתיבת דוח זה אין נתונים אלו זמינים.

אסטרטגיה שנייה שהופעלה במסגרת תוכנית החומש היא **תוכנית מעו"ף** לחיזוק בעלי עסקים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב. התוכנית פותחה במשך תוכנית החומש הראשונה (2012-2016) והתבססה במשך תוכנית החומש השנייה (2017-2021). התוכנית פועלת בארבעה מסלולים: ייעוץ, הלוואות, הדרכות ומענקים מיוחדים, והיא כוללת ליווי אישי לכל פונה. מטה התוכנית שוכן בעיר רהט, ואת התוכנית מפעילים אנשי מקצוע בני הקהילה הבדואית. השירות ניתן לכל פונה ביישוב שבו הוא מתגורר. אופן הפעלה זה סייע לאוכלוסייה הבדואית להתמודד עם החששות העמוקים מן המדינה והממסד. עיקר הפעילות (כ-60%) התמקד בליווי יזמים בתהליך הקמת עסק. יתר הפעילות עסק בסיוע לבעלי עסקים קטנים (עד עשרה עובדים) ובפיתוח מיומנויות ניהול בקרבם. בשנת הפעילות האחרונה של התוכנית השתתפו בה 135 איש, וחמישית מהם הקימו עסק. לתוכנית פוטנציאל לתרום לחוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים על ידי בניית עסקים מקומיים יציבים וגם חוקיים העומדים בכללי המדינה, ולכן גם זכאים לתמיכתה בעיתות משבר (לדוגמה מענקים שניתנו בתקופת הקורונה). כך, התוכנית אומנם נתנה מענה מקומי ומותאם תרבותית שהלם את העיקרון חיזוק חדשנות ויזמות שזוהה בפרקטיקות המיטביות, אך הגישה של לקוחות התוכנית להון פיננסי נותרה מצומצמת, מה שהגביל את פוטנציאל הצמיחה וההשפעה על שיפור מצבם החברתי-כלכלי של בעלי העסקים, בני משפחותיהם ועובדיהם.

האסטרטגיה השלישית, בחסות הרשות להשקעות ופיתוח (מסלול הון), עסקה **בהרחבת הגישה אל מקומות תעסוקה**. התוכנית המרכזית בתחום זה סייעה להקמה או להרחבה של עשרה מפעלים בנגב – תוספת כלכלית רבה, שצפויה גם להגדיל את היצע המשרות באזור. פעילות זו התאפשרה באמצעות התאמה של תנאי הקבלה למסלול הון של הרשות להשקעות, והרחבתו מתמיכה במפעלים בעלי פוטנציאל ייצוא בלבד למפעלים לייצור מקומי, במיוחד עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב. גמישות זו מעידה על הבנת החשיבות של פעילות זו בקרב השותף הממשלתי. תוכנית נוספת נועדה לתמרץ מעסיקים להעסיק עובדים מקרב האוכלוסייה

הבדואית בנגב באמצעות השתתפות המדינה בשכרם. אולם התוכנית לא נחלה הצלחה במונחי ביצוע תקציבי, תוצאה שעשויה להעיד על יישומיות נמוכה של אסטרטגיה זו. תוכנית משלימה לאלו עסקה בשיפור התחבורה הציבורית למוקדי תעסוקה מחוץ ליישובים הבדואיים, ככל הנראה הייתה הצלחתה חלקית בלבד (תירוש ואח', 2023).

לצד עשייה חשובה זאת של כמה משרדי ממשלה, במבט-על ניכר כי עדיין יש פערים גדולים בין המענים לקידום תעסוקה שסופקו במסגרת תוכנית החומש לבין המאפיינים והצרכים התרבותיים-חברתיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ואלו בלטו במיוחד בנוגע לדפוסי התעסוקה של נשים. אף על פי שהחברה הבדואית היא "חברה במעבר" ויש בה פתיחות לשינוי, במיוחד בקרב נשים (אור שרביט ואח', 2022), התרבות הבדואית היא בבסיסה מסורתית, פטריארכלית וקולקטיביסטית, ומאפיינים אלו מעצבים במידה רבה את דפוסי ההשכלה והתעסוקה של שני המינים (תירוש ואח', 2023). כפי שתואר לעיל, תעסוקת נשים בדואיות מוגבלת לרוב לתחום היישוב ולמקצועות הנחשבים לגיטימיים (בעיקר חינוך). משום כך הקמת מעונות יום במסגרת תוכנית החומש לא יכלה לפתור את החסם התרבותי המטיל את האחריות לגידול הילדים על האם ומונע ממנה השמת ילדים מחוץ לבית המשפחה בשעות העבודה, ושיפור התחבורה הציבורית לא נתן מענה לנורמה החברתית שלפיה רצוי שנשים לא יתניידו לבדן במרחב זה.

מנגד, פתרונות מותאמי תרבות צמחו בשנים האחרונות מתוך הקהילה עצמה, במיוחד עסקים שנשים הקימו בקרבת הבית. אלו מאפשרים להן להתפתח ולפרנס את משפחותיהן ובד בבד לשמור על גבולות נורמטיביים. **פתרונות מקומיים** אלו מבוססים על עצמאות תעסוקתית-כלכלית של נשים לצד אימוץ הכללים החברתיים הנוכחיים (תירוש ואח', 2023). כחלק ממגמה זו הוקמו בבתי הנשים מיזמים כמו בישול, שירותי כביסה, אירוח מסורתי וטיפול בילדים, אשר מאפשרים לנשים לתרום להכנסת המשפחה בלי לערער על חלוקת התפקידים המסורתית. תחום הטיפול בילדים הוא הביטוי המובהק ביותר למגמה זו: על רקע ההתנגדות הרווחת בחברה הבדואית להוצאת פעוטות למסגרת חינוך חוץ-משפחתית, התרחבו המיזמים שבהם קרובת משפחה או מכרה מטפלת בפעוטות בביתה. המשפחתונים משמשים מקור הכנסה למטפלות, בדרך כלל נשים שמתקשות לצאת לעבודה מחוץ לאזור המגורים. אלא שמגמה זו לא טופחה ולא נתמכה בתוכנית החומש. כמו כן לא הייתה בתוכנית התייחסות מסודרת לפיתוח עסקים חברתיים, למרות הראיות על תרומתם לקידום תעסוקה יציבה ובריאה יותר באוכלוסיות מיעוט.

5.5 סיכום והמלצות - ציר תעסוקה וכלכלה

בבחינת מדדי התעסוקה נראה כי למרות המשאבים הרבים שהושקעו, שיעור התעסוקה וגובה השכר של האוכלוסייה הבדואית בנגב, במיוחד בקרב בנשים, נותרו נמוכים מאלו של האוכלוסייה הכללית (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). מגמת השיפור בשיעור התעסוקה שחלה בתחילת העשור השני של המאה ה-21, נבלמה בשנת 2017, ואפשר לשער כי היא ספגה זעזוע נוסף עקב מגפת הקורונה (אם כי בשנת 2021 חלה שוב עלייה קלה בשיעור התעסוקה בקרב נשים בדואיות). גם שיעור העצמאים נותר כמעט ללא שינוי בעשור זה (תירוש ואח', 2023). מדדי תעסוקה אלו מעידים כי הפערים הם רחבים ונובעים מסיבות עומק שמקשות על יצירת שינוי של ממש.

ההמלצות להמשך הפעילות בתחומי התעסוקה והכלכלה כוללות שלושה נושאים:

1. **התאמת התוכניות בתחום התעסוקה למאפייני התרבות הבדואית** ושיתוף הקהילה ביצירת המענים, ביישומם ובהערכתם, למשל **פתרונות תחבורה מותאמי מגדר** כמו הסעות (שאטלים) מיישוב המגורים למרכזי תעסוקה. כמו כן יש **להתאים את המענים למציאות הנוכחית** שבה צעירים בדואים רבים מסיימים את לימודיהם ללא מיומנויות הנחוצות לעולם העבודה המודרני.
2. **מיצוי הזדמנויות של צעירים בדואים במיזמי שנת מעבר**¹⁰ (מתוקף [החלטת ממשלה 550](#)) כאפיק לבניית כישורים, הכנה לאקדמיה או להכשרות טכנולוגיות ומקצועיות, גיבוש תמונת עתיד, הטמעת ערכים של מנהיגות ותרומה לקהילה ויצירת רשת חברתית על-שבטית.
3. **הקמת ועדת תיאום בין-משרדית בתחום התעסוקה** הכוללת משרדי ממשלה רלוונטיים, שירות התעסוקה, רשויות מקומיות וחברה אזרחית. על הוועדה לכלול גם את משרד החינוך כדי לשפר את הכנת התלמידים לעולם העבודה.

6. סיכום: נתיב ההשפעה "שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות"

כפי שתואר בפרק זה, בחלק ניכר מן המדדים שדרכם אפשר להעריך שיפור במצב החברתי-כלכלי חל שינוי לטובה במידה זו או אחרת בתקופת תוכנית החומש השנייה (2017-2021) – כולל בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה. אולם ברוב המדדים הפער (שעמד במוקד תוכנית החומש) בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לשאר האוכלוסייה בישראל, לא הצטמצם משמעותית. עם זה הוא גם לא התרחב.

בבחינת מדדי התעסוקה עלה כי למרות המשאבים הרבים שהושקעו, הפער בשיעור התעסוקה ובגובה השכר בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית נותר בעינו, לכן בטווח הקצר לא יורגש גם שיפור במצב החברתי-כלכלי. עם זאת חלק מן המדדים בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה – בפרט העלייה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות (לרבות תעודת בגרות איכותית) ובשיעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה והירידה (גם אם קלה) בשיעור הנשירה מבית הספר – יוצרים תשתית לשינוי לטובה בשנים הקרובות. גם מאמצים של הרחבת מקומות תעסוקה, מתן כלים ליזמים ולבעלי עסקים בדואים ושיפור מיומנויות של דורשי עבודה ייתכן שישפיעו בטווח הבינוני על שיפור מצב התעסוקה.

האתגר של הערכת מדיניות מורכבת בולט בנתיב זה. קשה להעריך את התרומה של תוכנית החומש לשלושת צירי הפעולה שדרכם היא נועדה לקדם את שיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בסביבה דינמית. דוגמה לקושי בהערכת התרומה של התוכנית היא מגפת הקורונה, אשר פגעה בנקודות התורפה של אוכלוסיית היעד: עובדי כפיים לא יכלו לעבוד מהבית, ותלמידים וסטודנטים התקשו ללמוד מרחוק בגלל מחסור בתשתיות אינטרנט ובשל אוריינות דיגיטלית לקויה (בן

¹⁰ שנת מעבר היא פרק הזמן בין סיום לימודי התיכון לבין ההשתלבות בחיים הבוגרים, בהשכלה גבוהה ובתעסוקה.

רבי ואח' (2021). עולה השאלה: האם בזכות תוכנית החומש רוסנה התרחבות הפערים שהייתה עשויה להיווצר בשל המגפה, או שמא למרות התוכנית לא נבלמו השפעות המגפה על התרחבות הפערים?

בחינת הפרקטיקות המיטביות בכל אחד משלושת הצירים בנתיב זה, מצביעה על כך שאף על פי שננקטו כיווני הפעולה הנכונים, נותרה כברת דרך ארוכה כדי למצות את הפוטנציאל שלהם. כך למשל, בציר החינוך ובציר התעסוקה יש להרחיב את השימוש בפרקטיקות של שיתוף ציבור, שמאפשרות ליצור שיח ולאתגר תפיסות חברתיות מכאן, ולהיעזר בחוזקות הייחודיות (כמו הלכידות המשפחתית הקהילתית) של האוכלוסייה הבדואית מכאן. יחד עם בני הקהילות אפשר להתוות את התוכניות המתאימות ולחתור לחיזוק חוסן באמצעות שיתוף פעולה עם השלטון המקומי והמרכזי.

לבסוף, אי אפשר להמעיט בהשפעה של האלימות הגואה בחברה הערבית בכלל ובחברה הבדואית בפרט על תחושת הביטחון האישי, שבתורה משפיעה למשל על יכולת הפרט להצליח בלימודים (Chávez & Aguilar, 2021). טיפול שורשי בתופעות כגון אירועי ירי ואלימות חמורה במרחב הציבורי, גביית דמי חסות (פרוטקשן) ואיומים, הכרחי לשם התקדמות ממשית בנתיב השפעה זה (כמו גם בנתיבים אחרים).



פרק 4: בחינת נתיב השפעה מספר 2 "שיפור הסיכויים להשתלבות ולהכללה בחברה הישראלית"

זהר אור שרביט | יעל ליטמנוביץ | עירית אייזיק | דפנה הרן

1. הקדמה

בצד ההתפתחות הכלכלית-חברתית המואצת שחלה ברחבי העולם בשלושת העשורים האחרונים, אי-שוויון בין אוכלוסיות רוב לאוכלוסיות מיעוט והדרה של האחרונות הפכו לתופעות הולכות וגדלות, הן בין מדינות הן בתוך מדינות (Deloitte, 2019). לפיכך מדינות מפותחות רבות נדרשות לשילוב ולהכללה של קבוצות שונות תרבותית, צורך שמסתמן בתור אחד האתגרים המרכזיים בחברות מודרניות (אדרס, 2021). בכל מדינה יש קבוצות מיעוט כמו מהגרים (חוקיים ובלתי חוקיים) החוות הדרה חברתית (World Bank, 2013). בשל ממדי התופעה וחשיבות ההתמודדות עימה – הן ברמת הפרט הן ברמת החברה – פרק זה עוסק בנתיב ההשפעה "שיפור סיכוייהם של הבדואים בנגב להשתלבות ולהכללה בחברה הישראלית".

2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבותן של השתלבות והכללה בתוכנית החומש

2.1 הגדרות אופרטיביות של "השתלבות חברתית", "הכללה חברתית" ו"הדרה חברתית"

לפי הגדרת הבנק העולמי, **השתלבות חברתית (social participation)** היא תהליך של שיפור התנאים, היכולות והמשאבים האישיים של יחידים ושל קבוצות להשתתפות בחברה שהם חיים בה, כמו גם לביסוס כבוד האדם בקרב אנשים המופלים לרעה בשל זהותם

האתנית, החברתית או התרבותית (World Bank, 2013). מונח משלים הוא **הכללה חברתית (social inclusion)** – התהליך שבו חברות או מדינות מתמודדות התמודדות פעילה עם עוני ועם הדרה חברתית, ובפרט מספקות את ההזדמנויות המיטביות לכל האנשים (לרבות קבוצות מיעוט) להפיק מחייהם את המרב ולשגשג בחברה (Deloitte, 2019). כלומר השתלבות חברתית מתייחסת לרמת הפרט, ואילו הכללה חברתית מתייחסת לרמת המערכת.

המושג הנגדי להכללה חברתית הוא **הדרה חברתית (social exclusion)** – הוצאה של יחידים ושל קבוצות מן התהליכים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים של החברה שהם חיים בה בניגוד לרצונם, ומניעת השתתפותם המלאה בחברה (Deloitte, 2019). אפשר להגדיר הדרה גם כחסמי גישה להון כלכלי, חברתי ותרבותי (מרקוביץ, 2020). הדרה נבחנת בהתאם ליכולת של היחיד או של הקבוצה למצות בפועל זכויות אזרחיות, כלכליות וחברתיות ולהשתתף השתתפות פעילה בעיצוב חייהם בקהילה שהם שייכים אליה. להדרה היבטים חומריים, תרבותיים וסמליים (רוזן ואח', 2008).

סטריאר (2001) הדגיש שהשפעתה הגדולה של הדרה חברתית טמונה בכך שהיא פועלת בכמה אפיקים השלובים זה בזה: בידוד חברתי והיעדר שילוב; השתתפות מעטה בתחומי חיים שונים; היעדר השפעה וכוח; קיפוח רב-ממדי; אובדן תחושת ההזדהות וההשתייכות; אובדן תחושת הלגיטימיות. רב-תחומיות זו של הדרה חברתית מיתרגמת להשפעות רחבות וארוכות טווח על יחידים ועל קהילות שחווים אותה.

בדומה לכך הגדיר הבנק העולמי שלושה תחומים שלובים שבהם תיתכן הדרה (World Bank, 2013):

- **שווקים:** אדמות, דיור, תעסוקה והון
- **שירותים:** רשתות הגנה חברתית (כמו הבטחת הכנסה), חינוך, מידע, תשתיות, בריאות ותחבורה
- **מרחבים חברתיים:** פיזי, קהילתי, תרבותי ופוליטי

כשם שבתחומים אלו טמונים חסמים רבים להשתלבות חברתית, כך גם טמונות בהם הזדמנויות להכללה. מיכוי האתגרים יאפשר ליזום מדיניות והתערבויות חברתיות כדי לשפר את סיכויי ההשתלבות של יחידים וקהילות שחווים הדרה. הבנק העולמי הדגיש כי שלושת התחומים מצטלבים, ועל כן התערבות בתחום אחד ללא התחשבות באחרים, עשויה לגרום להצלחה מוגבלת (ואף לכישלון) של ההתערבות (World Bank, 2013).

2.2 התייחסותה של תוכנית החומש לסוגיית ההשתלבות וההכללה

בתוכנית החומש לשנים 2017-2021 צוין כי ממשלת ישראל תפעל ל"שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה הישראלית" ([החלטת ממשלה 2397](#), סעיף 1ג). ואומנם, השתלבות והכללה קשורות קשר הדוק לשתי מטרות הליבה של תוכנית החומש: צמצום אי-שוויון וחיזוק החוסן של קהילות. עם זאת ניכר גם שהתמודדות מועילה עם הדרה אינה מתמצה רק בהוספה טכנית של שירותים או של תשתיות, אלא נדרשות נכונות לבחון את החסמים החברתיים ופעולות לשינוי עמוק שיאפשר הכללה.

3. סקירת ספרות: חשיבות ההכללה ופרקטיקות מיטביות ליישומה

בסעיפים הבאים יאופייין מצב ההכללה בחברה הישראלית, ייבחנו הרווחים הפוטנציאליים של הכללה בארץ ובעולם, ויוגדרו חמישה עקרונות מיטביים לקידום הכללה באוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות.

3.1 הכללה והדרה בחברה הישראלית

הכללה חברתית נקבעה כמטרה מרכזית של מדיניות חברתית במדינות רבות. בתוכנית פיתוח בר-קיימה של האו"ם לשנת 2030 התחייבה מדינת ישראל לעמוד ב-17 יעדים ובהם קידום הכללה חברתית. יעד ההכללה מופיע בתוכניות העבודה של מגוון משרדי ממשלה – משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והמוסד לביטוח לאומי (מרגלית, 2020).

מדינת ישראל מדורגת בשלב 4 בסולם השילוב חברתי של ה-OECD (הסולם נע מ-1 (שילוב מקסימלי) ל-10 (שילוב מינימלי)). משמעות הדירוג היא שישראל אינה מצליחה למנוע ביעילות הדרה חברתית ולהבטיח שוויון הזדמנויות. אחד האינדיקטורים לכך הוא אי-השוויון הגבוה בישראל לעומת שאר מדינות ה-OECD.¹¹ אחת מקבוצות המיעוט הבולטות בישראל שמתמודדת עם אי-שוויון ועם הדרה חברתית, כלכלית ותרבותית היא האוכלוסייה הערבית (Schnell et al., 2015). היא נבדלת מאוכלוסיית הרוב היהודי במישורים רבים, ובראשם הלאום שלה, מנהגיה הדתיים, שפתה המדוברת וזהותה הקולקטיבית. כיום יש הפרדה כמעט מוחלטת במרחבי המגורים והמחיה של אוכלוסיית הרוב היהודי ושל אוכלוסיית המיעוט הערבי כמו גם במערכת החינוך מגיל לידה ועד 18. הפרדה מרחבית וחינוכית זו מעצימה את חוסר הסובלנות ההדדי בין שתי קבוצות אוכלוסייה אלו ואת חוסר האמון ביניהן, ואלה מקשים על יצירת אינטגרציה חברתית תקינה המבוססת על כינון יחסי גומלין מיטיבים בין שתי קבוצות האוכלוסייה (מרקוביצקי, 2020).

עוני והדרה חברתית של האוכלוסייה הערבית בישראל קשורים לשיעורי התעסוקה הנמוכים בה לעומת האוכלוסייה היהודית. לפי דוח מבקר המדינה (2016), פער זה הוא תולדה של גורמים רבים: הקצאה בלתי מספקת של תקציבי מדינה לאוכלוסייה הערבית במשך השנים; השקעת משאבים מועטה בחינוך וברכישת השכלה גבוהה לעומת האוכלוסייה היהודית; פריסה גאוגרפית מוגבלת של מקומות תעסוקה ומחסור במשאבים לתמיכה בעבודה (למשל מעונות יום לילדים) ולתשתיות תחבורה; חסמים של מועסקים פוטנציאליים – היעדר ניסיון מקצועי, הון חברתי מועט, שליטה בלתי מספקת בעברית ובאנגלית; חסמים מצד מעסיקים פוטנציאליים הנוגעים לדעות קדומות ואפליה לרעה על רקע גזעני. אשר על כן, שתי תוכניות החומש האחרונות לאוכלוסייה הערבית (החלטות ממשלה 922 ו-550) מיקדו את מאמציהן בתחום התעסוקה. בתוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב

¹¹ משנת 2020 ישראל מדורגת במקום ה-10 מתוך 35 מדינות ה-OECD במדד ג'יני לאי-שוויון. נוסף על כך שיעור העוני בישראל הוא השני בגובהו במדינות ה-OECD, ותחולת העוני גבוהה יותר בקרב ערבים ישראלים ובקרב יהודים חרדים מבקר יהודים לא חרדים (Altshuler et al., 2022).

לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397) הוקצו משאבים רבים בתחום זה (ר' נתיב השפעה מספר 1: "שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות", [ציר תעסוקה](#)).

תופעה המשפיעה על הדרה חברתית בישראל היא היעדר ייצוג הולם בשירות הציבורי. מדוח מבקר המדינה (2021א) אשר בחן העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות, עלה כי ערבים ישראלים אינם מיוצגים בשירות המדינה בשיעור ההולם את חלקם באוכלוסייה הכללית (21%). החובה לייצוג הולם נקבעה בחוק לפני כשני עשורים, ועדיין ברבים מן הגופים הממשלתיים, גם הגדולים שבהם, האוכלוסייה הערבית אינה מיוצגת לפי היעד שנקבע בהחלטת הממשלה (10%). אחד הכלים המרכזיים לשילוב עובדים מאוכלוסיות מגוונות בשירות המדינה, הוא הקצאת משרות ייעודיות עבורם. אולם בכל הנוגע לאוכלוסייה הערבית השימוש בכלי זה מועט ויעילותו נמוכה. הייצוג המועט של עובדים ערבים בשירות המדינה בולט בתפקידים ניהוליים – ייצוגם הולך וקטן עם העלייה ברמת הבכירות, ולא ניכר שיפור בייצוגם בשנים 2015-2019. במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר ובמשרד החוץ שיעור העובדים הערבים בשנת 2019 נע בין 1.3% ל-3.2% (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021א). אין נתונים רשמיים על שיעור הבדואים העובדים בשירות המדינה, אך ככל הנראה שיעורם נמוך אף יותר מזה של שאר הערבים. היעדר נוכחות ליד השולחן הממשלתי החיונית לשותפות בקבלת החלטות בנוגע לחלוקת משאבים ציבוריים, מקשה לקדם הכללה חברתית של האוכלוסיות הערבית בכלל והבדואית בפרט.

תופעה נוספת המשפיעה על הדרה חברתית היא כשיעה. כשיעה וחשש מהיפגעות מאלמות יוצרים חסמים מעשיים ומנטליים ליכולתם של אזרחים להשתתף השתתפות פעילה ומשמעותית בחברה, ובכך הם מעצימים את ההדרה של מיעוטים ושל אנשים במעגל העוני. אזרחי ישראל הערבים לרבות הבדואים, חשופים בעשור האחרון לאלמות חמורה גם בנשק. עבירות ירי משפיעות על המציאות היום-יומית של קהילות ושל אזרחים ערבים ישראלים, והם סובלים מהיעדר ביטחון אישי ומפגיעה ניכרת באיכות חייהם. על פי דוח מבקר המדינה (2018), בשנים 2014-2016 היה שיעור עבירות הירי בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי 17.5 משיעורו באוכלוסייה היהודית, ושיעור הנפגעים באירועי ירי בקרב האוכלוסייה הערבית היה גבוה עד פי 12 משיעור הנפגעים באירועים כאלה בקבוצות אוכלוסייה אחרות. בשנת 2015 חלה קפיצה משמעותית במספר הנרצחים הערבים – יותר מ-60 אזרחים ערבים נרצחו בכל שנה, שיעור הגבוה פי חמישה משיעור הנרצחים היהודים. מגמה זו המשיכה ואף החריפה, ובעשור האחרון כמעט שולש מספר הנרצחים באוכלוסייה הערבית ועמד על כמאה נרצחים בשנה (חדאד חאג'–יחיא ואח', 2022). לדוגמה בשנת 2019 נרצחו 95 אזרחים ערבים לעומת 50 אזרחים באוכלוסייה הכללית (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021ב). תחושת ביטחון היא הכרחית להנעה וליכולת של אנשים להשתתף באופן פעיל בחיי הקהילה, ולאכיפה של נורמות חברתיות. כשיעה והזנחה קשורות גם לתפיסת המסוגלות הקהילתית ובכך משפיעות במישרין ובעקיפין על פוטנציאל ההשתלבות של קבוצות מיעוט (Hipp & Wo, 2015; Sampson et al., 1997).

3.2 מדוע כדאי לקדם השתלבות חברתית?

3.2.1 המחיר של הדרה חברתית

העלויות החברתיות, הפוליטיות והכלכליות של הדרה חברתית הן נרחבות, אם כי קשה מתודולוגית להעריך (World Bank, 2013). להלן שני תחומים משלימים שעלות ההדרה ניכרת בהם:

1. **פגיעה כלכלית בכלל האוכלוסייה** – הפרדה תעסוקתית של קבוצות מיעוט עשויה להגביל את התנועה החופשית של כישרונות ושל משאבים ובכך לפגוע בפריון הכלכלי של המדינה כולה. הערכות אחדות של מחיר ההדרה שנעשו ברחבי העולם בעשור הראשון של שנות האלפיים, העלו כי העלות השנתית של אובדן הפרודוקטיביות הנובע מהדרתם של בני הרומה (צוענים) באירופה נעה בין 231 מיליון אירו בסיביר ל-887 מיליון אירו ברומניה (de Laat, 2010). בדומה, נמצא כי הדרה אתנית בבוליביה מפחיתה את הפריון החקלאי בכ-36% (World Bank, 2013).
2. **פגיעה בייצור טובין ציבוריים** (public goods): טובין ציבוריים הם מוצרים שאין תחרות על השימוש בהם, והם אמורים לשמש את כלל האוכלוסייה, למשל ביטחון לאומי, כבישים, שידור ציבורי ואיכות הסביבה. כדי לספק מוצרים ציבוריים, המדינה נשענת על גביית מיסים מאזרחיה ועל גיוס וולונטרי של אנשים וקהילות (לדוגמה התנדבות בעמותות). מוצרים ציבוריים תלויים אפוא הן בפריון כלכלי ובתשלום מיסים כחוק, הן במסוגלות הקהילתית (השתתפות פעילה של אזרחים בחיים הקהילתיים-חברתיים). נמצא שככל שגוברת אצל מיעוטים תחושת הדרה, כן הם ייטו לתרום פחות למוצר ציבורי המשרת את האוכלוסייה הכללית (אדרס, 2021).

3.2.2 התרומה של הכללה חברתית

לעומת הדרה, חברה מכלילה מונעת עלויות שנוצרות כאשר אנשים מודרים מעבודות, משירותים וממרחבים חברתיים. הכללה היא מקור לעוצמה כלכלית ולהעלאת רמת החיים. מניתוח אקונומטרי של יתרונות ההכללה החברתית עלה כי היא תורמת באפיקים אלו (Deloitte, 2019) (**ר' תרשים 5**):

- **יעילות מוגברת במקום העבודה:** גיוון חברתי-תרבותי במקומות עבודה הוא מקור ליצירתיות ולחדשנות ומשפר את יכולתם של עסקים למקד פלחי שוק ולספק מענים המותאמים לצרכנים שונים
- **תוצאות תעסוקה משופרות:** ככל שאנשים ישולבו חברתית, כן תפחת אצלם חוויית המצוקה בגין אפליה, יגבר הסיכוי שהם יחפשו וימצאו עבודה וישמרו על יציבות בה, וכך ייתרם המשק כולו
- **עלות מופחתת של שירותים חברתיים:** ירידה בשימוש בשירותי מערכת הבריאות הציבורית הקשורה בעלייה ברמת החיים; ביקוש מופחת לדמי אבטלה ולקצבאות הבטחת הכנסה עקב הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה; צמצום בתשלומי העברה מבוססי-ביטוח כמו קצבאות נכות ובסיוע במימון דיור
- **שיפור בבריאות הנפשית והפיזית:** בכוחה של הכללה חברתית לנטרל בידוד גאוגרפי ותחושת בדידות ולחזק לכידות קהילתית, וזו בתורה מקלה על בעיות בריאות בפרט פסיכו-סוציאליות (כמו דיכאון וחרדה). השיפור בבריאות עשוי להתבטא אף בתוחלת החיים. במחקר ישראלי שבחן את השפעת סוג המגורים – הומוגני לעומת מעורב – על הסיכון לתמותה באוכלוסייה הערבית, נמצא כי סולידריות גבוהה והדרה נמוכה מפחיתות את הסיכון לתמותה (מרקוביץקי, 2020)

- **צמיחה מכילה:** דרך העלאת השכר והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה באזורים גאוגרפים שמצבם החברתי-כלכלי ירוד, פירות הצמיחה הכלכלית מתחלקים חלוקה שוויונית יותר בין מגוון הקהילות
- **תרומה לצמיחת הכלכלה:** מדיניות הכללה באוסטרליה של קבוצות מיעוט הביאה לתשואה כלכלית שהוערכה ב-12.7 מיליארד דולר בשנה: השיפור בפריץ בשוק העבודה הוערך בשווי של כ-1.2 מיליארד דולר לברוטו תוצר מקומי, ושיפור תוצאות בריאות הוערכו בכ-6.5 מיליארד דולר. תוצרים אלו צפויים לתרום גם לכלל האוכלוסייה, והם מייצגים עלייה ברמת החיים הכוללת (Deloitte, 2019)
- **קידום שותפות אזרחית והגברת אמון:** עוד יתרון של הכללה חברתית שעולה מן הספרות וחשוב במיוחד בהקשר הישראלי, הוא תרומתה החיונית לביסוס שותפות אזרחית איתנה ובת-קיימה בד בבד עם חיזוק האמון שרוחשות אוכלוסיות המיעוט למערכות השלטון במדינה (מרגלית, 2020)

תרשים 5: שיפור הסיכויים להשתלבות בחברה – היבטים מרכזיים ופרקטיקות מיטביות



חמישה עקרונות של מדיניות מיטבית התורמים להשתלבות, הכללה וקידום של מיעוטים בחברה (אור שרביט ואייזיק, 2022)

חיבור	מעורבות	מקומיות	חדשנות	תרבות
ביסוס קשרים בין הקהילה לממשלה דרך דיאלוג מתמשך בין הרמה הלאומית, האזורית והמקומית מסייע לבניית אמון בין גורמים אלו	מעורבות פעילה של מיעוטים בכל שלבי התוכניות שמיועדות עבורם (תכנון, פיתוח, יישום ובקרה). שילוב מיעוטים במוקדי קבלת החלטות בתחומים הנוגעים לחייהם	יצירת פתרונות מקומיים מותאמי תרבות וערכים, מתוך הכרה בקיומו של מגוון בקרב קהילות שונות באזורים שונים	רכיב קריטי לצמיחה כלכלית ולהתפתחות כלכלית-סביבתית בקרב מיעוטים, הוא יזמות וחדשנות המונעות מתחרות	הגברת נגישות לשירותים מותאמי תרבות וחיזוק הביטחון התרבותי

3.3 מנגנוני פעולה ועקרונות מיטביים למדיניות משלבת

משום שהכללה והדרה קשורות לתחומי חיים רבים, פותחו מגוון אסטרטגיות ותוכניות לשיפור הסיכויים של יחידים ושל קהילות להשתלב בחברה, לדוגמה: הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה; פיתוח מודעות פיננסית; סנגור חברתי; טיוב רצף הטיפול בהספקת שירותי בריאות ורווחה; פיתוח מנהיגות משתפת; שינוי עמדות כלכלי קבוצות מיעוט בתקשורת ובציבור הרחב (סטריאר, 2001). מלבד התערבויות פרטניות כאלה ואחרות, אפשר להצביע על **חמישה עקרונות מיטביים** ברמת המדיניות התורמים להשתלבות בחברה ולקידום של מיעוטים. עקרונות אלו מפורטים להלן, והם זוהו בסקירה בין-לאומית שבחנה דרכי התמודדות עם פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות (כמו האוכלוסייה הבדואית בנגב) לקבוצות רוב (אור שרביט ואייזיק, 2022) (ר' **תרשים 5** לעיל).

3.3.1 חיבור (connection) – ביסוס קשרים בין הקהילה לממשלה

דיאלוג מתמשך בין גורמי מפתח ברמות הלאומית, האזורית והמקומית מסייע לבניית אמון בין הקהילה לממשלה. כמו כן מחויבות פוליטית ומאמצים ברמה הלאומית לבסס מנגנוני תקשורת ומפגשים קבועים של הממשלה עם נציגי קהילות מיעוטים, מסייעים לבנות ולתחזק תשתית של התאמה בין תוכניות כלליות לצורכי הקהילות המקומיות. ביסוס הקשרים בין הממשלה לקהילה במדינות שנסקרו התבצע, בין היתר, באמצעות הקמת מועצה משותפת לחברי ממשלה ולנציגי אוכלוסיית המיעוט, מינוי מתאמי מיעוטים באגפי הממשלה העוסקים באוכלוסייה זו, הפעלה שוטפת של מנגנוני שיתוף ושותפות דו-צדדיים בפיתוח מדיניות עבור אוכלוסיית היעד וקידום ייצוג הולם שלה במהלכים של עיצוב מדיניות ממשלתית.

דוגמאות מן העולם: באוסטרליה הוקמה רשת אזורית של כ-500 **מתאמים ממשלתיים** העובדים ביותר ממאה אזורים (עירוניים, כפריים ופריפריה), מהם כ-250 הם עצמם מקבוצת המיעוט. המתאמים מפתחים עם קהילות ובעלי עניין פתרונות מקומיים לטיפול בסוגיות מקומיות, בתמיכה ממשלתית. רשת זו מאפשרת חיזוק האמון בין הקהילה לממשלה בד בבד עם מימוש שאיפות של התושבים המקומיים (Commonwealth of Australia, 2018). בקנדה פועלים משנת 2016 **מנגנוני שיתוף** של אוכלוסיות המיעוטים. אחת לשנה נפגש ראש הממשלה עם נציגי האוכלוסיות כדי לפתח מדיניות המותאמת לסדרי העדיפויות שלהם ולפקח על התקדמות התוכניות. נוסף על כך מתכנסות פגישות דומות גם במשך השנה בין שרי ממשלה מרכזיים ובין נציגי המיעוטים (לפחות פעמיים בשנה) וכן ברמות השונות של השירות הציבורי (OECD, 2019a).

3.3.2 מעורבות (involvement) – השתתפות פעילה של מיעוטים בכל שלבי התוכניות שמיועדות עבורם

פרקטיקה מיטבית לקידום הכללה חברתית של מיעוטים היא הבטחת מעורבותם הפעילה בשלבי תכנון, פיתוח, יישום ובקרה של מדיניות ותוכניות ממשלה המיועדות עבורם. שילוב מיעוטים במקדי קבלת החלטות בתחומים הנוגעים לחייהם הוא תנאי חיוני לביסוס הלגיטימיות של השלטון ולקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת. גישה זו בולטת היום במדינות דמוקרטיות רבות. זכויותיהם של מיעוטים לאומיים להשתתפות מועילה בחיים הציבוריים של המדינה ולגישה שווה לשירות הציבורי שלה, מוכרות גם במשפט הבין-לאומי לזכויות אזרחיות בסיסיות (מרגלית, 2020).

במדינות שנסקרו אצל אור שרביט ואייזיק (2022), גדלה מעורבות המיעוטים בתוכניות המיועדות עבורם, באמצעות שיתוף הציבור הרלוונטי בקבלת החלטות, שיתוף והובלה של הקהילה בתהליכי הערכה ומדידה של השפעת התוכניות, קידום שותפות בתהליכי תכנון ופיתוח תוכניות, העסקה ופיתוח של כוח אדם מאוכלוסיית היעד בארגונים מרכזיים כגון חברות השמה ומוסדות חינוך, הכשרה ופיתוח של מנהיגות מקומית והערכת ההשפעה החברתית והסביבתית של פרויקטים לאוכלוסיית היעד.

דוגמאות מן העולם: בתחום התעסוקה: באוסטרליה, פעולה שתרמה לשילוב תעסוקתי של אבוריג'ינים הייתה שותפות בין המנהיגות שלהם ובין ארגוני השמה לצורך הגדרת שאיפות קריירה ובניית תוכניות פעולה מותאמות תרבותית (OECD, 2019b). בתחום החינוך לגיל הרך: באוסטרליה, בפרויקט הדרכת הורים לילדים בגיל הרך ביישובים מרוחקים נבחנו גורמי הצלחה. נמצא כי פעילותו של צוות מקומי, שמכיר את ענייני הקהילה, הייתה חיונית להפעלת התוכנית בשפה מתאימה ובאופן שיתאימה לערכי החברה והתרבות המקומיים (Morley, 2015). הצוות המקומי האבוריג'יני מילא גם תפקיד מנהיגותי עבור חברי הקהילה. ההכשרה והפיתוח של הצוות היו חלק מגורמי ההצלחה. מחקרי הערכה שנערכו בשילוב חברה אזרחית עם אנשי קהילה ואקדמיה, בחנו את הצלחת התוכניות של קרן לחינוך והכשרות בעשור שקדם לשנת 2016 (Disbray & Guenther, 2017). מחוללי ההצלחה שנמצאו היו: העצמת הקהילה המקומית באמצעות שותפות והשתתפות בקבלת החלטות; הגדלת מספר אנשי מקצועות החינוך בני הקהילה האבוריג'ינית; בניית הון חברתי בקהילה באמצעות הכשרה מקצועית וחיבור למשאבים חיצוניים; פיתוח מנהיגות בקרב הנוער; שימוש בשפה ובתרבות המקומית; חיזוק הזהות השבטית.

3.3.3 מקומיות (localism) – יצירת פתרונות המותאמים לתרבות ולערכים המקומיים

עיקרון זה מבוסס על הכרה שקהילות שונות באזורים שונים מגוונות מן הבחינות היסטוריה, מסורות, ערכים וסדרי עדיפויות. תפיסה זו יוצרת "תשתיות רכות" של הון תרבותי, חברתי וסביבתי ותומכת בהן (Ontario, 2018). פתרונות מקומיים כוללים פיתוח תוכניות תעסוקה מבוססות-מקום, הקמה ופיתוח של מוסדות ופעילויות מבוססי תרבות ובניית פרופילים מקומיים שיאפשרו התאמה מיטבית של מענים ושירותים לצרכים ייחודיים של תת-קבוצות באוכלוסייה (לפי מגדר, גיל, סוג יישוב וכדומה).

דוגמאות מן העולם: בשוודיה "התוכנית לפיתוח כפרי של האיחוד האירופי לשנים 2014–2020" משקפת את שאיפתו של הפרלמנט הסאמי¹² לחזק עסקים מקומיים מסורתיים. התוכנית רואה בהם עסקים חיוניים לשימור התרבות והשפה ולהתפתחות בכפרים. תוכנית הפעולה של הפרלמנט הסאמי כוללת השקעות בחידושים המבוססים על ידע מסורתי וקישורים לאזורים הכפריים על בסיס הנחות המוצא שהמסורת והתרבות הן שיוצרות את הכלכלה, והן יהיו בנות-קיימה ויחזקו את הכלכלה גם באזורים המרוחקים והמסורתיים יותר (Juuso, 2020). בבחינת הפרקטיקות המיטביות בשוודיה, נמצא כי הגורמים שקידמו הזדמנויות בתחום התעסוקה היו: פיתוח פתרונות שירות חדשים ליישובים כפריים באמצעות טכנולוגיה חדשה; הגברת תחרות באמצעות השקעה בחידושים, ביוזמות ובאמצעי פרנסה חדשים; התמקדות בהיבטים ייחודיים של עסקים מקומיים המבוססים על שימוש בר-קיימה במשאבים לחיזוק פעילויות מקומיות ולהרחבת עסקים מקומיים קטנים לתחומים חדשים, כגון פיתוח עסקים של מכירת מזון מסורתי של האוכלוסייה המקומית, מכירת מוצרי אומנות אותנטיים, שירותי תיירות הכוללים סיורים ולמידה על התרבות, הרחבת הייצוא של מוצרים מקומיים וכדומה (OECD, 2019a).

¹² הסאמים הם בני שבטים נודדים שחיים כיום במדינות הנורדיות.

3.3.4 חדשנות (innovation) – יזמות וחדשנות המונעות מתחרות

נמצא כי רכיב חיוני לצמיחה ולהתפתחות כלכלית וסביבתית בקרב אוכלוסיות מיעוט מסורתיות הוא יזמות וחדשנות המונעות מתחרות. מדיניות של יזמות וחדשנות יעילה וצופה פני עתיד, היא תנאי הכרחי לכך שאוכלוסיות אלו יוכלו לעמוד באתגרים עכשוויים ועתידיים. לעיתים ההגדרות של חדשנות בקרב מיעוטים מסורתיים, שונות מן ההגדרה המערבית המתמקדת בשינוי וביצירת מוצר חדש. כך למשל, נקודת המוצא של הפרלמנט הסאמי בנורווגיה היא ששמירה על התרבות ועל ידע מסורתי בשילוב עם חידושים, מעניקים ייחודיות בשוק תחרותי ומסייעים לכלכלה מקומית בת-קיימה (Juuso, 2020). במדינות שסקרו אור שרביט ואייזיק (2022), נמצא כי טיפוח ופיתוח של יזמות וחדשנות עסקית מקומית נעשים בין היתר באמצעות תמיכה בעסקים דרך הזרמת הון, ליווי עסקי וקידום עסקים חברתיים.

דוגמאות מן העולם: באוסטרליה פיתחה הממשלה **אסטרטגיה שנועדה להגדיל את הבעלות העסקית** של אבוריג'ינים, לספק להם יותר תעסוקה ולקדם העצמה חברתית-כלכלית. נמצא כי השקעות אלו עשויות לזרז עצמאות כלכלית יציבה עבור עסקי האוכלוסייה האבוריג'ינית וכי יותר מ-65% מארגוני המיעוטים יוצרים מקומות עבודה והכנסות. יש בכך יתרונות סביבתיים, יתרונות כלכליים עבור המיעוטים עצמם וכן השגת יעדי ממשלה בקבוצות אוכלוסייה אלו. נמצא כי תוכניות אלו מסייעות לסגור את פערי ההכנסות בין אוכלוסיות המיעוט לאוכלוסייה הכללית (Jarvis et al., 2018).

בקנדה פותחו תוכניות רבות **ליזמות מקומית** בהסתמך על המלצות דוח הביקורת על תוכניות לפיתוח כלכלי עבור עמים אבוריג'ינים (Government of Canada, 2016). לפי דוח ביקורת זה, נמצא כי התוכניות הממשלתיות בקנדה לתמיכה בעסקים באמצעות **השקעת הון וליווי עסקי** בשנים 2009-2014, השיגו את המטרה של יצירה או הרחבה של עסקים אבוריג'יניים בני-קיימה וכי במשך תקופה זו 94% מן העסקים החזירו את ההלוואות. עוד נמצא כי על כל הלוואה שניתנה לעסק חדש, נוצרו 2.5 משרות חדשות ועל כל הלוואה לעסק קיים נוצרו או נשמרו 4.2 משרות.

נוסף על כך ברחבי העולם נמצא כי **עסקים חברתיים** יכולים לתרום לפיתוח בר-קיימה, להפחתת אבטלה, להתמודדות עם עוני ולהעצמת נשים, ובייחוד באוכלוסיות מיעוט מסורתית-שבטיות. יוזמות אלו תורמות ליצירת מקומות עבודה בריאים, כלומר לתנאי עבודה טובים ולהשפעה חיובית על מדדי בריאות ואיכות חיים, לא רק בעבודה ולא רק בעבור הפרט (Macassa, 2021).

3.3.5 תרבות (culture) – הגברת נגישות לשירותים מותאמי תרבות

קידום מעורבות קהילתית וחיזוק מיעוטים נעשים גם באמצעות שירותים ותוכניות המכירים במסורות התרבותיות ובצרכים הייחודיים של קהילות המיעוט ומספקים שירותים ממוקדי-לקוח ומבוססי-תרבות (Ontario, 2018). במדינות שנסקרו אצל אור שרביט ואייזיק (2022), התאמה תרבותית נעשתה, בין היתר, באמצעות פיתוח שירותים ותוכניות במגוון תחומי חיים (כגון חינוך והשכלה גבוהה, בריאות ורווחה, פיננסים ותעסוקה) המכירים במסורות התרבותיות ובצרכים של אוכלוסיית המיעוט; הכשרת מגשרים ומתווכים; והפעלת תוכניות חונכות באמצעות חונכים מתוך קהילת המיעוט ומחוצה לה. יצוין כי ארגונים ותוכניות בשליטת הקהילה המקומית מעניקים **ביטחון תרבותי** ומספקים סביבה בטוחה – רוחנית, חברתית ורגשית – השומרת על הזהות. כך, התרבות המקומית היא נקודת מוצא המקדמת תכנון מתן השירותים, במקום גורם מעכב שיש להתאים אותו לתרבות הרוב (Jarvis et al., 2018).

דוגמאות מן העולם: באוסטרליה נמצא כי תוכניות חונכות מותאמות תרבותית הן גורם הצלחה בשילוב מיעוטים בתוכניות הכשרה לקראת תעסוקה ובהשמתם במקומות עבודה. כך למשל, העסקת חונכים בני קהילת המיעוט שישמשו מודלים לחיקוי עבור מיעוטים אוסטרלים בתוכנית הכשרה למיומנויות תעסוקה בשנתיים הראשונות להכשרתם, הבטיחה התמדה של מיעוטים בהכשרה עד לקבלת תעודת סיום או הסמכה (OECD, 2019b). בתוכנית חונכות אחרת באוסטרליה אשר העסיקה כ-5,000 סטודנטים שחנכו יותר מ-15,000 תלמידי תיכון אבוריג'ינים, בשנת 2017 סיימו 94% מתלמידי התוכנית את לימודיהם בבית הספר התיכון לעומת 59% בלבד מכלל הילדים האבוריג'ינים (Australian Government, 2019). בדומה, בסרביה נמצא כי תוכנית "עוזרי הוראה לבני הרומה" צמצמה את הפער בין בני רומה לשאר האוכלוסייה מבחינת נוכחות בבית הספר ומבחינת הישגים בלימודים (Battaglia & Lebedinski, 2015).

המסקנה העולה מבחינת הפרקטיקות המיטביות לקידום השתלבות והכללה היא שהעמקת השותפות עם אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לצד התייחסות לערכים ולצרכים הייחודיים שלהן עשויות לסייע בביסוס קשרי אמון ושיתוף פעולה עם הממשלה, בפיתוח פתרונות מקומיים המותאמים לתרבות הייחודית של אוכלוסיות אלו, בהובלת הקהילות בכיוונים חדשים בד בבד עם חיזוק המנהיגות המקומית, בהנגשה תרבותית של השירותים לציבור וביישום מוצלח יותר של תוכניות לפיתוח חברתי וכלכלי.

4. אילו תוכניות לשיפור השתלבות והכללה נכללו בתוכנית החומש?

כיוון שהמונח "הכללה" הוא רחב ומכיל תחומים רבים, נדמה כי מרבית הפעילויות שבוצעו במסגרת תוכנית החומש מקדמות הכללה. אולם במבט מעמיק יותר אפשר להבחין בין תוכניות שתורמות ישירות להכללה דרך השפעתן על שיפור היכולות וההזדמנויות של האוכלוסייה הבדואית בנגב להשתתף בחברה, ובין תוכניות שתורמות להכללה בעקיפין או קשורות אליה בקשר רופף בלבד. פרק זה יתמקד בתוכניות שתרמו ישירות להכללה. לשם כך נעשה שימוש בסיווג של הבנק העולמי (World Bank, 2013) לשלושה תחומים מרכזיים שעשויות להימצא בהם הכללה או הדרה – שווקים, שירותים ומרחבים חברתיים – ונבחן באילו מהם עסקה תוכנית החומש. נוסף על כך בכל אחד מן התחומים ייבחנו התוכניות לפי טווחי ההשפעה שלהן – מידי, קצר-טווח או ארוך-טווח, ולפי רמת המיקוד – הפרט או המערכת.

תחום השווקים (אדמות, דיור, תעסוקה והון): בצד עיסוק מועט בפיתוח הון פיננסי, עסקה תוכנית החומש רבות בהסרת חסמים לתעסוקה. את התוכניות בתחום זה סיפקו מגוון גורמים: שירות התעסוקה, משרד הכלכלה והתעשייה וזרוע העבודה במשרד הרווחה (ר' פירוט בנתיב השפעה מספר 1: "שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות", [ציר תעסוקה](#)). **ברמת הפרט** מומנו תוכניות לבעלי עסקים ולדורשי עבודה מן האוכלוסייה הבדואית בנגב. מערך מעו"ף, הפועל במסגרת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, סיפק ייעוץ, הכשרות, תמיכה ומימון ליזמים ולבעלי עסקים בדואים. נוסף על כך מומנו תוכניות להכוון תעסוקתי והכשרות מקצועיות עבור דורשי עבודה הן במסגרת מרכזי "ריאן" של זרוע העבודה הן במסגרת שירות התעסוקה. שתי מסגרות אלו כללו לימודי עברית תעסוקתית להפחתת חסם השפה בהשתלבות בדואים בשוק העבודה. לבסוף מומנה תוכנית אשב"ל (אפיק לשילוב

בדואים (בתעסוקה), אשר מספקת תמיכה כלכלית וליווי אישי לסטודנטים בדואים הלומדים לתעודת הנדסאי במטרה לשפר את סיכוייהם להשתלב בתעסוקה מתגמלת. **ברמת המערכת** מומנו במסגרת תוכנית החומש שתי תוכניות שנועדו להסיר חסמים תרבותיים-גאוגרפיים: תמרוץ כלכלי של מעסיקים לשילוב עובדים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ותוכנית ליצירת פעילות תוספתית של מפעלי תעשייה (כלומר הקמה של מפעלים חדשים), שתיהן כחלק מפעילות הרשות להשקעות במשרד הכלכלה. בשתי תוכניות אלו הושקע הון בהרחבת אפשרויות התעסוקה המקומיות של האוכלוסייה הבדואית.

תוכנית החומש לא עסקה כלל בסוגיות של אדמות ודיר, אך הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב שפעלה במקביל אליה קידמה את נושא הדיר (ר' [נתיב השפעה מספר 5: "שיפור תשתיות מקומיות"](#)).

תחום השירותים (רשתות הגנה חברתית, חינוך, מידע, תשתיות הספקה בסיסית, בריאות ותחבורה): תוכנית החומש עסקה בפיתוח שירותים חברתיים וממשלתיים ובקידום הנגישות אליהם. בתוך כך התמקדה התוכנית בתחום החינוך והקצתה 487 מיליון ש"ח לתוכניות חינוך פורמלי ובלתי פורמלי שעשויות לצמצם מאוד הדרה חברתית הן בטווח הקצר הן בטווח הארוך. נוסף על כך עסקה תוכנית החומש, כאמור, בקידום רכישת השכלה גבוהה, למשל באמצעות תמיכה בתוכנית "שער לאקדמיה", שמסייעת לצעירים בדואים להשתלב בלימודים גבוהים ולהתמיד בהם. גם תחום התחבורה הציבורית נושא חשיבות ייחודית עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, שמתגוררת ברובה באזורי פריפריה. שירותי תחבורה ציבורית פותחו במסגרת החלטת ממשלה 922 לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל.

תחום המרחבים החברתיים (פיזי, קהילתי, תרבותי ופוליטי): פיתוח המרחב הפיזי עמד במרכז תוכנית החומש, כפי שהעידה חלוקת העוגה התקציבית. התוכנית פעלה לטיוב תנאי המחיה באזורי המגורים של התושבים כדי לאפשר חיים בסביבה מכבדת. המענים לכך ניתנו דרך התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות (מטעם משרד הפנים) שבה הופנו תקציבים לשיפור חזות היישוב והתשתיות המקומיות.

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות כללה רכיבים של פיתוח ארגוני ומנהלי, ולכן אפשר לומר שהיא עסקה גם בעיצוב המרחב הפוליטי (ר' [נתיב השפעה מספר 3: "חיזוק הרשויות המקומיות"](#)). לתוכנית זו הוקצתה שישית מן התקציב הכולל של תוכנית החומש, ואפשר לראות בה את תוכנית הדגל של החלטת הממשלה. חיזוק השלטון המקומי תורם לעיצוב תרבות פוליטית דמוקרטית ושקופה, ולכן קשור ישירות לקידום הכללה.

תוכנית החומש עסקה בקידום הכללה גם דרך המרחב הקהילתי, במיוחד בחיזוק תחושת הביטחון האישי ובמיגור האלימות והפשיעה. אולם בפועל קיבל נושא זה מענה חלקי בלבד – הן תכנונית הן תקציבית – בעיקר דרך פעילויות של המשרד לביטחון פנים. התקצוב נועד לתגבר את הפעילויות של "עיר ללא אלימות", "מצילה" והרשות למאבק בסמים ואלכוהול (שלושה ארגונים שאוחדו במהלך תוכנית החומש לרשות הלאומית לביטחון קהילתי). כמו כן מומנו במסגרת תוכנית החומש – דרך תוכניות חינוך בלתי פורמלי של משרד החינוך, תוכניות אחדות של משרד הרווחה ובמסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות – תוכניות קהילתיות שנועדו לחזק את מרקם החיים הקהילתי ואת החוסן החברתי, למשל תוכניות לפיתוח מנהיגות מקומית ותוכניות לטיפול בילדים ונוער בסיכון.

5. השתלבות והכללה של האוכלוסייה הבדואית בחברה הישראלית: סיפור ההשפעה

ממפיו התוכניות שנכללו בתוכנית החומש ומהשוואה לראיות מן הספרות המקצועית, עלה כי הושקעו משאבים בחלק מן התחומים שמגבירים סיכויי השתלבות והכללה. בתחומים מסוימים הייתה השקעה רבה, ואילו בתחומים אחרים לא עסקה תוכנית החומש כלל. לפי הבנק העולמי, מדיניות שאינה מטפלת ב**מכלול** התחומים שבהם מתרחשת הדרה, עלולה שלא להביא לקידום משמעותי של הכללה ואף להיכשל (World Bank, 2013). כמו כן תלויה הצלחת המדיניות בתכנון ובביצוע בהתאם לעקרונות ולמנגנוני פעולה מיטביים (ר' **תרשים 2** לעיל). בחלק זה יסקרו מגוון התוכניות שיושמו במסגרת תוכנית החומש לנוכח הפרקטיקות המיטביות המקדמות השתלבות והכללה שנמצאו בספרות המקצועית. תחילה יוצג כל עיקרון, ואז ייבחנו תוכניות שהתיישבו איתו או שסתרו אותו.

5.1 תרומת תוכנית החומש לפי עקרון ה"חיבור" של השתלבות והכללה

ביסוס קשרים בין הקהילה לממשלה דרך דיאלוג מתמשך בין גורמים ברמות הלאומית, האזורית והמקומית מסייע לבנות אמון ביניהם.

בתוכנית החומש הושקעו מאמצים כדי לפתח קשר ישיר בין הממשלה והרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. התפיסה שהנחתה מאמצים אלו היא שהרשויות נושאות משמעות סימלית ומעשית נרחבת עבור הציבור הבדואי ובכוחן לחזק את האמון בין האוכלוסייה הבדואית ונציגיה ובין הממשלה. הבחירה להתייחס באופן סדור ורציני לרשויות המקומיות כחוליה המחברת בין השלטון המרכזי ובין האזרחים, היא צעד חשוב ביותר בהקשר של הכללה. עם זאת, הפוטנציאל של ההשקעה לא מוצה משני כיוונים.

ראשית, הקשר בין הממשלה לרשויות המקומיות נותר רעוע. לא התמסד קשר מעצים כמו במדינות שנסקרו אצל אור שרביט ואייזיק (2022), שבהן מוסדו מנגנונים קבועים למפגשים בין נציגי השלטון המרכזי ובין נציגי אוכלוסיות המיעוט. כך למשל, במסגרת תוכנית החומש לא נערכו מפגשים קבועים בין שר הפנים או ראש הממשלה ובין ראשי הרשויות הבדואיות, מפגשים שיכלו לסייע ביצירת יחסי אמון (ר' **נתיב השפעה מספר 3: "חיזוק הרשויות המקומיות"**). שנית, העובדה שהרשויות הן גוף נבחר, אינה יכולה לשמש תחליף לבניית קשרי אמון עם האוכלוסייה עצמה, שלא תמיד תופסת את עצמה כמיוצגת על ידי הרשות המקומית (במיוחד כאשר נבחר הציבור שייך למשפחה אחרת ביישוב). כך למשל, לא נעשו די מאמצים מצד הרשויות המקומיות לשתף את הציבור בתוכנית החומש עצמה ובהשקעה הנרחבת של המדינה באוכלוסייה הבדואית בשנים אלה.

חוסר האמון של האזרחים הבדואים ברשויות המקומיות ובמדינה מתבטא בתוצאות סקר "ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה" (אור שרביט ואח', 2022). כמחצית מן המשיבים על הסקר סברו שהרשות המקומית אינה פועלת כלל או פועלת מעט לקידום הבדואים בנגב. יתרה מכך, כשני שלישים מן המשיבים סברו שהמדינה אינה פועלת כלל או פועלת מעט לקידום הבדואים בנגב. עם זאת בעשור האחרון חלה עלייה בשיעורי ההצבעה לכנסת בקרב הבדואים בנגב – מ-46% בשנת 2013 (הכנסת ה-19) ל-56% בשנת 2022 (הכנסת ה-23) (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם) – ממצא המעיד על מגמת שילוב.

אפשר להבין את חוסר האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב ברשויות השלטון לנוכח העובדה שגם כאשר נעשה מאמץ ממשלתי לצמצום פער, דוגמת תוכנית החומש, האזרחים הבדואים עדיין מתמודדים עם מציאות שבה חסרות ביישובים שלהם תשתיות תקינות, סוגיית הקרקעות אינה מוסדרת, והם חשופים תדיר לפשיעה ולאלימות. לראיה, שיעור האזרחים הבדואים בנגב שדיווחו שהם מרוצים מן החיים צנח בעשור האחרון, והפער בינו לבין שיעור היהודים שדיווחו כן, גדל (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). נוסף על כך בתשובה לשאלה מהן לתפיסתם הבעיות העיקריות שהאוכלוסייה הבדואית מתמודדת עימן כיום, כ-40% מן הבדואים בנגב ציינו כי הדאגה לביטחון אישי והגנה מחשיפה לפשיעה הן הבעיות החמורות ביותר (אור שרביט ואח', 2022). הפער בין חומרת הבעיה כפי שהיא נתפסת בעיני האוכלוסייה ובין הטיפול המצומצם שקיבלה הבעיה במסגרת תוכנית החומש, עלול להעמיק את תחושות הניתוק והניכור מן הממסד.

5.2 תרומת תוכנית החומש לפי עקרון ה"מעורבות" של השתלבות והכללה

מעורבות פעילה של האוכלוסייה המקומית בכל שלבי התוכניות שמיועדות עבורה (תכנון, פיתוח, יישום ובקרה), היא תנאי חיוני לביסוס הלגיטימיות של השלטון ולקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת.

בתוכנית החומש השנייה (לשנים 2017-2021, החלטת ממשלה 2397), שדוח זה עוסק בה, לא נעשה די כדי לשלב שיטתית את נציגי האוכלוסייה הבדואית בגיבוש התוכנית. למיטב ידיעת החוקרים, גם ברמת המשרדים השותפים לתוכנית החומש, לא נעשו תהליכי שיתוף ציבור בתכנון התוכניות הפרטניות בהתאם להחלטת הממשלה. חוסר המעורבות האזרחית מועצם לנוכח תת-הייצוג של האוכלוסייה הבדואית ברוב משרדי הממשלה. כיוון שהאוכלוסייה הבדואית אינה מיוצגת ייצוג הולם בשדרה המקצועית של מקבלי ההחלטות, המרחק בינם ובין התושבים שמושפעים מהחלטות אלו גדל. יצוין כי חלה התקדמות בנושא זה בתוכנית החומש השלישית (לשנים 2022-2026, [החלטת ממשלה 1279](#)), שבה פותח תהליך סדור של שיתוף ציבור בכתובת התוכנית.

עם זאת החלטת ממשלה 2397 הייתה פורצת דרך בכך שלראשונה נתפסו הרשויות המקומיות כשותפות משמעותיות בהפעלת תוכניות ממשלתיות. תוכנית החומש שאפה לחזק ולהעצים את הרשויות המקומיות ולשתף פעולה עימן. מגמה זו היא חיובית ביותר, אולם בעיות פנים-ארגוניות ברשויות המקומיות עצמן הקשו על הוצאה לפועל של תוכניות רבות. ראשית, הרשויות המקומיות הבדואיות סובלות ממחסור ניכר בכוח אדם בכלל ובכוח אדם איכותי בפרט, ומתמודדות עם קשיים נוספים (לף ואח', 2021). שנית, הרשויות המקומיות אינן זוכות לאמון מלא של התושבים (כפי שתואר בסעיף הקודם). לבסוף, כרבע מן הבדואים בנגב חיים במגורים לא מוסדרים, ולכן הם אינם מיוצגים על ידי רשות מקומית או גורם רשמי כלשהו. כל אלו מקשים על קידום מעורבות פעילה של כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב בתוכניות ממשלה המיועדות לה.

5.3 תרומת תוכנית החומש לפי עקרון ה"מקומיות" של השתלבות והכללה

יצירת פתרונות מקומיים מותאמי תרבות וערכים מתוך הכרה במגוון בקרב קהילות שונות באזורים שונים מן הבחינות היסטוריה, מסורת, ערכים וסדרי עדיפויות ייחודיים.

דוגמה לתוכנית המותאמת לאופייה ולצרכיה הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, היא מרכזי "ריאן", המעניקים שירותים לדורשי עבודה. המרכזים ממוקמים ביישובים הבדואיים עצמם, והם מציעים תוכניות המיועדות להקנות למשתתפים מיומנויות ספציפיות שחסרות להם, במיוחד עברית תעסוקתית וכישורים רכים, כדי להשתלב בעבודה. מרכזים אלו פועלים גם ביישובים בדואיים מרוחקים לאחר התאמה תרבותית; כך למשל, הם עורכים קורסים בקבוצות קטנות ובהפרדה מגדרית. גורם נוסף המקדם הכללה הוא שרבים מן המורים והמדריכים במרכזים מגיעים מן החברה הישראלית-יהודית, ועצם המפגש תורם להעמקת ההיכרות ההדדית ולפיתוח יחסי גומלין מיטיבים.

גם בנוגע לעיקרון זה תצוין החשיבות של העבודה המשותפת עם הרשויות המקומיות. מתוקף התוכנית להעצמת הרשויות, יכלה כל רשות לבחור את תוכניות המשנה, הפעילויות והתשתיות שיתוקצבו בעבודה במסגרת תוכנית החומש. העובדה שהתוכנית הממשלתית לא עקפה את הרשויות המקומיות, מבטאת הכרה בשונות הרבה בין היישובים באוכלוסייה הבדואית. התנהלות זו אפשרה לתת מענים המותאמים לצרכים הייחודיים של תושבי כל אחת מן הרשויות ולקדם אופטימלית את האוכלוסייה המקומית.

5.4 תרומת תוכנית החומש לפי עקרון ה"חדשנות" של השתלבות והכללה

רכיב חיוני לצמיחה ולהתפתחות כלכלית סביבתית בקרב אוכלוסיות מיעוט הוא יזמות וחדשנות, המונעות מתחרות. חדשנות אינה סותרת תרבות ומסורת: השילוב בין תרבות ומסורת ובין חידושים, הוא שמעניק ייחודיות בשוק תחרותי ומסייע לכלכלה מקומית בת-קיימה. פיתוח יזמות מקומית, תמיכה בעסקים דרך הון וליווי עסקי וקידום והקמה של עסקים חברתיים הם כלים מרכזיים להשתלבות והכללה.

במסגרת תוכנית החומש תוקצבה ויושמה תוכנית מעו"ף לעידוד יזמות ברשות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. התוכנית הושקה בתוכנית החומש הראשונה לאוכלוסייה הבדואית בנגב והורחבה מאוד בתוכנית החומש השנייה. בתוכנית מעו"ף נעשתה לראשונה עבודת שטח מקומית של יישוג ליזמים ובעלי עסקים בדואים כדי לסייע להם בפיתוח עסקי ובגישה להון פיננסי. התוכנית הגיעה למספר רב של לקוחות (כלומר עמדה ביעדי התפוקה), ובשנה האחרונה של תוכנית החומש השנייה אף עמדה ביעד התוצאה של הצלחה עסקית של הלקוחות בהקמת עסק או הרחבתו. עם זאת הצרכים של לקוחות התוכנית גברו על המשאבים, במיוחד בשל ההתייחסות המוגבלת של תוכנית החומש לגישה להון.

במסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות מומנה תוכנית שמגלמת אף היא את עקרון היזמות והחדשנות המקומית – מרכז התיירות "דריג'את – המערה שבהר". התוכנית מובלת על ידי תושבים מקומיים ומסתמכת על התרבות המקומית כמקור הכנסה עבורם. בכך התוכנית גם מחזקת את תחושת הביטחון התרבותי של התושבים ותורמת לחוסן הקהילתי ולתחושת הגאווה המקומית.

יצוין כי תוכנית החומש לא השקיעה משאבים ייעודיים לפיתוח עסקים חברתיים, למרות הראיות החותכות בספרות המקצועית (שנסקרו אצל אור שרביט ואייזיק, 2022) בדבר הרווחים החברתיים והכלכליים הגדולים וארוכי הטווח שלומים בעסקים אלו עבור קהילות מיעוט מסורתיות-שבטיות. פעולות תוכנית החומש לעידוד תעסוקה באמצעות יצירת עבודה במפעלים ותמרוץ מעסיקים, התמקדו בעבודת כפיים, שרווחיה מוגבלים בדרך כלל לטווח קצר.

5.5 תרומת תוכנית החומש לפי עקרון ה"תרבות" של השתלבות והכללה

הגברת נגישות לשירותים מותאמי תרבות לשם קידום מעורבות קהילתית וחיזוק קהילות מיעוטים. התאמה תרבותית מתבצעת על ידי פיתוח שירותים ותוכניות במגוון תחומי חיים (חינוך והשכלה גבוהה, בריאות ורווחה, פיננסים ותעסוקה), מתוך הכרה במסורות התרבותיות ובצרכים של האוכלוסייה. ההנגשה מתאפשרת גם באמצעות הכשרת מגשרים ומתווכים, הפעלת תוכניות חונכות וכיו"ב.

בעת ההיוועצויות במחקר (כחלק מגיבוש סיפורי ההשפעה של הנתבים) נטען כי לא נעשתה התאמה תרבותית מספקת של שירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב. טענה זו עלתה בנוגע לתוכניות במגוון תחומים, בהם חינוך, רווחה, בריאות, ביטחון קהילתי ופיתוח ארגוני של הרשויות המקומיות. הפעילויות שנכללו בתוכניות העבודה של המשרדים השותפים לתוכנית החומש היו, לפחות בחלק מן המקרים, בבחינת העתק-הדבק של תוכניות שעוצבו במענה לצרכים של תרבות הרוב היהודית, או במקרה הרע במיעוטו עבור כלל האוכלוסייה הערבית. כך למשל, הפעילויות שתוכננו ובוצעו במסגרת הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, לא בוססו על עבודת מטה שבחנה את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב כגון אלימות חמורה ורחבת היקף, מחסור בשירותים חברתיים ברשויות המקומיות והסיכונים והאתגרים שבנות ובני נוער בדואים מתמודדים עימם (ליטמנוביץ ואח', 2023) (ר' הרחבה על הנושא ב**נתיב השפעה מספר 4: "שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים"**).

בצד זאת היו בתוכנית החומש תוכניות אחדות לשיפור סיכויי ההשתלבות וההכללה אשר תוכננו ובוצעו בהלימה לעקרון ההתאמה התרבותית. בתחום ההשכלה הגבוהה (שהוא חלק מקטגוריית "השירותים") פעלה תוכנית "שער לאקדמיה", שתוקצבה על ידי המל"ג-ות"ת, כחלק מן התוכנית להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה עבור כלל האוכלוסייה הערבית בישראל (הרן ואייל, 2021). בתוכנית "שער לאקדמיה" הוכנסו התאמות רבות לצרכים הספציפיים של צעירים בדואים בנגב כדי להפחית את החסמים להשתלבותם במוסדות להשכלה גבוהה, במיוחד במקצועות שמובילים לתעסוקה עתידית מתגמלת. לכן לתוכנית פוטנציאל רב להגביר את סיכוייהם של המשתתפים בה להשתלב בחברה הישראלית גם בהמשך.

התוכנית "שער לאקדמיה" כללה תמהיל של אמצעים להתאמה תרבותית (הרן ואייל, 2021): ראשית, ליווי הצעירים משלב בית הספר ההתיכון אל האקדמיה כדי לגשר ביניהם ולאפשר רצף של תמיכה, מתוך הכרה בפערים הרבים הקיימים במערכת החינוך. שנית, עבודה עם המוסדות להשכלה גבוהה על התאמת תנאי הקבלה ליכולות של המועמדים מן האוכלוסייה הבדואית והתחשבות בהקשר הכלכלי-חברתי-תרבותי שבו השלימו 12 שנות לימוד. שלישית, מתן מלגת קיום מלאה (שוות ערך למלגות הניתנות לסטודנטים מצטיינים) שתאפשר לסטודנטים המשתתפים בתוכנית להתרכז בלימודים ללא צורך לעבוד. זהו רכיב מהותי בתוכנית משום שמצב כלכלי ירוד של צעירים בדואים בנגב הוא פעמים רבות חסם של ממש להשתלבותם בלימודים אקדמיים.

עם זה העלות הגבוהה של המלגות מייקרת את התוכנית, וזו אחת הסיבות לכך שהיא מצליחה לסייע רק ל-5% מכל שנתון. בה בעת, בסקר שנערך בקרב סטודנטים שהשתתפו בשנה הראשונה של התוכנית עלה כי הם נתרמו ממנה רבות: משתתפי התוכנית דיווחו על שיפור בתפיסת החוללות העצמית, על פיתוח בשלות ואמונה ביכולתם לסיים את הלימודים בהצלחה ועל הגברת המוטיבציה להשתלבות שוויונית בחברה הישראלית (הרן ואח', 2021).

בתחום התעסוקה (שהוא חלק מקטגוריית "השווקים") התוכנית "מנהרות מזון לביטחון תזונתי" היא דוגמה לתוכנית שהותאמה תרבותית לאוכלוסייה המקומית. תוכנית זו, שהופעלה בתחילת הדרך על ידי משרד החקלאות וכיום על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי, סייעה למשפחות בדואיות במצבי עוני והדרה (בעיקר לנשים) להקים חממות קטנות בחצרות הבתים לגידול ירקות ופירות לצריכת המשפחה או למכירה בשוק. במחקר הערכה של התוכנית במתכונת "למידה מהצלחות" נמצא כי התוכנית פעלה ברגישות תרבותית והקפידה על שמירת המסורת, ובכך אפשרה צמיחה והתפתחות של המשתתפים בלי להפריע את הנורמות התרבותיות שלהם (אייזיק ואח', 2020). כך למשל, הקמת החממות בחצר ביתן של המשפחות המשתתפות בתוכנית אפשרה לנשים שאין להן יכולת או רצון לצאת לעבודה מחוץ ליישוב, לעבוד קרוב לביתן. כמו כן העבודה בחממות מתאימה במיוחד לנשים עם רקע חקלאי, ומאפשרת להן לייצר לעצמן הכנסה לצד המשך מילוי תפקידיהן במשק הבית. בכך סיפקה התוכנית פתרון מקומי, מותאם תרבות וחדשני. למרות הצלחת התוכנית בקידום כשירות תרבותית, היא עומדת להיסגר בשל קשיים תפעוליים ברשויות המקומיות.

תוכנית החומש כמעט לא פעלה לביסוס הביטחון התרבותי של האוכלוסייה הבדואית בנגב (שהוא חלק מקטגוריית "המרחבים החברתיים"). ישנו בסיס ראיות מוצק בדבר החשיבות של חיזוק תחושת הזהות והשייכות של האדם למגוון מעגלי החיים שלו, החל במשפחה הגרעינית, המשך במשפחה המורחבת וכלה בשבט או בחמולה במקרה של התרבות הבדואית. מנגנונים אלו הם בעלי פוטנציאל לקידום החוסן האישי והקהילתי ובכוחם להקל על השתלבות בחברה של יחידים ושל קבוצות. כך למשל, תוכניות הדרכה והכוונה להורים זכו למקום מצומצם בלבד בתוכנית החומש למרות יעילותן המוכחת בחיזוק חוסן קהילתי של קבוצות מיעוט (ר' לדוגמה Yanicki, 2021). יישום תוכניות מעין אלו מקבל משנה חשיבות לנוכח תהליכי השינוי המהירים שעוברת החברה הבדואית כיום, המתבטאים בין היתר בהבדלים ניכרים בין מבוגרים לצעירים ובאובדן הסמכות של "זקני השבט" (אור שרביט ואח', 2022). תוכניות שיכירו בקונפליקט בין מסורת לקדמה ויסייעו לאוכלוסייה הבדואית להתמודד עם קשיים אלו, עשויות גם לתרום להשתלבות בחברה.

6. סיכום והמלצות לשיפור סיכויי ההשתלבות וההכללה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה הישראלית

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 נועדה לקדם את ההשתלבות של האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה הישראלית כדרך לצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בינה ובין האוכלוסייה הכללית, ולחזק את החוסן הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב. **תוכניות רבות שנכללו בתוכנית החומש מעידות על כשרת הדרך המשמעותית שנעשתה בנתיב ההשפעה של קידום ההשתלבות וההכללה במגוון תחומים**, בהם חיזוק הרשויות המקומיות, שיפור תשתיות פיזיות ביישובים,

הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה והקניית כלים להשתלבות בתעסוקה. **תוכניות אלו התייחסו במידה כזו או אחרת לשלושת האפיקים לצמצום הדרה – שווקים, שירותים ומרחבים חברתיים** (World Bank, 2013). מומלץ כי גם בתוכנית החומש הבאה יטופל מכלול האפיקים, שכן הזנחה של כל אחד מהם עלולה להעמיק את ההדרה ולהכשיל את ההשקעה הממשלתית לקדם הכללה.

נושא שלא טופל דיו במסגרת תוכנית החומש הנדונה, אף על פי שהוא מפתח להשתלבות האזרחים הבדואים בחברה ובכלכלה הישראלית, **הוא חיזוק כישורי השפה העברית**. כישורים אלו אומנם הוקנו דרך תוכניות אחדות מטעם מרכזי "ריאן" ושירות התעסוקה, אשר יועדו לדורשי עבודה, אולם נושא השפה לא קיבל התייחסות רוחבית, והוא כמעט נעדר מתוכניות חינוך ורווחה. נדרשת השקעה רבה במיומנויות שפה הן כחלק מלימודי יסוד במערכת החינוך הן ככלי לתקשורת בין-אישית למטרות שונות, מאחר שאי-ידיעת השפה הוא מכשול להשתלבות עתידית בהשכלה גבוהה ובתעסוקה (תחאוכו ואח', 2020). מומלץ להקנות את השפה העברית כבר בגיל בית הספר היסודי כדי לתת לילדים הזדמנויות רבות ככל האפשר ללמוד את השפה ולפתח שליטה מעמיקה בה. לשם כך יש לפעול לשילוב מורים דוברי עברית שפת אם בבתי הספר ביישובים הבדואיים בנגב. שילוב כזה גם יאפשר מפגש בלתי אמצעי בין ילדים ונערים בדואים ובין ישראלים מקבוצות אוכלוסייה אחרות, מפגש שכל הצדדים ירוויחו ממנו.

אף על פי שתוכנית החומש כללה מגוון רחב של תוכניות שמקדמות הכללה על הנייר, בחינה של גיבוש התוכניות ושל יישומן בפועל העלתה כי **בחלק גדול מן המקרים התוכניות לא תוכננו או לא יושמו על פי פרקטיקות מיטביות המותאמות לאוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות כמו האוכלוסייה הבדואית בנגב**. במובן זה תוכנית החומש לא מיצתה את הפוטנציאל הטמון בה, במיוחד בנוגע לקידום מעורבות פעילה של הקהילה המקומית בתכנון תוכניות המיועדות עבורה ובמעקב אחר יישומן (עקרון ה"מעורבות") ובנוגע להנגשה תרבותית של שירותים (עקרון ה"תרבות"). מממצאי המחקר המלווה של תוכנית החומש ושל ההערכה הכוללת עלה כי עדיין נדרשת השקעה רבה בתוכניות המחזקות את הזהות, תחושת השייכות והביטחון התרבותי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

כדי להתגבר על חסר זה, נדרשת הבנה של כלל המשרדים השותפים לתוכנית החומש כי **התרבות המקומית היא נקודת מוצא לתכנון שירותים ולהספקתם. על כן יש לתכנן ולפתח תוכניות חברתיות וממשלתיות בשיתוף עם האוכלוסייה הבדואית בנגב**. מוצע כי האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב, שהוא הגורם המתכלל, יבחן בחינה סדורה – יחד עם המשרדים השותפים לתוכנית החומש – עד כמה תוכניות המשנה עולות בקנה אחד עם הפרקטיקות המיטביות. מומלץ לבחון כל תוכנית כשלעצמה ואת מגוון התוכניות כמכלול. כדי לשפר את התוצאות עבור אוכלוסיית היעד, יש להבטיח שבכל תוכנית מאושרת נעשתה התאמה נאותה (או לפחות שנבחן בה הצורך בהתאמה).

כדי לספק את המענים המותאמים ביותר, יש להוסיף ולבחון את המורכבות של החברה הבדואית בנגב ואת השינויים שמתרחשים בה בשנים האחרונות. צעד ראשון בכיוון זה נעשה במחקר "ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה" (אור שרביט ואח', 2022). על בסיס המחקר נבנו שמונה פרופילים של התושבים, בחלוקה לפי מגדר, גיל וסוג יישוב המגורים, וכן מופו סולמות הערכים של תת-הקבוצות באוכלוסייה. המחקר שפך אור על **השלב המעברי בתהליכי המודרניזציה שהחברה הבדואית מצויה בו**, ועל כך שהיא עודה מתאפיינת בקונפורמיות ובדאגה לזולת ולקהילה כולה. הבנה זאת עשויה לשמש בסיס לשיח עם האוכלוסייה ולחשיבה משותפת על התוכניות והמענים שיתרמו לקידום השתלבות והכללה.

בפרספקטיבה רחבה השתלבותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה הישראלית מתאפשרת ממקום של חוסן אישי וקהילתי. חוסן זה הוא הבסיס שממנו אפשר להתקדם לעבר מדיניות מכלילה וצמצום פערים ביחס לאוכלוסייה הכללית. משום כך **אין להתעלם ממציאות החיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב – חלק לא מבוטל ממנה גר במגורים בלתי מוסדרים, ברבים מן היישובים חסרות תשתיות בסיסיות, וסוגיית הקרקעות מעיבה על היכולת לפתח אמון בין הממשלה ונציגיה ובין הרשויות המקומיות והתושבים עצמם.** בסקר הערכים של אור שרביט ואח' (2022) נמצא כי בשנתה האחרונה של תוכנית החומש, החוסן הקהילתי באוכלוסייה הבדואית בנגב היה נמוך מזה שבאוכלוסייה הכללית (אך דומה לזה שבאוכלוסייה הערבית במשולש). הפערים בלטו במיוחד באמון במנהיגות המקומית, במוכנות לשעת חירום ובתחושת הקהילתיות. **מצב הפשיעה ואלימות הנשק השפיעו ללא ספק על תחושות אלה.** על הממשלה לטפל בסוגיות אלו באופן שיטתי ומעמיק כחלק מן המאמצים לקידום הכללה. החוזקות של האוכלוסייה הבדואית בנגב הן קשר איתן למקום המגורים ואמון חברתי, ואלו צריכות להיות הבסיס לעשייה משמעותית בעתיד.



פרק 5: בחינת נתיב השפעה מספר 3 "חיזוק הרשויות המקומיות"

יואב לפ | יעל ליטמנוביץ

1. הקדמה

פרק זה מתאר את נתיב ההשפעה "חיזוק הרשויות המקומיות". הרשויות המקומיות הן כר פעולה מרכזי להספקת שירותים לתושבים ולשיפור סביבת המגורים שלהם. דרך אלה מושגות מטרות רחבות יותר שעומדות בבסיס תוכנית החומש: צמצום פערם חברתיים-כלכליים וחיזוק החוסן הקהילתי.

2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות הרשויות המקומיות בתוכנית החומש

2.1 הרשויות הבדואיות בנגב ומצבן הארגוני-מנהלי

כשלושה רבעים מכלל האזרחים הבדואים בנגב (כ-200,000 תושבים) מתגוררים בתשע רשויות מקומיות. רשויות אלה כוללות עיר אחת, רהט (קרוב ל-74,000 תושבים בשנת 2020), ושש עיירות קטנות יותר (מועצות מקומיות): חורה, כסיפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום ותל שבע (שבכל אחת מהם רשומים על פי מרשם האוכלוסין בין 11,000 ל-23,000 תושבים לערך). נוסף על אלה ישנן שתי מועצות אזוריות בדואיות, נווה מדבר ואל קסום, אשר ביחד מאגדות אחד-עשר יישובים כפריים. כ-80,000 בדואים מתגוררים במגורים בלתי מוסדרים, שלא בתחומי הרשויות המקומיות, אך גם הם צורכים מגוון שירותים ביישובי הרשויות המקומיות (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021).

הרשויות הבדואיות הן מן החלשות ברשויות המקומיות בישראל. אוכלוסייתן היא מן העניות ביותר במדינה משום שהן מאוכלסות במשפחות גדולות ומרובות ילדים, וכן בשל נסיבות היסטוריות הנוגעות לניהול הרשויות, לחלוקת הכנסות אזוריות ולעובדה שהן מספקות שירותים לתושבים שמתגוררים מחוץ ליישובים הנכללים בהן, והם אינם משלמים להן ארנונה. במקרה של המועצות האזוריות נוספות עובדת היותן ישויות חדשות שהוכרזו רק בשנת 2012, ועובדת היותם של חלק מן היישובים בהן בשלבי הסדרה. לנסיבות אלו יש השפעות ניכרות על מצבן הכלכלי של הרשויות הבדואיות ועל רמת הפיתוח בהן. אופן הניהול של הרשויות מושפע במידה רבה מן האופי השבטי של החברה הבדואית, המתבטא לעיתים בזהות ראש הרשות הנבחר, בקבלת עובדים על בסיס השתייכות שבטית או משפחתית (ולאו דווקא על בסיס הכישורים) ובלחצים המופעלים על הרשות ועל עובדיה מטעמים שנוגעים לאינטרסים או לשאיפות של פלגי שבטים. מצב זה פוגם במקרים רבים ביכולתה של הרשות לפעול ביעילות ובהתאם לסדרי עדיפות מקצועיים, ומכתיב דפוסי התנהלות שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם כללי מנהל תקין.

במדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל¹³ נמצאות הרשויות הבדואיות בנגב בתחתית הרשימה: מלבד רהט, הרשות הגדולה בין התשע והעיר הבדואית היחידה, כל שמונה האחרות נמצאות ב-12% הנמוכים ביותר בדירוג האיתנות; אחת מהן (המועצה האזורית נווה מדבר) מדורגת במקום הנמוך ביותר מכלל 255 הרשויות המקומיות. העיר רהט נמצאת במקום ה-66 מלמטה (האחוזון ה-26) (נתוני מנהל הפיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים, תקשורת בין-אישית, אוקטובר 2020).

מסיבות אלו ואחרות, הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב מתקשות לתפקד עצמאית ולספק מענים הולמים לצורכי תושביהן (עוד על הרשויות הבדואיות ועל מאפייניהן וקשייהן ר' לף ואח', 2021). בשל האתגרים שניצבים לפתחן בתחום התקציבי, רשויות אלו נשענות במידה רבה על תקציבים ממשלתיים, וגם כך הן מתקשות לממן שירותים מפותחים לתושבים.

2.2 ההתייחסות לרשויות המקומיות הבדואיות ולצורכיהן בתוכנית החומש

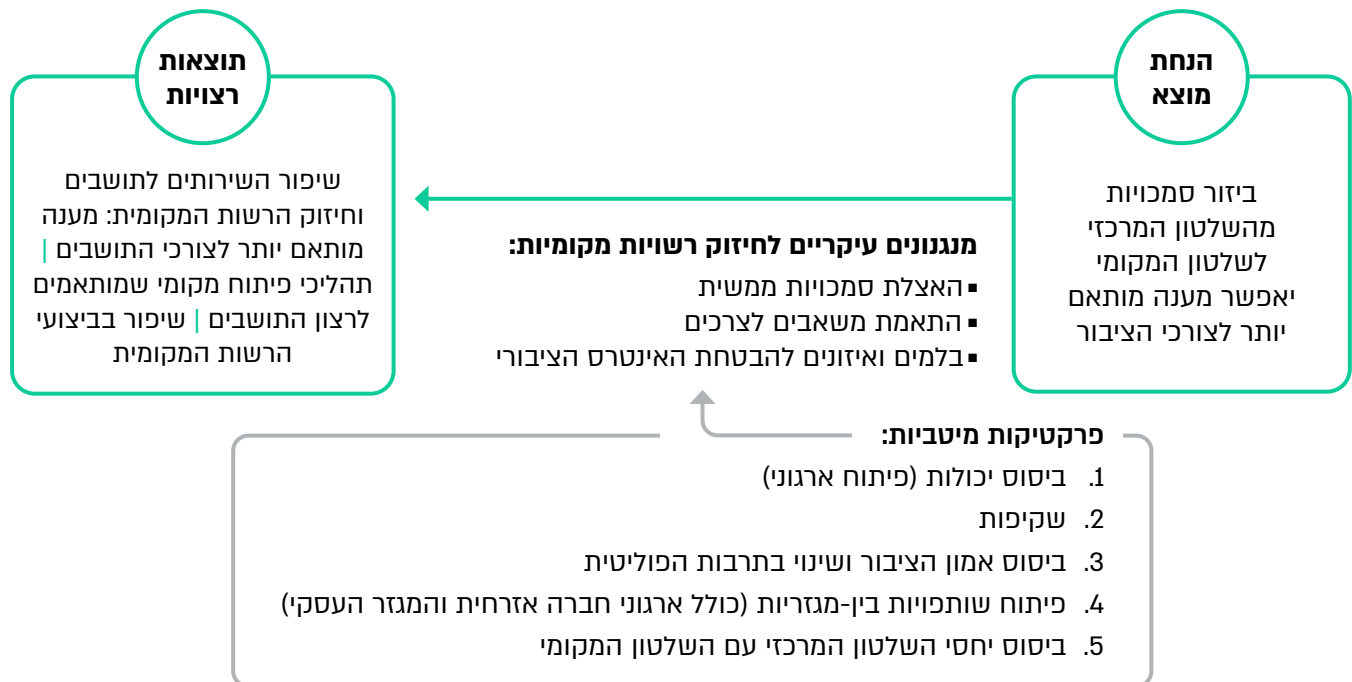
תוכנית החומש השנייה (לשנים 2017-2021) שמה לראשונה במוקד העשייה את הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. לשם כך נכללה בתוכנית החומש תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות המקומיות. התוכנית הייתה נתונה לאחריות של משרד הפנים, והיא תוקצבה בהיקף של כשישית מן התקציב הכולל של תוכנית החומש (525 מיליון ש"ח). בתוכנית להעצמת הרשויות היו שני כיווני פעולה מרכזיים: (1) מתן תקציבים לפיתוח של שירותים לתושבים ושל תשתיות מקומיות; (2) הנעת הרשויות לשיפור יכולותיהן הארגוניות והמנהליות העצמיות. מלבד זאת שימשו הרשויות המקומיות ציר מרכזי ביישום רכיבים אחרים בתוכנית החומש שחלקם נכללים בנתיבי השפעה אחרים (בפרט שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים ושיפור התשתיות המקומיות (ר' נתיבים מספר 4 ו-5, בהתאמה).

¹³ מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות מחושב על פי הנתונים האלה: יחס בין ההוצאות לתושב ובין הכנסות עצמיות לתושב; יחס שוטף מאזני (נכסים להתחייבויות); שיעור עומס מלוות מסך ההכנסות ויחס כיסוי חוב.

3. סקירת ספרות: חיזוק רשויות מקומיות ופרקטיקות מיטביות ליישום

תרשים 6 מציג את עיקרי הדברים שעלו מסקירת הספרות המקצועית, והם יתוארו להלן. הדגש יושם במנגנונים העיקריים לחיזוק הרשויות המקומיות ובפרקטיקות המיטביות לשם כך.

תרשים 6: מנגנונים ופרקטיקות מיטביות לחיזוק הרשויות המקומיות



3.1 חיזוק רשויות מקומיות כנתיב השפעה

במדינות שונות בעולם, ובמיוחד במדינות מתפתחות ובאזורים מתפתחים, הולכת וגוברת ההכרה בצורך לחזק רשויות מקומיות שמתקשות לתפקד היטב. זאת על רקע מגמה עולמית גוברת לביזורם הן של תהליכי ממשל הן של הקצאות משאבים (Kasim & Agbola, 2017; Slater, 1997). מגמה זו מעוגנת בהבנה שהחלטות מקומיות עשויות לתת מענה מותאם לצורכי הציבור יותר מהחלטות האופייניות לשלטון מרכזי, שיש בהן בדרך כלל מידה פחותה של דין וחשבון ישיר לתושבים וכחות הקפדה על ניצול

משאבים לפי צורכיהם (Slater, 1997). ממחקרים עלו עדויות אמפיריות לתרומה של תהליכי ביזור לאיכות השירותים, לשיפור בביצועי הרשויות המקומיות ולתהליכי פיתוח מקומיים המשקפים טוב יותר את רצון הציבור, לעומת תהליכים שמוביל השלטון המרכזי. ואכן, שירותים חברתיים רבים ניתנים על ידי הרשויות המקומיות עצמן, או על ידי המדינה בתיווך ומעורבותן הפעילה של הרשויות הללו. מדובר בשירותים כגון תברואה, תשתיות הספקה בסיסיות, חינוך, רווחה ותרבות.

נמצא כי הספקת שירותים על ידי הרשות המקומית שהם איכותיים ומותאמים, מותנית בכך שתהליכי הביזור מלווים בהאצלה ממשית של סמכויות, בבסיס משאבים מספק ובמערך של בלמים ואיזונים שנועדו להבטיח את האינטרסים הציבוריים (Slater, 1997). לשם כך יש לחזק את הרשויות המקומיות החלשות, במשאבים שברשותן, ביכולתן לתכנן וליישם מדיניות מועילה לתושביהן וביעילות מנגנון הפעולה שלהן.

בד בבד נודעת חשיבות רבה לשלטון מקומי חזק ומתפקד ולפוטנציאל ההשפעה שלו על מעורבותם של התושבים, על טובתם ועל איכות השירותים שהם עשויים לקבל (Etigbamo, 2018). השלטון המקומי הוא בין היתר בסיס לחיזוק הדמוקרטיה ברמה העממית ומקדם את השתתפות הציבור, בייחוד באזורי פריפריה. השלטון המקומי פועל כאפיק תקשורת חיוני בין השלטון המרכזי לציבור התושבים, והוא אחראי ליישום מדיניות ממשלתית ברמה המקומית. פעמים רבות הוא גם משמש בית ספר בפועל למנהיגים ברמה הלאומית ומשפיע כך על עתודות המנהיגות הארצית. לעיתים שלטון מקומי חזק מאפשר גם להתנסות במדיניות חדשה ולבחון אותה בקנה מידה מוגבל, לפני ההחלטה אם ליישם אותה בכלל המדינה (Etigbamo, 2018).

ואכן, בארבעת העשורים האחרונים החלו לפעול במדינות בעולם תוכניות לחיזוק רשויות שלטון מקומי כדי לשפר את איכות החיים של התושבים המתגוררים בתחומן ואת רמת השירותים שהם מקבלים. אחת המסקנות החשובות שעלו מן הידע שנצבר בתחום זה, היא שכדי לשפר תהליכים דמוקרטיים של קבלת החלטות ברמה המקומית ושל יישומן, אין די ברפורמה שמסתפקת בהגדלת המשאבים המופנים לשלטון המקומי. אלא, כדי שרפורמה לביזור משאבים וסמכויות תוביל לתוצאות משופרות מבחינת השירותים הניתנים לתושבים ותאפשר פיתוח, יש צורך בהתערבות ממוקדת לזיהוי השינויים הנדרשים ברמה המקומית, איתור החולשות המרכזיות ומאפייניהן, וטיפול בגורמים להן (Slater, 1997).

כדי לחזק את השלטון המקומי, יש להתמקד בשיפור יכולות הניהול והביצוע של בעלי התפקידים בו, האחראים למשאבים שמגיעים מן השלטון המרכזי (Slater, 1997). בהקשר זה ישנם כמה גורמים שמקשים על השלטון המקומי לרתום את משאביו ואת תקציביו לטובת הציבור (Chernov, 2019; Etigbamo, 2018): רמת שחיתות גבוהה ואי-הקפדה על כללי מנהל תקין; מחסור בכוח אדם מיומן; מערך גיוס כוח אדם שמתבסס במידה רבה על השתייכות פוליטית ולא על כישורי העובדים; היעדר שקיפות לציבור ולממשלה; דרישה מועטה לאחריותיות; תלות רבה במנגנוני המדינה; מעורבות בלתי מספקת של ארגוני חברה אזרחית בתחומי הממשל והמנהל הציבורי, ובכלל זה בבקרה על תפקודן של הרשויות המקומיות והממשלתיות. אתגר אחר הוא היחסים בין השלטון המקומי למרכזי: ללא טיפול הולם בהם, השלטון המרכזי יתקשה להאציל מסמכויותיו לשלטון המקומי, ובה בעת יקטנו הסיכויים שהשלטון המקומי יצליח לקדם את תהליכי הפיתוח הנדרשים (Slater, 1997).

מן הספרות המקצועית עלה הצורך בהתערבויות שיעזרו לחזק את תפקוד השלטון המקומי ולשפר את איכות השירותים שביכולתו לספק לתושבים בכמה היבטים עיקריים (לף, 2022):

- ביסוס יכולות בשלטון המקומי
 - חלוקת סמכויות מיטבית וביסוס שותפויות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, וכן עם ארגוני חברה אזרחית והמגזר העסקי
 - הגברת השקיפות וביסוס אמון הציבור ברשות המקומית
 - פיתוח וחיזוק של קהילות מקומיות
 - סיוע בפיתוח כלכלי אשר ביכולתו הן לבסס את הכלכלה המקומית הן לשפר את איתנותה הכלכלית של הרשות המקומית עצמה
- להלן יפורטו חמש פרקטיקות מיטביות לחיזוק רשויות מקומיות הקשורות להיבטים אלו.

3.2 ביסוס יכולות ארגוניות של הרשות

בספרות המקצועית הודגש הצורך לבסס יכולת (capacity) עצמאית ניהולית וביצועית בשלטון המקומי לכמה מטרות: כדי שיהיה אפשר להיאבק בשחיתות, כדי שהשלטון המקומי יוכל להגביר את יעילות מנגנוניו וכדי לשפר את השירות שמסדודתיו נותנים (לדוגמה: Asaduzzaman et al., 2016).

יש חוקרים שהדגישו תהליכים של פיתוח הון אנושי, פיתוח ארגוני וטיוב יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי לשם ביסוס היכולת (capacity building) של הרשות המקומית (Vincent & Stephen, 2015). לפי תפיסה זו, ביסוס היכולת הוא תהליך שמתמקד בהקניית ידע, כישורים והתנהגות ליחידים, בד בבד עם שיפור מבנים ותהליכים ארגוניים; כדי שהשלטון המקומי יהיה אוטונומי ובר-קיימה במימוש ייעודו ובביצוע משימותיו. חוקרים אחרים העדיפו את המונח תמיכה ביכולת (capacity support) המדגיש את המחויבות של השלטון המרכזי לסייע לרשויות המקומיות לממש את האחריות השלטונית שלהן. מודל זה נפוץ במיוחד במדינות מתפתחות (Boulénouar, 2015).

כך או כך, חיזוק היכולות בשלטון המקומי נעשה על ידי פעולות לזירוז תהליכי הכשרה, לשם טיוב כוח האדם המקומי (כמו תהליכי גיוס של עובדים חדשים ושיפור יכולותיהם של הוותיקים); ופעולות לפיתוח יכולות למידה מהתנסויות בעבר לטובת העתיד (Boulénouar, 2015).

3.3 שקיפות כלפי התושבים וכלפי השלטון המרכזי

התפיסה הדוגלת בביזור סמכויות נובעת מהנחה סמויה בדבר קיומם של גוף נבחר מתפקד בשלטון המקומי, של מערכת בחירות פעילה ושל עניין ציבורי ממשי בהשתתפות בתהליכי השלטון. אולם בפועל במדינות רבות בולט חסרונם של רכיבים אלו ברמה המקומית (Slater, 1997). לכן כדי לבסס שלטון מקומי מתפקד, חשוב לפעול להגברת השקיפות של פעילותו, ובכך לאפשר שותפות בין אנשי השלטון המקומי וחברי הקהילה ולסייע להחלטות מותאמות יותר לצורכי התושבים (Schaffer & Yilmaz, 2008). הגברת השקיפות בשלטון המקומי מסייעת גם לקידום האחריותיות (accountability) של שלטון זה, משום ששקיפות מאפשרת ביקורת

חיצונית של הציבור ושל השלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי (Schaffer & Yilmaz, 2008). אחריות חיצונית זו לצד קידום אחריות פנימית של אנשי השלטון המקומי וחיזוק יכולות מקצועיות, יש בכוחם לשפר את תהליכי הממשל המקומיים, לייעל את השימוש במשאבים הציבוריים ולקדם מתן שירותים יעילים ומותאמים לצורכי התושבים.

3.4 ביסוס אמון הציבור ושינוי בתרבות הפוליטית

השתתפות הציבור והיכולת של רשויות מקומיות לקדם תהליכי פיתוח והספקת שירותים, קשורות לא רק לשקיפות, אלא גם למידת האמון שהתושבים רוחשים לרשויות ולעומדים בראשן ולמידת הפרו-אקטיביות של התושבים בהצפת צרכים מול הרשויות. בלי אמון ומעורבות פוליטית של התושבים יתקשה השלטון המקומי לבסס עימם קשר ולתת להם מענים מתאימים בתחומי התשתיות והשירותים. מחויבות מתמשכת של הרשות המקומית ליישום רפורמות מותנית במידה רבה באופן שבו התושבים תופסים את השיפור בתנאי חייהם וביכולת הביצועית של השלטון המקומי בשלבים הראשוניים ביישום הרפורמות הללו (Lindegard & Webster, 2018). המשך השיפור בהתנהלות ובפעילות של השלטון המקומי תלוי במידה רבה במשילות מונעת-דרישה (demand-driven governance), כלומר בקידום תהליכי שלטון המונעים מדרישה מצד התושבים. דרישה כזו מותנית מן הסתם במידה מסוימת של אמון מצד התושבים ומציפייה שהרשות תפעל לטובתם, אם הם יבהירו את צורכיהם.

משילות מונעת-דרישה אינה תוצר הכרחי של רפורמות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי (ר' **תרשים 6**). היא תלויה גם בקיומו של קשר פעיל בין השלטון המקומי ובין התושבים, ביצירת הזדמנויות למעורבות ולהשתתפות של התושבים וכן בהיענות התושבים לנצל הזדמנויות ממין זה. מנגנונים אלו מחייבים שינוי של ממש בתרבות הפוליטית, ולשם כך יש לבחון את תפיסות התושבים בהיבטים של אמון בשלטון המקומי, של יכולת ההשפעה של מעורבותם הפוליטית על תהליכים ברמת היישוב ושל הרפורמות שנעשות (Lindegard & Webster, 2018).

עידוד מעורבות פעילה של התושבים בתהליכי שלטון מקומי ובקידום יוזמות משלהם עשוי לסייע לבסס מנהיגות מקומית עתידית ולפתח בציבור תחושות של שייכות לקהילה ושל שותפות בקבלת החלטות. מעורבות פעילה עשויה גם לסייע בקידום יוזמות לעזרה עצמית ולתמיכה כלכלית וחומרית באמצעות איגום משאבים (Etigbamo, 2018). אפשר להוסיף על כך הקמת מנגנון פנים-רשותי לפתרון סכסוכים תוך-קהילתיים, בין-קהילתיים ושבטיים; זאת בהנחה שיהיה במנגנון כזה כוח להפחית סכסוכים שבמקרים רבים מסתיימים באובדן חיים ורכוש ומונעים תהליכי פיתוח (Etigbamo, 2018).

כדי ליצור מנגנונים יעילים של שיתוף ציבור בקבלת החלטות ובבקרה, יש ליצור בסיס חוקי מסודר לתהליך השיתופי פרט לביסוס האמון; יש לייסד ארגון ורגולציה מתאימים ונדרשת חשיבה שיטתית מסודרת על בסיס של הסכמה; ולבסוף יש לבסס יכולות מתאימות לשותפות כזו, הן בקרב החברה האזרחית הן בקרב מנגנוני השלטון המקומי עצמו (Schaffer & Yilmaz, 2008).

3.5 שותפויות בין-מגזריות לקידום יכולות הרשות

עוד פרקטיקה לחיזוק רשויות מקומיות ולשיפור תפקודן היא פיתוחן של שותפויות בין-מגזריות – המדינה, המגזר הפרטי והחברה האזרחית. בזכות היכולת לשלב מיומנויות וידע של מגוון גורמים ולנצלם, בכוחן של שותפויות כאלה לקדם מאוד יכולות תכנון וביצוע בשלטון המקומי ולשפר את היכולת לפעול ביעילות בתנאים משתנים (Asaduzzaman et al., 2016).

עם זאת יש לגלות ערנות למכשולים אפשריים שעלולים לחבל בסיכוייהן של שותפויות כאלה לקום ולהצליח – היעדר אמון, הבדלי תפיסות ומוצא, ציפיות מופרזות מן השותפים וסוגיות פוליטיות, אידיאולוגיות, כלכליות, חברתיות ומוסריות. חלוקת סמכויות היא אחד מן האתגרים החשובים ביותר ביצירת שותפות ובשימורה. עוד גורמים העלולים לעכב את תהליכי יצירת השותפות: ניגודי עניינים, דומיננטיות של אחד השותפים (או מניפולציות מצידו), היעדר מטרה ברורה, יעדים בלתי מציאותיים, הבדלים בתפיסות יסוד או בדרכי עבודה, היעדר תקשורת, יחסי כוחות והשפעה לא-מאוזנים או לא-מוסכמים, סדרי יום נסתרים והשקעת משאבי זמן ומאמץ מופרזים אל מול התועלת הפוטנציאלית מן השותפות. לא פעם גם עולים חששות מפני פגיעה אפשרית בתחרות הפוליטית, באוטונומיה של כל אחד מן השותפים, בשקיפות של תהליכי הממשל לציבור ועוד (Asaduzzaman et al., 2016).

3.6 ביסוס יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי

מדינת ישראל מתאפיינת בריכוזיות שלטונית גבוהה למדי. לכן לצד הפוטנציאל הרב הטמון בשותפויות בין-מגזריות, יש להתייחס גם למתח שבבסיס הקשר בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, בעת העיסוק בחיזוק רשויות מקומיות ובביזור סמכויות ומשאבים כדי לספק שירותים מותאמים באורח מיטבי לתושבים. מתח זה מקשה לא פעם על היכולת לקדם מדיניות תלוית-מקום ועלול לפגוע באמון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (אברמזון, 2020). חיזוק השלטון המקומי בישראל מחייב אפוא בחינה של מודלים אפשריים להגמשת היחסים בין שתי רמות השלטון ולהגדרת טיב היחסים ביניהן באופן שיאפשר לשלטון המקומי מרחב פעולה של ממש. זאת בהתבסס על ההנחה שהידע הרלוונטי על הצרכים ודרכי הפעולה מצוי ברובו במרחב המקומי, ויישומו יתאפשר בעזרת שילוב משאבים וידע מרכזיים (פן, 2020).

4. אילו תוכניות לחיזוק הרשויות המקומיות נכללו בתוכנית החומש?

מרבית הפעילות היזומה בנתיב השפעה זה נעשתה במסגרת תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. לתוכנית זו הוקצה תקציב תוספתי באמצעות משרד הפנים בהיקף של 550 מיליון ש"ח, כשישית מן התקציב הכולל של תוכנית החומש. התוכנית להעצמת הרשויות נועדה לקדם בכל אחת מהן חמישה תחומי ליבה מובחנים (לף ואח', 2021):

1. משילות (חקיקת חוקי עזר, מיצוי בסיס גבייה נוכחי, הפעלת מערך פיקוח)
2. פיתוח כלכלי (הגדלת הכנסות עצמיות ומימוש זכויות כלכליות ממקורות חדשים)
3. חברה וקהילה (חוגים לילדים ולנוער, פעילויות למבוגרים וקידום התנדבות)
4. שיפור תשתיות ושירותים (במיוחד בתחום התברואה) ושיפור פני היישוב
5. פיתוח ארגוני של הרשות עצמה (לעיתים תחת השם "מצוינות ארגונית")

במסגרת התוכנית הייעודית הכינה כל רשות מקומית תוכנית עבודה לניצול התקציב שהוקצה לה בארבעת תחומי הליבה הראשונים, והיא עשתה כל שביכולתה למימושה לאחר אישור משרד הפנים. תאוריית השינוי שעליה התבססה התוכנית הייעודית – אף על פי שלא נוסחה כך במפורש בכתב – נשענה על הציפייה ששיפור השירותים לא רק יאפשר לתושבים סביבת מחיה נעימה ובטוחה יותר, אלא גם ייצור דרישה מצידם להמשיך בו; דרישה זו תתמרץ את הרשויות לשפר את תפקודן עוד יותר, וחוזר חלילה. בלטה ציפייה של מתכנני התוכנית ששיפור התפקוד של הרשות המקומית יתבטא בגיבוש תפיסה עצמית שלה כגורם מקצועי להספקת שירותים, במקום אמצעי לשימור חלוקת כוחות ומשאבים על בסיס השתייכות לשבטים ולמשפחות. תחום הפיתוח הארגוני, שתוקצב בנפרד, נועד לתמוך ביכולת של כל רשות ליישם בהצלחה את העשייה בתחומי הליבה ולבסס בה תשתית ארגונית לתפקוד מיטבי גם בעתיד.

מלבד תוכנית זו, הוקדשו עוד משאבים ממשרד הפנים לקידום פעילויות של הרשויות המקומיות במסגרת אשכולות אזוריים (אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי), שכל אחד מהם מאגם משאבים לכמה רשויות מקומיות באזור, יהודיות ובדואיות גם יחד. פרט לכל אלה הוקדשו משאבים – די צנועים במונחי תוכנית החומש כולה – לחיזוק היכולת של הרשויות להתמודד עם אתגרים בתחום החינוך (מתקציב משרד החינוך, בנפרד מכלל תקציב החינוך במסגרת תוכנית החומש), לעידוד מעסיקים מקומיים (מתקציב משרד הכלכלה והתעשייה) ולחיזוק מוכנותן של הרשויות למצבי חירום (מתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי והרשות הלאומית לביטחון קהילתי במשרד לביטחון פנים). נוסף על כך יצוין שחלק ניכר ממשאבי תוכנית החומש (גם כאלה שאינם כלולים בתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות), הוקדש לפיתוח תשתיות ביישובי הרשויות.

5. חיזוק הרשויות המקומיות: סיפור ההשפעה

כפי שצוין לעיל, תוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית בנגב שמה לראשונה במוקד העשייה את הרשויות המקומיות. לשם כך נכללה בה תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות, והיא פעלה בשני מישורים בד בבד: (1) מתן תקציבים לפיתוח של תשתיות ושירותים; (2) שיפור היכולות הארגוניות והמנהליות של הרשויות עצמן. בחלק זה ייבחן עד כמה הפרקטיקות המיטביות לחיזוק הרשויות המקומיות שזוהו בספרות המקצועית (ונסקרו בפרק 3 בנתיב השפעה זה), יישמו במסגרת תוכנית החומש.

5.1 מסגרת הניתוח של הנתיב ומבט כללי עליו

כאמור, תוכנית החומש כללה הקצאת משאבים רבים עבור הרשויות המקומיות ופיתוח תוכנית ייחודית לחיזוקן. עם זאת ניכר כי התפיסה שביסוד התוכנית בהקשר זה, לא הייתה מגובשת בכל היבטיה והפרשנות לכותרת "העצמת רשויות מקומיות" לא תמיד הייתה אחידה וברורה לכל המעורבים. גם ביישום התוכנית ובהשפעה שלה ניכרה שונות רבה בין הרשויות המקומיות. מכאן גם המורכבות הכרוכה בניתוח יישומה של התוכנית להעצמת הרשויות והשפעתה.

יישום התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב התבסס ברובו על הקצאת משאבים כספיים ממשרד הפנים לרשויות המקומיות לצורך ביצוע פרויקטים, חלקם בתחום פיתוח השירותים המוניציפליים (לדוגמה: ניקיון ותברואה) ורבים מהם בתחום התשתיות (נוסף על פרויקטים בתחום התשתיות ביישובי הרשויות שממומנו על ידי משרדים אחרים). אכן, חלק מן היישובים נראים כיום מטופחים יותר מבעבר, ונוספו בהם שירותים שלא היו בנמצא או ניתנו בהיקף מצומצם.

בנוגע להרחבת התשתיות עלה בדיוני כורום החשיבה שהקמת התשתיות, מוצלחות ככל שיהיו, אינה יכולה לשמש אינדיקציה מהימנה לביסוס יכולותיהן של הרשויות משתי סיבות עיקריות: האחת, בהקמה של רבות מן התשתיות יש מעורבות מוגבלת למדי של המנגנון הרשותי; השנייה, ביסוס יכולות מתבטא בעיקר במתן שירותים שוטפים, ובכלל זה בתחזוקה מתמשכת של אותן תשתיות, ולא במאמץ נקודתי להקמתן. בשל מורכבות זו לא יתואר כאן תחום התשתיות, אלא הוא ינותח בנפרד (ר' [נתיב השפעה מספר 5: "שיפור תשתיות מקומיות"](#)). עוד עלה בבירור שאי אפשר להעריך את היכולות של הרשויות הבדואיות, לפחות בשלב זה של התפתחותן, באמצעות מדדי מאזן ההוצאות וההכנסות. חלק מן הרשויות הבדואיות חדשות מאוד, וטרם הבשילה יכולתן לגבות ארנונה כרשויות רגילות כי בחלקן יש יישובים שטרם הוסדרו תכנונית, הרבה מעיסוקן מתוקצב בסיוע ממשלתי חיצוני ועוד.

כיוון שטובת התושבים היא התכלית לעשייה של הרשויות המקומיות, מן הראוי שפיתוח יכולות לשרתם באופן מיטבי, ישמש אינדיקציה מרכזית למידת ההצלחה של תהליך חיזוק הרשויות הבדואיות; בכלל זה היכולת לקבוע סדרי עדיפויות, לתכנן, לתקצב ולספק שירותים הנותנים מענה לצורכי התושבים ולהעדפותיהם. אינדיקציה כזו אפשר לבסס בין היתר באמצעות סקרים תקופתיים בקרב מדגם מייצג של תושבי הרשויות. אומנם תוכנו סקרים במסגרת התוכנית להעצמת הרשויות, אך הם לא בוצעו. בהיעדר מידע מקיף מסוג זה, קשה להעריך את רמת השירותים שפותחו בכל רשות, את מידת התאמתם לצורכי התושבים ואת ציפיות התושבים מן הרשות – היבטים שהם מנגנון מרכזי במודל ההשפעה של תוכנית החומש. ובכל זאת חשוב כן לבחון את הנתונים שישנם בשלב זה מנקודת מבטם של התושבים.

5.2 תפיסת התושבים את הרשויות המקומיות

מנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס בשנות הפעילות של תוכנית החומש השנייה (2017-2021), אשר נותחו אצל מג'אדלה ואח' (עומד להתפרסם), עלה כי לעומת שאר ערביי ישראל ולעומת היהודים במחוז דרום, בקרב הבדואים בנגב שביעות הרצון מתפקוד הרשויות נמוכה במיוחד. בין שנת 2018 (אז החל היישום של תוכנית החומש ברשויות) לשנת 2021 (השנה האחרונה בתוכנית) שיעור הבדואים בנגב שהעריכו לטובה את תפקוד הרשות שלהם, נותר כמעט ללא שינוי, כ-43% בלבד. לעומת זאת, בשאר האוכלוסייה הערבית בישראל חלה באותן שנים עלייה בתפיסה חיובית של הרשויות המקומיות (מ-43.8% ב-2018 ל-48.0% ב-2021). באוכלוסייה היהודית במחוז דרום השיעורים היו מראש גבוהים הרבה יותר, וגם הם עלו בתקופה זו (מ-63.9% ל-70.4%). מגמות השיפור בשביעות הרצון מן הרשויות המקומיות בשאר האוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה היהודית במחוז דרום נמצאו מובהקות סטטיסטית.

בכמה תחומים ספציפיים שעליהם נשאלו הנסקרים ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב ונעשתה בהם התערבות ברשויות במסגרת התוכנית, אפשר להבחין בשינויים מובהקים לטובה בין שנת 2016 (לפני תחילת תוכנית החומש) לשנת 2021 (השנה האחרונה בתוכנית): שיעור המרוצים באופן כללי מאזור המגורים – עלייה מ-58% ל-70%; שיעור המרוצים מן הניקיון באזור – עלייה מ-30% ל-51%; שיעור המרוצים מפינוי האשפה – מ-30% ל-59%. אף על פי שהבדלים אלו מובהקים סטטיסטית, יש להתייחס לנתוני הסקר החברתי בקרב הבדואים בנגב בזהירות כיוון שהם מתבססים על מדגמים קטנים מאוד – 69-104 משיבים בכל שנה מכל תשע הרשויות גם יחד. התפלגות המשיבים בין הרשויות אינה ידועה, כלומר אי אפשר לבחון בנפרד את תפיסות הנשאלים על רשות זו או אחרת, אלא רק לקבל תמונה כללית.

בסקר שנערך במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בשנת 2021 וכלל 331 משיבים בדואים משני המינים וממגוון גילים, רמות השכלה ומקומות יישוב (כולל כאלה המתגוררים במגורים בלתי מוסדרים), עלו ממצאים רלוונטיים נוספים: רק 18% מן המשיבים סברו כי הרשות המקומית שלהם פועלת במידה רבה או רבה מאוד לקידום מצבם הכלכלי-החברתי. גברים דיווחו על עמדות שליליות יותר כלפי תרומת הרשויות המקומיות מנשים. עמדות שליליות אלו גם בלטו יותר בקרב גברים תושבי הכפרים לעומת גברים תושבי העיר רהט והעיירות הבדואיות (כל ההבדלים שצוינו בין הקבוצות מובהקים סטטיסטית) (אור שרביט ואייזיק, 2022). סקר זה נערך פעם אחת בלבד, ולכן הוא אינו מאפשר לזהות שינוי לאורך זמן, אך משום שהוא נעשה בשנה האחרונה של תוכנית החומש, ישנה חשיבות רבה לממצאיו הבולטים.

מן הממצאים של שני הסקרים עולה תמונה ברורה של חוסר אמון ברשויות המקומיות הבדואיות מצד התושבים, גם לאחר שנים אחדות של השקעה ממוקדת בתוכנית להעצמת הרשויות ותוכנית החומש כולה.

להלן פירוט של כמה סוגיות מרכזיות נוספות שעלו בבחינת נתיב ההשפעה "חיזוק הרשויות המקומיות".

5.3 התקדמות מוגבלת בציר הארגוני

הפיתוח הארגוני של הרשויות המקומיות תוקצב בסכום שנע בין 2.5 ל-4.5 מיליון ש"ח לרשות. הוא כלל ייעוץ ארגוני לאבחון צרכים וליישום התערבויות; גיוס עובדים לפי דרישת הרשות (ולפי יכולתה לממן את המשרות הנוספות בתום תקופת המימון של משרד הפנים) וניהול תהליכי פרישה של עובדים לא מתאימים לשיפור ההון האנושי; הצטיידות טכנולוגית ופיזית של משרדי הרשות ועוד. מהלכים אלו נועדו לבסס את יכולות הרשות באמצעות הקניית ידע, מיומנויות וכישורים לעובדים ברמת המיקרו ובאמצעות טיוב יחסי הגומלין בין המחלקות ברשות ושיפור מבנים ותהליכים ארגוניים ברמת המקרו (אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים; תקשורת בין-אישית, ספטמבר 2023).

לעומת פיתוח שירותים – כיוון הפעולה הראשון שצוין בתוכנית להעצמת הרשויות – שלמרות קשייו גם הביא גם להתקדמות רבה, כיוון הפעולה השני שעסק ביישום השינוי הארגוני ברשויות וההתמקדות בשכלול יכולותיהן, דשדש הרחק מאחור. יישום השינוי הארגוני החל באיחור רק ב-2019 (בגלל המתנה לתום הבחירות המוניציפליות בשלהי 2018) ונתקל בחסמים רבים גם בשנים שלאחר מכן. נתוני מימוש התקציב שיועד לפיתוח הארגוני של הרשויות, משקפים את ההתקדמות המועטה ביישום: עד תום תוכנית החומש נוצלו בממוצע רק 11% מן התקציב שיועד לפיתוח הארגוני (טווח שנע בין 1% ל-15% ברשויות השונות). אומנם מדד תפוקה זה אינו אינדיקציה ישירה לטיב העשייה, אך ניצול תקציבי כה מועט אינו יכול להעיד על עשייה רבה. בשלב זה אין בנמצא נתונים כמותיים שיכולים לתאר באופן מדיד את הצעדים שנעשו, כל שכן את השפעותיהם על יכולות התכנון והביצוע של הרשויות. כן ידוע שגם באותם צעדים ארגוניים שקודמו ואושרו, רבים לא הגיעו לכדי מימוש עד לסיום התוכנית. בולטת הסכמה נרחבת של אנשי מקצוע על כך שרק מעטות מן הרשויות הצליחו לשכר את יכולותיהן העצמיות במשך התוכנית. די ברור שבחלקן אף אירעה נסיגה בתחום היכולות הארגוניות-מנהליות.

5.4 כוח האדם ברשויות - חסם מרכזי

חסם מרכזי ברשויות המקומיות הבדואיות הוא כוח האדם הן מבחינת האיכות הן מבחינת הכמות. ברשויות הבדואיות יש בממוצע כמחצית מכוח האדם שישנו ברשויות מקומיות אחרות בארץ שבהן מספר דומה של תושבים. אם מתחשבים בעובדה שחלק מן הרשויות הבדואיות נותנות שירותים גם לבדואים רבים שמתגוררים מחוץ לתחומי יישוביהן (במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום), הרי שהיחס בין מספר העובדים המוניציפליים למספר התושבים מקבלי השירות, נמוך בהן עוד יותר.

עם זאת הגדלת כוח האדם ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב לא הייתה ישימה לנוכח הסכום שהוקצה לפיתוח הארגוני בתוכנית להעצמת הרשויות. התהליך הארגוני לא התיימר לעבות את שורות כוח אדם במצבת הנוכחית, אלא נועד, כאמור, למנף את יכולות הרשויות באמצעות ניהול מושכל של הוספת משרות מצד אחד ושל פרישת עובדים מצד שני. זאת כדי לשפר את מנגנוני העבודה ברשויות בלי ליצור "בור תקציבי" בסיום התהליך (אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים; תקשורת בין-אישית, ספטמבר 2023).

נוסף על כך ככל שנוספו לרשויות תקציבים בתוכנית החומש עבור פיתוח שירותים ותשתיות, כך גם הוטל על כוח האדם בהן, המצומצם בלאו הכי, עומס עבודה נוסף. התהליך הארגוני התקדם באיטיות ולא כלל כמעט תוספת תקנים חדשים (כאמור בשל

מגבלות התקציב), וכך נותרה בעינה בעיית היקף כוח האדם. התהליך האיטי גרע אפוא מיכולתן של הרשויות לנצל באורח מיטבי את המשאבים הרבים שנוספו להן. ואכן, תוכניות רבות שכבר אושרו לא יצאו לפועל ברשויות או יצאו לפועל באיחור או בהיקף מוגבל, רק משום שלא היה בנמצא די כוח אדם שיוכל לקדם אותן.

אינדיקציה לתרומה האפשרית של תוספת תקנים, ובלבד שיאושו כוח אדם מתאים ויגובו בתקציב הנדרש, אפשר לקבל מן הרשויות שבהן נוספו בשנים האחרונות צוערים (לא מתקציבי תוכנית החומש). התרומה של צוערים אלו לקידום יכולות ולהנעת תהליכים, הייתה רבה, אף על פי שמבחינה כמותית התוספת הזו הייתה כטיפה בים. ככל הידוע אין בשלב זה כוונה לממן תוספת תקנים מוניציפליים בתקציבי תוכנית החומש השלישית (לשנים 2022-2026, [החלטת ממשלה 1279](#)), לכן חסם כוח האדם יוותר על כנו. יוצאת מן הכלל בהקשר זה היא ההצלחה למנות מנכ"לים בכמה מן הרשויות הבדואיות שבהן לא כיהנו מנכ"לים בעבר. יש לקוות שצעד זה ישפר את ניהול הרשויות.

קידום תהליכים רבים ברשויות במסגרת תוכנית החומש נסמך על הפרויקטורים החיצוניים שתוקצבו בתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות. הפרויקטורים אכן פעלו רבות מול השלטון המרכזי וקידמו יישום של מיזמים רבים ברשויות, והם הניעו וריכזו תהליכי עבודה פנים-רשויתיים. אולם לפחות בחלק מן הרשויות מטילים ספק ביכולתן להמשיך בעשייה זו לאחר שהפרויקטורים יסיימו את תפקידם, וללא גיוס והכשרה של כוח אדם פנים-רשויתי שימשיך את עשייתם. מבחינה זו לא ברור אם תהליכי עבודה שנוספו או שוכללו בשנות התוכנית, אכן הוטמעו ברשויות לטווח הארוך.

ההתקדמות המועטה בציר הארגוני גם כמעט לא הובילה לטיוב ההון האנושי הנוכחי בגלל פערים בין תכנון לביצוע של תהליכי הכשרה. תהליכים אלו היו מעטים בכל הרשויות, ובחלקן כמעט לא היו. מומחים מן הרשויות וממשרדי הממשלה הביעו חשש שיהיה קושי מיוחד להאיץ את העשייה בתחום הארגוני ולהמשיך בה, בלי שזו תיבלם בתקופת בחירות מקומיות ולנוכח שינויים אפשריים בראשי הרשויות ובחברי המועצות. פרט לכך, אף על פי שכל רשות נעזרה בחברת ייעוץ ארגוני לצורכי אבחון, יישום והטמעת שינויים, בלט בחסרונם ליווי מקצועי סדור של הרשויות על ידי משרד הפנים, לא רק בשל החמצת הזדמנות לפתח יכולות רוחביות, אלא גם כאמצעי לביסוס האמון בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי.

5.5 פיתוח שותפויות בין-מגזריות

אחת הפרקטיקות המיטביות לחיזוק רשויות מקומיות שמוזכרת בספרות המקצועית, היא קידום שותפויות בין-מגזריות עם המגזר העסקי ועם המגזר השלישי. אולם במשך תוכנית החומש היו שותפויות מועטות אם בכלל בין הרשויות לבין מגזרים אלו. בשנים האחרונות ארגוני חברה אזרחית פועלים רבות באוכלוסייה הבדואית בעיקר בתחומי החינוך הבלתי פורמלי ותמיכה בצעירים חסרי מעש (האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, 2023). פעילות הארגונים ממומנת על ידי תקציבים ממשלתיים ותרומות. בולטת העובדה שהרשויות המקומיות כמעט לא היו מעורבות בעשייה זו. לכן הרשויות לא ניצלו שעת כושר לחזק את יכולותיהן ולהתבסס כגורם משפיע בתחומים חשובים אלו.

תחום נוסף לביסוס שותפויות הוא הפעילות באשכולות האזוריים, שבהם השותפות היא בין רשויות מקומיות, יהודיות ובדואיות גם יחד, המשתייכות לאותו האזור. עם זאת נדמה כי השירותים שניתנים באשכולות האזוריים אינם יכולים להיחשב כשותפויות

שמחזקות את יכולותיהן של הרשויות המקומיות. הסיבה היא שהאשכול מבצע את הפעילויות בלי שהרשות המקומית תפיק ערך רב מן השותפות בהיבטים של רכישת ידע וניסיון לתפקודה בהמשך. לעיתים אף להפך: אנשי מקצוע ציינו שחלק מן השירותים הללו אינם יעילים יותר מאלו שהרשות עצמה יכולה לספק, ויש שקבלתם מן האשכול מחלישה את הרשות המקומית. למשל, הקצאה כספית של המשרד לאיכות הסביבה לאשכול אזורי ליישום תוכנית שיזמה אחת מן הרשויות, במקום לאפשר לרשות להתמודד עם יישום תוכניתה.

5.6 פיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות

אם ברוב תחומי העשייה לא התקציבים הם החסמים ליישום מיטבי ומלא של התוכנית, אלא קשיים ארגוניים (כגון מגבלות כוח אדם) וקשיים תכנוניים (בעיקר בתחום התשתיות), אזי בבחינת תחום הפיתוח הכלכלי המצב שונה. ניכר כי בתחום זה תוכנית החומש הציעה משאבים שהם לא כאן ולא שם: מצד אחד, לא היה בהם די למיזמים בקנה מידה נרחב שעשויים לתרום משמעותית לביטחון הכלכלי של הרשות לאורך זמן; מצד שני, המיזמים הקטנים, שיש בהם בעיקר כדי להביא תוספת הכנסה צנועה או חיסכון צנוע למדי בהוצאות, לא תמיד היו אטרקטיביים דיים בעיני הרשויות, בעיקר לנוכח המאמצים וכוח האדם הנלווים להקמתם. נוסף על כך בגין חסמים כבדי משקל בתחום התשתיות (ר' [נתיב השפעה מספר 5: "שיפור תשתיות מקומיות"](#)), סביר להניח כי רבים מן המיזמים החשובים שהיה אפשר לקדם באמצעות תקציבים גדולים, לא היו מגיעים לכדי מימוש, גם אילו ניתן להם התקציב הנדרש.

5.7 ביסוס אמון הציבור ברשויות ושקיפות

ביסוס אמון הציבור ברשויות המקומיות הוא חיוני מאוד: אמון מאפשר שיח מיטיב בין התושבים לרשות. בכך הוא טומן בחובו פוטנציאל לשיפור ולהתאמת השירותים, לטיפול מועיל בחסמים, לרתימת התושבים, לפיתוח יכולותיה של הרשות המקומית; ובעקיפין – להשגת מטרותיה של תוכנית החומש. אולם ביסוס האמון מותנה בהקשבה של הרשויות לתושביהן – לאפשר לתושבים להשמיע את קולם ולהשפיע על קבלת ההחלטות באופן שייטיב עימם, ולהוכיח כושר ביצוע ויישום.

תוכנית החומש בכלל והתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות בפרט כמעט לא כללו תהליכים מובנים לשיתוף הציבור. תהליכים מסוימים נעשו לשם הגברת השקיפות – פותחו אתרי אינטרנט רשמיים להנגשת מידע, והוקמו מוקדים לקבלת פניות מן הציבור. אלו הם צעדים חשובים, אך התחלתיים מאוד, בתחום השיתוף. סקרי תושבים, שלא בוצעו עד כה, יכלו להיות צעד נוסף בכיוון זה, לצד תרומתם כמדדים להערכת ההתקדמות ברשויות, ובפרט אילו הוצגו לתושבים ככאלה שנועדו לסייע בקבלת החלטות ברשות. אך גם אלו רחוקים מלהיות תהליכי שיתוף במובן העמוק יותר.

5.8 ביסוס יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי

מנגנון משמעותי בהעצמת הרשויות נוגע לביסוס יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. מצד אחד, עצם קיומה של תוכנית החומש, כמסגרת שכללה העברת משאבים לחיזוק הרשויות, בוודאי פעל לטיוב הקשר בין שתי רמות השלטון; מצד שני, מנגנון הפעלת התוכנית כלל פיקוח על פעילות הרשויות והכפפתן לכללי מנהל קפדניים, ובכך הטיל השלטון המרכזי עומס רב על

הרשויות המקומיות ויצר פוטנציאל לחיכוכים בין ובין נציגיו. דומה שעם הזמן שכנו המתחים בסוגיית הפיקוח וההתנהלות עימו ככל שנצברו ברשויות ניסיון ויכולת להתמודד עם הדרישות. עם זאת, לדברי אנשי מקצוע, חלה נסיגה באמון השלטון המרכזי בשלטון המקומי דווקא בשנתה האחרונה של התוכנית.

6. סיכום והמלצות לחיזוק הרשויות הבדואיות בנגב

בבחינת ההשפעה של התיב "חיזוק רשויות מקומיות" במסגרת תוכנית החומש, עלתה תמונה מורכבת: מצד אחד תקציבי התוכנית אפשרו לרשויות לפתח שירותים חדשים, לשפר שירותים קיימים ולהפוך את סביבת המחיה בחלק מן היישובים לראויה ומכבדת (שיפור בתשתיות פיזיות ובניקיון היישוב). מן הצד האחר התקשו מרבית הרשויות למצות את משאבי התוכנית לחיזוק יכולותיהן, במיוחד בתחומי התכנון והביצוע, ולפתח שירותים מתמשכים לתושבים. בין היתר משום שלא נוסחה מראש תפיסה מגובשת על המשמעות של המונח "חיזוק רשויות" ועל המנגנונים הנדרשים לכך.

חסמים מרכזיים נמצאו בתחום כוח אדם הן מבחינת מחסור כמותי הן מבחינת איכות ההון האנושי. ההתקדמות בתחום הפיתוח הארגוני הייתה מועטה ואיטית ולא התאימה לצרכים בשטח. ככלל, התוכנית לא שמה לה למטרה לעבות את מצבת כוח האדם (ולא יכלה לעשות זאת במגבלות התקציב), שהיקפה קטן מאוד לעומת רשויות מקומיות אחרות בארץ שגודלן דומה. שילוב ברשויות של פרויקטורים זמניים וצוערים והתווספות מנכ"לים למרבית הרשויות, היו מהלכים חשובים אך לא מספקים.

עם כוח אדם מצומצם, ובחלקו גם לא מיומן דיו, התקשו מרבית הרשויות להתמודד עם ריבוי המשימות שאפשרו התקציבים המוגדלים שזרמו אליהן, ועם הציפייה לשפר יכולות ארגוניות עצמיות ומנגנוני עבודה. רשויות מעטות, שנדמה כי מלכתחילה היו בעלות יכולת משופרת לעומת האחרות, הצליחו להפיק תועלת רבה למדי מן התוכנית, ואילו היתר נותרו מאחור, ללא התקדמות משמעותית בפיתוח יכולותיהן. אף על פי שבכל הרשויות המקומיות חל שיפור בשירותים ובתשתיות בטווח הקצר, גורמי מפתח ברשויות עצמן ובמשרד הפנים חוששים שברוב הרשויות ההישגים לא יישמרו בטווח הארוך.

למרות ההשקעה הגדולה (ואולי גם בשל הציפיות הגבוהות שנלוו לתוכנית), רמת האמון של התושבים ברשויות נותרה נמוכה מאוד. בלט היעדרן של תוכניות מובנות לשיתוף התושבים בקבלת החלטות על הנעשה בתחומי הרשות שלהם, תוכניות שיכלו לסייע בהתאמת השירותים לצורכי התושבים ולחזק את אמוןם ברשות. נוסף על כך האמון של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות ידע עליות ומורדות בתקופת התוכנית. נדמה כי חוסר היציבות פגע ביכולת של הרשויות לבסס את מעמדן ולזכות באמון התושבים.

תוכניות רבות בנתיבי ההשפעה האחרים נסמכו במידה כזו או אחרת על חיזוק הרשויות המקומיות. לכן החסמים בתוכנית להעצמת הרשויות פגעו גם בביצוע של מגוון תוכניות אלו.

לנוכח ממצאים אלו מוצעות המלצות אחדות לחיזוק הרשויות הבדואיות בנגב:

- **חיזוק כוח האדם** – הקצאת תקציב ייעודי להגדלת מצבת כוח האדם ברשויות ולהעסקת כוח אדם איכותי ומיומן שיוכל להתמודד בהצלחה עם עומס המשימות. לצד זאת השקעה בפיתוח היכולות של כוח האדם המצוי באמצעות מערך הכשרות וליווי מקצועי, והחלפת כוח אדם שאינו מתאים
- **פיתוח ארגוני מותאם-תרבות** – הטמעה בת-קיימה של תהליכי עבודה מיטביים ברשויות המקומיות והתאמתם לתרבות הארגונית, לצרכים ולקשיים הייחודיים של היישוב
- **שיתוף הציבור** – ייסוד מנגנונים מובנים לשיתוף הקהילות המקומיות בתהליכי קבלת החלטות כדי לשפר את התאמת השירותים והתשתיות לצורכיהן, וכבסיס להגברת אמון התושבים ברשויות. סקרי תושבים כדי לעמוד על צורכיהם ועל תפיסותיהם את תפקוד הרשות אומנם הם צעד חיוני ראשון בכיוון פעולה זה, אך אין בהם די לחיזוק הקשר בין הרשות לתושביה ולהנעתם למעורבות פעילה בעשייה של הרשות למענם
- **ביסוס האמון של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות ולהפך** – בניית אסטרטגיה בת-השגה בנושא; למשל הקפדה על מפגשים תקופתיים בין ראשי הרשויות וצוותיהן ובין גורמים רמי-דרג במשרדי הממשלה לדיונים אופרטיביים ואסטרטגיים. אמון כזה חיוני במיוחד להבטחת פעילות תקינה של הרשויות המקומיות
- **פיתוח מערך מדידה** – הגדרת סל שירותים רשותי ובחינת היכולת של הרשות לספקו; קביעת סטנדרט של מסוגלות ארגונית שלפיו תוערך הרשות; שימוש בסקרי תושבים תקופתיים כדי לבחון שינויים לאורך זמן בתפיסות התושבים בנוגע לפעילות הרשות וברמת האמון בה. חשוב גם לפתח כלים למעקב שיטתי אחר שינויים ארגוניים ברשות הן למדידת תפוקות (תוספת כוח אדם, טיובו, מתן הכשרות ושינויים ארגוניים) הן למדידת התפקוד הארגוני של הרשות. מומלץ גם לבחון דרכים לניתוח שינויים בסדרי העדיפויות ברשות על ציר הזמן (למשל, על פי סעיפי התקציב), לפי צורכי התושבים. בד בבד חשוב לבחון ולשפר את מערך המדדים ששימש בתוכנית להעצמת הרשויות. עבודה בנושא מערך המדידה הוכנה במכון מאיר-רס-ג'וינט-ברוקדייל והועברה לאגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ולמשרד הפנים
- **דיוק ושכלול של המענים המסופקים לכל רשות לפי מצבה ויכולותיה** – התייחסות להיבטים כגון הכשרת כוח אדם, השקעה בגיוס כוח אדם נוסף, ייעוץ ארגוני שוטף, דרישות מערך הבקרה שיושת על הרשות, סיוע בקידום תהליכים לשיתוף הציבור ותחום הפיתוח הכלכלי. הסתייגות להמלצה זו היא האם יש היתכנות לתהליך התאמה פעיל ודינמי ברשויות שאין בהן תנאים בסיסיים להתייעלות ארגונית או שמוטב להמתין להתפתחות טבעית של תנאים מקדימים אלו?



פרק 6: בחינת נתיב השפעה מספר 4 "שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים"

דפנה הרן | דורי ריבקין | יעל ליטמנוביץ | יואב לף

1. הקדמה

בפרק זה נבחנה תרומתה של תוכנית החומש בתחום שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים. זהו אחד מששת נתיבי השפעה אשר זוהו ככאלה שאפשר לקדם דרכם את שתי מטרות הליבה של התוכנית: הפחתת אי-שוויון וחיזוק החוסן הקהילתי. תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב שייכות כולן לאשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, 2021), וסביר להניח כי מצב התושבים במגורים הבלתי מוסדרים ירוד אף יותר. אי-השוויון החומרי בין יחידים וקבוצות אוכלוסייה בישראל הולך וגדל בעשורים האחרונים, ויש לו השלכות כלכליות וחברתיות חמורות. לפיכך פרט לשיפור איכות החיים והרווחה הסובייקטיבית של האוכלוסייה הבדואית בנגב, הרי שצמצום הפערים בינה לבין קבוצות אחרות באוכלוסייה טומן בחובו ערך אובייקטיבי ונורמטיבי רב. כמו כן חיזוק חוסנם של היישובים הבדואיים משמעו שיפור יכולותיהם האישית והקולקטיבית של תושבי הקהילה ומוסדותיה להגיב ביעילות לשינוי ביטחוני, אקלימי, חברתי או כלכלי ולהשפיע עליו ועל השלכותיו העתידיות על הקהילה. הגברת הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים עשויה לתרום לצמצום פערים כלכליים-חברתיים בין אוכלוסיות מיעוט מוחלשות לאוכלוסיית הרוב ולשפר את חוסנם הקהילתי של מיעוטים. על כן בפרק זה תידון סוגיית הנגישות של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות הנגישות לשירותים בתוכנית החומש

2.1 הגדרות אופרטיביות של "נגישות" ושל "שירותים חברתיים וממשלתיים"

המונח "נגישות" (accessibility) מתאר את תכונת היותו של משהו נגיש, כלומר "שיש גישה אליו, שאפשר לגשת אליו בקלות" (האקדמיה ללשון העברית). בשפת היום-יום המונח "נגישות" מתייחס לרוב ליכולתם של אנשים עם מוגבלות להשתמש בשירות או במוצר או להגיע למקומות במרחב הגאוגרפי. אולם משמעותו רחבה הרבה יותר ונוגעת לכלל הציבור. בהקשר של שירותים חברתיים וממשלתיים, **אפשר להגדיר נגישות כמידה שבה השירות הוא בר-שימוש על ידי אנשים רבים ככל האפשר, ובפרט על ידי אוכלוסיות היעד שהשירות פותח עבורן**. הנגשת השירות היא לפיכך מכלול הפעולות שמטרתן להגביר את נגישות השירות – הן לקהל הרחב הן לאוכלוסיות הספציפיות שהוא נועד לשרת.

שירותים חברתיים וממשלתיים הם שירותים שדרכם ממוצות זכויות אדם אזרחיות וחברתיות-כלכליות ובאמצעותם מתממשת התפתחות חברתית כוללנית ובת-קיימה (UN System Task Team, 2012). עם שירותים אלו נמנים חינוך והשכלה, תעסוקה, תרבות ופנאי, רווחה, בריאות וביטחון אישי, וכן שירותים כמו תחבורה ציבורית או תקשורת, אשר בכוחם להקל את הצריכה של השירותים האחרים. נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים מסייעת ליחידים ולקבוצות להשתלב בחברה השתלבות מרבית ומיטבית, ועל כן **נגישות מוגדרת בתור מדד מרכזי לפיתוח אנושי וכלכלי** (Adeyinka & Ojo, 2014).

אם כך, הסוגיה העיקרית היא: מה הופך שירותים לנגישים יותר או פחות לקהל היעד הפוטנציאלי שלהם? כלומר, מהם המאפיינים והתנאים המאפשרים נגישות, ומנגד מהם הגורמים הבולמים או מונעים נגישות? התשובות לשאלות אלו תלויות בסוגי השירותים ובהקשרים הסביבתיים שהם נבחנים בהם. פרק זה מתמקד בנגישות לשירותים בקרב אוכלוסיות מיעוט מודרות, ומביא ראיות מחקריות לקשר שבין נגישות לשירותים לבין הגברת ההשתלבות של קבוצות מיעוט אלו בחברה וצמצום פערים כלכליים-חברתיים בין לבין קבוצת הרוב. בפרק יאופיינו קווים מרכזיים למנגנונים מקדמי נגישות ולחסמים לנגישות.

2.2 ההתייחסות לסוגיית שיפור הנגישות לשירותים בתוכנית החומש

[החלטת ממשלה מספר 2397](#), שעל בסיסה הופעלה תוכנית החומש בשנים 2017-2021, הציבה מטרות מרכזיות אחדות, ובהן "שיפור משמעותי במצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך חתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה" (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 1א) וכן "העלאת רמת השירות לאזרח" (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 1ב). נוסף על כך הדגישה ההחלטה פיתוח תשתיות. **מלשון ההחלטה עולה בבירור הכוונה להקים שירותים חדשים כמו גם לפתח את הנוכחיים בתחומי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ובמקומות אחרים שמעניקים שירותים לאוכלוסייה זו.**

ראשית, החלטת הממשלה הדגישה את הצורך בהשקעה בתחום החינוך, הפורמלי והבלתי פורמלי, וכן בשירותים שנועדו לקדם את תעסוקתם, רווחתם ובריאותם של הבדואים בנגב (ממשלת ישראל, 2017). שנית, ההחלטה התמקדה בחיזוק הרשויות המקומיות, ובתוך כך כיוונה, כאמור, לשיפור השירותים המסופקים לאזרח באמצעות פעולות שנקטו הרשויות. שלישית, אף על פי שהמטרה לא נכתבה במפורש, הרי שעיון בהחלטת הממשלה – ובמיוחד בספר תוכניות העבודה שהיה היסוד ליישומה (מדינת ישראל, 2018) – לא מותיר ספק כי **כוונת המחליטים ומובילי תוכנית החומש הייתה לא רק לממן שירותים אלא גם להגביר את נגישות הציבור אליהם**. כך למשל, בהחלטה מוזכרת הכוונה לפרסם באתר אינטרנט אילו מוצרים ותוכניות יוצעו ליישובים הבדואיים בנגב (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 11-11). עוד הוצהר כי התוכנית מיועדת לשפר את התחבורה הציבורית ליישובים אלו, ובמיוחד את חיבורם לעיר באר שבע כמטרופולין אזורי, לטובת נגישות "לצורכי תעסוקה, לימודים או סידורים" (סעיף 14-הכנסה ותעסוקה).

עיון בספר תוכניות העבודה הבהיר כי הכוונה הייתה לא רק להוסיף שירותים, אלא גם להרחיב את פריסתם של השירותים הנוכחיים במרחב שהאוכלוסייה הבדואית מתגוררת בו, בפרט ביישובים אשר בתחומי תשע הרשויות המקומיות (שמונה-עשר היישובים). נוסף על כך גובשו תוכניות אחדות, במיוחד בתחומי הבריאות וביטחון הפנים, שנועדו להינתן גם במגורים הבלתי מוסדרים (מדינת ישראל, 2018).

3. סקירת ספרות: ממדים של נגישות לשירותים ופרקטיקות מיטביות ליישומה

3.1 ממדים של נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים

נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים מורכבת מארבעה ממדים – פיזי-גאוגרפי, תשתיתי, אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי (תרשים 7). להלן יתוארו כל אחד מן הממדים והחסמים לנגישות שעשויים להיווצר בהם.

תרשים 7: ממדים של נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים



3.1.1 הממד הפיזי-גאוגרפי

התפיסה הבסיסית של נגישות היא יכולתם של צרכנים פוטנציאליים להגיע פיזית למקום שהשירות מסופק בו. נגישות פיזית מותנית לפיכך בשני גורמים עיקריים: פריסת השירותים במרחב שאוכלוסיית היעד מתגוררת בו ותשתיות תחבורה המקשרות בין בתיהם של הצרכנים הפוטנציאליים למקומות שבהם ניתנים השירותים הללו (Adeyinka & Ojo, 2014). **עם החסמים לנגישות בממד הפיזי-גאוגרפי אפשר למנות מחסור בנקודות הספקת השירות במרחב המגורים של אוכלוסיית היעד, תשתיות רעועות של דרכי הגישה לנקודות השירות, מרחקי נסיעה גדולים, זמני נסיעה ממושכים ותחבורה הציבורית לוקה בחסר.** לכן פיזור שוויוני יותר של השירותים במרחב עשוי לסייע בהנגשתם לכלל הצרכנים הפוטנציאליים.

3.1.2 הממד התשתיתי

מובן שהאפשרות לצרוך שירותים ביעילות כרוכה גם במצאי של תשתיות, ובכללן מבני ציבור מתאימים (כגון בתי ספר, מרפאות או מתקני ספורט); תשתיות מים, חשמל וביוב; תשתיות תחבורה, לרבות תחבורה ציבורית; תשתיות תקשורת; הימצאותו של ציוד הנדרש להספקת השירותים. לסוגיית הנגישות לתשתיות מוקדשת סקירה נפרדת משום שניתן לה מקום מרכזי בתוכנית החומש. כאן יצוין רק כי **מחסור או מצאי מוגבל, פריסה מצומצמת במרחב ואיכות ירודה של תשתיות הם חסמים לנגישות.**

3.1.3 הממד האינפורמטיבי

בצד חשיבותם של הממדים הפיזי והתשתיתי, נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים מתחילה למעשה בשלבים מוקדמים יותר. **נגישות תלויה במודעותם של צרכנים פוטנציאליים לשירות, לזכותם לצרוך אותו ולדרכי מימוש הזכאות, כמו גם ביכולתם לתבוע את הזכות הזו ולקבל את השירות בפועל.** בשירותים חדשים יותר המסופקים באמצעים אלקטרוניים כמו רשת האינטרנט, הנגישות תלויה בהיבטים נוספים כגון **תשתיות תקשורת ואוריינות לשונית ודיגיטלית**, ובפרט עד כמה מתאפשר לציבור לאתר מידע על השירות, להבין אותו ולעשות בו שימוש מועיל. בסקירה של משרד הרווחה בישראל צוין כי ידע על זכויות חברתיות ושירותי רווחה של המדינה הוא תנאי מקדים להפעלת הזכויות ולגישה לשירותים אלו. יתר על כן, נמצא שהספקת מידע ציבורי ברור על השירותים ועל הזכות לקבלם, במיוחד בפלטפורמה מקוונת קלה לגישה, מפגרת אחר המידע המוצע במתכונת זו ברבות ממדינות ה-OECD (ווקר ופרידמן, 2019).

עם החסמים לנגישות אינפורמטיבית אפשר למנות מחסור במידע על השירות ועל טיבו או על תנאי הזכאות לשירות ועל האמצעים למימוש הזכאות; הצגת המידע בדרך חלקית או בלתי אמינה; שימוש בשפה שחלקים מסוימים מקהל היעד אינם שולטים בה, ללא תרגום לשפות אחרות; שימוש במשלבי לשון גבוהים, למשל בעגה משפטית, שאינם נהירים לציבור הרחב; הספקת המידע במתכונת דיגיטלית בלבד אשר מוציאה מראש אל מחוץ למעגל הצרכנים את מי שהטכנולוגיה הנחוצה אינה מצויה בקרבם או שהם אינם מיומנים בשימוש בה; עומס בירוקרטי המוטל על כתפיהם של הצרכנים בהליכי מיצוי זכויות, במיוחד כאשר השירותים הרלוונטיים מפוצלים בין מערכות ממשל וגורמים סטטוטוריים שונים.

3.1.4 הממד התרבותי-ערכי

גם כאשר השירותים נגישים אינפורמטיבית, חשוב להימנע מן ההנחה ששליטתם של הצרכנים בשפת הרוב (אנגלית, במקרה של המדינות האנגלו-סקסיות) פירושה כי מתקיימת תקשורת אפקטיבית בין נותני השירות למקבליה (Ware, 2013). **כך אפשר שהשיח יתנהל בשטף ברמה המילולית-לשונית, אך הבדלים תפיסתיים ותרבותיים בין הצדדים ובקודים של אינטראקציה בין-אישית, יפגמו בטיב השירות המסופק.** במקרים רבים דימוי עצמי נמוך של צרכני השירות על רקע פערי כוחות ומעמדות או בגין התנסויות קודמות בחוויות גזעניות, עשוי להתבטא בחוסר ביטחון של הצרכנים בבואם במגע עם ספקי השירות, בנטייה לרצייה חברתית ואף בהימנעות מפיניה לקבלת שירות. כשלי תקשורת כאלו רלוונטיים במיוחד לשירותי בריאות בשל משאבי זמן וקשב מוגבלים של נותני השירות ואוריינות רפואית מועטה בקרב מקבלי השירות. קשיים דומים מתגלעים גם בסוגים אחרים של שירותי רווחה, ככל שהם עוסקים בתכנים רגישים הנוגעים לצנעת הפרט בקרב תרבויות מסורתיות, למשל שירותים לאנשים עם מוגבלות במזרח התיכון (Axelton & Barrett, 2009).

לפיכך עם החסמים לחוסר נגישות תרבותית-חברתית אפשר למנות הבדלים בין צרכני השירות לספקי השירות בסולמות ערכים, בסדרי עדיפויות ובהרגלים ומנהגים הקשורים לניהול דינמיקה בין-אישית; פערים בסטטוס הסוציו-דמוגרפי של קבוצת השייכות של כל אחד משני הצדדים; שונות תרבותית בין אוכלוסיות הרוב לאוכלוסיות המיעוט שעשויה ליצור, בקרב האחרונות, קונפליקט בין שמירת המסורת לבין שימוש בפרקטיקות מודרניות לשם צריכה אדפטיבית של שירותים; חוסר אמון, חשדנות ועוינות של פלחים מסוימים בקהל היעד כלפי רשויות המדינה בכלל וכלפי הגורמים המספקים את השירותים בפרט.

3.2 מורכבות הנגישות לשירותים בקרב אוכלוסיות מיעוט מוחלשות

פרק זה יוקדש לאוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות ברחבי העולם, החולקות מאפיינים דומים עם האוכלוסייה הבדואית בנגב: בעלות תרבות ייחודית ושונה מזו של אוכלוסיית הרוב במדינתן; מתקשות להשתלב בחברה ולהתקדם על פי סטנדרטים מערביים; מתגוררות ביישובים נפרדים מאוכלוסיית הרוב; ונתונות במחלוקת אל מול הממשל בנושא בעלות על קרקעות (אור שרביט ואייזיק, 2022).

בקרב אוכלוסיות מיעוט עם מאפיינים אלו חסמי הנגישות לשירותים מתבטאים בכמה ממדים. **ראשית, בשל בידודם הגאוגרפי של מקומות המגורים של אוכלוסיות המיעוט וריחוקם ממוקדי הספקת שירותים**, היצע השירותים בסביבה הקרובה הוא מוגבל, ונתיבי התחבורה לרוב אינם מפותחים דיים. לכן נאלצים בני אוכלוסיות המיעוט להתמודד עם קשיי נידוד למרכזי השירותים ועם מימון עלויות הנסיעה.

שנית, פערי תרבות, שפה והשכלה תורמים להדרה חברתית של אוכלוסיות מיעוט. זו עשויה להתבטא אף בגילויי גזענות ובאפליה ישירה. מצב עניינים זה מקשה על הנמנים עם אוכלוסיות המיעוט לקבל מידע על שירותים רלוונטיים, לנקוט בהליכי מיצוי זכויות ולצרוך את השירותים בפועל. לעיתים קרובות יש שירותים בנמצא, אך אי-מודעות לקיומם וחסמים בירוקרטיים מגבילים את נגישות הציבור אליהם. תופעה זו נפוצה במיוחד בקרב אוכלוסיות עניות, מעוטות השכלה ובעלות אוריינות מוגבלת בנוגע לזכויות ולדרכים לממשן. כך למשל, במחקר שנערך באזורי ספר עניים בבנגלדש, נמצא כי חלק ניכר מן התושבים לא היו מודעים כלל לזכויותיהם, וממילא גם לא להפרתן (Paul & Islam, 2015).

שלישית, ונוסף על הנקודות הקודמות, כאשר אוכלוסיות מיעוט מסורתיות מודרות גם גאוגרפית וגם חברתית, לא רק שכמות השירותים העומדים לרשותן קטנה, אלא גם האיכות של השירותים הנצרכים בפועל, היא ירודה. בסקירה על צריכת שירותי בריאות באירופה נמצא כי באזורים כפריים ומרוחקים ממרכזים עירוניים, מגוון קבוצות מוחלשות (מבקשי מקלט ומהגרים חסרי מעמד, קשישים עם מגבלות בתפקוד ואנשים עם בעיות פסיכו-סוציאליות) נאלצו להתמודד בעקביות עם נגישות מוגבלת לשירותי בריאות. גם כאשר השירותים ניתנו להם, המענים שקיבלו לא סיפקו את צורכיהם, אף על פי שהם זכאים על פי חוק לביטוח בריאות מקיף (Huber et al., 2008). דוגמה זו ממחישה תופעה כללית יותר: **לא פעם דווקא האנשים הזקוקים ביותר לשירותים חברתיים וממשלתיים, הם אלו שמתקשים ביותר לצרוך אותם באורח מועיל, גם כשהשירותים בני-השגה פיזית וכלכלית.**

לבסוף, בחלק מן המקרים סכסוכי קרקעות בין אוכלוסיות מיעוט ובין המדינה או מתיחויות שקשורות לרקע היסטורי קולוניאליסטי מגבירים את תחושת הניכור של אוכלוסיות מיעוט כלפי המדינה מכאן, ואת הדרתן על ידי אוכלוסיית הרוב ורשויות המדינה מכאן (אור שרביט ואייזיק, 2022; Ware, 2013). כזאת היא גם המציאות של האוכלוסייה הבדואית בנגב, המתמודדת גם עם שלל השפעותיו של סכסוך ישראלי-ערבי פעיל. רגישויות פוליטיות ומדיניות מעין אלו פוגעות בנגישות לשירותים שמספק הממשל.

3.3 פרקטיקות מיטביות לשיפור נגישות לשירותים בקרב אוכלוסיות מיעוט מוחלשות

מדינות רבות עושות מאמצים להתמודד עם חסמי נגישות לשירותים הניצבים בפני אוכלוסיות מיעוט החיות בקרבן. בסקירה של ממשלת אוסטרליה, שהתמקדה בריבוי הממדים של נגישות לשירותי בריאות, נמנו דרכים אחדות שנמצאו יעילות בהגברת הנגישות לשירותים אלו, לצד הבחנה בין חסמים פיזיים וכלכליים לבין חסמים תרבותיים-חברתיים (Ware, 2013). אפשר ללמוד מהמלצות אלו כיצד לשפר את הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים למען אוכלוסיות מיעוט בהתייחס למגוון הממדים.

דרכים להתמודדות עם חסמים פיזיים וכלכליים: פיתוח שירותים מקומיים או "ניוד" שירותים מרכזיים לאזורים שקבוצות המיעוט מתגוררות בהם; הספקת אמצעי תחבורה נאותים למוקדי שירות מרוחקים; הטמעת השימוש בביקורי בית כחלק מאסטרטגיית טיפול כוללת; הגדלת טווח השירותים שאינם דורשים השתתפות כספית עצמית מצד המטופל; הגמשת תנאי הזכאות לביטוחי בריאות ולשירותים פרטיים.

דרכים להתמודדות עם חסמים תרבותיים-חברתיים: גיבוש גישה הוליסטית לשלומות (well-being) ולאיכות חיים (להבדיל מגישה ביולוגית-רפואית טהורה); כינון יחסים טיפוליים המבוססים על כבוד הדדי, אמון והערכה; העסקת אנשי מקצוע מן הקהילה המקומית; מתן אפשרות בחירה בין שירותים ייעודיים לאוכלוסיית המיעוט (אם ישנם) ובין שירותים כלליים; יישום מתודות של כשירות תרבותית ברמות המערכת, הארגון והפרט, למשל הסתייעות במתווכים כמו זקני הקהילה או קרובי משפחה כדי ליצור קשר עם מטופל או להגביר שיתוף פעולה; הספקת השירותים במסגרות ובסביבות המקובלות על המטופל.

בסקירה בין-לאומית עדכנית של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל נבחנו פרקטיקות מיטביות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מוחלשות ובין אוכלוסיות הרוב באוסטרליה, בקנדה, במדינות הנורדיות ובמגוון אזורים באירופה (אור שרביט ואייזיק, 2022). רבות מפרקטיקות אלו עוסקות בדרכים להנגשה ולהתאמה של שירותים חברתיים וממשלתיים לקבוצות מיעוט. להלן יתוארו שלוש פרקטיקות מרכזיות.

1. מעורבות פעילה של אוכלוסיות מיעוט בשלבי התכנון, הפיתוח והיישום של תוכניות ממשלתיות עבורן, ובבקרה עליהן

ועל המדיניות. הפתרונות המוצלחים ביותר לקידום נגישות לשירותים הם אלו שמשתפים את חברי הקהילה המקומית בכל השלבים בתוכניות המשפיעות על חייהם. עם פתרונות אלו נמנים פיתוח מנהיגות; מינוף המומחיות והידע של חברי הקהילה; הספקת הכשרות מקצועיות פנים-קהילתיות וחיבור לרשתות ומשאבים חוץ-קהילתיים; שיתוף הציבור בקבלת החלטות על עיצוב שירותים, על דרכי הספקתם ועל מדידת השפעתם. לבחינת השפעתם נדרשת ראייה רחבה המתחשבת לא רק בתוצרים עצמם, אלא גם בשימור של התרבות והשפה, ביסוס הקשר עם המדינה, יחסים מכבדים והגדרה עצמית. במדינות שנסקרו נמצא כי פרקטיקות אלו שיפרו את הנגישות למגוון שירותים בתחומי התעסוקה, החינוך לגיל הרך והפיתוח האזורי-מרחבי.

2. יצירת פתרונות מותאמים לתרבות ולערכים המקומיים.

הספציפיים של קהילות – היסטוריה, מסורות, ערכים וסדרי עדיפויות. יצירת תשתיות של הון תרבותי, חברתי וסביבתי ותמיכה בהן. ארגונים ותוכניות שהם בשליטת הקהילה המקומית, מעניקים ביטחון תרבותי ומספקים סביבה בטוחה – רוחנית, חברתית ורגשית – השומרת על הזהות הייחודית של קבוצת המיעוט בבואה לצרוך שירותים שיועדו מראש לקבוצת הרוב. פרט לכך

פיתוח יזמות מקומית ושימוש בחדשנות כדי לחזק משאבים מקומיים, לא רק תורמים לשיפור הנגישות לשירותים אלא גם הופכים אותם לבני-קיימה באזורים המסורתיים יותר.

3. **התאמה תרבותית של שירותים.** פרקטיקה מיטבית נוספת להתמודדות עם חסמי נגישות במישור התרבותי היא תוכניות המכירות במסורות התרבותיות ובצרכים המובהקים של חברי הקהילות, ומספקות שירותים הממוקדים בלקוח ומותאמים לו מבחינה תרבותית. בין היתר, אסטרטגיה זו מיושמת באמצעות הכשרת מגשרים המתווכים בין צרכנים מקבוצות המיעוט לבין הממסד או ספקי שירותים פורמליים. במדינות שנסקרו אצל אור שרביט ואייזיק (2022), נמצא כי מנגנון תיווך בין בתי ספר להורים סייע לשיפור ההישגים הלימודיים של התלמידים ולמניעת נשירה ממערכת החינוך. מנגנון קישור והגברת אמון בין קהילות מקומיות ובין אנשי מקצוע בתחום הבריאות, סייע לרבים מקבוצות המיעוט לקבל גישה בטוחה ומפוקחת לשירותי בריאות, לחיסונים ולמגוון תמיכות. עוד נמצא כי תוכניות חונכות מותאמות תרבותית תרמו לשילוב של בני קהילות מקומיות בתוכניות הכשרה לקראת תעסוקה ואף להשתתפות במקומות עבודה.

אם כן, הסקירה הבין-לאומית (אור שרביט ואייזיק, 2022) הדגישה פרקטיקות מיטביות של התאמה תרבותית, של תיווך וגישור ושל שיתוף ציבור, במיוחד בקהילות המתגוררות בפריפריה הגאוגרפית של מדינותיהן. חיזוק למועילות של פרקטיקות אלו התקבל מסקירות נוספות שנערכו במדינות שונות, בעיקר בתחום הרפואה הראשונית (Davy et al., 2016; George et al., 2020; Lavoie et al., 2010, 2021) אך גם בתחומים משיקים כגון שירותי חירום ורפואה מונעת (Oosterveer & Young, 2015), שירותי אם וילד (Kildea et al., 2021), בריאות דנטלית (Jones et al., 2016), בריאות הנפש (Nguyen et al., 2010; Isaacs et al., 2013; Carey et al., 2020) ושירותי רווחה (Ives & Aitken, 2008; Cooper et al., 2010). **ממצאים אלו תומכים בגישה רגישת-תרבות, ולפיה הספקת שירותים בהתאם לצרכים ולצביון הייחודיים לקבוצות מיעוט ויצירת שותפויות עם הקהילות המקומיות, משמשות מפתח להנגשת השירותים.**

3.4 מקרה בוחן בהקשר הישראלי: נגישות האוכלוסייה הבדואית בנגב לשירותים עבור ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם

במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש לשנים 2017-2021, ערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מחקר שמיפה את השירותים עבור ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב, בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. המחקר בחן חסמים בשימוש השירותים וצרכים לא מסופקים בתחומים אלו (סופר-פורמן ואח', 2021). מן המחקר עלו כמה ממצאים הממחישים את חשיבות הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים: ראשית, שיעור האיתור של ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב נמוך מזה שבאוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הערבית; שנית, היקף המענים עבור אוכלוסיית היעד מצומצם לעומת האוכלוסיות היהודית והערבית; שלישית, היקף המענים לילדים עם מוגבלות במגורים הבלתי מוסדרים מצומצם לעומת היקף המענים ביישובי הרשויות המקומיות.

המחקר הצביע על חסמי נגישות רבים ומורכבים הפוגעים בצריכת השירותים על ידי ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב. להלן פירוט החסמים העיקריים לפי ממדי הנגישות שנסקרו לעיל:

- **בממד הפיזי-גאוגרפי** – זמינות נמוכה של שירותים נדרשים הניתנים בזמן ובמרחק סבירים ממקום מגוריהם של צרכנים פוטנציאליים, וקשיים בהגעה למרכזי שירותים (למשל בבאר שבע או ברהט)
- **בממד התשתיתי** – מחסור בכבישים סלולים ובתחבורה ציבורית סדירה ובטיחותית למוקדי השירות בחלק מן היישובים; מחסור בתשתיות אינטרנט ובמכשירי קצה הנחוצים לצריכת מידע דיגיטלי
- **בממד האינפורמטיבי** – מחסור בידע בתחום המוגבלויות ובמודעות לנושא בקרב אוכלוסיית היעד; קשיים בביצוע הליכים בירוקרטיים למיצוי הזכויות ולקבלת השירותים; מחסור במידע מהימן בשפה הערבית; מחסור באנשי מקצוע (בעיקר דוברי ערבית) בתחומים הקשורים להתפתחות הילד ורמה מקצועית בלתי מספקת; תיאום לוקה בחסר בין הגורמים המטפלים בילדים עם מוגבלות
- **בממד התרבותי-ערכי** – דעות קדומות על אנשים עם מוגבלות המובילות להסתרת המוגבלות ולכן לאי-פנייה לקבלת שירותים; תפיסה דתית פטליסטית, המלווה לעיתים בהיעדר הנעה לקדם את הילד; מחסור בשירותים מותאמים תרבותית; אובדן אמון של האוכלוסייה בגורמים מקומיים המספקים שירותים; מחסור במנהיגות קהילתית מאורגנת של הורים לילדים עם מוגבלות ממצאים אלו הניבו שורה של המלצות לשיפור הנגישות לשירותים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה עבור ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם. דגש הושם בזירות הפעולה הנגזרות מממדי הנגישות:
- **הנגשה גאוגרפית-תשתיתית** – הקמת מערך ניידות להנגשת טיפולים פרה-רפואיים לתושבים שמתקשים להגיע למכוני הטיפול; הרחבת הפריסה של שירותי מומחים, כגון יחידות התפתחות ומרכזים למשפחה; שיפור מערך התחבורה הציבורית למוקדי שירותים מרוחקים
- **הנגשה שפתית-טכנולוגית** – שימוש במידע בערבית באתרי אינטרנט וביישומונים של נותני השירות (כמו קופות החולים) ובחומרים המתאימים לאוכלוסייה ללא אוריינות דיגיטלית; העסקת מתרגמים או שירות תרגום מקוון בגופים אלו; הכשרה של אוכלוסיית היעד לשימוש במחשב כדי לאפשר צריכת שירותים במתכונת דיגיטלית; הספקת תשתיות אינטרנט ומכשור מתאים
- **הנגשה אינפורמטיבית** – פעולות הסברה בקהילה להפחתת התיוג השלילי של מוגבלויות ולהגברת המודעות לחשיבות הטיפול ולתרומתו לשיפור התפקוד; ליווי צמוד של ההורים על ידי מתאמי טיפול
- **הנגשה תרבותית** – התאמה תרבותית של המענים המסופקים לילדים עם מוגבלות, כמו אבחונים רגישים תרבותית, ונציגות של אנשי מקצוע בדואים בוועדות מקצועיות רלוונטיות
- **פיתוח כוח האדם המקצועי** – העצמה של אנשי המקצוע בשטח; תמרוץ אנשי מקצוע דוברי ערבית לעבוד ביישובים הבדואיים; בניית מסלולים להכוונת צעירים בדואים ללמידת מקצועות נדרשים בתחומי התפתחות הילד; פיתוח תוכניות להכשרת אנשי מקצוע מן האוכלוסייה הבדואית
- **המלצות תומכות מדיניות** – הוספת שדות למאגרי המידע של משרדי הממשלה הרלוונטיים לשם זיהוי ילדים עם מוגבלות ומאפייניהם כדי לייעל את המעקב אחריהם, את איתורם ואת הספקת השירותים

4. אילו תוכניות לשיפור הנגישות לשירותים נכללו בתוכנית החומש?

לנתיב שיפור הנגישות לשירותים שויכו תוכניות ממגוון מקורות תקציביים ותחומי תוכן, כמפורט להלן:

- **רווחה** – פיתוח שירותים לקשת רחבה של אוכלוסיות יעד: ילדים ונוער בסיכון (למשל מרכזי טיפול ובתים חמים); משפחות במצוקה (למשל עובד סוציאלי לטיפול באלימות), אנשים החיים בעוני (למשל מנהרות מזון לביטחון תזונתי); אנשים עם מוגבלות (למשל סיוע סמך מקצועי בבתייהם); זקנים (למשל מועדון חברתי); הקהילה בכללותה (למשל משאית רווחה ניידת ומגוון תוכניות של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי המיועדות למיגור תופעות האלימות והשימוש בסמים ואלכוהול)
- **בריאות** – שני תחומי פעולה עיקריים: (1) שירותי בריאות הציבור – הכשרות לאחיות בריאות הציבור ואחיות התפתחות הילד לשם התאמה תרבותית של הספקת השירותים; הכשרת נשים מן הקהילה לתפקיד אחיות מגשרות; תפעול ניידת טיפת חלב; (2) שירותי חירום – הקמת נקודת הזנקה של מגן דוד אדום (מד"א) ביישוב חורה; קורס "נאמני חיים" למתנדבים שאינם אנשי מקצוע נועד להקנות ידע ומיומנויות לביצוע פעולות ראשוניות להצלת חיים; פריסה של ערכות החייאה ומכשירי החייאה במרחב הציבורי; העצמת הקהילה בתחום הבריאות באמצעות סדנאות וימי עיון
- **כלכלה ותעסוקה** (התוכניות בתחום זה סופקו על ידי מגוון גורמים: שירות התעסוקה, משרד הכלכלה והתעשייה וזרוע העבודה במשרד הרווחה) – הכוון תעסוקתי והכשרות מקצועיות במרכזי "ריאן" בנגב; לימוד עברית תעסוקתית לשם הפחתת חסם השפה בהשתלבות בדואים בשוק העבודה; ליווי אישי ותמיכה כלכלית בסטודנטים בדואים הלומדים לתארים בתחום ההנדסה
- **חינוך** – תוכניות פדגוגיות מגבירות נגישות (למשל הקניית כישורי לימוד ומיומנויות שפה בסיסיות בערבית לילדי גן לקראת העלייה לכיתה א'); תוכניות להגדלת שיעור המורים הבדואים המקומיים (למשל הפעלת מערך ליווי וחונכות אישית לסטודנטים להוראה במוסדות אקדמיים בנגב); מגוון פעילויות פנאי, העשרה ואקטיביזם קהילתי במסגרת תוכנית "אתגרים" בחינוך הבלתי פורמלי
- **התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות** (משרד הפנים) – מימון הקמת מתקנים המיועדים להספקת שירותי תרבות ופנאי (כמו אולמות ספורט), שיפוצם או ציודם; תפעול של שירותים קהילתיים בתחומי הרשויות המקומיות כגון מתנ"ס, ספרייה, מעונות יום, מרכזי צעירים ומרכזי הורים וילדים
- **פיתוח תשתיות** – הקמת מבנים רב-תכליתיים; פרויקטים של תחבורה ציבורית; בינוי כיתות לימוד

5. שיפור הנגישות לשירותים: סיפור ההשפעה

תוכנית החומש עסקה בהגברת הנגישות בשני פנים: (1) הרחבת פריסת השירותים ושיפור איכותם; (2) פיתוח תשתיות מקומיות ושירותים אלו יינתנו דרכן (כגון הקמת מבנים ייעודיים, ציודם בתשתיות הספקה ושיפור נתיבי הגישה הפיזית והתחבורה הציבורית לנקודות השירות). סיפור השפעה זה עוסק בכך הראשון של הנגשת השירותים, והפן השני נבחן דרך נתיב ההשפעה "[שיפור תשתיות מקומיות](#)". עוד חשוב לציין בהקשר זה את התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות. במסגרת תוכנית החומש זוהו הרשויות כאבן יסוד להגברת הנגישות לשירותים (ר' נתיב השפעה "[חיזוק הרשויות המקומיות](#)").

בתוכנית החומש הושקעו מאמצים לשיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים מצד מגוון גורמי היישום אף על פי שלא הוקצה לכך תקציב נרחב. כפי שפורט לעיל, בתוכניות משנה רבות שמומנו בתוכנית החומש, הוגדרו פעולות להנגשת שירותים במיוחד בתחומי הבריאות, הרווחה והתעסוקה. אולם רוב התוכניות יושמו חלקית בלבד, אם משום שמהות הבעיה לא הובנה כראוי ולכן לא טופלה, אם משום שהפתרונות לא הותאמו במידה מספקת למאפיינים הייחודיים ולצרכים המקומיים של התושבים (למשל שירותים לילדים עם מוגבלות ומשפחותיהם). תוכניות אחרות אומנם התוו על הנייר מענים המותאמים לקהילה, אך לא יצאו לפועל בעיקר מסיבות טכניות-ביורוקרטיות (כמו תוכנית ניידת טיפת חלב). בצד זאת היו תוכניות שיושמו במלואן ונחלו הצלחה בנתיב הנגישות (כמו מודל האמבולנס היישובי בחורה, המגשרות בטיפת חלב ובמידה מסוימת ניידת הרווחה במועצות האזוריות). בתוכניות אלו לא רק שאותו חסמים קונקרטיים, אלא גם זוהו ההקשר שהם מעוגנים בו, והמענים שגובשו הותאמו הן לצורכי הפרט הן למאפייני הסביבה. בתוך כך, במקום "לייצא" את התושבים החוצה לצריכת השירותים, פעלו מעצבי התוכניות "לייבא" את השירותים פנימה לתוך היישובים הבדואיים. כלומר הגישה הייתה להטמיע את השירותים ביישובים בהינתן המאפיינים הספציפיים של אוכלוסיית המיעוט, במקום לצפות ממנה להתאים את עצמה למערכת שנבנתה כדי לשרת את אוכלוסיית הרוב. להלן תיבחן תרומת תוכנית החומש לשיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים בכל אחד מארבעת הממדים של נגישות, דרך מגוון תוכניות המשנה ומנגנוני הפעולה שנכללו בתוכנית.

5.1 תרומת תוכנית החומש בממד הפיזי-גאוגרפי של נגישות לשירותים

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב והיישובים הבלתי מוסדרים משתרעים על פני שטח גאוגרפי גדול. הם אינם מרושתים היטב ואף מנותקים זה מזה, ומרוחקים ממוקדי הספקת השירותים. תנאים מרחביים אלו **מקשים על זמינות שירותים חיוניים ועל הגעה למרכזי שירותים**. לכן שילוב גורמים אלו נמצא כאחד החסמים לצריכת שירותים על ידי ילדים עם מוגבלות (סופר-פורמן ואח', 2021).

הקושי הפיזי בנגישות לשירותים נעשה קריטי כשמדובר בשירותי חירום רפואיים. בתוכנית החומש זוהתה לקונה זו, ועל כן תקצב משרד הבריאות **נקודת הזנקה של מד"א ביישוב חורה**, שבו הנגישות לשירותי רפואה דחופה הייתה הבעייתית ביותר. בתוכנית מומנה משרה מלאה של חובש או נהג אמבולנס של מד"א במשך 12 שעות ביממה, ובשאר השעות הוחזר אמבולנס יישובי. את האמבולנס תפעלו מתנדבים מקומיים שעברו הכשרה מתאימה כדי לקצר את זמני התגובה למצבים מסכני חיים. תכלול תוכנית החומש על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב אפשר יצירת שיתופי פעולה בין-משרדיים (עם משרד הפנים)

וחבירה לארגוני חברה אזרחית (ארגון "אג'יק") לשם תחזוקה והרחבה של מודל האמבולנס היישובי לשלוש קהילות נוספות המרוחקות מן המוקדים של שירות חיוני זה. נוסף על כך **הוכשרו ביישובים השונים "נאמני חיים"** לשם ביצוע פעולות ראשוניות להצלת חיים, ובמרחב הציבורי הותקנו ערכות החייאה ומכשירי החייאה. התנהלות זו, שאינה נהוגה כעניין שבשגרה בהספקת שירותי בריאות ביישובים הבדואיים, נושאת בחובה יתרונות מובהקים לקהילה – הקניית יכולת תגובה עצמית מהירה ויעילה באירועי חירום, שיפור המיומנויות של התושבים וחיזוק הלכידות החברתית.

לעומת זאת, תוכנית של משרד הבריאות בתחום שירותי התפתחות הילד המבוססת על עקרון הלוקליזציה של השירותים – תוכננה אך לא בוצעה. מדובר ב**ניידת טיפת חלב** שנועדה להנגיש שירותי אם וילד (בפרט חיסונים לתינוקות ולפעוטות) למשפחות המתגוררות באזורים מבודדים גאוגרפית, שתנאי הסניטציה בהם ירודים, ללא שירותי בריאות מקומיים וללא נגישות תחבורתית למרכזי הספקת השירותים. במקרה זה אותרה הבעיה המהותית, ואף גובש לה מענה הולם, אך לא עלה בידם של גורמי היישום לממשו.

משרד הרווחה זיהה אף הוא את החסם הפיזי בנגישות לשירותים, והקצה **משאית רווחה ניידת** למועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר. בתחומי מועצות אלו חיים תושבים רבים במגורים בלתי מוסדרים שאינם מחוברים לתשתיות בסיסיות, לא כל שכן לתשתיות תחבורה מחוץ ליישוב. לכן העריכו מעצבי התוכנית כי שלוחה פנימית של שירותי רווחה באזורים אלו עשויה להניב את התועלת הרבה ביותר עבור מי שברשותם המשאבים המעטים ביותר. אולם בפועל התקבלה התוכנית על ידי אחת המועצות ונדחתה על ידי האחרת בטענה כי עבור צרכני השירות חסרונות התוכנית עולים על יתרונותיה. מקרה זה מעיד כי **נגישות אינה בגדר פתרון אחד לכול, ומה שנראה מבחוץ פתרון גורף, עשוי לא להתקבל בקרב חלק מאוכלוסיית היעד. לכן חשוב לאפשר לה לבחור בין שירותים כלליים לייעודיים.**

5.2 תרומת תוכנית החומש בממד התשתיתי של נגישות לשירותים

בהחלטת הממשלה הוקצה למשרד הרווחה תקציב ייעודי לבניית מחלקות לשירותים חברתיים ולהרחבת הפריסה של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 38). אולם בפורום החשיבה עלה כי חלק ניכר מן התקציב לא מומש כיוון **שברבים מן היישובים, וודאי במגורים הבלתי מוסדרים, לא נמצאו מבנים מתאימים להקמת נקודות שירות.** גם בשמונה-עשר היישובים ברשויות המוסדרות התקשו מאוד לאתר שטחים שלא היו עליהם תביעות בעלות.

במסגרת תוכנית החומש הוכשרו בחלק מן הרשויות הבדואיות בנגב שטחים ציבוריים לטובת הקמת גני משחקים ומגרשי ספורט. **פיתוח הסביבה המקומית הוא חלק חשוב משיפור הנגישות לפעילות פנאי** עבור ילדים, בני נוער ומבוגרים. הוא עשוי לתרום גם למיגור אלימות בתור חלק מארגז הכלים של מניעה מצבית ושימוש בפעילות ספורט להתמודדות עם תופעת חוסר המעש הרווחת בקרב צעירים בדואים. שירותים משלימים לכך ניתנו בפעילות הרשות הלאומית לביטחון קהילתי במחוז דרום. אף על פי כן **עדיין ישנם פערים גדולים בנגישות לשירותי פנאי ברשויות הבדואיות**, לרבות ברהט וביישובים הוותיקים. בפורום החשיבה נטען כי מחסור בתשתיות פיזיות לפעילויות אלו הוא אחד הגורמים לריבוי תאונות ילדים המתרחשות בבתי או סמוך להם. נקודה זו ממחישה כי **נגישות לשירותי פנאי אינה בגדר מותרות, אלא היא נחוצה גם להתמודדות עם בעיות חברתיות.**

מחסור בתשתיות טכנולוגיות ודיגיטליות הוא חסם לצריכת שירותי חינוך, השכלה ותעסוקה. רוב הבתים ביישובים הבדואיים בנגב אינם מחוברים לאינטרנט או שהחיבור תקול. בחלק מן הבתים (במיוחד במגורים הבלתי מוסדרים) אין מכשירי קצה כמו מחשב או מודם. לכן למידה מקוונת או עבודה מרחוק שצברו תאוצה בעת מגפת הקורונה, אינן ישימות עבור חלק ניכר מן התושבים. ואומנם בתקופת המגפה מחסור בתשתיות דיגיטליות והיעדר ידע וניסיון בשימוש באמצעים מקוונים, פגעו פגיעה של ממש ביכולתם של התושבים להמשיך לצרוך שירותים בתחומי הבריאות והרווחה, למצות את זכויותיהם בתחום התעסוקה ולשמור על רצף לימודים במערכות החינוך וההשכלה הגבוהה (בן רבי ואח', 2021).

5.3 תרומת תוכנית החומש בממד האינפורמטיבי של נגישות לשירותים

במסגרת תוכנית החומש מומנה הקמה של אתר אינטרנט רשומי ברשויות המקומיות הבדואיות שטרם פעל בהן אתר כזה. עם זאת **לא ברור עד כמה האתרים נגישים לקהל היעד, ובתוך כך עד כמה הם מקדמים הנגשת מידע על שירותים חברתיים וממשלתיים** (ר' נתיב ההשפעה "[חיזוק הרשויות המקומיות](#)"). סקר של משרד הפנים שבין היתר נועד לשפוך אור על צריכת שירותים מקוונים על ידי התושבים, לא יצא לפועל. בהקשר זה עלה בפורום החשיבה כי אתר האינטרנט של עיריית רהט אומנם מציג מידע לפי המחויב בחוק, אולם הוא אינו מנגיש באופן פעיל מידע על שירותים חברתיים וממשלתיים. לכן בסופו של דבר אנשים אינם מודעים לסוגי השירותים, היכן הם פועלים ולמי הם מתאימים.

פרט לסוגיית ההנגשה הדיגיטלית של מכלול השירותים דרך הרשויות המקומיות, חסמי נגישות הקשורים למידע עלו גם בנוגע לצריכת שירותים ספציפיים. **ראשית, פערי שפה בין צרכני השירותים (ששליטתם בעברית מוגבלת) לספקי השירותים (שאינם דוברים ערבית) הם חסם מובהק לנגישות של תושבים בדואים לשירותי בריאות ורווחה, במיוחד לאלו המסופקים מחוץ ליישובים** (Shibli et al., 2021). בשל כך נפגעת פעמים רבות התקשורת בין צרכני השירותים לספקי השירותים, ובהיעדר גורם מתרגם-מתווך (אנושי או טכנולוגי), מתקשים הצרכנים להבין את המסרים של אנשי המקצוע וליישם את המלצותיהם. **שנית, אוריינות הבריאות של רוב הבדואים בנגב היא דלה;** זאת לצד החסם השפתי גורמים לרבים מהם לוותר על ביקור אצל רופא המשפחה, לא כל שכן אצל רופאים מומחים. גם אם התושבים פונים אליהם, התוויות הטיפול שהם מקבלים לאו דווקא רלוונטיות לאורח חייהם (Shibli et al., 2021; ר' בהמשך פרק זה ניתוח הממד התרבותי-ערכי של נגישות לשירותים).

צירוף חסמים זה מתבטא במקרה של ילדים עם מוגבלות ומשפחותיהם באוכלוסייה הבדואית בנגב – מודעות נמוכה לנושא המוגבלויות ובקציאת מועטה בתחום, מחסור במידע אמין בשפה הערבית ומחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית בתחומי התפתחות הילד – מקשים על הילדים והוריהם להגיע לשירותים נחוצים ולצרוך אותם באורח מועיל, גם כשהשירותים בני-השגה פיזית וכלכלית (סופר-פורמן ואח', 2021).

שלישית, למשאב האנושי המקצועי חשיבות מכרעת בהנגשת השירותים. גישה זו נתמכה בפורום החשיבה, שבו עלה כי בצד איוש חלקי בלבד של תקני כוח האדם ברשויות הבדואיות המוחלשות, הידע והרמה המקצועיים של העוסקים במקצועות הבריאות והרווחה נופלים לעיתים מאלו של מקביליהם ברשויות חזקות יותר. סימוכין ללקונה זו נמצאו במחקר על ילדים עם מוגבלות

(סופר-פורמן ואח', 2021). פיתוח סגל מקצועי מקומי בתחומים כמו פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית ומקצועות פרא-רפואיים הוא מפתח להנגשת השירותים. כיוון שהמחסור באנשי מקצוע מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב העוסקים בתחומים אלו מכחית את סיכויי התושבים לקבל שירותים ראויים, ככל שבעתיד יכוונו צעירים בדואים למקצועות הנדרשים במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק התעסוקה המקומי, כך תוכל המערכת לשפר את הסיוע המסופק ליחידים ולמשפחות.

רביעית, אוריינות בירוקרטית חשובה אך היא לקבלת מידע על שירותים ולמיצוי זכויות. אומנם תוכנית החומש לא נדרשה רבות לסוגיה זו, אך היא פעלה להנגשה תפיסתית ומעשית של שירות תמיכה בדורשי עבודה. במסגרת התוכנית הוקמו או בוססו ביישובים הבדואיים בנגב מרכזי "ריאן", אשר מספקים הכוון תעסוקתי, הכשרות מקצועיות ולימודי עברית תעסוקתית לצעירים עם פוטנציאל בינוני-גבוה להשתלבות בשוק התעסוקה ולעובדים ששיעור השתתפותם בשוק התעסוקה נמוך.

לבסוף, אוריינות דיגיטלית היא גורם חשוב ביכולת לצרוך מידע אמין ורלוונטי בנוגע למגוון שירותים. דווקא האוכלוסייה הבדואית בנגב, שמתגוררת בפריפריה גאוגרפית ומתמודדת עם קשיי נייודות למרכזי הספקת השירותים, עשויה להיתרם רבות משימוש בשירותים מקוונים. אולם שיעור ניכר מן האוכלוסייה (בעיקר בשכבות הגיל המבוגרות) מסורתי, שמרני, מעוט השכלה ואינו מתמצא במרחב המקוון. הפער הדיגיטלי פוגע במיוחד בנשים בדואיות אשר בשל נורמות חברתיות-תרבותיות מנועות לעיתים מלצאת למרחב הציבורי ללא ליווי של גבר, ויכלו להפיק תועלת רבה משימוש בשירותים מקוונים במרחב הביתי. ואומנם נמצא כי בשנים 2019-2021 עמד שיעור השימוש באינטרנט בקרב בדואים על 62% לעומת 88% באוכלוסייה הכללית (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). שיעור השימוש באינטרנט בקרב נשים בדואיות עמד על 58% לעומת 67% בקרב גברים בדואים, הבדל מגדרי שנעדר באוכלוסייה הכללית.

פרט להיבטים הפרטניים של נגישות לשירותים שנסקרו עד כה, **היבט עומק החוצה את כולם הוא הקשר המורכב בין נגישות ובין שקיפות ואמון הציבור.** הנכונות והמוטיבציה לאתר את השירותים ולהשתמש בהם תלויות בין היתר באמון שנותנים התושבים בספקי השירותים, ברשויות המקומיות ובממשלה. אף שתוכנית החומש נועדה לשפר את הנגישות לשירותים כאלה ואחרים, **לא הושקעו מאמצים מספקים בהנגשה של התוכנית עצמה לציבור** ואף לא לאנשי המקצוע שיועדו לספק את השירותים המעוגנים בה. בפורום החשיבה הודגש כי הן התכנון הן הביצוע של תוכנית החומש לקו בהיעדר שקיפות לקהל היעד. התושבים לא ידעו כלל על התוכנית, ורק חלק קטן מאנשי המקצוע ברשויות המקומיות "זכו" להכירה. לרבים מהם לא ניתנה במה להביע את דעתם למרות רצונם העז לתרום.

זאת ועוד, חרף הצהרת כוונות שתוכנית החומש תשקף את הצרכים של אוכלוסיית היעד, **בפועל לא נשמעה דעתם של אנשי מקצוע בדואים ממגוון דיסציפלינות.** לכן לא ברור להם, וודאי שלא לציבור שהם משרתים אותו, על סמך אילו נתונים או חוות דעת נבחרו והותוו תוכניות המשנה בתוכנית החומש. התנהלות זו יצרה בקרבם תחושה כי מקבלי ההחלטות שיתפו אנשים מסוימים והדירו אחרים, ולא בשל שיקולים מקצועיים-ענייניים אלא בשל שיקולים פוליטיים כמו שייכות שבטית.

התנהלות זו פגמה באמון שרוחשים התושבים הבדואים בנגב לשלטון המרכזי והמקומי, הנחוץ ליכולת הממסד ליישם את תוכנית החומש על שלל רכיביה. ואומנם נמצא כי בשנת 2021 כ-40% בלבד מן הבדואים בנגב לעומת כ-70% מן היהודים במחוז דרום

העריכו כי תפקודה של הרשות המקומית הוא נאות (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). כמו כן בבחינת עמדותיהם של הבדואים בנגב כלפי רשויות השלטון נמצא כי 67% סברו שהמדינה אינה פועלת כלל או פועלת מעט לקידום מצבם, ו-52% סברו כך בנוגע לרשות המקומית (אור שרביט ואח', 2022).

5.4 תרומת תוכנית החומש בממד התרבותי-ערכי של נגישות לשירותים

הנגשה אינפורמטיבית של שירותים היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לצריכתם על ידי אוכלוסיות מיעוט בעלות תרבות מובחנת מזו של אוכלוסיית הרוב במדינתן. לכן פיתוח כשירות תרבותית של השירותים והתאמתם למערכת האמונות והערכים של אוכלוסיות אלו היא חלק בלתי נפרד מהנגשתם.

חשיבות הפן התרבותי בהנגשת שירותים התבטאה במחקר על ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב (סופר-פורמן ואח', 2021): דעות קדומות על אנשים עם מוגבלות (במיוחד אוטיזם, הפרעות רגשיות, הפרעות התנהגות ולקויות למידה) הובילו להסתרת המוגבלות; תפיסה דתית פטליסטית על סיבת המוגבלות לוותה לעיתים בהיעדר הנעה לקדם את הילד; נורמות חברתיות-תרבותיות שלפיהן ילדים בגיל הרך צריכים להישאר בבית המשפחה, הכבידו מאוד על האימהות והובילו להימנעות מפנייה לגורמים מחוץ למשפחה המורחבת לשם קבלת סיוע בטיפול בילד.

בתוכנית החומש ננקטו כמה מהלכים להנגשה תרבותית של שירותים, בעיקר בתחום הבריאות, לדוגמה תוכנית "אחיות מגשרות מן הקהילה". נשים בדואיות (ללא הסמכה סיעודית או רפואית) עברו הכשרה אינטנסיבית לסיוע בהנגשת שירותי בריאות בשפה הערבית עבור נשים הרות ואימהות לתינוקות ובהתאמה תרבותית (בנושאים כגון מניעת היפגעות ילדים, תזונה נכונה וניהול אורח חיים בריא). המגשרות גם הוכשרו לעזור לצוותים הרפואיים בהפצת מידע ברור, זמין ומותאם לשוניות ותרבותיות לאוכלוסייה הבדואית. הן הוצבו בטיפות חלב כי הן מושכות קהל יעד קבוע ומהוות מוקד לשינוי חברתי. התוכנית תרמה רבות לא רק להנגשת שירותי בריאות בסיסיים אלא גם להעצמת הנשים בקהילה.

תוכנית החומש סיפקה גם מענה רגיש תרבותית ומגדרית לשירותים תומכי תעסוקה בקרב נשים. החברה הבדואית היא בבסיסה מסורתית, פטריארכלית וקולקטיביסטית, מאפיינים המכתיבים במידה רבה את דפוסי ההשכלה והתעסוקה של שני המינים (תירוש ואח', 2022). אף על פי שנשים בדואיות משכילות יותר מגברים בדואים, הגבר הבדואי מצופה לפרנס את המשפחה מיד עם הינשאו, ואילו האישה הבדואית מצופה לטפל בילדים, במשפחה המורחבת ובמשק הבית. גם אם מתאפשר לה לצאת לעבוד, עליה להשתלב במקומות תעסוקה בתחומי יישוב מגוריה הנחשבים בטוחים ומתאפיינים במרקם חברתי בדואי הומוגני. לנוכח נסיבות אלו במרכזי הכוון תעסוקתי "ריאן" נעשתה הפעילות בקבוצות קטנות, עם הפרדה בין נשים לגברים ובגבולות היישובים. פתרונות אלו אפשרו לנשים הבדואיות לצרוך את השירות בלי להפר נורמות חברתיות-תרבותיות מקובלות.

לבסוף, אף על פי שחינוך הוא שירות חברתי-ממשלתי בסיסי, לא הצליחה תוכנית החומש להתגבר על בעיית הנשירה מבתי הספר. תוכניות פדגוגיות אחדות שמומנו במסגרת תוכנית החומש, ניסו להתמודד עם הבעיה (לדוגמה תוכנית חממה שפעלה להחזרת נוסרים למסגרת החינוך הפורמלית באמצעות הוראת לימודי ליבה אינטנסיביים ותמיכה רגשית של עובד חינוכי-טיפול),

אולם ממדי התופעה נותרו על כנם. כך למשל, בשנתון 2019 עזבו 20% מן התלמידים הבדואים את מערכת החינוך בטרם השלימו 12 שנות לימוד, לעומת 8% בכלל האוכלוסייה (ברוך-קוברסקי ואח', 2022). ההערכה היא כי לנוכח גודל האתגר אין די בהתערבויות ממוקדות כדי לייצר שינוי בר-קיימה, אלא יש לגבש מערך רחב היקף המותאם למאפיינים החברתיים-תרבותיים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (להרחבה ר' ציר החינוך בנתיב ההשפעה "[שיפור המצב החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות](#)").

6. סיכום והמלצות לשיפור הנגישות לשירותים באוכלוסייה הבדואית בנגב

בבחינת נתיב ההשפעה "שיפור הנגישות לשירותים" עלו כמה מסקנות עיקריות שהובילו להמלצות אלו:

- **לערוך מיפוי מעמיק של החסמים לצריכת השירותים** המתחשב במכלול ממדי הנגישות: פיזי-גאוגרפי, תשתיתי, אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי. כמו כן במיפוי יש **לבחון את החסמים הספציפיים המשפיעים על תת-קבוצות באוכלוסייה הבדואית בנגב ("פרופילים")**, בין היתר נשים לעומת גברים, צעירים לעומת מבוגרים, תושבי שמונה-עשר היישובים לעומת תושבי המגורים הבלתי מוסדרים. על בסיס תוצרי מיפוי זה מומלץ לפתח מנגנוני פעולה כוללניים ורב-ממדיים
- **לפנות לקהילה ולשתפה בגיבוש המענים להגברת הנגישות**. כך למשל גויסו והוכשרו נהגי אמבולנס ונאמני חיים מתנדבים ביישובים המרוחקים. פרט להיותו של פתרון זה חסכני, הרי שהוא מותאם במדויק לצורכי האוכלוסייה ואף תורם לחוסנה הקהילתי
- **ליצור נגישות מעשית, כלומר להציע נתיבים אחדים לקבלת שירות מסוים כי אין פתרון אחד המתאים לכול**. כך למשל, חלק מן הנשים הבדואיות במועצות האזוריות העדיפו ששירותי הרווחה יגיעו ליישובן, ואחרות העדיפו הסעה למוקד השירות בבאר שבע. כפי שלאוכלוסיית הרוב מוצעות כמה דרכים לצרוך שירותים לרבות אפשרות בחירה בין החלופות, לא סביר שמענה יחיד יפתור את בעיות הנגישות של אוכלוסיית מיעוט מגוונת כמו הבדואים בנגב, במיוחד לנוכח ריבוי האתגרים שהזהות שלהם מזמנת (מיעוט אתני, מעמד חברתי-כלכלי נמוך, מגורים בפריפריה גאוגרפית ועוד)
- **לפתח אסטרטגיה כוללת המחברת בין נגישות והכללה**: נגישות אינה בגדר נוחות בלבד, והיא אינה מתמצה בקלות השימוש בשירות. אלא כשם שנגישות היא מפתח להשתלבות בחברה, כך היעדרה מגביר את מעגל ההדרה של אוכלוסיות מוחלשות. לדוגמה, נגישות מוגבלת של צעירים בדואים בנגב להשכלה גבוהה, שורשיה בחסמי נגישות למערכת חינוך איכותית, והיא מצידה גורמת למחסור באנשי מקצוע בתחומי הבריאות והרווחה. מחסור זה מצמצם את נגישות הקהילה לשירותים חיוניים (למשל אבחון לקויות למידה), ולכן מפחית את הסיכוי של ילדים ונערים לקבל מענים הנחוצים כדי להגיע להישגים לימודיים שיאפשרו להם להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה, וחוזר חלילה. **כדי לחולל שינוי משמעותי באוכלוסייה ולקדם את מטרות הליבה של תוכנית החומש, יש לקטוע את שרשרת ההדרה בכל אחד מצומתי ההתערבות האפשריים**



פרק 7: בחינת נתיב השפעה מספר 5 "שיפור תשתיות מקומיות"

יואב לך | יעל ליטמנוביץ

1. הקדמה

בפרק זה יתואר נתיב ההשפעה "שיפור תשתיות מקומיות". תחום התשתיות נוגע לתחומי חיים רבים, ולכן השפעתו על חיי היום-יום של התושבים היא רחבת היקף. פיתוח תשתיות טובות בחובו פוטנציאל רב לקידום שגשוג, צמיחה כלכלית ואיכות חיים משופרת, ובעקיפין גם להקטנת אי-השוויון בחברה, לקידום הכללה חברתית של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, לצמצום העוני ולחיזוק החוסן החברתי. כל זאת בתנאי שהתשתיות שיתווספו יותאמו לצורכי הקבוצות המוחלשות ולא יפגעו בהן.

2. רקע לנתיב ההשפעה: חשיבות התשתיות המקומיות בתוכנית החומש

2.1 התשתיות הרעועות ביישובים הבדואיים בנגב

רמת התשתיות המקומיות ביישובים הבדואיים בנגב מפגרת מאוד לעומת יישובים אחרים בארץ. ביישובים הבדואיים הוותיקים יותר חסרות תשתיות רבות, ובחלק מן היישובים הבדואיים החדשים יותר, ובהם יישובים כפריים שהסדרתם החלה רק בשנים האחרונות, כמעט אין תשתיות ציבוריות (בחלקם אפילו אין כמעט תשתית כבישים ותחבורה ציבורית בתחומי היישוב). בתייהם של חלק מן התושבים אף לא מחוברים לתשתיות הספקה בסיסיות, כגון מים או חשמל, באופן עצמאי או מוסדר. יצוין כי מחוץ ליישובי הרשויות המקומיות, בצמוד לריכוזי המגורים הבלתי מוסדרים, אין כלל תשתיות, פרט לכמה מרכזי שירותים השוכנים במבנים יבילים. חלק מן התשתיות ביישובים הוותיקים התיישנו ומצבן התדרדר, ובשל עונין וחולשתן של הרשויות המקומיות, הן גם לא תוחזקו כראוי.

2.2 ההתייחסות לתחום התשתיות בתוכנית החומש

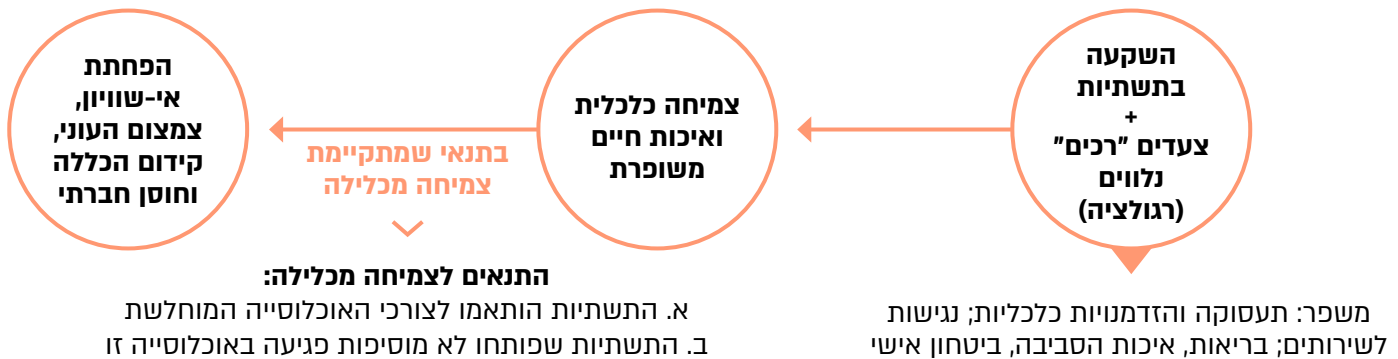
מצב עניינים זה עמד לנגד עיניה של ממשלת ישראל, ועל כן נקבע תחום פיתוח התשתיות כאחד מארבעת תחומי הליבה שבהן התמקדה תוכנית החומש. בראש ובראשונה נועדה ההשקעה בתשתיות לצמצם את אי-השוויון בתחום בין האוכלוסייה ביישובי הרשויות המקומיות הבדואיות לבין כלל אוכלוסיית המדינה. כאמור, מאחר שלתשתיות יש השפעה על תחומי חיים נוספים, הרי שצמצום אי-השוויון בתשתיות עשוי לתרום גם להפחתת העוני, לסייע בחיזוק קהילות ולקדם את החוסן החברתי ביישובים הבדואיים.

תחום התשתיות הוא תחום עתיר עלויות, ולכן לא מפתיעה העובדה שיותר ממחצית מתקציב תוכנית החומש, כ-1.85 מיליארד ש"ח, הוקדשו במפורש לתחום זה (כולל בניית כיתות ומבני חינוך, הסעיף היקר ביותר בתוכנית החומש, שלו הוקצו 1.18 מיליארד ש"ח). שלושת תחומי הליבה הנוספים (חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים; כלכלה ותעסוקה; העצמת הרשויות המקומיות) מחייבים השקעה בתשתיות, שהרי אי אפשר לפתח שירותים ציבוריים, תעסוקה וכלכלה ולנהל רשויות מקומיות מתפקדות כהלכה ללא תשתיות מתאימות כמו מבני חינוך ומבני ציבור נוספים, כבישים ומדרכות, תחבורה ציבורית, תשתיות מים, חשמל, תברואה, תקשורת ושטחים ציבוריים פתוחים. פרט לתקציב הייעודי לפיתוח התשתיות, בפועל הוקדשו סכומים גדולים גם ממקורות אחרים בתוכנית החומש לתחום התשתיות, גם אם לא הוגדרו כך מלכתחילה, כמו בתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות.

3. סקירת ספרות: שיפור תשתיות מקומיות ופרקטיקות מיטביות ליישומן

תרשים 8 מציג את עיקרי הדברים שעלו מסקירת הספרות המקצועית. בתרשים מושם דגש במנגנונים העיקריים לכיתוח תשתיות מקומיות ובפרקטיקות המיטביות לשם כך.

תרשים 8: מנגנונים ופרקטיקות מיטביות לשיפור התשתיות המקומיות



פרקטיקות מיטביות:

1. **לשתף** אוכלוסיות מוחלשות בתהליכי תכנון ולהשקיע משאבים בבחינת צורכיהן
2. **ללוות** הקמת תשתיות בשירותים חברתיים משלימים אשר מאפשרים לציבור להפיק מהן תועלת
3. **לפתח** תשתיות "חכמות", ובפרט להשקיע בהון אנושי ובחדשנות
4. **להתמקד** בתשתיות מקומיות בקנה מידה מוגבל (לעיתים קרובות הן תורמות לצמצום פערים יותר מתשתיות אזוריות או ארציות בקנה מידה נרחב)
5. **להקפיד** על תחזוקת התשתיות שהוקמו

3.1 שיפור תשתיות מקומיות כנתיב השפעה

מחקרים רבים הראו שהשקעה בתשתיות פיזיות ובשירותים הנסמכים עליהן, מסייעת לשגשוג ולצמיחה כלכלית, לצמצום העוני, להכללה חברתית ולצמצום פערים בחברה (Asian Development Bank, 2012; Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC], 2008; Jahan & McCleery, 2005). גם ההפך נמצא נכון – מחסור בתשתיות תורם להתדרדרות כלכלית, מעודד אבטלה ובולם את התפתחות הכלכלה (Osman, 2017). לנוכח ראיות מחקריות אלו, ובשל העובדה שתוכנית החומש

מתוקף החלטת ממשלה 2397 כללה השקעה ניכרת בתחום התשתיות, נבחן תחום זה כאחד מנתיבי ההשקעה הפוטנציאליים העיקריים של התוכנית במסגרת ההערכה הכוללת שלה.

לתשתיות ישנו פוטנציאל רב להשקעה לטובה על הפרט בתחום התעסוקה. ראשית, הקמת התשתיות עצמה היא מלאכה שמצריכה כוח אדם רב, והיא טומנת בחובה פוטנציאל לתעסוקה גם בהמשך בעבודות תחזוקה (The Economist Intelligence Unit, 2019). שנית, חיבור יעיל יותר של קהילות לערים ולמרכזי תעסוקה באמצעות תשתיות תחבורה ותקשורת מסייע לשפר את היצע התעסוקה באזורי הספר ואת הנגישות לתעסוקה איכותית ולהשכלה (The Economist Intelligence Unit, 2019). שלישית, נמצא כי פיתוח תשתיות חשמל באזורים כפריים הגדיל את הפניות לתעסוקה של נשים המתגוררות באזורים אלו. קודם לכן הן הקדישו זמן למשימות בישול ותאורה, ועתה התכנה להן זמן לעבודה בהעסקה עצמית וביזמויות קטנות, ומכאן גם השתפר מצבן הכלכלי (Bajar, 2018).

פיתוח תשתיות משרת גם את הכלכלה המקומית ואת והמשק. לפי התאגיד מקינזי ושות' (McKinsey Global Institute), הגברת ההשקעה בתשתיות בהתאם לצרכים הכלכליים המקומיים, עשויה כשלעצמה להוסיף כ-0.6% לתוצר הלאומי הגולבלי, ובשיעור גבוה מכך במדינות שכיום יש בהן פערי תשתיות גדולים (בארצות הברית תוספת של כ-1.3% ובברזיל תוספת של כ-1.5%, לשם דוגמה) (The Economist Intelligence Unit, 2019). בבדיקה אמפירית שערכה קרן המטבע הבין-לאומית בשנת 2014 נמצא שכאשר מגדילים את ההשקעה בתשתיות ב-1% לשנה, תעלה רמת התוצר בטווח הארוך ב-1.5%, בתנאי שההשקעה נבחרת בקפידה ומבוצעת ביעילות (הלס, 2022).

מחקרים מרחבי העולם מעידים על התרומה של שיפור תשתיות תחבורה לצמצום אי-שוויון כלכלי (Bajar, 2018). בבחינת נתונים מארצות הברית בשנים 1950-2010 נמצא כי פיתוח כבישים מהירים והשקעה בהשכלה גבוהה בעשור נתון הובילו לירידה במדד ג'יני¹⁴ בסוף העשור. מכאן נגזר קשר סיבתי בין פיתוח תשתיות להפחתת אי-שוויון באמצעות הגברת נגישות להזדמנויות השכלה ותעסוקה. קשר זה היה חזק במיוחד בקרב 40% הנמוכים במדרג ההכנסות. בסין נמצא שפיתוח תשתיות תחבורה הביא להפחתת עלויות מסחר ולכן גם להקטנת פערי ההכנסות. קשר זה נמצא הן מבחינת כמות התשתיות הן מבחינת איכותן. ממצאים דומים עלו כאשר נבחנו תהליכים דומים בארגנטינה, בברזיל ובווייטנאם. פרט לכך פיתוח תשתיות תחבורה תורם להפחתת מקרי מוות ופגיעה בתאונות דרכים, במיוחד בקרב האוכלוסיות העניות ביותר, שהן לרוב גם הפגיעות ביותר בהקשרים אלה (ECLAC, 2008).

לתשתיות גם פוטנציאל רב לתרומה בתחום ההגנה על איכות הסביבה ובבלימת השפעותיהם של שינויי האקלים. כך לדוגמה, פיתוח מתקנים להפקת אנרגיה נקייה מסייע להפחתת התלות בדלק פוסילי. אמצעים להסעת המונים כתחליף לשימוש ברכב פרטי, מסייעים להפחתת הזיהום ופליטת גזי חממה (The Economist Intelligence Unit, 2019). פיתוח תשתיות מים ביוב מסייע גם הוא לשמירה על איכות הסביבה ולשיפור תנאי סניטציה, שמשפיעים על איכות החיים של התושבים, ובכך גם על בריאות הציבור. קשרים אלו מתבטאים למשל בהפחתת תמותת תינוקות, בבריאות משופרת בילדות המוקדמת ואף ביכולת למידה משופרת וברכישת כישורי למידה (Asian Development Bank, 2012).

¹⁴ מדד ג'יני הוא מדד לאי-שוויון בחלוקת ההכנסות של יחידים ומשפחות. ככל שהמדד קטן, כך קטן אי-השוויון.

פיתוח תשתיות באמצעות דרכי ההשפעה שתוארו, יגביר גם את החוסן החברתי של המשתמשים בהן (The Economist, Intelligence Unit, 2019). בסופו של דבר, אנשים זקוקים יותר מכל לשירותים שישפרו את איכות חייהם ויבטיחו אותה. תשתיות, שהן לרוב עמידות למדי לפגיעות שונות, מאפשרות להם לקבל שירותים אלו. אם כך, יש לראות בתשתיות קודם כול אמצעים בטוחים להספקת שירותים.

כדי לאפשר איכות חיים ראויה ולספק שירותים יעילים ומקיפים לתושבים, בעת פיתוח סביבות מגורים יש להתייחס לתשתיות בתחומים רבים ומגוונים (Hardekar et al., 2018):

- הספקה בסיסית: מים, חשמל, גז
- תשתיות תקשורת למיניהן
- טיפול בפסולת ומחזור וטיפול בשפכים
- תחבורה: כבישים וחניה, תחבורה ציבורית, דרכים בטוחות להולכי רגל ולרוכבי אופניים
- אנרגיה מתחדשת: סולרית, רוח וכדומה
- תשתיות בריאות: מרפאות, בתי חולים, שירותים לקבוצות פגיעות כמו קשישים
- תשתיות קהילה: מרכזים קהילתיים, ספריות, מגרשי ספורט וכדומה
- תשתיות חירום ובטיחות: משטרה, שירותי חירום רפואיים, כבאות, תאורת רחוב
- תשתיות "ירוקות": שטחים פתוחים, הבטחת המגוון הביולוגי בסביבה
- תשתיות מסחר: תשתיות להפעלת חנויות מזון ומוצרי יסוד, מסעדות, בנקים וכדומה
- תשתיות שיאפשרו הזדמנויות תעסוקה

תחום התשתיות הוא אכזא תחום מגוון מאוד, לא רק בגלל ריבוי סוגי התשתיות (תחבורה, תקשורת, סניטציה) אלא גם כי הוא כולל רכיבים "קשיחים" (כגון כבישים, פסי רכבת, צינורות וכבלים) לצד רכיבים "רכים" (רגולציה וצעדי מדיניות הנדרשים להקמת התשתיות ולהפעלתן ביעילות). שילוב מתאים בין הרכיבים חיוני ליצירת השפעה כלכלית רצויה של התשתיות (Asian Development Bank, 2012).

3.2 תרומת התשתיות להפחתת העוני ולהגברת השוויון בחברה? לא בהכרח

כאמור, הספרות המקצועית סיפקה ראיות ברורות בנוגע לקשר החיובי בין פיתוח תשתיות לצמיחה כלכלית, ובמקרים רבים גם לצמצום העוני והפער החברתיים. דומה כי ההשפעה של פיתוח תשתיות על תהליכים אלו נובעת במידה רבה מתרומתו לצמיחה הכלכלית, וכי הצמיחה היא זו שתורמת יותר מכול להגברת השוויון החברתי-כלכלי. בהיעדר צמיחה, תרומתן של התשתיות עצמן לטיפול בעוני מצומצמת (Asian Development Bank, 2012). **נמצא שהצמיחה הכלכלית מסייעת לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות באמצעות ארבעה מנגנונים עיקריים הקשורים לפיתוח תשתיות** (OECD, 2007):

א. הגברת הפעילות הכלכלית (לדוגמה, הפחתת הוצאות ייצור והובלה, הגברת תפוקה בחקלאות ובתעשייה והגברת ההשקעה הפרטית)

ב. פתיחת צווארי בקבוק בכלכלה שפוגעים באוכלוסייה המוחלשת (כגון עיכוב צבירת נכסים, קשיי תחבורה, נגישות מוגבלת לתעסוקה וכשלי שוק)

ג. ייצור הכנסות (בשל נגישות רבה יותר לשווקים, הפחתת סיכונים ופגיעות, הגברת העברת נכסים ושימוש בהם והעצמת הקהילה באמצעות קיימות של הכלכלה המקומית)

ד. תרומה להיבטים של צמצום עוני מלבד הכנסה מוניטרית (שיפור בתחומים כגון בריאות, תזונה, חינוך ולכידות חברתית)

אומנם הקשר בין תשתיות לצמיחה כלכלית נראה לרוב איתן, ככל שפיתוח התשתיות נעשה בהתאם לצרכים, על בסיס תכנון תקין ועל פי שיקולים כלכליים ורגולטוריים סדורים, **אולם לא תמיד מתבטאת ההשפעה של התשתיות על צמצום העוני ואי-השוויון בחברה** (Jahan & McCleery, 2005). זאת גם כאשר מתרחשת צמיחה (Asian Development Bank, 2012). לפיכך אפשר לקבוע כי תשתיות הן כר פורה לפוטנציאל לצמיחה כלכלית הטומנת בחובה פוטנציאל להפחתת העוני, אך פוטנציאל זה לא בהכרח מתממש כי תרומתן הכלכלית של התשתיות לא תמיד מתחלקת באופן הוגן באוכלוסייה (Bajar, 2018).

בחינה של פיתוח תשתיות מואץ במדינות בהודו הצביעה על כך שלמרות תרומתן לצמיחה, לא תמיד ניכרה הפחתה באי-השוויון. נמצא כי חלק מרכיבי התשתית, בעיקר בתחומי האנרגיה והכבישים, נטו אף להגדיל את הפערים בתחומי האזור שבו חל הפיתוח (Bajar & Rajeev, 2015). פרט לניתוח הסיבות הפרטניות להתרחשויות אלו במציאות ההודית, שאינן תקפות בהכרח במקומות אחרים, המסקנה היא **שאף על פי שתשתיות עשויות ליצור הזדמנויות לאוכלוסייה הכללית, יש לנקוט צעדי מדיניות מתאימים להנגשת ההזדמנויות הללו גם לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות ומודרות, שעל פי רוב הן גם נחשלות יותר** (Andrés et al., 2013; Bajar & Rajeev, 2015). מתקבל הרושם שהדברים נכונים במיוחד בקרב אנשים החיים בתנאי עוני קיצוני ורב-ממדי.¹⁵ ארבעה מכל חמישה אנשים בעולם שחווים עוני כזה, מתגוררים באזורים כפריים מרוחקים יחסית וסובלים ממחסור בתשתיות ובשירותים בסיסיים. לכן הם מתקשים מאוד לנצל הזדמנויות שקשורות לתשתיות תחבורה, רפואה, חינוך איכותי ולמידה מתמשכת לאורך החיים. לפיכך נדרשת תשומת לב מיוחדת לאוכלוסיות אלו, לפיתוח תשתיות מותאמות באזור מגוריהן ולהבטחת הנגשתן של תשתיות אלו לכלל רובדי האוכלוסייה (United Nations, 2021).

לא פעם הקמת התשתיות אינה מניבה פירות לאוכלוסיות מוחלשות משום שהתכנון לא הביא בחשבון מלכתחילה את צורכיהן הייחודיים. לכן המענה צריך לכלול שיתוף של אוכלוסיות אלו בתהליכי התכנון ובחינה מעמיקה של צורכיהן בטרם פונים למלאכת ההקמה (Jahan & McCleery, 2005). עוד נמצא כי במקרים רבים, תשתיות שהוקמו לא רק שלא סייעו לאוכלוסיות אלו, אלא אף הרעו את מצבן; כך לדוגמה כשהקמת התשתיות לוותה בנזקים סביבתיים, שהאוכלוסיות המוחלשות הן הנפגעות העיקריות מהם (Jahan & McCleery, 2005). אם כן, חשוב לא רק לתכנן את התשתיות כך שהן יתאימו לצורכי האוכלוסיות הללו וישרתו אותן ביעילות, אלא גם שלא יגרמו לכגיעה נוספת בהן.

¹⁵ עוני רב-ממדי הוא מצב של מחסור ניכר ביחס לצרכים ולתנאי חיים החיוניים לקיום בכבוד, והוא נמדד לפי **מדד** האומד את מידת המחסור בחמישה ממדים המרכיבים את מידת רווחתו של האדם: דיור, השכלה, בריאות, ביטחון תזונתי והיכולת להתמודד עם יוקר המחיה.

ממצאים אחרים התייחסו לאיכות הממשל ולהחזרים כלכליים של השקעות בתשתיות, אשר מן הסתם משפיעים על הצמיחה, וייתכן שגם על אי-השוויון בחברה. בחינת היבטים אלו באזורים שונים באירופה העלתה כי הסביבה השלטונית-ארגונית שבה נעשית ההשקעה בתשתיות משפיעה על סוג ההשקעות ובעקיפין גם על ההחזר הכלכלי שלהן. כך למשל, מוסדות חלשים כלכלית עשויים להגביר את ניצול ההזדמנויות לרווחים פרטיים על חשבון תרומה משמעותית לציבור (Bajar, 2018). זאת ועוד, כאשר נבחנה ההשפעה הכלכלית של סלילת כבישים בסביבה ארגונית-שלטונית חלשה, עלה כי ההשקעה בכבישים מהירים הייתה בעלת השפעה כלכלית כחותה מזו של סלילת כבישים משניים, וכי תפקוד הרשויות המקומיות משפיע על התמורה הכלכלית המופקת גם מתחזוקתם של כבישים (Bajar, 2018). עוד נמצא כי סוג התשתיות השפיע במידה רבה על ההחזר הכלכלי שלהן: ככלל, השפעתן הכלכלית של תשתיות תחבורה כחותה מהשקעה בהון אנושי ובחדשנות, ובתשתיות שקשורות ישירות אליהם. הסבר אפשרי לכך הוא שההשקעה בפיתוח דרכי תחבורה פיזיות משפיעה לטובה בעיקר על הליבה הכלכלית שאותה הדרכים משרתות, וכחות על הפריפריה הגאוגרפית והחברתית (Bajar, 2018).

3.3 פיתוח תשתיות לטובת אוכלוסיות מוחלשות - תובנות מן הספרות העולמית

להלן תובנות מרכזיות שנמצאו בספרות המקצועית על דרכים מיטביות לשיפור התרומה של תשתיות לאוכלוסיות מוחלשות בכלל ולאנשים החיים בעוני בפרט ולהפחתת אי-השוויון בחברה:

א. **שיתוף אוכלוסיות מוחלשות בתהליכי תכנון והשקעת משאבים בבחינת צורכיהן** טרם הקמת התשתיות (Jahan & McCleery, 2005). חשוב להקפיד על פיתוח מותאם צרכים באזורים כפריים, שבמקרים רבים סובלים מתת-השקעה בהשוואה למרכזים עירוניים (Bajar, 2018).

ב. **ליווי ההשקעה בתשתיות הפיזיות בשירותים חברתיים משלימים**, אשר יאפשרו לציבור להפיק מהן תועלת (Jahan & McCleery, 2005). חשוב במיוחד בהקשר זה להשקיע בפיתוח תשתיות בעלות אופי חברתי מובהק (כגון חינוך, תעסוקה, בריאות וסניטציה) כי יש להן השפעה ברורה על רמת אי-השוויון. חשוב לזכור שהשפעתן תתבטא רק אם תלווה בהבטחת השירותים המתבססים עליהן: להקמת בית ספר או מרפאה לא תהיה השפעה ניכרת ללא השקעה נלווית בצוותים המאיישים אותם ובהספקת שירותים נגישים ורצופים (Bajar, 2018).

ג. **פיתוח תשתיות "חכמות", ובמיוחד השקעה בהון אנושי ובחדשנות** (Bajar, 2018). כפי שצוין לעיל, התמורה הכלכלית של תשתיות מסוג זה היא לרוב גדולה יותר מזו של תשתיות פיזיות.

ד. **התמקדות בתשתיות מקומיות בקנה מידה מוגבל**. נמצא כי אלה תורמות לא פעם להפחתת העוני ולצמצום פערים יותר מתשתיות אזוריות או ארציות בקנה מידה נרחב. זאת בשל השפעתן הממוקדת באוכלוסיית היעד המוחלשת (Jahan & McCleery, 2005).

ה. **הקפדה על תחזוקת התשתיות**. במדינות רבות ניכרת נטייה ברורה להזניח תחזוקה של תשתיות ותיקות לטובת השקעה בפרויקטים חדשים. זאת אף על פי שלתחזוקה יש השפעה רבה על איכות התשתיות הקיימות, ולכן גם על הספקת השירותים באמצעותן. נמצא כי מתן עדיפות לתחזוקת תשתיות הוא בעל פוטנציאל רב להפחתת אי-השוויון וכי גישה המאזנת בין תחזוקה לפיתוח תשתיות חדשות מסייעת יותר להגברת הצמיחה הכוללת (Bajar, 2018).

3.4 אי-השוויון בתחום התשתיות בישראל

ההקצאה הממשלתית לתשתיות בישראל נמוכה מזו שברוב מדינות ה-OECD או לכל היותר דומה לה, אם בשל פערים היסטוריים בהקצאת תקציבים לתשתיות בישראל אם בשל התרחבות הפער בין הביקוש להיצע התשתיות (הנובע בעיקר מקצב הגידול המהיר של האוכלוסייה). על כן יש להגדיל את המשאבים המוקצים בישראל לתחום זה כדי לצמצם את הפערים בינה לבין מדינות אחרות ב-OECD (הלס, 2022).

בישראל הפערים בתשתיות ניכרים במיוחד בין אזורי המרכז לפריפריה, אף על פי ששטחה של מדינת ישראל קטן והמרחקים בה מצומצמים (הלס, 2022). **כמו כן בולטים הבדלים בנגישות לתשתיות בין אוכלוסיית הרוב לאוכלוסיות מיעוט, ובפרט בין האוכלוסייה היהודית לערבית**. הסיבות לקשיי הנגישות נעוצות לפעמים בחוסר אמצעים כלכליים של הפרט ובנטל כלכלי גבוה של השימוש בתשתיות, אך לעיתים מדובר בהיעדר נגישות מבני שאינו נוגע למצבו הפרטני של האדם. **קשיים מבניים אלו מאפיינים במיוחד אזורי פריפריה (שלרוב יש בהם ריכוז של אוכלוסייה מוחלשת חברתית-כלכלית)**, והם משפיעים על כל המתגוררים באזור: הפסקות חשמל תכופות או אינטרנט קווי באיכות ירודה משפיעים על היכולת ללמוד, לעסוק במסחר אלקטרוני או לעבוד מהבית. גם כשמדובר באדם שידו משגת לשלם עבור שירותי תשתית באיכות גבוהה יותר, הם אינם זמינים בסביבת מגוריו (הלס, 2022).

הפער בתשתיות בין המרכז לפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל גדול במיוחד בתחומים אלו (הלס, 2022): (1) חשמל: במחוז דרום יש הרבה יותר הפרעות לרשת החשמל מאשר באזורים אחרים ובמיוחד לעומת גוש דן; (2) תקשורת: האינטרנט בישראל הוא בין הזולים בעולם, אך איכותו נמוכה מהממוצע העולמי. הפערים הוקצנו בתקופה של משבר מגפת הקורונה, עת נדרש חיבור אמין לצורך לימודים ועבודה מרחוק, והמצב הוחרף אף יותר ביישובים הבדואיים בנגב (בן רבי ואח', 2021); (3) תחבורה: צפיפות כלי הרכב בישראל היא הגבוהה במדינות ה-OECD, ואיכות הכבישים ושירות הרכבות בה קיבלו ציונים נמוכים בדירוגים בין-לאומיים. הנגישות לתחבורה הציבורית לוקה בחסר במיוחד באזורי הפריפריה והיישובים הערביים בפרט, אף על פי שנחיצותה בהם גבוהה. לכן ברבים מן היישובים הערביים ישנה תלות ניכרת בשירותי הסעות שמספקות החברות הגדולות בתחום (הלס, 2022).

פערי התשתית הללו גורמים לפגיעה מוגברת בתושבי הפריפריה. זאת נוסף על הפגיעה הנובעת מקשיי נגישות לתשתיות ולשירותים בשל מצבם הכלכלי הירוד של מי שמתגוררים באותם אזורים. קצב הגידול הגבוה של האוכלוסייה בישראל מכתוב שימוש הולך וגובר בתשתיות, ועל כן צפוי הפער בין מצאי התשתיות לצורך בהן להתרחב מאוד אם לא תהיה השקעה מוגברת בהן (הלס, 2022). קצב גידול זה עמד נכון לשנת 2021 על 1.6% בשנה, לעומת 0.2% בכלל מדינות ה-OECD (The World Bank, n.d.).

אחד הקשיים המרכזיים בפעולה סדורה לצמצום פערי התשתיות בישראל, נעוץ במחסור בנתונים אמנים ושיטתיים על פריסת התשתיות ועל מצבן. מקורות המידע בתחום התשתיות מבוזרים, ורבים מן הנתונים לא נאספים באופן שיטתי. הלמ"ס אוספת נתונים חלקיים ומצומצמים למדי בתחום התשתיות, והם אינם מאפשרים לקבל תמונת מצב מלאה ומקיפה. רבים מן הנתונים נאספים רק על ידי חברות תשתית פרטיות, ובשל כך אין הם נגישים לציבור ומידת אמינותם אינה ידועה (לדוגמה, נתונים על פריסת האינטרנט בפס רחב). גם נתונים על פחת מים ועל איכות הספקת החשמל אינם סדורים וזמינים לציבור, ובמקרים רבים גם אינם זמינים לקובעי המדיניות. לכן ההחלטות שמתקבלות לא תמיד מותאמות באורח מיטבי לצורכי הציבור, ובכלל זה למאפייניהן של קהילות שונות (הלס, 2022).

3.5 מקרה בוחן בהקשר הישראלי: נגישות לתשתיות אנרגיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

אין כיום נתונים סדירים ואמינים שמאפשרים למפות את פערי הנגישות לתשתיות מסוגים שונים בין קבוצות אוכלוסייה בישראל. עם זאת ניכר כי לעומת האוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה הבדואית בנגב סובלת מנגישות מועטה יחסית לתשתיות, ובוודאי לתשתיות באיכות גבוהה. הבדואים במגורים הבלתי מוסדרים כמעט נעדרים נגישות לתשתיות כלשהן במקומות מגוריהם, אך גם הבדואים בשמונה-עשר היישובים סובלים ממיעוט תשתיות או מתשתיות באיכות נמוכה ביותר. כמו כן ישנם פערים גדולים בהיצאות תשתיות ובאיכותן בין היישובים הבדואיים בנגב ואף בין שכונות ואזורים בתוך אותו יישוב.

בהיעדר מידע מקיף על מצב התשתיות, נבחן כאן רק מחקר אחד בתחום תשתיות שפורסם בעת האחרונה, מחקר שהוא מוגבל אך חיוני. מחקר זה שפך אור על מידת הנגישות לתשתיות אנרגיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, כמו גם בקרב האוכלוסייה הערבית שמתגוררת באזור מרכזי יותר בארץ – אזור "המשולש". המחקר התמקד בבחינת מצבן של האוכלוסיות הללו בכל הנוגע לנגישות לאנרגיה, ובמיוחד לרשת החשמל, למידת חשיפתן ל"עוני אנרגטי" ולקשר בינו לחוסן קהילתי (שיבלי ואח', 2022).

"עוני אנרגטי" מוגדר כחוסר ביטחון אנרגטי בהבטחת צרכים בסיסיים של משק הבית כגון בישול, חימום מים, תאורה, חימום או קירור הבית והפעלת מכשירים חשמליים, בשל היעדר פיזי של תשתיות, בשל אי-יכולת לשלם על שירותי אנרגיה או בשל איכות ואמינות ירודות של אמצעי הספקת האנרגיה. **לעוני אנרגטי השלכות חברתיות, כלכליות ובריאותיות, והוא נתפס כבעיה חברתית מורכבת ביותר** אשר פוגעת ביחידים ובקהילות, ובמיוחד במוחלשות שבהן. עם השפעותיה נמנים בריאות גופנית ונפשית ירודה, גישה מוגבלת לרכישת השכלה ואי-שוויון בהכנסות (שיבלי ואח', 2022).

בסקרי אוכלוסייה נמצא כי המצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב חמור מאוד בהקשר זה לעומת המצב של האוכלוסייה הערבית ב"משולש", שגם בה נתגלו שיעורים גבוהים של ביטויי עוני אנרגטי. בקרב תושבי שמונה-עשר היישובים הבדואיים בנגב, 63% בלבד דיווחו על חיבור ישיר של ביתם לרשת החשמל הארצית, ו-13% דיווחו על חיבור לחשמל דרך לקוחות אחרים, מה שהתבטא לעיתים באיכות הספקה ירודה. היתר (24%) ציינו כי בתיהם אינם מחוברים לרשת החשמל וכי מקור האנרגיה העיקרי בביתם הוא חשמל מייצור עצמי: פאנלים סולריים וסוללות (15%), שימוש בעץ ובחומרי בערה (6%) או גנרטורים (3%). בקרב הבדואים במגורים הבלתי מוסדרים בנגב נמצא כי רק 10% היו מחוברים לרשת החשמל הארצית (רובם דרך לקוחות אחרים). מקור האנרגיה העיקרי במגוריהם היה פאנלים סולריים וסוללות (65%), והיתר נסמכו על שימוש בעץ וחומרי בערה (14%) או גנרטורים (11%) (שיבלי ואח', 2022). רבים מאמצעי האנרגיה הללו מוגבלים בהיקפם, באיכות ובציפוף ההספקה שלהם. יתרה מכך, השימוש בהם כרוך בסכנות בטיחותיות ובמפגעים נוספים כגון רעש, זיהום אוויר ונזקים בריאותיים ארוכי-טווח.

במחקר האמור נבחנו גם חוויות הקשורות לעוני אנרגטי, למשל דאגה שהספקת האנרגיה לא תספיק לצורכי המשפחה, אי-נוחות של הטמפרטורה הביתית ותחושות של סטיגמה והדרה בגלל מחסור בחשמל. ההערכה הסובייקטיבית נבדקה באמצעות שאלון דיווח עצמי בן חמש דרגות (כאשר 1 ציין את הרמה הנמוכה ביותר של עוני אנרגטי ו-5 ציין את הרמה הגבוהה ביותר). **הציון הכולל של חווית העוני האנרגטי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב היה גבוה הרבה יותר מן הציון בקרב תושבי "המשולש"**

(3.20 לעומת 1.66, בהתאמה). נוסף על כך בקרב הבדואים בנגב נמצאו קשרים מובהקים בין רמה גבוהה של חוויית עוני אנרגטי ובין רמות נמוכות של כמה רכיבים בתחושת החוסן הקהילתי (בפרט אמון במנהיגות המקומית ומוכנות לחירום), קשרים שנעדרו בקרב תושבי "המשולש" (שיבלי ואח', 2022).

4. אילו תוכניות לשיפור התשתיות המקומיות נכללו בתוכנית החומש?

התקציב שיועד מראש לצורכי תשתיות בתוכנית החומש, עמד על כ-1.85 מיליארד ש"ח, יותר ממחצית התקציב הכולל של תוכנית החומש. זהו סכום ניכר, אם כי נדמה שברור לכול שאין בו די לסגירת הפערים הנרחבים במצב התשתיות בין היישובים הבדואיים בנגב ליישובים אחרים בארץ, פערים שגדלו שנים רבות. לסכום זה יש להוסיף סכומים שהוקצו לתשתיות על ידי הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית להעצמתן, ולא תמיד אפשר להפרידם בבירור מתקציבים לצרכים אחרים על בסיס המידע הזמין. הנתח הגדול ביותר בתקציבי התשתיות ובכלל הסעיפים בתוכנית החומש, הוא זה שהוקצה למשרד החינוך עבור הקמת כיתות לימוד, גנים ובתי ספר – 1.18 מיליארד ש"ח. יצוין שבמקרים רבים הוסטו תקציבים במשך התוכנית מפרויקטים בתחום התשתיות שנתגלה קושי במימושם (ר' סיפור ההשפעה) אל מטרות אחרות, ומשום כך קשה לעקוב אחר הכספים ולסכום אותם בנקל.

תשתיות מטיבן משתייכות לקטגוריות רבות הן מבחינת סוג התשתית – כבישים, מבנים, צינורות, מכוני טיהור, כבלים וכיו"ב, הן מבחינת הייעוד שלהן – בין היתר, שכונות מגורים, בתי ספר, מבני ציבור, תשתיות לתחבורה פרטית וציבורית, וכמובן, הן כוללות גם תשתיות בסיסיות להספקת מים, חשמל, כבלי תקשורת, תשתיות לטיפול בשפכים ובפסולת. בהתאם לכך גם האחריות הארגונית להקמת התשתיות ולתקצובן במסגרת תוכנית החומש, נחלקה בין גורמי שלטון רבים. בלטו בהם גורמים אלו: משרד החינוך – הקמת מוסדות חינוך; הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – פיתוח אזורי מלאכה ומסחר ופיתוח תשתיות-על תומכות התיישבות (תשתיות הספקה בסיסיות, סלילת דרכים שמאפשרות הקמה של שכונות מגורים, סבסוד עלויות פיתוח למגרשי מגורים ולפיתוח פרויקטים בקרקע פרטית); רשות המים, המנהל לפיתוח תשתיות ביו – תשתיות לטיפול בשפכים; משרד הבינוי והשיכון – בנייה ושיפוץ של מבני ציבור ותשתיות ספורט; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – תשתיות תחבורה, בפרט תשתיות לתחבורה ציבורית והוספת קווי אוטובוס; המשרד להגנת הסביבה – תשתיות לסיוע באיסוף ופינוי פסולת ולעידוד המחזור, בשיתוף עם אשכולות אזוריים; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – בניית מבני ציבור ושיפוצם; הרשויות המקומיות הבדואיות – מיזמי תשתיות לפי בחירת הרשויות, שהתבססו על תקציבי משרד הפנים והוקצו לרשויות במסגרת התוכנית להעצמתן.

5. שיפור התשתיות המקומיות: סיפור ההשפעה

כאמור, בתוכנית החומש לשנים 2017-2021 הושם דגש רב בשיפור התשתיות ביישובים הבדואיים בנגב (ממשלת ישראל, 2017). זאת בהמשך לתוכנית החומש שקדמה לה, התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2012-2016 (ממשלת ישראל, 2011).

5.1 התקדמות העשייה בתחום התשתיות והשפעתה על השגת המטרות של תוכנית החומש

במשך תוכנית החומש נבנו פרויקטים מגוונים בתחום התשתיות ושופצו מבני ציבור ותשתיות נוספות בשטח של כל הרשויות המקומיות הבדואיות. מן הבחינה הזו ברור שלתוכנית החומש הייתה תרומה של ממש לפיתוח התשתיות ביישובים הבדואיים בנגב.

מנגד חלק ניכר מן הפרויקטים, נבלמה התקדמותם: בבחינת דיווחיהם של משרדי הממשלה על ניצול התקציבים שהוקצו אפשר להבחין שבכ-40% משורות התקציב שמתייחסות לתחום התשתיות, עמד על 0% שיעור ניצול התקציב עד לסיום התוכנית בסוף 2021 (בפרויקטים אחדים לא נמסרו נתוני ביצוע). במילים אחרות, חלק ניכר מן הפרויקטים שתוכננו לא התקדם כלל (אם כי בכמה מהם צוין שחל עיכוב והביצוע עומד להתחיל באיחור, לאחר תום תוכנית החומש). שורות תקציב נוספות הצביעו על אחוזי ביצוע בודדים במונחי תקציב, כלומר בכמה מקרים בוצעו הליכי תכנון מסוימים, אך ההקמה לא החלה בפועל. לצד פרויקטים שלפי דיווחי התקציב הסתיימו או מצויים בשלבי הקמה מתקדמים, יש גם כאלה שהקמתם מצויה בשלבי ביניים, שכן נוצלו רק עשרות אחוזים בודדות מתקציבם. מסעיף התקציב הגדול ביותר בתוכנית החומש (1.18 מיליארד ש"ח), זה שנועד להקמת כיתות לימוד ומוסדות חינוך ומנוהל על ידי משרד החינוך, שיעור הניצול התקציבי של פרויקטים שהגיעו לשלבי **תכנון** בתוכנית החומש, עמד על 70%, והיקף ה**ביצוע** הכולל עד לסוף התוכנית עמד על 42% בלבד. בשנה שחלפה מאז, נוצלו עוד כארבעה אחוזים מן התקציב בשל התקדמות בפרויקטים שהחלו במשך התוכנית, וביצועם נמשך. במילים אחרות, שנה לאחר סיום התוכנית היקף הביצוע התקציבי בתחום זה עמד על 46% מן הסכום שהוקצה בהחלטת הממשלה לבניית כיתות לימוד במסגרת התוכנית. יש להניח כי התמשכות ההקמה של פרויקטים, שמטבע הדברים בתחום התשתיות אורכים זמן, תגדיל עוד את היקף הביצוע התקציבי. אולם ברור שפרויקטים רבים שתוכננו במסגרת תוכנית החומש, לא התקדמו כלל בשנות התוכנית.

בחנית שורות התקציב המתייחסות להקמת תשתיות בשטחי הרשויות המקומיות (ללא פרויקטים מרכזיים כמו בניית כיתות לימוד, שנבחנו כאן כשורת תקציב מרוכזת, ללא חלוקה לרשויות), **מצביעה על פערים גדולים בין הרשויות בשיעור הניצול התקציבי:** בשלוש רשויות (חורה, שגב שלום וערערה בנגב) רק פרויקטים מעטים לא החלו כלל. בעיר רהט מדובר בביצוע של כ-40% משורות התקציב. בשתי המועצות האזוריות (אל-קסום ונווה מדבר), וכן בלקיה, בתל שבע ובכסיפה, בכמחצית משורות התקציב נרשם 0% ביצוע. זאת לצד פרויקטים חשובים בהן שהסתיימו או מצויים בשלבי הקמה מתקדמים. יצוין שבפרויקטים שלא יצאו לפועל, יש שהיקפם גדול ויש שהיקפם מצומצם יותר במונחי הקמת תשתיות.

התקדמות חיובית ניכרת בתחום התחבורה הציבורית, כפי שעלה משביעות רצון התושבים בנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס בשנים הרלוונטיות לתוכנית החומש (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). בשנת 2016, בטרם החלה תוכנית החומש, השיבו 27% מן הנשאלים הבדואים בנגב (כולם משמונה-עשר היישובים) כי הם מרוצים או מרוצים מאוד משירותי התחבורה הציבורית באזור מגוריהם. בשנת 2021 לקראת סוף התוכנית, השיבו כך 59% מן הנשאלים. אף על פי שהמידע מבוסס על מדגם קטן – עד כמה בדואים – בכל אחת מן השנים, השינוי מובהק סטטיסטית, ונדמה שהנתונים מצביעים על שיפור של ממש. עם זאת אי אפשר ללמוד מן הנתונים על הבדלים אפשריים בין יישובים, ומן הראוי לאסוף מידע מפורט יותר ולהפיק ממנו מידע שיוכל להועיל להמשך השיפור ככל שיידרש.

התמונה המצטיירת היא שאף על פי שהוקמו פרויקטים רבים בתחום התשתיות ויש בהם כדי לשפר את איכות חייהם של התושבים, את מידת הנגישות של שירותים עבורם ולקדם את המטרות של תוכנית החומש, הפוטנציאל של חיזוק התשתיות ננתיב השפעה מרכזי בתוכנית רחוק מלהתממש. את המשאבים שהוקצו, שמראש הם אינם מספיקים כדי לסגור את הפערים בתשתיות בין היישובים הבדואיים בנגב ליתר היישובים בישראל, הצליחו לממש באופן חלקי בלבד. לעיתים אף ישנם מצבים אבסורדיים – כגון בית ספר חדש שעדיין אין כביש סלול שמוביל אליו, והילדים נאלצים להיטלטל בדרך עפר כדי להגיע אליו – המצביעים על הבעיות והאתגרים המורכבים בתחום התשתיות.

להלן ייבחנו הסיבות לאי-התחלת הביצוע של פרויקטים רבים בתחום התשתיות אשר תוכננו ותוקצבו בתוכנית החומש ולהבדלים בין הרשויות. יושם דגש בחסמים העיקריים ובניסיונות לגבור עליהם.

5.2 חסם תביעות הבעלות על קרקעות והתנגדות תושבים

הבעלות על קרקעות רבות ביישובים הבדואיים בנגב נתונה במחלוקת, ויש תביעות בעלות רבות של תושבים מן הרשויות המקומיות או מסביבותיהן. בכמה מן הרשויות (במיוחד בלקייה ובכסיפה) תביעות הבעלות הן על חלק ניכר מן השטחים הפתוחים, והן לא מאפשרות לפתח תשתית בלי להתמודד איתן. גם כאשר מאותר שטח לבנייה, לעיתים צצה תביעת בעלות על שטח סמוך שאמורה לעבור בו תשתית חיונית עבור המבנה שהוקם או עתיד לקום, כמו קווי חשמל או צנרת מים וביוב, ותובעי הבעלות מתנגדים לכך. כך נבלמים פרויקטים רבים ללא יכולת ליישם כלל או לסיימם. דוגמה קיצונית היא של מתנ"ס חדש שנבנה בכסיפה וכבר צויד, אך הוא אינו פועל כבר תקופה ארוכה בשל תביעת בעלות ובצידה איומים המונעים את השימוש במבנה. תביעות בעלות מונעות לעיתים אפילו חיבור יישובים לתשתיות ארציות; למשל העיר רהט, שמתגוררים בה כמעט 80,000 תושבים ומשרתת עוד תושבים רבים באזור, אינה מחוברת לכביש 6, העובר בסמוך אליה, רק בשל תביעות בעלות שמונעות סלילת כביש מחבר. לעיתים תביעות הבעלות משפיעות גם על אזורים שאין עליהם תביעה, כמו שוק עירוני שתוכנן בלקייה ולא הוקם בשל התנגדות נמרצת של תובעי בעלות על שטח שמצוי בסמוך למקום שבו הוא מתוכנן לקום.

בולטת העובדה שהרשויות המקומיות מתקשות להתמודד עם חסם תביעות הבעלות. הציפייה, שצוינה בפני צוות המחקר בשלבים מוקדמים יותר של תוכנית החומש, שהטיפול בחסמים כאלה יעשה על ידי הרשויות המקומיות ובאחריותן, אינה עומדת במבחן המציאות. לרשויות, הדלות בכוח אדם ממילא, אין אנשי מקצוע שהם בעלי מיומנויות הנדרשות כדי לעסוק בתביעות

הבעלות, וגם אין להן יכולת להתמודד משפטית עם סוגיה סבוכה זו, שאפילו מנגנוניה החזקים של המדינה מתקשים להתמודד עימה (ואף נמנעים במקרים רבים מלעשות זאת). במקומות אחרים בארץ שבהם אין מחלוקות על בעלות פרטית על קרקע, אפשר להשתמש במנגנון של הפקעה כדי לבנות תשתיות ציבוריות, אולם מנגנון זה אינו מותאם עבור שטחי המחלוקת בנגב. ללא הסכמה מצד תובעי הבעלות, פרויקטים רבים לא באים לכדי מימוש או שהקמתם מתעכבת זמן רב עד לאיתור קרקע חלופית או גיבוש הסדר נקודתי עימם.

קשה גם לצפות מצוותי הרשויות המקומיות הבדואיות ומן העומדים בראשן להסתכן בעימות חזיתי עם תובעי בעלות נחרצים, ודאי לא עם איומים ומעשי אלימות שפורצים לא פעם על רקע סכסוכי קרקעות. אומנם הם גורמי מנהיגות פוטנציאליים, ולכן על פניו מתבקש שיקדמו פתרונות לטובת הכלל, אך בשל השתייכותם למרקם החברתי-קהילתי הבדואי, ציפייה זו לא תמיד עומדת במבחן המציאות.

עם זאת הצלחות נקודתיות של תהליכי שיח וגישור ביוזמת גורמים ברשויות המקומיות, מחזקות את פוטנציאל ההידברות כבסיס להסרת חסמים. בפורום החשיבה תוארו כמה מקרים שהרשויות השקיעו מאמצים ממוקדים בהשגת הסדרים. באחד המקרים הוקמו גני ילדים חדשים (במקום מבנים שכבר לא היו ראויים לשימוש), אך תביעת בעלות מנעה את אכלוסם. רק לאחר שיח של גישור עם תובעי הבעלות, הם הסירו את התנגדותם, והגנים נפתחו לרווחת הציבור. ואולם גם במקרים כאלה ישנו חשש להסדרים בעייתיים, כגון מינוי בני משפחות התובעים לתפקידים שונים, לאו דווקא על בסיס התאמתם המקצועית.

למרות הערך של הצלחות נקודתיות מעין אלו, בהיעדר פתרונות מקיפים יותר, לא יהיה אפשר להתקדם בקצב הנדרש כדי לצמצם את הפערים בתחום התשתיות. ראשית, ההישענות על הסדרים נקודתיים גובה משאבים ניכרים שמכבידים על הרשויות המקומיות, אשר גם כך סובלות ממחסור בכוח אדם ומתקשות לעמוד בריבוי מטלות. שנית, ההסתמכות על פתרונות נקודתיים לא תמיד נושאת פרי או שהיא אורכת זמן רב. כך לדוגמה, אי אפשר היה לאכלס בית ספר חדש שנבנה בשל תביעת בעלות בשטח סמוך שבו נועדה לעבור תשתית החשמל לבית הספר. המאמצים לשכנע את תובעי הבעלות לא צלחו, ולבסוף חברת החשמל הסכימה להקים קו חשמל בתוואי עוקף, מתאים כחות ויקר יותר. רק אז נפתרה הבעיה, אך בעיכוב ניכר.

לצד מגבלות היכולת של הרשויות להתמודד עם תביעות בעלות והתנגדויות, לא הוצעו מנגנונים סדורים בתוכנית החומש להתמודדות עם בעיות עומק אלו אף על פי שרבות מן התוכניות לפיתוח תשתיות תלויות בכך. החלטת הממשלה 2397 התייחסה באופן כללי בלבד לחסמים אפשריים. בין היתר נקבע בה כי תוקם ועדה בין-משרדית בראשות המנכ"לים של כל המשרדים והגופים הממשלתיים המעורבים בהחלטה, או נציגים בכירים מטעמם, וכי ועדה זו תתכנס לפחות אחת לחצי שנה ו"במידת הצורך, הוועדה תפעל על מנת להסיר חסמים המונעים או מעכבים את המשך יישום התוכנית" (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 12-יישום). להבנתו של צוות המחקר, הוועדה לא התכנסה באורח סדיר בתקופת החומש, וקשה להעריך עד כמה היא אכן קידמה התרת חסמים. כך או כך לא הוסדרו בה, או בכל מסגרת אחרת, מנגנונים בני-קיימה לטיפול מקיף בחסם תביעות הבעלות. עולה שפתרון נרחב לסוגיה זו מצריך צעדי רגולציה ואולי אף חקיקה, ולשם כך נדרשת מעורבות עמוקה של מערכות השלטון המרכזי.

5.3 חסמי תכנון וביצוע הקשורים לחולשת הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב הן רשויות עניות, וכוח האדם בהן מועט לעומת זה שברשויות מקומיות אחרות בישראל. **במצב זה הרשויות מתקשות להתמודד עם אתגרי התכנון והביצוע הנדרשים למימוש מרבי של תקציבי התשתיות שנוספו בתוכנית החומש**, נוסף על הניהול השוטף ועל פרויקטים שהתאפשרו באמצעות ההקצאה בתוכנית החומש (ר' נתיב ההשפעה "[חיזוק הרשויות המקומיות](#)"). זאת גם ללא המורכבות של תביעות בעלות. מצב זה פוגע במיוחד ביכולת של הרשויות לקדם תהליכי תכנון וביצוע של פרויקטים שהן עצמן מובילות, אך הוא גם משפיע על יכולתן לסייע במידה מספקת לקידום פרויקטים שמנהלים גופים ממשלתיים. אין ספק שגם החולשה הארגונית-ניהולית של הרשויות השפיעה על ההתקדמות המוגבלת של חיזוק התשתיות הן בשל עיכובים ביכולת התכנון (פרויקטים לא מגיעים כלל לשלב התקצוב) הן בשל עיכובים בהתקדמות פרויקטים של בנייה שכבר תוקצבו, ולעיתים אף כאלה שהקמתם כבר החלה. בשל היותן עניות וחלשות למדי, **הרשויות המקומיות מתקשות להתמודד גם עם משימות האחזקה השוטפת של תשתיות שנבנו**, בשל בלאי רגיל משימוש ולפעמים בשל השחתה. ללא תחזוקה ילך ויפחת עם הזמן פוטנציאל התרומה של התשתיות לקידום מטרותיה של תוכנית החומש.

5.4 חסמי תכנון וביצוע הקשורים לתוואי השטח ולהבדלים בין יישובים

היישובים הבדואיים בנגב נבדלים זה מזה בתחומים רבים. חלק מן היישובים ותיקים יחסית, ויש בהם כבר תשתיות בסיסיות, גם אם לא במידה מספקת. אחרים, במיוחד יישובים כפריים המאוגדים במועצות האזוריות (אשר מכונים בדוח זה "מגורים בלתי מוסדרים"), הם יישובים שמעמדם הוסדר רק לאחרונה, וחלקם לא עברו עדיין הליכי הסדרה שנדרשים כדי לקדם בהם תשתיות חיוניות.

חלק מן היישובים הכפריים הללו מציבים אתגרים מיוחדים. למשל, יש יישובים שמשתרעים על פני שטח גדול, הם דלילים יחסית באוכלוסייה אך עתירי תוואי שטח תלולים. ביישובים כאלה עלות הקמת התשתיות (למשל, כבישים פנימיים ביישוב) יקרה במיוחד. לא ברור אם נתון זה הובא בחשבון בעת הקצאת המשאבים לפיתוח תשתיות. לפחות באחד היישובים (אבו-תלול), רוחב הכניסה ליישוב לא עומד בתקן המחייב, ולכן קשה להכניס אליו תחבורה ציבורית. קושי זה פוגע בנגישות של תושביו לשירותים חברתיים וממשלתיים, למוסדות חינוך ולמקומות תעסוקה וכן פוגע ביכולתו של היישוב להתפתח.

גורמים אלו מקשים על הקמת תשתיות דווקא ביישובים שבהם הן נעדרות כמעט, ולכן נדרשות במיוחד. עם זאת צוין שבחלק מן היישובים הכפריים החדשים שבהם החסמים פחותים, ישנה התקדמות רבה בתחום התשתיות. אולם מאחר שמראש כמעט לא היו בהם תשתיות, הדרך לצמצום הפערים עודנה ארוכה. ייתכן שנדרשת הקצאה רבה יותר של תקציבים עבור יישובים אלה לצד מנגנוני רגולציה.

גם גורמים חברתיים פנים-יישוביים משפיעים על היכולת לקדם הקמת תשתיות ביישובים; לדוגמה: אם יש או אין ועד חזק ופעיל ביישוב שאפשר להיעזר בו לקידום פרויקטים, ומידת ההומוגניות או ההטרוגניות של האוכלוסייה בו מבחינת נורמות חברתיות-תרבותיות וערכים כמו סולידריות.

בפורום החשיבה ציינו אנשי מקצוע כי **לפעמים אפשר להתמודד עם חסמים פיזיים לתכנון ביישובים באמצעות הגמשה של כללי רגולציה ארציים**, כמו רוחב מינימלי של כבישים לתחבורה ציבורית או הקמת בורות ספיגה במקומות חסרי תשתיות ביוב. נדמה שהגמישות נדרשת כשישנם חסמי תכנון שמונעים לפי שעה הקמת תשתיות לפי הספר. אולם מידת הגמישות המתאפשרת לאנשי התכנון היא מוגבלת, ולא תמיד הם רשאים לתכנן תשתיות שחורגות במקצת מן הכללים אך מיטיבות עם התושבים, או שהם אינם יודעים כיצד לעשות זאת. לעיתים יש בכך לסכל לגמרי את המאמצים לשיפור או להקמה של תשתיות אלו. **חסמים אחרים נובעים מכך שחלק מן התשתיות הפיזיות ליישובים צריכות לעבור בשטחים שאינם בניהול הרשויות המקומיות**, והקמתן מצריכה תהליכי תכנון מורכבים ותיאום עם גורמי תכנון ארציים. לפחות במקרה אחד ישנה תשתית ארצית חיונית אשר עוברת בתחומי יישובים בדואיים ומקשה על פיתוח התשתיות בהם. מדובר בקו נפט שעובר בתחומי היישובים אום-בטין וסעווה, במועצה האזורית אל-קסום, והעתקתו מחייבת תקציב גדול והליכי בירוקרטיה סבוכים.

5.5 חסם התייקרות העלויות

במשך שנותיה של תוכנית החומש חלה עלייה חדה למדי במדדי תשומות הבנייה וסלילת הכבישים. ככל שפרויקטים שונים מתעכבים, בגלל תביעות בעלות על קרקעות, קשיים בתכנון בשל חולשת הרשויות המקומיות או חסמים אחרים, כך הולך ונשחק התקציב שהוקצה להם. גם אם החסמים נפתרים לבסוף, **היקף הפרויקטים האפשריים במסגרת התקציב הריאלי הוא קטן מכפי שתוכנן בתחילה**. נדמה שמנגנון התקצוב שעמד בבסיס תוכנית החומש לא הביא בחשבון את ההשפעה הצפויה של השחיקה בשווי הכסף ואת ההשלכות של העיכובים על יישום פרויקטים בתחום תשתיות.

5.6 קושי לקדם תשתיות תקשורת

מגפת הקורונה, שפרצה בתקופת תוכנית החומש, הסיטה את הזרקור אל תשתיות התקשורת, ובפרט אל **הצורך בחיבורי אינטרנט מהירים בפס רחב**. אולם גם אחריה הצורך בתשתיות שכאלה רק הולך וגובר. פיתוח התעסוקה בתחומי היישובים, אפשרות של עבודה מהבית, שמירה על רצף הלימודים בבתי הספר ובמערכת ההשכלה גבוהה ושימוש מקוון בשירותים חברתיים וממשלתיים – כל אלה תלויים יותר ויותר ביכולת להתחבר מרחוק לרשת האינטרנט ובפעולתה של תשתית מהירה ויציבה.

לעומת מדינות העולם המערבי **ישראל השתלבה מאוחר יחסית בפיתוח תשתיות תקשורת כאלה, וביישובים הבדואיים בנגב חסרונן בולט במיוחד**. נתוני הלמ"ס מצביעים על כך שבשנים 2019-2021 (במצטבר), שיעור המשתמשים באינטרנט ברשויות המקומיות הבדואיות עמד על 62%, לעומת כמעט 90% באוכלוסייה היהודית וכ-85% בקרב שאר האוכלוסייה הערבית (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). **הפער נובע בוודאי גם מסיבות נוספות, אולם אין ספק שלמצב התשתיות יש חלק ניכר בו**. גם בהיעדר נתונים כמותיים זמינים על פריסת תשתיות האינטרנט ועל איכותן (מבחינת מהירות ויציבות), ברור **שלאוכלוסייה הבדואית בנגב מוצעות כיום תשתיות מוגבלות מאוד**. רשויות מקומיות אחדות יזמו קידום רשת Wi-Fi יישובית, אולם אין בה כדי להחליף רשת קווית איכותית.

בהיעדר תמריצים ממשלתיים לקידום תשתיות תקשורת מתקדמות ולנוכח הריחוק הפיזי של היישובים הבדואיים בנגב, האופי הכפרי שלהם (פיזור הבתים בשטח), הפוטנציאל המוגבל של גיוס לקוחות בעלי הכנסה פנויה והיקפי הגנבות והשחתת התשתיות, אין תחרות בין גורמים מסחריים להקמת תשתיות תקשורת מהירות ביישובים אלו כמו באזורים אחרים בארץ. כפי שעלה בפורום החשיבה, קידום תשתיות כאלה – שהספרות המקצועית הצביעה על חשיבותן המיוחדת לצמצום פערים – בקושי מתרחש.

5.7 היעדר תהליכים סדורים לשיתוף ציבור

הספרות המקצועית הצביעה על החשיבות הרבה של שיתוף הציבור בתהליכי התכנון של תשתיות שנועדו עבורו. החשיבות גדולה במיוחד כשמדובר באוכלוסיית מיעוט מוחלשת, אשר פיתוח התשתיות נועד לשרתה באורח מיטבי ולסייע להפחתת העוני בקרבה ולצמצום אי-השוויון בינה ובין אוכלוסיית הרוב (ר' [נתיב השפעה מס' 2: "שיפור הסיכויים להשתלבות והכללה בחברה הישראלית"](#)).

תוכנית החומש לא כללה מהלך מובנה לשיתוף הציבור הבדואי בתכנון התשתיות עבורו, אלא הסתפקה בתיאום הפרויקטים וסדרי העדיפויות עם הרשויות המקומיות, שעדיין לא נתפסות כגורם מנהיגותי מרכזי הזוכה לאמון התושבים (ר' [נתיב השפעה מספר 3: "חיזוק הרשויות המקומיות"](#)). ייתכן שתהליכי שיתוף סדורים יכלו לסייע בהתאמה משופרת של התשתיות הנבנות לסדרי העדיפויות של התושבים ולצורכיהם, ולהבטיח שהקמתן לא תגרום לפגיעה כלשהי בהם. ייתכן שהיה בכוחו של שיתוף הציבור גם לצמצם במידת מה את ההתנגדויות ואת החסמים שנובעים מתביעות בעלות.

היו יוזמות מקומיות אחדות לשיח עם תושבים לצורך פתרון חסמים הנובעים מתביעות ומהתנגדויות. בכמה מהן סייעו מפגשי גישור למצוא פתרונות ולהתיר חסמים. במשרד התחבורה החלו להיעזר לאחרונה ביועצים מקומיים מן היישובים כחלק מתהליכי התכנון של פרויקטים מקומיים ביישובים הבדואיים. מאחר שזו יוזמה חדשה עדיין אי אפשר לקבוע אם ועד כמה היא תורמת לטיוב תהליכים.

5.8 בחינת היישום של הפרקטיקות המיטביות לחיזוק תשתיות במסגרת תוכנית החומש

להלן סיכום ובחינה של הפרקטיקות המיטביות לחיזוק תשתיות מקומיות על בסיס הספרות המקצועית (אשר נסקרו בסעיף 3.3 לעיל בנתיב השפעה זה), והשימוש בכל אחת מהן בתוכנית החומש:

1. **שיתוף אוכלוסיות מוחלשות בתהליכי תכנון והשקעת משאבים בבחינת צורכיהן**: כאמור, תוכנית החומש לא עסקה באופן מובנה בשיתוף ציבור בכלל, ובכל הנוגע לקבלת החלטות בתחום התשתיות בפרט.
2. **ליווי הקמת התשתיות בשירותים חברתיים משלימים**, אשר יאפשרו לציבור להפיק מהן תועלת: פרקטיקה זו מתייחסת לצורך לוודא שתשתיות שמוקמות אכן יישמשו מטרות שלמענן הן נועדו. חשוב לוודא שבתשתיות שהוקמו (כמו מבני ציבור) אכן ניתנים שירותים ביעילות, שיש כוח אדם מתאים להפעלתן המיטבית והשירותים בהן נגישים לציבור. לא עלה בידו של צוות המחקר לבחון היבט זה

3. **פיתוח תשתיות "חכמות" ובפרט השקעה בהון אנושי:** נראה שהתשתית החכמה הנדרשת ביותר כעת היא פריסת רשת אינטרנט מהירה ויציבה שתגיע לכלל התושבים. בלעדיה קשה לקדם לימודים ותעסוקה איכותית בעולם המודרני. ככל הידוע, המצב בתחום זה לוקה מאוד בחסר, אך ללא נתונים מסודרים קשה להעריך את הצרכים בשטח. חשוב ליצור בסיס נתונים מתאים ולגבש פתרונות לקידום העשייה בתחום (תוכנית החומש לא נגעה בו מלבד יוזמות ברשויות אחדות להקמת רשת Wi-Fi יישובית)
4. **התמקדות בתשתיות מקומיות בקנה מידה מוגבל,** אשר נמצא שלעיתים קרובות הן תורמות לצמצום פערים יותר מתשתיות אזוריות או ארציות בקנה מידה נרחב: נראה שהמיזמים להקמת התשתיות בתוכנית החומש התמקדו ברמה המקומית, מהלך שלכאורה עולה בקנה אחד עם הפרקטיקה המומלצת. אלא שפיתוח תשתיות ברמה המקומית ניצב בפני הקשיים הגדולים ביותר (כמו תביעות בעלות וחסמים אחרים), ואלו לא אפשרו חבירה לפרויקטים אזוריים וארציים
5. **הקפדה על תחזוקה שוטפת של התשתיות שהוקמו:** תוכנית החומש כללה הקצאת תקציבים ייעודיים לשיפוץ מבני ציבור ולקידום פרויקטים חדשים בתחום התשתיות. עם זאת נדמה שלא הוקדשו כלל תקציבים ותוכניות פעולה לתחזוקת תשתיות. חשוב לבחון כיצד אפשר להבטיח שתשתיות ישנות, גם כאלה שהוקמו בתוכנית זו, יתוחזקו ביעילות כך שיוכלו לשמש את התושבים גם בעתיד

6. סיכום והמלצות לשיפור התשתיות המקומיות ביישובים הבדואיים בנגב

בתוכנית החומש הוקצו משאבים רבים לקידום תשתיות ביישובים הבדואיים בנגב. **תשתיות רבות שהוקמו בתקציבי התוכנית, תוארו על ידי אנשי מקצוע מן הממשלה ומן הרשויות המקומיות הבדואיות כבעלות תרומה של ממש לאיכות חיי התושבים ולצמצום פערים בכמה תחומים.** כך למשל, נוספו כיתות לימוד, פותחו תשתיות תחבורה ושירותי תחבורה ציבורית ושופרו הניקיון וחזות היישובים. **עם זה קשה לדעת בשלב זה אם ובאיזו מידה יש בפיתוח תשתיות אלו כדי להשפיע על מדדי תוצאה בתחומים כמו חינוך, תעסוקה ורווחה כלכלית.** הקושי להעריך את ההשפעה נובע מכמה גורמים: (א) מדובר בתהליכי פיתוח ממושכים הנתונים להשפעה מצטברת של חיזוק תשתיות ולא דווקא מושפעים מהקמת תשתית מסוימת (בלי לגרוע מתרומתה הנקודתית); (ב) חלק מן המדדים מתפרסם באיחור, והנתונים הזמינים בשלב זה עדיין לא מושפעים מן השינויים בשטח; (ג) ישנם עוד תהליכים המשפיעים על המדדים, ועל כן קשה לייחסם רק להשקעה בתשתיות.

בצד הישגים אלו בולטת העובדה שפרויקטים רבים בתחום התשתיות לא התקדמו כלל, ויש שהחלו באיחור ניכר בשל עיכובים, והתקציבים לביצועם נשחקו בינתיים. תוכנית החומש רחוקה אפוא מלממש את מלוא התקוות שנתלו בה בהקשר של השפעה רחבת-היקף באמצעות חיזוק תשתיות. ייתכן, כמובן, שהפרויקטים שהתעכבו יסתיימו בכל זאת וישפיעו לטובה.

אי-מימושן של רבות מתוכניות הפיתוח נבע ממגוון חסמים התלויים זה בזה, בראש ובראשונה מסוגיית תביעות הבעלות וסכסוכי הקרקעות בנגב. ביישובים שבהם היו תביעות בעלות על רבים מן השטחים הפתוחים, התגלעו קשיים גדולים במיוחד, ופרויקטים רבים לא יצאו לפועל. נוספו על כך מגבלות תכנון הנובעות מתוואי שטח מורכבים ומאי-התאמה של סטנדרטים ארציים מחייבים בתחום התשתיות למציאות ביישובים הבדואיים בנגב. חסמים אחרים נבעו מהיבטים אחרים של רגולציה, כגון תהליכי הסדרה שטרם הושלמו, ומנעו פיתוח תשתיות במיוחד בתחומי המגורים הבלתי מוסדרים, או היעדר תמריצים לפיתוח תשתיות תקשורת מתקדמות.

החלטת ממשלה 2397, שמתוקפה יושמה תוכנית החומש, התייחסה באופן כללי מאוד לחסמים אפשריים בתחום פיתוח התשתיות, ולא הוסיפה בה או בכל מסגרת אחרת מנגנונים בני-קיימה לטיפול מקיף בחסמים אלו לרבות תביעות הבעלות. הציפייה שהטיפול בחסמים כאלה ייעשה על ידי הרשויות המקומיות, אינה מציאותית. לרשויות אין די כוח אדם מתאים, יכולת משפטית ויכולת ציבורית להתעמת עם תובעי בעלות – סוגיות שגם מנגנוניה החזקים של המדינה מתקשים להתמודד עימן.

עם זה עלה שלעיתים יוזמות של שיח וגישור מצד הרשויות המקומיות הצליחו בכל זאת להתגבר על חסמים גדולים ולקדם פיתוח תשתיות. הצלחות נקודתיות אלו מצביעות על הפוטנציאל של הידברות כבסיס להסרת חסמים. ייתכן שבאמצעות עידוד ותקצוב של תהליכי הידברות שיובילו הרשויות המקומיות, יש בכוחה של המדינה לסייע בהסרת חסמים שבולמים מימוש רחב של תוכניות פיתוח. צעדים מעין אלו יוכלו גם לתרום להגברת אמון התושבים ברשויות המדינה וברשויות המקומיות.

גמישות בתחום הרגולציה עשויה אף היא להקל על אתגרים כבדי משקל בתחום התשתיות. כך למשל, מוצע לבחון אפשרות להגמיש תקנים בתחומים כגון חשמל, ביוב ותחבורה, במקרים נקודתיים שבהם תקן הביצוע אינו אפשרי למימוש בשטח. זאת בשל ההבנה שחשוב יותר לשפר את המצב של אוכלוסייה שחיה ללא תשתיות בסיסיות ראויות, מאשר להימנע מטיפול בנושא כאשר אי אפשר להקים תשתיות מסוימות לפי הספר. מומלץ ליצור מנגנון שיבחן ויאשר חריגות באופן מושכל ואף יפקח על ביצוען כדי שהפגיעה בסטנדרטים של ביצוע לא תסכן את האוכלוסייה וההתגמשות לא תהיה יותר מן הנדרש.

תחום התקצוב גם הוא דורש חשיבה ועשייה בכמה היבטים. יש לתת את הדעת על הסוגיה של שחיקת תקציבים. אחד החסמים שזוהו לקידום הקמת תשתיות הוא התייקרות תשומות הבנייה עם הזמן, בייחוד לנוכח העיכובים בביצוע על רקע החסמים האחרים. על התקצוב להתחשב בכך ולהציע פתרונות ריאליים. סוגיה אחרת היא תקצוב של תחזוקת התשתיות כדי שההשקעה הרבה בהן תוכל לשאת פירות ולהביא לשיפור בר-קיימה בחיי התושבים. מומלץ לבחון גם אפשרות של מתן תמריצים לספקי תקשורת עבור קידום תשתיות תקשורת מתקדמות (אינטרנט מהיר בפס רחב) שהן הכרחיות לצמצום הפער הדיגיטלי בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית. ההתקדמות כיום איטית בשל שיקולים מסחריים ורמת סיכון גבוהה לאובדן ההשקעה עבור המתקנים.

לבסוף, **בולט הצורך בשיתוף הציבור הבדואי בנגב בתהליכי תכנון תשתיות באזור מגוריו** כדי למקד את פיתוח התשתיות בצרכים הדחופים ביותר של הציבור, להתאים את התשתיות לציפיותיו, לבחון אם התשתיות מנוצלות באופן מיטבי למטרות שהוגדרו ולצרכים בשטח, ולוודא שבעת פיתוח התשתיות לא תיגרם פגיעה נוספת (לא מכוונת או לא מודעת) באוכלוסיית היעד. ייתכן שתהליכי שיתוף כאלה גם יסייעו להסרת התנגדויות של תובעי בעלות כי הם יהיו שותפים מראש לתהליך התכנון וקבלת ההחלטות.

לפיכך מוצע להקים צוות ייעודי באגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב שיפתח ויספק שירותי מעטפת לרשויות המקומיות כדי לסייע להן להתמודד עם חסמים בתחום התשתיות, ובפרט עם תביעות בעלות והתנגדויות. כבר כיום ישנה הבנה של הגורמים הפוליטיים והמקצועיים ברשויות שיש לפעול באופן כרואקטיבי ואף מניעתי כדי להסיר חסמים ולקדם פרויקטים, לדוגמה באמצעות מיפוי מראש של קשיים אפשריים מצד תובעי בעלות, עבודה פרטנית עם בעלי עניין להשגת הסכמות, גישור ועבודה קהילתית ותיאום מול גורמי אכיפה. הצוות הייעודי יתמוך ברשויות בפעילותן באמצעות מתן כלים מתאימים לכוח האדם (לדוגמה בתחום הגישור ושיתוף הציבור), איגום משאבים, למידה רוחבית מהצלחות וכישלונות, פיתוח פתרונות רלוונטיים לכל הרשויות (כמו מנגנוני פיצוי ותמרוץ). הצעה זו אינה מייצגת את הצורך בבחינה ממשלתית מעמיקה של סוגיית תביעות הבעלות, אך היא עשויה לקדם פיתוח תשתיות יעיל יותר כבר בטווח הזמן הקרוב.



פרק 8: בחינת נתיב השפעה מספר 6: "תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון"

טל לנטו | יעל ליטמנוביץ

1. הקדמה

החלטת ממשלה 2379 עיגנה את התוכנית לפיתוח חברתי כלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב הן ברמת התכנון הן ברמת הביצוע במסגרת של "תוכנית חומש", או כפי שהיא מכונה בספרות המקצועית "תוכנית ממשלתית ארוכת טווח להתמודדות עם אי-שוויון". עצם השימוש בפלטפורמה זו זוהה כאחד מששת נתיבי ההשפעה שדרכם אפשר לקדם את שתי מטרות הליבה של התוכנית: צמצום פערים וחיזוק חוסן קהילתי. בפרק זה ייבחן היתרון היחסי של שימוש במסגרת המבנית "תוכנית חומש" לשם קידום מטרות הליבה, הן מבחינת הפוטנציאל של כלי ממשלתי זה הן מבחינת יישומו בפועל.

2. רקע לנתיב ההשפעה: תוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית בנגב

כאמור, בפברואר 2017 התקבלה [החלטת ממשלה 2397](#) בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב (ממשלת ישראל, 2017). החלטה זו הייתה אחת מכמה החלטות שבוצעו בד בבד באותן השנים ועסקו בתוכניות חומש לאוכלוסיות מיעוטיות בישראל. זו הייתה ההחלטה השנייה ברצף שהתמקדה באוכלוסייה הבדואית בנגב (הראשונה הייתה [החלטת ממשלה 3708](#)) (ממשלת ישראל, 2011). ליישום החלטה 2397 היו שותפים 12 משרדי ממשלה וארבעה תאגידים סטטוטוריים. האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: האגף)¹⁶ הוא הממונה על יישום ההחלטה.

¹⁶ בעת כתיבת הדוח האגף היה חלק ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. כיום ממוקם האגף במשרד לשוויון חברתי.

3. סקירת ספרות: החשיבות של תוכניות ממשלתיות ופרקטיקות מיטביות של תכנון ממשלתי

3.1 תוכניות ממשלתיות ככלי לניהול אסטרטגי

החלטות ממשלה הן אמצעי ליישום מדיניות שהממשלה קובעת. רק 10% מהחלטות הממשלה בישראל מסווגות כהחלטות ביצועיות (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020), כלומר "החלטות העוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו, בין אם באמצעות ביצוע פעולות באופן ישיר, הקצאה מחדש של משאבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות והתערבות והסדרה של תחום כלשהו באמצעות רגולציה" (נספח א לתקנון לעבודת הממשלה, עמ' 43 [26 במאי 2015]). כדי ליישם את החלטות הממשלה, מנוסחות תוכניות עבודה ייעודיות שהן תוכניות משרדיות או ממשלתיות העוסקות בתחום מוגדר (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

התוכניות הממשלתיות האלה הן ביטוי לתהליך ניהול אסטרטגי של הממשלה – תהליך מוסדר לקבלת החלטות ולביצוע פעולות בסיסיות שיעצבו וינחו את גורמי היישום, את הצעדים שינקטו ואת תכליתם. התהליך מחולק לשלושה שלבים: תכנון, יישום ובקרה. לניהול אסטרטגי ערך רב: (א) הוא יוצר חשיבה מסודרת לקבלת החלטות הן בטווח הקצר הן בטווח הארוך; (ב) יש בו מערך כלים: איסוף מידע שיטתי, בחינה מושכלת של הצלחות וכישלונות, הגדרת כיוון עתידי וקביעת סדרי עדיפויות בקרב הגורמים השותפים ליישום ההחלטה; (ג) הוא מקדם חשיבה, פעולה ולמידה שעוזרות לארגונים במגזר הציבורי להתמודד עם שינויים בסביבתם הנוכחית וגם להיערך לשינויים אפשריים בהמשך (Bryson, 2004).

3.2 השימוש בתוכניות רב-שנתיות ברחבי העולם

תוכניות רבות במגזר הציבורי הן תוכניות חד-שנתיות, בהתאמה לתקציבי הממשלה. אולם לעיתים כאשר מדובר במיזמים גדולים, תוגדר תוכנית עבודה לזמן ארוך יותר – בין ארבע לשש שנים (להלן: תוכניות חומש). יש אף "תוכניות חזון" לטווח של 20-50 שנה (Chimhowu et al., 2019). בדמוקרטיה יש מתח מובנה בין תוכניות שיניבו רווח בטווח הרחוק, אולי רק אחרי הבחירות, לתוכניות שהתשואות שלהן יתקבלו בטווח הקרוב. המתח נובע בחלקו מן הצורך להשקיע בעתיד, כלומר להסכים לדחות את התשואה על ההשקעה למרות צרכים עכשוויים בוערים (Jacobs, 2016).

לעומת תוכניות קצרות טווח **לתוכניות חומש יש יתרון מובנה הן בשיפור העבודה הממשלתית הן בנטילת אחריות ממשלתית לבעיות חברתיות**. בסקירת הספרות המקצועית נמצא כי השימוש בתוכניות ארוכות טווח מסייע לבנות מסוגלות שלטונית ולסגל למגזר הציבורי נורמות של עמידה ביעדי תכנון. כמו כן תוכניות כאלה גרמו למשרדי אוצר לראות בעוני ובפגמים בין קבוצות אוכלוסייה בעיה שלהם, במקום רק לגלגל אותם לפתחם של משרדים המוגדרים "חברתיים" (Chimhowu et al., 2019).

ככלל, תוכניות חומש נוטות להציב יעדים אסטרטגיים רחבים במגוון תחומים (למשל שוויון מגדרי, יעדים סביבתיים). **לכן יש להן משמעות הצהרתית וסמלית**; עצם כינונה של תוכנית ארוכת טווח מאותתת לחברה ולממשלה שיש פה התחייבות של המדינה

לפעול בתחום מסוים. בשל האופי ההצהרתי שלהן, תוכניות רב-שנתיות נוטות להיות מנוסחות בכלליות רבה יותר, ובדרך כלל הן מתמקדות במטרות הכלליות. לרוב הן כוללות יעדים ומשימות, אך הן מבוססות על הבנה שיתכן שתידרש בקרה בפרקי זמן קבועים ועדכון בהתאם לנסיבות המשתנות (Baskici & Ercil, 2019).

בחינה היסטורית של השימוש בכלי ממשלתי זה מעלה כי תוכניות חומש לפיתוח כלכלי צמחו ושגשגו בעידן של מדינה עם כלכלה מכוונת בשני צידי המלחמה הקרה (תוכניות החומש הסובייטיות לצד תוכנית מרשל האמריקנית לשיקום אירופה לאחר מלחמת העולם השנייה). הן ירדו מגדולתן בשנות ה-70 של המאה ה-20. **במאה ה-21 ישנה חזרה לשימוש בתוכניות חומש לפיתוח כלכלי:** בעשור האחרון מספר המדינות המשתמשות בתוכניות כאלה, הכפיל את עצמו ועומד כיום על 134. מדובר במדינות בכל רמות ההתפתחות הכלכלית. במדינות מתפתחות תוכניות חומש הן חלק מן הכלים לעמידה ביעדים האסטרטגיים של האו"ם בדבר יעדי פיתוח בני-קיימה (SDGs) (Chimhowu et al., 2019).

עם חזרתן של תוכניות חומש לזירה הבין-לאומית ולכן גם לשדה המחקר הטיפולוגי, נבחנו ההבדלים ביניהן בקטגוריות האלה (Chimhowu et al., 2019): (1) האם התכנון נעשה מלמעלה למטה (על ידי אנשי מקצוע) או בתהליך של התייעצות (שיתוף ציבור משמעותי) (מלמטה למעלה)? (2) האם התוכנית מייצגת "תכנון רציונלי" (פרדיגמה שרואה תכנון כניסיון מאורגן, מודע ומתמשך לבחור את הפתרונות הנכונים ביותר לבעיות מוגדרות) או "רציונליות משותפת" (פרדיגמה שתופסת תכנון כמשא ומתן ותקשורת מתמשכת בין קהילות על ערכים משותפים, מקבצי סיבה-תוצאה והתוצאות האפשריות)? (3) האם ישנו בסיס ראיות חזק לתוכנית מן הבחינות הבנה של הבעיות, של המצב הנוכחי ושל הדרכים להתמודדות, הכולל מודלים כלכליים ותסריטים אפשריים? (4) האם התוכנית נגישה לציבור ורלוונטית לו?

ממיקוי עומק של תוכניות חומש מרחבי העולם עלה כי **תוכנית שכוללת תהליכים סדורים לשיתוף ציבור, מבוססת על "רציונליות משותפת", נשענת על בסיס ראיות איתן ונגישה לאוכלוסיית היעד – סיכוייה הם הגבוהים ביותר להיות מיושמת באורח מיטבי ולהשיג את מטרותיה** (Chimhowu et al., 2019).

3.3 מאפיינים המחזקים את פוטנציאל היישום של החלטות ממשלה בישראל

בחינה של היקף היישום החלטות ממשלה מצביעה על כך שכמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן, וכחמישית אינן מיושמות כלל. **הספרות המקצועית רואה בשלב היישום את האתגר המרכזי בניהול האסטרטגי** (Hrebiniak, 2006; Poister et al., 2010). האתגר נובע מכמה גורמים עיקריים: (א) חוסר קשב לשלב היישום מצד ההנהלה הבכירה האמונה על מימוש ההחלטה; (ב) היעדר גבולות ברורים בין שלב תכנון האסטרטגיה לשלב היישום; (ג) קושי בתיאום בין-ארגוני ובתכלול הפעולות, משום ששלב היישום כולל יותר משימות לביצוע ומערב יותר אנשים משלב התכנון.

המרכז להעצמת האזרח (2020) ערך מחקר סטטיסטי שכלל שמונה חוקים ו-92 החלטות ממשלה בישראל, ומצא שישה מאפיינים של החלטות ממשלה שמעלים את פוטנציאל היישום שלהן:

1. **מנגנון יישום בשטח:** הגדרה מראש של מנגנון ליישום ההחלטה ופרסומו במעמד אישורה. מנגנוני יישום בשטח כוללים: צוותי משימה בעלי סמכויות לביצוע ההחלטה; הקמה של מערך ליישום המדיניות בשטח; מנגנון פנים-משרדי הכולל כמה בעלי תפקידים האחראים ליישום המדיניות או לחלופין הטלת האחריות על גוף אחד (כמו במקרה של האגף שעליו הוטל לתכלל את תוכנית החומש הנדונה). גורם זה הוא בעל הפוטנציאל המרבי להגברת היישום של החלטות
2. **החלטות ממשלה המערבות יותר מארבעה משרדים:** החלטות המערבות יותר משרדים מצריכות עבודת הכנה ומחשבה מקדימה ונשענות על משאבים רבים יותר, ולכן אחוזי היישום שלהן גבוהים יותר מאשר החלטות הנשענות על משרדים בודדים ומשקיעות לפיכך משאבי תכנון מעטים
3. **הגדרת מדדי תוצאה:** מדיניות שמציבה מדדי תוצאה (מצביעים על המציאות הרצויה בשטח לאחר הפעלת התוכנית או ההתערבויות מתוקף החלטת הממשלה) מגבירה את היישום לעומת מדיניות שמציבה רק מדדי תפוקה (משקפים את הפעולות והמשאבים שיוקצו להשגת המטרה)
4. **החלטות ממשלה המבוססות על רשויות מקומיות** – כמו החלטות של פיתוח רשויות מקומיות או נשענות על תשתית הרשויות המקומיות (לעומת החלטות הנסמכות על השלטון המרכזי בלבד)
5. **שותפויות בין-מגזריות** – החלטות המשלבות שיתוף פעולה של המגזר הציבורי עם המגזר העסקי או השלישי. שיתוף הפעולה יכול להתבטא בהיוועצות, בתכנון או בביצוע של התוכניות
6. **תקציב בינוני 30-250 מיליון ש"ח** – נמצא כי החלטות שכרוך בהן תקציב בינוני, מעלות את הסיכוי ליישום לעומת החלטות שכרוך בהן תקציב גדול כי הן כנראה מסורבלות ומורכבות מדי ליישום

4. אילו מנגנונים המקדמים יישום של תוכניות ממשלתיות נכללו בתוכנית החומש?

בחינת החלטה 2397 לפי המאפיינים שזוהו על ידי המרכז להעצמת האזרח (2020) ככאלה שמחזקים את פוטנציאל היישום של החלטות ממשלה, מעלה שההחלטה כוללת את כל חמשת המאפיינים הראשונים.

1. **מנגנון יישום בשטח:** האחריות על תכלול תוכנית החומש הוטלה על האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. בראשית תקופת החומש היה האגף חלק ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, לאחר מכן הוא עבר למשרד הכלכלה והתעשייה ולבסוף למשרד הרווחה והביטחון החברתי. האגף אינו אחראי ליישום בפועל של ההחלטה אלא לעבודת תכנון ותיאום מול המשרדים ששותפים לה ואמונים על הוצאה לפועל של חלקיה. אין בכתב ההחלטה התייחסות למתן סמכויות אכיפה לאגף שיאפשרו לו לאלץ את המשרדים לפעול או להפעיל סנקציות אם לא יישמו את התוכניות. לשם פיקוח הורתה החלטת הממשלה על הקמת ועדת היגוי עליונה שתפעל לצד ועם האגף. היא תהא הגורם המפקח

2. **החלטת ממשלה עם ריבוי משרדים:** החלטה 2397 כוללת 12 משרדי ממשלה וארבעה תאגידים סטטוטוריים. ריבוי השותפים והמשאבים מנבא תכנון ויישום איכותיים יותר
3. **הגדרת מדדי תוצאה:** סמוך להחלטת הממשלה וכדי לקדם את יישומה, הנחה האגף את כל אחד מן המשרדים והתאגידים השותפים להחלטה להגיש תוכנית עבודה שתכלול יעדים ומדדים ליישום התוכנית. דגש הושם במדדי תוצאה. בינואר 2018 יצא ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (מדינת ישראל, 2018), והוא היה כלי ששימש את האגף במעקב אחר יישום ההחלטה
4. **החלטות ממשלה המבוססות על רשויות מקומיות** – החלטת ממשלה 2397 הייתה פורצת דרך כשהציבה את הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב כשותפות מרכזיות בתכנון ובביצוע של רכיבי התוכנית. המטרה השנייה של ההחלטה (מתוך ארבע) היא חיזוק הרשויות המקומיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן מבחינה מנהלית וארגונית והעלאת רמת השירות לאזרח. יתר על כן, אחת התוכניות הגדולות שנכללו בתוכנית החומש הייתה התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות (ר' הרחבה וניתוח מעמיק בנתיב השפעה מספר 3: "[חיזוק רשויות מקומיות](#)")
5. **שותפויות בין-מגזריות** – תוכנית החומש כללה אלמנטים מועטים בלבד של שותפויות כאלה. כחלק מתהליך התכנון של התוכנית נערכו היוועצויות עם נציגי האוכלוסייה הבדואית בנגב ועם מנהיגים פורמליים (על ידי [חברת עדליא](#) שנשכרה כדי לגבש את התוכנית האסטרטגית ששימשה בסיס להחלטת הממשלה). אולם מהלכים דומים לא ננקטו בשלבי הביצוע והבקרה בנוגע למאפיין השישי שמצא המרכז להעצמת האזרח – תקציב בינוני – הרי שהחלטת ממשלה 2397 מתקצבת בסכום גדול בהרבה מהמוצע – כשלושה מיליארד ש"ח. עם זאת מאפיין זה אינו מתחשב במספר המשרדים המעורבים ובסכום שמוקצה לכל משרד ובפועל לכל תוכנית עבודה.

5. השימוש בכלי הממשלתי "תוכנית חומש" להשגת מטרות החלטת הממשלה: סיפור ההשפעה

פרק זה התבסס על היוועצות עם אנשי מקצוע מתחום התכנון הממשלתי, והמסקנות נשענו על מקבץ המחקרים שערך צוות הבטחת איכות במכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. הצוות בחן עד כמה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 השיג את יעדיו ככלי לתכנון, לליווי וליישום ההחלטה. במחקרים נבחנו היבטים אלה: עקרונות פעולה מיטביים לגיבוש תוכניות עבודה עבור החלטות ממשלה, והדגש הושם בהחלטות מורכבות ובין-משרדיות; האופן שגובשו תוכניות העבודה של השותפים להחלטת הממשלה 2397; איכות התוכניות שגובשו; פעילות הבקרה והמעקב אחר יישום התוכניות (לנטו ואח', 2021).

סיפור ההשפעה מתייחס לרכיבים שיש להם פוטנציאל למנף את החלטת הממשלה או להרחיב את השפעתה: החשיבות של האגף כגורם מתכלל; שימוש בספר תוכניות עבודה; חשיבות ועדת ההיגוי; יצירת סדר יום משותף; יצירת מרחב לשיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים. נוסף על כך זוהו אתגרים מובנים ויישומיים שקשורים למבנה ההחלטה כ"תוכנית ממשלתית ארוכת טווח ומרובת משתתפים".

5.1 האגף כמנגנון יישום חיצוני שאמון על תכלול ומעקב

כאמור, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב אחראי ליישום החלטת הממשלה. נמצא כי האגף ניהל קשר שוטף ומבוסס-אמון עם משרדי הממשלה, היה מעורב במלאכת היישום במסירות, בסדירות ובתכיפות ושימש כתובת לחשיבה משותפת שיצרה מרחב פעולה ובנתה שיתופי פעולה (גם בין-משרדיים). במחקר של לנטו ואח' (2021) עלה כי המחויבות ליישום תוכניות העבודה של תוכנית החומש נבעה במידה רבה מדרך המעקב והפיקוח של האגף – בזכות הצלחתו לבסס את אמון של המשרדים בו, הוא הצליח גם לרתום אותם לעשייה ולדיווח שוטף עליה.

עם זאת יש לציין כי קשר זה היה מבוסס בעיקר על הפן אישי ועל היחסים הפרסונליים בין עובדי האגף לגורמים במשרדים – כלומר על היכולות ותחושות האחריות והאחריותיות של אנשי המקצוע באגף. ברמה המערכתית מעמדו של האגף לא נתפס כחזק, בעיקר כי בזמן יישום ההחלטה הוחלפה לו פעמיים השתייכות למשרדים. הגורם שנחשב כחזק יותר ויכול לבצע אכיפה או להפעיל סנקציות על משרדי הממשלה, הוא אגף התקציבים במשרד האוצר. עוד נמצא כי גם ועדת שרים היא גורם חשוב ביישום של החלטות ממשלה מורכבות שכן היא יכולה להתמודד עם סוגיות מורכבות שדורשות כוח פוליטי.

5.2 ספר תוכניות העבודה והשימוש במדדי תוצאה

כאמור, סמוך להחלטת הממשלה וכדי לקדם את יישומה, פנה האגף לכל השותפים להחלטה בבקשה להגיש תוכנית עבודה הכוללת יעדים ומדדים ליישום. בינואר 2018 יצא ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (להלן: ספר תוכניות העבודה) (מדינת ישראל, 2018). מחקר מלווה של צוות הבטחת איכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מצא כי ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397 הוא ייחודי לעומת ספרים של תוכניות עם מאפיינים דומים – בדרך כלל ספרי תוכניות אינם מאגדים תוכניות של כמה משרדים עבור מיזם מסוים אלא את תוכניות המשרדים בשנה מסוימת. נוסף על כך יש בספר תוכניות העבודה דגש יישומי ולא רק הצהרתי. ספר זה הוא כלי ייחודי לתכנון, והוא נועד לשמש גם בסיס לבקרה של יישום ההחלטה הבין-משרדית וארוכת הטווח ולמעקב אחריה (לנטו ואח', 2021).

נקודת חולשה הטבועה בספר התוכניות (ואולי בתוכנית חומש בכלל), היא שהמסגרת החמש-שנתית יוצרת אחידות שלא דווקא משרתת את היעדים של המשרדים שאמונים על התוכניות, והן עצמן נבדלות זו מזו במאפיינים מהותיים. למשל, לפרויקטים בתחום התשתיות גם טווח של חמש שנים הוא לעיתים קצר מדי וגורם ליישום חסר (ר' [נתיב השפעה מספר 5: "שיפור התשתיות המקומיות"](#)), ואילו תוכניות בתחומי הבריאות והרווחה עשויות להרוויח מתיחום לפרק זמן קצר יותר שמאפשר לבחון את ההתקדמות ולשנות כיוון לפי הצורך. ייתכן שגם בתוך תוכנית החומש יש מקום להבחנה בין התוכניות מבחינת השגת יעדים והתקדמות אל המטרות (בשונה מדיווח על תפוקות שצריך להיות סדיר).

פרט לכך ספר התוכניות ככלי תכנוני טמן בתוכו מכשולים ליישום התוכנית. במיפוי תוכניות העבודה בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, התעסוקה, הרווחה, והרשויות המקומיות, נמצאה שונות באיכות התוכניות. לצד נקודות חוזק זהו גם בעיות רוחביות שהקשו על מדידה משמעותית ויעילה שיכלה לקדם עשייה אפקטיבית. התוכניות נבדלו זו מזו הן בהכללת הרכיבים הנדרשים

(כגון תיאור המצב הנוכחי, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) הן במידת הדיוק בהצגתם (למשל, עד כמה מדדי התוצאה אכן עונים להגדרה זו). שיעור גבוה מן התוכניות עמדו בסטנדרטים הקשורים לרכיבים האלה: תיאור הצורך (68% מהן); הלימה ליעדי החלטת הממשלה 2397 (88%); מדדי תפוקה (72% מהן). אולם שיעור נמוך יותר מן התוכניות עמדו בסטנדרטים הקשורים לרכיבים האלה: תקציב מפורט (רק 64% מהן); מדדי תוצאה (רק 56% מהן); משימות לביצוע (חסר בכולן). נוסף על כך רוב המדדים נסמכו על מידע שהוא תוצר לוואי של הפעלת התוכנית ולא נאסף באופן יזום למטרות מעקב, בקרה ושיפור התוכניות. חלקים מרכזיים מתוכניות המשרדים נעדרו מן המדידה ואי אפשר היה לעקוב אחר השגת היעדים באופן מספק. המדדים עסקו באוכלוסיית היעד כמכלול ולא אפשרו התבוננות על שוני בין יישובים ובין תת-קבוצות באוכלוסייה (למשל בחתך מגדרי). ככלל, נעדרו ממערך המדידה מדדי שביעות רצון או מדדי השפעה סובייקטיביים אחרים. אופי המדידה גם הקשה להשוות בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאחרות – לדוגמה האם שיפור המצב בתחום מסוים אכן תרם לצמצום פערים בינה לאוכלוסייה הכללית?

5.3 חשיבות ועדת ההיגוי

מפגשי ועדת ההיגוי נערכו פעם בחצי שנה לצורך מעקב אחר יישום תוכניות העבודה, והשתתפו בהם כלל המשרדים, אנשי ממשל בכירים ונציגי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. אנשי המקצוע שראיינו לשם גיבוש סיפור ההשפעה ציינו את החשיבות של ועדת ההיגוי בהחלטה 2397 למעקב השוטף של האגף אחר המשרדים. מפגשי ועדת ההיגוי נפתחו לרוב בדברי ברכה של השר ובדברי פתיחה של נציג האגף. נציג האגף עדכן באופן כללי על ההתקדמות ביישום החלטת הממשלה. לאחר מכן הציג כל אחד מן המשרדים את ההתקדמות בביצוע תוכניות העבודה שלו, שינויים וחסמים. לדברי המראיינים פרט למעקב השוטף, לוועדת ההיגוי הייתה חשיבות רבה בשני היבטים מרכזיים: האחד הוא חיזוק המחויבות לעשייה בשל הדרישה לדיווח כומבי, והאחר הוא היכולת ליצור ולבסס שיתופי פעולה.

לצד החשיבות של ועדת ההיגוי, עלתה הטענה כי אפשר לשפר את השימוש בכלי ניהולי זה. באופן שהתנהלה הוועדה בהחלטת ממשלה 2397, הוקצה רוב הזמן להצגה קצרה של כל משרד בלי שיוותר די זמן לדיון מעמיק או לשאלות (בין ששאלות הבהרה ובין ששאלות נוקבות על עמידה במטרות). כמו כן נטען כי לצד מפגשי ועדת ההיגוי, יש צורך בכינוס של פורומים קטנים יותר עם גורמים רלוונטיים לתחום תוכן מוגדר כדי לערוך דיון ממוקד ולגבש דרכים להתגבר על חסמים קונקרטיים.

5.4 תוכנית החומש כדרך ליצירת סדר יום משותף: ראייה רוחבית ופתרונות רוחביים

כאמור, עצם כינונה של תוכנית ארוכת טווח מאותת לחברה ולממשלה שהמדינה מתחייבת לפעול בתחום מסוים. נמצא כי תוכנית החומש סייעה ברתימת השותפים למטרות משותפות ומתוך כך לאימוץ תפיסה רוחבית שמאפשרת לצאת אל מחוץ לתחומי המשרד הן בהבנה של בעיות הן ביצירת פתרונות. לדוגמה, אחת מן המטרות שהוגדרו למשרד הבריאות, הייתה שיפור הנגישות לשירותי חירום. ממגוון סיבות לא הצליח משרד הבריאות להוציא לפועל מתקציבו את התוכנית להפעלת אמבולנסים קהילתיים. אולם המסגרת הרעיונית והמעשית של תוכנית החומש אפשרה חבירה למשרד הפנים וקבלת אפיקי מימון אחרים, ובזכותה יושמה התוכנית למרות הכול (ר' מודל האמבולנס היישובי בנתיב ההשפעה שיפור הנגישות לשירותים). כך, מתוך ראיית המטרה

המשותפת של שיפור המענים לחברה הבדואית, פעלו המשרדים מחוץ להקשר של תקציב משרדי או אחריות משרדית צרה. בזכות זאת התאפשר אפוא היישום של תוכנית מצילת חיים בדרך חלופית שכלל הנראה לא הייתה יוצאת לפועל אילולא תוכנית חומש.

דוגמה אחרת לראייה רוחבית היא התפיסה שהתגבשה במשרד החינוך בעת יישום תוכנית החומש וחרגה מן ההקשר הצר של שיפור הישגים לימודיים והגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות. כאשר העשייה של המשרד היא חלק מעשייה ממשלתית משותפת של צמצום פער, יכול משרד החינוך לראות את פעילותו גם בהקשר הרחב של הקניית כלים, מיומנויות וכישורי חיים לדור הבא בחברה הבדואית.

עוד עלה שהחלטת ממשלה 2397 גרמה לחלק מן המשרדים לצאת מהשגרה ולקדם נושאים או להשתמש בכלים שבלעדיה לא היו עולים על הפרק. כמו הפרקטיקה של הזרמת תקציב שוטף לרשויות מקומיות דרך משרד הפנים – פרקטיקה לא נהוגה שקיבלה הכשר בתוך ההקשר של תוכנית חומש. התוכנית סייעה גם להציף בעיות עומק שאפשר שלא היו עולות אילולא התמונה הרחבה, כמו למשל החולשה של הרשויות המקומיות הבדואיות כחסם לביסוס יכולותיהן הארגוניות העצמיות.

עם זאת עלתה גם הטענה להימצאות התופעה ההפוכה – הסרת אחריות. דווקא בשל הימצאות "מבוגר אחראי" בדמות האגף וריבוי המשרדים השותפים להחלטה, חלה גם נסיגה מאחריות משרדית להשגת מטרות התוכנית. תוכנית החומש יצרה תלות תקציבית ורעיונית של המשרדים בגורם המתכלל והביאה לכך שחלקם הזניחו את הטיפול בסוגיות שהיו בתחום אחריותם. במחקר של לנטו ואח' (2021) נמצא שהחלטה 2397 נתפסה בקרב השותפים בעיקר כמקור מימון לפעילות שוטפת וכחלק מרצף של החלטות קודמות ולא כשינוי אסטרטגי מהותי. תפיסה זו גרמה שמשרדים לא יתקצבו ולא ייצמו תוכניות הנוגעות לאוכלוסייה הבדואית בנגב, כי הם הסתמכו על התקציב (והאסטרטגיה) שהגיעו מתוכנית החומש. התנהלות זו תרמה גם לחוסר מעוף מצד המשרדים כי היא אפשרה לכלול תוכניות סוגניות (גנריות) כמו תוכניות-משנה שנעשה בהן שימוש במסגרת תוכנית החומש לאוכלוסייה הערבית בכללותה (החלטות ממשלה 922 ו-550) במקום פיתוח תוכניות ייעודיות המותאמות לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

5.5 תוכנית החומש כמרחב שמאפשר בניית שותפויות בין-משרדיות ובין-מגזריות

תוכנית החומש, שכינסה תחת קורת גג אחת שותפים רבים, הן ממשרדי הממשלה הן מן הרשויות המקומיות, חיזקה את היכולת ליצור ולבסס יחסי אמון ושיתופי פעולה. השותפים חשו שהם חלק מעשייה גדולה ומשמעותית יותר, ולא נמצאים לבדם בזירה. אחת הדוגמאות לכך היא הקמתו של "צוות בין-משרדי להתרת חסמים לבניית מוסדות חינוך". הצוות כלל את משרד החינוך, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, והוא פעל כדי לצמצם חוסרים במבני חינוך ביישובים הבדואיים בנגב, ולהשוות ככל האפשר את תנאי הלימוד הפיזיים ואת הנגישות למוסדות החינוך לתנאים ולסטנדרטים המצויים באוכלוסייה הכללית.

עם זה חשוב לציין כי לעומת סטנדרטים של תוכניות מקבילות בעולם ובישראל, לא שותפו הרשויות המקומיות באופן מספק בגיבוש תוכנית החומש. בשלב הראשוני של פיתוח התוכנית האסטרטגית, שהניחה את היסודות לתוכנית החומש שהתקבלה, אכן נערך תהליך של שיתוף נציגים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב. בנוסח החלטת הממשלה ובהנחיות שהעביר האגף למשרדים

השותפים, נכללה הנחיה שבעת גיבוש תוכניות העבודה יש להיוועץ ברשויות המקומיות, אך ההחלטה הסופית היא של המשרד. אולם מן הראיונות עלה כי בעת גיבוש תוכניות העבודה לא נערך בחלק ניכר מן המשרדים תהליך שיתוף או היוועצות שכזה, ולמעשה חסר במשרדים ידע על יישום של תהליך שיתוף מיטבי. לקראת תוכנית החומש השלישית (לשנים 2022-2026) נערך תהליך מעמיק יותר של שיתוף ציבור, והוא העיד על הכרה בצורך בקרב האגף ומשרדי הממשלה. תהליך זה נעשה בשיתוף ג'וינט-אלכא וארגוני חברה אזרחית, ולכן הוא עומד בקריטריון של יצירת שותפויות בין-מגזריות של תוכניות בעלות פוטנציאל יישום גבוה.

5.6 אתגרים מובנים ויישומיים של תוכנית ממשלתית ארוכת-טווח ומרובת-שותפים

מלבד ההיבטים שחזקו את פוטנציאל היישום של תוכנית החומש – האגף כגורם מתכלל; ועדת ההיגוי ככלי ממשלתי משלים; ספר תוכניות העבודה כעוגן למדידה; קידום ראייה רוחבית ופיתוח שותפויות – זוהו כמה אתגרים שזימנה המסגרת הממשלתית של תוכנית חומש, שהקשו על השגת יעדי התוכנית:

- **תקציב שנתי מול תוכנית חומש** – חלק מן המרואיינים ציינו שהאישור הנדרש לתקציב החלטת ממשלה 2397 בכל שנה מחדש, אף על פי שהתוכנית היא תוכנית חומש, יצר קושי במימוש התקציב; זאת לעומת החלטת ממשלה 3708 (תוכנית החומש הראשונה), שבה משרד האוצר אישר עקרונית את התקציב לחמש שנים. קושי אחר נוגע לנוהל שלא אפשר לצבור תקציב בהחלטה 2397 – תקציב שלא נוצל, חזר אל משרד האוצר (אם כי בפועל הייתה שונות בין המשרדים במנגנון זה)
- **התערבות יתרה של משרד האוצר והחשבים** – בקרב המרואיינים עלתה טענה על התערבות-יתר בהחלטות על ניהול התקציב מצד משרד האוצר ותקציבאים וחשבים במשרדים עצמם. התערבות זו יצרה לעיתים קושי לחבר בין התכנון ובין התקצוב ולכן גם הקשתה על יישום מיטבי של תוכנית העבודה. קשה לקבוע אם מדובר בהתערבות יתרה לעומת תוכנית משרדית סטנדרטית
- **גמישות מול קשיחות של ספר התוכניות** – בקרב רוב המשרדים התקבל ספר התוכנית כגמיש במידה מאוזנת: זוהי תכונה חשובה משום שמדובר בתקופה בת חמש שנים שבה יכולים לחול שינויים רבים גם במציאות בשטח וגם במדיניות המשרדים, ולכן חייבת להיות אפשרות להגיב לשינויים אלו. עם זאת נדמה שבחלק מן המשרדים התפרשה תכונה זו כגמישות יתר – חוסר מחויבות ליעדים המקוריים, בלי הצבה של יעדים ראויים אחרים במקומם. מאחד המשרדים עלתה טענה הפוכה בדבר קושי להסיט את הספינה ממסלולה, כלומר אי אפשר היה לשנות באופן מהותי את הכיוון האסטרטגי של העשייה ואת ספר התוכניות באופן מעמיק בעת היישום של תוכנית החומש, גם כאשר התגבשה בקרב אנשי המשרד הבנה שכיוון ההשקעה לא יוביל לתוצאות הרצויות
- **הקשר עם הרשויות המקומיות** – לתפיסת השותפים בממשלה, אחד האתגרים המרכזיים ביישום התוכניות היה חוסר המסוגלות של חלק מן הרשויות להוציא מן הכוח אל הפועל את הפעילויות, בעיקר בגלל מחסור בכוח אדם מקצועי וביכולות עצמיות. חסם נוסף ביישום התוכניות נעוץ בחוסר אמון של הרשויות ושל התושבים הבדואים בנגב בשלטון המרכזי. חוסר אמון במדיניות הממשלה עשוי מן הסתם לפגוע במוטיבציה ובמחויבות של הרשויות ליישום התוכניות. נדמה כי חוסר האמון הוא לעיתים הדדי: היו שותפים בממשלה שהביעו חוסר אמון ברשויות או חשדנות כלפיהן.

6. סיכום והמלצות למינוף הכלי הממשלתי "תוכנית חומש" להשגת מטרות החלטת המשלה

בפרק זה נבחן נתיב ההשפעה "תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון". תוכניות מסוג זה נפוצות ברחבי העולם ככלי ממשלתי להשגת מטרות רחבות-היקף. בחינת התרומה של נתיב השפעה זה מעלה כי למסגרת תכנונית ממשלתית זו היו יתרונות מובנים רבים, אך אי אפשר להתייחס ליכולתה לקדם את מטרות הליבה כדבר מובן מאליה. ללא דיוק העשייה והבנת האתגרים לא ימוצה הפוטנציאל של שימוש בתוכניות חומש ככלי תכנוני וביצועי לאוכלוסייה הבדואית בנגב (ובכלל). מכאן נגזרת שורת המלצות למינוף השימוש בכלי הממשלתי "תוכנית חומש" להשגת מטרות התוכנית.

- **יש לפעול לשימור ושיפור מעמדו של האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב.** אין ספק שהימצאות גורם מתכלל ליישום החלטה מורכבת כמו החלטת ממשלה 2397 הוא הכרחי. אומנם המסירות והמקצועיות של אנשי האגף עלו במחקר כחוזקות בעלות מוטת השפעה ניכרת, אולם ללא יציבות ויכולת אחיפה יתקשה האגף למצות את הפוטנציאל (האדיר) שלו כגורם שיכול לכוון ולהניע תהליכים, לפתור חסמים ולהביא להכרעות. הקשב הארגוני של כל אחד מן המשרדים השותפים טמון בין היתר בגורם המתכלל. במובן זה מידת ההצלחה של האגף קשורה ישירות למידת ההצלחה של תוכנית החומש לקדם את מטרות הליבה. לפיכך מומלץ לפעול הן בממד ניהול משאבי אנוש (הרחבת מצבת כוח אדם, תמרוץ עובדים) הן בממד הארגוני (כמו יצירת שגרת עבודה עם המנכ"לים של המשרדים השותפים). בתוך זאת יש להקפיד לא להסיר אחריות מן המשרדים השותפים ולהיזהר לא לפגוע ביכולתם וברצונם לפעול באופן עצמאי להשגת מטרות התוכנית.
- **יש לפעול לטיוב ספר התוכניות על פי עקרונות התכנון הממשלתי** (לנטו ואח', 2021) ככלי להכוונת הפעילות של תוכנית החומש ומעקב אחריה, ולטיוב המדדים הנלווים. נוסף על כך מומלץ לשקול הבחנה בין המשרדים השותפים בסוגי התוכניות הנדרשות ובהתאמת טווח התכנון והניטור לאופי העשייה (מעקב שנתי, דו-שנתי וכדומה), ולאפשר עדכון תקופתי של מדדים ויעדים לפי הצורך.
- **מומלץ לבחון את אופן ההפעלה היעיל ביותר של ועדת ההיגוי.** מדובר בכלי פיקוח ובקרה בעל ערך רב. יש לערוך תהליך חשיבה סדור כדי להגדיר מחדש את מטרות הוועדה ולבחון את הכלים הטובים ביותר להשגתן. בין היתר מומלץ לשקול את תדירות המפגשים, זהות המשתתפים, אופי ההצגה והדיון, וכן את האפשרות להקים ועדות משנה. גם בחירה מחודשת בתסדיר (פורמט) הנוכחי תהיה בעלת ערך כי היא תחדד לשותפים את חשיבות הוועדה בהשגת המטרות.
- **על האגף (להמשיך) לקדם מרחבים לחשיבה ולעשייה משותפת.** המבנה הממשלתי מכווין לעבודה ב"סילו", כלומר חשיבה ופעולה התחומות בכל משרד כשלעצמו. אולם ייחודיות תוכנית החומש טמונה בין היתר בחתירה להשגת מטרות רחבות יותר החוצות גבולות משרדיים. לכן יש לקדם פלטפורמות המאפשרות שיתוף פעולה בין משרדים ולהקצות את המשאבים הדרושים לכך.
- **פתיחת ערוצי תקשורת וביסוס אמון בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הבדואיות בנגב** עשויים להסיר חסמים מהותיים ביישום התוכניות הפרטניות ובהשגת מטרות הליבה של תוכנית החומש בכללותה. מתפקידו של האגף להמשיך

לתמוך בבניית הקשרים המקצועיים ובעבודה המכוונת לבניית אמן ושותפות, למשל באמצעות ארגון מפגשים סדירים או עיסוק בנושאי מפתח

■ **יש לקדם את שיתוף הציבור כחלק אינטגרלי מן התכנון והבקרה של תוכנית החומש ושל התוכניות של המשרדים השותפים.** כדי שתהליכים אלו יקרו באופן המקצועי ביותר באמצעות ראייה כוללת של האתגרים, מומלץ להקצות תקן של תחום שיתוף ציבור באגף. איש המקצוע האחראי לכך יוביל ויתכלל את המאמצים במשך כל תקופת התוכנית ולא רק לקראת החלטת הממשלה.

שימוש מושכל ומהימן במגוון המנגנונים של כלי ממשלתי זה, כפי שפורטו כאן, יוכל לשמש מעין מטרייה לכלל פעילות תוכנית החומש, ויאפשר גם לפתח נושאי רוחב, כמו טיוב מערך תוכניות העבודה או הגברת שיתוף הציבור, אשר חוצים את כלל גורמי היישום השותפים להחלטת הממשלה.

פרק 9: סיכום

מבט רוחבי על ששת נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש

יעל ליטמנוביץ | דפנה הרן | יואב לך | ארוא מג'אדלה

דוח זה אפשר לראשונה בחינה כוללת של תוכנית החומש השנייה לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב (לשנים 2017-2021). בדוח הוצג מודל התערבות של התוכנית הכולל שתי מטרות ליבה – הפחתת אי-שוויון וחיזוק החוסן של היישובים הבדואיים – ושישה נתיבי השפעה, כלומר שישה מסלולים שדרכם חתרה התוכנית להשגת מטרותיה. כאמור, עבור כל אחד מנתיבי השפעה נכתב "סיפור השפעה" שאפשר לבחון באופן מעמיק וביקורתי את התכנון והיישום של חלק זה בתוכנית החומש.

הערכה כוללת של תוכנית החומש היא אתגר מתודולוגי: ראשית בשל מורכבות התוכנית (שותפים רבים המיישמים בד בבד מאות תוכניות); שנית בשל הסביכות שלה (complexity) – הקשר בין רכיביה השונים. גישת המחקר שנבחרה לדוח זה – "ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות" – מכירה במורכבות זו ומנסה לבחון את תרומת ההתערבות בתוך ההקשר הרחב של תוכנית החומש. גישה זו מתחשבת בהשפעה המכרעת של תנאי הסביבה ההתחלתיים והמשתנים על אופן ההתערבות ועל מידת הצלחתה.

המגבלה של שיטת מחקר זו היא בחוסר יכולתה לקבוע באופן מבוסס שההתערבות השפיעה על אוכלוסיית היעד (attribution), או במילים אחרות שתוכנית החומש היא זו שאחראית לשינויים לטובה במדדי מפתח. הערכת תוכנית החומש הייתה כרוכה באתגרים גדולים: לעיתים לא נאסף מידע מהימן על יישום חלקים בהתערבות, או לא נאספו מראש נתונים בתחומי הפעילות כדי להעריך מגמות שינוי (נושא זה עלה במובהק בנתיב ההשפעה "[חיזוק הרשויות המקומיות](#)"). נוסף על כך כמעט תמיד יש בשדה הפעולה התערבויות אחרות, חופפות, וייתכן שהן אחראיות להשפעה. ייתכן גם שאירועים שליליים שקרו בתקופה זו אחראים לכך שאין להתערבות השפעה (לדוגמה מגפת הקורונה, משבר כלכלי ועוד).

למרות המגבלות המובנות האלו, ננקטו במחקר זה אמצעים אחדים כדי לשפר את היכולת לקבוע ברמת ודאות מספקת כי התוכנית תרמה (או לא תרמה) למטרות הליבה או לשינוי שנצפה בשטח (contribution): (א) הישענות על שיטה סדורה, בהירה ושקופה ושימוש במודל התערבות הנשען על ראיות מחקריות; (ב) שילוב בין מגוון שיטות מחקר ושיטות איסוף נתונים; (ג) עבודה מעמיקה בכל נתיב שכוללת גם מיפוי תאורטי (התכנון) וגם מיפוי מעשי (היישום); (ד) תהליך היוועצות שמאפשר להסתמך על הידע המשולב מן השדה ומן המחקר וכולל פרספקטיבות מרובות; (ה) בנייה של ההערכה הכוללת כקומה נוספת על קומת הבסיס שהניחו

המחקרים הפרטניים שנערכו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש במכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל; (ו) השימוש ב"סיפור השפעה" כתבנית שמאפשרת לספר את הסיפור של כל נתיב, ובו התייחסות לתנאי הסביבה ולאתגרים הייחודיים שעומדים על התוכנית. כל אלו מסייעים לממצאי המחקר לספק תמונת עולם שיכולה לשרת את מקבלי ההחלטות בעיצוב מדיניות בעתיד.

אומנם כל אחד מנתיבי ההשפעה עומד בפני עצמו ויש לו ערך כשלעצמו, אולם ישנה חשיבות גם לבחינה אינטגרטיבית של כלל הנתיבים. **בלוח 2** רוכזו ממצאים שמאפשרים לבחון במבט על ובמבט רחבי את ששת הנתיבים. בלוח נבחנו שישה קריטריונים מרכזיים להערכת כל נתיב: באיזו מידה הושם דגש בנתיב בתכנון תוכנית החומש (בהתבסס על כתב החלטת הממשלה 2397)? מה הייתה מידת השימוש בפועל בפרקטיקות מיטביות הרלוונטיות לנתיב זה? מהו שיעור הביצוע התקציבי של תוכניות שנכללו בנתיב? באיזו מידה מוצה פוטנציאל ההשפעה של הנתיב? מהם החסמים העיקריים שזוהו למימוש פוטנציאל זה? אילו אינדיקטורים אותרו להערכה של תרומת הנתיב בפועל למטרות הליבה של התוכנית?

לוח 2: הערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021: ממצאי נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש לפי שישה קריטריונים מרכזיים^א

נתיב ההשפעה	איזה דגש ניתן לנתיב בתכנון תוכנית החומש? [מועט/בינוני/רב]	מהי מידת השימוש בפועל בפרקטיקות מיטביות בנתיב? [מועט/בינוני/רבה]	מהו שיעור הביצוע התקציבי של תוכניות שנכללו בנתיב? [נמוך/בינוני/גבוה]	באיזו מידה מוצה פוטנציאל ההשפעה של הנתיב? [מועט/בינוני/רבה]
1. סיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות	רב	חינוך: מועט-בינוני השכלה גבוהה: רבה תעסוקה: בינונית	בינוני-גבוה	סך הכול: בינונית חינוך: מועט-בינונית השכלה גבוהה: בינונית-רבה תעסוקה: בינונית
2. הגברת סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית	נמוך-בינוני	מועט	לא רלוונטי לנתיב זה	מועט-בינונית
3. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות	רב	מועט-בינונית	בינוני	בינונית
4. סיפור נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים	בינוני	מועט-בינונית	בינוני-גבוה	מועט-בינונית
5. סיפור תשתיות מקומיות	רב	מועט	נמוך-בינוני	בינונית
6. תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון	רב	בינונית-רבה	לא רלוונטי לנתיב זה	בינונית-רבה

^א בהכנת הלוח נטל חלק גם יונתן אייל

נתיב ההשפעה	מהם החסמים העיקריים שזוהו למימוש פוטנציאל הנתיב?	אילו אינדיקטורים אותרו בנוגע לתרומת הנתיב למטרות הליבה?^^
1. שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות	חינוך: אתגרים לשיפור איכות הוראה; מחסור בכיתות לימוד; היעדר שיתוף הקהילה לשם התאמת מענים ושינוי תפיסות חברתיות; היעדר רצף מענים השכלה גבוהה: מיומנויות בסיס חסרות; מחסור בהון חברתי וכלכלי; תמריצים שליליים למוסדות הלימוד תעסוקה: גישה מוגבלת להון פיננסי; מענים לא מותאמים תרבותית, בעיקר לתעסוקת נשים; תפיסות חברתיות פטריארכליות מעצבות דפוסי תעסוקה ומקשות על שינוי; מיומנויות לוקות בחסר של כוח העבודה; היצע עבודה מוגבל	חינוך: נותרו פערים משמעותיים בשיעורי הזכאות לבגרות ובתחום הנשירה השכלה גבוהה: עלייה במספר הלומדים מקצועות מתגמלים; שיעור מסיימי תואר ראשון נותר נמוך תעסוקה: שיעור מועסקים: גברים – ללא שינוי, נשים – מגמה חיובית וצמצום הפער ביחס לאוכלוסייה הכללית. ממוצע שכר שכירים – מגמה חיובית אך ללא שינוי בפער
2. הגברת סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית	שיתוף הציבור אינו עומד בבסיס תוכנית החומש; היעדר תפיסה של הדרה חברתית כרב-תחומית; אי-התייחסות לבעיות עומק (ביניהן אלימות ופשיעה וחסם השפה)	אמון הציבור בשלטון המרכזי והמקומי נותר נמוך מאוד; אחוזי ההצבעה לכנסת עלו בעשור האחרון; שיעור החווים אפליה ירד; אלימות חמורה עלתה; ממדי החוסן הקהילתי נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה
3. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות	מחסור בכוח אדם ביחס להיקף המשימות ואיכות ההון האנושי; אמון מוגבל ברשויות מצד התושבים ומצד הממשלה	חל שיפור בשירותים ספציפיים ביישוב המגורים; אמון הציבור ברשויות ותפיסת תפקודן נמוכים; הסכמה בנוגע לצורך לגבש אינדיקטורים נוספים
4. שיפור נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים	הנגשה תרבותית בלתי מספקת; המענים לא הותאמו פרטנית למאפייני היישובים; התמקדות בממד הפיזי-גאוגרפי של נגישות ללא התייחסות הולמת לממדים התשתית, האינפורמטיבי והתרבותי-ערכי	הנגישות לשירותי חינוך, בריאות ורווחה עבור ילדים עם מוגבלות ובני משפחותיהם נותרה מצומצמת
5. שיפור תשתיות מקומיות	תביעות בעלות וסכסוכי קרקעות; היעדר מענה מספק למאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה ושל היישובים (כמו התאמת רגולציה)	עלייה בשביעות הרצון מן התחבורה הציבורית; שיעורים גבוהים של עוני אנרגטי; לא אותרו אינדיקטורים ליתר התחומים במסגרת המחקר
6. תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון	חולשה מובנית של האגף מול המשרדים; מחסור במדדי תוצאה רלוונטיים ואיכותיים בתוכניות העבודה; צמצום אחריות מצד המשרדים השותפים; שימוש בתוכניות גנריות	לא אותרו אינדיקטורים במסגרת המחקר

^^ הכוונה לשתי מטרות הליבה שהוגדרו במחקר ההערכה הכוללת: צמצום אי-שוויון בין האוכלוסייה הבדואית לאוכלוסייה הכללית וחיזוק החוסן של היישובים הבדואיים בנגב

בחינת הצלחתה של תוכנית החומש על פי היבטים אלו מעלה תמונה מעורבת (ר' **לוח 2**). בתוך כך בולטים ריבוי ומורכבות החסמים למימוש של כל אחד מנתיבי ההשפעה, שימוש מוגבל בפרקטיקות מיטביות וניצול חסר של חלק מן התקציבים שהוקצו לתוכניות פרטניות שנכללו בנתיבים. שילוב הגורמים הללו הביא לכך שבסופו של יום **הפוטנציאל של תוכנית החומש בכללותה מוצה במידה בינונית בלבד**.

אחת ממסקנות נתיב ההשפעה השישי של התוכנית – **השימוש בכלי הממשלתי "תוכנית חומש"** לתכנון וביצוע – היא שהחוזק של תוכנית החומש טמון ביכולת לצאת מאזורי הפעילות המשרדיים (ה"סילו" של משרדי הממשלה) ולאפשר חיבורים בין התחומים, כדי להצליח לתרום תרומה משמעותית לכל פרט ולכל קהילה. במבט על ניכר כי בחלק מן המקרים חיבורים אלו אכן נעשים. למשל, ישנה הבנה של מעצבי התוכנית ומיישמייה שכדי לשפר את מצב התעסוקה, נדרשות גם תחבורה נאותה (תחום התשתיות) וגם מסגרות לגיל הרך (תחום החינוך). **אולם לא תמיד התאפשר מיצוי של הקשרים בין התחומים**.

בבחינה אינטגרטיבית של הנתיבים עלו כמה חיבורים שלא מומשו. דוגמה אחת מוצגת בנתיב ההשפעה הרביעי – **"שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים"**. המחסור העצום באנשי מקצוע בתחום התפתחות הילד אינו רק מכשול עבור אותם ילדים עם מוגבלות שלא ממצים את יכולתם, אלא הוא גם חסם לתעסוקת האימהות (האחראיות לטיפול בהם) ולתעסוקה העתידית של הילדים בבגרותם. לא מושם כיום דגש מיוחד בסוגיה זו כחלק מעידוד השכלה תיכונית והשכלה גבוהה, אף על פי שערכים של טובת הכלל מכוונים את האוכלוסייה הבדואית בנגב (אור שרביט ואח', 2022). עבור אוכלוסייה זו, סיוע לילדי הקהילה עשוי לשמש מניע חזק יותר מאשר הצטיינות אישית המקובלת בתרבות המערבית.

ניכר שגם החיבורים הנוכחיים לא תמיד הצליחו ליצור גשר אמיתי בין מגוון מענים ממשלתיים. סיבה מרכזית היא אופי העבודה הממשלתי – בשביל לחולל שינוי ארגוני כזה, יש למנף את ההשפעה של האגף המשמש כגורם מתכלל ולהקנות לו סמכויות ממשיות בניטור השקעת המשאבים. סיבה חשובה אחרת היא יכולת בלתי מספקת להתאים את הפתרונות לחברה שאינה שותפה באופן מסורתי בקבלת ההחלטות ובגיבוש המענים הממשלתיים. הדרך למיצוי ההשקעה הממשלתית עוברת בשיתוף הקהילה, כפי שאמרה אחת ממשתתפי הפורומים להיוועצות: "קידום מטרות תוכנית החומש יתאפשר כאשר נתחיל לראות את הקהילה כפתרון ולא כבעיה". אחד הממצאים הבולטים של ההערכה הכוללת הוא שבכל ששת הנתיבים שתכולתם נוגעת במגוון תחומים – חינוך, השכלה גבוהה, תעסוקה, השתלבות והכללה, רשויות מקומיות, נגישות לשירותים, תשתיות, וההבניה של התוכנית הממשלתית עצמה – **ניכר חוסר המיצוי של שיתוף ציבור ככלי להבנת הבעיות, לאיתור פתרונות ולקידום**.

בפרק האחרון יוצגו המלצות להמשך פעולה ממשלתית הנשענות על ממצאי ההערכה הכוללת ועל כלל המחקרים שנערכו בהובלת מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל במסגרת המחקר המלווה לתוכנית החומש.

פרק 10: כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש

יונתן אייל

הממצאים האינטגרטיביים וכיווני הפעולה להמשך המוצגים בפרק זה מבוססים הן על מחקר ההערכה הכוללת של תוכנית החומש הן על מגוון המחקרים שבוצעו במסגרת המחקר המלווה הנרחב לתוכנית שהוביל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. הפרק נכתב כדי לשפר את מיוצגים של מהלכי המשך עתידיים (כמו תוכניות החומש לשנים 2022-2026) לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. חשוב להדגיש כי כיווני הפעולה המוצגים בפרק אינם מחליפים את הכתוב בנתיבי ההשפעה, אלא הם נובעים ממבט רחב ואינטגרטיבי על כלל תוכנית החומש, על מגוון הפעילויות שנכללו בה. יצוין כי רובם מתבססים על מחקרים ייעודיים בנושא, כך שיש תשתית זמינה של נתונים וידע לפעולה בנוגע להם.

צעדים בתחום החינוך

החינוך הוא מפתח לשיפור המצב החברתי כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לטווח הארוך. ישנם פערים גדולים בין בוגרי מערכת החינוך הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה במגוון היבטים, לרבות השלמת 12 שנות לימוד וזכאות לתעודת בגרות איכותית (כזו שעומדת בסף הקבלה של האוניברסיטאות). מאחר שמדובר בחברה במעבר המאופיינת בשיעורי עוני גבוהים ובמיעוט משכילים, נוצר אתגר ייחודי בתחום החינוך, וזה מחייב היערכות למתן מענה הולם וכוללני. בתוכנית החומש נעשו מאמצים לא מבוטלים בתחום, כולל העלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות וצמצום הנשירה מבית הספר. ניכר שיפור במדדים הללו, אך הפערים ביחס לאוכלוסייה הכללית נותרו על כנם, ומכאן הצורך בכיווני פעולה נוספים:

- א. **תיאום הממשקים** בין הגורמים העוסקים בנושא החינוך מעמדות שונות, כולל מינוי גוף או בעל תפקיד שיתכלל את הנושא ברמות הפעולה השונות: המטה, הרשות המקומית ובית הספר
- ב. **התאמת המענים לצורכיהן של תת-קבוצות** באוכלוסיית היעד, למשל לפי מגדר וסוג יישוב המגורים
- ג. **יצירת רצף מענים לאורך כל שלבי החינוך** – מן הגן ועד סוף כיתה י"ב ובכל רמות ההישגים הלימודיים
- ד. **מתן מעטפת לצורכי התלמיד** לצד שמירה על קשר עם המשפחה והקהילה להטמעת חשיבות החינוך
- ה. **ביסוס והפעלה של מערך שיטתי למדידה ובקרה של איכות ההוראה** לאורך זמן כדי לשפר את הישגיהם של תלמידים בדואים בנגב ולצמצם פערים ביחס לתלמידים באוכלוסייה הכללית

צעדים בתחום התעסוקה

לצד תחום החינוך, **התעסוקה אף היא מפתח חשוב לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בטווח הקצר והבינוני**. גם בתחום זה נותרו פערים גדולים בין אוכלוסייה זו לאוכלוסייה הכללית בשיעור התעסוקה ובגובה השכר, במיוחד בקרב נשים. זאת למרות המאמצים הרבים אשר הושקעו בנושא בתוכנית החומש, כולל הפעלת מרכזי "ריאן להכוונה והכשרה לתעסוקה, תמיכה ביזמים ועסקים ותמרוץ ישיר של מעסיקים להעסקת בדואים. מכאן עולה הצורך בבחינת כיווני פעולה נוספים:

א. **מיסוד מנגנון תיאום בין-משרדי לתכלול הפעילות** בתחום התעסוקה, הכולל את משרד הרווחה והביטחון החברתי, זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, שירות התעסוקה, מרכזי "ריאן", משרד החינוך, משרד האוצר, הרשויות המקומיות הבדואיות וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים

ב. **התאמה תרבותית של כלל התוכניות וכלי המדיניות** בתחום התעסוקה לאוכלוסייה הבדואית בנגב, ובכל השלבים – הפיתוח, הניסוי וההטמעה, בדגש על הכללת נציגים מאוכלוסיית היעד

ג. **הכנת הצעירים לעולם העבודה** מגיל תיכון ופיתוח מגוון מיומנויות רלוונטיות כולל כישורים רכים

ד. **קידום תוכניות שנת מעבר (gap year)**, הכוללות הכנה לקריירה ותעסוקה לצעירות וצעירים

ה. **קידום תוכניות ייעודיות לאוכלוסייה הבדואית בנגב להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה** (כגון "שער לאקדמיה") **ותוכניות המשלבות הכשרה טכנולוגית** (כגון אשב"ל)

קידום מודל הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב היו ציר מרכזי בתוכנית החומש, והן פעלו כגורם חשוב הן בהספקת שירותים לתושבים הן כגורם מבצע שהיה מעורב ביישום רכיבים נוספים רבים בתוכנית (כגון בתחומי החינוך, התעסוקה והתשתיות). תוכנית החומש הפעילה מודל ייחודי להעצמת הרשויות המקומיות לשם חיזוק אמון הציבור בהן. המודל התבסס על פיתוח ושיפור של שירותים וכן על רכיב של היזון חוזר מן התושבים לרשויות (שלא מומש). עם זאת מרבית הרשויות התקשו לחזק את יכולותיהן העצמיות בתחומי התכנון והביצוע. עיקר החסמים נבעו ממגבלות היקף ואיכות כוח האדם ברשויות, מחוסר אמון של התושבים ומרמות משתנות של אמון מצד גורמי הממשל. מכאן הצורך בכיווני פעולה נוספים:

א. **הגדלת מצבת כוח האדם** ברשויות המקומיות הבדואיות **ושיפור איכות ההון האנושי** (בכפוף להקצאה תקציבית מספקת ליישום מהלכים אלו)

ב. **קידום מהלך מובנה לשיתוף הציבור** אשר יסייע להתאמה מיטבית של התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות לצורכי התושבים ולביסוס אמוןם ברשות שהם מתגוררים בתחומה

ג. **קביעת מפגשים או דיונים תקופתיים** בין נציגי הרשויות המקומיות הבדואיות ובין אנשי ממשל בדרג גבוה לדיווח, לעדכון, לליבון סוגיות מפתח וליצירת אמון

ד. **התאמת התוכנית לכל רשות**, מלבד רשימת הפרויקטים שהוקצו לה, לצד התייחסות גם לנושאים האלה: פיתוח ארגוני של הרשות; העסקת פרויקטור או גורם מתוך הרשות להובלת התהליך; איזון בין חיזוק יכולות ארגוניות-מנהליות עצמיות לביצוע מהיר ויעיל של פרויקטים

ה. **יצירת מעטפת של איסוף מידע ומדידה** לתמיכה בהפעלת מודל התוכנית ובהשגת מטרותיו: גיבוש קריטריונים להערכת תפקוד הרשויות; בניית מערך למדידת תוצאותיה של התוכנית להעצמת הרשויות; ביצוע סקרים תקופתיים בקרב התושבים בכל אחת מן הרשויות המקומיות, כדי לעקוב לאורך זמן אחר צורכי התושבים ואחר מידת שביעות הרצון והאמון שלהם ברשות ובמוסדותיה

מתן מענה מקומי לתביעות הבעלות וסכסוכי הקרקעות בנגב

תוכנית החומש התנהלה בצילם של עימות מתמשך בין אוכלוסיית היעד ורשויות המדינה וחוסר אמון בסיסי של האוכלוסייה ברשויות בשל סוגיית תביעות הבעלות וסכסוכי קרקעות, במיוחד בכל הנוגע למגורים הבלתי מוסדרים. זאת כאשר ביסוס אמון ורתימת האוכלוסייה לפעילויות התוכנית ולמטרותיה הם תנאים בסיסיים לקידום התוכנית. מלבד זאת, **סוגיית הקרקעות הייתה מכשול של ממש שעייב את יישום תוכנית החומש במגוון תחומים, ובמיוחד בתחום התשתיות** (מבני חינוך, מבני ציבור כמו מתנ"סים ותחנות טיפת חלב, סלילת כבישים וכיוצא באלה), שהוא חיוני עבור נתיבי ההשפעה השונים.

סוגיית תביעת הבעלות וסכסוכי הקרקעות היא סוגיה ייחודית, מורכבת ובעלת פנים רבות הכוללת היבטים פוליטיים, חברתיים ומשפטיים, היבטים של תכנון עירוני והיבטים כלכליים. תוכנית החומש לא נועדה לפתור את הסוגיה ואין בה מנגנון ייעודי לטיפול בה. במהלך יישום התוכנית ניתן לעיתים, ובמידות שונות של הצלחה, מענה לסוגיה כאשר נוצר מחסום לפיתוח על בסיס מקומי, בהתאם למידת הנכונות וליכולת של הגורמים הרלוונטיים באותו מקרה (רשות מקומית, תובעי הבעלות בקרקע, קהילה, רשויות השלטון). **כדי לתת מענה שיטתי ומיטבי, היכן שסוגיית הקרקעות מעכבת פיתוח, מוצע להקים צוות מענה ייעודי וקבוע** אשר: יכלול אנשים בעלי ניסיון וידע מן התחומים הרלוונטיים (למשל עבודה קהילתית, משפטים, תכנון ורגולציה), בהם אנשים מן האוכלוסייה הבדואית עצמה; יפתח במשך הזמן מומחיות בהסרת חסמים הנובעים מתביעות הבעלות ומסכסוכי הקרקעות; ישתמש במגוון שיטות כולל גישור, עבודה קהילתית, אמצעי אכיפה וצעדים משפטיים ומתן פיצוי כספי לתובעי בעלות

טיוב מערך תוכניות העבודה

את יישום תוכנית החומש ליווה מערך של תוכניות עבודה, יעדים ומדדים שנכללו בספר תוכניות העבודה אשר איגד את תוכניות המשרדים השותפים. הספר מיקד את פעילות התוכנית ונתן בסיס להתכנסות של ועדת ההיגוי, ומן הבחינות הללו הייתה בו תועלת רבה. עם זאת **הייתה שונות בין המשרדים באיכות תוכניות העבודה ובהכללת הרכיבים הנדרשים** כולל תיאור המצב הקיים, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. לעיתים מדדי הספר לא הוגדרו היטב, לא עסקו בהיבטים מרכזיים ביישום התוכנית ובדרך כלל התייחסו לאוכלוסיית היעד כמכלול (למשל ללא הבחנה בין רשויות מקומיות). מלבד זאת ניכר כי רוב המדדים נאספו כתוצרי

לוואי של הפעלת תוכנית החומש ולא כמהלך יזום לאיסוף מידע. למערך תוכניות העבודה ישנה חשיבות רבה ביישום תוכנית החומש ולכן מומלץ לפעול לטיובו באמצעות הרכיבים האלה:

- א. **הפקה והפצה של מסמך הנחיות ברור** בנוגע להכנת תוכנית עבודה, כולל הגדרת יעדים ומדדים
 - ב. **הדרכת המשרדים באופן סדיר** ולזמן ממושך על גיבוש התוכניות ותפעול מערך המדידה
 - ג. **בקרה ומתן משוב למשרדים** על איכות התוכניות אשר הוכנו על ידם
 - ד. **יצירת מערך ממוחשב של תוכניות העבודה** אשר יאפשר מעקב, בקרה ועדכון שוטף
 - ה. **הרחבת פרסומו של ספר תוכניות העבודה** והנגשתו ככל האפשר לציבור הרחב
- יש להביא בחשבון שטיוב וטיפול של תוכניות העבודה יחייבו את המשרדים השותפים למהלך נרחב ומתמשך אשר יצריך תכנון מוקדם והקצאת משאבי זמן ותקציב לא מבוטלים.

שילוב תפיסת הפעלה מקומית בתכלול תוכנית החומש

בכל נתיבי ההשפעה עלתה החשיבות של פעולה בהקשר מקומי, כאשר במקרים רבים ההמלצות מתייחסות להתאמת המענים למאפיינים מקומיים ולתת-קבוצות באוכלוסייה הבדואית בנגב. לכן לצד התכלול המקיף של תוכנית החומש מוצע לשקול לתכלול גם בראייה מקומית-אזורית. **כך, מצד אחד, יבואו לידי ביטוי היתרונות שב"תפירת" מענים מותאמים לרשות מקומית או לקהילה ספציפיות, ומן הצד האחר יתאפשר למצות את המרב מאיגום משאבים ומשילוב הממשקים בין נתיבי ההשפעה השונים במסגרת הפעילות שלהם ברמה המקומית** (למשל בתחומי החינוך, התעסוקה, התשתיות, הנגשת שירותים והכללה חברתית). התפיסה מכוונת למעשה לכך שלכל רשות מקומית יהיה "תיק" תוכנית חומש משלה אשר במסגרתו יתוכננו, יתואמו ויושמו הפעילויות השונות הקשורות אליה.

מהלך כולל להכללה חברתית והנגשת שירותים חברתיים וממשלתיים

להכללה חברתית חשיבות רבה לטיוב השירותים ולהתאמתם לצורכי האוכלוסייה, ליצירת בסיס של אמון בין התושבים לשלטון המרכזי ולרשויות המקומיות ולרתימת הקהילה להנעת תהליכי שינוי. המחקר הצביע על חמישה עקרונות מיטביים לקידום ההכללה והשילוב: (1) ביסוס קשרים בין הקהילה לממשלה; (2) מעורבות פעילה של האוכלוסייה בכל שלבי התוכנית; (3) יצירת פתרונות מקומיים מותאמי תרבות וערכים; (4) יזמות וחדשנות; (5) פיתוח והנגשה של שירותים מותאמי תרבות. שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים נחוץ לשם שיפור ההכללה החברתית. לנגישות כמה ממדים: פיזי-גאוגרפי (בו עסקה תוכנית החומש בדרך כלל), תשתית, אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי. במהלך תוכנית החומש נעשו פעולות להכללה, הנגשה ושיתוף ציבור, אולם אלו לא בוצעו כתפיסה כוללת בהתאם לעקרונות הפעולה שלעיל. לכן **מומלץ לגבש תוכנית מקיפה אשר תפעל לקידום התפיסות של הכללה חברתית והנגשת שירותים כמהלך מובחן במסגרת כלל תוכנית החומש**. להלן רכיבים מוצעים לתכנון וביצוע תוכנית מן הסוג הזה:

- א. מיפוי של הזדמנויות וחסמים לקידום הכללה, שילוב והנגשה. על המיפוי להתייחס לפרקטיקות המיטביות של שילוב והכללה ולממדים השונים של נגישות, וכל זאת לצד שימת דגש בהתאמה מקומית
- ב. בנייה של תוכנית פעולה רב-שנתית כולל איתור רכיבים מועדפים לביצוע בשלב הראשון. מוצע לפעול תחילה היכן שאפשר יהיה לצבור הצלחות וניסיון כדי לבסס תשתית להמשך
- ג. איתור גורמים מקצועיים וקהילתיים לביצוע התוכנית או רכיבים ממנה
- ד. איסוף נתונים וגיבוש מדדים רלוונטיים לתוכנית הזו, כולל מחקר מלווה
- ה. הקמת ועדת מומחים ובעלי עניין לליווי התוכנית במונחים של תכנון, יישום והתאמות לפי הצורך

צמצום פערי מידע

במחקר המלווה של תוכנית החומש, כמו גם בבחינת אינדיקטורים לתרומתם של נתיבי ההשפעה במחקר ההערכה הכוללת, **בלט המחסור בנתונים בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב** (ר' **לוח 2**). פערי המידע נובעים ממגוון גורמים, בכללם דגימה חסרה או מדגם קטן של אוכלוסייה זו בסקרים ארציים (כמו הסקר החברתי של הלמ"ס) וקשיים בהעברת מידע בין גופים (קופות החולים מול משרד הבריאות), כאשר בחלק מן התחומים (תשתיות למשל) לא נאסף כלל מידע רלוונטי. **החסור בולט עוד יותר בכל הקשור לתושבי המגורים הבלתי מוסדרים** אשר לא נכללים ברוב סקרי הלמ"ס ובבסיסי נתונים נוספים. לנוכח הסכומים הניכרים אשר הושקעו בתוכנית החומש מוצע לגבש מהלך שיטתי לאיתור פערי המידע ולצמצם אותם במסגרת בסיסי הנתונים הקיימים, כמו גם באמצעות איסוף יזום של מידע (למשל סקרי שביעות רצון בקרב התושבים או גיבוש מערך נתונים בנושא התשתיות). צעדים אלו יחייבו שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים, ולשם כך מוצע להקים ועדה שתפעל לאורך זמן לקידום פתרונות בתחום זה.

הנעת מחקר מלווה

תוכנית החומש לוותה כאמור במחקר הערכה מקיף בהובלת צוות אוכלוסייה ערבית במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל.¹⁷ למחקר כזה יש תפקיד חשוב בהערכת תוכנית חומש, בשיפור יישומה במהלכה וכבסיס לתכנון תוכניות החומש הבאות. **למחקר המלווה של תוכנית חומש ישנם כמה מאפיינים מומלצים:**

- א. על המחקר לעסוק הן בתחומי ידע או פעילות מוגדרים של התוכנית (למשל תעסוקה, חינוך, רווחה) הן בנושאים הנוגעים לתוכנית החומש כמכלול (תוכניות עבודה, שיתוף ציבור)
- ב. יש לבחור באופן מושכל את הנושאים שבהם יעסוק המחקר. תוכנית החומש מרובת רכיבים השזורים זה בזה, ובשל מגבלות זמן ותקציב, אי אפשר לחקור את כל אשר מתרחש במסגרתה

¹⁷ כיוון שמחקר ההערכה הכוללת, כמו כלל המחקרים שנעשו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש, נערכו על ידי חוקרים במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל, לא הוערכה מידת תרומתו של המחקר המלווה עצמו לתוכנית, זאת מחשש לניגוד עניינים. לכן מובאות בסעיף זה תובנות בנושא כפי שהועלו על ידי צוות המחקר ולא יותר מכך.

- ג. יש לעשות שימוש בממצאי המחקר במסגרת תהליך מובנה וסדור לגיבוש תוכנית החומש העוקבת
- ד. מומלץ שהמחקר המלווה יתבסס על מיפוי מודל תוכנית החומש כבסיס לתכנון והערכה בהמשך
- ה. על המחקר לכלול הערכה כוללת של תוכנית החומש

תוכנית החומש כמטרייה רחבה לפעילות משרדי הממשלה

מוצע שתוכנית החומש תמנף את יתרונותיה כמטרייה רחבה למספר רב של תוכניות המבוצעות על ידי הגורמים השותפים (משרדי ממשלה ותאגידים סטטוטוריים). זאת כדי להעניק לגורמי הביצוע מעטפת לתכנון התוכנית וליישומה. מוצע לשים דגש בפיתוח נושאים אשר אינם נמצאים בליבת העשייה של השותפים, ולכן הם לא צפויים לעסוק בהם באופן ממוקד. לדוגמה, גיבוש תוכנית כוללת בנושא הכללה, שילוב והנגשה או טיוב מערך תוכניות העבודה. מהלכים אלו מחייבים השקעה לטווח ארוך במונחים של קשב ניהולי, שעות עבודה ותקציב. מדובר בהשקעה לא מבוטלת הן של הגורמים השותפים הן של האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב המשמש גורם מתכלל. עם זאת, נראה שהשקעה כזו יכולה לשאת פרי בדמות טיוב ביצועיה והישגיה של תוכנית החומש, ואולי אף תסייע להטמיע אצל הגורמים השותפים תפיסות ודרכי עבודה אשר ישמשו אותם גם מעבר לתוכנית זו.

דוחות של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל שפורסמו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש ועליהם מתבסס דוח זה

אור שרביט, ז. ואייזיק, ע. (2022). צמצום פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לקבוצות רוב: סקירה בין-לאומית. דמ-913-22. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/reducing-socio-economic-gaps/>

אור שרביט, ז. ואייזיק, ע., קפרנוב, א., פלק, א. וריבקין, ד. (2022). ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה. מ-217-22. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-negev-bedouin-population-and-its-leaders/>

אייזיק, ע., קפרנוב, א., מורן-גלעד, ל. וברנדר, ד. (2020). תוכנית מנהרות מזון לביטחון תזונתי. דמ-852-20. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-grow-tunnels-project-for-food-security/>

בן רבי, ד., הרן, ד. ואייל, י. (2021). השפעות משבר הקורונה על האוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-870-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-the-bedouin-population-in-the-negev/>

ברוך-קוברסקי, ר., גלעד, ע., זוהר, ל., קונסטנטינוב, ו., בן סימון, ב., אייזיק, ע. ומורן-גלעד, ל. (2022). נשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב. דמ-902-22. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/school-dropout-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

הרן, ד. ואייל, י. (עור'). (2021). תמציות מחקרים מתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017 – תשתית הידע לתוכנית החומש הבאה. דמ-896-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/executive-summaries-bedouin-population-five-year-plan-knowledge-base/>

הרן, ד. ואייל, י. (2021). תוכנית 'שער לאקדמיה' להשתלבות צעירים בדואים בהשכלה הגבוהה: מסמך מסכם. מ-194-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-youth-in-the-negev-higher-education/>

הרן, ד., כהן, ד., מג'אדלה, א. ואייל, י. (2021). תוכנית 'שער לאקדמיה' להשתלבות צעירים בדואים בהשכלה הגבוהה: סקר עמדות. מ-195-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-youth-in-the-negev-higher-education/>

לנטו, ט., שנהב, א., דולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). בחינת מערך תוכניות העבודה של "התוכנית לכלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397) – דוח מסכם. דמ-884-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/work-plans-for-the-socio-economic-development-plan-for-the-negev-bedouin-2017-2021/>

לף, י. (2021). חיזוק רשויות מקומיות: סקירת ספרות בין-לאומית. דמ-886-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/empowering-municipalities-review-of-the-international-literature/>

לף, י. (2023). פערי מידע בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-929-23. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/data-gaps-regarding-the-bedouin-population-in-the-negev/>

לך, י., חג'אג'רה, 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-877-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-program-for-empowering-bedouin-municipalities/>

לך, י., מג'אדלה, א., הפנר, מ. ואייל, י. (2021). התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397): הערכה כוללת – דוח ביניים. דמ-921-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-socio-economic-development-plan-for-the-bedouin-population-in-the-negev/>

סופר-פורמן, ח., ברלב, ל. וגדג', נ. (2021). ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-883-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/children-with-disabilities-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

תירוש, א., כהן, ד., ברליון, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב. מחקר הערכה מסכמת. דמ-935-23. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/employment-patterns-and-barriers-to-employment-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

מקורות פרק 1

אור שרביט, ז, אייזיק, ע, קפרנוב, א, פלק, א, וריבקין, ד. (2022). ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה. דמ-22-217. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-negev-bedouin-population-and-its-leaders>

הרן, ד. ואייל, י. (עור'). (2021). תמציות מחקרים מתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017 – תשתית הידע לתוכנית החומש הבאה. דמ-21-896. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/executive-summaries-bedouin-population-five-year-plan-knowledge-base/>

לנטו, ט, שנהב, א, דולב, ה, לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)". דמ-21-865. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/analysis-of-the-work-plan-book>

לך, י, מג'אדלה, א, הפנר, מ. ואייל, י. (2021). התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397): הערכה כוללת – דוח ביניים. דמ-21-921. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-socio-economic-development-plan-for-the-bedouin-population-in-the-negev/>

מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות העבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטה מספר 2397).

ממשלת ישראל. (2017). תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

Fukuda-Parr, S. (2011). Theory and policy in international development: Human development and capability approach and the millennium development goals. *International Studies Review*, 13(1), 122-132. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01003.x>

Mayne, J. (2011). Contribution analysis: Addressing cause and effect. In K. Forss, M. Marra & R. Schwartz (Eds.), *Evaluating the complex: Attribution policy evaluation*, vol. 18 (pp. 53-95). Routledge.

Schwarz, R. & Garcia, J. (2011). Intervention path contribution analysis (IPCA) for complex strategy evaluation: Evaluating the smoke-free Ontario strategy. In K. Forss, M. Marra & R. Schwartz (Eds.), *Evaluating the complex: Attribution policy evaluation*, vol. 18 (pp. 187-207). Routledge.

מקורות פרק 2

- אגף הכלכלנית הראשית. (2022). *פערים בין קבוצות האוכלוסייה בראי בין-דורי*. משרד האוצר. www.gov.il/periodic-review-22052022.pdf
- אוניברסיטת בן-גוריון. (א"ת). *חקר החוסן הקהילתי*. <https://in.bgu.ac.il/PREPARED/Pages/cr.aspx>
- גורדון, ג., פלוג, ק. וקנת פורטל, ר. (2022). *מוביליות בין-דורית בישראל – האם הפערים מצטמצמים מדור לדור?* [חומר רקע למושב "אתגרי שוק העבודה החדש"]. כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. https://www.idi.org.il/media/17894/hurvitz2022_labormarketchallenges_mobility.pdf
- הלר, א. (2001). *דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל*. הכנסת: מרכז המחקר והמידע. <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/gap15-4.htm>
- חדאד חאג'–יחיא, נ., ח'לאילה, מ. ורודניצקי, א. (2022). *שנתון החברה הערבית בישראל 2021*. המכון הישראלי לדמוקרטיה. [שנתון החברה הערבית בישראל 2021 | המכון הישראלי לדמוקרטיה \(idi.org.il\)](https://www.idi.org.il)
- כהן, א. (2015). *החוסן הקהילתי – פיתוח מדדי הערכה*. [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב].
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). (2019א). *פערים בין מרכז לכריפריה, 2016-2017 – נתונים מתוך דוח פני החברה בישראל מס' 11*. סטטיסטיקל 178. [פערים בין מרכז לכריפריה \(cbs.gov.il\)](https://www.cbs.gov.il)
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). (2019ב). *פרופיל בריאותי-חברתי של היישובים בישראל, 2011-2017*. [הודעה לתקשורת]. [05_19_370b.pdf \(cbs.gov.il\)](https://www.cbs.gov.il/05_19_370b.pdf)
- מדינת ישראל. (2018). *ספר תוכניות עבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021* (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397).
- ממשלת ישראל. (2017). *תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021* (החלטת ממשלה מס' 2397). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397
- משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). *דוח שנתי 72א – חלק ראשון: היבטי משילות בנגב*. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>
- פתאל, ו. (2017). *השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD*. הכנסת: מרכז המחקר והמידע – המחלקה לפיקוח תקציבי. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8ecfcec1-0753-e611-80dd-00155d010ede/2_8ecfcec1-0753-e611-80dd-00155d010ede_11_8692.pdf

שוגרמן, ב. וסנדר, א. (2011). מדיניות פיתוח חוסן קהילתי. בתוך: י. צבע (עורך). משרד הרווחה – סקירת השירותים החברתיים 2011. (עמ' 591-619). [Book 1.indb \(molisa.gov.il\)](#)

שיבלי, ח., טשנר, נ. ושפירא, ס. (2022). עוני אנרגטי בתנאים של שינויי אקלים והשלכותיו על החוסן הקהילתי. קריאות ישראליות, 2, 157-122. https://www.kriot.co.il/wp-content/uploads/2022/05/9_kriot_maamar_shibli_shapira_teshner.pdf

תנועת אור ומדינה למופת. (2022). עתיד החוסן הנפשי והקהילתי בישראל. [/israelmofet.org.il/wp-content/uploads/2022/01/עתיד-החוסן-הנפשי-והקהילתי-בישראל.pdf](https://israelmofet.org.il/wp-content/uploads/2022/01/עתיד-החוסן-הנפשי-והקהילתי-בישראל.pdf)

Trapped between national boundaries and patriarchal structures: Palestinian Bedouin women and polygamous marriage in Israel. *Journal of Comparative Family Studies*, 48(3), 339-349. <https://doi.org/10.3138/jcfs.48.3.339>

Altshuler A., Mandelkern R., & Karadag, R. (2022). *Israel report: Sustainable Governance Indicators 2022*. Bertelsmann Stiftung. https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Israel.pdf

Braun-Lewensohn, O., & Sagy, S. (2014). Community resilience and sense of coherence as protective factors in explaining stress reactions: Comparing cities and rural communities during missiles attacks. *Community Mental Health Journal* 50, 229–234. <https://doi.org/10.1007/s10597-013-9623-5>

Bronfenbrenner, U., & Evans, G. W. (2000). Developmental science in the 21st century: Emerging questions, theoretical models, research designs and empirical findings. *Social Development*, 9(1), 115-125. <https://doi.org/10.1111/1467-9507.00114>

Cohen, O., Leykin, D., Lahad, M., Goldberg, A., & Aharonson-Daniel, L. (2013). The Conjoint Community Resiliency Assessment Measure as a baseline for profiling and predicting community resilience for emergencies. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(9), 1732-1741. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2012.12.009>

Cohen, O., Mahagna, A., Shamia, A., & Slobodin, O. (2020). Health-care services as a platform for building community resilience among minority communities: An Israeli pilot study during the COVID-19 outbreak. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(20), 7523. <https://doi.org/10.3390/ijerph17207523>

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>

Davidson, T. M., Price, M., McCauley, J. L., & Ruggiero, K. J. (2013). Disaster impact across cultural groups: Comparison of Whites, African Americans, and Latinos. *American Journal of Community Psychology*, 52, 97-105.

- Daoud, N., Shoham-Vardi, I., Urquia, M. L., & O'Campo, P. (2014). Polygamy and poor mental health among Arab Bedouin women: Do socioeconomic position and social support matter? *Ethnicity & Health*, 19(4), 385-405. <https://doi.org/10.1080/13557858.2013.801403>
- Gevonden, M., Myin-Germeys, I., Wichers, M., Booij, J., van den Brink, W., van Winkel, R., & Selten, J. P. (2016). Reactivity to social stress in ethnic minority men. *Psychiatry Research*, 246, 629-636. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2016.10.076>
- Hawkins, R. L., & Maurer, K. (2011). 'You fix my community, you have fixed my life': The disruption and rebuilding of ontological security in New Orleans. *Disasters*, 35(1), 143-159. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2010.01197.x>
- Kimhi, S., Dror, G., & Sapir, S. (2017). Resilience among students from the majority and minority group: The Israeli case. *Journal of Psychology and Behavioral Science*, 5(1), 37-46. <https://doi.org/10.15640/jpbs.v5n1a5>
- Leykin, D., Lahad, M., Cohen, O., Goldberg, A., & Aharonson-Daniel, L. (2013). Conjoint Community Resiliency Assessment Measure-28/10 items (CCRAM28 and CCRAM10): A self-report tool for assessing community resilience. *American Journal of Community Psychology*, 52(3-4), 313-323. <https://doi.org/10.1007/s10464-013-9596-0>
- Leykin, D., Lahad, M., Cohen, R., Goldberg, A., & Aharonson-Daniel, L. (2016). The dynamics of community resilience between routine and emergency situations. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 15(1), 125-131. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2016.01.008>
- Magis, K. (2010). Community resilience: An indicator of social sustainability. *Society and Natural Resources*, 23(5), 401-416. <https://doi.org/10.1080/08941920903305674>
- Nguyen, H. L., & Akerkar, R. (2020). Modelling, measuring, and visualising community resilience: A systematic review. *Sustainability*, 12(19), 7896. <https://doi.org/10.3390/su12197896>
- OECD. (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility*. <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Pickett, K. E., & Wilkinson, R. G. (2015). Income inequality and health: A causal review. *Social Science & Medicine*, 128, 316-326. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.12.031>
- Rapaport, C., Hornik-Lurie, T., Cohen, O., Lahad, M., Leykin, D., & Aharonson-Daniel, L. (2018). The relationship between community type and community resilience. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 470-477. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.05.020>

Saban, M., Myers, V., & Wilf-Miron, R. (2020). Coping with the COVID-19 pandemic – The role of leadership in the Arab ethnic minority in Israel. *International Journal for Equity in Health*, 19, 154. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01257-6>

Shapira, S., Cohen, O., & Aharonson-Daniel, L. (2020). The contribution of personal and place-related attributes to the resilience of conflict-affected communities. *Journal of Environmental Psychology*, 72, 101520. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101520>

Shapira, S., Shibli, H., & Teschner, N. (2021). Energy insecurity and community resilience: The experiences of Bedouins in Southern Israel. *Environmental Science and Policy*, 124, 135-143. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.06.006>

Shibli, H., Aharonson-Daniel, L., & Feder-Bubis, P. (2021). Perceptions about the accessibility of healthcare services among ethnic minority women: A qualitative study among Arab Bedouins in Israel. *International Journal for Equity in Health*, 20, 117. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01464-9>

Teschner, N., Sinea, A., Vornicu, A., Abu-Hamed, T., & Negev, M. (2020). Extreme energy poverty in the urban peripheries of Romania and Israel: Policy, planning, and infrastructure. *Energy Research & Social Science*, 66, 101502. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101502>

Tzfadia, E., Meir, A., Roded, B., & Atzmon, E. (2020). Gray local governance and Israeli Indigenous Bedouin: Credibility, functionality and the politics of refusal. *Cities*, 97, 102484. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102484>

Wilkinson, R., & Pickett, K. E. (2020). *The inner level: How more equal societies reduce stress, restore sanity and improve everyone's well-being*. Penguin.

מקורות פרק 3

אגף הכלכלנית הראשית. (2022). *פערים בין קבוצות האוכלוסייה בראי בין-דורי*. משרד האוצר. [weekly_economic_review](https://www.gov.il/periodic-review-22052022.pdf)

אור שרביט, ז. ואייזיק, ע. (2022). *צמצום פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לקבוצות רוב: סקירה בין-לאומית*. דמ-913-22. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/reducing-socio-economic-gaps/>

אור שרביט, ז, אייזיק, ע, קפרנוב, א, פלק, א, וריבקין, ד. (2022). ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה. מ-2021-22. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-negev-bedouin-population-and-its-leaders>

אנדבלד, מ, גוטליב, ד, הלר, א, וכראדי, ל. (2019). ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2018. המוסד לביטוח לאומי. https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2018.aspx

בן רבי, ד, הרן, ד, ואייל, י. (2021). השפעות משבר הקורונה על האוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-2021-70. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-the-bedouin-population-in-the-negev/>

ברגר-טיקוצ'נסקי, ט, אבו-עסבה, ח', אניסמן, א, קלינברגר, א, הורן, ע, טוביה, נ, ויגאל, ז. (2023א). זכאות לבגרות בבתי הספר הבדואיים בנגב: חסמים, אתגרים ודרכי פעולה. מכון הנרייטה סאלד. szold.org.il/wp-content/uploads/2023/09/לבגרות-בבתי-הספר-הבדואים-בנגב-דוח-מסכם.pdf

ברגר-טיקוצ'נסקי, ט, נאסר אבו אלהיג'א, פ, ואניסמן, א. (2023ב). איכות ההוראה בקרב הבדואים בנגב. מכון הנרייטה סאלד. [pdf \(szold.org.il.1-מסכם-דוח-מסכם.pdf\)](https://szold.org.il.1-מסכם-דוח-מסכם.pdf)

ברוך-קוברסקי, ר, גלעד, ע, זוהר, ל, קונסטנטינוב, ו, בן סימון, ב, אייזיק, ע, ומורן-גלעד, ל. (2022). נשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב. דמ-2022-902. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/school-dropout-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

גורדון, ג, פלוג, ק, וקנת פורטל, ר. (2022). מוביליות בין-דורית בישראל – האם הפערים מצטמצמים מדור לדור? [חומר רקע למושב "אתגרי שוק העבודה החדש"]. כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. https://www.idi.org.il/media/17894/hurvitz2022_labormarketchallenges_mobility.pdf

הרן, ד, ואייל, י. (2021). תוכנית 'שער לאקדמיה' להשתלבות צעירים בדואים בנגב בהשכלה הגבוהה – מסמך מסכם. מ-2021-194. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-youth-in-the-negev-higher-education/>

וייסבלאי, א. (2017). חינוך בחברה הבדואית בנגב – תמונת מצב. הכנסת: מרכז המחקר והמידע. [חינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב \(knesset.gov.il\)](https://knesset.gov.il)

חדאד חאג'י-יחיא, נ, ח'לאילה, מ, ורודניצקי, א. (2022). שנתון החברה הערבית בישראל 2021. המכון הישראלי לדמוקרטיה. [שנתון החברה הערבית בישראל 2021 | המכון הישראלי לדמוקרטיה \(idi.org.il\)](https://www.idi.org.il)

חדאד חאג'י-יחיא, נ, סייף, א, קלינר-קסיר, נ, ופרג'ון, ב. (2021) מצב הרווחה בחברה הערבית: עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/15623/welfare-in-arab-society-poverty-government-policy-and-the-helplessness-of-local-authorities.pdf>

- חשאי, נ. סומקין, ס. וניר, ר. (2022). מה הן המיומנויות הנדרשות מעובדי ההייטק. מכון אהרן למדיניות כלכלית. <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/conference-policy-papers-2022/hi-tech-skills/>
- לף, י., מג'אדלה, א., הפנר, מ. ואייל, י. (2021). התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397): הערכה כוללת – דוח ביניים. דמ-921-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-socio-economic-development-plan-for-the-bedouin-population-in-the-negev/>
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). (2019). התמדה ומשך לימודים בקרב סטודנטים לתואר ראשון שהחלו ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בתש"ס (1999/2000) ובתש"ע (2009/10). [הודעה לתקשורת]. https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2019/067/06_19_067b.pdf
- מג'אדלה, א., כהן, ד., קונסטנטינוב, ו., הרן, ד. ואייל, י. (עומד להתפרסם). דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). דוח שנתי 72א – חלק ראשון: היבטי משילות בנגב. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>
- משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2022). פעולות הרשויות המקומיות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות החינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה. דוח על הביקורת בשלטון המקומי. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7497-9.aspx>
- תירוש, א., כהן, ד., ברלין, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב. מחקר הערכה מסכמת. דמ-935-23. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/employment-patterns-and-barriers-to-employment-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>
- Australian Government. (2020). *Closing the gap: Report 2020*. <https://ctgreport.niaa.gov.au/sites/default/files/pdf/closing-the-gap-report-2020.pdf>
- Badura, P., Hamrik, Z., Dierckens, M., Gobina, I., Malinowska-Ciešlik, M., Furstova, J., Kopcakova, J., & Pickett, W. (2021). After the bell: Adolescent organized leisure-time activities and well-being in the context of social and socioeconomic inequalities. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 75(7). <http://dx.doi.org/10.1136/jech-2020-215319>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. [How the world's best-performing school systems come out on top | McKinsey](https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Research%20and%20Analysis/Education/How-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top.pdf)

- Bertrand, M., & Crepon, B. (2022). *Vocational and skills training programs to improve labor market outcomes*. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) Policy Insights. <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/vocational-and-skills-training-programs-improve-labor-market-outcomes>
- Bîrzea, C., Cecchini, M., Harrison, C., Krek, J., & Spajic-Vrkas, V. (2005). *Tool for quality assurance of education for democratic citizenship in schools*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140827>
- Bond, L., Butler, H., Thomas, L., Carlin, J., Glover, S., Bowes, G., & Patton, G. (2007). Social and school connectedness in early secondary school as predictors of late teenage substance use, mental health, and academic outcomes. *Journal of Adolescent Health*, 40(4), 357, e9-18. <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2006.10.013>
- Chávez, C., & Aguilar, M. (2021). *The impact of community violence on educational outcomes: A review of the literature*. Innocenti Working Paper 2021-03. Florence: UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/The-Impact-of-Community-Violence-on-Educational-Outcomes.pdf>
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014a). Measuring the impacts of teachers I: Evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593-2632. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.104.9.2593>
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014b). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633-2679. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.104.9.2633>
- Cooney, K., & Williams Shanks, T. R. (2010). New approaches to old problems: Market-based strategies for poverty alleviation. *Social Service Review*, 84(1), 29-55. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/652680>
- Fredricks, J. A., & Eccles, J. S. (2008). Participation in extracurricular activities in the middle school years: Are there developmental benefits for African American and European American youth? *Journal of Youth and Adolescence*, 37, 1029-1043. <https://doi.org/10.1007/s10964-008-9309-4>
- Goldhaber, D., & Anthony, E. (2003). *Teacher quality and student achievement*. Urban Diversity Series. ERIC Clearinghouse on Urban Education. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED477271.pdf>
- Government of Canada. (2016). *Evaluation of business capital and support services*. Retrieved October 20, 2021, from <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1491917421961/1537879988706>.

- Guenther, J., Bat, M., & Osborne, S. (2013). Red dirt thinking on educational disadvantage. *The Australian Journal of Indigenous Education*, 42(2), 100-110. <https://doi.org/10.1017/jie.2013.18>
- Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30(3), 466-479. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.12.006>
- Jarvis, D., Stoeckl, N., Addison, J., Larson, S., Hill, R., Pert, P., & Lui, F. W. (2018). Are Indigenous land and sea management programs a pathway to Indigenous economic independence? *The Rangeland Journal*, 40(4), 415-429. <https://doi.org/10.1071/RJ18051>
- Joyce, R., & Xu, X. (2019). *Inequalities in the twenty-first century: Introducing the IFS Deaton Review*. <https://dera.ioe.ac.uk/33419/1/The-IFS-Deaton-Review-launch.pdf>
- Macassa, G. (2021). Social enterprise, population health and sustainable development goal 3: A public health viewpoint. *Annals of Global Health*, 87(1), 52. <http://doi.org/10.5334/aogh.3231>
- Maru, D., Nicks, L., Portilla, M., Chambraud, C., Demergasso, F., & Davidson, S. (2022). *Understanding the barriers and enablers for women's progression from low-paid and low-skill work: Literature review*. Behavioural Insight Team Report. [Understanding the barriers and enablers for women's progression from low-paid and low-skill work](https://bi.team/Understanding-the-barriers-and-enablers-for-women's-progression-from-low-paid-and-low-skill-work) | [The Behavioural Insights Team \(bi.team\)](https://bi.team)
- Niddrie, N., Brosnan, K., Barnes, S., & Dunnett, D. (2017). *Evaluation: Stronger communities for children*. Canberra, ACT: Winangali Ipsos consortium. <https://www.niaa.gov.au/sites/default/files/publications/scfc-evaluation-report.pdf>
- Ockenden, L. (2014). *Positive learning environments for Indigenous children and young people*. [Resource sheet no. 33 produced by the Closing the Gap Clearinghouse]. Australian Government. <https://www.aihw.gov.au/reports/indigenous-australians/positive-learning-environments-for-indigenous-chil/summary>
- OECD. (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility*.8 <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Ofojebe, W. N., & Ezugoh, C. (2010). Teachers' motivation and its influence on quality assurance in the Nigerian educational system. *African Research Review*, 4(2), 398-417. <https://doi.org/10.4314/afrrrev.v4i2.58352>
- Roy, M. J., Donaldson, C., Baker, R., & Kerr, S. (2014). The potential of social enterprise to enhance health and well-being: A model and systematic review. *Social Science & Medicine*, 123, 182-193. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.07.031>

Vázquez Maguirre, M., Portales, L., & Velásquez Bellido, I. (2018). Indigenous social enterprises as drivers of sustainable development: Insights from Mexico and Peru. *Critical Sociology*, 44(2), 323-340. <https://doi.org/10.1177/0896920516688757>

Wilkinson, R., & Pickett, K. E. (2020). *The inner level: How more equal societies reduce stress, restore sanity and improve everyone's well-being*. Penguin.

מקורות פרק 4

אדרס, א. (2021). השתתפות חברי המיעוט הערבי, בפעולה משותפת לייצור מוצרים ציבוריים בחברה הישראלית הכללית. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית. <https://www.neaman.org.il/MCA>

אור שרביט, ז., ואייזיק, ע. (2022). צמצום פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לקבוצות רוב: סקירה בין-לאומית. דמ-913-22. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/reducing-socio-economic-gaps/>

אור שרביט, ז., אייזיק, ע., קפרנוב, א., פלק, א. וריבקין, ד. (2022). ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה. מ-217-22. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-negev-bedouin-population-and-its-leaders>

אייזיק, ע., קפרנוב, א., מורן-גלעד, ל. וברנדר, ד. (2020). תוכנית מנהרות מזון לביטחון תזונתי. דמ-852-20. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-grow-tunnels-project-for-food-security/>

הרן, ד. ואייל, י. (2021). תוכנית 'שער לאקדמיה' להשתלבות צעירים בדואים בהשכלה הגבוהה: מסמך מסכם. מ-194-21. מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-youth-in-the-negev-higher-education/>

הרן, ד., כהן, ד., מג'אדלה, א. ואייל, י. (2021). תוכנית 'שער לאקדמיה' להשתלבות צעירים בדואים בהשכלה הגבוהה: סקר עמדות. מ-195-21. מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-youth-in-the-negev-higher-education/>

חדאד חאג'י-יחיא, נ., ח'לאילה, מ. ורודניצקי, א. (2022). שנתון החברה הערבית בישראל 2021. המכון הישראלי לדמוקרטיה. [שנתון החברה הערבית בישראל 2021 | המכון הישראלי לדמוקרטיה \(idi.org.il\)](https://www.idi.org.il)

ליטמנוביץ, י., מג'אדלה א. והרן, ד. (2023). טיוב והתאמה של מערך המדידה של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי ביישובים הבדואיים בנגב: ייעוץ מבוסס מחקר לרשות הלאומית לביטחון קהילתי, מחוז דרום. דמ-946-23. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/improvement-and-modification-of-the-measurement-system-used-by-the-national-authority-for-community-safety-for-the-bedouin-population-in-the-negev/>

לך, 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-877-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-program-for-empowering-bedouin-municipalities/>

מג'אדלה, א., כהן, ד., קונסטנטינוב, ו., הרן, ד. ואייל, י. (עומד להתפרסם). דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מרגלית, ל. (2020). קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי. המכון הישראלי לדמוקרטיה. [קול אפקטיבי: שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי \(idi.org.il\)](https://www.idi.org.il/)

מרקוביץקי, מ. (2020). הסיכון לתמותה מוקדמת בקרב האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים ערבים וביישובים מעורבים בישראל. [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב].

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2016). דוח שנתי 66: פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה. [2016-66C-101-Shiluv.pdf \(mevaker.gov.il\)](https://www.mevaker.gov.il/2016-66C-101-Shiluv.pdf)

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2018). דוח ביקורת מיוחד: התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים המעורבים. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_640/47b736c1-4538-49ad-a5a0-799aa30902df/amlach.pdf

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021א). דוח שנתי 72א – חלק ראשון: העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-103-Diversity.pdf>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021ב). דוח ביקורת שנתי 71ג: התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים המעורבים – ביקורת מעקב. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/71C/2021-71c-501-Amlach.pdf>

סטריאר, ר. (2001). מהדרה למעורבות. חברה ורווחה, כ"א (2), 213-232.

רונן, י., דורון, י. וסלונים-נבו, ו. (עור') (2008). הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל. הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב.

תחאוכו, מ., קלישר, ע. ומושקלב, ק. (2020). התשוואות לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם. מכון אהרן למדיניות כלכלית. [policy-paper.pdf \(runi.ac.il\)](https://www.runi.ac.il/policy-paper.pdf)

- Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel. (2011). *The inequality report: The Palestinian Arab minority in Israel*. [Report-F-new.indd \(adalah.org\)](#)
- Altshuler A., Mandelkern R., & Karadag, R. (2022). *Israel report: Sustainable Governance Indicators 2022*. Bertelsmann Stiftung. https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Israel.pdf
- Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet (2018). *Closing the gap: Prime minister's report 2018*. [Closing the Gap - Prime Minister's Report 2018 \(niaa.gov.au\)](#)
- Australian Government, Productivity Commission (n.d.). *Indigenous evaluation strategy*. Retrieved December 15, 2022, from <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/indigenous-evaluation#report>
- Battaglia, M., & Lebedinski, L. (2015). Equal access to education: An evaluation of the Roma teaching assistant program in Serbia. *World Development*, 76, 62–81. <https://sites.uclouvain.be/econ/DP/IRES/2014021.pdf>
- Bleikh, H. (2016). Poverty and inequality in Israel: Trends and decompositions. In A. Weiss, (Ed.). *State of the nation report 2016* (pp. 315-351). <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/povertyandinequality.pdf>
- Cooney, K., & Williams Shanks, T. R. (2010). New approaches to old problems: Market-based strategies for poverty alleviation. *Social Service Review*, 84(1), 29-55. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/652680>
- de Laat, J. (2010). *Economic costs of Roma exclusion*. Human Development Economics, Europe and Central Asia, The World Bank. [ECA Topic Brief \(childhub.org\)](#)
- Deloitte. (2019). *The economic benefits of improving social inclusion: A report commissioned by SBS*. [deloitte-au-economics-benefits-improving-social-inclusion-270819.pdf](#)
- Disbray, S., & Guenther, J. C. (2017). *Review, assessment and development of future options for the Warlpiri Education and Training Trust (WETT) and its programs: Final report, May 2017*. Central land council. [Review, Assessment and Development of Future Options for the Warlpiri Education and Training Trust \(WETT\) and its Programs: Final Report – Charles Darwin University \(cdu.edu.au\)](#)
- Government of Canada. (2016). *Evaluation of Business Capital and Support Services*. Retrieved October 20, 2021, from <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1491917421961/1537879988706>.
- Hipp, J. R., & Wo, J. C. (2015). Collective efficacy and crime. In *International encyclopedia of social and behavioral sciences* (2nd ed., Vol. 4, pp. 169-173). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.45045-2>

- Jarvis, D., Stoeckl, N., Addison, J., Larson, S., Hill, R., Pert, P., & Lui, F. W. (2018). Are Indigenous land and sea management programs a pathway to Indigenous economic independence? *The Rangeland Journal*, 40(4), 415-429. <https://doi.org/10.1071/RJ18051>
- Juuso, F. (2020). *Develop or preserve? An idea analysis of policy program for the development of Sami economy and industries*. [Master's thesis. UiT Norges arktiske university]. [thesis.pdf \(uit.no\)](#)
- Macassa, G. (2021). Social enterprise, population health and sustainable development goal 3: A public health viewpoint. *Annals of Global Health*, 87(1), 52. <http://doi.org/10.5334/aogh.3231>
- Morley, S. R. (2015). *What works in effective Indigenous community-managed programs and organisations*. Australian Institute of Family Studies. [What works in effective Indigenous community-managed programs and organisations | Australian Institute of Family Studies \(aifs.gov.au\)](#)
- OECD. (2019a). *Linking the Indigenous Sami people with regional development in Sweden*. [Linking the Sami with regional and rural development policies and programmes | Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- OECD. (2019b). *Indigenous employment and skills strategies in Australia*. [Indigenous Employment and Skills Strategies in Australia | en | OECD](#)
- Ontario. (2018). *The Urban Indigenous Action Plan*. [The Urban Indigenous Action Plan \(ontario.ca\)](#)
- Roy, M. J., Donaldson, C., Baker, R., & Kerr, S. (2014). The potential of social enterprise to enhance health and well-being: A model and systematic review. *Social Science & Medicine*, 123, 182-193. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.07.031>
- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277(5328), 918-924. <https://doi.org/10.1126/science.277.5328.918>
- Schnell, I., Diab, A. A. B., & Benenson, I. (2015). A global index for measuring socio-spatial segregation versus integration. *Applied Geography*, 58, 179-188. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.01.008>
- SGI. (2022). *Social inclusion report – Sustainable Governance Indicators 2022*. https://www.sgi-network.org/docs/2022/thematic/SGI2022_Social_Inclusion.pdf
- Vázquez Maguirre, M., Portales, L., & Velásquez Bellido, I. (2018). Indigenous social enterprises as drivers of sustainable development: Insights from Mexico and Peru. *Critical Sociology*, 44(2), 323-340. <https://doi.org/10.1177/0896920516688757>

The World Bank. (2013). *Inclusion matters: The foundation for shared prosperity*. [INCLUSION MATTERS \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

Yanicki, S. (2021). Towards social inclusion, social justice, and health equity. In P. Liamputtong (Ed.). *Handbook of social inclusion: Research and practices in health and social Sciences* (pp. 59-91). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-89594-5_4

מקורות פרק 5

אברמזון, ד. (2020). מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מכון ירושלים למחקרי מדיניות וג'וינט אלכא. [מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי - הג'וינט \(thejoint.org.il\)](https://thejoint.org.il)

האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (2023). שיפור המענים החברתיים באמצעות ארגוני חברה אזרחית במסגרת החלטת ממשלה 1279 לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. המשרד לשוויון חברתי. https://www.nasconsulting.co.il/wp-content/uploads/2023/08/NAS_Mapping-Bedouin-civil-society_Social-Equality-Ministry-Heb_Jul2023.pdf

אור שרביט, ז. ואייזיק, ע. (2022). תמצית ממצאי המחקר: ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית ושל מנהיגיה. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2022/11/Bedouin-population-Summary_updated.pdf

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2019). הסקר החברתי. <https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%94%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99.aspx>

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2020). קובץ הרשויות המקומיות. <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/>

לך, י. (2021). חיזוק רשויות מקומיות – סקירת ספרות בין-לאומית. דם-886-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/empowering-municipalities-review-of-the-international-literature/>

לך, י., חג'אג'רא, 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 המצב עד סתיו 2020. דם-877-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-program-for-empowering-bedouin-municipalities/>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). דוח שנתי 72א – חלק ראשון: היבטי משילות בנגב. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>

- פון, נ. (2020). מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – סקירה בין-לאומית. דת-844-20. מכון מאיר-סניט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/supporting-local-authorities-in-the-provision-of-social-services/>
- Asaduzzaman, M., Kaivo-oja, J., Stenvall, J. & Jusi, S. (2015). Strengthening local governance in developing countries: Partnership as an alternative approach. *Public Organiz Rev* 16, 335–356. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0311-5>
- Boulénouar, J. (2015). *Capacity support to local governments*. Triple-S IRC. https://www.ircwash.org/sites/default/files/084-201502triple-s_bn08defweb.pdf
- Chernov, C. (2019). *Capacity building of local and regional government in eastern partnership countries*. [Conference of the regional and local authorities for the eastern partnership]. CORLEAP. [Microsoft Word - Sergii Chernov Capacity Building final EN.docx \(europa.eu\)](#)
- Etigbamo, E. J. (2018). Strengthening local government councils for effective community development programming in Nigeria. *International Journal of Scientific Research in Education*, 11(4), 732-744. [Strengthening Local Government Councils for Effective Community Development Programming in Nigeria | Semantic Scholar](#)
- Kasim, O. F., & Agbola, T. (2017). Decentralisation and local government reforms in Africa: Challenges, opportunities and the way forward. *Eastern Africa Social Science Research Review* 33(1), 89-113. <https://muse.jhu.edu/article/653075>
- Lindgaard, L. S., & Webster, N. (2018). *Decentralization in Ukraine – Supporting political stability by strengthening local government*. DIIS – Danish Institute for International Studies. <https://www.econstor.eu/handle/10419/197625>
- Schaffer, M., & Yilmaz, S. (2008). *Strengthening local government budgeting and accountability*. Policy research working paper 4767. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6902>
- Slater, R. (1997). Approaches to strengthening local government: Lessons from Sri Lanka. *Public Administration and Development*, 17, 251-265. [Approaches to strengthening local government: Lessons from Sri Lanka](#)
- Vincent, C., & Stephen, C. (2015). Local government capacity building and development: Lessons, challenges, and opportunities. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 3(1), 149-153. <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000149>

מקורות פרק 6

אור שרביט, ז. ואיזיק, ע. (2022). צמצום פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לקבוצות רוב: סקירה בין-לאומית. דם-22-913. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/reducing-socio-economic-gaps/>

אור שרביט, ז. ואיזיק, ע., קפרנוב, א., פלק, א. וריבקין, ד. (2022). ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה. מ-22-217. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-negev-bedouin-population-and-its-leaders>

האקדמיה ללשון העברית. (א"ת). נגישות. נדלה ב-20 באוקטובר 2022 מתוך [האקדמיה ללשון העברית \(hebrew-academy.org.il\)](https://www.academy.org.il/hebrew/)

בן רבי, ד., הרן, ד. ואייל, י. (2021). השפעות משבר הקורונה על האוכלוסייה הבדואית בנגב. דם-21-870. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-the-bedouin-population-in-the-negev/>

ברוך-קוברסקי, ר., גלעד, ע., זוהר, ל., קונסטנטינוב, ו., בן סימון, ב., איזיק, ע. ומורן-גלעד, ל. (2022). נשירה בקרב תלמידים בחינוך הבדואי בנגב. דם-22-902. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/school-dropout-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

ווקר, מ. ופרידמן, מ. (2019). הגדלת נגישות למידע ושימוש בשירותים חברתיים: סקירה בינלאומית. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המחלקה ליחסים בין-לאומיים. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/molisa-international-relation-publication-knowledge-accessibility-review/he/Publications_Publications_knowledge-accessability-new-07072020.pdf

מג'אדלה, א., כהן, ד., קונסטנטינוב, ו., הרן, ד. ואייל, י. (עומד להתפרסם). דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

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

ממשלת ישראל. (2017). תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטת ממשלה מס' 2397). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2021). דוח שנתי 72א – חלק ראשון: היבטי משילות בנגב. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>

סופר-פורמן, ח., ברלב, ל. וגדג', נ. (2021). ילדים עם מוגבלות באוכלוסייה הבדואית בנגב. דמ-21-883. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
<https://brookdale.jdc.org.il/publication/children-with-disabilities-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

תירוש, א., כהן, ד., ברליון, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב. מחקר הערכה מסכמת. דמ-23-935. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
<https://brookdale.jdc.org.il/publication/employment-patterns-and-barriers-to-employment-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

Adeyinka, S.A., & Ojo, A. (2014). Accessibility as a determinant of social service centres utilization, Boripe local government area in Osun State, Nigeria. *Journal of Environmental Design and Management*, 6(1&2), 132-139.
[Accessibility as a determinant of social service centres utilization Boripe local government area in Osun State, Nigeria | Semantic Scholar](#)

Axelton, C., & Barrett, D. (2009). *Access to social services for persons with disabilities in the Middle East: Multi-stakeholder reflections for policy reform*. Disability Monitor Initiative – Middle East (DMI-ME), CBM and Handicap International. [Middle East - Access to Social Services.pdf \(makingitwork-crpd.org\)](#)

Carey, T. A. (2013). A qualitative study of a social and emotional well-being service for a remote Indigenous Australian community: Implications for access, effectiveness and sustainability. *BMC Health Services Research*, 13(1), 80.
<https://doi.org/10.1186/1472-6963-13-80>

Cooper, C., Tandy, A. R., Balamurali, T. B., & Livingston, G. (2010). A systematic review and meta-analysis of ethnic differences in use of dementia treatment, care, and research. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 18(3), 193-203. <https://doi.org/10.1097/JGP.0b013e3181bf9caf>

Davy, C., Harfield, S., McArthur, A., Munn, Z., & Brown, A. (2016). Access to primary health care services for Indigenous peoples: A framework synthesis. *International Journal for Equity in Health*, 15(1), 163. <https://doi.org/10.1186/s12939-016-0450-5>

George, M. S., Davey, R., Mohanty, I., & Upton, P. (2020). "Everything is provided free, but they are still hesitant to access healthcare services": Why does the Indigenous community in Attapadi, Kerala continue to experience poor access to healthcare? *International Journal for Equity in Health*, 19(1), 105. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01216-1>

Huber, M., Stanciole, A., Wahlbeck, K., Tamsma, N., Torres, F., Jelfs, E., & Bremner, J. (2008). *Quality in and equality of access to healthcare services*. European Commission; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/882>

- Isaacs, A. N., Pyett, P., Oakley-Browne, M. A., Gruis, H., & Waples-Crowe, P. (2010). Barriers and facilitators to the utilization of adult mental health services by Australia's Indigenous people: Seeking a way forward. *International Journal of Mental Health Nursing*, 19(2), 75-82. <https://doi.org/10.1111/j.1447-0349.2009.00647.x>
- Ives, N. G., & Aitken, O. (2008). Technology and access: Responding to the social work education needs of First Nations and Inuit communities. *Social Work Education*, 27(6), 683-692. <https://doi.org/10.1080/02615470802201846>
- Jones, K., Keeler, N., Morris, C., Brennan, D., Roberts-Thompson, K., & Jamieson, L. (2016). Factors relating to access to dental care for Indigenous South Australians. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 27(1A), 148-160. <https://doi.org/10.1353/hpu.2016.0042>
- Kildea, S., Gao, Y., Hickey, S., Nelson, C., Kruske, S., Carson, A., Currie, J., Reynolds, M., Wilson, K., Watego, K., Costello, J., & Roe, Y. (2021). Effect of a Birthing on Country service redesign on maternal and neonatal health outcomes for First Nations Australians: A prospective, non-randomised, interventional trial. *The Lancet Global Health*, 9(5), e651-e659. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00061-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00061-9)
- Lavoie, J. G., Forget, E. L., Prakash, T., Dahl, M., Martens, P., & O'Neil, J. D. (2010). Have investments in on-reserve health services and initiatives promoting community control improved First Nations' health in Manitoba? *Social Science & Medicine*, 71(4), 717-724. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.04.037>
- Lavoie, J. G., Philips-Beck, W., Kinew, K. A., Kyoona-Achan, G., Sinclair, S., & Katz, A. (2021). The relationship between rates of hospitalization for ambulatory care sensitive conditions and local access to primary healthcare in Manitoba first nations communities. *Canadian Journal of Public Health*, 112(2), 219-230. <https://doi.org/10.17269/s41997-020-00421-3>
- Nguyen, N. H., Subhan, F. B., Williams, K., & Chan, C. B. (2020). Barriers and mitigating strategies to healthcare access in indigenous communities of Canada: A narrative review. *Healthcare (Basel, Switzerland)*, 8(2), 112. <https://doi.org/10.3390/healthcare8020112>
- Oosterveer, T. M., & Young, T. K. (2015). Primary health care accessibility challenges in remote indigenous communities in Canada's North. *International Journal of Circumpolar Health*, 74(1), 29576. <https://doi.org/10.3402/ijch.v74.29576>
- Paul, S., & Islam, M. R. (2015). Ultra-poor Char people's rights to development and accessibility to public services; A case of Bangladesh. *Habitat International*, 48, 113-121. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.03.018>

Shibli, H., Aharonson-Daniel, L., & Feder-Bubis, P. (2021). Perceptions about the accessibility of healthcare services among ethnic minority women: A qualitative study among Arab Bedouins in Israel. *International Journal for Equity in Health*, 20(1), 117. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01464-9>

UN System Task Team. (2012). *Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda – Thematic think piece*. [Microsoft Word - Social Protection.doc \(un.org\)](#)

Ware, V. A. (2013). *Improving the accessibility of health services in urban and regional settings for Indigenous people*. [Resource sheet no. 27 for the Closing the Gap Clearinghouse]. Australian Government, Australian Institute of Health and Welfare, Australian Institute of Family Studies. [Improving the accessibility of health services in urban and regional settings for Indigenous people](#).

מקורות פרק 7

הלס, א. (2022). תשתיות פיזיות לצמיחה מכלילה: כיצד ניתן לצמצם את פערי הנגישות לתשתיות פיזיות כדי להבטיח צמיחה מכלילה ובת-קיימא? [נייר מדיניות]. יסודות למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר). <https://yfpp.org.il/article/145>

מג'אדלה, א., כהן, ד., קונסטנטינוב, ו., הרן, ד. ואילל, י. (עומד להתפרסם). דוח תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

ממשלת ישראל (2011). תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית (החלטת ממשלה 3708). https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708

ממשלת ישראל (2017). תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

שיבלי, ח., טשנר, נ. ושפירא, ס. (2022). עוני אנרגטי בתנאים של שינויי אקלים והשלכותיו על החוסן הקהילתי. קריאות ישראליות, 2, 157-121. <https://www.kriot.co.il>

Andrés, L., Biller, D., & Dappe, M. H. (2013). *Reducing poverty by closing south Asia's infrastructure gap*. The World Bank & Australian Aid. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17847>

Asian Development Bank (ADB). (2012). *Infrastructure for supporting inclusive growth and poverty reduction in Asia*. <https://www.adb.org/publications/infrastructure-supporting-inclusive-growth-and-poverty-reduction-asia>

- Bajar, S. (2018). *The impact of infrastructure provisioning on inequality*. National Institute of Advanced Studies, Indian Institute of Science Campus. <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-2.pdf>
- Bajar, S., & Rajeev, M. (2015). *The impact of infrastructure provisioning on inequality: Evidence from India*. [Working paper No. 35]. Global Labour University (GLU). <https://www.econstor.eu/handle/10419/121445>
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). (2008). *Infrastructure, integration and equity: The social impact of the health and public transportation infrastructure*. Bulletin FAL 268. United Nations. [Microsoft Word - FAL_268_infraandsocialimpacts.doc \(cepal.org\)](https://www.cepal.org/en/publications/microsof-word-fal-268-infraandsocialimpacts.doc)
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *The critical role of infrastructure for the sustainable development goals*. https://content.unops.org/publications/The-critical-role-of-infrastructure-for-the-SDGs_EN.pdf
- Hardekar, D., Chakraborty, S., Syal, M., & Mollaoglu, S. (2018). *Role of infrastructure in the success of residential development – Summary*. Housing education and research initiative (HERI), Construction Management Program, Michigan State University. [Role of Infrastructure in the Success of a Residential Development \(msu.edu\)](https://www.msu.edu/documents/00000192/10000000000000000000/Role_of_Infrastructure_in_the_Success_of_a_Residential_Development.pdf)
- Jahan, S., & McCleery, R. (2005). *Making infrastructure work for the poor: Synthesis report of four country studies: Bangladesh, Senegal, Thailand and Zambia*. United Nations Development Program. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/MakingInfrastructureWorkforthePoor.pdf>
- OECD. (2007). Scaling up and improving infrastructure for poverty reduction. In *Promoting pro-poor growth: Policy guidance for donors*, pp. 225-296. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/development/promoting-pro-poor-growth_9789264024786-en
- United Nations. (2021). *Tackling inequalities in public service coverage to “build forward better” for the rural poor*. [Policy brief]. The HLCP Inequalities Task Team. United Nations. <https://www.who.int/publications/m/item/tackling-inequalities-in-public-service-coverage-to-build-forward-better-for-the-rural-poor>
- The World Bank. (n.d.) Population Growth (annual %) – OECD members. Retrieved October 20, 2022, from <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=OE>.

מקורות פרק 8

האגף לתכנון מדיניות. (2010). מדריך התכנון הממשלתי. גרסה מעודכנת 4.1. משרד ראש הממשלה. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/instructions2010/he/Instructions.pdf>

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-884-21. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/work-plans-for-the-socio-economic-development-plan-for-the-negev-bedouin-2017-2021/>

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

ממשלת ישראל (2011). תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית (החלטת ממשלה 3708). https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708

ממשלת ישראל. (2017). תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

המרכז להעצמת האזרח. (2020). דוח מקרו: סיכום 100 דוחות מוניטור 2019-2013 – תוצאות מחקר המסמן מאפשרים וחסמים בתהליך יישום מדיניות. [https://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A7%D7%A8%D7%95\(2\).pdf](https://www.ceci.org.il/sites/citizens/UserContent/files/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A7%D7%A8%D7%95(2).pdf)

שוורץ, ר. ויכימוביץ-כהן, נ. (2020). מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה. הכנסת: מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/4e14e373-5fbb-ea11-8116-00155d0af32a/2_4e14e373-5fbb-ea11-8116-00155d0af32a_11_17638.pdf

התקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-34, 26 במאי 2015, נספח א, עמ' 43. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/government_documents34/he/takanon34.pdf

Baskici, C., & Ercil, Y. (2019). In pursuit of information: Evaluating strategic plans. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 50(2), 185-201. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/VJIKMS-03-2019-0037/full/html>

Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3rd ed.). Jossey-Bass.

- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76-89. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>
- Hrebiniak, L. G. (2006). Obstacles to effective strategy implementation. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12-31. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2005.12.001>
- Jacobs, A. M. (2016). Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science*, 19, 433-454. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-110813-034103>
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70(1), 246-254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>