



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

יעל ליטמנוביץ      דפנה הרן      יואב לפי  
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

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק  
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

### **המחברים של נתיבי ההשפעה**

- נתיב 1: יעל ליטמנוביץ, רות ברוך, אורן תירוש, ענת גלעד, זהר אור שרביט, יואב לך  
נתיב 2: זהר אור שרביט, יעל ליטמנוביץ, עירית אייזיק, דפנה הרן  
נתיב 3: יואב לך, יעל ליטמנוביץ  
נתיב 4: דפנה הרן, דורי ריבקין, יעל ליטמנוביץ, יואב לך  
נתיב 5: יואב לך, יעל ליטמנוביץ  
נתיב 6: 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  
במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומומן בסיועו

### **מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | 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/>

## הקדמה

תמצית זו מציגה את עיקרי הממצאים של מחקר ההערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). המחקר בחן שיטתית את תוכנית החומש בכללותה כדי לספק למעצבי מדיניות בשלטון המרכזי והמקומי 'מבט על' בנוגע לתוכנית ולהגביר את שקיפותה כלפי הציבור הבדואי בפרט והישראלי בכלל. התמצית כוללת 'סיפורי השפעה' של שישה נתיבי התערבות שדרכם נועדה תוכנית החומש להשיג את מטרות הליבה שלה. סיפורי ההשפעה מבוססים על מחקרים שבוצעו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש, על ניתוח תוכניות העבודה שעוגנו בה, על סקירת ספרות של פרקטיקות מיטביות הרלוונטיות לנתיבים השונים ועל היועצויות עם בעלי עניין ממשרדי ממשלה, מן הרשויות המקומיות הבדואיות, מן החברה האזרחית ומן האקדמיה. בכל סיפור השפעה נבחנים מנגנוני התכנון והיישום של תוכנית החומש, האתגרים והחסמים להשגת היעדים ותרומת הנתיב למטרות הליבה של התוכנית. בתמצית נכללים גם לוח שמרכז את עיקרי הממצאים מששת הנתיבים וכן כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש לרבות ההערכה הכוללת.

### פיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב: כיווני פעולה מומלצים

בהתבסס על המחקרים שבוצעו במסגרת [המחקר המלווה לתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב](#) לשנים 2017-2021 ועל ההערכה הכוללת שבוצעה לתוכנית זו, מוצעים כיוונים להמשך פעולת הממשלה בתחום זה. לכיווני פעולה אלו פוטנציאל לתרומה ניכרת לאוכלוסייה הבדואית.

**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:** הגדלת מצבת כוח האדם ושיפור איכות ההון האנושי; תגבור מהלכים לשיתוף הציבור; קביעת מפגשים/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 רחב כמו גיבוש תוכנית בנושא הכללה חברתית והנגשת שירותים או טיוב מערך תוכניות העבודה.

# תוכן עניינים

1	רקע
1	מטרות המחקר
2	שיטת המחקר
3	מודל תוכנית החומש: מטרות ליבה ונתיבי השפעה
5	נתיב השפעה מס' 1: שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות
11	נתיב השפעה מס' 2: שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית
14	נתיב השפעה מס' 3: חיזוק הרשויות המקומיות
17	נתיב השפעה מס' 4: שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים
20	נתיב השפעה מס' 5: שיפור תשתיות מקומיות
23	נתיב השפעה מס' 6: שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון
26	סיכום: מבט רחבי על ששת נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש
29	כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש
35	דוחות של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל שפורסמו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש ועליהם מתבסס דוח זה
37	רשימת מקורות

התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 ([החלטת ממשלה 2397](#)) (להלן: תוכנית החומש) היא תוכנית חומש שנייה של הממשלה לאוכלוסייה זו,<sup>1</sup> אשר מצויה בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. תוכנית החומש חתרה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל ולהגביר את שילובה בחברה ובכלכלה. התוכנית הקצתה כשלושה מיליארד ש"ח לטיוב ולפיתוח של מגוון תחומי חיים (חינוך, תעסוקה, רווחה, תשתיות וחיזוק הרשויות המקומיות) בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב והיו שותפים בה 12 משרדי ממשלה וארבעה תאגידים סטטוטוריים, אשר השקיעו בה מתקציביהם וממשאבי כוח האדם והתכנון שלהם.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה את תוכנית החומש [במערך מחקר נרחב, אשר כלל 16 מחקרים](#) ובוצע על ידי חוקרים רבים מן המכון עצמו ומגופים נוספים במשך שנים אחדות. המחקרים עסקו במגוון תחומי תוכן הנוגעים לחיי האוכלוסייה הבדואית בנגב במטרה לעמוד על צרכיה ועל שינויים במצבה, וכן בהערכת רכיבים מבניים בתוכנית החומש. הערך המוסף שתורמת ההערכה הכוללת הוא יצירת תמונת מקרו בנוגע לתכנון תוכנית החומש וליישומה, להישגי התוכנית ולאיתגרים שהיא התמודדה עימם. בתוך כך ההערכה הכוללת מיועדת לסייע לשלטון המרכזי והמקומי במאמציהם לשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ולצד זה – להגביר את שקיפות עשיית הממשלה בתחום.

**מסמך זה הוא תמצית של מחקר ההערכה הכוללת של תוכנית החומש.**

## מטרות המחקר

1. לתאר את תרומתה הפוטנציאלית (מבחינה תאורטית) של תוכנית החומש – על סך רכיביה וכמכלול
2. ליצור הבנה מעמיקה בנוגע להיקפם ולטיבם של יישום התוכנית והשגת מטרותיה: מה נעשה במסגרתה? מה היו נקודות החוזק והחולשה ביישומה? האם היו בה כשלים משמעותיים? מה ידוע בנוגע להצלחתה לתרום לשינויים שהיא כיוונה אליהם, ומה לא ידוע?
3. לגבש המלצות וכיווני פעולה למהלכי המשך של הממשלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

---

<sup>1</sup> בדוח זה משמשים המינוחים 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 ותראבין א-צאנע; יישובי המועצה האזורית נווה מדבר: אבו-קורינאת, קאסר א-סר, ביר הדאג' ואבו-תלול. **מגורים בלתי מוסדרים:** מגורים מחוץ לשמונה-עשר היישובים.

# שיטת המחקר

תוכנית החומש נחשבת **מדיניות מורכבת** (complex policy), כלומר מדיניות המתאפיינת בריבוי רכיבים אשר משתלבים זה בזה. על כן שיטת המחקר שנבחרה להערכתה היא **ניתוח תרומת נתיבי ההשפעה של ההתערבות** – Intervention Path Contribution Analysis (IPCA) (Schwartz & Garcia, 2011).

המחקר התבצע בשישה שלבים:

1. **ניתוח החלטת הממשלה וספר תוכניות העבודה שבבסיס תוכנית החומש** (מדינת ישראל, 2018) כדי להבין את מטרותיה המרכזיות של התוכנית ועל בסיס זה לזהות את 'נתיבי ההשפעה' שבאמצעותם היא אמורה להשיג מטרות אלו
  2. **סקירת ספרות בנוגע למטרות שזוהו ולכל אחד מנתיבי ההשפעה**. הסקירות בנוגע לנתיבי ההשפעה התמקדו במסגרת רעיונית, במנגנונים לפעולה, בפרקטיקות מיטביות ובהתערבויות מבוססות-ראיות. הסקירות הניחו בסיס תאורטי לבחינת השפעותיה האפשריות של תוכנית החומש. הן מהוות את השלד של כל אחד מן הנתיבים ומאפשרות לבחון בחינה שיטתית ואנליטית את אשר נעשה בתוכנית החומש
  3. **מיפוי של מאות תוכניות המשנה, ההתערבויות והפרויקטים** שנכללו בתוכנית החומש ושייכים לנתיבי ההשפעה (אם לנתיב אחד אם לכמה נתיבים) כדי להבין במה עסק כל נתיב בפועל ([ר' נספחים דיגיטליים](#))
  4. **קיום היועצויות לכל אחד מנתיבי ההשפעה** (שיטת "פיתוח קונצנזוס") (Jones & Hunter, 1995). כדי להבין לעומק את האתגרים והחסמים הכרוכים ביישום התוכנית נערכו דיונים בפורומים נושאים וראיונות עם אנשי מפתח משרדי ממשלה, מן השלטון המקומי, מן החברה האזרחית ומן האקדמיה ועם חוקרים ממכון ברוקדייל בעלי מומחיות בתחומים השונים. בתהליך השתתפו גם נציגי האגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב
  5. **עיבוד המידע לסיפור השפעה' לכל אחד מן הנתיבים** בהתבסס על מקורות אלו: סקירת הספרות שמשלבת מידע תאורטי ומעשי בנוגע לפרקטיקות מיטביות בנתיב (שלב 2); מיפוי תוכניות המשנה השייכות לאותו נתיב (שלב 3); איתור מדדים לאישוש סיפור ההשפעה של הנתיב, ניתוח מידע שנאסף במסגרת כלל מחקרי תוכנית החומש ושילובו עם הידע המקצועי ועם הניסיון המעשי שנדונו בהיועצויות (שלב 4)
  6. **ניתוח וכתובה של דוח מסכם**, אשר מהווה תמצית של הממצאים האינטגרטיביים בנוגע להשפעותיה של תוכנית החומש ובנוגע למגבלותיה, בהתבסס על סיפורי ההשפעה של הנתיבים השונים
- בשל חדשנות השיטה ומורכבותה ליוותה את המחקר ועדה מייעצת שבה מומחים בהערכת תוכניות מורכבות, בתחום הידע של האוכלוסייה הבדואית בישראל ובעיצוב מדיניות. בוועדה היו שותפים גם נציגים מן האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב.



# מודל תוכנית החומש: מטרות ליבה ונתיבי השפעה

במסגרת מחקר ההערכה הכוללת זהו שתי מטרות ליבה של תוכנית החומש (ר' **תרשים 1**):

א. **הפחתת אי-שוויון – צמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות (מטרת מקרו)**. זוהי המטרה הראשית של התוכנית, אשר נוגעת לאוכלוסיית היעד כמכלול ולמצבה בהקשר הישראלי הכולל. לצמצום אי-שוויון נודעת השפעה במעגלי חיים נרחבים, השפעה הרלוונטית לא רק לאוכלוסיות מוחלשות (כמו הבדואים בנגב במקרה זה) אלא גם לאוכלוסייה הכללית

ב. **חיזוק החוסן של היישובים הבדואיים בנגב (מטרת מזו)**. מטרה זו פועלת ברמת הביניים שבין הפרט והמשפחה (רמת המיקרו) ובין החברה כולה (רמת המקרו). יישוב המגורים הוא המסגרת שבה אנשים פוגשים לראשונה את מוסדות החברה ואת ייצוגיה של המדינה, שבה הם צורכים את רוב השירותים החברתיים והממשלתיים ושבה מעוצבת זהותם כיחידים וכקהילות. חוסנה של קהילה משקף את יכולתה להתמודד עם אתגרים ושינויים בקשת רחבה של תחומים – מאלימות וכשיעה ועד אסונות טבע. תוכנית החומש זיהתה את החשיבות הרבה בחיזוק חוסנם הקהילתי של היישובים הבדואיים בנגב, ואף כללה תוכנית ייחודית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות

בהמשך לכך זהו שישה נתיבי השפעה שבאמצעותם נועדה התוכנית להשיג את מטרות הליבה (ר' **תרשים 1**):

1. **שיפור מצב חברתי-כלכלי**: שיפור מצבם של יחידים ומשפחות בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה כדי לצמצם את אי-השוויון בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית
2. **שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית**: שיפור היכולות, המשאבים וההזדמנויות להשתתף בחברה של אנשים החווים הדרה על בסיס זהותם האתנית-חברתית-תרבותית
3. **חיזוק הרשויות המקומיות**: חיזוק היכולות הארגוניות והמקצועיות של הרשויות המקומיות, אשר מילאו תפקיד מרכזי ביישום תוכנית החומש, הן בהספקת שירותים לתושבים הן בתור גורם מנהיגות פוטנציאלי של האוכלוסייה
4. **שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים**: הגברת המידה שבה תשתמש אוכלוסיית היעד שימוש מועיל ויעיל בשירותים שבאמצעותם ממוצות זכויות אזרחיות וחברתיות-כלכליות
5. **שיפור תשתיות מקומיות**: פיתוח תשתיות מסוגים שונים (כגון כיתות לימוד, מבני ציבור, כבישים, תחבורה ציבורית, הספקה בסיסית (חשמל ומים) ותקשורת דיגיטלית) במטרה לשפר את איכות חייה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולהגביר את נגישותה לשירותים חברתיים וממשלתיים
6. **שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון**: בחינת היתרונות של שימוש בתוכנית חומש ככלי ממשלתי לתכנון וביצוע רב-שנתיים ולהקצאת משאבים לטיפול בבעיות עומק חברתיות

תרשים 1: מיפוי מטרות הליבה ונתיבי ההשפעה של תוכנית החומש





## נתיב השפעה מס' 1: שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות

### רקע - חשיבות הנתיב

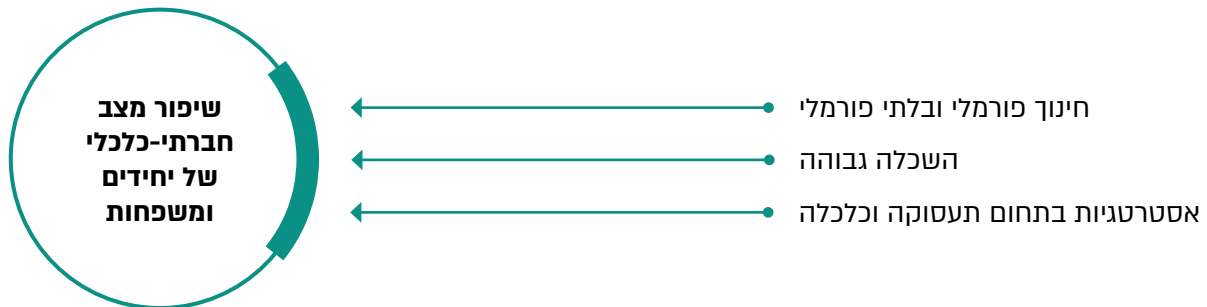
האוכלוסייה הבדואית בנגב נמנית עם האוכלוסיות החלשות במדינה מבחינה חברתית-כלכלית. הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נכללות כולן באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, אשכול 1.2 בשנת 2018 עמדה תחולת העוני בקרב הבדואים בנגב על 66%, יותר מפי שלושה משיעור העוני הכללי (אנדבלד ואח', 2019). על פי הקונצנזוס בספרות המקצועית, צמצום אי-שוויון חברתי-כלכלי – אחת משתי מטרות הליבה של תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 – דורש פעולה משולבת: שיפור בניעות השכר בטווח הקצר ושיפור בניעות הבין-דורית בטווח הארוך.

אחת הדרכים לצמצום אי-שוויון, אשר נתיב השפעה זה עוסק בה, היא שיפור מצבם החברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות בקרב אוכלוסיית היעד. רוב המאמצים בתחום נעשים בשלושה צירים מובחנים אך שלובים זה בזה: חינוך (פורמלי ובלתי פורמלי), השכלה גבוהה ותעסוקה (ר' **תרשים 2**). כל אחד משלושת הצירים ממוקד בקבוצת גיל אחרת (חינוך – בפעוטות, ילדים ונערים, השכלה גבוהה – בבוגרים צעירים, ותעסוקה – באנשים בגיל העבודה), כל ציר בונה על הישגי הציר שקודם לו באופן כרונולוגי ויחד הם רלוונטיים לחלקים גדולים באוכלוסיית היעד. תוכניות התערבות וצעדי מדיניות השייכים לצירים השונים יפנו לבני משפחה שונים, אך הם ישפיעו השפעה סינרגטית על מצבה החברתי-כלכלי – הנוכחי והעתידי – של המשפחה כולה.

---

<sup>2</sup> התושבים הבדואים אשר מתגוררים בריכוזי מגורים בלתי מוסדרים נמצאים גם הם במעמד חברתי-כלכלי נמוך, אך הם אינם מסווגים לאשכולות חברתיים-כלכליים כיוון שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה אוספת מידע עליהם בסקרי האוכלוסייה השונים שהיא מבצעת.

## תרשים 2: שלושה צירי פעולה לשיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות



**בתחום החינוך**, השקעה במערכת החינוך הציבורית החל מן הגיל הרך נחוצה לקידום ניעות חברתית (גורדון ואח', 2022). יש להשקיע במיוחד בתוכניות שמטפחות את הפרט ומקנות לו מיומנויות וכישורים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה בעתיד. שני כיווני פעולה שנמצאו מנבאים הצלחה בציר זה הם: (1) שיפור איכות ההוראה; (2) התאמת תוכניות הלימוד לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות באמצעות שיתוף הקהילה המקומית וההורים בפרט.

**לרמת ההשכלה הגבוהה** יש קשר חזק לשיעור התעסוקה ולגובה השכר. רכישת השכלה אקדמית, במיוחד במסלולי STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), מגדילה את פוטנציאל ההשתכרות, ולכן היא מהווה כלי מרכזי לשיפור מצב חברתי-כלכלי הן בטווח הקצר הן בטווח הארוך. יש להגדיר מדיניות ולפתח תוכניות שייתנו מענים מותאמים וכוללניים לחסמי נגישות להשכלה גבוהה שניצבים בפני אוכלוסיות מיעוט.

**בתחום התעסוקה** אפשר להצביע על שני כיוונים מבטיחים להתערבויות ממשלתיות. ראשית, תוכניות להכוונה ולעידוד של דורשי עבודה שמשלבות בין הכשרות מעשיות (כישורים 'קשיחים') ובין כישורים רכים. שנית, יזמות וחדשנות הן רכיבים חיוניים לצמיחה כלכלית בקרב אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות. כדי להגדיל את הסיכויים שמיעוטים ישתלבו בתעסוקה יציבה ורווחית יש לשפר את גישתם להון פיננסי, להשקיע בעסקים מקומיים עם דגש על ידע מסורתי ולפתח עסקים חברתיים (אור שרביט ואייזיק, 2022).

## סיפור ההשפעה

תוכנית החומש השקיעה תקציבים ומשאבים רבים בשלושת צירי הפעולה לשיפור מצב חברתי-כלכלי. להלן תיבחן התרומה של התוכניות שפעלו בכל אחד מן הצירים למימוש יעדיו של נתיב זה.

## ציר ראשון: חינוך

יותר ממיליארד וחצי ש"ח – כמחצית מכלל תקציב תוכנית החומש – הוקצו לתחום החינוך. כשלושה רבעים מסכום זה הוקצו לבניו כיתות לימוד (ר' נתיב השפעה 'שיפור תשתיות מקומיות'). חלק הארי של התוכניות הפדגוגיות נועד לשיפור הישגים לימודיים בשלבי הלימוד שונים (החל מן החינוך הקדם-יסודי ועד ללימודים בתיכון) וכן לשיפור האקלים הבית-ספרי. נוסף על כך מימנה תוכנית החומש מגוון שירותים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, שאינם מפותחים ברוב היישובים הבדואיים.

ניתוח של מכלול התוכניות בתחום החינוך מעלה כי למרות הגיוון בתחומי העשייה ובקהלי יעד, היו חוסרים שפגמו ביכולתה של תוכנית החומש לקדם ניעות חברתית-כלכלית. כך למשל לא היו תוכניות הפונות להורים, ותוכניות מעטות בלבד פותחו עבור ילדים בגיל הרך ובבית הספר היסודי. תוכניות אלו נחוצות למניעה מוקדמת של גורמי סיכון ולעידוד מוקדי כוח ומיומנויות בסיס לקידום למידה בהמשך. נוסף על כך פריסת התוכניות בתחום החינוך בין היישובים ובתי הספר הבדואיים הייתה חלקית ומקוטעת ולא כיסתה את כלל האוכלוסייה. חשוב מכל, לא התקיים רצף מענים בשלבי החינוך השונים – התוכניות לא פעלו כמעטפת שמלווה את התלמיד, את הוריו ואת צוות בית הספר באופן שמקדם שינויים רצויים לאורך זמן (למשל בנוגע לשליטה בשפה העברית).

חסר נוסף בתוכנית החומש היה היעדר הדגש על חיזוק הקשר בין מערכת החינוך לקהילה ובתוך כך היעדר תהליכים להטמעת הערך המוסף שבהשלמת 12 שנות לימוד, מעבר להשגת תעודת בגרות, כגון הגברת מעורבות ההורים בתהליכי הלמידה והחברות של ילדיהם, טיוב איכות ההוראה וצמצום הנשירה. כפועל יוצא, ההשקעה בהכנה לבחינות הבגרות באה על חשבון השקעה בתפקידיה הנוספים של מערכת החינוך כגון ביסוס מעמדו של בית הספר כסוכן שינוי בקהילה, צמצום אלימות ובעיות התנהגות בקרב ילדים ובני נוער והגברת תחושת השייכות של הלומדים והבוגרים לחברה הבדואית ולמדינת ישראל.

ואומנם, לצד עלייה הדרגתית בשנים האחרונות בשיעור הזכאות לתעודת בגרות, כולל כזו העומדת בסף הקבלה לאוניברסיטה, הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית נותרו משמעותיים. גם תופעת הנשירה ממערכת החינוך, על אף שיפור קל, נותרה נרחבת: אחד מכל חמישה נערים ונערות בדואים מכל שנתון אינו מסיים 12 שנות לימוד. צעירים אלו נמצאים בסיכון להצטרף למעגל 'חסרי המעש', תהליך שמחליש את החוסן הקהילתי ומקטין את הסיכוי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים.

גם בנוגע לזכאות לתעודת בגרות מלאה נותרו כמה אתגרים. כך למשל רוב התוכניות בתחום מיועדות לתלמידי תיכון שיש להם הישגים לימודיים גבוהים במיוחד או נמוכים במיוחד, למרות החשיבות שבהספקת מענים הפונים לכלל התלמידים והניתנים בשלבי חינוך מוקדמים ככל האפשר. כמו כן מחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה להוראת מקצועות מדעיים-טכנולוגיים ולהוראת אנגלית ומתמטיקה ברמות 4 ו-5 יחידות לימוד הוא חסם להשגת תעודת בגרות איכותית (המאפשרת קבלה למוסדות להשכלה גבוהה).

לסיכום, אף על פי שחלק מן התוכניות בתחום החינוך השיגו את מטרותיהן בקרב קבוצות יעד ספציפיות, הרי שבהיעדר תהליכי עומק רוחביים מענים אלו נותרו כאיים מבודדים של הצלחה. המשאבים הרבים שהושקעו טרם יצרו אדוות שינוי רחבות, בעיקר לנוכח הקושי לספק מענים הולמים לקשיים ולחסמים הרבים שעומדים בפני האוכלוסייה הבדואית בנגב.

## ציר שני: השכלה גבוהה

בתחום זה מומנו במסגרת תוכנית החומש שתי תוכניות: "שער לאקדמיה" ואשב"ל. "שער לאקדמיה" היא תוכנית לימודים לקראת תואר ראשון הכוללת קורסי מעטפת לשיפור מיומנויות למידה, שפה, מחשב וכישורים רכים, קורסים אקדמיים מתוגברים, סיוע כלכלי נרחב וליווי אישי וחברתי. תוכנית **אשב"ל** (אפיק לשילוב בדואים בתעסוקה) היא תוכנית ייעודית לסטודנטים בדואים המבקשים ללמוד לתעודת הנדסאי כדי להגדיל את סיכוייהם להשתלב במקצוע נדרש בשוק העבודה. הסטודנטים המשתתפים בתוכנית זכאים במהלך לימודיהם האקדמיים למלגת קיום, מלגת לימודים, החזרי נסיעות וליווי אישי.

שתי התוכניות הותאמו לחסמים הייחודיים העומדים בפני צעירים בדואים בנגב המבקשים להשתלב בלימודים גבוהים, תוך הכרה בכובד משקלו של החסם הכלכלי. לפי גורמי המפתח שרואיינו בהקשר לנתיב זה, הפעלת תוכניות אלו אפשרה כנראה להרחיב את מעגל הלומדים מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב וכן תרמה לגיוון סוג התארים שהם למדו לקראתם, בדגש על כאלה שמאפשרים השתלבות בעבודה במקצועות רווחיים. בהתחשב בגידול שחל בשיעור הצעירים הבדואים בעלי תעודת בגרות איכותית, לתוכניות להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה יש פוטנציאל הצלחה גם לטווח הרחוק יותר. ברמת המיקרו שינויים אלו עשויים להשפיע במעגלים נוספים משום שהם מעצבים את תמונת העתיד של צעירים בדואים. אולם ברמת המיקרו שיעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב נותר על כ-5% לשנתון, שיעור נמוך מן השיעור בקבוצות אוכלוסייה אחרות. נוסף על כך רוב משתתפי התוכנית "שער לאקדמיה" הם נשים בדואיות, כך שייצוגם של גברים בדואים במרחב זה נותר נמוך משמעותית משיעורם בשכבת הגיל הצעירה באוכלוסייה הכללית. לבסוף, גם בקרב משתתפי התוכנית שיעור הנשירה מן הלימודים האקדמיים גבוה מן השיעור בקרב מיעוטים אחרים בארץ כמו כלל הערבים (לא כולל בדואים בנגב) ויהודים חרדים. ממצאים אלו מאירים את הצורך להמשיך ולפתח מענים לסטודנטים בדואים במערכת ההשכלה הגבוהה.

## ציר שלישי: תעסוקה

תוכנית החומש מיצבה את היקף התעסוקה הנמוך, בעיקר בקרב נשים, כאחת מבעיות הליבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב. כדי להגדיל את שיעור התעסוקה ואת יכולת השתכרות של משקי בית בדואיים הוציעה התוכנית סל מענים ששילב כמה אסטרטגיות. הראשונה והמרכזית הייתה סיוע לדורשי עבודה באמצעות הפעלת מרכזי "ריאן" (מטעם זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה) ובאמצעות תוכנית "מעגלי תעסוקה" (מטעם שירות התעסוקה). התוכניות כללו הכשרות מקצועיות, שיפור העברית התעסוקתית והקניית מיומנויות עבודה, ופעלו ביישובים הבדואיים עצמם. היבטים אלו של התוכניות עולים בקנה אחד עם פרקטיקות מיטביות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות מיעוט: שילוב של כישורים קשים ורכים, מקומיות והתאמה תרבותית (לדוגמה קבוצות לנשים בלבד).

אסטרטגיה שנייה שהופעלה במסגרת תוכנית החומש היא תוכנית "מעוף" לחיזוק בעלי עסקים מן האוכלוסייה הבדואית בנגב. גם תוכנית זו נתנה מענה מקומי ומותאם תרבותית, מענה שהולם את הפרקטיקה המיטבית של חיזוק חדשנות ויזמות. עם זאת, הגישה להון פיננסי נותרה מצומצמת. אסטרטגיה שלישית עסקה בהרחבת מקומות תעסוקה דרך הרשות להשקעות, והיא סייעה להקמה או הרחבה של עשרה מפעלים בנגב – תוספת כלכלית משמעותית. שתי אסטרטגיות משלימות היו מתן תמריצים למעסיקים ושיפור התחבורה הציבורית למוקדי תעסוקה מחוץ ליישובים הבדואיים.

לצד זאת, במבט על ניכר כי עדיין יש פערים מהותיים בין התאמת המענים לקידום תעסוקה שסופקו במסגרת תוכנית החומש למאפיינים ולצרכים התרבותיים-חברתיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, פערים שבלטו במיוחד בנוגע לדפוס התעסוקה של נשים. כך, הקמת מעונות יום לא פותרת את החסם התרבותי המטיל את האחריות לגידול הילדים על האם ומונע ממנה השמת ילדים מחוץ לבית המשפחה בשעות העבודה, ושיפור התחבורה הציבורית לא נותן מענה לנורמה חברתית ולפיה רצוי שנשים לא יתניידו לבדן במרחב זה. מנגד, פתרונות מותאמי תרבות צמחו בשנים האחרונות מתוך הקהילה עצמה, במיוחד עסקים שנשים הקימו בקרבת הבית אשר מאפשרים להן להתפתח ולפרנס את משפחותיהן תוך שמירה על גבולות נורמטיביים. אלא שמגמה

זו כמעט שלא טופחה ולא נתמכה על ידי תוכנית החומש. כמו כן התוכנית לא השקיעה בפיתוח עסקים חברתיים, וזאת למרות הראיות בדבר היתרון היחסי שלהם לקידום תעסוקה יציבה ובריאה יותר בקרב אוכלוסיות מיעוט.

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

## המלצות

1. **מומלץ לקבוע מדיניות אסטרטגית כוללת לתוכניות החינוך:** יש לגבש מערך רחב מקיף שמשקלל את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב – בהתאמה לכל ישוב – ואת הידע שנצבר בנוגע לפתרונות מיטביים. מוצעים שלושה מרחבי שינוי, ובהם כמה כיווני פעולה:

א. **מרחב ראשון: שינוי תפיסות חברתיות ותרבותיות הנוגעות לחינוך:** נקיטת פעולה מושכלת ליצירת שינוי תודעתי בנוגע לחשיבותו ומקומו של החינוך; ביסוס מעמדו של בית הספר כסוכן שינוי עבור תהליכי עומק וכמרכז קהילתי; שיתוף הקהילה בעשייה החינוכית בבית הספר; צמצום השפעתם של כוחות שבטיים בבית הספר ושיפור מנגנונים לקידום מינויים מקצועיים

ב. **מרחב שני: הרחבת מעגל מסיימי 12 שנות לימוד:**

- המשך השקעה ב**טיוב איכות ההוראה** כמפתח להצלחה בלימודים תוך דיוק האסטרטגיות והאמצעים, וליווי מהלכים אלו בפיתוח מערך מדידה
- **טיפול בתופעת הנשירה** באמצעות פיתוח תוכניות ייעודיות לאוכלוסייה הבדואית בנגב לרבות תוכניות רגישות-מגדר, חיזוק תוכניות קיימות ותכלול הנושא ברמת היישוב
- **התמקדות בכישורים רכים** במסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי
- תגבור ההשקעה בשיפור **מערך ההסעות**

ג. **מרחב שלישי: זכאות לתעודת בגרות כגשר לתעסוקה מיטבית והשכלה גבוהה: זכאות לתעודת בגרות** היא חוד החנית בכלים לשיפור מצב חברתי-כלכלי. לכן מומלץ **להרחיב את התוכניות** הפונות לתלמידים 'ממוצעים' כדי לאפשר גם להם להגיע להישג זה (ולא רק למצטיינים ולמתקשים), **ולמפות ולפצח את החסמים** להשגת תעודת בגרות איכותית (למשל מחסור במורים לתחומי STEM)

2. **מומלץ לבנות מערך תכלול ברמת היישוב** שיאפשר פעולה מסונכרנת והספקת רצף מענים בתחום החינוך בהתאם לצרכים הפרטניים של הקהילות השונות; מומלץ לזהות בעל תפקיד המחויב לנושא ברמות הארגוניות השונות

3. **מומלץ להסיר חסמים בתחום ההשכלה הגבוהה** באמצעות **דיוק המענים** המסופקים בתוכניות כמו "שער לאקדמיה" ואשב"ל. יש לבחון דרכים לשינוי התמריצים השלייליים לאוניברסיטאות לקבל ולשמר סטודנטים בדואים (בשל היקף הנשירה הגדול בקרבם), אשר בגינם מתעכבת הרחבת התוכנית
4. **מומלץ להתאים את תוכניות התעסוקה למאפייני התרבות הבדואית** ולשתף את הקהילה ביצירת המענים, ביישומם ובהערכתם, למשל **כפרונות 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
5. **מומלץ לפתח ולקדם מיזמי שנת מעבר עבור צעירים בדואים** (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
6. **מומלץ להקים ועדת תיאום בין-משרדית בתחום התעסוקה** שתכלול את משרדי הממשלה הרלוונטיים, את שירות התעסוקה, את הרשויות המקומיות ואת החברה האזרחית. על הוועדה לכלול גם את משרד החינוך כדי לשפר את הכנת התלמידים לעולם העבודה





## נתיב השפעה מס' 2: שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית

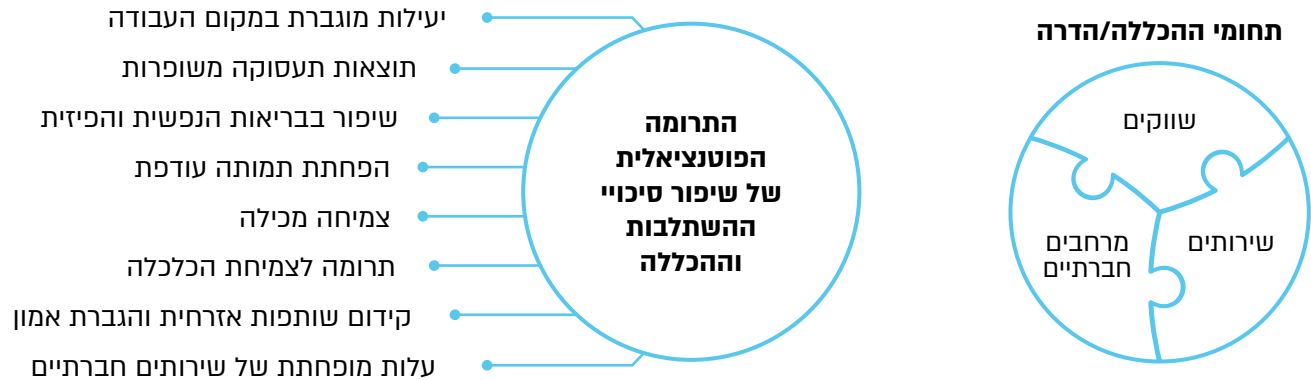
### רקע - חשיבות הנתבי

**השתלבות חברתית**, המתייחסת לרמת הפרט, היא תהליך שיפור של התנאים, היכולות והמשאבים האישיים של יחידים ושל קבוצות לקחת חלק בחברה שהם חיים בה. **הכללה חברתית**, המתייחסת לרמת המערכת, היא הדרך הפעילה שבה המדינה מסייעת לאוכלוסיות מיעוט מוחלשות להתמודד עם אתגרים כמו עוני וההזדמנויות שהיא מספקת לנמנים עם אוכלוסיות אלו להפיק מחייהם את המרב והמיטב. **הדרה חברתית**, לעומת זאת, היא הוצאה של יחידים ושל קבוצות מן התהליכים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים של החברה שהם חיים בה ומניעת השתתפותם השוויונית בה. **הדרה עשויה להתקיים בשלושה תחומים השלובים זה בזה**: שווקים (אדמות, דיור, תעסוקה והון); שירותים (רשתות הגנה חברתית, חינוך, מידע, תשתיות הספקה בסיסית, רוחה, בריאות ותחבורה); ומרחבים חברתיים (פיזי, קהילתי, תרבותי ופוליטי) (World Bank, 2013).

**השתלבות חברתית הוגדרה כאחד ממדדי משילות בת-קיימה של ה-OECD** (SGI, 2022), וקידומה רצוי משתי סיבות: האחת, הדרה חברתית כרוכה במחירים כבדים במישורים החברתי, הפוליטי והכלכלי, כגון פגיעה בפיריון הכלכלי של המשק כולו וצמצום היכולת לייצר טובין ציבוריים. השנייה, הכללה חברתית מונעת עלויות שנוצרות כשאנשים מודרים משווקים, משירותים וממרחבים חברתיים, והיא מהווה מקור לעוצמה כלכלית, לחוסן קהילתי ולשיפור רמת החיים של האוכלוסייה הכללית. התועלות והיתרונות הפוטנציאליים של שיפור סיכויי ההשתלבות וההכללה מפורטים **בתרשים 3**.

בסקירה בין-לאומית שבחנה דרכי התמודדות עם פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות לקבוצות רוב זוהו **חמישה עקרונות מיטביים לקידום הכללה (ר' תרשים 3)**: (1) ביסוס קשרים בין הקהילה לממשלה; (2) מעורבות פעילה של מיעוטים בכל שלבי התוכניות המיועדות עבורם; (3) יצירת פתרונות מקומיים מותאמי תרבות וערכים; (4) יזמות וחדשנות לצד שימור ומינוף של הנכסים המסורתיים המקומיים; (5) הגברת נגישות לשירותים מותאמי תרבות (אור שרביט ואייזיק, 2022).

### תרשים 3: שיפור הסיכויים להשתלבות בחברה – היבטים מרכזיים ופרקטיקות מיטביות



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

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

### סיפור ההשפעה

בהחלטת ממשלה 2397, שעמדה בבסיסה של תוכנית החומש לשנים 2017-2021, צוין במפורש כי יינקטו צעדים לקידום השתלבותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה הישראלית. ואומנם, על פניו, חלק ניכר מן הפעילויות שנכללו בתוכנית החומש התייחסו, בין היתר, לנתיב ההכללה. אלא שהתמודדות מועילה עם העוני וההדרה של האוכלוסייה הבדואית בנגב אינה מתמצה רק בהוספה טכנית של שירותים או של תשתיות, אלא דורשת פעולה אקטיבית לשם הסרת החסמים המהותיים להשתלבות בחברה ולשם יצירת שינוי עומק שיאפשר הכללה של ממש. על כן תרומתה של תוכנית החומש בנתיב הנדון נבחנה על פי שלושת התחומים של מדיניות מכילה (שווקים, שירותים ומרחבים חברתיים) ועל פי חמש הפרקטיקות המיטביות לקידום השתלבות בחברה של אוכלוסיות מיעוט (חיבור, מעורבות, מקומיות, חדשנות ותרבות).

בתוכנית החומש יושמו בהצלחה תוכניות אחדות שעלו בקנה אחד עם לפחות חלק מן העקרונות התורמים להשתלבות והכללה: **בתחום השווקים** הוקמו ביישובים הבדואיים עצמם מרכזי "ריאן", אשר סיפקו למשתתפים הכוון תעסוקתי והכשרות מקצועיות והקנו להם מיומנויות תעסוקה לרבות עברית תעסוקתית וכישורי עבודה רכים. **בתחום השירותים** הורחבה תוכנית "שער לאקדמיה" לחמישה מוסדות להשכלה גבוהה בנגב, והיא הופעלה תוך התאמה תרבותית לצעירים בדואים ופיתוח מענים לצורכיהם הייחודיים אשר מובחנים מאלו של שאר האוכלוסייה הערבית בישראל. **בתחום המרחבים החברתיים** פעלה התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, אשר הביאה לשיפור של סביבת המגורים, של חזות היישובים ושל התשתיות המקומיות. נוסף על כך תרמה התוכנית לעיצוב תרבות פוליטית דמוקרטית ולחיזוק השקיפות השלטונית בעיני הציבור.

בצד כשרת הדרך המשמעותית שנעשתה בנתיב ההשפעה של קידום השתלבות והכללה באמצעות תוכניות אלו ואחרות, **היו היבטים כבדי משקל הקשורים לשיתוף ציבור<sup>3</sup> שלא זכו לטיפול הולם**. ראשית, לא ננקטו מהלכים לשיתוף ציבור בתכנון תוכנית החומש ובמעקב אחר יישומה, אף על פי שמעורבות אזרחית היא חיונית לגיבוש מענים המותאמים לצרכים המקומיים וליצירת מוטיבציה להשתלבות בקרב אוכלוסיית היעד; שנית, לא ניתנה התייחסות מספקת לבעיות רוחב שהן חלק אינטגרלי ממצאות החיים של הבדואים בנגב, בפרט האלימות והפשועה והפגיעה בתחושת הביטחון האישי; שלישית, ההשקעה בביסוס הביטחון התרבותי הייתה מעטה בלבד, אף על פי שמדובר במנוע לצמיחה ולחיזוק החוסן הקהילתי. לבסוף, הפעילויות שנועדו לקדם השתלבות והכללה **לא נעשו מתוך ראייה סדורה של מכלול התחומים שבהם מתרחשת הדרה ולא הביאו בחשבון את הפרקטיקות המיטביות לקידום קבוצות מיעוט מסורתיות-שבטיות ומחלשות.**

## המלצות

- **מומלץ לבצע עבודה רוחבית לחיזוק כישורי השפה העברית** כבר במערכת החינוך הבסיסית לנוכח חשיבותה הרבה של אוריינות שפה בהשתלבותם של אזרחים בדואים בחברה ובכלכלה הישראלית
- **מומלץ ליישם פרקטיקות מיטביות לקידום הכללה בקרב אוכלוסיות מיעוט**. במהלכי המשך מומלץ לתכנן ולבצע את התוכניות בהתאם לעקרונות אלו, במיוחד בכל הנוגע למעורבות פעילה של הקהילה המקומית בתוכניות המיועדות עבורה (משלבי התכנון והפיתוח ועד לשלבי הניטור וההערכה) ולהנגשה תרבותית של שירותים חברתיים וממשלתיים
- **יש להכיר במורכבות של האוכלוסייה הבדואית בנגב**, לרבות הקונפליקט מסורת-קדמה שהיא מתמודדת עימו בשנים האחרונות, **ובשונות בין קבוצות בה** (לפי משתנים כמו מין, גיל ויישוב המגורים): ככל שמתאפשר, מומלץ לפתח תוכניות בראייה פרטנית של מגוון ה"פרופילים", סולמות הערכים וסדרי העדיפויות של אוכלוסיית היעד
- **נדרש לתת את הדעת על בעיות עומק של האוכלוסייה הבדואית בנגב**: בפרט מחסור בתשתיות (במיוחד בריכוזי המגורים הבלתי מוסדרים), סכסוכי קרקעות ותביעות בעלות מול המדינה, אלימות חמורה, מוכנות לקויה לחירום והתערעורת תחושת השייכות הקהילתית. פיתוח חוסן קהילתי וחיזוק אמון התושבים בשלטון המקומי והמרכזי הם תנאי בסיס לקידום השתלבות והכללה
- בשל יחסי הגומלין בין שלושת התחומים שבהם מתקיימת הדרה חברתית (שווקים, שירותים ומרחבים חברתיים), **מומלץ לנקוט פעולה שיטתית וכוללת כדי להשיג תוצאות מיטביות**

<sup>3</sup> שיתוף ציבור משמעו כלל התהליכים והפרקטיקות שבמסגרתם האוכלוסייה אשר התוכנית מיועדת אליה (או נציגיה) נוטלים חלק בתהליכי קבלת החלטות, עיצוב מדיניות או פיתוח שירותים – ברמות התכנון, היישום או הפיקוח והבקרה.



## נתיב השפעה מס' 3: חיזוק הרשויות המקומיות

### רקע - חשיבות הנתיב

לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בהספקת שירותים לתושבים ובשיפור סביבת המגורים שלהם. לפי הספרות המקצועית, כדי לחזק את החוסן הקהילתי של יישובים – אחת משתי מטרות הליבה של תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 – יש להבטיח שפעולתן של הרשויות המקומיות מלווה בהאצלת סמכויות ממשית מידי השלטון המרכזי, מושתתת על משאבים מספקים המותאמים לצורכי הרשות ומבוססת על מערך בלמים ואיזונים ראוי להבטחת האינטרס הציבורי (ר' **תרשים 4**). שלושת מנגנונים אלו מובילים לתוצאות מיטביות ככל שהם מלווים בפרקטיקות מותאמות כגון פיתוח היכולת הארגונית והמנהלית של הרשות עצמה וביסוס אמון הציבור בה.

### תרשים 4: מנגנונים ופרקטיקות מיטביות לחיזוק הרשויות המקומיות



## סיפור ההשפעה

תוכנית החומש שמה לראשונה במוקד העשייה את הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, מן העניות והחלשות שבין הרשויות המקומיות בישראל. לשם כך נכללה בתוכנית החומש תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות המקומיות. התוכנית הייתה נתונה לאחריותו 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 נוספים בתוכנית החומש, אשר חלקם נכללים בנתיבי השפעה מקבילים (בכרט שיפור התשתיות המקומיות ושיפור הנגישות לשירותים).

בבחינת תרומתה של תוכנית החומש בנתיב זה עלתה תמונה מורכבת: מצד אחד, תקציבי התוכנית אפשרו לרשויות לפתח שירותים חדשים, לשפר שירותים קיימים ולהפוך את סביבת המגורים בחלק מן היישובים לראויה ומכבדת (שיפור בתשתיות פיזיות ובניקיון היישוב). מצד שני, מרבית הרשויות התקשו למצות את משאבי התוכנית לחיזוק יכולותיהן, במיוחד בתחומי התכנון והביצוע. עם זה, מחסור בנתונים בנוגע לביצועי הרשויות ובנוגע לעמדות התושבים כלפי השירותים המקומיים הקשו להעריך את תרומת התוכנית ביחס למתוכנן וביחס לציפיות ממנה.

חסמים מרכזיים שנמצאו היו מחסור בכוח אדם ואיכות ההון האנושי. ההתקדמות בתחום הפיתוח הארגוני הייתה מועטה ואיטית ולא התאימה לצרכים בשטח. התוכנית ככלל לא שמה לה למטרה לעבות את מצבת כוח האדם, שהיקפה קטן באופן ניכר מזה שברשויות מקומיות אחרות בארץ שבהן מספר דומה של תושבים. עם זה, הגדלת כוח האדם ברשויות לא הייתה בת-יישום במסגרת הסכום שהוקצה לפיתוח הארגוני בתוכנית להעצמת הרשויות. כמו כן 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, שנראה כי מלכתחילה היו בעלות יכולת משופרת מזו של רשויות אחרות, הצליחו להפיק תועלת רבה למדי מן התוכנית, ואילו היתר נותרו מאחור, ללא התקדמות משמעותית בפיתוח יכולותיהן. כך, אף על פי שבכל הרשויות חל שיפור בשירותים ובתשתיות בטווח הקצר, ייתכן שבחלקן הישגים לא יישמרו בטווח הארוך.

למרות ההשקעה הגדולה (ואולי גם בשל הציפיות הגבוהות שנלוו לתוכנית), רמת האמון של התושבים ברשויות נותרה נמוכה מאוד (מג'אדלה ואח', עומד להתפרסם). בלט היעדרן של תוכניות מובנות לשיתוף ציבור התושבים בקבלת החלטות בנוגע לנעשה ברשויות שהם מתגוררים בתחומן, תוכניות אשר בכוחן לסייע בהתאמת השירותים לצורכי התושבים ולחזק את אמונם ברשות. נוסף על כך רמת האמון בין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות הבדואיות ידעה עליות ומורדות במהלך התוכנית. נראה כי חוסר יציבות זה פגע ביכולתן 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.

## המלצות

1. **מומלץ להקצות תקציב ייעודי להגדלת מצבת כוח האדם ברשויות המקומיות ולהעסקת כוח אדם איכותי ומיומן** ובד בבד, להשקיע בביסוס יכולותיו של כוח האדם הקיים ולהחליף כוח אדם שאינו מתאים
2. **מומלץ להטמיע ברשויות המקומיות תהליכי עבודה מיטביים ובני-קיימה**, תוך התאמה לתרבות הארגונית, לצרכים ולקשיים הייחודיים של היישוב
3. **מומלץ לייסד מנגנונים מובנים לשיתוף הקהילות המקומיות בתהליכי קבלת החלטות** כדי לשפר את התאמת השירותים והתשתיות לצורכיהן; לבצע סקרי תושבים כדי לעמוד על צורכיהם ועל תפיסותיהם בנוגע לתפקוד הרשות
4. מומלץ לבנות אסטרטגיה בת השגה לביסוס האמון בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות הבודואיות, למשל להקפיד על מפגשים תקופתיים בין ראשי הרשויות וצוותיהן ובין גורמים רמי דרג במשרדי הממשלה לשם דיונים אופרטיביים ואסטרטגיים
5. **מומלץ לפתח מערך מדידה**: להגדיר סל שירותים רשותי ולבחון את יכולת הרשות לספקו; לקבוע תקן של מסוגלות ארגונית שלפיו תוערך הרשות; להשתמש בסקרי תושבים תקופתיים כדי לבחון שינויים לאורך זמן בתפיסות התושבים בנוגע לפעילות הרשות וברמת האמון בה
6. **מומלץ 'לתפור' מענים לכל רשות בהתאם למצבה וליכולותיה** שיתייחסו להיבטים כגון הכשרת כוח אדם, השקעה בגיוס כוח אדם נוסף, ייעוץ ארגוני שוטף, דרישות מערך הבקרה שיושת על הרשות, סיוע בקידום תהליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ותחום הפיתוח הכלכלי



## נתיב השפעה מס' 4: שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים

### רקע - חשיבות הנתיב

נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים (להלן: **נגישות לשירותים**) היא המידה שבה שירותים שדרכם ממוצות זכויות אדם אזרחיות וחברתית-כלכליות ניתנים לשימוש על ידי אנשים רבים ככל האפשר, ובפרט על ידי אוכלוסיות היעד שבעבורן הם פותחו. נגישות לשירותים מורכבת מארבעה ממדים – פיזי-גאוגרפי, תשתיתי, אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי (ר' **תרשים 5**).

### תרשים 5: ממדים של נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים



במדינות שונות בעולם, אוכלוסיות מיעוט מסורתיות-שבטיות ומוחלשות, אשר חולקות מאפיינים דומים עם האוכלוסייה הבדואית בנגב, ניצבות בפני חסמי נגישות מורכבים (אור שרביט ואייזיק, 2022). ראשית, בני קבוצות המיעוט מתגוררים באזורים מבודדים גאוגרפית ותשתיות התחבורה בהם בדרך כלל אינן מפותחות, כך שהם נאלצים להתמודד עם קשיי נידות למוקדי הספקת השירותים. שנית, פערי תרבות, ערכים, שפה והשכלה ביניהם ובין קבוצת הרוב מגבילים את יכולתם לצרוך מידע על השירותים ולמצות את זכויותיהם באופן מועיל ויעיל. שלישית, בשל ההדרה הכפולה – הגאוגרפית והחברתית – שבני קבוצות המיעוט מתמודדים עימה, לא רק שכמות השירותים העומדים לרשותם קטנה, אלא גם האיכות של השירותים הנצרכים בפועל ירודה. לבסוף, סכסוכי קרקעות בין קבוצות מיעוט למדינה מגבירים תחושת ניכור וחוסר אמון, אשר פוגעים בנגישות לשירותים המסופקים על ידי הממסד.

בסקירת ספרות בין-לאומית (אור שרביט ואייזיק, 2022) זוהו פרקטיקות מיטביות אחדות לשיפור הנגישות לשירותים בקרב אוכלוסיות מיעוט מוחלשות: (1) מעורבות פעילה של אוכלוסיות מיעוט בשלבי תכנון, פיתוח, יישום ובקרה של תוכניות ממשלתיות המיועדות להן; (2) הספקת מענים יעילים לצרכים מקומיים באמצעות הכרה במאפייניהן הייחודיים של קהילות ותמיכה בתשתיות של הון תרבותי, חברתי וסביבתי; (3) התאמה תרבותית של השירותים באמצעות שימוש במנגנוני תיווך, גישור וחונכות. הראיות מן המחקר בנוגע למגוון שירותים חברתיים וממשלתיים (רווחה, בריאות, חינוך ותעסוקה) תומכות בגישה רגישת-תרבות ולפיה הספקת השירותים בהתאם לצרכים ולצביון הייחודיים של אוכלוסיות מיעוט ויצירת שותפויות עם הקהילות המקומיות משמשות מפתח להנגשת השירותים.

## סיפור ההשפעה

מכתב החלטת ממשלה 2397 ובמיוחד מספר תוכניות העבודה שהיווה בסיס ליישומה ניכר כי כוונת המחליטים ומובילי תוכנית החומש הייתה לא רק לממן הקמת שירותים חדשים ופיתוח שירותים קיימים בתחומי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב אלא גם להגביר את נגישות הציבור אליהם. ואומנם, בתוכנית החומש נכללו תוכניות לשיפור הנגישות לשירותים בתחומי הרווחה, הבריאות, ביטחון הפנים, התעסוקה, החינוך, התשתיות ובמסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות.

נמצא כי התוכניות שיועדו לשיפור הנגישות יושמו חלקית. היו תוכניות שיושמו במלואן ונחלו הצלחה (כמו מודל האמבולנס היישובי, האחיות המגשרות בתחנות טיפת חלב ובמידה מסוימת משאית רווחה ניידת במועצות האזוריות). תוכניות אחרות אומנם התוו "על הנייר" מענים המותאמים לקהילה, אך לא יצאו לפועל בעיקר מסיבות בירוקרטיות (למשל תוכנית ניידת טיפת חלב). במקרים רבים המאמצים שהושקעו בתחום לא נשאו פרי משום שמהות החסם לא הובנה כהלכה ולכן לא טופלה, או משום שהפתרונות לא הותאמו במידה מספקת למאפיינים ולצרכים הייחודיים של התושבים (למשל במענים לילדים עם מוגבלות ומשפחותיהם). בחלק מתחומי הפעילות (כמו חינוך פורמלי) כמעט שלא גובשו תוכניות ייעודיות לטיפול בסוגיית הנגישות. על המלכים וחוסרים אלו העיב צל כבד של היעדר שיתוף ציבור וחוסר אמון של אוכלוסיית היעד בממסד.

בבחינת יישום התוכניות שנועדו לשיפור הנגישות לשירותים לפי מגוון הממדים של מודל הנגישות עלה כי הוסרו חסמים בעיקר בממד הפיזי-גאוגרפי (באמצעות הגדלת פיזור השירותים או הקמת שלוחות יישוביות שלהם), ואילו שאר הממדים (תשתית,



אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי) לא טופלו טיפול מיטבי (אם כי היו יוצאים מן הכלל כמו המגשרות בתחנות טיפת חלב ופעילות מותאמת תרבות ומגדר של מרכזי הכוון תעסוקתי "ריאן"). מדיווחיהם ומניסיונם של אנשי המפתח שרואיינו בהקשר לנתיב הנגישות עלה כי הרחבה פיזית-גאוגרפית של השירותים אינה מספיקה בהכרח להגברת צריכתם. אם התושבים אינם מודעים לקיומם של השירותים או אינם נותנים בהם אמון; אם אנשי המקצוע אינם דוברים את שפתם של הצרכנים הפוטנציאליים (הן לשונית הן תרבותית); אם חסרות תשתיות דיגיטליות או התושבים אינם בקיאים בשימוש באמצעים מקוונים – הנגשת השירות לא תשיג את מטרותיה.

## המלצות

1. **מומלץ לערוך מיפוי מעמיק של החסמים לצריכת השירותים** אשר מביא בחשבון את מכלול ממדי הנגישות: פיזי-גאוגרפי, תשתית, אינפורמטיבי ותרבותי-ערכי. כמו כן על המיפוי לבחון את החסמים הספציפיים המשפיעים על תת-קבוצות באוכלוסייה הבדואית: 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
2. **מומלץ לפנות לקהילה ולשתפה בגיבוש המענים להגברת הנגישות.** כך למשל גויסו והוכשרו נהגי אמבולנס ונאמני חיים מתנדבים ביישובים המרוחקים. מדובר בפתרון חסכני המותאם לצורכי האוכלוסייה ואף תורם לחוסנה הקהילתי
3. **יש לפתח מראש נתיבים שונים לצריכת אותו שירות. נגישות מעשית אינה בגדר "פתרון אחד המתאים לכל".** 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 האתגרים המצטלבים שהזהות שלהם מזמנת (מיעוט אתני, מעמד חברתי-כלכלי נמוך, מגורים בפריפריה גאוגרפית ועוד)
4. **מומלץ 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 הוא חלק ממעגל ההדרה של אוכלוסיות מוחלשות. לדוגמה, נגישות מוגבלת של צעירים בדואים בנגב להשכלה גבוהה, ששורשה בחסמי נגישות למערכת חינוך איכותית, גורמת בין היתר למחסור באנשי מקצוע בתחומי הבריאות והרווחה. מחסור זה מצמצם את נגישותה של הקהילה לשירותים חיוניים (למשל אבחון לקויות למידה), ובתוך כך 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 ולקדם את מטרות הליבה של תוכנית החומש יש לקטוע את שרשרת ההדרה בכל אחד מצומתי ההתערבות האפשריים

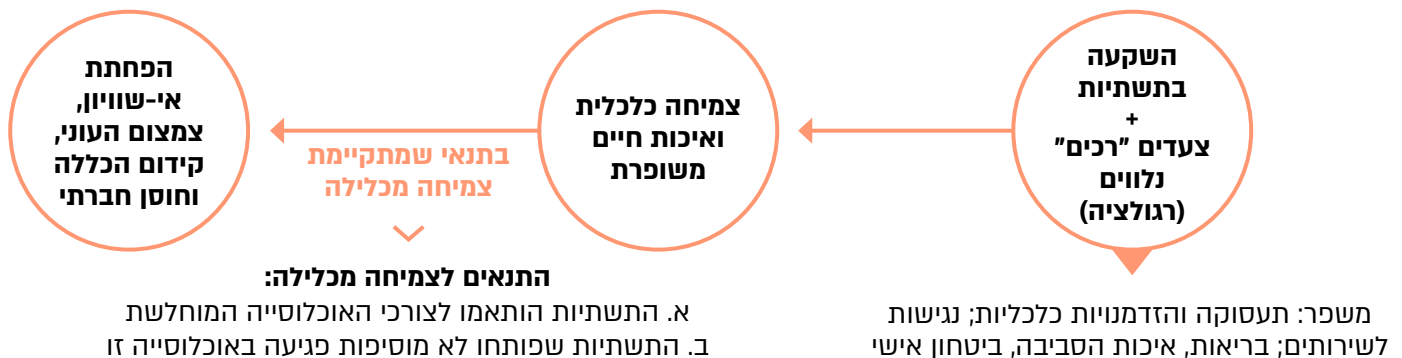


## נתיב השפעה מס' 5: שיפור תשתיות מקומיות

### רקע - חשיבות הנתיב

תחום התשתיות נוגע לתחומי חיים רבים, ולפיכך השפעתו על חיי היום-יום של התושבים היא רחבת היקף. מן הספרות המקצועית עולה כי השקעה בתשתיות ובשירותים החברתיים והממשלתיים הנסמכים עליהן מקדמת שגשוג, צמיחה כלכלית ואיכות חיים משופרת, ובתוך כך מסייעת גם להפחתת אי-השוויון בחברה, לקידום הכללה חברתית של קבוצות מיעוט מוחלשות, לצמצום העוני ולשיפור החוסן החברתי. כל זאת בתנאי שהתשתיות שנוספות מותאמות לצורכי קבוצות המיעוט ולא מרעות את מצבן (ר' **תרשים 6**).

**תרשים 6: 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

## סיפור ההשפעה

תוכנית החומש הקצתה משאבים רבים לקידום תשתיות ביישובים הבדואיים בנגב: כ-1.85 מיליארד ש"ח, שהם למעלה ממחצית התקציב הכולל של התוכנית. כמעט שני שלישים מתקציב זה (1.18 מיליארד ש"ח) יועדו לבניית כיתות לימוד, והיתר לבנייה ושיפוץ של מבני ציבור אחרים, פיתוח אזורי מלאכה, סלילת כבישים, שיפור התחבורה הציבורית, פיתוח תשתיות מים וביוב, פיתוח תשתיות לטיפול בפסולת וכיוצא באלה. פרט לתקציב הייעודי לפיתוח התשתיות, סכומים גדולים ממקורות אחרים בתוכנית החומש הוקצו לתחום התשתיות, למשל במסגרת התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות.

תשתיות רבות שהוקמו באמצעות תקציבי התוכנית תוארו על ידי אנשי מקצוע מן הממשלה ומן הרשויות המקומיות הבדואיות כבעלות תרומה של ממש לשיפור איכות חייהם של התושבים ולצמצום פערים בתחומים אחדים. כך למשל, נוספו כיתות לימוד כך שהפער בין המצוי לרצוי פחת, פותחו תשתיות תחבורה ושירותי תחבורה ציבורית ושופרו הניקיון והחזות הפיזית של יישובים. בצד זה חלק ניכר מן הפרויקטים לא התקדם כלל או התקדם במידה מועטה בלבד. מבחינה זו תוכנית החומש רחוקה מלממש את מלוא התקוות שנתלו בה בהקשר של השפעה רחבת היקף באמצעות חיזוק תשתיות.

אי-המימוש של רבות מתוכניות הפיתוח נובע מחסמים מרובים ומורכבים: בראש ובראשונה ממצב תביעות הבעלות וסכסוכי הקרקעות בנגב. החלטת הממשלה שבבסיס התוכנית התייחסה באופן כללי מאוד לחסמים אפשריים, אך לא הוסדרו בה, או בכל מסגרת אחרת, מנגנונים בני-קיימה לטיפול מקיף בחסמים אלו. כך נותרה סוגיית הקרקעות חסם בסיסי, שרק במקרים נקודתיים הצליחו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות להתגבר עליו תוך השקעת משאבים מרובים. שנית, פערי תכנון מול ביצוע נבעו בחלק מן המקרים מאי-התאמה של תקני תשתיות ארציים לתנאי השטח המקומיים של היישובים הבדואיים בנגב. שלישית, במקרים של עיכוב רב בלוחות זמנים נשחקו תקציבים בשל התייקרות תשומות הבנייה, מצב שבגינו בוטלו או צומצמו פרויקטים. רביעית, תוכנית החומש לא הקצתה תקציבים ייעודיים לתחזוקת תשתיות, אשר בהיעדרה עלולות התשתיות להישחק ותרומתן להשגת מטרות התוכנית תלך ותצטמצם עם הזמן. לבסוף, תוכנית החומש לא פעלה לפיתוח תשתיות תקשורת מתקדמות (במיוחד תשתיות אינטרנט מהיר בפס רחב) ביישובים הבדואיים בנגב. תשתיות אלו חסרו במיוחד בתקופת מגפת הקורונה, אך הן חיוניות גם בעיתות שגרה לשם שמירה על רצף הלימודים במערכת החינוך ובמערכת ההשכלה הגבוהה, השתלבות מיטבית בתעסוקה איכותית וצריכת שירותים חברתיים וממשלתיים.

## המלצות

1. **מומלץ להקים צוות ייעודי באגף לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הבדואית בנגב** שיפתח ויספק שירותי מעטפת שיסייעו לרשויות המקומיות להתמודד עם חסמים בתחום התשתיות, ובפרט עם תביעות בעלות והתנגדויות. צוות זה יקדם שירותים כגון תמיכה מקצועית בתהליכי גישור ויישוב סכסוכים, עבודה פרטנית עם בעלי עניין ותיאום מול גורמי אכיפה
2. **מומלץ לשתף את הציבור הבדואי בתהליכי תכנון תשתיות באזור מגוריו** כדי למקד את פיתוח התשתיות בצרכים הדחופים ביותר של התושבים, להתאים את התשתיות להעדפותיהם ולהבטיח שבעת פיתוח התשתיות לא תיגרם פגיעה בהם. ייתכן ששיתוף הציבור יועיל גם להסרת התנגדויות של תובעי בעלות כי הם יהיו שותפים מראש לתהליך התכנון וקבלת ההחלטות
3. **מומלץ לבחון את האפשרות להגמיש את הרגולציה על פיתוח תשתיות** במקרים שבהם תנאי השטח אינם מאפשרים הקמת תשתיות בהתאם לתקן ארצי מחייב. כך למשל מוצע להגמיש תקנים בתחומי החשמל, הביוב והתחבורה, ובלבד שלא ייפגעו דרישות בטיחות בסיסיות. המלצה זו מבוססת על ההבנה שחשוב יותר לשפר את מצבה של אוכלוסייה שחיה ללא תשתיות בסיסיות ראויות מאשר להימנע מטיפול בנושא כאשר אי אפשר להקים תשתיות מסוימות לפי הספר
4. **יש להבטיח את איוש התשתיות בכוח אדם הולם ולהבטיח תחזוקה נאותה שלהן** כדי שהתושבים יוכלו לעשות בהן שימוש מועיל ויעיל לאורך זמן
5. **יש לבחון את האפשרות להעניק תמריצים לספקי תקשורת להקמת תשתיות תקשורת מתקדמות** (אינטרנט מהיר בפס רחב) כדי לצמצם את הפער הדיגיטלי בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לאוכלוסייה הכללית
6. **יש לבחון פתרונות אפשריים לשחיקת תקציבים** הנגרמת בשל עיכובים בביצוע פרויקטים בתחום התשתיות והתייקרות תשומות הבנייה הכרוכות בכך



## נתיב השפעה מס' 6: שימוש בתוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון

### רקע - חשיבות הנתיב

החלטת ממשלה 2379 עיגנה את התוכנית לפיתוח חברתי-כלכלי של הבדואים 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 במסגרת זו זוהה כאחד מששת נתיבי ההשפעה שדרכם אפשר לקדם את שתי מטרות הליבה של תוכנית החומש: צמצום אי-שוויון וחיזוק חוסן קהילתי. כחלק מן ההערכה הכוללת של תוכנית החומש, בצד בחינה של נתיבי פעולה כמו שיפור נגישות לשירותים, יש מקום לבחון גם את **המסגרת המבנית** שדרכה יושמה התוכנית.

תוכניות ממשלתיות מבטאות תהליך ניהול אסטרטגי של הממשלה. תוכניות רבות במגזר הציבורי הן תוכניות חד-שנתיות, אולם לעיתים, במיוחד במיזמים גדולים, תוכנית העבודה מכוונת לפרק זמן ארוך יותר של בין ארבע לשש שנים (להלן: תוכניות חומש). לתוכניות ארוכות-טווח יש יתרון מובנה לעומת תוכניות קצרות-טווח בשיפור העבודה הממשלתית ובנטילת אחריות על בעיות חברתיות.

בתוכניות חומש, כמו בתוכניות ממשלה אחרות, האתגר העיקרי הוא כיצד ליישם את התוכנית במהימנות ולהגיע לתוצאות הרצויות. הספרות המקצועית הבין-לאומית מצביעה על יתרון לתוכנית שמבצעת תהליכים סדורים לשיתוף ציבור, מבוססת על תפיסות וערכים משותפים, נשענת על בסיס ראיות איתן מבחינת המשגת הבעיות והפתרונות המוצעים, ונגישה לאוכלוסיית היעד (Chimhowu et al., 2019).

בזירה הישראלית זוהו שישה מאפיינים של החלטות ממשלה שמעלים את פוטנציאל היישום שלהן (המרכז להעצמת האזרח, 2020): (1) מנגנון יישום מוגדר בשטח; (2) מעורבות של לפחות ארבעה משרדי ממשלה; (3) הגדרת מדדי תוצאה; (4) התבססות על משאבים ומנגנונים של רשויות מקומיות; (5) שיתופי פעולה בין-מגזריים; (6) תקציב בסדר גודל "בינוני" (30-250 מיליון ש"ח).

## סיפור ההשפעה

בחינה של החלטת ממשלה 2397 לפי המאפיינים המיטביים ליישום של תוכניות ממשלתיות מצביעה על עמידה (לפחות חלקית) בחמישה מתוך ששת המאפיינים: (1) להחלטה הוקצה גורם מתכלל – האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: האגף), והוקמה ועדת היגוי כגורם פיקוח; (2) להחלטה היו שותפים רבים – 12 משרדי ממשלה ו-4 תאגידים סטטוטוריים; (3) כלל השותפים הונחו על ידי האגף להגיש תוכניות עבודה הכוללות מדדי תוצאה (נוסף למדדי תפוקה), ותוכניות אלו אוגדו ב"ספר תוכניות העבודה", אשר שימש בסיס לליווי ובקרה של התוכניות המשרדיות; (4) הרשויות המקומיות היו ציר מרכזי בהחלטה כמו גם שותפות בתכנון ובביצוע של רכיבי התוכנית. יתר על כן, אחת התוכניות המרכזיות שנכללו בתוכנית החומש הייתה התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב (ר' נתיב השפעה מס' 3); (5) תוכנית החומש כללה רכיבים מעטים של שותפויות בין-מגזריות, אך הם באו לידי ביטוי בעיקר בשלב התכנון ולא בשלבי הביצוע והבקרה.

בבחינת מימוש הפוטנציאל של תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב בתור מנגנון להתמודדות עם אי-שוויון עלה כי למסגרת ממשלתית זו היו יתרונות מובנים אך גם נקודות תורפה, כמפורט להלן.

**האגף כגורם מתכלל:** האגף קיים קשר שוטף ומבוסס אמון עם משרדי הממשלה השותפים להחלטה, גילה מעורבות סדירה ותכופה בנעשה במשרדים בהקשר לתוכנית החומש ושימש כתובת לחשיבה משותפת. המחויבות של המשרדים ליישום תוכנית העבודה נבעה במידה רבה מן המעקב והפיקוח של האגף ומיחסי האמון שהוא ביסס כלפיו. בזכות זאת הצליח האגף לרתום את השותפים לעשייה ולאחריותיות. עם זאת, ברמה המערכתית מעמדו של האגף לא נתפס כחזק במיוחד, בעיקר משום שהוא עבר בין כמה משרדים בתקופת יישום ההחלטה. הגורם שנחשב חזק יותר וזה שבכוחו לאכוף או להפעיל סנקציות מול משרדי הממשלה הוא אגף התקציבים במשרד האוצר (סמכויות שאין לאגף).

**ועדת ההיגוי של החלטת הממשלה,** אשר כללה את השר הממונה על האגף ואת נציגי המשרדים השותפים, הייתה כלי ממשלתי משלים לפעילות האגף. הוועדה תרמה לחיזוק המחויבות ליישום תוכניות העבודה בשל הצורך בדיווח פומבי, כמו גם ליצירה ולביסוס של שיתופי פעולה בין המשרדים. עם זאת אופי הפעילות של הוועדה לא אפשר להיעזר בה ככלי לדיון וקבלת החלטות.

**ספר תוכניות העבודה** היווה כלי ייחודי לתכנון ולבקרה של יישום החלטת הממשלה. הדגש היישומי (נוסף על ההצהרתי) והאיגוד של כלל תוכניות העבודה תחת קורת גג אחת תרמו רבות לעשייה של המשרדים. לצד נקודות חוזק אלו זוהו גם בעיות רוחביות שהקשו על מדידה יעילה שמקדמת עשייה מבוססת ראיות. ראשית, רוב המדדים התייחסו לאוכלוסייה הבדואית בנגב כאל מקשה אחת, ולא הבחינו בין תת-קבוצות עם מאפיינים וצרכים שונים. שנית, רוב המדדים התבססו על מידע שממילא קיים במאגרי הנתונים של גורמי היישום, ורק מיעוט הנתונים נאספו באופן יזום למטרות הערכה ולמידה. שלישית, מערך המדידה לא אפשר להעריך את צמצום הפערים ביחס לאוכלוסייה הכללית. לבסוף, המסגרת החמש-שנתית של התוכנית ייצרה אחידות בלוחות זמנים שלא דווקא שירתה את העמידה ביעדים של המשרדים השונים, שהיו אמונים על תוכניות שונות בתכלית.

**קידום ראייה רוחבית וסדר יום משותף של המשרדים השותפים:** תוכנית החומש סייעה ברתימת הגורמים המעורבים בהחלטה למטרות משותפות, ובתוך כך לאימוץ תפיסה רוחבית חוצה משרדים הן בהבנת בעיות הן בייצור פתרונות. עם זאת ייתכן כי

מנגנון הפעולה של תוכנית החומש פגם בתפיסת האחריות של המשרדים עצמם. הוא יצר תלות תקציבית ורעיונית של המשרדים באגף, כך שחלקם התנערו מטיפול בסוגיות שהיו בתחום אחריותם. לעיתים נתפסה התוכנית כמקור מימון לפעילות השוטפת של המשרד ולא כבסיס לשינוי אסטרטגי. תפיסה זו הביאה לתת-תקצוב משרדי בקרב המשרדים השותפים ולחוסר מעוף מצידם, שהתבטאו בין היתר בהתבססות על תוכניות גנריות (גישת 'העתק-הדבק') במקום פיתוח תוכניות ייעודיות.

**בניית שותפויות בין-משרדיות ובין-מגזריות:** תוכנית החומש כינסה במרחב אחד בעלי עניין רבים ממשרדי הממשלה ומן הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, וחיזקה את יכולתם ליצור ולבסס יחסי אמון ושיתופי פעולה. עם זאת בהשוואה לסטנדרטים של תוכניות מקבילות בארץ ובעולם, הרשויות המקומיות לא שותפו במידה מספקת בגיבוש התוכנית. כמו כן התוכנית כללה מרחבים מעטים בלבד לפיתוח שותפויות עם המגזר הפרטי ועם ארגוני חברה אזרחית. יצוין כי במסגרת גיבוש תוכנית החומש השלישית (לשנים 2022-2026) התקיימו תהליכי שיתוף מקיפים הרבה יותר.

## המלצות

1. **מומלץ לשמר ולשפר את מעמדו של האגף כגורם מתכלל** להחלטות הממשלה כדי לאפשר לו למצות את הפוטנציאל לכוון ולהניע תהליכים, להסיר חסמים ולהביא להכרעות. לשם כך יש לפעול הן בממד פיתוח משאבי אנוש באגף הן בממד הארגוני
2. **יש לפעול לטיוב ספר תוכניות העבודה על פי עקרונות התכנון הממשלתי** (לנטו ואח', 2021) ככלי להכוונת פעילותה של תוכנית החומש ולמעקב אחריה, כולל טיוב המדדים הנלווים
3. **מומלץ לבחון את אופן הפעולה היעיל ביותר של ועדת ההיגוי** ככלי פיקוח ובקרה. תהליך חשיבה בנושא יכלול הגדרה מחודשת של מטרות הוועדה ובחינת הכלים הטובים ביותר להשגתן
4. **על האגף להוסיף לקדם מרחבים לשיתופי פעולה בין-משרדיים.** יש לחזק את יכולתה של תוכנית החומש לעודד חשיבה ופעולה מחוץ לגבולות של כל משרד בפני עצמו (תפיסת ה"סילו") ולחתור להשגת מטרות רחבות יותר
5. **כתיחת ערוצי תקשורת וביסוס האמון בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הבדואיות** עשויים לסייע להסיר חסמים מהותיים ביישום התוכניות בשטח ובהשגת מטרות הליבה של תוכנית החומש. מתפקידו של האגף להמשיך לתמוך בבניית הקשרים המקצועיים ובעבודה המכוונת לאמון ולשותפות, למשל באמצעות ארגון מפגשים סדירים או עיסוק בנושאי מפתח
6. **יש לקדם שיתוף ציבורי כחלק אינטגרלי מן התכנון והבקרה של תוכנית החומש בכללותה ושל התוכניות של המשרדים השותפים.** כדי שתהליכים אלו יתקיימו באופן המקצועי ביותר ותוך ראייה כוללת של האתגרים, מומלץ להקצות תקן של תחום שיתוף ציבורי באגף. מי שימונה לתפקיד יוביל ויתכלל את המאמצים במשך כל תקופת התוכנית ולא רק לקראת החלטת הממשלה

# סיכום: מבט רוחבי על ששת נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש

**בלוח 1** רוכזו ממצאים שמאפשרים לבחון במבט על ובמבט רוחבי את ששת הנתיבים. הלוח בוחן שישה קריטריונים מרכזיים להערכת כל נתיב: באיזו מידה הושם דגש בנתיב בתוכנית החומש? מה הייתה מידת השימוש בפועל בפרקטיקות מיטביות? 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?

בחינה של מידת הצלחתה של תוכנית החומש בהתייחס להיבטים אלו מעלה תמונה מעורבת (רי לוח 1). בתוך כך בולטים ריבוי החסמים שתוכנית החומש נדרשה להתמודד עימם, שימוש מוגבל בפרקטיקות מיטביות וניצול חסר של חלק מן התקציבים שהוקצו עבור תוכניות שנכללו בנתיבים. שילוב הגורמים הללו הביא לכך שבסופו של יום **הפוטנציאל של תוכנית החומש בכללותה מוצה במידה בינונית בלבד.**

לוח 1: הערכה כוללת של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021: לוח מרכז של ממצאי נתיבי ההשפעה של תוכנית החומש<sup>^</sup>

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. שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות	רב	חינוך: מועטה-בינונית השכלה גבוהה: רבה תעסוקה: בינונית	בינוני-גבוה	סך הכול: בינונית חינוך: מועטה-בינונית השכלה גבוהה: בינונית-רבה תעסוקה: בינונית
2. הגברת סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית	נמוך-בינוני	מועטה	לא רלוונטי לנתיב זה	מועטה-בינונית
3. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות	רב	מועטה-בינונית	בינוני	בינונית
4. שיפור נגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים	בינוני	מועטה-בינונית	בינוני-גבוה	מועטה-בינונית
5. שיפור תשתיות מקומיות	רב	מועטה	נמוך-בינוני	בינונית
6. תוכניות ממשלתיות ארוכות טווח להתמודדות עם אי-שוויון	רב	בינונית-רבה	לא רלוונטי לנתיב זה	בינונית-רבה

<sup>^</sup> בהכנת הלוח נטל חלק גם יונתן אייל



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

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

לסיכום, חוזקה של תוכנית החומש טמון ביכולת לצאת מאזורי הפעילות של המשרדים ולאפשר חיבורים בין התחומים, כדי להצליח לתרום תרומה משמעותית לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית היעד. במבט על ניכר כי בחלק מן המקרים חיבורים אלו אכן נעשו, אך לצד זאת היו חיבורים שלא מומשו. דרך מרכזית למיצוי ההשקעה הממשלתית עוברת בשיתוף הקהילה. בששת הנתיבים ניכר חוסר המיצוי של שיתוף ציבור ככלי להבנת הבעיות, לאיתור פתרונות ולקידומם.

# כיווני פעולה להמשך המבוססים על כלל מחקרי תוכנית החומש

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 מיצויים של מהלכי המשך עתידיים (כמו תוכניות החומש לשנים 2022-2026) לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבודואית בנגב. חשוב להדגיש כי כיווני הפעולה המוצגים בפרק אינם מחליפים את הכתוב בנתיבי ההשפעה השונים, 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 הבודואית בנגב לטווח הארוך.** ישנם פערים גדולים בין בוגרי מערכת החינוך הבודואית 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 המחייב היערכות למתן מענה הולם וכוללני. בתוכנית החומש נעשו מאמצים לא מבוטלים בתחום, כולל העלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות וצמצום הנשירה ממערכת החינוך. ניכר שיפור במדדים הללו, אך הפערים ביחס לאוכלוסייה הכללית נותרו על כנם ומכאן הצורך בכיווני פעולה נוספים:

- א. **תיאום הפעילויות בין הגורמים השונים** 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**, תוך שמירה על קשר עם המשפחה ועם הקהילה לשם הטמעת החשיבות של חינוך והשכלה
- ה. **ביסוס והפעלה של מערך שיטתי למדידה ובקרה של איכות ההוראה** לאורך זמן כדי לשפר את הישגיה של מערכת החינוך הבודואית בנגב

## צעדים בתחום התעסוקה

לצד תחום החינוך, **התעסוקה אף היא מפתח חשוב לשיפור המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבודואית בנגב לטווח 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 מרכזים להכוונה והכשרה לתעסוקה (מרכזי "ריאן"), 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**, הכולל את משרד הרווחה והביטחון החברתי, זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה, שירות התעסוקה, מרכזי "ריאן", משרד החינוך, משרד האוצר, הרשויות המקומיות 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 נציגי האוכלוסייה הבדואית
- 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 לצעירים ולצעירות
- ה. קידום תוכניות **להרחבת הנגישות להשכלה גבוהה** (כגון "שער לאקדמיה") **ותוכניות המשלבות הכשרה טכנולוגית** (כגון אשב"ל)

## קידום מודל הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות היו ציר מרכזי בתוכנית החומש והן פעלו כגורם חשוב באספקת שירותים לתושבים וכגורם 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, שהתבסס על פיתוח ושיפור של שירותים וכן על רכיב של היזון חוזר מן התושבים לרשויות (שלא מומש). עם זאת מרבית הרשויות התקשו לחזק את יכולותיהן בתחומי התכנון והביצוע. עיקר החסמים נבעו ממגבלות היקפו ואיכותו של 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 למהלכים אלו
- ב. **קידום מהלך מובנה לשיתוף הציבור** אשר יסייע להתאמה מיטבית של התוכנית להעצמת הרשויות לצורכי התושבים ולביסוס אמוןם ברשות
- ג. **קביעת מפגשים/דיונים תקופתיים** בין נציגי הרשויות ובין אנשי ממשל בדרג גבוה לדיווח, עדכון, פתרון סוגיות ויצירת אמון
- ד. **התאמת התוכנית לכל רשות**, מלבד רשימת הפרויקטים שהוקצו לה, תוך התייחסות, בין השאר, לפיתוח הארגוני של הרשות; להעסקת פרויקטור או גורם מתוך הרשות להובלת התהליך; ולאיזון המתאים לאותה רשות בין פיתוח יכולות ארגוניות-מנהליות עצמיות לביצוע מהיר ויעיל של הפרויקטים
- ה. **יצירת מעטפת של איסוף מידע ומדידה** לתמיכה בהפעלת מודל התוכנית ובהשגת מטרותיו:
- בניית מערך של קריטריונים ומדידה לתפקוד 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, ובכלל זה סוגיית המגורים הבלתי מוסדרים. זאת כאשר ביסוס אמון ורתימת האוכלוסייה לפעילויות ולמטרות התוכנית הם תנאים בסיסיים לקידום התוכנית ולהצלחתה. מלבד זאת, **תביעות הבעלות וסכסוכי הקרקעות היו מכשול של ממש שעיכב את קידום 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 תוכנית החומש 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
- יעשה שימוש לפי העניין 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 ייחודי אשר איגד את תוכניות המשרדים השותפים (מדינת ישראל, 2018). הספר מיקד את פעילות התוכנית ונתן בסיס להתכנסות של ועדות ההיגוי, ומן הבחינות הללו הייתה בו תועלת רבה. עם זאת עלה במחקר כי **הייתה שונות באיכות תוכניות העבודה ובהכללת הרכיבים הנדרשים** כולל תיאור המצב הקיים, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. עוד עלה כי לעיתים מדדי הספר לא הוגדרו היטב, לא התייחסו להיבטים מרכזיים ביישום התוכנית ובדרך כלל התייחסו לאוכלוסייה 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. **הפקת מסמך הנחיות ברור** בנוגע להכנת תוכנית עבודה, כולל הגדרת יעדים ומדדים, והפצתו למשרדי הממשלה הרלוונטיים
- ב. **הדרכת המשרדים באופן סדיר** ולאורך זמן בנוגע לגיבוש 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 וטיפוח של תוכניות העבודה יחייבו את המשרדים השותפים למהלך נרחב ומתמשך אשר יצריך תכנון מוקפד 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** (רשויות מקומיות, תשתיות, חינוך, תעסוקה, נגישות, הכללה). 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 תכעל לקידום התפיסות של הכללה חברתית והנגשה 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 להיבטים מקומיים של רשות/שכונה/משפחה, לפרקטיקות המיטביות של שילוב והכללה ולממדים השונים של נגישות

ב. בנייה של תוכנית פעולה רב-שנתית כולל איתור רכיבים מועדפים לביצוע בשלב הראשון. מוצע לפעול תחילה היכן שאפשר יהיה לצבור הצלחות וניסיון

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 1). 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. **החוסר בולט עוד יותר בכל הקשור למי שמתגוררים בריכוזי 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 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.<sup>4</sup> **למחקר מן הסוג הזה ישנו 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/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
- 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

---

<sup>4</sup> כיוון שמחקר ההערכה הכוללת, כמו כלל המחקרים שנעשו במסגרת המחקר המלווה של תוכנית החומש, נערכו על ידי חוקרים במכון מאירס-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.

## 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., אייזיק, 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 כלכלי-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/>
- לך, 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/>

לך, י. (2023). פעררי 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 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397). מחקר הערכה דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020. דמ--21-877. <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 2017-2021 (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. וסומר, 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/>

## רשימת מקורות

- אנדבלד, מ., גוטליב, ד., הילר, א. וכראדי, ל. (2019). ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2018. המוסד לביטוח לאומי. [https://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2018.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2018.pdf)
- גורדון, ג., פלוג, ק. וקנת פורטל, ר. (2022). מוביליות בין-דורית בישראל – האם הפערים מצטמצמים מדור לדור? כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. [https://www.idi.org.il/media/17894/hurvitz2022\\_labormarketchallenges\\_mobility.pdf](https://www.idi.org.il/media/17894/hurvitz2022_labormarketchallenges_mobility.pdf)
- לנטו, ט., שנהב, א. דולב, ה., לוי-זהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). בחינת מערך תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)" – דוח מסכם. דמ-884-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/work-plans-for-the-socio-economic-development-plan-for-the-negev-bedouin-2017-2021/>
- 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 2017-2021. (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397).
- המרכז להעצמת האזרח. (2020). סיכום 100 דוחות מוניטור 2013-2019 – 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)
- 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://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v120y2019icp76-89.html>
- Jones, J., & Hunter, D. (1995). Consensus methods for medical and health services research. *BMJ (Clinical research ed.)*, 311(7001), 376–380. <https://doi.org/10.1136/bmj.311.7001.376>
- Schwartz, 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. Schwarz (Eds.). *Evaluating the complex – attribution, contribution, and beyond* (pp. 187-208). Transaction Publishers.
- SGI (2022). *Social Inclusion Report – Sustainable Governance Indicators 2022*. [https://www.sgi-network.org/docs/2022/thematic/SGI2022\\_Social\\_Inclusion.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2022/thematic/SGI2022_Social_Inclusion.pdf)
- World Bank (2013). *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16195>

## 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 כף, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

## משתתפים בתהליך ההיוועצות (פורומים וראיונות אישים)

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

מעין 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 אלגריני, 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 מיפוי ותכנון, משרד החינוך

שמואל סנדר, מנכ"ל גזברות, מועצה מקומית לקייה

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

אורי זיו, ממונה תחום הנגשה לאוכלוסיות ייחודיות ומכינות 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 ומכינות 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, ממונה 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 קרפלוס, 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