

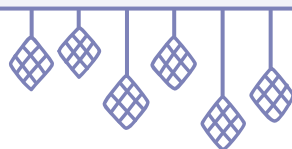


יום לימוד

נתיבים לתוכנית החומש הבאה לאוכלוסייה הבדואית בנגב

חשיבה ותכנון להמשך
על בסיס ממצאי מחקר

תמצית מנהלים



סיכמה:

ד"ר דפנה הרן

צוות אוכלוסייה ערבית, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

11.5.2025



רקע - מטרת יום הלימוד ותכולת המסמך

יום הלימוד אורגן במשותף על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ועל ידי צוות אוכלוסייה ערבית במכון מאיר-ג'ינט-ברוקדייל (להלן: מכון ברוקדייל) ועסק בהחלטת ממשלה 2397 – תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. מדובר בתוכנית חומש שנייה ברצף לאוכלוסיית היעד; תוכנית החומש הראשונה פעלה בשנים 2012-2016 מתוקף החלטת ממשלה 3708, ותוכנית החומש השלישית לשנים 2022-2026 פועלת בימים אלו מתוקף החלטת ממשלה 1279.

מכון ברוקדייל ערך בזמנו את [המחקר המלווה של תוכנית החומש השנייה לאוכלוסייה הבדואית בנגב \(החלטת ממשלה 2397\)](#) וגם סיפק את האכסנייה ליום הלימוד. הכינוס התקיים במאי 2025, כלומר כשלוש שנים לאחר סיום תוכנית החומש הנדונה וכשנה וחצי לאחר פרסום מחקר ההערכה הכוללת שלה. המפגש נועד למוזמנים בלבד, והשתתפו בו 27 נציגים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית ומכוני מחקר. המתכונת המצומצמת נועדה לאפשר שיח עשיר, משמעותי ואותנטי שיתנהל במרחב בטוח וייתן במה לקולות שלא דווקא עולים בכינוסים גדולים ופורמליים.

האוכלוסייה הבדואית בנגב היא אוכלוסייה מוחלשת ומודרת אשר מתמודדת עם אתגרים עצומים בתחומי חיים רבים. לכן רצף תוכניות החומש המיועד לאוכלוסייה זו מחייב מאמץ מתמשך על פני שנים הכולל למידה שוטפת, התאמת המענים לצורכי התושבים ושיפור של מנגנוני התכנון והביצוע כמו גם של מנגנוני הפיקוח והבקרה. יום הלימוד נועד לבחון את החלטת ממשלה 2397 בחלוף שנים אחדות מאז יישומה, ובתוך כך לזהות מהלכים מוצלחים ונחשלים, לזקק גורמים המקדמים ומעכבים את מימושה, לאמת ולעמת את התוכנית בכללותה ואת תוכנית המשנה המעוגנות בה מול מגוון תפיסות ומול המציאות הדינמית, ולהפיק תובנות ולקחים אקטואליים לתוכנית החומש הבאה.

היום התבסס בעיקרו על [מחקר ההערכה הכוללת של החלטת ממשלה 2397](#), אשר בוצע על ידי צוותים אחדים במכון ברוקדייל ותוכלל על ידי צוות אוכלוסייה ערבית. במחקר זהו שתי מטרות ליבה של תוכנית החומש: האחת, הפחתת אי-שוויון – צמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לקבוצות אוכלוסייה אחרות; והשנייה, חיזוק החוסן של היישובים הבדואיים בנגב. בהמשך לכך זהו שישה נתיבי השפעה שבאמצעותם נועדה תוכנית החומש להשיג את מטרות הליבה: (1) שיפור סיכויי השתלבות והכללה בחברה הישראלית; (2) שיפור מצב חברתי-כלכלי של יחידים ומשפחות; (3) חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות; (4) שיפור הנגישות לשירותים חברתיים וממשלתיים; (5) שיפור התשתיות המקומיות; (6) שימוש בתוכניות ממשלתיות מורכבות ככלי להתמודדות עם אי-שוויון.

נתיבי ההשפעה הם שעמדו במוקד יום הלימוד: תחילה הוצג כל נתיב על ידי החוקר/ת שהובילה/ה אותו, לאחר מכן התייחס/ה אליו מגיב/ה ראשית/ת שנבחר/ה מראש, ואז נפתח דיון לכלל המשתתפים. **במסמך זה מסוכמות הסוגיות המרכזיות שעלו בהרצאות ובדיונים מלבד הנתיבים הפרטניים, כולל כיווני פעולה יישומיים שהוצעו על ידי הדוברים לכל אחת מן הסוגיות הללו.** התמצית נועדה לשמש הן את המשתתפים ביום הלימוד הן את הציבור הרחב. לכן הדברים אינם מובאים בשם אומרם. עם זה התמצית משקפת את סדר הגודל, החשיבות והדגשים שיוחסו למגוון הסוגיות שעלו ביום הלימוד.



חינוך כמוקד לשינוי מערכתי ולשילוב חברתי



עיקרי הדברים

- חינוך פורמלי ובלתי פורמלי הוצג ככלי חיוני לקידום ניעות חברתית ולצמצום פערים, אך לצד זה עלו בעיות וליקויים רבים כמו נשירת תלמידים, אי-שליטה בעברית ומחסור במורים
- תופעת הנשירה ממערכת החינוך הומשגה כתופעה מגדרית הנובעת בעיקרה מנורמות חברתיות, כאשר בנות נשורות לרוב בשל לחצי נישואין, ואילו בנים – בשל לחצי פרנסה
- התוכניות הפדגוגיות לא נותנות מענה מספק ללימודי עברית, כאשר השליטה בשפה העברית היא הבסיס להשתלבות במגוון מרחבי חיים. בה בעת חלק ניכר מן הדור הצעיר אינו שולט בשפה הערבית כשפת יום-יום
- נוסף על כך מערכת החינוך הבלתי פורמלי לוקה בחוסר רגולציה ובאי-התאמה תרבותית. עם זה החינוך הבלתי פורמלי נתפס כפלטפורמה לטיפול במשבר הערכים ולחיזוק החוסן האישי והקהילתי בקרב הדור הצעיר (ר' פירוט בסעיף הבא), ומכאן שחשוב להשקיע בו



כיווני פעולה מוצעים

- ← להתחיל את תהליכי ההתערבות החינוכית כבר בגיל הרך
- ← לפתח מסלולים חלופיים לבחינות הבגרות – בהתאם ליכולות ולמאפייני הרקע של התלמידים
- ← ליצור רצף מענים בין ה"תחנות" של הגיל הרך, חינוך בגילי בית הספר, השכלה גבוהה ותעסוקה
- ← לגבש ראייה אזורית המנצלת את המרחב הגאוגרפי המשותף שבו כל המערכות הללו פועלות
- ← לשפר את איכות סגל ההוראה במוסדות החינוך ביישובים הבדואיים בנגב
- ← להעמיק לימודי עברית בשלבי החינוך המוקדמים לצד מתן דגש בשיפור האוריינות בערבית
- ← לספק מענים רגשיים-פסיכולוגיים לנוכח התנהגויות סיכון הנוכחות באקלים הבית ספרי

ביטחון אישי, זהות ושייכות - בעיות יסוד לטיפול רוחבי



עיקרי הדברים

- הדוברים קשרו באופן מובהק בין חוסר ביטחון אישי מחד גיסא ובין משבר זהות ותחושת אי-שייכות לחברה הישראלית מאידך גיסא, ולכן שתי הסוגיות מוצגות כאן יחדיו:
- חינוך ביטחון אישי – הן פיזי הן חברתי – זוהה כבעיה קריטית המחלחלת לכל תחומי החיים, למשל השתלבות במוסדות להשכלה גבוהה ובשוק התעסוקה וצריכת שירותים במרחב הציבורי
- מקרי האלימות התכופים, היחלשות השליטה של ההנהגות המקומיות, ואוזלת ידה של המדינה ביצירת מרחבים בטוחים, מחלחלים לריק (ואקום) שנפער בזהות האישית ובלכידות הקהילתית
- בהקשר לוואקום הזהותי הופנה זרקור לצעירים הבדואים בכלל ולצעירים חסרי מעש בפרט, המתקשים לנווט את דרכם בין נורמות שבטיות מסורתיות לערכים מערביים מודרניים
- תחושת הניכור כלפי המדינה הולכת וגוברת ומחריפה את חוסר האמון כלפי מוסדותיה
- בהיעדר תשתית זהותית מגובשת ובהינתן האיום הממשי על הביטחון האישי, הצעירים הבדואים – במיוחד גברים לעומת נשים – עשויים להידרדר למעגל האלימות והפשועה



כיווני פעולה מוצעים

- ← לשקם ולחזק את ההנהגה המקומית כאמצעי לייצוב חברתי ולהפחתת השפעת הפשיעה המאורגנת
- ← לבנות אמון בין מוסדות המדינה לתושבים הבדואים באמצעות שותפות, שקיפות ופעולה עקבית
- ← לבסס תחושת שייכות לחברה הישראלית בקרב צעירים, כולל חינוך לזהות שוויונית ופלורליסטית
- ← לפתח מענים מותאמים לצעירים בסיכון, תוך מתן כלים להתמודדות עם מתחים בין-תרבותיים
- ← לקדם חיים משותפים בין יהודים לערבים כחלק ממדיניות כוללת של חיזוק המרקם החברתי
- ← להטמיע הכרה בכך ששילוב חברתי מחייב מערכת תומכת הדדית – הן מצד ערבים הן מצד יהודים

הרשויות המקומיות - תפקוד לקוי מול ריכוזיות ממשלתית



עיקרי הדברים

- ☹ הרשויות הבדואיות בנגב מתמודדות עם תת-תקינה, אי-ודאות תקציבית וחולשה מבנית וארגונית
- ☹ יש סתירה בין הדרישה מן הרשויות המקומיות ליישם תוכניות רחבות היקף (למשל בתחום התשתיות) ובין היעדר סמכויות אופרטיביות בידי הרשויות וכפיפותן למנגנונים ממשלתיים
- ☹ הממשלה נוטה לעקוף את הרשויות המקומיות על ידי הפניית תקציבים לאשכולות האזוריים
- ☹ התוכנית להעצמת הרשויות נבלמת פעמים רבות על ידי השלטון המרכזי, בין השאר בגלל חוסר אמון וחשש משחיתות, במיוחד בנושאים רגישים כמו סוגיית הקרקעות (ר' בהמשך)



כיווני פעולה מוצעים

- ← לאמץ פרדיגמה של ביזור סמכויות מן הרמה הארצית אל הרשויות המקומיות הבדואיות
- ← לשפר את המנגנונים להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות לצמצום התלות בממשל המרכזי
- ← לחזק את מחלקות ההנדסה והתכנון ברשויות כדי לייעל את פיתוח התשתיות וניצול התקציבים
- ← לטייב את ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה, כולל הגברת שקיפות, גיבוש שותפויות והגדרה ברורה של חלוקת תחומי אחריות ו"גבולות גזרה"
- ← לשקם את האמון ההדדי בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, תוך יצירת אמות מידה מקצועיות שיגנו על השקעות ממשלתיות ובה בעת יאפשרו לרשויות הבדואיות גמישות תפקודית

נגישות לשירותים ציבוריים - חסמים תרבותיים, גאוגרפיים וארגוניים



עיקרי הדברים

- ☺ בעשור האחרון נרשמה מגמת שיפור בהנגשת שירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב – הן לציבור הרחב הן לבעלי צרכים מיוחדים – אך הפערים בינה ובין האוכלוסייה הכללית עדיין גדולים
- ☺ שירותים חיוניים כמו רפואת קהילה ובנקאות אינם זמינים ברבים מן היישובים הבדואיים בנגב
- ☺ לפיכך התושבים הבדואים נאלצים לעיתים להטריח את עצמם לערים יהודיות סמוכות – ואף לשטחי הרשות הפלסטינית – כדי לצרוך שירותים בסיסיים, למשל בתחומי הבריאות והפיננסים
- ☺ חולשת מנגנוני ההסברה, השיווק והיישוג של התוכניות הממשלתיות ושל האגף כגורם המתכלל מקשה על התושבים לצרוך את השירותים הקיימים ולמצות את זכויותיהם
- ☺ הקשב הממסדי אינו ממוקד בהתאמת השירותים לצרכים המקומיים של הקהילות השונות
- ☺ היעדר שיתוף ציבור בשלבי התכנון והביצוע של התוכניות פוגם אף הוא בהנגשת השירותים



כיווני פעולה מוצעים

- ← לשלב את המגזר הפרטי לצד המגזר הציבורי בהספקת השירותים
- ← להכשיר כוח אדם מקומי לטיוב ההתאמה התרבותית של המענים
- ← לגבש תוכניות עבודה מונעות ביקוש להבדיל מתוכניות מונעות היצע
- ← לעצב ולהטמיע שירותים באופן דיפרנציאלי לפי המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים המובחנים של תת-קבוצות באוכלוסייה הבדואית המגוונת, למשל צעירים חסרי מעש

תעסוקה והשכלה גבוהה - משוכות במעבר מן האקדמיה לשוק העבודה



עיקרי הדברים

- ☺ תופעת האקדמאים שאינם מועסקים ממחישה את הפער בין רכישת השכלה גבוהה להשתלבות בשוק העבודה, פער המתקיים באוכלוסייה הבדואית בנגב ביתר שאת מאשר באוכלוסייה הכללית
- ☺ רבים מן הצעירים הבדואים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה אינם משלימים את התואר בשל מחסור במשאבים כספיים, כך שגם בפניהם נחסמת האפשרות להשתלב בתעסוקה איכותית
- ☺ חלק ניכר מן הבדואים בנגב שמועסקים משתכרים מתחת לשכר המינימום
- ☺ אי-שליטה מספקת בשפה העברית זוהתה כחסם מהותי להשתלבות בשוק העבודה
- ☺ תוכניות גישור לחיים הבוגרים כמו 'שנת מעבר' מספקות מענה בעיקר לנשים צעירות, אך פחות רלוונטיות לגברים צעירים, אשר נותרים ללא תמונת עתיד מגובשת ובעמדת סיכון מוגברת



כיווני פעולה מוצעים

- ← לפתח ולנרמל מגוון אפיקים חלופיים לרכישת השכלה ולהשתלבות בתעסוקה אשר אינם נשענים בהכרח על תעודת בגרות או על תואר אקדמי, כמו למשל הכשרות מקצועיות איכותיות
- ← לחזק מיומנויות תעסוקה רכות כמו גם כישורי חיים כלליים בקרב צעירות וצעירים בדואים, כולל התנהלות כלכלית, תקשורת בין-אישית, אוריינות בירוקרטית ופתרון בעיות
- ← לשפר את רמת השליטה בעברית כבר בשלבי חינוך מוקדמים ותוך חיבור ישיר לשימושים תעסוקתיים
- ← להציב את הגברים הצעירים כאוכלוסיית יעד ספציפית לתוכניות גישור והכוונה, ולספק להם מענים המתאימים לצורכיהם המובחנים לרבות הקניית כלים לבניית מסלול חיים עצמאי

תשתיות וקרקעות - חסמים מבניים לפיתוח מוניציפלי



עיקרי הדברים

- ☞ תביעות הבעלות על הקרקעות הן חסם מבני מרכזי המשבש את תהליכי פיתוח התשתיות ביישובים הבדואיים בנגב; ככל שהבעיה אינה מטופלת, היא הולכת ומחמירה
- ☞ נבחרו ציבור ברשויות מקומיות אינם פועלים על קרקעות שנתונות במחלוקת גם אם יש לכך הצדקה חוקית, בשל חשש מהתנגדות ציבורית ומהתלקחות סכסוכים בין משפחות וחמולות
- ☞ התוצאה היא תקציבים שאינם ממומשים, פרויקטים תקועים, תסכול וייאוש בקרב המנהיגות המקומית והתושבים, וחשוב מכול – מחסור בתשתיות פיזיות ובתשתיות הספקה בסיסיות
- ☞ מערך ההסדרה הממשלתי האמון על הטיפול בתביעות הבעלות (הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ורשות מקרקעי ישראל) אינו מצליח לספק פתרונות המותאמים למציאות בשטח



כיווני פעולה מוצעים

- ← לחזק את מחלקות ההנדסה והתכנון ברשויות המקומיות ליצירת מנופי השפעה עצמאיים
- ← להקים צוותי התערבות ייעודיים בעלי סמכויות ביצוע, יכולת תיווך וגמישות תפעולית
- ← לשדרג את מערך ההסדרה השלטוני של תביעות הבעלות כך שיהיה מהיר, שקוף ומועיל
- ← לפתח מנגנוני היועצות עם התושבים כדי לצמצם התנגדויות, לשפר את הלגיטימציה הציבורית של פיתוח קרקעות ולייצר היתכנות לפרויקטים ארוכי טווח ולא רק קצרי טווח

שיתוף ומעורבות הציבור כמפתח ליישום בן-קיימה של מדיניות ממשלתית



עיקרי הדברים

- שיתוף ציבור הוצג כרכיב חיוני בתכנון וביישום של תוכנית החומש, במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב אשר מתמודדת עם אתגרים רבים ומורכבים ונתונה בהדרה חברתית
- אי-אמון בין הציבור הבדואי לרשויות המקומיות ולממשלה מעיב על ייצור שותפות אותנטית
- חיזוק תחושת השייכות למוסדות המדינה קשור קשר הדוק להיקף שיתוף הציבור ולאופיו
- שיתוף ציבור כרוך במעורבות ממשית של התושבים בקבלת החלטות ובתחושת השפעה בחוויה האישית שלהם, ואינו מתמצה רק בהליכים פורמליים או בהצהרות מן השפה ולחוץ
- שותפות אמיתית מחייבת הכרה דו-צדדית באחריות של המדינה ושל הקהילה לבעיות ולפתרונות
- חשוב לאזן בין שותפות קהילתית ובין אחריות מקצועית של השלטון המרכזי והשלטון המקומי



כיווני פעולה מוצעים

- להטמיע מנגנונים שיטתיים לשיתוף ציבור ולהגברת מעורבותו בעשייה, כך שהתושבים יוכלו להביע עמדות ולהשפיע בפועל על גיבוש צעדי מדיניות אשר נוגעים לשגרת חייהם היום-יומית
- לעצב פרקטיקות שיתוף מותאמות תרבותית אשר מביאות בחשבון את המבנה החברתי הייחודי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בכללותה ושל מגוון תת-הקבוצות בתוכה
- לבסס אמון הדדי בין הרשויות המקומיות, הממשלה והתושבים כתנאי מקדים לשיתוף אפקטיבי
- להבטיח נראות והמשגה של תהליכי השיתוף להגברת תחושת ההשפעה והבעלות של התושבים
- לפתח מנגנוני בקרה שמאזנים בין פיקוח מוסדי של רשויות המדינה ובין אוטונומיה קהילתית

בעיות מבניות בתוכנית החומש - עומס, פיזור ואי-בהירות



עיקרי הדברים

- נמתחה ביקורת על המבנה (להבדיל מן התכולה) של תוכנית החומש שיושמו עד כה, בהיבטים אלו: ריבוי תחומי תוכן; היעדר מיקוד; כפילויות בין החלטות ממשלה; חולשת האגף כגורם המתכלל מול המשרדים השותפים; אי-ודאות תקציבית; מחסור במדדי תוצאה ברורים
- עוד נטען כי תוכנית החומש מתייחסות ליישובים הבדואיים בנגב כאל מקשה אחת, ללא הבחנה בין המאפיינים והצרכים הדיפרנציאליים שלהם; זאת במיוחד בנוגע למגורים הבלתי מוסדרים¹, אשר שוררים בהם תנאי מחיה ירודים, עוני וריבוי מצוקות, והזדמנויות לשינוי נעדרות בהם כליל
- הודגשה החשיבות של מחקר מלווה לתוכנית החומש, כולל מדידה שוטפת וסדורה של תוצרי התוכנית והערכת ביצועיה. חלק מן הדוברים סמכו את תגובותיהם על מחקרים בנושאים ספציפיים, ואחרים העלו על נס את הצורך במחקר כוללני כחלק בלתי נפרד מיישום התוכנית

¹ מגורים מחוץ ליישובי תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב: העיר רהט; המועצות המקומיות חורה, כסיפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום, תל שבע; יישובי המועצה האזורית אל-קסום; יישובי המועצה האזורית נווה מדבר



כיווני פעולה מוצעים

- ← להגדיר מראש מספר מצומצם של תחומי ליבה שתוכנית החומש תעסוק בהם, תוך בחירה מושכלת לפי דחיפות הצרכים שעולים מן השטח ופוטנציאל ההשפעה המערכתית
- ← לתקצב את התוכנית לחמש שנים מראש במקום להסתמך על רזרבות או אישורים שנתיים
- ← לבסס את התוכנית על מערכת מדידה שיטתית אשר נבחנת, מפותחת ומתעדכנת באופן שוטף
- ← להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה "עם שיניים" על תוכנית החומש ככלל ועל תוכניות המשנה בפרט
- ← להטמיע ראייה אסטרטגית-גאוגרפית של יישובי התוכנית – העיר רהט, המועצות המקומיות, המועצות האזוריות והמגורים הבלתי מוסדרים; למפות את הצרכים המובחנים של כל אחד מסוגי היישובים ולפתח מענים מותאמים; להשקיע משאבים יתרים במגורים הבלתי מוסדרים
- ← להרחיב ולהעמיק תהליכים של שיתוף ומעורבות ציבור הן ברמת התכנון הן ברמת הביצוע
- ← לשפר את התיאום הבין-משרדי למניעת כפילויות ולהגברת היעילות של תוכניות המשנה
- ← לשלב בחינה ביקורתית של הצלחות וכישלונות גם יחד, לצורך חתירה לשיפור מתמיד

תוכנית החומש כמקפצה לשינוי רב-ממדי ומתמשך



- תוכנית החומש הובילה להישגים מצטברים בכמה מישורים, גם אם לא תמיד באופן אחיד או מידי:
- ☞ נרשם שיפור בהשתלבות האוכלוסייה הבדואית בכלכלה הישראלית, למשל בענפי הרפואה והמשפטים
 - ☞ חלה התקדמות בהנגשת שירותים חברתיים וממשלתיים, גם לאוכלוסיות עם צרכים מורכבים
 - ☞ התוכנית תרמה במידה מסוימת לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות על ידי העמקת הקשר עם משרדי הממשלה, הנעת תהליכים של שיתוף ציבור והפניית משאבים למוסדות חינוך
 - ☞ גברה מודעות הממשלה לצורך בהתאמות תרבותיות ולשונות הפנימית בתוך החברה הבדואית



לסיכום, תוכנית החומש סימנה כיוון ברור של תנועה רציפה והמשכית, הגם שאינה נטולת מכשולים, לטיוב של סביבת החיים ושל הרווחה הכלכלית והחברתית בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב.