



הנדון: הערות והמלצות לקראת הדיון בעניין תוכנית החומש לנגב וצרכי החברה

הערבית בדואית בן

לקראת דיון שיערך בוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית תחת הכותרת "לקראת גיבוש תוכנית החומש לנגב ועמידה על הצרכים השונים של החברה הערבית בדואית בנגב", מוצגות להלן הערות והמלצות המבוססות על המחקר שנעשה בתוכנית לחברה הערבית בישראל במכון.

המלצות כלליות

1. בחלק מן הסעיפים ניתן לקבוע יעדים מדידים שיושגו עד סוף תוכנית החומש על בסיס המצב הקיים. כך למשל, בתחום התעסוקה (שיעורי תעסוקה, שכר וכד') והחינוך (זכאות לבגרות, נשירה וכד'). ממחקרים על מדיניות ציבורית ומניסיון עבר עולה שהצבת יעדים ברורים מקדמת תוכניות יישום ומעלה את המחויבות של השותפים למטרותיה.

2. ספר תוכניות עבודה – בדומה לתוכנית החומש הקודמת (החלטה 2397), גם בתוכנית זו יש חשיבות עצומה לניסוח תוכניות עבודה לכל משרד שלוקח חלק בתוכנית. כפי שמציין דוח של מכון מאיר-סג"ר-גוינט-ברוקדייל על תוכניות העבודה בהחלטת החומש הקודמת, תוכניות העבודה הן כלי רב השפעה שמאפשר תכנון, ניטור והערכה של מכלול

הפעילויות התומכות בהוצאת המדיניות אל הפועל.¹ בנוסף, מציין הדוח, כי על התוכניות לכלול את תיאור המצב הקיים, להגדיר מטרות ויעדים, להגדיר משימות להשגתם, לנסח מדדי תפוקה ותוצאה ולפרט את התקציב עבור כל אחת מן המשימות. משום שמדובר במאמץ בין-משרדי, יש לוודא שהתוכניות מתכתבות אחת עם השנייה ויש גורם מתכלל. כמו כן, חשוב שתוכניות העבודה ינוסחו ויעודכנו מדי שנה על בסיס שיח בין המשרדים לבין המוטבים – הרשויות המקומיות, ארגוני חברה אזרחית ונציגי ציבור.

3. שתי תוכניות החומש הקודמות התעלמו מאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. התעלמות זו יש בה כדי לסכן את יישום התוכנית כולה. לפי ההערכות, לפחות כרבע מהאוכלוסייה הבדואית בנגב מתגוררת בכפרים בלתי מוכרים, והיא האוכלוסייה

¹ טל לנטו, הילה דולב ואלומה לוי זוהר, תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה, סקירה בין-לאומית, מכון מאיר-סג"ר-גוינט-ברוקדייל, מרץ 2021.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליבנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליזאבט אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזף, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם טופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוסלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

המוחלשת ביותר. מניעת תקציבים לאוכלוסייה זו ואי הכללתם באופן מובנה בכל תוכניות העבודה אינה מקדמת פתרון לסכסוך הקרקעות אלא רק מחריפה אותו ועלולה להגדיל את הפערים בתוך האוכלוסייה הבדואית ובינה ובין כלל האוכלוסייה.

4. אחת מהמטרות העיקריות בתוכנית היא "לפתח חברה אזרחית משגשגת המייצרת מענים משלימים לפעולות הממשלה והשלטון המקומי". מטרה זו ראויה בפני עצמה אך נראה שאין לה ביטוי ממשי בהחלטה. תפקידה של החברה האזרחית הוא להיות חלק משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות השלטוניות, וכמו כן לבקר אותן ולהציע דרכים חלופיות, מתוך היכרות מעמיקה עם האוכלוסייה. אולם נראה כי בהחלטת הממשלה תפקידה של החברה האזרחית מצטמצם ל"פעילות משלימה" של השלטון המרכזי והמקומי, ככל הנראה באספקת שירותים חברתיים. אנו מאמינים שכדי לחזק חברה אזרחית משגשגת בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב **על הממשלה לאפשר מרחב שבו לחברה האזרחית יש קול אמיתי ומשפיע**. כך למשל, יש להגות את תוכניות העבודה תוך שיתוף החברה האזרחית הבדואית בנגב. באותו עניין, יש להנגיש באופן זמין באתר משרד הרווחה את דוחות הביצוע וההתקדמות המפורטים של התוכנית כפי שהם אמורים להיות מוגשים לוועדת ההיגוי של התוכנית, וכן את הפרוטוקולים של הוועדה. הגברת השקיפות תסייע לכלל הגורמים לעקוב אחרי התוכנית ולהסיר חסמים.

5. מספר סעיפים בתוכנית הם המשך ישיר לסעיפים מתוכנית החומש הקודמת. בעוד שאנו רואים חשיבות רבה להמשך תקצוב סעיפים ולפעולות ארוכות טווח, **אנו מאמינים שכלל מרכיבי התוכנית הקודמת צריכים להיבחן על ידי מחקר מלווה של חברה חיצונית כדי לאמוד את השפעתם**. ללא מחקר מלווה, שיפורסם בטרם אישרו תוכנית חומש חדשה, גם לציבור הרחב, לא ניתן לקבוע אילו פעולות היו יעילות ואילו מצריכות שינוי.

המלצות בתחומים מוגדרים

כלכלה ותעסוקה

- יש לקבוע יעדים לשיעורי התעסוקה של נשים ערביות-בדואיות ושל גברים ערבים-בדואים מהנגב על בסיס שיעורי התעסוקה הנוכחיים והפגיעה בעקבות משבר הקורונה.
- השינויים הצפויים בשוק העבודה העתידי מעמידים מקצועות רבים בסכנה למחשוב. האוכלוסייה הערבית בכלל, ואוכלוסיית הגברים הבדואים בנגב בפרט, מרוכזת ברבים ממקצועות אלו. לפיכך אנו ממליצים לאתר מקצועות שהביקוש להם הוא במגמת עלייה (ואינם נמצאים בסכנה למחשוב), ושיכולת ההכשרה וההשתלבות בהם קלה יחסית.

• הכשרות מקצועיות – מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה הצביע על ייצוג חסר של האוכלוסייה הבדואית בנגב בהכשרות מקצועיות במימון המדינה.² כמו כן, המחקר הצביע על ריכוז נמוך של נשים וגברים בדואים מהנגב במקצועות עם אופק תעסוקתי וכאלה המאפשרים השתלבות בשוק העבודה. לאור אלו, ולאור העובדה שמצבה הכלכלי של החברה הבדואית בנגב ירוד אף בהשוואה לכלל החברה הערבית, אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

○ העלאה משמעותית של כמות המשתתפים הבדואים בנגב בהכשרות מקצועיות במימון מלא של המדינה, תוך הכוונה למקצועות עם ביקוש בשוק העבודה.

○ דמי קיום – יש להרחיב באופן משמעותי את מספר הזכאים לדמי קיום ואת גובה דמי הקיום, שכיום אינם משמעותיים. מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה הראה כי למלגות קיום למשתתפי הכשרות מקצועיות פוטנציאל בהקטנת שיעור הנשירה בקרב אלו שלא הייתה ברשותם הכנסה בתקופת ההכשרה, וקשר חיובי עם תעסוקה בתחום ההכשרה.³

○ מרכזי ריאן – כפי שעלה מדוח שפורסם לאחרונה על ידי מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, מרכזי ריאן לא מקדמים באופן משמעותי את שיעורי התעסוקה, בייחוד של נשים.⁴ אחת הסברות בדוח שעולות מן הנתונים ומן הספרות המקצועית בנושא היא שפעולות להעלאת ההון האנושי הן אפקטיביות יותר מאשר פעולות השמה. אי לכך, אנו ממליצים לחזק באופן משמעותי את פעילות מרכזי ריאן בתחומי הכשרות מקצועיות, מיומנויות רכות ולימודי השפה העברית.

○ מעונות יום:

▪ יש לבטל את דרישת המימון התואם לתקצוב מעונות יום מרשויות מקומיות ערביות באשכולות 1-3 של הלמ"ס, בכללן כל הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב.

▪ כדי להפחית את הנטל הכלכלי על משפחות מעוטות הכנסה יש להפחית את ההשתתפות בשכר לימוד שמשלמים הורים במשפחות שהכנסתן לנפש נמוכה (דרגות זכאות 3-5).

▪ יש לצאת בקמפיין הסברה על סבסוד שכר הלימוד במעונות לנשים עובדות. כמו כן, יש להנחות את מרכזי ריאן ואת לשכות

² נסרין חדאד חאגי יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר וכן פרגיון, [תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, 2021.

³ המכון הישראלי לדמוקרטיה, [דמי קיום למשתתפים בהכשרות יכולים לתרום לעליית שכר ולתעסוקה בתחום ההכשרה](#), 10 ביוני 2021.

⁴ צביקה דויטש, אורן תירוש, ניר לוי וסמדר סומך, [השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה](#), מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, מרץ 2021.

שירות התעסוקה ליידע את הנשים שהן זכאיות לסבסוד
ובמידת הצורך לסייע להן בתהליך הרישום.

רווחה

- להרחיב את תוכניות "אשת חיל" ו"נושמים לרווחה" ביישובים הבדואים בנגב.
- לבטל את דרישת המימון התואם (מאציינג) עבור שירותי רווחה ברשויות הבדואיות בנגב, שכולן מדורגות באשכולות 1 של הלמ"ס.
- ביישובים הבדואים בנגב רק 174 מתוך 233 (75%) מתקני העובדים הסוציאליים מאויישים. זאת לעומת 85% במחוז דרום ו-90% בכלל ארצי. יש לפעול בדחיפות לאייש תקנים אלו, הן על ידי תמרוץ בשכר ובתנאים של עובדים סוציאליים ביישובים בדואים והן על ידי מימון שכר לימוד ותוכניות מיוחדות להכשרת עובדים סוציאליים מהחברה הבדואית בנגב.

חינוך והשכלה גבוהה

- בטיטה להחלטת הממשלה מצוין ש"יוקצה למוסדות החינוך בחברה הבדואית בנגב תקציב בשיעור שלא יפחת מחלקם באוכלוסייה". נוכח מצבה הירוד של האוכלוסייה הבדואית בנגב בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה, אנו מאמינים שאוכלוסייה זו צריכה לקבל תקציב עודף ביחס לחלקה באוכלוסייה הערבית.
- הצבת יעדים לאוכלוסייה הבדואית בנגב בזכאות לבגרות, זכאות לבגרות איכותית, מבחני המיצ"ב, צמצום שיעורי הנשירה, שיעור הסטודנטים (בעיקר הגברים), ושיעור הסטודנטים להנדסאות.
- גני ילדים - על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) כ-4,700 ילדים בני 3-5, שהם כ-20% מכלל הילדים ביישובי הבדואים בנגב, לא למדו בגני ילדים. השיעור נמוך במיוחד במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, שבהן 32% מן הילדים בגילי הגן אינם לומדים במסגרת רשמית. בשנים 2011-2017 תוקצבה בנייתן של 172 כיתות גן ביישובי הבדואים בנגב, אבל רק 88 (51%) נבנו בפועל. במועצה האזורית אל קסום, שבה תוקצבה בנייתן של 26 כיתות גן, נבנו בפועל בתקופה זו רק 6 כיתות (23%). אי לכל אלו, יש להאיץ באופן בהול את הקצאת התקציבים, התכנון והבנייה של גני ילדים ברשויות הבדואיות בנגב.
- מחסור בכיתות לימוד – לפי נתוני מרכז המידע והמחקר של הכנסת בשנת 2018 משרד החינוך הכיר במחסור של 1,176 כיתות לימוד בחינוך הבדואי. יש לערוך



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מיפוי מחודש למחסור ולתקצב תכנון ובינוי מוסדות וכיתות לימוד כך שלא ייחסרו כיתות.

- תקציב לתלמיד – לפי מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה קיימים פערים בתקצוב לתלמיד בין החינוך העברי והחינוך הבודאי בנגב. הפער גבוה במיוחד בחטיבות העליונות. יש לקבוע יעד לסגירת הפער.
- יש לבטל את הדרישה של משרד החינוך למימון תואם (מצינג) עבור שירותי היקף ושירותים נלווים (פסיכולוגים, קב"סים, לבורנטים, ספרנים, שרתים וכו') ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות 1-3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס.
- שפות – נוכח החשיבות המכרעת של לימוד שפה על שאר מקצועות הלימוד, יש לתגבר את לימודי השפה הערבית. כמו כן, יש לתגבר את לימודי השפה העברית והאנגלית.

נושאים נוספים

- תחבורה – הצבת יעדים לסגירה מלאה של הפערים בין היישובים הבודאים ליישובים היהודיים בדרום מבחינת רמת הכיסוי, תדירות השירות ומספר היעדים.
- תיירות – כיום נושא התיירות הבודאית בנגב אינו מפותח דיו וכמעט שאינו זוכה למימון ממשלתי. יוזמות של המגזר השלישי, כגון "לילות רמדאן" של עמותת דרכים שלובות, ושל המגזר העסקי צריכות להיות מפותחות בסיוע ממשלתי על ידי הכשרה, לוויה וסיוע במימון ציוד.

בברכה,

בן פרג'ון

ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא