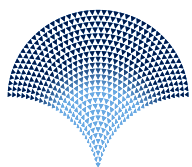


דו"ח מעקב

תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה
הבדואית בנגב 2017-2021

על בסיס החלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12.2.2017

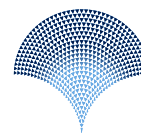
ספטמבר 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017

על בסיס החלטת ממשלה מספר 2397 מיום 12.2.2017

ספטמבר 2021

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

דו"ח המעקב נכתב ע"י ארז סרי-לוי, תחקירן בפרויקט המוניטור,
ובהנחיית אוריה גפן-קליין ומיכל ש. צדוק, מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח.

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
5	רקע
7	טבלה מסכמת
12	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
29	סיכום ומסקנות

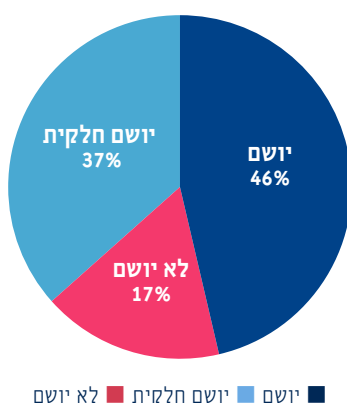
תודה מיוחדת נתונה לשיר הלוי ונדב פלדי, תחקירני עבר בפרויקט המוניטור, שיצרו את הבסיס לדו"ח בתצורתו הנוכחית. תודתנו גם לד"ר יונתן אייל ממכון מאירסג'וינט-ברוקדייל ולכל עובדות ועובדי הממשלה שסייעו בחפץ לב לכתיבתו.

תקציר מנהלות

החלטת ממשלה מספר 2397 מתווה את תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. תקציבה הכולל עומד על כ־3 מיליארד ש"ח, והיא מוסיפה כ־1.6 מיליארד ש"ח על 1.4 מיליארד ש"ח שמקורם בהחלטת ממשלה 922. ההחלטה ממשיכה את תכנית החומש הקודמת לשנים 2012-2016 (החלטת ממשלה מספר 3708). היא נועדה לתת מענה לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ולגשר על הפערים הגדולים בינה לבין האוכלוסייה הכללית והאוכלוסייה הערבית בתחומים כגון: רווחה כלכלית, חינוך, השכלה, תשתיות ונגישות לשירותים.

תכנית החומש עונה על שורה ארוכה של צרכים כלכליים וחברתיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. כמו כן, היא מזהה את הרשויות המקומיות כגורם מכריע ופועלת לחזקן על מנת לשפר את השירותים המוניציפליים לאוכלוסייה ולאפשר ביצוע בשטח של תכניות לאומיות. תמונת היישום העולה מדו"ח זה מראה כי הממשלה, ככלל, מצליחה ליישם את תכנית החומש, וזאת בעיקר הודות לקביעת מנגנוני ניהול ובקרה. יחד עם זאת, קיים פער בין התכנון הרצוי לבין המצוי בשטח בשל אתגרים המאפיינים את הישובים הבדואיים בנגב.

דו"ח זה, המתייחס לשנים 2017-2020, בחן 41 סעיפים ביצועיים בהחלטה. מתוכם, יושמו במלואם או במידה טובה מאוד 19 סעיפים (46%), 15 סעיפים יושמו חלקית בלבד (37%) ואילו 7 סעיפים לא יושמו (17%).



המאפשרים העיקריים ליישום החלטת הממשלה קשורים לניסוחה המוקפד ולמנגנונים שנקבעו בה. פירוט לוחות הזמנים, התקציב והגורם אחראי תרמו לכך שהסעיפים הביצועיים יושמו בפועל. מנגנוני הניהול המוזכרים גרמו לכך שתייה בקרה שנתית ורב־שנתית על היישום בפועל.

לוח זמנים מחייב: בהיותה תכנית חומש, החלטת הממשלה מהווה תכנית קצובה, הנדרשת לעמוד ביעדיה עד שנת 2021. מעבר לכך, כבר בשנה הראשונה לתכנית גיבשו הגופים המעורבים תכניות עבודה המציבות ברובן יעדים שנתיים, ומשנה לשנה על הגופים לפעול על פי תכנית עבודה שנתית מוגדרת המוצגת למשרד המתכלל.



גורם מתכלל: על יישום מרבית סעיפי ההחלטה אמון שר (בתחילה שר החקלאות ופיתוח הכפר ואח"כ שר הכלכלה והתעשייה) ותחתיו ועדת היגוי עליונה המרכזת את עשיית הממשלה במסגרת ההחלטה.



מנגנון דיווח/בקרה: ההחלטה מגדירה במפורש את אופן פעילות ועדת ההיגוי ואת מנגנוני העבודה של המשרד המתכלל ושאר הגופים המעורבים הכוללים תכניות עבודה, הצבת יעדים ודו"חות תקופתיים.



מנגנון מדידה והערכה: את המשרד המתכלל מלווה מכון מחקר האוסף נתונים ומבצע הערכה של הצלחת התכנית ותפקוד הגופים המעורבים. תהליכי הערכה שולבו גם בתהליכים ספציפיים שמתקיימים מתוקף ההחלטה.



משאבים נדרשים: מרבית הסעיפים הביצועיים כוללים הקצאת תקציב, וכן תיאור של מקור התקציב (משרדי, תוספתי, החלטה ממשלה אחרת).



חלוקת אחריות ברורה: סעיפי ההחלטה מנוסחים כך שברור מי הגורם האמון על יישומם. ליעדים סומנו אחראים ברורים ברמת משרד או רשות סטטוטורית.



החסמים העיקריים ליישום החלטת הממשלה קשורים לנתוני הפתיחה שלה:

עבודת הרשויות המקומיות: הקושי של הרשויות המקומיות לבצע בשטח את התכניות שנקבעו אל מול משרדי הממשלה חוזר כחוט השני. תשתיות ושירותים ברמה המוניציפלית, ככלל, מתעכבים בהשוואה לאלו שאינם תלויים בהן. יחד עם זאת, ברור כי החלטת הממשלה מכירה בחולשת הרשויות הללו, ולכן אחד מיעדי העל של התכנית הוא לחזק את הרשויות המקומיות.



תביעות בעלות: תביעות הבעלות הנרחבות הייחודיות לאוכלוסייה הבדואית בנגב מקשות על הקמת תשתיות ציבוריות שנועדו לפיתוח הנגב ולרווחת התושבים הבדואים.



רקע

החלטת ממשלה מספר 2397 מתווה את תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021, בתקציב כולל של כ־3 מיליארד ש"ח, והיא חלה על כלל האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בנפת באר־שבע של משרד הפנים וברשויות המקומיות הבדואיות הנכללות בה.

החלטה זו, שהתקבלה ביום ה־12 בפברואר 2017, באה בהמשך להחלטות ממשלה קודמות הנוגעות בקידום כלכלי וחברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב: החלטה מספר 3708 (תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית) מיום ה־11 בספטמבר 2011, החלטה מספר 2025 (תכנית רב־שנתית לפיתוח הדרום) מיום ה־23 בספטמבר 2014, החלטה מספר 922 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020) מיום ה־30 בדצמבר 2015 והחלטה מספר 1877 (תכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב) מיום ה־11 באוגוסט 2016.

יצוין כי נתח נכבד מתקציב החלטה 2397, כמעט 1.4 מיליארד ש"ח, חופף לתקציב החלטה 922. החלטה 2397 מקצה על גבי החלטה 922 עוד כ־1.6 מיליארד ש"ח, שמתוכם כ־1.5 מיליארד ש"ח מהווים תקציב תוספתי.

השיקול המרכזי ביסוד החלטה זו הינו הצורך בחיזוק החוסן הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הבדואית והעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. התכנית מבקשת לצמצם פערים בין הבדואים תושבי הנגב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות בהיבטי רווחה כלכלית, חינוך, השכלה, תשתיות ונגישות לשירותים. ההחלטה הוגשה על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר דאז אורי אריאל ושר האוצר דאז משה כחלון. על הפערים החריפים שבהם באה התכנית לטפל ניתן ללמוד מדברי ההסבר להחלטת הממשלה¹ ומהדיון בוועדת הכנסת לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי אשר התכנסה בנושא לאחר אישור ההחלטה.²

• על פי המדד החברתי־כלכלי של הרשויות המקומיות שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב־2 בנובמבר 2016 כל הרשויות המקומיות הבדואיות נכללו באשכול הרשויות התחתון – אשכול סוציו־אקונומי 1 מתוך 10. חלקן אף הדרדרו מאז 2008 מאשכול 2 לאשכול 1. הרשויות המקומיות הבדואיות הן הרשויות הלא־יהודיות היחידות שנמצאו באשכול סוציו־אקונומי 1, נתון המעיד גם על פער ביחס לאוכלוסייה הערבית ולא רק לאוכלוסייה הכללית.

• מתוך 260,000 בדואים בנגב, 40% (כ־100,000) התגוררו בישובים שאינם מוכרים.³

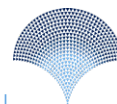
• הפער בשיעור הזכאים לבגרות בין הנוער הבדואי בנגב לבין האוכלוסייה הכללית עמד על 18% בקרב תלמידי י"ב ועל כ־22% בקרב קבוצת הגיל (שנת הלימודים תשע"ד). כמו כן, ציוני המיצ"ב וציוני בחינות הבגרות היו נמוכים משמעותית בהשוואה לשאר האוכלוסייה. פערים קיימים גם בתחום ההשכלה הגבוהה: פחות מ־5% מהצעירים הבדואים בנגב הנמצאים בשנות העשרים לחייהם למדו לתואר ראשון במוסד אקדמי, בהשוואה לנתון הארצי הכללי העומד על כמעט 14% (שנת הלימודים תשע"ד).

• נתוני התעסוקה העידו על פער ניכר מהאוכלוסייה הלא־יהודית הכללית בישראל. כך למשל, שיעור השתתפות הנשים הבדואיות בנגב בכוח העבודה עמד רק על 25%, ושיעור השתתפות הגברים הבדואים בנגב היה נמוך ב־21% בהשוואה לאוכלוסיית הגברים הלא־יהודים. בסך הכל שיעור תעסוקת הבדואים בנגב עמד רק על כ־40%, בהשוואה לכ־60% באוכלוסייה הכללית. גם ברמת השכר היו פערים ניכרים. 50% מהשכירים הבדואיים בנגב משתכרים

1. סדר יום מספר 87 לשיבת הממשלה ה־34 (12 בפברואר 2017): הצעה להחלטה – תכנית לפיתוח כלכלי וחברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021. (נספח 395). https://www.gov.il/BlobFolder/reports/seder_gov120217/he/n395.pdf.

2. ישיבת הוועדה המיוחדת לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי (הכנסת ה־20), פרוטוקול מספר 70 (4 ביולי 2017): "צמצום פערים בחברה הבדואית – אתגרים והזדמנויות במימוש תוכנית החומש למגזר הבדואי בנגב (החלטת ממשלה 2397)". <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/SocialEquality/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2018900>

3. כך לדברי שלאל אלקרנאווי, ראש עיריית רהט וראש פורום הרשויות הבדואיות בנגב, בישיבת הוועדה (4 ביולי 2017). בדברי ההסבר להחלטה הוזכר כי מספר הבדואים בנגב היה כ־240,000. עפ"י אומדן הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בפברואר 2017 חיו בנגב כ־240,000 בדואים ומתוכם כ־100,000 בפזורה מחוץ לגבולות מוניציפאליים ו־40,000 בפזורה בתוך גבולות מוניציפאליים.



מתחת לשכר המינימום, וההכנסה לנפש עמדה רק על 1,180 ש"ח שהיא כמחצית מההכנסה הממוצעת לנפש בכלל האוכלוסייה הלא-יהודית.

- לאוכלוסייה הבדואית בנגב מאפיינים דמוגרפיים ייחודיים, אשר חייבו להתאים את המענים לצרכיה. אחוז הצעירים מתחת לגיל 20 היה למעלה מ-60%. קצב גידול האוכלוסייה עמד על 3.7% לשנה, בהשוואה לכ-2% בקרב הציבור הכללי. נתונים אלה מובילים ליחס תלות גבוה במיוחד.

- סוגיה נוספת שייחודית לאוכלוסייה הבדואית בנגב היא של תביעות בעלות על קרקעות נרחבות. בשנות ה-70 ביקשה המדינה לקדם הליך רישום קרקעות בנגב ואפשרה לתושבים בדואים להגיש תביעות בעלות על קרקעות.⁴ בעשור האחרון פועלת המדינה ביתר שאת להסדיר את נושא תביעות הבעלות, ואף הקימה לשם כך ועדות וצוותי יישום.⁵










את החלטה 2397 ניתן לחלק לשניים. החלק הראשון, עד סעיף 12, עוסק במישרין בתחום הכלכלי-חברתי. החלק השני מגולם בסעיף 13, ועוסק באכיפה של התיישבות ובנייה בלתי חוקיים בנגב. האכיפה משפיעה במישרין על פיתוח הנגב לשוטב האוכלוסייה הבדואית ושאר התושבים, מכיוון שהיא מאפשרת לפתח תשתיות ציבוריות ושטחים מוסדרים למגורים. שני החלקים בהחלטה מנוהלים בנפרד, כאשר החלק הראשון מרוכז על ידי משרד הכלכלה והתעשייה (ובראשית הדרך על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר), ואילו על ביצוע החלק השני אמונה מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין שבמשרד לביטחון הפנים וגופי אכיפה נוספים הנזכרים בהחלטה. דו"ח זה יעסוק בשני חלקיה, אך ישנם דגש על החלק הארי של החלטה 2397, הלא הוא חלקה הראשון.

דו"ח זה שנכתב במהלך שנת 2021 שם לעצמו מטרה לתאר את יישום החלטת הממשלה נכון לסוף שנת 2020. אלו שיקראו בקפידה יבחינו כי נשזרו בו גם נתונים העדכניים לשנת 2021, ככל שאלו עלו בידינו. עם זאת, במקומות אחרים נאלצנו להסתפק בנתונים הנכונים לשנים 2018 ו-2019. הדו"ח מסתמך על פרסומים גלויים, על שיח עם גורמי הממשל הנוגעים להחלטה ועל בקשות חופש מידע שהגיש המרכז להעצמת האזרח, ואינו כולל איסוף נתונים עצמאי מהשטח. כמו כן, הדו"ח מתמקד ברמת הממשלה, ולא בחן פרטנית את פעילות הרשויות המקומיות. עוד נוסיף כי בדו"ח נכללו מרבית הסעיפים הביצועיים המגולמים בהחלטה, ועל אף שדו"ח משקף בראייתנו נאמנה את מצב היישום הכולל של החלטה הממשלה, ייתכן שמאן דהוא יחפש בו סעיף שולי מתוך ההחלטה שבחרנו להשמיט.

4. תנועת רגבים. (מאי 2017). "מבחן הנגב: תכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב." https://www.regavim.org.il/wp-content/uploads/2020/10/RegavimNegevChallenge_final.pdf









5. להרחבה ראו: שירי ספקטור-בן ארי. (5 בנובמבר 2013). "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב." מרכז המחקר והמידע של הכנסת. <https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/Bedouin/BE051113.pdf>



טבלה מסכמת

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
ועדת היגוי של החלטה 922			
6	שיתוף המתכלל בוועדת ההיגוי של החלטה ממשלה 922	נציגי משרד הכלכלה והתעשייה האמונים על תכלול החלטה 2397 אכן שותפו בוועדת ההיגוי	 יושם
חינוך והשכלה			
א7	משרד החינוך יגבש תכנית חינוכית ויפרסם מדי שנה את מצב החברה הבדואית בנגב	מיושמות תכניות פדגוגיות אך מידת הצלחתן אינה ברורה; מצב החברה הבדואית לא מפורסם כנדרש	 יושם חלקית
ג7	משרד החינוך יגבש תכנית לשיפור הישגי התלמידים באמצעות כלים פיננסיים המעודדים מימון של תכניות באמצעות דיווח על עמידה ביעדים	אין כל עדות לתכנית זו	 לא יושם
ה7	משרד החקלאות יתקצב מיזמים בתחום החינוך הבלתי פורמלי	משרד החקלאות גיבש תכנית והחל ליישמה; האחריות עברה למשרד הכלכלה והתעשייה אך זה לא סיפק נתונים עדכניים	 יושם חלקית
ח-17	השלמת תנאי הלימוד הפיסיים והנגישות למוסדות החינוך הבדואיים בנגב, והשוואתם לאלו בשאר הארץ	נתוני התקצוב מעידים על עמידה ביעדי התקצוב בין השנים 2017-2019, עם זאת אין בנמצא נתונים על אודות הכיתות אשר הוקמו בפועל; משרד החינוך העיד על שיפור אך על המשך המחסור בתשתיות	 יושם חלקית
ט7	העלאת מספר המורים מקרב האוכלוסייה המקומית בבתי הספר ביושבים הבדואים בנגב ל-80% לפחות	משרד החינוך והמל"ג פועלים להשגת היעד ולשיפור באיכות המורים; לא נמצאו נתונים עדכניים באשר למספרם של המורים המקומיים מתוך סך המורים בבתי הספר הבדואיים בנגב	 יושם חלקית
י-יב	שילוב יותר צעירים בדואים מהנגב בהשכלה הגבוהה	ישנה עליה במספר הסטודנטים הבדואים לתואר ראשון ומופעלת תכנית "שער לאקדמיה" המספקת מעטפת ותמיכה כבר משלב ההכנה ללימודים האקדמיים	 יושם
שירותים חברתיים			
א8-ג	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף הרשויות המקומיות, ישפר את המענה לבדואים בנגב בתחומיו, ובפרט בכל הקשור לטיפול באלימות, התמודדות עם חירום ופיתוח תחום העבודה הקהילתית	במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות גובשו תכניות פרטניות; לנוכח חסמים העמידה ביעדים משתנה, אך חל שיפור במיצוב שירותי הרווחה, ביכולתם לספק בבעיות מורכבות, ביכולת ההתמודדות עם מצבי חירום ובהגשת השירותים לציבור	 יושם
ד8	משרד הבריאות יגבש תכנית עבודה לחברה הבדואית בנגב בתחומי רפואת החירום, קידום בריאות, מניעת תאונות בית והגברת הבטיחות וכן מענה לצרכים של ילדים בגיל הרך	עיכוב בהעברת תקציבים תוספתיים השפיע על היכולת לממש את התכנית בתחום שירותי האם והילד; עמידה חלקית ביעדי תחום החירום	 יושם חלקית

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
ה8	הגברת התכניות למניעת אלימות	פרויקטים קיימים אוחדו תחת הרשות החדשה למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול במשרד לחיזוק וקידום קהילתי; המשרד התקשה לגייס עובדים ולהעביר תקציב לרשויות המקומיות; עמידה חלקית ביעדים שהוצבו	יושם חלקית
18	מענה לחקלאים בדואים בנגב	משרד החקלאות מתקצב הקמת שני שווקי צאן, ומקדם תכנית לשיתוף נשים בדואיות בחקלאות	יושם
כלכלה ותעסוקה			
1א9	הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תספק כלי סיוע המותאמים לבדואים בנגב	מופעל ברהט סניף בו ניתנים שירותים מותאמים; הוקם מרכז עסקים ברהט; מופעלת תכנית "יוזמים עסק"	יושם
2א9	תמרוץ העסקת עובדים בדואים בנגב	הרשות להשקעות מסבסדת העסקת עובדים; לאחר שלא עמדה ביעדיה, פורסמה תכנית ייעודית אליה מעסיקים יכולים להגיש מועמדות	יושם
3א9	הרשות להשקעות תפעיל תכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה	אושר סיוע לשבעה מפעלים אשר יעסיקו 136 עובדים; הרשות להשקעות לא עמדה בכל יעדיה מכיוון שלא קבלה את ייתרת התקציב	יושם
1ב9	משרד העבודה והרווחה יפעיל את מרכזי ההכוון התעסוקתי "ריאן" (בהתאם להחלטת ממשלה 922)	המרכזים מופעלים ועומדים ביעדי המשתתפים, אך נתקלו בקשיים בשנת הקורונה	יושם
3ב9	משרד העבודה והרווחה יגבש תכנית להרחבת השליטה בשפה העברית	מופעלת תכנית "עברית תעסוקתית" העומדת ביעדיה, אך נתקלה בקשיים בשנת הקורונה	יושם
4ב9	משרד העבודה והרווחה יפעיל מרכזי הדרכה להנדסאים באמצעות המכון להכשרה טכנולוגית	מופעלת תכנית "אשב"ל" המעניקה סיוע לסטודנטים בדואים המבקשים ללמוד לתעודת הנדסאי	יושם
ג9	שירות התעסוקה יפעיל את תכניות "מעגלי תעסוקה" ו"עברית תעסוקתית" עבור דורשי עבודה מקרב הבדואים בנגב	התכניות מופעלות ועומדות ביעדיהן	יושם
ד9	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב תפתח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים ביישובי הבדואים בנגב	התקציב לא הועבר לידי הרשות, ובנוסף לכך האחריות על הקמת אזורי תעשייה הועברה ממנה בשנת 2020	לא יושם
ה9	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יקצה 30% מתקציב המיעוטים במסגרת החלטת ממשלה 922 לטובת האוכלוסייה הבדואית בנגב עבור רווחה, חינוך בלתי פורמלי, תיירות, מיפוי, שילוש ותעסוקה	גובשה תכנית מפורטת בהיקף 50 מלש"ח המבוצעת בשיטת קולות קוראים	יושם

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
פיתוח תשתיות			
10א	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב תפתח תשתיות תומכות הסדרת התיישבות	הרשות קבלה בפועל ממשרד האוצר רק 15% מהתקציב	לא יושם
10ב	לקדם מהלכי תכנון, הסדרה ופיתוח כך שישווקו לפחות 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב	בשנים 2017-2020 שווקו עשרות אלפי יחידות, אך בפועל נרכשו רק כ־5,700 מגרשים	יושם חלקית
10ג	יוקם צוות בין־משרדי אשר יגיש מסקנות בנושאי פיצויים לתובעי בעלות, התמודדות עם תביעות בעלות חריגות וקביעת מדיניות הסדרה ל־10 שנים כולל יעדי תוצאה לפיתוח מגרשי מגורים, תשתיות ציבוריות ואכלוס	הצוות הוקם וקיים דיונים במשך כשנתיים, אשר בסופן גיבש הצעת החלטה; בשל תקופת כהונת ממשלת מעבר הובאו לאישור רק מקרים דחופים וחשובים במיוחד	יושם
10ד-ה	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב תסבסד פיתוח תשתיות ותסייע בפיתוח פרויקטים על קרקע פרטית	הרשות ניצלה כ־43% מהתקציב לסבסוד פיתוח תשתיות מגורים בשטחי מדינה; לא נמצאו בעלי קרקע פרטית שעמדו בקריטריונים שהציבה הרשות	יושם חלקית
110	משרד הבינוי והשיכון יבנה מוסדות ציבור עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב	גובשה תכנית עבודה בכל רשות מקומית בהתאם לתקציב שהוקצה לה ולתעריף שקבע המשרד; שלב היישום נתקל בקשיים בשל חסמים הקשורים לקרקע ולתפקוד הרשויות	יושם חלקית
110ז	משרד התחבורה יפתח תשתיות תחבורתיות ליישובים הבדואים בנגב ויגביר את פעילות התחבורה	המשרד מתקצב ומקים תשתיות בהתאם לתכנית מפורטת שגובשה בשיתוף הרשויות המקומיות והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב; תחבורה ציבורית מופעלת ב־14 יישובים כמתוכנן וניכרת עמידה כמעט מלאה ביעדים שהוצבו	יושם חלקית
העצמת הרשות המקומית			
11א-1	משרד הפנים יפעיל תכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, שתכליתה: שיפור השירותים המוניציפליים, פיתוח כלכלי וארגוני של הרשויות, הגדלת ההכנסות העצמיות, ניהול כספי וארגוני תקין וצמצום הפערים באספקת שירותים ותשתיות	גובשה תכנית משרדית ותכנית רב־שנתית לכל רשות מקומית; פרויקטים מבוצעים בהתאם לתכניות, אך חלקם נתקל בקשיים בשל התנהלות הרשויות המקומיות והבקרה הצמודה שמקיים המשרד אחר הביצוע	יושם
11א-10	שיתוף הציבור בגיבוש התכניות של הרשויות המקומיות והפעלת אתר אינטרנט שישקף לציבור את התכניות ומצב יישומן, ויאפשר לו להשמיע קולו	לא נמצא אתר או כל התייחסות למעורבות הציבור	לא יושם
11א-13	משרד הפנים יבחן את האופן שבו יש לתקצב את הרשויות המקומיות בגין מתן מענה ושירותים לאוכלוסיית הפזורה	הוקמה ועדה אשר הגישה מסקנותיה בעניין ואלו אומצו; אך לא נמצאה עדות לתקצוב בפועל	לא יושם

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
14א11	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב תערוך סקר תושבים בישובים הבדואים בנגב ובפזורה	אגף המיפוי ברשות ביצע אומדן אוכלוסייה בישובים ובפזורה, עדכנית לפברואר 2017	 יושם
15א11	משרד הפנים יגבש תכנית ארגונית לכל רשות מקומית לצורך חיזוק ההון האנושי והמערך הארגוני בה	הותנעו תכניות בכל הרשויות; ב־7 מתוכן חלה התקדמות ב־2020, אך ב־2 לא בחרו חברת ייעוץ; נכון ל־2019 ההתחייבויות התקציביות עמדו על 100%, אך הביצוע במזומן עמד על 0	 יושם חלקית
16א11	עידוד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת האשכולות האזוריים בנגב	משרד הפנים תקצב והתניע פרויקטים באשכול נגב מזרחי; הושקע תקציב בביסוס היחידה הכלכלית של האשכול; החל פרויקט "הכוכבים" המעניק סיוע לעסקים	 יושם
18א11	המשרד להגנת הסביבה יסייע לרשויות שאינן חברות באשכולות האזוריים בפניו פסולת	המשרד התמקד ברשויות לקיה, שגב שלום ותל שבע; לקיה ושגב שלום חברו לאשכולות ובשתייהן יש תכנית השקעות; תל־שבע חתמה על הסכם עם אשכול נגב מזרחי, ותכניתה נמצאת בבדיקה	 יושם חלקית
19א11	משרד הפנים יציע תכנית קליטה עבור משפחות שיעתיקו את מגוריהן לשכונות מפותחות בישובים	מונתה ועדה לטיפול בסעיף זה ובסעיף 11א13; לא חלה כל התקדמות מבחינה תקציבית ביישום הסעיף	 לא יושם
יישום			
12	האחריות על יישום תכנית החומש, למעט בנושא האכיפה, הוטלה על משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ועברה אח"כ למשרד הכלכלה והתעשייה	מתקיימים תהליכי ניהול ובקרה, הכוללים גם מחקר מלווה	 יושם
אכיפה			
13א	הגברת פעולות האכיפה והשמירה על הקרקע תוך עדיפות לאכיפה תומכת הסדרת התיישבות	בוצע מבצע אכיפה מרוכז; עליה בהיקף האכיפה לאורך תכנית החומש בהשוואה לשנים שקדמו לה	 יושם
13ג	מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין שבמשרד לביטחון הפנים וגופי האכיפה יגישו תכניות עבודה בהן תינתן עדיפות לאכיפת פלישות שריות וחדשות לאדמות המדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע	ההנחיה אמנם משתקפת בפרסום המנהלת, אך לא נמצאו פרסומים של תכניות העבודה	 יושם חלקית
13ד	יוקם צוות שיגיש לממשלה תכנית להפחתה רב־שנתית ומתמשכת של היקפי הקרקע שעליה קיימת בניה בלתי חוקית, וכן המלצות לייעול וזירוז הליכי האכיפה	הצוות התכנס פעם אחת ב־2017 וגיבש תכניות עבודה שנועדו לתמוך את תכנית החומש של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים; הצוות התפרק ולא התקבלו לידינו תכניות העבודה	 לא יושם
13ה	מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין תקים ותנהל מערכת GIS וכן מערכת טכנולוגית לפענוח עבירות בנייה	נעשה שימוש במערכת "סימפלקס" לפענוח עבירות בנייה; אופיינה מערכת GIS אך ביצועה הוקפא בשל היעדר תקציב	 יושם חלקית

סעיף	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
113	רשות מקרקעי ישראל תשמור על אדמות מדינה שפוננו על ידי פעולות נשיעה, השכרה עונתית של אדמות הניתנות לעיבוד חקלאי וקידום תכניות בייעודים שונים	הוקמה ועדת תיאום בין־משרדית העוסקת בנושא; עד סוף 2020 ניטעו מעל 56,000 דונם	 יושם
13-ח ט	תוספת תקני כוח אדם לגופי האכיפה (הסיירת הירוקה, הרשות לאכיפה במקרקעין והוועדות המקומיות לתכנון ובנייה)	לא אוישו מלוא התקנים שתוקצבו עבור הסיירת הירוקה; אין בנמצא מידע על הרשות והוועדות המקומיות	 יושם חלקית

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

6. שיתוף המתכלל בוועדת ההיגוי של החלטת ממשלה 922

בהחלטה נקבע כי "משרד החקלאות ופיתוח הכפר [מתכלל החלטה 2397 דאז] ייקח חלק בוועדת ההיגוי הבין-משרדית שהוקמה לפי סעיף 16(ב) בהחלטה 922 [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020]."

סטטוס: יושם

מבדיקה שהמרכז ערך עולה כי נציגי משרד הכלכלה והתעשייה האמונים על תכלול החלטה 2397 אכן שותפו בוועדת ההיגוי של החלטה 922.⁶

7. חינוך והשכלה

א. גיבוש תכנית חינוכית ופרסום מצב החינוך בחברה הבדואית

נקבע כי משרד החינוך "יפרסם מדי שנה באתר האינטרנט שלו את מצב החברה הבדואית בנגב ביחס לכל אחד מהיעדים שהוצבו", ויגבש תכנית חינוכית לה מרכיבים פורמליים ובלתי-פורמליים תוך חיבור לרשויות המקומיות. לשם כך סעיף קטן 7ב מקצה למשרד 112 מלש"ח נוספים.

סטטוס: יושם חלקית

לא נמצאו הפרסומים השנתיים על אודות מצב החברה הבדואית כפי שנקבע. פורטו התכניות הפדגוגיות בחלוקה לשכבות הגיל השונות והדרג הניהולי בספר תכניות העבודה.⁷ כמו כן, במשרד החינוך מצביעים על תוצאות חיוביות ביחס לאחוזי הזכאות לבגרות, צמצום נשירה וההישגים בשפה הערבית. עם זאת, אין עמידה מלאה ביעדי התפוקה נכון לשנת 2019. בהיבטי תקציב, נכון לשנת 2019 הביצוע במזומן עומד על כ-35% בלבד.⁸

פנינו למשרד החינוך במטרה לקבל נתונים מלאים ועדכניים לשנת 2020. שאלנו מה רמת העמידה במדדי התוצאה המלאים שהגדיר, כולל בתחומי מיצ"ב נוספים מלבד ערבית. שאלנו מה גם מה סטטוס ניצול התקציב שהוקצה לו, והאם והיכן מפרסם באופן תקופתי את מצב החינוך בחברה הבדואית כנדרש. לא התקבלו תשובות מהמשרד.

ג. שיפור הישגי תלמידים באמצעות כלים פיננסיים

הסעיף דורש ממשרד החינוך לגבש בתוך 100 יום תכנית לשיפור הישגי התלמידים "באמצעות כלים פיננסיים המעודדים מימון של תכניות באמצעות דיווח על עמידה ביעדים".

סטטוס: לא יושם

כאמור בספר תכניות העבודה⁹ "משרד החינוך שוקד על פיתוח תוכנית למימוש סעיף זה, התוכנית תפורסם בהמשך שנת 2018." עם זאת, אין התייחסות לתכנית זו בדו"חות התכנון מול ביצוע (תמ"ב) ולא מצאנו לה עדות כלשהי.

6. שיחה עם מר בני צרפתי, מנהל תחום תכנון ובקרה, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, משרד הכלכלה והתעשייה.
7. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (ינואר 2018). ספר תכניות העבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/Bedouins_integration/publications/Documents/tochnit_2017_2021.pdf (להלן: "ספר תכניות העבודה")
8. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (יוני 2020). דו"ח תכנון מול ביצוע לשנים 2017-2019: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/Bedouins_integration/publications/SiteAssets/Pages/planning_report/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%20%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F%20%D7%9E%D7%95%D7%9C%20%D7%91%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%A2%202019-2017.pdf (להלן: "דו"ח תמ"ב 2019")
9. עמ' 25.

פנינו למשרד החינוך בבקשה לקבל את התכנית שנדרש לגבש. המשרד לא המציא בפנינו תכנית שכזו או נימוק כלשהו לחסרונה.

ה. תקצוב מיזמי חינוך בלתי פורמלי

נקבע שמשרד החקלאות יקצה 20 מלש"ח "עבור מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי", בתיאום משרד החינוך. מבדיקה שערכנו האחריות עברה ממשרד החקלאות למשרד הכלכלה והתעשייה.

סטטוס: יושם חלקית

ניכר כי גובשה תכנית כאמור בהחלטה¹⁰, אך שתקציבה הוא 11.25 מלש"ח בלבד. עד 2019 נוצלו כ-5 מלש"ח במזומן מתוך תקציב זה.¹¹ מפרסומי משרד החקלאות עולה כי הוא שותף במיזמי מצוינות לימודית (למשל "תמר" ו"מצויינגב"), מנהיגות חברתית ("כוכבי המדבר"), אוריינות דיגיטלית ("תפוח") ושיפור הבטיחות בסביבת הבית ("בטרם"). אף על פי כן, נמצא דיווח תפוקות לתכניות הבאות בלבד: "תמר", "כוכבי המדבר" ו"תפוח", ואלו לא תאמו בהכרח את היעדים שהוגדרו בתכנית העבודה (לדוגמה תכנון ל-500 משתתפים בשנה במיזמי אוריינות דיגיטלית, ונתון כי ב-2019 התכונן למספר המשתתפים במיזם "תפוח" היה רק 384).¹²

משרד הכלכלה והתעשייה לא השיב לשאלות המרכז להעצמת האזרח בנושא שינוי התקציב ורמת העמידה ביעדים שהוצבו נכון לשנת 2020.

ו. השוואת תנאי הלימוד הפיסיים

ההחלטה קובעת בסעיפים קטנים 7-17 כי לצורך השלמת תנאי הלימוד הפיסיים והנגישות למוסדות החינוך הבדואים בנגב, והשוואתם לאלו בשאר הארץ, יקצה משרד החינוך על פני תכנית החומש 1,180 מלש"ח מתקציבו ומתקציב תוספתי. על פי משרד החינוך היה פער של 1,200 כיתות וגנים ביישובים הבדואים, ובנוסף 600 כיתות התנהלו במבנים יבילים. כמו כן, יוקם צוות להסרת חסמים לבניית מוסדות חינוך.

סטטוס: יושם חלקית

יודגש כי זהו הסעיף התקציבי המשמעותי ביותר בהחלטת הממשלה. משרד החינוך תכנן להקים 260 כיתות בשנה (סה"כ 1,300).¹³ עד שנת 2019 נוצל במזומן כ-28% מהתקציב, ואילו ההתחייבויות עמדו על כ-58%.¹⁴ נתוני התקצוב מעידים על עמידה ביעדי התקצוב בין השנים 2017-2019, עם זאת אין בנמצא נתונים על אודות הכיתות אשר הוקמו בפועל. כמו כן, נתוני הניצול במזומן מרמזים על אי-עמידה ביעדים. לשענה זו מתווספת הודעת משרד החינוך כי: "למרות ההשקעה הגדולה שבהחלטת ממשלה, והשיפור המשמעותי, עדיין יש מחסור בכיתות, בחדרי ספח ובמעבדות."¹⁵ באשר לחסמים, הוקם צוות בין משרדי אשר זיהה את החסמים הבאים: ארגון ותהליכי עבודה, הקצאת מגרשים, תביעות בעלות ותקציבים.¹⁶

בדבר סעיף התקציבי לצורך השלמת פערים בתחומי מבני חינוך ביישובי הבדואים בנגב אחוז הביצוע עמד על כ-45% בשנים 2017-2020.

10. ספר תכניות העבודה, עמ' 31-32.

11. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 10.

12. משרד החקלאות. "צוותי פעולה ומיזמים משותפים." https://archive.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/Bedouins_integration/activities/Pages/Inter_office_action.aspx

13. ספר תכניות העבודה, עמ' 30.

14. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 10.

15. הצגת משרד החינוך בוועדת ההיגוי של החלטה 2397, 14 במרץ 2019, שקופית 56, קישור: https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/Bedouins_integration/Documents/mazagot_hamisradim.pdf

16. ספר תכניות העבודה, עמ' 76.

פנינו למשרד החינוך בבקשה לקבל את פירוט של הפעולות לשיפור הנגישות אל מוסדות החינוך כפי שקבע ההחלטה. שוב, למצער, לא התקבל מענה.

ט. הגדלת מספר מורים מקומיים ושיפור הכשרתם

הממשלה הנחתה את משרד החינוך להעלות את מספרם של המורים מקרב האוכלוסייה המקומית בבתי הספר בישובים הבדואים בנגב ל-80% לפחות בתום חמש שנים, וזאת באמצעות תכנית ייעודית שתגובש בתיאום הות"ת בתוך 100 יום. התכנית תכלול גם "היבטי חניכה ושילובם של מורים ותיקים מאזור הדרום במסגרת הכשרת סגל ההוראה והליווי שלו בשטח".

סטטוס: יושם חלקית

הוקמה ועדה המשותפת לגופים הרלוונטיים ליישום הסעיף, אך נכון לינואר 2018 זו לא השלימה את גיבוש תכניתה כנדרש.¹⁷ נכון לשנת 2020 כבר מתקבל הרושם כי גובשה התכנית במלואה. הועדה הציבה יעדים שנתיים על מנת לעמוד ביעד סופי של 81% מורים מקרב האוכלוסייה המקומית בשנת 2021. לתכנית נקבעו מטרות נוספות מלבד העלאת מספר המורים המקומיים, ובהן חיזוק שליטת המורים בשפה העברית, הפעלת מערך לינוי וחונכות וסיוע לסטודנטים להוראה. פורסם כי התכנית תבוצע בשיתוף פעולה עם מכללת ספיר, מכללת אחוה, אוניברסיטת בן-גוריון ומכללת קיי. כמו כן, מספר תכניות מופעלות לצורך העמידה ביעדים: "חותם", "אתגרים", "שיאים בנגב", "שער לאקדמיה" ופיתוח מורים פעילים.¹⁸ תכניות ייחודיות נוספות להכשרת מורים הן "תל"מ" ו"נתיבים".¹⁹

על אף כל האמור לעיל לא נמצאו ולא התקבלו נתונים עדכניים באשר למספרם של המורים המקומיים מתוך סך המורים בבתי הספר הבדואיים בנגב, ועל כן לא ניתן לקבוע כי הסעיף יושם במלואו. 2018 הינה השנה האחרונה שלגביה נמצאו נתונים, ובה עמד אחוז המורים המקומיים על 71% מתוך יעד ביניים שנקבע על 72%.²⁰ הנתונים הנוספים מעידים על גידול במספר לומדי ההוראה בישראל מקרב הבדואים בנגב. משרד החינוך אמנם פועל להגדיל את מספרם של המורים המקומיים, אך לא על חשבון רמת המורים – גם אם לא יוגשם לבסוף היעד הסופי של 81% מורים מקומיים. אין מדד מוגדר לאומדן איכות המורים המוכשרים בישראל. גם כאשר מנסים להסיק על איכות ההוראה מתוך הישגי התלמידים (מבחנים מיצ"ב, זכאות לבגרות וזכאים לבגרות ברף אקדמי), לא ניתן להגיע למסקנות חד-משמעיות.²¹

י. שילוב צעירים בדואים בהשכלה הגבוהה

סעיפים קטנים ל-יב עוסקים בשילובם של צעירים בדואים מהנגב בהשכלה הגבוהה. נקבע כי על הות"ת והמל"ג לקבוע יעד לשילובם בתוך 60 יום מקבלת החלטת הממשלה. לאחר מכן יגישו מסקנותיהן באשר לדרכי הביצוע לוועדת ההיגוי של תכנית החומש, וזאת בתוך 180 יום. עוד נקבע כי לצורך כך יוקצו סה"כ 110 מלש"ח, וכי יוקם צוות מעקב אחר מימוש התקציב.

סטטוס: יושם

באתר המל"ג פורסמו היעדים כפי שנקבעו: גידול של 75% במספר הסטודנטים (1,500 לשנה א' ו-4,500 לתואר ראשון ב-2022/תשפ"ב) ויעדים תחומיים.²² היעדים התחומיים קובעים גידול בשיעור לומדי מקצועות המתמטיקה והמדעים,

17. ספר תכניות העבודה, עמ' 26.

18. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 21-22.

19. מענה משרד החינוך לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

20. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (מרץ 2019). דו"ח תכנון מול ביצוע לשנים 2017-2018: התכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/tehnnon-besoe/he/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%99%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F%D7%9E%D7%95%D7%9C%D7%91%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%A2%202018.pdf> (להלן: "דו"ח תמ"ב 2018").

21. מענה משרד החינוך לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

22. מל"ג ות"ת. (4 ביולי 2017) קידום ההשכלה הגבוהה בחברה הבדואית. <https://che.org.il/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%9C-%D7%95%D7%AA%D7%AA-%D7%9C%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%A9%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%95%D7%AA%D7%AA-%D7%9C%D7%A7%D7%99>

ההנדסה והאדריכלות, הרפואה והפרא־רפואיים, המשפטים, מדעי החברה ומנהל עסקים, לצד הקטנת שיעור הלומדים במקצועות מדעי הרוח וההוראה. הצעת הצוות שהוקם התקבלה, ולפיה תורחב תכנית "שער לאקדמיה" המספקת מעטפת ותמיכה כבר משלב ההכנה ללימודים האקדמיים.²³ באמצע 2020 המל"ג דיווחה כי "המוסדות להשכלה גבוהה לא מצליחים למלא את מכסת הסטודנטים לשנת שער לאקדמיה ותכנית מצטיינים כתוצאה מנתוני הכניסה הנמוכים של החברה הבדואית בדרום.²⁴ בהתאם, לא הוגשמו היעדים שתוכננו ביחס למשתתפי שער לאקדמיה בשנת 2019/2019 תשע"ט. על אף קשיי שער לאקדמיה, דווח על עליה כללית במספר הסטודנטים הבדואיים לתואר ראשון (מכ־2,600 ב־2016/2016 תשע"ו לכ־3,400 ב־2019/2019 תשע"ט, וכ־4,000 ב־2020/2020 תש"ף).²⁵ אם מגמה זו תמשך, בהחלט נראה כי עמידה ביעד של 4,500 סטודנטים לתואר ראשון ב־2022/2022 תשפ"ב הינה ישימה. בנוסף, נתונים חלקיים מעידים על גיוון חיובי יותר בתחומי הלימוד הנלמדים, בהתאם ליעדי המל"ג. על אף חוסר הצלחה לעמוד ביעדי ההשתתפות, תכנית שער לאקדמיה מביאה לשיפור בציונים, לצמצום נשירה ולפיזור משופר בין תחומי הלימוד.²⁶

במל"ג פירטו את הקשיים של האוכלוסייה הבדואית להשתלב בהשכלה הגבוהה, ואת החסמים לשילוב סטודנטים בדואיים.²⁷ רבים מהם הינם דור ראשון להשכלה גבוהה, ולכן חסרים מודל לחיקוי. רובם מנסים להשתלב באקדמיה בגיל צעיר, מיד לאחר התיכון, וחלק אינם בשלים. בוגרי תיכון נעדרים בסיס ידע מספק להשתלב באקדמיה, כולל בתכנית שער לאקדמיה: קשיים בעברית ובאנגלית ופער במיומנויות למידה. לכך יש להוסיף את הרקע הסוציאקונומי המאתגר יותר, בעיות נגישות תחבורתית למוסדות ומחסור בהכוון ויעוץ לאקדמיה. בפרט יש קושי לשלב סטודנטים גברים, המהווים פחות מרבע מהסטודנטים לתואר ראשון.²⁸ בנוסף, אתגר ההשתלבות בשוק התעסוקה מיצר פטימיות כלפי הפנייה ללימודים אקדמיים.

8. שירותים חברתיים

א. תכנית לשיפור שירותי הרווחה

סעיפים קטנים 8א-ג מנחים את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להציג בתוך 60 יום תכנית לשיפור המענה לבדואים בנגב בתחומי, כאשר במרכזה יעמדו "טיפול באלומות, התמודדות עם חירום ופיתוח תחום העבודה הקהילתית".²⁹ זאת באמצעות תקציב כולל של 75 מלש"ח, ובשיתוף הרשויות המקומיות.

סטטוס: יושם

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות (2025, 3708) מציע משרד הרווחה מגוון שירותים בנושאים העומדים במרכז החלטה 2397. ניכר כי בהתאם לכך גובשו במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות תכניות פרטניות, תחת פיקוח ובקרה של המשרד. מלבד יעדי העל כאמור פועלים משרד הרווחה והרשויות המקומיות על פי יעדים כמותיים (אם

%D7%93%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%94%D7%92%D7%91%D7%95
%D7%94%D7%94/%; ת"תו ג"מ; [2018 ראוניב 1]. <https://che.org.il/%D7%A0%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%91-%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%93%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%93%D7%95%D7%90%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%94/>

23. מל"ג ות"ת. (2 ביולי 2018). נבחרו המוסדות האקדמיים שיפעילו את התכנית "שער לאקדמיה". <https://che.org.il/%D7%A0%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%91-%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%93%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%93%D7%95%D7%90%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%9C%D7%94-%D7%94/>

24. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 25.

25. על פי נתוני למ"ס שהתקבלו מהמל"ג בתשובה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

26. דו"ח תמ"ב 2019.

27. בתשובה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

28. נתוני למ"ס לשנת הלימודים תש"ף.

29. משרד הרווחה נמסר כי בפועל יעד העל השלישי הינו פיתוח מנהיגות, ולא פיתוח עבודה קהילתית.

כי לא פורסמו יעדים מספריים) של מקבלי שירות, מסגרות שירות, מסיימי הכשרות והנגשת שירות.³⁰ לנוכח חסמים ברשויות המקומיות הקשורים בעיקר לכוח אדם, מצביע המשרד נכון לשנת 2019 על עמידה משתנה ביעדי התפוקה, בחלק מהמקרים מעל התכנון ובחלקם מתחת. בשה"כ מעריך המשרד כי חל שיפור במיצוב שירותי הרווחה, ביכולתם לספק בבעיות מורכבות (כמו אלימות ועוני), ביכולת ההתמודדות עם מצבי חירום והנגשת השירותים לציבור. כמו כן, התקציב המוקצה לתכנית משרד הרווחה מנוצל.³¹

ד. שיפור שירותי הבריאות לגיל הרך ורפואת חירום

הסעיף קובע כי משרד הבריאות יגבש תכנית עבודה לחברה הבדואית בנגב בתוך 60 יום, אשר תתייחס בין היתר "לתחומי רפואת החירום, קידום בריאות, מניעת תאונות בית והגברת הבטיחות וכן מענה לצרכים של ילדים בגיל הרך", בעלות כוללת של 10 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

משרד הבריאות פרסם את פעולותיו הצפויות בתחום שירותי האם והילד, הכוללים את פיתוח ההון האנושי (הכשרת אחיות) והנגשת שירותים (ניידת טיפת חלב ומגשרות מהקהילה); ובנוסף את פעולותיו בתחום שירותי החירום, הכוללים הפעלת נקודת הזנקה בישוב חורה, הכשרות לאוכלוסייה והגברת המודעות בקהילה, ופריסת ציוד מציל חיים.³² נכון לשנת 2019 רק כמחצית מהתקציב מומש, בין היתר בשל עיכובים בהעברת תקציבים תוספתיים ממשרד האוצר. עיכוב זה השפיע בעיקר על היכולת לממש את התכנית בתחום שירותי האם והילד. בנוסף, זיהינו עמידה חלקית גם ביעדי תחום החירום. המשרד צפה כי זמן התגובה לעזרה ראשונה יעמוד על 10 דקות החל משנת 2019, אך הזמן הממוצע עמד על 10 דקות ו-40 שניות, ואף על 12 דקות ו-31 שניות בשעות בהן אין אמבולנס פעיל.³³ מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עם משרד הבריאות נודע כי מופעלת ניידת טיפת חלב, כפי שתוכנן בתכנית העבודה המשרדית,³⁴ אך לא ברור האם היא עומדת ביעד המסופלים שהוצב.³⁵

נתונים בדבר עמידה ביעדי תפוקה, הפעלת ניידת טיפת חלב ועמידה ביעד המסופלים שהוצב, זמן תגובה לקריאות חירום וניצול תקציב טרם נענו עד למועד סגירת הדו"ח.

ה. הפעלת תכנית לשיפור הביטחון האישי ומניעת אלימות

האחריות על יישום סעיף זה הועברה מהמשרד לביטחון הפנים, ונמצאת כיום בידי המשרד לחיזוק וקידום קהילתי. המשרד נדרש לגבש בתוך 60 יום "תכנית עבודה לשיפור הביטחון האישי והשירות לאזרח". המשרד התבקש להגביר את התכניות למניעת אלימות בעזרת תקציב תוספתי של 20 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

תכנית המשרד מסתמכת על פרויקטים המשכיים כגון "עיר ללא אלימות", "מצילה" ופעילות הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול. כלל הפעילויות אוחדו תחת הרשות החדשה למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול. התוספת התקציבית נועדה לגייס עובדים, קיום פעילויות והתקנת מצלמות. בתחילת הדרך, המשרד לביטחון הפנים הציב לעצמו לשפר את תחושת הביטחון האישי ואת אמון הציבור ברשויות המדינה בסביבת תחנות המשטרה רהט ועיירות, אך לא הוגדרו יעדים ברורים.³⁶ לא נמצאו נתונים ממקורות המשרד והלמ"ס אודות תחושות התושבים המקומיים, כפי שביקשו לשפר

30. ספר תכנית העבודה, עמ' 35-40.

31. דו"ח תמ"ב 2019; תשובת המשרד לפנייתנו.

32. ספר תכניות העבודה, עמ' 41-51.

33. דו"ח תמ"ב 2019; תשובת משרד הבריאות לפנייתנו.

34. פלורה קון דבידוביץ'. (16 בנובמבר 2020). "שירותי רפואת המשפחה, בריאות האישה וטיפות חלב ביישובים הבדואיים בנגב". מרכז המחקר והמידע של הכנסת. <https://main.knesset.gov.il/activity/info/mmm/pages/document.aspx?docid=a6c6c0c6-42f3-11ea11-8119-00155d0af32a>

35. ספר תכניות העבודה, עמ' 50.

36. ספר תכניות העבודה, עמ' 52-54.

במשרד. על כן מידת ההצלחה של התכנית בכללותה מוטלת בספק. נוסיף לכך כי המשרד לביטחון הפנים הצהיר עדכנית ל-2019 על קושי לעמוד ביעדי גיוס העובדים וכי חווה קושי בהעברת תקציב לרשויות. מדדי התפוקה של התכנית המשרדית אינם תואמים למדדי התפוקה החלקיים שהופיעו בדו"חות מאוחרים יותר, ובלאו הכי נראית עמידה חלקית בלבד ביעדים שהוגדרו.³⁷ גם ניצול התקציב נכון לשנת 2019 היה נמוך, ועמד על פחות מ-4 מלש"ח במזומן, כמחצית מהמצופה.

המרכז להעצמת האזרח פנה למשרד לקידום וחיזוק קהילתי בבקשה לקבל את הערכתו ביחס לתחומת הביטחון האישי והאמון ברשויות המדינה. בנוסף בקשנו לקבל את נתוני העמידה, עדכנית ל-2020, ביעדי התפוקה והתוצאה המלאים שהוגדרו, וכן את סטטוס ניצול התקציב. עם זאת, טרם התקבלה תשובה.

9. מתן מענה לחקלאים

משרד החקלאות ופיתוח הכפר הונחה לבחון "את גיבוש המענים בתחומי החקלאות ובפרט הקמת מכלאות וכן תמיכה בחקלאים", ללא קביעת תקצוב בהחלטת הממשלה.

סטטוס: יושם

בפרסומי משרד החקלאות לא נמצאו נתונים על אודות הנושא. עם זאת, בתשובה לפנייתנו תיאר המשרד את הפעולות הבאות. שוק צאן ברהט נמצא בהקמה וצפוי להתחיל לפעול עד סוף שנת 2021. בנוסף, צפויות להתחיל עבודות להקמת שוק צאן בשגב שלום. המשרד מתקצב את שוקי הצאן ב-4 מלש"ח. כמו כן, מוקצים 1.8 מלש"ח עבור מיזם לעידוד תעסוקת נשים בדואיות בחקלאות.

9. כלכלה ותעסוקה

א. משרד הכלכלה והתעשייה

1) סיוע לבעלי עסקים

הוקצו לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים 23 מלש"ח לצורך "כלי סיוע המותאמים באופן ייחודי לאוכלוסייה הבדואית בנגב".

סטטוס: יושם

הסוכנות הפעילה במסגרת מערך "מעוף" סניף ברהט בו ניתנים שירותים מותאמים, והצהירה כי הפעילות בו תורחב. כמו כן, הסוכנות תכננה להקים מרכז עסקים ברהט שיעניק שטח משרדי לפעילות עסקים קטנים וזעירים. בנוסף, הוקם פורום בעלי עסקים בחברה הבדואית.³⁸ ניצול התקציב נכון לשנת 2019 עומד על כ-14 מלש"ח במזומן. עוד נכון לשנת 2019 הסוכנות עומדת בתכנונה, הן מבחינה תקציבית, הן מבחינת מדדי התפוקה והן מבחינת הפרויקטים שהתחייבה עליהם.³⁹ מהסוכנות נמסר לנו כי טרם ניתן להעריך כמותית את תפקוד מרכז העסקים שהוקם ברהט, וכי הם עומלים על הערכת הביצועים של תכנית "יוזמים עסק".

נוסיף כי מחקר של הסוכנות מצא כי יזמים ובעלי עסקים מקרב הבדואים שנעזרו בשירותיה בנגב הביעו ב-2018 שביעות רצון גבוהה יותר מאשר שאר האוכלוסייה. כמו כן, ניכר כי בעשור האחרון פעילות הסוכנות מוכוונת יותר לצרכי הבדואים בנגב.⁴⁰

37. ספר תכניות העבודה; דו"ח תמ"ב 2019.

38. ספר תכניות העבודה, עמ' 57-58.

39. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 33-35.

40. הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. (מרץ 2019). פעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בקרב בדואים בנגב. <https://www.sba.org.il/hb/PolicyAndInformation/Researches/Pages/sr34.aspx>

2) תמרוץ העסקת עובדים

ההחלטה הקצתה למשרד 40 מלש"ח לטובת תמרוץ העסקת עובדים בדואים בנגב.

סטטוס: יושם

האחריות הוטלה על הרשות להשקעות. זו בחרה להתמקד באוכלוסיות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך. הוחלט כי יוקצה סבסוד שנתי בסך 8 מלש"ח, באופן שונה לנשים ולגברים, כדי לסבסד עלות שכר. הרשות ציפתה כי ייקלטו 80-100 עובדים חדשים בשנה במסלול התמרוץ הנ"ל.⁴¹ נכון לשנת 2019 לא עמדה הרשות ביעדה. בהתאם גם הניצול התקציבי נמוך. עם זאת, היא פירטה לקחים אשר אמורים להוביל לשיפור.⁴² בכללם, גיבוש תכנית ייעודית (הוראת מנכ"ל 4.64) אשר תוקצבה לראשונה בשנת 2021 ופורסמה להגשת בקשות מצד מעסיקים.⁴³

3) תמיכה בהקמת מפעלים

ההחלטה הקצתה לרשות להשקעות ולפיתוח הכלכלה והתעשייה 30 מלש"ח לטובת "תכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה".

סטטוס: יושם

הרשות שמה לה למטרה למשוך 10 מפעלים שיקבלו תמיכה, ושיעסיקו כ-150 מועסקים חדשים, עד 2019.⁴⁴ נכון לסוף שנת 2019 אושר סיוע בהיקף 15.4 מלש"ח לשבעה מפעלים אשר יעסיקו 136 עובדים.⁴⁵ הרשות לא יצאה למקצה נוסף היות ולא קבלה את ייתרת התקציב.⁴⁶ במקביל, אושרה תכנית להרחבת מפעל סודה-סטרים באזור התעשייה "עידן הנגב" שסמוך לרהט, אשר תביא להעסקה של עוד מאות עובדים.⁴⁷

ב. הגברת היצע העובדים ושיפור כישוריהם

סעיף קטן 99 מורה למשרד העבודה והרווחה, באמצעות משה הממונה על התעסוקה, לפעול "להגברת היצע העובדים מקרב החברה הבדואית בנגב תוך שדרוג מיומנויות ושיפור כישוריהם לשם שילובה של החברה הבדואית בנגב במעגל התעסוקה ולשם הגדלת ההכנסות של משק הבית בחברה הבדואית בנגב". בבסיס הסעיף נמצאת הפעלת מרכזי ההכוון התעסוקתי "ריאן" בהתאם להחלטת ממשלה 922 ולהקצאת התקציב במסגרתה. בנוסף לכך, הממונה על התעסוקה נדרש לגבש תכנית להרחבת השליטה בשפה העברית לכ-2,500 משתתפים בדגש על נשים. זאת באמצעות 3 מלש"ח ואפשרות להקצאת 2 מלש"ח נוספים. כמו כן, נדרש המשרד להפעיל מרכזי הדרכה להנדסאים, נשים וגברים, באמצעות המכון להכשרה טכנולוגית. זאת באמצעות תקציב כולל של 37.5 מלש"ח.

1) מרכזי "ריאן"

בשנים 2017-2019 המרכזים הופעלו על ידי "אלפנאר" (חברה לתועלת הציבור). מרכזי ההכוון התעסוקתי עמדו או עמדו בקירוב בכל היעדים שהוצבו, וביניהם: 3,200 משתתפים חדשים בשנה, מתוכם 30% גברים ו-70% נשים, 280 אקדמאים וקיום 25 הכשרות בשנה. שיעור ההשמה בהתמדה גם כן היה גבוה מאוד

41. ספר תכניות העבודה, עמ' 58.

42. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 35-36.

43. כך על פי תשובת הרשות להשקעות במענה לפנייתנו ועל פי פרסום הרשות בקישור: https://www.gov.il/he/Departments/publications/Call_for_bids/grant-04-64.

44. ספר תכניות העבודה, עמ' 59.

45. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 36.

46. תשובת הרשות להשקעות בתגובה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

47. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 36.

(בשנת 2018 כ־80% לגברים ולנשים).⁴⁸ הפעלת המרכזים עברה לארגון "בעצמי", אשר המשיכו להפעילם ולטייב את השירות אך נתקלו בשנת 2020 בקשיים שאינם מייצגים שנה רגילה בשל מגפת הקורונה.⁴⁹

סטטוס (סעיף 9ב1): יושם

3) תכנית "עברית תעסוקתית"

התכנית החלה בשנת 2018. על אף שלא עמדה ביעד המשתתפים בשנת 2018 (285 מתוך 450), הצליחה לעמוד ביעד זה לשנת 2019 (606 מתוך 600). גם בשאר המדדים, כמו שיעור המסיימים בהצלחה ושיעור מוצאי העבודה בעקבותיה, התכנית השיגה או השיגה בקירוב בשנת 2018 את יעדיה.⁵⁰ גם כאן, שנת 2020 לא היתה מייצגת בשל מגפת הקורונה, ואכן התכנית נתקלה בקשיים שצפויים להיפתר עם שוך המגפה.⁵¹

סטטוס (סעיף 9ב3): יושם

4) באשר להכשרה הטכנולוגית, המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית מפעיל את תכנית "אשב"ל" המעניקה סיוע לסטודנטים בדואים המבקשים ללמוד לתעודת הנדסאי.

בשנת הלימודים תשע"ז (2016-2017) שקדמה להחלטה 2397 השתתפו בה כ־150 סטודנטים. בשנה"ל תש"ף (2019-2020) השתתפו בה כ־140 סטודנטים, ולשנה"ל תשפ"א אושרו 160 סטודנטים, על אף שהמשרד הציב לעצמו יעד של 180-200 סטודנטים בסוף תכנית החומש. הנתונים הללו נובעים בין השאר מקשיי הקורונה, ובמשרד צופים שיפור בשנה"ל תשפ"ב. שיעור הנשירה נכון ל־2019 עומד על 26%, חיובי יותר מאשר היעד שהוצב (30%). על פי שיעור ההתחייבויות מסך התקציב ניתן להסיק כי התכנית מופעלת במלואה. כמו כן, נערכו התאמות בתכנית על מנת לשפר את סיכוייהם של המשתתפים.⁵²

סטטוס (סעיף 9ב4): יושם

ג. הפעלת תכנית השמה ותכנית לשיפור עברית

סעיף קטן 9ג עוסק בתכניות "מעגלי תעסוקה" ו"עברית תעסוקתית" ומנחה ישירות את שירות התעסוקה. נקבע בו כי השירות יפעיל את תכנית "מעגלי תעסוקה" עבור דורשי עבודה מקרב הבדואים בנגב בין השנים 2017 ל־2018 בעלות של 7 מלש"ח. כמו כן, מעבר לפעילות הממונה על התעסוקה בתחום כישורי העברית כמוזכר בסעיף 9ב להחלטה, יפעיל שירות התעסוקה את תכנית "עברית תעסוקתית" במשך 5 שנים בעלות של 3.75 מלש"ח עבור דורשי עבודה בדואים.

סטטוס: יושם

שירות התעסוקה שם לעצמו יעד של 2,360 משתתפים שנתיים ב"מעגלי תעסוקה" (בשנים 2017-2018, סה"כ 4,720) ו־200 בשנה ב"עברית תעסוקתית" (סה"כ 1,000). שיעור ההשמות הצפוי היה 40% ואילו שיעור השיפור המצופה בעברית היה 20%.⁵³ בפועל, מקצה השירות 3 מלש"ח מעבר לתקציב האמור בהחלטת הממשלה. מספר המשתתפים ב"מעגלי תעסוקה" בשנת 2018 עמד בקירוב על היעד השנתי (כ־2,200 מתוך יעד של 2,360) וכן צוין כי ב־2019 השתתפו בתכנית כ־2,600 משתתפים. כמו כן, שיעור ההשמה עמד ביעד. מספר

48. דו"ח תמ"ב 2018, עמ' 26; דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 37.

49. בירור המרכז להעצמת האזרח עם נציג "בעצמי".

50. דו"ח תמ"ב 2018, עמ' 26-27; דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 37-38.

51. בירור המרכז להעצמת האזרח עם נציג "בעצמי".

52. ספר תכניות העבודה; דו"ח תמ"ב 2019; מענה המשרד העבודה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח.

53. ספר תכניות העבודה, עמ' 68-69.

המשתתפים ב"עברית תעסוקתית" ב־2018 היה כ־220 ואילו ב־2019 היה כ־430. בנוסף דווח ע"י שירות התעסוקה כי שיעור השיפור בעברית עלה על הציפיות ועמד על יותר מ־80%.⁵⁴

בדו"ח משותף לשירות התעסוקה ואוניברסיטת תל אביב שפורסם ב־2018 נמצא כי תכנית "מעגלי תעסוקה" אפקטיבית מאוד בקרב האוכלוסייה הערבית בישראלית, אך ההצלחה בקרב ערביי הצפון גדולה מאשר בקרב ערביי הדרום.⁵⁵

ד. פיתוח אזורי מלאכה ומסחר

החלטת הממשלה מורה לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ("רשות הבדואים") לקדם "פיתוח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים ביישובי הבדואים בנגב על פי תכנית שתגבש". זאת באמצעות 25 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

עד שנת 2019 לא בוצע דבר בנדון.⁵⁶ מרשות הבדואים נמסר כי התקציב האמור לא הועבר לידיה, ובנוסף לכך האחריות על הקמת אזורי תעשייה הועברה ממנה בשנת 2020. על אף שסעיף זה בהחלטה לא יושם, ברשות הבדואים קידמו באמצעות תקנה תקציבית אחרת הכנת תיקי שיווק, תכנון מפורט וביצוע לאזורי התעשייה בכל היישובים. כבר החלו עבודות פיתוח ביישובים כסייפה, אל סייד ואום בשין ותכנון מתקדם בחורה, תל שבע, בערערה, שגב שלום ובמחלף מרעית.⁵⁷

ה. הקצאה תקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בהחלטה 922 לבדואים בנגב כשיעורם באוכלוסייה

ההחלטה מזכירה כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יקצה 30% מתקציב המיעושים במסגרת החלטת ממשלה 922 לטובת האוכלוסייה הבדואית בנגב עבור רווחה, חינוך בלתי פורמלי, תירות, מיפוי, שילוש ותעסוקה.

סטטוס: יושם

בהתאם להחלטה נקבע כי הקציב הנ"ל הינו 50 מלש"ח והוצגה תכנית מפורטת.⁵⁸ נכון לשנת 2019 סך ההתחייבויות התקציביות עמד על 70% לערך, אך הניצול במזומן עמד רק על כ־16%.⁵⁹ אופן הפעולה העיקרי של המשרד הינו באמצעות קולות קוראים (מבחינת תמיכה) בהם מתחייבת הרשות המקומית לביצוע הפרויקט בהתאם לכללים אשר נקבעו בקול הקורא. מימוש התקציב בפועל הינו תלוי יכולת ביצוע של רשות מקומית מסוימת. על כן קיימת שונות באופן ויכולת הביצוע והניצול התקציבי בין הרשויות המקומיות. עדכנית ליוני 2021 הוקצו התחייבויות תקציביות בגובה 42 מלש"ח (84% מסך התקציב) והביצוע במזומן עומד על כ־20 מלש"ח (40% מסך התקציב).⁶⁰

54. דו"ח תמ"ב 2019.

55. אנליזה שלוסטר, ינאי שני ועמרי סנדריי איש. (2018). "תכנית 'מעגלי תעסוקה': דו"ח הערכה." שירות התעסוקה. <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Pages/maaglecontinued0319.aspx>

56. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 43.

57. מענה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בתשובה לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

58. ספר תכניות העבודה.

59. דו"ח תמ"ב 2019.

60. מענה המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לבקשת חופש מידע מטעם המרכז להעצמת האזרח.

10. פיתוח תשתיות

א. פיתוח תשתיות תומכות הסדרה

רשות הבדואים הונחתה לפתח תשתיות תומכות הסדרת התיישבות בסך 20 מלש"ח. עוד נקבע כי "הרשות תקדם תכנון וביצוע של תשתיות אלה לשם הוזלת עלויות הפיתוח של מגרשים בשכונות מיועדות".

סטטוס: לא יושם

הרשות הצהירה כי תבצע "חישוף ופריצת דרכים, פיתוח תשתיות למוסדות חינוך ותקצוב תשתיות על למניעת עיכוב בפיתוח שכונות שבאומדנם לא כוללים תקצוב תשתיות על".⁶¹ עם זאת, עד 2019 לא נעשתה כל התחייבות תקציבית בנדון.⁶² מהרשות נמסר כי היא קבלה בפועל ממוסד האוצר רק כ-3 מלש"ח, שניתנו בהרשאה למועצות נווה מדבר ואל קסום – לטובת דרכי גישה למוסדות חינוך. הרשות ממתינה להעברת יתרת התקציב על ידי משרד האוצר.⁶³

ב. שיווק יחידות דיור ברשויות המקומיות הבדואיות

בהחלטה מוזכרת כוונת רשות הבדואים "לקדם מהלכי תכנון, הסדרה ופיתוח כך שבתום חמש שנים מיום קבלת ההחלטה ישווקו לפחות 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב".

סטטוס: יושם חלקית

הרשות הציבה לעצמה לפתח במהלך תכנית החומש 30,000 יחידות.⁶⁴ באשר ליחידות הדיור ששווקו, מהרשות נמסר כי בשנים 2017-2020 שווקו עשרות אלפי יחידות, אך כי בפועל נרכשו רק כ-5,700 מגרשים.⁶⁵ הפער בין הרכישות בפועל למספר היחידות ששווקו מעיד על קושי ליישם את רוח ההחלטה, חרף מאמצי הרשות.

ג. הקמת צוות בנושא תביעות בעלות

נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי הכולל את רשות הבדואים, משרד המשפטים אגף התקציבים באוצר ורמ"י, אשר יגיש בתוך 180 יום מסקנותיו לוועדת ההיגוי העליונה של תכנית החומש. מסקנותיו תהיינה בנושאי פיצויים לתובעי בעלות, התמודדות עם תביעות בעלות חריגות וקביעת מדיניות הסדרה ל-10 שנים כולל יעדי תוצאה לפיתוח מגרשי מגורים, תשתיות ציבוריות ואכלוס.

סטטוס: יושם

הצוות הוקם כאמור וקיים דיונים במשך כשנתיים, אשר בסופן גיבש הצעת החלטה. המתווה שהציע אושר על ידי הנהלת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועל ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). בשל תקופת כהונת ממשלת מעבר ההצעה לא הובאה במלואה לאישור מועצת מקרקעי ישראל. הובאו לאישורה רק מקרים דחופים וחשובים במיוחד, ואלו אושרו.⁶⁶

ד. סבסוד פיתוח קרקע ציבורית ופרטית

סעיפים קטנים 10ד-11ה מורים לרשות הבדואים לסבסד פיתוח תשתיות בסכום של עד 77 מלש"ח וכן לסייע בפיתוח פרויקטים על קרקע פרטית בעלות של 3 מלש"ח.

61. ספר תכנית העבודה, עמ' 74.

62. דו"ח תמ"ב 2019.

63. מענה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בתשובה לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

64. ספר תכנית העבודה, עמ' 77.

65. מענה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בתשובה לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

66. מענה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בתשובה לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

סטטוס: יושם חלקית

הרשות הצהירה כי "תעניק סבסוד לפיתוח תשתיות מגורים (בשטחי מדינה ובשטחים פרטיים) להאצת תהליך ההסדרה של תושבי היישובים הבדואיים והפזורה".⁶⁷ עד שנת 2019 ביצעה הרשות במזומן תשלומים בסכום של כ־23 מלש"ח המהווים כ־30% מסך התקציב לסעיף.⁶⁸ על פי נתון נוסף עד אמצע 2021 ניצלה 33 מלש"ח מהסעיף התקציבי. כמו כן, בעניין הקרקע הפרטית, בשנת 2018 פורסם קול קורא אך אף אחד מהמבקשים לא עמד בקריטריונים שנקבעו.⁶⁹ הרשות לא סיפקה נתונים מעבר לכך היכולים להעיד על העמידה בפועל ביעדי התפוקה והתוצאה.⁷⁰

1. הקמת מוסדות ציבור

נקבע כי משרד הבינוי והשיכון יבנה מוסדות ציבור עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב באמצעות 95 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

המשרד חילק את התקציב בין הרשויות המקומיות בהתאם לקריטריונים ברורים, ואפשר להן לבחור את אופן מימוש התקציב בהתאם לתעריפים מוגדרים. כל הרשויות גיבשו תכניות עבודה פרטניות בהתאם לכך.⁷¹ חרף התכנון המוקדם, נתקל היישוב בכמה קשיים, למשל: תביעות בעלות ומחסור בכוח אדם הנדסי במועצות. בשנת 2018 הצהיר המשרד כי החלה בניית 16 מוסדות מתוך 16 שתוכננו לשנה זו. עם זאת, נכון ל־2019, לנוכח החסמים הקשורים לקרקע ולתפקוד הרשויות המקומיות, הביצוע במזומן היה נמוך מאוד (כ־7.5 מלש"ח), והמשרד טען שהפיק לקחים להמשך.⁷² נכון ליוני 2021, נוצלו 22.4 מלש"ח המהווים כ־24 אחוז מהתקציב הנקוב בהחלטה וכ־27 אחוז מהתקציב שהועבר בפועל למשרד (84 מלש"ח). עוד יצוין כי נכון לשנת 2021 רמת היישוב של הסעיף המקביל בתכנית החומש הקודמת (החלטה 3708) הינה גבוהה, באופן שמעיד כי הקמת מוסדות ציבור בפועל אורכת מעבר לתכנית החומש אך לבסוף מבוצעת.⁷³

2. פיתוח תשתיות תחבורתיות ותחבורה ציבורית

הסעיף קובע כי משרד התחבורה ישקיע 50 מלש"ח בפיתוח תשתיות תחבורתיות ליישובים הבדואים בנגב. תקציב זה יתווסף ל־165 מלש"ח המוקצים מתוקף החלטה 922. כמו כן יגביר המשרד את פעילות התחבורה הציבורית באמצעות 225 מלש"ח המוקצים לכך מתוקף החלטה 922.

סטטוס: יושם חלקית

המשרד הציג תכנית מפורטת לפיתוח תשתיות, אשר גובשה בשיתוף הרשויות המקומיות ורשות הבדואים. כמו כן, המשרד שם לעצמו למטרה למפות את הצרכים של כלל היישובים הבדואים בתחום התחבורה הציבורית כחלק מתכנית רב־שנתית רחבה יותר הנוגעת לתחבורה הציבורית ביישובים הערביים. עוד בתחום התחבורה הציבורית הציב המשרד יעדים של גידול של 85% במספר הנסיעות, הפעלת תחבורה ציבורית ב־14 יישובים במקום ב־11 וכן גידול של כ־100% בק"מ השנתיים של הקווים ביישובים הבדואים בנגב.⁷⁴

67. ספר תכניות העבודה, עמ' 74.

68. דו"ח תמ"ב 2019.

69. מענה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בתשובה לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

70. דפי שהזכרו בספר תכניות העבודה, עמ' 74-75.

71. ספר תכניות העבודה, עמ' 80-84.

72. דו"ח תמ"ב 2019; משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה. (1 בנובמבר 2018). דיווח הביצוע של תכניות העבודה לשנת 2018. https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/work_plan2018

73. מענה משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח.

74. ספר תכניות העבודה, עמ' 85-97.

בתחום התשתיות, נכון לשנת 2019 התחייב המשרד על סכום של כ־63 מלש"ח (כ־30%) ומימש במזומן רק כ־9 מלש"ח (כ־4%). לציין כי בשנת 2019 לא בוצעו התחייבויות בשל החלפת החברה עמה עבד המשרד.⁷⁵ עדכנית למאי 2021 חל שיפור, ותוקצבו פרויקטים בסך 123 מלש"ח.⁷⁶ בתחום התחבורה הציבורית, דיווח המשרד על השלמת מיפוי צרכים בכל 9 הרשויות המקומיות הבדואיות,⁷⁷ ועל הפעלת שירות תחבורה ציבורית ב־14 ישובים כמתוכנן. כמו כן, דיווח המשרד על עמידה בכל יעדי התוצאה נכון ל־2019,⁷⁸ אך על עמידה חלקית נכון לשנת 2020 (במדדי נסיעות שבועיות וקילומטרים שנתיים). בסך הכל הוקצו 196 מלש"ח מתוך תקציב מתוכנן של 225 מלש"ח.⁷⁹

11. העצמת הרשות המקומית

א. סעיף קטן 11א בהחלטה מפורט כדלהלן:

1) תכנית להעצמת הרשויות המקומיות

סעיפים קטנים 9א-11 פורטים את הנדרש ממשרד הפנים לשם העצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. נקבע כי יוקם צוות בין־משרדי אשר יגבש תכנית בנושא בתוך 100 יום שעיקרה: שיפור השירותים המוניציפליים, פיתוח כלכלי וארגוני של הרשויות, הגדלת ההכנסות העצמיות, ניהול כספי וארגוני תקין וצמצום הפערים באספקת שירותים ותשתיות. סה"כ יוקצו לתכנית 500 מלש"ח. התכנית הכללית תכיל תכניות פרטניות לכל רשות.

סטטוס: יושם

מכמה מקורות⁸⁰ עולה כי גובשה תכנית כללית ותכניות פרטניות כאמור. משרד הפנים הציב יעדי־על התואמים את הנדרש בהחלטה ואף מעבר לכך. המשרד הציע לרשויות סל מוצרים, מהן יכלו לבחור בהתאם לצרכיהן והתקציב שהוקצה להן. בסה"כ הקצה המשרד ישירות לרשויות 450 מלש"ח מהתקציב, והשאר נותר כתקציב ארצי לרשות המשרד, בין השאר לליווי וקיום בקרה (ראו מכרזים בהערה). כמו כן, פורטו כנדרש יעדים מדידים אשר בהתאם למידת העמידה בהן יוקצה לרשויות תקציב נוסף.

בשנת 2018 התבצע תכנון של תכניות רב־שנתיות מקומיות לשארית תקופת החומש. המשרד העיד על קושי ביישום פרויקטים בפועל לאחר התחייבות תקציבית בשל התנהלות הרשויות המקומיות, וגם כתוצאה מהבקרה הצמודה שמקיים המשרד אחר ביצוע התכניות הפרטניות. עם זאת, דווח על ביצוע חלק מהפרויקטים שתוכננו. סך ההתחייבויות התקציביות ביחס לסעיף זה נכון לשנת 2019 עמד על כ־270 מלש"ח, שמתוכם בוצע במזומן 35 מלש"ח. התחייבויות אלו כללו, בנוסף לסל המוצרים שנבחר על ידי כל רשות, גם פעולות אזוריות וניהוליות ברמת המשרד.⁸¹

75. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 49-51.

76. מענה משרד התחבורה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

77. תשובת מנהלת מערך פיתוח התח"צ ליישובי החברה הערבית עבור משרד התחבורה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

78. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 51-53.

79. תשובת מנהלת מערך פיתוח התח"צ ליישובי החברה הערבית עבור משרד התחבורה לפניית המרכז להעצמת האזרח.

80. ספר תכניות העבודה; משרד הפנים. (7 ביולי 2020). התכנית להעצמת רשויות בדואיות בנגב. <https://www.gov.il/he/departments/>

81. מכרז 34/2017 לליווי התכנית; מכרז 8/2019 לייעוץ למחוז דרום במשרד הפנים.

81. דו"ח תמ"ב 2019.

10 שיתוף הציבור בגיבוש התכניות לרשויות המקומיות והפעלת אתר

סעיפים קטנים 11א11-10 מנחים במפורש על שיתוף הציבור בגיבוש התכניות הפרטניות של הרשויות, וכן על הפעלת אתר אינטרנט בעברית ובערבית. האתר ישטח בפני הציבור את התכניות ומצב יישומן, ויאפשר לו להשמיע קולו בנושא.

סטטוס: לא יושם

לא נמצא אתר או כל התייחסות למעורבות הציבור. כמו כן, לא התקבלה תשובה ממשרד הפנים עד למועד סגירת הדוח.

13 קביעת תקצוב לרשויות מקומיות בגין מתן שירותים לפזורה

סעיף קטן 11א13 מורה למשרד הפנים לבחון "את האופן שבו יש לתקצב את הרשויות המקומיות של יישובי הבדואים בנגב... בגין מתן מענה ושירותים, ככל שמבוקש כי יינתנו ע"י רשויות אלה, לאוכלוסייה אשר אינה יושבת בתחומי אותן רשויות".

סטטוס: לא יושם

המשרד התייחס לסוגיה וציין כי בכוונתו לבחון כיצד להתאים את המענקים לרשויות בגין תושבים מהפזורה המקבלים מהן שירותים.⁸² כמו כן, במענה לפנייה קודמת שלנו⁸³ ציין המשרד כי הוקמה ועדה אשר הגישה מסקנותיה בעניין ואלו אומצו. עם זאת, לא נמצא כל פרסום על אודות תקצוב בפועל.

14 עריכת סקר תושבים

סעיף קטן 11א14 מנחה את רשות הבדואים לערוך סקר תושבים ביישובים הבדואים בנגב ובפזורה, ולשייך תושב לכל רשות.

סטטוס: יושם

אגף המיפוי ברשות הבדואים ביצע אומדן אוכלוסייה ביישובים ובפזורה, ערכנית לפברואר 2017.⁸⁴

15 חיזוק ההון האנושי והמערך הארגוני ברשויות המקומיות

סעיף קטן 11א15 קובע כי על משרד הפנים לגבש תכנית ארגונית ייחודית לכל רשות מקומית לצורך חיזוק ההון האנושי והמערך הארגוני בה. זאת באמצעות 25 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

תוכניות ארגוניות לפיתוח ההון האנושי הותנעו תחילה בחורה וברהט בעקבות החלטה 922. בעקבות החלטה 2397 הותנעו בתחילת 2019 תכניות בכל שאר הרשויות. ב-7 רשויות חלה התקדמות ב-2020, ולעומתן אל-קסום ותל-שבע לא התקדמו כיוון שלא בחרו חברות ייעוץ. נכון ל-2019 ההתחייבויות התקציביות של המשרד עמדו על 100%, אך היעדר ביצוע במזומן מעיד על יישום חלקי.⁸⁵

82. ספר תכניות העבודה, עמ' 102.

83. נובמבר 2019.

84. האומדן לא פורסם הועבר לידי המרכז להעצמת האזרח בתשובה לבקשת חופש מידע בנושא.

85. דו"ח תמ"ב 2019.

16) עידוד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות וחברת רשויות לאשכולות אזוריים

לסעיף קטן 16א11 מקצה 10 מלש"ח למשרד הפנים לצורך עידוד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת האשכולות האזוריים בנגב (נגב מזרחי ונגב מערבי). סעיף זה מבקש לקדם את השירותים באזור כולו ולפתחו, ובפרט לשפר את השירותים בישובים הבדואים כולל ברשויות שאינן חברות באשכול.

סטטוס: יושם

נכון לתחילת שנת 2020 תקצב והתניע המשרד פרויקטים בסך 6 מלש"ח באשכול נגב מזרחי בו חברות אל-קסום, חורה, ערעה, נווה מדבר, כסיפה ושגב שלום. 6 הרשויות הצטרפו, או היו בתהליך הצטרפות, לשירות הנגשה ומיצוי של משאבים כלכליים חיצוניים. כמו כן, החלה פעילות בפרויקט "הכוכבים", בו זוכים 14 עסקים לסיוע. בנוסף, הושקע תקציב בביסוס היחידה הכלכלית של האשכול לטובת קידום האשכול והרשויות החברות בו.⁸⁶ עם זאת, לא ברור מה נעשה כדי לצרף רשויות נוספות לאשכול, ולא ברור האם נקבעו מדדי תוצאה לאומדן הצלחה. טרם קיבלנו מענה בנדון ממשרד הפנים עד סגירת הדוח.

18) סיוע בפינוי פסולת לרשויות שאינן חברות באשכולות האזוריים

סעיף קטן 18א11 מורה למשרד להגנת הסביבה להקצות 12.5 מלש"ח לטובת סיוע בפינוי פסולת לרשויות שאינן חברות באשכולות האזוריים. המטרה היא להביא את פינוי הפסולת בהן לרמה דומה לזו של הרשויות החברות באשכולות.

סטטוס: יושם חלקית

המשרד התמקד ברשויות לקיה, שגב שלום ותל שבע. לקיה חברה לאשכול נגב מערבי ושגב שלום לאשכול נגב מזרחי. נכון לשנת ליוני 2020, תכנית ההשקעות בלקיה אושרה אך טרם הוצאה אל הפועל, ואילו בשגב שלום תכנית ההשקעות מיושמת. תל-שבע חתמה על הסכם עם אשכול נגב מזרחי, ונכון ליוני 2020 התכנית של הרשות והאשכול נבדקות על ידי המשרד.⁸⁷

המרכז להעצמת האזרח פנה למשרד להגנת הסביבה בבקשה לקבל נתונים על אודות מדדי התוצאה שהוגדרו בתכנית העבודה וניצול התקציב. זאת על מנת שיהיה אפשר לקבוע כי במבחן התוצאה הסעיף יושם במלואו. טרם התקבלה תשובה.

19) גיבוש תכנית קליטה למשפחות שיעתיקו מגוריהן

סעיף קטן 19א11 מטיל על משרד הפנים להקים צוות שיציע תכנית קליטה עבור משפחות שיעתיקו את מגוריהן לשכונות מפותחות בישובים. לצורך כך הוקצו 30 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

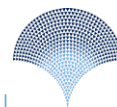
בתשובת המשרד לפנייה קודמת שלנו⁸⁸ נמסר כי מונתה ועדה לטיפול בסעיף זה ובסעיף 13א11. לאחר שהשלימה עיסוקה בסעיף האחרון, בחנו במשרד את המשך עבודתה בקשר לסעיף הנ"ל. מבחינה תקציבית לא חלה כל התקדמות ביישום הסעיף.⁸⁹

86. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 55-56.

87. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 57-58.

88. נובמבר 2019.

89. דו"ח תמ"ב 2019, עמ' 15.



12. יישום

סעיף זה בהחלטה מסדיר את יישום תכנית החומש, ומטיל את האחריות לכך על משרד החקלאות ופיתוח הכפר. בהמשך האחריות הועברה ממנו למשרד הכלכלה והתעשייה. למטרה זו הוקצו 5 מלש"ח. כמו כן נקבעו מספר סדרי עבודה של ועדת ההיגוי העליונה לתכנית: תתכנס אחת לחצי שנה לפחות, תדווח לשר אחת לשנה, תקבל אחת לחצי שנה דיווח מהמשרדים ותקבל תכנית עבודה שנתית מהמשרדים. מעבר לכך נקבע כי תוקם ועדה ציבורית למעקב אחר יישום התכנית.

סטטוס: יושם

הגם שלא נמצאו כל המסמכים האמורים לעיל, ניכר כי משרד החקלאות תחילה, ובהמשך משרד הכלכלה, מקיים תהליכי בקרה. אלו כוללים מחקר מלווה באמצעות התקציב שהוקצה לו, וכן ישיבות ודו"חות (לפחות אחת לשנה) אשר עוקבים אחר יישום התכנית והקשיים במסגרתה.

13. אכיפה

א. הגברת פעולות האכיפה והשמירה על הקרקע

ההחלטה מורה לגופי האכיפה "להגביר את פעולות האכיפה והשמירה על הקרקע ולהבטיח שאדמות מדינה שיפוננו יישמרו מפלישות חוזרות". ההחלטה מקנה עדיפות לאכיפה תומכת הסדרת התיישבות. עם גופי האכיפה נמנים: הרשות לאכיפה במקרקעין, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), הסיירת הירוקה של רשות הטבע והגנים והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

סטטוס: יושם

כמה פרסומים מעידים על אכיפה שבוצעה בשנים 2017 ו-2018, הן כנגד בנייה בלתי חוקית והן כנגד זריעת גידולים חקלאיים על אדמות מדינה. עשרות פלישות פונו במסגרת מבצע אכיפה מרוכז.⁹⁰ יצוין כי בשנים 2015-2016 הוגשו בישובים הבדואיים ובפזורה 600-700 צווי הריסה לערך, אשר מתוכם בוצעו בפועל 500-600 לערך. בהשוואה, במחצית הראשונה של שנת 2017 חלה עליה: הוגשו 436 צווי הריסה ומתוכן בוצעו 385. בשנת 2015 נהרסו במסגרת פעולות אכיפה בסה"כ 982 מבנים וב-2016 נהרסו 1158 מבנים.⁹¹ בהשוואה, בשנת 2018 נהרסו בסה"כ 2326 מבנים ובשנת 2019 נהרסו 2241 מבנים.⁹² על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרבית האכיפה התמקדה בפזורה, על אף שתכנית העבודה של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מתמקדת בהסדרת התיישבות בתחומי ישובי הקבע.⁹³ רמ"י דווחה על ירידה בין 2017 ל-2020 בצווי הפינוי ובפינויים באמצעות קבלן, אך על עליה במספר הפינויים העצמיים ובהגעה להסדרה חוזית.⁹⁴

90. מתוך אתר רשות מקרקעי ישראל: https://land.gov.il/Saving_The_Land/Pages/Saving_The_Land.aspx

91. מענה לבקשת חופש המידע: "דו"ח שנתי מנהלת דרום לתאום האכיפה של דיני מקרקעין לשנת 2016. <https://foi.gov.il/he/node/4976>

92. מנהלת דרום לתיאום האכיפה. "סיכום שנת העבודה 2019". <https://foi.gov.il/sites/default/files/%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%20%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94%202019%20-%20%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%94%D7%9C%D7%AA%20%D7%9E%D7%A7%D7%A8%D7%A7%D7%A2%D7%99%D7%9F%20%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%9D.pdf> (להלן: "סיכום 2019 של מנהלת דרום")

93. מיכל לרר. (2017). "סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב". מרכז המחקר והמידע של הכנסת. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8afc1992-1c99-e711-80da-00155d0ad651/2_8afc1992-1c99-e711-80da-00155d0ad651_11_8642.pdf

94. מענה רשות מקרקעי ישראל לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

א. אישור תכניות עבודה הנותנות עדיפות לאכיפת פלישות לאדמות מדינה מחוץ לשטח ישובי הקבע

ההחלטה מורה למנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין שבמשרד לביטחון הפנים (המנהלת) ואת גופי האכיפה הנזכרים בסעיף קטן 13 א להגיש תכניות עבודה לשרים הממונים ולשר המתכלל (תחילה החקלאות ואח"כ שר הכלכלה) בתוך 30 יום. על תכניות העבודה לתת עדיפות לאכיפת פלישות שריות וחדשות לאדמות המדינה מחוץ לשטח ישובי הקבע.

סטטוס: יושם חלקית

לא נמצא פרסום של תכניות העבודה הנ"ל. עם זאת, ההנחיה משתקפת בפרסום המנהלת.⁹⁵

ג. הגשת תכנית לממשלה בדבר הפחתת הבניה הבלתי חוקית

ההחלטה קבעה כי יוקם צוות שיגיש לממשלה תכנית להפחתת רב-שנתית ומתמשכת של היקפי הקרקע שעליה קיימת בניה בלתי חוקית. כמו כן, יגיש לשרים הממונים בתוך 60 יום המלצות לייעול וזירוז הליכי האכיפה. הצוות יורכב מהמשרד לביטחון פנים, רמ"י, משרד הבינוי והשיכון, והרשות לאכיפה במקרקעין, ויתאם את ממצאיו עם משרד המשפטים ופרקליטות המדינה.

סטטוס: לא יושם

מהמנהלת נמסר כי היא כינסה את הצוות הנ"ל פעם אחת בחודש מאי 2017 בהשתתפות נציגי רשות הבדואים, רמ"י, הסיירת הירוקה, יחידת יואב של משטרת ישראל, הפרקליטות ומשרד הבינוי והשיכון. בעקבות הדיון גובשו תכניות עבודה שנועדו לתמוך את תכנית החומש של רשות הבדואים.⁹⁶ הגם שהתבקשו, המנהלת וגופי האכיפה לא העבירו לידינו את התכנית האמורה בהחלטה. יתר על כן, מרמ"י נמסר כי הצוות התפרק.⁹⁷

ה. שימוש במערכת GIS ומערכת לפענוח עבירות בנייה

נקבע כי מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין תקים ותנהל מערכת GIS וכן מערכת טכנולוגית לפענוח עבירות בנייה, זאת בתיאום רמ"י, משטרת ישראל, הרשות לאכיפה במקרקעין והסיירת הירוקה.

סטטוס: יושם חלקית

המנהלת דווחה על שימוש במערכת "סימפלקס" לפענוח עבירות בנייה בידי הרשות לאכיפה במקרקעין, אך פערי כוח אדם גרמו לקשיים במיצועי המערכת.⁹⁸ בנוגע למערכת GIS, המנהלת מסרה כי היא אופיינה והוכנו מכרזים בעניינה, אך שביצועה הוקפא בשל היעדר תקציב (התקצוב באחריות רשות הבדואים).

ו. נסיעת עצים לשמירה על אדמות מדינה שפונו

הממשלה מורה לרמ"י לשמור על אדמות מדינה שפונו על ידי פעולות נסיעה בהיקף שנתי שלא יפחת מ-30 מלש"ח, השכרה עונתית של אדמות הניתנות לעיבוד חקלאי וקידום תכניות ביעודים שונים.

95. סיכום 2019 של מנהלת דרום.

96. מענה מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

97. מענה רשות מקרקעי ישראל לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

98. סיכום 2019 של מנהלת דרום.

סטטוס: יושם

על פי פרסומים בעיתונות משנת 2020 יש עיסוק בנטיעות.⁹⁹ מרמ"י נמסר כי הוקמה ועדת תיאום בין-משרדית העוסקת בנושא. בשורה התחתונה, עד סוף 2020 ניטעו מעל 56,000 דונם. הכשרת אדמות ונטיעות נעשו בצורה שנתית ב-2016, 2017, 2018, 2019 ו-2020. לא התקבלו נתונים במונחי תקציב.¹⁰⁰

ח. תקני כוח אדם לגופי אכיפה

סעיפים קטנים 13-ח-ט עוסקים בתוספת תקני כוח אדם לגופי האכיפה וקובעים כי לסיירת הירוקה יתווספו בסה"כ 12 תקנים, לרשות לאכיפה במקרקעין יתווספו 5 תקנים ולוועדות המקומיות לתכנון ובנייה יתווספו בסה"כ 4 תקנים.

סטטוס: יושם חלקית

מהסיירת הירוקה ומהרשות לאכיפה במקרקעין טרם התקבל מענה על איוש התקנים בפועל. מרמ"י שמתקצבת את תקני הסיירת הירוקה נמסר כי גויס כוח אדם בהתאם להחלטת הממשלה, אך ככל הידוע לה לא אוישו מלוא התקנים שתוקצבו.¹⁰¹

99. למשל: צפירי רינת ואלמוג בן זכרי. (2020). "המדינה מקדמת נטיעה המונית של עצים בנגב שנועדה להרחיק בדואים מהאדמות." הארץ.

<https://www.haaretz.co.il/nature/.premium-1.8991707>

100. מענה רשות מקרקעי ישראל לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

101. מענה רשות מקרקעי ישראל לבקשת חופש מידע של המרכז להעצמת האזרח.

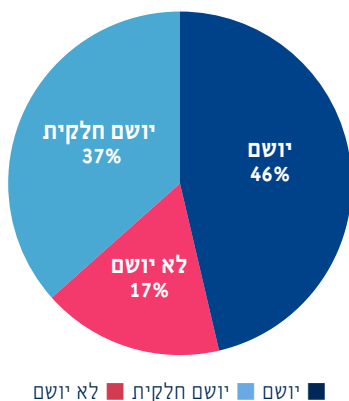
סיכום ומסקנות

החלטת ממשלה מספר 2397 מתווה את תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021, בתקציב כולל של כ-3 מיליארד ש"ח, והיא חלה על כלל האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בנפת באר-שבע של משרד הפנים וברשויות המקומיות הבדואיות הנכללות בה.

ההחלטה התקבלה ביום ה-12 בפברואר 2017, והיא מוסיפה כ-1.6 מיליארד ש"ח, שמתוכם כ-1.5 מיליארד ש"ח מהווים תקציב תוספתי, על 1.4 מיליארד ש"ח שמקורם בהחלטת 922. השיקול המרכזי ביסוד החלטה 2397 הינו הצורך בחיזוק החוסן הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, והעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. ההחלטה המשיכה את תכנית החומש הקודמת לשנים 2012-2016 (החלטת 3708) כדי לתת מענה לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו, ולגשר על הפערים הגדולים והרבים בינה לבין האוכלוסייה הכללית והאוכלוסייה הערבית. הפערים הם, בין היתר, בהשתלבות בתעסוקה, ברמת ההשתכרות, ברמת ההכנסה לנפש, במוסדות חינוך, בהישגים לימודיים, בזכויות לבגרות, ברכישת השכלה גבוהה, בתשתיות תחבורה, במבני ציבור ובנגישות לשירותים.

דו"ח זה שנכתב במהלך שנת 2021 שם לעצמו מטרה לתאר את יישום החלטת הממשלה נכון לסוף שנת 2020. היכן שלא הסתייע בדינו, נאלצנו להסתפק בנתונים הנכונים לשנים 2018 ו-2019. הדו"ח הסתמך על פרסומים גלויים, על שיח עם גורמי הממשל הנוגעים להחלטה ועל בקשות חופש מידע שהגיש המרכז להעצמת האזרח. כמו כן, הדו"ח התמקד ברמת הממשלה, ולא הבחין בין תפקוד הרשויות המקומיות. בדו"ח נכללו מרבית הסעיפים הביצועיים המגולמים בהחלטה, ומשקף בראייתנו נאמנה את מצב היישום הכולל של החלטה הממשלה.

תמונת היישום העולה מדו"ח זה מראה כי הממשלה, ככלל, מצליחה ליישם את תכנית החומש, וזאת בעיקר הודות לקביעת מנגנוני ניהול ובקרה. יחד עם זאת, קיים פער בין התכנון הרצוי לבין המצוי בשטח בשל אתגרים המאפיינים את הישובים הבדואיים בנגב. דו"ח זה בחן 41 סעיפים ביצועיים בהחלטה. יושרו במלואם או במידה טובה מאוד 19 סעיפים (46%), 15 סעיפים יושרו חלקית בלבד (37%) ואילו 7 סעיפים לא יושרו (17%).



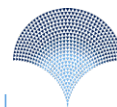
המאפשרים העיקריים ליישום החלטת הממשלה קשורים לניסוחה המוקפד ולמנגנונים שנקבעו בה. פירוט לוחות הזמנים, התקציב והגורם אחראי תרמו לכך שהסעיפים הביצועיים יושרו בפועל. מנגנוני הניהול המוזכרים גרמו לכך שתהיה בקרה שנתית ורב-שנתית על היישום בפועל.

לוח זמנים מחייב: כבר בשנה הראשונה לתכנית גיבשו הגופים המעורבים תכניות עבודה המציבות ברובן יעדים שנתיים, ומשנה לשנה על הגופים לפעול על פי תכנית עבודה שנתית מוגדרת.



גורם מתכלל: על יישום מרבית סעיפי ההחלטה אמון שר (בתחילה שר החקלאות ופיתוח הכפר ואח"כ שר הכלכלה והתעשייה) ותחתיו ועדת היגוי עליונה המרכזת את עשיית הממשלה במסגרת ההחלטה.





מנגנון דיווח/בקרה: ההחלטה מגדירה במפורש את אופן פעילות ועדת ההיגוי ואת מנגנוני העבודה.



מנגנון מדידה והערכה: את המשרד המתכלל מלווה מכון מחקר האוסף נתונים ומבצע הערכה של הצלחת התכנית ותפקוד הגופים המעורבים.



משאבים נדרשים: מרבית הסעיפים הביצועיים כוללים הקצאת תקציב, וכן תיאור של מקור התקציב.



חלוקת אחריות ברורה: סעיפי ההחלטה מנוסחים כך שברור מי הגורם האמון על יישום.

החסמים העיקריים ליישום החלטת הממשלה קשורים לנתוני הפתיחה שלה:



עבודת הרשויות המקומיות: מתקשות לבצע בשטח את התכניות שנקבעו אל מול משרדי הממשלה.



תביעות בעלות: תביעות הבעלות הנרחבות הייחודיות לאוכלוסייה הבדואית בנגב מקשות על הקמת תשתיות ציבוריות שנועדו לפיתוח הנגב ולרווחת התושבים הבדואים.

