



תכנית אב לפיתוח שירותי רווחה בפזורה הבדואית

תרגיל מסכם במסגרת התכנית
לסגל בכיר במשרד העבודה והרווחה

כתבו:

אברמוביץ ליאורה, אזרן וויאן, אלטוס דבורה, ארזי-שיף רחל, בלום אליצור, בן-ארי אורנה, ברשאי בתיה, גושן אביה, דניאל נילי, הורוביץ דבורה, וייסברג רבקה, זאב-רשף שוש, יוגב אורנה, לייבוביץ שלוה, מושיב דפני, מזעקי יפעת, נבו חיה, סמדג'ה ניסים, פליאל-טרוסמן עדה, שבי אהרון, שור יפה, שטיינמץ סימונה ושמאש אפרים

ערכו:

ד"ר נרי הורוביץ וקרן שגיא

תחקיר:

רוני ברבוי וחווה כפרי

תוכן העניינים:

1. תקציר מנהלים.....עמ' 4-7
2. רקע על החברה הבדואית.....עמ' 8-10
3. מבוא כללי.....עמ' 11-12
 - 3.1 הקמת המינהל החברתי.....עמ' 13-15
 - 3.1.1 המלצה לקווים מנחים לפעולת המינהל החברתי.....עמ' 16-17
 - 3.2 המחלקה לשירותים חברתיים.....עמ' 18-21
 - 3.2.1 כח אדם במחלקה לשירותים חברתיים.....עמ' 22-25
 - 3.3 מרחב הספקת השירותים.....עמ' 26-28
 - 3.4 פעולות ארגוני המגזר השלישי.....עמ' 29-33
4. המלצות.....עמ' 34
 - 4.1 שירותים סוציאליים אישיים.....עמ' 35-36
 - 4.2 היחיד ומשפחתו.....עמ' 37-41
 - 4.2.1 המלצות בתחום היחיד ומשפחתו.....עמ' 42-46
 - 4.3 ילד ונוער.....עמ' 47-49
 - 4.3.1 המלצות בתחום ילד ונוער.....עמ' 50-56
 - 4.4 סטייה חברתית ועבריינות.....עמ' 57-60
 - 4.4.1 המלצות בתחום סטייה חברתית ועבריינות.....עמ' 61-68
 - 4.5 אוכלוסייה עם לקות, נכות ומוגבלות.....עמ' 69-71

4.5.1	המלצות התחום אוכלוסייה עם לקות, נכות ומוגבלות.....עמ' 72-76
4.6	עבודה קהילתית.....עמ' 77-78
4.6.1	המלצות בתחום העבודה הקהילתית.....עמ' 79-80
4.6.2	המלצות לשדות פעולה.....עמ' 81-83
5.	ממשקים.....עמ' 84-85
5.1	עוני ומצב כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בפזורה.....עמ' 86
5.2	משקי הבית.....עמ' 87-88
5.3	תעסוקה.....עמ' 89-91
5.4	חינוך.....עמ' 92-93
5.5	בריאות.....עמ' 94-95
6.	נספחים.....עמ' 96-106

1. תקציר מנהלים

ממשלת ישראל לא התמודדה בצורה יסודית עם מעמד האוכלוסייה בפזורה הבדואית, אשר לא נכנסה ליישובי הקבע. התפיסה לפיה, השירותים החברתיים יינתנו תוך כדי המעבר ליישובי קבע ולהסדר סוגיית הקרקע, התפוגגה. פסיקתה של המערכת המשפטית ופעולות עצמאיות של משרדי ממשלה, הולידו מערכת אקלקטית של שירותים חלקיים, באמצעים מאולתרים וללא תיאום. פסיקה של בג"צ לפיה אין להתנות שירותים במעמד הקרקע ותחושה בחוגים רחבים לפיה הבעיות בפזורה מאיימות על האוכלוסייה בנגב בכלל ופוגעות באוכלוסייה הבדואית בפרט, דחפו את ממשלת ישראל לפעולה. במסגרת זו, נעשה מהלך של יצירת מועצה אזורית שתשמש פלטפורמה לפתרון סוגיית הקרקע וההכרה ביישובים, כמו גם תשמש כספק שירותים לאוכלוסייה בדומה לאופן שניתנים שירותים במסגרת מוניציפאלית לכל אוכלוסייה בישראל.

מצב זה, מקפל בתוכו סיכוני והזדמנויות. הסיכונים כרוכים בהתגבשות מהירה של שירותים אקלקטיים ללא ראייה מערכתית וללא קשר הכרחי לצרכים הדחופים של האוכלוסייה. המצב של אוכלוסייה בעל מעמד מוכר, תביא לתביעות ומיצוי זכויות, אשר הממשלה תטיב לעשות אם תענה להם מראש מתוך קביעת סדרי עדיפויות ותכנון אסטרטגי. הסיכוי נקשר בחיזוק הפתרונות בתחומי הקרקע והכרה ביישובים על ידי יצירת שירותים טובים. אם בעבר היו מי שחשבו כי יש להתנות את השירותים בפתרון הקרקע קודם, הרי שעתה השירותים האיכותיים משולבים בפתרון סוגיית הקרקע.

האוכלוסייה הבדואית בפזורה, מקופחת, עתירת צרכים וניצבת בפני מעבר רווי סיכונים ושינויים. מאפיינים אלו של האוכלוסייה, מציבים בפני משרד הרווחה אתגרים גדולים ופותרים בפניו את האפשרות להיות המשרד המוביל מדיניות ושירותים ביחס לאוכלוסייה. משרד הרווחה הקדים את המשרדים האחרים בעיצובה של תכנית אב למתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הבדואית בפזורה.

בתחום בפזורה הבדואית פועלים שחקנים רבים; מהממשלה ומהמגזר השלישי. גופים אלו פועלים בהעדר נתונים אמין, ללא תיאום ומבלי שעומדת לרשותם תכנית אסטרטגית מגובשת למתן שירותים. במצב זה, האפקטיביות של השירותים נמוכה במיוחד, כפי שעולה למשל מהעדר התיאום המוחלט בין משרדי החינוך והרווחה.

נייר מדיניות זה חובר על ידי עמיתים בתכנית לסגל בכיר במשרד הרווחה במכון מנדל למנהיגות, על פי בקשת ועדת ההיגוי במשרד הרווחה ובראשה עומד מר יקותיאל צבע, הנהלת מחוז דרום, המועצה האזורית אבו-בסמה והמחלקה לשירותים חברתיים בפזורה.

המסמך מבוסס על שני עקרונות יסוד הנוגעים לעבודתה של הממשלה בכללה. האחד, חיזוק הממשקים בין המשרדים השונים ואילו השני, ראיית על-אינטגרטיבית של סוגיות חברתיות כגון: ילד נוער, נכויות מוגבלות ולקויות, סטייה חברתית ועבריינות ומדיניות משפחה. בהקשר המבני,

מדובר על שתי המלצות קריטיות. האחת, בדמות מינהל חברתי למועצה האזורית אבו-בסמה ובראשו מנכ"ל חברתי המופקד על תיאום בין גופי ממשלה, שותפויות עם המגזר השלישי וראייה מערכתית בהקשר המועצה. ההמלצה השנייה, נוגעת במציאת איזון נכון בין כל אחד מהיישובים, האוכלוסייה שנותרה בפזורה לבין המועצה כמסגרת על. לפיכך, המחלקה לשירותים חברתיים משמשת זרוע הביצוע המרכזית להספקת שירותים ושותף בעבודת המינהל החברתי המתאם בין החינוך, הרווחה, הבריאות והתעסוקה. המחלקה לשירותים חברתיים נהנית ממעמד מיוחד בקרב הגופים והמחלקות במועצה האזורית אבו-בסמה, עקב מארג השירותים הרחב אותו היא מספקת והכלים הקהילתיים אותם היא מפעילה.

עקרונות היסוד בעבודת המחלקה לשירותים חברתיים נשענים על רגישות תרבותית והכרה בצורך להתאים שירותים אוניברסאליים לאוכלוסייה זו מבלי לוותר על השאיפה לסייע לחברה להתאים את עצמה למציאות המודרנית בתוכה היא מתקיימת. הספקת השירותים לפזורה צריכה להיעשות מתוך הכרה בקשר שבין עוני לבין המצוקות החברתיות, ומתוך ערנות לסוגיית הנגב בכללה. עיקרון נוסף, כרוך בשאיפה למיצוי זכויות הן ברמת התשתיות, כוח אדם ותקציבים, והן בשירותים הניתנים ליחיד, למשפחה ולקהילה.

עבודה זה נעשתה במהלך מספר חודשים באמצעות ביקורים ביישובי הפזורה, התייעצות ולמידה קבועה עם עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה, מפגשים עם קובעי מדיניות בתחומי החינוך, הבריאות, הפנים, משטרה והמגזר השלישי. ההצעה לתכנית האב הוצגה בפני נציגי האוכלוסייה בפזורה והוועדים. מאמץ מיוחד הושקע בראיונות עומק עם כל עובדי המחלקה לשירותים חברתיים אשר הסכימו לחשוף את עצמם ולשתף את הכותבים בניסיון הרב שרכשו. המהלך כולו לווה בשיתוף אינטנסיבי עם יו"ר המועצה האזורית אבו-בסמה מר עמרם קלעגי, ראש המחלקה לשירותים חברתיים מר ח"יר אלבו ומנהל מחוז דרום במשרד הרווחה מר ישראל בודיק. חוקרים ומומחים רבים של החברה הבדואית ושל המדיניות החברתית ליוו עבודה זו כאשר מעמד מיוחד ניתן לד"ר יוסף בן-דוד, כמי שעוסק לא רק בהיסטוריה ובסוציולוגיה של הבדואים, אלא גם בשאלות מדיניות מובהקות.

השירותים החברתיים והרווחתיים במועצה האזורית אבו-בסמה יסופקו בשלושה מרחבים. המרחב הראשון, יהיה בתוך היישובים המתגבשים, בשלוחות עם מספר קטן של עובדים. בד בבד עם גידולם של היישובים יפתחו בתוכם פתרונות כדוגמת הוסטלים, מועדוניות ומסגרות הנותנות שירותים למספר יישובים. המרחב השני, הוא בין-יישובי ובו מסגרות שירותים רחבות יותר אשר יוצמדו ליישובים כדי להפיק יתרונות לגודל. כך למשל, יכולה לקום מסגרת המשרתת שלושה או ארבעה יישובים בתחום של לקות כזו או אחרת או עבודה קהילתית. המרחב השלישי, נובע מתכנון על-אזורי כמו גם מרגישות תרבותית וכולל למשל מרכזי חירום, מוסדות לטיפול במתמכרים ובנוער עבריין. טעויות שיעשו במיצוב ומיקום שירותים שונים במרחבים של המועצה יכולות לקפל בתוכן מחיר כבד.

תחום היחיד ומשפחתו נוגע בהתערבות המורכבת בתוך המשפחה הבדואית במעבר. מחברי המסמך שואפים, באמצעות שירותים שונים, למצוא איזון בין מימדי עוני לבין שאלות תרבותיות

ולאתר את שביל הזהב בין עיסוק במניעה לבין הטיפול במצבי חירום. מתוך הלמידה על עבודת המחלקה לשירותים חברתיים עד כה, עולה כי עיקר המאמץ כוון לתחום החירום.

נושא הילד והנוער נוגע לרוב באוכלוסייה הבדואית אשר מתאפיינת בחתך גילאי צעיר במיוחד. מחברי המסמך, ממליצים על שינוי מגמה אשר מציב כאתגר מרכזי את הנוער הנורמטיבי ואת הגיל הרך. תוספת המשאבים והיתרונות בחיבור עם מערכת החינוך צריכים להיות מנותבים לכיוון זה, לצד שימוש גדול יותר במתודות קהילתיות. בהקשר המוסדי מוצעת קריית שירותים רחבה אשר תתמודד עם צרכים של פנאי וחינוך עבור הנוער.

הקבוצה אשר טיפלה בסטייה ועבריינות חברתית, קבעה לעצמה מטרת על בדמות בלימת ההידרדרות בתחומי הסטייה והעבריינות באמצעות פיתוח שירותים חדשים. האוכלוסייה הבדואית אינה נהנית משירותים המותאמים לתרבות דוגמת גישור וקד"מ ולא זוכה להיות חלק מפיתוח שירותים כדוגמת חלופות המאסר. תחום מוזנח במיוחד קשור בשירותים שונים של מניעה לנוער בסיכון, התמכרויות ושיקום האסיר. עבור אוכלוסייה במשבר מצב זה יוצר סיכונים ומחירים כבדים. מחברי המסמך נשענים על הנחה לפיה יש לאזן בין שירותים סמכותיים אפקטיביים לבין הישענות גדולה עוד יותר על כוחות פנימיים.

העיסוק באוכלוסייה עם לקות, נכות ומוגבלות נשענה על הנחת יסוד לפיה יש להימנע מלבנות מערכת מקבילה לזו של משרדי הבריאות, החינוך ופרויקטים לאומיים. לפי גישה זו משרד הרווחה צריך להיות מופקד על אלו שאינם מכוסים על ידי גופים אלו על בסיס אופי הלקות, הגיל והנגישות. כמו כן, צריכה המחלקה לשירותים חברתיים להתמקד בממשק שבין הלקות ובין המצוקות החברתיות הנובעות ממנה. ההשלכות המבניות-מוסדיות נקשרות בהקמת שירותים ניידים ומסגרות יום לאלו המצויים מחוץ לחינוך המיוחד והמוסדות באחריות משרד הבריאות.

תחום העבודה הקהילתית ניצב בפני דילמה אתית אופיינית מול אוכלוסייה חלשה, מקופחת אשר אינה נמנית על קבוצת הרוב. מחברי המסמך סבורים כי העובדים הקהילתיים צריכים להותיר את מרחב הפעולה של השינוי בידי המגזר השלישי והחברה האזרחית. אולם, העובד הקהילתי יכול לסייע בפיתוח המנהיגות המקומית, שיתוף התושבים וחיזוק הוועדים המקומיים בכל אחד מיישובי המועצה האזורית אבו-בסמה. העובדים הקהילתיים יפעלו בעיקר לפיתוח של זהות לוקאלית, אולם ימנעו מחיזוקן של מגמות המקטינות את יכולת המועצה לפעול ברמה האזורית. לרשות העובד הקהילתי יעמדו מנגנוני תמיכה בדמות מגשרים תרבותיים ובתי-ספר לפעילים אשר יוקמו על ידי המינהל החברתי. תחומים נוספים, פחות רגישים, נוגעים במה שמכונה פיתוח קהילתי, קרי, חיבור בין קבוצות לשיפור השירותים ופיתוח ההון החברתי, כמו גם בנושא של תכנון חברתי כצורה של מיפוי הקהילה והרשתות האחרות עבור קובעי המדיניות בכלל והמינהל החברתי אבו-בסמה בפרט.

תכנית האב המוצעת על ידי כותבי מסמך זה, נשענת על שני תנאי הכרחיים. האחד, הקמתו של מינהל חברתי במועצה האזורית אבו-בסמה אשר מבלעדיו תקלע המועצה למערך אקלקטי של שירותים שיהיה חלש יותר אף מזה הקיים ביישובים המוכרים. תנאי הכרחי שני, הקשור

בהקצאה של כוח אדם והמשאבים המגיעים למועצה לפי דין ועל פי הנוסחאות שנקבעו על ידי משרדי הרווחה, החינוך והבריאות. לפיכך, יש להקצות באופן מידי את מספר העובדים הסוציאליים בתקן המלא של המחלקה אשר בלעדיהם לא יהיה ניתן ליישם תכנית זו.

2. רקע על החברה הבדואית:

על פי ההערכות משרד הפנים חיים בנגב 150 אלף תושבים בדואים. כ- 60 אלף מתוכם חיים בפזורה הבדואית (בכפרים הבלתי מוכרים ובמאהלים הסמוכים לעיירות או ליישובים יהודיים) ובשטחי המועצה האזורית אבו-בסמה. 90 אלף בשבעת העיירות הותיקות.

אוכלוסיית הבדואים בנגב נמצאת כיום בשלבי מעבר שונים בין חיי נוודות ושמירה על ערכי המסורת הבדואית לבין מעבר לחיים עירוניים וחשיפה לחיים המודרניים. האוכלוסייה הבדואית בנגב מאופיינת כחברה בה שוכנות בד בבד מסגרת ערכים מתחרה של המדינה עם מסגרת ערכים של חברה שבטית, המבוססת על בתי אב. מתח ערכי זה יוצר זעזועים, חוסר יציבות וקונפליקטים בחברה הבדואית הבאים לידי ביטוי בתחומי החברה, הכלכלה והפוליטיקה.

שינוי אורח החיים הנוודי, והמעבר לחיים מודרניים ואורבאניים, שבר את ההסדרים הכלכליים, הפוליטיים והחברתיים שהתקיימו קודם לכן. יחד עם זאת, השבט כיחידה חברתית והמחויבות אל ראש המשפחה, נשמר במידה רבה. פירוק המבנה החברתי הישן איננו תהליך הומוגני, כל קבוצה שבטית עוברת אותו ומגיבה אליו בצורה שונה. אולם ככלל, ניתן לקבוע כי שבירת אורח החיים המסורתי, לצד העדר כלים מספקים להשתלבות בחברה הישראלית, הותירו את הבדואים ברמת חיים נמוכה ביחס לחברה היהודית, הערבית והבדואית בצפון.

המעבר החד לחיים אורבאניים לווה באובדן היכולת להתפרנס ממקורות הכנסה מסורתיים וקושי להשתלב בעבודה בשל העדר הכשרה והשכלה מתאימים. התנאים אלה נטשו הבדואים את דפוס התמיכה המסורתיים שהמירו אותם בהשענות על לדפוס תמיכה ממלכתיים של מדינת הרווחה.

החלשות הערכים המסורתיים מביאים מחד גיסא לאימוץ והסתגלות לאורך החיים המערבי ומאידך גיסא לתגובת פנדלום המבקשת לשמר חלק מהמרכיבים המסורתיים. רצון זה לשמר את המסורת מתבטא בצורה בולטת בשמירה על כבוד המשפחה ככלל ובפיקוח החברתי על נשים ועל יחסי האישות בשבט בפרט.

עד לקום המדינה, התגוררו בדואים בכל מרחב הנגב, שימרו אורח חיים נוודי - שבטי והתפרנסו מגידול מקנה וחקלאות. לאחר קום המדינה נותרו בנגב כ- 11,000 בדואים שהוכרו כאזרחים, ורוכזו באזור מוגדר בבקעת באר שבע, המכונה "אזור הסייג".

למצב זה היו השלכות כלכליות, פוליטיות וחברתיות. השבט הפך ליחידה פוליטית מגובשת וסגורה אשר בראשה עומד שיח'. דבר זה הקשה על התפתחות תרבות פוליטית דמוקרטית. בנוסף, שאלת הבעלות על הקרקעות התעוררה מאחר ואדמות הנגב כולן הוכרזו כשטחי מדינה. המעמד החוקי של הבדואים לגבי חלק מהקרקעות נקשר בחוסר היכולת של המדינה להתמודד עם בעלות על קרקע פריפריאלית בשטח בו חיו נוודים למחצה. קונפליקט זה השפיע על מערכת היחסים של האוכלוסייה הבדואית ומדינת ישראל בעיקר בדמות אי מתן שירותים מוניציפאליים

ובניית תשתיות ראויות להתיישבויות. ממשלת ישראל שאפה להתנות את הספקת השירותים המוניציפאליים בתמריצים של שירותים כחלק של הסדר שאלת הקרקע.

המענה אותו ניסתה מדינת ישראל להציע על מנת לפתור בעיה זו, הגיע בדמותן של עיירות הקבע. העיקרון עליו מבוססת תוכנית היישוב בעיירות קרא לויתור של הבדואים על אדמות, אשר לגביהן קיימת מחלוקת בין הבדואים לבין המדינה. תמורת קבלת אדמות ותשתית למגורים ושירותים שבע עיירות אשר הוקמו באזור הסייג (רהט, כסייפה, ערעה בנגב, לקייה, חורה, תל-שבע ושגב שלום שהוקמו בין השנים) נכנסה חלק מהאוכלוסייה הבדואית לישובי הקבע.

עיירות הקבע שהוקמו תוכננו לקלוט כ- 15 אלף תושבים, אולם, אף אחת מהן, להוציא את רהט, לא קלטה מספר תושבים בסדר גודל כזה. תכנון ועיצובו של המערך העירוני, בעיירות אלו, לקה בבעיות תכנון ומדיניות שגויה, אשר החמירו את מצבם הסוציו-אקונומי, דמוגרפי וכלכלי-חברתי של התושבים. ככלל, תכנון העיירות לא התחשב באורח החיים הבדואי המסורתי וכשל בהצבת אלטרנטיבות תעסוקתיות, חברתיות וכלכליות לתושבים. על פי הדרוג הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי כל הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נמצאות כיום באשכול הנמוך ביותר ורמות האבטלה, העוני והתחלואה בהן הן מגבוהות בארץ.

דירוג סוציו-אקונומי של רשויות מקומיות בדויות ויהודיות בנגב, 2002

דירוג		
1	כסייפה	יישובים בדואיים
2	רהט	
3	תל-שבע	
4	כסייפה	
6	שגב שלום	
7	ערעה	
17	חורה	
115	באר שבע	יישובים יהודיים
82	דימונה	
119	ערד	
201	מיתר	
205	להבים	
209	עומר	

הערה: 1 מסמל את הדירוג הנמוך ביותר בקרב 210 הרשויות המקומיות בישראל.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002), ירושלים.

הליקויים הקשים בתכנון העיירות והשפעותיהם התגלו כבר עם הקמתם של היישובים הראשונים. מדיניות הממשלה, כפי שעולה מתוך דו"ח ביילי, התאפיינה בתכנון כושל ובהקצאה של משאבים זעומים לתשתית פיזיות. כך, מדיניות העיור התעלמה מתביעות בלתי מיושבות לבעלות על הקרקע. מדיניות זו נתפסה בעיני האוכלוסייה כלא צודקת וככזו המאופיינת באי הכרה בזכויותיהם וחוסר הגינות ברמת הפיצויים והתנאים לקבלתם. בזמן תכנון יישובי הקבע לא ניתנה תשומת לב לצורך בתשתיות כלכליות ולא ננקטו צעדים משמעותיים ליצירת מקורות תעסוקה ופרנסה ליישובים. כך לדוגמא, בכל יישוב הוקצו שטחים ייעודיים לתעשייה אך הם לא

מלאו את מטרתם. זאת מאחר ורובם הוצבו על קרקע שנויה במחלוקת, וללא תשתיות נאותות. כמו כן מיקומם בסמך לאזורי מגורים היווה מטרד וסכנה לאוכלוסייה.

כותבי מסמך זה סבורים כי, על מנת להימנע ממכשלות בתכנון עיירות הקבע הוותיקות על הממשלה להשקיע משאבים גדולים בתכנון ופיתוח של היישובים הבדואים העתידיים לקום. ישנה חשיבות רבה באימוץ מדיניות מקיפה העתידה להקים יישובים המותאמים לסטנדרטים המקובלים במדינה על מנת לאפשר לאוכלוסייה הבדואית להשתתף בחיים הלאומיים על בסיס שוויון וכבוד.

3. מבוא כללי

הקמת המועצה האזורית אבו-בסמה והתבססותה, מהווה הזדמנות לשיפור ניכר בהספקת שירותים חברתיים לתושבים בשטחה. המועצה המקומית, מתוקף הגדרתה, ממלאת תפקיד כפול כזרוע של הממשל להספקת שירותים וכביטוי של הצרכים הקהילתיים של האוכלוסייה וארגונים אל מול הממשל. המועצה, אם כך, מהווה ייצוג דמוקרטי של הקהילה וצרכיה שלא התקיים בעבר.

המעבר ליישובי הקבע וההכרה ביישובים קיימים מניח קיום קשרי גומלין בין שיפור איכות החיים לבין הספקת שירותים טובה ויעילה יותר, התורמת בין השאר, לשיעור מיצוי זכויות גבוה יותר. המועצה ככלל והיישובים בפרט, עומדים לעבור תהליך של נורמליזציה אשר במסגרתו תקום מערכת מוניציפאלית שתאפשר בין השאר, קיום שותפויות בין המגזר השלישי והמדינה, גביית מיסים יעילה וייצוג של צרכי האוכלוסייה במסגרת דמוקרטית.

בפרספקטיבה היסטורית ניתן לומר, שתפיסת העולם ביחס לסוגיית מיקום השירותים והרחבתם, כחלק מתהליך ההתמודדות עם מצוקותיה של האוכלוסייה הבדואית בפזורה, השתנתה מאוד. בעשורים הראשונים לקום המדינה, ובמהלך הקמתן של שבע העיירות הבדואיות, התנתה המדינה את הספקת השירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב, במעבר ליישובי הקבע. מאוחר יותר, בעקבות החלטות בג"צ וההתרחבות הדרמטית בצרכים, נותקה הספקת השירותים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה מסוגיית הקרקע. המדינה החלה לספק שירותים בגבולות הנגישות לאוכלוסייה המתגוררת בכפרים בלתי מוכרים.

השונות הגדולה בפזורה בין ריכוזים בהם מתגוררות משפחות בודדות ובין כפרים בהם חיים אלפי בני אדם, יוצרים קושי גדול בהספקת שירותים ממלכתיים. כתוצאה מכך, שירותים אותם מספקת המדינה אינם עונים על הצרכים. הקמתה של המועצה האזורית אבו-בסמה, מהווה הזדמנות לעצב את השירותים כאמצעי לבניין יישוב וקהילה.

מתן השירותים במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה בכל יישוב ובמסגרות על אזוריות תפתור את מצוקת הספקת השירותים לכלל האוכלוסייה הבדואית בפזורה ותאפשר מגוון של פתרונות בהתאם לצרכים המקומיים. הקמתם של שירותי חינוך, רווחה ובריאות טובים במסגרת היישובים החדשים שיוקמו, ימשכו אליהם את האוכלוסייה המתגוררת כיום בפזורה בשאיפה שיעתיקו את מקום מגוריהם אל תוך הגבולות המוניציפאליים של היישובים. יישובים משגשים עשויים למשוך אליהם משפחות אשר יתרמו ליתרון הגודל שלהם ובכך יגדילו את ההקצאות התקציביות המופנות אליהם.

על מנת לכוון חיים משגשים לבדואים בנגב ולשלבם כחלק אינטגרלי מהחברה הישראלית, יש להגיע תחילה לפתרון כולל של סוגיית הקרקעות. כמו כן יש לפעול לתכנון ארוך טווח בשיתוף האוכלוסייה ולהשקיע במשאבים בתחומי התשתיות פיזיות, חברתיות וכלכליות. הסדרי

הפיצויים הנדיבים עם מפוני גוש קטיף ומדיניות הקליטה המפצה של אוכלוסייה חלשה כדוגמת עולי אתיופיה משתקפת בציפיות של האוכלוסייה הבדואית. על רקע זה ממשלת ישראל צריכה לנקוט במדיניות של אפליה מתקנת כלפי האוכלוסייה הבדואית.

בהעדר התערבות מקצועית בעלת משמעות חברתית וכלכלית, בשל התסכול הגובר ותחושות הקיפוח, נוצר אי שקט העלול להביא לתסיסה בקרב האוכלוסייה. שיפור במצבה הסוציו-אקונומי של החברה הבדואית, בתחומי ההשכלה, הבריאות והרווחה יחלישו מגמות אלה ויצרו חברה מפותחת ועצמאית. מדיניות ממשלתית מכוונת היטב ומימון רחב של פרויקטים ותוכניות ישיגו תוצאות מהירות שיביאו לעלייה ברמת החיים.

כיום האוכלוסייה הבדואית מהווה כרבע מכלל האוכלוסייה בנגב, העובדה שמגזר כה גדול סובל ממצוקות חברתיות וכלכליות עמוקות ונמצא בשולי החברה הישראלית, מקשה על המאמצים למציאת פתרון כולל לפיתוח הנגב. בנוסף על כך, כל תכנית לפיתוח הנגב שתביא לשיפור ועלייה באיכות החיים תשפיע גם על ההזדמנויות של האוכלוסייה הבדואית. על כן, יש לשלב את הפתרונות של הנגב עם הסוגיה של פתרון המצוקה של הבדואית. יש למצוא איזון בין התכניות המכוונות לפיתוח הנגב בכללו ולבין אלו אשר יהיה מכוונות בלעדית לבדואים.

3.1 הקמת המינהל החברתי

בהעדר גוף מתאם המעצב מדיניות מסודרת ועקיבה, נוצר מצב בו מתקבלות החלטות אד-הוק ללא חשיבה אסטרטגית. תפקידו של המינהל החברתי ליצור תיאום בין הגופים הפועלים בשדה המדיניות והמשפיעים על עצוב ההחלטות בתחום המדיניות החברתית.

בעיית התיאום הבין-משרדי, מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והקשיים בעבודת המטה של הממשלה, הן בעיות המאפיינות את מבנה ופעולת הממשל בישראל בכלל ואת הטיפול בחברה הבדואית בפרט. בבואנו לדון בסוגיית הספקת שירותי רווחה במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה אנו מעמידים כסוגיה מרכזית את חסרונו של תכנון משולב לטווח ארוך והעדר מדיניות ברורה המשתקפים בריבוי השחקנים הפועלים בשדה המדיניות ביחס לפזורה הבדואית.

כיום פועל מספר רב של גופים המעורבים ושותפים לתהליכי עיצוב המדיניות, מתן השירותים והמחקר. בניהם ניתן למנות את מנהלת התיאום לגבי החלטות הממשלה בנגב, המועצה האזורית אבו-בסמה, משרד השר המופקד על פיתוח הנגב, המועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה ועד לאחרונה מנהלת החינוך והמחלקה לשירותים חברתיים בפזורה. לצד גופים אלו ובמקביל להם פועלים משרדי ממשלה שונים כגון: משרד החינוך, הרווחה, התמ"ת, ביטחון פנים, הבריאות והפנים וכן, גופים סטאטוטוריים דוגמת מינהל מקרקעי ישראל והקרן הקיימת המצויים אף הם במעגל מקבלי החלטות ביחס לפזורה.

ריבוי הידיים, כתופעה המאפיינת את פעולת הממשל בישראל, מקפלת בתוכה תוצאות המקשות על עבודתה של מועצה "צעירה", ללא תשתית טריטוריאלית מבוססת, עם אוכלוסייה נזקקת ברמות גבוהות בסביבה מורכבת תרבותית, חברתית ופוליטית. כך, מתברר כי כל אחד מן הגופים מתכנן לפי תחום אחריותו מבלי לקחת בחשבון את הצרכים הכוללים של האוכלוסייה. מסיבה זו, שירותים שניתנים וכאלו שיפותחו, עלולים להיות יקרים יותר ואפקטיביים פחות. תוצאה נוספת של היעדר הראייה המערכתית בפעילות הממשל והליקויים בתיאום, ניכרת בהזנחה יחסית בטיפול באוכלוסיית הנגב בכללה ובהתמקדות השיח הציבורי בבעיית התעסוקה בעיקר. **אחת מהנחות היסוד של נייר זה היא, שלא ניתן לבודד את השאלה של מדיניות כלפי הבדואים מתוך שאלת הנגב כפריפריה.**

כותבי מסמך זה סבורים, כי תכנון בשיתוף האוכלוסייה כרוך בכתיבת מעין חוזה בין התושבים לבין המדינה תוך כדי פתרון סוגיית הבעלות על הקרקע. חוזה זה, מחייב שיתוף רחב של התושבים בקביעת מדיניות, בתכנון וביצירת מנגנוני תקשורת ישירים בין האוכלוסייה לבין קובעי המדיניות. יש לציין, שרמת האמון הנמוכה בין הצדדים, תחושות הקיפוח ונורמות של אי הציות והשמירה על החוק הופכות משימה זו לסבוכה ביותר.

על מנת לאפשר פתרון ברמה המערכתית, יש למנות גורם מתאם אחד בחסות ראש הממשלה במסגרת פרויקט לאומי. על גורם זה להיות אחראי לתכנית אסטרטגית וליישומה. התנאי לריכוז סמכויות כזה הוא הוצאת גופי הממשל והכפפת אחרים לגורם המתאם. שכן, המצב הקיים יוצר אי בהירות ומשמש כר נרחב למניפולציות הגוזלות זמן ומשאבים יקרים. ללא מהלך פוליטי זה, יש חשש כי הסתירות בפעולות הממשלה ישחקו את התקוות ואת ההזדמנויות לשיפור באיכות חיי האוכלוסייה. בהקשר המקומי יש לנצל את המיסוד של היישובים להקמת מרכזים רב שירותים הנשענים על תיאום.

נקודת המוצא לבחינת השינויים העתידיים להתרחש בעקבות הקמת המועצה האזורית אבו-בסמה מניחה, כי יש לכלול את כל הגופים השותפים למתן השרות, לתכנון ולמחקר תחת מינהל חברתי אחד. המלצה זו נשענת על ההנחה, כי מערכת הרווחה פועלת לצד גורמים נוספים המעצבים את דמותה של כלל המערכת.

בתחום הרווחה, הנגזרת המוסדית לעקרון זה היא בניין המחלקה לשירותים חברתיים כחלק מהמינהל חברתי אשר יאגד בתוכו את תחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה. מינהל זה, יקיים אינטגרציה ושותפויות בין שירותים שונים. יש לציין את החשיבות הרבה הניתנת לתיאום והעברת מידע בין מערכות, המטפלות בדרך כלל בצורה חופפת, באחוזים גבוהים במיוחד של נזקקים. דוגמא בולטת לכך, הן אוכלוסיות הילדים בסיכון ובעלי הצרכים המיוחדים, המצויים כיום בחסותן של מערכות הבריאות, החינוך והרווחה. הקמתו של המינהל החברתי יאפשר, בין השאר, לקרב את קובעי המדיניות, נותני השירות ומקבלי.

השינוי המשמעותי ביותר, שיתאפשר עם הקמתו של המינהל החברתי ובמסגרתו המחלקה לשירותים חברתיים, הוא יצירתו של רצף מענים מתואם, אשר ישפר את הספקת השירותים, יעילותם, האפקטיביות שלהם וכמובן, את הנגשתם לאוכלוסייה.

תנאי ראשון והכרחי בתכנונו של המינהל החברתי נעוץ בהקמת מבנים בתוכם יינתן השירות הדרוש. מימד פיזי זה יעניק לנותני השרות את האפשרות לעבוד בפרטיות, בתנאים פיזיים נוחים ויבטל את מימד הארעיות שבשרות הנייד. תהליך זה, יחד עם מימוש תכניות הפיתוח של המועצה האזורית אבו-בסמה, יוצרים אפשרויות לתיאום בין שירותי הרווחה, החינוך והבריאות. מבחינת מקבלי השירות, העברת השירות לתוך מסגרת קבועה במרחב פיזי אחד תקטין את תחושת הארעיות, אי הוודאות, תתרום לאמון ותאפשר אינטימיות. לבסוף, עצם קיומם של שירותים ממוסדים במסגרת פיזית נאותה הולמים את שאיפתה של המועצה להקרין לאוכלוסייה את חשיבות מיסוד היישובים ומתן השירותים במסגרתה.

כאמור, אחת התופעות הנלוות לריבוי המתערבים והיעדר התיאום כרוך בחולשת החשיבה המערכתית והיעדר מידע מתאים בידי מקבלי החלטות. איסוף המידע ומיפוי אוכלוסיית הפזורה וצרכיה הוא בעייתי במיוחד ונובע הן מקשיים אובייקטיביים באיסוף מידע ודגימה של אוכלוסייה המתאפיינת בפיזור גיאוגרפי רחב שאיננו תחום בגבולות מוניציפאליים מוגדרים והן בשל בעיות

פוליטיות ותופעות של חוסר שיתוף פעולה מצד האוכלוסייה. מצב זה הביא לריבוי נתונים שנאספו בצורות שונות על ידי גופים שונים שיש קושי להעריך את מידת אמינותם. בשל כך בחרנו להשתמש בנתונים שמוקרם בגופים ממלכתיים ובמשרדי הממשלה. בחלקים שונים של המסמך נכללו נתונים ראשוניים ממחקר הנערך בימים אלה על ידי מאיירס ג'וינט מכון ברוקדייל בשיתוף פרופ' אליאן אלקרנאווי ממרכז מחקר ופיתוח של החברה הבדואית. המחקר נערך בקרב כלל הילדים ובני הנוער הבדואים בנגב, ובמסמך זה מוצג מידע ביחס לאוכלוסייה ביישובים הלא מוכרים בלבד. אנו ערים לעובדה כי כלל הנתונים המובאים בנייר זה רחוקים מלתת תמונה מלאה ומקיפה על אוכלוסיית הפזורה, אך עם זאת אנו מאמינים כי אלו הנתונים האמינים ביותר ביחס לאוכלוסייה זו. עם הקמתה של מועצת אבו-בסמה אנו ממליצים על העמדת סוגיית העדר הנתונים ומיפוי הצרכים בראש סדר היום של המינהל החברתי.

תנאי נוסף, שאינו נופל בחשיבתו, נוגע למיסוד תפקיד המינהל החברתי. כאמור, בעקבות ההכרח לאינטגרציה של שירותים בתחומי החינוך, רווחה, בריאות ותחומים משיקים נוספים נדרש גורם מתכנן ומפעיל במועצה האזורית אבו-בסמה. הנושא בתפקיד זה יהיה אמון על יזום והפעלת שירותים שונים הניתנים על ידי משרדי הממשלה והרשות המקומית, יעמוד בקשרים בפיתוח תכניות עם המגזר השלישי וכשיר את כוח האדם של השירותים לעבודה אינטגרטיבית.

במסגרת עבודת המועצה יהווה המינהל החברתי גורם מחקרי המציג היבטים חברתיים של תהליכי מדיניות הנקבעת במועצה. בטווח הקצר ילווה המינהל החברתי את תהליכי העברת רשות החינוך ומנהלת הרווחה של הפזורה לסמכות הרשות האזורית אבו-בסמה. התפקיד בטווח הארוך יכול שני מרכיבי פעולה עיקריים: תכנון מדיניות ואחריות על הפעלת פרויקטים, מסגרות ופעילויות ברמת מדיניות המועצה.

3.1.1 המלצה לקווים מנחים לפעילות המינהל החברתי

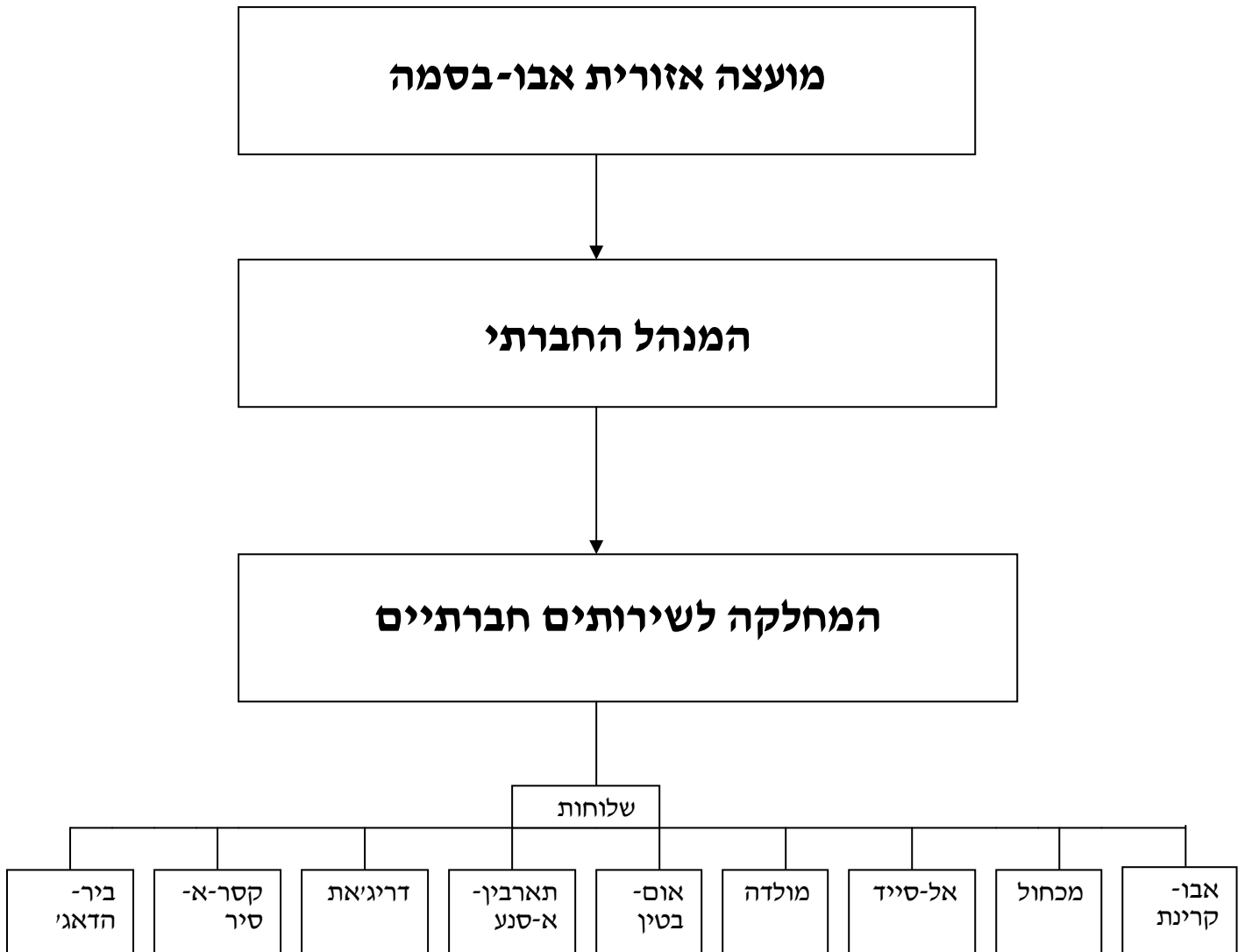
כאמור, אחת החולשות הגדולות של הרשויות המקומיות בהתנהלותן בתחומים כרווחה, חינוך, סביבה, שיכון ובריאות נעוצה בהיעדר אינטגרציה בין המשרדים השונים, היחידות המוניציפאליות והמגזר השלישי ותיאום בתוך המסגרת המקומית. בתנאים של ריבוי פרויקטים והתערבויות, שונות ופיזור גיאוגרפי רחב, מחירי תופעה זו בולטים במיוחד.

הקמתו של המינהל החברתי, באה לתת מענה לסוגיות אלו. אין אפשרות במסגרת תוכנית זו לקבוע את אופי פעילותו השוטף של המינהל, שכן זוהי סוגיה שיש לדון ולהחליט בה במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה. עם זאת ניתן להצביע על מספר קווים מנחים ועקרונות פעולה, עליהם יש לתת את הדעת.

המינהל החברתי של אבו-בסמה מהווה, על פי התפיסה של מסמך זה, תנאי מוקדם ליישום תכנית האב. המועצה מכוונת לקבוע היררכיה בהספקת שירותים, נתיבי התערבות, סדר התפתחות הספקת השירותים ביישובים וקביעת סדרי עדיפויות ביישובים. המינהל החברתי צריך לכלול בתוכו צוותים מקצועיים מתחומים שונים שיוכלו לפעול גם בוועדות עם חברי המועצה ונציגי ציבור. מספר קטן של מועסקים קבועים ישמשו כרכזי תחומים אשר יוגדרו מראש. ההתפתחות המקצועית וההכשרה של עובדים בתחומי השירותים החברתיים, מצויה בסמכותו של המינהל החברתי, אשר צריך לייצר תחליף לבית הספר להכשרת עובדים סוציאליים בדרום, אשר נסגר וצבר ידע ניכר שהלך לאיבוד. המינהל החברתי מופקד גם על ניתור תופעות ומיפוי האוכלוסייה בכדי לשרת את הראייה המערכתית בתנאים של ריבוי מתערבים.

התפקידים המרובים של המינהל החברתי מחייבים הקצאה נדיבה לא רק במונחי כוח אדם אלא גם תקציבי פעילות להכשרה, תכנון, מחקר וייעוץ.

תרשים מבנה הספקת השירותים החברתיים במועצה האזורית אבו-בסמה



3.2 המחלקה לשירותים חברתיים

סוגיית מתן השירותים והנגשתם לאוכלוסייה הבדואית בפזורה בעייתית וקשה מכמה בחינות. בראש ובראשונה עומדת שאלת הזמינות המרחבית של השירותים לכלל התושבים היישובים הבלתי מוכרים, בשל הפריסה הגיאוגרפית הגדולה והיעדר תשתיות פיזיות נאותות לתחבורה. סיבות נוספות המקשות ומגבילות את מתן שירותים לאוכלוסייה הן הנגישות הפונקציונאלית של השירותים, דלות המשאבים החברתיים והצורך בהתאמה תרבותית של השירותים לדפוסי ההתנהגות, הערכים והמסורת של החברה הבדואית.

עד תחילת שנות ה-90 ניתנו שירותי הרווחה לאוכלוסייה הבדואית בפזורה על ידי מחלקת רווחה שהייתה כפופה באופן ישיר למשרד העבודה והרווחה, בניגוד למה שהיה מקובל בארץ. שירותי הרווחה ניתנים על פי חוק הקובע כי, באחריות הרשות המוניציפאלית לספק את השירותים חברתיים. התקציב לשירותים ניתן בגובה 75% על ידי המדינה ו 25% על ידי הרשות. מאחר והאוכלוסייה הבדואית המתגוררת בפזורה לא נתונה תחת שלטון מוניציפאלי, היה צורך למצוא פתרון שייתן מענה הולם להספקת שירותי הרווחה לאוכלוסייה. ההסדר נעשה באמצעות מחלקת רווחה ממלכתית שהופעלה באופן ישיר על ידי משרד הרווחה. מצב זה יצר כמה בעיות במתן השירותים:

1. המחלקה פעלה באיכות שירות נמוכה - מאחר ועל המדינה לא הופעלו לחצים ואינטרסים מקומיים לא נעשה ניסיון להרחיב את השירות שניתן לאוכלוסייה ולא ניתנה תשומת לב מי נותן את השירות ובאיזה אופן.
2. משאבים מצומצמים - המדינה, מנקודת מבטה, שאפה כמה שיותר לצמצם את השירותים שניתנו לאוכלוסייה על מנת להקטין את העלויות.
3. סוגיית כוח אדם - למדינה לא היה עניין להעסיק באופן ישיר עובדים ברמת השדה בשל סוגיית הפיקוח והקשר יומיומי עם העובדים ובשל בעיות של קשרי עובד ומעביד.

בשנת 1992 ניסה משרד העבודה והרווחה לחשוב על מודל חדש למתן שירותי רווחה לאוכלוסייה הבדואית בפזורה, דרך התקשרות עם אחת המועצות הבדואיות שהיו קיימות. באותה עת היו שתי מועצות מקומיות, הראשונה המועצה המקומית משוש שהייתה אחראית על יישובי הקבע שגב-שלום, כספייה וערערה ואילו השנייה, המועצה המקומית שוקת שהייתה אחראית על היישובים חורה ולקיה. לאחר דיונים הגיע משרד העבודה והרווחה להסכם עם המועצה המקומית משוש שהפכה לגוף שבאמצעותו הועברו שירותי הרווחה לאוכלוסייה הבדואית בפזורה. בפועל, המועצה המקומית משוש נתנה שירותי רווחה לאוכלוסייה שלא תחת האחריות המוניציפאלית.

המחלקה לשירותי רווחה לאוכלוסייה הבדואית בפזורה, הוקמה באופן רשמי בינואר 1993, בעת כהונתה של השרה אורה נמיר ופעלה עד שנת 1997 עם פירוקה של המועצה המקומית משוש. בתחילת שנת 1997 נחתם חוזה חדש, ברוח זה שהיה עם המועצה המקומית משוש, בין משרד העבודה והרווחה ובין המועצה המקומית שגב-שלום אשר הסדיר את מתן שירותי הרווחה

לאוכלוסייה הבדואית בפזורה עד תחילת שנת 2006, עם מיסודה של המועצה האזורית אבו-בסמה.

עד לשלהי 1999 סופקו שירותי הרווחה לפזורה הבדואית באופן מוגבל לחלק מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים על ידי מחלקת הרווחה במועצה המקומית שגב שלום. עיקר השירותים שניתנו במסגרת זו כללו התערבות מקצועית וסיוע במיצוי זכויות למי שפנה או הופנה למחלקת הרווחה. השירותים המוגבלים שניתנו, החריפו את הבעיות החברתיות בכפרים הלא מוכרים ויצרו פערים איכותיים גדולים בינם לבין אלו שניתנו לתושבי הכפרים המוכרים, לא כל שכן בהשוואה לאוכלוסייה היהודית.

באוגוסט 1999 עתרה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים באמצעות היו"ר עטיה אלאעסם, אגודת הארבעים וכמה עמותות מהמגזר הבדואי, בשאלה מדוע הפסיקו לספק לתושבי היישובים הלא מוכרים שירותי רווחה. עיקר המחלוקת נסובה סביב הקצאת תקנים ותקציבים למתן שירותי רווחה. בעקבות העתירה החליט משרד העבודה והרווחה להקצות שלושה תקנים באופן מיידי לצורכי המחלקה לשירותי רווחה לכפרים הבלתי מוכרים ועוד 11 תקנים נוספים בפריסה על פני שנתיים. בית המשפט קבע שיש לקבוע קריטריונים חברתיים-כלכליים שוויוניים למתן שירותי רווחה ולשמור על עקרון השוויון כפי שמובא בבג"צ זמיר 1113/99 עדאללה – המרכז המשפטי זכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות פ"ד נד (2) 164 בעמ' 170: "עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע מין או שיקול פסול אחר".

מחלקת הרווחה האחראית על הספקת שירותים לאוכלוסייה הבדואית בפזורה, ממוקמת בעיר באר שבע. המחלקה כפופה מבחינה פורמאלית למועצה המקומית שגב שלום, כאשר ישנו תקציב וכוח אדם משותף לשתי המחלקות. בטרם הקמת המועצה האזורית אבו-בסמה, ובהעדר רשות מוניציפאלית אשר תשא ב- 25% עלות של הספקת השירות, נשא משרד הרווחה במימון 100% מהתקציב.

האוכלוסייה אשר קיבלה שירותים מהמחלקה, התחלקה לשלושה סוגי ריכוזים המשתרעים על פני כל מרחב הנגב. הראשון, כולל בתוכו תושבים בדואים בפזורה היושבים בשולי העיירות הוותיקות והמועצות היהודיות, ריכוז זה מהווה כ-20% מתושבי הפזורה בנגב. השני, המקיף כ-60% מתושבי הפזורה שיושבים בריכוזי ישובים גדולים שרובם נכללים תחת תשעת היישובים שקמו במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה. השלישי, בתוכו נכללים 20% הנותרים מקיף יישובים ומאהלים מבודדים יותר.

מבנה הספקת השירותים כפי שהתקיים עד היום, כולל בתוכו שירותים נייחים באמצעות עובדים סוציאליים היושבים במבנה המחלקה בבאר-שבע. במקביל, ניתנו שירותים נייחים, באמצעות שלושה רכבי שטח המגיעים ליושבי הפזורה הבדואית בהתאם לצורך.

כוח האדם כולל תקנים של 24 עובדים סוציאליים, שלוש מזכירות, עובדות זכאות ושלושה נהגים. האזור הגיאוגרפי חולק לארבעה צירים מצפון לדרום, וממזרח למערב, אותו מתפעלים שני צוותים הנחלקים לצוות דרום האחראי על ציר באר שבע- מצפה רמון (עד אילת), וצוות צפון האחראי לציר באר שבע- ערד ולציר רהט. בתוך כל אחד מהצירים מעניק עובד סוציאלי אחד שירותים סוציאליים כוללניים למספר שבטים, בהתאם לצרכים ולגודל השבטים בתחום אחריותו. בדרך כלל כל עובד, בחצי משרה כעו"ס כוללני ובחצי השני של משרתו ממלא תפקיד נוסף כגון, רכז נוער, סיעוד, עבודה קהילתית, סדרי דין, אמנה וכדומה. כמו כן, לכל אחד מהתחומים הללו ישנו רכז האחראי על הפניות בתחום מכלל תושבי הפזורה ובין השאר אחראי על פיתוח תכניות והתוויית נהלים לטיפול בתחום.

המחלקה מטפלת בכ-5000 פניות בשנה. חלקם, תיקים חד-פעמיים וחלקם תיקים הנתונים בטיפול מתמשך. יש לציין כי רמת המצוקות אינה באה לידי ביטוי בכמות התיקים המטופלים. עומס העבודה על כל עובד סוציאלי עומד על 200-150 תיקים לעובד. העדר נגישות מספקת של האוכלוסייה ומודעות לאפשרויות העומדות בפניהם מקשים על מתן מענים נאותים לצרכים.

בתחילת שנת 2006 המועצה האזורית אבו-בסמה, עתידה להחליף את המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה הפועלת כיום תחת המועצה המקומית שגב שלום. במסגרת המועצה יינתנו מגוון שירותי הרווחה לאוכלוסייה ביישובי הקבע החדשים שיוקמו וכן לכלל האוכלוסייה הבדואית המתגוררת בפזורה. המחלקה לשירותים חברתיים עתידה לתת מענה לצורך בהנגשה הפיזית, הפונקציונאלית והתרבותית של שירותי הרווחה לאוכלוסייה במסגרת המינהל חברתי¹.

המחלקה לשירותים חברתיים במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה, תוכל לספק את המענים הטיפוליים הראויים לאוכלוסייה מתוקף מעמדן הסטאטוטורי של העיירות החדשות. העיסוק בבניית המחלקה לשירותים חברתיים, במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה, מחייב חשיבה כוללת על מגוון נושאים ובתוכם: ניהול כוח האדם במחלקה, גיוס והכשרה של עובדים, תקינה, מרחבי הספקת השירותים ואופיים.

המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה פעלה עד היום בתנאים קשים ללא גבולות גיאוגרפים ברורים, ללא מבנה פיזי להספקת שירותים, בתת תקינה, מבלי יכולת להיעזר בשירותים מוניציפאליים וללא מנגנון פוליטי שיכוון, יקבע ויסייע בקביעת מדיניות. על אף כל זאת, הצליחה המחלקה לטפל במקרי חירום קשים, להעניק סיוע למגוון רחב של אוכלוסיות ומעל לכל ליצור תורת עבודה ייחודית בריכוזי האוכלוסייה בפזורה.

¹ על פי העקרונות המפורטים במסמך המדיניות "שירותי הרווחה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב" שכתבו ישראל בודיק, שלומית ברטל, רחל וינשטיין, חוה כפרי ודליה רוזינק במסגרת התכנית לסגל בכיר במשרד העבודה והרווחה במכון מנדל.

בעיית מוגבלות המשאבים עימה התמודדה המחלקה, בתנאים של כ- 30% כיסוי מבחינת הצרכים, חייבה הקצאה לצרכים מיידיים, מיצוי זכויות ומה שכונה במחלקה "כיבוי שרפות". גישה זו הטילה עומס גדול על המחלקה כיוון שכמעט אין משפחה בדואית שאינה עונה על קריטריון כלשהו המזכה בזכות לסיוע או לקבלת שירות. מעבר לכך המצוקות מהם סובלת האוכלוסייה אינן ניתנות לתיחום בלעדי לשדה החינוך הבריאות או הרווחה. ריבוי ומגוון הבעיות ועוצמת המצוקות, חוצות את גבולות העבודה בין התחומים. עובדה זו, מחזקת את הצורך במינהל חברתי המטפל בפרט באופן מערכתי כללני.

בתנאי המחסור קבעה המחלקה קריטריונים בסיסיים ביותר של מצוקה המזכה בקבלת שירות ושאפה להפעיל אסטרטגיות קהילתיות תוך ניצול יעיל יותר של המשאבים מסורתיים. מדיניות זו התאפשרה, בין השאר, באמצעות השענות על כוח אדם סמך מקצועי וריבוי פרויקטים שהתבצע בשיתוף עם ארגוני המגזר השלישי. מחברי מסמך זה סבורים כי, מבחנה הפוליטי של מועצת אבו-בסמה, כמייצגת את האוכלוסייה בפזורה וביישובי הקבע החדשים, יהיה בהרחבת השירותים להם זכאית האוכלוסייה.

על המועצה האזורית אבו-בסמה בשיתוף עם משרד הרווחה להשקיע את מירב מרצם בעיצובה ובנייתה של מדיניות כוללת להספקת שירותים לאוכלוסייה הבדואית המלווה בהקצאה נדיבה של משאבים ובצמוד לפרויקטים שיקבעו.

בבואנו להמליץ על דמותה של המחלקה ותפקידיה, במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה, עלינו להתריע בראש ובראשונה מפני שני כשלים פוטנציאליים בעת המעבר. האחד, בדמות אי הכרה בשינוי סביבת הפעולה, המצריך את מיסודה. השני, מתבטא באפשרות להגדיר את המחלקה לפי הסטנדרט המקובל במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. לדעתנו, יש ליצור מחלקה שתשמור על אפיונים ייחודיים. המעבר של מחלקה לשירותים חברתיים למבנה קבע במסגרת מינהל חברתי מחייב הגדרה מחדש של דפוסי הפעולה במחלקה, קביעת סדרי עדיפויות ופיתוח מיומנויות חדשות. ניתן להציע למחלקה תהליך של חשיבה אסטרטגית וגיבוש מסמך שיוצג למועצה ויכיל תוכנית עבודה רב שנתית.

הבנייתה ומיצובה של המחלקה לשירותים חברתיים, אשר תפעל במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה, מחייבת התייחסות למספר סוגיות מרכזיות שיש לתת עליהן את הדעת. בין סוגיות אלו ניתן למנות: ניהול כוח אדם והתייחסות לנושא זהות העובד, תקינה וגיוס והכשרת עובדים, מרחבי הספקת השירותים, מערכי התמיכה המסורתיים בחברה וכן סקירה של פעילות המגזר השלישי והתנועה האסלאמית.

3.2.1 כוח אדם במחלקה לשירותים חברתיים:

סוגיית כוח האדם במחלקה, מהווה את אחד הנושאים החשובים ביותר שיש לתת עליהם את הדעת בבואנו לדון בהספקת שירותי רווחה. שכן, העובד הסוציאלי הוא הכלי המרכזי באמצעותו ניתן השרות. כאשר, זהות העובד, הכשרתו ורמתו המקצועית תקבע בצורה מכרעת את אופי השרות וטיבו. **בהקשר זה אנו יוצאים מנקודת הנחה כי המחלקה לשירותים חברתיים במועצת אבו-בסמה תקפיד לעמוד ברף המקצועי הגבוה שהציבה מחלקת הרווחה, המספקת שירותים לכפרים הלא מוכרים כיום.**

זהות העובד:

המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה הבדואית כוללת בתוכה הרכב מגוון ביותר של עובדים, ביניהם: עובדים סוציאליים בדואים תושבי הכפרים המוכרים ותושבי הפזורה, עובדים סוציאליים מהמגזר הערבי בצפון ועובדים סוציאליים מהמגזר היהודי שהם בחלקם עולים, עובדים ותיקים ומספר לא מבוטל של עובדים חדשים שנקלטו בשנים האחרונות במחלקה. לזהות העובד ישנה השפעה על הטיפול באוכלוסייה ולו מתוך הכרתו את השפה, המנהגים המקומיים, תפיסת העולם וכדומה. בהקשר זה עולה סוגיית העדפת זהותו של עובד סוציאלי שנמנה על המגזר הבדואי לבין העדפתו של עובד מהמגזר היהודי.

כאמור, אחת הדילמות המקצועיות המרכזיות בבניינה של המחלקה לשירותים חברתיים כרוך בכישורים הנדרשים מעובד סוציאלי הפועל במסגרת המגזר הבדואי בפזורה. לכאורה, היה צריך להעדיף בכל מצב, על פי העיקרון של רגישות תרבותית, עובד סוציאלי בדואי. אולם, מתוך הראיונות שהתקיימו עם עובדי המחלקה עולה תמונה מורכבת יותר.

המורכבות הראשונה, קשורה בדינאמיקה שנוצרת בין איש המקצוע ובין הפונה. זאת בשל אופי היחסים הנרקמים בניהם ברמה המקצועי והאישית. יחסים אלה מאופיינים במידה רבה של חוסר פורמאליות ונשענים בעיקר על הכרות וקבלה אישית של העובד על ידי הפונה. על כן הקשר הטיפולי מתאפשר פעמים רבות בעקבות ביסוסו של קשר אישי פרסונאלי או בשל הכרה בהשתייכותו התרבותית היוצרים אמון מאפשרים פתיחות. מתוך הראיונות שקיימנו עם אנשי המחלקה ועם פונים עולה כי, מרבית הפניות למחלקה נעשות בצינורות לא פורמאליים ובעקבות פעולות יישוג. לרוב, הבעיות אותן בוחרים הפונים להציג לעובד, מוצגות לאחר הכרות ארוכה ובמתכונת של שיחה תוך כדי אירוח במקום מגוריו של הפונה. כאשר רק בשלב מאוחר יותר מגיעים הפונים למחלקה עצמה. יש לציין, כי בשל השליטה בשפה הערבית והכרה חלקית או מלאה של התרבות קל יותר לעובדים ממוצא בדואי ליצור קשר עם האוכלוסייה, אולם אין זה מחייב ואף עומד להם לעיתים לרועץ.

מורכבות נוספת נוגעת לקושי הניצב בפני עובד סוציאלי מהמגזר הבדואי, הנדרש להתמודד כמעט באופן יומיומי עם התנגשות אפשרית בין ערכי תרבותו ובין ערכי העבודה הסוציאלית. העובדים הסוציאליים הבדואים מוצאים את עצמם לא פעם שבויים בין ציפיות האוכלוסייה מהם להיות

בקיאים בערכים המסורתיים ולכבדם לבין ערכי העבודה הסוציאלית העומדים לעיתים בסתירה אליהם. עובדים סוציאליים מהמגזר היהודי בניגוד לאלה הבדואים, אינם לרוב בקיאים בדקויות המסורתיות. עובדה זו יכולה להיות להם לרועץ, אך גם לשמש יתרון. זאת מאחר והפונים הבדואים חשים בנוח לשתפם בבעיות וסוגיות המערבות קונפליקטים תרבותיים ומסורתיים. העובד הסוציאלי היהודי אינו כבול לכבלי התרבות, הערכים והמסורת ועל כן נהנה מחופש פעולה גדול יותר בטיפול בנושאים אלו. מורכבות זאת, בולטת בעיקר בסוגיית הטיפול בנשים, יחסי אישות ואלימות במשפחה הנוגעים בתחומים הרגישים ביותר של החברה הבדואית וערכיה המסורתיים.

העובדים הסוציאליים הבדואים נתקלים אומנם בקשיים בעבודתם עם האוכלוסייה, אך כמובן שישנם יתרונות גדולים בהעסקתם, הנובעים מהיכרות ההיבטים המקצועיים לצד ההיבטים התרבותיים. היתרון של עובדים אלה נובע, בין השאר, מהיותם מעורים במבנה הפוליטי, הקודים התרבותיים ובמנהגים ובמסורת של האוכלוסייה הבדואית. מרכיבים אלה יכולים לסייע בבנייה ובהספקת השירותים לאוכלוסייה. בהקשר זה ניתן לציין את תפקיד הגישור כתפקיד מרכזי בהתאמת החוקים, התקנות והפעולות לאוכלוסייה. מרכיב הגישור בבניית השירותים יכול לסייע במניעת שגיאות מתוך הערכה של קשיים הצפויים ביישום המדיניות.

העבודה בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה באמצעות עובדים יהודים מתאפיינת בקשיים אחרים. כיום במחלקה לשירותים חברתיים, רוב העובדים היהודיים אינם דוברי ערבית, וגם לאלה המדברים את השפה נדרשת היכרות עם הקודים התרבותיים של האוכלוסייה. אל קשיי התקשורת מתווספות בעיות של אי אמון וחוסר רצון לשתף פעולה מצד חלק מהאוכלוסייה הבדואית הנובעים מהחשדנות כלפי הממסד בכלל והעובד היהודי בפרט. משום כך מרחב הגמישות הנדרש מכלל העובדים הסוציאליים גדול במיוחד. הפער בין ההוראות והתקנות של המדינה ובין המציאות בה הם נתקלים בסביבה המסורתית הבדואית מחייב הכרעות כאשר מחיר השגיאות עלול להיות כבד.

העובד הסוציאלי היהודי נהנה, כאמור, גם מיתרונות הנובעים מן הריחוק. כך, הוא אינו מזוהה עם שבט מסוים, ניטראלי ביחס לקונפליקטים שבטיים, פגיע פחות למשברים אישיים ולעיתים פחות שיפוטי. הריחוק והזרות מאפשרים פעמים רבות פתיחות רבה יותר בנושאים של משפחה, זוגיות, מחלות נפש ונכויות.

בדומה לתחום החינוך, חלק מהעובדים הסוציאליים הפעילים בקרב האוכלוסייה הבדואית נמנים על האוכלוסייה הערבית בצפון. עובדים אלה עשויים להיות מי שנהנים מיתרונות הריחוק והקרבה במידה ההולמת את דפוסי העבודה בחברה מסורתית, אולם עלולים גם להיות חשופים לאותם חסרונות שיש לעובדים הבדואים והיהודים. מסיבה זו בחר מנהל המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה בתמהיל הכולל עובדים מרקע שונה המודעים ליתרונות ולחסרונות של כל אחד מהם. ההרכב המקצועי של המחלקה מאפשר גמישות גדולה בעבודתה ומהווה חלק מארגז הכלים העומד לרשותה. הנוסחה לטיפול אפקטיבי ובעל רגישות תרבותית נעוץ בדרך כלל, לטענת עובדי

המחלקה, בטיפול משולב של עובד סוציאלי יהודי ועובד סוציאלי הנמנה על המגזר הערבי או הבדואי, המחלקים בניהם את שלבי הטיפול השונים ומרכיביו.

גיוס עובדים והכשרתם

אחת החוויות המעצבות עבור העובדים היהודים במחלקה לשירותים חברתיים לפזורה קשורה בתהליך הלמידה הלא מובנה אותו עברו בתחילת עבודתם. משום כך לטענתם, גיוסם של עובדים חדשים למחלקה מחייב תהליך למידה ראשוני הנעשה באמצעות תקופה של חניכה וסיורים בלוי עובד וותיק. סיורים אלה מכוונים להעניק ידע ביחס לקודים התרבותיים הייחודיים של האוכלוסייה הנוגעים למספר סוגיות טעונות שיש לתת עליהן את הדעת, ובתוכם מעמד האישה והנערה, פוליגמיה, הזהות השבטית, מעמד המנהיגויות השונות, תפקידו של ה"שיג", נימוסים, לשפת גוף וביטוי רגשות.

כאשר באים לתת את הדעת על הכשרתם העתידית של העובדים הסוציאליים במסגרת המחלקה, יש למצוא דרך למסד ולהרחיב את הכשרת העובדים מבלי לאבד את מימד החניכה והבלתי אמצעיות. יש לציין כי צעדים אלו אינם יכולים להחליף את למידת השפה הערבית, כאשר ההסדרים הקיימים לפיהם עובד סוציאלי עמית, הנהג, הילדים או אפילו שכן מתרגמים את השיחות ומשמשים בפועל "כשותפים" במערכת היחסים בין העובד לפונה אינם ראויים.

זה למעלה מעשור מסופקים השירותים לאוכלוסייה הבדואית בפזורה באמצעים מאולתרים ובשירות נייד. ברצוננו להדגיש את חשיבות היתרונות של שירות גמיש, יישוג, יצירת הקשר עם ההנהגה הלא פורמאלית ועוד. יש לעודד ולפתח את קיום מרחב הלמידה במחלקה המאפשר עבודה סדירה ובמקביל פיתוח וניהול הידע. לשם כך, על מקבלי ההחלטות ואנשי המקצוע להבטיח תנאים להתדיינות, ללמידה ולפיתוח מקצועי. **בשל ההתפרשות הגיאוגרפית הרחבה שבה ימוקמו העובדים הסוציאליים, אנו ממליצים להקפיד על הדרכה מקצועית מסודרת שתיתן לעובדים בשלוחות אשר תחזק את ביטחונם וזהותם המקצועית ותרחיב את ארגז הכלים העומד לרשותם.**

תקינה

לא ניתן להציע מבנה ליחסים בין המחלקה לשירותים חברתיים במועצה האזורית אבו-בסמה לבין היישובים המרכיבים אותה מבלי לעסוק בסוגיית התקינה. משרד הרווחה, עובד על פי נוסחא להקצאת תקנים אשר מחייבת הגדלת התקן למועצה האזורית אבו-בסמה עם ההכרה בתשעת היישובים. לפיכך, קיים פיתוי גדול להקים בכל יישוב מחלקה עצמאית המטפלת באופן בלעדי בפונים. מבחינה מקצועית, כמו גם מבחינת היתרונות לגודל, הרי שיש הפסד גדול בריבוי מחלקות קטנות הצמודות ליישובים. מהלך כזה עומד בסתירה למגמה להקים שירותים על אזוריים לפזורה הבדואית ובניגוד למדיניות המשרד השואפת לאגם משאבים וכוחות ברמה האזורית. בטווח הארוך יתכן ויהיה צורך למסד את היחסים בין עובדים סוציאליים במועצה לבין

היישובים, אולם במצב בו מצויה המועצה האזורית אבו-בסמה כיום יהיה הדבר כרוך בהפסדים גדולים.

כיום ישנה נוסחא² המהווה בסיס לחישוב הקצאת כוח אדם לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. זוהי נוסחה מורכבת, בעלת רכיבים יחסיים, על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים ומידע הנאסף על ידי המחלקה לשירותים חברתיים. לתוך אמות המידה נכנסים משתנים הכוללים את מספר התיקים ומידת אינטנסיביות הטיפול ונתוני רמת סוציו-אקונומית לפי שכר, הכנסה לנפש, אבטלה, רמת תלות של ילדים וזקנים. פרמטרים אלה באופן ברור מחייבים הקצאה גדולה הרבה יותר למועצה האזורית אבו-בסמה. בפועל נוסחא זו מוטה לרעת האוכלוסייה הבדואית, מאחר והיא אינה מתייחסת כלל לפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה בפזורה וכן נראה כי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביחס לפזורה אינם מדויקים. מבין הקריטריונים המקדמים בהקצאת כוח אדם, הרי שהפזורה מצויה בתוך אזור עדיפות לאומית ומעוגנת במסגרת מועצה אזורית המקבלת עדיפות בשל המרחקים, מספר התושבים ומספר היישובים.

המעבר ליישובי קבע במועצה, הגידול באוכלוסייה ומיצויי הזכאות המצופה יחייבו כולם הקצאה גדולה של תקנים עבור המחלקה לשירותים חברתיים. בהיקף הקיים (24 תקנים), לא ניתן לעמוד אפילו במינימום המקצועי הנדרש מהמעבר ליישובי הקבע. חישוב זהיר מלמד כי השלוחות ביישובים תובעות כ- 15 – 30 תקנים נוספים ולו גם בתנאים לא סבירים בהם לכל שני יישובים יש צוות אחד. מעבר לכך, יש צורך ב- 4-8 ראשי צוותים, 10-14 עובדים בצוותי פזורה דרום-צפון וכוח אדם מקצועי וניהולי במועצה עצמה בהיקף של כ- 10 עובדים. לפי חישוב זה המחלקה זקוקה לכל הפחות ל- 40 תקנים. יש לומר כי הצרכים המקצועיים מחייבים מספר גדול יותר עד כדי היקף של כ- 50 תקנים. השקעה גדולה זו, משתלמת במונחי מדיניות העל לאוכלוסייה הבדואית כיוון שהיא יוצרת תמריצים למעבר ליישובי הקבע בעקבות השיפור הגדול בהספקת השירותים.

²בעתירה לבג"צ 5838/99 נדונה סוגיית השימוש בנוסחת פרד"ס בכל הנוגע להספקת שירותי רווחה ליישובים הלא מוכרים. עיקר המחלוקת הייתה על הקצאת תקנים ותקציבים למתן שירותי רווחה. העתירה נשענה על דו"ח שהוכן בשנת 2000 על פיו זכאים היישובים הלא מוכרים ל- 23.94 תקנים כאשר בפועל אוישו רק 13. החלטת הבג"צ הייתה להקצות 11 משרות חדשות בנוסף ל- 13 הקיימות במועצת שגב שלום. כן הוקצו 2 רכבים לשימוש המחלקה.

3.3 מרחב הספקת השירותים

המועצה האזורית אבו-בסמה עתידה לספק שירותי רווחה לכלל תושבי הפזורה הבדואית בנגב. ניתן למנות שלושה ריכוזי אוכלוסיה: אלו החיים בפריפריה של ישובי הקבע הוותיקים, ריכוזי האוכלוסייה גדולים שיכללו במרחב של תשע העיירות העתידות לקום והמתגוררים בפריפריה של ישובים אלו ולבסוף ריכוזי האוכלוסייה הקטנים המתפרסים על כל מרחב הנגב.

הספקת שירותי הרווחה באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים במועצת אבו-בסמה תשקף את תהליך מיסוד היישוב ותמחיש את עצם קיומם של השירותים ליישוב ולקהילה. ניתן לחשוב על מספר דגמים לקשר בין מחלקת הרווחה במועצה אבו-בסמה ובין היישובים, אשר אינם נשענים על הדגמים הבעייתיים הקיימים כיום בעיירות הוותיקות. דגמים אלו נמצאים על פני רצף. בקצה האחד מודל השואף לקיים מחלקה אוטונומית שלמה עבור כל ישוב הנכלל בתחומי המועצה. בקצה האחר דגם של מחלקה ריכוזית המפעילה סניפים זעירים אותם יאיישו עובד כוללני וקהילתי בצמוד ליישובי הקבע. שני הדגמים הללו אינם חפים מבעיות. האחד, עלול לייצר מחלקות קטנות, דלות ללא התמקצעות ומבלי יכולת לנצל יתרונות לגודל ולהשיג שיתוף פעולה ברמה האזורית. האחר, בעייתי כיוון שהעובדים עלולים לקרוס תחת העומס הנובע מהקשיים והתביעות ביישוב הבודד.

הדגם המוצע על ידי כותבי נייר זה, מציג פתרון ביניים הנשען על תפיסה של שלוחות ביישובים הכפופות למחלקה האזורית שתוקם בסמוך למועצה בבאר-שבע. כל שלוחה תנוהל על יד ראש צוות אשר יישב במחלקה המרכזית. השלוחה תכלול מזכירה כעובדת זכאות, עובד כוללני משפחה, עובד קהילתי ובמידת האפשר גם עובד נוער ונערות. תפקיד המחלקה המרכזית, יתמקד בתחומי עיצוב מדיניות הרווחה ובמתן מענים מקצועיים מורכבים יותר ברמת היישוב. במקביל, תמשיך מועצת אבו-בסמה לספק שירותים לאלו המצויים מחוץ לכפרים המוכרים באמצעות השרות הנייד.

ההיבט של מרחבים פיזיים בהספקת שירותים בעבודת המחלקה לשירותים חברתיים חייב, לדעת כותבי מסמך זה, להתאפיין בהשענות על דגם מבני חדש, המותאם לספק את השירותים לאוכלוסייה הבדואית בצורה הטובה ביותר ותוך גילוי רגישות תרבותית. החלוקה הבאה, פורטת את השירותים לשלושה תחומים מרכזיים:

- החלק הארי של שירותי החירום יינתנו במרכז המשרת את כלל האוכלוסייה. שירותי החירום יוקמו בבאר שבע על מנת להגן על חיסיונם של הפונים ולשמור על ניטראליות. השירותים שינתנו במסגרת זו יהיו חלק מרצף טיפולי כולל ויכללו בין השאר מתן מענה מיידית למצבי אלימות במשפחה, נערות במצוקה ונוער בסיכון.
- הפעילות הקהילתית תינתן הן במסגרת המחלקות המקומיות והן במסגרת בתי הספר בישובים ובמרחבים המשותפים. המבנים בהם פועלים בתי הספר, יהפכו לנכסים של המועצה המקומית אשר תעשה שימוש בהם להספקת שירותים קהילתיים, בשעות

שבהן לא מתקיימים לימודים. בניגוד לעבר, בתי הספר הם עתה מוסדות העומדים לרשות המועצה.

הקמתם של יישובי הקבע יאפשר תהליך הדרגתי במסגרתו יעברו השירותים שלא ניתנו בקרבת היישובים, כדוגמת הסידורים החוץ ביתיים והטיפול בקהילה, לאחריותה של המחלקה המקומית. כדוגמא ניתן לתת את סוגיית העברת הסידורים החוץ ביתיים והשילוב בקהילה. פיתוחם של שירותים אלה במסגרת הכפרים שיוכרו הוא תהליך ארוך, אולם בעתיד הוא יכול לשמש פתח לשילוב בקהילה והספקת שירותים. יתרונם מקפל בתוכו את היכולת להשאיר את החוסה בסביבתו, בהלימה לתפיסת המשרד "עם הפנים לקהילה" ולחזק את המחויבות של הקהילה למוגבלים. בהקשר זה, עולה חשש מפיתוח שירותים חוץ ביתיים וקהילתיים בתוך תחומי היישובים החדשים זאת, הן בשל הסטיגמה שעלולה להיווצר ומפאת זיהוי של מסגרות טיפול עם שבטים אשר בתחומם יוקם השרות.

בבואם לתכנן את מבנה הספקת השירותים, על מתכנני היישובים החדשים במועצת אבו-בסמה, ללמוד מלקחי התכנון של שבע העיירות הותיקות ולהקצות שטחי קרקע למרחבים ציבוריים-מוניציפאליים, תוך קיבוע מעמדם החוקי של השטחים ותכנונם. אנו מכירים בחשיבותם של השטחים הציבוריים לשם התפתחותם של חיי קהילה משותפים ככלל, ובקרב האוכלוסייה הבדואית בפרט. שכן, במרחבים אלו ניתן לספק שירותים החוצים את גבולות החמולה והשבטיות ולקיים פעילויות שיסייעו בטשטוש הגבולות השבטיים.

עצם ההכרה ביישובים יביאו שיפור לטובה באיכות ובנגישות לשירותים, פתרון המימד הפיזי אינו פותר לבדו את בעיות היסוד עימן מתמודדת האוכלוסייה. בעיות אלו נובעות בין השאר מהשינויים המתחוללים במערכות התמיכה המסורתיות והצפויים להתגבר עם שינוי מעמדם של התושבים ומעברם ליישובי הקבע.

מערכות התמיכה המסורתיות

החשיפה לתרבות המערב וכניסת הממסד למרקם החברתי מחוללים שינויים בחברה הבדואית ופוגעים במערכות התמיכה המסורתיות שלה, המעניקים הגנה, בטחון ורווחה לפרט. עם השנים המערכת המסורתית הוחלפה באורח חיים כללי השואף להיות דומה לזה של החברה המודרנית. השינויים החברתיים באו לידי ביטוי בכמה אופנים: החלשות המערך העל שבטי, ירידה ברמת הסולידאריות השבטית ולהתמקדות רבה יותר במשפחה המורחבת. תהליכים אלה, שעדיין לא הסתיימו, מונחים על שרידי המערכת המסורתית שאינה יכולה לתת מענה נאות לצרכים ולבעיות החדשות שצומחות כגון: מתחים הנובעים מתוך שינויים בערכים ודפוסי ההתנהגות בעיקר בקרב הצעירים, בלבול וחוסר יציבות במבנה החברתי והתנגשות בין הערכים והמסורות לבין אורח החיים החדש. עם זאת יש לציין, שלמבנה השבטי-חמולתי ישנה עדין השפעה המתבטאת במחויבות רגשית, חברתית וכלכלית בין הפרטים. הפרט מחויב לשבט, והשבט מחויב כלפי הפרט, אולם טובת הקבוצה קודמת לטובת הפרט.

הפגיעה בסולידאריות השבטית מתבטאת על רצף ובאופן שונה בשבטים שונים. בהכללה ניתן לומר, שהעיריות הבדואיות והכפרים הקרובים יותר למרכזים עירוניים, ועל כן נגישים יותר לממסד, חשופים יותר למודרנה והשינויים האפיוניים של חברה במעבר ניכרים בהם יותר.

תהליך התרופפותן של מערכות התמיכה המסורתיות לרוב אינו מלווה בשינוי של ציפיות החברה. כתוצאה מכך, אף שאחריות החברה הבדואית לפרטים בה נפגעה, עדיין אין היא מאמצת מיד את החלופות המוצעות על ידי שירותי הרווחה. זאת מאחר וההתפתחויות שהתחוללו לא היו פנימיות אלא חיצוניות לחברה הבדואית ומכאן הקושי בפתרונות המוצעים על ידי מערכות הרווחה, הבריאות והחינוך. כך למשל, אשפוז במוסדות רפואיים עומד, בדרך כלל, בניגוד לערכי המחויבות ההדדית שהיו בשבט. משום כך, למרות שמערך התמיכה כבר אינו פועל כבעבר, תופעות של אי טיפול בנזקק או התניית טיפול בו בתשלום יוקעו על ידי החברה.

החברה הבדואית ברובה אינה עושה שימוש יעילה בטיפול ובמגוון הפתרונות שהעבודה הסוציאלית יכולה להציע. אוכלוסייה זו אינה יודעת כיצד להסתייע בה וכיצד להתמודד עם סולם ערכים השונה שהיא מציעה. המודעות בדבר הזכויות הסוציאליות להן זכאי הפרט, המשפחה והקהילה נמוכה. יש לציין כי, מדיניות היישוג של עובדי המחלקה והמגזר השלישי ופעולות כגון אלו של שי"ל ושל הסנגור הקהילתי הרחיבו והגבירו את המודעות לזכויות. התוצאה הייתה עלייה בפניות למחלקה לשירותי הרווחה והביטוח לאומי לקבלת סיוע. למרות כל זאת, רוב אלה הבאים במגע עם המחלקה לשירותים חברתיים עדיין רואים בה בעיקר מקור למתן מענה ממשי ומוחשי כגון עזרה כספית. שימוש פונקציונאלי זה מהווה חלק מהגישה התרבותית העומדת בניגוד לתפיסה המקצועית של המחלקה. יש לציין כי, לצד הפניות למתן מענה חומרי, הולכות וגוברות הפניות לסיוע בתחום האישי חברתי. בתחומים אלו נחשבו בעבר לטאבו מחשש לסטיגמה של "מסכן" או "משוגע".

מתוך הראיונות שקיימנו עם עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה, הודגש כי הם עושים מגוון של פעולות ובתוכם גם הסברה שמטרתן לערוך לתושבים הכרות עם השירותים להם הם זכאים ולהקל על הנגשתם לאוכלוסייה. בתוך כך ניתן למנות את השירות הנייד המגיע בעזרת גיפים פעם בשבוע ליישובים, מתן סיוע לתושבים במילוי טפסים של הביטוח הלאומי, ליווי למסגרות שיקומיות, חלוקת והעברת דברי דואר וכדומה. למענים ולפתרונות אלה של המחלקה שותפים גם ניידות טיפות חלב, נציגים של עמותות סנגור, בתי ספר בפזורה ומתנדבי שי"ל.

כל הנאמר לעיל מחייב הגדרה מחדש של תפקידי המחלקה בעידן ההכרה והמעבר ליישובי הקבע. כחלק מתהליך זה יש לתת את הדעת להתמודדות עם מעמד תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס). הדילמה הכרוכה בתע"ס נעוצה בכך שמחד גיסא, הוא מהווה גורם מייצב המשקף אחידות ומאפשר לעמוד מול לחצים שבטיים ולהעניק שירות ללא משוא פנים. מאידך גיסא, מהווה התע"ס מגבלה כיוון שאינו עונה תמיד על הצרכים הייחודיים של המגזר וחסרים בו התאמות תרבותיות. בעלי תפקידים במשרד הרווחה סבורים כי אין צורך לכתוב תע"ס מגזרי אלא להשאיר תחום גמישות בסמכות העובדים ולהותיר בידעין ניסוחים המאפשרים טיפול ייחודי.

3.4 פעולת ארגוני המגזר השלישי

המועצה האזורית אבו-בסמה אינה פועלת בחלל ריק בתחום המדיניות החברתית כיוון שאל תוך הוואקום שנוצר, בהעדר הספקת שירותים תקינה, נכנסו ארגונים רבים המתמחים בתחומים מגוונים. חלק מהארגונים והעמותות קמו מתוך התארגנויות שבטיות ומשפחתיות אשר פעלו בשני ערוצים. האחד, היסמכות עצמית ואילו השני סגור ודרישה למיצוי זכויות. בקטגוריה זו ניתן למצוא פעולות כגון התארגנות להקמת גן, פעולות לאספקה משותפת של מים וחשמל ותוכניות סיוע לתלמידים כמו גם מגוון פרויקטים לחינוך מבוגרים ונשים. בקטגוריה השנייה פועלות עמותות סגור, הפועלות אל מול מקבלי החלטות בנושאים כגון: מתן ו/או הרחבת השירותים לאוכלוסייה, סוגיות תכנון ובנייה וקבלת הכרה בצרכים הספציפיים של כפר או אוכלוסייה.

מרבית היוזמות התפתחו במגוון עמותות קטנות הפועלות בצורה לא שיטתית עם גרעין קטן של עובדים בשכר המכוון לטיפול בכמה מאות צרכנים. ארגונים אלו נעזרים לא פעם בארגונים גדולים יותר מחוץ לפזורה אשר התמחו בפיתוח התארגנויות קהילתיות ולעיתים אף בעבודה קהילתית הנעשית בשיתוף פעולה עם שירות המדינה.

חלק מן הארגונים הקטנים מתפתחים מתוך יזמות מקומית לכדי ארגונים בקנה מידה גדול יותר מבחינת הגרעין המפעיל, מספר הלקוחות עימם הם מצויים במגע, מגוון הפרויקטים והפריסה הגיאוגרפית החורגת מתוך ההקשר המשפחתי והשבטי. ניתן להעריך כי מספרן של העמותות הקטנות הפועלות במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה נע בין 15-25 עמותות פעילות.

בשדה הפעולה של המגזר השלישי בפזורה ניתן למצוא גם ארגונים ועמותות העוסקים במגוון רחב יותר של תחומים. פעולתן של עמותות אלו מתמקדת לרוב בתחומים החוצים קוויים שבטיים כגון העצמת נשים, ארגונים הפועלים לקידום החינוך בפזורה וארגונים הפועלים בשיתוף עם מוסדות הממשל למתן שירותים לאוכלוסייה.

חלק מהעמותות והתארגנויות התפתחו מתוך התאגדויות משפחתיות ושבטיות, והרחיבו במהלך הזמן את פעילותן. מתוקף גודלם, הלגיטימציה החברתית ממנה הם נהנים ועוצמתם הכלכלית והפוליטית, פועלים ארגונים אלה מתוך ראייה מערכתית רחבה, שיטות עבודה וארגון המאפשרים ניהול של מספר פרויקטים במקביל ונגישות למספר רב יותר של צרכנים. הגרעין של ארגונים אלו כולל מספר גדול יותר של עובדים בשכר, חלקם כמנהלי פרויקטים המקבלים משכורות קבועות. מספר הארגונים והעמותות הנמנים בקטגוריה זו על פי הערכה כוללת נע בין 10 ל-15.

לצד ההתארגנויות האלו, פועלים במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה סניפים של ארגונים ארציים כגון אגודת הגליל בנגב וארגון עדאללה העוסק במתן ייעוץ וסיוע לתושבי הנגב בנושאים של זכויות אדם ואזרח באמצעות פניות לבג"צ. ייחודם של ארגונים אלה הוא בכוחם וביכולתם להשפיע ולעצב את סדר היום החברתי והפוליטי של החברה הבדואית. עיקר עיסוקם הוא בתחום הייצוג, סגור ומדיניות המכוונת לקידום זכויותיהם של היישובים והאוכלוסייה הבדואית

בפזורה. ארגונים אלה פועלים בסיוע ובמימון ארגונים גדולים יהודיים וערביים מהארץ ובעולם. כיום ישנם כ- 10 ארגונים מסוג זה הפועלים בתחומים שונים בסוגיות הנוגעות לאוכלוסייה הבדואית ביישובים הבלתי מוכרים במועצה האזורית אבו-בסמה.

בנוסף לפרויקטים ויוזמות עצמאיות של העמותות ישנם פרויקטים היוצאים לפועל בשותפות עם ארגונים ממשלתיים בתוכם משרד הפנים, המועצות האזוריות ומרכז טיפוח יזמות. שותפויות אחרות של הארגונים נעשות במסגרת שתוף פעולה עם ארגון הגוינט ועמותות אחרות הפועלות בעיקר בקרב האוכלוסייה היהודית.

אחד ההבדלים בין העמותות, נוגע באוכלוסיות היעד, בעוד שחלק מהעמותות מכוונות באופן בלעדי לטיפול באוכלוסייה של הפזורה הבדואית אחרות משרתות את כלל אוכלוסיית הבדואים המתגוררים במרחב בנגב. אבחנה זו, בין קהלי יעד שונים והיקף פעילות תקפה גם ביחס לפעולתם של גורמים אחרים בתחום הפעילות החברתית. כאשר חלק מהפעולות של המגזר השלישי בפזורה מקורן בשבעת הכפרים המוכרים.

במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה פועלים גם ארגונים ציבוריים גדולים הפועלים במערכות החינוך והרווחה אף שאינם ממשלתיים. בין אלו ניתן למנות את אוניברסיטת בן-גוריון, מכללת ספיר, בית החולים סורוקה ובית החולים הפסיכיאטרי בבאר שבע. גורמים אלו נמצאים בשותפויות בתוך פרויקטים הממזגים מחקר והספקת שירותים. מכאן, ניכר כי המגזר השלישי אינו מעורב רק בתחומים של סגור והספקת שירותים אלא מופיע גם במסגרות של מחקר אקדמי ותכנון אסטרטגי יחד עם ארגונים וחברות מהמגזר הפרטי. כך פועלות חברות ייעוץ ומכוני מחקר בתוכם פרויקט דרומה, מכון מנדל, חברת הייעוץ העולמית המקינזי ופרויקטים של גישור וחקירה מחו"ל.

לעיתים במסגרת פרויקט אחד עשויים להימצא מספר גדול של שותפים. אל תוך השותפויות המורכבות מצטרפות לעיתים גם קרנות יהודיות בתוכם קרן שטיינהרדט, קרן ברכה, קרן הידידות ובבולטות רבה הקרן החדשה לישראל. בנוסף לכך ניתן גם לאתר זרועות של עמותות הפועלות ברמה הארצית, כגון מט"ב, על"ם וגוונים המרחיבות את פעילותן תוך הצטרפות לשותפויות עם גופים אחרים. אל ריבוי השחקנים בשדה הפעולה של המגזר השלישי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, אף מצטרפים משרדי ממשלה שונים הפועלים בשותפויות ובמימון פרויקטים של עמותות בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה.

קשה להעריך את היקף המשאבים שהמגזר השלישי מביא עימו אל תוך השירותים החברתיים. פעולות תחומי החינוך בכלל וההשכלה הגבוהה בפרט וכאלה הנוגעות להעצמת נשים מתקצבות בסכומים גבוהים מאוד בקנה מידה של רשות מקומית. צורת התקצוב נשענת על שותפויות מורכבות שאינן יוצרות בדרך כלל ריכוז של עוצמה בידי שחקן אחד או גוף כלשהו במגזר השלישי. מכאן נובע הקושי לרכז את המשאבים, לכוון את המאמץ, להימנע מריבוי שחקנים מתערבים ועודף פרויקטים קטנים ללא ראייה מערכתית כוללת.

המגזר השלישי, אשר פעל בקרב הכפרים הבלתי מוכרים, הביא עימו נכסים בעלי חשיבות חברתית רבה בהעדר שירותים בעת שהספקת שירותים על ידי משרדי הממשלה בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה הייתה לקויה. נכסים אלה כוללים לגיטימיות, ידע מקצועי ונגישות לאוכלוסייה המחפזת על האקלקטיות, הפיזור הגיאוגרפי הלא אחיד וריבוי הגופים המתערבים.

בתנאים אלה, עולה סוגיית המדיניות של המועצה האזורית אבו-בסמה ביחס לארגוני המגזר השלישי. השאלות העקרוניות נוגעות בסוגייה האם המגזר השלישי צריך להיות שותף, משלים או מתחרה של המועצה ואילו השנייה האם לייצר באמצעות העבודה הקהילתית התארגנויות חדשות או להעצים את הקיימות. העדר הכרעה ביחס לתפקידי המגזר השלישי בעיצוב המדיניות החברתית וקביעת אסטרטגיה לשותפויות, תוך יצירת סדרי עדיפויות, עלולה לעקר את היכולת של המועצה להצמיח מנגנונים קהילתיים ולספק שירותים ברמה גבוהה. יתר על כן, יתכן ויתפתח מצב בו כניסתה של המועצה האזורית אבו-בסמה לתחומי החינוך הרווחה והבריאות יוביל למצב בו סדרי העדיפויות של המגזר השלישי ישתנו. עם כניסתם של הארגונים ישנה אפשרות שחלק מהמאמץ יופנה ליישובים שטרם קיבלו הכרה, כיוון שיפעלו על בסיס השערה לפיה המינהל החברתי באבו-בסמה והמחלקה לשירותים חברתיים יחליפו אותו, בישובים בהם הם פועלים.

מיפוי וגישוש ראשוני על ההיקפים והאופי של הארגונים והעמותות הפעילים במסגרת המועצה, מעלה אי בהירות גדולה לגבי זהות המפעילים של פרויקטים שונים, תחושה של אי נחת בקרב צרכנים ואנשי מדיניות מפאת ריבוי שחקנים ואמירות חוזרות על כיווי גיאוגרפי ומקצועי לקוי בפריסת הטיפול. ארגוני המגזר השלישי, באמצעות פעולתם בשדה הספקת השירותים, מאופיינים, ביכולת גיוס מתנדבים לשורותיהם ובגמישות בהעדפות מקצועיות של העובדים אשר מסייעים בהספקת השירותים. בהקשר זה יש צורך בגיבוש ותיעוד התורה של הפעלת מתנדבים לאוכלוסייה זו.

ארגוני המגזר השלישי עשויים לסייע אף בהכשרת כוח העבודה הסמך מקצועי באמצעות הכשרה ספציפית בה הם מתמחים בנושאים כגון: הגיל הרך, הפעלת מועדוניות, מיצוי זכויות והסברה. להתמחויות אלו, יכולה להיות השלכה אף על תחום תעסוקת האוכלוסייה בכלל ועל שילובם של נשים בשוק העבודה בפרט.

המגזר השלישי מרכז את פעילותו גם בתחומי מניעה והסברה החיוניות במיוחד בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. נושא המניעה באופן מסורתי מוזנח תחת עול צורכי החירום ופעולת השגרה של המחלקות לשירותים החברתיים. תפקיד נוסף המקביל בחשיבותו מתמקד בתחומי הסיוע, איתור בעיות וקשיים ואיסוף נתונים, אליהם נחשפים הארגונים והעמותות בשל מעמדן בקרב האוכלוסייה.

כאמור, משרד הרווחה והמחלקה לשירותים חברתיים צריכים לפתח גמישות במתן השירותים ולהיעזר בעמותות ולגייסן על מנת שישמשו משענת לשירותי הרווחה ובחלוקת המאמץ תחתיו הם פועלים. אופיו ומבנהו של המגזר השלישי מאפשרים להישען עליו גם בפיתוח שירותים חדשים

המחייבים גמישות, למידה ושותפויות מורכבות. המגזר השלישי עשוי אף לעזור בפעילות הנוגעת בתחומים רגישים של החברה המסורתית ובתוכם העצמת נשים וטיפול הנערות.

בהקשר זה מוטל על המחלקה לשירותים חברתיים לגבש הסדרי התקשרות עם המגזר השלישי, אשר יגדירו הן את התחומים ואופן ההתקשרות. בתוך כך יש לקבוע קריטריונים מקצועיים, בהם נותני שירותים מקרב המגזר השלישי, צריכים לעמוד.

חשוב לזכור כי על מנת להימנע מיחסי תלות בין המגזר הציבורי לבין המגזר השלישי, אשר יכולים להוביל לאיבוד היכולת לקבוע מדיניות כוללת, יש ליצור יחסי עבודה בין שני המגזרים המתבססים על שותפויות מובנות בנושאים שאינם שיכים לליבת הפעילות של השירותים החברתיים שעליהם מופקדת המדינה. שותפויות אלו צריכות להתקיים על בסיס ממוסד שיוגדר בתע"ס, ולא על בסיס אישי או פרסונאלי הקיים כיום.

התנועה האיסלמית:

כחלק מפעילותו של המגזר השלישי ניתן אף למנות את פעילותה של התנועה האיסלמית בקרב הבדואים בנגב. דיווחים על המקום המרכזי שתופסת התנועה, במסגרת הספקת שירותים לאוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים האחרונות, הביא אותנו להקדיש פרק זה לסקירת פעילותה.

התנועה האיסלמית נתפסת לעיתים רבות כגורם מאיים מבחינת ביטחון הפנים ונאמנות הבדואים למדינת ישראל. פעמים רבות מי שרוצים להקטין את רמות הקיפוח של האוכלוסייה נעזרים בפעולותיה של התנועה האסלאמית כדי לדרבן את משרדי הממשלה להקצות משאבים לאוכלוסייה בפזורה. בשדה המדיניות החברתית בקרב הבדואים בכלל וביישובי הפזורה בפרט, היחסים בין התנועה האיסלמית ובין המחלקות לשירותים חברתיים מתאפיינים בקורקטיות ובהישענות הדדית.

בשנתיים האחרונות, עקב הקיצוץ בתקציבי הרווחה, מחד גיסא, והקטנת קצבאות הביטוח הלאומי מאידך גיסא, התחזק הקשר בין השירותים החברתיים לבין התנועה האיסלמית שהחלה למסד את פעולותיה בתחום התמיכה הכספית והצרכים המיוחדים. היקף התמיכה מוערך על ידי מנהיג התנועה באלפי פונים העוברים מבחני נזקקות המשלבים את דו"ח העובדים הסוציאליים עם קריטריונים דתיים.

קשה להעריך את היקף הסיוע של התנועה האיסלמית באמצעות תמיכה כלכלית ישירה, כיוון שחלק מהמקורות הכספיים שלה חסויים. המקורות נשענים על תרומות קבועות על בסיס "חובת הצדקה", תרומות של אנשי עסקים וחלק לא ידוע מגויס במדינות ערב. ההתרשמות של עובדי הרווחה במחלקות שונות ובפזורה מתארת היקף קטן יותר מכפי שעשוי להצטייר בסדרי גודל של בין עשרות למאות אלפי שקלים בחודש בנגב בכללו.

בתחום הקהילתי, במצבי משבר חריפים כאשר נדרשת התערבות במצבי כופר או נקמת דם, מסייעת התנועה האסלאמית באמצעות הלוואות ומשאבים לתמיכה ישירה. יתר על כן, לרשות התנועה עומד מאגר גדול של מתנדבים המהווה את גרעין התומכים של התנועה ואחראי להפעלתם של הפרויקטים בקרב הקהילה.

על המועצה האזורית אבו-בסמה והמחלקה לשירותים חברתיים לעשות שימוש חכם ביתרונותיה ובסגולותיה על מנת לחזק את מיצובם אל מול התושבים בפזורה וביישובי הקבע החדשים. התנועה האסלאמית יכולה לסייע בתהליך המעבר אל יישובי הקבע ולסייע בתהליך יצירת הלגיטימציה המוניציפאלית של המועצה בקרב כלל החברה.

כוחה של התנועה האיסלמית נעוץ בעיקר בסיוע למשפחות נזקקות, בתקציבים גמישים המופנים לסיוע ברכישת מזון וצרכים מיוחדים. התנועה מספקת שירותים אותם מתקשה המדינה לספק, כך למשל בתחום הבינוי והתגייסות מאורגנת לעבודה, סיוע במצבים של פגעי מזג אוויר ומתן פתרונות להעדר תשתיות כמו גני ילדים וסלילת כבישים.

בתחום החינוך פועלת התנועה האיסלמית תחת מה שניתן לכנות פעילות פנאי למבוגרים בתוך המסגדים ובהפעלתם של גני טרום-חובה לפעוטות ולילדים. במסגרת הפעילות הדתית במסגדים נעשית גם פעילות הסברתית בתחומי האלימות במשפחה, הסמים, תאונות הדרכים והבריאות.

4. המלצות

במסגרת מסמך זה, בחרנו למקד את המלצותינו בתחום פיתוח הספקת שירותי רווחה לתושבי הפזורה הבדואית בנגב, באמצעות המועצה האזורית אבו-בסמה, בשלושה תחומים מוגדרים.

החלק הראשון - כולל המלצות נוגעות לתחום השירותים האישיים וביניהם:

- היחיד ומשפחתו.
- סטייה חברתית ועבריינות.
- ילד ונוער
- אוכלוסיית עם לקות, נכות ומוגבלות.

החלק השני - כולל המלצות הנוגעות לפיתוח תחום העבודה הקהילתית.

החלק השלישי - תמייחס לממשקים הקיימים בין שירותי רווחה לשירותים אחרים וביניהם: משרדים ממשלתיים ומגזר שלישי.

מטרת חלק זה של המסמך לספק ארגז כלים מגוון ורחב לקובעי המדיניות בבואם לעצב את פני השירותים החברתיים במועצה האזורית אבו-בסמה עם מיסודה של המחלקה לשירותים חברתיים.

4.1 שירותים סוציאליים אישיים

מערך שירותי הרווחה:

המועצה האזורית אבו-בסמה תשרת אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ברמות הזדקקות גבוהות בסביבה קהילתית מורכבת החיה בתנאי עוני קשים. העוני בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה יוצר צורך בשילובם של שירותים וסיוע כלכלי, אשר לא ניתן לספק אותם בכלים המצויים ברשות המועצה המקומית.

במצב זה רשת הביטחון הסוציאלית, נשארה בגדר אחראית על הספקת הקיום הפיזי ולא הותירה מרחב להסתייעות בגמלאות ובקצבאות לשיפור איכות ורמת חייהם של הנזקקים, על כן היא אינה נותנת את מלא המענים הנדרשים לאוכלוסייה. העוני והעדר המשאבים ברמת המשפחות הנזקקות משפיעים אף הם על דרכי ההתמודדות עם קבלת שרות והשלמתו. השירותים הניתנים על ידי המדינה נשענים על הנחה לפיה המשפחה והפרטים מסוגלים להשלים את השירות או לכל הפחות להגיע אליו. לבעיית העומס המוטל על השירותים האישיים מצטרף הקושי האובייקטיבי להפעלתם ומימושם בשל התנאים ופיזיים הקיימים ותת התקינה. בתנאים אלה הספקת השירות הופכת אתגר עבור המועצה האזורית אבו-בסמה כמתווכת בין האזרחים והשירותים.

מצבי העוני הקיצוניים מטילים קושי רב על שירותי הרווחה בזיהוי מצוקות גבוליות ובמניעת התדרדרות למצבים של השענות מוחלטת על השירותים החברתיים. האוכלוסייה הבדואית בפזורה כה חלשה עד כי השירותים הניתנים על ידי המדינה מסמלים את גבול היכולת הכלכלית של רוב המשפחות. היקף אוכלוסיית הילדים עד גיל 18 (כ 60% מהאוכלוסייה) וגודל המשפחה הבדואית, יוצרים מצב בו יכולת ההשתכרות של רוב האוכלוסייה נמוך מאוד וקצבאות הילדים מהוות נתח חשוב מהכנסות המשפחה. לפיכך, שיפור מוגבל בתחום התעסוקתי לא יקטין את ההישענות של רוב האוכלוסייה הבדואית על מדינת הרווחה. נדבך נוסף למצוקות האוכלוסייה הוא הדמוגרפיה ונישואי הקרובים, אשר הופכים אוכלוסייה זו לבעלת מאפיינים שונים מבחינת פיזור ושכיחות מוגבלויות, נכויות והזדקקות של פרטים.

כך, נוצר מצב בו האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל מתאפיינת בהיקף הרחב ביותר של אנשים עם נזקקות גבוהה המצויה בעיקר בקרב ילדים ופעוטות המתקשים לקבל טיפול הולם. לצד השירותים לנזקקים ומוגבלים מציעה מדינת הרווחה באמצעות משרדי הממשלה שירותים ודרכי התערבות המתמודדות עם מניעה, סיכון, טיפול בנפגעים מעבריינות וסטייה חברתית. בתחומים אלו גם כן מתאפיינת האוכלוסייה בפזורה בצרכים מיוחדים. מפאת המאפיינים של אוכלוסייה מסורתית במעבר, ההיקפים של השימוש בשירותים ודרכי התערבות צפוי העומס על השירותים הקיימים לגדול עם המיסוד והשינוי שיתרחש בשירותים הקיימים.

בחרנו להפריד את ההמלצות בנושא שירותים סוציאליים אישיים מתחום העבודה הקהילתית. מושג ה"קהילה" במתכונתו הכלל ישראלית ומושג המשפחה הבדואית, נבדלים באופן ניכר

מהגדרות המקובלות בעבודתם של שירותי החינוך, הבריאות והרווחה. יתר על כן, המשפחה הבדואית מצויה במעבר בין דגם שניתן לכנותו משפחה מורחבת (חומס') לבין היווצרות מעין דגם של משפחה גרעינית בדואית. תהליך זה מתרחש בצורה משובשת עקב תנאים חברתיים וכלכליים הנוגעים לעוני ולתופעת ריבוי הנשים. ניתן לומר אם כן, כי המשפחה הבדואית במעגלים המצומצמים ובהקשרים השבטיים מצויה בזמן בין השמשות, במצב היוצר ריבוי סיכונים לילדים, נשים, זקנים ואף לגברים המאבדים את מעמדם הפטריארכאלי. כעיקרון, כותבי המסמך מציעים קריטריון לפיו הרגישות התרבותיות כלפי מסגרות פטריארכאליות צריך לעמוד בהלימה לזהות של מי שנושא במחיר הסובלנות. רגישות תרבותית הופכת פסולה ככול שאלה הנפגעים ממנה נמנים עם החלשים ביותר בחברה.

ההמלצות שגובשו במסמך זה על ידי קבוצות העבודה של משרד הרווחה נשענות על הנחת ייסוד של אוריינטציות ובהתאמה להנחות יסוד כלליות ומשותפות. יחד עם זאת אין פורמט זהה של ההמלצות עקב השונות בתחומים ובהקשרים. האוריינטציה המרכזית נשענה על ההנחה לפיה המידע הקיים והידע שנצטבר במשרד ובמחלקה לשירותים בפזורה משמש תשתית להמשך הפעולה, יחד עם זאת יעשה מיפוי צרכים אשר יתרגם את הידיעה המעורפלת ביחס למצבה של האוכלוסייה וממנו יקבעו מדיניות וסדרי עדיפויות. המינהל החברתי עומד לפיכך בפני אתגר של איסוף המידע שקיים בצורה מוגבלת במחלקה כיום, לאשש אותו על ידי עריכת מיפוי צרכים מעמיק ולאשש אותו מאוחר יותר.

4.2 היחיד ומשפחתו:

מושג המשפחה בהגדרתו, בתחום העבודה הסוציאלית בכלל ובהקשרים התרבותיים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית בפרט, נוגע במכלול קשרי הגומלין הבין דוריים וברמות קרבה ביולוגית שונות. מתוך ראיונות איכותניים שהתקיימו עם עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה, עולה המורכבות של התחומים האפורים בין הרגישות התרבותית, הפרופסיה והחוק בישראל. עצם המושגים; אלימות, הזנחה, חופש וזכויות נדרשים להגדרה מחודשת. מחד גיסא, מושגים אלו נתפסים כמוחלטים, מחייבים ובעלי מעמד מכונן בעבודת העובדים הסוציאליים, ומאידך גיסא, טיפול פרטני "מערבי" בלתי רגיש יכול להשפיע על המרקם והאיזון החברתי. כך למשל, יש לטפל בכל גילוי פגיעה כלפי הפרט בחומרת הדין הנדרשת. לעומת זאת, בחברה הבדואית תפקיד הסולחה, הטשטוש ו"השקטת" הבעיות נועד להגן על הילדים, המשפחה והנערות שנקלעו למצבי סיכון. דוגמא נוספת למתח זה נוגעת בסכסוכים בין בעל ואישה או בין פרטים בקהילה. קיים אם כן קונפליקט בין הפגיעה בפרט, ברמה האישית לבין ההגנה הניתנת לו במסגרת השבטית או המשפחתית המורחבת.

עלינו לציין כי, לכל הכרעה על כפיית הערכים יש מחיר במונחי התנגדות האוכלוסייה, כמו גם על מעמד הערכים הקיימים של עזרה הדדית ורשתות התמיכה הקהילתית. במשך למעלה מעשור, דיווחו עובדי המחלקה על פשרות "כואבות" שהותירו אותם בחוסר אונים משתק כאשר הקריבו זכויות ואינטרסים של הפרט לטובת מענים שאינם פוגעים באיזון החברתי. בדרך כלל הוכרעו הדילמות על ידי הפעלת הקריטריון של אי פגיעה ביכולת הפרט לשוב ולחיות במסגרת הקהילה. מתוך הידיעה כי שהות של נפגעים בכלל ושל נשים בפרט בחסות מוסדות הגנה סוגרת את הדרך חזרה אל תוך החברה.

עמדת כותבי מסמך זה מניחה כי, מעצבי המדיניות בתחום החברתי צריכים להימנע מלהטיל את המבנים המשפחתיים המערביים על המשפחה הבדואית ולהימנע מגישה רב-תרבותית המאששת ומחזקת מרכיבים פטריארכאליים ומדכאים במבנה המשפחה הקיים. עם זאת יש לנקוט גישה רגישת תרבות, המתחשבת הן בקודים התרבותיים הקיימים בחברה הבדואית והן בקווי היסוד החוקיים והמוסריים של מדינת ישראל.

אנו סבורים כי, מדיניות משפחה של המועצה האזורית אבו-בסמה צריכה להיות מכוונת לטווח הארוך ולהימנע מקונפליקטים גלויים עם המבנה השבטי ומסורות פטריארכאליות, בעיקר באמצעות יצירת מוסדות תיווך וגישור. דוגמא לכך ניתן לקחת מהמחלקה לשירותים חברתיים בפזורה בכלל וראש היחידה בפרט, שפעלו בעבר באמצעות מודלים מעין אלו בהצלחה גדולה, ואף זכתה להכרה בקרב גורמי מקצוע, אקדמיה ומדיניות.

הגישה המנחה בקביעת מדיניות הספקת השירותים נובעת מתוך ההכרה כי, יש לחזק את היחידה המשפחתית. לפיכך, מדיניות הטיפול באוכלוסייה הבדואית צריכה להיות מכוונת לחיזוק במקביל של כל בני המשפחה נשים, גברים וילדים. הזנחה של אחת או יותר מהקבוצות לצד השקעה

מאסיבית בחלקים האחרים, יוצרת עיוותים וקצב לא אחיד של פיתוח, שבסופו עלולים להביא לנזק לפרטים ולתהליכים חברתיים.

להלן ניתוח של הסוגיות המרכזיות המשפיעות על תפיסת המשפחה הבדואית. ניתוח זה יתרכז בעיקר בנשים ובזקנים, אך לא בגברים למרות הנחת היסוד, שלא ניתן להעניק שירותים למשפחה תוך התעלמות ממעמדו של הגבר ומאוייו. בהתחשב במציאות הקיימת, אנו מניחים כי, העמדתו של הגבר במרכז הטיפול במשפחה לא תניב פירות משמעותיים כמו בתחומים אחרים: חינוך, תעסוקה, מעורבות הורים וחיזוק הסמכות ההורית. תחומים אלו נוגעים בהתפתחות, חיזוק וקידום הפרטים החלשים יותר במשפחה הבדואית.

האישה

המעבר לישובי קבע הביא עימו כאמור לניתוק בלתי רצוני מאורח החיים המסורתי ולשרשרת תמורות כלכליות, חברתיות ופוליטיות. חלק מתמורות אלו חלו באורח חייה ובמעמדה של האישה בחברה הבדואית.

השינויים באורח החיים השפיעו בצורה ישירה על חלוקת התפקידים בתוך המשפחה. אם בתקופת הנוודות, נתפסו הילדים והנשים כתורמים יצרניים לפרנסת המשפחה (רעיית צאן, עבודת השדה, אחריות על המקנה והאוהל וכדומה), הרי שהמעבר למגורים ביחידות קבע, לעבודה שכירה, צמצם באופן ניכר את תפקידיה, את מרחב הפעולה והתנועה של האישה הבדואית.

תעסוקת נשים מחוץ למשק הבית, נדירה עדין בחברה הבדואית. הן בשל העדר מקומות תעסוקה, העדר הכשרה מקצועית, השכלה ופיקוח חברתי על תנועתן של נשים. אם בעבר נשים הוגבלו בתנועתן לתחומי השבט, שהתפרס על פני מרחבי נדידה, הלוא כיום מוגבלת האישה לביתה, וכל יציאה מהבית דורשת את אישור הבעל וכרוכה בליווי. בתנאים אלו קשה מאד לנשים, גם בעלות השכלה והכשרה מקצועית, למצוא עבודה מחוץ למשק הבית.

ערך הכבוד במובן הפטריאכלי בחברה הבדואית הינו ערך עליון. הנשים בחברה המוסלמית, נתפסות כבעלות פוטנציאל לערעור הסדר החברתי. זאת, באמצעות פגיעה בטוהר מידותיה של האישה המתפרשת כפגיעה בכבוד המשפחה כולה. בשל כך, מוטל פיקוח נוקשה על התנהגותן ומיניותן. האישה בחברה הבדואית תמצא בכל שלב של חייה תחת השגחה גברית. כילדה, תהיה תחת השגחת אביה. לאחר נישואיה תועבר להשגחת בעלה. במידה ונישואיה מסתיימים מסיבה זו או אחרת, היא תהיה בהשגחת אחד מקרוביה. מעמד האישה בחברה נקבע על פי תפקודה כרעה וכאם, ונמדד ביכולתה ללדת ילדים ובעיקר בנים.

הנישואין בקרב החברה הבדואית אינם נתפסים כהחלטה אישית אינדיווידואלית של הפרט. מוסד הנישואין, מאורגן ומפוקח על ידי המשפחה. מרבית קשרי הנישואין, מאורגנים על ידי כללים פטרנאליים קשוחים ומשמשים בדרך כלל ככלי לקידום קשרים בתוך המשפחה ובין המשפחות.

בהקשר זה ניתן לציין כי, בחברה הבדואית בנגב עדיין מקובלים נישואי 'בדלי' (שני גברים הנישאים זה לאחותו של זה בתמורה ליותר על המוהר) ונישואין בין בני דודים. כ- 60% מהילדים חיים במשפחות בהן האם נשואה לבן דוד מדרגה ראשונה, שנייה או קרבה משפחתית אחרת. החברה הבדואית מתאפיינת בהיקף רחב של נישואים פוליגאמיים. נתוני המחקר של מכון ברוקדייל מראים כי, 48% מהילדים הבדואים חיים במשפחות פוליגמיות. כ- 70% מהם חיים במשפחות בהן האב נשוי לשתי נשים, 24% חיים במשפחות בהן האב נשוי לשלוש נשים וכ- 8% מהילדים חיים במשפחות בהן האב נשוי לארבע נשים.

במרבית משקי הבית הפוליגאמיים כל אישה מתגוררת עם ילדיה ומקיימת משק בית נפרד, אם כי לעיתים מספר נשים חולקות את אותו משק בית. בדומה למרבית החברות הפוליגאמיות, ישנה הבחנה בין האישה הבכירה לבין הנשים הבאות אחריה. לרוב, לאישה הבכירה ישנן הטבות שונות בהשוואה לנשים האחרות, אם כי בקרב הבדואים בנגב המצב הפוך.

בניגוד לתופעה החברתית הנצפית בחברות פוליגאמיות בעולם, בקרב החברה הבדואית בנגב, היקף הנישואים הפוליגאמיים איננו מצטמצם עם השנים, ועם הזמן הפופולאריות של ריבוי נישואין אף עולה, ללא כל קשר לגיל ולהשכלה.

בעשרים השנים האחרונות אנו עדים להתרחבות הנישואים הפוליגאמיים בקרב הבדואים. הפוליגאמיה בקרב הבדואים בנגב, שכיחה בקרב כל שכבות האוכלוסייה ללא קשר לרמת ההשכלה ולמעמד הסוציו-אקונומי. כמו כן, בניגוד לממצאים שונים מהעולם המראים ירידה בשיעורי הנישואין הפוליגאמיים בקרב צעירים ומשכילים, לא ניכרת בקרב החברה הבדואית ירידה בשיעור הנישואים הפוליגאמיים בפלחי אוכלוסייה.

ישנם הסברים רבים לריבוי הנישואים הפוליגאמיים. תנאי יסוד הוא ההיתר הדתי המאפשר את המנהג של ריבוי נשים. הקשרים הכלכליים והמעמד החזק יחסית של הבדואים אזרחי ישראל, אל מול הפלסטינאים, יצר אפיק לחיזוק המעמד של הבדואי באמצעות לנישואין לאישה שנייה פלאחית ממוצא פלסטיני. לעיתים, הנישואים השניים נועדו למלא תפקיד סוציאלי טיפולי, כאשר מדובר בפיתרון בתוך המשפחה המורחבת עבור אישה בעלת מומם. במקרים אחדים, הנישואים הנוספים הם כלי לפיקוח חברתי על נשים "סוררות" ונערות מרדניות. בקרב המעמד המשכיל יותר, הנישואים השניים הם בדרך כלל בגיל מבוגר ולאישה צעירה ומשכילה יותר. ההסברים המרכזיים יותר, רואים בריבוי הנשים אמצעי ללידת מספר ילדים גדול הנקשר בתועלות כלכליות ופוליטיות.

אחת התוצאות של ריבוי הנשים באופן טבעי נוגעת לשיעור הילודה הגבוה העומד על ממוצע שנתי של 5.5%. האוכלוסייה הבדואית לפיכך, מכפילה את עצמה אחת ל- 15 שנה. זמינותם של שירותי בריאות מתקדמים מפחיתה את תמותת התינוקות ומעלה את תוחלת החיים. אין זה מפתיע לכן כי, 60% מהאוכלוסייה מתחת לגיל 18 ולמעלה ממחציתה מתחת לגיל 12. אחוז הקשישים עומד על 2%.

האישה הבדואית ומעמדה נמצאים בנקודה הארכימדית של קביעת המדיניות בתחום היחיד ומשפחתו. ניתן אם כן לומר כי, חלק מהמעבר המשובש למודרנה בכלל ולמסגרת גיאוגרפית ממוסדת בפרט, מתבטא באופן קיצוני במעמדה של האישה הבדואית. הכרסום בתפקידיה ובמעמדה הכלכלי גרמו לאובדן חיוניותה ולהסתגרותה. מתוך העיקרון המארגן הישן של מעמד האישה במשפחה נשתייר רק עיקרון הצניעות וכבוד המשפחה המצמצמים מאוד את אפשרויותיה של האישה לבטא את עצמה כאדם. האפשרות היחידה של האישה לבטא את עצמה בחיים החברתיים נעשית במסגרת יציאה לעבודה או באמצעות פעילות קהילתית באישור הבעל ו/או האחים. את מקום התפקידים הכלכליים המסורתיים מחליפה כיום הילודה, כתפקיד מרכזי מתוך סיבות כלכליות וחברתיות.

אין להתעלם מכך, שהשאיפה לריבוי טבעי בהיקפים גדולים עומדת גם ביסוד תופעת הפוליגאמיה המקיפה למעלה מ- 40% ממשקי הבית. הפוליגאמיה בחברה הבדואית מוסברת במונחי הרצון להגדיל את מספר הילדים, ההסדר החברתי המסורתי של הגנה על נשים בודדות בחברה פטריארכאלית ונישואי אהבה כנישואים שניים לנישואים המסורתיים הכפויים. תופעה זו, פוגעת פגיעה חמורה מאוד בנשים הראשונות, הבאה לידי ביטוי באלומות פיזית, נפשית או מינית ופוגעת בהערכה העצמית של הנשים והילדים. מתוך מחקרים עולה כי, המשפחות הפוליגאמיות אף נוטות יותר להפרעות נפשיות ודיס-פונקציונאליות ביחסי הורים וילדים. מעבר לסיבות הפרגמטיות הקשורות במדיניות חברתית, חשוב לציין כי, הפוליגאמיה מנוגדת לחוק בישראל ומהווה פגיעה בזכויות היסוד של הנשים ויש לעשות ניסיון למגר אותה.

כותבי מסמך זה סבורים כי, על המועצה האזורית אבו-בסמה לאתר את האמצעים בעזרתם ניתן להיאבק בפוליגאמיה ולכל הפחות להימנע מלתת לה לגיטימציה על ידי תגמולים חברתיים או כלכליים לגברים הנישואים לשתי נשים או יותר. יש ללמד בבתי-הספר את נושא חיי המשפחה והיחסים הבין מיניים בראייה בין תרבותית.

כלים נוספים להתמודדות עם הנישואים הפוליגאמיים ולמימוש זכויותיהן של נשים, הם פרויקטים של העצמת נשים וכל אמצעי אחר הנוגע בהרחבת מספר הנשים המשתתפות בשוק העבודה. כותבי מסמך זה, מכירים בכך שהשכלת נשים באוכלוסייה הבדואית מותנה בהסכמת המשפחה, האב והאחים. הנחתנו היא, שמספר עולה של נשים צעירות, בוגרות בתי-ספר תיכוניים וסטודנטיות באוניברסיטאות יכולות להביא אל תוך החברה הבדואית ערכים חדשים ביחס למעמד האישה. יש באפשרותן לסייע בפרנסת הבית ולהקטין את מספר הלידות. משום כך, במבט לטווח הארוך, הנשים הצעירות המצויות במערכת החינוך היום, הן הקבוצה אשר עשויה לסייע לאוכלוסייה הבדואית בפרספקטיבה של דור, להסתגל בצורה קלה יותר בעת המעבר לחיים בעיירות המוכרות ולתהליכי מודרניזציה. ניתן אם כן לומר, שהעקרונות המנחים במדיניות כלפי נשים צריכים להישען על מתן הגנה לנשים חלשות ללא השכלה בדור הביניים, ולחזק את מגמות רכישת ההשכלה בקרב הצעירות. את שני המהלכים יש להשיג באמצעות העצמת נשים בשיתוף

עם ארגוני המגזר השלישי. בתחום זה, הארגונים הפועלים כיום בשדה מהווים פלטפורמה ראויה ומספקת שיש לתמוך בה במשאבים ולשתפה בתהליך קבלת החלטות.³

הזקן

אוכלוסיית הבדואים הזקנה לא זכתה להתייחסות ראויה בהשוואה לנשים, ילדים ואוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. האוכלוסייה הבדואית בפזורה מתאפיינת, כאמור, בגיל צעיר בהיקפים חסרי תקדים בהשוואה לחברה הישראלית בכללה ואף למגזר הערבי. בחברה הבדואית פנימה, המונח זקן מגדיר את המעמד בשבט ואת המיצוב בשוק העבודה. בחלק מהמשפחות והשבטים, מעמדם של הזקנים חזק עקב שליטתם בגורמי ייצור, עסקים ומשום השתייכותם לקבוצה של מקבלי החלטות. מנגד, בדומה לתהליך שהתרחש ביישובי הקבע, במשפחות ושבטים אחרים החל תהליך של התרופפות ופגיעה במעמדם של הזקנים. ירידת כוחם של הזקנים מתבטאת בתחומים רבים. בהקשר הפוליטי, מדובר בהתחזקותן של אליטות מקצועיות כגון מורים, עובדים סוציאליים ועורכי דין הממלאים את תפקידי הייצוג מול הסביבה והמערכת הבירוקרטית. בהקשר הכלכלי, הנחלות ביישובים המוכרים, בניגוד למצב בפזורה, הופכות לשייכות למשפחה הגרעינית. מעל לכל זאת, ישנם מספר תהליכים חברתיים פנימיים הגורמים לדיפרנציאציה בתוך המנהיגות השבטית המסורתית ולריבוי "שיגים" המחלישים את מעמדו של הזקן לעומת העבר.

בסביבה מורכבת זו, צריכה המועצה האזורית אבו-בסמה למקד את פעולתה בהתאמת מסגרות תמיכה, כמו מועדונים ומרכזי יום לקשישים, לסביבה הבדואית. מעט הידע שנרכש מלמד כי, בחברה בה האחריות לזקן נתפסת כחובה משפחתית, יש קושי גדול בהפעלת מסגרות מובחנות של פנאי. כיוון אחר של פעולה, בו נקטה המחלקה לשירותים חברתיים בהקשר חוק הסיעוד, נשען על סבסוד בני משפחה המופקדים על רווחתו של הקשיש הנזקק. כותבי המסמך סבורים, שמדיניות הקשישים נשענת על חיזוק הרשתות המסורתיות הקיימות ושימוש ניסיוני במסגרות חוץ משפחתיות המותאמות לתרבות הבדואית. הכותבים מודעים לכך, שבקרב אוכלוסייה זו יכולת ההפעלה של פעולות רווחה חברתית מוגבלת יחסית.

³ כדוגמת העמותה לקידום השכלת נשים בדואיות בנגב העוסקת בין השאר בפיתוח תכניות הכשרה קדם אוניברסיטאיות עבור נשים בדואיות צעירות. מטרת הפרוייקט לקדם את המודעות לחשיבות ההשכלה הגבוהה בין תלמידות תיכון והקהילה, הכנת תוכניות סטיות להשכלה גבוהה בעיקר בתחומי עבודה סוציאלית וחינוך מיוחד וסיוע בתהליך ההסתגלות של הסטודנטיות הבדואיות לחיים האקדמיים.

4.2.1 המלצות בתחום המשפחה

ההמלצות בתחום המשפחה נובעות מתפיסה מקצועית של המשרד המשקפת את ערכי כלל החברה בישראל, ערכים אלו מדגישים את הצורך בהגנה על ילדים ונשים, קורבנות במשפחה ומכירים בצורך לחזק את המשפחה כמקור הכוח של היחיד.

המלצות בטווח הזמן המיידי:

המטרה: התמודדות עם השינויים הצפויים בעקבות המעבר לישובי הקבע

התוכניות שיפותחו על ידי המחלקה צריכות להתמקד בעיקר בהורים ולהעניק להם ייעוץ והכוונה לקראת השינויים הצפויים עם המעבר ליישובי הקבע. כפי שצוין בפרקים הקודמים, מעבר זה כרוך בין היתר, במעבר מחברה יצרנית לחברה צרכנית. ההוצאות הכלכליות להם תיזרש המשפחה יהיו מרובות וללא תכנון מוקדם עלולות להביא לקריסת המשפחה. המשפחה הבדואית בפזורה איננה נדרשת להוצאות כגון ארנונה, משכנתא ומיסים שונים. המעבר לדיור קבע במסגרת רשות מוניציפאלית תגדיל באופן משמעותי את סך ההוצאות למשפחה.

מתוך ניסיונו המקצועי, חברה מסורתית הנמצאת במעבר לחברה המודרנית צפויה להיתקל בקשיים כגון: איבוד הסמכות ההורית, עלייה ברמת האלימות במשפחה ובעבריינות נוער, גידול בשימוש בחומרים ממכרים ועוד.

על מנת להתמודד עם משברים אלה אנו מציעים להפעיל תוכניות המיועדות להורים אשר יעסקו בנושאים הבאים:

- תעסוקה והכשרה מקצועית
- ניהול תקציב המשפחה
- הדרכה במניעת איבוד הסמכות ההורית
- ייעוץ ליזמות עסקית

המלצות בטווח הזמן הבינוני

א. המטרה: תוכנית התמודדות עם העוני

הקמה של מרכזי סיוע להעצמת אוכלוסייה מודרת ו/או הסובלת מעוני

יש לגבש קבוצות העצמה של תושבים להתמודדות עם העוני ומצבי חיים קשים באופן קבוצתי, באמצעות בניית מרכזי סיוע (בדגם הפועל בירושלים) בכל ישוב. בניית מרכזי הסיוע יכולה להיעשות בסיוע עמותת "מעורבות", שרכשו ניסיון בעבודה עם המגזר הערבי וידע בבניית מרכזי סיוע.

מרכזי סיוע קיימים היום בעיר ירושלים (במערב העיר ובמזרחה). מרכזי הסיוע מהווים חוליה בלתי נפרדת מהמחלקה לשירותים חברתיים. תפקיד המרכז הינו להתמחות בעבודה עם אוכלוסייה הסובלת מהדרה חברתית ועוני.

עובדי המרכז (עובדים סוציאליים ועובדים סמך מקצועיים) פועלים עם האוכלוסייה מתוך הנחה בסיסית לפיה ללקוחות המרכז יש את הפתרון לבעיה. מרבית העבודה נעשית במסגרת קבוצתית קבוצתית והתנדבותית, דהיינו הלקוחות (או לפחות חלק מהם) הם גם מתנדבים במרכז.

ההחלטות לגבי הנושאים שאיתם מתמודדים המצויה באחריות ועדת ההיגוי של המרכז, המורכבת מנציגות שווה של לקוחות ומפעילי המרכז. העבודה מבוססת ברובה על שיטת העבודה של "סיעור מוחות".

תמחור של עובד סוציאלי לישוב ושל עובד סמך מקצועי (שבעה תקנים): ₪ 1,120,000.

ב. המטרה: הצבת המשפחה כיחידת התייחסות בבניית תוכנית התערבות

המרכז למשפחה:

יש להקים מספר מרכזים לטיפול במשפחה אשר באמצעותם ניתן יהיה לספק מענים מגוונים כגון, טיפוליים בתחום ההורות, המשפחה (טיפול משפחתי, ייעוץ זוגי) אלימות במשפחה, סכסוכים בין בני הזוג וגירושין.

מרכזים למשפחה ניתן למצוא במגזר הערבי במזרח ירושלים או במגזר היהודי בקריית שמונה. המרכז יכלול טיפול פרטני ו/או קבוצתי ויעניק טיפול שיינתן במרכז עצמו כמו גם בקבוצות שיגובשו ביישובים עצמם. כמו כן על המרכז ללמוד ולפתח תוכניות ייחודיות לדגמי משפחה פוליגאמיים הרווחים עדיין בקרב המגזר הבדואי.

תמחור:

10 משרות עובד סוציאלי ומנהלה	₪ 1,560,000
הצטיידות	₪ 500,000
7 משרות עובדים סמך מקצועיים	₪ 500,000
תקציב פעולה	₪ 500,000
סה"כ	₪ 3,060,000

מרכז רב תחומי לטיפול בנפגעי אלימות:

המרכז ייתן טיפול פרטני פסיכו-סוציאלי מעמיק בנפגעי אלימות ויעניק שירותי מעטפת כגון: טיפול בדיוור, תעסוקה, רפואי ופסיכולוגי כמו גם טיפול קבוצתי. בארץ לא קיים היום מרכז לנערות ונשים נפגעות אלימות באוכלוסייה הערבית/בדואית. ככלל קיימים שני מרכזים אשר בין השאר מטפלים גם באוכלוסייה הערבית.

מאחר ומדובר במרכז חדש המיועד למגזר הבדואי יהיה צורך להפעיל כלים ייחודיים על מנת שלא תדבק בו סטיגמה וינתן המענה לאוכלוסייה הנזקקת. כמו כן יש לתת את הדעת על הכשרת עובדים, שם המרכז ועוד.

תמחור:

מנהלת	₪ 150,000
2.5 משרות עובד סוציאלי	₪ 375,000
מנהלה	₪ 100,000
הצטיידות	₪ 250,000
תקציב פעולה	₪ 500,000
סה"כ	₪ 1,375,000

הקמת "שיגים" יישוביים:

ה"שיגים" יופעלו כמועדון חברתי עבור הקשישים. ב"שיגים" יישמרו הפולקלור, כתיבת סיפורי הבדואים, הרצאות בנושא מיצוי זכויות.

תמחור:

3.5 משרות עובד סוציאלי	₪ 525,000
תקציב פעולה	₪ 350,000
סה"כ	₪ 875,000

בתים חמים לנערות וצעירות בגילאים 13-25:

ישנם כחמישים בתים חמים לנערות הפועלים ברחבי הארץ בכל המגזרים. התפוקות של המרכזים הללו הם פועל יוצא של מספר הימים בשבוע בהם הם פועלים, הקצאת עובדים סוציאליים המתמחים בנושא והתקציבים המוזרמים להם. בדגם האופטימאלי הבית פתוח במשך כשמונה

שעות ביום ומתקיימים בו פעילויות העשרה ועיסוק בשעות הפנאי לנערות. הבית כולל את כל הציוד הביתי שכן הוא נתפס כתחליף לבית למשך מספר שעות. בכל ישוב יפעלו במשך חמישה ימים בשבוע שבעה בתים חמים. הבתים יפעלו כמועדוניות להכשרה ולקידום השכלה לנערות, וכמרכזי הכשרה ותעסוקה.

תמחור:

₪ 787,500	5.25 משרות עובד סוציאלי כוללני לנערות (75%) בכל ישוב
₪ 560,000	7 משרות אחראית בית
₪: 350,000	תקציב פעולה
₪ 1,697,500	סה"כ

סך כל התקציב בתחום היחיד ומשפחתו:

₪ 25,000	הכשרה בסיסית
₪ 100,000	הכשרות כלליות
₪ 1,200,000	התמודדות עם עוני
₪ 3,060,000	מרכז למשפחה
₪ 1,375,000	מרכז רב תחומי
₪ 875,000	"שיגים" יישוביים
₪ 1,697,500	בתים חמים לנערות וצעירים
₪ 8,252,500	סה"כ

*חישוב זה איננו כולל הוצאות הקמה ועלות מבנים.

הסיכויים והסיכונים המלווים את יישום ההמלצה:

ככל שההשקעה ביישובים מבחינת כוח אדם והכשרה מקצועית תהיה יותר גבוהה ותינתן עדיפות לטיפול באוכלוסייה זו הסיכויים להצלחה יגדלו. ההמלצות מדגישות את חשיבותה של ההכשרה המקצועית לעובדים הן בהיבט הטיפולי והן בהיבט העוסק בהכרת האוכלוסייה הבדואית על מאפייניה הייחודיים ומורכבותה. עם זאת, משום שמדובר באוכלוסייה במעבר ניתן לצפות למספר סיכונים הסיכון הראשון נעוץ בשימוש בכלים מערביים אשר אינם נהוגים במחברה הבדואית, כגון רכזי משפחה, מרכז יום לזקן וכדומה. במקרה זה עולה החשש כי האוכלוסייה לא תשתמש בשירותים אלו או תתנגד להם.

סיכון אחר, שניתן לצפות אותו, נובע מתנאי החיים של האוכלוסייה, עקב העוני, העזובה והדלות של האוכלוסייה יש חשש כי העובדים יפעלו על מנת לכבות שריפות ולא יגיעו לנושאים שנחשבים פחות דחופים ונוגעים לתחום המניעה כגון חינוך להורות, העצמת נשים וכדומה.

בנוסף, שוב בשל תנאי החיים הקשים, יש סיכון שהפונים למחלקה יגיעו אליה לצורך מיצוי זכויות בלבד ולא יהיו פתוחים לקבל ידע ואינפורמציה כמו גם טיפול מעמיק יותר.

לסיכום: המחלקה, בנוסף להתמודדות עם העוני, הדלות, והמעבר לחברה מודרנית, צריכה אף להתמודד עם המסורות המשפחתיות והשבטיות אשר יכולות להקשות על הטמעת נושאים, כגון הורות, מעמד הנשים, יחס לילדים וכדומה.

4.3 ילד ונוער:

האמנות הבינלאומיות ומסורת הרווחה במדינת ישראל מציבות את טובת הילד במרכז כקריטריון לקביעת סדרי עדיפויות במדיניות חברתית. עיקרון זה אינו מצוי בהלימה מלאה לערכים החברתיים של קבוצות מיעוט בחברה הישראלית בכלל ובקרב אוכלוסיות מסורתיות בפרט. העיקרון של שמירת זכויות, דאגה לצרכיו, בטחונו הנפשי והגופני של הילד נמצא בתחרות גוברת עם ערכים קולקטיביים של טובת השבט והקהילה. על כן, כל ניסיון להטיל את הערכים של הילד במרכז, במתכונת הרווחה בקרב האוכלוסייה היהודית, עלולים להביא לתוצאות הפוכות ולגבות מחירים חברתיים כבדים. יתר על כן המשפחה הגרעינית והמורחבת אינן חשופות לחלוטין לאנשי המקצוע בתחום הרווחה, כיוון שהחברה המסורתית מציבה חומות גבוהות מפני התערבות בקרבה. לכן, התפיסה של הילד במרכז מחייבת התאמות לתנאים המיוחדים של האוכלוסייה הבדואית.

תוכנית לגיבוש מדיניות בתחום הנוער, כחלק מתכנית אב במסגרת מיסוד המועצה האזורית אבו-בסמה, צריכה להביא בחשבון את העוני ממנו סובלים הילדים והנוער ואת הביטויים שלו בתחום הקיום הבסיסי, הביגוד והתזונה. על כן, יש להיות מודעים לכך שהמועצה כשלעצמה מוגבלת ביכולתה לטפל בטווח הקצר בסוגיות אלו מעבר לפרויקטים מוגבלים באמצעות הממשלה והמגזר השלישי ולהציע פלטפורמות מתאימות דוגמת מפעל ההזנה.

הילדים ובני הנוער הבדואי מצויים בלב משבר המעבר של החברה ממסורתיות למודרניות, כאשר אל משבר הכלל חברתי מצטרפים שינויים הנוגעים לגיל ההתבגרות ולשינוי הצפוי להתרחש סביבם מתוך ההכרה בישוים. הילדים והנוער הבדואי חשופים למסרים צולבים מהמשפחה, מהחברה הסובבת, מבית הספר ומקבוצת הגיל. בעיני חלקם תהליך זה עשוי להיות מתסכל ומנכר ועבור אחרים עלול להצמיח התנהגות לא נורמטיבית ולהביא לפגיעה בעצמם ובאחרים. במצב מעין זה, אנו סבורים כי, נדרשת הכרעה ביחס למינון שבין פעילות מונעת עבור האוכלוסייה הנורמטיבית ובין מסגרות סיוע ופיקוח עבור האוכלוסייה במצוקה וסיכון גבוהה.

במבנה הדמוגרפי של החברה הבדואית בפזורה כיום, כ- 62% מהאוכלוסייה הם ילדים ובני נוער והגידול בקרב אוכלוסייה זו מוערך בכ- 10% לשנה. נתונים אלו מחייבים את הצבת ילדים ונוער בלב הפעולה של המועצה. עד היום, המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה, בתנאים של נגישות נמוכה, חוסר במשאבים והיקף גדול של בעיות ומצוקות, פעלה על פי האסטרטגיה המתמודדת עם משברים קיצוניים וכיוזמת של ניצני פעילות של מניעה. המיסוד של המועצה האזורית אבו-בסמה מייצר, זו הפעם הראשונה, הזדמנות להעביר חלק ממאמץ המדיניות לעבר הנוער הנורמטיבי לשם פיתוח ויצירת תרבות פנאי לנוער. פעולה זו יכולה לסייע במניעה ולעזור בגיוס הנוער להעצמה במסגרת עבודה קהילתית. גישה מסתייגת גורסת כי לב הבעיות, עימן מתמודדת מדיניות הנוער, צריכה להיות מוגדרת במונחי הרחבת הפעילות בקרב נוער במשבר, טיפול בנוער מנותק ובניית מסגרות עבורם.

מתוך הדברים שצוינו עד כה כותבי המסמך סבורים כי, קביעת מדיניות קוהרנטית בתחום ילד ונוער מחייבת בראש ובראשונה מספר הכרעות בדילמות הבאות:

- הדילמה הראשונה, נוגעת בהשקעה בין נוער נפגע או כזה המצוי בסיכון גבוה לעומת הפניית המאמץ לכיוון הנוער הנורמטיבי, או מניעה והישענות על הנוער כסוכן שינוי. המסגרת החוקית ותבניות ההתערבות במצבי חירום מכוונים לטיפול בנוער נפגע וכזה המצוי בסיכון גבוה, אולם העבודה הקהילתית והמפגש הפוטנציאלי בין החינוך והרווחה מאפשרים להפוך את הנוער למשאב מרכזי בשיפור איכות החיים ביישובים החדשים.
- הדילמה השנייה, עולה מתוך האבחנה בין ילדים ונוער. כאשר ההשקעה בילדים מכוונת למפגש עם נושא הגיל הרך כחלק מתפיסה של השקעה ומניעה לטווח ארוך, ואילו מדיניות הנוער מניבה תוצאות בטווחים הבינוניים אולם המחירים של אי התערבות כבדים יותר בטווח המיידי.
- דילמה שלישית, נוגעת ביחס למדיניות ילדים ונוער ונקשרת באבחנה בין דאגה להזדמנויות של היחיד לבין קידום יעדים חברתיים. כך למשל, ניתן להיעזר בחינוך הבלתי פורמאלי כצורת פנאי המווסתת את הסיכון של נוער מעבר לשעות בית-הספר, אולם ניתן גם להדגיש יותר את תפקידי הפעילות מעבר לשעות הלימודים בהקשר פיתוח יכולת השתכרות בעתיד. כל אחת מגישות אלו תגזורנה העדפות שונות ביחס לפרויקטים וחלוקת משאבים.

כאמור, הקטגוריה של ילדים ונוער השרויים במצבי עוני קיצוניים מטילים קושי רב על שירותי הרווחה בזיהוי מצוקות גבוליות ומניעת הידרדרות למצבים של השענות מוחלטת על השירותים החברתיים. מצב זה הוא נגזרת של המבנה הדמוגרפי והמאפיינים התרבותיים של החברה הבדואית ועל כן הוא מחייב מיצוב של מושג המשפחה במסגרת עיצוב המדיניות החברתית בנושא ילד ונוער. בחברה היהודית, בולטת תפיסה המציבה את הילד וצרכיו במרכז בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. בחברה הבדואית לא ניתן לאמץ תפיסה מעין זו במתכונת של החברה הסובבת בשל הערכים והנורמות המציבים את היחיד כחלק מקולקטיב.

חלק גדול משירותי הרווחה מניחים בסמוי, בעת עיצוב המדיניות החברתית, את המשפחה הגרעינית במתכונתה המערבית כאוכלוסיית יעד לטיפול. קביעת מדיניות התערבות באמצעות המשפחה מחייבת התייחסות למעגלי המשפחה המורחבת והשבט. זאת מאחר והמשפחה הגרעינית בחברה הבדואית אינה יכולה, עדיין, למלא תפקיד במנותק מהסביבה החברתית הרחבה. ניתן להניח כי במידת האפשר, בהלימה לתהליכים המתרחשים מתוך המודרניזציה, בעתיד, ניתן יהיה להגדיל את מקומה של המשפחה הגרעינית ואת תפקידה בפתרון בעיות חברתיות.

מדיניות חברתית למועצה האזורית אבו-בסמה נשענת על אינטגרציה של מערכות גדולות המתמסדות לתוך המעבר ליישובי קבע. עיקרון כללי זה, צריך להבחן בראש ובראשונה בתחום הנוער משום יצירת ההזדמנות הגדולה לשילוב מדיניות הרווחה והעבודה הקהילתית סביב נושא החינוך. מבחינת מדיניות ילד ונוער, החינוך מאפשר את גיבושה של הקהילה והמשפחה סביב אינטרס משותף לפרט ולחברה. החינוך יוצר כר פעולה לפעילות העשרה אשר העבודה הקהילתית

מכוונת אליה ומבני החינוך הפיזיים, מארחים אותה. החינוך הבלתי פורמאלי אשר עשוי להיות מכוון לילדים, נוער, נשים ומבוגרים כאחד מהווה את מבחנה הגדול של המועצה ואת ההבדל בין שיפור מוגבל באיכות החיים של האוכלוסייה לבין קפיצת מדרגה ברווחתם של האזרחים. לגבי אוכלוסיות הסובלות ממצוקות, אנו סבורים כי יש להוסיף גם את הבריאות כממשק המספק פתרונות ושותף לעיצוב המדיניות.

מתוך קווים אלה יש לגזור המלצות מדיניות כלליות המחזקות את הראייה המערכתית. ראייה זו צריכה לקפל בתוכה הנחה נסתרת לפיה המועצה מציבה את הילדים והנוער בלב המדיניות החברתית. לשם כך אנו סבורים כי, יש להכשיר את כוח האדם בחינוך, בריאות וברוחה לעבודה משותפת המספקת פתרונות ברמה המערכתית, הקהילתית, המשפחתית והפרטנית. עבודה זו תעשה באמצעות פלטפורמה פיזית במסגרת מוסדות החינוך כקריות לעבודה קהילתית וחינוך בלתי פורמאלי. יתרון של המערכות עליהן מדובר הוא בכך שהן נהנות מקהל שבוי של ילדים ונוער בין הגיל 6-18, ופרוש הדבר הוא שיש להביא בחשבון פוטנציאל של הזנחת ילדים בגיל הרך ובוגרים מעל גיל שמונה עשרה.

4.3.1 המלצות בתחום ילד ונוער

ההמלצות שיובאו להלן נועדו להבטיח כי כל הילדים ובני הנוער בפזורה הבדואית בנגב יזכו לתנאי התפתחות שיבטיחו מוכנות ובשלות להתמודד עם מציאות החיים המתהווה ולמימוש הפוטנציאל הגלום בילד, בתנאים ובסביבה הנותנים מענה לצרכיו הייחודיים.

עקרונות מנחים:

בבואנו לעצב מדיניות בתחום הנוער בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה יש להגדיר מחדש את המושג מהו נוער בסיכון. אחת הדילמות העולות בהקשר זה היא לדוגמא ההגדרה של נערה במצוקה. הגדרה זו בהקשר של המגזר היהודי מניחה את קיומם של מצבי חיים קשים כגון: הזנחה, אלימות, היעדרות ממסגרת חינוכית וכדומה. אולם, בקרב האוכלוסייה הבדואית לא ניתן להכיל הגדרה זו מאחר ונערה המוגדרת "נורמטיבית", עדיין עלולה להיות במצבי סיכון וסכנה בשל גורמים אחרים.

להלן מספר הנחות יסוד לעבודה בתחום נוער בסיכון:

- במסגרת בניית תוכניות להתמודדות עם נוער בסיכון יש להחליף את העבודה הפרטנית עם נוער במתודות התערבות קהילתיות.
- יש ליצור שיתוף בין תחומי הרווחה והחינוך באמצעות העבודה הקהילתית. העבודה קהילתית בקרב נוער נורמטיבי צריכה להתקיים במקביל להרחבת הפעילות בקרב בני נוער במשבר, בסיכון ונוער מנותק.
- עובדי הנוער צריכים לעבוד תחת יחידה מיוחדת המרכזת את כל עובדי הנוער (העו"ס) ועובדי הסמך מקצועיים במסגרת מחלקת הרווחה במועצה האזורית אבו-בסמה, על מנת לאפשר שיתוף פעולה וראייה טיפולית כוללת.
- שדה פעילות אליו יש לכוון את ארגוני המגזר השלישי ואת היזמות הקהילתית נוגע בפעילות החינוכית אחר הצהריים. אנו סבורים כי, יש לייצר מסגרות ופתרונות לנוער על תשתית ההתנסות הטובה של הפעלת מתנדבים באוכלוסייה היהודית.
- שיתופי פעולה עם מסגרות החינוך הבלתי פורמאליות לקידום יעדים חברתיים וביניהם: הכשרה מקצועית ותעסוקתית לבני נוער, פעילות אחר הצהריים וכדומה. יש ליצור שיתופי פעולה בין משרד הרווחה ומשרד החינוך סביב טיפול בנוער במצוקה ונוער בסיכון (המקיף כ- 30% מקבוצות הגיל להערכת עובדי המחלקה).

לדעת כותבי מסמך זה, על קובעי המדיניות להקפיד על פיתוח של מערכת החינוך הלא פורמאלית. יש לפתוח קורסים וחוגים חווייתיים לנוער, תוך שימת דגש על עידוד לסיום 12 שנות לימוד ורכישת מקצוע. ניתן ליזום פרויקטים משותפים לנוער בנושאים: אלימות, מיומנויות למידה ועבודה, שיפור מיומנויות תקשורת, התמודדות עם גיל ההתבגרות והכנה לחיי האישות. יש לציין כי, ההתייחסות לתחום זה במסגרת המשפחתית והבית ספרית מועטה. מצב זה מגביר את ההסתברות ליצירתם של מצבי סיכון. הדרישה לפעילות פנאי לילדים ונוער עולה בצורה חזקה מנתוני המחקר של מכון ברוקדייל המצביעים על כך שרק 9% מהילדים בפזורה, בגילי 6-11,

השתתפו בחודש האחרון אחרי שעות הלימודים בפעילות פנאי מאורגנת כלשהי. יתר הילדים בגילי 6-11 (91%) לא השתתפו כלל בפעילות מעין זו.

הסיבה העיקרית בעטיה לא השתתפו הילדים בפעילויות פנאי מאורגנות נעוצה בחוסר היצע בסביבת המגורים. מכאן כי יש לפעול בכמה כיוונים:

- שיתופי פעולה עם מסגרות החינוך הבלתי פורמאליות לקידום יעדים חברתיים וביניהם: הכשרה מקצועית ותעסוקתית לבני נוער, פעילות אחר הצהריים וכדומה. יש ליצור שיתופי פעולה בין משרד הרווחה ומשרד החינוך סביב טיפול בנוער במצוקה ונוער בסיכון (המהווים כשלושים אחוזים מהנוער להערכת עובדי המחלקה).
- שדה פעילות אליו יש לכוון את ארגוני המגזר השלישי ואת הזימות הקהילתית נוגע בפעילות החינוכית אחר הצהריים. יש לייצר מסגרות ופתרונות לנוער על תשתית ההתנסות הטובה של הפעלת מתנדבים באוכלוסייה היהודית.
- פיתוח תוכניות לנוער עם התחשבות במציאות המסורתית ובמסגרות השבטיות הקיימות את הפעילות ניתן לקיים במסגרת שבטית במקביל לצד פעילות לריכוך הגבולות השבטיים.
- מניעה: העבודה עם נוער במגזר היהודי שונה מעבודה עם נוער במגזר הבדואי. שכן, בניגוד לאוכלוסייה היהודית בה הטיפול בנערים בסיכון מתמקד בנערים בעלי עבר פלילי כזה או אחר. באוכלוסייה הבדואית יש לתת דגש לפרויקטים המתמקדים על מניעה תוך התמקדות בילדים בגילאי 11-15. מראיונות ושיחות שנערכו עם עובדי המחלקה עלה כי מרבית מקרי הנשירה מתרכזים בתקופה זו במעבר בין בית הספר היסודי לחטיבת הביניים ובמעבר בין החטיבה לתיכון. זיהוי ראשוני של הפוטנציאל לבעיות יכול, להערכת עובדי המחלקה, למנוע כ- 50% מהמקרים בהם הנערים הללו הופכים בשלב הבא להיות נערים בסיכון.
- פיתוח ערוצי גישור ותקשורת בין הנוער לבין המנהיגות השבטית - במסגרת פרויקט גישור- שיעזרו לאוכלוסייה המבוגרת הן להעביר לאוכלוסייה הצעירה את הדברים החיוביים הטמונים במסורת מצד אחד, ומצד שני להבין את התהליכים שעוברים כיום על הנוער במגזר.
- על מנת לשמר ולנצל את היתרונות בעבודה עם נוער, יש להעביר את פעילות הנוער מהמרחב העל אזורי למסגרות השבטיות והשכונתיות. יש לעשות שימוש במקומות המפגש המסורתיים, המקומיים והנוחים למפגש על מנת למנוע ניכור וליצור זהות מקומית. לשם כך יש להקים מסגרות כגון: "שיגים" לנוער ומועדוני נוער⁴

ניתן לראות שבתוכניות ובפתרונות שהוצעו בעבר בהיבט של מתן מענה נקודתי ממוקד בפתרונות בטווח הקצר, תוך התייחסות חלקית לצורך בראיה מערכתית כוללת שהיא הבסיס לפתרון בעיות ילדים ובני נוער לטווח הארוך.

⁴ דוגמא למסגרות נוער ניתן למצוא במסמך על פרויקט נערי הוואשלה של המחלקה לשירותים חברתיים במועצת שגב-שלום

העיסוק בתחום ילדים ונוער אינו יכול להישען על ניסיון העבר. ביישובי הקבע לא מטופלות השאלות באשר לסדרי העדיפויות הנדרשים, האם יש להתמקד בטיפול בנוער נורמטיבי או נוער מנותק? האם יש להשקיע בילדים בגיל הגן כחלק ממניעה והשקעה לטווח הארוך? או שמא יש להשקיע בנוער, השקעה שאת פרותיה ניתן לראות בטווח הזמן הבינוני?

התוכניות שהוצעו בעבר לא התמקדו בתחום הכשרת כוח אדם בתחומי בריאות, חינוך ורווחה המכוונים לעבודה משותפת המספקת פתרונות ברמה המערכתית, הקהילתית והמשפחתית. נראה כי ההצעה לקביעת עקרונות לעבודה קהילתית וטיפולית בשיתוף עם מערכות החינוך הבלתי פורמאליות יכול לייצר פעילות מעבר "לכיבוי שריפות" וטיפול "בדחוף" בלבד מאפשרת טיפול יסודי ארוך טווח והממוקד בפרט ובקהילה.

בתוכניות הפעולה בעבר ניתן מקום מועט לצורת איגום המשאבים מול המגזר השלישי. העדר תכנון ותאום מול עבודת המגזר השלישי מאפיינת במידה רבה את יישובי הקבע. לפיכך, אנו ממליצים על פעולה מערכתית הנותנת מקום מוגדר וחשוב לארגוני המגזר השלישי וקביעת תו תקן להפעלתם תאפשר קיצוב תפוקות משולבות (במשותף עם היחידות הממוסדות) בתחום ילד ונוער.

להלן מספר כיווני פעולה אופרטיביים בתחום ילדים ונוער במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה, על פי סדרי העדיפויות אותם ראינו לנכון:

הקמת קריה רב תחומית:

בנוסף לשלוש המטרות יינתנו שירותים במסגרת הקריה הרב-תחומית. שירותים אלו ירכזו משאבים ושירותים שיינתנו בשיתוף משרדי החינוך, הרווחה והבריאות.

קריה זו תימצא בכל אחד מיישובי הקבע החדשים. כוח האדם שייכלל בכל אחד מהמרכזים יכלול עובדים סוציאליים, מדריכים חינוכיים, יועצים רפואיים, יועצים בתחום הביטוח הלאומי, ייעוץ משפטי ועוד. קריה זו, במידה ולא תהיה מחוברת לבית הספר, צריכה להיות חלק ממבנה רב קומתי המסונף למחלקת הרווחה.

בקריה יינתנו השירותים הבאים:

- מתן טיפול סוציאלי כוללני, איכותי ורגיש לבני נוער
- קידום פעולות חינוך חברה ורווחה רגישי תרבות
- מרכז הדרכה וייעוץ בדבר זכויות ושירותים
- פיקוח הערכה ומחקר.
- פעילות פנאי לילדים ונוער.

קריית שירותים מעין זו, תאפשר הרחבת שירותים קיימים במבנים פיזיים עצמאיים אשר יתרמו לפיתוח שירותים טיפוליים חינוכיים וקהילתיים חסרים. במסגרת קריה זו יעסקו אף בתכנון שירותים לטווח הקצר והארוך, תוך הערכת תפוקותיהם, במטרה לקדם את השתלבותם של ילדים ובני נוער בפזורה, להתפתח באופן תקין ולהשתלב בחברה הנורמטיבית.

בבואנו להכריע בסוגיית מיקום השירות, אנו ממליצים להקים את קריית השירותים בעדיפות ראשונה, בצמוד לבתי הספר בפזורה, על מנת ליצור רצף מענים לבני הנוער שיתפרש על כל שעות היום במטרה ליצור שילוב בין פעילות בית הספר למסגרות לשעות הפנאי שיעשו שימוש במתקני בתי הספר בשעות אחר הצהריים. במידה ותוכנית זו לא תוכל לצאת לפועל, אנו ממליצים למקם את קריית השירותים בסמוך למחלקת הרווחה שתוקם בכל ישוב.

הרחבת הטיפול בנוער במצבי סיכון ומצוקה:

המטרה: הספקת הגנה לילדים ובני נוער

היעד: הגנה בפני ניצול ואלימות כלפי ילדים ובני נוער בפזורה הבדואית.

הצעדים בהם יש לנקוט:

- מיפוי ואיתור בני נוער, על ידי עובד סוציאלי מטעם מחלקת הרווחה (בשיתוף מערכות החינוך והבריאות הפועלות בקהילה), הסובלים ממצבי סיכון ומצוקה.
- הפעלת מערך פקידי סעד ועובדים סוציאליים אשר ירכזו את תחום האיתור והטיפול, במסגרת מחלקת הרווחה.
- הקמת מרכז חירום מועצתי שיפעל על פי המודלים שפותחו בהתאמה למגזר הערבי.
- הפעלת פרויקטים משותפים להורים וילדים והקניית מיומנות הוריות.
- הקמת מערך משפחות קלט והכשרתם. השימוש במשפחות הקלט יבסס, יעגן ויכשיר את משפחות השיחיים המסייעות, כיום בהתנדבות לנוער ונערות במצבי סיכון ומצוקה.

בתחום נוער מנותק:

המטרה: מניעת ניתוק ושילוב במסגרות חינוך.

הצעדים בהם יש לנקוט:

- מיפוי ואיתור אוכלוסיית הילדים ובני נוער הנמצאים בנשירה גלויה וסמויה במסגרות חינוך.

- הפעלת מוקדי טיפול לילדים, נערים ונערות, אשר במסגרתם יופעלו פרויקטים טיפוליים פרטניים, קבוצתיים וקהילתיים, כמו גם מסגרות התערבות משפחתיות.
- חיזוק שיתופי הפעולה עם ק.ב.ס (חינוך) אשר יסייעו באיתור והתאמת טיפול לילדים בתחום הנשירה.
- הפעלת תוכניות פיתוח מיומנויות הורים. (פרויקטים משותפים להורים ילדים ונוער שכמעט ולא קיימים כיום. חלק מתפיסת הבעיה צריכה לכלול את קשייה של האוכלוסייה המבוגרת להבין ולהפנים את הבעיות הנובעות מנגישות לא שווה של הנוער ושל ההורים לאוכלוסייה היהודית ולאורח החיים המודרני)
- הכשרה משותפת של מורים ועובדים סוציאליים במסגרת המינהל החברתי שתעסוק בסוגיות איתור, זיהוי וטיפול בנוער מנותק.

בתחום אוכלוסיית הגיל הרך:

בתחום הגיל הרך (0-5) עולה כי ישנה נכונות גבוהה של ההורים לשלוח את ילדיהם לגנים במידה והם זמינים ולא יקרים. הנתונים שיובאו להלן נשענים על המחקר הנערך בימים אלה על ידי מאירס ג'וינט מכון ברוקדייל בשיתוף פרופ' אליאן אלקרנאווי ממרכז מחקר ופיתוח של החברה הבדואית ומהם ניתן להפריך את הטענה כי ישנו אלמנט תרבותי המתבטא בכך שהאם תעדיף להישאר עם ילדיה הקטנים בבית. טענה זו לא עולה בקנה אחד עם גודל המשפחה והבעת הרצון להקמת שירותים לגיל הרך הן בתחום החינוך הפורמאלי והן בתחום החינוך הבלתי פורמאלי. דרישה שניכר כי היא נובעת בעיקר מהרצון לטפח את הפוטנציאל הגלום בילד בגיל הרך.

- שלושים אחוזים מהילדים בכפרים הלא מוכרים נמצאים במסגרת חינוכית/לימודית כלשהי. חמישה אחוזים בגן המיועד לגילי 2, 29% מהם בגני טרום-טרום חובה, 50% בגו טרום חובה ו-76% בגני חובה.
- מבין גילי 3-5, חמישים וארבעה אחוזים מהילדים מבקרים במסגרת לימודית, בהשוואה ל-71% מהילדים באוכלוסייה הערבית ו-95% מהילדים באוכלוסייה היהודית.
- מבין המבקרים במסגרת חינוכית 47% מהילדים הולכים לגן הנמצא במרחק העולה על 20 דק' הליכה.
- שבעים אחוזים מהילדים בגילי 0-5 לא מבקרים במסגרת חינוכית כלשהי. לשבעים ושלושה אחוזים מהילדים בגילי 2 ומעלה אם אשר הייתה מעוניינת, כי בנה/בתה ילך/תלך למסגרת חינוכית. הסיבה המרכזית שציינה האם, בעטיה הילדים אינם הולכים למסגרת חינוכית היא שאין גן באזור המגורים. בשכיחות נמוכה יותר נמסר, כי היא אינה מכירה מסגרות כאלה.
- לארבעים ושניים אחוזים מהילדים אם אשר הביעה רצון, כי בנה/בתה ישתתף/תשתתף בפעילות פנאי מאורגנת אחר הצהריים (בעיקר חוגים). כיום, רק 1% מהילדים בגילי 3 ומעלה השתתפו בפעילויות פנאי מאורגנות כלשהן (בשל העדרם).

- ארבעים ואחד אחוזים מהילדים בגילי 3 ומעלה משחקים מחוץ לבית בשעות הצהריים ואחר-צהריים. לשבעים ושישה אחוזים מהילדים היוצאים מהבית בשעות אלה אם מודאגת. הסיבות לדאגה נחלקות לשלוש: האחת, בורות/חפירות וביוב פתוח; השנייה, כלבים משוטטים/סכנת הקשה ועקיצות של חרקים; השלישית, תאונות דרכים.

מהנתונים עולה, כי למרות המרחק והעלות הרבה הכרוכה בכך, הורים שיכולים לשלוח את ילדיהם למסגרת חינוכית עושים זאת. כמו כן ניכר כי ישנה נכונות ודרישה גבוהה לקיומם של מסגרות חינוכיות ומסגרות שיפעלו בשעות אחר הצהריים. מכאן, שלא ניתן להפריד את הפתרונות הניתנים לגיל הרך מהנחת תשתיות מוניציפאליות מתאימות.

מטרה: השקעה בגיל הרך למיצוי הפוטנציאל הגלום בילד לצד מתן מענים לצרכים והגנה מפני ניצול ואלימות כלפי אוכלוסיית הגיל הרך.

הצעדים בהם יש לנקוט:

- מיפוי ואיתור אוכלוסיית הילדים המוגדרים - ילדים בסיכון
- יש להבנות תוכניות קהילתיות/משפחתיות אשר יסייעו להורים לילדים בסיכון. בשל הקושי הגדול להוציא ילדים מהבית, יש לדאוג לעזרה במסגרת הקהילה שתכלול- תוכנית הורות, ליווי סמך מקצועי והבניית מערכות תומכות למשפחה.
- פיתוח תוכנית גני הורים-ילדים, בדומה לתוכנית המופעלת בקרב האוכלוסייה האתיופית.
- הרחבת מערך מעונות היום, התאמת שעות פעילותם והפעלת תוכניות הזנה במסגרתם.
- הפעלת מערך פקידי סעד ועובדים סוציאליים לטיפול בילדים בגיל הרך במסגרת מועדונית טיפולית שתוקם בגנים.
- הפעלת מערך לטיפול הילדים בגיל הרך.
- מיצוי הזכות למעון יום בפזורה

בתחום כוח אדם:

הגדלה משמעותית של המשאבים והוספת תקנים (כיום יש תקן אחד לעובד נוער וצעירים). לכל אחד מהישובים החדשים יש לקלוט עובד נוער במשרה מלאה- ובמקביל להעסיק מספר עובדים סמך מקצועיים- מקומיים שיסייעו.

ציפייה לתקינה של כתשעה עובדים סוציאליים, אשר יתנו מענה בכל אחד מהישובים בתחום ילד, נוער ונערות (בהנחה כי ממוצע האוכלוסייה הצפויה להתגורר בכל אחד מהישובים עומד על 6000-7000 תושבים).

מטפלים חינוכיים ומדריכים : בכל ישוב יועסקו כעשרה מטפלים חינוכיים ומדריכים. יועץ רפואי אחד

תמחור :

סך עלות כוח האדם : 10 מליון ₪
פעולות, ציוד הפעלה ותוכניות : 3 מליון ₪
מבנים טרומיים : שני מליון ₪
פיתוח כוח אדם : 200,000 ₪
סה"כ : 15,200,000 ₪

לסיכום, בחרנו לציין את הסיכויים והסיכונים המלווים את יישום ההמלצה :
הסיכויים ליישום ההמלצות, טמון בראיה מערכתית והצבת תחום ילדים ונוער בלב המדיניות החברתית תוך שימת דגש על שיתופי פעולה בין משרדיים, פיתוח תוכניות מניעה וערוצי גישור בין הנוער למנהיגות השבטית. כל זאת במסגרת קריות רב תחומיות אשר יאפשרו מתן מענה אפקטיבי ויעיל לאוכלוסיות הנזקקות.

חלק מהמדיניות המוצעת בנייר זה מתקיימת בישובי הקבע, כאשר רמת ושיתוף הפעולה עם האוכלוסייה ביישוב ילדים ובני משפחותיהם מאפשרת את קידום הילד והנוער. יש לציין כי ככל שתהיה התחשבות במציאות המסורתית ובמנהיגות השבטית תוך שיתופם בפתרונות המוצעים יגבר הסיכוי לממש את ההמלצות הנוספות שהצענו בתחום.

הסיכונים :

- מתן משאבים חלקיים ו/או יישום חלקי של התוכנית המוצעת, עשוי להקשות על השגת היעדים המצופים.
- ייתכן קושי בגיבוש שותפויות בין משרדיות דבר שיוביל לחוסר תאום, כפילות ועבודה לא מתוכננת של עובדי השטח בתחומים השונים (בפרט עובדי חינוך ורווחה).
- שיתוף חלקי של המנהיגות השבטית בתהליכים עשוי ליצור מגמה של התנגדות לתפיסות טיפוליות ופעולות בתחומי הקהילה והמשפחה שרק חלק באוכלוסייה עשוי ליטול בהם חלק.

יש לציין כי ההמלצות המוגדרות כזכאות על פי חוק הינן-הספקת הגנה לילדים ובני נוער, מפני ניצול ואלימות (מערך פקידי סעד, הקמת מרכז חירום, הקמת מערך משפחות קלט).
המלצות נוספות כגון : הקמת קריות רב תחומיות, מניעה וטיפול בתחום הנוער המנותק, פיתוח תוכניות לגיל הרך ומענים בתחום החינוך הבלתי פורמאלי הן המלצות הנשענות על התפיסה המקצועית של המשרד ומתקיימים ביישובי הקבע הבדואים ובמגזר היהודי.

4.4 סטייה חברתית ועבריינות:

ממדי הסטייה החברתית והעבריינות בפזורה הבדואית, נתפסים כגבוהים. לדימוי זה ולהשתקפותו השלכות רחבות על האוכלוסייה הבדואית פנימה, היחסים עם האוכלוסייה היהודית ועל המפגש עם גורמי אכיפת החוק. האוכלוסייה הבדואית הנורמטיבית סובלת במיוחד מהגורמים העברייניים ומעוניינת במדיניות של יד קשה בטיפול בפשיעה. התחומים בהם ישנה פעילות עבריינית ניכרת הם עבירות הרכוש, גניבת רכב או פריצות, תחום הסמים (בייבוא, סחר ושימוש) ופגיעה בתשתיות ובצירי התנועה כשילוב של גניבה, וונדליזם ומחאה לאומנית. תחום נוסף, מדאיג מבחינה גורמי אכיפת החוק, כרוך בסחר ושימוש בכלי נשק ואמצעי לחימה. את תחומי הפשיעה והאלימות החברתית יש לצרף אל מופע אחר בדמות האלימות "האינטימית" יותר המצויה במעגל השבטי והמשפחתי. במסגרת זו ניתן למנות את הסכסוכים האלימים בין שבטים וחמולות, כחלק מהמסגרת המשפחתית הפטריארכאלית המחייבת ערבות הדדית והעימות בתוך תחומי המשפחה הגרעינית על רקע יחסים בין בני זוג והיחסים בין הורים וילדים. חשוב לציין כי, הנושא של כבוד המשפחה, בכל גילוייו, מצוי בצל של אלימות ותרבות כבושה המאיימת להתפרץ.

ניתוח סוציולוגי יזהה את תופעת הסטייה החברתית והעבריינות בחברה הבדואית ככזה הנעוץ בקונפליקטים הנוצרים בחברה מסורתית הסובלת מעוני ומנוכרת מהחברה הסובבת. כך, בתהליך ארוך שנים של ניכור ואנומיה מוטמעות נורמות של אי לגאליזם המצטרפות לאלימות מתגברת. התיאוריה של חברות במעבר, אשר יכולה להסביר את האנומיה והשבר הערכי-תרבותי בו מצויה החברה, מניחה כי בני דור שני לתהליך של התנגשות תרבותית יהיו מי שיסבלו יותר מהביטויים של עבריינות וסטייה. על כן, ניתן להניח שתופעות הסטייה החברתית והאלימות יגברו ויתעצמו עם השנים, בידה ולא תעשה התערבות ממלכתית.

הערכת היקפים של עבריינות וסטייה בפזורה הבדואית קשים במיוחד משום העדר מערכת מידע עדכנית ומשום חוסר היכולת לבדוק את היקפי הדיווח. יחד עם זאת ניתן לעשות שימוש זהיר מתוך בדיקת רמת הפניות אל המחלקות לשירותים חברתיים ושרות המבחן בנושא עבריינות. השוואה בין דפוסי העבריינות והסטייה בקרב באוכלוסייה בפזורה ובהשוואה ליישובי הקבע הבדואים והצבתם אל מול נתונים הנוגעים לריכוזי הבדואים בגליל ולסקטור הערבי בכלל, מלמדת כי מספר הפניות בנושא עבריינות בפזורה נמוך יחסית. יתכן כי הדבר כרוך במאפיינים של המחלקה אולם ניתן להסביר זאת גם בשל הדימוי של הפזורה כאזור ספר ללא חוק, "מערב פרוע".

בראיונות שנערכו עם אנשי אכיפת החוק נטען, כי רמת הפשיעה והסטייה החברתית משתנה בין שבטים וריכוזים שונים בפזורה באופן ניכר. היכולת המוגבלת להפיק מידע אמין מתוך ההשוואות, מסתירה מגמות המרמזות על החמרה בהיקפי הפשיעה. כך למשל, מספר המופנים לשרות המבחן לנוער עלה בין השנים 2000-2004 ב- 50% ומספר הפניות ב- 60%. גידול זה גבוה במאות אחוזים ביחס לכלל האוכלוסייה.

ניתן להסביר תופעה זו במונחי מדיניות ודמוגרפיה, אולם הוא משקף, לפי התרשמות של אנשי רווחה ואכיפת החוק, מגמה של גידול בהיקף העבריינות והאכיפה. נתון חריג בעוצמתו מלמד כי בשנת 2000 טיפל שרות המבחן למבוגרים בכ- 3350 יהודים וב- 500 בדואים בקירוב, בשנת 2004 טופלו בחקירות לאחר שיבוץ כ- 4500 יהודים וכ- 1600 בדואים. מדובר בעלייה של מאות אחוזים.

מהנתונים המעטים המצויים בידי המועצה ומתוך הראיונות עם אנשי אכיפת חוק והרווחה עולה באופן ברור כי, יש צורך בעיבוד המידע המצוי בידי גופים שונים אולם ניתן לומר במידה רבה של ביטחון כי הפשיעה בקרב האוכלוסייה הבדואית מצויה בעלייה ניכרת והפיזור של התופעה אינו שווה. מכאן נגזר עקרון מדיניות בתחום זה על פיו יש ליצור טיפול נקודתי וממוקד ביישובים בעיתים כדי לבלום את מגמת העלייה והחמרה המשוערת בעבריינות.

התנאי הראשון להתמודדות עם סוגיית העבריינות במועצה האזורית אבו-בסמה קשור אם כן באיסוף המידע ובחיזוק הקשר בין גורמי הרווחה לבין גורמי אכיפת החוק וביצירת תוכנית המטפלת באופן ממוקד בתחומים וביישובים בעייתיים. במקביל ישנה חשיבות מיוחדת בשמירה ואכיפה של החוק והסדר החברתי בהקשר של כלל האוכלוסייה.

עלינו לציין כי, מהראיונות שנערכו עם עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בפזורה עלה קושי גדול מאוד בהתמודדות עם סמים ואלימות עד כדי אמירה שבתנאים הקיימים של חוסר במשאבים לא ניתן לפתח התערבויות בהקשר זה. מעבר לקושי מפאת העדר משאבים ההתפתחות של הטיפול בנוער עבריין בישראל כוונה בעיקר לאוכלוסייה היהודית עם התאמות מסוימות ביחס לאוכלוסיית העולים. על כן נשאלת השאלה, עד כמה מתאימים כלים אלה לאוכלוסייה הערבית הבדואית.

בתנאים הנוכחים ומתוך שאיפה להתערב בנושא העבריינות והסטייה בטווחי זמן ארוכים, צריכה לדעתנו המועצה האזורית אבו-בסמה להתמקד בטיפול בתופעות סטייה ועבריינות בקרב הנוער ולהגיע לשגרת עבודה סבירה ביחס לאוכלוסייה הבוגרת.

ארגז הכלים של משרד הרווחה, בנוגע לאוכלוסיית נוער עובר חוק, קשור בפרוצדורות של שרות המבחן במסגרת המלצות, לאחר חקירה פסיכו-סוציאלית ואבחון הכנת תסקיר טיפול ושיקום והפניות לגורמים מטפלים. בתוך הפרוצדורות מקופלות גישות ודרכי טיפול הכוללים מעונות יום, מסגרות פתוחות וסגורות, צורות של פיצוי, גישור והכרעה על מסגרת של פיקוח קצין מבחן במובנו המסורתי.

המופעים של עבריינות וסטייה חברתית בקרב האוכלוסייה הצעירה, מתבטאים בעבירות אלימות, סמים, רכוש ומין. לגבי נוער המעורב בעבירות אלימות וסמים, פועלים מנגנוני הרווחה באמצעות טיפול קבוצתי המשולב בדרך כלל עם כלים נוספים מתוך אלו העומדים לרשות קציני המבחן.

מערכת הרווחה ושרות המבחן המטפל בקטינים עוברי חוק, פיתחו תפיסות חדשות המתמקדות בתהליכים חברתיים המכוונים לגישור ודיון משפחתי. בין אלו יש לציין את תוכניות קד"מ -

קבוצות דיון משפחתיות, הנשענות על שילוב הורים ודמויות משמעותיות בחיי עובר העבירה בקביעת מסגרת הטיפול וחלוקת האחריות הנובעת ממנה. תכניות מעין אלו, במסגרת תפיסות של "הצדק המאחה" והגישור, מוסיפות לעיתים לתוך תהליך הדיון את הנפגעים מתוך אמונה לפיה תהליך זה מאפשר לשקם את הערך העצמי של המעורבים, להביא לפיצוי הראוי ולתרום לאיחוי הפגיעה. התוכניות הקיימות בתחום זה מכונות גפ"נ – גישור פוגע ונפגע הן בקרב מבוגרים והן בקרב בני נוער.

גישות אלו כשלעצמן חייבות לעבור התאמה תרבותית עבור האוכלוסייה הבדואית, אשר ממשיכה לקיים את המנגנון המסורתי של הסולחה כאחד העקרונות המכוננים של וויסות הקונפליקטים בחברה הבדואית. המחלקה במועצה האזורית אבו-בסמה, צריכה להגדיר את הכלים לטיפול בנוער עובר חוק תוך שילוב הכלים של כלל המערכת בתנאים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית. מתוך ניסיון מסוים שנצבר בתחום זה, עלינו להתריע כי, יש להימנע מהעתקה של הדגמים החדשים הפועלים בקרב האוכלוסייה היהודית מבלי להציבם במסגרת הקונטקסט התרבותי.

הטיפול בעוברי חוק במסגרת שירותי המבחן מורכב ומכאן הריבוי והמגוון של פתרונות ודרכי התמודדות. המענה הראשון נוגע לתחום טיפול סמכותי יותר הן בקרב בני נוער והן בקרב מבוגרים, המעוגן בפרוצדורות משפטיות ונוגע באבחון, הערכה והמלצה בבקשות למעצר, הליכים משפטיים ופיקוח על מי שנמצאים במעגלי הסמכות של המערכת המשפטית. המרכיב הסמכותי נתפס על ידי קובעי המדיניות כהזדמנות טיפולית הן ברמה הפרטנית והן בהקשר הטיפול הקבוצתי. דוגמא לכך, בהקשר עבירות של אלימות במשפחה, יש לציין את התפתחותן של מערכות ופרויקטים המספקות טיפול זוגי ומשפחתי וכן התערבויות בתחומים של אלימות, מרמה, רכוש, סמים ועבירות מין.

תחום פעולה אחר, בעל חשיבות גדולה לאוכלוסייה הבדואית, נוגע למענים טיפוליים בשרות לטיפול בהתמכרויות. מערכות הקיימות במגזר היהודי יצרו גישה המשלבת טיפול בתחום הנפשי, החברתי והגופני המחייבות גם שיתוף פעולה מורכב בין גופים מוסדיים בממשלה ומחוצה לה. הרצף הטיפולי של גמילה, התאוששות ושיקום נעשה כיום באמצעות מרכזי יום, קהילות טיפוליות, הוסטלים, מרכזי טיפול לפרט המחוברים לטיפול משפחתי וזוגי.

בדומה לתחום הנוער, גם בתחום המבוגרים, כותבי המסמך סבורים כי, יש צורך בהתאמה תרבותית הנשענת על כוחות פנימיים של המשפחה והשבט ועל המנגנונים המסורתיים של התמודדות. יחד עם זאת, יש לבנות רצף שירותים המכסה את ההיבט הסמכותי, המשפטי, הקהילתי והסוציאלי. חלק מהמענים בנושא העבריינות מאפשרים הפנייה לשירותים לתועלת הציבור הבדואי וענישה חינוכית התורמת לקהילה. בהקשר פיתוח שירותים רגישי תרבות, ייתכן ויצירת מענים חוץ ביתיים בתוך המועצה, כמו מרכזי גמילה והוסטלים, עשוי לשרת מספר מטרות בעת ובעונה אחת בתוכם חינוך האוכלוסייה, יצירת סדן להתנדבות ומקורות תעסוקה. יש לפעול בזהירות רבה במציאת איזון בין טיפול בעבריינים בתוך הקהילה ומחוצה לה. על אנשי המקצוע

ומעצבי המדיניות להכריע האם הם נוקטים באסטרטגיה של טיפול בעבריינים במסגרות כלליות מחוץ לקהילה או בתוכה.

בתוך הקטגוריה של עבריינות וסטייה מצויים אף תחומים של עבריינות פנימית- "אינטימית". התערבות בסוגיות רצח לכאורה על רקע כבוד המשפחה, אלימות בין גברים ונשים וביגמיה, מצויים מעבר לתחום השפעתה של המועצה באופן הישיר ונוגעים להתערבות בערכאות המשפטיות והסוציאליות. יתכן כי בטווח הרחוק מערכות החינוך ותהליכים של העצמת הנשים יביאו לשיפור בתחום זה. אולם המועצה האזורית אבו-בסמה והמחלקה לשירותים חברתיים צריכות להתמקד בצורה זהירה בוויסות התוצאות של בעיות אלו בתוך החברה הבדואית. יתכן גם כי במישור הסמלי יכולה המועצה להתמודד עם שאלת הביגמיה בצורה מוגבלת. לכן הטיפול והמענים בביטויים של תופעות אלו צריכים להיעשות בתוך הקהילה הבדואית בהישען על המנגנונים הקהילתיים, אלא אם מדובר בסכנת חיים המחייבת הוצאת הפוגע או הנפגע מהמסגרת הקהילתית כצעד אחרון. לשם כך, יש ליצור מיומנות בזיהוי איתותים בסיכון גבוה ולטפח ולתגמל כלכלית את המנגנונים הקהילתיים המחליפים את הסדרים הממלכתיים להגנה על נשים וילדים בתוך המשפחה. תופעת הרצח במשפחה מקפלת בתוכה אלמנטים תרבותיים, דתיים וגם אלימות כתוצאה של עבריינות פלילית.

ההיבט החברתי-קהילתי של סוגיית העבריינות החוצה כלפי הסביבה, נוגע ליחסים עם הממסד אוכף החוק והיישובים היהודיים הסמוכים לאוכלוסייה הבדואית. במסגרת זו, יש ליצור קבוצות של דיון ותיאום עם האוכלוסייה ביישובים היהודיים ולשקף את ההשלכות של פגיעות בחברה היהודית והבדואית מפאת פשיעה בתחומי הרכוש, הסמים ותאונות הדרכים. יחד עם זאת יש להקפיד כי, קבוצות דיון וגישור מסוג זה לא יהפכו את המנהיגות של האוכלוסייה הבדואית לאחראית, כמעין קולקטיב, על התנהגויות של בודדים בתוכה ולחזק מתוך כך דגמים של אחריות שבטית.

הניסיונות שנעשו עד כה בתחום של שיטור קהילתי במגזר הבדואי או פרויקטים רגישי תרבות כשלו מסיבות שונות הקשורות בחוזקה של הנאמנות השבטית, במתח בו מצויים השוטרים הבדואים בין נאמנותם לקהילה ובין מחויבותם למדינה ומשום מאזן האימה שנוצר בין העבריינים הקשים ובין השיטור הקהילתי. כותבי המסמך מציעים למינהל החברתי במועצה בכלל ובמחלקה לשירותים חברתיים בפרט, להיעזר בתמהיל עובדים של בדואים תושבי המקום, עובדים ערבים אזרחי ישראל ועובדים יהודים.

4.4.1 המלצות בתחום סטייה חברתית ועבריינות

עקרונות התפיסה המקצועית:

מתוך הכרה בתהליכי השינוי שהחברה הבדואית עוברת במהלך השנים ולקראת המעבר לישובי הקבע שיחליפו את צורות המגורים הקיימות בפזורה הבדואית בנגב, ועל סמך הניסיון המצטבר מאכלוס יישובי הקבע הקיימים כיום, נתייחס בחלק זה לעקרונות התפיסה המקצועית המוצעים.

העקרונות המנחים:

1. שמירה על החוק והסדר החברתי. במטרה להציב גבולות לבלימת הידרדרות בתחום הסטייה והעבריינות.
2. מענים רגישי תרבות: בבואנו לתכנן תוכניות התערבות יש להתחשב במידת ההיענות של האוכלוסייה וצרכיה.
3. הכרה בצרכים ומתן מידע לגבי זכויות ומימושן.
4. תכנון מענים לצרכים תוך שיתוף ומעורבות של האוכלוסייה בבניית המענים והפתרונות, שותפות בקבלת החלטות ברמה פרטנית, משפחתית, קהילתית בביצוע תוכניות ההתערבות.
5. התבססות על כוחות פנימיים של המשפחה והשבט.
6. יצירת מערך שירותים שיספק רצף מענים טיפוליים.
7. בניית מערך שירותים נגיש וקרוב לריכוזי האוכלוסייה. עם זאת, תחומים בעלי רגישות בקרב החברה הבדואית כגון אלימות במשפחה, נשים ונערות הכרוכים בסכנת חיים יטופלו במסגרות על אזוריות.
8. הגמשת חלוקת המשאבים באופן שיאפשר תקצוב פתרונות רגישי תרבות.
9. בניית מאגר נתונים מקיף שישרת את המינהל החברתי.

המענים טיפוליים המוצעים:

בהתבסס על חומר תיאורטי, ראיונות עם עובדי המחלקה והניסיון המצטבר בארץ ובעולם סבורים מחברי מסמך זה כי המענה הטיפולי הנכון לאוכלוסייה הבדואית בנגב כשלב פתיחה למדיניות על בנושא העבריינות צריך להישען על עקרונות התפיסה של הצדק המאחה במסגרת תוכניות קד"מ, קבוצת דיון משפחתית ותוכנית גפ"ן- גישור פוגע נפגע.

תוכניות הצדק המאחה וגפ"ן מתמזגים היטב במנגנונים המסורתיים של החברה הבדואית לטיפול בויסות קונפליקטים חברתיים וטיפול בנושאי סטייה חברתית ועבריינות. את ההתאמה של תוכניות אלו לאוכלוסייה הבדואית יש להותיר למרחב הגמישות של עובדי המחלקה. תהליך זה חייב להיות מלווה בתיעוד של פרקטיקות קיימות וביצוע תוכנית פיילוט שתלווה במחקר והערכה.

תוכניות קד"מ מורכבות יותר מבחינת התאמתן לאוכלוסייה הבדואית בפזורה משום שהן נשענות על מתן תפקיד מרכזי לבני המשפחה הגרעינית. מכאן שנדרשות התאמות למבנה המשפחה הבדואית המורחבת.

עקרונות צדק מאחה (קד"מ קבוצת דיון משפחתית, תוכנית גפ"ן-גישור פוגע נפגע)

אסכולת הצדק המאחה התפתחה בסוף המאה העשרים באוסטרליה, ניו זילנד. גישת צדק מאחה רואה במעשה הפלילי, בראש ובראשונה פגיעה של העבריין בנפגע. בנוסף, נפגעים ממעשה העבירה, הקהילה והפוגע עצמו. גישת הצדק המאחה מציעה דרכים המתמקדות בפתרון סכסוך שנוצר בין נפגע לפוגע בעקבות המעשה הפלילי ובאיחוי הנזק שנגרם לנפגע.

התהליך נותן מקום חשוב לקהילה בקרבה התרחשה הפגיעה, כמקור לסיוע בתהליך האיחוי ושיקום הנפגע. הדגש הינו על התהליך, ההדברות ועל חיפוש מענה לצרכים של הצדדים שנוצרו כתוצאה ממעשה העבירה.

קד"מ Family Group Conferemce

הקד"מ בשרות המבחן התרחב והוא מופעל גם כקד"מ למציאת חלופת מעצר וקד"מ לבניית תוכנית טיפול (ראה תת פרק מענים טיפוליים בשרות מבחן לנוער). כפי שניתן לראות הליך הקד"מ עונה על העקרונות שהנחו אותנו.

הליך הקד"מ מתאים גם לטיפול בעבריין המתבגר, משפחתו וקהילתו כמו גם בהתייחסות לעבריין הבוגר. אנו מציעים כי, קד"מ צריכה להיעשות כהיערכות מקדימה לטיפול הישיר בעבריינים (קטינים ובוגרים).

מוצע כי בכל הקמת מערך שירותים ובניית סל שירותים לאוכלוסיית עוברי החוק ברמה המערכתית וברמה הפרטנית: תשתיות, מבנים, כוח אדם והתערבות טיפולית יערך מפגש קד"מ עם כל הנוגעים בדבר: מנהלי מחלקות, אנשי מקצוע בתחום הרווחה, הבריאות והחינוך, מנהיגות מקומית, נציגים מהאוכלוסייה, אנשי חוק וכו'. כל אלה ביחד יקבלו החלטות שמותאמות לצורכי האוכלוסייה: שבט, חמולה, משפחה ופרט.

תכנית גפ"ן- גישור פוגע נפגע

תכנית גישור פוגע נפגע מתבססת על עקרונות הצדק המאחה. מפגש הגישור, המתקיים לאחר תהליך הכנת הצדדים והסכמתם ע"י מגשר מיומן, מאפשר הידברות ישירה של הנפגע והפוגע ויש לו מטרה כפולה:

- קיום דיאלוג בו ניתן לנפגע לברר נושאים המטרידים אותו להתמודד עם הפגיעות שחווה ולעבור תהליך העצמה.
- לפוגע זאת הזדמנות לקבל אחריות למעשה העבירה ולהעלות נושאים הנוגעים אליו.
- גיבוש הסכם לפיצוי הנזקים ואיחוי הפגיעות שמעשה העבירה גרם.

יתרונות להשתתפות בתוכנית- לנפגע :

1. פיצוי קונקרטי לנפגע ע"י הפוגע בהתאם להסכם שמתגבש ביניהם במפגש הגישור
2. הנפגע עובר תהליך של איחוי וריפוי הפגיעה שנגרמה ע"י המעשה הפלילי.

יתרונות להשתתפות בתוכנית- לפוגע :

1. התוכנית מאפשרת לפוגע לקחת אחריות על הפגיעה שגרם, להבין את השלכות מעשיו על הנפגע, לפצות ולתרום לאיחוי הפגיעה.
2. ההשתתפות בתוכנית עשויה להיות שלב משמעותי בשיקום תחושת הערך העצמי והקבלה מחדש ע"י הקהילה של החברה הנורמטיבית.

תכנית גישור פוגע נפגע תורמת להפחתת הכאב והנזקים שנגרמים בשל עבירות פליליות לשיקום הפוגעים ומסייעת לביטחון רב יותר של הקהילה. יש לציין כי קד"מ וגפ"ן, הינן התערבויות שמתקיימות בשרותי המבחן ברחבי הארץ. כאשר המתאמים במסגרת מועצת אבו-בסמה יתפקדו במסגרת המחלקה.

סדרי העדיפויות כפי שראינו לנכון הם :

טווח ארוך	טווח קצר		
<p>1. השקעה מסיבית בחינוך א. העלאת רמת ההישגים ב. תנאים הולמים ללמידה ג. מניעת נשירה</p> <p>2. מענים תעסוקתיים</p> <p>3. הכשרה מקצועית מתאימה ומגוונת</p> <p>4. בניית מועדוני נוער בתכנון ובביצוע של בני הנוער</p> <p>5. עידוד לגיוס לצבא או לשירות לאומי</p> <p>6. פיתוח שייכות וזהות מקומית</p>	<p>1. ענישה חינוכית א. תרומה לקהילה ב. תיקון הנזק ג. פיצוי כספי ד. קנסות</p> <p>1. מענים חוץ ביתיים בתוך הפזורה (הוסטל באוהל) מסגור לפתוח 2. מרכז גמילה באוהל</p>	<p>1. קד"מ* 2. גישור פלילי* 3. עבודה קבוצתית למינה 4. טיפול והשגחה של אדם ראוי 5. מסיכון לסיכוי 6. עבודות שרות בתוך המגזר הבדואי 7. פיתוח הסולחה בנושא עבריינות 8. שרות לתועלת הציבור במגזר הבדואי.</p>	<p>פרטני</p>
<p>1. חיזוק המנהיגות 2. פורומים שונים להתמודדות עם הלגיטימציה לעבריינות, העלאת המודעות ומציאת מענים</p> <p>א. בעבירות עם פגיעה ישירה כמו: תאונות דרכים, סמים, פגיעות רכוש במגזר הבדואי</p> <p>ב. פגיעות בחברה היהודית כמו: רכוש, נשק, סחר בסמים</p> <p>3. מסרים ברורים של שמירה על חוקים</p> <p>4. מעבר חזרה של החברה הבדואית מצרכנית ליצרנית</p> <p>5. חיזוק המסורת הבדואית</p>	<p>1. רצח על רקע כבוד המשפחה-יש לפעול בדרך של ענישה חריפה 2. אלימות במשפחה- מתן טיפול ומענים בתוך הקהילה הבדואית 3. ביגמיה תהליך של שינוי זהיר ואיטי</p>	<p>1. קד"מ קהילתי 2. גישור פלילי עם הישובים היהודיים 3. בניית צוותים מקצועיים מעורבים ערבים, בדואים ויהודים 4. הקמת תחנות משטרה בתוך הישובים ונוכחות מסיבית של המשטרה 5. הכרה בצרכים ומימוש זכויות 6. תגמול לאלה שתורמים לחברה 7. בחירת אנשי מקצוע לפי כישורים מקצועיים בלבד 8. פיתוח מתקני ספורט מתאימים ומגוונים 9. שמות לפרויקטים יינתנו ע"י הבדואים</p>	<p>קהילתי</p>

תוכנית עבודה בנושא עבריינות וסטייה חברתית (פרוט התקצוב מופיע בנספח 1)

מדובר בתכנית שחלקה יתבצע במסגרת שירותי המבחן לנוער ומבוגרים במשרד הרווחה, וחלקה האחר על ידי המחלקה לשירותים חברתיים.

תכנית קד"מ (קבוצת דיון משפחתית)

לצורך הפעלת התוכנית נדרשת הכשרת 10 מתאמים.

סה"כ - 880,000 ₪

הפעלת קציני מבחן- לנושא קד"מ וגישור פלילי

היות ומדובר בתוכנית שאמורה לתת טיפול ייחודי, להערכתנו יהיה צורך בתוספת של 2 תקני קציני מבחן, מוצע לבוא בדברים עם הנהלת שרות המבחן לנוער ומבוגרים בדבר הפעלת תוכניות קד"מ וגישור והקצאת משאבים לנושא (כגון: הכשרה והפעלת קציני מבחן)

סה"כ 380,000 ₪

בהפעלת תוכניות קד"מ וגפ"ן יש להיות מודעים לסיכונים מבעלי סמכות העלולים להכתיב המלצות ופתרונות, תוך התעלמות מעמדת עובר החוק מחד גיסא, מבעלי סמכות בקהילה (שבט, משפחה וכו') העלולים לטרפד פעילות זאת מחשש של פגיעה במעמד מאידך גיסא. עם זאת יש לציין כי שותפות מלאה של המשתתפים תאפשר לקיחת אחריות לביצוע ההחלטות ולהצלחת הקד"מ.

חלופות מאסר

יש לקדם תוכנית שתציע חלופות מאסר. חשיבותם של תוכניות אלו נעוצה בתרומתם החשובה לקהילה (שעות עבודה ללא תשלום), אפשרות להציע תיקון לעובר החוק וקבלתו מחדש על ידי הקהילה, בנוסף לכך, שעובר החוק מכפר על הנזק שגרם, ויש לכך משמעות במובן של הסרת האשמה וריפוי. כיום ישנם מצבים שבהם עוברי עבירה בדואים נשארים במאסר עקב העדר שירותים בקהילה. לעיתים המצב חמור יותר כאשר אסירים משתחררים ללא תמיכה של תהליכי שיקום בקהילה.

לשם הפעלת תוכניות אלו יש צורך בהעסקת מתאם שרות לתועלת הציבור ועבודות שרות אשר יעסוק ב:

- בניית תוכניות שרות ועבודה בקהילה הבדואית
- הכשרת העובדים בתחום הפעלת מתנדבים

- על העובד להיות בעל: יכולת ארגונית, יכולת יצירת קשר עם גורמים שונים, הפעלת סמכות. עבודה מול שירותי המבחן למבוגרים, שרות בתי הסוהר ומסגרות בקהילה מתחום רווחה, חינוך, בריאות) והרשות לשיקום האסיר.

סה"כ 166,000 ₪

שרות לתועלת הציבור ניתן במסגרת שירותי המבחן, עבודות שרות- במסגרת שרות בתי הסוהר, מתאמים – בקהילה, באמצעות המחלקה ואנשי קשר במסגרות בהן יתבצע השרות. תוכניות של שרות לתועלת הציבור ועבודות שרות, מופעלות בכל רחבי הארץ. נרכש ניסיון רב, גם במגזר הערבי וגם מגזר חרדי כך שניתן ללמוד מהניסיון עם קבוצות אוכלוסייה מסורתיות. אנו ממליצים על ביצוע תוכניות אך ורק במסגרות ציבוריות (חינוך, רווחה, בריאות וכו'), ולא במסגרת פרטית או משפחתית, על מנת שלא ליצור ניגוד אינטרסים ובעיות באכיפה ובהשגחה על ביצוע התוכניות.

טיפול בהתמכרויות:

הקמת מרכז יום אמבולטורי לטיפול במתמכרים לסמים לאלכוהול ולהימורים המרכז מיועד לטיפול ב- 120 מכורים, בשנה. תמחור:

סה"כ לשנה: 2,005,000 ₪ - לא כולל מיבנה)

מרכז יום יופעל באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים כמו גם הטיפול הקבוצתי, שיינתן במסגרת המחלקה בשיתוף שירותי המבחן. בתחום הטיפול בנפגעי סמים בקהילה, ניתן ללמוד ממודלים קיימים כגון-מודל הקהילה הטיפולית הסגורה הפועל בטמרה וכפר קאסם. במקביל יש לתת את הדעת לסוגיית הטיפול באוכלוסייה הומוגנית.

יש לציין כי הקמת מרכז היום מלווה בחשש מחוסר שיתוף פעולה עם מסגרת זאת במובן של חשיפת הבעיה, סטיגמה, ומכך שאין הוא מנתק לגמרי את המטופל מהסביבה העבריינית. עם זאת, יש לציין כי היתרונות הגלומים בתוכנית הם אלו המאפשרים למכור להישאר בקהילה כמו גם הספקת תעסוקה לאוכלוסייה מקומית.

פיתוח טיפולים קבוצתיים:

טיפול קבוצתי, ככלי עבודה יכול לסייע בתחומים הבאים:

1. טיפול קבוצתי בתחום סמים
2. הורות
3. עצורים בחלופות מעצר
4. אלימות כלפי נשים- שליטה על כעסים

5. עבירות מין

6. שימוש ברכב ללא רשות ורכוש.

החלטה על הקמת הקבוצות תיעשה על פי הגדרת הצרכים בשטח. המידה ויחלט על הקמה של 12 קבוצות (שש קבוצות למבוגרים ושש קבוצות לנוער), כשמחצית הקבוצות הן קבוצות קצרות מועד (שישה עשרה מפגשים) ושש קבוצות יפעלו לטווח ארוך יותר (שנה). העלות תהיה :

סה"כ: 615,600 ₪ (כולל הכשרת עובדים)

יש לציין כי ישנו ניסיון קודם שממנו ניתן ללמוד באמצעות קבוצות המופעלות בשירותי המבחן, שבהן שילוב של אוכלוסייה ערבית ויהודית. בהקשר זה יש להיות מודעים ולצפות בעיות של קושי בשיתוף פעולה בנושאים כמו אלימות במשפחה, עבירות מין, לצד תרומה למטופלים, מתוך הכרה כי לקבוצה יש כוח משפיע לשינוי. בהקשר זה אנו ממליצים לשקול שיתוף פעולה עם שירותי המבחן.

טיפול חוץ ביתי (הוסטל) לנערים :

ההוסטל מיועד ל- 14 נערים במשך תקופה של שנה. הנערים יהיו משולבים במערכת החינוך הרגילה. בשעות שלאחר סיום בית הספר יימצאו בהוסטל. יש חשיבות שיקבלו תגבור וסיוע בלימודים במהלך שהותם בהוסטל.

סה"כ לשנה 1,440,000 ₪ (לא כולל מיבנה)

ההוסטל לנערים ניתן לבחון הקמת מסגרת פרטית ובפיקוח ותמיכה של חסות הנוער. אנו צופים כי ייתכן שהתוכנית תיתקל בחוסר שיתוף פעולה של המשפחות, בשל הסטיגמה שעלולה להיכרך לשרות. עם זאת ניתן יהיה להגביר את הלגיטימיות שלה על ידי תגבור ותמיכה בלמידה.

תוכניות נוספות לטיפול בסטייה ועבריינות :

1. הקמת תחנת משטרה בישובים- קבלת מידע מהמשרד לביטחון פנים.
2. פיתוח מתקני ספורט- שימוש במיתקנים בבתי ספר והקמת מתקנים בישובים אחריות משרד החינוך.
3. בהיבט הקהילתי: יצירת קבוצות דיון של נציגים מהישובים הבדואים והיהודים, שמטרתם שיתוף בהשפעות של התנהגות עבריינית על שתי האוכלוסיות, כמו גם גיבוש של פתרונות קהילתיים משותפים.

תקצוב:

סך כל התקציב הנדרש לטיפול בנושא עבריינות וסטייה חברתית⁵:

880,000	א. קד"מ
380,000	ב. קציני מבחן לקד"מ וגישור
166,000	ג. מתאם שרות לתועלת הציבור ועבודות שרות
2,005,000	ד. מרכז יום לטיפול בנגמלי סמים (ללא מיבנה)
550,600	ה. טיפול קבוצתי
60,000	ו. הכשרה לטיפול קבוצתי
1,440,000	ז. הוסטל (לא כולל מיבנה)
₪ 5,481,000	סה"כ
220,800	ח. מבנים מושכרים (מרכז יום והוסטל)

סה"כ (כולל מיבנה מושכר למרכז יום ולהוסטל): ₪ 5,701,800

⁵ראה את פירוט התקצוב בנספחים

4.5 אוכלוסיות עם לקות, נכות ומוגבלות:

מושג הלקויות בהגדרתו המקצועית בתחומי המדיניות החברתית מסמן את המימד האנטומי הפיזיולוגי וההתפתחותי של מה שנחשב בגדר נורמה בקרב האוכלוסייה. נכות, מתארת את היכולת לתפקד בטווח המאפשר שיגרת חיים מעל סף מסוים ואילו המילה מוגבלות מסמנת את השילוב בין הלקות לנכות בהקשר התרבותי-חברתי שלה. המחלקות לשירותים חברתיים ומשרד הרווחה כקובע מדיניות, מכוונים את מירב המאמץ במתן מענים ושירותים לתחום המוגבלות. יחד עם זאת, המועצה האזורית אבו-בסמה, מתוך הדגשת הראייה האינטגרטיבית, צריכה להתמודד עם שלושת המימדים היוצרים צרכים רבים בקרב האוכלוסייה.

ההתייחסות של החברה הבדואית אל המוגבלות רלוונטית הן להערכת הפוטנציאל להסתייעות במנגנונים משפחתיים וקהילתיים והן בכדי לפענח את דפוסי ההתמודדות של המשפחה עם הלקות. בחברה מסורתית התומכת בחלשים, הנכה נתפס כמי שזקוק לרחמים וסיוע. לעיתים חלק מהבעיות נתפסות במונחים מיסטיים, רוחות או עונש משמים.

ההתמודדות האמוציונאלית של משפחת הילד או האדם הסובל מלקות אינה נעשית בפומבי ועל כן נוצר מכשול בנגישות ובמימוש הזכות לקבלת שירות מקצועי. אחד הגורמים לכך הוא המרכיב הדתי בהתמודדות עם הלקות, אשר נעוץ לא מעט בגישה פטליסטית המקשה על מתן פתרונות שיקומיים ארוכי טווח. גורם זה מצטרף אל העוני כחסם מפני נגישות לשירותים, ניידות והסמכות על שירותים קיימים. המועצה האזורית אבו-בסמה, באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים יכולה להתמודד עם כמה מאפיינים תרבותיים אלה באמצעות אנשי מקצוע מהקהילה על פי אותו דגם של שינוי שהתרחש בחברה היהודית החרדית.

בדיקה דמוגרפית המאתרת וממפה פעוטות, ילדים ובני נוער עם לקויות, חלקי המידע המצויים במשרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והביטוח הלאומי אינם משקפים כנראה את מספר בעלי הלקויות. פרויקט האיתור הנמצא כיום בראשית דרכו, חייב להיות מופעל כאחד מהצעדים הראשונים של המועצה האזורית אבו-בסמה במסגרת תכנית האב.

מתוך אקסטרפולציה שנעשתה לגבי מספר הילדים עם לקויות במגזר הערבי ובהתאמה לסקר של מכון ברוקדייל והביטוח הלאומי עולה שבקרב בפזורה הבדואית ישנם כ- 400 ילדים עם פיגור שכלי, 700 ילדים עם ליקויים חושיים ו 1,000 עם נכות פיזית קשה. לפיכך, אומדן זה מעריך כי, בפזורה ישנם כ- 2,100 בעלי לקויות אולם ניתן להניח כי מספרם גדול עוד יותר משום נשואי קרובים ומחלות גנטיות. אל מול אומדן זה ניתן להציב אומדנים מצומצמים בטווח שבין 1,500-1,700 ילדים.

עלינו לציין כי, פערים משמעותיים אלה באומדן הם בעלי משמעויות כלכליות ניכרות כיוון שהעלויות של מכסות למוסדות או ההקצאות למוסדות מגיע לאלפי שקלים לנזקק. מצב זה מאשש את ההכרח לאתר ולמפות את בעלי הלקויות, דבר שיביא גם לכיסוי והגנה לנזקקים

ומיצוי זכאויות בתוך מערכת הרווחה. על פי נתוני היסוד של מערכת הרווחה, מספר הילדים עם נכות, פיגור שכלי ולקויים חושיים עומד על 225, אשר לכל הדעות אינו מספר מייצג. כדי להמחיש את חומרת המצב של מיצוי הזכאויות יש לציין שבין שנת 2000-2005 בתחומי השירות לעיוור, שיקום נכים והשירותים למפגר ירד מספר המשתמשים בכ- 30% למרות הגידול הטבעי באוכלוסייה. כך למשל 8 משתמשים על פי תשלומי השמות בשירות לעיוור, ומספר האוטוטיסטים עמד על מתחת ל-5. בקרב האוכלוסייה המבוגרת, מספר המבוגרים הסובלים מלקויות גם כן גבוה אם כי רמת השירותים שהמדנה מציעה להם נמוכה יחסית. בהיבט השוואתי, נתוני משרד הרווחה מראים כי, היישובים רהט, תל שבע וכסיפה נעזרים בשירותים לבעלי לקויות בין 50% ל-100% יותר מהפזורה. חלק מההבדלים נעוצים בקיומן של מסגרות טיפול יומיות וכוללניות המצויות ביישובים הקיימים ואינם קיימות בפזורה. כותבי המסמך סבורים כי, בתחום זה חייבת המועצה, הן מבחינת הדאגה לאוכלוסייה והן מבחינת השינוי הממחיש את המעבר ליישוב קבע, להאיץ את הקמתן של המסגרות הללו בהתאמה לפריסה של השירותים.

מסיבות היסטוריות וחוקיות תחום הטיפול באדם המפגר התפתח, בצורה מובחנת מתחומים אחרים. במגזר הבדואי התפתח מספר מצומצם של מסגרות לאנשים עם פיגור שכלי בעיקר ביישובי הקבע וביישובים יהודיים המספקים שירותים לתושבי הפזורה. רמת השירותים במסגרות אלו נמוכה יחסית, חסרים מבנים פיזיים ראויים וכוח האדם אינו תמיד מקצועי ומיומן די הצורך. מספר רב של ילדים אינו מגיע למסגרות החינוך, ובנוגע לאוכלוסייה מעל גיל 21 אין כל מודעות לגבי הצרכים התעסוקתיים שלהם. תמונה בעייתית זו מצטרפת לרמה מסוימת של פגיעה והתעללות במפגרים, חוסר אוניס של משפחות הקושרות ונועלות בלית ברירה את האדם המפגר כך שלא יפגע בעצמו. המשפחה הבדואית בפזורה בשלב זה חסרה את הכלים לתת את הטיפול ההולם ואילו השירותים בקהילה לא פותחו כלל. האפשרויות שעמדו מול האוכלוסייה היו סידורים חוץ ביתיים אשר הנגישות אליהם בעייתית. המחשה טובה למצב זה ניכרת בעובדה שברהט כ- 100 מתוך למעלה מ-200 מפגרים נמצאים בתוך מסגרות יום טיפוליות ואילו בפזורה רק 3 נהנים משירות זה. בפזורה 54 מתוך כ-200 מהמטופלים שוהים במוסדות לעומת 37 מטופלים מרהט.

העיגון של תחום האדם המפגר בחוק נותן תוקף רב לפעולה מצד המינהל החברתי והמחלקה לשירותים חברתיים כדי לפתח שירותים נגישים ומותאמים לאוכלוסייה במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמה. העלויות הגבוהות של הסעות המטופלים אל מוקדי הטיפול, מקשות גם הן על הנגשת השירות ומהוות חסם מצד נותני השירות.

כותבי המסמך ממליצים כי, המחלקה לשירותים חברתיים והמינהל החברתי במועצה אבו-בסמה יפעלו בתחום הלקויות במקביל לפרויקט של הקמת הקריה הממלכתית לטיפול ושיקום ילדים בדואיים עם צרכים מיוחדים מגיל 18 וחודש עד גיל 21. המחלקה חייבת למצב במסגרת תוכנית אב את עצמה מול פרויקט זה בשלושה מישורים. הראשון, בדמות סיוע לכינונו וחיזוקו של "פרויקט קרפלוס". השני, על ידי השלמת המימדים המתבקשים מתחומי העבודה הסוציאלית לצד הבריאות והחינוך כגישות מובילות בקריה. השלישי, באמצעות יצירת שירותים עבור אוכלוסייה מעל גיל 21 המצויה מחוץ לכיסוי של הקריה.

בקטגוריה של יצירת השירות לאוכלוסייה מעל גיל 21, יש להציע סדרה של פעילויות בתוכן פיתוח מיומנויות בסיסיות לשיפור תפקודו העצמאי של הנכה בסביבתו הטבעית, התאמת סביבת המגורים לצורכי הנכה, מתן טיפול אישי סעודי, מתן טיפול פסיכו-סוציאלי, מתן ייעוץ למיצוי זכויות, תיווך עם משרדים רלוונטיים שירותים ועמותות, יצירת מגוון עיסוקים ופעולות לרווחת הנכים ותעסוקת נכים. שירותים אלה יינתנו במרחבים שונים בתוך היישוב במסגרות יום ובמרחב האזורי, בפתרונות מוסדיים קהילתיים והשמה חוץ ביתית. כמו כן, יש לפתח שירות נייד על ידי צוות רב מקצועי אשר יספק שירות בבתו של הלקוח.

4.5.1 המלצות בתחום אוכלוסיות עם לקות, נכות ומוגבלות:

כאמור, מבדיקת הנתונים על השירותים לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים, עולה כי כיום ניתן מענה לאוכלוסייה זו עד גיל 21 ע"י משרדי הבריאות והחינוך, באמצעות בתי ספר לחינוך מיוחד, מרכז להתפתחות הילד וטיפות חלב. כמו כן מתוכננת הקמת קריה אזורית לחינוך ושיקום ילדים בדואים עם צרכים מיוחדים מגיל 18 חודש ועד גיל 21 שנים ("פרויקט קרפלוס"). לאור זאת, בחרנו להתמקד בפיתוח שירותים לאוכלוסייה מגיל 21 ומעלה שמגוון השירותים המוצעים לה מצומצם.

המינהל החברתי במועצה האזורית אבו-בסמה, צריך להיות מופקד על תיאום פיקוח וסיוע לכינונה והתפתחותה של הקריה כך שתיתן מענים לאוכלוסיית האנשים הסובלים מלקות או נכות עד גיל 21. בהעדר פתרונות לאוכלוסייה שמעל גיל 21 ומתוך הנחה כי, בטווח הארוך ייחשפו צרכים של האוכלוסייה הבוגרת יש להניח את התשתית לאוכלוסייה זו.

עם השלמתו של סקר איתור הצרכים בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה, המתבצע כיום, ייחשף היקף הצרכים בקרב הקבוצה הבוגרת. על בסיס זה אנו מציעים להפעיל שתי מסגרות פעילות עבור האוכלוסייה זו. השירותים המוצעים כוללים את הקמתו של מרכז יום אזורי ושירות שיקומי-טיפול נייד.

יש לזכור כי כל השירותים לאדם המפגר ניתנים על פי חוק באמצעות אגף השיקום וביחידה לאוטיסטים על פי תפיסות מקצועיות.

דגם להקמת מרכז יום אזורי

מוצע להקים מסגרת יומית לכ- 40 אנשים בעלי נכויות שונות (פיגור שכלי, נכויות פיזיות, נכויות חושיות, הפרעות התנהגות וקשיי תפקוד והסתגלות על רקע אורגני, אנשים הלוקים בתסמונות תורשתיות וכאלו הלוקים באוטיזם).

המודל הרב שרותי, יכלול בתוכו את השירותים הבאים:

- עובדים סוציאליים
- שרותי תעסוקה ושיקום.
- שירותים פרא-רפואיים.
- שרות רפואי
- שרותי ההעשרה
- שרותי חברה ופנאי.
- הסעות.

המבנה המוצע :

מבנה חד-קומתי מונגש. מיקום המרכז האזורי ייקבע על ידי הגורמים בשטח, בשל הצורך להתחשב בגורמים תרבותיים, חמולתיים ופוליטיים כמו גם במרכיב הנגישות, בבואנו לקבוע את מיקום המרכז.

המבנה יכלול:

1. אולם מרכזי שישמש כחדר אוכל ומרכז להתכנסות.
2. שני חדרים גדולים. האחד לתעסוקה והאחר לסדנאות יצירה (ריפוי בעיסוק).
3. בנוסף לכך יש להקים מספר חדרים קטן יותר :
 - * חדר מנהל
 - * חדרי טיפולים לעו"ס, פיזיותרפיסט, אחות ודיאטנית.
 - * כיתת לימוד.
 - * מטבח ומחסן.
 - * מחסן ציוד.
 - * חדר כביסה.
4. שתי מקלחות מותאמות לאנשים עם נכות פיזית.
5. ארבע חדרי שירותים, שניים מתוכם מותאמים לנכים פיזיים.
6. חצר מרוצפת בחלקה + גינון.

ב. תחומי הפעילות והשירותים שיתנו במרכז

1. טיפול פסיכו-סוציאלי ינתן על ידי ע"ס ויכלול: ייעוץ ומיצוי זכויות סוציאליות, עבודה קבוצתית, תיווך וקישור לשירותים רלוונטיים כגון משרדי ממשלה ועמותות, לנכים ובני משפחותיהם.
2. פיתוח מיומנויות בחיי היומיום במטרה לשפר ולשמר את תפקודיו של האדם הנכה.
3. שרותי תעסוקה סדנאות תעסוקתיות על בסיס יצרני.
4. סדנאות יצירה ואומנות שיופעלו על ידי מרפאה בעיסוק.
5. טיפולים פיזיותרפיים לפי הצורך.
6. טיפולים דיאטטיים ותזונתיים.
7. טיפול ומעקב רפואי על ידי אחות, תוך קיום קשר עם מרפאת קופת חולים בה מטופל האדם.
8. המרכז אף יהווה מסגרת לימודית הכוללת הקניית ידע כללי, העשרה ושימושי מחשב.
9. ניצול המבנה בשעות אחה"צ והערב לפעילות פנאי וחברה.
10. הסעות: התנאי המרכזי לקיום המרכז הוא קיומם של שרותי הסעה סדירים, המותאמים לצורכי האוכלוסייה.

עלות הפרויקט :

כוח אדם

תפקיד	תקן	עלות חודשית (בש"ח)
מנהל	1	9,284
עו"ס	2	14,434
אחות	0.5	3600
מדריכי שיקום	7	50,792
מרפא בעיסוק	2	15,086
מורה	1	7,508
דיאטנית	0.25	1,120
פיזיותרפיסט	1	7,543
עובד ניקיון ואחזקה	0.5	2,872
עובד מזון	0.5	2,650
סה"כ		114,881

הוצאות אחזקה לאדם לחודש :

הוצאה	עלות (בש"ח)
מזון	200
הסעות	500
חומרי ניקוי	100
ציוד מתכלה	200
סה"כ	1000

עלות הפרויקט לחודש לארבעים מטופלים: 154,881 ₪

עלות הפרויקט לאדם לחודש: 3,872 ₪

שירות שיקומי-טיפולי נייד :

שרות זה יינתן לאדם הנכה בביתו באמצעות צוות רב מקצועי, אשר יכלול: עובד סוציאלי, פיזיותרפיסט, מרפא בעיסוק ואחות. השרות הנייד קל יותר להקמה בהשוואה למרכז היום האזורי, בשל כך יש להקים תחילה את השרות הנייד ומאוחר יותר את מרכז היום.

השירות השיקומי הנייד יסייע בתחומים הבאים :

- התאמת סביבת המגורים לצרכיו של האדם הנכה
- פיתוח מיומנויות יומיומיות בסיסיות, שמטרתן לשפר את תפקודו העצמאי של האדם הנכה בסביבתו הטבעית.
- טיפול אישי-סיעודי
- טיפול פסיכו סוציאלי
- מתן ייעוץ אשר יסייע במיצוי זכויות וביצירת קשר עם משרדים רלוונטיים, שירותים ועמותות.

מטרות השרות :

בשלב הראשון, ייתן השרות הנייד מענים בטווח הזמן הקצר, עד להקמתו של מרכז היום האזורי. בשלב השני, במידה ויתברר כי השרות נותן פתרון אפקטיבי ומספק את הצרכים הנדרשים, לנכים שאינם מקבלים את שרותיו של מרכז היום, מסיבות אלו ואחרות, הוא ימשיך לפעול במקביל לפעילות מרכז היום האזורי לאחר שיוקם.

אופן פעילות השרות :

1. קבלת נתונים על מטופלים פוטנציאליים מהמחלקה לשירותים חברתיים, כמו גם משרותי הבריאות והחינוך.
2. ביקור של הצוות הרב-מקצועי במשפחה, במטרה למפות את צרכיו של המטופל ולגיבוש תוכנית טיפול שתיתן כאמור בביתו של הנכה. תוכנית הטיפול תכלול בין השאר הפנייה לגורמי טיפול רלוונטיים- מרפאות קופ"ח, חינוך מיוחד וכדומה, ומעקב.
3. תדירות הביקורים והטיפול ייקבעו על ידי הצוות בהתאם לצרכים ולתקציב העומד לרשות התוכנית.

עלות התוכנית

4. עלות כוח האדם להפעלת השרות הנייד לעשרים וחמישה מטופלים :

תפקיד	תקן	עלות חודשית (בש"ח)
עו"ס	1	7,217
אחות	1	7,200
מרפא בעיסוק	1	7,543
פיזיותרפיסט	1	7,543
נהג	1	5,200
סה"כ		34,703

2. הוצאות חד פעמיות

- * רכב מותאם להסעת נכים ולהסעות הצוות הנייד וציודו : 120,000 ₪
- * ציוד פרא רפואי : 20,000 ₪

5. הוצאות שוטפות לחודש לפרויקט

- אחזקת רכב : 3000 ₪
- ציוד מתכלה : 300 ₪

עלות הפרויקט לחודש לעשרים וחמישה אנשים: 38,000 ₪

עלות הפרויקט לאדם לחודש : 1,520 ₪ (לא כולל הוצאה חד פעמית).

לסיכום, בחרנו לציין את הסיכונים והסיכויים הגלומים בהמלצה שהבאנו ואשר יש לתת עליהם את הדעת בעת החלטה על יישומם :

סיכונים :

- נושא הטיפול במוגבלויות עלול להידחק לתחתית סולם העדיפויות של המנהל.
- קשיים שעלולים להתגלות במתן השרות הנייד בשל תנאי חיים ותנאי הסביבה.
- קושי בגיוס כוח אדם מקצועי.
- השתתפות הרשות המקומית בעלות הפרויקט.

סיכויים :

- שרות שניתן לאדם הנכה בביתו-בסביבתו הטבעית ובקרבת בני משפחתו. שרות זה יתרום לביסוס אמון בין מקבלי השרות ונותני השרות.
- תהליך החדרת שרות חדש עשוי להיות ממושך, אך הסיכוי להצלחה – גבוה.

4.6 עבודה קהילתית:

התבססות המועצה האזורית אבו-בסמה בכלל וההכרה ביישובים בתוכה בפרט מחייבת עבודה קהילתית הפותחת הזדמנויות רחבות לחיזוק וגיבוש הקהילה וחבריה. עבודה קהילתית מוגדרת כיצירת תהליכים של השפעה או שינוי באמצעות חיבור של יחידים וגיבוש של קבוצות המכוונות לערכים או לשיפור רווחת הפרט והאוכלוסייה. העבודה הקהילתית, נעשית לעיתים על ידי המצאת החיבורים והשותפויות, אשר אינם קיימים מלכתחילה ולפעמים נשענת על מסגרות קיימות אותן מעצימים ומכוונים ליעדים חדשים.

בתוך המחלקה לפזורה הבדואית ובקרב מקבלי החלטות בכירים, ניכרת החלפה בין המושגים- עבודה קהילתית כפי שהיא מוגדרת על ידי כותבי מסמך זה לבין הפרשנות לפיה כל צורת עבודה שאינה פרטנית, או לחלופין כל עבודה בקבוצות נכללות תחת הכותרת עבודה קהילתית. העבודה הקהילתית אינה נשענת רק על פרקטיקות קבוצתיות שאינן פרטניות, אלא מייצגת מאמץ המכוון לחזק את הקהילה באמצעות השימוש בהון חברתי.

במקרה של המועצה האזורית אבו-בסמה, השינוי במעמד המוניציפאלי והיצירה של קהילה חדשה מקפל בתוכו הכרח והזדמנות לפעולה מסוג זה. המצב החדש שנוצר, מאפשר הזדמנויות חדשות לקבלת שירותים רבים ומגוונים במסגרת הגוף המוניציפאלי ויוצר כר פעולה לעבודה קהילתית המרחיבה את יכולת ההתמודדות עם מצוקות חברתיות. כותבי המסמך חלוקים בדעתם ביחס לפוטנציאל העבודה הקהילתית בקרב האוכלוסייה הבדואית מתוך הערכת הקשיים שנתגלעו בתחום זה ביישובי הקבע. העמדת העבודה הקהילתית כנושא המרכזי של הפעולה ביישובים החדשים, מחייבת מדידה של הצלחות והשקעה מאסיבית במונחי משאבים וכוח אדם.

המרכזיות של העבודה הקהילתית בפעולת המועצה האזורית אבו-בסמה יכולה להיות מנוסחת בעזרת המינוחים פיתוח קהילתי, תכנון חברתי והפעלה חברתית. חלוקה זו, מרמזת על פרקטיקות של עבודה אשר ניתן להיעזר ולהישען עליהן תוך שילוב מורכב בין אסטרטגיות שונות לפעולה, אשר לעיתים מצויות במתח זו עם זו.

הפיתוח הקהילתי, מציין מרחב פעולה חסר (ריק מהתארגנות קהילתית והון חברתי) המאפשר פעולה של בנייה איטית של קבוצות מנהיגות. המאפיינים של חברה מסורתית, המתבטאים במודעות נמוכה לזכויות וחולשת ההתארגנות מעבר לגדרי המסגרות המסורתיות פותחים אפשרויות לעבודה קהילתית אפקטיבית. השדה הנגיש ביותר לסוג פעולה זה הינו זירת השירותים החברתיים אשר יתרחבו בעתיד וישנו את אופיים. בשל כך עיקר הפעולה בשדה הפיתוח הקהילתי צריכה להיות מצויה בתחום סמכותו של העובד הקהילתי היישובי. על כן, השילוב בין יישובים חדשים, מיצוי זכויות ונגישות גבוהה יותר, פותחים חלון הזדמנויות להגדלת האפקטיביות של השירותים ושיתוף הצרכנים בעיצוב אופי קבלת השירותים.

התכנון החברתי נשען על ניתוח חברתי מכוון התערבות המשפיע על עיצוב המדיניות במסגרת הקהילתית. הניתוח החברתי מנסה לזהות מצבים בהם מסגרות קהילתיות עשויות לקדם את רווחת האוכלוסייה ולאתר תרחישים בהם דינאמיקות חברתיות עלולות לעכב התפתחויות רצויות. ברור אם כן, כי התכנון החברתי חייב להישען על הכרעה ביחס לאופייה של הקהילה, לקצב השינוי הרצוי, לאתוס שמכוון את האבחנה בין רצוי למצוי. ללא הכרעה ערכית שתעמוד בבסיס התכנון הקהילתי תהפוך העבודה הקהילתית לסדרה של פעולות מקריות, אשר עלולות לסתור אחת את השנייה.

התכנון החברתי מניח מראש יצירה יש מאין של מסגרות והתקשרויות בין בני אדם אולם שואף להישען גם על "נכסים" קיימים. המושג "נכסים" מסמל את המשאבים הפוטנציאליים הפיזיים, האנושיים והארגוניים אשר עשויים לסייע בעבודה הקהילתית בתוך התכנון החברתי. תהליך של מיפוי ה"נכסים" בקהילה אינו ניטרלי מבחינה ערכית ומצוי בסמכותו של המתכנן החברתי והדרג הפוליטי במועצה. תהליך זה הוא רמה גבוהה יותר של עבודה קהילתית כיוון שהוא מחייב בעת ובעונה אחת ראייה מערכתית, זיהוי הזדמנויות אך גם התייחסות אל מוסדות, מגמות ותהליכים קיימים.

התכנון החברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית, מקפל בתוכו מורכבות גדולה משום אופייה המסורתי של החברה והמפגש שלה עם המודרניות. בהקשר העבודה הקהילתית פרוש הדבר שיש לעשות בעת ובעונה אחת מאמץ גדול בתחום הפיתוח הקהילתי, יצירה יש מאין של התקשרויות ובניית מנהיגות לצד תכנון זהיר הנובע מהשמרנות והרגישות של המנהיגות המסורתית לשינוי.

ביסוד הגישה לפיה יש להקים מינהל חברתי במועצה האזורית אבו-בסמה עומדת הנחה לפיה, יישומה של המדיניות החברתית, במסגרת המועצה, צריכה להיות כרוכה בקיומה של יחידת תכנון חברתי הנעזרת בפרקטיקות של עבודה קהילתית.

הפעלה חברתית מגדירה את המאמץ למקם את העבודה הקהילתית כחלק מקביעת מעמד היישובים והאוכלוסייה בתוך החברה הכללית. צורת פעולה זו מבטאת גרסה רדיקאלית של עבודה קהילתית המדגישה את תפקידי הסנגור והשינוי. לרוב, תפקיד זה נותר כפעולה בלעדית של המגזר השלישי והחברה האזרחית. יחסיה של החברה הבדואית בפזורה עם המדינה, אופייה המסורתי של החברה והצרכים הבסיסיים ביותר של פיתוח מקומי ותכנון חברתי, מכוונים לכך שיש להותיר תפקיד זה בידי המגזר השלישי. יחד עם זאת במסגרת התכנון החברתי ברמה הגבוהה וכחלק מתפקידיו של ראש המועצה יש לנהל מדיניות עקיבה ביחס למגזר השלישי.

לדעת מחברי מסמך זה, הבחירה באסטרטגיית עבודה קהילתית ביישובי הקבע החדשים עתירת סיכונים. ייתכן מצב בו בישוב אחד תהיי הצלחה מרחיקת לכת וביישוב אחר כישלון. העובד הקהילתי הוא חלק מצוות המתפקד כשלוחה ביישובי הקבע החדשים אולם אינו הגורם הבלעדי המבטא את האינטרסים והזהות הפרטיקולאריים של היישוב בתוך המועצה.

4.6.1 המלצות בתחום העבודה הקהילתית

המלצות למדיניות לגבי העובד הקהילתי:

1. היישוב המוכר הוא הזירה המרכזית לפעולתו של העובד הקהילתי בפיתוח שירותים ובביצוע מדיניות התכנון החברתי של המועצה. במסגרת זו, עליו לעודד את שיתוף התושבים, לגבש מנהיגות ולעסוק בריכוז ותמיכה של הוועדים המקומיים.
2. העובד הקהילתי, מופקד על מיצוי היתרונות של העבודה הקהילתית בשיפור השירותים הניתנים ברמה הבין יישובית וברמת המועצה.
3. העובד הקהילתי אחראי על המיפוי הקהילתי וזיהוי ההזדמנויות. כמו גם על הגדרת הגורמים המעקבים והמקדמים את הישוב.
4. העובד הקהילתי מופקד על המאמץ לגיבוש הזהות הלוקאלית-יישובית, בד בבד עם יזום פעילויות המטשטשות את הגבולות בהתאם לתנאים הדמוגרפיים והחברתיים.
5. העובד הקהילתי מחויב לקדם את שותפות האזרחים בתכנון ארוך הטווח ובהכרעות לגבי פיתוח היישוב.

המלצות למדיניות לגבי המינהל החברתי והמחלקה לשירותים חברתיים:

1. המינהל החברתי, מופקד על אינטגרציה של העבודה הקהילתית הנעשית בשיתוף המחלקה לשירותים חברתיים באמצעות העובדים הקהילתיים ובשיתוף עם גורמים ממשלתיים אחרים.
2. המינהל החברתי והמחלקה לשירותים חברתיים, מופקדים על עיצוב היחסים עם ארגוני המגזר השלישי והחברה האזרחית בכדי להבטיח שותפויות ולמנוע מצב של ריבוי גורמים מתערבים.
3. בהתאם למבנה המחלקה המוצע, לפיו בכל ישוב יהיה עובד קהילתי לצד עובד כוללני ועובד זכאויות, הרי יש להקים יחידה לעבודה קהילתית במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים של מועצת אבו-בסמה. יחידה זו תעסוק בריכוז הידע, פיתוח כוח האדם המתאים והטמעת המתודה ודרכי ההתערבות הקהילתיות בקרב כל תחומי הפעילות של המחלקה. גוף זה יעסוק בתכנון החברתי, בהתוויית עקרונות פעולה מרכזיים, כתיבת תוכניות רלבנטיות, איסוף נתונים וייצוג התחום בפני גורמי חוץ.
4. הכשרת המנהיגות המקומית ופיתוח עתודה תעשה ברמת המועצה בכפוף למינהל החברתי. במסגרת זו, יכשרו מתנדבים, פעילים ומפעילים של קבוצות הורים וקבוצות עזרה עצמית.
5. יש לבנות תשתית של עובדים ועובדות סמך מקצועיים, שיהיו חלק מעובדי המחלקה, ומיועד להם תפקיד מרכזי ביותר כמגשרים תרבותיים. הקושי של נשים להשתלב בשוק העבודה מחוץ למסגרת הישוב, הופך אותם למועמדות אידיאליות לתפקיד.

6. המינהל החברתי והמחלקה לשירותים חברתיים חייבים לייצר מערכות מידע עבור האוכלוסייה בנוגע לפיתוח שירותים, תכניות עתידיות ושגרת העבודה של המועצה ובמקביל לעסוק בתיעוד המשרת את התכנון.
7. הקמת בית-ספר לפעילים אשר יכשיר וישכלל את מיומנותיהם של האנשים הפעילים ובנוסף, יצרף לשורותיו פעילים חדשים.

המלצות למדיניות ברמת המועצה האזורית אבו-בסמה :

1. עקב הפיזור הגיאוגרפי של המועצה ומשום חדירתם הנמוכה של כלי תקשורת קהילתיים, רצוי לשקול פרסום עיתון של המועצה ובטווח הארוך, לעודד ולשתף פעולה עם התגבשותה של עיתונות מקומית.
2. יש לשאוף לתיאום ומניעת סתירות בין התכנון החברתי, הפיתוח המקומי ואיתור קונפליקטים פוטנציאליים בין היישובים וברמת המועצה.
3. המועצה צריכה לעסוק במציאת איזון בין השאיפה לגבש את היישובים כיחידות אוטרקיות בעלות זהות לבין קביעת מדיניות במסגרתה.
4. על המועצה לפעול ליצירת תמריצים להשתתפות של התושבים ונציגותם בהכרעות הנוגעות לעתיד היישוב.
5. המועצה אמונה על הפעלת העבודה הקהילתית ליצירת דמוקרטיה מוניציפאלית.
6. על המועצה לאפשר יצירת מרחב לעבודה הקהילתית ולסייע בעיקר בגיוס ה"נכסים" הפיזיים מתחום החינוך והבריאות ומיצויים כפלטפורמה.

4.6.2 המלצות לשדות פעולה

המועצה האזורית אבו-בסמה יוצרת הזדמנויות לתכנון קהילתי בעל ראייה מערכתית רחבה. עבור העובדים הקהילתיים, נוצרים שדות התערבות באמצעות מספר תחומים שאותרו על ידי כותבי מסמך זה, באמצעות יצירת שותפויות, שיתופי פעולה ואיגום משאבים בין מערכות רווחה, חינוך, בריאות ומשטרה, לצורך בניית תוכניות ופרויקטים בתחומים מרכזיים, כגון:

- נשירת נוער מבתי ספר
- מומים מולדים עקב נישואי קרובים
- בעיות של סמים, פשיעה ועבריינות
- אבטלה

שותף נוסף לתכנון הן העמותות השונות, החוברות למערכות הממסדיות וכן הקרנות והמגזר הפרטי. השימוש בגופים אלה יהיה הן בדרך של קניית שירותי רווחה והן בדרך של מימון כוח אדם מקצועי (עו"ס) בעמותה, שיעסוק בהסברה ובחינוך קהילתי בתחום המדובר. יש לבנות דרכי בקרה ופיקוח מול העמותות. באמצעות העמותות ניתן יהיה להגיע לחלק מאוכלוסיות היעד המסומנות כמטרה לתוכניות ההתערבות.

מאחר ובמועצה האזורית אבו-בסמה הוקם כבר מנגנון של ועד אזורי, המאגד בתוכו נציגים של חמישה מתוך תשעת הישובים, המלצותינו תתמקדנה בשימוש נכון ובשכלול המנגנון שכבר הוקם, לצורך פיתוח והטמעת עקרונות העבודה הקהילתית בשטחי המועצה. יש לציין כי, חברי הוועד תופסים עצמם כנציגים אותנטיים של אוכלוסיית הישובים ובעברם היו מעורבים בפעילות קהילתית בפזורה. מטרתנו להעמיק, כאמור, את מיומנויותיהם בתחום זה, ובד בבד להרחיב את מעגל המנהיגים והפעילים השותפים בבנייתה ובקידומה של הקהילה הבדואית באזור.

מכיוון שהמועצה הנוכחית מוקמת ומגובשת באמצעות ועדה ממונה, אנו מציעים את הצעדים הבאים עד לשלב שבו ייערכו בחירות למועצה והיא תעמוד ברשות עצמה:

מומלץ להעסיק עובד קהילתי בכיר לתקופה מסוימת לעבודה עם המועצה ובעיקר עם וועד הישובים, כדי להכשירם לעבודה מובנית ומתוכננת יותר עם הקהילות אותן הם מייצגים. למעשה, יש לעבור איתם את שלבי החניכה שעוברים פעילים קהילתיים: הכשרה לפעילות קהילתית ולמנהיגות קהילתית, מתן כלי ניתוח והבנה של הגורמים והכוחות הפועלים בקהילה, והוראת דרכים ומיומנויות לניצול אפקטיבי של כוחות אלו ולנטרולם של הגורמים המעכבים.

המלצות לפעולות ראשונות בתחום העבודה הקהילתית

- מיפוי קהילתי על פי של נכסים וצרכים , כולל זיהוי של כל השחקנים השונים בזירה החברתית, משאבי הפרט, ההתארגנות האזרחית, מוסדות ציבור ומשאבי טבע בכל ישוב וישוב.
- מיפוי הרשתות החברתיות בקהילה.
- מיפוי העמותות הציבוריות והארגונים הפועלים בפזורה עפ"י פרמטרים של גודל, אוכלוסיית יעד, מטרות ומהות פעילות (עמותת סנגור עמותה מספקת שירותים וכד').
- ניתוח מערכות סוכני השינוי וסביבתם. ניתוח זה מהווה כלי לתובנות באשר לאוכלוסייה הנהנית מהשירותים, מקורות המימון, מספקי המשאבים, מיהם אותם ארגונים היכולים לתת שירותים משלימים, מיהם הגורמים המתחרים ועוד.
- גיוס המנהיגות המקומית (נציג הוועד וגורמים נוספים) לצורך בניית אמנה יישובית וחזון יישובי המשלבים בין ערכים מסורתיים לערכים מודרניים

בנוסף לכך, התושבים אשר יעברו את הכשרתם בבית הספר לפעילים אותו תקים המחלקה, יכולים לסייע וליזום את פיתוחם של תוכניות ופרויקטים בתחומים הבאים:

- תוכניות להרחבת רשתות התמיכה בכל קהילה וקהילה, כגון: שירות מתנדבים של נוער בבתי קשישים , הנחייה וליווי קבוצות לעזרה עצמית וקבוצות פעילים של הורים לילדים נכים, בני/בנות זוג של נרקומנים, בני/בנות זוג הסובלים מאלימות, נשים מובטלות, גברים מובטלים, הורים לנוער נושר מבית-הספר, הורים לילדים עם חירשות, בנים להורים קשישים סיעודיים וכד'.

- פיתוח קבוצות על בסיס קושי משותף עשוי ליצור פעילות חוצת גבולות שבטיים ואזורי מגורים, באמצעות יצירת קהילות פונקציונאליות, לפחות בשכבת פעילים מסוימת אשר תוביל את הנושא ברמה על-אזורית ותהא אמונה על משא ומתן עם ההיררכיות הגבוהות יותר בממסד ובכך תשפיע על התכנון החברתי במועצה.

- הקמת מרכזי מידע לאזרחים באמצעות הפעילים
- הוראת השפה העברית
- הכשרת מתנדבים
- תחזוקת מתנדבים
- יזמות תעסוקתית

אנו ממליצים כי בית הספר יוקם בסמוך ללשכה לשירותים חברתיים ויוכל להוות מקום מפגש לשותפויות ושיתופי פעולה בין פעילות הממסד, האזרחים והמגזר השלישי. חלק מן העמותות

תוכלנה לשמש אמצעי יעיל לגיוס פעילים ומתנדבים ולהנגשת אוכלוסיות יעד. מן הניסיון שנצבר עד כה מרכיב חשוב בתהליך יישוג וגיוס הפעילים הנו הדגשת הרווח. חשיבות חיזוק הקהילה להשגת איכות חיים לפרט ולמשפחתו, רכישת היכולת והכוח להשפיע על מהלכים ושינויים בחברה הרחבה דרך הפעילות וכדומה.

כמו כן, יוכל המפגש להוות אבן בוחן למחלקה לש"ח לגבי תוכניות התערבות ביישובי המועצה. פורום משותף של נציגי בית-הספר, המחלקה, נציגי עמותות ופעילים יבחן וייתן משוב לגבי הרלוונטיות התרבותית שלהן ומידת ההלימה שהן מקיימות עם רצונות התושבים וצרכיהם.

ברמת המטה

- יש להגדיל תקציבים והקצאות של כוח אדם בתחום ומומלץ להקצות תקנים נוספים של עובדים קהילתיים ביישובי המועצה. התקינה האופטימאלית והיקף המשרות ייקבעו לאחר בדיקת הצרכים ויצירת תוכנית ההתערבות לכל ישוב וישוב. אם העבודה במחלקה תיבנה במתכונת של צוותים שבטיים, צריך להיות עובד קהילתי בכל צוות כזה.
- יש ליצור תוכניות הכשרה מתאימות לעובדים קהילתיים, אשר תגדיר מחדש מהי עבודה סוציאלית קהילתית בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, מהם המיומנויות הנדרשות מעובד קהילתי ומהם אסטרטגיות הפעולה הקהילתיות שיעשה בהם שימוש ובאילו תחומים.

5. ממשקים

המועצה האזורית אבו-בסמה נבחרה לשמש פלטפורמה לפתרון בעיית הפיזור ואיכות השירותים בישובים הבדואים הבלתי מוכרים. מהלך זה מחייב שילוב בין היישובים, המועצה כיחידה על אזורית ומשרדי הממשלה.

פתרון סוגיית הקרקע ומעמד היישובים חייב להיות בהלימה לפיתוח רמה סבירה של שירותים לאוכלוסייה. מסמך זה עוסק במדיניות החברתית האינטגרטיבית אולם נשען על הנחה לפיה יש קשר הדוק בין מידת ההתקדמות במישור של המדיניות החברתית לבין פתרון סוגיית הקרקע. כותבי מסמך זה סבורים כי, מי שמופקד על השילוב בין שני המהלכים הכרוכים זה בזה הוא ראש המועצה והגורם המתאם ברמת הממשלה כאשר אנו מציעים סגן שר במשרד ראש הממשלה.

העדר נתונים אמניים ביחס לאוכלוסיית הפזורה נובעת מקשיים בפעולת הממשל בתחומים של התיישבות לא חוקית ובחשש מתמיד מהכרה באוכלוסייה זו. דפוס זה כמעט בכל משרדי הממשלה הביא עימו שמועות, ריבוי השערות וניחושים ששמשו בסיס לקביעת מדיניות ואיששו את הדימוי של הפזורה כבעיה בלתי נשלטת. החולשה של הממשלה בתחומים של ניהול ידע ביחס לאוכלוסייה בכללה הופכים יקרים יותר נוכח מורכבות המצוקות של האוכלוסייה הבדואית. קביעת מדיניות בנושא הפזורה ותפקודה של המועצה האזורית אבו-בסמה קשור קשר בל ינתק בגיבושו של המינהל החברתי במועצה עם כלי עבודה מחקריים לאיסוף מידע בסיסי. אנו ממליצים על חובת הוצאת שנתון אמין של המועצה שיוצג לסגן השר הממונה במשרד ראש הממשלה.

כיום האוכלוסייה בשטחי המועצה האזורית אבו-בסמה כוללת 60,000 תושבים לפי החלוקה הבאה:

מספר	שבטים בדואים	מספר תושבים
1.	אבו-ג'ועד	2,846
2.	אבו סריחן	63
3.	אבו-עבדון	229
4.	אבו-עמאר	151
5.	אבו-אמרה	33
6.	אבו-קרינאת	4,746
7.	אבו-רביעה	6,081
8.	אבו-רקייק	8,584
9.	אל אטרש	2,696
10.	אל אסד	960
11.	אל אעצם	6,736
12.	אל אפיניש	105
13.	גינוביב	817

2,174	אל הואשלה	.14
1,621	אל הווייל	.15
32	אזרגה	.16
11,003	מסעודין אל עזאזמה	.17
544	נצאצרה	.18
3,017	אל סייד	.19
433	אל עטאונה	.20
440	אל עוקבי	.21
1,036	קבועה	.22
2,386	קודייראת א-צאנע	.23
1,066	קוואעין	.24
1,364	תארבין א-צאנע	.25
59,163	סה"כ	

מקור: מתוך נתוני אוכלוסיה בדואית – מחוז דרום במשרד הפנים, נכון ל-30 לאפריל 2005.

נתונים אלה, על בסיס זהות שבטית משקפים לא פעם גם ריכוזי אוכלוסיות אשר נעים החל מהיקפים של משפחות בודדות, דרך ריכוזים של עשרות משפחות ועד היקפים של מאות משפחות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה התקשתה מאוד בתנאים אלה לספק מידע אמין ומעודכן. ההכרה בחלק מהישובים לא תפתור את ההשלכות של הפיזור הגדול והמבנה על אופי הספקת השירותים והחסמים על מיצוי הזכאויות.

5.1 עוני ומצב כלכלי

מצבה הכלכלי של האוכלוסייה קשה במיוחד. בהיעדר נתונים נערך ניסיון לבחון את מידת ההוצאה והשימוש של אוכלוסיית הפזורה בגמלאות וקצבאות הביטוח הלאומי. נתונים אלו עשויים היו להראות בקירוב את מצבה של האוכלוסייה. אם כי יש לשער שהן יהיו מוטות למטה עקב קשיים במיצוי זכויות בפזורה. שיטת העבודה בה שאפנו להיעזר נשענה על הגדרת שבטית של הפזורה לפי שמות משפחה המנותקים מעיירות הקבע כך יכולנו לכסות רוב של האוכלוסייה. אולם חסמים משפטיים, מנהליים ופוליטיים לא אפשרו לנו למצות בדיקה זו. ההשערה העולה עדויות העובדים הסוציאליים, העוסקים במיצוי זכויות, מלמדת על תלות עצומה בקצבאות מחד גיסא, ומאידך גיסא חסימה מצד הפקידות הביטוח הלאומי בדרום, עקב תחושה של ניצול לרעה.

מקורות אחרים להערכת רווחתה של האוכלוסייה בפזורה משרטטים תמונה של עוני קשה. מבנה ההכנסות של האוכלוסייה שונה מזה של יישובי הקבע. האוכלוסייה העובדת משתכרת בעבודות כפיים במשק היהודי בשכר הנע סביב המינימום של שלושת אלפים עד ארבעת אלפים שקל. שאר ההכנסות מקורן בקצבאות וגמלאות של הביטוח הלאומי. נשים עובדות באחוז נמוך במיוחד ומספר הבלתי משתתפים והמובטלים גבוה כפי שנציג בהתייחס לתעסוקה.

נתונים ראשוניים ממחקר הנערך בימים אלה על ידי מאירס ג'וינט מכון ברוקדייל בשיתוף פרופ' אליאן אלקרנאווי ממרכז מחקר ופיתוח של החברה הבדואית מלמדים כי, במחצית ממשקי הבית אין מספיק הכנסות בכדי לספק את רוב הצרכים של המשפחה. מעט מעל 40% מהמשפחות מספקים רק חלק מהצרכים ופחות מ 10% מהמשפחות מצליחות לספק את רוב או כל הצרכים.

5.2 משקי בית

מראיונות עובדי המלקה לשירותים חברתיים בפזורה ותושבי הישובים הבלתי מוכרים עולה כי, הרכב ההוצאות של משק הבית בפזורה בנוי אחרת משל יישובי הקבע. סעיף התחבורה מהווה מרכיב גדול בהוצאה. כך, בהיעדר תשתית יש לצאת מן השבט הלא מוכר לנקודה בה יש תחבורה ציבורית. מדובר בנסיעות לצרכי קבלת שירותים, קניות, מסגרות טיפוליות או יציאה לעבודה. ההוראה המתנה הבטחת הכנסה במבחן העדר בעלות על רכב מקשה מאוד ויוצרת שוק פנימי מופקע של היסעים. לפי נתוני המחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, רק בכמחצית מהמשפחות יש כלי רכב, כאשר יש להביא בחשבון שמדובר במשפחה מורחבת. עלינו לציין כי, ניסיונות לשחרר את הפזורה מן ההוראה ולאפשר בעלות על רכב מדגם ישן לא עלו יפה.

ההוצאות של המשפחה בפזורה למזון נשענות על רכישה בשווקים מרכזיים ונגישים ובמכולות המקומיות היקרות משום חסרון לגודל. השווקים המקומיים ברהט ושגב שלום משמשים לקנייה הגדולה מדי שבוע והצרכים שגרתיים במכולת. בשתי צורות הרכישה, בגלל המחיר במכולת ועלות הנסיעה לשוק, ההוצאה גדולה יחסית. משקי העזר אינם מהווים מקור משמעותי במיוחד לאחר הריסוס של שטחי הגידול במסגרת המאבק על הקרקעות. מבחינת הטעמים הופך סל הקניות להיות דומה לזה של יישובי הקבע עם דגש על מוצרים בסיסיים של קמח, סוכר, מעט ירקות ופירות. אחד הביטויים החמורים לכך הן רמה גבוהה של אי בטחון תזונתי בדרגות היותר חמורות שלו בקרב מבוגרים וילדים. מתוך נתוני המחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, 28% מהילדים אינם מקבלים מספיק מזון, וכ- 36% מהאימהות מדווחות על אוכל לא מאוזן לילדיהם כתוצאה ממחסור.

היעדר חיבור אל מערכת המים יצר מערך יקר של פתרונות עבור האוכלוסייה. חלק נשענים על שינוע מיכלים עם טרקטור אולם אחרים מחוברים לברז של מישהו אחר עם מונה חודשי. בשל כך, ההוצאה למים עלולה להגיע לקנה מידה של מאות שקלים בחודש. הצורך ביצירת תשתיות המתחברות אל מקור המים מוסיף על ההוצאה. היעדר תשתיות חשמל גורר הוצאה מיוחדת לגנראטורים המופעלים למשך שלוש עד ארבע שעות ביום. בניגוד להשערות מקובלות בקרב קובעי מדיניות, הוצאות אלו קטנות יותר בהשוואה למזון, שירותים והוצאות מיוחדות ולא צפויות.

תחום החינוך מחייב הוצאות גדולות הנוגעות לביגוד מינימאלי, לפי נתונים ממחקר מכון ברוקדייל, לכרבע מהילדים אין ביגוד מתאים לעונות השנה, ספרים ומחברות, ילקוט וציוד לבית הספר. הוצאות אלה גוררות לעיתים סלקציה אכזרית בין מי שיהיה יותר מושקע מבחינת לימודיו בבית הספר לבין מי שהציפיות ממנו נמוכות יותר. המחקר של מכון ברוקדייל מאשש את הנתונים על הקושי והצמצום במשפחה הבדואית ומלמד כי, הוצאות פנאי כמעט ולא קיימות במשק הבית הבדואי בפזורה.

למשפחה הבדואית בפזורה יש הוצאות נוספות הנוגעים בחתונות ואירועים משפחתיים. אי הופעה מפאת עוני היא חיזיון נפוץ המקפל בתוכו גינוי. חוסר היכולת של המנהיגות לווסת הוצאה יוצר עומסים כבדים של הלוואות בין בני משפחה.

5.3 תעסוקה

מבנה שוק העבודה שהתפתח בישובי הפזורה הבדואית, אינו אופייני לישובים אחרים בארץ ושונה גם מהמבנה התעסוקתי של יישובי הקבע. מתוך המחקר של מכון ברוקדייל בהתאמה לנתונים אחרים עולה כי, רק 47% מהאבות עובדים בשכר וחמישית מתוכם עובדים בעבודה יומית או עונתית. כ- 34% המגברים העומדים בראש משפחות מחזיקים במקצוע בעיקר בתחומי הבנייה והתעשייה. חלק קטן יותר מוגדרים כחשרי מקצוע וכ- 10% מכללם עוסקים במקצועות טכניים. יתר האבות עובדים במקצועות חופשיים וטכניים, כמו גם במכירות ושירותים. מקצועות הפקידות והניהול מהווים אחוז קטן יחסית מהעיסוקים של ראש משקי הבית בפזורה בדומה לחקלאות אשר שימשה מקור פרנסה בולט יותר.

השיעור הנמוך של מועסקים ביישובי הפזורה נובע מחסמים רבים בהיצע מקומות עבודה ובביקוש של לעובדים כאחד. בצד הביקוש ניתן למנות מספר חסמים הנוגעים בקשיי הניידות של עובדים מפאת העדר תחבורה ציבורית ותשתיות פיזיות נאותות.

מאפיין נוסף כרוך בדפוסי העבודה של גברים שילדיהם הגיעו לעצמאות כלכלית הנוטים לפרוש באופן מלא מהשתתפות בשוק העבודה. חלק מהאבות בגיל העבודה, נוטים להישען על עבודת הבנים כחלק מנורמות שדל חברה מסורתית. ייתכן גם כי היצע העבודה ורמת השכר לגברים מעל גיל 40, בעלי השכלה נמוכה אינו מעודד את הישארותם בשוק העבודה. ככלל ההון האנושי בקרב גברים גילאי העבודה לא מפותח נוכח אחוז אפסי של בעלי השכלה גבוהה ואחוז קטן של סטודנטים. אין זה מפתיע שבמחקר של מכון ברוקדייל ההנמקה לאבטלת גברים קשורה בחוסר הצלחה במציאת עבודה מתאימה.

במצב זה, בדומה לאוכלוסיות מסורתיות חלשות אחרות, חולשת ההכשרה המקצועית מהווה חסם המגביל את כשירותם לדרישות השוק ופוגם בגמישותם. בניית תכניות הכשרה מקצועית עבור אוכלוסייה ייחודית זו, מקפל בתוכו, אתגרים של התאמה תרבותית, שפה והעדר מיומנויות לעבודות הדורשות, הון אנושי וכישורי עבודה.

המסורת והנורמות החברתיות והתרבותיות ומצמצמות את היקף הנשים היוצאות לשוק העבודה ומגבילות את מספר וסוג המשרות אליהן הן יכולות לפנות. מכאן, הנגישות של האוכלוסייה נמוכה במיוחד. מתוך המחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, ל- 6% מהילדים יש אם המחזיקה במקצוע כלשהו ופחות מאחוז מהילדים דווחו כי אימם עובדת בשכר מחוץ לבית וכ- 2% נוספים העידו כי אימם עובדת בעסק משפחתי. נתון מעניין במיוחד עולה מהדיווח של 17% מהילדים לפיו אימם מחפשת עבודה בשכר מחוץ לבית. ביחס ל 83% הנותרים התברר כי הסיבות לאי תעסוקה אינן קשורות בעיקר בהיצע המשרות אלא יותר במניעים מסורתיים אישיים.

בצד ההיצע של משרות ומקומות תעסוקה ישנם מספר חסמים הנוגעים במדיניות התעסוקה, במבנה שוק העבודה והתשתיות העמדות לרשות האוכלוסייה באזור. בתחום המדיניות ניתן

למנות את העדר טיפוח יזמות עסקית לעסקים קטנים והעדר תמריצים למשקיעים מצד גורמי הממשל. ניכרת השפעת הניכור מהאוכלוסייה היהודית וכן החשדנות, האפליה והעוינות של זו היהודית המשפיעים מידת התקבלותם של הבדואים הכלל ותושבי הפזורה בפרט לעבודה במגזר היהודי. הניכור על בסיס מערכת היחסים בין היהודים לבדואים מצטרפת לתחרות על מעט המשרות הפנויות באזור עם אחוזי אבטלה גבוהים מהממוצע.

החוסר בתשתיות נאותות מאופיין בהיעדר קרקע לפיתוח תעשייה זעירה שתספק את יתרונותיה בקרב האוכלוסייה באזור. מבנה שוק העבודה, בהשוואה ליישובים יהודיים המצויים בריכוזים דמוגרפיים דומים, מאופיין בהיצע קטן של משרות מהסקטור הציבורי עקב המחסור בשירותים ציבוריים ומוניציפאליים.

הצורך ביצירת מקומות תעסוקה הנותנים מענה מספק למאפייני מחפשי העבודה בקרב המגזר הבדואי מחייב חשיבת על ותכנון מדיניות תעסוקה. מדיניות על זו, נשענת על התערבות בשדות של מיזוג משקי עבודה עם כלכלת הנגב, פיתרונות מיקרו בתחומי היזמות בחקלאות ובתיירות, בתוספת למיצוי והרחבת הענפים של השירותים הציבוריים והשוק הפנימי.

שילוב של הבדואים בפזורה בשוק העבודה מחייב צעדים של מדיניות עבודה אקטיבית מותאמת תרבות. קרי, השקעה בנוסח של תכניות מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), אולם ללא הסנקציה של שלילת הבטחת הכנסה. פרויקט כזה יכול להיעשות עם מיזם תעסוקה של המגזר השלישי בשיתוף הממשלה. הדגם של מהל"ב במתכונת של שכר חלקי הארץ אינה מתאימה. כותבי מסמך זה גורסים כי, ראש המועצה וסגן השר במשרד ראש הממשלה חייבים להפעיל מדיניות עבודה זו תוך כדי ניסיון לסבסד משקיעים ולרזז תהליכי תכנון של אזורי תעשייה זעירה.

ההשענות על מדינות מיקרו בתחומי היזמות והשירותים מביאה עימה תוצאות בטווח הקצר אולם, מגדילה את הסגרציה מן המשק הסובב בטווח הארוך. בניתוח ענפי עולה כי, כדאי להשקיע במקצועות בנייה ונלווים כמו חשמל אינסטלציה, נגרות מתכת מנהלי עבודה, נהגים, הנדסאים, שמאים, עבודות עפר וניהול חקלאות. בצמוד למדיניות מיקרו אפשר לערוך ניסויי בענפי תיירות ואירוח והשירותים המתפתחים מתוך ההכרה ביישוב קבע. מדי פעם יתכנו גם פעולות ייחודיות היוצרות הזדמנויות עבודה לגיטימיות ובלעדיות לנשים כמו צילום חתונות ויזמיות מקומיות של תעסוקה במרחב עבודה מותאם לנשים מסורתיות. מספר הנשים העובדות נמוך מאוד ובדומה לאוכלוסייה הערבית בצפון, על כן יש לייצר פתרונות רגישי תרבות בתוך הכפרים, לצד גיבוש שוק מקומי ביישוב ועידוד נשים משכילות לצאת עבודה.

הדמוגרפיה של האוכלוסייה הבדואית מסמנת בעיות עתידיות גדולות עם דרישה גוברת לעבודה של אוכלוסייה זעירה. הבדואים יתחרו בשוק עבודה קשה בחלקים הנמוכים ועתירי העבודה בתנאים של נחיתות. יש הטוענים כי, ראוי להשקיע מאמץ באלה הנכנסים לשוק העבודה ופחות במובטלים לטווח ארוך בעלי כישורי נמוכים. מחקר מכוון ברוקדייל מאשש תפיסה זו בזיהוי משך תקופת אי ההשתתפות של ראשי משקי בית בהיקף של שבע שנים ומשך הזמן של המובטלים קרי,

מחפשי העבודה עומד על כארבע שנים. עדות חזקה לייאוש של קבוצה זו מתגלה בנתון לפיו, קבלת הבטחת הכנסה נתפסת כהסבר לגיטימי לאי יציאה לעבודה.

5.4 חינוך

חינוך לאוכלוסייה מסורתית במעבר מהווה משימה קשה ההופכת למאמץ הרואי בתנאים של עוני וקיפוח בהעדר תשתיות. קצב הריבוי הטבעי יוצר מצב בו האוכלוסייה עד גיל 18 גדולה במיוחד, ומספר התלמידים מגיע מעל 25,000. כמעט כל הבנים ואף הבנות מגיעים לכיתה א', תופעה שלא הייתה ברורה מאליה בעבר.

הסיכונים לגבי אוכלוסייה זו גדולים במיוחד אך כך גם ההזדמנויות הנוצרות סביב מערכת החינוך. מערכת זו היא הגורם היחידי המסוגל להתמודד עם שאלות התעסוקה בטווח הארוך, כמו גם לשמש כגורם מקדם בהסתגלות לחברה המודרנית.

אי ההכרה ביישובים ופיזורם הביאו למצב בו אלפי תלמידים מוסעים מדי יום מרחקים גדולים יחסית במיוחד בכיתות של החטיבה העליונה המופנים לעת עתה לבתי הספר ביישובי הקבע. מרבית הילדים מגיעים, לפי המחקר של מכון ברוקדייל, בהסעה של גורם ציבורי או ברגל, כאשר משך זמן ההגעה הממוצע עומד על כ- 20 דקות. עלות ההסעות מגיעה לסכום של למעלה מ-30 מיליון ש"ח ומקפלת בתוכה היעדרויות ומחירים חינוכיים כבדים. כמחצית מן התלמידים מוסעים למוסדות החינוך. בתי הספר היסודיים נמצאים ביישובים הבלתי מוכרים במבנים יבילים ועתידים לעבור למבני קבע ומספר בתי ספר חדשים יקטינו את התופעה של היסעים. במקביל למאמץ של בניית בתי ספר, חייבת משרד החינוך להתמודד גם עם הגידול הדמוגרפי.

ישנם למעלה מ- 150 גנים בפזורה וביישובי המועצה האזורית אבו-בסמה אשר מהווים זירה חיונית בכמה הקשרים. אחוז הילדים המגיעים לגני טרום חובה גדל, אולם עדיין לא מכסה את כלל האוכלוסייה. הגנים צריכים לספק פיצוי לחסכים, להכין לבית הספר ולזהות כמה שיותר מוקדם לקויות ובעיות התפתחותיות. לצורך זה אין הכשרה מספקת כיוון שהכוח המקצועי והסמך מקצועי, הקיים בקרב האוכלוסייה, בלתי מנוסה וחסר השכלה. משרד החינוך הכריע על הצמדת הגנים ליישובים ושמירה על ייחודם מול בית הספר כשם שנעשתה הכרעה בזכות הדגם של שמונה ארבע קרי, בתי ספר יסודיים עד כיתה ח'. המלצה זו נמצאת בהלימה לרוח של מסמך זה ומתיישבת עם הרצון לייצר זהות מקומית.

מתוך נתוני מחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, המודעות במשפחות בדואיות לחשיבות גני טרום חובה גדלה ומקיפה כחצי מן האוכלוסייה ואילו שליש שולחים את ילדיהם לטרום טרום חובה. רק שלושת רבעי הילדים הולכים לגני חובה בשונה מן החינוך היהודי עקב העדר שירות נגיש.

היקפי החינוך המיוחד גדולים יותר מאשר בכל חלק אחר של האוכלוסייה בישראל. החינוך המיוחד בקרב הפזורה הבדואית מקיף אחוז גדול של התלמידים בעלי מארג גדול של צרכים בתחומי הפיגור, ליקויי שמיעה, העיוורון והנכות הפיזית. כיום ישנם קרוב לחמש מאות ילדים המקבלים שירות ביישובי הקבע, במכונים ומוסדות ביישובים יהודיים לאורך הצירים של הפזורה ובאר שבע. מאז 1998 חל שיפור ניכר בחינוך המיוחד, כאשר הילדים עם הצרכים המיוחדים חדלו

ללמוד בכיתות הרגילות. הקמתה של קריה רב-תחומית בשגב שלום מעוררת תקוות רבות להתקרבות לאיכות השירות המקובלת בשאר חלקי הארץ.

ההתקדמות שחלה בהנחת התשתית למערכת החינוך ובהעלאת שיעור הלמידה לרמות סבירות עדיין לא הביאה לתוצאות רצויות מבחינת ההישגים. אחוז הזכאות לבגרות עמד על 35% בשנת 2004⁶, שיעור זה נמוך מאוד גם בהשוואה לערבים בישראל (45%). ההישגים הנמוכים של הבדואים אינם רק תוצאה של העוני, הקיפוח ואי הלימה של התבניות הקיימות אלא גם תולדה של תהליכי העיור והמודרניזציה.

הגילויים של העוני בחיי היומיום של בתי הספר והשגרה הפדגוגית ניכרים נתונים ראשוניים, מהמחקר של מכון ברוקדייל, לפיהם ל 74% מהילדים אין מחשב בבית, ל 48% חסרים ספרי עזר, ל 45% חסרים כלי כתיבה, ל 35% חסרים ספרי לימוד ול 23% חסרה תלבושת אחידה.

הביטויים של תרבות מסורתית במעבר ניכרים בסוגיות של אקלים בית ספרי כאשר בבתי הספר בפזורה, על פי המחקר של ברוקדייל, 31% מהאימהות דיווחו כי משהו מצוות בית הספר היכה את בנה או ביתה ואמהות של רבע מהתלמידים דיווחו שמהו מצוות בתי הספר קילל את בנם או את ביתם.

מערך השירותים הפסיכו-סוציאלי, בהקשר החינוך, אינם נגישים די הצורך לאוכלוסייה ורמת ההיכרות עמה נמוכה. יחד עם זאת, על פי נתוני המחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, האמהות של תלמידי בתי הספר זקוקות לייעוץ, מידע בענייני חינוך, פעולות פנאי ולימודים.

המבנה השבטי מהווה אילוץ במינוי כוח אדם ומקרין לעיתים על בית הספר פנימה כאשר יש סכסוך מחוצה לו. כותבי מסמך זה סבורים כי, המינהל החברתי במועצה האזורית אבו-בסמה חייב להיות מוביל בהכשרת כוח אדם ובמעקב על התפתחויות במערכת החינוך.

נקודות המפגש עם מערכות הרווחה נוגעות בפעילות המשלימה שסביב בתי הספר. רשות החינוך הבדואים ביזמת הורים שאפה לבנות דגמים של חינוך קהילתי. העבודה הקהילתית של מחלקת הרווחה חייבת להשתלב במינוחים ופעילות של קהילה במונחי החינוך ומעורבות הורים. המועדוניות ופעילות בלתי פורמאלית סביב מערכת החינוך והרווחה מאפשרת שיתוף פעולה ותיאום שחייב להימצא בסמכות ראש המינהל החברתי.

⁶ מתוך נתוני פרויקט דרומה – תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, מאוקטובר 2005

5.5 בריאות

המבחנים המסורתיים והסטנדרטים המקובלים למדידה של איכות מערכת בריאות נקשרים בתמותת תינוקות. הפער בין תמותת תינוקות בפזורה הבדואית לבין שאר האוכלוסיות בישראל גדול. חצי מהפער מוסבר במונחי עוני ושירותים לקויים וחציו האחר נקשר בתורשה ובנשואי קרובים. ביטוי אחר להשלכות של נישואי קרובים קשור בריבוי המומים המולדים, כאשר רמת השירותים נמוכה הופכות פעולות הסברה ומניעה לקשות יותר ולעיתים העדר זיהוי מוקדם גורם להחרפה של מומים.

התזונה בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה, כאוכלוסייה ענייה המצויה במעבר לחברה מודרנית, מקפלת בתוכה סיכונים בריאותיים גדולים. תושבי הפזורה סובלים מאי ביטחון תזונתי ברמות שונות, החל מהדרגה החמורה של תזונה שאינה מספקת, דרך הפרעות אכילה והשמנה וכלה בתזונה בלתי מאוזנת. תופעה זו, משפיעה על תופעות כמו גדילה בקרב נוער ומייצרת מחלות אשר האוכלוסייה הבדואית לא סבלה מהן בעבר בתוכם סוכרת, לחץ דם גבוה והפרעות אכילה.

העדרן של תשתיות ושירותי פנאי, בצרוף הסביבות בתוכן מתגוררת האוכלוסייה הבדואית, מביאות עימן מספר גדול במיוחד של תאונות ביתיות ונפגעים בתאונות דרכים. ילדים בדואים נמצאים בסיכון גבוה במיוחד בתוך הישובים הבלתי מוכרים ובסביבותיהם בהעדרם של מקומות משחק ופנאי מוגדרים.

בידי מערכת הבריאות מצויים כיום מספר כלים, אשר אינם מספיקים דיו, להתמודד עם בעיות אלו. מחסור חמור בכוח אדם מקצועי לגבי אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים המפוזרת על פני שטח נרחב ולא נגיש הופכת את המאמץ לקשה במיוחד.

מעבר לעבודתן של קופות החולים, המהווה נושא בפני עצמו, יש בידי משרד הבריאות מספר מנגנוני התערבות וסיוע המספקים שירותים לאוכלוסייה הבדואית בפזורה. השירות המרכזי המשיק לעבודת הרווחה והחינוך נקשר לשירות המונע לילדים המוכר יותר בשם השירות לאם ולילד המפעיל את טיפות החלב. מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה בפזורה הבדואית מציבה שירות זה במקום מרכזי כהזדמנות התערבות ראשונה בהקשר בריאות, היריון, זיהוי מחלות, מניעה, מיון והפנייה למערכות מפצות וכמו גם פיתוח בריאות קהילתית ואיסוף מידע מסודר על האוכלוסייה וצרכיה. זוהי זירה מרכזית בה עוברת מירב האוכלוסייה של הפזורה.

במגזר הבדואי פועלות שבע תחנות טיפת חלב ותחנה ניידת אחת. השירות באמצעות פעולה של יישוג (Out Reach) הגיע בעשור האחרון לכיסוי גבוה במיוחד מבחינת השירות לנשים הרות, לתינוקות ולפעוטות. מתוך המחקר של מכון ברוקדייל עולה כי, הרוב המכריע של הילדים (כ-83%) ביקרו אצל אחת בריאות הציבור, כ-98% מהילדים קיבלו שירות במרכזי טיפות החלב ושיעור דומה של ילדים קיבל חיסונים. נתונים אלה מלמדים כי מערכת הבריאות מחזיקה את הזירה בה עוברים כמעט כל הילדים. נקודת מפגש זו עם הילדים והאמהות הבדואים בפור

פותחת אפשרויות גדולות במיוחד עבור מערכות החינוך והרווחה אשר לעת עתה אינן נוכחות. האיוש של טיפות חלב נשען עדיין על רופאים ואחיות בריאות הציבור, אולם חסר כוח אדם מתחומי העבודה הסוציאלית והחינוך. לדעת כותבי מסמך זה, המינהל החברתי במועצה האזורית אבו-בסמה יידרש להגדיל את המגע ולנצל טוב יותר את המפגש בין האוכלוסייה ובין מערכות הבריאות והרווחה.

עובדי המחלקה לשירותים חברתיים במועצת האזורית אבו-בסמה יכולים גם לשמש כמגשרים ומדריכים בתחומים של קידום, מניעה והסברה בתחומי הבריאות. במגזר היהודי, מקובל לחשוב כי ניתן להעביר את טיפות החלב לסמכותן של קופות החולים בגלל הנגישות הגבוהה של האוכלוסייה לשירותים רפואיים ורמת הידע הגבוהה של הצרכנית. טיפות החלב נוצרו במציאות של שנות ה-50 אשר אינה מתאימה חיונית לרוב האוכלוסייה בארץ במציאות קיימת. אולם בקרב האוכלוסייה הבדואית חיוני להמשיך לקיים את השירות ולהרחיבו כך שיכסה טוב יותר את אלה המתגוררים בפזורה.

יש לשאוף למצב בו כל תחנת טיפת חלב מטפלת ב-350 תינוקות ופעוטות, אולם ביישובים המרוחקים יש להפעיל קריטריונים אחרים. לפי הערכת מחוז דרום במשרד הבריאות (ראה בנספחים מסמך של מחוז דרום במשרד הבריאות על שרות מונע לאם ולילד ביישובים חדשים במגזר הבדואי בנספחים) יש לבנות באופן מיידי עשר תחנות לאם ולילד עם תקינה מתאימה של אחיות, רופאים ועבדים סוציאליים המשמשים כמגשרים. מחברי מסמך זה סבורים כי, תפקיד החיבור בין הרווחה ובין הבריאות במועצה האזורית אבו-בסמה צריך להיעשות בעיקר בהובלה של המחלקה לשירותים חברתיים.

בדומה לטיפת חלב, שירותי הבריאות לתלמיד התגבשו עבור האוכלוסייה היהודית בתנאים של קליטת עלייה ובניית אומה. התרחבות והשתכללות השירותים ושינוי איכותי במודעות האוכלוסייה, הציבו בסימן שאלה את השירות הישיר הניתן על ידי אחיות ורופאים בבתי הספר. האוכלוסייה הבדואית, כחברה במעבר, תהיי זקוקה בשנים הקרובות לשירותי בריאות בבתי הספר. זאת, בכדי לבצע בדיקות סינון בתחומי השמיעה, הראייה, לזהות בעיות התפתחותיות, לקדם את המודעות לביות בריאות המתפתחות בגיל הילדות, להעריך את הצרכים הרפואיים המשפיעים על למידה ולטפל האוכלוסיות הגדולות העלות הצרכים המיוחדים בקרב האוכלוסייה הבדואית בפזורה.

6. נספחים

נספח מס' 1:

תקצוב: תוכנית קד"מ

תוכנית הכשרה:

1. תיאוריה + פרקטיקום (120 שעות) בעלות של כ- 80,000 ₪.

2. תקציב להפעלת 10 מתאמים = 800,000 ₪ לשנה

סה"כ - 880,000 ₪

2. תקצוב: הפעלת קציני מבחן למושא קד"מ וגישור פילי.

תקציב הפעלה $2 * 150,000 = 300,000$ ש"ח

הכשרת קציני מבחן (תיאוריה + פרקטיקום) 80,000 ₪

סה"כ 380,000 ₪

3. תקצוב: חלופות מאסר

תקציב הפעלה: $2 * 80,000 = 160,000$ ₪

הכשרה - השתלבות בקורס מתנדבים, בביה"ס המרכזי-6.000 ₪

סה"כ 166,000 ₪

4. תקצוב: מרכז יום אמבולטרי

תקציב הפעלה:

מנהל: 190,000 ₪

עו"ס (בוגר קורס טיפול בהתמכרויות): 5 תקנים (משרה מלאה) = 800,000 ₪

הכשרה עו"ס נדרשת על פי חוק: 50,000 ₪

מדריך חברתי (בוגר קורס למדריכים חברתיים): 1.5 תקנים = 120,000 ₪

הכשרה מדריך נדרשת על פי חוק: 15,000 ₪

מנהלה: 80,000 ₪

הצטיידות: 250,000 ₪

תקציב פעולה: 500,000 ₪

מבנה: השכרה, 2,000 דולר לחודש X 12 ח' = 24,000 דולר לחודש X 4.6 = 110,400 ₪

מבנה: בנייה, 500 מ"ר, 1,000 דולר למ"ר X 500 X 1000 X 4.6 = 2,300,000 ₪

סה"כ לשנה: 2,005,000 ₪ - לא כולל מיבנה

5. תקצוב טיפול קבוצתי

סה"כ $2*6=12$ קבוצות (6 קבוצות לנוער 6 קבוצות למבוגרים)

הכשרת עובדים: 60,000 ₪

קבוצה קצרת מועד 16 מפגשים - 1.5 שעי-טיפול+1שעי-הכנה+1שעי-הדרכה*2מנחים*16*150ש"ח

לשעה = 16,800 ₪ , 15 שעות הכנה בהתחלה*150ש"ח לשעה*2=5000ש"ח

₪ 21.800 = 16,800+5000

הדרכה: 16*200=3200 ₪ + 2 שעי הדרכה בהכנה*200=400+3200=3600 ₪

סה"כ עלות טיפול קבוצתי ל-16 פגישות+הדרכה, 25400=21800+3600 ₪

קבוצה למשך שנה (40 פגישות)

15 שעות הכנה = 500 ₪

טיפול, 1.5*40*1+שעי הכנה+1שעי הדרכה*2 מנחים*150 ₪ לשעה=42,000 ₪

הדרכה-40*200=8000 ₪ + 2 שעי הכנה *2=400, 400=8000+400 ₪ 8,400

סה"כ עלות טיפול קבוצתי ל-40 פגישות+הדרכה, 50,400=42,000+8,400 ₪

בהנחה שיתקיימו 6 קבוצות קיצרות טווח ו-6 קבוצות למשך שנה

₪ 152,400=25400*6

₪ 302,400=50,400*6

סה"כ טיפול קבוצתי למשך שנה: 454,800=302,400+152,400 ₪

6. תקצוב ההוסטל

מבנה: 400 מ"ר

7 חדרים לנערים

חדר עו"ס

חדר מדריך

מועדון

מחסן

חצר

ציוד- 100,000

שכר- 740,000

מנהל- 240,000

עו"ס- 120,000

רכז- 120,000

2.5 מישרות מדריך- 200,000=2.5*80,000

טבח- 60,000

אחזקה שוטפת- 360,000

2 מישרות מורה (תגבור ולימודים) - $240,000 = 2 * 120.000$

מבנה: השכרה- 2000 דולר לחודש * 12 = 24,000 דולר * 4.6 = 110,400 ₪

סה"כ לשנה (לא כולל מיבנה) – 1,440,000 ₪

כ"ח כסלו תשס"ו
29 דצמבר 2005

מספר: 406

שרות מונע לאם ולילד בישובים חדשים במגזר הבדואי

הממשלה החליטה להקים ישובי קבע חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית הגרה כעת בכפרים בלתי מוכרים וזאת במטרה לאפשר להם ליהנות מאותם שירותים מונציפאליים מהם נהנים שאר תושבי המדינה:

1. תשתיות תומכות בריאות (כגון, הספקת מי שתיה זורמים, מערכת לסילוק שפכים, פינוי אשפה, חיבור לרשת חשמל הארצית, חיבור לרשת הטלפונים וכבישים סלולים).
2. שרותים חברתיים, חינוכיים, בריאותיים ושרותי דת.
3. פיתוח אזורי תעשייה ומקומות תעסוקה.

רמת הבריאות של האוכלוסייה תלויה הן באותם שרותים מונציפאליים שמוזכרים לעיל והן בהתנהגות בריאותית המושרשת במנהגי תרבות והן ברמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה.

להלן רשימה של מספר בעיות מהן סובלת האוכלוסייה הבדואית בנגב:

1. שיעור תמותת תינוקות גבוה, כאשר כחצי מהפער בתמותת תינוקות נובע ממומים מולדים ומחלות תורשתיות וכחצי מהפער נובע מגורמים הקשורים לעוני ולהשכלת אם נמוכה.
2. שיעור גבוה של מומים מולדים ומחלות תורשתיות הגורמים לשיעור גבוה יחסית של נכות ומוגבלות בקרב ילדים בדואים.
3. חסרים תזונתיים והרגלי תזונה לא נכונים המתבטאים בשיעור גבוה של חוסר דם בגלל חוסר ברזל בקרב נשים הרות, תינוקות ופעוטים, בעיות גדילה של ילדים בדואים, עליה באחוז האנשים שסובלים מהשמנה ועוד.
4. שיעור גבוה של תאונות בית בקרב ילדים בדואים ושיעור גבוה של תאונות דרכים, היכולים להסתיים בנכות, מוגבלות ואפילו מוות.
5. שיעור עישון גבוה ביותר בקרב גברים וחשיפת בני משפחה לעישון פסיבי ולעשן מדורות.
6. שיעור הולך וגדל של סוכרת, יתר לחץ דם ומחלות לב בקרב האוכלוסייה הבדואית הבוגרת.

השרות המונע לאם ולילד הינו מרכיב חשוב של שרותי בריאות המסופקים לתושבים. באוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך ביותר, בה יש ריבוי של בעיות בריאותיות, השרות המונע מקבל משנה חשיבות.

2/..

לפי נהלי משרד הבריאות, שירות בריאות מונע, אוניברסלי, נגיש, זמין וסדיר לילדים ומשפחותיהם מאפשר מתן הדרכה וייעוץ לצרכי הנשים ההרות והילדים, ביצוע בדיקות לאיתור בעיות בריאות למען טיפול ו/או שיקום מוקדם ככל שאפשר ומתן טיפול מונע, כולל חיסונים למניעת מחלות.

השירות המונע לילדים מתחיל להיות התינוק עדיין עובר ברחם אימו ועד לסיום כיתה ט' כאשר השירות המונע מגיל 0 – 5 ניתן בתחנות טיפת חלב (תחנות לבריאות המשפחה) ומכיתה א' – ט' (כולל) במסגרת שרותי בריאות לתלמיד.

בנוסף לטיפול הפרטני לאם ולילד, על השירות המונע לאם ולילד לאתר צרכי בריאות של האוכלוסייה ולבנות תוכניות התערבות על מנת לקדם בריאות התושבים.

בשנים האחרונות, על אף גידול ניכר במספר המטופלים בתחנות טיפת חלב ובבתי ספר ברחבי הנגב, משרד הבריאות ספג קיצוצים משמעותיים בתקציב ובאישורי העסקת כוח אדם רפואי-סיעודי, כך שלשכת הבריאות המחוזית כבר לא מסוגלת לספק שרות מונע לאם ולילד בהתאם לנהלים הארציים. אי לכך, נוצרו פערים משמעותיים בין צרכי האוכלוסייה ובין הספקת השירות המונע לאם ולילד.

להלן סיכום הצרכים המיידיים עבור השירות המונע לאם ולילד עבור המגזר הבדואי בנגב, כפי שסוכם בדו"ח של אוניברסיטת בן גוריון שיצא ב – 9/2005 "דרומה – עידן הנגב: מערכת הבריאות הנגב", כאשר הדו"ח נערך על-ידי צוות בראשותה של ד"ר רונית פלד.

שירותי טיפת חלב במגזר הבדואי

במגזר הבדואי פועלות 17 טיפות חלב ביישובי הקבע, 7 תחנות בכפרים בלתי מוכרים, תחנה ניידת אחת ו – 2 ניידות חיסונים.

בין השנים 1995 ו – 2002 חלה עליה של 57% במספר המשפחות הבדואיות שטופלו בתחנות טיפת חלב, עליה של 50% במספר התינוקות ועליה של 58% במספר הפעוטות. כמו כן חלה עליה של 48.3% במספר הנשים ההרות שקיבלו טיפול בתחנות טיפת החלב. שיעור כיסוי החיסונים במגזר הבדואי נמוך בכ – 5% מזה שבמגזר היהודי. יש לציין ששיעור החיסונים תלוי בין השאר ביכולת השירות להגיע אל הילדים באופן יזום.

כבר היום ישנו מחסור בתחנות טיפת חלב בשכונות חדשות בנגב בכלל ובמגזר הבדואי בפרט. ברשות האזורית החדשה – אבו בסמה, יש להקים בדחיפות תחנת טיפת חלב בכל ישוב חדש.

כמובן, בעת בניית תחנות טיפות חלב חדשות יש לתקצב איוש התחנות בכוח אדם מקצועי (רופאים ואחיות בריאות הציבור) בהתאם למכון לפריון עבודה ולנהלי משרד הבריאות. יש לציין שלשכת הבריאות – מחוז דרום אינה מתקצבת לכוח אדם מקצועי בהתאם למכון לפריון עבודה ונהלי המשרד וגם אין תקציב יחודי הלוקח בשבון את המאפיינים המיוחדים של אוכלוסיית הבדואים בנגב והנגב והם:

1. **פיזור גיאוגרפי נרחב** : יש מחסור גדול של רופאים ואחיות בפריפריה. על מנת לתת שירותים ביישובי הפריפריה יש להסיע רופאים ואחיות מרחק רב דבר המקשה מאד על אספקה יעילה של השירותים. לדוגמא: אחות אחת אחראית על מספר בתי ספר צריכה לנוע ביום עבודה בין מספר יישובים.

2. **אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים:** יש מספר מאפיינים של האוכלוסייה הבדואית בנגב שניתן להגדירה כאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים. 60% מאוכלוסיית הבדואים בנגב גרים ביישובי קבע ו-40% בכפרים בלתי מוכרים. לבדואים צרכי בריאות מיוחדים כפי שמוזכר לעיל. בנוסף, האוכלוסייה מאופיינת על ידי שיעור פיריון גבוה, ריבוי נשים ומנהג מושרש של נישואי קרובים, רמת השכלה נמוכה ושיעור אבטלה גבוה. יש לציין שכל היישובים הבדואים בנגב נמצאים באשכול (מדד חברתי כלכלי) הכי נמוך (אשכול 1).

3. **מחסור חמור באחיות במגזר הבדואי בנגב:** יש לציין עוד שעקב מחסור בכוח אדם רפואי-סיעודי מהמגזר הבדואי ישנו קושי בתקשורת בין הצוות המטפל (שברובו הינו מהמגזר היהודי) ובין המטופלים. על כן, יש ליצור תנאים נאותים לקידום מקצועי והכשרה של אחיות במגזר הבדואי. בנוסף, יש לתקצב העסקתן של מגשרות מהמגזר הבדואי בכל תחנת טיפת חלב במגזר הבדואי ובמסגרת שרותי בריאות לתלמיד שתפקידן לגשר על בעיות תקשורת בין המטפלים ובין המטופלים ולתת הדרכה קבוצתית ופרטנית לקהל המטופלים בנושאים של קידום וחינוך בריאות.

על כן, יש לתקצב כוח אדם רפואי-סיעודי בתחנות טיפת חלב לפי המכון לפיריון עבודה ונוהלי המשרד עם "מקדמים" מיוחדים המתאימים לצרכי האוכלוסייה בנגב. "מקדמים" אלה צריכים לכלול: תוספת 10% לפחות לאוכלוסיות מיוחדות ותוספת 10% למרחקים גיאוגרפיים.

גורם נוסף שמכביד על השרות הינו הקפאת קליטת כוח אדם מקצועי חדש. עבור משרות שהתפנו כתוצאה מעזיבת העובד את האזור, יציאה לפנסיה וכו' לא התקבל אישור לאיוש המשרות מחדש.

ראה לוח מס' 1 בעמוד הבא.

מסקנות עיקריות	תאור מצב קיים	הנושא
טיפות חלב – שירות מונע לאם ולילד		
<p>1. באופן מיידי יש להוסיף 30 תקני אחיות בריאות הציבור ו- 4 רופאי אם וילד לצורכי התחנות הקיימות כיום.</p> <p>2. על מנת לצמצם פערים יש לתכנן ולבנות 12 תחנות חדשות באופן מיידי (10 במגזר הבדואי ו- 2 במגזר היהודי).</p> <p>3. עבור כל תחנה חדשה יש להוסיף 3 תקני אחיות ו- 1/2 תקן רופא אם וילד.</p> <p>4. בעת גידול של האוכלוסיה יש להוסיף משרות בהתאמה על פי המפתח של המכון לפריון העבודה ונוהלי המשרד עם יצירת מערכת של "מקדמים" למצבת כח אדם, המותאמים לצרכי אוכלוסיית הנגב, הלוקחים בחשבון את הפיזור הגיאוגרפי, והצרכים המיוחדים.</p>	<p>כיום בנגב, יש מחסור בתחנות טיפות חלב, במיוחד בשכונות החדשות ובמגזר הבדואי, כולל ביישובים הבדואים החדשים (ברשות האזורית החדשה אבו-בסמה).</p> <p>גודל מיטבי של תחנת טיפת חלב הוא תחנה/350 תינוקות מטופלים בכל רגע נתון, אך יש לפתח תחנות גם ביישובים/שכונות קטנים/ות במידה ומדובר על אוכלוסייה בעלת מעמד סוציו-אקונומי נמוך ו/או צרכים מיוחדים. נחוץ לתקצב כוח אדם סיעודי לפי המומלץ על-ידי המכון לפריון עבודה ורופאי אם וילד לפי נוהלי המשרד.</p>	<p><i>המטרה:</i> שרות מונע לאם ולילד על מנת לאפשר ככל הניתן הריון תקין ומעקב אחר בריאות הילוד והפעוט על מנת לאפשר לו לנצל את מלוא פוטנציאל הגדילה והתפתחות. מעקב הריוני ומעקב וטיפול בתינוקות מרגע לידתם עד גיל שש בכלל זה: מתן הדרכה והכוונה, ביצוע בדיקות סינון, מעקב גדילה והתפתחות, חיסונים, איתור סטיות מהנורמה והפניה בהתאם לממצאים, איתור אלימות במשפחה, דכאון שלאחר לידה, בעיות תפקודיות שלאחר לידה ומצבי סיכון אחרים: בניית תוכניות התערבות מותאמות לאוכלוסיית המטופלים</p>

שירותי בריאות לתלמיד

מטרת השירות היא:

- להעריך צרכים רפואיים של תלמידי בתי הספר, המשפיעים על יכולת הלמידה.
- לבצע בדיקות סינון כגון: שמיעה, ראייה והתפתחות.
- להשלים את תכנית החיסונים.
- לבצע תכניות לקידום בריאות בעיקר במחלות אשר גורמי הסיכון להם מתפתחים בגיל הילדות.
- לאתר אוכלוסיות בסיכון ולבנות עבורן תכניות התערבות ייעודיות.

כאשר השירות החל לפעול בשנת 1997 "מפתחות כח האדם" היו: אחות אחת ל- 1,500 תלמידים ורופא אחד ל- 6,000 תלמידים. התקציב הארצי לבריאות התלמיד נקבע באותה שנה ומאז היה 70 מליון ש"ח לשנה. תקציב זה לא השתנה לאורך השנים אך אוכלוסיית הילדים גדלה והתייקרה עלות ההעסקה של הרופאים והאחיות והייתה התייקרות מחירי החיסונים. העלות האמיתית של השירות בישראל, עומדת על כ- 84 מליון ש"ח לשנה. בשנה הקרובה (שנת 2006) לפי הצעת התקציב יקוצץ התקציב לכדי 54 מליון ש"ח וזה אומר: אחות אחת ל-3,500 תלמידים ורופא אחד ל-30,000.

יש לשמור על יחס של אחות אחת ל-1,500 תלמידים ורופא אחד ל-6,000 תלמידים עם "מקדמים" מיוחדים המתאימים לצרכי האוכלוסייה בנגב. "מקדמים" אלה צריכים לכלול: תוספת 10% לפחות לאוכלוסיות מיוחדות ותוספת 10% למרחקים גיאוגרפיים.

לוח מס' 2

מסקנות עיקריות	תאור מצב קיים	הנושא
שירותי בריאות לתלמיד		
<p>הסטנדרט הוא אחות/1,500 תלמידים ורופא/6,000 תלמידים.</p> <p>1. על מנת לצמצם פערים ולהביא את השירות לכדי סטנדרט רצוי ומקובל שיש להוסיף באופן מיידי 14 משרות רופא ילדים ו-20 משרות אחיות בריאות הציבור. בעת הגדלת האוכלוסייה ובהתאם למספר התלמידים יהיה צורך בתוספת אחיות ורופאים בהתאם לסטנדרט. 2. יש לפעול בדחיפות להכשרת כח אדם מקצועי (בעיקר אחיות) במגזר הבדואי, על מנת שתוכלנה לעבוד בבתי הספר של המגזר.</p> <p>3. יש ליצור מערכת של "מקדמים" למצבת כח אדם, המותאמים לצרכי אוכלוסיית הנגב, הלוקחים בחשבון את הפיזור הגיאוגרפי, והצרכים המיוחדים.</p>	<p>הפיזור הגיאוגרפי הגדול בנגב דורש הערכות שונה משאר חלקי הארץ. בנגב יש ריכוז ייחודי של אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, כגון האוכלוסייה הבדואית.</p> <p>כעת יש מחסור משווע בכוח אדם מקצועי למתן השרות.</p>	<p><i>המטרה:</i> הערכת צרכי הבריאות של התלמיד; התערבות רב מקצועית על מנת לאפשר לתלמיד לנצל מלוא פוטנציאל הלמידה שלו; ביצוע חיסוני שיגרה; בדיקות סינון; לראיה, שמיעה גדילה והתפתחות; פתוח וביצוע של תכניות קידום בריאות; איתור והתערבות בילדים בסיכון.</p>

כמו כן, יש להבטיח המשך תקצוב של תוכנית המשרד להפחתת תמותת תינוקות במגזר הבדואי בנגב ולחדש תקציב למניעת תאונות בית, למניעת מחלות המועברות על ידי בעלי חיים ולקידום אורח חיים בריא.

תחום נוסף שיש לחזק אותו הינו הטיפול בילדים הבדואים עם צרכים מיוחדים. צוות של מכון ברוקדייל בעיצומו של סקר הצרכים של ילדים אלה, כולל מיפוי של השרותים הקיימים. חשוב יהיה ליישם את המסקנות של סקר זה כאשר יפורסם.

בנושא של הרפואה הקורטיבית, יש לציין שכל תושב נהנה מביטוח בריאות ממלכתי, הניתן באמצעות הקופה המבטחת. היות והקופות מתוקצבות בהתאם למספר מבוטחים, יש גידול מקביל בהספקת שרותי בריאות ראשוניים ושרותי יעוץ.

בנוסף, יש לתגבר את הפיקוח של משרד הבריאות בתחום של בריאות הסביבה על מנת לפעול לקדם סביבה בריאה לתושבי הישובים.

בריאות הסביבה

מהנדסי בריאות הסביבה של הלשכה תורמים לתכנון ישובים חדשים ושכונות חדשות על מנת להבטיח שהפיתוח יבוצע בצורה המשמרת את בריאות התושבים. לדוגמא: שמירה על מרחק מתעשייה מזיקה, שמירה על רדיוס מגן מבארות מי שתיה, הבטחה של הספקת מים באיכות הראויה ופתרונות ביוב בהתאם לגידול יישובים, הבטחת תנאים תברואתיים לאתרי תיירות, מסחר, מבני ציבור וכו'.

צוות עובדי בריאות הסביבה אחראיים על הפיקוח התברואתי במחוז. הדבר נעשה באמצעות פיקוח על תכנון מחוזי וישובי כולל אישורי תוכניות על מנת להבטיח שהפיתוח לא יגרום להשפעות מזיקות לבריאות.

הנושאים המפוקחים שבאחריות צוות זה:

- פיקוח על איכות מי השתיה ועל ספקי המים.
- פקוח על הטפול בשפכים והתאמת פתרונות הביוב לגידול של ישובים ולהבטחת פתרונות נאותים ליישובים חדשים, אישור תוכניות של מתקני טיפול במים ובשפכים, פקוח על השקיה בקולחים ומתן היתרים להשקיה בקולחים.
- פקוח על תיירות, מלונאות ועסקי ארוח. בכלל זה פקוח על בריכות שחיה, מרחצאות, חופי רחצה.
- פקוח על מסעדות ובתי אוכל. מטבחים מוסדיים למניעת הרעלות מזון, פקוח על עסקי שווק מזון, על מפעלי מזון.
- פקוח על הטיפול בשפכים של תעשיית הפרמצאוטיקה וקוסמטיקה.
- פקוח על מוסדות חינוך ורווחה ומתן אישורים תברואתיים למשרדי החינוך והרווחה.
- פקוח על מערכות מים במוסדות צבוריים ותיירותיים למניעת ליגינולוזיס, הנחייית עובדים ברשויות המקומיות, מפעילי בריכות וכו'.

על מנת לאפשר פקוח נאות על היבטים הקשורים בבריאות הסביבה יש לקחת בחשבון שהקמת ישובים חדשים וגידול האוכלוסייה יגרמו לגידול באובייקטי הפיקוח ויהיה צורך להוסיף מהנדסי והנדסאי בריאות הסביבה בהתאם.

7/..

מסקנות עיקריות	תאור מצב קיים	הנושא
בריאות הסביבה		
<p>1. להוסיף מרכזי פקוח ומהנדסים באופן מיוחד לחיזוק המגזר הבדואי הנמצא רחוק מאוד מאחורי המגזר היהודי בכל הנוגע לפקוח תברואי.</p> <p>כל 5 שנים יש להוסיף תקן אחד לנושא זה, על-פי קצב הגידול של האוכלוסייה.</p> <p>2. לגבי כלל המחוז: עם כל תוספת אוכלוסייה של 50,000 נפש, דרוש תוספת תקן של מהנדס/מרכז פקוח בתחום בריאות הסביבה.</p>	<p>בגלל חוסר בכוח אדם מקצועי, לא מספיקים לבצע כל תפקידי הפיקוח המוטלים על המחלקה היום. לפי צרכים חיוניים עכשוויים במצב הקיים דרושים:</p> <p>1. תוספת מהנדס תכנון ובניה ותשתיות לטיפול ב- 22 יישובים החדשים שהטיפול בהם מתקדם בוועדה המחוזית, ובהערכות של הרחבת יישובים קיימים ופרישת צה"ל עקב ההתנתקות.</p> <p>2. תוספת מהנדס איכות מים לתגבור הפקוח המקצועי על מי שתיה ובמיוחד על מתקני טפול במים, כולל התפלה ומים מותפלים המיובאים למחוז.</p> <p>3. תוספת משרת מפקח למוסדות חינוך במגזר הבדואי.</p> <p>4. תוספת מפקח לפקוח תברואי והדרכה לבעלי עסקים במגזר הבדואי.</p> <p>5. תוספת מפקח המתמחה במזון לפקוח על מפעל ההזנה ועל עסקי מזון ותיירות רגישים.</p> <p>6. תוספת של מזכירה למזכירות המחלקה, העמוסה באופן בלתי אפשרי.</p> <p>7. השלמה ל- 100% של משרת מפקח למוסדות חינוך.</p>	<p><i>המטרה:</i> פקוח על תכנון מחוזי וישובי על מנת להבטיח שהפיתוח לא יגרום להשפעות מזיקות לבריאות. פיקוח על מי שתיה, בריכות שחייה וחופי רחצה, המצב התברואי במוסדות בריאות, בבתי ספר ומוסדות ציבוריים, פיקוח על בתי אוכל, פיקוח על השקייה במי קולחין.</p>

לסיכום

צורכי האוכלוסייה הבדואית גדולים בתחום של רפואה מונעת, אך קיצוצי האוצר גרמו לקיצוץ בשרותים חיוניים אלה בעת שגודל האוכלוסייה וצרכיה עלו.

ללא הקצאת תקציב מיוחד, הן עבור תשתיות והן עבור כוח אדם מקצועי, לא ניתן יהיה להקים שרות מונע לאם ולילד בישובים החדשים שנמצאים בהקמה ולא ניתן יהיה לערוך פיקוח מינימלי על בריאות הסביבה.

חסרים אלה עלולים להשפיע באופן שלילי על הסיכוי של ישובים חדשים אלה לענות על צרכי האוכלוסייה ולהוות ישובים אטרקטיביים למגורים.

רשמה: ד"ר אילנה בלמקר
רופאת המחוז

ד"ר אב/חט

בבליוגרפיה

אבו כף גאליה, בית הספר המרכזי לעובדים בשירותים החברתיים, קורס פקדי סעד לסדרי דין, יוני 2005

אבו סריחאן נאסר, אראל ענבל, מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, פרויקט נוער וצעירים למען זכויות אדם בישוב אום בטין

אדד משה ווולץ יובל, עבריינות וסטייה חברתית תיאוריה ויישום.

אל טלטלקה נג'אח, גורן עדי, דהן כרמית, פרויקט הכשרה מעשית "קפה על הבוקר" מפגשים עם נשים משבט אל נססרה, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון, תשס"ב

אשקר נהאד, בן זקן ליאת, כהן קרו, פרויקט +18 קידום נוער בדואי מהפזורה, עבודה במסגרת המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון

כהן דניאלה, חסילביץ' רנה (מפקחות השמה מחוזיות), ערכה לביצוע השמה מבוזרת, דצמבר 2003

כותאר אל סנע, מיכאל מריות, יוסי קרמר, נערי אלהוושלה, פרויקט למניעת נשירה מבית הספר, לשכת רווחה שגב שלום, המחלקה לשירותים חברתיים, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקת רווחה, דו"ח שנתי 2004 (פורסם באפריל 2005)

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, הצעת תוכנית/ תקציב 2003, יוני 2003

מועצה מקומית שגב שלום, הצעת תוכנית תקציב 2003 פרויקט "מדריכים מתנדבים בקהילה" שבט אבו כף, ספטמבר 2003

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, ידיעון מספר 4, פברואר 2004

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, פירוט תוכנית: מועדניות בית ספריות אינטנסיביות

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, מחלקת רווחה מ.מ שגב שלום והכפרים הבדואים הלא מוכרים- הסבר על המחלקה והפרויקטים השונים

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, משפחתונים 2004-2005

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, עבודה קהילתית בישוב אום בטין, יוני 2003

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, פרויקט האוהל האדום ב'- הצעת מחיר (חיזוק והעצמת נערות משבט אלסייד), מרץ 2005

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, פרויקט: צעירים למען ספורט הוגן וזכויות אדם תוכנית לימודים, יוני 2003

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, פרויקט "תיכונגיש"- הצעת פרויקט, מרץ 2005

מועצה מקומית שגב שלום, מחלקה לשירותים חברתיים בדואים בפזורה, תוכנית פרויקט במסגרת פרויקט קהילתי באום בטין, פברואר 2003

מחוז ירושלים, שירות ילד ונוער, תפקידי רכז השמה

מחלקת רווחה לבדואים, מועצה מקומית שגב שלום, פרויקט חינוך משלים, ינואר 1997

מפגשים בין עובדים סוציאליים פלסטינאים לעובדים סוציאליים ישראלים, אוניברסיטת בן גוריון, המחלקה לעבודה סוציאלית, יולי 2001

משרד הרווחה, מחוז דרום, שירות ילד ונוער, פרויקט למען ילדים ומשפחותיהם בקהילה הבדואית בנגב, פברואר 2004

משרד העבודה והרווחה, מחוז דרום, פרויקט מיפוי ילדים בדואים עם צרכים מיוחדים בישובים המוכרים ובפזורה- נתוני יסוד

ש.גיורא שוהם גיורא רהב, משה אדד- קרימינולוגיה- תיאוריות מחקר ויישום. הוצאת שוקן / ירושלים ותל-אביב 1987.

ראיונות:

1. אלברט בן סעיד, קצין משטרה מיעוטים בדימוס (27.6.05)
2. חייר אלבו, מנהל מחלקת הרווחה שגב שלום והפזורה (18.7.05)
3. דבורה, ראש צוות, מחלקת הרווחה שגב שלום והפזורה (18.7.05)
4. צופית, פקידת סעד לחוק נוער, מחלקת הרווחה שגב שלום והפזורה (18.7.05)
5. דליה אבן, קצינת מבחן למבוגרים באר שבע (18.7.05)
6. אילי גולדברג, מנהלת כלא אופק