- דו"ח סופי -

מחקר העמקה
פיתוח מודל להערכת רשויות מקומיות בחברה הבדואית בנגב

פרופ' ארנון אדלשטין, ד"ר שי בן יוסף, גלי מיכל חנן, יניר שמעון, יעל גורן
מכון מחקר+ מקבוצת זוויות דיאלוג חכם

המחקר הוא חלק מסדרת מחקרי אפקטיביות ומחקרי העמקה
אשר בוצעו בשיתוף האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב
אודות החלטת ממשלה 1279 - תוכנית חומש לפיתוח כלכלי חברתי
בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 – 2026.

דצמבר 2025 ט.ל.ח

מכון מחקר+ זוויות דיאלוג חכם
טלפון: 054-3603636; 054-2006185
office@muniplus.co.il | muniplus.co.il

כסלו תשפ"ו | דצמבר 2025

תוכן העניינים

תקציר 4

מבוא 8

מדידת ביצועים ברשויות מקומיות - רקע כללי 10

היבטים תרבותיים וחברתיים במדידת ביצועים ברשויות מקומיות בחברה הבדואית 11

כלים לביצוע מדידת ביצועים 13

מדדי הביצוע למחקר הנוכחי 16

שאלת המחקר 21

מתודולוגיה 22

התאמה תרבותית 22

כלים 22

משתתפים 24

הליך 24

פרק איכותני 25

ממצאים 25

דיון 44

פרק כמותי 48

תוצאות 48

דיון 55

סיכום 56

נספחים 58

נספח א – המודל הראשוני של הצעת המחקר 58

נספח ב – מודל להערכת רשויות מקומיות בחברה הבדואית בנגב 62

ביבליוגרפיה 66

תקציר

רקע

בחודש פברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית רב שנתית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. ההחלטה התמקדה בניסיון לצמצם פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל והתמקדה בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת השלטון המקומי.

החלטת ממשלה 1279, הממשיכה את החלטת הממשלה הקודמת, הציבה יעד מרכזי בענין העצמת הרשויות המקומיות של יישובי הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי והארגוני, במטרה להציבן כגורם מוביל בחברה הבדואית.

משרד הפנים פיתח במקביל תוכנית ארגונית שתפקידה לסייע לרשויות המקומיות בבנייה של תשתיות ארגוניות וניהוליות, אשר יאפשרו להן להביא לשגשוג הישוב. המשרד ניסח מדדים על מנת לבחון את "אפקטיביות הרשות" ויצר כלי הנקרא "המצפן הארגוני" (משרד הפנים, 2024). תחת כל אחד מהתחומים מפורטים מדדים המתייחסים לארבעה תתי נושאים: תכנון, תהליכים, טכנולוגיה ודאטה ומשאבים.

עם זאת, בשל המאפיינים הייחודיים של החברה הבדואית וההבדלים התרבותיים והסוציו-אקונומיים המשמעותיים בין הרשויות הבדואיות לרשויות אחרות בישראל, נדרשת התאמה בהערכת הביצועים של רשויות אלו.

המחקר הנוכחי הציע שמונה תחומים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות. המחקר מתמקד במספר תחומים בולטים ובסיסיים מן הגישות התיאורטיות מהספרות בתחום, אשר הופיעו בהחלטות ממשלה שונות, בתוכניות המצפן הארגוני ובמחקרים קודמים שבוצעו על מדדי הביצוע ברשויות המקומיות בישראל, תוך התאמה להיבטים מגוונים של חיי היומיום ברשויות המקומיות הבדואיות. הבחירה אף לקחה בחשבון גם את ההקשר החברתי-ביטחוני העדכני בישראל, בעקבות מלחמת חרבות ברזל. חלק מהמדדים בכל תחום יישענו על אלו הקיימים ב"מצפן הארגוני" של משרד הפנים, מתוך כוונה לבחון את מידת הרלוונטיות שלהם בהערכת ביצועי הרשויות הבדואיות ולדייק אותם. מדדים נוספים ייגזרו מהספרות האקדמית ומהתפתחויות אקטואליות.

ששת התחומים הראשונים, אופן מדידתם וצינונם הינם מתוך ה"מצפן הארגוני": ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול ספקים ומיקור חוץ, ניהול השירות, משילות, שירותים מקוונים ואסטרטגיה ובקרה. שני תחומים נוספים להערכת ביצועי הרשויות הבדואיות, שאינם מהמצפן הארגוני ונבחרו למחקר זה הינם תברואה וניקיון וביטחון אישי.

מטרת המחקר הנוכחי היא לסייע בביצוע מדידה אפקטיבית ומותאמת תרבות לרשויות המקומיות בחברה הבדואית. **שאלת המחקר** היא מהם התחומים הספציפיים והמדדים לפיהם נכון לבדוק את הרשויות המקומיות בחברה הבדואית?

המחקר נערך ביישובים הבאים: רהט, תל שבע, ערערה בנגב, שגב שלום, כסייפה, חורה ולקיה. מחקר זה לא ידון במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, אשר עניינן נידון במחקר נפרד.

מתודולוגיה

מן הספרות עולה כי הערכת הביצועים ברשויות המקומיות ומדידתם קשורות קשר הדוק לתפיסות חברתיות, לנורמות ולעמדות של החברה בנוגע לסוגיות חברתיות מגוונות. לכן, במחקר זה הקפיד צוות המחקר להיעזר בכלי מחקר מותאמים לאיסוף מידע על נורמות ועמדות של החברה הבדואית, תוך ביצוע התאמות תרבותיות לחברה זו. שיטת המחקר האיכותנית,

המזוהה בספרות כשיטה המיטבית לאיסוף מידע לזיהוי נורמות ותפיסות חברתיות, תעשה שימוש בראיונות עומק חצי מובנים והועדפה במחקר הנוכחי.

לאחר זיהוי התחומים המרכזיים, המחקר ינקוט בשיטה כמותית אשר תתקף את ממצאי השיטה האיכותנית.

משתתפים

בחלק האיכותני של המחקר בוצעו ראיונות עומק עם 17 משתתפים:

- 13 בעלי תפקידים מהעיר רהט והמועצות המקומיות הבדואיות בנגב – לקייה, כסייפה, שגב שלום, ערערה בנגב וחורה (בהם מנכ"לים, פרויקטורים, גזברים ועוד).
- 4 בעלי תפקידים ממשרדי ממשלה (משרד הפנים ומשרד הנגב והגליל והחוסן הלאומי).

בחלק הכמותי של המחקר לקחו חלק 373 תושבים מ-7 הרשויות הנחקרות בגילאי 17 ומעלה. 52% גברים ו-48% נשים. גיל המשיבים נע בין 17 ל-73, כאשר הממוצע עמד על 33.59 וסטיית התקן 12.75. בהקשר של סטטוס משפחתי: 59% נשואים, 36% רווקים, והיתר גרושים/אלמנים.

כלים

כפי שצוין, המחקר נערך בשני שלבים ובשתי שיטות מחקר:

השלב הראשון: מחקר איכותני ובו נערכו ראיונות עומק חצי מובנים עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות הבדואיות ובעלי תפקידים במשרדי ממשלה העובדים מול רשויות אלו לגבי תפיסתם את חשיבות שמונת התחומים והמדדים שנסקרו ברשויות הבדואיות והאופן בו ניתן למדוד אותם. הראיונות ביקשו להבין מהמרואיינים באיזו מידה, אם בכלל, התחומים והמדדים המופיעים במצפן, רלוונטיים למדידת הרשויות המקומיות הבדואיות. ואם הם אינם מתאימים, מהם התחומים והמדדים שיש לבחון על מנת שניתן יהיה להשתמש בהם למדידה נכונה ואפקטיבית של רשויות אלו. לפני ביצוע הראיונות נסקרה ספרות ענפה כדי ליצור את השאלות והתחומים העיקריים בהם יתמקד הריאיון.

השלב השני: מחקר כמותי ובו השתתפו תושבי אותן הרשויות הבדואיות. המחקר, ביקש לבחון את עמדות התושבים, על בסיס הממצאים שעלו בחלק האיכותני. זאת אומרת, התייחסות לארבעה תחומים שנמצאו כחשובים ביותר לתושבים מממצאי המחקר האיכותני וה**ניתנים לתיקוף על ידי התושבים**. נבנה שאלון כמותי מקוון, אשר התייחס לאותם ארבעה תחומים. משתתפי המחקר נתבקשו לציין על סולם ליקרט (בין 1-5) את מידת החשיבות שהם מייחסים לבחינה של תפקוד הרשות. תחומים אלו הם תחומים גלויים לתושבים בחיי היום יום שלהם: ניהול השירות, שירותים מקוונים, ביטחון אישי ותברואה וניקיון.

נערך מבחן כעקיבות פנימית, לטובת בחינת עולם התוכן של ארבעת המדדים. מבחן זה בדק באיזו מידה, אם בכלל, השאלות השונות לגבי הצורך והחשיבות בבדיקת הרשות בכל תחום, אכן מהוות עולם תוכן אחד (למשל, שאלות הנוגעות לביטחון אישי עוסקות בביטחון אישי ורק בו). ממצאי הבדיקה העלו שמדד אלפא של קרונבך היה ברמות גבוהות מאוד. דבר המצביע על כך שהשאלון ראוי ותקף.

הליך

חלק איכותני – איסוף הנתונים בחלק זה נעשה במהלך חודשים יולי-אוגוסט 2025. כדי להגיע לבעלי התפקידים להם הידע והניסיון שיכלו לתרום בצורה משמעותית למחקר זה, רשימת בעלי התפקידים הפוטנציאליים למחקר הועברה מהאגף לקידום כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד התפוצות. לאחר מכן, צוות המחקר יצר קשר ישיר עם המרואיינים, נתן להם הסבר על המחקר ותואם מועד לראיון מקוון.

לאחר תמלול התכנים שעלו בראיונות, נערך ניתוח נתונים נושאי (Thematic analysis) אשר התייחס לתיאורים של הנחקרים כמשקפים את הרגשות, המחשבות, האמונות והידע שלהם. ניתוח התוכן ניסה למצוא קווי דמיון משמעותיים. לאחר מיון ההיגדים לקבוצות ניתן לכל אחת מהן שם מובחן אשר ייצג את כלל הנתונים תחת אותה קטגוריה. במחקר מובאים ציטוטים מראיונות העומק שנערכו ועל מנת לשמור על אנונימיות המרואיינים הציטוטים הוצגו ללא מידע מזהה ונושאים ייחודיים מטושטשים.

הריאיון כלל שישה נושאים שנלקחו מהמצפן של משרד הפנים ושני נושאים חשובים נוספים: תברואה וניקיון וביטחון אישי.

חלק כמותי – השאלון הועלה לפלטפורמה דיגיטלית. נעשתה פנייה לרשויות השונות הנכללות במחקר לטובת הפצת השאלון המקוון באמצעים שונים, כגון קבוצות ווטסאפ, פייסבוק עירוני וכדומה. בנוסף, נעשה איתור של תושבים שונים, כך שיפיצו את השאלון בקרב תושבים שונים אותם הם מכירים (דגימת כדור שלג). לבסוף, עוזר מחקר יצא לשטח ברשויות השונות הנכללות במחקר על מנת למלא את השאלון עם תושבים שונים אותם איתר ברשויות ושאינם נגישים או בקיאים באינטרנט ואמצעים דיגיטליים.

ממצאים ודיון אינטגרטיבי – פרק איכותני וכמותי

משרד הפנים קבע "מצפן ארגוני" עבור רשויות מקומיות בישראל על פי התייחסות למגוון תחומים בהם המשרד רואה חשיבות רבה ליכולת הרשות לתפקד ולספק לתושבים שירותים ראויים.

כפי שסקירת הספרות מראה, למרות השינויים העוברים על החברה הבדואית בישראל, הרי שעדיין קיימים בה מאפיינים מסורתיים, תרבותיים וחברתיים שיש לקחתם בחשבון כאשר רוצים לבחון את התנהלות הרשויות המקומיות בחברה זו. לכן, בשל המאפיינים הייחודיים של החברה הבדואית וההבדלים התרבותיים והסוציו-אקונומיים המשמעותיים בין הרשויות הבדואיות לרשויות אחרות בישראל, מטרתו של מחקר זה הייתה לבחון מהי מידת ההתאמה של התחומים והמדדים השונים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. נבחרו 8 תחומים: 6 מהם מקורם במצפן הארגוני של משרד הפנים (ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול ספקים ומיקור חוץ, ניהול השירות, משילות, שירותים מקוונים ואסטרטגיה ובקרה) ו-2 נוספים שאינם מופיעים בו (תברואה וניקיון וביטחון אישי).

הפרק האיכותני, שכלל ראיונות חצי מובנים עם נציגי רשויות ועם בעלי תפקידים בממשלה, בחן באיזו מידה, אם בכלל, התחומים והמדדים שנבדקו קיימים ויכולים להתקיים ברשויות הבדואיות, לטובת בחינת ההתאמה. מבחינה תיאורטית, ממצאי המחקר האיכותני תאמו את פירמידת הצרכים של מאסלו גם כיום. במילים אחרות, רשות נבחרת צריכה להימדד על פי יכולתה לספק לתושביה את צרכיהם הבסיסיים. עם זאת, רוב מוחלט של הנבדקים טענו שיש להתאים את המדדים כך שיאפיינו נכונה את החברה הבדואית ואת הקשיים והצרכים המייחדים אותה, כגון שימוש התושבים באמצעים מקוונים/דיגיטליים, ניהול תקציב רב שנתי או שנתי וכדומה. ממצאי המחקר האיכותני הראו שיש לבצע התאמות במדד, בשיטת המדידה ו/או באופן הציונן (ראו מסמך סופי בנספח ב'). נדגיש כי אין בכך כדי להפחית מרמת הדרישות כלפי רשויות אלו, אלא להבטיח שבחינתן תתחשב במאפיינים ייחודיים להן ותשקף באופן מדויק יותר את השינויים בתפקוד שחלים בהן. **תיאור התחומים עם המדדים המוצעים ואופן ציינונם מופיע בנספח ב'.**

עוד עולה מממצאי המחקר האיכותני, כי ישנו חשש כי מדדים בתחומים השונים הקשורים לשיתוף הציבור עלולים להיות מוטים בשל שיוך חמולתי-משפחתי ולכן יש להסירם מהמודל. טענה זו לא התקבלה על הסף אלא הוחלט כי יש לבחון אותה בקרב התושבים עצמם בפרק הכמותי.

הדיון מחזיר אותנו למחשבה התיאורטית ביחס לשאלה כיצד מודדים את הרשויות הבדואיות. ממצאי המחקר מדגימים בצורה משמעותית את פירמידת הצרכים של מאסלו. המודל הפשוט והמסורתי, לעומת מודלים חדשים וחדשניים. בסופו של יום, רשות נבחרת צריכה להימדד על פי יכולתה לספק לתושביה את צרכיהם הבסיסיים ביותר: ביטחון אישי, תברואה וניקיון תוך מתן שירות ראוי. זהו המקום בו הרשויות הבדואיות נמצאות כיום.

הפרק הכמותי כלל שאלונים מקוונים בהם נשאלו תושבי הרשויות הנחקרות מגילאי 17 ומעלה לציין את מידת החשיבות אותה הם מעניקים למדדים השונים בתחומים שנבחרו. חשוב לציין כי התושבים לא נתבקשו לדרג את תפקוד הרשויות בפועל. פרק זה כלל ארבעה תחומים בלבד- ניהול השירות, שירותים מקוונים, ביטחון אישי ותברואה וניקיון. מדדים אלו נבחרו מכיוון שהתושבים באים איתם במגע ישיר, בהשוואה לארבעת התחומים האחרים שהינם עוסקים בתפקוד פנים-ארגוני של הרשויות והתושבים פחות חשופים אליהם. כמו כן, הפרק האיכותני העלה כי 4 תחומים אלו ותחום המשילות הינם החשובים ביותר לבחינת הרשויות. כלומר, הפרק הכמותי ביקש לתקף את ממצאי הפרק האיכותני בקרב התושבים עצמם, ואף לבחון האם חלה הטיה בממצאים שהעלו נציגי הרשויות.

מממצאי הפרק הכמותי ניתן לראות שקיימת הסכמיות רבה בין התושבים לגבי ארבעת התחומים שנבחרו. ההסכמיות באה לידי ביטוי בבחינה הסטטיסטית שנערכה לגבי ממוצע התשובות על סולם ליקרט לגבי חשיבות המדידה של כל מדד בתחומים השונים (טווח של 3.51-3.9 בסולם 1-5) ועלה מבדיקת סטיית התקן בתשובותיהם של הנבדקים אשר היה נמוך יחסית (1.34-1.54). כלומר, התושבים העניקו חשיבות בינונית-רבה לכל אחד מהמדדים שנבחנו. לבסוף, נבחנו ממוצעים של ארבעת התחומים באופן כולל, ולא עבור כל מדד בנפרד. נמצא כי ארבעת התחומים שנבדקו, דומים עד זהים זה לזה בחשיבותם בעיני התושבים, תוך סטיית תקן קטנה מאד יחסית (ראו לוח מס' 4). מדדי שיתוף הציבור קיבלו ציונים דומים לשאר המדדים ולכן הוחלט לכלול אותם במודל הסופי.

ממצאי המחקר הכמותי הראו שהתושבים מבקשים שהרשויות ייבחנו בארבעת המדדים אלו כמעין חלון ראווה פרקטי של תפקוד הרשות. מכאן, שארבעת התחומים שנמצאו במחקר האיכותני כחשובים ביותר, תוקפו במחקר הכמותי.

נספח א' מציג את המודל הראשוני של שמונת התחומים והמדדים שהוצגו בתחילת המחקר, כאשר נספח ב' מציג את המודל החדש, המוצע, לבחינת הרשויות המקומיות הבדואיות בדרום הארץ. הנספח כולל לא רק את התחומים והמדדים, אלא גם את שיטת הניקוד ואופן הציינון. המדדים המוצעים אינם בהכרח אלו הקיימים במצפן של משרד הפנים במקור, אלא עברו תהליך התאמה מתוך התובנות שעלו מהמחקר האיכותני והכמותי.

בכך, נוצר כלי בו ניתן להשתמש כעת לבדיקת תפקוד הרשויות הבדואיות, אשר תוקף על ידי נציגי הרשויות, נציגי הממשלה והתושבים. זהו כלי מעשי למדידת הרשויות: בכל אחד מהתחומים ניתן לערוך ממוצע משוקלל ולבחון את תפקודן ואף השוואה ביניהן. חשוב לציין, כלי זה מאפשר בחינה של הרשויות הבדואיות בנקודת זמן זו, כאשר המאפיינים הנדונים הינם כפי שהם. ייתכן כי יהיה צורך לבצע תיקון לכלי ככל שיחולו שינויים ותמורות ברשויות ו/או בחברה הבדואית. כמו כן, אין במחקר זה לציין כי תחומים אחרים אינם חשובים לבחינת תפקוד הרשויות, אלא מודל זה הינו כלי ממוקד אשר יכול לספק בחינה מהירה יותר המותאמת תרבותית לחברה הבדואית בנגב בשמונה תחומים מרכזיים.

מבוא

הרשויות המקומיות בישראל מספקות שירותים ציבוריים רבים לתושבי הרשות והן בעלות השפעה רבה על חייהם של התושבים. עבודת הרשויות באה לידי ביטוי הן בתשתיות הפיזיות (תכנון ובנייה, שיפור פני העיר, שבילי הליכה וכבישים) והן בתשתיות החברתיות (שירותי החינוך, הרווחה התרבות והספורט). הרשויות משקיעות מאמצים ומשאבים רבים על מנת לספק לתושבים את השירותים הטובים ביותר. מדידת הביצועים של הרשויות מספקת מידע על מידת היעילות ועל איכות השירות הציבורי הניתן לתושבים (בן אליא, 2006).

מחקר זה יתמקד במדידת הביצועים ברשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב אשר מאז הקמת מדינת ישראל והתפתחות ההגמוניה היהודית-ישראלית, השתנו אורחות חייהם של הבדואים והיה עליהם להסתגל אל מציאות חיים שונה בתכלית מהמסורות אשר קיימו לאורך מאות שנים (קליין, 2021).

המעבר מחקלאות לחברה מתועשת, העיור הכפוי, חוסר הסדרת מעמד מוניציפלי למגורים הבלתי מוסדרים של החברה הבדואית והיעדר התשתיות הציבו את האוכלוסייה בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי בישראל, נתון שמתבטא באחוזי אבטלה גבוהים, שכר נמוך והשתלבות נמוכה בתפקידי מפתח בישראל. בעקבות כך, אוכלוסייה זו סובלת מקשיים בהשתלבות בחברה, בתעסוקה ובהשכלה גבוהה בהשוואה לאוכלוסייה היהודית (כזום, 1999). מחקרים שנערכו מראים כי האוכלוסייה הבדואית בנגב היא האוכלוסייה הענייה בישראל, לצד ערביי מזרח ירושלים (קליין, 2021).

חלק ניכר מן האוכלוסייה הבדואית בנגב מתגורר בשמונה-עשר יישובים ובריכוזי מגורים בלתי מוסדרים (בהם מתגוררים כמעט שליש מן הבדואים בנגב), דירוגם החברתי-כלכלי של היישובים הוא הנמוך ביותר, כאשר עד לאחרונה כל היישובים הבדואים דורגו באשכול הראשון על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (קליין, 2021). רק לאחרונה, בדו"ח מעודכן של הלמ"ס דווח כי שני יישובים (רהט ולקייה) עלו בדירוג לאשכול השני (הלמ"ס, 2024).

בחודש פברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית רב שנתית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. ההחלטה התמקדה בניסיון לצמצם פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל והתמקדה בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת השלטון המקומי.

מתוקף החלטת ממשלה 2397 הופעלה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב תוכנית שמטרתה הייתה לסייע בהעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. הרעיון שבבסיס התוכנית הוא שיפור בתפקוד הרשות המקומית וברמת השירותים המסופקים על ידה, וכן יצירת ציפיות לשיפור השירותים שהרשות מספקת לתושביה.

התוכנית התמקדה בחמישה "יעדי על" בכל אחת מתשע הרשויות. היעדים היו:

יעדים
1. שיפור המרחב הציבורי והשירותים לתושב
2. העצמת החברה והקהילתיות
3. פיתוח כלכלי של הרשות המקומית
4. חיזוק המשילות ברשות המקומית
5. מצוינות ארגונית של הרשות המקומית

כבסיס לתוכניות העבודה של הרשויות, הוכנה רשימה של פרויקטים אפשריים המתחלקים על פני חמשת היעדים המוצעים. לכל רשות ניתנה האפשרות לבחור את הפרויקטים המתאימים לאסטרטגיה הניהולית של ראשיה ולצרכיה. כמו כן, ניתנה לכל רשות האפשרות להציע פרויקטים מתאימים נוספים שברצונה לקדם (קליין, 2021).

במהלך שנת 2018 פותח על ידי קרן רש"י "מצפן תוצאות התשתיות", אשר נמדד ותוקף על ידי מכון המחקר ERI. המצפן שימש ככלי אסטרטגי, ניהולי ויישומי המאפשר למדוד את היכולות הארגוניות והניהוליות ואת התשתיות החברתיות. המצפן, אשר פותח יחד עם נציגים מן הרשויות המקומיות השונות, הציג שבע יכולות ארגוניות וניהוליות לשיפור איכות החיים ברשויות המקומיות (לנטו ואחרים, 2021):

יכולות ארגוניות
1. עיצוב ויישום מדיניות עירונית
2. פיתוח הון אנושי איכותי, מקצועי ומיומן
3. קבלת החלטות מבוססת נתונים
4. הגדרת תוצאות ארוכות טווח
5. פיתוח ומיצוי משאבים
6. ביסוס רצף והמשכיות בין תחומי וגילאי
7. שיתוף וארגון הקהילה בעיצוב עתידם

משרד הפנים פיתח במקביל תוכנית ארגונית שתפקידה לסייע לרשויות המקומיות בבנייה של תשתיות ארגוניות וניהוליות, אשר יאפשרו להן להביא לשגשוג הישוב. המשרד ניסח מדדים על מנת לבחון את "אפקטיביות הרשות" ויצר כלי הנקרא "המצפן הארגוני" (משרד הפנים, 2024).

מצפן זה מציג יעדים בתחומי הליבה הבאים:

תחומי ליבה
1. אסטרטגיה ובקרה
2. ניהול משאבים ופיתוח כלכלי
3. ניהול ספקים ומיקור חוץ
4. תרבות ארגונית והון אנושי
5. משילות רשותית
6. ניהול השירות
7. טכנולוגיה ודאטה

תחת כל אחד מהתחומים מפורטים מדדים המתייחסים לארבעה תתי נושאים: תכנון, תהליכים, טכנולוגיה ודאטה ומשאבים. חשוב לציין כי המצפן עובר בעת האחרונה עדכונים והתאמות וגרסה מעודכנת שלו אמורה להתקבל בחודשים הקרובים.

בהמשך להחלטה 2397, התקבלה בחודש מרץ 2022 החלטת ממשלה 1279 אשר עניינה היה להמשיך ולפעול לפיתוח כלכלי חברתי לקידום האוכלוסייה הבדואית בנגב בין השנים 2022-2026. מטרת תוכנית החומש הייתה להביא לצמצום פערים בינה לבין כלל האוכלוסייה ולקידום שגשוגה ושילובה בחברה הישראלית, להביא לשיפור במצב הסוציו-אקונומי של החברה הבדואית ושילוב בתעסוקה ובכלכלה הישראלית ולשפר את המענים החברתיים באמצעות חברה אזרחית משגשגת המייצרת מענים משלימים לפעולות הממשלה והשלטון המקומי.

יעד מרכזי בהחלטת ממשלה 1279 הינו העצמת הרשויות המקומיות של יישובי הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי והארגוני ולהציבן כגורם מוביל בחברה הבדואית.

מטרת המחקר הנוכחי היא לסייע בביצוע מדידה אפקטיבית ומותאמת תרבות לרשויות המקומיות בחברה הבדואית. **שאלת המחקר** היא מהם התחומים הספציפיים והמדדים לפיהם נכון לבדוק את הרשויות המקומיות בחברה הבדואית?

המחקר נערך ביישובים הבאים: רהט, תל שבע, ערערה בנגב, שגב שלום, כסייפה, חורה, לקיה. מחקר זה לא ידון במועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, אשר עניינן נידון במחקר נפרד.

מדידת ביצועים ברשויות מקומיות – רקע כללי

מדידת ביצועים היא תהליך של איסוף נתונים על ביצועי הארגון הנמדד, ניתוחם ודיווח עליהם. מדידת הביצועים מוגדרת כתהליך המאפשר יצירת מתאמים בין יעדים שונים (אישיים וכלליים).

העיסוק במדידת ביצועי השירות הציבורי החל להתפתח במהלך העשורים האחרונים של המאה ה-21. הפרטתם של שירותים ציבוריים רבים בבריטניה במחצית השנייה של המאה ה-20, כחלק מרפורמה רחבה בשירות לאזרח על ידי גופי מנהל ציבוריים, העלתה את קרנו של תחום המחקר העוסק במדידת ביצועים של שירותים ציבוריים מאחר והקנתה יכולת לבקר ולפקח על השירותים המופרטים ועל הניהול המבוזר של המערכות הציבוריות בבריטניה (Boyne, 1997). התפיסה המקובלת בבריטניה בעת זאת, הייתה שאיכות השירות הציבורי נמוכה מאוד ביחס להשקעה הרבה בו, וכי אילו הייתה מתבצעת השקעה בסדרי גודל דומים במגזר הפרטי היא הייתה מניבה תפוקה איכותית הרבה יותר.

עקרונות המחקר שהתפתחו במסגרת הרפורמה בבריטניה הפכו ליסודות התיאורטיים עליהם מתבסס תחום מדידת הביצועים בשירות הציבורי. תהליך מדידת הביצועים כולל בתוכו איסוף נתונים על ביצועי הארגון וניתוחם (Blank, 2018). מדידה זו עשויה להיות רכיב מהותי אשר יסייע לנבחרי הציבור לשפר ולייעל את איכות התוכניות והשירותים הניתנים לתושבים. תהליך מדידת ביצועים ברשויות המקומיות צריך לכלול את המטרות והיעדים של הרשות ואת האסטרטגיות ותהליכים המשמשים ליישום ומדידה של ההישגים (Greiling, 2006).

חשוב לציין, ששירותים ציבוריים הם מוצרים מורכבים הכוללים מרכיבים שונים של השפעות ישירות וארוכות טווח. לאורך העשורים האחרונים הוגדרו קווים מנחים למדידת הביצועים בשירות הציבורי. אחד מהעקרונות הבסיסיים הוא שיש לבחון את הפעילויות והתוכניות השונות במדדים המתייחסים לאיכות התוצרים ולא רק לתשומות (Behn, 2003). נקודות התייחסות נוספת מציינת כי על המדדים אמורים להיות פשוטים ככל הניתן, מפני שהשימוש במדדים מורכבים עשוי להוביל לקושי ביישום המסקנות העולות מהם.

היבטים תרבותיים וחברתיים במדידת ביצועים ברשויות מקומיות בחברה הבדואית

במהלך העשורים האחרונים חוותה החברה הבדואית בנגב תהליכי שינוי רבים הכוללים: מודרניזציה, גלובליזציה ועיור (בן-דוד, 2004; פלדמן וצרפתי, 2021). המפגש של בני האוכלוסייה הבדואית עם החברה המערבית באמצעות מוסדות ההשכלה הגבוהים השונים, שוק העבודה והתקשורת, לצד מאמצים נרחבים של גופי השלטון להסדרת שירותים ולאכיפת החוק, קידמו בצורה אינטנסיבית תהליכי מודרניזציה בחברה הבדואית ויצרו תהליכים שונים של ניעות חברתית, אינטגרציה ושילוב בחברה הישראלית (פוקס, 2017).

השינויים המהירים שעוברת חברה זו גורמים לעיתים לפערים בין המבוגרים לצעירים ובין הנשים לגברים. פערים אלו מקשים על התושבים ליישם פתרונות מסורתיים לפתרון בעיות בתחומים שונים. מצד אחד, החברה מבקשת לשמר ולהגן על ערכיה התרבותיים והדתיים, ומן הצד האחר ערכי החברה המודרנית מחלחלים והשינויים החברתיים, התרבותיים והכלכליים בלתי נמנעים (חאג'-יחיא וסדן, 2007).

חוקרים שונים, טוענים כי בהשוואה לחברות מסורתיות, חברות מודרניות כופות פחות מגבלות על חבריהן (Durkheim, 1964). דורקהיים הכיר ביתרונותיה של החירות המודרנית, אך הזהיר מפני מידה מופרזת של אנומיה, כלומר מצב שבו החברה אינה מספקת די הדרכה מוסרית לנמנים עמה. במלים אחרות, ההטרוגניות הנורמטיבית של החברה המודרנית עלולה לפורר הסכמות חברתיות רחבות הקשורות לערכים ולנורמות.

דורקהיים, אחד הסוציולוגים החשובים, שהיה עד למהפכה התעשייתית ולמעבר מהכפרים לערים, מצביע על הצורך בקונפורמיות של הפרט לנורמות החברתיות. אולם, ישנם מצבים אותם הוא כינה "אנומיה", בהן הנורמות המסורתיות אינן מתאימות עוד לחיים המודרניים והיחיד אינו יודע באלו מהנורמות לבחור בהכוונת התנהגותו, הנורמות הישנות או הנורמות החדשות (אלו של החברה המסורתית הערבית או אלו של החברה היהודית המערבית). אם יתנהג לפי הנורמות החדשות, הרי הוא עלול להיות מנודה על ידי קהילת מוצאו. מנגד, אם יפעל על פי הנורמות הישנות (למשל בהקשרים של כבוד המשפחה), הוא עלול לעבור על החוק (Durkheim, 1964).

השינויים הרבים אשר התרחשו בחברה הבדואית בעשורים האחרונים, באים לידי ביטוי ביצירת מצפון קולקטיבי חדש עבור אזרחי החברה הבדואית (סטריאר, 2021). חשוב לזכור כי החברה הבדואית הינה חברה בעלת מאפיינים קולקטיביים ודגש רחב על חיי הקהילה והמשפחה (כזום, 1999).

התפיסה החברתית המרכזית המאפיינת את המדינות המערביות במאה ה-21, היא תפיסה המדגישה את האינדיבידואליזם – כלומר, הדגש המרכזי הוא על חירויות הפרט ויכולת המימוש העצמי שלו. אולם, בחברות קולקטיביסטיות המשפחה והקבוצה חשובות יותר, והדבר בה לידי ביטוי גם במפגשים מול נותני השירותים מן הרשויות המקומיות, שחלקים מהם מחזיקים בערכים אינדיווידואליסטים אותם רכשו במסגרות הכשרה מערביות המדגישות תפיסה זו. לכן, בחלק מן הישובים הבדואים ישנו קושי במתן מענים מותאמים על ידי הרשויות לתושבים (קליין, 2021).

בחלק ניכר מן הנושאים (כמו למשל בסוגיות הקשורות לאלימות במשפחה) מדיניות שמוכתבת על ידי גורמים ממשלתיים ללא התאמה לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה ולאופייה, תתקשה להביא לשינויים (וינטראוב וקראוס, 1982).

נוסף על כך, בחברות מסורתיות רבות רווחת הפרט תלויה ברווחת הקהילה והמשפחה. בחברות האבוריג'יניות והמאוריות באוסטרליה וניו זילנד, מקובל היום להציע מענים הלוקחים בחשבון את ההיבטים הייחודיים של קהילות אלו ואת חוסר האמון של חלקים רבים מהם בגופי הממשל השונים (זכר לעבר הקולוניאליסטי ולקשיים שחוו אוכלוסיות אלו במפגש עם המתיישבים הלבנים). תחושות חוסר האמון והמגבלות החברתיות ממשיכות להשפיע על הקהילות ועל הפרטים עד היום בהיקף גבוה של אלימות בכלל ואלימות במשפחה בפרט, לצד קשיים נוספים (Andrews et al., 2021).

בעשורים האחרונים תמורות מרכזיות נוספות בחברה הבדואית באו לידי ביטוי בתהליך הניוד לערי קבע. תהליך "העיור" שבו אורח החיים הבדואי עבר מנייד לקבוע, דרש הבנייה מחודשת של מבנה המשפחה ומעמד הנשים (קליין, 2021). כך למשל, מחקרים מעידים כי התפיסות המסורתיות עדיין משפיעות השפעה ניכרת על דפוסי התעסוקה וההשכלה של הבדואיות והבדואים, במיוחד בריכוזי המגורים הבלתי מוסדרים (שלוסר, 2006).

היבט מרכזי נוסף אשר מאפיין את כלל האוכלוסייה הערבית בישראל, והבדואית בנגב בפרט, הוא התמודדות עם תופעה גוברת של אלימות. בסקר שנערך על ידי יוזמות קרן אברהם עולה כי כ-54% מן הערבים בישראל מדווחים שיש בעיית אלימות ביישוב מגוריהם, שיעור הגבוה פי ארבעה מן היהודים המדווחים זאת. מחקר של בנק ישראל הראה כי כ-66% מן הערבים חשים בטוחים מאוד ללכת לבד בשעות החשיכה באזור מגוריהם לעומת כ-77% בקרב היהודים (סייף, חדאד חאג' וחי, 2022).

כמו כן, מחקר שבחן תפיסות של צעירים ובני נוער בנוגע לאלימות באוכלוסייה הבדואית מצא כי חמישית מן המשיבים דיווחו כי הם או בני משפחתם נפגעו מעבירות רכוש וארבעים אחוזים דיווחו כי הם או בני משפחתם נפגעו מתקריות נשק (מיעארי וחדאד חאג' יחיא, 2017).

תחושת הביטחון האישי והאמון שיש לאזרחים זה בזה ובמוסדות המדינה הם הבסיס לקיומה של כלכלה ושוק תעסוקה משגשגים. "האמנה החברתית", אשר פותחה בהרחבה בספרו של ז'אן-ז'אק רוסו בשנת 1762, טענה כי הסיבה לפיה אזרחים מוותרים על חירותם למען הריבון היא על מנת לזכות בביטחון. אזרחים החוששים לביטחונם מפנים את כל מרצם ומשאביהם להגנה מפני איומים ואינם פנויים לעסוק ברבדים אחרים של התנהלות חברתית כמו למשל יזמות ורכישת השכלה (Rousseau, 1762).

חשוב לציין גם את היעדר התשתיות התומכות ביציאה אל שוק העבודה בישובים רבים בחברה הבדואית ואת המרחק הרב מאזורי תעשייה. חלק ניכר מן היישובים הוקמו ללא תשתיות תעסוקה מספקות, כגון אזורי מסחר או אזורי תעשייה צמודים, ובכך הפכו את רוב האוכלוסייה הבדואית לתלויה במקורות תעסוקה מחוץ ליישובים אלו (עדליא, 2015).

נושא מרכזי נוסף בחברה הבדואית הוא הדת. רבים באוכלוסייה הבדואית מתייחסים בכבוד רב לגורמים דתיים, אשר נתפסים כמנהיגי קהילה (שנהב, 2003). לאנשי הדת, כמו למנהיגים חברתיים אחרים, יש השפעה רחבה על הגברים בקהילות על ידי דרשות יום השישי והם בעלי פוטנציאל רב בהתאמת התוכניות והמדדים הרלוונטיים על מנת שיהיו יעילים.

כלים לביצוע מדידת ביצועים

השימושים הנפוצים בכלים לביצוע מדידת ביצועים מתמקדים במדדי הביצוע המרכזיים: KPI-Key Performance Indicators. מדדים אלו מסייעים לרשויות להציב, למדוד ולבצע בקרה בנוגע ליעדים אסטרטגיים שונים. מדדי הביצוע המרכזיים מסייעים בקביעת המדיניות ואסטרטגיית הארגון ובמקביל הם מציינים את רמת הביצועים הצפויה על ידי הצמדת יעד לכל מדד (Leithe, 1996). מחקרים שונים מדגישים את העובדה שעל מנת שהמדדים יוגדרו יעילים עליהם להיות מדויקים וממוקדים וניתנים לבדיקה אמפירית (Kelly, 2003).

למרות שמדדי הביצוע משמשים לעיתים גם להשוואה בין רשויות מקומיות שונות, יש לקחת בחשבון את הפערים השונים שעשויים להתקיים בין הרשויות בסוגיות כגון מספר תושבים, גודל ישוב, מיקום גיאוגרפי ומשאבים כלכליים העומדים לרשותן, ולכן עשויים מדדי הביצוע להשתנות מרשות אחת לאחרת (ריינגוורץ, ארד וזבלוצקי, 2024).

כך למשל מחקר שנערך בבריטניה בקרב מספר רב של רשויות מקומיות בעשור הראשון של המאה ה-21, מצא כי הערכת הביצועים היחסיים של מועצות שונות אינה כדאית בשל השוני הרב בין הרשויות. המחקר טען, כי כאשר בוחנים את ההבדלים בין הרשויות יש להביא בחשבון את השוני במדדים חברתיים כלכליים ולהתמקד במדדים הרלוונטיים ביותר לרשות הנחקרת (Kuhlmann, 2010).

בחירת המדדים במחקר זה, תיעשה תוך התייחסות להיבטים התרבותיים הייחודיים לחברה הבדואית ובצורה שתאפשר להעריך בצורה מיטבית את המדדים הרלוונטיים ביותר למדידת הביצועים במגזר הציבורי.

אחד מן העקרונות הבסיסיים בבחירת המדדים יהיה הרצון לבחור במדדים פשוטים ככל הניתן, משום שמחקרים מעידים כי שימוש במדדים מורכבים מוביל לקושי בהבנתם ובכך נפגמת התועלת שלהם בשיח פנים-ארגוני וציבורי (Blank, 2018). חוקרים שונים הדגישו את מדדי הביצוע כמדדים המשקפים "גורמים קריטיים" להצלחה, ואלו יכולים לעזור במדידת ביצועים ארגוניים ביחס ליעדים אסטרטגיים וייעודיים (Kairuz et. al ,2014).

על מנת לבחון ולזהות את "הגורמים הקריטיים" להצלחה, החלו בשנים האחרונות ארגונים רבים ליישם גישות שונות מתחום הפסיכולוגיה החברתית וההתנהגות הארגונית. הגישות התיאורטיות העיקריות המתמקדות במוטיבציה אנושית בגורמי ההנעה השונים הן מגוונות. ביניהן ניתן למנות את גישת הפסיכולוגיה ההומניסטית של מאסלו, תיאוריית הצרכים של מקללנד, תיאוריית X ו-Y של מקגרגור ותיאוריית שני הגורמים של הרצברג.

במהלך השנים האחרונות נעשו שימושים רבים בתיאוריות אלו על מנת לבחון מערכות חינוכיות וארגוניות שונות בישראל (בברסקי ומרבך, 2012).

"היררכיית הצרכים" של מאסלו (ראה איור מס' 1) הוא מודל פשוט אשר נועד לארגן ולהבין את המניעים להתנהגות אנושית. גישתו של מאסלו דירגה את המניעים השונים וארגנה אותם לצורת פירמידה כאשר בבסיסה המניעים הראשוניים והבסיסיים ובקודקוד שלה מניעים של מימוש עצמי. צרכי הביטחון הפיזי הממוקמים ברמה השנייה של הפירמידה מתייחסים לצורך של אנשים לחיות בסביבה בטוחה וחופשית מאיומי פגיעה. לאחר שניתן מענה לצרכים אלה, מתפנים האנשים לסיפוק צרכיהם החברתיים והרוחניים התופסים מקום גבוה יותר בפירמידה דוגמת הצורך לממש את הפוטנציאל הגלום בהם. לפי גישה זו, בכוחן של הרשויות המקומיות לספק לתושבים קבוצת השתייכות שבמסגרתה יימצא המענה לצרכיו החברתיים והרגשיים.



איור 1: היררכיית הצרכים של מאסלו (1954)

גישתו של מאסלו טוענת שלבני אדם מניעים מגוונים אותם ניתן לחלק לשתי קבוצות בולטות: "מניעי החסך" (אשר נקראים גם Doing Needs) ומניעי הגדילה (אשר נקראים גם Being Needs). לטענתו של מאסלו, "מניעי החסך" הם למעשה צרכים בסיסיים שבלעדיהם לא יוכל האדם להתקיים מבחינה גופנית, פיזיולוגית ופסיכולוגית. כאשר צרכים בסיסיים אלו לא באים על סיפוקם, המעבר לשלבים הבאים מתעכב, האדם מוותר על הצרכים הגבוהים ולא יכול לעסוק בצמיחה אישית. כל רמה בפירמידה מייצגת צורך אנושי אחר, תחילה מניעי החסך: צרכים פיזיולוגיים, בטחון, אהבה והצורך בהשתייכות, צורך בהערכה ולבסוף מניעי הגדילה של ההגשמה עצמית.

לכן , לפי גישתו של מאסלו, אמורות הרשויות המקומיות לספק צרכים אלו ולסייע לתושבים לטפח אותם. לפיכך, יש לטפח את ההיבטים הגופניים, הנפשיים, הקוגניטיביים, הרגשיים והרוחניים של התושבים ולדאוג בראש ובראשונה למניעי החסך השונים, על מנת לאפשר להם להגיע למימוש והגשמה עצמית. על פי גישתו של מאסלו, ההתפתחות הרוחנית מובילה בסופו של דבר להתרחבות התודעה וכתוצאה מכך לחיזוק של גורמי חוסן שונים.

תאוריית הצרכים של מקללנד (1961) מתארת שלושה צרכים המאפיינים כל אדם ומהווים גורמים למוטיבציה אנושית. על פי תיאוריה זו, לבני אדם צרכים רבים המבוססים על ערכיהם האישיים, המשפחתיים והחברתיים. הצרכים תלויים בסטטוס החברתי, הכלכלי והפוליטי של הפרט הנבדק. בנוסף, הצרכים תלויים גם בשאיפות של האדם (למשל ברצון לשלב בין קריירה למשפחה וקהילה) ובתחושת שביעות הרצון הכללית של האדם ממצבו הנוכחי והעתידי. מקללנד טען שהתנהגות אנושית מונעת על ידי שלושה צרכים עיקריים המאפיינים כל אדם ברמות שונות: הצורך בכוח, הצורך בהישגים והצורך בהשתייכות.

תאוריית שני הגורמים של הרצברג (1959) היא אחת מתיאוריות המוטיבציה הראשונות והבסיסיות שהוצגו בתחום ניהול והתנהגות ארגונית. לפי גישתו של הרצברג, יש להפריד בין שביעות רצון המבטאת הנעה חיובית ובין חוסר שביעות רצון המבטא הנעה שלילית. שביעות רצון המבטאת הנעה חיובית היא תוצר של סיפוק רגשי של הצורך במימוש עצמי והזדהות עם מקום התעסוקה והארגון. חוסר שביעות רצון, המבטא הנעה שלילית, הוא תוצר של תנאי סביבת העבודה בארגון.

גישתו של מקגרגור (1960) מתמקדת גם היא במודלים שונים להתנהלות ארגונית ומוטיבציית עובדים. מקגרגור (1960) הבחין בין שני מודלים ליחסי עבודה:

תיאוריה X – לפי גישה זו, על מנת לגרום לעובדים לעבוד ולהעלות את רווחי הארגון מהם, יש להשתמש בהגברת הפיקוח על ידי נהלים והוראות רבים ככל הניתן.

תיאוריה Y – לפי גישה זו, על מנת להעלות את רווחי הארגון מעובדיו, יש לעודדם לפתח תכונות כגון יצירתיות ודמיון בעבודה, דרך הרחבת תחום אחריותם והתייחסות פתוחה ומתחשבת בהם.

מנהלי הארגונים צריכים להחליט איזו גישה מתאימה לניהול והתנהלות מול העובדים.

מדדי הביצוע למחקר הנוכחי

לאור האמור לעיל, בשל המאפיינים הייחודיים של החברה הבדואית וההבדלים התרבותיים והסוציו-אקונומיים המשמעותיים בין הרשויות הבדואיות לרשויות אחרות בישראל, נדרשת התאמה בהערכת הביצועים של רשויות אלו. מחקר זה מתמקד במספר תחומים בולטים ובסיסיים מן הגישות התיאורטיות שהוצגו, אשר הופיעו בהחלטות ממשלה שונות, בתוכניות המצפן הארגוני ובמחקרים קודמים שבוצעו על מדדי הביצוע ברשויות המקומיות בישראל, תוך התאמה להיבטים מגוונים של חיי היומיום ברשויות המקומיות הבדואיות. הבחירה אף לקחה בחשבון גם את ההקשר החברתי-ביטחוני העדכני בישראל, בעקבות מלחמת חרבות ברזל. חלק מהמדדים בכל תחום יישענו על אלו הקיימים ב"מצפן הארגוני" של משרד הפנים, מתוך כוונה לבחון את מידת הרלוונטיות שלהם בהערכת ביצועי הרשויות הבדואיות ולדייק אותם. מדדים נוספים ייגזרו מהספרות האקדמית ומהתפתחויות אקטואליות.

ששת התחומים הראשונים, אופן מדידתם וצינונם הינם מתוך ה"מצפן הארגוני".

תחום 1: ניהול משאבים ופיתוח כלכלי (תת נושא: תכנון)
תחום הפיתוח הכלכלי הוא מרכיב מרכזי בהערכת תפקודן של רשויות מקומיות. ממצאי סקר שנערך בקרב תושבים בדואים בנגב מצביעים על כך שכמחצית מהמשיבים סבורים כי הרשות המקומית אינה פועלת באופן מספק לקידום תחום זה (שרביט ואחרים, 2022). עם זאת, יש להביא בחשבון כי רבות מהרשויות הבדואיות הן רשויות צעירות שאינן מבוססות דיין, ולכן קיים קושי להעריך את ביצועיהן באמצעות מדדים מקובלים של ניהול תקציבי. יתר על כן, חלק מהרשויות כוללות יישובים אשר טרם הוסדרו תכנונית, עובדה המגבילה את יכולתן לגבות ארנונה באופן דומה לרשויות אחרות (ליטמנוביץ ואחרים, 2023). בהלימה לכך, בדוח מבקר המדינה (2021א), בהתייחס לנתוני 2016, צוין כי שיעור גביית הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות עומד על כ־24% בלבד, לעומת כ־78% ברשויות האחרות בנגב. לנוכח נתונים אלה, נדרש לעצב את מדדי ההערכה בתחום זה כך שישקפו את מצבן הייחודי של הרשויות הבדואיות, תוך התחשבות בשלב ההתפתחות שבו הן מצויות, ולהתמקד במעקב ארוך טווח אחר מגמות השינוי.

<u>המדדים לבחינת התחום הינם:</u>
א. האם קיים מיפוי נכסי ציבור? ולמתי הוא מעודכן?
ב. האם בוצע סקר ארנונה? מתי הסקר בוצע?
ג. האם קיימת תוכנית תקציבית רב-שנתית המעוגנת בתוכניות העבודה של הרשות?
ד. האם קיים תכנון הכנסות רב שנתי המקושר לבנייה, שיווק ונכסי ציבור (הגדלת הכנסות לתושב)?
ה. האם קיים מיפוי לסוגי עסקים?
ו. האם קיים מיפוי לצרכי תושבים?

תחום 2: ניהול ספקים ומיקור חוץ (תת נושא: משאבים)
הליך ההתקשרויות הוא חלק אינטגרלי מפעילותן של רשויות מקומיות. באמצעותו הרשות מנהלת קשרים עם עובדים וספקים וחלק גדול מהעבודה השוטפת של הרשות תלוי בהתקשרויות אלו. הליך ההתקשרות מעוגן בחקיקה, חוזרי מנכ"ל ותקנות, שעיקרן אופן ביצוע של הליך התקשרות תקין ולסמכויות הרשות בעניין זה. שימוש בספקים חיצוניים צריך להיות מתוכנן ותחת בקרה על מנת להבטיח את איכות השירות ושמירה על האינטרס הציבורי, ועל כן טומן בחובו אתגרים בפני הרשות – בחירת ספקים מתאימים, ניהול חוזים, פיקוח ועוד (שיטה, מכון למדיניות מקומית, 2024א).

<u>המדד לבחינת התחום הינו:</u>
א. האם ברשות יש בעל תפקיד ייעודי לניהול התקשרויות וניהול ספקים?

תחום 3: ניהול השירות (תת נושא: תהליכים; נבחרו מדדים מרכזיים מתוך המצפן)
טובת התושבים היא מהות העשייה של הרשות המקומית. לכן, היכולת לתת לתושבים שירות הינה סמן חשוב להערכת תפקוד הרשות. סקרי תושבים הם צעד חשוב שיכול לסייע בקביעת סדרי עדיפויות, תכנון, תקצוב ומתן שירותים המספקים מענה לצורכי התושבים. בהיעדר בחינה של שביעות רצון התושבים, קשה להעריך שינויים ברמת השירות של הרשות (ליטמנוביץ ואחרים, 2023). לאור חשיבות המוקד העירוני במערך השירות לתושב, התווספה למדדים שאלה בנושא (נלקחה מאותו תחום במצפן, בתת נושא משאבים).

המדדים לבחינת התחום הינם:
א. האם הרשות מקיימת סקר שביעות רצון בקרב לקוחותיה (תושבים, עסקים)?
ב. האם קיימת מדידת שביעות רצון תושבים מטיפול בפניות בעזרת סקר אוטומטי הנשלח לאחר השלמת טיפול (בחינת האפשרות לבניית סקר סטנדרטי לרשויות)?
ג. האם קיים תהליך מתמיד לאיתור וקידום הזדמנויות ליוזמה בשירות – זיהוי מראש של צרכים ומתן מענים יזומים על ידי הרשות?
ד. האם קיימים פרסום והנגשה שוטפים של מידע עדכני על שירותי הרשות ומידע שימושי לתושבים (כבישים סגורים, אירועים ועוד) באתר ובמגוון ערוצים?
ה. האם קיימות שעות מוגדרות לקבלת קהל בכל היחידות?
ו. האם מתקיימת שגרת מפגשי "מטה מול מטה" של מנהלי יחידות מטה עם מנהלי יחידות תפעול להעמקת שיתופי פעולה, קידום ביצוע והסרת חסמים?
ז. האם מופקים דוחות למדידת רמת השירות באופן שוטף? אם כן, באיזו תדירות הם מופקים?
ח. האם תוצאות מדידת רמת השירות משוקפות ללקוחות הרשות (תושבים, עסקים, ספקים)?
ט. האם קיים מוקד/ מרכז שירות רשותי?

תחום 4: משילות (תת נושא: תכנון)
משילות היא היכולת של רשויות למלא את תפקידן, ובכלל זה לדאוג לסדר החברתי ולאכוף את קיום החוקים וביצוע החובות המוטלות על האזרחים. בהיעדר משילות, מופר הסדר האזרחי והרשות אינה מספקת לאזרחים את השירותים שהיא מחויבת בהם. שיעור מעורבותם של בני החברה הבדואית באירועים הקשורים לפגיעה במשילות גבוה ביחס לשיעורם באוכלוסייה (מבקר המדינה, 2021א). חוקי עזר הם כלי העומד בפני הרשות על מנת להפעיל את סמכויותיה, בין היתר האפשרות להטיל על בעלי נכסים חובה לבצע או להימנע מפעולות מסוימות, לטובת הציבור. בחלק מהיישובים הבדואים, קיימים מעט חוקי עזר, מצב המקשה על מילוי תפקידה של הרשות (מבקר המדינה, 2022א).

<u>המדדים לבחינת התחום הינם:</u>
א. בחר את התחומים שכולל מערך חוקי העזר לפיהם פועלת הרשות (ניתן לבחור מספר תחומים): ארנונה, איכות הסביבה, אספקת מים, שילוט, ביוב, עסקים, חניה.
ב. האם קיימת מדיניות אכיפה מאושרת?
ג. האם קיים אישור צו לעבירות קנס?
ד. האם מתקיים תהליך סדור למפגשי שיתוף ציבור בנושאים שהרשות מגדירה כקריטיים לשיתוף?
ה. האם מתקיים תהליך סדור לשיתוף ויידוע תושבים בנושא אכיפה?
ו. האם קיימים קריטריונים לציינון ותיעדוף מכרזים?

תחום 5: שירותים מקוונים (נבחרו שלושה נושאים מרכזיים מהמצפן הארגוני: צור קשר, ארנונה ומים וחינוך)
מזה כעשור הרשויות המקומיות רואות חשיבות בשיפור השירות לתושבים והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות, כולל באמצעים טכנולוגים. צורך זה קיבל משנה תוקף בשנים האחרונות בהתמודדות בעתות חירום, בהם הרשות צריכה להמשיך לספק שירותים תחת אילוצים שנכפים מתוקף המציאות. שימוש בערוצים דיגיטליים והענקת שירותים באמצעים מקוונים תורמים לשיפור השירות לציבור ולייעול תהליכי העבודה, ומאפשרים לרשות להיות זמינה ולתת לציבור שירות יעיל בעלות נמוכה יחסית. עם זאת, על אף ההתקדמות בנושא זה, עדיין קיימים פערים בין רשויות שונות (מבקר המדינה, 2021ב).

המדינה רואה חשיבות רבה בהנגשת שירותים לאזרח באופן דיגיטלי. החלטת ממשלה מס' 213[1] שהתקבלה ב-2023, עסקה בנושא האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים ובכלל זה ברשויות המקומיות. במסגרת כך, אף הוקם על ידי מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים המיזם הלאומי 265 – דיגיטל בשלטון המקומי, שמטרתו להוות מוקד ידע עבור כל העוסקים בקידום הדיגיטציה ברשויות מקומיות.

<u>המדדים לבחינת התחום הינם:</u>

צור קשר
א. פנייה ליחידות העירייה השונות
ב. זימון תורים ושירות מהבית ועד הבית

ארנונה ומים
א. תשלום ארנונה ומים
ב. זימון תורים לשירות
ג. ביצוע חילופי מחזיקים
ד. בקשה להנחות אישיות למגורים
ה. פנייה כללית לאגף גביית ארנונה
ו. בדיקת יתרות זכות בארנונה
ז. בקשות להנחות לבניין ריק
ח. בקשה לפטור

חינוך
א. רישום לגני ילדים
ב. רישום לבתי ספר יסודיים

תחום 6: אסטרטגיה ובקרה (תת נושא: משאבים)
בשנים האחרונות הרשויות המקומיות נהיות יותר עצמאיות בעיצוב ויישום מדיניות המתאימה לצרכי תושביה. בנוסף, הרשויות פועלות יותר מבעבר לייצור עוגני צמיחה כלכליים, כדי להיות יותר עצמאיות כלכלית וניהולית. אסטרטגיית פעולה רשותית משמעותה הסתכלות רחבה וארוכת טווח המציבה את הרשות המקומית והתושבים במרכז, מדגישה התערבויות המחזקות את התשתיות החברתיות של הרשות ומעצימה מנהיגות מקומית, תוך שיתוף מלא של התושבים בעיצוב עתידם (טויטו, 2022).

1 משרד ראש הממשלה. <u>האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום הבירוקרטיה בשירותים ציבוריים</u>. החלטה מספר 213 של הממשלה מיום 24.2.2023.

המדדים לבחינת התחום הינם:
א. האם קיים בעל תפקיד האמון על אסטרטגיה רשותית ועל תהליך התכנון והבקרה ולמי הוא כפוף?
שני תחומים נוספים להערכת ביצועי הרשויות הבדואיות, שאינם מהמצפן הארגוני ונבחרו למחקר זה מהסיבות שתוארו לעיל הינם:

תחום 7: תברואה וניקיון (תת נושא: פינוי פסולת)
פינוי פסולת הינו אחד השירותים החיוניים שהרשות המקומית מספקת לתושביה (מבקר המדינה, 2022ב) והינו סעיף מחייב המובנה בתקציב הרשויות (משרד הפנים, 2024ב).

בשנת 2013 התקבלה החלטת ממשלה 546 [2], אשר כללה את התוכנית להקמת מערך פסולת ביישובי הבדואים בדרום תוך התייחסות לתכנון, ניהול של משק הפסולת, הקמת תשתיות מחזור, פינוי מפגעי פסולת וכן אכיפה ופיקוח. עם זאת, גם מספר שנים לאחר מכן, עולה מדוח מבקר המדינה (2021א) כי ביישובים הבדואים קיימת תופעה של השלכת פסולת ברשות הרבים בניגוד לחוק שמירת הניקיון, וכן מתבצעות שריפות בלתי מוסדרות של אשפה, הגורמות לזיהום אוויר משמעותי. נוסף על כך, חסרים אתרים למחזור ותדירות איסוף הפסולת והטיפול בה נמוכה.

פעילותן של הרשויות המקומיות למניעת מפגעים סביבתיים ולטיפול בפסולת בתחום שיפוטן מושפעת מאיתנותן הפיננסית, מכוח האדם ומהתקציב שהקצתה הרשות לתחום זה. מדוח מבקר המדינה (2022ב) עולה כי שיעור מימוש התקציבים שהוקצו בהחלטות ממשלה קודמות לקידום מערך הטיפול בפסולת ברשויות לא יהודיות היה פחות מ-50%.

כאמור, תחום זה אומנם לא עומד בפני עצמו ב"מצפן הארגוני" (קיימת התייחסות אליו רק באחד מהמדדים בתחום משילות, לגבי חוקי עזר בנושא), אך משיחות עם בכירים באגף לקידום כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, וכן לאור עיסוק המדינה בנושא וחשיבותו לתושבים כפי שנסקר לעיל, ראוי לבחון את השינויים בביצועי הרשויות הבדואיות בנושא.

ישנן דרכים מגוונות למדוד את רמת הניקיון ברשויות המקומיות. "המועצה לישראל יפה"[3] עורכת מדי שנה תחרות "קריה יפה ומקיימת בישראל" המודדת פרמטרים רבים בתחום איכות החיים והסביבה, טיפוח ותחזוקה של המרחב הציבורי וכן פעילות למען הקהילה. דוגמא אחרת הינה של המשרד להגנת הסביבה אשר פיתח מדד שנעשה באמצעות תצפיות לבדיקת רמת הניקיון במרחב הציבורי[4] ושם דגש על התנהגות התושבים במרחב הציבורי, כאשר על סמך המדידות כל רשות מקומית יכולה לגבש תוכניות התערבות למניעת התנהגות מלכלכת. בנוסף, המדד מתייחס למספר, נפח ומפלס הפסולת בכלי האצירה השונים.

דוגמא נוספת למדידת תחום זה הינה מחקר של "ידיעות אחרונות"[5] אודות רמת הניקיון של הערים הגדולות בישראל, אשר בחן את מספר הפחים ביחס למספר התושבים, מספר עובדי הניקיון ביחס למספר התושבים והיחס בין שני אלו לשטח הרשות. מדד נוסף ומשמעותי הוא ביצוע סקרי שביעות רצון של התושבים. ואילו במחקר שפורסם ב-ICE [6] נבדק מהו תקציב העיריות לניקיון מתוך סך התקציב של העירייה. התוצאות הושוו לסקרי דעת קהל בנושא ניקיון העיר.

2 החלטת ממשלה מספר 546: אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב. מיום 14/7/2013
3 המועצה לישראל יפה. נדלה בתאריך 25/6/2025.
4 מתוך מאגר המידה הממשלתי. מדידות הניקיון במרחב הציבורי. נדלה בתאריך 19/6/2025.
5 Ynet. 5.9.2018. מצעד הערים המלוכלכות והנקיות בישראל. נדלה בתאריך 24/6/2025.
6 ICE. 13.4.2022. העיר הנקייה בישראל: כמה משקיעות העיריות בשיפור פני העיר. נדלה בתאריך 24/6/2025.

מכון ברוקדייל (ריינגוורץ, ארד וזבולצקי, 2024), לעומת זאת, הציעו למדוד את תחום התברואה באופן כללי על ידי מדד תשומה שיבחן את הוצאות התברואה מסך כל התקציב של הרשות, לכל תושב.

לאור האמור, עולה כי נושא ניקיון הרשות כולל בתוכו תתי נושאים רבים המשפיעים על פני העיר ורווחת התושבים. עם זאת, רוב הרשויות הערביות בישראל ממקדות את עיסוקן בתחום זה רק בטיפול בפסולת וניקיון היישוב (סויד ושלבי, 2022). על כן, ועל בסיס מגוון המדדים שתוארו, מתוך תחום התברואה וניקיון ייבחן נושא פינוי פסולת במספר מדדים, הרלוונטיים לרשויות הבדואיות בעת הנוכחית.

<u>המדדים לבחינת התחום הינם:</u>
א. שיעור תקציב הניקיון מתוך סך התקציב של הרשות לכל תושב.
ב. מספר הפחים ביחס למספר התושבים ברשות.
ג. האם מתקיים סקר תושבים לבדיקת שביעות רצון מרמת הניקיון של הרשות?

נציין כי מדדים א' ו-ב', הינם מדדי תשומות ולא קיימת הגדרה של מה צריך להיות, אך במדידות חוזרות לאורך זמן, ניתן יהיה לעמוד על שינויים בכל רשות בתחום זה וכן ניתן יהיה להשוות מדדים אלו לרשויות אחרות בעלות מאפיינים דומים.

תחום 8: ביטחון אישי
תחום הביטחון האישי הינו במידה רבה באחריות של גופי הביטחון הלאומיים כמו צה"ל והמשטרה. עם זאת, בשנים האחרונות ישנה הבנה שלרשות המקומית יכולת לסייע לגורמים אלו וגם עליה מוטלת האחריות לאכיפת עבריינות. לרשויות מקומיות יש כוח מעצם ההיכרות שלהן עם התושבים והחיבור שלהן לצרכים בשטח. על כן, ישנן סמכויות לרשויות המקומיות בתחום אכיפת החוק וכן קיים שיתוף פעולה בין הרשויות למשטרת ישראל להפעלת כוחות שיטור ושמירה (שיטה, מכון למדיניות מקומית, 2024ב).

תחושת ביטחון אישי היא צורך אנושי בסיסי, אשר בהיעדרה, הפרט אינו פנוי להשקיע משאבים ברבדים אחרים בחייו. כפי שצוין בסקירת הספרות מעלה, בעיית האלימות הינה סוגייה מרכזית בכלל החברה הערבית בישראל. בסקר שנערך בקרב החברה הבדואית, עלה כי נושא הביטחון והגנה מחשיפה לפשיעה נתפס כבעיה המרכזית של הבדואים בנגב (אור שרביט, 2022).

בתחום זה קיימים מדדים לבדיקת תחושת הביטחון של אזרחים (למשל סקר ביטחון אישי של הלמ"ס), אך אין מדד שבוחן את פעולות הרשות המקומית בנושא. עם זאת, ניתן להקיש מחלק מהשאלות בסקרים לתושבים על הפעולות המתבקשות של הרשות. למשל, בסקר החברתי של הלמ"ס קיים סעיף "תחושת ביטחון ללכת לבד בחושך באזור המגורים". ניתן להניח כי התקנה של תאורה מספקת ברחובות על ידי הרשות, יכולה להגביר את תחושת הביטחון במצב זה.

לאור מרכזיותו של תחום זה עבור התושבים הבדואים ובמיוחד בתקופה הנוכחית של מלחמה ממושכת המגבירה את הצורך בביטחון, יש חשיבות להערכת ביצועי הרשויות הבדואיות בתחום זה.

המדדים לבחינת התחום הינם:

א. האם קיימת תאורה ברחובות?

ב. האם קיימות מצלמות אבטחה ברחבי העיר?

ג. האם קיים מערך פיקוח עירוני ו/או שיטור קהילתי (תוך התייחסות לזמינות, שעות פעילות, תדירות סיורים ומידת שיתוף הפעולה עם המשטרה)?

ד. האם העיר מקיימת פעילויות או תוכניות הסברה בנושא (למשל בבתי ספר, תוכניות של לשכות לשירותים חברתיים, שיתוף ציבור)?

ה. בשל העובדה שאין מדד קיים, המחקר יבקש לבנות את סרגל המדידה לסעיפים אלו, בהתאם לממצאים שיתקבלו.

סיכום שמונת התחומים, המדדים שלהם ואופן מדידתם מצורפים בנספח א.

חשוב לציין, לרשות המקומית מגוון רחב מאוד של תפקידים ושירותים משמעותיים לתושב. שמונת התחומים שנבחרו למחקר זה וצוינו לעיל, יכולים להוות בסיס להערכת ביצועים של הרשויות הבדואיות, אך אינם חזות הכל. דיוק אופן המדידה של תחומים אלו, כפי שהמחקר מבקש לעשות, יציע נקודת התחלה, שתתאים לדרישות משרד הפנים מהרשויות וגם תהיה רלוונטית למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הבדואיות.

במקביל לאמור לעיל, ישנה חשיבות אף לבחינת התחומים ומדדיהם אף בקרב תושבי החברה הבדואית עצמם. מחקרים קודמים שנעשו בתחום מדידת הביצועים ברשויות המקומיות בישראל, אשר עשו שימוש בכלים כמותיים (כמו למשל מדידת התקדמות במימוש תקציב, השוואת הכנסות תקציביות בין רשויות שונות ובחינת יעדי תפוקות ותוצאות) העלו כי יש לבצע מדידת תוצאות סובייקטיביות, אשר תוכל להצביע על המידה שבה כל רשות מספקת את צורכי התושבים, כפי שדמויות המפתח הפועלות ברשויות תופסות אותם (בן אליא, 2006). כמו כן, התושבים הינם ה"לקוחות" של הרשויות המקומיות ולכן תפיסתם בנושא זה מהווה רכיב חשוב בהליך בחירת המדדים להערכת תפקוד הרשויות. בדומה לכך, מחקרי עבר המליצו על מעורבות האוכלוסייה הבדואית בכל שלבי גיבוש תוכניות עבורם, החל משלבי התכנון ועד שלבי הבקרה וההערכה (אור שרביט ואחרים, 2022; ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

מחקר זה ביקש לשתף לראשונה את בני החברה הבדואית עצמה, מקבלי ההחלטות ומנהלי אגפים ברשויות המקומיות, ולהסתמך על תפיסותיהם לגיבוש תחומים ומדדים נבחרים לבחינת ביצועי הרשויות המקומיות בהם הם מתגוררים. המחקר נערך בשני שלבים, כאשר בתחילה בוצעו ראיונות עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות הבדואיות ובמשרדי ממשלה ולאחר מכן הופץ סקר לבחינת נקודת מבט של התושבים אודות התחומים והמדדים הרלוונטיים.

שאלת המחקר

מהם התחומים והמדדים לפיהם נכון לבדוק את הרשויות המקומיות בחברה הבדואית, כך שניתן יהיה להקים מודל למדידתן?

מתודולוגיה

מן הספרות עולה כי הערכת הביצועים ברשויות המקומיות ומדידתם קשורות קשר הדוק לתפיסות חברתיות, לנורמות ולעמדות של האוכלוסייה בנוגע לסוגיות חברתיות מגוונות. לכן, במחקר זה הקפיד צוות המחקר להיעזר בכלי מחקר מותאמים לאיסוף מידע על נורמות ועמדות של האוכלוסייה הבדואית.

שיטת המחקר האיכותנית, המזוהות בספרות כַשיטות המיטביות לאיסוף מידע לזיהוי נורמות ותפיסות חברתיות, תעשה שימוש בראיונות עומק חצי מובנים והועדפה במחקר הנוכחי על פני שימוש בשיטות קונבנציונאליות יותר כמו סקרים ותרחישים פשוטים אשר יועברו לתושבים.

הפורמט הפשוט של סקרי דעת קהל (Poll data), שבדרך כלל מתייחסים לתופעות חברתיות בצורה כללית, נוטה לעורר תשובות פשוטות הדומות ביניהן. יתרה מכך, שאלות לצורכי פיקוח אינן נכללות בדרך כלל בסקרים הללו, והמידע שהם מספקים הוא לרוב מוגבל, תוך צמצום האפשרות להסקת מסקנות תקפות (Berger, 2015). לכן, במחקר זה נעשה שימוש בפרדיגמה האיכותנית המדגישה חקירה הוליסטית של תופעות בהקשרן תוך התייחסות לפרשנויות סובייקטיביות של תופעות אלו.

על פי הגישה האיכותנית, ניתן להבין חוויות אנושיות דרך הנרטיבים שאנשי המפתח ברשויות המקומיות מספרים על היבטים שונים בהתנהלות היום יומית שלהם. פירושו של דבר, כי חוקרים איכותניים חוקרים את הדברים במיקום הטבעי שלהם ומנסים למצוא משמעות או לפרש את התופעות במונחים שבני האדם משתמשים בהם (שקדי, 2014).

התאמה תרבותית

עריכת מחקרים בקרב אוכלוסיית מיעוטים היא הליך מורכב מסיבות שונות: החשדנות כלפי גורמי חוץ לא מוכרים, הצורך בהיכרות של הקודים התרבותיים, רמה נמוכה לעתים של יכולות שפתיות ואוריינות וקושי בהשגת ובשיתוף פעולה (שקדי, 2014).

בנוסף, כפי שתואר בסקירת הספרות, החברה הבדואית היא חברה בעלת אוריינטציה קולקטיבית, המדגישה את המשפחה והמשפחה המורחבת ("החמולות"). החברה הבדואית מבוססת על השתייכות לשבטים, שהם איגוד של משפחות מורחבות. מבנה זה מסייע להבטחת עזרה הדדית בין בני השבט מבחינה חברתית, כלכלית ופוליטית. ציפיות החברה הן שכל פרט יפגין נאמנות למשפחתו ולשבטו (מטר ואח', 2018).

כמו כן, בתרבות הבדואית, אשר היא בבסיסה מסורתית ופטריארכלית, לכבודן וצניעותן של הנשים הבדואיות חשיבות ניכרת בתרבות הבדואית הבאה לידי ביטוי בצמצום חשיפתן למרחבים ציבוריים (אבו-רביעה קווידר, 2008).

סוגיות אלו עשויות להשפיע על שיתוף הפעולה בכלים המבוססים על ראיונות קבוצתיים כמו למשל קבוצות מיקוד, ולכן נבחרו ראיונות עומק פרטניים ואנונימיים.

כלים

המחקר הנוכחי עושה שימוש בספרות מקצועית ובמסמכים נוספים המסייעים בהבנת תחום המדידה ברשויות מקומיות בעולם בכלל ובישראל בפרט, תוך התמקדות בסוגיות הייחודיות לחברה הבדואית.

על מנת לבחון את הנושאים הרלוונטיים הנתפסים כחשובים ביותר בעיני הציבור, בוצע מחקר המשלב כלים איכותניים וכמותיים.

המחקר נערך בשני שלבים: השלב הראשון של המחקר היה איכותני ובו נערכו ראיונות עומק חצי מובנים עם בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות הבדואיות ובעלי תפקידים במשרדי ממשלה העובדים מול רשויות אלו לגבי תפיסתם את חשיבות שמונת התחומים שנסקרו ביישובים הבדואיים והאופן בו ניתן למדוד אותם. הראיונות בחנו קיום או חוסר קיום של תחומים/מדדים אלו, כמו גם שאלות לגבי עודף/חוסר רלוונטיות של המצפן לגבי הרשויות הבדואיות.

ראיונות עומק נחשבים ככלים המרכזיים לבחינת חוויותיהם של פרטים בחברה ומשמעותן של חוויות אלה (שקדי, 2014). במקרים רבים הם מהווים מקור מידע המאפשר נגישות להקשרים תרבותיים של ההתנהגות האנושית, ולכן הוא עשוי לספק לחוקרים דרך להבין את המשמעויות השונות של עמדות הנחקרים והתנהגותם (Glaser & Strauss, 2017).

התאוריה הקוגניטיבית מניחה, שאנו יכולים לתאר את עולמם הפנימי של הנחקרים, רק על ידי הבנה מעמיקה של התרבות והשפה בהם הם משתמשים ולכן ראיון העומק יהיה הכלי האידיאלי לבחינת הנורמות והתפיסות החברתיות בקרב התושבים בחברה הבדואית (Charmaz & Thornberg, 2021).

לפני ראיונות העומק נאספו נתונים וממצאים מסקירת הספרות כדי ליצור את השאלות והתחומים העיקריים בהם יתמקד הריאיון. ראיון זה מהווה מעין שיחה שבה מראיין ומתראיין מפתחים יחד את המשמעויות של נושאים מסוימים. בעוד שראיון פורמאלי כולל שאלות סטנדרטיות ומתוכננות מראש, מתאפיין ראיון העומק בסגנון פתוח המאפשר למראיינים להבנות את הסיפור שלהם תוך הנחיה מינימאלית (Cho, 2017).

המחקר יספק מידע על התופעה הנחקרת בקרב דמויות המפתח ברשויות המקומיות בחברה הבדואית ויסייע במיפוי של עמדותיהם והמדדים הרלוונטיים (שקדי, 2014). ניתוח סיפוריהם הייחודיים של הנחקרים אפשר לחוקרים לקבל נקודת מבט הוליסטית על האופן שבו הם מגדירים את התהליכים המתרחשים ברשויות המקומיות בחברה הבדואית.

השלב השני של המחקר היה כמותי ובו השתתפו תושבי הרשויות הבדואיות. מחויבות הרשות לביצוע שינויים, תלויה במידה רבה באופן שבו התושבים תופסים את השירותים אותם הם מקבלים מהרשות ואת השיפורים שהיא נדרשת לבצע. קידום תהליכים של השלטון המגובים בעמדות התושבים, תגביר את אמון הציבור ברשות (Lindegaard & Webster, 2018). לכן, לצד עמדותיהם של בעלי תפקידים ברשות, השלב השני של המחקר, בקש לבחון את עמדות התושבים, על בסיס הממצאים שעלו בחלק הראשון. מתוך כלל התחומים שנבחנו, זוקקו מספר תחומים מרכזיים, ה**ניתנים לתיקוף על ידי התושבים**. נבנה שאלון כמותי מקוון אשר במסגרתו משתתפי המחקר נתבקשו לציין על סולם ליקרט בין 1-5 את מידת החשיבות שהם מייחסים לבחינה של תפקוד הרשות בידי משרדי הממשלה, בכל אחד מהמדדים בתחומים עימם הם באים במגע ישיר: ניהול השירות, שירותים מקוונים, תברואה וניקיון וביטחון אישי. מדדים שנבחנו לדוגמא הינם: "עריכת סקר שביעות רצון של תושבים ובעלי עסקים" ו"תשתיות לתאורת רחוב ביישוב שלך".

נערך מבחן כעקיבות פנימית, לטובת בחינת עולם התוכן של ארבעת המדדים. מבחן זה בדק באיזו מידה, אם בכלל, השאלות השונות לגבי הצורך והחשיבות בבדיקת הרשות בכל תחום, אכן מהוות עולם תוכן אחד, או שמא נותר עירוב בין תחומים שונים. במדעי החברה מקובל שנתון לפי אלפא של קרונבך נע סביב 0.6 מראה על אמינות ראויה של הכלי הנבדק. במחקר שבוצע נמצאו רמות גבוהות מאד שהגיעו ל: 0.91-0.95 דבר המצביע על כך שהשאלון ראוי ותקף (ראה לוח מס' 1). כמו כן, נאספו מספר נתונים דמוגרפיים אודות המשתתפים (מגדר, גיל, ישוב מגורים ומצב משפחתי).

לוח מס' 1: מדדי אלפא של קרונבך בתחומים השונים

תחום	אלפא של קרונבך
משילות	0.93
שירותים מקוונים	0.95
ביטחון אישי	0.94
תברואה וניקיון	0.91

באופן זה, המחקר בקש להציג תמונה מלאה שתיתן מקום הן לידיעותיהם של בעלי התפקידים הפועלים בשטח והן לתפיסות התושבים את האופן שבו ניתן למדוד את ביצועי הרשות.

משתתפים

בחלק האיכותני של המחקר בוצעו ראיונות עומק עם 17 משתתפים:

- 13 בעלי תפקידים מהעיר רהט והמועצות המקומיות הבדואיות בנגב – לקייה, כסייפה, שגב שלום, ערערה בנגב וחורה (בהם מנכ"לים, פרויקטורים, גזברים ועוד).
- 4 בעלי תפקידים ממשרדי ממשלה (משרד הפנים ומשרד הנגב והגליל והחוסן הלאומי).

בחלק הכמותי של המחקר לקחו חלק 373 תושבים משבע הרשויות המקומיות הבדואיות הנכללות במחקר בגילאי 17 ומעלה (ראה פירוט בפרק התוצאות).

הליך

חלק איכותני – איסוף הנתונים בחלק זה נעשה במהלך חודשים יולי-אוגוסט 2025. כדי להגיע לבעלי התפקידים להם הידע והניסיון שיכלו לתרום בצורה משמעותית למחקר זה, רשימת בעלי התפקידים הפוטנציאליים למחקר הועברה מהאגף לקידום כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד התפוצות. לאחר מכן, צוות המחקר יצר קשר ישיר עם המרואיינים, נתן הסבר על המחקר אליהם ותואם מועד לראיון מקוון.

הריאיון פתח בהסבר כללי על המחקר ועל דרך ביצוע הריאיון. בתחילת הריאיון נאמר למרואיינים כי לא יימסרו כל פרטים מזהים שלהם וכי נתוני הדיון ישמשו לצורך עריכת המחקר בלבד. כל הראיונות הוקלטו ושוכתבו כמקובל בראיונות ותצפיות (Hornberger, 2020).

לאחר תמלול התכנים שעלו בראיונות, נערך ניתוח נתונים נושאי (Thematic analysis) אשר התייחס לתיאורים של הנחקרים כמשקפים את הרגשות, המחשבות, האמונות והידע שלהם. ניתוח התוכן ניסה למצוא קווי דמיון משמעותיים. לאחר מיון ההיגדים לקבוצות ניתן לכל אחת מהן שם מובחן אשר ייצג את כלל הנתונים תחת אותה קטגוריה. הקטגוריות נבחרו על ידי החוקרים על פי שיקוליהם ובהתאם לשאלת המחקר (Brannen, 2017).

מהלך זה אפשר לחוקרים להתעמק בסוגיה הנחקרת מנקודת מבטם של המשתתפים והמשתתפות בראיונות העומק ולהציג את הפרשנות הייחודית שלהם למציאות, ללא הגבלות על ידי תיאוריה או הנחות מוקדמות של החוקרים.

במחקר מובאים ציטוטים מראיונות העומק שנערכו ועל מנת לשמור על אנונימיות המרואיינים הציטוטים יוצגו ללא מידע מזהה ונושאים ייחודיים מטושטשים.

חלק כמותי – השאלון הועלה לפלטפורמה דיגיטלית. נעשתה פנייה לרשויות השונות הנכללות במחקר לטובת הפצת השאלון המקוון באמצעים שונים, כגון קבוצות ווטסאפ, פייסבוק עירוני וכדומה. בנוסף, נעשה איתור של תושבים שונים, כך שיפיצו את השאלון בקרב תושבים שונים אותם הם מכירים (דגימת כדור שלג). לבסוף, עוזר מחקר יצא לשטח ברשויות השונות הנכללות במחקר על מנת למלא את השאלון עם תושבים שונים אותם איתר ברשויות ושאינם נגישים או בקיאים באינטרנט ואמצעים דיגיטליים.

פרק איכותני

ממצאים

1. ניהול משאבים ופיתוח כלכלי:

א. מיפוי נכסי הציבור: מרבית הרשויות מקיימות מיפוי של נכסי הציבור ומתעדכן כל פעם או און ליין. עם זאת, הועלתה טענה שהמיפוי לא רלוונטי משום שייתכנו תביעות על בעלות עליהם או על השטחים עליהם הם יושבים.

<u>מיפוי נכסי ציבור</u>

"לא היה קיים בעבר. מתקיים כעת ויסתיים עד סוף השנה". (תל שבע)

"יש לנו GIS והכל מעודכן בלחיצת כפתור". (רהט)

"יש לנו מיפוי כזה, יש סקרים ויהיה עוד אחד בקרוב". (ערערה בנגב)

"קיים במחלקה לרישוי עסקים, לא יודע אם מעודכן". (שגב שלום)

"היה סקר לפני 3 שנים והוא מתעדכן כל פעם". (כסייפה)

"קיים מהשנה הנוכחית ומתעדכן כל שנה". (חורה)

"השאלה לא רלוונטית כי גם אם יש שטחים ציבוריים ייתכן שיש תביעת בעלות עליהם". "היה מיפוי לפני שנה וחצי זה אמור להתעדכן בקרוב כי רק עכשיו קיבלנו תקציב לכך." (לקיה)

"קיים אבל אין ספר נכסים מסודר". (תל שבע)

"קיים. הוא מעודכן און ליין באמצעות GIS". (שגב שלום)

ב. סקר ארנונה: מרבית הרשויות ביצעו סקר ארנונה ומעדכנות אותו כל הזמן און ליין באמצעות GIS או פקח. במקומות מסוימים תושבים סירבו לכניסת המודדים (תל שבע).

<u>סקר ארנונה</u>

"טרם בוצע, המידע שלנו מבוסס על השגת גבול וחישוב ארנונה מחדש". (תל שבע)

"סקר למגורים קיים ומעודכן. סקר ארנונה לעסקים יהיה ובינתיים מתקיים לפי עדכונים של הפקח". (רהט)

"עושים כל חמש שנים כחוק דרך צילום אוויר, כרגע אין". (ערערה בנגב)

"נעשה בעבר, ואנחנו הולכים לעשות אותו באופן קבוע". (שגב שלום)

"ב-2021 נערך סקר ארנונה ומתעדכן כל הזמן". (כסייפה)

"נעשה לפני שנתיים ופקח מעדכן אותו כל הזמן". (חורה)

"בוצע סקר ארנונה ב-2024 למגורים ועסקים". (לקיה)

"היה סקר חלקי ב-2023 כי הייתה התנגדות של תושבים באחד היישובים ולא נתנו למודדים להיכנס, ויש קושי בשיוך נכסים לבעלות". (תל שבע)

"סקר מסוף 2023 ומהשנה נעשה סקר שנתי באון ליין". (שגב שלום)

ג. תוכנית תקציבית רב שנתית: לא קיים ברשויות תקציב רב שנתי משום שהתקציב הוא שנתי ולא ידוע מה יהיו השקעות הממשלה. לכל היותר הרשויות מתכננות פרויקטים רב שנתיים אך לא יודעות אם יהיה להן מימון ממשלתי לכך.

<u>תוכנית תקציבית רב שנתית</u>

"לא קיימת תוכנית תקציבית אלא מתבססים על החלטות ממשלה ועוקבים אחר ביצוען". (תל שבע)

"יש תוכנית עבודה שנתית שקופה בפורטל, ומשנה הבאה נעגן כל פעולה בתוכנית עבודה שנתית". (רהט)

"יש חוסר ביטחון לתקציב השנתי אז אין על מה לדבר ברמה רבה שנתית. אתה לא יודע מה תקבל ומתי תקבל". (רהט)

"אין תוכנית רב שנתית, כל שנה עושים, כי התקציב הוא שנתי. וכן, עדיף שיהיה רב שנתי". (ערערה בנגב)

"אין תוכנית רב שנתית". (שגב שלום)

"בחלק מהתחומים יש תוכנית עבודה מאורגנת רב שנתית 3-5 שנים קדימה". (כסייפה)

"עדיין התוכניות לא מסונכרנות עם התקציב. תוכניות רב שנתיות הן תקציבי פיתוח של הממשלה". (חורה)

"אין לנו עדיין, אבל יש לנו תוכנית תקציבית רב שנתית לפרויקטים- תקציבי פיתוח". (לקיה)

"אין תוכנית כזו. רק שנתית. ואין בכל המגזר הערבי". (תל שבע)

"עדיין אין למרות שאנחנו יודעים מה אנחנו רוצים לפתח, אבל אין לנו תוכניות כי אנחנו לא יודעים מה יהיו התקציבים שנקבל". (שגב שלום)

ד. תכנון הכנסות רב שנתי: בדומה לתוכנית תקציבית רב שנתית, התשובה הבולטת היא שמדד זה אינו מתאים לרשויות הבדואיות שמרבית הכנסתן מבוססת על ארנונה כמעט בלבד, כי הכנסות מהיתרי בנייה אינן בידי הרשות.

<u>תכנון הכנסות רב שנתי</u>

"לא יודע. הגזבר מרהט והוא יודע". (תל שבע)

"יש לנו תוכנית להגדלת ההכנסות ולהתייעלות בהוצאות ונתחיל ליישם אותה... אין מקורות עצמאיים אלא הכסף מגיע מהממשלה. אני יכול לסמוך רק על ארנונה למגורים. חשוב גם לדבר על מיצוי תקציבי. האם מיצינו את התקציבים הממשלתיים שקיבלנו. נושא הקרקע בידיים של רמ"י לא שלנו והם מתמחרים מגרשים בזול כדי שיבואו ואנחנו לא נהנים מכך כלכלית". (רהט)

"לא קיים. ולא מתאים לרשויות בדואיות". (ערערה בנגב)

"כרגע יש תכנון שלא מעוגן בתוכניות עבודה באמצעות ארנונה עסקית ולמגורים... אנחנו עובדים על פרויקטים מניבי הכנסה כמו חשמל סולארי, חדרי משרדים ועבודה". (שגב שלום)

"כן, זה קיים מול פרויקטים שרוצים להקים". (כסייפה)

"אין תכנון כזה. יש הכנסות מגביית ארנונה, חשמל סולארי, שילוט וחוגים, וועדת התכנון והבנייה מעבירה לנו מיליון בשנה". (חורה)

"ההכנסות הן נגזרת של הוצאות מפרויקט. הרשות הבדואית היא המשווקת ואנחנו לא רואים מזה כמעט כסף". (לקיה)

"אין לנו נכסים שיפיקו מהם הכנסות ואסור לרשות מקומית להפיק הכנסות ישירות, אלא היא צריכה להקים חברה כלכלית וזה לא רלוונטי אצלנו". (תל שבע)

"אצלנו אין הדינמיקה שיש ברשויות היהודיות כי הפיתוח של היישוב לא בידיים של המועצה, זה לא ישים ברשויות הבדואיות. אם יפנו תושבים מהפזורה אקבל פתאום תקציב לבינוי". (שגב שלום)

ה. מיפוי סוגי עסקים: ברוב הרשויות שנבדקו קיים מיפוי לפי סוגי עסקים. עם זאת, בחלק מהרשויות צוין שהמיפוי פועל לפי רישוי עסקים ולא לכל עסק יש רישיון.

<u>מיפוי סוגי עסקים</u>

"קיים מיפוי באמצעות הארנונה שהעסקים משלמים, אבל לא לעסקים קטנים הממוקמים בבתים". (תל שבע).

"החברה הכלכלית יזמה סקר מיפוי סוגי עסקים לפי ענפים, ונעשה כל שנה וכל אחד יכול לראות". (רהט)

"יש לנו סקר כזה, אבל לא תמיד עדכני". (ערערה בנגב)

"קיים מיפוי עסקים כללי ולא לפי סוג". (שגב שלום)

"קיים חלקית כי רוב העסקים לא מוסדרים ברישיון". (כסייפה)

"כן בתוך מערך הגבייה וב-GIS". (חורה)

"יש לנו סיווג לפי רישוי העסקים, אבל יש עסקים שלא צריכים רישיון". (לקיה)

"כן, יש". (תל שבע)

"כן, יש סקר מדויק". (שגב שלום)

ו. מיפוי צרכי תושבים: חלק מהרשויות ערכו סקר למיפוי צרכי תושבים באמצעות שיתוף ציבור. רשויות שטרם ערכו סקר כזה מתעתדות לעשות כן באמצעות שיתופי ציבור.

<u>מיפוי צרכי תושבים</u>

- *"לא קיים מיפוי שיטתי, אלא התייחסות לבקשות התושבים כמו מגרש ציבורי". (תל שבע)*

"קראנו לזה סקר הצעירים בעיר ושאלנו אותם על צרכים, דרך מדגם מייצג בכל שכונה, גם בתחום הביטחון האישי, ניקיון העיר ועוד. ניתן לראות את התוצאות בתהליך האסטרטגי. משנה הבאה נגדיל את הסקר, למשל לתחום הזקנה כי יהיו יותר זקנים בעשור הבא... כל אדם יכול לראות את תוצאות הסקר". (רהט)

"לא עשינו מיפוי אלא שיתוף ציבור, אבל אנחנו רואים מה התושבים צריכים". (ערערה בנגב)

"הרווחה עשו סקר עם צרכים, כחלק מתוכנית ארצית". (שגב שלום)

"נעשה סקר ב-2024 ויש כל שנה". (חורה)

"לא קיים, אולי ייעשה דרך שיתוף ציבור". (לקיה)

"זה נכון לעשות לצורך תוכנית מתאר חדשה". (תל שבע)

"לא עשינו סקר כזה מנסים ללמוד את עולם שיתוף הציבור". (שגב שלום)

2. ניהול ספקים ומיקור חוץ

א. ניהול התקשרויות וספקים: מהממצאים עולה שבכל הרשויות יש אדם הממונה על הנושא. הוא יכול להיות מהגזברות או מנהל הרכש, ומשרתו ייעודית לכך.

"קיים גזבר שזה תחום עיסוקו במשרה מלאה". (תל שבע)

"יש לזה בעל תפקיד ייעודי שנקרא מנהל הרכש, במשרה מלאה תחת הגזברות". (ערערה בנגב)

"יש במשרה מלאה". (שגב שלום)

"יש מנהל רכש והתקשרויות ועוד עובד מול הספקים- 2 משרות". (חורה)

"בגזברות יש פקידה שמנהלת את החוזים וההתקשרויות מול הספקים במשרה מלאה". (לקיה)

"יש עובדת במשרה מלאה וכפופה לגזבר". (תל שבע)

"כן. זה הגזבר עצמו או עוזר או מנהל הרכש במשרה מלאה". (שגב שלום)

ב. מכרזים: מתשובות הרשויות עולה שציינון קיים אך לא קיים תיעדוף. רק ברשות אחת צוין שבנושא בנייה אין ציינון. את הנושא מלווה ייעוץ משפטי.

"יש מכרזים ומי שמחליט זה היועץ המשפטי. וכל מי שרוצה יכול להשתתף במכרז". (תל שבע)

"יש קריטריונים מסודרים בכל מכרז, ניקוד, דרישות". (רהט)

"אין בעל משרה לכך, אבל הטלתי את זה על המזכירה שלי, אבל במכרזים יש ציון לכל דבר". (ערערה בנגב)

"הגזבר ומנהל המחלקה הייעודית כותבים את המכרז ויש תיעדוף רק במקרים דחופים". (שגב שלום)

"אם זה ספק מקצועי אז יש דירוג איכות. אם זה מכרז רגיל לבנייה אז לא". (חורה)

"אין תיעדוף ויש ייעוץ משפטי". (לקיה)

"אין תיעדוף אבל יש דירוגי איכות וזה חשוב". (שגב שלום)

3. משילות: חוקי עזר, קנסות ופיקוח עירוני

בכל הרשויות נמצא שקיימים חוקי עזר כמו חנייה, איכות סביבה וכדומה. אולם, בתחום שילוט ורישוי עסקים קיימת בעיה שעסקים נפתחים ללא רישוי בגלל בעיות סטטוטוריות. בעוד שחלק מהרשויות כבר אוכפות את חוקי העזר, הרי שרשויות אחרות לא עושות כן ולא מטילות קנסות בפועל.

"קיימים חוקי עזר רק לגבי חניה ואיכות הסביבה. בנוסף, יש מדיניות אכיפה באמצעות פקחים ושיטור עירוני. השיטור עוסקים בנושאים של איכות הסביבה ושומרים על קבלנים שעושים עבודות תשתית כמו חברת החשמל". (תל שבע)

"יש מערך של חוקי עזר לפיהם פועלת העירייה במגוון תחומים: ארנונה, איכות סביבה, ביוב, חניה, רישוי עסקים. עכשיו מתחילים לאכוף אותם. הבעיה היא שלרוב העסקים לא ניתן להוציא רישיון בגלל שתכנון העיר נעשה לפני עשרות שנים ולא חודש, כך שלפי החוק לא ניתן לתת להם רישיון. אם נאכוף באמת, רוב העסקים ייסגרו בגלל חסם רגולטורי. מעבר לזה אנחנו אוכפים את חוקי העזר האחרים". (רהט)

"יש לנו חוקי עזר לגבי מכירת בשר, איכות סביבה, ויהיה לנו חוק עזר לחניה וביוב. הכנו תשתית לגבות קנסות אבל מחכים לאישור. יש שיטור עירוני שזה פקחים שמטילים קנסות". (ערערה בנגב)

"יש רישוי עסקים אבל אין חוק עזר לפרסום, ביוב או חניה. יש ארנונה עסקית וביתית ואין לנו מדיניות אכיפה מאושרת, אבל יש לנו קנסות על אי תשלום ארנונה". (שגב שלום)

"יש לנו חוקי עזר לשילוט, איכות הסביבה, עוד אין לגבי עסקים וחניה. יש פקחים שמסתובבים ומתריעים ונותנים קנסות. לעתים פותחים בהליכים משפטיים. בקרב תושבי הפזורה אני לא יכול לאכוף את החוק כי הם לא מקבלים ממני כמעט שירותים". (כסייפה)

"איכות סביבה, שילוט, חניה. אין מדיניות אכיפה, ועוזרים לבעלי העסקים להשיג רישיון עסק... ועובדים עכשיו על חוק עזר בנושא שמירה. עוד אין לנו אישור לאכיפה". (חורה)

"איכות סביבה, שילוט, חניה. החוקים האלה לא מופעלים למרות שיש אישור ממשרד הפנים. זו החלטה פוליטית כי יש הרבה חסרונות ביישוב ולא רוצים להעמיס על הציבור, חסרים שטחי מגורים, כבישים ולא רוצים להתעמת עם התושבים". (לקיה)

"שילוט, חניה, אין. קודם שיהיו כבישים. רק עכשיו מתחילים תהליך של אכיפה בעיקר איכות הסביבה, אבל עדיין אין צו שמאפשר קנסות". (תל שבע)

"יש אצלנו את כל חוקי העזר כולל שמירה וחנייה ושילוט. עניין האכיפה ממתין לאישורי הממשלה כולל הטלת קנסות". (שגב שלום)

4. אסטרטגיה ובקרה

הרשויות נחלקות בערך למחצית בהן יש פרויקטור עם תקציב ייעודי, לאלה שאין בהן פרופסיה כזו עדיין. בפועל, גם ברשויות בהן יש אסטרטג ומתכנן תוכניות, הרי שהתקציב לתוכניות אלו מגיע מהממשלה והוא לא תקציב מובטח. במקרים בהם התקציבים לא מגיעים, התוכניות משתנות על מנת להתאימן למציאות התקציבית בפועל.

בכל שבועיים מתנהלות ישיבות בין מנהלי מחלקות במטרה לפתור חסמים ולקדם פעילות, ואחת לשבועיים ישיבה עם ראש הרשות ועם משרדי הממשלה.

"יש פרויקטור הבונה את התוכנית האסטרטגית-תקציבית עם ראש המועצה והמנכ"ל. הוא לא מתכנן אלא רק מגיש את הבקשות התקציביות למשרדי הממשלה, ויש תקציב ייעודי לתוכניות אלה... לא קיים מבנה ארגוני מסודר ברשות, לכל מחלקה יש תקנים והמנהל בקשר עם ראש הרשות או המנכ"ל. קיימות ישיבות מטה מול משרדי הממשלה, וזה מסייע בשיתוף פעולה בין המחלקות ובינן לבין הממשלה". (תל שבע)

"אני הפרויקטור בעיר ואחראי על האסטרטגיה הרשותית אבל אין תקציב ייעודי לתפקיד. אני מקים תוכנית אסטרטגית, אבל אין לנו תקציב לכך, אז אני צריך לבנות תוכנית יישומית יותר ולהתפשר... כל שבועיים יש ישיבות מטה פנים ארגוניות אצל ראש העיר ועוקבים אחרי התקדמות פרויקטים והסרת חסמים בין האגפים, ויש חוץ ארגוני מול משרדי הממשלה ובעיקר מול רשות הבדואים ועוברים על ענייני תקציב של כל מחלקה". (רהט)

"אין בעל תפקיד ממונה לנושא אבל יהיה מנהל יחידה כלכלית שיהיה אחראי לכך. עוד אין לנו תקציב למימוש האסטרטגיה... יש לנו ישיבות עם המחלקות וראש המועצה ובתוך כל מחלקה וזה מקצר תהליכים". (ערערה בנגב)

"אנחנו בונים עכשיו את התוכנית האסטרטגית, אין תקצוב לדיגיטציה, אין אחראי לנושא ואין תקציב. כל שבועיים יש ישיבות ויש לנו ייעוץ ארגוני". (שגב שלום)

"יש מנהל אסטרטגיה. יש ישיבות סדורות ותוצאות ומקימים פרויקטים לעתיד... יש ישיבה של מנהלי מחלקות לקצר תהליכים ולסייע זה לזה. כל שבועיים מנהלים נפגשים עם ראש המועצה". (כסייפה)

"יש אסטרטגית ויש תקציב ייעודי לאסטרטגיה שנובע גם מהחלטות ממשלה וממשרד הפנים... יש שגרת מפגשי מטה להסרת חסמים ושיתופי פעולה בין המחלקות ובינן לבין משרדי ממשלה. ישיבות הנהלה פעם בשבועיים... אין סקר על איכות השירות. אנחנו עוברים להיות עיר והאסטרטגית אחראית על הנושא ועל המיתוג של העיר". (חורה)

"לא קיים אחראי על אסטרטגיה. היה מישהו וכרגע אין ואין תקציב". (לקיה)

"יש ישיבות של בעלי התפקידים פעם בשבועיים יש ישיבה של מחלקה מול המנהל שלה, מנהלי מחלקות מול ראש המועצה". (לקיה)

"לקחו יועצים חיצוניים כי אין ברשות עצמה. יש תקציב להחלטות ממשלה או שבא מעמותות שמלווים פרויקטים". (תל שבע)

"אחת לשבועיים פגישת מנהלי מחלקות ומצטרף ראש המועצה... יש גם ישיבות מטה מול רשות הבדואים". (שגב שלום)

5. שירותים מקוונים לאזרח

בכל הרשויות קיימים שירותים מקוונים לתושבים, כמו תשלומי ארנונה, אגרות, רישום לגן ולביה"ס. עם זאת, לא כל הרשויות הטמיעו את הדיגיטציה לכל השירותים, למשל אין זימון תורים באמצעות אתר הרשות.

למרות הנוחות שבכך, נמצא שבמרבית הרשויות, תושבים מעדיפים להגיע למשרדי הרשות ולשלם במזומן, כמו גם לבצע בירורים שונים. להגיע למשרדים ולהמתין בתור.

מבחינת פנייה, קיים מוקד עירוני בו ניתן להשאיר הודעות על מפגעים, להתקשר למחלקות שונות ברשות או לשלוח מייל. עם זאת, במיוחד הדור המבוגר מעדיף את המגע הבין אישי, אך השימוש בפנייה למוקד עולה.

"ארנונה ומים ניתן לשלם בצורה מקוונת, אבל יש גם קבלת קהל לפי ימים ושעות לביצוע תשלומים. יש נושאים כמו העברת נכס שחייבים להגיע פיסית. פנייה למחלקות השונות נעשית פיסית ולא דיגיטלית ואין שירות מהבית". (תל שבע)

"יש באתר העירייה שירותים מקוונים לתשלום ארנונה, מים, חינוך. אם מדובר באדם זקן שלא מכיר אינטרנט הוא יכול לבוא לקבל שירות בעירייה. אזרח יכול לבוא ללא תיאום תור ושעות קבלה בין 08:00-15:00. אין מערכת זימון תורים דיגיטלית אבל ניתן לפנות במייל לבעל התפקיד... חלק מהפונקציות קיימות באינטרנט אבל חלק לא ונצטרך לשפר". (רהט)

"אנחנו מפיקים עוד אפליקציה לדיווח על מפגעים, גם באינטרנט וגם בטלפון, ואנחנו משתדלים לחזור לתושבים עם תשובות. לא כל דבר פתיר באותו רגע". (רהט)

"רוב התושבים באים לשלם פיסית אבל אפשר גם דרך האינטרנט. עדיין אין אפשרות לזמן תורים מראש. החלפת דיירים דורשת הגעה, אבל בקשת הנחה אפשר באינטרנט. לא משתמשים באינטרנט בגלל חוסר ידע, ודרך ההגעה לעירייה אני מנסה גם לגבות ממנו חובות עבר. אין כמעט שימוש באינטרנט בגלל אי ידיעת קרוא וכתוב. כיום יש יותר אנשים שפונים למוקד העירייה". (ערערה בנגב)

"אפשר להנפיק אישור תושב ולשלם ארנונה. אין הזמנת תורים. באים ומחכים. יש אפשרות לפניות דרך האינטרנט אבל מעדיפים להתקשר". (שגב שלום)

"קיבלנו תקציב לשם כך מהממשלה בעיקר לקול קורא, אבל אין תקציב ייעודי לדיגיטל. כיום הרשמה למערכת החינוך, תשלום ארנונה, אישור תושב. אבל אנשים עדיין לא נכנסים למחשב וחוששים לשלם דרכו. הם באים ומשלמים במזומן או באשראי אבל יש מולו בן אדם. לא מזמינים תורים אלא באים לקבלת קהל שיש כל יום מהבוקר עד אחה"צ... אין סקר שביעות רצון מהשירות. אין יוזמות אבל אם תושבים מתלוננים או מציעים מקשיבים להם". (כסייפה)

"יש דיגיטציה אבל תושבים מעדיפים להגיע לעירייה ולשלם במזומן במרבית תחומי הארנונה, לא קיים זימון תורים יש קבלת קהל מהבוקר עד אחה"צ, אבל בעוד חודשיים יהיה זימון תורים". (חורה)

"יש מוקד עירוני באינטרנט עם הגנת סייבר. ניתן לשלם באתר ארנונה ומים וכל אחד יכול להיכנס לתיק תושב שלו ולשלם. אין פנייה מקוונת לאגפים אלא בטלפון או מייל או להגיע. בודדים משלמים דרך האינטרנט כעניין תרבותי. הם מקווים לקבל הנחה אם יגיעו למשרדי העיריה, וגם מעדיפים לשלם מזומן... כיום כ-40% נכנסים למוקד העירוני הדיגיטלי לדווח, אין עדיין זימון תורים דיגיטלי". (לקיה)

"יש אתר אינטרנט של המועצה בו ניתן לשלם. אחרים מגיעים פיסית לשלם ואין עדיין זימוני תורים ממוחשבים. הרוב מגיעים לרשות בכל נושא הארנונה והנחות, אבל עדיין אין תיק תושב ממוחשב. אנשים צריכים עזרה אפילו במילוי הטפסים. כשרוצים להגיע לרווחה או לחינוך אז אפשר להתקשר בטלפון או להגיע פיסית. לרווחה יש ניידת שמגיעה לפזורה לסייע פעם בשבוע". (תל שבע)

"ארנונה ניתן לשלם בכל צורה דיגיטלית ולא. אין זימון תורים כי אין לחץ זה יישוב קטן, חילופי "מחזיקים בנכס לא חייבים להגיע פיסית. לקבלת הנחות אלה דור של ביטוח לאומי שלא מבין בדיגיטציה ומעדיף להגיע פיסית. עדיין אין דיגיטציה לכרטיס תושב. חלק מהטפסים ניתן להוריד מהאתר ואז לשלוח לעירייה. בחלק אחר יש דיגיטציה אבל אנשים מעדיפים להגיע פיסית". (שגב שלום)

6. ניהול השירות ושיתוף הציבור

לא קיים סקר שביעות רצון של התושבים משירותי העירייה ברוב המוחלט של הרשויות. הדבר נובע מכך שנושאים תרבותיים ופוליטיים עלולים להטות את הסקרים.

לגבי שיתוף ציבור, ניתן לראות שהוא עדיין ברמה נמוכה ומתבצע בעיקר כאשר הרשות עומדת להקים שכונה חדשה. יחד עם זאת הציבור אינו שקוף ויכול להביע עמדה, להתלונן או להביע צרכים באמצעות אתר אינטרנט ורשתות חברתיות של הרשות. לעיתים נציגי הרשות נפגשים עם אוכלוסיות מסוימות כמו ועדי שכונות, צעירים ועוד על מנת לקיים שיח בנושאים מסוימים.

בהקשר למוקד העירוני כשירות לציבור, ישנן רשויות המקיימות פורום שבועי לבחינת התלונות מצד הציבור למוקד ותהליך הטיפול בהן.

"יש פרסום באתרים החברתיים לגבי התוכניות של המועצה, ולפי התגובות רואים אם זה מתאים או לא". (תל שבע)

"לא קיים סקר שביעות רצון. המועצה בודקת מפגעים מראש לפני שהציבור מתלונן- זיהוי מראש של צרכים. קיים פרסום עדכני של שירותי הרשות גם דרך רשתות חברתיות... לרוב המחלקות יש שעות קבלה מוגדרות כמו רווחה וחינוך, גבייה" (תל שבע)

"ברהט אנחנו מרגישים עוינות בין הציבור לעירייה, ואנחנו שקופים אבל נצטרך להשתפר עוד ולכן התחלנו בתהליכים של שיתוף הציבור: תכנון מרכז העיר, והכל מפורסם באתר העירייה, קראנו לצעירים לבוא ולהיות שותפים ולדבר בכנס. הרוב נעשה באון ליין. יש לנו עדכון שבועי לתושבים באון ליין, סדנאות לתושב, קייטנות ועוד, סגירת רחוב, הפסקת מים, שיתוף בנושא אכיפה לא עשינו". (רהט)

"עשינו סקר שביעות רצון בקרב הצעירים, ושאלנו שאלות רבות על מידת שביעות הרצון משירותים ספציפיים של העיריה, ובשנה הבאה נעשה סקר גדול על עמדת התושבים כלפי העירייה. אנחנו רואים ומזהים קשיים כמו רישום אינטרנטי לגן של תושבי הפזורה, גודש תנועה, אבל לא תמיד יש לנו משאבים ליישם תוכניות והמלצות.. אין הפקת דוחות שוטפת למדידת רמת השירות לאזרח". (רהט)

"יש מפגשים במתנ"ס, על תחבורה ציבורית אבל רק על זה... לא קיים סקר שביעות רצון תושבים... אין עדיין זיהוי צרכים של הציבור, זה רק מתחיל. באמצעות רשתות חברתיות אנחנו שולחים הודעות לציבור ועדכונים, אבל לא בצורה מסודרת". (ערערה בנגב)

"כן. יש לנו תוכנית שנקראת מוביליות רשותית באמצעותה משתפים את הציבור בהחלטות ורעיונות, כמו גם תלונות ופניות מהציבור. יוצאים לציבור רק כשיש לנו תוכנית מוכנה. אין יוזמה של העירייה לשיתוף ציבור בנושאים מסוימים". (שגב שלום)

"אין סקר שביעות רצון של התושבים. לפעמים יש בקשות מהציבור. יש פייסבוק ושמועה מפה לאוזן. עשינו ב-2018 ועלה לנו הרבה כסף. אנחנו לא הגענו כמו הרשויות היהודיות שחושבים ויוזמים צרכים של הציבור. יש אתרי פרסום יעילים, פייסבוק ודיגיטל בעיקר לדור הצעיר. יש שעות קבלת קהל מוגדרות למחלקות השונות". (שגב שלום)

"היו מפגשים בעיקר בנושאי רווחה, פרויקטים קהילתיים שרצינו לקדם. יש מפגשים עם הורים וצעירים לגבי תעסוקה. בנוסף אנחנו עושים הסברה לתושבים". (כסייפה)

"יש פרסום ויידוע התושבים בכל פעולות העירייה בתחומים שונים". (כסייפה)

"השנה עשינו סקר שביעות רצון תושבים. אם תושב דיווח על משהו אנחנו מעדכנים אותו על סיום הטיפול... יש פורומים של השכונות של שיתוף הציבור, נציגי שכונות נפגשים עם ראש המועצה, ויש קשר שוטף עם הציבור גם דרך פרסום של המועצה, אבל זה לא תהליך סדור... יש לנו פורום כל שבוע עם עזרה מקצועית שעוסק בשירות לתושב. בודקים פניות למוקד שלא נסגרו. מבינים מה הצרכים, שיש לנו פתרון ולמה לא. יש פייסבוק ווטסאפ לעדכון התושבים". (חורה)

"כשרוצים להרחיב שכונה מזמינים את התושבים לעזרה בתכנון. יש גם הודעות לתושבים דרך פייסבוק, שילוט דיגיטלי, בחירום יש לנו הודעות דרך ווטסאפ ישיר לתושבים. אנחנו מזמינים תושבים ושומעים מהם". (לקיה)

"אין סקר שביעות רצון תושבים, לא מודדים שביעות רצון מטיפול מוקד פניות אוטומטי. יש מעט יוזמה לחשוב על יוזמות וזיהוי צרכי התושבים. אין שעות מוגדרות לקבלת קהל". (לקיה)

"מתחיל שיתוף. אם יש משהו שהעירייה רוצה לעשות משהו כמו גביית ארנונה... אין יוזמות להבין את צרכי התושבים, אך יש הנגשה ופרסום של מידע עדכני מטעם המועצה, באמצעות פייסבוק ווטסאפ אישית. יש קבלת קהל כל הזמן". (תל שבע)

"מתקיימות ישיבות של מנהלי מחלקות כל שבוע כדי לדון בבעיות ועיכוב אחרי הטיפול בהן". (תל שבע)

"עשינו שיתוף כשהקמנו שכונה חדשה אבל הנושא עוד חדש לנו ואני לא מאמין שיתקיים ברשויות הבדואיות. יש פרסום לתושבים של החלטות המועצה. יש לנו אתר ופייסבוק, יש לנו מס' טלפון של התושבים. יש לנו מערכת שנקראת שיבולת באמצעותה ניתן להפיץ לתושבים כל הודעה". (שגב שלום)

7. תברואה וניקיון

מהממצאים עולה שניקיון הרשות זוכה לתקציב נמוך מאד יחסית, כ-10% מהתקציב בלבד. גם מספר פחי האשפה ביחס לגודל האוכלוסייה נמוך מאד. לכל משפחה ישנו פח ירוק אחד, כאשר גודל המשפחה יכול להיות בין 5 ל-20 איש. למרות חשיבות הנושא, בעיקר לאזרחים, לא קיים ברשויות סקר שביעות רצון התושבים מפינוי האשפה ומהניקיון ברשות.

"ניקיון מקבל חלק קטן מכלל התקציב. בתוכנית ההשקעות של מנהל התברואה יסופקו פחים ירוקים וכבר סופקו מכולות גדולות. אין סקר שביעות רצון של התושבים בנושא התברואה". (תל שבע)

"הטלנו קנסות על פינוי פסולת בניין במרחב הציבורי וזה ירד. לכל בעל משאית יש מעקב של העירייה עליו. ביקשנו מהמשרד להגנת הסביבה תקציב חומש לשיפור פני העיר וסורבנו". (רהט)

"לכל 10 אנשים יש פח ירוק אחד, ובסקר שאלנו על שביעות רצון מניקיון העיר". (רהט)

"10% מהתקציב הם לתברואה. יש פח לכל 10 תושבים. הסקר לשביעות רצון התושבים כולל גם את הניקיון". (חורה)

"אין סקר שביעות רצון מהניקיון, אלא הוא מגיע ממשובים". (ערערה בנגב)

"לכל 5 אנשים יש פח, אין סקר שביעות רצון מהניקיון". (שגב שלום)

"3% מתקציב העירייה הולך לתברואה, יש פח לכל משפחה ובאזורים מסוימים פחים גדולים. אין סקר שביעות רצון משירותי הניקיון". (כסייפה)

"10% מהתקציב, פח למשפחה שיכולה לכלול 20 איש. אין סקר מיוחד לשביעות רצון מהניקיון". (חורה)

"שפע 28% מהתקציב וניקיון 8% מזה. 10 תושבים על פח אשפה. אין סקר שביעות רצון מהניקיון. התושבים מרוצים מפינוי האשפה ומגזם". (לקיה)

"יש תקציב אבל הוא קטן מדי אז הוספנו מעבר להחלטת הממשלה. מספר הפחים לתושב הכי נמוך במדינה. אין סקרים פה". (תל שבע)

"קיים פח למשק בית וזה לא מעודכן. אין סקר שביעות רצון מהניקיון אבל זה קיים בשיח הציבורי. אנחנו הכנסנו טיטוא רחובות". (שגב שלום)

8. ביטחון אישי

ביטחון אישי נמצא בראש הדאגות של התושבים ולכן גם של הרשות. רובן המוחלט של הרשויות ממפות את היישוב במצלמות, ואף מתכוונות להרחיב את פריסתן.

בכל הרשויות קיימת תאורת רחוב. עם זאת, הנושא של פיקוח או שיטור עירוני לא נמצאו כנושא שכיח ברשויות. חלקן ממתינות לאישורי משטרה עבור הפקחים, בחלקן השוטר נמצא רק שעתיים בשבוע, ובחלק מהרשויות המשטרה היא שקובעת את תפקידי השוטר לפי צרכיה ולא לפי צרכי הרשות. בחלק קטן מהרשויות המצלמות קשורות למוקד "רואה שומע" של המוקד העירוני, וזו שאיפה של רשויות אחרות גם כן.

"קיימות מצלמות באופן חלקי, אבל יש תוכנית להוסיף בכל מקום שנדרש. תאורת רחוב קיימת. יש מערך של שיטור ופיקוח, ומשתפים את הציבור בהודעות". (תל שבע)

"יש מצלמות אבל הרבה מהן לא עובדות, תאורת רחוב יש. יש שיטור עירוני אבל מצומצם מאד כי המשטרה דוחה את רוב הפקחים שאנחנו מציעים. העירייה עובדת חזק בנושא בגלל הרציחות שהיו ומוציאים סרטונים לאזרח". (רהט)

"יש מצלמות אבטחה וגם בבתי ספר, מעקב אחרי משאיות האשפה. קיימת תאורת רחוב". (ערערה בנגב)

"יש מצלמות אבטחה ויש תאורת רחוב אבל אין שיטור עירוני". (שגב שלום)

"יש מצלמות אבטחה ותאורת רחוב. היה שיטור עירוני עד לפני שנה ועכשיו מקימים מחדש". (כסייפה)

"יש מצלמות אבטחה ויש לנו תקציב להחלפתן כשצריך ומרחיבים את היקפן. קיימת תאורת רחוב ופיקוח עירוני, ופעולות הסברה". (חורה)

"יש מצלמות אבטחה מכסות 60% מהיישוב איפה שיש צורך... יש תאורת רחוב, יש שוטר קהילתי שנמצא שעתיים בשבוע. אבל אין תחושת ביטחון אישי וזה חשוב לתושבים". (לקיה)

"יש מעט מצלמות ואנחנו רוצים לקשר אותן למשטרה. רק ברחובות החדשים יש תאורה. אין שיטור ופיקוח עדיין". (תל שבע)

"יש לנו מצלמות אבטחה רבות וכולן מקושרות למוקד 'רואה ושומע'. יש תאורת רחובות ואין עדיין פיקוח או שיטור עירוני". (שגב שלום)

<u>התאמת תחומי המדידה לדעת נציגי הרשויות</u>

בבדיקת התאמת תחומי המדידה לרשויות המקומיות, ביקשנו לשמוע עד כמה התחומים שהוצגו מתאימים לרשויות הבדואיות בדרום. ניתן לראות כי התחומים שצוינו כמתאימים ביותר הינם: ביטחון אישי, תברואה וניקיון, משילות ושירותים לתושב.

נציגי הרשויות חלוקים בדעתם לגבי המדדים הראויים. רק נציג רשות אחת הסכים שיש למדוד את כל הרשויות (יהודיות ובדואיות) באותם מדדים וכך ניתן יהיה להשוות, לסייע וכדומה. עם זאת, מרבית נציגי הרשויות לא היו תמימים בדעתם. למשל ברהט החשיבה היא על ביטחון אישי, ניקיון וניהול משאבים כמו גם בדיקת אמון התושבים בשלטון המקומי. לעומת זאת, בערערה בנגב התפיסה היא שנושא האסטרטגיה הוא החשוב ביותר, אחר כך ניהול ספקים, פיתוח כלכלי וניהול השירות.

בחורה, לעומת זאת, עלה נושא המשילות כמדד החשוב ביותר לבדיקת רשויות, משום שאם אין משילות לא משנה כמה כסף יהיה לרשות. המדד השני הוא ביטחון אישי והשלישי צריך להיות שירות לתושב. דעה דומה הביע נציג לקיה. בניגוד לדעה הקודמת, נציג חורה טוען שאין לממשלה לצאת בהחלטות גורפות לכל הרשויות, וכי יש להבחין בין רשויות בדואיות לאלה היהודיות.

"המדדים מתאימים, אך חסרה התייחסות לנושא של בינוי מוסדות חינוך ומוסדות ציבור. זה יותר ממוקד מאשר מיפוי צרכי התושבים, בעיקר החינוך". "פיתוח כלכלי מאוד חשוב, ניהול ספקים ומשילות ונגישות התושב לעירייה... הכי חשוב זה היכולת לגבות ארנונה ולהפעיל חוקי עזר וחיפוש מקורות הכנסה לשם פיתוח היישוב". (תל שבע)

"אני חושב שהשירות לאזרח הכי חשוב, כל מה שפוגע באיכות החיים של התושבים הוא חשוב, כמו ביטחון, תברואה וניקיון. שלב שני זה לדבר על שקיפות וניהול משאבים. שאלה חשובה היא רמת האמון של התושבים בשלטון המקומי. זה חשוב אצל הבדואים כי בגלל בעיות תקציב אנחנו לא יכולים לספק לאזרח שירות טוב. אני יכול להכין תוכנית אסטרטגית מצוינת אבל לא אוכל לבצע אותה. יש לנו מחסור בכוח אדם כי אין לנו מספיק כסף. או שאנשים לא רוצים לעבוד פה בגלל מקרי האלימות". (רהט)

"אסטרטגיה הכי חשוב, אח"כ ניהול ספקים, פיתוח כלכלי וניהול השירות... חשוב שמשרד הפנים ייתן תקציב מיוחד להגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות הבדואיות, לעודד עסקים כמו תיירות ואירוח, להקים מכללה אקדמית... נושא התרבות והתיירות חשובים מאד ונשים מעורבות בכך וזה יכול לקדם את החברה הבדואית. המדידה של רשויות יהודיות וערביות צריכה להיות זהה. הכלים בהם משתמש משרד הפנים לכך הם נכונים: הם משקפים חוסן של הרשות ותפקודה ושירותי הליבה של הרשות. כך משרד הפנים יוכל להבין איפה רשויות נמצאות, להשוות מצבים בין רשויות, לסייע במידת הצורך. הייתי מוסיף מבנה ארגוני היררכי, הייתי בודק את המוקד של המבנה הארגוני: מעגל התלונה, הטיפול והביקורת. בעיקר לבדוק מוקד לקבלת פניות ודרך הפעלתו ועד כמה התושבים מודעים לו, משתמשים בו ומרוצים ממנו". (ערערה)

"יש הרבה פעילות בלתי פורמלית לנוער דרך המתנ"ס, ונקים בתי ספר, חוגים ועוד". (כסייפה)

"מה שחשוב ומיוחד למועצות הבדואיות זה משילות. אם אין משילות לא משנה כמה כסף יהיה וגם לא חשוב כמה מקצועיים נהיה. לכן אנחנו מוציאים אנשי מקצוע מהקלחת הפוליטית ורוב אנשי המקצוע באים מבחוץ כדי שיהיו מנוטרלים מפוליטיקה. המבנה הארגוני לא יעיל כי ההון האנושי כאן נמוך, מנגד קשה לנו לגייס אנשי מקצוע מבחוץ בגלל המרחק ובגלל חשש ממקום ערבי או בדואי... הממשלה צריכה להתאים את ההחלטות שלה לרשויות הבדואיות ולא לצאת בהחלטות גורפות לכל הרשויות... מה הכי חשוב הוא משילות, ביטחון אישי ושירות. בניהול ספקים חשוב לשאול על רכש דיגיטלי כך שתהיה שקיפות ובהירות. נציגה אחרת מהעירייה טענה שעבורה ניהול השירות הוא החשוב ביותר וצריך שיהיה מנהל למחלקה הזו. חשוב לעשות מיפוי של השירותים ומה חסר והאם הרשות יודעת להסתכל קדימה. חשוב בהיבט הארגוני לבדוק ניהול ובקרה ומהו העץ הארגוני התקף לבדוק היכן החסמים ברגע שהמבנה הארגוני ופעולתו ברורים. אם המצפן היה עוסק בתהליכים ובתוצאות של שירות לתושבים כפי שעשה בנושא הדיגיטציה היה מצוין. התקציב צריך להיות כפוף לאסטרטגיה הרשותית ולניהולה ולא להיפך". (חורה)

"אנחנו רוצים ישוב נורמטיבי שיושג ע"י משילות וביטחון אישי. מי שמסוגל עובר לערים יהודיות, מנגד מי שאין לו קרקע ירצה לבוא לגור פה. צריך לחקור ברשויות הבדואיות מספר נפשות למוסדות חינוך, יחידות דיור לנפש, מוסדות ציבור לנפש". (לקיה)

"אני חושב שהשירות לאזרח הכי חשוב, כל מה שפוגע באיכות החיים של התושבים הוא חשוב, כמו ביטחון, תברואה וניקיון. שלב שני זה לדבר על שקיפות וניהול משאבים. שאלה חשובה היא רמת האמון של התושבים בשלטון המקומי. זה חשוב אצל הבדואים כי בגלל בעיות תקציב אנחנו לא יכולים לספק לאזרח שירות טוב. אני יכול להכין תוכנית אסטרטגית מצוינת אבל לא אוכל לבצע אותה. יש לנו מחסור בכוח אדם כי אין לנו מספיק כסף. או שאנשים לא רוצים לעבוד פה בגלל מקרי האלימות". (רהט)

"אסטרטגיה הכי חשוב, אח"כ ניהול ספקים, פיתוח כלכלי וניהול השירות... חשוב שמשרד הפנים ייתן תקציב מיוחד להגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות הבדואיות, לעודד עסקים כמו תיירות ואירוח, להקים מכללה אקדמית... נושא התרבות והתיירות חשובים מאד ונשים מעורבות בכך וזה יכול לקדם את החברה הבדואית. המדידה של רשויות יהודיות וערביות צריכה להיות זהה. הכלים בהם משתמש משרד הפנים לכך הם נכונים: הם משקפים חוסן של הרשות ותפקודה ושירותי הליבה של הרשות. כך משרד הפנים יוכל להבין איפה רשויות נמצאות, להשוות מצבים בין רשויות, לסייע במידת הצורך. הייתי מוסיף מבנה ארגוני היררכי, הייתי בודק את המוקד של המבנה הארגוני: מעגל התלונה, הטיפול והביקורת. בעיקר לבדוק מוקד לקבלת פניות ודרך הפעלתו ועד כמה התושבים מודעים לו, משתמשים בו ומרוצים ממנו". (ערערה)

"מה שחשוב ומיוחד למועצות הבדואיות זה משילות. אם אין משילות לא משנה כמה כסף יהיה וגם לא חשוב כמה מקצועיים נהיה. לכן אנחנו מוציאים אנשי מקצוע מהקלחת הפוליטית ורוב אנשי המקצוע באים מבחוץ כדי שיהיו מנוטרלים מפוליטיקה. המבנה הארגוני לא יעיל כי ההון האנושי כאן נמוך, מנגד קשה לנו לגייס אנשי מקצוע מבחוץ בגלל המרחק ובגלל חשש ממקום ערבי או בדואי... הממשלה צריכה להתאים את ההחלטות שלה לרשויות הבדואיות ולא לצאת בהחלטות גורפות לכל הרשויות... מה הכי חשוב הוא משילות, ביטחון אישי ושירות. בניהול ספקים חשוב לשאול על רכש דיגיטלי כך שתהיה שקיפות ובהירות. נציגה אחרת מהעירייה טענה שעבורה ניהול השירות הוא החשוב ביותר וצריך שיהיה מנהל למחלקה הזו. חשוב לעשות מיפוי של השירותים ומה חסר והאם הרשות יודעת להסתכל קדימה. חשוב בהיבט הארגוני לבדוק ניהול ובקרה ומהו העץ הארגוני התקף לבדוק היכן החסמים ברגע שהמבנה הארגוני ופעולתו ברורים. אם המצפן היה עוסק בתהליכים ובתוצאות של שירות לתושבים כפי שעשה בנושא הדיגיטציה היה מצוין. התקציב צריך להיות כפוף לאסטרטגיה הרשותית ולניהולה ולא להיפך". (חורה)

"אנחנו רוצים ישוב נורמטיבי שיושג ע"י משילות וביטחון אישי. מי שמסוגל עובר לערים יהודיות, מנגד מי שאין לו קרקע ירצה לבוא לגור פה. צריך לחקור ברשויות הבדואיות מספר נפשות למוסדות חינוך, יחידות דיור לנפש, מוסדות ציבור לנפש". (לקיה)

"מנהל כללי. מבנה ארגוני מתוקצב עם אנשים בעלי תקן מתאים, חינוך ורווחה מתוקצבים כי זה חוק. מה שנשאר זה: תברואה, גינון, תחזוקת מדרכות ודרכים ואת מוקד השירות. כרגע אין תקצוב ראוי של הרשויות המקומיות הבדואיות ואנחנו רחוקים שנות אור מתפקוד נורמאלי של רשות מקומית. התקציב שלנו גדול כי אנחנו קולטים מערכת חינוך מהפזורה. אבל בלי החינוך, התקציב לא מספיק לכלום". (שגב שלום)

<u>התאמת המדדים של המצפן לרשויות הבדואיות לדעת אנשי משרד הפנים ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי</u>

לאחר שבחרנו שישה תחומים עיקריים מהמצפן של משרד הפנים להערכת רשויות מקומיות, והוספנו עוד שני מדדים שנראו לנו חשובים בחיי התושבים, ביקשנו לבחון את התאמת התחומים שבחרנו, לפי דעתם של נציגי משרד הפנים ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

<u>נציגי משרד הפנים</u>: נציג אחד ממליץ להוציא מהסקר על רשויות בדואיות את נושא נכסי הציבור, כמו גם רישוי עסקים. לדעתו, שיתוף הציבור חשוב אך אינו מתקיים כנדרש. בנושא ספקים הנושא חשוב, וחשוב בעיקר לבדוק שהנושא מתנהל ללא משוא פנים ובהתאם לכללים. דיגיטציה נראית בעיניו כבעייתית ברשויות הבדואיות. שביעות רצון של התושבים יש להוציא כמדד משום שהדבר מושפע ממשתנים תרבותיים-מסורתיים. לסיכום, לדעת הנציג המדדים החשובים לבדיקה הם: משילות, ניקיון, ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול השירות וניהול ארגוני תקין.

נציג משרד הפנים, טוען שתוכניות רב שנתיות לא קיימות, וגם אם כן לא נוטים להשתמש בהן אחר כך. לדעתו, תכנון ואסטרטגיה הם נושאים חשובים מאד ויש לבחון אם נעשו תהליכים אסטרטגיים, האם נכתבו? האם בעלי תפקידים מכירים אותם? שירותים ממוחשבים חשובים, לטענתו, אך בעיקר כדאי לבדוק את המוקד העירוני: האם יש לך אמון במוקד? האם ענו לך? האם מספר הפניות יורד או עולה? בתחום האשפה, שהוא מוצא אותו כחשוב, יש להפריד בין סוגי אשפה שונים. בירן מציע מדד חדש של "חסמים בצנרת" היכן הדברים נתקעים ולא מתממשים: האם זה בעל התפקיד האחראי על כך? האם זו המחלקה המשפטית שעמוסה מדי? משילות היא נושא קריטי לבדיקה כולל בדיקת כמות הדוחות שניתנה בזמן נתון, כולל שיטור.

לסיכום, המדדים המוצעים הם: ביטחון אישי, תברואה וניקיון, שירותים, משילות, מדד ההון האנושי והפיננסי.

נציגת המשרד לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, מציינת את הקשיים של הרשויות להגיש פרויקטים לקידום הכנסותיהן. לדעתה, יש להתעלם ממדד שיתוף הציבור משום שזהו "אירוע תקציבי-פוליטי". המדדים החשובים ביותר מבחינתה הם: משילות (חוקי עזר ואכיפה), ביטחון אישי ותברואה. לדידה, ראוי להוסיף גם מדד של נוער משוטט ומקורות של תעסוקה, ידיעת עברית בקרב בני נוער אלה.

נציג משרד הפנים

מיפוי צרכים: מציע טווח: לא קיים בכלל, קיים אבל לא מאוגד.
חוקי עזר: יש חוקי עזר לפי חוקי המדינה, ויש חוקי עזר שהם בחירה של הרשות המקומית, או האם הרשות מחליטה להפעיל או לא להפעיל חוק עזר מסוים.
שיתוף ציבור: חשוב לשאול האם חברי המועצה יודעים מה קורה ברשות.
מכרזים: האם הרשויות עובדות לפי הקריטריונים הקבועים בחוק.
שביעות רצון התושבים: להוריד בכלל וגם בנושא הניקיון.
יוזמות: האם קיים מענה לגידול האוכלוסייה ברשות.
דיגיטציה: לשאול האם קיים מערך דוברות.

נציג משרד הפנים

נכסי ציבור: נושא בעייתי בחברה הבדואית. לא כל הרשויות מבצעות סקר ולא כולן מדייקות בו. הסקר עלול לאיים על בעלי תפקידים ברשות. יש חשש להיכנס למקומות מסוימים, שומות הארנונה לא מדויקות. לא נעשה סקר כבר עשור.
רישוי עסקים: יש בעיה מבחינת רישוי עסקים בגלל היתרי בנייה.
מיפוי צרכי תושבים: חשוב.
שיתוף הציבור: חשוב אבל לא יודע עד כמה הרשות באמת רוצה לשמוע את דעתו של התושב.
מכרזים: חשוב. חשוב לראות הקפדה על נהלים ולא בחירת ספקים מתוך אינטרסים.
אסטרטגיה: חשוב להסתכל קדימה, כי להסתמך על ארנונה בלבד לא ניתן לשרוד והופכים לתלותיים.
דיגיטציה: נושא קשה ברשויות הבדואיות להטמעה.
שביעות רצון האזרח: לא. החברה הבדואית היא מסורתית ושבטית. חוות דעת התושב תלויה במי ראש העיר ומאיזו משפחה ומגיע.
ניקיון: כמה פינויים יש בשבוע, האם יש שפיכת פסולת לא חוקית מכאלה שבאו מחוץ ליישוב.
ביטחון: חשוב לייצר אמון וביטחון של הרשות במשטרה ובמוקדים וכן של התושבים.
סיכום: מתוך 8 הנושאים מה הם הנושאים החשובים לבדיקה: משילות, פינוי אשפה, ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול השירות, ניהול ארגוני תוך העסקת בעלי מקצוע חסרי אינטרסים.

נציגת המשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי

רשויות מקומיות, בעיקר חלשות, לא הצליחו להגיש פרויקטים לקידום הכנסות או התייעלות כלכלית. כיום אנחנו שוכרים עבורן חברה שתכין להן קול קורא ותאפשר להן לזכות במכרזים.

מיפוי נכסי ציבור: זה אירוע תקציבי ופוליטי, לא קיים ברשויות חלשות.
סקרי ארנונה: כן.
ניהול ספקים: קיים על פי חוק.
משילות: כן. חוקי עזר ואכיפה משפיעים על איכות החיים והכנסות.
שיתוף הציבור: כן, חשוב מאוד.
אסטרטגיה: חשוב מאוד אבל לא קיים בכולן.
מפגשי מטה: קיים.
סיכום: התחומים החשובים הם משילות וביטחון אישי, תברואה. חשוב להתייחס לנוער משוטט, הדבר כולל בתוכו כמה
נושאים: ביטחון אישי, תעסוקה, שליטה בעברית ואינטגרציה לחברה הישראלית.

נציג משרד הפנים

תכנון ואסטרטגיה: הם דברים חשובים.
תוכנית רב שנתית: לא קיימת.
חשוב לתכנן תקציב רב שנתי השאלה אם משתמשים בו אח"כ.
מיפוי נכסי ציבור: חשוב. אתה יודע כמה תקבל.
מכרזים: חשוב שהממונה יכיר והאם יש בעל תפקיד ייעודי למכרזים.
מדד חסמים בצנרת: היכן דברים נתקעים ולא מתבצעים ברשות. החסם הוא בעל התפקיד עצמו. אולי אינו מכיר דיגיטציה?
אולי הוא תוקע מכרזים?
משילות: מאד קריטית. צריך לבדוק כמה דוחות או קנסות ניתנו בזמן מסוים. שיטור עירוני נכנס למשילות. בעוד שהוא אמור
לשרת את הרשות השוטר מושאל למשטרה.
אסטרטגיה: התחום הגדול בעיקר לרשויות חלשות. הייתי שואל האם נעשו תהליכים אסטרטגיים ונכתבו? האם בעלי
התפקידים מכירים אותם? אסטרטגיה משפיע על תקציבי הרשות אחרת הן נכנסות לכרוניות וקללת משאבים=מסע לקוח.
שירותים מקוונים: חשובים והייתי בודק מוקד עירוני, חינוך מקוון, אישור תושב להנחה. להדגיש את המוקד לשירות התושב
ולשאול: האם יש לך אמון במוקד? האם ענו לך? לבדוק עלייה או ירידה בכמות הפניות, האם חזרו אליך?
סקר שביעות רצון: בעייתי, כי אם מישהו קיבל דוח חנייה הוא יטען שהוא לא שבע רצון.
תברואה: ריקון אשפה, בשר פיגולים, פסולת יבשה, גזם, אכיפה סביבתית.
ביטחון אישי: הכי רלוונטי מצלמות, תאורה, פיקוח עירוני ושיתוף התושבים.
דירוג: ביטחון אישי, תברואה וניקיון, שירותים, משילות, מדד ההון האנושי, פיננסי.

לוח מס' 2: סיכום המדדים שנמצאו חשובים ורלוונטיים מצד נציגי הרשויות ומשרדי הממשלה (לפי מיקום המדד בעדיפויות)

מקור	מדד 1	מדד 2	מדד 3	מדד 4	מדד 5
משרד הפנים	משילות	תברואה וניקיון	ניהול משאבים ופיתוח כלכלי	ניהול השירות	ניהול ארגוני
משרד הפנים	ביטחון אישי	תברואה וניקיון	שירות	משילות	הון אנושי ופיננסי
משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי	משילות	ביטחון אישי	תברואה וניקיון	נוער משוטט	
רהט	ביטחון אישי	תברואה וניקיון	ניהול משאבים ופיתוח כלכלי	אמון התושבים ברשות	
ערערה בנגב	אסטרטגיה	ניהול ספקים ומיקור חוץ	ניהול משאבים ופיתוח כלכלי	ניהול השירות	
חורה	משילות	ביטחון אישי	שירות לתושב		
לקיה	משילות	ביטחון אישי	שירות לתושב		
תל-שבע	מוסדות חינוך	ניהול ספקים ומיקור חוץ	שירות לתושב		
כסייפה	נוער וצעירים				

שאלת המחקר שעמדה בפנינו הייתה כיצד ניתן למדוד את תפקוד הרשויות הבדואיות, והאם צריך וניתן לבנות עבורן מדדים שונים או דומים, בתחומים השונים, לאלו הקיימים במצפן שקבע משרד הפנים למדידת רשויות בישראל.

לצורך כך בחרנו 6 תחומים מרכזיים מהמצפן הארגוני ושני תחומים נוספים שעלו כמרכזיים לחיי התושבים בסקירת הספרות (תברואה וניקיון וביטחון אישי) ובחנו באיזו מידה הם רלוונטיים למדידת הרשויות הבדואיות.

החלק הראשון של המחקר עסק בראיונות עם בכירים ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב ועם אנשי משרד הפנים ומשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי העובדים מול רשויות אלו ומכירים את מאפייניהם.

מהממצאים עולות כמה תובנות:
נציגי הרשויות, מלבד אחד, טענו שהמדדים לבחינת הרשויות הבדואיות צריכים להיות שונים וייחודיים מאלו הקיימים במצפן. בחלק מהתחומים יש צורך בעריכת שינוי או עדכון של המדדים המרכיבים אותם, כאשר בוחנים את הרשויות הבדואיות. זאת מכיוון שלרשויות הבדואיות מאפיינים ייחודיים המבדילים אותן מרשויות אחרות בישראל ומשפיעים על הצרכים של התושבים ועל יכולת התפקוד של הרשויות. למשל לרשויות אלו כלי מרכזי מבחינה פיננסית העוסק בהיתרי בניה ושינוי סיווג קרקעות, אלא עיקר הכנסתן הינו מגביית ארנונה (חלקית) וכן נודעת השפעה להיבטים תרבותיים-מסורתיים. חוסר העצמאות של הרשויות הבדואיות בתחום הקרקעות, והמשך קיומה של תרבות שבטית-חמולתית פוגעים ביכולת הרשויות להתפתח מבחינה כלכלית והן תלויות בתקציבי המדינה.

לכן, המחקר העלה כי בעת הנוכחית, במדדים הבאים נדרש לבצע התאמה - במדד עצמו או באופן הציינון - לבחינת תפקוד הרשויות הבדואיות. נדגיש כי אין בכך כדי להפחית מרמת הדרישות כלפי רשויות אלו, אלא להבטיח שבחינתן תתחשב במאפיינים ייחודיים להן ותשקף באופן מדויק יותר את השינויים בתפקוד שחלים בהן. **תיאור התחומים עם המדדים המוצעים ואופן ציינונם מופיע בנספח ב'.** להלן פירוט השינויים המוצעים בכל אחד מהתחומים:

<u>ניהול משאבים ופיתוח כלכלי</u>
המדדים:
(1) "תוכניות תקציביות רב שנתיות בשל חוסר יכולת לממשן בהיעדר תקציבים חיצוניים"
(2) "תכנון הכנסות רב שנתי בשל תלות בכספי מדינה שאינם בטוחים"
המחקר מעלה כי יש לבחון שני מדדים אלו באופן שנתי בלבד.
מבחינת אופן הציינון של המדדים בתחום זה – המחקר לא העלה צורך לשנותם, לעומת הציינון הקיים במצפן הארגוני.

<u>ניהול ספקים ומיקור חוץ</u>
לתחום זה הוסף מדד שהועבר מתחום משילות, בשל רלוונטיות לנושא:
(1) האם קיימים קריטריונים לציינון ותיעדוף מכרזים?
במדדים בתחום זה לא עלה צורך בעריכת שינויים בציינון הקיימים במצפן הארגוני.

<u>ניהול השירות</u>
המדדים:
(1) "האם קיימת מדידת שביעות רצון תושבים מטיפול בפניות בעזרת סקר אוטומטי הנשלח לאחר השלמת טיפול (בחינת האפשרות לבניית סקר סטנדרטי לרשויות)?" - בוצע שינוי בסקאלת הציינון של התשובה "לא קיימת". לאור העובדה שהתושבים אינם עושים שימוש נרחב בשירותים דיגיטליים, ייתכן כי שירות זה לתושב אינו רלוונטי ולכן תשובה זו שונתה ל"לא קיימת/לא רלוונטי" ואין עליה ציון (במקום ציון "0" המופיע במצפן הארגוני).

(2) "האם מופקים דוחות למדידת רמת השירות באופן שוטף? אם כן, באיזו תדירות הם מופקים?" - נראה שהדרישה להפקת דוחות יומית, בין היתר בהתחשב במצוקת כוח האדם ברשויות הבדואיות ועומסי העבודה, אינה ריאלית ואף אינה יעילה ועל כן הוסרה האפשרות של הפקת דוחות יומית, כך שבמקום 5 דרגות בסעיף זה, צומצמה סקלת הציינון ל-4 דרגות, והציון המקסימלי ניתן על הפקת דוחות שבועית.

(3) "האם תוצאות מדידת רמת השירות משוקפות ללקוחות הרשות (תושבים, עסקים, ספקים)?" - אוחדו שתי סקאלות: "כן, בדברי הדואר של הרשות" ו"כן, בערוצים מקוונים" לסקלה אחת: "כן, בדברי דואר של הרשות ו/או בערוצים מקוונים". בשל העובדה שהפצה בערוצים מקוונים לאו דווקא יעילה יותר עבור החברה הבדואית, כפי שתואר לעיל.

(4)"האם קיים מוקד/ מרכז שירות רשותי?" - בוצע שינוי בסקאלת הציינון הקיימת במצפן הארגוני – הוסרה סקאלה של "קיים, אך פועל באוריינטציה לביטחון בלבד".
ציינון יתר הסעיפים זהה לזה הקיים במצפן הארגוני.

<u>משילות</u>
המדד:
(1) חוקי עזר הקשורים לביוב ומים – אינם רלוונטיים בשל העברת אחריות נושאים אלה מהרשויות לתאגידי המים.
לגבי אופן הציינון חל שינוי בסעיף זה. בשל הסרת 2 תחומים בחוקי העזר, קיומם של חוקי עזר בכל תחום מוסיף 20 נקודות.
שאר הסעיפים בתחום זה ללא שינוי בציינון לעומת המצפן הארגוני.

<u>שירותים מקוונים</u>
המדדים:
(1) שירותים מקוונים הקשורים לביוב ומים אינם רלוונטיים בשל העברת אחריות נושאים אלה מהרשויות לתאגידי המים.
(2) "היטל שמירה" – הוסר.

בנוסף, לפי המצפן הארגוני, דיגיטציה בכל אחד מהשירותים נבחנת במספר ערוצים (אתר/אפליקציה/מוקד עירוני). הבחנה זו הושמטה.

מבחינת הציינון – בשל הסרת מדד בנושא ארנונה, אחוז של כל סעיף בציון המשוכלל הינו 12.5. בתחום החינוך - בשל התמקדות בשני סעיפים בלבד, משקל כל אחד מהם 50%. מעבר לכך אין שינוי בציינון הקיים במצפן הארגוני.

בהקשר זה, שירותים מקוונים ושימוש בדיגיטל בכלל, נמצא כי הרשויות נכונות להגברת השימוש בדיגיטציה, אך עם זאת עולה כי חלק גדול של התושבים, אינו מעוניין בהנגשה דיגיטלית של השירותים ומעדיף קבלת שירות פנים מול פנים. לכן, בעת הנוכחית, נראה שלא יהיה זה נכון לשים דגש על בחינת הרשויות הבדואיות בנושאים אלו. עם זאת, מומלץ לבחון זאת שוב בשנים הבאות, שכן סביר שבשנים הקרובות התושבים יהיו יותר פתוחים לשירותים דיגיטליים ומדד זה יהיה יותר רלוונטי.

<u>אסטרטגיה ובקרה</u>
לא מוצע לערוך שינוי במדד הקיים או ציינונו.

כאמור, התחומים תברואה וניקיון וביטחון אישי, אינם קיימים במצפן הארגוני, אלא הוספו לאור הרלוונטיות שלהם וחשיבותם עבור החברה הבדואית. להלן המדדים המוצעים לתחומים אלו:

<u>תברואה וניקיון</u>
(1) שיעור תקציב הניקיון מתוך סך התקציב של הרשות
(2) יחס מספר תושבים לפח
(3) האם מתקיים סקר שביעות רצון מניקיון ביישוב?
(4) תדירות פינוי האשפה בשבוע
(5) תדירות טיאוט וניקיון הרחובות/כבישים

סעיפים (1) ו-(2) הינם מדדי תשומה ואין עליהם ציון, אך ניתן להשוותם לרשויות בעלי מאפיינים דומים ו/או לבחון שינויים לאורך זמן. בסעיפים (3), (4) ו-(5) נבנה סולם בין 3 דרגות.

<u>ביטחון אישי</u>
(1) האם קיימות מצלמות אבטחה ביישוב?
(2) האם קיימת תאורה תקינה ברחובות?
(3) האם קיים מערך של פיקוח עירוני ו/או שיטור קהילתי?
(4) האם מתקיימות פעילויות/תוכניות הסברה לשיתוף הציבור בנושא מטעם יחידות הרשות (למשל בבתי הספר, שיתוף ציבור, פעילות של הלשכות לשירותים חברתיים)?

מבחינת ציינון, בסעיף (1) סולם בין שתי דרגות, סעיפים (2) ו-(3) סולם בין 3 דרגות ועבור סעיף (4) נבנה סולם בין (4) דרגות. מסך הראיונות עולה כי התחומים שהודגשו כחשובים ביותר הינם: משילות, תברואה וניקיון, ביטחון אישי, שירותים מקוונים וניהול השירות. אך אין זה שולל תחומים כמו אסטרטגיה ובקרה וניהול ספקים ומיקור חוץ.

הדיון מחזיר אותנו למחשבה התיאורטית ביחס לשאלה כיצד מודדים את הרשויות הבדואיות.

ממצאי המחקר מדגימים בצורה משמעותית את פירמידת הצרכים של מאסלו. המודל הפשוט והמסורתי, לעומת מודלים חדשים וחדשניים. בסופו של יום, רשות נבחרת צריכה להימדד על פי יכולתה לספק לתושביה את צרכיהם הבסיסיים ביותר: ביטחון אישי, תברואה וניקיון תוך מתן שירות ראוי. זהו המקום בו הרשויות הבדואיות נמצאות כיום.

שאלת המחקר הייתה מהם כלי המדידה הראויים לבחינת רשויות מקומיות בדואיות. ממצאי המחקר מתקפים כי 8 התחומים שהוצגו, הכוללים שני תחומים שלא היו קיימים במצפן של משרד הפנים, נמצאו כמתאימים תחת שינויים ועדכונים למדידת הרשויות הבדואיות.

לסיכום, בתום הפרק האיכותני, תיארנו ארבעה תחומים העוסקים בתפקוד פנים ארגוני של הרשות (ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול ספקים ומיקור חוץ, משילות ואסטרטגיה ובקרה). התושבים פחות חשופים לתפקודים אלו ועל כן בסקר הכמותי בחלק ב' של מחקר זה, התושבים לא יישאלו על תחומים אלו.

לעומת זאת, תפקוד הרשות בארבעת התחומים הנוספים (ניהול השירות, שירותים מקוונים, תברואה וניקיון וביטחון אישי), שנמצאו כחשובים ביותר בפרק האיכותני (יחד עם תחום המשילות), חשוף לתושבים ועל כן חשיבות תחומים אלו תבחן בפרק הכמותי לטובת תיקופם מנקודת מבטם של התושבים.

נציין כי בתחום ניהול השירות סעיפים 3 ("האם קיים תהליך מתמיד לאיתור וקידום הזדמנויות ליוזמה בשירות – זיהוי מראש של צרכים ומתן מענים יזומים על ידי הרשות?") ו-6 ("האם מופקים דוחות למדידת רמת השירות באופן שוטף? אם כן, באיזו תדירות הם מופקים?") יישארו בכלי המדידה הסופי, אך לא ייבחנו בפרק הכמותי מכיוון שהם שקופים לתושבים.

עוד עלה מהראיונות כי מדדי שיתוף ציבור הינם חשובים מאוד. עם זאת צוין כי ברשויות הבדואיות שיתוף ציבור מושפע מגורמים חמולתיים, ודי שחמולה מסוימת שולטת, כדי שמתנגדיה יבטאו חוסר שביעות רצון מהשירותים לתושבים, ולו רק בגלל הפן החמולתי ולא האובייקטיבי, ועל כן קיים ספק האם כלי זה משקף נאמנה את המציאות. למרות טענה זו, המחקר יבחן את תפיסת התושבים לגבי מדדי שיתוף ציבור בפרק הכמותי.

פרק כמותי

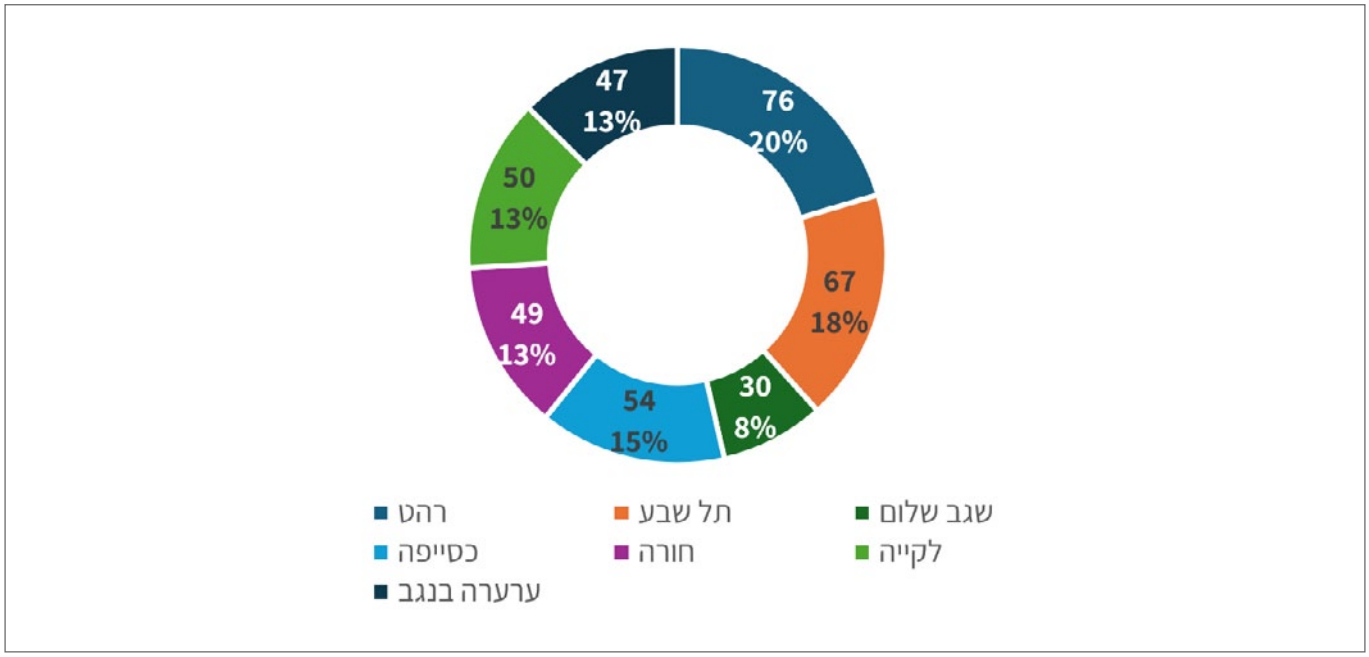
תוצאות

המחקר הכמותי נערך לאחר המחקר האיכותני, במטרה לאשרר ולתקף את המדד המתאים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות, בעיני התושבים.

יש לזכור שהמחקר לא נועד לבדוק שביעות רצון של תושבים מתפקוד הרשויות, אלא לבחון מהי מידת החשיבות אותה הם מעניקים לכל מדד לבחינת הרשות.

<u>דמוגרפיה</u>

המחקר נערך באמצעות שאלונים בשבעה יישובים. סה"כ מולאו 373 שאלונים, 52% גברים ו-48% נשים. גיל המשיבים נע בין 17 ל-73, כאשר הממוצע עמד על 33.59 וסטיית התקן 12.75. בהקשר של סטטוס משפחתי: 59% נשואים, 36% רווקים, והיתר גרושים/אלמנים. פילוח לפי אזור מגורים מופיע באיור מס' 2.



איור 2: פילוח לפי ישוב מגורים

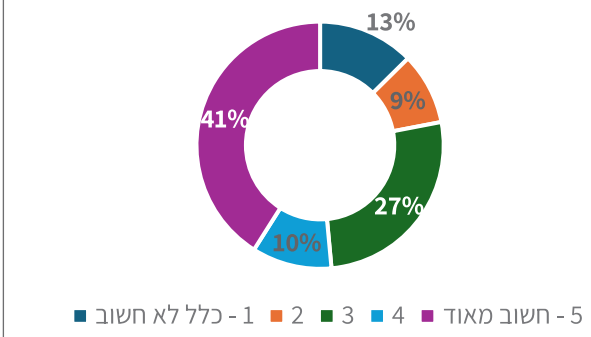
<u>בחינת החשיבות של המדדים השונים בקרב תושבי הרשויות</u>

מידת החשיבות שנתנו התושבים השונים נמדדה עבור כל אחד מהמדדים באופן פרטני (ממוצעים וסטיות תקן של כל מדד ניתן לראות בלוח מס' 3 ושכיחויות של מדד ניתן לראות באיורים 3-25).

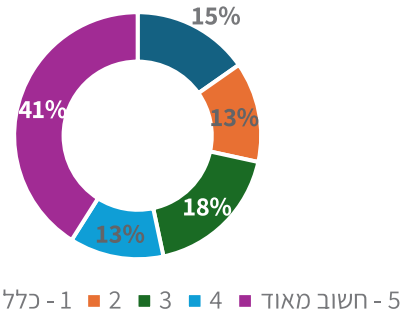
מהממוצעים עולה שהתושבים מקנים חשיבות רבה יחסית למדדים השונים כך שימדדו את יכולת הרשות שלהם לספק להם שירותים בתחומים שונים. הביטוי הסטטיסטי לכך הוא שבכל המדדים, רצון התושבים נע סביב 3.51-3.9 על הטווח של 1-5. נתון מעניין וחשוב הוא שקיימת הסכמה רבה בין התושבים על הצורך בקיום בדיקת מתן השירותים על ידי הרשות בכל אחד מהמדדים. ההסכמה באה לידי ביטוי בכך שככל שסטיית התקן נמוכה יותר ההסכמה רחבה יותר. במקרה שלפנינו סטיות התקן נעות על טווח של 1.34-1.54.

לוח מס' 3: ממוצעים וסטיות תקן של כל המדדים

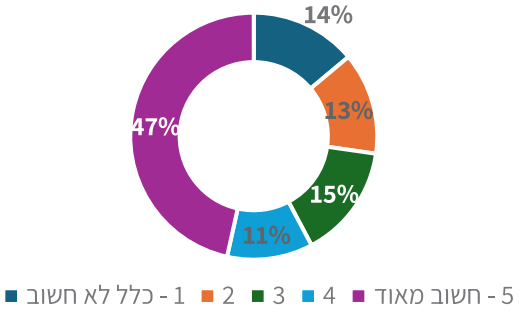
מדד	ממוצע	סטיית תקן
עריכת סקר שביעות רצון של תושבים ובעלי עסקים	3.58	1.419
בדיקת שביעות רצון מהטיפול שלה בתלונות שהתקבלו אליה מתושבים	3.51	1.502
קיום שעות קבלת קהל קבועות במשרדי הרשות המקומית	3.63	1.509
מתן מידע עדכני לתושבים (לדוגמא, סגירת כביש, אירועים וכו')	3.71	1.471
מתן מידע על מידת שביעות הרצון של כלל התושבים מהרשות המקומית	3.60	1.446
קיום מוקד או מרכז שירות של הרשות המקומית	3.71	1.456
אפשרות לתשלום ארנונה באופן מקוון	3.63	1.419
אפשרות לזמן תור לאגף הגבייה (ארנונה) באופן מקוון	3.57	1.466
אפשרות לבקש הנחה בארנונה באופן מקוון	3.78	1.443
אפשרות לפנות לאגף גביית ארנונה בנושאים שונים באופן מקוון	3.63	1.458
אפשרות להגיש בקשה לקבלת פטור מתשלום ארנונה באופן מקוון	3.75	1.463
אפשרות ליצור קשר עם המחלקות השונות ברשות המקומית באופן מקוון	3.63	1.502
אפשרות לקבוע תור למחלקות ברשות המקומית באופן מקוון	3.66	1.455
אפשרות לרישום לגני ילדים באופן מקוון	3.77	1.450
אפשרות לרישום לבתי ספר יסודיים באופן מקוון	3.77	1.450
קיום מערך מצלמות אבטחה ביישוב שלך	3.88	1.464
תשתיות לתאורת רחוב ביישוב שלך	3.87	1.485
קיום פיקוח עירוני או שיטור קהילתי ביישוב שלך	3.77	1.535
שיתוף הרשות המקומית ומתן הסברים לציבור בנושא הביטחון (בבתי ספר, בשיתופי ציבור, פרסומים של הרשות וכו')	3.84	1.469
תדירות הפעמים בה מטאטאים את הרחובות ביישוב שלך	3.79	1.464
תדירות הפעמים בשבוע בה מפנים זבל ביישוב שלך	3.88	1.354
כמות פחי האשפה הביתית לכל תושב	3.90	1.375
קיום ותדירות סקר שביעות רצון התושבים מהניקיון ביישוב שלך	3.89	1.344



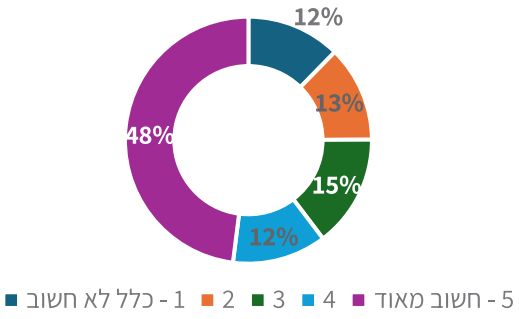
איור 3: עריכת סקר שביעות רצון של תושבים ובעלי עסקים



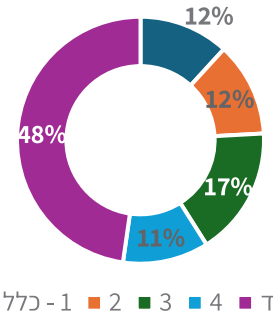
איור 4: בדיקת שביעות רצון מהטיפול שלה בתלונות שהתקבלו אליה מתושבים



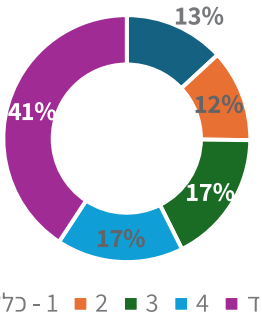
איור 5: קיום שעות קבלת קהל קבועות במשרדי הרשות המקומית



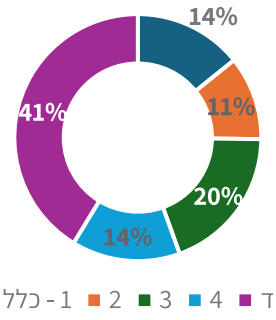
איור 6: מתן מידע עדכני לתושבים (לדוגמא, סגירת כביש, אירועים וכו')



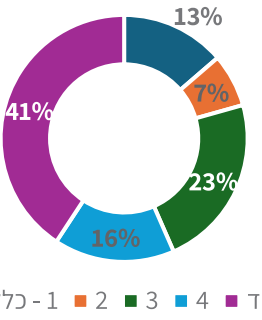
איור 8: קיום מוקד או מרכז שירות של הרשות המקומית



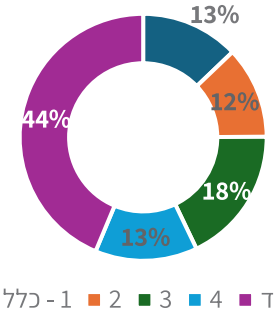
איור 7: מתן מידע על מידת שביעות הרצון של כלל התושבים מהרשות המקומית



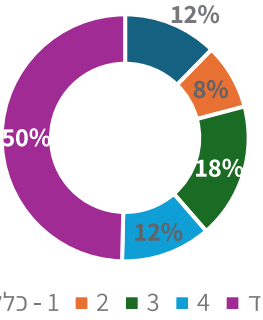
איור 10: אפשרות לזמן תור לאגף הגבייה (ארנונה) באופן מקוון



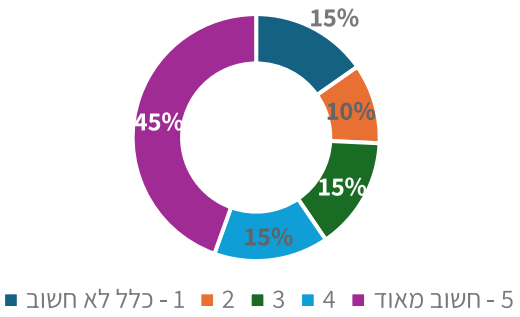
איור 9: אפשרות לתשלום ארנונה באופן מקוון



איור 12: אפשרות לפנות לאגף גביית ארנונה בנושאים שונים באופן מקוון

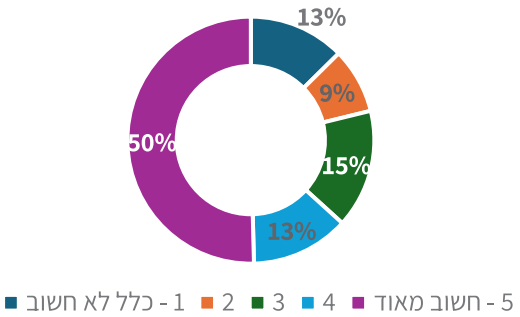


איור 11: אפשרות לבקש הנחה בארנונה באופן מקוון



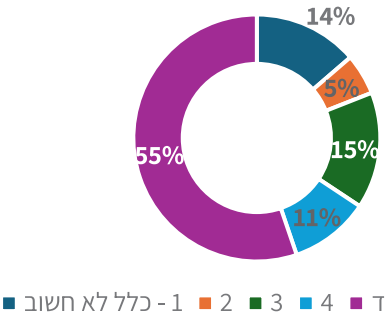
איור 13: אפשרות להגיש בקשה לקבלת פטור מתשלום ארנונה באופן מקוון

איור 14: אפשרות ליצור קשר עם המחלקות השונות ברשות המקומית באופן מקוון



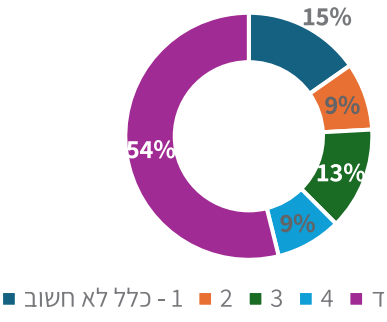
איור 15: אפשרות לקבוע תור למחלקות ברשות המקומית באופן מקוון

איור 16: אפשרות לרישום לגני ילדים באופן מקוון



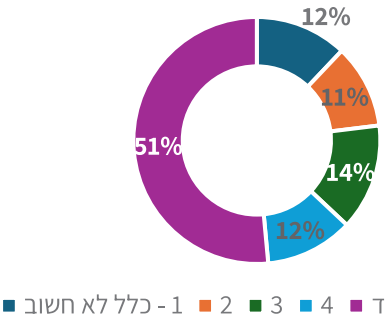
איור 17: אפשרות לרישום לבתי ספר יסודיים באופן מקוון

איור 18: קיום מערך מצלמות אבטחה ביישוב שלך



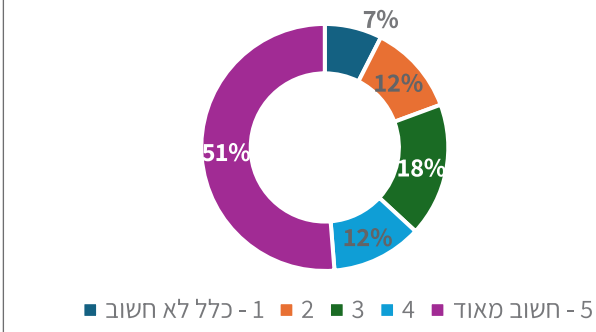
איור 19: תשתיות לתאורת רחוב ביישוב שלך

איור 20: קיום פיקוח עירוני או שיטור קהילתי ביישוב שלך

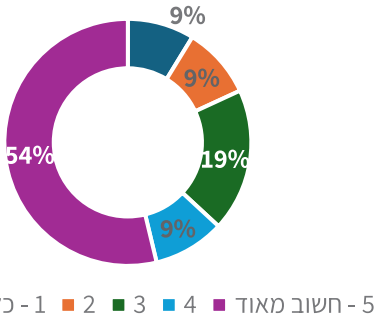


איור 21: שיתוף הרשות המקומית ומתן הסברים לציבור בנושא הביטחון (בבתי ספר, בשיתופי ציבור, פרסומים של הרשות וכו')

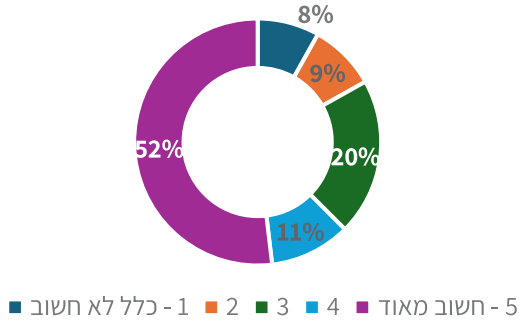
איור 22: תדירות הפעמים בה מטאטאים את הרחובות ביישוב שלך



איור 23: תדירות הפעמים בשבוע בה מפנים זבל ביישוב שלך



איור 24: כמות פחי האשפה הביתית לכל תושב



איור 25: קיום ותדירות סקר שביעות רצון התושבים מהניקיון ביישוב שלך

לבסוף, נבחנו ממוצעים של ארבעת התחומים באופן כולל, ולא עבור כל מדד בנפרד, כפי שהוצג לעיל. ניתן לראות באופן דומה כי ארבעת התחומים שנבדקו, דומים זה לזה בחשיבותם בעיני התושבים. בהיבט סטטיסטי, סולם החשיבות בעיני התושבים נע על טווח של 1-5, והתושבים ציינו חשיבות רבה יחסית לבדיקת הרשות בארבעת התחומים המהווים את המודל, כאשר הם דירגו את החשיבות סביב 3.6-3.8 מתוך 5 (ראה לוח מס' 4). בנוסף לעובדה זו, גם אם היו הבדלים קלים ביותר בין חשיבות התחומים, הרי שסטיית התקן הייתה נמוכה: 1.23-1.41, וחיזקה את הנתון לפיו אין התושבים רואים בתחום אחד חשיבות נמוכה או גבוהה מתחום אחר בבדיקת תפקוד הרשויות.

לוח מס' 4: התפלגות תשובות הנבדקים לגבי חשיבות בדיקת הרשויות לפי ארבעת התחומים

תחום	ממוצע	סטיית תקן
משילות	3.62	1.26
שירותים מקוונים	3.69	1.23
ביטחון אישי	3.84	1.36
תברואה וניקיון	3.78	1.41

דיון פרק כמותי

הפרק הכמותי נועד לתקף את הפרק האיכותני בארבעת התחומים בהם התושבים באים במגע ישיר. כלומר לבדוק באיזו מידה, אם בכלל, ארבעת התחומים שהוצעו והמדדים שלהם אשר מתאפיינים במפגש עם התושב עצמו אכן רלוונטיים ואף חשובים בעיני התושבים לבדיקת הרשויות בידי משרדי הממשלה.

ממצאי הפרק הכמותי מעלים כי התושבים מוצאים בארבעת התחומים ושלל מדדיהם חשיבות רבה יחסית. כלומר, לדידם, חשוב שהרשות תימדד בתחומים אלו ובמדדים אלו. בנוסף, בעוד שניתן היה להניח שתחום מסוים חשוב יותר מאחרים לתושבים, הרי שהממצאים מראים על דמיון עד זהות במידת החשיבות שמייחסים התושבים לכל אחד מהתחומים.

הסכמיות זו, המאוששת סטטיסטית, מוכיחה שהתחומים שהוצגו לתושבים חשובים מאד בעיניהם וזכתה לממוצע די גבוה בסולם האפשרי של תשובותיהם.

בנוסף, הפרק הכמותי מציג כי התושבים רואים חשיבות בקיום מדדים שעסקו בשיתוף ציבור, למרות החשש שהועלה בפרק האיכותני מפני השפעות של השתייכות ומחויבות משפחתית. לאור זאת, מדדים אלו נשארו במודל הסופי.

בעוד שמדדים שפותחו לטובת מדידת רשויות מקומיות לא לקחו בחשבו ואת נקודת מבטם של התושבים עצמם, מחקר זה חדשני בסוגו משום שהוא מתייחס הן לדעת מחזיקי תפקידים מרכזיים ברשויות ובמשרדי הממשלה והן לדעת התושבים הצורכים את השירותים. באופן זה, נוצרת תמונה מלאה בנושא הלוקחת בחשבון את מספקי השירות ואת צורכיו.

ההשפעה שיש לתוצאות אלו על המחקר האיכותני תוצג בדיון האינטגרטיבי.

סיכום

משרד הפנים קבע "מצפן ארגוני" עבור רשויות מקומיות בישראל על פי התייחסות למגוון תחומים בהם המשרד רואה חשיבות רבה ליכולת הרשות לתפקד ולספק לתושבים שירותים ראויים.

כפי שסקירת הספרות מראה, למרות השינויים העוברים על החברה הבדואית בישראל, הרי שעדיין קיימים בה מאפיינים מסורתיים, תרבותיים וחברתיים שיש לקחתם בחשבון כאשר רוצים לבחון את התנהלות הרשויות המקומיות בחברה זו. לכן, בשל המאפיינים הייחודיים של החברה הבדואית וההבדלים התרבותיים והסוציו-אקונומיים המשמעותיים בין הרשויות הבדואיות לרשויות אחרות בישראל, מטרתו של מחקר זה הייתה לבחון מהי מידת ההתאמה של התחומים והמדדים השונים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. נבחרו 8 תחומים: 6 מהם מקורם במצפן הארגוני של משרד הפנים (ניהול משאבים ופיתוח כלכלי, ניהול ספקים ומיקור חוץ, ניהול השירות, משילות, שירותים מקוונים ואסטרטגיה ובקרה) ו-2 נוספים שאינם מופיעים בו (תברואה וניקיון וביטחון אישי).

הפרק האיכותני, שכלל ראיונות חצי מובנים עם נציגי רשויות מחד, ועם בעלי תפקידים בממשלה מאידך, בחן באיזו מידה, אם בכלל, התחומים והמדדים שנבדקו קיימים ויכולים להתקיים ברשויות הבדואיות, לטובת בחינת ההתאמה. מבחינה תיאורטית, ממצאי המחקר האיכותני תאמו את פירמידת הצרכים של מאסלו גם כיום. במילים אחרות, רשות נבחרת צריכה להימדד על פי יכולתה לספק לתושביה את צרכיהם הבסיסיים. עם זאת, רוב מוחלט של הנבדקים טענו שיש להתאים את המדדים כך שיאפיינו נכונה את החברה הבדואית ואת הקשיים והצרכים המייחדים אותה, כגון שימוש התושבים באמצעים מקוונים/דיגיטליים, ניהול תקציב רב שנתי או שנתי וכדומה.

ממצאי המחקר האיכותני הראו שיש לבצע התאמות גם התאמות בשיטת המדידה במדד ו/או באופן הציינון (ראו מסמך סופי בנספח ב'). עוד עולה מממצאי המחקר האיכותני, כי ישנו חשש כי מדדים בתחומים השונים הקשורים לשיתוף הציבור עלולים להיות מוטים בשל שיוך חמולתי-משפחתי ולכן יש להסירם מהמודל. טענה זו לא התקבלה על הסף אלא הוחלט כי יש לבחון אותה בקרב התושבים עצמם בפרק הכמותי.

הפרק הכמותי כלל שאלונים מקוונים בהם נשאלו תושבי הרשויות הנחקרות מגילאי 17 ומעלה לציין את מידת החשיבות אותה הם מעניקים למדדים השונים בתחומים שנבחרו. חשוב לציין כי התושבים לא נתבקשו לדרג את תפקוד הרשויות בפועל. פרק זה כלל ארבעה תחומים בלבד- ניהול השירות, שירותים מקוונים, ביטחון אישי ותברואה וניקיון. מדדים אלו נבחרו מכיוון שהתושבים באים איתם במגע ישיר, בהשוואה לארבעת התחומים האחרים שהינם עוסקים בתפקוד פנים-ארגוני של הרשויות והתושבים פחות חשופים אליהם. כמו כן, הפרק האיכותני העלה כי 4 תחומים אלו ותחום המשילות הינם החשובים ביותר לבחינת הרשויות. כלומר, הפרק הכמותי ביקש לתקף את ממצאי הפרק האיכותני בקרב התושבים עצמם, ואף לבחון האם חלה הטיה בממצאים שהעלו נציגי הרשויות.

מממצאי הפרק הכמותי ניתן לראות שקיימת הסכמיות רבה בין התושבים לגבי ארבעת התחומים שנבחרו. ההסכמיות באה לידי ביטוי בבחינה הסטטיסטית שנערכה לגבי ממוצע התשובות על סולם ליקרט לגבי חשיבות המדידה של כל מדד בתחומים השונים (טווח של 3.51-3.9 בסולם 1-5) ועלה מבדיקת סטיית התקן בתשובותיהם של הנבדקים אשר היה נמוך יחסית (1.34-1.54). כלומר, התושבים העניקו חשיבות בינונית-רבה לכל אחד מהמדדים שנבחנו. היבטים דומים נבחנו כאשר הדבר נבחן ברמת התחומים. מדדי שיתוף הציבור קיבלו ציונים דומים לשאר המדדים ולכן הוחלט לכלול אותם במודל הסופי.

ממצאי המחקר הכמותי הראו שהתושבים מבקשים שהרשויות ייבחנו בארבעת המדדים אלו כמעין חלון ראווה פרקטי של תפקוד הרשות. מכאן, שארבעת התחומים שנמצאו במחקר האיכותני כחשובים ביותר, תוקפו במחקר הכמותי.

נספח א' מציג את המודל הראשוני של שמונת התחומים והמדדים שהוצגו בתחילת המחקר, כאשר נספח ב' מציג את המודל החדש, המוצע, לבחינת הרשויות המקומיות הבדואיות בדרום הארץ. הנספח כולל לא רק את התחומים והמדדים, אלא גם את שיטת הניקוד ואופן הציינון. המדדים המוצעים אינם בהכרח אלו הקיימים במצפן של משרד הפנים במקור, אלא עברו תהליך התאמה מתוך התובנות שעלו מהמחקר האיכותני והכמותי.

בכך, נוצר כלי תקף בו ניתן להשתמש כעת לבדיקת תפקוד הרשויות הבדואיות בעיני תושביהן כמו גם בעיני הממשלה. זהו כלי מעשי למדידת הרשויות: בכל אחד מהתחומים ניתן לערוך ממוצע משוקלל ולבחון את תפקודן ואף השוואה ביניהן. חשוב לציין, כלי זה מאפשר בחינה של הרשויות הבדואיות בנקודת זמן זו, כאשר המאפיינים הנדונים הינם כפי שהם. ייתכן כי יהיה צורך לבצע תיקון לכלי ככל שיחולו שינויים ותמורות ברשויות ו/או בחברה הבדואית. כמו כן, אין במחקר זה לציין כי תחומים אחרים אינם חשובים לבחינת תפקוד הרשויות, אלא מודל זה הינו כלי ממוקד אשר יכול לספק בחינה מהירה יותר המותאמת תרבותית לחברה הבדואית בנגב בשמונה תחומים מרכזיים.

נספחים

נספח א – המודל הראשוני של הצעת המחקר

תחום	מדד	אופן המדידה
ניהול משאבים ופיתוח כלכלי	א. האם קיים מיפוי נכסי ציבור? ולמתי הוא מעודכן?	קיים לא מעודכן (מעל 3 שנים) ולא מתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות – 30 קיים מעודכן (מתחת ל-3 שנים) אך לא מתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות – 70 קיים מעודכן ומתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות - 100
	ב. האם בוצע סקר ארנונה? מתי הסקר בוצע?	קיים לא מעודכן (מעל 3 שנים) ולא מתקיים סקר ארנונה בקביעות – 30 קיים מעודכן (מתחת ל-3 שנים) אך לא מתקיים סקר ארנונה בקביעות – 70 קיים מעודכן ומתקיים מיפוי סקר ארנונה בקביעות - 100
	ג. האם קיימת תוכנית תקציבית רב-שנתית המעוגנת בתוכניות העבודה של הרשות?	לא קיימת, או קיימת ואינה כוללת יעדים בהירים- 0 קיימת וכוללת יעדים בהירים אך היעדים אינם מתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך שנתיות- 50 קיימת וכוללת יעדים בהירים המתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך שנתיות-100
	ד. האם קיים תכנון הכנסות רב שנתי המקושר לבניה, שיווק ונכסי ציבור (הגדלת הכנסות לתושב)?	לא קיימת, או קיימת ואינה כוללת יעדים בהירים- 0 קיימת וכוללת יעדים בהירים אך היעדים אינם מתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך שנתיות- 50 קיימת וכוללת יעדים בהירים המתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך שנתיות-100
	ה. האם קיים מיפוי לסוגי עסקים?	לא קיים-0 קיים אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות-50 קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות-100
	ו. האם קיים מיפוי לצרכי תושבים?	לא קיים-0 קיים אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות-50 קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות-100
ניהול ספקים ומיקור חוץ	א. האם ברשות יש בעל תפקיד ייעודי לניהול התקשרויות וניהול ספקים?	לא קיים – 0 קיים אך במשרה חלקית וכנע"ת - 50 קיים במשרה מלאה וייעודית - 100

ניהול השירות	א. האם הרשות מקיימת סקר שביעות רצון בקרב לקוחותיה (תושבים, עסקים)?	לא-0 מקיימת אך לא באופן סדיר (פעם בכמה שנים)-50 מקיימת באופן סדיר בתדירות שנתית-100
	ב. האם קיימת מדידת שביעות רצון תושבים מטיפול בפניות בעזרת סקר אוטו' הנשלח לאחר השלמת טיפול (בחינת האפשרות לבניית סקר סטנדרטי לרשויות)?	לא קיימת-0 קיימת אך הסקר הינו כללי למדי (למשל, מתייחס רק לשביעות רצון מאיכות הטיפול בפניה באופן כללי)-50 קיימת, הסקר מתייחס לכמה וכמה היבטים של שירות איכותי (למשל, שביעות רצון ממהירות הטיפול, מאדיבות הנציג, מאיכות הטיפול ועוד)-100
	ג. האם קיים תהליך מתמיד לאיתור וקידום הזדמנויות ליוזמה בשירות – זיהוי מראש של צרכים ומתן מענים יזומים על ידי הרשות?	לא קיים-0 קיים אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות-50 קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות-100
	ד. האם קיים פרסום והנגשה שוטפים של מידע עדכני על שירותי הרשות ומידע שימושי לתושבים (כבישים סגורים, אירועים ועוד) באתר ובמגוון ערוצים?	לא מתקיים-0 מתקיים אך קיימים פערים משמעותיים מבחינת רלוונטיות ואיכות התכנים-50 מתקיים וכולל תכנים רלוונטיים ומעודכנים-100
	ה. האם קיימות שעות מוגדרות לקבלת קהל בכל היחידות?	לא קיימת – 0 קיימות אך ניכר כי אין הקפדה על שמירתן- 50 קיימות באופן מוקפד וכולל גם אחידות בשעות בין יחידות שקיימת ביניהן זיקה כמו ההנדסה והרישוי, הגבייה והפיקוח, החינוך והרווחה-100
	ו. האם מתקיימת שגרת מפגשי "מטה מול מטה" של מנהלי יחידות מטה עם מנהלי יחידות תפעול להעמקת שיתופי פעולה, קידום ביצוע והסרת חסמים?	לא מתקיימת – 0 מתקיימת באופן שאינו סדור ושאינו מוביל לשיפור ממשקים משמעותי – 50 מתקיימת באופן סדור המוביל לשיפור ממשקים משמעותי-100
	ז. האם מופקים דוחות למדידת רמת השירות באופן שוטף ? אם כן, באיזו תדירות הם מופקים?	אין הפקת דוחות 0- רבעונית – 50 חודשית – 70 שבועית – 80 יומית-100
	ח. האם תוצאות מדידת רמת השירות משוקפות ללקוחות הרשות (תושבים, עסקים, ספקים)?	לא – 0 כן, בדברי דואר של הרשות – 50 כן, בערוצים המקוונים - 100
	ט. האם קיים מוקד/ מרכז שירות רשותי?	לא קיים – 0 קיים אך פועל באוריינטציה לביטחון בלבד – 30 קיים ומאפשר פניות לגבי תחומי שירות מסוימים בלבד – 50 קיים ומאפשר פניות לגבי כל תחומי השירות לתושב - 100

משילות	א. בחר את התחומים שכולל מערך חוקי העזר לפיהם פועלת הרשות (ניתן לבחור מספר תחומים): ארנונה, איכות הסביבה, אספקת מים, שילוט, חניה, עסקים, ביוב	(חוקי עזר בכל תחום מוסיפים 14.3 לניקוד)
	ב. האם קיימת מדיניות אכיפה מאושרת?	לא קיימת – 0 קיימת אך אינה מציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה- 40 קיימת ומציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה אך אינה מנחה לאכיפה יזומה שלהם-70 קיימת, מציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה ומנחה לאכיפה יזומה שלהם-100
	ג. האם קיים אישור צו לעבירות קנס?	לא קיים – 0 קיים - 100
	ד. האם מתקיים תהליך סדור למפגשי שיתוף ציבור בנושאים שהרשות מגדירה כקריטיים לשיתוף?	לא מתקיים – 0 מתקיים באופן לא קבוע ו/או על ידי חלק קטן מיחידות הרשות – 50 מתקיים באופן קבוע ועל ידי רוב יחידות הרשות-100
	ה. האם מתקיים תהליך סדור לשיתוף ויידוע תושבים בנושא אכיפה?	לא מתקיים – 0 מתקיים באופן לא קבוע ו/או על ידי חלק קטן מיחידות הרשות – 50 מתקיים באופן קבוע ועל ידי רוב יחידות הרשות-100
	ו. האם קיימים קריטריונים לציינון ותיעדוף מכרזים?	לא קיימים – 0 קיימים - 100
שירותים מקוונים	<u>צור קשר</u> א. פנייה ליחידות העירייה השונות ב. זימון תורים ושירות מהבית ועד הבית	שירות דיגיטלי מלא: יש – 100, אין - 0 (נדרש לציין באיזה ערוץ- באתר/ אפליקציה/מוקד טלפוני)
	<u>ארנונה ומים</u> א. תשלום ארנונה ומים ב. זימון תורים לשירות ג. ביצוע חילופי מחזיקים ד. בקשה להנחות אישיות למגורים ה. פנייה כללית לאגף גביית ארנונה ו. בדיקת יתרות זכות בארנונה ז. בקשות להנחות לבניין ריק ח. בקשה לפטור ט. תשלום היטל שמירה	
	<u>חינוך</u> א. רישום לגני ילדים ב. רישום לבתי ספר יסודיים	
אסטרטגיה ובקרה	א. האם קיים בעל תפקיד האמון על אסטרטגיה רשותית ועל תהליך התכנון והבקרה ולמי הוא כפוף?	לא קיים – 0 קיים, אך אינו כפוף למנכ"ל ומבצע תפקיד זה כנע"ת – 40 קיים וכפוף למנכ"ל, אך מבצע תפקיד זה כנע"ת – 70 קיים, כפוף למנכ"ל ואמון על תפקיד זה בתקן מלא - 100
תברואה וניקיון	ב. שיעור תקציב הניקיון מתוך סך התקציב של הרשות לכל תושב	מדדי תשומה. אין ציון. אפשר להשוות לרשויות אחרות או לעשות מעקב באותה רשות לאורך לשינויים באורך זמן
	ג. יחס מספר פחים לתושב	
	ד. האם מתקיים סקר שביעות רצון מניקיון העיר?	

ביטחון אישי	א. האם קיימות מצלמות אבטחה בעיר	(צריכים להחליט על תשובות מדרג –בעקבות התשובות בחלק האיכותני יהיה ניתן לדייק)
	ב. האם קיימת תאורה ברחובות	
	ג. האם קיים מערך של פיקוח עירוני ו/או שיטור קהילתי	(מדד צריך להתייחס לזמינות שעות פעילות, תדירות סיורים, מידת שיתוף הפעולה עם המשטרה)
	ד. האם מתקיימות פעילויות / תוכניות הסברה (למשל בביה"ס, שיתוף ציבור, פעילות של הלשכות לשירותים חברתיים)	

נספח ב – מודל להערכת רשויות מקומיות בחברה הבדואית בנגב

תחום	מדד	אופן המדידה	ציינון
ניהול משאבים ופיתוח כלכלי	א. האם קיים מיפוי נכסי ציבור? ולמתי הוא מעודכן?	קיים לא מעודכן (מעל 3 שנים) ולא מתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות קיים מעודכן (מתחת ל-3 שנים), אך לא מתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות קיים מעודכן ומתקיים מיפוי נכסי ציבור בקביעות	30 70 100
	ב. האם בוצע סקר ארנונה? מתי הסקר בוצע?	קיים לא מעודכן (מעל 3 שנים) ולא מתקיים סקר ארנונה בקביעות קיים מעודכן (מתחת ל-3 שנים), אך לא מתקיים סקר ארנונה בקביעות קיים מעודכן ומתקיים מיפוי סקר ארנונה בקביעות	30 70 100
	ג. האם קיימת תוכנית תקציבית שנתית המעוגנת בתוכניות העבודה של הרשות?	לא קיימת, או קיימת ואינה כוללת יעדים בהירים קיימת וכוללת יעדים בהירים, אך היעדים אינם מתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך קבועות קיימת וכוללת יעדים בהירים המתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך קבועות	0 50 100
	ד. האם קיים תכנון הכנסות שנתי המקושר לבניה, שיווק ונכסי ציבור (הגדלת הכנסות לתושב)?	לא קיימת, או קיימת ואינה כוללת יעדים בהירים קיימת וכוללת יעדים בהירים, אך היעדים אינם מתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך קבועות קיימת וכוללת יעדים בהירים המתורגמים לתוכניות עבודה ואבני-דרך קבועות	0 50 100
	ה. האם קיים מיפוי לסוגי עסקים?	לא קיים קיים, אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות	0 50 100
	ו. האם קיים מיפוי לצרכי תושבים?	לא קיים קיים, אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות	0 50 100
ניהול ספקים ומיקור חוץ	א. האם ברשות יש בעל תפקיד ייעודי לניהול התקשרויות וניהול ספקים?	לא קיים קיים, אך במשרה חלקית וכנע"ת קיים במשרה מלאה וייעודית	0 50 100
	ב. האם קיימים קריטריונים לציינון ותיעדוף מכרזים?	לא קיימים קיימים	0 100

ניהול השירות	א. האם הרשות מקיימת סקר שביעות רצון בקרב לקוחותיה (תושבים, עסקים)?	לא מקיימת, אך לא באופן סדיר (פעם בכמה שנים) מקיימת באופן סדיר בתדירות שנתית	0 50 100
	ב. האם קיימת מדידת שביעות רצון תושבים מטיפול בפניות בעזרת סקר אוטו' הנשלח לאחר השלמת טיפול (בחינת האפשרות לבניית סקר סטנדרטי לרשויות)?	לא קיימת – לא רלוונטי קיימת, אך הסקר הינו כללי למדי (למשל, מתייחס רק לשביעות רצון מאיכות הטיפול בפניה באופן כללי) קיימת, הסקר מתייחס לכמה וכמה היבטים של שירות איכותי (למשל, שביעות רצון ממהירות הטיפול, מאדיבות הנציג, מאיכות הטיפול ועוד)	(ללא ציון) 50 100
	ג. האם קיים תהליך מתמיד לאיתור וקידום הזדמנויות ליוזמה בשירות – זיהוי מראש של צרכים ומתן מענים יזומים על ידי הרשות?	לא קיים קיים, אך אינו מקיף ואינו מאפשר לרשות תובנות פרקטיות קיים ומאפשר לרשות תובנות פרקטיות	0 50 100
	ד. האם קיים פרסום והנגשה שוטפים של מידע עדכני על שירותי הרשות ומידע שימושי לתושבים (כבישים סגורים, אירועים ועוד) באתר ובמגוון ערוצים?	לא קיים קיים, אך קיימים פערים משמעותיים מבחינת רלוונטיות ואיכות התכנים קיים וכולל תכנים רלוונטיים ומעודכנים	0 50 100
	ה. האם קיימות שעות מוגדרות לקבלת קהל בכל היחידות?	לא קיימות קיימות, אך ניכר כי אין הקפדה על שמירתן קיימות באופן מוקפד וכולל גם אחידות בשעות בין יחידות שקיימת ביניהן זיקה כמו ההנדסה והרישוי, הגבייה והפיקוח, החינוך והרווחה	0 50 100
	ו. האם מופקים דוחות למדידת רמת השירות באופן שוטף ? אם כן, באיזו תדירות הם מופקים?	אין הפקת דוחות רבעונית חודשית שבועית	0 50 70 100
	ז. האם תוצאות מדידת רמת השירות משוקפות ללקוחות הרשות (תושבים, עסקים, ספקים)?	לא כן, בדברי דואר של הרשות ו/או בערוצים המקוונים	0 100
	ח. האם קיים מוקד/ מרכז שירות רשותי?	לא קיים קיים ומאפשר פניות לגבי תחומי שירות מסוימים בלבד קיים ומאפשר פניות לגבי כל תחומי השירות לתושב	0 50 100
משילות	א. בחר את התחומים שכולל מערך חוקי העזר לפיהם פועלת הרשות (ניתן לבחור מספר תחומים) : ארנונה, איכות הסביבה, שילוט, חניה, עסקים	(חוקי עזר בכל תחום מוסיפים 20 נקודות)	
	ב. האם קיימת מדיניות אכיפה מאושרת?	לא קיימת קיימת, אך אינה מציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה קיימת ומציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה אך אינה מנחה לאכיפה יזומה שלהם קיימת, מציינת אזורים ו/או עבירות המתועדפים לאכיפה במיקוד גבוה ומנחה לאכיפה יזומה שלהם	0 40 70 100
	ג. האם קיים אישור צו לעבירות קנס?	לא קיים קיים	0 100
	ד. האם מתקיים תהליך סדור לשיתוף ויידוע תושבים בנושא אכיפה?	לא מתקיים מתקיים באופן לא קבוע ו/או על ידי חלק קטן מיחידות הרשות מתקיים באופן קבוע ועל ידי רוב יחידות הרשות	0 50 100

שירותים מקוונים	<u>צור קשר</u> א. פנייה ליחידות העירייה השונות (20%) ב. זימון תורים ושירות מהבית ועד הבית (80%)	שירות דיגיטלי מלא: אין טופס מקוון והמשך תהליך ידני שירות דיגיטלי מלא	0 50 100
	<u>ארנונה</u> (כל סעיף מהווה 12.5%) א. תשלום ארנונה (10%) ב. זימון תורים לשירות (15%) ג. ביצוע חילופי מחזיקים (20%) ד. בקשה להנחות אישיות למגורים (10%) ה. פנייה כללית לאגף גביית ארנונה (5%) ו. בדיקת יתרות זכות בארנונה (10%) ז. בקשות להנחות לבניין ריק (10%) ח. בקשה לפטור (10%)		
	<u>תחום חינוך</u> (כל סעיף מהווה 50%) א. רישום לגני ילדים ב. רישום לבתי ספר יסודיים		
אסטרטגיה ובקרה	א. האם קיים בעל תפקיד האמון על אסטרטגיה רשותית ועל תהליך התכנון והבקרה ולמי הוא כפוף?	לא קיים קיים, אך אינו כפוף למנכ"ל ומבצע תפקיד זה כנע"ת קיים וכפוף למנכ"ל, אך מבצע תפקיד זה כנע"ת קיים, כפוף למנכ"ל ואמון על תפקיד זה בתקן מלא	0 40 70 100
	ב. האם מתקיימת שגרת מפגשי "מטה מול מטה" של מנהלי יחידות מטה עם מנהלי יחידות תפעול להעמקת שיתופי פעולה, קידום ביצוע והסרת חסמים?	לא מתקיימת מתקיימת באופן שאינו סדור ושאינו מוביל לשיפור ממשקים משמעותי מתקיימת באופן סדור המוביל לשיפור ממשקים משמעותי	0 50 100
תברואה וניקיון	א. שיעור תקציב הניקיון מתוך סך התקציב של הרשות	מדד תשומה. אין ציון. אפשר להשוות לרשויות אחרות	
	ב. יחס מספר תושבים לפח	מדד תשומה. אין ציון. שניתן להשוות לרשויות אחרות	
	ג. האם מתקיים סקר שביעות רצון מניקיון היישוב?	לא מתקיים מתקיים, אך לא באופן סדיר (פחות מפעם בשנה) מתקיים באופן סדיר ותדיר (לפחות פעם בשנה)	0 50 100
	ד. תדירות פינוי האשפה בשבוע	לא מתקיים מתקיים, אך לא באופן סדיר ותדיר (פחות מפעמים בשבוע ובימים לא קבועים מתקיים באופן סדיר ותדיר (לפחות פעמיים בשבוע בימים קבועים)	0 50 100
	ה. תדירות טיאוט וניקיון הרחובות/כבישים	לא מתקיים מתקיים לא באופן סדיר ותדיר (פחות מפעם בשבוע ביום לא קבוע) מתקיים באופן סדיר ותדיר (לפחות פעם בשבוע ביום קבוע)	0 50 100

ביטחון אישי	א. האם קיימות מצלמות אבטחה ביישוב?	לא קיימות קיימות	0 100
	ב. האם קיימת תאורה תקינה ברחובות?	לא קיימת קיימת במקומות מרכזיים בלבד קיימת בכל העיר	0 50 100
	ג. האם קיים מערך של פיקוח עירוני ו/או שיטור קהילתי?	לא קיים קיים, אך לא באופן יומיומי קיים בהיקף פעילות יומיומי	0 50 100
	ד. האם מתקיימות פעילויות / תוכניות הסברה בנושא ביטחון (למשל בביה"ס, שיתוף ציבור, פעילות של הלשכות לשירותים חברתיים)?	לא מתקיימות מתקיימות, אך רק לפי צורך נקודתי ברשות מתקיימות, אך באופן לא קבוע ולא סדיר מתקיימות פעולות קבועות לאורך השנה	0 30 70 100

בתום ציינון כל מדד, יש לחשב את הממוצע עבור כל תחום, כך שיתקבל ציון בטווח 0-100. ככל שהציינון נמוך יותר, כך התפקוד נמוך יותר ולהפך.

ביבליוגרפיה

אבו-רביעה קווידר, ס. (2008). *מודרות ואהובות: סיפורן של נשים בדוויות משכילות*. מאגנס.

אור שרביט, ז., אייזיק, ע., קפרנוב, א., פלק, א. וריבקין, ד. (2022). *ערכים, כוחות ואתגרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושל מנהיגיה*. מ-217-22. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

בברסקי, מ. ומרבך, ע. (2012). זיהוי צורכי באי מפגש ההדרכה הפדגוגית על פי מדרג הצרכים של מסלאו, *שאנן (יח)*, 231-276.

בן אליא, נ. (2006). *מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי. משרד הפנים*, המנהל לשלטון מקומי.

בן-דוד, י. (2004). הבדווים בישראל – היבטים חברתיים וקרקעיים. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ומכון ירושלים לחקר ישראל.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2024). אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2021.

וינטראוב, ד. וקראוס, ו. (1982). דיפרנציאציה חברתית ומקום מגורים: פיזור והרכב אוכלוסייה מרחביים וריבוד בישראל. *מגמות*, 4, 367-381.

חאג'-יחיא, ח., סדן, א. (2007). נשים מוכות בחברות קולקטיביסטיות: סוגיות בהתערבות ובהעצמה. *חברה ורווחה*, כז(3), 423 – 451.

טויטו, נ. (2022). *מפת הדרכים לעבודה רשותית מקדמת מוביליות חברתית*. מהדורה שנייה. קרן רש"י.

כזום, ע. (1999). תרבות מערבית, תיוג אתני וסגירות חברתית: הרקע לאי השוויון האתני בישראל. *סוציולוגיה ישראלית*, 2, 385-423.

לביא-אג'אי, ב. מ' ולביא טובין, ד. (2021). *שיחות על מחקר איכותני*. מכון מופ"ת.

ליטמנוביץ, י., הרן, ד., לף, י., אור שרביט, ז. ומג'אדלה, א. (2023). *הערכה כוללת של החלטת ממשלה מספר 2397: תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021*. דמ-964-23. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

לנטו, ט., שנהב א., דולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). *ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021* (ממשלת ישראל החלטה 2397)". דמ-865-21. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מבקר המדינה. (2021א). דוח שנתי 72א – חלק ראשון: נושאים מערכתיים – היבטי משילות בנגב.

מבקר המדינה. (2021ב). ביקורת מערכתית – שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום.

מבקר המדינה. (2022א). דוח על הביקורת השלטון המקומי: ביקורת מעקב – חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות. מבקר המדינה. (2022ב). דוח על הביקורת בשלטון המקומי: ביקורת מערכתית- פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה.

מדינת ישראל. (2018). *ספר תוכניות העבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה 2397)*.

מטר, ר., זחאלקה, א., אלהיב, א., מן, י., חליחל, א., בקשי-כהן, מ., נחמן, ע., מראענה, מ., סרפוס, ל., אבו שארב, א., הרן, ע., יוסף, ד. ודסוקי, ס.(2018). דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה. ממשלת ישראל. משרד המשפטים.

מיעארי, ס. וחדאד חאג' יחיא, נ. (2017). *חוסר מעש בקרב צעירים ערבים בישראל*. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד הפנים. (2020). *הערכות הרשות המקומית לחירום*. מינהל החירום, מחלקת אוכלוסייה. נדלה בתאריך 22/6/2025.

משרד הפנים. (2024). *הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת כספים*. מהדורה שישית. ינואר 2024.

משרד הפנים (2024). *הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות*, מהדורה שמינית, ינואר 2024.

סויד, ל. ושלבי, ש. (2022). *הקמת מחלקות שפ"ע ברשויות המקומיות הערביות: חסמים והזדמנויות*. אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות.

סטריאר, ר. (2021). פרקטיקה קהילתית ביקורתית מודעת-עוני: מסגרת מושגית. *ביטחון סוציאלי*, 112, 29-19.

סייף, א., חדאד חאג' יחיא, נ. וחי, א. (2022). *תפיסות של צעירים ובני נוער מהחברה הבדואית בנגב לגבי תופעות של אלימות ופשיעה*.יוזמות אברהם.

פוקס, ה. (2017). *השכלה ותעסוקה בקרב ערבים צעירים*. בתוך וייס, א. (עורך). דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2017. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 221-264.

פלדמן, נ. וצרפתי, ב. (2021). *תעסוקת נשים בדואיות בנגב: תמונת מצב, חסמים, אתגרים וצעדי מדיניות להעלאת שיעורי התעסוקה*. מחקר מדיניות. האוניברסיטה העברית בירושלים.

צבר בן-יהושע, נ. (עורכת) (2016). *מסורות וזרמים במחקר האיכותי*. דביר.

קליין, ע. (2021). *תל שבע – בדרך ליישוב בדואי חכם*. צוות יישוב חכם – המעבדה לחדשנות יישובית-אזורית בקהילה הבדואית. שתיל.

קסן, ל. וקרומר-נבו, מ. (2010) (עורכות). *ניתוח נתונים במחקר איכותני*. הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

ריינגוורץ, י. ארד, ע. וזבולצקי, א. (2024). *מדדי ביצוע ברשויות המקומיות*. פרסומי מכון ברוקדייל.

שיטה, מכון למדיניות מקומית. (2024א). *התקשרויות ומכרזים ברשויות מקומיות*. נדלה בתאריך 22/06/2025.

שיטה, מכון למדיניות מקומית. (2024ב). *כוחות ומרכיבי ביטחון ברשות המקומית*. נדלה בתאריך 22/06/2025.

שלוסר, א. (2006). השפעת מתן חינוך טרום חובה חינם על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי. *הרבעון לכלכלה 3*, 517-553.

שנהב, י. (2003). *היהודים-הערבים – לאומיות, דת ואתניות*. תל אביב: עם עובד, 77-10.

שקדי, א. (2014). *המשמעות מאחורי המילים: מתודולוגיות במחקר האיכותי: הלכה למעשה מהדורה ב'*. רמות-אוניברסיטת תל אביב.

Abu-Rabia-Queder, S. (2008). politics of conformity: power for creating change. *Ethnology, 47*(4), 209-225.

Andrews, S., Gallant, D., Humphreys, C., Ellis, D., Bamblett, A., Briggs, R., & Harrison, W. (2021). Holistic program developments and responses to Aboriginal men who use violence against women. *International Social Work, 64*(1),59-73.

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63(5), 586–606.

Berger, R. (2015). Now I see it, now I don't: Researcher's position and reflexivity in qualitative research. *Qualitative Research*, 15(2), 219-234.

Boyne, G. (1997). Comparing the performance of local authorities: An evaluation of the Audit Commission Indicators. *Local Government Studies, 23*(4), 17–43.

Blank, J. L. (2018). Measuring the performance of local administrative public services. *BRQ Business Research Quarterly, 21*(4), 251–261.

Brannen, J. (2017). *Mixing methods: Qualitative and quantitative research* (pp.119-146). Routledge.

Cho, J. (2017). *Evaluating qualitative research* (pp.1-11). Oxford University Press.

Charmaz, K., & Thornberg, R. (2021). The pursuit of quality in grounded theory. *Qualitative Research in Psychology, 18*(3), 305-327.

Durkheim, E. (1964). *The Normal and the Pathological*. New York: Free Press.

Glaser, B.G., & Strauss, A.L (2017). *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research.* (Chapter X). Routledge.

Greiling, D. (2006). Performance measurement: A remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management, 55*(6), 448–456.

Herzog, S. (2017). Experimental analysis of attitudes: The factorial-survey approach. *Open Journal of Social Sciences, 5*(01), 126.

Hornberger, N. H. (2020). Reflect, revisit, reimagine: Ethnography of language policy and planning. *Annual Review of Applied Linguistics, 40*, 119-127.

Kairuz, T., Andriés, L., Nickloes, T., & Truter, I. (2016). Consequences of KPIs and performance management in higher education. *International Journal of Educational Management*, 30(6), 881–893.

Kelly, J. M. (2003). Citizen satisfaction and administrative performance measures: is there really a link? *Urban Affairs Review*, 8(6), 855–866.

Kuhlmann, S. (2010). Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 331–345.

Leithe, J. (1996). Managing for results: Advancing the art of performance measurement. *Government Finance Review,* 12(3), 40–42.

Lindegaard, L. S., & Webster, N. (2018). *Supporting political stability by strengthening local government: Decentralisation in Ukraine* (No. 2018: 07). DIIS Report.

Maslow, A. H. (1954). The instinctoid nature of basic needs. *Journal of personality.*

Rousseau, J. J. (1964). The social contract (1762). *Londres.*