

התכנית הממשלתית לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הערביים המלצות עמותת 'סיכוי' ליישובים הערביים בנגב

המחלקה למדיניות שוויונית

כתיבה: אלה גיל, רועי ברק, נגה שני

ליווי מקצועי: מורן אביב, רגד ג'ראיסי ונדב דגן

סיכוי הוא ארגון משותף לערבים ויהודים שפועלים יחד מאז 1991 לקדם שוויון ושותפות בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנחנו עובדים השיתוף ושותפות עם רשויות מקומיות ערביות והנהגת החברה הערבית מול משרדי ממשלה, גופים ציבוריים, התקשורת והציבור הרחב, כדי לחולל שינויי מדיניות שיביאו לשוויון חומרי ומהותי, לחיים משותפים ולמרחבים משותפים לאזרחים הערבים-פלסטינים ולאזרחים היהודים החיים פה יחד.

סיכוי היא جمعية مشتركة لعرب ויהודים يعملون معًا منذ عام 1991 من أجل تحقيق المساواة والشرake بين المواطنين العرب واليهود في إسرائيل. نعمل مع السلطات المحلية العربية وقيادة المجتمع العربي أمام الوزارات، المؤسسات العامة، الإعلام والجمهور الواسع، لخلق تغيير في السياسات مما يساهم في تحقيق مساواة حقيقية، حياة مشتركة وخلق فضاءات مشتركة للمواطنين العرب-الفلسطينيين وللمواطنين اليهود المقيمين هنا معًا.

ראשי פרקים

3.....הקדמה

5.....פרק 1 - המלצות רוחביות

1.1 ייצוג הולם

1.2 מנגנוני פיקוח ובקרה

1.3 מנגנוני יישום גמישים וביטול התניות להעברת תקציבים

6.....פרק 2 - אספקת שירותים חיוניים בכפרים הבלתי-מוכרים

2.1 שירותי חינוך במרכזי השירותים

2.2 שירותי בריאות במרכזי השירותים

2.3 שירותים נוספים הניתנים במרכזי השירותים

2.4 הממשק עם המועצות האזוריות ופיתוח תשתיות במרכזי שירותים חיוניים

2.5 המלצות

14.....פרק 3 - תחבורה

3.1 שירות תח"צ ביישובים הערביים

3.2 תשתיות כבישים

3.3 מערכת מסילתית

3.4 נגישות לתחבורה ציבורית ביישובים הבלתי-מוכרים

3.5 המלצות

24.....פרק 4 - מקורות הכנסה של הרשויות

4.1 הכנסות עצמיות (גביית ארנונה, שטחים מניבים)

4.2 הכנסות ממקורות ממשלתיים

4.3 מיעוט משאבים אזורי בנגב

4.4 המלצות

31.....פרק 5 - תכנון ודירור

הקדמה

כ-280,000 אזרחים ערבים חיים בנגב ב-7 יישובים עירוניים, 11 כפרים מוכרים ו-35 כפרים בלתי-מוכרים. בעוד העיירות והעיר רהט הוקמו בשנות ה-60'-'90, הכפרים המוכרים והבלתי מוכרים קיימים במקומם מזה מאות שנים, או הוקמו ע"י עקורי-פנים, שפנו על ידי המדינה לאזור הסייג בשנות ה-50'.¹ למרות ההבדלים בין היישובים השונים, כולם סובלים מבעיות חברתיות-כלכליות חמורות כגון מחסור חמור בשירותים בסיסיים, תת-פיתוח של תשתיות, מגורים ומבני ציבור, שיעורי השכלה ותעסוקה נמוכים, פשיעה, אלימות ועוד. בנוסף, בשנים האחרונות סובלים התושבים ביישובים המוכרים והבלתי-מוכרים, משיעור חסר תקדים של הריסות בתים – כ-2,000 מבנים בשנה.² כתוצאה מכך, שייכות כל הרשויות הערביות בנגב לאשכול הסוציו-אקונומי 1 - הנמוך ביותר. לכן, אין עוררין על כך שנדרשת השקעת משאבים ממשלתית מסיבית לפיתוח הכלכלי והחברתי ביישובים אלו, וכדי לצמצם את הפערים בינם לבין שאר היישובים במדינת ישראל.

תכנית החומש הממשלתית ליישובים הערביים בנגב, אשר נמצאת בשלבי הכנה בימים אלו, הינה תכנית המשך לתכניות החומש שקודמו במסגרת החלטת ממשלה 3708 (11.9.2011) ואחריה החלטת הממשלה 2397 (12.2.2017). החלטה 2397, אשר נשענת באופן חלקי על תקציבי החלטת הממשלה 922 לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, ושתקציבה הכולל עמד על כ-3.12 מיליארד ש"ח, הציבה לעצמה 4 מטרות עיקריות:

1. "שיפור משמעותי במצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך חתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה.
2. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן בהיבט המינהלי והארגוני והעלאת רמת השירות לאזרח.
3. שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה בישראל.
4. ביסוס היישובים הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים."

עם זאת, מספר היבטים מרכזיים באופן ביצוע התכנית לקו בחסר וגררו ביקורת בקרב החברה הערבית וארגוני חברה אזרחית:

ראשית, **ההחלטה להפריד את תכנית החומש לחברה הערבית בנגב מתכנית החומש הכללית לחברה הערבית**; כך, בעוד תכנית 922 נמצאת תחת אחריות הרשות לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הערבית במשרד לשוויון חברתי, תכנית 2397 נמצאה תחת אחריות של האגף לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הבדואית שבמשרד החקלאות.³ הפרדה זו גררה ביקורת מצד הנהגת החברה הערבית, ובראשה ועד ראשי הרשויות הערביות, וכן מצד ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום מכמה טעמים: ברמה העקרונית, ההפרדה בין התכניות לחברה הערבית על בסיס המיקום הגיאוגרפי של היישובים או כל מאפיין אחר של היישוב או אוכלוסייתו, מייצרת מציאות של "הפרד ומשול" הגורמת לפגיעה קשה בחברה הערבית, ובאמון ושותף הפעולה של החברה הערבית עם מוסדות המדינה. בנוסף, ההפרדה בין התכניות, לצד מקור תקציבי אחיד, מביאה לחלוקה אי-שוויונית של התקציבים בין יישובים וקבוצות אוכלוסייה בחברה הערבית שלא על-פי קריטריונים מקצועיים. ברמה הפרקטית, ההפרדה האמורה פוגעת קשות ביכולת המדינה לספק פתרונות הוליסטיים לבעיות רחבות וארציות המשותפות לכל האזרחים הערבים באשר הם, תוך שימוש בידע ובניסיון המצטבר במשרדי הממשלה וגופיה השונים, ובניית ממשקים טובים וחיוניים עם השטח שיבטיחו את התאמת המדיניות לאוכלוסיית היעד ואת הוצאתה לפועל בהמשך. החלטת ממשלה 292 – "תכנית חומש למגזר הערבי" שאושרה בממשלה ביום 1.8.2021 איחדה בתכנית אחת את היישובים הערבים בנגב עם היישובים הערבים בשאר הארץ. זהו צעד חשוב ומבורך ברמה העקרונית וההצהרתית. יחד עם זאת, וכאמור לעיל,

¹ "אזרחים שקופים – מדיניות המדינה כלפי הבדואים בנגב" ש. סבירסקי וי. חסון. מרכז אדווה. ספטמבר 2005. כמו-כן ראו התייחסויות בתכניות ממשלתיות בשנים האחרונות כגון מתווה פראור ודו"ח בגין מהשנים 2011-13

² הריסות בתים ומבנים ביישובים הערביים בדואים בנגב" ט. אברך. פורום דו-קיום. יולי 2020

³ מאז אישור החלטת הממשלה, עבר האגף לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הבדואית למשרד הכלכלה ולאחר מכן למשרד הרווחה

האיחוד ברמת התכנית הממשלתית אינו מספיק, ועל מנת שיהיה אפקטיבי חייבים להתלוות אליו מהלכים נוספים מקבילים של איחוד ברמת הרשויות האחראיות וחיזוק הקשר עם השטח.

בעיה מבנית נוספת בתכנית החומש הקודמת, הייתה אי-ההתייחסות ליישובים הבלתי מוכרים ולתושביהם: כ-100,000 תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מהווים יותר משליש מתושבי הנגב הערבים. לתפיסתנו, **לא ניתן ולא נכון לפעול לפיתוח היישובים הערביים בנגב, תוך התעלמות מכשליש מתושביהם**. המצב הנוכחי פוגע בראש ובראשונה בתושבי הכפרים עצמם, אך גם ביישובים המוכרים, כיוון שהמחסור בתשתיות ושירותים, מאלץ את תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים להישען באופן מלא על התשתיות הפיזיות, המוניציפליות והקהילתיות של הרשויות הערביות השכנות, בדגש על המועצות האזוריות: אלקסום ונווה מדבר.

אין חולק על כך שהאתגר והחסם הגדול העומד בפני שינוי מצבם של הכפרים הבלתי מוכרים נובע מעצם הגדרתם - העובדה שכפרים אלו אינם מוכרים. מעבר להשלכות הישירות של העדר ההכרה על חיי היום יום של התושבים באותם כפרים, עובדה זו הובילה עד היום להדרתם דרך קבע מתכניות ממשלתיות ומתקציבי פיתוח, דבר שהקשה עוד יותר על הנגשת תשתיות ושירותים בסיסיים לכפרים.

בתוך כך, מקשה גם העובדה כי לא קיים גוף שלטון מקומי סטטוטורי, המייצג את תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מול מוסדות הממשלה. המועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר המייצגות את 11 הכפרים המוכרים בנגב מספקות מענה חלקי אך לא מלא לסוגיה זו, מאחר והן נבחרות רק על ידי תושבי הכפרים המוכרים, ומספקות שירותים חלקיים מאוד לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים.

חשוב לציין כי לכפרים הבלתי-מוכרים קיימת הנהגה מקומית נבחרת, בדמות ועדי כפרים המאוגדים במועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, אך זו אינה זוכה למעמד יציג פורמלי מצד המדינה. לכן, אנו קוראים למוסדות המדינה להתייחס למועצה לכפרים הבלתי-מוכרים כאל המנהיגות היציגה של תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים.

עם זאת, אנו מאמינים כי תכנית החומש הבאה ליישובים הערביים בנגב יכולה וצריכה לספק מענה לבעיות ולאגרים איתם מתמודדים גם תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, ובראשם תחום אספקת השירותים. הנושא מתואר בהרחבה בפרק 2.

עמותת 'סיכוי' מתמחה בגיבוש המלצות מדיניות לקידום מדיניות שוויונית וחברה משותפת בישראל. במסגרת עבודתנו, אנו פועלים בשיתוף השלטון המקומי הערבי וארגונים שותפים לקידום המלצות לתכניות החומש הבאות לחברה הערבית. במקביל, פעלנו בשנים האחרונות יחד עם המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים לקידום פיתוח שירותים חיוניים בכפרים הבדואים בנגב. מסמך זה מרכז תובנות והמלצות מתוך עבודתנו בתחומים אלו. אנו מקווים כי הוא יסייע בהכנת תכנית טובה ושוויונית יותר, לצמצום הפערים ופיתוח החברה הערבית בנגב.

פרק 1 - המלצות רוחביות לתכנית החומש

פרק זה מכיל מספר המלצות רוחביות, אשר גובשו במסגרת תהליך המעקב על תכנית החומש הקודמת, ותהליך בניית תכנית החומש הבאה, במטרה לטייב את יכולת ניצול התקציבים והביצוע של מטרות התכנית. המלצות אלה אינן ייחודיות לנגב, אלא רלוונטיות עבור כל התכניות הממשלתיות לחברה הערבית.

1.1 ייצוג הולם

יש לנקוט בצעדים אקטיביים להגדלת הייצוג של אנשי המקצוע מהאוכלוסייה הערבית, ובפרט, האוכלוסייה הערבית בנגב במשרדי הממשלה האמונים על יישום התכנית. הגדלת הייצוג תחזק את השיח מקצועי ותאפשר קידום תהליכים המתאימים ומותאמים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערבים, תאיץ ותסייע לתהליכי בניית אמון, ותאפשר גיבוש פתרונות הולמים לחסמים רבים איתם מתמודדים היום הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, והמונעים מימוש תקציבי תכנון והתקדמות בפועל של הליכים שונים ביישובים הערביים.

בנוסף, **על המדינה להבטיח מנגנוני שיתוף והתייעצות שוטפים עם הנהגת הציבור הערבי וגופיו היציגים** - ובראשם ועד ראשי הרשויות הערביות והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, עם ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום ועם מומחים ואנשי מקצוע. אחד הלקחים החשובים שלנו מתכנית החומש הקודמת, הוא שרק ממשק שוטף בין מוסדות המדינה האמונים על קידום הפיתוח הכלכלי והחברתי ביישובים הערביים, לבין הכוחות בשטח, יביא לגיבוש ואישור מדיניות המתאימה ומותאמת לצרכים הייחודיים של האזרחים והיישובים הערביים, להקצאה של תקציבים הולמים להוצאת המדיניות אל הפועל ויבטיח את יישומה.

1.2 מנגנוני פיקוח ובקרה

לצורך הבטחת היישום של החלטת הממשלה, **אנו ממליצים לכלול בה מנגנוני פיקוח ובקרה, הכוללים יעדים מדידים ובהירים עבור כל הנחיה, באופן המאפשר מדידה שנתית ודיווח לגורם הממשלתי האחראי על תכנית החומש.** מומלץ כי הפיקוח והבקרה יתבצעו על-ידי גוף ממשלתי אחד עבור כל התכניות המתייחסות לחברה הערבית בישראל ואנו ממליצים להפקיד תחום זה תחת אחריותה של הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית, במשרד לשוויון חברתי.

1.3 מנגנוני יישום גמישים וביטול התניות להעברת תקציבים

כחלק מתהליך הלמידה והפקת המסקנות שהופקו מהחלטת הממשלה 922, ובפרט פרק הדיור, אנו ממליצים בראש ובראשונה, כי **החלטות ההמשך יתבססו על מנגנוני יישום פשוטים לביצוע וללא התניות או תנאים מקדמיים להעברה של תקציבים.** כך לדוגמא, שיטות יישום המבוססות על מעבר בין שלבים זוהו על ידינו כחסמים משמעותיים לניצול תקציבי בידי הרשויות המקומיות ואנו ממליצים לייצר בהחלטה העתידית מנגנונים תקציביים ישימים ופשוטים ככל הניתן.

פרק 2 - אספקת שירותים חיוניים בכפרים הבלתי-מוכרים

כשליש מהאזרחים הערבים המתגוררים בנגב (מעל 100,000 תושבים), חיים ב-35 כפרים שלא הוכרו ע"י המדינה. למרות זאת, מחויבת מדינת ישראל בחוק לספק לאותם תושבים גישה נאותה לשירותים בסיסיים חיוניים. חלק מהשירותים הנ"ל ניתנים ביישובים המוכרים, כך שנדרש מתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים להגיע אל יישובים שכנים על-מנת לקבל מענה. חלק קטן מהשירותים (בפרט, שירותי חינוך ובריאות) ניתן גם בכפרים הבלתי-מוכרים, מתוקף תמ"מ 4/14/40 ושינוייה (תיקון 40 לתכנית המתאר המחוזית) שמאפשרת הקמה של "מרכזי שירותים חיוניים" - מקבץ מוסדות ציבור בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והדת, המוקמים במבנים יבילים במקומות המוגדרים בתכנית באופן מדויק. כיום פועלים מתוקף התכנית מרכזי שירותים ב-9 מתוך 35 הכפרים הבלתי מוכרים, ומרכז בכפר נוסף נמצא בתהליכי הקמה⁴. בכל המרכזים הקיימים פועלים בתי-ספר וגנים ובחלקם גם מרפאות.

2.1 שירותי חינוך במרכזי השירותים

משרד החינוך הינו הספק העיקרי של שירותים בכפרים הבלתי-מוכרים. כפי שנכתב, ב-9 כפרים פועלים מוסדות חינוך במסגרת מרכזי שירותים. בכל המרכזים פועלים גני-ילדים ובתי-ספר יסודיים וחטיבת-ביניים (הלימודים נערכים במודל 8-שנתי עד כיתה ח' או ט'). בשניים מהכפרים בלבד פועלים בתי-ספר תיכון⁵.

רוב תלמידי הכפרים הבלתי-מוכרים חיים בכפרים שבהם לא פועלים מוסדות חינוך, ולכן נעזרים בהסעות על-מנת להגיע לגני הילדים ובתי-הספר⁶. מצב זה בעייתי ממספר סיבות:

1. **בטיחות:** ההסעות פועלות בשטחי הכפרים הבלתי-מוכרים, שאינם מפותחים וחסרים בהם תשתיות תחבורה בסיסיות כגון דרכים מוסדרות או סלולות. בשל כך וסיבות נוספות שיפורטו להלן, ההסעות, המופעלות באוטובוסים ע"י משרד החינוך, מסכנות את בטיחות התלמידים. המצב מחמיר בחודשי החורף, כאשר יורד גשם והדרכים נחשמות לתנועה. להערכתנו, ילדי הכפרים מפספסים לעיתים עשרות ימי לימודים בשנה בגלל תנאי מזג האוויר⁷. נוסף על כך, בסיוורנו בכפרים הבלתי-מוכרים, נחשפנו לעדויות רבות בנושא אופן הפעלת ההסעות, אשר מעלה חששות חמורים: הורים רבים מדווחים כי לא קיים פיקוח על אופי הפעלת ההסעות ופעמים רבות, נדחסים לאוטובוס ילדים במספרים גבוהים בהרבה מהמותר (70-80 ואף 100 ילדים ברכב המיועד ל-50 נוסעים). בנוסף,

⁴ המרכזים הקיימים פועלים בכפרים: אלזרנוג (אבו-קוידר), ביר אלמשאש, אם מתנאן (אבו קרינאת), אלפורעה, תל-ערד, ח'רבת אלון (אלאמל), ואדי אלנעם (אלעזאמה), רח'מה ועבדה. מרכז נוסף נמצא בשלבי הקמה בכפר ח'שם זנה.

⁵ בכפרים אלזרנוג (אבו-קוידר) ואלפורעה.

⁶ מתווה ההסעות פותח על-ידי משרד החינוך בעקבות שורה של עתירות בדרישה לספק מסגרות חינוכיות לילדי הכפרים. ראו לדוגמה: בג"ץ 3757-03 – אבו-ג'ודה נ' שר החינוך וכן עת"מ 4749-05-16

⁷ ראו לדוגמה כתבה מהחורף האחרון: "[הגשם הציף את הדרך לבית-הספר – הילדים נאלצים ללכת בתוך ביצה](#)" אלמוג בוקר, ערוץ 13,

7/12/20

בניגוד להנחיות לא קיימת הפרדה גילאית, כך שילדים בגיל הרך בני 3-5 חולקים הסעה עם ילדים עד גיל 18 ללא פיקוח מתאים. יש לציין כי על-פי ההנחיות להסעות לגיל הרך בכפרים הבלתי-מוכרים, ההסעות לילדי גן אמורות להתבצע בנפרד מהגילאים המבוגרים יותר, ברכבים קטנים עם מבוגר מלווה. למיטב ידיעתנו, הנחיות אלו אינן מיושמות ברוב המקרים. מצב זה מונע מרבים מההורים לשלוח את ילדיהם בגילאי גן אל מוסדות החינוך, מתוך דאגה לבטיחותם. ואכן, באופן עקבי ב-5 השנים האחרונות, עולה מנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁸ כי בכל שנה, 4,000-5,000 ילדים בגילאי 3-5 (שהם כ-20% משכבת הגיל) אינם רשומים כלל לגני-ילדים וניתן להעריך שהמספר של הילדים שאינם לומדים בגנים באופן רציף (גם אם חלקם רשומים בהם) גבוה אפילו יותר. מהנתונים עולה כי רובם המוחלט של הילדים שייכים למועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר, מה שמאשש את הסברה כי הסיבה המרכזית למצב זה הינה העדר מסגרות חינוך בקרבת הבית והצורך להסתמך על מערך ההסעות.

2. **קשיים חינוכיים וחברתיים:** כפי שמתואר בנייר עמדה שהוגש לוועדת החינוך של הכנסת וחתום ע"י כ-100 חוקרים ואנשי-מקצוע בתחומי החינוך, התפתחות הילד, פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית מכלל האוניברסיטאות בישראל⁹, למידה במוסדות חינוך המרוחקים מביתם של הילדים, בפרט בגילאים הנמוכים, גורמת למגוון קשיים פדגוגיים, רגשיים ואחרים, הנובעים מהשפעות הנסיעה הארוכה ומהניתוק מהסביבה המוכרת של הילד. בנוסף, הריחוק מונע מהורי הילדים, בפרט האימהות, להיות מעורבות בחינוך הילד וכך נמנעת האפשרות לזיהוי מוקדם של בעיות התפתחותיות ומשפחתיות, ייעוץ, הדרכה והעשרה של ההורים.

3. **מחיר כלכלי:** מניתוח שנעשה על-ידינו בעבר עולה כי המחיר של הפעלת ההסעות הינו גבוה ביותר: מעל 40 מיליוני ש"ח בכל שנה. בניגוד להקמת מבנים, אשר דורשים השקעה ראשונית בהקמה ותשתיות ולאחר מכן סכומים נמוכים יותר לצורך תחזוקה שוטפת, העלות של הפעלת מערך ההסעות אינה פוחתת ואף צפויה לגדול לאור הגידול הטבעי והצורך לעמוד בהנחיות בטיחות.

4. **השפעות ארוכות-טווח:** מחקרים מראים¹⁰ כי קשה מאוד לצמצם פערים חינוכיים הנוצרים בגיל הרך. במקרים רבים, היעדר טיפול מוקדם בבעיות לימודיות, חברתיות ורגשיות, יחד עם תפקוד לימודי נמוך בגילאי הגן, מתבטאים בהמשך בנתוני נשירה גבוהים, התנהגות סיכון ועבריינות ועוד. הטיפול בכל אלה גובה מחיר אישי, חברתי וכלכלי כבד. יתרה מכך, כיוון שרוב תלמידי הכפרים הבלתי-מוכרים משתלבים בגילאים הגבוהים במוסדות החינוך של היישובים המוכרים, הדבר משפיע על מערכת החינוך הערבית בנגב כולה, ולא רק על הכפרים הבלתי-מוכרים. הדבר בא לידי ביטוי לדוגמה, בנתוני הנשירה ממערכת החינוך בגילאי תיכון: בשנת הלימודים 2019-20,

⁸ "ישום חוק לימוד חובה מגיל 3 בחברה הבדואית בנגב – מסמך עדכון" א. וייסבלאי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 19/7/20

⁹ "הסעת ילדים בגיל הרך ואי הקמת גנים בכפרים הלא-מוכרים: פירוט נזקים קריטיים ופיתרון חלופי עדיף" נייר עמדה מקצועי של חוקרים, מרצים ואנשי מקצוע בתחומי התפתחות הילד, חינוך, פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית - מוגש לוועדת החינוך של הכנסת. 31/10/17

¹⁰ ראו לדוגמה: "חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי-שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה" ס. מושל. סקירת ספרות עבור צוות המומחים בנושא אי-שוויון בחינוך. דצמבר 2015.

שיעור הצעירים בני 17 אשר רשומים למוסדות חינוך, עמד בקרב התושבים הערבים בנגב על 73.7% בלבד, לעומת נתון מקביל של 88.6% בכלל האוכלוסייה – פער של 15%¹¹.

2.2 שירותי בריאות במרכזי השירותים

אוכלוסיית הכפרים הערבים בנגב מתאפיינת בהיותה אוכלוסייה צעירה מאוד ומרובת ילדים (נכון לשנת 2020, 52% מן האזרחים הבדואים בנגב הם מתחת לגיל 18, וזאת לעומת 33% בכלל האוכלוסייה¹²). בנוסף, מתאפיינת החברה הבדואית באחוז גבוה במיוחד של ילדים בעלי-מוגבלויות¹³, אשר לעתים קרובות זקוקים לטיפול רפואי מיוחד. בשילוב המחסור בתשתיות, היעדר שירותי תברואה וחשמל, יחד עם סיכונים סביבתיים שונים, מצבם הבריאותי של ילדי הכפרים הבדואים נופל מזה של ילדים אחרים בישראל¹⁴.

עבור תושבי הכפרים המבוגרים, תמונת המציאות מורכבת יותר. עם זאת, קיימים מחקרים המצביעים על כך שתושבי - ובעיקר תושבות - הכפרים הבלתי-מוכרים סובלים ממחסור בנגישות לשירותי רפואה בקהילה. לדוגמה, במחקר שבדק את הנגישות לשירותי רפואה ביישובים הבדואים באמצעות ראיונות עם נשים, מתוך 201 מרואיינות שענו לשאלה "בשנה האחרונה, האם קרה שהיית צריכה לפנות לטיפול רפואי עבור עצמך ולא פנית?", קרוב למחצית (47.3%) השיבו בחיוב. בנוסף, מספר הביקורים של אישה המתגוררת ביישוב מוכר אצל רופא, עבור עצמה, הוא גבוה יותר מאשר מספר הביקורים של אישה המתגוררת ביישוב שאינו מוכר: 11.8 ביקורים לעומת 8.6 ביקורים בהתאמה¹⁵. במחקר נוסף שפורסם לאחרונה, דיווחו תושבים בדואים על ויתור על טיפול ראשוני בשל היעדר מרפאות ביישובים הבלתי-מוכרים¹⁶.

כלומר - קיימות עדויות מבוססות המצביעות על כך שאי-הנגישות הפיזית לשירותים בכפרים הבלתי-מוכרים מהווה חסם משמעותי בפני קבלת טיפול רפואי. למרות זאת, רק ב-6 מתוך 35 כפרים בלתי-מוכרים פועלות מרפאות¹⁷.

¹¹ נתונים על נשירת תלמידות מבתי-ספר ועל לימודים אקדמיים בקרב נשים בחברה הבדואית בנגב" א. וייסבלאי וא. ויניגר. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 15/11/20

¹² "אוכלוסיית הבדואים בנגב – מבחר נתונים" אלמסי וייסבלאי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 16/11/20

¹³ "אנשים עם מוגבלות בישראל 2020 – נתונים נבחרים". ברלב, פור ואורן. מכון ברוקדייל עבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. 2020

¹⁴ "מיפוי ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית בנגב". ש. קמינסקי. ג'וינט – אשלים. פברואר 2018

¹⁵ "בריאות ורווחה של נשים בדואיות בנגב". צוויקל וברק. 2002

¹⁶ Perceptions about the accessibility of healthcare services among ethnic minority women: a qualitative study among Arab Bedouins in Israel. Shibli et al. International Journal for Equity in Health. 8/5/21

¹⁷ "שירותי רפואה משפחה, בריאות האישה ותחת טיפוח חלב ביישובים הבדואים בנגב" קן-דידוביץ פ., מרכז המחקר והמידע של הכנסת. 16/11/21. בניגוד למצוין במסמך, אנו מזהים 6 מרפאות בלבד ביישובים הבלתי-מוכרים.

2.3 שירותים נוספים הניתנים במרכזי השירותים

הוראות תמ"מ 4/14/40 (שינוי 2ב, סעיף 8), מתירות בנוסף לשירותי חינוך ובריאות, את הפעלת השירותים הבאים במרכזי שירותים חיוניים: שירותי דת, הכוללים מבני תפילה, שירותי ביטחון פנים, הכוללים נקודת משטרה ו/או משמר אזרחי, שירותי רווחה, לרבות מפעלים מוגנים וכיו"ב וכן מועדונים לנערים ונערות.

למיטב ידיעתנו, ברוב המרכזים לא פועלים שירותי רווחה וקהילה, וזאת למרות שמשבר הקורונה חידד את הצורך שבאספקת שירותים מסוגים שונים בקרבה למקומות המגורים, ללא תלות בנסיעה למרכזים מרוחקים.

2.4 הממשק עם המועצות האזוריות ופיתוח תשתיות במרכזים לשירותים חיוניים

כתוצאה מהעדר ההכרה, ובשל העובדה שהכפרים הבלתי-מוכרים אינם מאוגדים תחת רשות מוניציפלית באופן רשמי, קיים קושי באספקת השירותים אשר דורשים מעורבות של רשות מקומית. על מנת לאפשר אספקת שירותי חינוך במרכזי השירותים, חתם משרד החינוך על הסכם מול המועצות האזוריות נווה-מדבר ואלקסום, לפיו המועצות משמשות "זרוע ביצועית" של משרד החינוך באספקת שירותי חינוך בכפרים הבלתי-מוכרים, כולל בינוי, העסקת כוח-אדם ועד לאחרונה, אחריות על מערך ההסעות המסיע את ילדי הכפרים אל בתי-הספר. מצב זה יוצר בעיות חמורות:

1. המועצות האזוריות, שהן המועצות האזוריות העניות ביותר בארץ, מתקשות לספק שירותים עבור

אוכלוסייה שגודלה גדול פי 4 יותר מכמות התושבים הרשומה ברשות (לדוגמה, בשנת 2019 טיפלה מערכת החינוך של מוא"ז אלקסום במעל 30,000 תלמידים בגילאי גן-י"ב, כאשר כמות התושבים בכל הגילאים ברשות עומד על כ-15,000 בלבד). מצב זה יצר מגוון בעיות, שבחלק מהמקרים גרמו להשבתת המערכת ואף הגיעו לפתחו של ביהמ"ש¹⁸. יש לציין כי על פי מידע שקיבלנו, החל משנת הלימודים הקרובה תועבר האחריות על הפעלת מערך ההסעות מהמועצה האזורית אלקסום לאשכול נגב מזרחי.

2. הפעלת מרכז שירותים העומד בכל דרישות ההיתר, ומחובר לתשתיות באופן ראוי (כמו חשמל, מים, ביוב,

כביש ועוד), נתקלת בקשיים כיוון שמתקיימת במרחב שאינו מתוכנן ואינו מפותח. בניגוד למצב רגיל, שבו ניתן למשוך תשתיות מן המגרשים הסמוכים, כאשר משרד החינוך אחראי על הפיתוח בשטח המגרש בלבד, כאן קיים צורך למשוך את התשתיות מנקודת החיבור הקרובה, שלעתים מרוחקת מרחק קילומטרים ממיקום בית-הספר. כיום, האחריות לביצוע עבודות התשתית אינה מוגדרת ולא קיים גוף המוסמך ומתוקצב לבצע אותן. גם נושא זה הגיע בעבר לפתחו של ביהמ"ש, כך לדוגמה בעתירה 49277-05-20 (אלנבארי נ' משר החינוך) בנושא ביה"ס תל-ערד, הממוקם צפונית לכביש 31 ומערבית לכביש 80, אשר פועל ללא חיבור מוסדר למים מזה שנים.

¹⁸ ראו לדוגמה עת"מ 24494-11-19 – אלהוואשללה נ' שר החינוך

קיימים מספר היבטים בהפעלת מרכזי השירותים, אשר "נופלים בין הכיסאות" ואינם מטופלים, עקב חוסר בתיקצוב או בהגדרת הגוף האחראי והמוסמך לכך. בפרק הבא נפרט מספר מההיבטים הנ"ל:

כפי שנכתב בפרק הקודם, כיום מוטלת האחריות לפיתוח, תכנון, רישוי ותחזוקה על הרשויות המקומיות או המשפחה המספקים את השירותים, אך אין בידיהם את הכלים להוציא לפועל פיתוח תשתיות בקנה המידה הדרוש. כדי לתקן את המצב הנוכחי, קיים צורך בהגדרת סמכויות ותקציבים ברורה.

אנו ממליצים לכנס בהקדם צוות בהשתתפות משרדי ממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית, רשויות מקומיות ונציגי ארגונים מומחים, שיכלול בנוסף למשרד החינוך והמועצות האזוריות, גם משרדים האמונים על פיתוח תשתיות כגון משרד התחבורה, חברת החשמל ורשות המים, וכן נציגי לשכת התכנון המחוזית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, האגף לפיתוח חברתי-כלכלי ומשרד האוצר. הצוות הנ"ל ימפה חסמים תכנוניים, חוקיים, מערכתיים ואחרים לפיתוח התשתיות ותחזוקתן במרכזי השירותים, יגדיר אומדנים תקציביים ויבצע חלוקת אחריות ברורה בין המשרדים, שתגובה בתקציב ייעודי ובסמכויות חוקיות, לפי הצורך.

מומלץ להקצות לתחום זה תקציב ייעודי מתקציבי תכנית החומש על בסיס אומדנים קיימים, על מנת להבטיח את מימושו.

בדו"חות שנכתבו בשנת 2015 ע"י יועץ התחבורה יהודה אלבז בנושא ההסעות על דרכי עפר¹⁹, הוצגו מספר פתרונות אפשריים לבעיית ההסעות על דרכי עפר. אחד הפתרונות המרכזיים המוצעים הוא תיקון ושיפוץ דרכי העפר ע"י פיזור מצעים והסדרת ניקוז ומעברי מים. נדגיש, כי לא מדובר בסלילת הכביש והפיכתו לכביש אספלט סלול, אלא שיפור דרכי העפר באופן המאפשר פעילות רציפה ובטוחה של הסעות התלמידים, כולל עמידות בפני אירועי גשם והצפות.

יש לציין כי פרויקט דומה של שיפוץ דרכי עפר, הוצא לפועל ע"י מועצה אזורית אלקסום, בשטחי היישובים המוכרים שתחת אחריותה. בנוסף, קיים מיפוי ראשוני שנעשה ע"י המועצות האזוריות לדרכים הדורשות תיקון בשטחי היישובים הבלתי-

¹⁹ "הסעות תלמידים לבתי הספר – בדיקה תחבורתית" י. אלבז עבור מוא"ז אלקסום ונווה-מדבר. נובמבר 2015

מוכרים, אולם לצורך הוצאת העבודות אל הפועל ביישובים הבלתי-מוכרים קיים צורך בתיקצוב ייעודי והגדרת גוף מבצע (ראו סעיף 1.1).

אנו ממליצים לאמץ את המלצות הדו"ח, להקצות תקציב ייעודי ולהסמין גוף מבצע לצורך השלמת שיפוץ דרכי העפר בכפרים הבלתי-מוכרים. בנוסף, יש להקצות תקציב ייעודי לתחזוקת הדרכים (במתווה המוצע, תחזוקה ותיקון יידרשו כל כ-5 שנים).

אומדן תקציבי:

בהתאם לעבודות דומות שבוצעו בשנים האחרונות, האומדן לתיקון הדרכים עומד על כ-500,000 ש"ח לק"מ. בהתאם למיפוי שנעשה בעבר ע"י המועצות האזוריות, כלל התיקון הנדרש מוערך בכ-100 ק"מ, אולם עקב הזמן שעבר וכיוון שחלק מהמסלולים שמופו נמצאים בשטח היישובים המוכרים ותוקנו במסגרת פרויקטים בשנים האחרונות, מומלץ לבצע אומדן מחודש, בתיאום עם המועצות האזוריות, המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים ובתי-הספר. יש לציין כי כיום נדרשים רבים מהכבישים לתיקון מדי שנה על מנת לאפשר את עבירותם, בעלויות גבוהות שייחסכו אם יוקצה תקציב לשיפוץ הדרכים באופן המוצע לעיל.

1.3. תיקצוב והקמת מרחבים מוגנים

רוב הכפרים הבלתי-מוכרים (ומרכזי השירותים הפועלים בהם) נמצאים בטווח ירי הטילים מרצועת עזה. לפי [מפת אזור ההתרעה של פיקוד העורף](#), אזור זה נמצא בטווח של בין 1.5-1 דקות זמן התרעה - כניסה למרחב מוגן. למרות זאת, לא קיימת בכפרים כל תשתית מיגון, קבועה או ניידת, ותושביהם נותרים ללא כל אפשרות להגן על עצמם בשעת חירום²⁰.

במוסדות החינוך, קיימת דרישה של פיקוד העורף בשלב הוצאת ההיתר למבנים, להקמת מרחבים מוגנים בהתאם למספר הכיתות והתלמידים. עם זאת, **ברוב מרכזי השירותים לא הוקמו כלל מרחבים מוגנים**. במרכזים בודדים בלבד קיימים מרחבים מוגנים, אך לא בכמות מספקת עבור מספר התלמידים.

כיום, קיימים שני תרחישים בהקמת מרכז חדש או הוצאת היתר למרכז קיים:

1. ברוב המקרים, מתקבל פטור מהצבת מרחבים מוגנים, בטיעון כי בשעת חירום התלמידים מונחים להישאר בבתיהם. עם זאת, במציאות שבה לתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים אין גישה למרחב מוגן בבתיהם, דווקא ביתם של התלמידים הוא המקום המסוכן ביותר עבורם, והקמת מרחבים מוגנים בבתי-הספר הייתה יכולה לספק לכך פיתרון, גם אם חלקי.

²⁰ ראו לדוגמה: "קיר שהיה עשוי להציל את אל וודג' הוסר בצו הריסה". יעל פרידסון, NRG. 19/7/14. "מאות בהלוויית ההרוג מהרקטה: המדינה לא דואגת למגן אותנו". חסאן שעלאן ואביאל מגנזי, ynet. 20/7/14.

2. בחלק מהמקרים, לא מתקבל פטור מהקמת מרחבים מוגנים וכך מתעכבת הקמת בתי-ספר (כך לדוגמה, במקרה של הקמת ביה"ס בכפר רח'מה בשנת 2019). כך נמנעת הקמת מוסדות חינוך חדשים ונחוצים.

משיחות שערכנו עולה כי החסם העיקרי בפני הקמת מרחבים מוגנים במרכזי השירותים הינו תקציב. תהליך הוצאת ההיתר עבור מוסדות חינוך בכפרים הבלתי-מוכרים מוטל כיום על המועצות האזוריות. עם זאת, למועצות האזוריות אין יכולת להמציא את התקציב הדרוש לצורך הקמת המרחבים המוגנים במרכזים הפועלים מחוץ לתחומי השיפוט שלהן, ושהן אינן מתוקצבות באופן מלא עבור העלויות הכרוכות בהפעלתם.

לכן, **אנו ממליצים להקצות לכך תקציב ייעודי**. התקציב יוקצה לרשויות או למשרד החינוך או לגוף אחר שייבחר לצורך כך.

אומדן תקציבי:

עלות ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי) יביל קטן = 200,000 ש"ח לכל כיתת לימוד בבי"ס/גן

סה"כ כיתות לימוד הדורשות מיגון = כ- 400 (כולל כיתות גן)

כלומר - דרוש תקציב של 80,000,000 ש"ח לכל הפחות על מנת למגן באופן ראוי את כל מוסדות החינוך בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, לפני הוצאות נלוות.

1.4. תיקצוב ניידות / הסעות לשירותים חיוניים

עבור שירותים נוספים, אשר לא ניתנים, או ניתנים באופן חלקי כיום בכפרים הבלתי-מוכרים, ניתן לשפר את נגישות התושבים והתושבות ע"י הפעלת הסעות מהכפרים אל מוקדי השירותים ביישובים המוכרים, או ע"י הפעלת ניידות אשר יגיעו אל בתי התושבים.

כך לדוגמה, פועלת כיום בכפרים הבלתי-מוכרים ניידת המנגישה שירותי בריאות לתושבים ולתושבות. הפעלת הניידת התאפשרה בעקבות הקצאת תקציב ייעודית במסגרת תכנית החומש הקודמת (החלטת ממשלה 2397). עם זאת, משיחות עם פקידים במשרד הבריאות עולה כי לא כל התקציב שהוקצה לצורך הפעלת הניידת, אכן עבר, וכי יש צורך בהקצאת משאבים נוספים להרחבת הפעילות.

אנו ממליצים להגדיל את התקציב המיועד לצורך הפעלת ניידות של משרד הבריאות. בנוסף, מומלץ לבצע מיפוי צרכים לצורך בחינת האפשרות להפעלת ניידות או הסעות מסוג זה עבור שירותים נוספים.

עם זאת, מהלך מסוג זה חשוב שיהיה מתואם באופן הדוק מול הקהילה, דרך נציגות מקומית, על-מנת להבטיח את נכונות הקהילה לשימוש במערך ההסעות. לכן, **מומלץ לפתוח בתהליך של מיפוי צרכים ושל שיתוף ציבור, בשיתוף המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, ועדי כפרים וארגוני חברה אזרחית.**

2. הקמת מרכזי שירותים חדשים

כפי שתואר לעיל, הפיזור הנוכחי של מוסדות חינוך ובריאות בכפרים הבדואים, אינו מספק לתושבי הכפרים נגישות ראויה לשירותים חיוניים, ומייצר פערים חברתיים וכלכליים עמוקים, ובעיות בריאותיות, פדגוגיות וקהילתיות קשות שפוגעות ישירות בתושבי הכפרים הבלתי מוכרים, ומחלישות באופן ניכר את כלל האוכלוסיה הערבית-הבדואית בנגב. לכן, **אנו ממליצים על הקמת מרכזי שירותים נוספים בכפרים הבלתי-מוכרים.**

לצורך כך, קיים צורך בהכנת שינוי חדש לתיקון 40 לתכנית המחוזית (תמ"מ 4/14/40), שיכלול מיקומים להקמת מרכזי שירותים חדשים.

בשנה האחרונה, פעלה לשכת התכנון המחוזית לקידום שינוי רוחבי מסוג זה מול משרדי הממשלה. בתיאום מול לשכת התכנון, הוכן ע"י העמותות 'סיכוי', 'במקום' והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, מיפוי הכולל 25 מיקומים מוצעים למרכזי שירותים חדשים, המקובלים על הקהילה.

אנו ממליצים לנקוט בצעדים הבאים לצורך קידום שינוי לתמ"מ והוספת מרכזי שירותים:

1. **השלמת מיפוי צרכים ע"י משרדי החינוך, הבריאות והרווחה:** כל משרד יגדיר על בסיס תמונת מצב קיימת, מהם הפערים באספקת השירותים בכפרים הבלתי-מוכרים, מהם השירותים שהוא שואף לספק במרכזי השירותים וספי הכניסה לאספקת אותם שירותים, וכן יזהה אזורים בעדיפות גבוהה להקמת מרכזים.
2. **בחינה של הרחבת סל השירותים:** תיערך בחינה להוספת שימושים למרכזי השירותים, כך שיכללו לדוגמה: שירותי דואר ובנק (קבלת קצבאות), מרכזי תעסוקה, מרכזי תקשורת (הצבת אנטנות), שירותי חברה וקהילה וכל שירות אחר שיכול לתרום לקידום הרווחה והפיתוח הכלכלי בכפרים הבדואים.
3. **איתור מיקומים:** על בסיס המיפוי שנעשה ע"י העמותות, ייבחרו מיקומים מתאימים להקמת מרכזי שירותים. המיקומים ייבחנו לאור הצרכים שיוצפו ע"י המשרדים וכן אל מול היבטים תכנוניים ותשתיתיים ובשיתוף המשרדים הרלוונטיים (ראו סעיף 1.1).

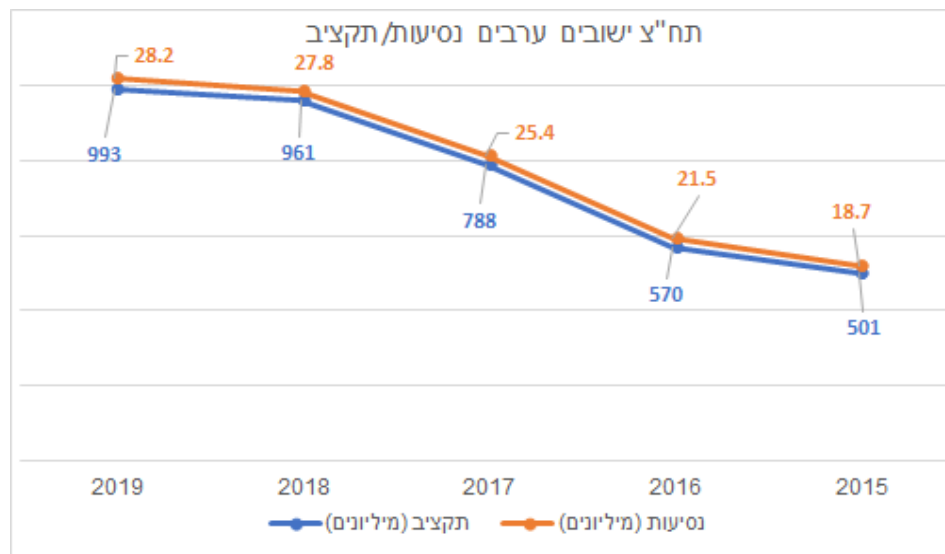
עקב חשיבותו ודחיפותו של הנושא, כמו גם הצורך בעבודת מיפוי והכנה רב-משרדית ורב-מערכתית לצורך השלמת תהליך תיקון התמ"מ, **אנו ממליצים לכלול בתכנית החומש הבאה סעיף שיוורה על קידום התכנית בהתאם למתואר לעיל, תוך הבטחת תקציב מתאים ומספק לכל התהליך – החל מהשלמת שלב המיפוי ועד להקמה בפועל של המרכזים והתשתיות הנלוות.**

פרק 3 - תחבורה

חופש התנועה הוא זכות יסוד בסיסית לכל אדם. היעדר תחבורה ציבורית נגישה והולמת מהווה פגיעה קשה בחופש התנועה של כלל האזרחים, ובפרט - של אוכלוסיות מוחלשות אשר תחבורה ציבורית הינה הדרך היחידה, הזמינה והנגישה עבורם להתניידות. לתחבורה ציבורית ולתשתיות תחבורה השלכות רב מימדיות על איכות ורמת החיים ביישובים הערביים, והשפעה ישירה על חיי אדם, כלכלה, חברה ואיכות הסביבה ביישובים אלה. תשתיות תחבורה איכותיות, בשילוב שירותי תחבורה ציבורית יעילים המותאמים לצרכי התושבים, יאפשרו פיתוח כלכלי, הגדלת אפשרויות התעסוקה ביישוב ומחוצה לו, שיפור באספקת השירותים והנגשתם לתושבים ונגישות של תושבים למוקדי בילוי ופנאי. לכן, פיתוח תשתיות תחבורה מהווה את אחד מגורמי המפתח לקידום שוויון וצמצום פערים בין רשויות מקומיות ערביות לכלל הרשויות המקומיות בישראל.

רמת התחבורה הציבורית בישראל, נמצאת במרכז הדיון הציבורי בשנים האחרונות ואין חולק על כך שקיים צורך בשיפור כללי בתחום זה. יחד עם זאת, עקב הזנחה ארוכת-שנים, מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים כולם גרוע אף יותר וקיים צורך לפעול במקביל לשיפור הכללי, לצמצום הפערים בין היישובים הערביים והיהודיים.

בשנים האחרונות אנו עדים למגמת שיפור במתן שירותי תחבורה ציבורית ליישובים ערביים בכלל וליישובי הנגב הערביים בפרט, הן מבחינת הגידול במספר קווי התחבורה הציבורית המשרתים אותם והן מבחינת הגידול במספר הנוסעים. תקציבים ומשאבים ממשלתיים גדולים מבעבר מוקצים לפיתוח התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. כך, כפי שניתן ללמוד מהגרף המופיע מטה, על פי נתוני משרד התחבורה²¹ משנת 2015 ועד לשנת 2019 הוכפל תקציב שירות התח"צ עבור היישובים הערבים מחצי מיליארד שקלים בשנה לכמיליארד שקלים בשנה ומספר נסיעות הנוסע השנתיות זינק מ-18.7 מיליון נוסעים ל-28.2 מיליון נוסעים בשנה.



גרף מס' 1: כמות הנסיעות והשקעה תקציבית בתח"צ ביישובים הערביים בשנים 2015-9

²¹ הנתונים הוצגו במסגרת חשיפת תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית לאוכלוסייה הערבית 2020-2030, ינואר 2021.

אולם, למרות זאת הפערים ברמת השירות בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות נותרו גדולים מאוד, כפי שמראים מחקרים שונים בתחום.²² לצורך שיפור השירות וצמצום הפערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערבים ליהודים, עד כדי השוואת תנאיהם, יזם משרד התחבורה מספר תכניות רוחביות, ביניהן תכנית האב לתחבורה ציבורית ליישובים הערבים²³, הכוללת גם את היישובים הערביים בנגב. מטרת תכנית זו היא להתוות מסגרת תכנונית לשנים 2020-2030, והיא כוללת המלצות מפורטות לגבי 133 יישובים ערבים (היא אינה כוללת יישובים מעורבים ואת הכפרים הבלתי מוכרים בנגב).

המטרה המרכזית של תכנית זו הוא להביא לרמת שירות זהה בין היישובים הערבים ליישובים היהודים. מדד רמת השירות בתכנית זו נבחן באחוז פיצול הנסיעות בין תחבורה ציבורית לרכב פרטי. היעד שמציבה תכנית זו הוא ביצוע של 15%-30% מהנסיעות היומיות ביישובים הערבים באמצעות תחבורה ציבורית.

כפי שיתואר בהמשך, אתגר זה גדול אפילו יותר ביישובי הנגב, הן בגלל האתגרים הגדולים בתחום החברתי-כלכלי והן בגלל בעיות תשתית חמורות. המצב בכפרים הבלתי-מוכרים חמור אפילו יותר: עקב סירוב המדינה לפתח תשתיות (פרט למקרים בודדים), נותרים תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מנותקים כמעט לחלוטין משירותי תחבורה ציבורית. זאת למרות הצורך החיוני בכך, כאשר רוב השירותים הציבוריים אינם ניתנים בכפרים עצמם ותושביהם תלויים במסודות המצויים ביישובים אחרים.

פרק זה בוחן את ההיבטים השונים של תחום התחבורה ביישובים הערביים בנגב ומהווה מסמך משלים למסמך ההמלצות בתחום התחבורה – תשתיות ושירות, שנכתב במסגרת ועדת התחבורה הפועלת מטעם ועד ראשי הרשויות הערביות עבור תכנית החומש הבאה ליישובים הערביים, והוגש לאחרונה לרשות לפיתוח כלכלי, ולמשרד התחבורה.²⁴ להרחבה, מומלץ לקרוא את המסמך המלא, העוסק באופן מעמיק יותר בתחום התחבורה ביישובים הערביים בישראל, לרבות היישובים הערבים בנגב.

3.1 שירות תח"צ ביישובים הערביים

למרות השקעת המשאבים ושיפור בתחום זה בשנים האחרונות, קיים פער משמעותי בשירות התחבורה הציבורית בין היישובים הערביים והיהודיים בנגב: מבדיקה של עמותות 'מרחב'²⁵, עולה כי ממוצע תדירות נסיעות תח"צ יומית ביישובים הערביים העירוניים עומד על 243 בלבד, לעומת ממוצע של 505 נסיעות יומיות ביישובים היהודיים העירוניים השכנים. בבדיקת 'מרחב' של "מדד התח"צ"²⁶ קיבלו היישובים הערביים בדרום ציון ממוצע של 29/100 בלבד, לעומת 46/100 אצל היישובים היהודיים השכנים.

²² "פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים – מחקר השוואתי" א. ברנזבורג ושות'. עמותת 'סיכוי'. פברואר 2021. וכן במסמך משרד התחבורה: "מדדים לבחינת פערי שירות תח"צ בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. נתונים השוואתיים בין השנים 2015 ו-2018".

²³

https://www.gov.il/he/departments/general/master_plan_for_public_transportation_to_the_localities_of_arab_society

²⁴ טרם פורסם

²⁵ "מנתח תחבורה לישראל": <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/transitanalystisrael-current/indexh.html>

²⁶ "מדד התח"צ" הוא ניתוח המתבסס על נתונים גיאוגרפיים ומשקלל את פריסת התחנות ביישוב, עם תדירות הנסיעות היומית, לקבלת מדד המייצג את מספר ה"הזדמנויות" לשימוש בתח"צ בשטח היישוב. לפירוט ראו: <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/transitanalystisrael-readme/TransitAnalystIsrael+Methodology+v1+.pdf>

יש לציין, כי העיר רהט בולטת לטובה בעקבות השקעה מסיבית בתשתיות תח"צ בשנים האחרונות, והיא קיבלה ציון של 56/100 במדד התחבורה, עם נסיעות יומיות. עם זאת, בהפחתה של רהט, ממוצע הרשויות הערביות האחרות צונח ל-143 נסיעות יומיות בלבד.

בנוסף, הבדיקה לא כללה את המועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר, אשר רק כמחצית מיישוביהם נהנים מכניסת תחבורה ציבורית וברבים מן היישובים הנוספים טרם הושלמה סלילת כביש הגישה ליישוב. מצב זה חמור אף יותר לאור רמות המינוע הנמוכות במועצות האזוריות: 67.99 ו-45.55 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים במועצות אלקסום ונווה-מדבר בהתאמה²⁷.

חסמים

תקציב: החלטות 922 ו-2397 והתקציבים שהובטחו במסגרתן הניעו תהליך צמצום פערים שנוצרו במהלך קרוב ל-70 שנות הדרה והזנחה. אולם, גם כיום פערי שירות התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים לערבים גדולים מאוד. אחת הסיבות היא כי לסגירת פער שירות כה עמוק, דרוש פרק זמן ארוך הכולל הפניית תקציבים גדולים. ללא המשך השקעה תקציבית רחבה, לא ניתן יהיה להגיע ליעד שקבעה החלטת הממשלה והוא שוויון ברמת השירות.

יחד עם זאת, בהקצאת משאבים להרחבת השירות בלבד אין כדי לענות באופן מלא על הצורך במתן שירות שוויוני, איכותי, שימושי ואמין. לשם כך נחוץ פיתוח תשתית כבישים רחב. חסם זה מהווה את אחת הסיבות לכך שרמת השירות ביישובים הערביים בנגב רחוקה מאוד מרמת השירות בשאר היישובים בישראל.

בשל העובדה כי פרק הזמן הנדרש לפיתוח תשתיות הינו ממושך, על שירות התחבורה הציבורית הניתן ליישובים הערבים בנגב בטווח המיידי לפתור את נושא הנגישות, פריסת השירות ומענה על צרכי התושבים באמצעים אחרים. אולם, **למרות הימצאות פתרונות נגיש, קיימים מספר חסמים המונעים את שיפור השירות:**

1. **היעדר "ידע מקומי":** בהעדר ייצוג הולם במשרדי הממשלה ובקרב גופי התכנון, משום הקשרים הרעועים בין משרדי הממשלה והחברה הערבית-בדואית, הנעדרים שיתוף והיועצות ובעקבות המיפוי החלקי הקיים בחלק מהיישובים הערבים בדרום, אין בידי משרד התחבורה ידע באשר לצרכי התושבים, יעדי ביקוש, שעות שירות ומאפיינים תרבותיים ייחודיים.
2. **היעדר מודל שירות ברכבים מותאמים:** בשל תנאי התשתית, ברבים מהיישובים והשכונות ניתן להנגיש תחבורה ציבורית ברכבים מותאמים בלבד (רכבים קטנים המותאמים לתנאי השטח הכוללים כבישי עפר). היעדר מודל שירות המותאם לתנאים הפיזיים של רבים מהיישובים מהווה חסם שירות מהותי.
3. **מחסור במידע מונגש בשפה הערבית:** למרות שבשנים האחרונות ניכר שיפור רב בנושא, גם כיום קיימת בעיית הנגשה של מידע הנוגע למסלולי קווים, יעדים ושעות פעילות בשפה הערבית. נגישות חלקית זו מונעת מרבים את האפשרות להיעזר בשירותי תח"צ.
4. **קושי של הרשויות במימון והקמת תחנות אוטובוס:** ברבים מהיישובים קיימות תוכניות מאושרות להקמת תחנות אוטובוס, אולם בשל מחסור במשאבים תקציביים רשויות רבות אינן יכולות לעמוד בעלות הקמת התחנות, אשר לעתים מסתכמת במאות אלפי שקלים.

²⁷ למ"ס, פרסום מס' 1797 – הרשויות המקומיות בישראל, 2018. פרופיל מועצות אזוריות

3.2 תשתיות כבישים

ברבים מהיישובים הערבים בנגב התשתיות הקיימות רעועות. במקומות רבים, מצב הרחובות אינו מאפשר מעבר כלי רכב גדולים והיעדר מפרצי העלאה והורדה של נוסעים, או פסי האטה תקינים, מונעים את הכנסתם של שירותי תחבורה ציבורית ליישוב. כפועל יוצא של התשתיות הרעועות, גם התקני הבטיחות בכבישים ביישובים הערבים (תאורה, מעקות, סימוני כבישים) נמצאים במצב ירוד, ובכך מגבירים את הסיכון לתאונות דרכים. בנוסף, כאמור, רבות מהדרכים אינן סלולות.

בניגוד למדדי שירות התחבורה הציבורית, **בכל הנוגע לתשתיות דרכים ניכר כי חסרים פרמטרים מוגדרים לבחינת רמת התשתית ביישובים השונים**. דוח שפרסם המשרד לשוויון חברתי בשנת 2016²⁸ קובע כי היעדר פרמטרים למיפוי הפערים בתשתיות התחבורה בין יישובים יהודים לערבים, המתבססים על מדדים מקצועיים ואחידים, מקשים על יצירת תוכנית עדיפויות והקצאת תקציב מתאימה על בסיסה. מאז פרסום הדוח ועד היום לא נקבעו מדדים אחידים לצורך בחינת רמת תשתיות עירוניות, אולם בין הגורמים המקצועיים קיימת הסכמה גורפת כי פערי תשתית התחבורה בין יישובים ערבים לכלל האוכלוסייה הינם גדולים מאוד.

לצורך שיפור תשתיות התחבורה ביישובים הערבים יזם משרד התחבורה תכנית אסטרטגית תחבורתית לחברה הערבית הכוללת 133 יישובים. במסגרת תכנית זו בוצע במהלך שנת 2020 פיילוט ב-3 יישובים (מע'אר, ג'ת ובאקה אל ע'רבייה). הפיילוטם כללו מפגשים עם נציגי ציבור, אנשי חינוך ומובילי ציבור נוספים ביישוב (רופאים, מהנדסים וכו'), איתור צירי תנועה משמעותיים ביישוב, מוקדי משיכה ומוקדי סיכון. לאחר מיפוי צירי התנועה גובשה רשימה של פרויקטים לביצוע, מהם נבחרו עד חמישה ליישום. גיבוש התכנית צפוי להימשך עד לשנת 2023 ולשם כך הקצה משרד התחבורה 30 מיליון ש"ח. לאחר סיום סקירת תשתיות הכבישים בכל 133 היישובים יחל שלב הביצוע של התכנית, אשר צפוי להימשך משנת 2023 ועד 2030. האתגר המרכזי בתכנית זו הוא תקציבי, שכן האומדן למימושה המלא ב-133 היישובים הנכללים במסגרת עבודתה צפוי לעמוד על מיליארדי שקלים (תכנית זו אינה כוללת את הכפרים הבלתי מוכרים בנגב). אולם, **למרות העלות הגבוהה הכרוכה בהוצאת התכנית אל הפועל, התכנית הכרחית בכל הנוגע לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, הרחבת אפשרויות תעסוקה נגישות למוקדי השכלה, מאבק בתאונות דרכים, הפחתת זיהום אוויר, שיפור רמת החיים, עידוד הליכתיות ושימוש באמצעי תחבורה לא מנועים, הקלה על הגודש בצירי התנועה הראשיים ושיפור שירות התחבורה הציבורית**. אתגר נוסף העומד לפתחה של התכנית הוא גיבוש הקריטריונים לתעדוף הפרויקטים במסגרת הארצית, שכן לאחר סיום שלב סקירת היישובים ומיפוי הפרויקטים לביצוע, יגובש מודל תיעדוף ארצי.

3.3 מערכת מסילתית

מערכת המסילה הכבדה במדינת ישראל אינה כוללת כיום תחנות רכבת באף יישוב ערבי (התחנה ברהט אינה נגישה ואינה מקושרת לעיר). היעדר נגישות למערכת המסילה הכבדה ולתחנות הרכבת פוגעת באופן קשה בעקרון השוויון, ובאפשרויות תעסוקה וגישה למוקדי השכלה גבוהה, שירותים, תרבות ופנאי. במסגרת תכניות הפיתוח של רכבת ישראל ומשרד התחבורה קיים הכרח לתכנן, לכלול ולתקצב הקמת תחנות רכבת כבדה ומסילות רכבת קלה אשר ישרתו את היישובים הערבים בנגב.

התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל לשנת 2040 כוללת את תחנת בסיס המודיעין מדרום ללקיה במסגרת מסילת גורל. תחנות רכבת נוספות ביישובים ערבים, במסגרת התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל 2040, צפויות לקום בכסיפה וערערה בנגב כחלק ממסילת ערד-ב"ש, אולם היעד להקמתן הוא 2030-2040. בנוסף למערכת המסילה הכבדה, בימים

²⁸ "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית – באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" המשרד לשוויון חברתי. יולי 2016

אלו מגבש משרד התחבורה, בשיתוף נתיבי ישראל, את תוואי הרכבת הקלה לאורך כביש 60 מבאר שבע לבסיס המודיעין ליקית.

3.4 נגישות לתחבורה ציבורית ביישובים הבלתי-מוכרים

תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב משתייכים לאחת הקבוצות המוחלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, דבר הבא לידי ביטוי, בין היתר, בשיעורי נשירה גבוהים במיוחד מבתי הספר, ובקושי להשתלב בעולם ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה. בנוסף, ברוב הכפרים הבלתי-מוכרים לא קיימים מוסדות ציבור. כיוון שכך, תושבי הכפרים תלויים באופן מוחלט במוסדות המצויים ביישובים אחרים: ביישובים המוכרים או בערים יהודיות. מטבע הדברים, **במצב עניינים זה חשיבות קיומה של תחבורה ציבורית, היא גדולה אף יותר מבמקרים אחרים, אך למרות זאת מצב התשתיות ושירותי התחבורה הציבורית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוא בכי רע.**

אין חולק על כך שהאתגר והחסם הגדול העומד בפני שינוי מצבם של הכפרים הבלתי מוכרים נובע מעצם הגדרתם - העובדה שכפרים אלו אינם מוכרים. עובדה זו מקשה על הנגשת תשתיות ושירותים בסיסיים לכפרים, לרבות תשתיות כבישים ושירות תחבורה ציבורית.

בתחום התחבורה הציבורית - החסם המרכזי הוא האיסור על כניסת תחבורה ציבורית על כביש שאינו סלול. ככל שאיסור זה נותר בעינו, נותרים רובם המוחלט של הכפרים הבלתי-מוכרים ללא מענה בתחום התחבורה הציבורית. איסור זה מעוגן בתוך נהלים פנימיים של משרד התחבורה ומומלץ לבצע בחינה מקצועית להגדרת הקלות בתחום זה.

יחד עם זאת - ניתן להכניס תחבורה ציבורית לפחות לחלק מהכפרים הבלתי-מוכרים. בעקבות עבודת עמותת 'סיכוי', המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים וועד הכפר אלזרנוג - החל מדצמבר 2019, קיים שירות תחבורה ציבורית שנכנס לכפר אלזרנוג, הנמצא מצפון לכביש 25, והוא כיום הכפר הבלתי-מוכר היחיד הנהנה משירות תחבורה ציבורית, וזאת עקב קיומו של כביש גישה לביה"ס הפועל בכפר. באותה צורה, ניתן וצריך להכניס שירות תח"צ גם לכפרים נוספים.

2.5 המלצות

1. המלצות לתחום שירות תח"צ:

1.1 אימוץ המלצות תכנית-האב להתאמת תח"צ לחברה הערבית בנגב

תכנית-האב לתח"צ²⁹ כוללת המלצות ייחודיות להתאמת שירות התחבורה הציבורית לחברה הערבית בנגב, ובפרט לנשים ביישובים אלו:

- הפעלת שירות דינאמי, עד הבית, או הורדה שלא בתחנות לאורך המסלול, בעיקר בשעות הערב. זאת על-מנת לאפשר לנשים להשתמש בתחבורה ציבורית בשעות הערב, ללא הצורך בהליכה ממושכת בתוך היישוב.
- הצורך בפריסת תחנות מוגברת עקב ההגבלות על רכיבה באופניים.
- תיעדוף שירות פנימי, כמענה לשיעור הנשים הנמוך המחזיקות ברישיון נהיגה.
- הצללת תחנות, לצורך התמודדות עם הפריסה הנרחבת של היישובים וכן עם האקלים המדברי.

²⁹ תכנית האב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/master_plan_for_public_transportation_to_the_localities_of_arab_society/he/master_plan_for_public_transportation_to_the_localities_of_arab_society.pdf

אנו ממליצים לאמץ את ההמלצות הנ"ל ולהקצות לצורך כך משאבים ככל שיידרשו. בנוסף, אנו ממליצים על בחינת הצעדים הבאים, כמענה לסוגיות שהוזכרו לעיל:

1.2 קידום שירות תחבורה ברכבים קטנים:

משום שפיתוח תשתיות התחבורה ביישובים הערביים הוא תהליך ממושך, ומשום שלמיקום תחנות אוטובוס במרחק הליכה סביר השפעה רבה על מידת השימוש בתחבורה ציבורית, יש לגבש פתרונות יצירתיים שיאפשרו להפעיל אותה כבר עכשיו. **אנו ממליצים למשרד התחבורה, בשיתוף ממוני התחבורה הציבורית והחברות המפעילות, ליישם את המלצת תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית ברכבים קטנים, בין אם במסגרת שירות קשיח או גמיש.** לצורך כך יש להפנות באופן מיידי את האמצעים התקציביים הדרושים ולעודד את התושבים המקומיים להשתמש בשירות באמצעות העלאת מודעות לשירות.

1.3 שינוי תקנות הבטיחות

תקנות הבטיחות הקיימות כיום בכל הנוגע לתחבורה ציבורית אינן מאפשרות להרחיב את השירות ביישובים רבים הסובלים מהיעדר משאבים כספיים, רמת תשתיות נמוכה הכוללת דרכים לא סלולות, ורוחב דרך שאינו מאפשר מעבר רכבים גדולים או הצבת עמודי תחנות. לכן, **אנו ממליצים לשנות את תקנות הבטיחות ולאפשר את הרחבת אפשרויות השירות וגמישותו בתחומים הבאים:**

- **שירות ב"הינף יד":** על מנת להתגבר על חסם התשתיות ועל היעדר משאבים תקציביים להקמת תחנות, יש לאפשר העלאת והורדת נוסעים ללא תחנות עצירה מוסדרות, בדומה לנהוג בקווי מוניות שירות עירוניים. שירות "הינף יד" יאפשר להרחיב את כיסוי שירות התחבורה הציבורית ביישובים, עד לשלב שבו רמת התשתיות ביישובים הערביים תאפשר הקמת תחנות עצירה מונגשות העומדות ברמת שירות זהה לאלו הנהוגות ביישובים היהודיים.
- **שירות על דרכי עפר:** יש לקדם את שינוי התקינה הקיימת בדבר שירות על כביש סלול בלבד. הרחבת האפשרות לשירות תחבורה ציבורית על דרכי עפר תאפשר להגדיל את כיסוי השירות לשכונות ותושבים רבים, וביתר שאת לכפרים בנגב אשר סובלים מהיעדר כבישים סלולים ובעקבות כך אינם זוכים לשירותי תחבורה ציבורית. יש לציין כי בעוד משרד התחבורה מסרב להפעיל תחבורה ציבורית על גבי דרכי-עפר, מופעל שירות הסעות מטעם המדינה רחב היקף על אותם דרכים – ההסעות למוסדות החינוך, אשר מתבצעות באוטובוסים על דרכי עפר משובשות (ראו פרק 1)
- **שירות "מייל אחרון" (Last Mile):** על מנת להקל את הגישה לקווי התח"צ החולפת על צירי התנועה הראשיים אנו ממליצים על החלת שירות "מייל אחרון", הכוונה היא לשירות "הקפצה" של התושבים המתגוררים בכפרים המרוחקים מצירי התנועה המרכזיים לתחנת האוטובוס או הצומת הקרובים לצורך שימוש בתנועה החולפת. שירות זה יעניק פיתרון למרחק ההליכה הגדול מבתי התושבים לתחנה הקרובה, יעודד שימוש בתח"צ ויגביר ביקושים.

1.4 סיוע בהקמת תחנות אוטובוס

בשל המחסור החמור בהכנסות עצמיות (ראו פרק 4), מתקשות רשויות רבות להקים תחנות אוטובוס בתחומן, זאת על אף שבידיהן תוכניות מאושרות. על מנת לשפר את רמת שירות התחבורה הציבורית ביישובים, להגדיל את שיעור הכיסוי, להאריך קווים קיימים ולהוסיף חדשים – על משרד התחבורה והרשות לשירות תח"צ לפעול למימון הקמת התחנות. **אנו ממליצים למשרד התחבורה לפעול באופן מיידי לתקצוב מלא ולהקמת תחנות האוטובוס החסרות ביישובים הערביים.** הקמת תחנות אלו תרחיב משמעותית נגישות התחבורה הציבורית לתושבים.

המלצות אלו אינן מייצגות את הצורך הדחוף לקידום תכנית-אב יישובית סטטוטורית לתחבורה ציבורית המתייחסת לכלל השכונות בכל יישוב, וממנה אפשר יהיה לתכנן, לתעדף, לתקצב ולבצע את עבודות התשתית הנדרשות לפיתוח תחבורה ציבורית איכותית ביישוב כולו.

המלצות נוספות הנוגעות לשירות תח"צ ביישובים הערביים:

להלן מספר המלצות רוחביות אשר רלוונטיות לכל יישובי החברה הערבית, ובהם היישובים הערביים בנגב. פרטים נוספים עבור המלצות אלו ניתן למצוא במסמך ההמלצות של ועד ראשי הרשויות ועמותת סיכוי בנושא תחבורה, עבור תכנית החומש לחברה הערבית:

1.5 תקצוב ויישום תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית ביישובים הערבים לשנים 2020-2030

על מנת להוציא אל הפועל את תכנית האב לתחבורה ציבורית לעשור הקרוב, ראשית קיים צורך להבטיח את תקצובה בהתאם ליעדים שנקבעו במסגרת התכנית. בנוסף, כוללת התכנית מספר נושאים אשר יישומם הכרחי לצורך הצלחתה, על כן אנו ממליצים על ביצוע הפעולות הבאות:

- **המשך הקצאה מתקנת:** משום שרמת השירות ביישובים ערבים-בדואים בנגב עודנה נמוכה משמעותית מאלו היהודים, קיים הכרח בהמשך הקצאה מתקנת של לפחות 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית ו/או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה מביניהם) לפרק זמן ריאלי לסגירת הפערים.
- **קביעת יעד לפיצול נסיעות:** על מנת להציג אمدן תקציבי וכן קריטריון לבחינת מידת ההצלחה של תכנית האב לתחבורה ציבורית, יש לקבוע יעדי פיצול נסיעות (שיעור הנסיעות המתבצע בתח"צ) ביישובים הערבים בכלל, וביישובים הבדואים בנגב בפרט, לעשור הקרוב. זאת בהתאם ליעד הכללי המוצג בתכנית, 15%-30% פיצול נסיעות בשנת 2030.
- **עדכון תיקי היישוב באמצעות ידע מקומי וקביעת לוח זמנים מפורט ליישום המלצות השירות:** כדי לספק שירות תחבורה ציבורית יעיל ואיכותי קיים הכרח לבחון את המלצות תיקי היישוב של תכנית-האב אל מול המועצות המקומיות והאזוריות וכן מול אחראי התחבורה הציבורית היישוביים (ביישובים שבהם קיים תקן אחראי תח"צ) לצורך העמקת ההיכרות עם התנאים והצרכים המקומיים ושיפור רמת השירות. בנוסף, קיים צורך בקביעת לוחות זמנים ליישום ההמלצות ביישובים השונים.

1.6 איוש תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית ברשות המקומית" בכל הרשויות המקומיות באמצעות אימוץ מודל אזורי
לנוכח הרמה הנמוכה של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, מיפוי הצרכים של התושבים הוא חלק מרכזי ומשמעותי בתהליך העבודה לשיפור רמת השירות, הן באוטובוסים והן ברכבת-ישראל. לכן, **אנו מייחסים חשיבות רבה לתפקיד איש הקשר בין הרשות המקומית למשרד התחבורה, האמון על איסופו והטמעתו של הידע המקומי ועל גיבוש פתרונות לטובת הפעלת שירותי תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית.** ניסיונו מהעבודה השוטפת מול משרדי הממשלה וביישובים הערביים מעיד כי רשות מקומית שמכירה את צורכי תושביה ונמצאת בקשר רציף עם משרד התחבורה תצליח לקדם ולשפר באופן משמעותי את שירותי התחבורה הציבורית בתחומה. כמו כן, בשל היעדר מקורות הכנסה מניבים ברשויות המקומיות הערביות בנגב, המגבילים את יכולתן לפתח תחומי תוכן ולהעסיק עובדים יחודיים בתחום, תפקיד זה יסייע בהעצמתן ובחיזוקן בכוח אדם מקצועי. על כן, אנו ממליצים על:

- **אימוץ ותקצוב מודל אחראי תחבורה ציבורית אזורי:** המודל הקיים מאז שנת 2019, מתקצב אחראי תחבורה ציבורית במשרה מלאה רק ברשויות המונות מעל 50,000 תושבים ובחצי-משרה ברשויות המונות 20-50,000

תושבים. בשל אופן הקצאת התקנים רהט היא העיר היחידה בנגב הזוכה לאחראי תח"צ במשרה מלאה וביישובים תל שבע, חורה וכסיפה פועלים אחראי תח"צ בחצי משרה בלבד. משום שמודל זה אינו מספק מענה לרשויות קטנות המונות פחות מ-20 אלף תושבים, עמותת סיכוי גיבשה מודל עבודה³⁰ המחלק את היישובים הקטנים למקבצים, כך שכל מקבץ מהווה "מרחב אזורי לשירות תחבורתי". מטרת המודל המוצע היא לתת מענה לצורכי התחבורה ביישובים הערביים ולקידום שיתוף פעולה בתחום כדי לשפר את שירותי התחבורה הציבורית לרווחת התושבים ברמה האזורית ולהגביר את נגישותם לתחבורה ציבורית. במקביל, מגבש משרד התחבורה, בשיתוף משרד הפנים, מודל אחראי תחבורה ציבורית המבוסס על אשכולות אזוריים של משרד הפנים. אנו ממליצים למשרד התחבורה לאמץ את אחד משני המודלים המוצעים ולגבש בהתאמה הקצאת תקנים שיאפשרו לשפר את שירותי התחבורה גם ברשויות המקומיות הקטנות, תוך חשיבה אזורית. בנוסף, אנו ממליצים על נקיטת הצעדים הבאים:

- **הארכת תוקף תקצוב תקן "אחראי תחבורה ציבורית" מעבר לשנת 2021**
- **הגדלת היקף השכר המוצע בהתאם לפרופיל המקצועי הדרוש**

1.7 הנגשת מידע אודות שירותי התחבורה הציבורית בשפה הערבית, לצד השפה העברית

החלטת הממשלה 922 קבעה כי "עד יום 1.7.2016 תושלם הנגשת כלל האמצעים להספקת מידע לנוסעים באתרים הממשלתיים ואתרים של מפעילי התחבורה הציבורית בשפה הערבית." בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה להנגשת המידע לציבור בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, בין היתר באמצעות הוספת שילוט סטטי ואלקטרוני בתחנות האוטובוס, בטלפון ובאינטרנט. עם זאת, אתר bus.gov.il המופעל ע"י משרד התחבורה ומאפשר לתכנן את מסלול הנסיעה בתחבורה ציבורית מוצג רק בעברית ובאנגלית ואינו מתורגם כלל לערבית. מרכז שירות הלקוחות הטלפוני אשר מופעל גם הוא ע"י משרד התחבורה מספק אופציה למענה אוטומטי בערבית, אך זמן ההמתנה לנציג הינו ארוך יותר בהשוואה לאפשרות קבלת המידע בעברית. **בכדי להבטיח את הנגישות של האוכלוסייה הערבית בישראל לשירותי התחבורה הציבורית והשוויון במתן השירות לכלל האזרחים בישראל, נדרש לקדם החלטה זו בטווח הזמן המידי.**

2. המלצות לתחום תשתיות כבישים

היעדר תשתיות ראויות מהווה גורם מרכזי לתאונות דרכים וחסם בפני שירות תחבורה ציבורית ראוי. תכנית התשתיות האסטרטגית אשר מקודמת בימים אלו מהווה את הבסיס לשיפור תשתיות הדרכים העירוניות ביישובים הערביים ומתקצבת בסכום של מיליארד ₪ לשנת 2022 מתוך מסגרת כוללת של 20 מיליארד ₪ לעשור הקרוב. על כן אנו ממליצים לאמץ וליישם את תכנית התשתיות האסטרטגית במלואה. על מנת להוציאה אל הפועל ולנצל את תקציביה באופן המיטבי אנו ממליצים על ביצוע הפעולות הבאות:

1. **קביעת קריטריונים לפיתוח תשתיות כבישים עירוניים:** דוח מבקר המדינה העוסק ב"קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים"³¹ קובע כי "משרד התחבורה לא קבע קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים במסגרת נוהל שקוף, כלכלי ושיוויוני. היעדר קריטריונים כאמור מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח הפועל, ואינו מאפשר להקצות את התקציבים ליישובים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם. אנו מציעים לאמץ המלצה זו.

³⁰ תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית אזורי – מודל לשיתוף פעולה בתחום התחבורה הציבורית בין רשויות מקומיות ערביות המונות מתחת ל-20 אלף תושבים. נייר עמדה, עמותת סיכוי.

³¹ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1276-6.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

2. **מיפוי פערי רמת תשתית עירונית בין ישובים יהודים לערבים:** לנוכח הפערים הקיימים ברמת תשתיות התחבורה ביישובים הערביים ביחס לישובים היהודים, על משרד התחבורה, אגף התקציבים באוצר וחברת נתיבי איילון לגבש קריטריונים מקצועיים לצורך מיפוי מלא של הפערים הקיימים בין יישובים ערביים ויהודים וכפועל יוצא לוודא כי ההקצאה התקציבית תתבסס סגירת פערים אלה. אנו מציעים לממשלה להמשיך לקדם את פרויקט התשתיות ובמקביל לגבש קריטריונים לבחינת פער התשתיות בין יישובים יהודים וערבים לצורך גיבוש היקף המשאבים הדרושים לסגירתם.
3. **ביטול ההגבלה בתכנית התשתיות האסטרטגית ל-5 פרויקטים ליישוב:** מסגרת התכנית לתשתיות הטילה מגבלת ביצוע של עד 5 פרויקטים ליישוב, זאת תוך התעלמות ממידת מרכזיותו, גודלו וחיוניותו למרחב. אנו קוראים לבטל את מגבלת 5 הפרויקטים ליישוב ולבחון את ביצוע הפרויקטים בהתאם לצורך.
4. **הידוק שיתוף הפעולה הבין משרדי לצורך תקצוב והסדרת פינוי תשתיות:** דוח מבקר המדינה ממליץ כי "משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וחברות התשתיות הרלוונטיות יפעלו כלהלן:
- יבחנו דרכים להסדיר את פינוי התשתיות הקיימות של חברות התשתיות, וכן יבחנו את סוגיית התשלום בעבור פינוי התשתיות, המקורות למימון הפינוי ולוחות הזמנים במסגרת קידום התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.
 - יבחנו כיצד יש לתאם את הפינוי של התשתיות עם חברות התשתיות הרלוונטיות, יבצעו בהקדם מיפוי יסודי של התשתיות הקיימות ביישובים הלא-יהודיים, יבחנו פתרונות הנדסיים אשר יאפשרו את הרחבת התשתיות ויפתחו מנגנון ליישוב הסכסוכים והמחלוקות".

אנו קוראים לאמץ המלצות אלו.

3. המלצות לתחום המערכת המסילתית

אנו קוראים למשרד התחבורה לגבש תכנית לשירות האוכלוסייה הערבית בנגב ולהתאים את התכנון הקיים לצרכים ולתנאים הייחודיים של היישובים, באופן שבו התחנות יעניקו שירות מיטבי לתושבים מחד, וימנעו מפגיעה ביישובים מבחינה תכנונית מאידך. במקביל, יש להמשיך לתכנן ולהקים תחנות רכבת ביישובים נוספים בהתאם לצורך.

אנו מזהים הזדמנות לחיבור חלק מן היישובים למערכת המסילתית, בתכניות הבאות:

מסילת גורל: במסגרת התיקון לתכנית תמ"א 31/א/21 / 2 / 1 מקטע מסילת גורל. מתוכננת הקמת תחנת רכבת בכניסה לקריית המודיעין הסמוכה לעיר לקיה. מסילה זו צפויה להתחבר לרשת המסילות הארצית בסמוך לצומת גורל ולשרת את הנוסעים למרכז הארץ ולמרחב אשדוד-אשקלון. קישוריות תחבורתית זו טומנת בחובה הזדמנויות יוצאות דופן בפני תושבי אזור לקייה ואפשרות להרחיב באופן משמעותי את אפשרויות התעסוקה והגישה למוקדי השכלה גבוהה, שירותים, תרבות ופנאי. במסגרת קביעת תוואי המסילה, מיקום התחנה ותכנון צירי התנועה להנגשתה עבור תושבי האזור, **אנו קוראים לתכנון מערכת תחבורתית אשר תבטיח נגישות מלאה של תושבי היישובים הסמוכים לתחנת הרכבת המתוכננת, תוך גיבוש תוואי מוסכם בשיתוף תושבי האזור והימנעות מפגיעה בזכויות הקניין של התושבים ומפגיעה בכפרים בלתי מוכרים באזור.**

רק"ל ב"ש-לקיה: במסגרת התכנית להקמת הרכבת הקלה בבאר שבע מתוכנן קו לקריית המודיעין ליקית. תוואי קו זה צפוי להיסלל לאורך כביש 60. **אנו קוראים בכל תכנון עתידי להביא בחשבון את צרכי תושבי האזור הערבים, ולקבוע את תוואי הרכבת הקלה והתחנות שלאורכה תוך כוונה לשרת את התושבים המתגוררים בסמוך לתוואי.** בנוסף, תחנות האוטובוס בצמתי התחבורה שלאורך ציר 60 משמשות רבים מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועבור רבים מהם הן מהוות אפשרות קבלת שירות תח"צ בלעדית, זאת משום היעדר שירות תח"צ ביישובים. **בכל תכנון עתידי של תוואי כביש 60 אנו קוראים להקפיד על שמירת תחנות התחבורה הציבורית שלאורך ציר 60 תוך שימת דגש על אפשרות חצייה בטוחה ונגישות.**

4. המלצות לתחום השירות ביישובים הבלתי-מוכרים

אנו ממליצים לנקוט בצעדים הבאים על מנת לאפשר לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים נגישות, רמת חיים בסיסית לתחבורה ציבורית ודרכה לשירותים ציבוריים, השכלה ותעסוקה, לה זכאי כל תושב במדינת ישראל

1. **סלילת כבישי גישה לבתי-ספר וכניסת תח"צ לכפרים:** בשנת 2009 במסגרת החלטת ממשלה מס' 724, תוקצבו פרויקטים לסלילת כבישי גישה למוסדות חינוך ב-13 כפרים, מוכרים ובלתי-מוכרים. כיום - 12 שנים מאוחר יותר - הושלמו 6 מהכבישים בלבד (בי"ס נווה-מדבר, ביר אלמשאש, עבדה, אם בטין, אלסייד, דריג'את). אנו דורשים למלא אחר החלטת הממשלה ולהשלים את סלילתם של הכבישים הנותרים אי-השלמת סלילת הכבישים משפיעה לרעה על בטיחות הילדים והנגישות של ספקים ונותני שירותים לבתי-הספר. בכפרים הבלתי-מוכרים היעדר ביצוע החלטת הממשלה מונע הלכה למעשה את חיבור הכפר לתחבורה ציבורית. זאת מכיוון שבהתאם לתקנות משרד התחבורה לא ניתן להכניס קו אוטובוס על כביש שאינו סלול. בנוסף, יש להקצות משאבים לצורך כניסת תח"צ לאותם הכפרים בהם הושלמה סלילת כביש הגישה, ובכך לשפר באופן משמעותי את נגישות תושביהם לתחבורה ציבורית.

2. **הקמת תחנות על צירי תנועה ראשיים:** בשנת 2018 הגשנו לרשות לתח"צ מיפוי של כ-30 תחנות עצירה חסרות לאורך הכבישים הראשיים. מדובר על מיקומים בקירבה לכפרים בלתי מוכרים, והקמת התחנות תחסוך מתושבי הכפרים את הצורך בצעידה ממושכת ומסוכנת בשולי כבישים ראשיים על מנת להגיע לתחנת האוטובוס. מפגישות עם בעלי תפקידים במשרד התחבורה והרשות לתח"צ עולה כי נערכה בדיקה ע"י חברה חיצונית שהמליצה על הקמת התחנות שהתבקשו וכי הקמת התחנות נמצאת כיום בשלב של מיפוי, תיעדוף ובניית תכנית עבודה כתלות במצב תקציבי. החסם לביצוע התחנות כרגע הינו תקציבי בלבד, על אף שהאומדן התקציבי עומד כרגע על כ-6 מיליון ₪ בלבד. אנו קוראים למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לתקצב ולהקים תחנות אלו, בהתאם לחוות הדעת הממליצה על כך, בנוסף לפרסום לוח זמנים מפורט להקמתן.

פרק 4 - מקורות ההכנסה של הרשויות הערביות בנגב

הרשויות הערביות בנגב סבלו לאורך השנים מאפליה חמורה בכל תחומי החיים, הבאה לידי ביטוי גם במשאבים חומריים. במסגרת פרק זה ננתח בקצרה את מקורות ההכנסה של הרשויות הערביות בנגב ונבחן כיצד משפיעים נתונים אלו על יכולתן של הרשויות לספק שירותים איכותיים לתושביהן:

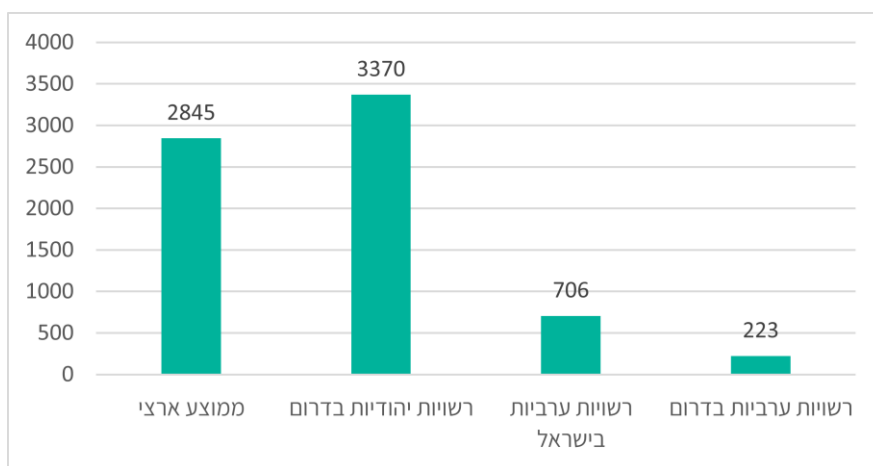
בשנת 2018 עמד סך ההכנסות של תקציב הרשויות המקומיות בישראל על כ-86 מיליארד ש"ח. מתוכם, הכנסות הרשויות הערביות עמדו על 8.3 מיליארד והכנסות הרשויות הערביות בנגב³² עמדו על כ-1.7 מיליארד ש"ח, כ-2% אחוז בלבד מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות, על אף שבשטחן מתגוררים כ-3% מאזרחי מדינת ישראל. כפי שנראה בהמשך, לפעמים אלו יש השפעה גדולה על איכות השירותים שאותן רשויות יכולות לספק לתושביהן.

על מנת לבחון מה הסיבות לפערים ניתחנו את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות ממקורות ממשלתיים וממקורות עצמיים. בימים אלו, אנו מבצעים מחקר בשיתוף עמותת אינ'אז שיעסוק במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות על בסיס ניתוח נתוני למ"ס, משרד הפנים ועוד, משנת 2018. הנתונים המוצגים בפרק זה מסתמכים על ניתוחים אלו.

4.1 הכנסות עצמיות של הרשויות בנגב

מניתוח ההכנסות העצמיות של הרשויות הבדואיות בנגב עלה שבשנת 2018 עמדו ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות בישראל על כ-44.5 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, הכנסותיהן העצמיות של הרשויות הערביות בדרום, עמדו על 215 מיליון ש"ח בלבד, כ-0.4% מכלל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בישראל.

ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מורכבות ממיסי ארנונה ומהכנסות נוספות כגון אגרות והיטלים שהרשות גובה עבור שירותים מסוימים. גביית הארנונה מהווה את החלק הארי של ההכנסות העצמיות של הרשויות. מניתוח ההכנסה הממוצעת לנפש מארנונה, עולה כי בעוד ההכנסה הממוצעת לתושב בישראל עמדה בשנת 2018 על כ-2,845 ש, ההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות הערביות בדרום הייתה 223 ש"ח בלבד - פחות מעשירית מהממוצע הארצי.



גרף מס' 2: הכנסה ממוצעת לנפש מארנונה בשנת 2018 (ש"ח לנפש)

³² הרשויות הערביות בנגב: רהט, חורה, לקיה, כסיפה, תל-שבע, שגב-שלום, ערערה בנגב, אלקסום ונווה-מדבר

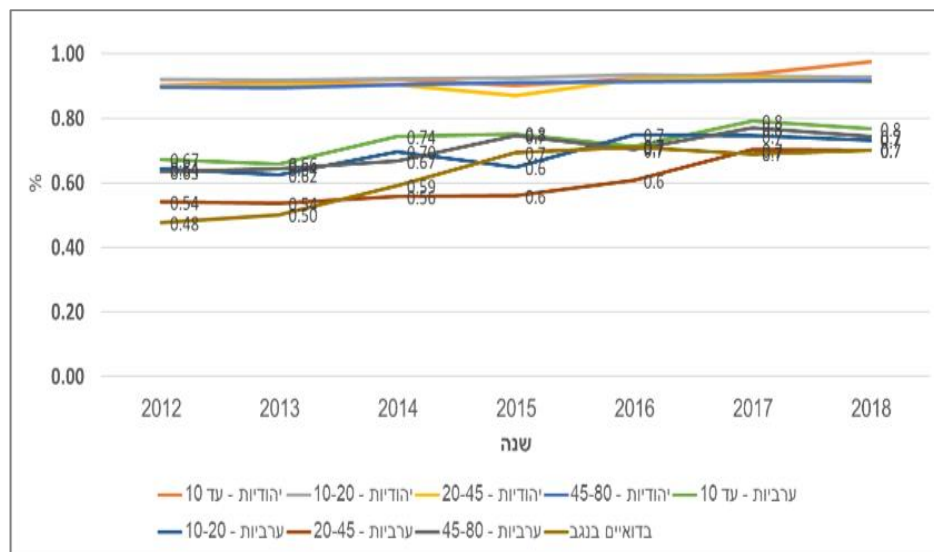
ניתן לחלק את הסיבות להכנסות הנמוכות לשלוש סיבות עיקריות: פוטנציאל החיוב, שיעור ההנחות בארנונה, ושיעור הגבייה:

1. **פוטנציאל החיוב** מושפע מכמות השטח ומגובה התעריף, וכן משיטת המדידה. גובה התעריף מושפע מסוג הנכסים, מיקומם וגודלם. בפרט נהוג להפריד בין נכסים למגורים לבין נכסים שאינם למגורים. ככלל, פוטנציאל החיוב של הרשויות הערביות נשען בצורה משמעותית על הכנסות מארנונה למגורים (68% מההכנסות מארנונה הינם מארנונה למגורים), לעומת רשויות יהודיות, אשר פוטנציאל החיוב שלהן כולל הכנסות רבות יותר מארנונה שאינה-למגורים (44% מארנונה למגורים).

ואכן מניתוח שערכנו מצאנו שכמות השטחים המניבים הממוצעת לתושב ברשויות אלו עמדה על 1.46 מ"ר לתושב בלבד, זאת לעומת רשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5, בהן שטח החיוב לתושב עמד על 9.6 מ"ר בממוצע, פי 6.5 לתושב יותר משל הרשויות הערביות בנגב. כתוצאה מכך ההכנסה של הרשויות היהודיות המוחלשות (מעמד סוציו-אקונומי 1-5) מארנונה שלא למגורים היתה גבוהה פי 5 משל הרשויות הערביות בנגב, 1,014 ש"ח אל מול 199 ש"ח בלבד ברשויות הערביות בנגב. כלומר - אחת מהסיבות המרכזיות להכנסות הנמוכות של הרשויות המקומיות הערביות בנגב ממקורות עצמיים הוא המחסור הגדול בשטחים מניבי ארנונה.

2. **הנחות בארנונה** ניתנות כתוצאה ממצב כלכלי ייחודי כגון עוני, מחלה, נכות או מצב משפחתי. על כן, ביישובים במעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר, קיים שיעור גבוה יותר של תושבים הזכאים להנחות בארנונה. כצפוי, מניתוח של יחס הנחות בארנונה לחיוב שוטף, עולה כי **שיעור ההנחות ברשויות הערביות בנגב גבוה במיוחד ועומד על 47%**, לעומת ממוצע של 30% ברשויות הערביות במעמד סוציו-אקונומי 1-5, ו-28% ברשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 (לא כולל ערים מעל 80,000 תושבים ומועצות אזוריות).

3. **שיעור הגבייה** של הרשויות הערביות בנגב עמד בשנת 2018 על 63%, לעומת 74% ברשויות הערביות בישראל ו-94% בקרב רשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 (אחרי הנחות). עם זאת, כפי שמתואר בגרף המצורף, ניתן לראות כי בשנים האחרונות הייתה עלייה משמעותית בשיעור הגבייה של הרשויות הערביות, כולל הרשויות בדרום.



גרף מס' 3: מגמות בשיעור גביית הארנונה השוטף בשנים 2012-

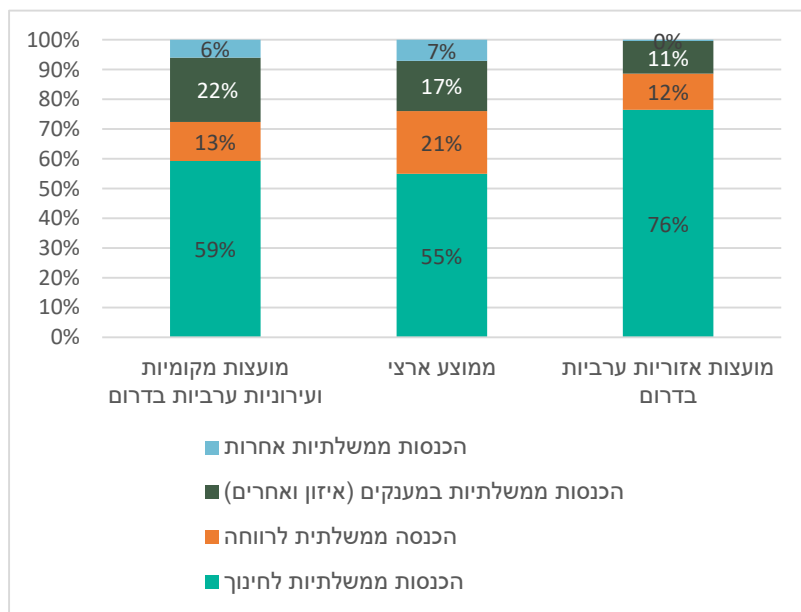
בסימולציה שביצענו, בחנו את השפעת שיעור הגבייה הקיים ברשויות המקומיות על הפער בין הרשויות היהודיות והערביות על ההכנסות מארנונה. מתוצאות הסימולציה עולה, כי גם אם שיעור הגבייה של הרשויות הערביות יהיה זהה לזה של הרשויות היהודיות, עדיין יהיו חסרים לרשויות הערביות יותר מ-1.5 מיליארד ש"ח כדי להשוות את כמות ההכנסות שלהן מארנונה להכנסות הרשויות היהודיות. זאת לעומת פער נוכחי (בהינתן ההבדלים בשיעורי הגבייה) של 2.3 מיליארד ש.ח. כלומר, **הפער בשיעורי הגבייה מסביר 35% בלבד מהפער בהכנסות עצמיות בממוצע הארצי.**

במחוז דרום, יעמוד פער זה (אם שיעורי הגבייה היו זהים), על יותר מ-430 מיליון ש, לעומת פער נוכחי של כ-480 מיליון ש. כלומר, **הפער בשיעורי הגבייה מסביר כ-10% בלבד מהפער בהכנסות העצמיות בין הרשויות היהודיות לערביות בדרום.**

לסיכום, שיפור בשיעורי הגבייה, גם אם חשוב כשלעצמו, אינו מהווה פיתרון מספיק לסגירת הפער בהכנסות העצמיות בין הרשויות הערביות והיהודיות.

4.2 הכנסות ממקורות ממשלתיים

ההכנסה ממקורות ממשלתיים מהווה כ-41% מתוך התקציב הרגיל (27.9 מיליארד ש"ח מתוך 67.7 מיליארד ש"ח) של הרשויות המקומיות בישראל וכ-31% מתוך התקציב הבלתי רגיל (6.5 מיליארד ש"ח מתוך 18.1 מיליארד ש"ח). כלומר, להכנסות הממשלתיות יש השפעה גדולה הן על התקציב הרגיל והן על התקציב הבלתי רגיל של הרשויות המקומיות. ברשויות הערביות השפעתן של ההכנסות הממשלתיות גדולה אף יותר: כ-74% מהכנסותיהן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב הרגיל (533 מיליון ש"ח מתוך 716 מיליון ש"ח) וכ-64% מהכנסותיהן בתקציב הבלתי רגיל (90 מיליון ש"ח מתוך 141 מיליון ש"ח). נתונים אלו נכונים עבור כל גדלי הרשויות ובכל האזורים הגיאוגרפיים.



גרף מס' 4: החלק היחסי של סעיפי ההכנסה הממשלתית (תקציב רגיל)

מתוך התקציב הרגיל, הסעיפים העיקריים בהקצאה הממשלתית הם: תקציבי חינוך שמהווים כ-55% בממוצע הארצי, תקציבי רווחה שמהווים 21% ומענקים ממשלתיים (מענק איזון והקרן לצמצום פערים) שמהווים כ-17%. תמונת מצב דומה מתקבלת בממוצע עבור הרשויות הערביות בנגב, אך לא עבור המועצות האזוריות נווה-מדבר ואלקסום, בהן ההקצאה עבור תקציבי חינוך ורווחה מהווה חלק גדול בהרבה (ראו בגרף 4 ובסעיף הבא).

נתייחס למאפיינים ייחודיים של כל אחד מהסעיפים עבור הרשויות הערביות בנגב:

1. **תקציבי חינוך ורווחה:** הרשויות הערביות בנגב, ובמיוחד המועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר, מספקות שירותים למספר גבוה של תושבי כפרים בלתי-מוכרים שאינם רשומים ברשות מקומית ("תושבים הרשומים בשבטים" - כ-80,000 תושבים). יתרה מכך, המועצות האזוריות, האחראיות מתוקף הסכם מול משרד החינוך על אספקת שירותי חינוך בכפרים הבלתי-מוכרים, מספקות פעמים רבות שירותים לתושבי הכפרים אשר רשומים בפועל ברשות מקומית אחרת. מסיבה זו, חלקם של תקציבי חינוך ורווחה מסך הכנסות הרשויות הינו גדול במיוחד: במועצה האזורית אלקסום מהווים תקציבי החינוך והרווחה **88%** מסך ההקצאות הממשלתיות, ובמועצת נווה-מדבר – **79%**.

יחד עם זאת, התקציבים המתקבלים אינם מספיקים על מנת לספק שירותים נאותים לתושבי הכפרים המוכרים או הבלתי-מוכרים (ראו פרק אספקת שירותים בכפרים הבלתי-מוכרים).

מסיבה זו, הורתה החלטת הממשלה 2397, לבחון "את האופן שבו יש לתקצב את הרשויות המקומיות של יישובי הבדואים בנגב, וזאת בתחומי אחריותו, בגין מתן מענה ושירותים, ככל שמבוקש כי יינתנו על ידי - רשויות אלה, לאוכלוסייה אשר אינה יושבת בתחומי אותן רשויות."³³

דו"ח של צוות בין-משרדי שעסק בנושא תושבים הרשומים בשבטים משנת 2018³⁴ (מכונה גם "דו"ח להבי"), המליץ לספק תוספת תקציבית לכל הרשויות הערביות בנגב, בהתאם למפתח שנקבע בדו"ח הצוות, המתייחס לכמות התושבים הרשומים ב"שבטים" המקבלים שירותים מכל רשות. אולם, **התוספת ניתנה באופן חד-פעמי בלבד בשנת 2019, ולא חודשה מאז.**

2. **מענקי איזון:** מטרתו של מענק האיזון היא לאזן בין סך ההוצאות של הרשות המקומית לבין הכנסותיה. בשל האתגרים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות הערביות ובשל חולשתן הכלכלית, מוקצה לרשויות אלו נתח משמעותי יותר ממענק האיזון³⁵. מניתוח ההכנסות הממשלתיות המוקצות לרשויות הערביות עולה כי מענק האיזון מהווה כ-23% מתוך ההקצאה הממשלתית בתקציב הרגיל, לעומת כ-16% ברמה הארצית. הנתון עבור הרשויות הערביות בנגב נמוך מהממוצע הארצי, כיוון שהוא מושפע מחלקם הגבוה של תקציבי חינוך ורווחה מסך ההקצאה הממשלתית המועצות האזוריות כפי שתואר, וכן מתיקונים חיצוניים למודל ההקצאות, אשר אינם משתקפים בנתונים.

3. **הקרן לצמצום פערים:** מטרתה של הקרן לצמצום פערים כפי שהוגדרו עם הקמתה הן: "לתקן עיוותים של למעלה מ-60 שנה, (לייצר) חלוקה ראויה וצודקת של הכסף הממשלתי בין הרשויות השונות ולחזק את השלטון

³³ החלטת ממשלה 2397 – תכנית לפיתוח כלכל-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. סעיף 11/13)

³⁴ הצוות הבין-משרדי לבחינת מענקי משרד הפנים בגין תושבים הרשומים בשבטים. פעל בתקופה שבין 26/11/2018 - 12/2/2018

³⁵ מודל גדיש במתכונתו הנוכחית מפלה את הרשויות הערביות. עם זאת במסגרת מסמך זה נתמקד בנתוני ההקצאה בפועל בשנת 2018 ולא בניתוח המורכבויות והחסמים במודל. לפרטים, ראו: "נייר עמדה – הוועדות הגיאוגרפיות" כתיבה: נ. שני. עמותת 'סיכוי'. יוני 2021.

המקומי בישראל עקב התוספת התקציבית שניתנה בו לטובת הרשויות המקומיות.³⁶ בשנת 2018 הקצתה הקרן כ-185 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות, כ-28% מהכסף, 52.4 מיליון ש"ח, הוקצה לרשויות המקומיות הערביות. על מנת לבחון את השפעת הקרן על הרשויות הערביות, ניתחנו את משקל ההכנסות מהקרן מכלל ההכנסות הממשלתיות. כמו כן, ביצענו הערכה מה תהיה הקצאת הרשויות הערביות מהקרן בשנת 2026 וניתחנו כיצד הקצאה זו תשפיע על ההכנסות הממשלתיות של הרשויות המקומיות.³⁷

תוצאות הניתוח הראו כי כיום מהוות ההכנסות מהקרן לצמצום פערים כ-1% מכלל ההכנסות הממשלתיות של הרשויות הערביות בדרום. בשנת 2026, צפויות ההכנסות לגדול ולהוות 2% מכלל ההכנסות הממשלתיות של אותן רשויות. כלומר, **הקצאת הקרן לצמצום פערים מהווה נתח קטן מאוד מההכנסה הממשלתית שלהן בעתיד צפוי נתח זה לגדול, אך גם אז הוא יהווה נתח יחסית קטן מההכנסות הממשלתיות של הרשויות.**

בהסתכלות רחבה, מניתוח ההכנסות הממשלתיות בשנת 2018 עולה כי משרדי הממשלה הקצו בשנה זו 34.4 מיליארד ש"ח לרשויות מקומיות (תקציב רגיל ובלתי רגיל). לרשויות הערביות בנגב הוקצו 1.4 מיליארד ש"ח, כ-4% מההקצאה. כלומר ההקצאה לרשויות הערביות בנגב הייתה מעט גדולה יותר מחלקן של תושביה באוכלוסייה הכללית.

על מנת לבחון האם ההקצאה הממשלתית הגבוהה יחסית למספר התושבים הצליחה לגשר על הפערים בהכנסות העצמיות בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות בנגב, השווינו את ההוצאה לתושב ברשויות הערביות בנגב להוצאה לתושב ברשויות היהודיות המוחלשות (במעמד סוציו-אקונומי 1-5) בכל הארץ. מצאנו כי למרות ההקצאה הממשלתית הגבוהה יחסית, קיים פער של 3,437 ש"ח לטובת הרשויות היהודיות (5,045 ש"ח לתושב ברשויות הבדואיות מול 8,482 ש"ח ברשויות היהודיות המוחלשות). כלומר, מנתונים אלו עולה שההכנסות ממקורות ממשלתיים היתה נמוכה מדי ולא הצליחה לצמצם את הפערים הנובעים מהכנסות עצמיות נמוכות.

4.3 מיעוט משאבים אזורי בנגב

מנגנונים ממשלתיים שונים הפועלים כיום מסתמכים על חלוקת משאבים אזורית. במיוחד - מנגנון חלוקת ההכנסות בוועדות הגיאוגרפיות, שמטרתו יצירת צדק חלוקתי אזורי. לכן, קיים צורך לבחון את מצב המשאבים באזור הדרום כולו. מניתוח שנערך בנייר עמדה של עמותת שתיל³⁸, עלה כי **אזור הנגב כולו סובל ממיעוט משאבים, כאשר מצב הכלכלי של הרשויות הערביות הוא החמור ביותר**: בהשוואה בין היקף המשאבים הדרוש לצורך הגעה לרף "הכנסה מינימלית" עבור כל הרשויות בנגב המזרחי (רף הכנסות שיאפשר לרשויות התנהלות עצמאית ללא תלות במענקי איזון), לבין סך המשאבים הקיים כיום במרחב, עולה כי קיים פער של לפחות 25 מיליון ש"ח בשנה, וככל הנראה המספר הריאלי גבוה מכך בעשרות מיליוני שקלים. כלומר - **גם בתרחיש שבו הייתה מתקיימת חלוקת הכנסות מוחלטת בין הרשויות, הדבר לא היה מספק כדי להביא את כל הרשויות מעל לרף "הכנסה מינימלית" ולאפשר רווחה כלכלית.**

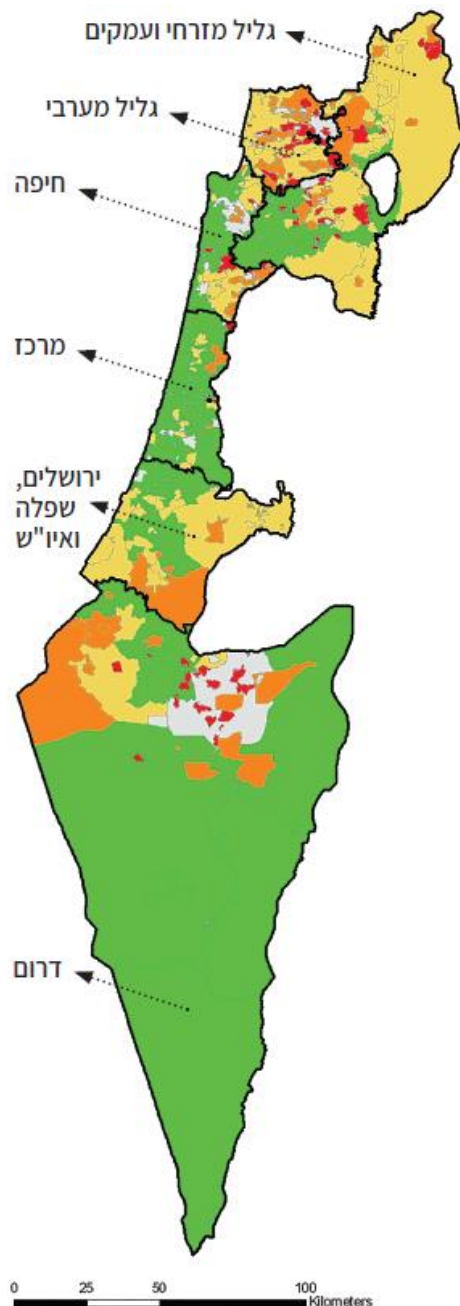
מסקנה דומה ניתן להסיק מבחינת **דירוג האיתנות הפיננסית** במחוז דרום: מדד האיתנות הפיננסית משמש כיום ככלי עבור הוועדות הגיאוגרפיות בקבלת החלטות הקשורות לחלוקת הכנסות. כפי שניתן לראות במפה המצורפת, מרבית הרשויות האיתנות נמצאות במרכז הארץ ומרבית הרשויות הסובלות מהיעדר איתנות פיננסית נמצאות בפריפריה. מכאן

³⁶ מתוך אתר הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press141216b.aspx>

³⁷ ההערכה התבססה על ההנחה שההקצאה תעמוד על חצי מיליארד ש"ח ושהאחוז מההקצאה שיקבלו הרשויות הערביות יהיה דומה לאחוז מההקצאה בשנים 2017-2020 ואשר עמד על כ-30%. כמו כן, בשנת 2026 יסתיים "תהליך הגמילה" לערים שהוגדרו בעבר כערי עולים. בשנה זו יחולקו חצי מיליארד ש"ח לרשויות במסגרת כספי הקרן, לכן נבחנו את ההקצאה המשוערת ב-2026. ההנחה מתבססת על נתוני הרשויות כיום.

³⁸ "כסף, מרחב וממשל – חלוקה הוגנת, ניהול משותף וארגון מרחבי מחודש של המרחב המוניציפאלי באזור הנגב המזרחי". י. שרביט ושות'. נייר עבודה – חברי קבוצת מרחב אזורי הוגן. 2021

שבאזורים מסוימים, לדוגמה בדרום, רשויות מתחרות על משאבים חומריים מצומצמים בעוד שבאזורים אחרים רשויות מתחרות על משאבים רבים. המחסור בשטחים מניבים בפריפריה וריבוי הרשויות הסובלות מהיעדר איתנות כלכלית באזורים אלו, מציפים שאלות לגבי יכולתן של הוועדות הגיאוגרפיות, הפועלות במתכונת אזורית בלבד, לקדם צמצום פערים משמעותי ולקדם צדק חלוקתי.

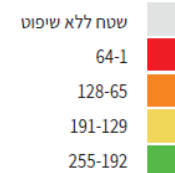


מפה מס' 1: דירוג הרשויות המקומיות על-פי מדד האיתנות הפיננסית ועל-פי חלוקה לוועדות הגיאוגרפיות

מקרא

תחום ועדות גיאוגרפיות

רשויות מקומיות - דירוג במדד האיתנות



4.4 המלצות

למיעוט במקורות ההכנסה יש השפעה גדולה על איכות וכמות השירותים שיכולות הרשויות לספק לתושביהן. כדי לצמצם את הפערים בין הרשויות הערביות בנגב לבין הרשויות היהודיות ועל מנת לשפר את איכות וכמות השירותים המסופקים ליישובים אלו אנו ממליצים על סדרה של צעדים. ככלל, אנו מציעים לייצר פתרונות נקודתיים ליישובים הערביים לצד פתרונות הוליסטיים, אשר ישרתו את כלל הרשויות במרחב. במסמך זה נתמקד בהמלצות הנקודתיות שיגדילו את כמות ההכנסות של הרשויות הערביות בכלל והרשויות הערביות בנגב בפרט:

1. **תיקצוב הרשויות עבור תושבי הכפרים הרשומים בשבטים** (דו"ח להבי): כפי שתואר לעיל, הרשויות הערביות בנגב סובלות מחיסרון מובנה בחלוקת הכנסות ממקורות ממשלתיים, כיוון שכ-80,000 תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים שאינם רשומים ברשויות מקומיות, מקבלים מהן שירותים אולם אינם נכללים בתחשיבי חלוקת תקציבים ומענקים מטעם משרדי הממשלה. למרות ההתייחסות לכך בהחלטת הממשלה 2397 והמלצות צוות משרד הפנים, טרם נמצא לנושא זה פיתרון קבע. אנו ממליצים לאמץ במלואן את המלצות דו"ח צוות משרד הפנים משנת 2018 שנדרש לסוגייה זו (דו"ח להבי), ולייצר מנגנון אשר יבטיח תיקצוב קבוע לתיקון הפער הנ"ל.
2. **התייחסות לכמות האוכלוסייה המופיעה בדו"ח להבי כפונקציה לקבלת החלטה:** בהמשך לסעיף הקודם, מומלץ להשתמש במסקנות ובחישובי צוות משרד הפנים (דו"ח להבי) כבנתון הרשמי לצורך חישוב מספר תושבים ברשויות הבדואיות. נתון זה ישמש הן עבור מענקים ממשלתיים והן לטובת קבלת החלטות מושכלות יותר במנגנון של הוועדות הגיאוגרפיות.
3. **חלוקת הכנסות משטחים מניבים במסגרת הוועדה הגיאוגרפית:** אנו ממליצים להגדיל את הכנסות הרשויות הערביות בנגב משטחים מניבים באמצעות שימוש במנגנון הוועדות הגיאוגרפיות. עם זאת על מנת שהמנגנון ייצר צדק חלוקתי עבור הרשויות הערביות אנו ממליצים להסיר חסמים קיימים במנגנון כמו לדוגמא ביטול כתב המנדט, רמת שקיפות נמוכה, ייצוג חלקי בלבד ולא מספק של האוכלוסייה הערבית בוועדות, מחסור בידע ומידע המקשה על הרשויות להגיש בקשות איכותיות ועוד³⁹.
4. **פיתוח כלכלי – הוספת שטחים מניבים והון אנושי:** חלוקת הכנסות כשלעצמה אינה כלי מספק בצמצום הפערים והגדלת ההכנסות של הרשויות במרחב, ולכן קיים צורך בהגדלת ההכנסות על ידי הקצאת תקציבי פיתוח יעודיים לרשויות הערביות. יש להקצות תקציבים עבור תכניות פיתוח פיזי וכלכלי (לדוגמה, הקמת חברות כלכליות ופיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה, אשר משחקים תפקיד חשוב גם בעידוד תעסוקת נשים, הנמוכה במיוחד בקרב החברה הערבית בנגב) ובנוסף עבור תכניות לחיזוק ההון האנושי, באופן שיעודד יזמות, תכנון וכן המשך השיפור בשיעור גביית הארנונה.
5. **שיפור מנגנוני הקצאת משאבים ממשלתיים כמו מענק האיוון והקרן לצמצום פערים:** מהניתוח שערכנו עולה שהמענקים הממשלתיים במתכונתם הנוכחית, כוללים פרמטרים המפלים את הרשויות הערביות בכלל, והרשויות בנגב בפרט (כמו לדוגמא שיעור עולים). בנוסף, מנגנונים אלו סובלים מתקצוב חסר. אנו ממליצים לתקן את מנגנון ההקצאה של המענקים הממשלתיים, לבטל את הפרמטרים המפלים ולהגדיל את כמות הכספים המועברים במסגרת כל אחד מהמענקים.

³⁹ לפרטים נוספים ראו: "נייר עמדה – הוועדות הגיאוגרפיות" ג. שני. עמותת 'סיכוי'. יוני 2021 וכן "הצעה לחלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים" ג. שני, עמותת 'סיכוי'. נובמבר 2020.

פרק 5 - דיור

תחום הדיור הינו תחום מרכזי אשר משפיע באופן ישיר על רוב תחומי החיים ביישובים הערביים.

תחום זה מתאפיין בקיומם של חסמים ייחודיים המאפיינים את היישובים הערביים, ולכן דורש התייחסות ייחודית. הדבר בא לידי ביטוי בתכנית החומש לחברה הערבית (922), אשר הקצתה משאבים משמעותיים לקידום תחום הדיור. אולם, בהחלטה לא נכללה הקצאת משאבים לתחום זה עבור תכנית החומש לנגב (החלטת ממשלה 2397).

בימים אלו אנו מצויים לקראת השלמתו של מחקר רוחבי אשר בחן את יישום החלטת הממשלה 922 בתחום הדיור, דרך בחינת המצב התכנוני ביישובים הערביים. כחלק מהמחקר, נבדק המצב התכנוני ברשויות הערביות במחוז דרום.

תחום התכנון והדיור ביישובים הערביים בנגב שונה מהותית ביחס לשאר הרשויות הערביות, בשל השוני באופי הבעלות על הקרקע, אופי הפיזור במרחב וקיומם של יישובים עירוניים חדשים יחסית. לכן, קיים צורך במחקר ייחודי וניתוח החסמים הייחודיים עבור היישובים הערביים בנגב.

בשל סיבות אלו, פרק זה יישלח בנפרד עם השלמת המחקר בחודשים הקרובים.