

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

الخطة الحكومية للتطوير الاجتماعي-الاقتصادي في البلديات العربية  
توصيات جمعية "سيكوي" للبلديات العربية في النقب



## תקציר המלצות ملخص التوصيات

מחקר וכתיבה: אלה גיל, רועי ברק, נגה שני

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

המחלקה למדיניות שוויונית



סיכוי Sikkuy

العמותة لقيادتنا لمدى المساواة الحديثة  
The Association for the Advancement of Civic Equality (A.A.)

תוכן עניינים:

**1** המלצות רוחביות | ייצוג הולם | מנגנוני פיקוח ובקרה | מנגנוני יישום גמישים וביטול התניות להעברת תקציבים

**2** אספקת שירותים בכפרים הבלתי-מוכרים | הפעלת מרכזי שירותים קיימים | הקמת מרכזי שירותים חדשים

**3** תחבורה | שירות תח"צ | תשתיות כבישים | מערכת מסילתית | תח"צ ביישובים הבלתי-מוכרים

**4** מקורות הכנסה של הרשויות | דו"ח להבי: שיוך תושבים הרשומים בשבטים | חלוקת הכנסות | פיתוח כלכלי | שינוי מנגנוני הקצאת משאבים ממשלתיים

**5** תכנון ודיור

תכניות החומש בעשור האחרון (החלטות ממשלה 3708 ו-2397) פעלו לקידום מצבן החברתי-כלכלי של הרשויות הערביות בנגב. עם זאת, מספר מספר היבטים מרכזיים באופן ביצוע התכנית לקו בחסר וגררו ביקורת בקרב החברה הערבית וארגוני חברה אזרחית:

ראשית, **ההפרדה בין תכניות החומש לחברה הערבית בנגב מתכנית החומש הכללית לחברה הערבית**, אשר יצרה מציאות של "הפרד ומשול", הביאה לחלוקה אי-שוויונית בין קבוצות אוכלוסייה ופגעה ביכולת לספק פתרונות הוליסטיים לבעיות רחבות. החלטת ממשלה 292 מיום 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, על-מנת שיהיה אפקטיבי חייבים להתלוות אליו מהלכים נוספים מקבילים של איחוד ברמת הרשויות האחראיות וחיזוק הקשר עם השטח.

כ-280,000 אזרחים ערבים חיים בנגב ב-7 יישובים עירוניים, 11 כפרים מוכרים ו-35 כפרים בלתי-מוכרים. בעוד העיירות והעיר הוט הוקמו בשנות ה-60-'90, הכפרים המוכרים והבלתי מוכרים קיימים במקומם מזה מאות שנים, או הוקמו ע"י עקורי-פנים, שפוננו על ידי המדינה לאזור הסייג בשנות ה-50'. 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. 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.

למרות הקשיים, אנו מאמינים כי תכנית החומש הבאה ליישובים הערביים בנגב יכולה וצריכה לספק מענה לבעיות ולאתגרים 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.

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.

## ייצוג הולם

1.1

יש לנקוט בצעדים אקטיביים להגדלת הייצוג של אנשי המקצוע מהאוכלוסייה הערבית, ובפרט, האוכלוסייה הערבית בנגב במשרדי הממשלה האמונים על יישום התכנית. 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

## מנגנוני פיקוח ובקרה

1.2

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.

## מנגנוני יישום גמישים וביטול התניות להעברת תקציבים

1.3

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.

היבטים הדורשים טיפול ותיקצוב בהפעלת מרכזי השירותים הקיימים

1. **תיקצוב ייעודי והגדרת סמכויות לפיתוח תשתיות, רישוי ותחזוקה שוטפת במרכזי השירותים וסביבתם:** מומלץ להקים צוות למיפוי חסמים טכנוניים, חוקיים, מערכתיים ואחרים העומדים בפני פיתוח התשתיות ותחזוקתן במרכזי השירותים, הגדרת אומדנים תקציביים וחלוקת אחריות ברורה בין המשרדים, שתגובה בתקציב ייעודי ובסמכויות חוקיות, לפי הצורך.
2. **תיקצוב וביצוע תיקון ותחזוקת מערכת הדרכים המשמשת את הסעות התלמידים:** בהתאם לדו"חות שנכתבו ע"י יועץ תחבורה בשנת 2015, מומלץ להקצות תקציב ייעודי ולהסמיך גוף מבצע לתיקון מערכת הדרכים המשמשת את הסעות התלמידים, ע"י פיזור מצעים והסדרת מעברי מים.
3. **תיקצוב והקמת מרחבים מוגנים במרכזי השירותים:** קיים צורך דחוף בתיקצוב והקמת מבנים ממוגנים במרכזי השירותים, זאת על-מנת להבטיח ביטחון מינימלי לילדי הכפרים הבלתי-מוכרים, וכן למנוע עיכובים בשלב הוצאת היתר למרכזי שירותים.
4. **תיקצוב ניידות / הסעות לשירותים חיוניים כגון בריאות ורווחה:** עבור שירותים שאין היתכנות לספקם בכפרים הבלתי-מוכרים (כמו חלק משירותי הבריאות והרווחה), מומלץ להגדיל את התקציב הקיים לצורך הפעלת ניידות שירות, שיגיעו לבתי התושבים. הפעלת הניידות צריכה להתבסס על תהליך של מיפוי צרכים מקצועי ושיתוף ציבור.

הקמת מרכזי שירותים חדשים

הפיזור הנוכחי של מוסדות חינוך ובריאות בכפרים הבלתי-מוכרים אינו מספק נגישות ראויה לשירותים חיוניים ומייצר פערים חברתיים-כלכליים עמוקים, בעיות בריאותיות וקהילתיות קשות. לכן **אנו ממליצים לפעול להקמת מרכזי שירותים נוספים בכפרים הבלתי-מוכרים, דרך אישור שינוי לתמ"מ 4/14/40.**

לצורך כך, מומלץ לפעול להשלמת הצעדים הבאים:

1. **מיפוי צרכים מקצועי ע"י משרדי החינוך, הבריאות והרווחה** כולל מיפוי הפערים הנוכחיים, הגדרת ספי-כניסה ומיקומים בעדיפות גבוהה להקמת מרכזים.
2. **בחינה של הרחבת סל השירותים הניתנים במרכזי שירותים.** לדוגמה מומלץ לכלול בתכנית שימושים כגון שירותי דואר (לחלוקת קצבאות), שירותי קהילה, מרכזי תעסוקה ועוד.
3. **איתור מיקומים למרכזי שירותים חדשים** על בסיס שיתוף ציבור קיים, מיפוי הצרכים של המשרדים וכן היבטים תכנוניים ותשתיתיים.

## מומלץ לפעול לאימוץ המלצות תכנית-האב לתחבורה ציבורית לחברה הערבית בנגב:

1. 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.
2. הצורך בפריסת תחנות מוגברת עקב ההגבלות על רכיבה באופניים.
3. תיעדוף שירות פנימי, כמענה לשיעור הנשים הנמוך המחזיקות ברישיון נהיגה.
4. הצללת תחנות, לצורך התמודדות עם הפריסה הנרחבת של היישובים וכן עם האקלים המדברי.

## בנוסף, מומלץ לפעול לבחינת הצעדים הבאים, על-מנת להתגבר על חסמים תשתיתיים ולאפשר הפעלת תח"צ על תשתית קיימת:

1. קידום שירות תחבורה-ציבורית ברכבים קטנים, בין אם במסגרת שירות קשיח או גמיש.
2. שינוי תקנות הבטיחות, כך שיאפשרו שירות ב"הינף-יד", שירות על דרכי-עפר, שירות "מייל-אחרון" (Last Mile).
3. סיוע לרשויות בהקמת תחנות אוטובוס
4. פיתוח תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית" ברשויות המקומיות, דרך הפעלת מודל אזורי וכן הבטחת תיקצוב נאות לאורך זמן.



היעדר תשתיות מהווה גורם מרכזי לתאונות דרכים וחסם בפני שירות תחבורה ציבורית ראוי. תכניות התשתיות האסטרטגית המקודמת בימים אלו, צפויה לתת מענה ארוך טווח בתחום זה. כדי להבטיח את יישומה וניצול תקציבי יעיל, ובהתאם לדו"ח מבקר המדינה משנת 2016 בנושא זה, אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

- 1. קביעת קריטריונים לפיתוח תשתיות כבישים עירוניים:** היעדר קריטריונים מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הערביים לבין רמת הפיתוח הפועל, ואינו מאפשר להקצות את התקציבים ליישובים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם.
- 2. מיפוי פערי רמת תשתית עירונית בין יישובים יהודים לערבים:** 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.
- 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:** יש לאמץ את המלצות מבקר המדינה לגבי תיאום והידוק שיתוף הפעולה בין משרדי התחבורה, התקשורת, האנרגיה והמים, הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר, להסדרת פינוי תשתיות קיימות וקידום פיתוח והרחבת תשתיות ביישובים הערביים.

## המערכת המסילתית

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

- 1. מסילת גורל:** אנו קוראים לתכנון מערכת תחבורתית אשר תבטיח נגישות מלאה של תושבי יישובי אזור לקיה, תוך גיבוש תוואי מוסכם בשיתוף תושבי האזור והימנעות מפגיעה בזכויות הקניין של התושבים ומפגיעה בכפרים בלתי מוכרים באזור.
- 2. רק"ל באר שבע-לקיה:** יש לקבוע את תוואי הרכבת הקלה והתחנות שלאורכה תוך כוונה לשרת את התושבים המתגוררים בסמוך לתוואי, באזור כביש 60 ואזור לקיה. כיום, 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, לאור 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.

## שירות ביישובים הבלתי-מוכרים

למרות הקשיים, ניתן לשפר את נגישות תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים לתחבורה ציבורית, ע"י נקיטת הצעדים הבאים:

- 1. סלילת כבישי גישה לבתי-הספר וכניסת תח"צ לכפרים:** יש להשלים סלילת כבישי הגישה ל-7 בתי-הספר על בסיס תקציב שהוקצה בהחלטת ממשלה 724 משנת 2009. לאחר מכן, ניתן להכניס תחבורה ציבורית על הכביש הסלול. יש צורך להקצות תקציב ייעודי להשלמת כניסת תח"צ.
- 2. הקמת תחנות על צירי התנועה הראשיים:** במיפוי שהוגש למשרד התחבורה ע"י עמותת 'סיכוי', והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים בשנת 2018, קיימים כ-30 מיקומים בהם חסרות תחנות אוטובוס בקרבת הכפרים. הקמתן תחסוך מתושבי הכפרים את הצורך בהליכה ממושכת ומסוכנת לאורך שולי כבישים ראשיים. החסם לביצוע התחנות הינו תקציבי ומומלץ לייעד לכך תקציב במסגרת תכנית החומש או פעילותו השוטפת של המשרד.



4.1

אימוץ "דו"ח להבי" והקצאת מענקי משרד הפנים בהתאם לכמות האוכלוסייה הרשומה בדו"ח

צוות בין-משרדי שפעל בשנת 2018, המליץ לספק תוספת תקציבית לכל הרשויות בנגב על-פי מפתח שנקבע בדו"ח, בהתאם לכמות התושבים הרשומים ב"שבטים" בתעודת הזהות, אך מקבלים שירותים מהרשויות. אולם, **התוספת ניתנה באופן חד-פעמי בלבד בשנת 2019 ולא חודשה מאז.** אנו ממליצים:

**1. לאמץ במלואן את המלצות הצוות** ולייצר מנגנון אשר יבטיח תיקצוב קבוע לתיקון הפער הנ"ל.

**2. להתייחס למסקנות וחישובי הדו"ח כאל הנתון הרשמי לצורך חישוב מספר תושבים ברשויות הבדואיות.** נתון זה ישמש הן עבור מענקים ממשלתיים והן לטובת קבלת החלטות מושכלת יותר במנגנון של הוועדות הגיאוגרפיות.

4.2

חלוקת הכנסות משטחים מניבים במסגרת הוועדה הגיאוגרפית

על-מנת שמנגנון חלוקת הכנסות בוועדות הגיאוגרפיות 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 ועוד. (לפרטים נוספים, ראו: "נייר עמדה – הוועדות הגיאוגרפיות" עמותת 'סיכוי', יוני 2021)

### 4.3 פיתוח כלכלי – פיתוח שטחים מניבים והון אנושי

4.3

קיים צורך בהגדלת הכנסות על-ידי הקצאת תקציבי פיתוח ייעודיים 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.

### 4.4 שיפור מנגנוני הקצאת משאבים ממשלתיים כמו מענק האיזון והקרן לצמצום פערים

4.4

מהניתוח שערכנו עולה שהמענקים הממשלתיים במתכונתם הנוכחית, כוללים פרמטרים המפלים את הרשויות הערביות בכלל, והרשויות בנגב בפרט (כמו לדוגמה 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.** (לפרטים נוספים, ראו: "הצעה לחלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים". עמותת 'סיכוי', נובמבר 2020)

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.

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.

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

## الخطة الحكومية للتطوير الاجتماعي-الاقتصادي في البلدات العربية توصيات جمعية "سيكوي" للبلدات العربية في النقب

מחקר וכתובה: אלה גיל, רועי ברק, נגה שני

ליווי וייעוץ מקצועי: מורן אביב, רגד ג'ראיסי, נדב דגן

ליצירת קשר ופרטים נוספים: אלה גיל: [ella@sikkuy.org.il](mailto:ella@sikkuy.org.il)



**17 Hameshoreret Rachel St.,  
Beit Hakerem, Jerusalem 96348,**  
Tel. 02-6541225 | Fax. 02-6541108  
[jerusalem@sikkuy.org.il](mailto:jerusalem@sikkuy.org.il)

**77 Derech Allenby  
Haifa 3566434**  
Tel. 04-8523188  
[haifa@sikkuy.org.il](mailto:haifa@sikkuy.org.il)

**شارع همشوررت ا رحيل 17  
بيت هكيرم, القدس 96348**  
تل. 02-6541225 | ف. 02-6541108  
[jerusalem@sikkuy.org.il](mailto:jerusalem@sikkuy.org.il)

**طريق النبي 77  
حيفا, 3566434**  
تل : 04-8523188  
[haifa@sikkuy.org.il](mailto:haifa@sikkuy.org.il)

**רחוב המשוררת רחל 17  
בית הכרם, ירושלים 96348**  
טל. 02-6541225 | פקס. 02-6541108  
[jerusalem@sikkuy.org.il](mailto:jerusalem@sikkuy.org.il)

**דרך אלנבי 77  
חיפה 3566434**  
טל: 04-8523188  
[haifa@sikkuy.org.il](mailto:haifa@sikkuy.org.il)