

- דו"ח סופי - המועצות האזוריות הבדואיות בנגב

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

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

כסלו תשפ"ו | נובמבר 2025

4	1. תקציר
10	2. הקדמה
11	3. מעמד הרשויות המקומיות בישראל ויחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי
12	4. מועצות אזוריות
13	5. החברה הבדואית בנגב
13	5.1. החלטות ממשלה לקידום כלכלי-חברתי של הבדואים בנגב
15	6. המועצות האזוריות הבדואיות בנגב
15	6.1. מועצה אזורית אל קסום
15	6.1.1. מאפייני האוכלוסייה במועצה אזורית אל קסום
16	6.1.2. מבנה ארגוני של מועצה אזורית אל קסום
17	6.2. מועצה אזורית נווה מדבר
17	6.2.1. מאפייני האוכלוסייה במועצה אזורית נווה מדבר
18	6.2.2. מבנה ארגוני של מועצה אזורית נווה מדבר
18	6.3. מאפיינים ואתגרים של המועצות האזוריות הבדואיות
	מבנה ארגוני ומנגנוני ניהול
	מרחב גיאוגרפי ותשתיות
	יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לשלטון המרכזי
	יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים
22	7. שאלת המחקר
23	8. מתודולוגיה
23	8.1. כלים
23	8.2. משתתפים
23	8.3. הליך
24	9. ממצאים
24	9.1. אל קסום
24	9.1.1. נתונים כמותיים
25	9.1.2. ממצאים מהראיונות
39	9.2. נווה מדבר
39	9.2.1. נתונים כמותיים
41	9.2.2. ממצאים מהראיונות
55	10. דיון
55	10.1. אל קסום
59	10.2. נווה מדבר
65	11. תובנות והמלצות
65	11.1. אל קסום
65	11.2. נווה מדבר
67	12. ביבליוגרפיה

החלטת ממשלה 1279 הינה תוכנית החומש השלישית לקידום החברה הבדואית בנגב, והשנייה הכוללת יעדים להעצמת תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בדרום. ההחלטה נעוצה בתפיסה שחיזוק השלטון המקומי יכול לסייע לשיפור איכות השירות לתושב, לפיתוח סביבתי-כלכלי ולצמצום פערים.

מחקר זה מתמקד במועצות האזוריות הבדואיות אל קסום ונווה מדבר, המתמודדות עם אתגרים של פיזור גאוגרפי רחב, מחסור במשאבים ובתשתיות, ומתן שירותים חלקיים לתושבי יישובים שאינם מוסדרים. מטרת המחקר היא לבחון את מאפייני הניהול במועצות, לרבות תכנון וביצוע העבודה, הפיזור הגאוגרפי, יחסי הגומלין עם משרדי הממשלה, ועדי היישובים, ואת השפעתם על איכות השירותים ועל הפיתוח הכלכלי-חברתי באזור.

המחקר מוזמן על ידי האגף לקידום כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, כחלק ממערך מחקרי הליווי של תוכנית החומש.

רקע

סמכויות השלטון בישראל מחולקות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך מאפיינות בריכוזיות גבוהה של הממשלה ותפיסת הרשויות המקומיות כזרוע ביצועית שלה. מקורות ההכנסה העיקריים של רשויות מקומיות הם מענקים מהשלטון המרכזי וכספים מגביית ארנונה, שבשליטה מוגבלת של הרשות. פערי גביית מיסים בין רשויות עשירות למוחלשות מעמיקים אי שוויון ומובילים לגירעונות ולתלות ממשלתית.

מועצות אזוריות מהוות מסגרת מוניציפאלית עבור מספר יישובים קטנים, אשר המועצה מספקת להן שירותים בתחומי חינוך, רווחה, תשתיות, תרבות וספורט. המבנה הארגוני של השלטון המקומי במועצות האזוריות מורכב משני רבדים שלטוניים: הרובד העליון – מועצה אזורית נבחרת שבה מיוצגים היישובים בהתאם לגודלם ובראשה עומד ראש המועצה. הרובד התחתון – ועד מקומי הפועל בכל אחד מהיישובים שבתחום המועצה. המועצה האזורית היא בעלת מלוא הסמכויות המוניציפאליות, והוועדים המקומיים פועלים בהתאם לסמכויות שהמועצה מאצילה להם ותחת פיקוחה. הפיזור הגאוגרפי של היישובים במועצות האזוריות מקשה על אספקת שירותים איכותיים בצורה יעילה ושוויונית וגורר הוצאות ניהול גבוהות לכל תושב.

החברה הבדואית בנגב מונה כ-300,000 איש, מתוכם כ-70% גרים בתשע רשויות מוסדרות, בהן שתי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום. יתר התושבים משתייכים לשבטים הגרים באזורים לא מוסדרים. בפועל הרשויות המוסדרות, ובעיקר המועצות האזוריות, מספקות להם שירותים מסוימים (בעיקר שירותי חינוך ורווחה).

החברה הבדואית מצויה במהלך מעבר בין מסורתיות לשינויים מודרניים, כשדפוסים שבטיים ופטריארכליים עדיין נותרים דומיננטיים. יחסיה עם מוסדות המדינה מתוחים על רקע מאבקי קרקעות, אי-שוויון מתמשך, עוני, אבטלה ותשתיות חסרות. לצד כל אלה, קיים מחסור חמור בנתונים אודות החברה הבדואית, שהינם הכרחיים לפיתוח מדיניות מותאמת.

החל משנת 2011 הובילה המדינה תוכניות חומש לקידום החברה הבדואית בעקבותיהן חלו תמורות בהשכלה, תעסוקה, רמת השירותים הציבוריים ועוד. עם זאת, נותרו פערים משמעותיים משאר החברה. תוכנית החומש לשנים 2022-2026 הציבה מטרות לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות.

בשנת 2004 במסגרת תוכנית לפתרון בעיית האזורים הלא מוסדרים הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה. ב-2012 המועצה פוצלה והוקמו המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום.

מועצה אזורית אל קסום – כוללת בתוכה שבעה יישובים. תחום שיפוטתה משתרע על פני 38.7 אלף דונם. מאז הקמתה ב-2012 נוהלה המועצה בידי ועדה ממנה עד 2017, אז נערכו בחירות דמוקרטיות למועצה ולעומד בראשה. למועצה מונה חשב מלווה מטעם משרד הפנים ובהמשך בעקבות ליקויים תקציביים משמעותיים בתחום החינוך, מונתה גם חשבת ייעודית למחלקת החינוך.

מועצה אזורית נווה מדבר – כוללת בתוכה ארבעה יישובים. תחום שיפוטתה משתרע על פני 32.7 קמ"ר. בשנת 2024 נבחרו בבחירות המוניציפאליות חברי מועצה וראש מועצה חדש.

שתי המועצות מדורגות באשכול סוציו-אקונומי 1, מתמודדות עם היעדר רצף טריטוריאלי בין יישוביהן ומחסור חמור בתשתיות בסיסיות. רוב תושביהן מתגוררים במבנים ארעיים ללא חיבור לתשתיות מים, ביוב וחשמל. חלקם ניזונים מאנגריה סולארית. המועצות מאופיינות באוכלוסייה צעירה, כאשר למעלה ממחצית מהתושבים הינם מתחת לגיל 18. מצב הישגי התלמידים במערכת החינוך, רמות ההשכלה, התעסוקה וההכנסה של תושבי שתי המועצות נמוכים לעומת שאר הארץ וכן מצבם ירוד אף בהשוואה לרשויות בדואיות אחרות.

שתי המועצות מתמודדות עם אתגרים מרובים, הנובעים בין היתר מהיותן קבוצת מיעוט, ממאפיינים תרבותיים, גאוגרפיים, חברתיים וכלכליים. בשתי המועצות קיימים פערים משמעותיים ביחס למידע אודות מספר התושבים בשטחן. כמו כן, שתיהן מספקות שירותים לעשרות אלפי תושבי האזורים הלא מוסדרים. לפי הלמ"ס בשנת 2022 באל קסום גרו כ-13,000 תושבים ובנווה מדבר כ-14,000 תושבים, אך לפי דיווחי המועצות הן נותנות שירות לכ-60,000 ו-51,000 תושבים, בהתאמה. בהיעדר נתונים המשקפים נאמנה את מספר התושבים הגרים בתחומי השיפוט של כל אחת מהמועצות והיישובים בתחומן, קיים קושי בקבלת החלטות מותאמות בנוגע לתקצוב רשויות אלו, תכנון תשתיות ופיתוח שירותים ציבוריים.

בנוסף, שתי הרשויות מאופיינות בהכנסות עצמיות נמוכות, בעיקר בשל קושי בגביית ארנונה; שתיהן בגירעון תקציבי משמעותי ומתקשות לממש תקציבים ממשלתיים, בין היתר בשל מחסור בכוח אדם, ובפרט בכוח אדם איכותי, וכן בשל תביעות בעלות מרובות על קרקעות, הפוגעות באפשרויות פיתוח התשתיות; המועצות מתמודדות עם מפגעים תברואתיים חריגים שאינם מקבלים טיפול ראוי וסובלות מתת-פיתוח תשתיות חמור ביותר. בנוסף, הוועדים המקומיים, שאמורים להיות רובד חשוב בהתנהלות של מועצה אזורית, אינם מתפקדים ונעדרים כל סמכות.

לאור כל האמור, שאלת המחקר היא: **כיצד המבנה הארגוני, הגיאוגרפי, החברתי ומנגנוני ניהול והיחסים הדו-רובדיים של המועצות האזוריות הבדואיות, נווה מדבר ואל קסום (בין המועצה למשרדי הממשלה ובין המועצה לבין הוועדים המקומיים), משפיעים על רמת התפקוד שלהן, על פיתוח היישובים בשטחן, על הפיתוח הכלכלי-חברתי שלהן ועל איכות השירותים הניתנים לתושביהן?**

מתודולוגיה

המחקר נקט בגישה איכותנית על ידי ביצוע ראיונות עומק חצי מובנים עם 6 בעלי תפקידים מרכזיים בכל אחת מהמועצות ו-7 נציגים במשרדי ממשלה רלוונטיים, כך שכל מחקר על כל רשות כלל 13 ראיונות עומק. בנוסף, נאספו נתונים כמותיים המציגים שינויים לאורך השנים בפרמטרים מרכזיים המאפיינים את המועצות.

ממצאים ודין - אל קסום

הנתונים הכמותיים מצביעים על בעיה קשה בגביית ארנונה, ואף החמרה וירידה בשיעור הגבייה בשנים האחרונות; החל משנת 2018 המועצה בגירעון תקציבי שהולך וגדל; בתחום החינוך - חל שיפור מסוים לאורך השנים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות, אך ללא שינוי משמעותי בזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות; רמת השכר נמצאת בעלייה, אך עדיין מהווה רק 73% מהמוצא הארצי; אין עדות לשיפור בהקמת תשתיות (מים, חשמל, ביוב, כבישים).

המחקר האיכותני התייחס למספר נושאים מרכזיים המשפיעים על תפקוד המועצה:

תפקוד המועצה כארגון - מרבית משתתפי המחקר, הן מקרב עובדי המועצה והן מבעלי תפקידי במשרדי הממשלה, סבורים שהמועצה נפגשת בקביעות, אך עוסקת בכיבוי שריפות ולא בתהליכים ממושכים שמאחוריהם עומדת חשיבה ותוכנית אסטרטגית סדורה. צוין כי בעלי תפקידים במועצה אינם מצליחים להשלים משימות תחת אחריותם. המרואיינים מצביעים על תהליכי קבלת החלטות מסורבלים, מחסור בתקנים, תלות גבוהה בתקציבי מדינה וגירעון תקציבי המכבידים על תפקודה. ישנה הכרה בעבודה הקשה של בעלי התפקידים במועצה, ובניסיון שלא להיכנע ללחצים פוליטיים, אך המועצה עומדת מול אתגרים רבים, בכללם עשרות אלפי תושבי האזורים הלא מוסדרים.

המבנה הגיאוגרפי של המועצה - קיימת הסכמה רחבה בין משתתפים המחקר כי המועצה פרושה על שטח רחב ומפוצל, מאגדת יישובים הטרוגניים עם פערי תשתיות, ומתקשה לפתח שירותים בשל היעדר קרקעות ותוכניות מתאר ומעניקה בפועל שירותים לאוכלוסייה הגדולה פי שלושה מהמדווה. מועצות אזוריות מסוגלות לתפקד בפריסה גיאוגרפית רחבה, אך היעדר תנאים תומכים בכך - כמו תשתיות מוסדרות, תוכניות מתאר, רצף גיאוגרפי, מקורות הכנסה קרקעות מוסדרות ועוד, הופכים את האתגר לקושי ממשי בסיפוק השירות לתושבים.

המבנה החברתי - המרואיינים תיארו מבנה חברתי-חמולתי שחודר לעבודת המועצה ויוצר פוליטיקה פנימית חזקה וקיצונית לעומת מועצות אחרות. בעלי תפקידים נתונים ללחצים כבדים מצד התושבים ולעתים מאבקים בין חמולות מתבטאים אף בוונדליזם ואי שיתוף פעולה עם המועצה. המבנה החמולתי משפיע על תפקוד המועצה, על האמון של התושבים בה ובפועלה.

התנהלות המועצה מול משרדי הממשלה - המועצה משמשת צינור להעברת תקציבי חינוך ורווחה גם לאוכלוסיית האזורים שאינם מוסדרים. המרואיינים תיארו שקיימת חשדנות ומתח בין הצדדים - למשל בשל קשיים בגביית ארנונה והתנהלות המועצה בנושא הסעות תלמידים - אך לצד זאת נשמעו קולות על חשיבות שיתוף הפעולה וחיזוק האמון. בעלי תפקידים במשרדי הממשלה אף ציינו כי קיים קשר טוב, אך הוא אינו מקדם את יכולת תפקוד המועצה.

הקשר בין המועצה לוועדי היישובים - עולה כי מרבית ועדי היישובים אינם פעילים, חסרי סמכויות ותקציב. חלקם לא מעוניינים בחלק מהתפקידים שהופנו אליהם, כמו גביית ארנונה, כי אינם מעוניינים להיכנס לעימותים עם התושבים. למעשה, שלטון דו-רובדי אינו מתקיים באל קסום. לכל היותר הוועדים מהווים צינור להצפת תלונות התושבים למועצה.

הקשר בין התושבים למועצה – מהראיונות עולה כי קיימת הרגשה של ניתוק וחשדנות בין התושבים למועצה ואף כי תושבים לא מרגישים שייכות למועצה. השייכות השבטית של ראש המועצה היא הקובעת את עמדת התושבים, ולא איכות תפקודו למען התושבים, ונראה כי המועצה עצמה אינה משקיעה בשיפור הקשר עם התושבים.

הספקת שירותים לתושבים – רמת השירותים הניתנים לתושבים נמוכה ביותר. המועצה מספקת שירותי חינוך ורווחה, המתקצבים במלואם מהמדינה. מעבר לכך, בשל חוסר בהכנסות, כמעט ולא קיימים שירותים מוניציפאליים. ביישובים בהם הוסדר נושא הקרקעות יש יותר אפשרות לפיתוח ומתן שירות. בהיעדר גביית ארנונה אפקטיבית והסדרת קרקעות מאסיבית, לא מתאפשרת הספקת שירותים מוניציפאליים לתושבים.

האם המודל של מועצה אזורית מתאים לניהול המועצה – הנשאלים סבורים שהמבנה הנוכחי של המועצה אינו בר-קיימא, עלו מספר הצעות לשיפור המצב: פיצול המועצה למספר מועצות או להפוך את היישובים לרשויות מקומיות עצמאיות; צירוף חלק מהיישובים לרשויות אחרות; חיזוק המועצה הקיימת באמצעות גביית ארנונה, פיתוח תשתיות, הסדרת בעלות על קרקע וחיזוק ההנהגה המקומית. נראה כי המודל של "מועצה אזורית" במציאות שאינה דומה למועצה אזורית כפי שמוכר ממקומות אחרים, לא צלח במקרה של אל קסום והוצע לפעול לצמצומה במספר דרכים.

ממצאים ודין – נווה מדבר

הנתונים הכמותיים מצביעים על בעיה קשה בגביית ארנונה, כאשר בנווה מדבר שיעור הגבייה הנמוך מבין כל הרשויות הבדואיות; בשנותיה הראשונות שמרה המועצה על מאזן תקציבי, אך החל מ-2020 צברה גרעון שהולך וגדל; בתחום החינוך – חל שיפור מסוים לאורך השנים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות, אך ללא שינוי משמעותי בזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטאות; רמת השכר נמצאת בעלייה, אך עדיין מהווה רק 70% מהמוצא הארצי; אין עדות לשיפור בהקמת תשתיות (מים, חשמל, ביוב, כבישים).

המחקר האיכותני התייחס למספר נושאים מרכזיים המשפיעים על תפקוד המועצה:

תפקוד המועצה כארגון – המרואיינים מצביעים על פער חד בין המבנה הפורמלי המאורגן של המועצה לבין הקושי המעשי לאייש תפקידים, לתכנן ולבצע תוכניות ולספק שירותים סבירים, כשמרבית ההחלטות מרוכזות בידי ראש המועצה וההשפעה החמולתית ניכרת במינויים וביחסי הכוחות הפנימיים. מקרב בעלי התפקידים במשרדי הממשלה יש שטענו כי חל שיפור מסוים בתפקוד של נווה מדבר, אך אחרים טענו שהתפקוד לוקה בחסר. צוין כי מתקיימת שגרת עבודה, אך ממלאי התפקידים לא מצליחים להשלים משימות תחת אחריותם וכי אין תהליכים חשיבה לטווח ארוך ויישום אסטרטגיה.

המבנה הגיאוגרפי של המועצה – קיימת הסכמה רחבה בין משתתפי המחקר כי המועצה פרושה על שטח רחב ומפוצל, מאגדת יישובים הטרוגניים עם פערי תשתיות, מתקשה לפתח שירותים בשל היעדר קרקעות ותוכניות מתאר, ומעניקה בפועל שירותים לאוכלוסייה הגדולה פי שלושה מהמדווה - דבר שמייקר ומכביד משמעותית על תפקודה. מועצות אזוריות מסוגלות לתפקד בפריסה גיאוגרפית רחבה, אך היעדר תנאים תומכים בכך – כמו תשתיות מוסדרות, תוכניות מתאר, רצף גיאוגרפי, מקורות הכנסה קרקעות מוסדרות ועוד, הופכים את האתגר לקושי ממשי בסיפוק השירות לתושבים.

המבנה החברתי – המרואיינים מתארים שהמבנה החמולתי-שבטי משפיע על התנהלות המועצה באופן משמעותי. קיימת ציפייה למינויים לפי שיוך חמולתי, סכסוכי חמולות מונעים גביית ארנונה והסדרת בעלות על קרקעות ועוד. כל אלו פוגמים ביכולת המועצה לספק שירותים בסיסיים.

התנהלות המועצה מול משרדי הממשלה – היחסים בין המועצה למשרדי הממשלה מורכבים ואינם אחידים מול המשרדים השונים: מתוארים קשרים טובים עם משרד הרווחה, אך מתקיימים יחסי אמון בעייתיים עם משרד החינוך ומשרד הפנים בשל כשלים כמו אי גביית ארנונה וניהול תקציבי לא שקוף; חלק מהקשיים נובעים גם מהתמודדות עם אוכלוסייה באזורים לא מוסדרים, קרקעות לא מוסדרות ותשתיות חסרות. בקרב נציגי משרדי הממשלה אין תמימות דעים. חלקם טוענים לשיפור ניכר בעבודה עם המועצה ואחרים טוענים שלמרות הרצון הטוב, עדיין אין הצלחה.

הקשר בין המועצה לוועדי היישובים – עולה כי מרבית ועדי היישובים אינם פעילים, חסרי סמכויות או תקציב. חלקם לא מעוניינים בחלק מהתפקידים שהופנו אליהם, כמו גביית ארנונה, כי אינם מעוניינים להיכנס לעימותים עם התושבים. עם זאת צוין כי מתקיים הליך לחיזוק הוועדים והכשרתם. במצב הנוכחי, לא מתקיים שלטון דו-רובדי בנווה מדבר, אך קיים מאמץ של משרד הפנים לשנות מצב זה.

הקשר בין התושבים למועצה – מהראיונות עולה כי התושבים תופסים את המועצה כשלוחה של המדינה שמטרתה גביית כספים ופגיעה ברכוש ולא כגוף שמשרת אותם, ואינם מרגישים תחושת שייכות למועצה ואין אמון בה. היחסים העכורים נעוצים ברצון התושבים לקבל שירות מול חוסר יכולת המועצה לספק שירותים בשל אי גביית ארנונה. תהליכי שיתוף ציבור אינם מתקיימים והתושבים אינם מודעים למהות גביית המיסים.

הספקת שירותים לתושבים – רמת השירותים הניתנים לתושבים נמוכה ביותר. המועצה מספקת שירותי חינוך ורווחה, המתקצבים במלואם מהמדינה. מעבר לכך, בשל חוסר בהכנסות, כמעט ולא קיימים שירותים מוניציפאליים. ביישובים בהם הוסדר נושא הקרקעות יש יותר אפשרות לפיתוח ומתן שירות.

האם המודל של מועצה אזורית מתאים לניהול המועצה – רוב המרואיינים סבורים שאין צורך להחליף את המודל, אך יש לפעול לחיזוק המועצה באופן משמעותי, כגון באמצעות יצירת רצף גיאוגרפי ו/או הוספת שני יישובים יהודיים לתחום שיפוט המועצה וטיוב כוח האדם במועצה. כמו כן, הדגישו את הצורך בהחלף בבניית תשתיות בסיסיות והסדרת המגורים באזורים לא מוסדרים.

תובנות והמלצות

במצב הקיים **מועצה אזורית אל קסום** אינה מספקת שירותים ראויים לתושביה. חלק ממשתתפי המחקר הציעו לפרק את המועצה, לפי שלושה מסלולים אפשריים:

1. העברת יישובי הקצה לערים אחרות
 2. פירוק המועצה והפיכת היישובים לרשויות מקומיות
 3. חלוקת המועצה ל-2-3 רשויות קטנות יותר, תוך התייחסות למרחקים גיאוגרפיים, חברתיים וכדומה
- לגבי **נווה מדבר**, המצב הקיים אומנם אינו מאפשר לה לתפקד ולספק שירותים מוניציפליים לתושביה ברמה בסיסית, אך המחקר העלה כי אין המלצה לפירוקה.

עלו מספר הצעות לטובת חיזוק תפקודה, תוך שמירה על המבנה הארגוני הקיים. ההמלצות מטה נכונות גם לגבי אל קסום, במידה ומקבלי ההחלטות יבקשו לשמור על המבנה הארגוני של מועצה אזורית:

1. הכשרת ההון האנושי וחיזוק מקצועיותו והשקעה בהצמחת הנהגה עתידית מקומית.
 2. חיזוק מעמדם של ועדי היישובים, הכשרתם המקצועית, תקצובם והאצלת סמכויות מהמועצה לטיפולם.
 3. יציאה במערך הסברה אשר ינגיש לתושבים מידע אודות המועצה, תפקידיה, מטרותיה, חובותיה לתושבים ובפרט אודות חשיבות גביית מיסים וארנונה לצורך הספקת שירותים.
 4. תפקידים במועצה העלולים ליצור קונפליקט חברתי ייעשו על ידי עובד מקומי המכיר היטב את האוכלוסייה, יחד עם איש ביצוע ייעודי מקצועי חיצוני לחברה הבדואית, במטרה לשלב כוחות להתמודדות עם מורכבויות בחברה לצד הצורך במתן שירות מקצועי.
 5. הקמת ועדה קרואה שתבריא את תפקוד המועצה.
- אפשרות אחרת, הינה פיתוח מודל ארגוני חדש. במקרה זה אנו מציעים להקים וועדה שתכלול את כלל בעלי העניין המרכזיים.
- בכל החלטה שתתקבל, יש לקחת בחשבון כי התערבות של הממשלה וטיפול בתחום הסדרת הקרקעות, הקמת תשתיות ביישובים וביניהם ופיתוח מנועים כלכליים (ביניהם מנגנון לגביית ארנונה) שיחזקו את הרשות ולהסדיר את המנגנון בו יסופקו שירותים לאנשים המתגוררים באזורים לא מוסדרים הינה תנאי הכרחי לשינוי. רק טיפול הוליסטי משמעותי בכלל הנושאים הללו יצליח להביא בשורה חדשה.**

החלטת ממשלה 1279, שאושרה במרץ 2022, הינה תוכנית החומש השלישית ברצף שנועדה לקדם את החברה הבדואית בנגב, והשנייה אשר שילבה מטרות מרכזיות להעצמת תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בדרום. בין היעדים שהוצבו בתחום זה: חיזוק ההון האנושי ודרכי העבודה ברשויות המקומיות, הגברת המשילות, פיתוח המרחב הציבורי והפיזי, פיתוח כלכלי ויצירת מקורות הכנסה לרשות. כמו כן, צוין בהחלטה כי יש לתת מענה מותאם למועצות האזוריות, תוך תשומת לב לצרכיהן הייחודיים.

בעשורים האחרונים התחזקה בעולם ההכרה בתפקידו של שלטון מקומי אוטונומי כמנגנון תומך ברב־תרבותיות, המאפשר התייחסות שונה וממוקדת לצרכיהן של קהילות מגוונות. לפי גישה זו, מתן ביטוי להבדלים בין רשויות מקומיות מאפשר לא רק ניהול מותאם של שירותים, אלא גם קידום ערכים של פלורליזם, הכלה וסובלנות לשונה (בארי ורזין, 2015).

חיזוק השלטון המקומי, הוא צעד משמעותי שיכול להביא לשיפור איכות השירות לתושב, לפיתוח הסביבתי והכלכלי של הרשות, לשיפור מצבם של התושבים ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים (לך, חג'אג'רה ויניב, 2022; פינקלשטיין, 2020; OECD, 2025).

המחקר הנוכחי מתמקד בשתי מועצות אזוריות בדואיות, "אל קסום" ו"נווה מדבר", אשר מתמודדות עם אתגרים ייחודיים של ניהול מוניציפלי של מספר כפרים ויישובים בפיזור גאוגרפי נרחב, בתנאים של מחסור מתמשך במשאבים ובתשתיות ובמתן שירותים חלקיים לחלק מהיישובים שאינם מוסדרים.

המחקר מבקש לבחון את מאפייני הניהול של המועצות, תוך התייחסות לתכנון וביצוע עבודתן, לפיזור הגאוגרפי בהן, ליחסי הגומלין ביניהן לבין משרדי ממשלה ורשויות המדינה וביניהן לבין ועדי היישובים המקומיים, ולהעריך כיצד יחסים אלה משפיעים על איכות השירותים הניתנים לתושבים ועל הפיתוח הכלכלי-חברתי של האזור כולו.

האגף לקידום כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, הוא המתכלל של תוכנית החומש ומזמין מחקר זה, כחלק ממחקרי הליווי של תוכנית החומש. ישנם מחקרים משיקים אשר נערכים במסגרת זו: מחקר בנושא הערכת אפקטיביות התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות (יניב ואחרים, 2025) ומחקר לבחינת מדדי הביצוע להערכת התפקוד של הרשויות המקומיות הבדואיות (אדלשטיין ואחרים, מחקר בעבודה; מחקר אשר אינו כולל את המועצות האזוריות הבדואיות).

3. מעמד הרשויות המקומיות בישראל ויחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

סמכויות ותפקידי השלטון בישראל מתחלקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בפיקוח משרד הפנים. בבחינת היחסים בין שני רבדי שלטון אלו, ישראל מאופיינת בריכוזיות הסמכויות של השלטון המרכזי ותפיסת השלטון המקומי כשלוחה שלו, אשר תפקידו העיקרי לספק שירות לתושבים (OECD, 2025). סמכויות השלטון המקומי מצומצמות ביותר והן נתונות לפיקוח הדוק של השלטון המרכזי. הסמכויות העיקריות הן: אחריות לספק שירותי חינוך ורווחה, אשר ההוצאות עליהם מהוות כמחצית מכלל ההוצאות ברשויות. אחריות לאספקת שירותי תברואה, מים וביוב (אם כי ברשויות רבות נושאי המים והביוב הועברו לתאגידי מים) ותחזוקת דרכים מקומיות. מקורות ההכנסה העיקריים של רשויות מקומיות הם מענקים מהשלטון המרכזי וכספים מגביית ארנונה. רמת האוטונומיה והאיתנות של הרשויות נבחנת ביכולתן לתחזק ולנהל נכסים, לגבות מיסים וביכולת לתפקד כיחידה כלכלית עצמאית. ככל שהרשות יותר יציבה היא זוכה לעצמאות רבה יותר והפחתה בצורך לקבל את אישור השלטון המרכזי בנושאים כמו שכר, גיוס עובדים, הלוואות בנקאיות ועוד (OECD, 2021).

עם זאת, לשלטון המקומי אין כמעט אוטונומיה ועצמאות בנוגע לגביית מיסים, משום שלראשי הרשויות כמעט ואין שליטה על גובה המיסים, אשר נקבעים על ידי משרד הפנים (OECD, 2021). ברשויות עשירות יותר הארנונה היא גורם הכנסה גבוה יותר ואף אחוז הגבייה גבוה בהן יותר מברשויות מוחלשות. דבר שמנציח פערים בין רשויות, וגורם לגירעונות מתמשכים, לתלות ולהידוק הפיקוח הממשלתי (OECD/UCLG, 2022). במצבים מסוימים, רשאי משרד הפנים למנות לרשות חשב מלווה, במטרה לסייע לרשות להתמודד עם משבר כספי חמור ולהבטיח התנהלות פיננסית תקינה. 78% מתוך 79 הרשויות להן מונה חשב מלווה, הינן רשויות ערביות (מבקר המדינה, 2021).

נוסף על כך, קיימות חולשות מבניות של השלטון המקומי, כמו כוחו של ראש הרשות אל מול חולשה של חברי המועצה, שהינם עובדים בהתנדבות ולרוב לא מקבלים משאבים לביצוע עבודתם. כמו כן, יכולתם לפקח ולבקר את עבודת הרשות מועטה (פינקלשטיין, 2020).

לשאלת חוסר האוטונומיה של הרשויות בישראל, נציין כי ישראל נמנית עם קבוצת המדינות הריכוזיות ביותר ב-OECD, בהן תפקיד הרשויות המקומיות מוגבל (OECD, 2021; 2025). מחד, נטען כי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, כפי שנהוג במדינות העולם המערבי ובמיוחד באזורים עניים, יתרום להגברת השתתפות פעילה של תושבים בקבלת החלטות במסגרת השלטון המקומי (Jütting, Corsi & Stockmayer, 2005), ישפר את איכות השירותים לתושב משום שהשלטון המקומי מכיר את הקהילה והעדפותיה (פינקלשטיין, 2020) ובכך יגביר את היעילות והשוויון (OECD, 2021). מאידך, בסקירה נרחבת של ה-OECD על 19 מדינות בעולם, נמצא כי ברוב המדינות, ביזור סמכויות לרשות המקומיות לא הביא להפחתת העוני ולעתים אף הגביר אותו. נמצא כי ביזור סמכויות מוצלח ויעיל להפחתת עוני מתאפשר בין היתר הודות לקבלת משאבים משמעותיים ומחויבות של השלטון המרכזי לתהליך, חלוקת תפקידים ברורה והשקעות ברבדים משלימים כמו חינוך וקרקעות (Jütting et al., 2005).

המועצות האזוריות הן אחד משלושת סוגי הרשויות המקומיות בישראל, לצד עיריות ומועצות מקומיות. הן מהוות מסגרת מוניציפאלית עבור מספר יישובים קטנים, אשר המועצה מספקת להן שירותים בתחומי חינוך, רווחה, תשתיות, תרבות וספורט. הקמתן של המועצות האזוריות החלה עוד בתקופת המנדט הבריטי ומעמדן החוקי ומסגרת פעולתן הוסדר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958⁽¹⁾.

המבנה הארגוני של השלטון המקומי במועצות האזוריות מורכב משני רבדים שלטוניים: הרובד העליון – מועצה אזורית נבחרת שבה מיוצגים היישובים בהתאם לגודלם ובראשה עומד ראש המועצה. הרובד התחתון – ועד מקומי הפועל בכל אחד מהיישובים שבתחום המועצה (משרד הפנים, 2018). בחירת ראש הרשות נעשית באופן זהה לרשויות מקומיות, אך שיטת הבחירות למועצה האזורית שונה מזו של המועצה המקומית ונהוגה שיטת בחירות אזורית, לפיה חברי המועצה מייצגים יישובים שונים בתחום המועצה, ולכל יישוב נקבעת מכסת נציגים מוגדרת מראש (פינקלשטיין וברטוב, 2023).

המועצה האזורית היא בעלת מלוא הסמכויות המוניציפאליות, והוועדים המקומיים פועלים בהתאם לסמכויות שהמועצה מאצילה להם ותחת פיקוחה (משרד הפנים, 2018). האצלת הסמכויות לוועדים נתונה לשיקול דעתה של המועצה והיא אינה מחויבת לעשות זאת. חוסר הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לוועדים המקומיים גורם להיעדר מדיניות אחידה וחוסר עקביות ובשל כך גם חוסר שוויון בין מועצות ויישובים שונים (חננאל ופישמן, 2017). כך שלא בהכרח ניתן להשוות בין מועצות אזוריות שונות.

הפיזור הגאוגרפי של היישובים במועצות האזוריות מקשה על אספקת שירותים איכותיים בצורה יעילה ושוויונית וגורר הוצאות ניהול גבוהות לכל תושב, בהשוואה לערים שבהן מרבית התושבים מרוכזים באזור מצומצם יותר (OECD, 2025). משרד הפנים הוא האחראי העיקרי הממונה על פעילות הרשויות המקומיות. המועצות האזוריות מאוגדות (בנפרד מהעיריות והרשויות המקומיות) תחת המרכז למועצות האזוריות בישראל והוא מייצגן מול מוסדות המדינה (פינקלשטיין, 2020).

לפני נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), נכון לשנת 2022 קיימות בישראל 54 מועצות אזוריות, מתוכן 4 מועצות ערביות (הלמ"ס, 2022), שתיים מהן בצפון ושתי מועצות בדואיות בדרום, בהן נעסוק במחקר זה. בטרם נעמיק במאפייניהן של המועצות האזוריות הבדואיות בנגב, נדרש תחילה לעמוד על מאפייני החברה הבדואית שבתוכה הן פועלות.

(1) [צו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\), תשי"ח - 1958](#)

החברה הבדואית בנגב מונה כ-300,000 איש, מתוכם בין 71% (לפי רשות האוכלוסין וההגירה) ל-77% (לפי הלמ"ס) גרים ביישובים מוסדרים (בעיר, ב-6 מועצות מקומיות ובשתי המועצות האזוריות) והיתר משתייכים לשבטים הגרים במגורים לא מוסדרים (אלמסי, 2023) שהינם חסרי מעמד מוניציפאלי (ח'לאילה, בדראן ורודניצקי, 2023). בפועל, הרשויות המוסדרות, ובעיקר המועצות האזוריות, מספקות לתושבים אלו שירותים מסוימים (תירוש ואחרים, 2023), תוך השקעה רבה וכריעה תחת העומס הכלכלי שנוצר בשל כך, אך הן מקבלות מימון חלקי בלבד מהמדינה לצורך מתן שירותים אלו (בעיקר בגין שירותי חינוך ורווחה) (לף, חג'אגרה ואייל, 2022).

טרם הקמת המדינה, החברה הבדואית הייתה חברת נוודים אשר חיה מן האדמה (יהלי וגלילי, 2023). תרבותה מבוססת על מאפיינים מסורתיים, שבטיים ופטריארכליים אשר עברו שינויים בעקבות הקמת המדינה, המעבר ההדרגתי ליישובי קבע והמפגש עם החברה הכללית. בשל כך, תפיסות חברתיות מודרניות החלו לחלחל, לצד המסורתיות. החברה הבדואית עודנה חברה במעבר ודפוסים מסורתיים, הקשורים למשל לחלוקת תפקידים מגדרית, זכויות נשים ופוליגמיה, עוד קיימים, והינם נפוצים במיוחד בקרב תושבי הכפרים שאינם מוסדרים (תירוש ואחרים, 2023).

יחסי הבדואים עם מוסדות המדינה רווי מתחים, בעיקר בעקבות המאבק המתמשך בנוגע לזכויות בעלות על קרקעות אשר משפיע על יחסי האמון ושיתופי הפעולה. לאורך השנים החברה הבדואית התמודדה עם אי שוויון, אפליה והדרה חברתית, כאשר יישוביה נמצאים בתחתית הדרוג הכלכלי-חברתי בישראל (אבו סעד, 2023). שיעור העוני והאבטלה באוכלוסייה הבדואית הוא מהגבוהים בישראל, בין היתר בשל מיעוט אזורי תעסוקה בקרבת היישובים, רמות השכלה נמוכות ושיעורי תעסוקה ושכר נמוכים. בנוסף, ברוב היישובים מצב התשתיות הקיימות ירוד או שהן אינן קיימות כלל (תירוש ואחרים, 2023).

בתחומי חיים רבים נמצא מחסור משמעותי במידע אודות החברה הבדואית בנגב, ובמיוחד על תושבים הגרים במגורים הלא מוסדרים, אשר לעתים כלל לא נכללים בסקרים של מוסדות המדינה (מבקר המדינה, 2021א). כמו כן, גם במקורות הקיימים יש מגבלות המקשות על חילוץ המידע. הצרכים המורכבים והייחודיים של החברה הבדואית והשוני בתוכה מצריכים התמקדות ואיסוף מידע מפורט שיאפשרו בניית תוכניות מותאמות וישימות (לף, 2023). מחקר זה מתמקד במועצות האזוריות, אשר להן מאפיינים ייחודיים אך כאמור הידע המחקרי עליהן דל, וינסה להרחיב את היריעה אודותן.

5.1. החלטות ממשלה לקידום כלכלי-חברתי של הבדואים בנגב

החל משנת 2011 המדינה יזמה מספר תוכניות ארוכות טווח במטרה לצמצם את הפערים בין החברה הבדואית לשאר החברה בישראל.

החלטת ממשלה 2397⁽²⁾, תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021, שמה למטרה לצמצם פערים בין החברה הבדואית בנגב לשאר האוכלוסייה בישראל, לפעול לחיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות ולשילוב החברה הבדואית בחברה ובכלכלה הישראלית. התוכנית התמקדה בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, קידום תעסוקה, פיתוח תשתיות ציבוריות, העצמת הרשויות המקומיות וחיזוק השירותים הציבוריים.

הפניית משאבים ייעודיים להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות הייתה בגדר חידוש וביטאה תפיסה חדשנית כלפי השלטון המקומי (לף, 2025).

(2) תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021. החלטה מספר 2397 של הממשלה מיום 12.2.2017.

כתוצאה מהשקעות התוכנית, חלו תמורות בקרב הקהילה הבדואית במגוון היבטים של איכות החיים: עלייה ברמות ההשכלה, התעסוקה וההכנסה, שינויים במעמד האישה, שיפור ברמת השירותים הציבוריים ועוד. עם זאת, פערים כלכליים-חברתיים בינם לבין שאר החברה בישראל עדיין ניכרים (כהן ואחרים, 2021).

בהמשך התקבלה החלטה 1279⁽³⁾, תוכנית החומש הנוכחית לשנים 2022-2026, שמטרתה גם כן לפעול לצמצום הפערים בין החברה הבדואית לכלל החברה בישראל. גם בהחלטה זו הוצבו מטרות לחיזוק הרשויות המקומיות: "...לחזק את הרשויות המקומיות של יישובי הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי והארגוני ולהציבן כגורם מוביל בחברה הבדואית...".

התוכנית פועלת על בסיס מודל המעניק לרשויות גמישות תכנונית תוך שמירה על סטנדרטים גבוהים של ביצוע ובקרה. כל רשות יכולה לבחור מסל שירותים את הפרויקטים המתאימים לצרכיה המקומיים. בכל רשות הוצב פרויקטור ייעודי לליווי התכנון, הסנכרון עם משרדי הממשלה והיישום. חברה חיצונית הופקדה על ניטור ובקרה של ביצוע התוכנית, תוך בחינת מדדים ויעדים שהוגדרו מראש (יניב ואחרים, 2025).

(3) תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה בדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה. החלטה מספר 1279 של הממשלה מיום 13.3.2022.

6. המועצות האזוריות הבדואיות בנגב

בשנת 2004 במסגרת תוכנית לפתרון בעיית המגורים הלא מוסדרים הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה⁽⁴⁾. בשנת 2012 פוצלה המועצה והוקמו המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר בהחלטת שר הפנים, שפורסמה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה, ביטול), התשע"ג-2012⁽⁵⁾ והן מאגדות תחתן 11 יישובים. המועצות האזוריות הבדואיות נווה מדבר ואל קסום הן המועצות החדשות ביותר בישראל.

קצב הגידול באוכלוסייה גבוה בשתי המועצות ביחס למועצות המקומיות הבדואיות הסמוכות. מהקמתן ב-2012 ועד שנת 2020 אוכלוסיית אל קסום גדלה בכ-36% ואילו גודל האוכלוסייה בנווה מדבר הוכפל. הצמיחה נובעת הן מריבוי טבעי והן בעקבות תהליכי בינוי והסדרה, המביאים לכך שיותר תושבים נכללים בשטחן (משרד הפנים, 2020).

6.1. מועצה אזורית אל קסום

המועצה האזורית אל-קסום כוללת שבעה יישובים: אום בטין, אל-סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה (סעווה), מכחול, תראבין א-צאנע⁽⁶⁾. תחום שיפוט משתרע על פני 38.7 אלף דונם, ללא רצף טריטוריאלי בין היישובים (המשרד להגנת הסביבה, 2024), ומדורגת באשכול סוציו-אקונומי 1 (הלמ"ס, 2022).

בכל אחד מהיישובים חיים בין 1,500 ל-4,000 תושבים. מלבד תראבין אל צאנע שהינו יישוב חדש, כל היישובים היו קיימים טרם הקמתה של המועצה האזורית. היישובים נבדלים זה מזה ברמת פיתוח התשתיות: היישובים מכחול, כוחלה ומולדה נמצאים ברמת פיתוח נמוכה ביותר. רוב התושבים ביישובים אלו מתגוררים במבנים ארעיים, ללא תשתיות חשמל מים וביוב; אום בטין נמצא במצב דומה אך מתקיימים בו תהליכי פיתוח של כבישים ומוסדות ציבור; היישוב אל סייד, נמצא בשלבי פיתוח מתקדמים של תשתיות וכבישים ובניית מוסדות חינוך ושירותים ציבוריים. לצד תושבים המתגוררים בבתיים ארעיים, ללא חיבור לתשתיות, חלק מהתושבים חיים בבתיים מודרניים ומחברים לתשתיות חשמל, ביוב ומים; היישוב דריג'את מאופיין בבנייה מודרנית, ברובו קיימות תשתיות כבישים, מים וביוב מוסדרים. רוב הבתים אינם מחברים לחשמל, אך ניזונים מאנרגיה סולארית; תראבין א-צאנע הינו היישוב היחיד במועצה אשר פותח ותוכנן מראש ובהתאם התאפשר תכנון עירוני יעיל, פיתוח תשתיות מים, ביוב, חשמל, תאורה והקמת מגרשי ספורט ורוב התושבים גרים בבתיים שנבנו בבנייה מודרנית ומחברים לתשתיות חיוניות (המשרד להגנת הסביבה, 2024).

6.1.1. מאפייני האוכלוסייה במועצה אזורית אל קסום

מספר תושביה המדויק של אל קסום אינו ידוע, משום שחלק גדול מהתושבים רשומים במרשם האוכלוסין תחת שיוך שבטי ולא יישובי או תחת ישוב אחר. בשנת 2020 הערכת המועצה הייתה כי מתגוררים ביישוביה כ-45,000 תושבים, בעוד במרשם האוכלוסין בשנה זאת היו רשומים כ-13,240 תושבים בלבד (דבוש, 2022). אוכלוסיית המועצה הינה צעירה, כ-57% מתחת לגיל 18⁽⁷⁾. לפי המועצה, היא נותנת שירות לכ-60,000 איש הגרים במגורים לא מוסדרים (המשרד להגנת הסביבה, 2024) ולומדים במערכת החינוך שלה כ-34,000 תלמידים⁽⁸⁾.

(4) מתוך אתר מועצה אזורית אל קסום. נדלה בתאריך 25/8/2025.

(5) [קובץ התקנות](#), 7176 כ"א בחשוון התשע"ג, 6.11.2012.

(6) ראה הערה 5.

(7) אתר הביטוח הלאומי, [סטטיסטיקה לפי יישובים - מ"א אל קסום](#). נדלה בתאריך 17.8.2025.

(8) מתוך פרוטוקול של [ישיבת ועדת גיאוגרפית דרום - סיור במועצה אזורית אל קסום](#) מתאריך 21.9.2022.

חינוך והשכלה – שיעור התלמידים הנושרים ממערכת החינוך הינו גבוה בכל החברה הבדואית, אך חמור עוד יותר במועצות האזוריות. הבעיה מתחילה כבר בגילים הצעירים, כאשר נמצא שכ-27% מהילדים בגילי 3-5 במועצה אינם נמצאים במסגרת חינוכית (לעומת 20% בכלל הרשויות הבדואיות) (ויסבלאי, 2018). בשנת הלימודים 2021-2022, אחוז הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי י"ב היה 63.3% (לעומת 70.9% מכלל תלמידי י"ב בארץ באותה שנה) ו-40.5% היו זכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף לקבלה לאוניברסיטה (לעומת השיעור הארצי שעמד על 59%). בשנת הלימודים 2023-2024 7% בטווח הגילים 35-55 היו בעלי תואר אקדמי. בפער גדול מהשיעור הארצי שהינו 31.2% (הלמ"ס, 2022).

תעסוקה והכנסה – שיעור התעסוקה וההכנסה הינו נמוך בקרב כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב, אך במועצה האזורית אל קסום (ובנווה מדבר כפי שיתואר בהמשך) המצב חמור אף יותר. שיעור האבטלה גבוה, וקרוב ל-40% מהעובדים משתכרים פחות משכר המינימום. כמו כן, רק כשליש מהנשים מועסקות (הלמ"ס, 2022; המשרד להגנת הסביבה, 2024א). אפשרויות התעסוקה במועצה מוגבלות וקיימים מעט אזורים פוטנציאליים למסחר ותעשייה ופיתוחם דורש תקציבי עתק (משרד הפנים, 2020).

6.1.2. מבנה ארגוני של מועצה אזורית אל קסום

מהקמת המועצה בנובמבר 2012 ועד 2017 נוהלה המועצה על ידי ועדה ממונה מטעם משרד הפנים. לאחר מכן התקיימו בחירות דמוקרטיות למועצה ולעומד בראשה⁽⁹⁾. ישנם 10 חברי מועצה⁽¹⁰⁾.

ב-2017 מינה משרד הפנים למועצה חשב מלווה, על אף שלא עמדה בקריטריונים למינוי חשב ומצבה הכלכלי היה יציב, וזאת במטרה ללוות את המועצה החדשה שנבחרה. בעבודות ביקורת שנעשו מאז עלו ליקויים מהותיים בהתנהלות התקציבית, כמו הוצאות שלא תואמות את התקצוב, חשבונות כפולות ואף מזויפות ומילוי דוחות שלא לפי הנהלים וללא חתימת בעלי התפקידים המורשים לכך. בעקבות ליקויים חמורים בהתנהלות עם תקציבי משרד החינוך, מונתה חשבת ייעודית שתפקידה לפקח ולאשר את כל ההוצאות של מחלקת החינוך במועצה. העבודה של שני חשבים ממשרדים שונים יצרה גם היא קשיים בתפקוד המועצה, אך בהמשך נטען כי אלו טופלו וכי שני החשבים עובדים בסנכרון ושיתוף פעולה (מבקר המדינה, 2021ב).

בדוח מדד האיתנות הפיננסית של רשויות מקומיות - אשר מורכב משישה פרמטרים כלכליים ביחס למספר התושבים ברשות (מענק איזון, חיוב ארנונה למגורים ולא למגורים היטלי השבחה, יתר עצמיות והוצאות פנסיה לנפש) אל קסום מדורגת 107 (מתוך 225 רשויות: דירוג 1- הרשות החלשה ביותר, דירוג 255- הרשות החזקה ביותר) - הגבוה מבין הרשויות הבדואיות בנגב. המדד מבטא את מידת העצמאות של הרשות המקומית וכפועל יוצא מכך את מסוגלותה לספק שירותים ראויים לתושביה (משרד הפנים, 2023).

בהתייחסות לפעילות המועצה, בדוח ביקורת צוין כי לא מונו חלק מוועדות החובה של הרשות (למשל ועדה לאיכות הסביבה, ועדת תמיכות, ועדת חקלאות) וחלק מהוועדות שמונו מתקיימות באופן לא סדיר או שאינו לפי הנהלים (למשל קיים פורום רשותי לביטחון קהילתי, אשר בפועל מתפקד כוועדת רשות לטיפול בבעיות סמים ואלימות בקרב בני נוער, אך היא לא מונתה במועצת הרשות)⁽¹¹⁾.

(9) [מרכז השלטון האזורי בישראל](#). נדלה בתאריך 19.8.2025.

(10) הלמ"ס. (2022). הרשויות המקומיות בישראל 2022. פרופיל מועצות אזוריות - אל קסום. פרסום מספר 1957. נדלה בתאריך 25/8/2025.

(11) מועצה אזורית אל קסום - [דוח מבקר המועצה מספר 02 לשנת 2022](#). נדלה בתאריך 25/8/2025.

כחלק ממאמצי התייעלות, ביולי 2024, העבירה המועצה את ניהול משק המים לתאגיד נווה מדבר⁽¹²⁾.

6.2. מועצה אזורית נווה מדבר

המועצה האזורית נווה מדבר מתפרסת על שטח של 32.7 קמ"ר. היא משתייכת לאשכול נגב מזרחי ובתחומה ארבעה יישובים: אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאג' וקסר א-סר (מבקר המדינה, 2022). בארבעת היישובים רוב התושבים גרים במבנים ארעיים ללא חיבור לתשתיות בסיסיות של מים, חשמל וביוב וכן חסרים בכל היישובים כבישים ושבילי גישה (המשרד להגנת הסביבה, 2024).

אבו קרינאת ממוקם דרומים לכביש 25 ומתגוררים בו כ-2500 תושבים, רובם בני שבט אבו קרינאת. מעמדו של הכפר הוסדר ב-1999 ויש בו מוסדות חינוך מגיל הגן ועד תיכון; אבו תלול ממוקם מזרחית לבאר שבע מדרום לכביש 25. מתגוררים בו כ-2800 אנשים משלושה שבטים עיקריים. על אף היעדר התשתיות, בשנים האחרונות הוקמו בו מבני ציבור חדשים, ביניהם בניין המועצה, מרפאות ומוסדות חינוך; ביר הדאג' ממוקם על כביש 234. ראשיתו של היישוב משבט אל עזאמה. היישוב קם ב-1996 כפתרון התיישבות זמני וב-2003 קיבל הכרה בהחלטת ממשלה כחלק מיישובי המועצה אבו באסמה, ביישוב מתגוררים כ-7500 תושבים, כולם במבנים ארעיים. אוכלוסיית ביר הדאג' הינה המוחלשת ביותר מבין יישובי המועצה; קסר א-סר נמצא ליד העיר דימונה. 3,000 תושביו הינם בני שבט הוואשלה. ביישוב קיימים מוסדות חינוך מהגן ועד התיכון (מתוך אתר המועצה⁽¹³⁾; המשרד להגנת הסביבה, 2024).

6.2.1. מאפייני האוכלוסייה במועצה אזורית נווה מדבר

לפי נתוני הביטוח הלאומי ב-2025 מתגוררים בנווה מדבר 10,935 תושבים. מהם כ-55% מתחת לגיל 18, ורק כ-1.5% הינם אזרחים ותיקים (נשים בגיל 60 ומעלה וגברים בגיל 65 ומעלה). נתוני הלמ"ס (2022), מציגים נתונים אחרים, לפיהם בשנת 2022 התגוררו בשטח המועצה כ-14,000 תושבים ואילו לפי דיווחי המועצה עצמה, היא מספקת שירות בפועל לכ-51,000 תושבים. מסמך אחר מציין שכמחצית מתושבי המועצה מתגוררים במגורים לא מוסדרים, כגון 10,000 מהם בוואדי נעים, הממוקם בין אבו תלול לביר הדאג'. תושבים המתגוררים במגורים הלא מוסדרים מקבלים מהמועצה שירותי חינוך, רוחה ובריאות (המשרד להגנת הסביבה, 2024).

חינוך והשכלה - לפי הלמ"ס, נכון לשנת 2022 בתחום המועצה פועלים 22 בתי ספר, בהם לומדים כ-10,000 תלמידים⁽¹⁴⁾, עם זאת בדוח שר המשרד להגנת הסביבה מצוין כי במועצה קיימים כ-40 בתי ספר ו-142 גני ילדים. המועצה נותנת שירות לכ-21,000 תלמידים (המשרד להגנת הסביבה, 2024). 37.3% מהילדים בגילי 3-5 אינם משולבים במסגרות לימוד של משרד החינוך (וייסבלאי, 2018). בשנה"ל 2021-2022, מבין הלומדים בכיתה י"ב, 62% זכאים לתעודת בגרות, 35% זכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, נתונים נמוכים משמעותית מהשיעורים הארציים (70.9% ו-59% בהתאמה). בדומה לאל קסום, גם בנווה מדבר שיעור הנשירה ממערכת החינוך הינו גבוה, וכן אחוז בעלי התארים בישראל בגילים 35-55 הינו נמוך ביחס לשיעור הארצי (30%) ועומד על 7% (הלמ"ס, 2022).

תעסוקה והכנסה - מעל 40% מהשכירים, מרוויחים פחות משכר מינימום (הלמ"ס, 2022). בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2023, שיעור ההשתתפות במעגל התעסוקה במועצה עומד על כ-46% והוא הנמוך ביותר מקרב הרשויות הבדואיות המוסדרות (שיעור ההשתתפות בתעסוקה ביישובים המוסדרים מוערך בכ-51% ואילו רמת התעסוקה הארצית היא כ-64%) (נגביה, 2023).

(12) מתוך [מועצה אזורית אל קסום - הצעת תקציב 2025](#). נדלה בתאריך 25/8/2025.

(13) [מתוך אתר מועצה אזורית נווה מדבר](#). נדלה בתאריך 28/8/2025.

(14) הלמ"ס. (2022). [הרשויות המקומיות בישראל 2022](#), פרופיל מועצות אזוריות - נווה מדבר. פרסום מס' 1957. נדלה בתאריך 28/8/2025.

6.2.2. מבנה ארגוני של מועצה אזורית נווה מדבר

בשנת 2024 נבחרו בבחירות המוניציפאליות חברי מועצה וראש מועצה חדש. במליאת המועצה יושבים נציג מכל יישוב וראש המועצה. לפי המופיע באתר המועצה, לכל יישוב ועד מקומי⁽¹⁵⁾.

המועצה מאופיינית ברמת פיתוח תשתיות נמוכה ותלות גבוהה בתקציבים ממשלתיים. קיימים שיעורי עוני גבוהים וגם היא מדורגת באשכול סוציו-אקונומי 1, הנמוך ביותר⁽¹⁶⁾. במדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים, אשר כאמור, מבטא את מידת העצמאות של הרשות, מדורגת המועצה במקום ה-30 (מתוך 225 רשויות: דירוג -1 הרשות החלשה ביותר, דירוג -255 הרשות החזקה ביותר) (משרד הפנים, 2023).

6.3. מאפיינים ואתגרים של המועצות האזוריות הבדואיות

הרשויות הערביות מתמודדות עם אתגרים ייחודיים הנובעים בין היתר מהיותן קבוצת מיעוט וממאפיינים תרבותיים וגאוגרפיים: מבנה חברתי חמולתי המשפיע על ניהול הרשות והקצאת המשאבים; הכנסות נמוכות בשל מחסור בשטחי מסחר ומצב כלכלי חברתי נמוך של התושבים; קושי בפיתוח תשתיות והיקף נרחב של בנייה לא חוקית בשל ריבוי קרקעות בבעלות פרטית ומחסור בקרקעות והיעדר תוכניות מתאר; הון אנושי חלש יחסית; תרבות ניהול לקויה; פריפריאליות; אפליה במשך שנים מצד השלטון המרכזי (פינקלשטיין, 2020); אמון מוגבל של תושבים ברשויות והשתתפות מועטה בתהליכים ברשות; כמו גם תופעה של פשיעה ו אלימות (לך, 2025).

בכל התחומים שהוזכרו לעיל, הרשויות הבדואיות בדרום נמצאות בתחתית המדרג ובפער הן מרשויות יהודיות והן מרשויות ערביות אחרות.

להלן המאפיינים והאתגרים איתם מתמודדות המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר:

פערים באומדן מספר התושבים - קיימים פערי מידע משמעותיים בין גורמים רשמיים שונים לגבי אומדן מספר התושבים בשטחן. למשל לפי נתוני רשות האוכלוסין, בשנת 2018 היו רשומים במועצת נווה מדבר כ-8,000 תושבים, בעוד לפי נתוני הוועדה לחלוקת הכנסות מהמועצה המקומית תעשייתית רמת חובב, היו רשומים בה מעל 26,000 תושבים. גם במועצת אל קסום ישנם פערים: 12,700 תושבים לפי רשות האוכלוסין לעומת 24,000 לפי נתוני הוועדה (מבקר המדינה, 2021א). לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2025, המספרים שונים: 10,935 תושבים בנווה מדבר⁽¹⁷⁾ ו-14,430 תושבים באל קסום⁽¹⁸⁾, וכפי שכבר צוין לעיל, המועצות מעריכות שקיים מספר רב יותר של תושבים בשטחן והנתון המרכזי ביותר שיש לקחת בחשבון הוא כ-60,000 תושבים המתגוררים ביישובים שאינם מוסדרים ואשר המועצות מספקות להם שירותים.

בהיעדר נתונים המשקפים נאמנה את מספר התושבים הגרים בתחומי השיפוט של כל אחת מהמועצות והיישובים בתחומן, קיים קושי ממשי בקבלת החלטות מותאמות בנוגע לתקצוב רשויות אלו, תכנון תשתיות ופיתוח שירותים ציבוריים (מבקר המדינה, 2021א).

מבנה ארגוני ומנגנוני ניהול

(15) ראה הערה 13.

(16) ראה הערה 14.

(17) אתר הביטוח הלאומי, [סטטיסטיקה לפי יישובים – מ"א נווה מדבר](#). נדלה בתאריך 17/8/25.

(18) ראה הערה 7.

בסיס מס חלש ותלות בתקציבי ממשלה - חולשת הרשויות הבדואיות ניכרת בהכנסות עצמיות נמוכות. למשל בנושא גביית תשלומי ארנונה ממגורים, הרשויות היהודיות בנגב גובות פי 14.5 לעומת הרשויות הבדואיות. הפער מצטמצם כאשר משווים לרשויות יהודיות בדירוג סוציו אקונומי נמוך, אך עדיין הינו פי 2.6 לטובת הרשויות היהודיות (שני וסוויד, 2022). יש לציין כי מבנה הארנונה בישראל אינו תלוי רק בשיעור הגבייה של הרשות, אלא מושפע גם ממצבם הכלכלי של תושבי הרשות ובקיומם של אזורי תעשייה בתחומה. היבטים אשר אינם קשורים לתפקוד הרשות (פינקלשטיין וברטוב, 2023) והרשויות הבדואיות נמצאות בעמדת נחיתות מבחינה זו. במסגרת המחקר אודות תוכנית 1279, עלה כי קיומו סקרי נכסים, המהווים את הבסיס לחיוב הארנונה, ובחלק מהיישובים אכן ניכרת עלייה בגביית הארנונה (יניב ואחרים, 2025).

המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר הינן דלות במשאבים בכלל ובמשאבים עצמיים בפרט. בדו"ח מבקר המדינה משנת 2021 (מבקר המדינה, 2021א) צוין כי הן לא מוציאות שומות ארנונה לתושביהן כלל. בדוח מחקר עדכני, מצוין כי נכון לשנת 2024 קיימת גבייה במועצות אלו, אך הינה שולית ולא עומדת ביעדי הגבייה שהוצבו להן, שהינם נמוכים מלכתחילה (יניב ואחרים, 2025). בנוסף, למועצה האזורית אל קסום כמעט ואין מתקני תשתית ועסקים שמניבים הכנסות וארנונה שלא למגורים (משרד הפנים, 2020).

באל קסום שיעור ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל הינו כ-11% ובנווה מדבר כ-6.2%, לעומת הממוצע הארצי של מועצות אזוריות העומד על כ-51% והממוצע הארצי של כלל הרשויות המקומיות העומד על כ-59%. בשתי המועצות קיימת תלות גבוהה בתקציבים ממשלתיים (הלמ"ס, 2022). במחקר שנעשה לאחרונה מצוין שב-2024 ברבות מהרשויות הבדואיות חלה ירידה בהכנסות העצמיות, ביניהן גם אל קסום, אשר הראתה ירידה מ-8.3% בשנת 2023 ל-5.3% ב-2024. המחקר העלה השערה כי הפסקת תקציבים ייעודיים או תמיכות ממשלתיות אחרות המאפשרות פרויקטים מניבים, מביאה לפגיעה ישירה ברמת ההכנסה העצמית של הרשות. מכך יוצא כי חלק מההכנסות העצמיות, אינן עצמיות באמת, אלא תלויות בהשקעה ציבורית (יניב ואחרים, 2025).

בדוח מבקר המדינה (2021ב) נמצא כי באל קסום שיעור ההוצאות בגין שירותים לתושב נמוך משמעותית מהממוצע הארצי (3% לעומת 19% בהתאמה) (מבקר המדינה, 2021ב). הכנסות עצמיות כה נמוכות, פוגעות באפשרות מתן השירותים ומינוף פרויקטים שיכולים להביא לפיתוח כלכלי (משרד הפנים, 2020).

שתי המועצות נמצאות בגירעון תקציבי משמעותי (הלמ"ס 2022): נווה מדבר בגירעון של -22.4% ואל קסום -8.7% (יניב ואחרים, 2025) ובעבר אף הוגשה עתירה לבג"ץ (אשר נדחתה) המבקשת למנות לאל קסום ועדה קרואה⁽¹⁹⁾.

כיווני הפיתוח של הרשות המקומית נגזרים ממסמכי המדיניות והתכנון שלה, אך לפי דוח מבקר המדינה (2022) לנווה מדבר אין אף תוכנית אב. בנוסף, צוין בדוח כי למועצה חסרות תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות בשל מגבלות תקציביות, המאלצות אותה להתמקד בהכנת תוכניות לתחומים המהותיים ביותר בלבד.

בנוסף קיימת בעיה של ניצול תקציבי נמוך. בבחינת הניצול התקציבי של תוכנית החומש הקודמת, בשתי המועצות כמחצית משורות התקציב המתייחסות להקמת תשתיות עמדו על 0% ביצוע. חלק מהחסמים בניצול התקציב קשורים למחסור בכוח אדם, תביעות בעלות על קרקעות ותוואי השטח (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

חקיקת חוקי עזר נועדה לבסס את סמכות הרשויות בניהול המרחב הציבורי, ודרישה להעלאת החקיקה הינה חלק מיעדי

(19) העתירה הוגשה על ידי תנועת "רגבים" ב-2022. פסיקת בג"ץ בנושא ניתנה ב-2023.

תוכנית החומש. רשויות בדואיות רבות הגבירו את החקיקה בתחומן, אך לאל קסום עדיין אין חוקי עזר ולנווה מדבר שלושה חוקי עזר בלבד שנקבעו בשנים 2021-2022 (יניב ואחרים, 2025).

מחסור בכוח אדם - ברשויות המקומיות הבדואיות ישנו מחסור חמור בכוח אדם ובפרט בכוח אדם מיומן ואיכותי. ברשויות הבדואיות מחצית מכוח האדם הקיים ברשויות מקומיות אחרות בארץ, שבהן מספר דומה של תושבים. אם לוקחים בחשבון את המספר הרב של תושבים הגרים במגורים הלא מוסדרים שמקבלים שירות על ידי המועצות האזוריות, הרי שהיחס בין מספר העובדים למספר התושבים מקבלי השירות נמוך בהן עוד יותר (ליטמנוביץ ואחרים, 2023). מצב זה מקשה על הרשויות לשפר ולפתח את השירותים לתושבים (לף ואחרים, 2022).

בנוסף, מעבר לכמות העובדים, קיים מחסור בכוח אדם מיומן אשר מסוגל ליזום ולהוציא לפועל פרויקטים מורכבים, באופן יעיל ותוך הקפדה על כללי מנהל תקין. ברשויות הבדואיות חלק מהמינויים עדיין נעשים על בסיס השתייכות משפחתית, שלא פעם גורמים להעסקת עובדים שאינם מתאימים לתפקיד או שאינם פועלים מתוך תחושת מחויבות לרשות. ואף יותר מכך, גם כאשר קיימים בעלי תפקידים המוכשרים דיים, ייתכן מצב כי אינם משתפים פעולה זה עם זה בשל השתייכות שבטית יריבה (לף ואחרים, 2023).

התמודדות עם מפגעים תברואתיים - חסר טיפול ראוי בפסולת ובפינוי פגרים המהווים מפגעים תברואתיים ורמת האכיפה בכל הנוגע לכך נמוכה. חסר תקצוב וכוח אדם לעבודות בנושא ובכך יש תופעה נרחבת של השלכת פסולת פיראטית בתחומי המועצות ובפרט בערוצי הנחלים (המשרד להגנת הסביבה, 2024א; 2024ב).

מרחב גיאוגרפי ותשתיות

פריסה גאוגרפית רחבה ללא רצף טריטוריאלי - שתי המועצות בעלות פריסה רחבה, ללא רצף טריטוריאלי. משרדי המועצה של אל קסום נמצאים בבאר שבע והיישוב המרוחק ביותר ממנה נמצא במרחק של כ-45 ק"מ. במועצה אזורית נווה מדבר חלק מהיישובים רחוקים זה מזה מרחק של כ-50 ק"מ. המרחקים הגדולים ואי הרצף בין היישובים מקשים על פריסת השירותים, הקמת מיזמים אזוריים וחלוקה יעילה של משאבים בין היישובים (המשרד להגנת הסביבה, 2024א; 2024ב). בנוסף, אחד המאפיינים המיוחד מועצות אלו הינו ששטחן כולל את תחומי היישובים בלבד, ללא כל שטחי התווך בין היישובים, כלומר ללא רצף קרקעי (משרד הפנים, 2020).

חלק מהיישובים משתרעים על שטח גדול, על אף שהינם דלילים באוכלוסייה, אך רווי בתוואי שטח תלולים, המקשים ומייקרים מאוד הקמת תשתיות (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

מעמד קרקעות לא מוסדר - במועצות האזוריות קיימים אי הסכמות לגבי זכויות על קרקעות אשר מגבילים את האפשרויות לקידום ופיתוח היישובים (משרד הפנים, 2020; המשרד להגנת הסביבה, 2024א).

בעלות על קרקעות רבות ביישובים הבדואים הינה סלע מחלוקת מרכזי ומהותי המעכב את אפשרות הפיתוח ביישובים. לעתים קרובות צצות תביעות בעלות על שטחים בהם מתוכננים להיבנות תשתיות חיוניות, כמו חשמל, ביוב או מים, וקיימת התנגדות של בעלי הקרקע לכך. לרשויות הבדואיות אין את כוח האדם והמשאבים הנדרשים כדי להתמודד משפטית עם סוגייה כה מורכבת, שהמדינה בעצמה לא פותרת כבר עשרות שנים. נוסף על כך, בשל המרקם החברתי-קהילתי הבדואי והשתייכות שבטית, עימות של צוותי הרשויות מול תובעי בעלות על קרקעות עלול לסכן את אנשי הרשות ואף להתדרדר לכדי אלימות (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

תת פיתוח תשתיות משמעותי – מצבן של שתי המועצות האזוריות חמור משל הרשויות המקומיות הבדואיות האחרות. כפי שנסקרו מעלה, יישוביהן חסרים תשתיות בסיסיות (לף ואחרים, 2023). מדוח מבקר המדינה (2021א) עולה שנכון לשנת 2020, 91% מהתשתיות הציבוריות חסרות ביישובים בשתי המועצות, כולל חיבור למים, חשמל, ביוב, כבישים, מדרכות, תאורת רחוב ותקשורת. רוב התושבים בשטחן צורכים חשמל דרך גנרטורים או פאנלים סולאריים (המשרד להגנת הסביבה, 2024ב). קיים מחסור בכיתות לימוד ובגנים, עד כי לאחרונה דווח כי אל קסום הפסיקה לספק שירותי חינוך לחלק מהאזורים הלא מוסדרים⁽²⁰⁾.

המחסור בתשתיות כבישים ובדרכים סלולות, מגביל מאוד את הנגישות התחבורתית. במועצות קיימת תחבורה ציבורית, אך הינה דלה בהיבט של תדירות ומגוון המסלולים. בנוסף, בימי גשם המעבר בדרכים במועצות מוגבל ביותר עקב הצפות ובז. היעדר הנגישות לתחבורה מקשה על היכולת לצרוך שירותים חיוניים כמו בריאות, חינוך ותעסוקה (המשרד להגנת הסביבה, 2024א; 2024ב; ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

עוד בולט המחסור בתשתיות לטיפול בשפכים – מדוח מבקר המדינה (2021א) עולה כי 70,000 בתים בשתי המועצות האזוריות מפנים שפכים באמצעות בורות ספיגה המהווים גורם סיכון לזיהום מי תהום והפצת מחלות. נזקים אלו עלולים להגיע גם לבאר שבע.

יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לשלטון המרכזי

ביסוס יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי הוא תהליך משמעותי לחיזוק הרשויות. ככל הידוע לנו, לא נמצא מידע רב בספרות הקיימת אודות יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לשלטון המרכזי. במחקר סיכום תוכנית החומש הקודמת נטען כי קיים מתח בין הצדדים ופוטנציאל לחיכוכים סביב מנגנוני הפיקוח והכפפת הרשויות הבדואיות לכללים מחמירים. אך לאורך זמן, עם שיתוף פעולה וניסיון מצטבר, הרשויות לומדות להתמודד עם הדרישות ונוצרים יחסי אמון בין הצדדים (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים

כאמור, הוועדים המקומיים, הינם רובד חשוב בהתנהלות של מועצה אזורית, ותפקידם לייצג את הצרכים הייחודיים של תושבי היישוב מול המועצה. לצד הרשויות המקומיות (ובכללן גם המועצות האזוריות) המתפקדות כגוף פורמלי המספק שירותים ויוצא מתוך מודל של ממשל מודרני, הוועדים המקומיים, המבוססים על חמולות, ממשיכים להוות מוקד כוח מרכזי. מערכת יחסים זו יוצרת דינמיקה של מתחים וחילוקי דעות תכופים בין מוסדות המדינה לבין מוסדות הקהילה הבדואית המקומית. כך, המבנה החברתי-שבטי של החברה הבדואית מייצר שכבות של מתח ומורכבות מול מוסדות השלטון המקומי (Deniro, 2019). חוזקם של ועדים מקומיים ומידת ההומוגניות של האוכלוסייה ביישוב משפיעים גם כן על היכולת לקדם פרויקטים ביישובים (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

בדוח ביקורת על אל קסום, צוין כי בנהלי המועצה לא מפורטים החובות והזכויות של הוועדים המקומיים וכי המועצה לא

(20) פורסם ב"דבר": "הילדים יושבים בבית וזה לא מעניין אף אחד": הגנים במועצת אל קסום שובתים מעל שבועיים. 25/1/2024. פורסם ב"הארץ": למרות תוכנית משרד החינוך מ-2017, אחד מכל שישה ילדים בדואים לא הולך לגן. 7/5/2023. נדלה בתאריך 1/9/2025.

העבירה להם כספים. למעשה הוועדים המקומיים אינם פעילים והרשות היא המספקת את כל השירותים המוניציפאליים לתושבי היישובים (דבוש, 2022). נציין כי באתרי האינטרנט של כל אחת מהמועצות מצוינים שמות חברי הוועדים המקומיים של כל יישוב, אך לא נמצא מידע נוסף מעבר לכך המתאר את עבודתם וקשריהם עם המועצה.

מעבר ליחסי הגומלין שבין המועצות לבין הוועדים המקומיים שתוארו לעיל, נראה כי ישנו אתגר מסוים אף בקשר שבין המועצות לבין התושבים עצמם. החברה הבדואית הינה חברה במעבר בין מסורתיות למודרניות. ההיחזקות בערכי המסורת, מגבילה את התפתחות הקשר הדמוקרטי בין התושבים לנבחרי הציבור, כיון שהאחרונים אינם נתפסים כמנהיגים בעיניים מסורתיות (לף ואחרים, 2022). רמת האמון של תושבי הרשויות הבדואיות בשלטון המקומי נמוכה לעומת רשויות אחרות, ואף נותרה נמוכה לאחר ההשקעות והשינויים שנעשו במסגרת תוכניות החומש. אומנם בשנים האחרונות נעשים תהליכים לקידום שקיפות והנגשת מידע לתושבים, אך נראה שיש צורך נוסף בהבניית תוכניות לשיתוף התושבים בקבלת החלטות בתחומי הרשות שלהם ולהתאמת שירותים לצרכי התושבים, ובכך לחזק את אמונם ברשות (ליטמנוביץ ואחרים, 2023).

לסיכום, המגבלות התקציביות של המועצות האזוריות, פריסתן המרחבית, המחסור החמור בתשתיות, מאפייני האוכלוסייה, מנגנוני הניהול של הרשות ויחסי הגומלין בין המועצות לתושבים ובין המועצות לשלטון המרכזי, קשורים כולם זה בזה ומהווים אתגר משמעותי לפיתוח תשתיות ושירותים. חלק מהמידע הקיים הינו כללי לגבי הרשויות הבדואיות וחסרים פרטי מידע מדויקים וספציפיים על המועצות האזוריות, שנבדלות מהרשויות האחרות בכך שהינן חדשות, מוחלשות יותר וכוללות יישובים בשלבי הסדרה ראשוניים, ובכך שהן מספקות שירות למספר תושבים הגרים במגורים לא מוסדרים, הגבוה ממספר התושבים הרשמי במועצות.

7. שאלת המחקר

שאלת המחקר היא כיצד המבנה הארגוני, הגיאוגרפי, חברתי ומנגנוני ניהול והיחסים הדו-רובדיים של המועצות האזוריות הבדואיות, נווה מדבר ואל קסום (בין המועצה למשרדי הממשלה ובין המועצה לבין הוועדים המקומיים), משפיעים על רמת התפקוד שלהן, על פיתוח היישובים בשטחן, על הפיתוח הכלכלי-חברתי שלהן, על איכות השירותים הניתנים לתושביהן?

מחקר זה בקש לבחון לעומק ולהציג תמונה רחבה ככל הניתן אודות המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר, במטרה להעריך את השפעת המאפיינים שלהן על תפקודן, ולספק למקבלי ההחלטות את מלוא הנתונים כדי לבנות תוכניות ולהשקיע תקציבים באופן המותאם והיעיל ביותר לשיפור מצבם הכלכלי-חברתי. לשם כך, בוצע איסוף מידע ונתונים ממשרדי ממשלה שלהם ממשק עם המועצות, וכן נעשה שימוש במחקר איכותני, שאפשר להעשיר את הנתונים "היבשים" דרך תפיסותיהם של בעלי תפקידים מרכזיים במועצות הנבדקות עצמן ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים, המכירים מקרוב את המועצות ואת המאפיינים שלהן המקדמים והמעכבים את התפתחותן ותפקודן.

8.1. כלים

החלק האיכותני של המחקר בוצע על ידי ראיון עומק חצי מובנה עם אנשי מפתח מרכזיים במועצות האזוריות ובעלי תפקידים נוספים ממשרדי הממשלה. לצורך קיום הראיונות, הוכן מראש מדריך ראיון, על בסיס המידע שנאסף בסקירת הספרות. ראיון עומק חצי מובנה מתנהל כשיחה מונחית הנשענת על שאלות פתוחות שנקבעו מראש (Warren, 2002). מתודולוגיה זו מאופיינת בגמישות, המאפשרת לחוקר להתאים את מהלך הראיון לתגובות המרואיינים ולפתח דיאלוג דינאמי. יתרון מרכזי של ראיון מסוג זה טמון בכך שהוא מאפשר לחוקר להתעכב על נושאים העולים במהלך השיחה, להרחיבם ולהעמיק בהם גם מעבר למסגרת השאלות הראשוניות (Smith & Osborn, 2003). בדרך זו יש כדי לעודד חשיפה של מחשבות עמוקות ומורכבות (Cho, 2017). בנוסף, ראיונות אלו יכולים לספק מידע תוך התייחסות להקשרים התרבותיים של המחקר (Glaser & Strauss, 2017).

החלק הכמותי סייע בגיבוש תמונת מצב של שתי המועצות וכלל נתונים שונים אודותן. הנתונים המרכזיים נאספו ממשרד הפנים, הלמ"ס ומשרד החינוך.

8.2. משתתפים

סך הכל נערכו 19 ראיונות עומק: 6 בעלי תפקידים בנווה מדבר, 6 בעלי תפקידים באל קסום ו-7 נציגים ממשרדי ממשלה (ממשרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומאשכול נגב מזרחי).

8.3. הליך

הראיונות בוצעו באמצעות דו שיח חזותי מקוון. בפתיחת הראיון ניתן למשתתף המחקר הסבר כללי אודות המחקר ואופן ביצוע הראיון, וכן הובטח כי פרטים אישיים יישארו חסויים, וכל הנאמר ישמש לצורך המחקר בלבד. הראיונות הוקלטו ותומללו ולאחר מכן בוצע ניתוח נתונים תמתי (Thematic analysis) לנושאים אותם הציגו משתתפי המחקר, תוך חיפוש אחר הדומה והשונה בין העמדות והתיאורים של המשתתפים. בוצע מיון של ההיגדים תחת כותרת מובחנת לכל תמה (Brannen, 2017). באופן זה מופו העמדות והנושאים הרלוונטיים שאפשרו הסתכלות הוליסטית על המועצות ותפקודן. בדוח המחקר מובאים ציטוטים מן הראיונות, בעילום שם וללא מידע מזהה, על מנת לשמור על סודיות המרואיינים.

9.1. אל קסום

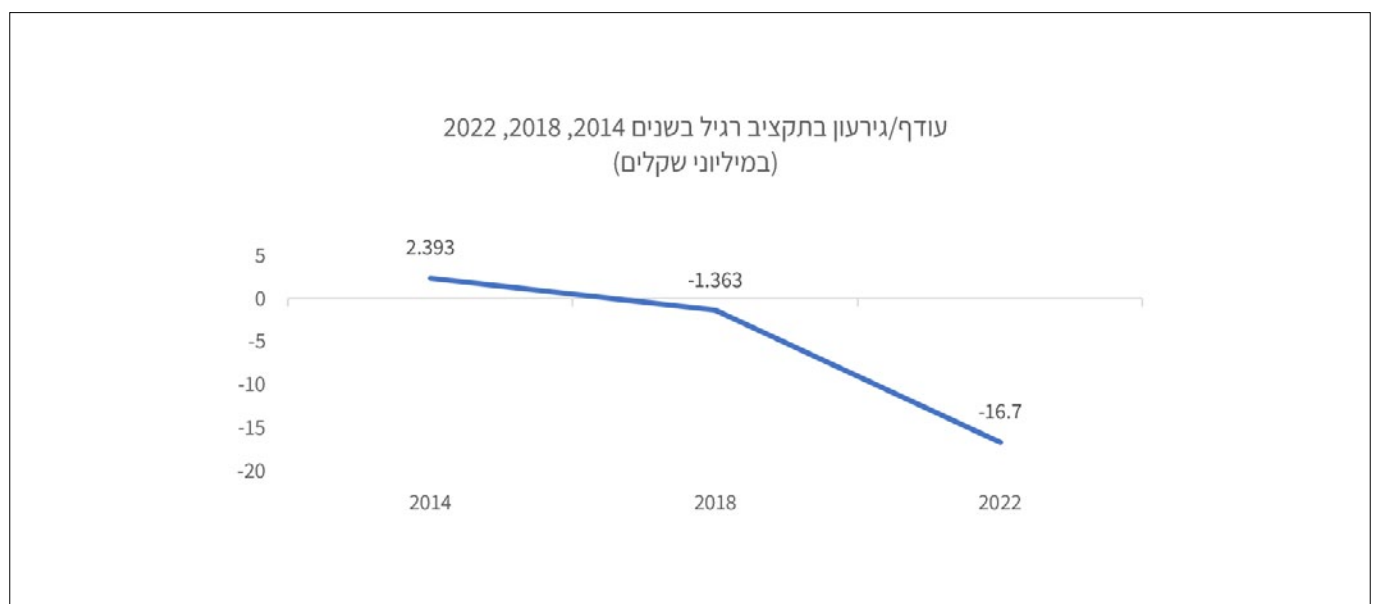
9.1.1. נתונים כמותיים

בסקירת הספרות שהוצגה בחלק הראשון של מחקר זה, הוצגה תמונת המצב הנוכחית העגומה של המועצה, הן ביחס לרשויות אחרות בארץ והן ביחס לרשויות בדואיות אחרות. ביטוי לכך ניתן לראות למשל בהיעדר קיצוני של תשתיות בסיסיות, הישגים נמוכים של תלמידים במערכת החינוך, שיעור נמוך של בעלי השכלה גבוהה, שיעורי אבטלה גבוהים, היעדר הכנסות עצמיות וגירעון תקציבי עמוק.

כאשר בוחנים האם חלו שינויים בנתונים "היבשים" לאורך השנים, נראה כי ברוב הגדול של התחומים לא חל שיפור:

גביית ארנונה - קיימת בעיה קשה מיום הקמת המועצה ובשנים האחרונות אף נרשמה החמרה. מנתוני משרד הפנים עולה כי בשנת 2020 שיעור חיובי הארנונה למגורים היה 12.8% ומאז ירד בכ-1%-1.5% מדי שנה, ובשנת 2023 שיעור החיוב עמד על 8.9%. שיעור הרחוק מיעד הגבייה של 24% שהציב משרד הפנים לשנה זו לפי תוכנית 1279 (יניב ואחרים, 2025).

מאזן תקציבי - לפי נתוני הלמ"ס לשנים 2013-2022, בשנים הראשונות להקמתה, הצליחה המועצה לשמור על מאזן תקציבי, אך החל משנת 2018 המועצה נמצאת בגירעון תקציבי שגדל מאוד בין השנים 2020-2022 והגיע לשיא שלילי של 16.7 מיליון ש"ח.



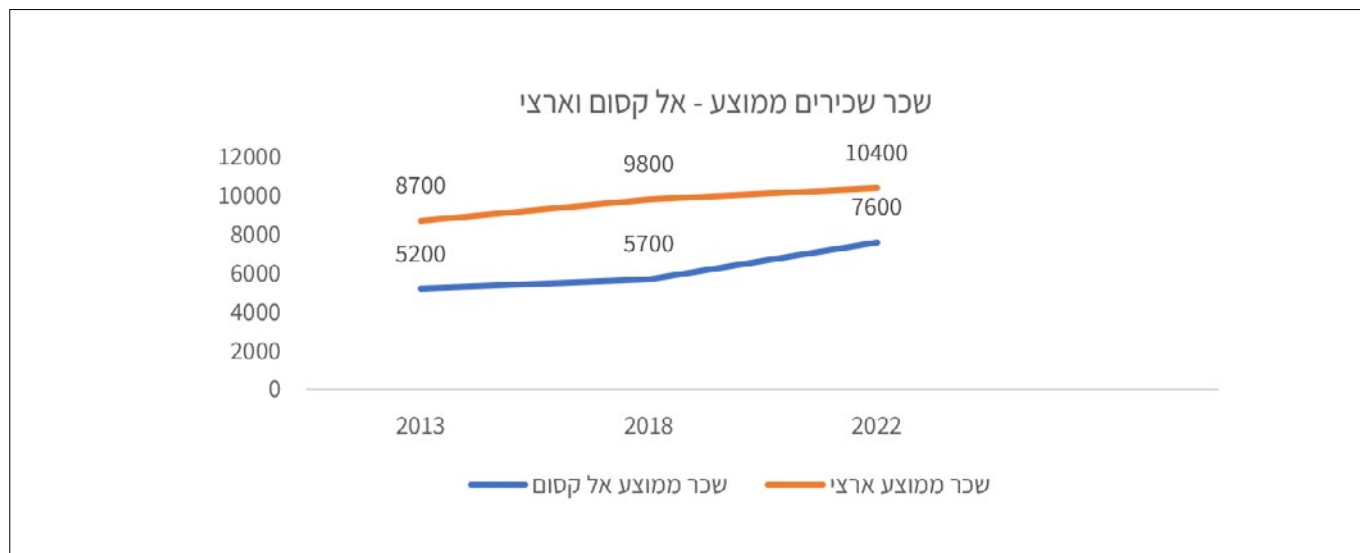
מנתוני משרד הפנים עולה כי הגירעון המצטבר גדל גם כן עם השנים: בשנת 2020 הגירעון המצטבר עמד על 5.8%- ואילו בסוף שנת 2023 עמד על 27.2%-.

בתחום החינוך ניתן להצביע על שיפור מסוים בהישגי התלמידים - אחוז הזכאות לבגרות נמצא בעלייה: בשנת הלימודים תשע"ד (2013-2014), 53.6% מכלל תלמידי י"ב הלומדים ברשות היו זכאים לתעודת בגרות, בשנת הלימודים תש"ף (2019-2020), 54.7%, ואילו בשנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) נרשמה עלייה נוספת ל-67.9% (זאת לעומת שיעור זכאות ארצי של 76.6%⁽²¹⁾). עם זאת, שיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטה, נשאר די יציב לאורך

(21) מתוך אתר "שקיפות בחינוך".

השנים ונע בין 30.8%-38%. בשנת 2022 (השנה האחרונה עליה קיים נתון זה) השיעור עמד על 34%. באותה שנה שיעור הנשירה המדווח עמד על 1.7% (הלמ"ס, 2023). אך בשנה לאחר מכן שיעור הנושרים המדווח עמד על 3.7% (22).

שיעור התעסוקה במועצה נמוך (כ-50% מהגברים ו-20% מהנשים). עם זאת, לפי נתוני הלמ"ס וכפי המוצג בגרף, השכר הממוצע נמצא בעלייה נומינלית, וכן בעלייה ביחס לממוצע הארצי: בשנת 2013 שכר השכירים הממוצע באל קסום עמד כ-60% מהממוצע הארצי, ואילו בשנת 2022 צומצם הפער והשכר הממוצע באל קסום הינו 73% מהממוצע הארצי.



*הנתונים אודות אל קסום לקוחים מהלמ"ס. הנתונים על הממוצע הארצי לקוחים מאתר הביטוח הלאומי.

בנוסף, שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום מתקרב למחצית. עם זאת, נציין כי לאחר מספר שנים של החרפה בנתון זה, הנתון העדכני מצביע על שיפור: בשנת 2015 שכרם של 51% מהשכירים היה עד שכר מינימום, בשנת 2018 שיעורם עמד על 56% ואילו בשנת 2021 הייתה ירידה ל-46%.

נתונים אודות הקמת תשתיות (חיבור למים, חשמל, ביוב, סלילת כבישים) – לא מצביעים על שיפור משמעותי לאורך השנים (מבקר המדינה, 2021א) וכן מהקמתה מהמועצה מדורגת באשכול כלכלי-חברתי 1 הנמוך ביותר.

9.1.2 ממצאים מהראיונות

המחקר האיכותני בחן את תפקוד המועצה האזורית אל קסום בהתאם למדריך שאלון שהתבסס על סקירת הספרות התיאורטית ולטובת מענה על שאלות המחקר.

תפקוד המועצה כארגון

מתשובות רוב הנשאלים, עולה כי המועצה אמנם מקיימת פגישות באופן קבוע, אך חלק מהמשיבים הדגישו כי מדובר בפגישות חירום לכיבוי שריפות וכי תהליכי קבלת ההחלטות ממושכים ומסורבלים. עוד ציינו כי המועצה דואגת למינוי בעלי תפקידים, וחלק מהמשיבים אף ציינו כי אלו עושים מלאכתם נאמנה. לצד זאת ציינו כי מספר התקנים בלתי מספק, בעיקר בהתחשב בכך שהדיווח אודות מספר התושבים להם המועצה מספקת שירותים לוקה בחסר. עוד התייחסו המשיבים לגירעון התקציבי, היעדר הכנסות עצמיות והתלות בתקציבי ממשלה המגבילים מאוד את תפקודה.

(22) מתוך אתר "שקיפות בחינוך".

"**קבלת החלטות במועצה מתארכת** זמן רב לעומת רשויות אחרות. אנשים יצרו לעצמם בירוקרטיות מיותרות ומשעבדים להן ולא לתוצאה או לתפוקה מסוימת. אולי זו שארית של ראש קודם. הנוכחי רוצה לעבוד ולקדם. אבל **התקנים לא מספיקים** לכמות העבודה. אין תקציב מארנונה". (ב')

"**מחצית מהתושבים בקו הכחול לא רשומים** וזה יוצר בעייתיות כלכלית. בעלי התפקידים נבחרים לפי נהלים קבועים ובוחרים רק בעלי כישורים ומתעלמים מלחץ חמולתי. ערכנו ישיבות בפורומים מתאימים שכל עובד ייתן את כולו כולל העברת ביקורת. התכנסות ועדות היא מאוד פוליטית, צריך הרכב מסוים שלא תמיד הגיעו אליו. אבל מעבר לחילוקי הדעות בתחום המקצועי הדיונים היו מקצועיים וענייניים. **יש תת תקינה משמעותית** וזה מקשה על התפקוד". (ט')

"קשה לנו לתכנן דברים בגלל תלות בתקציבים, שינוי בבעלי תפקידים. לכן אנחנו יכולים לקבל הרבה החלטות אבל אין לנו דרך לבצע אותן. יש ראשי אגפים שעובדים בשיתוף פעולה ויש תהליך מסודר של קבלת החלטות. הישיבות אינן קבועות ויש **כיבוי שרפות** בגלל משברים כלכליים, גם אם תהיה פה ועדה קרואה". (ל')

"**במועצה רשומים 22 אלף [איש] אך היא נותנת שירותים ל-65 אלף. לכן, המועצה נמצאת בגירעון ולא יכולה לספק שירותים.** המועצה מתנהלת באופן סדיר, הדיונים מתקיימים בהתאם לל"ז שנקבע: ישיבות ברמת הנהלת המועצה מול ראשי האגפים והמחלקות וישיבות מול חברי המועצה כדי לקבל אישור בנושאים שונים. למועצה אין הכנסה עצמית והיא מעבירה תקציבים שהיא מקבלת מהממשלה לנושאים שונים". (כ')

"המועצה בנויה בצורה היררכית. המועצה נמצאת בבאר שבע בשכירות והתושבים מגיעים לשם ואין שירותים ביישובים מלבד רווחה. מזה חודשים לא מתקיימות ישיבות מנהלים במועצה. רק ישיבות חירום מתקיימות באופן רצוף. הישיבות נדחות בגלל צורך לכבות שריפות. התחושה במועצה של שימור והתגוננות והמצב שלה קשה. התפקידים מאוישים אבל אנחנו נותנים שירותים לשמונים אלף". (ד')

"**מדובר במבנה ארגוני מינימלי.** כוח האדם הכי נמוך שאפשר ולא מספיק לפרויקטים. למועצה יש בעיות של משילות וריבונות והמועצה לא גובה ארנונה וזה עיקר הבעיות. יש יישובים ושכונות אליהם נציגי מועצה לא יכולים להיכנס כדי לעשות סקר ארנונה. בנוסף יש וונדליזם, גניבות מים, גניבת חשמל ממוסדות חינוך, נזקים לכיתות והרס תשתיות ונזקים לעמודי חשמל. אין אכיפה, אין דין ואין דיין ועולה למועצה הרבה כסף... יש החלטות שמתקבלות ללא רציונל ומי שמחליט זה ראש המועצה והפוליטיקה. יש ישיבות קבועות של המחלקות. הארגון כארגון עובד, בעלי תפקידים עובדים הבעיה זה חוסר תקציב". (ש')

תשובות עובדי משרדי הממשלה עולות בקנה אחד עם ממצאים אלו:

"מדברים על החלטות, ושום דבר לא קורה, זה לא מישהו שאת יכולה לסגור איתו עניינים, ואת יודעת שזה יתבצע, וזה העקב אכילס של המערכת הזאת, ברשויות הללו". (ה')

"מה שקורה באל קסום, אני אגיד מה אני פוגש, אני לא רוצה לרדת ממש לעומק של האנשים, אני אגיד שאני פוגש בלבול, ואני פוגש ריבוי פניות מגורמים שונים ברשות, ולא פנייה מאוחדת או סדורה. אני פוגש חוסר במתווה ניהולי ברור, או בנקרא לזה קבלת החלטות סדורה בתוך הרשות, והדבר הזה מאוד מאוד משפיע". (ג')

"כשאתה חוקר קצת יותר לעומק [מדוע לא הסכימו לקבל תקציב שיפוץ מוסדות חינוך], אתה מבין שיש שם אינטרסים סמויים של בקשות על גבול הפלילי של חלק מחברי המליאה. אם לא תיתן לי זה אני לא מאשר את זה, כל מיני גחמות וכל מיני רצונות של דברים הזויים ברמה מטורפת". (מ')

"בעלי תפקידים כאלה ואחרים, מתערבים מעורבות שהיא לא מתאימה או לא מקובלת בתוך התחום של הרווחה, ושם גם משפיעים, אם זה בתחום של הסיועים, אם זה בתחום של העבודה השוטפת. בנוסף, היה קושי במיצוי של משאבים, בגלל חסמים בתוך המנגנון של המועצה, אם זה ועדות רכש, אם זה מכרזים, דברים לקחו יותר מדי זמן עד שיצאו לפועל, וגם כשיצאו לפועל עד שהתבצעו, לקח להם הרבה זמן, ולדעתי, הסיבה לכך זה בעצם חוסר, אני לא רוצה להגיד, מסירות בעבודה, אלא יותר חוסר של עבודה מאורגנת, מסודרת, עבודה מקצועית, והרבה דברים נפלו בין הכיסאות". (ז')

"את שואלת אותי אם זה מתנהל טוב, התשובה היא חד משמעית לא". (מ')

הון אנושי

לדברי עובדי הממשלה, המועצה אמנם מקיימת שגרת עבודה. ממלאי תפקידים נבחרים ומתמנים אך אינם מצליחים להוביל את תחום אחריותם להשלמת מעגל ניהולי, החל מאיתור צרכים או אתגרים, המשך בתכנון, בארגון המשאבים ועד ביצוע מוצלח.

"הפער בין הצוות הניהולי של אל קסום לצוות הניהולי של נווה מדבר [לטובת נווה מדבר] הוא שמיים וארך, וזה נוגע להכל, זה נוגע ליכולת לדרוש את התקציבים, זה נוגע ליכולת להוציא מכרזים, זה נוגע ליכולת לנהל עבודה מסודרת, זה נוגע למערכות שיש או אין, וזה מאוד מאוד משמעותי". (ג')

"לא תמיד יש שם שחיתויות וגם זה יש, אבל לא תמיד זה נובע ממקומות כאלה, לפעמים זה פשוט מיכולת מאוד מאוד נמוכה של בעלי התפקידים, ואם יש לך בעל תפקיד שהוא, אין לו יכולת מקצועית, אז את לא תצליחי לקיים שום דבר בתוך הרשות הזאת". (ר')

"קשה מאוד לסמוך על... המנגנון הפנימי של המועצה, בגלל גם בעיות של איכות של כוח אדם, בעיות של אמינות, שאנחנו ככה במעלה הדרך הבנו שהיא לא גדולה, וחלק מהאנשים שמחזיקים בתפקידים שם, ואז בעצם זה מצב שדרש מאיתנו להשקיע משאבים מבחינת כוח אדם, מבחינת פיקוח, משאבים יותר גדולים, וכתוצאה מכך אפילו היו קשיים בהפעלת מסגרות, פיתוח מסגרות בתוך היישובים האלה, בגלל שלא היה בעצם יכולת של המנגנון הפנימי לפתח את זה מקצועית ולהחזיק את זה". (ז')

כמו כן, על פי דברי נציגי משרדי הממשלה, במועצה אין תהליכי חשיבה מערכתית לטווח הארוך. אין יישום של אסטרטגיה או תפיסת הפעלה מרכזית.

"אני חושב [שהבלבול וחוסר מתווה ניהולי ברור] בעיקר משפיע על היכולת של רשות לנהל תהליך שהוא ארוך טווח, שהוא מורכב. אתה פוגש את זה ממש ברמת הפרקטיקה, זה מאוד מאוד ברור, כשאתה בא לעבוד במשרד ממשלתי עם רשות, אתה צריך א' קבלת החלטות ברורה, שתיים, אתה צריך שהקבלת ההחלטות הזאת תתבסס על עבודה עירונית סדורה לפחות רציפה... והם פחות מצליחים את זה". (ג')

"אין מדיניות, אין מדיניות כוללת אסטרטגית, שנבחנה, נבדקה, והוציאו לה פתרונות וכולי. והתוצאה היא של כאוס. גם הרשות להסדרה, שהיא מנסה להסדיר את ההתיישבות הזאת, היא לא מצליחה, לא במאסות. שנים שהמדינה משקיעה המון המון משאבים... ואני אומר את זה בזהירות רבה, עם חוסר הצלחה כזה משווע, וחלקו נובע לדעתי בגלל שאין מדיניות מתכללת". (ה')

"אני חושב שהרשויות הללו שתיהן היום במבנה הנוכחי, לא תשרודנה כלכלית קודם כל, וגם לא חברתית, ולמה אני מתכוון? ברמה הכלכלית, המועצות האלה שקועות בחובות של מיליונים רבים, היבטים של יכולת ניהול, יחסית חלשה, ביחס לחברה הישראלית, עם כלים מאוד מיושנים". (ה')

"היום, שני הראשי רשויות שנבחרו יחסית לא מזמן, קיבלו כזה בור תקציבי, שהם פשוט לא יכולים לתפקד. כל גזבר קורס, גזבר שנכנס ברח לפני חודש, ופשוט הוא איש מקצוע שבא, ואין תקומה, אין תקומה בהיבט הזה, שהמדינה לא יכולה, ולא רוצה, או לא מעוניינת, להעמיד משאבים, שוב תקופת מלחמה, הכל אפשר להסביר, אבל תכל'ס, זה לא הולך לשום מקום טוב, בעיני". (ה')

"אני אגיד שהיום, גם באל קסום, אנחנו עומדים לקראת משבר מאוד גדול בגלל הגירעון של הרשות ובגלל העובדה שלא משלמים משכורות, ופגעו במשכורות של העובדים". (ר')

המבנה הגיאוגרפי והשפעתו על תפקוד המועצה

המועצה כוללת שבעה יישובים על שטח עצום שאינו רציף, מאזור רהט ועד ערד. בנקודות הקיצון של השטח המרחק הוא 50 ק"מ, דבר שמקשה על הספקת שירותים ומייקר אותם מאוד. לרוב אין תוכניות מתאר ותשתיות של קרקעות לשימוש ציבורי או פוטנציאל כלכלי. משרדי המועצה נמצאים בבאר שבע, וישנם משרדי רווחה מושכרים בערד.

אין אחידות בין היישובים מבחינת תשתיות והאכלוסייה הינה הטרוגנית. בחלק מהיישובים התושבים מקדמים ומסדירים בעלות על קרקעות, המאפשרים פיתוח תשתיות, אך בחלק אחר מהיישובים הדבר לא קורה והם חסרי תשתיות.

במועצה רשומים כ-24 אלף תושבים, אך בפועל היא נותנת שירותים, בעיקר בתחומים של רווחה וחינוך והסעות תלמידים, לכ-60-70 אלף נפש.

"אין רצף גיאוגרפי וזה מקשה מאד על השירות לתושבים ופיתוח היישובים. הסטטוס הכלכלי חברתי נמוך ודורש מערך רווחה גדול. יש יישובים שיש בהם מלא תביעות על בעלות וזה לא סוד". (ב')

"יש חוסר רצף, שטח ענק, זה מייקר כל שירות. המועצה מתחילה ליד רהט ונגמרת ליד ערד... יישובי המועצה לא מגובשים, לא פועלים כיישוב אין להם כלום. אין אחידות בכל יישוב, סכסוכי משפחות. **בעיית הקרקעות הלא מוסדרות מקשה על פרויקטים** של מבני ציבור, תשתיות ושירותים". (ט')

"למועצה 7 יישובים בלי רצף טריטוריאלי וכל התכנון יושב ברשות הבדואית אז **המועצה היא רק צינור**. במועצה 24 אלף תושבים אך נותנת שירותים לכ-60-70 אלף כמו חינוך ורווחה... קיימים שני גושי התיישבות גדולים במרחק של 50 ק"מ בין נקודות הקיצון וזה מקשה על מתן שירותים ומחרים. תרבין מרוחק ומבודד והיה צריך להעביר אותו לרהט או לבני שמעון... תביעות בעלות על קרקע מקשות על בניית תשתיות ופיתוח היישובים, כמו גם פגיעה בהקמת מבני ציבור". (ל')

"אל קסום כוללת 7 יישובים על שטח גדול ללא רצף טריטוריאלי מדרום לרהט ועד ערד. **משרדי המועצה נמצאים בבאר שבע**... הריחוק והשטח הרב מקשים על הספקת שירותים והמועצה נמצאת בפיגור מתמשך מבחינת יכולת לתת מענה. קיימת שונות רבה בין היישובים מבחינה חברתית ופיסית. דריג'ת יישוב קטן, רובו בנוי ונהנה מתשתיות בידי רשות הבדואים. לעומתו, [יש] יישובים שכלל לא מפותחים וחסרי תשתיות. **גם המנטליות של התושבים שונה, יש כאלה שיסדירו קרקעות ויפתחו את היישוב ויש כאלה שלא**... שירותי הרווחה ניתנים בבאר שבע ובערד וזה מחייב נסיעה. שירותי חינוך קיימים בכל היישובים ו[יש] הסעות של ילדי הפזורה לבתי הספר שביישובים... במקומות בהם אין הסדרת בעלות על הקרקעות לא ניתן לפתח, ולא ניתן לממש תוכניות להקמת מבני ציבור או תשתיות". (כ')

"המועצה גדולה מאד וקשה להנגיש שירותים בכל היישובים ואנחנו משכירים משרדים גם בערד. בנוסף, חשוב שקבלת הקהל ברווחה תהיה רחוק[ה] מהיישוב. אנחנו היחידים שנותנים שירותים לפגיעות מיניות. מסגרות שפתחנו בתוך היישובים לא צלחו". (ד')

"שטח ענק בלי רצף בין היישובים. יש שונות גדולה בסוג האוכלוסייה: יישובים שרוצים להתקדם עם יישובים שיש להם בעיות. **העמסת 7 יישובים על הגב של המועצה זה עומס רב מדי...** **המועצה מספקת שירותי חינוך ורווחה היטב ופינוי אשפה, מעבר לזה אין שירותים מוניציפליים**. אותו שירות ניתן בכל היישובים. אי הסדרת הבעלות על הקרקעות פוגעת בביצוע פרויקטים". (ש')

דברי עובדי משרדי הממשלה תומכים בכיוון זה:

"הסעות זו רעה חולה. כי מה שקורה הרבה פעמים אנחנו נאלצים לוותר על פעילות שהייתה צריכה להיות אחר הצהריים, על חוגים על תוכניות... אם יש קו הסעה מסוים לאזור מאוד ספציפי וצריך לקחת את ילדי הגן בזמן שילדי בית הספר מסיימים וילדי בית הספר מסיימים יותר מוקדם או ילדי הגן מסיימים יותר מוקדם, אז מי שצריך לקבל שירות יותר טוב אחר הצהריים לא יקבל אותו כי יש קו הסעה אחד". (כ')

המבנה החברתי והשפעתו על תפקוד המועצה

מדברי המרואיינים עולה כי המבנה החברתי-חמולתי משפיע על עבודת המועצה ותפקודה. ישנה פוליטיקה שמתחילה במשפחות ומושרשת בתרבות המקומית. חלק מהמרואיינים תיארו אותה כפוליטיקה שמאפיינת יישובים קטנים באופן כללי, בעיקר בנושא של תחושות קיפוח מצד יישובים שחשים שהם מקבלים פחות מאחרים. אחרים ציינו כי במקרה של אל קסום ההשפעה הינה קיצונית. מנהלים ובעלי תפקידים נתונים ללחצים כבדים ומקבלים טלפונים באופן יומיומי מתושבים המחלקים להם הוראות או מביעים חוסר שביעות רצון, באופן שמקשה מאוד על תפקוד המועצה. לעתים, מאבקים בין חמולות באים לידי ביטוי בוונדליזם משמעותי ואי שיתוף פעולה עם המועצה.

"רואים השפעה של חמולות על התפקוד והשירותים של המועצה, אבל לא ראיתי בישיבות שיש הטיה לטובת זה או אחר, כי הכל עובר מתקציבי ממשלה כמו חינוך ורווחה לכולם". (ב')

"אין חריגה מפוליטיקה רגילה כמו ברשויות היהודיות שמי שצורח מקבל, או מי שמקורב לראש המועצה נהנה מפיתוח. בכל יישוב, גם יהודי, יש ריבים במשפחה ובין משפחות. בגלל חוסר תכנון, השירותים נפרסים היכן שאפשר ולא תמיד כולם מרוצים. למשל, ביקשו שההסעות יהיו רחוקות מהבתים, או ששירותי הרווחה לא יהיו ביישוב אלא בבאר שבע, מפאת בטיחות ומבוכה". (ט')

"יש פוליטיקה קטנה של מקומות קטנים. הפוליטיקה המשפחתית מושרשת וטבועה בפוליטיקה המקומית. במועצה יש 15 משפחות גדולות והאינטגרציה ביניהן משפיעה מאד על מה שקורה... זה משפיע באופן חריג. יש תושבים המתקשרים מדי יום לטלפון הפרטי של מנהלים ונותנים להם הוראות. לא ניתן להתנהל ככה שהתושב יחליט מה תעשה או לא". (ל')

"אלה דברים סמויים אך בעבודה אתה פוגש אנשים בעלי גישות שונות למרות ולנושאים שונים כמו בעלות על קרקעות. אין אחידות שניתן ליישם בכל מקום, ויש כל הזמן דעות ולחצים שונים... במועצה, אם חבר מועצה מיישוב מסוים מוביל מהלך של הסכמה סביב נושא מסוים, יתר החברים יתמכו בו כי הם לא רוצים לייצר ויכוח בין יישובים. זה כן יוצר סוג של הסכמה וזה פותר הרבה בעיות. אם חבר המועצה מהיישוב, ומדובר בהחלטה ליישוב שלו, אז לא יתנגדו לו- לא מתערבים בעניינים הפנימיים של יישוב אחר". (כ')

"המבנה החברתי משפיע על תפקוד המועצה, בעיקר במחלוקות בין חמולות מי מקבלת יותר. ניתן לראות וונדליזם במבני ציבור בגלל חוסר שביעות רצון. לפעמים יש כעס ונתק בין חמולה לראש המועצה". (ד')

"יש יישובים שמתנגדים למועצה ולא משתפים עמה פעולה". (ש')

ועוד מדברי נציגי משרדי הממשלה:

"שהקבוצות הללו, שגרות בתוך היישובים שייכות, משויכות לשבטים, אז גם זה יוצר בעיה, כי הרכב השבט או החמולה, יוצר נקרא לזה אתגר ניהולי גדול מאוד, כי השיקולים הם לא שיקולים רגילים, אלא שיקולים של החמולה, מי חינוך, מי מנהל בית הספר, על בית הספר שיוקם בשטח השבט, למי יש תיעדוף ולהיות בעל תפקיד, לאו דווקא כישורים אלא מה מחבר אותו לשבט, או לחמולה". (ה')

"החלטות האמיתיות מתקבלות, אני בכוונה אגיד את זה כך, באיזשהו אוהל או אצל איזשהו שיח', או כמה שיח'ים או מנהיגים לא פורמליים, שנפגשים ביניהם וסוגרים דיל כזה או אחר". (ה')

"בחברה השבטית הבדואית הרבה פעמים אתה שם מישוה, אבל מי שמפעיל אותו זה השבט שלו ויש הרבה פעמים אנשים מאוד חזקים בשבט, אז לא תמיד הוא הבן אדם שמניע, ולא תמיד גם יש לו את הידע והיכולות". (ר')

"בכל יישוב יש מרכז קהילתי כזה קטן שבנו משרד השיכון, מין מתנ"סון קטן. אז אני אומר, בואו תיקחו את המתחם הזה, הוא לא גדול, נגיד 300 מטר. הפכו אותו למרכז לתושב, תושיבו שם נציג, שיקבל קהל, ויהיה מתווך למועצה. [תעשו חוגים, פעילויות] ... למה זה לא קורה? לא כי הם לא רוצים. [כי יש ויכוח] מי יתחזק את המקום? מי ישפץ את המקום? איזו מזכירה תשב? על הוויכוחים האלה, על האי-הסכמות האלה, המקום יהיה מוזנח עוד עשר שנים. זה האירוע, תבנו, זה האירוע בחברה הבדואית. בחברה הבדואית מזמן אין בעיה של כסף, אין בעיה של תקציבים, אין בעיה של משאבים. יש תקציבים צריך רק לעשות. אבל זה נופל על הדברים האלה". (ו')

"מדובר במועצות סופר חלשות, סופר, גם בגלל הסיפור של המבנה השבטי והרבה פעמים בוחרים אנשים שהם לא האנשים המקצועיים ביותר, אלא בגלל שחייבים לחבר מועצה ההוא שהבן דוד שלו ככה והוא ככה וכל הפוליטיקות האלה מאוד מאוד משפיעות על ההתנהלות המקצועית". (כ')

התנהלות המועצה מול משרדי הממשלה

המועצה האזורית מהווה צינור דרכו עוברים תקציבי חינוך ורווחה (בעיקר) לתושבים וכן לאוכלוסייה הגרה באזורים לא מוסדרים. אם בדרך כלל היחסים בין המועצה למשרדי הממשלה טובים, הרי שניכר שבשנה האחרונה קיימת חשדנות מצד משרדי הממשלה לגבי התנהלות המועצה. כתוצאה מכך, משרד החינוך הציב חשבת מלווה אשר מאשרת כל הוצאה. יחד עם זאת, מבין הנשאלים נשמעו גם קולות המבינים את רצון הממשלה לבחון התנהגות מקצועית וישנה היענות במטרה לייצר יחסי אמון.

"מול משרד הפנים קיים כל הזמן מתח בנושא של גביית ארנונה וסקר הנכסים. בתחום החינוך היו תקציבים גם לבינוי, אך חלקם לא יצאו לפועל מסיבות של בעלות על קרקע וכו'". (ב')

"מאוד תלוי מי הפקיד מולך. הם רצו לראות שאנחנו רציניים, אך ראש הרשות בגלל שהוא נבחר תמיד יקבל יחס חשדני". (ט')

"לרוב היחסים טובים, גם עם המשרדים שעובדים איתנו קרוב אין בעיות. הממשלה רוצה לראות שאני מתפקד במקצועיות ובשקיפות כדי שהיא תוכל לבקר אותי, וכך עושים. חשוב לייצר אמון". (ל')

"היחסים מאד מתוחים ובחינוך יש חשב מלווה שגורם לחסימות בירוקרטיות, ואז זה מעכב דברים דחופים ומתסכל". (ד')

"לפעמים הקשר טוב לפעמים פחות. בשנה האחרונה יש בממשלה חוסר אמון כלפי המועצה, או נתק בין הנהלת המועצה למשרדי הממשלה. משרד החינוך מינה חשב מלווה וחשבת מלווה. משרדי הממשלה לא רואים מה יש בשטח, לא מחוברים וזה מותיר את המועצה להתמודד לבד". (ש')

לדברי נציגי משרדי הממשלה, ישנו קשר טוב בין משרדי ממשלה לעובדי המועצה, אך הוא אינו מניב תוצאות:

"אני יכול להגיד לך שבמשך השנים, אם נסתכל באמת על הקשר מול האנשים שמחזיקים בתפקידים בתוך המועצות, הוא מוגדר טוב, אבל לצערי, לא ראינו שיש קשר מאוד חיובי בין מידת הקשר לתוצאה... אני כמנהל נפה, וגם מנהל המחוז, מעורבים באופן אישי וישיר ואינטנסיבי, אבל תמיד באווירה של משבר, באווירה של מורכבות כל הקשר עם המועצות". (ז')

"יש מפגשים שוטפים. אנחנו יושבים לאורך כל השנה. יש ועדות מאוד מאוד מסודרות. אבל להגיד לך שאנחנו שבעי רצון, התשובה חד משמעית לא".

"ברמה של פגישות שוטפות, יש פגישות שוטפות עם מנהלי המחלקות, וכמובן פגישות אד-הוק, עם ראש המועצה, ויש כמובן פגישות שהן אד-הוק רלוונטיות לפי כל תחום" (מ')

"[היחסים עם המועצה] בדרך כלל טובים, יש שיתוף פעולה טוב, אנחנו עובדים מאוד קשה בזה, ... זה מנהל המחלקה והגזבר, כי בסוף זה תקציבים, אבל גם מול ראש מועצה ומנכ"ל בדרך כלל היחסים טובים, היום אני יכולה להגיד שהיחסים טובים, אבל לא תמיד ראש המועצה בלשון המעטה הוא הכוח המניע, הוא לפעמים פשוט משהו שהוא שם". (ר')

"היא מועצה חלשה, הם מאוד קשה להתנהל מולה, הם מגיעים, הם מגיעים לכל הישיבות, הם מגיעים לכל המפגשים. הכוונות שלהם מאוד טובות, אבל הם לא מצליחים, הם לא מצליחים לממש תקציבים, הם לא מצליחים לעשות בינוי של בתי ספר ושל גני ילדים, הם לא מצליחים לקדם יוזמות. מה שאנחנו לא עושים, הם לא מסוגלים לעשות בעצמם". (כ')

הקשר בין המועצה לוועדי היישובים

מועצה אזורית מבוססת על ניהול דו-רובדי. עם זאת, מרבית ועדי היישובים אינם פעילים. הוועדים הקיימים פעילים בעיקר באופן חד כיווני מהיישוב למועצה ומציפים בעיות ותלונות. המועצה לא מאצילה סמכויות ולא מתקצבת את הוועדים. כמו כן, חלק מחברי הוועדים אינם מעוניינים לשאת בחלק מהתפקידים המוטלים עליהם, כמו גביית ארנונה, כדי להימנע מעימותים עם התושבים. כך, ניתן לומר שהמערכת הדו רובדית לא באמת קיימת במועצה האזורית אל קסום.

"הדבר ידרוש זמן ומקצועיות. הצעירים לא התלהבו מתפקיד הוועד, אנשים לא רוצים להיות בוועד, מנגד יש כעס אם הוועד מקבל החלטה לא רצויה" (ב')

"רצוי שבהחלטות ישותפו בעלי תפקידים ובעלי דעה מרכזיים. כי לוועד יש השפעה על החלטות המועצה. היו ישובים שלא בחרו ועד או שהוועד לא הגיע למועצה". (ט')

"כרגע אין מודל דו-רובדי בגלל פוליטיקה קטנה ביישובים. רוב היישובים לא מגיעים להסכמה עם נבחר הציבור. אין קבלה של המשחק הדמוקרטי. רוב הוועדים לא מתפקדים ולא קיימים. הוועדים גם לא מתוקצבים ולכן לא יכולים לבצע עבודות בעצמם". (ל')

"הוועדים לא מתפקדים משום שהיישובים לא מסודרים. ועד יכול לתפקד ביישוב בנוי עם תשתיות ותקציבים גם לוועד כדי שיוכל לנהל את היישוב ולקחת אחריות. לקחנו חברת ייעוץ להכשרת הוועדים. הוועד מקשר בין המועצה ליישוב והמועצה מבקשת את עזרתם בטיפול בתקלות, להסיר חסמים בעיקר בפינוי האשפה. הוועד פעיל מאד בהצפת בעיות מהישוב שמצריכות טיפול ומענה של המועצה". (כ')

"לוועדים אין השפעה על המועצה והחלטותיה. הוועדים נבחרו באופן תקין ביישובים". (ד')

"הוועדים פעילים אבל לא במסגרת של שלטון דו-רובדי. הוועד המקומי עושה עבודה קהילתית, מטפל בבעיות אבל זה שונה מיישוב ליישוב. אבל הוועדים לא ממצים את תפקידיהם, בכל מה שקשור למשילות, שלטון החוק, השחתת הרכוש הוועד לא שם. הוועד משפיע על החלטות כי יש לו נציג במועצה שמצביע עבור משהו שהיישוב רוצה". (ש')

ומוסיפים על כך המרואיינים ממשרדי הממשלה:

"לא רואים אותם [את הוועדים] מספיק, ויותר מזה גם אלה שרואים אותם, המנגנון איכשהו היום הוא לא מבטיח שהם מקבלים את המענה". (ז')

"אל קסום אפילו לא כדאי להגיד לך מרוב שהם אחורה מבחינתי, הם לא הגיעו אפילו לדבר איתי על זה [על ניהול היישובים], אנחנו עוד בבייסיק של הבייסיק, אני כרגע הקפאתי להם את התוכנית לאל קסום. אבל אני אגיד שכן, הדו רובדי פה הוא שנות דור אחורה... וזה פשוט בעיני זה כמעט עולם אחר, זה כמעט עולם אחר". (ג')

הקשר בין התושבים למועצה

התחושה העולה מהראיונות איננה חיובית. קיימת הרגשה של ניתוק וחשדנות מצד התושבים כלפי המועצה, כאילו יש לה תקציבים אך אינה רוצה לשתף בהם את התושבים. גישה אחת היא שהכל נובע מפוליטיקה ומחוסר שביעות רצון מתוצאות הבחירות. דעה מתונה יותר טוענת שחלק מהתושבים תומכים במועצה וחלקם לא, אך עיקר התמיכה או המעורבות נובעת מאינטרס אישי.

ניתן לסכם ולומר שחלק מהתושבים לא יודעים שהמועצה קיימת וחלקם לא מפסיקים להתקשר למנהלים ולתת להם הוראות כיצד לנהל את מחלקותיהם.

"חלק מהתושבים בעד המועצה וחלק נגד. אין שיתוף ציבור כמו אצל היהודים". (ב')

"התושבים יביעו דעה על המועצה לפי איך שפינו להם את הפח בבוקר. יש קשר מאוד ישיר כאשר תושב מתקשר ישירות למנהלי אגפים, אך ניסינו למסד תקשורת ראווה באמצעות הוועד והקמת מוקד טלפוני. לתושבים יש תחושת ניתוק וניכור מהמועצה. חלקם לא יודעים שיש מועצה, מנגד יש אנשים שמאד מזוהים איתה". (ט')

"כשזה נוגע לאינטרס הפרטי שלהם הם יותר מעורבים, כמו הסעות ורישום למוסדות חינוך. בשאר הדברים לא אכפת להם, רק רוצים שירות. אין תמיכה של התושבים במועצה. יש סוג של חוסר אמון מושרש, לדעת התושבים יש למועצה כסף והיא לא רוצה לתת שירות. רק כשאנשים עובדים במועצה הם רואים את בעיות התקציב". (ל')

"הכל מושפע מתוצאות הבחירות האחד תומך והשני אנטי. בחלק מההחלטות, המועצה משתפת את ציבור התושבים, בנוסף יש פרסומים של המועצה באתר ובווטסאפ של היישוב באמצעות הוועדים". (כ')

"המועצה לא נהנית מתמיכת התושבים כיום והתושבים לא מעורבים בהחלטות המועצה". (ד')

לדברי המראיינים עובדי משרדי הממשלה, המועצה לא משקיעה בקשר עם התושבים והתושבים לא מרגישים שייכות ואמון כלפיה.

"אני יכול להגיד לך מה אומרים המנהלים והתושבים, הם לא מרגישים את המועצה, אני אגיד לך שיש מנגנון מסודר של מודל עבודה, של מתן שירותים ליישוב אל סיד נבטים כמו ברמת נגב? לא, ממש לא, ממש לא". (מ')

"לכאורה, במועצה האזורית יש את נציג היישוב, נגיד אום בטין, והוא מבחינתם צריך לתווך את האירוע. הבעיה היא שהוא מסוכסך עם 50 אחוז ביישוב, אז הוא לא יכול לתווך ל-50 אחוז ביישוב את מה שהוא רוצה באמת לתווך". (מ')

"אני לא מכירה כאלה תהליכים [של שיתוף ציבור] באל קסום ובנווה במדבר". (ר')

"אנחנו לא רואים שיש איזשהו יחס [בין המועצה לתושבים].. לדעתי היחס הוא לא יחס גרוע, הוא לא יחס טוב, הוא יחס כזה שהוא בעצם תלוי באיזו משפחה, איזה נציג יש לה. אם תלכי למשפחות שיש להם נציגים בתוך המועצה, אז הם אולי ירגישו יותר נוח, ירגישו יותר מרוצים, ואם משפחות שאין להם בעצם מישור, אין להם נציגות בתוך המועצה, אני בטוח שהם ישמעו ממורמרים ויש להם הרבה ביקורת". (ז')

הספקת שירותים מטעם המועצה לתושבים

יכולת קבלת שירותים מהמועצה היא המדד הראשי לשביעות רצון מתפקוד המועצה. המועצה משמשת למעשה כצינור בין משרד החינוך ומשרד הרווחה על מנת לספק שירותים ממלכתיים בתחומים אלו. אולם, כל עוד אין למועצה הכנסה עצמית כלשהי והיא איננה גובה ארנונה, הרי שאין לה אפשרות לספק שירותים מוניציפליים כמעט. ביישובים בהם הוסדר עניין הקרקעות קל יותר לפתח ולתת שירות. אך כל עוד בעיה זו לא תיפתר ביישובים האחרים המועצה אינה יכולה לקדם בהם פרויקטים ותחושת התושבים ביישובים אלו היא של חוסר שוויון מצד המועצה.

"המועצה עוסקת בעיקר בסיפור של חינוך ורווחה, אלו התקציבים שמתקבלים מהממשלה, אך שאר השירותים כמעט ולא קיימים בגלל חוסר תקציב וחוסר תזרים. יש למועצה חשב מלווה בחינוך והכל הפך לבירוקרטי. ברגע שהכסף נמצא אצל גורם שלישי אז צריך מנגנון שלם לענות על הדרישות של הגורם השלישי". (ב')

"יש הבדל ברמת השירותים ליישובים שונים בגלל נושא הקרקעות. לעתים, יש מריבות על תפקידים ואז רמת השירות יורדת". (ט')

"יחסית למצב שלה, המועצה מספקת שירותים מעבר למצופה. מדובר ב-30 אלף תושבים שלא משלמים ארנונה ולא מקבלים את שלטון החוק. קמים בבוקר ועושים אצלם בשטח מה שהם רוצים, אבל מנגד דורשים מהמועצה לפתור להם כל בעיה. נבחרי הציבור של התושבים סירבו להצביע על חקיקת חוקי עזר. יש הרבה דברים שאנחנו רוצים ויודעים לבצע שזה ישפר את המצב ביישובים, אבל נתקלים בהרבה התנגדות מהיישובים עצמם שאחר כך באים ומתלוננים מול הממשלה, וזה משחק כפוי טובה". (ל')

"השירות לא מספק במידה הנדרשת כי אין למועצה תקציבים, אך היא משתדלת. בתחום החינוך והרווחה המועצה מובילה. מנגד, יש תחומי הנדסה ותקלות שלא תמיד המועצה יכולה לפעול בגלל חוסר תקציב". (כ')

"המועצה היא רק צינור העברה בין הממשלה לתושבים. אין לה שום הכנסה אחרת והיא לא יכולה לפתח בתוך היישובים עוד שירותים". (ד')

"המועצה מספקת שירותים מינימליים ביותר מלבד בחינוך וברווחה, כי המועצה רק מבצעת. זה כסף ייעודי שמגיע ממשרד ייעודי לצורך פעילות ייעודית. הבעיה היא במה שקשור לחלק המוניציפלי". (ש')

מראיינים ממשרדי ממשלה מציינים בעניין השירות ארבע נקודות: פער ביכולת לתת שירות בסיסי, גירעון תקציבי משתק, ניהול לקוי והון אנושי ברמה נמוכה:

"בעיניי [הקושי לתת שירות לאנשים המתגוררים באזורים לא מוסדרים] הוא נובע מכמה דברים. קודם כל הוא נובע ממה שהי הכי טכני, אין אפשרות להנגיש שירותים. כמדינה, אני לא יכולה לבנות מבנה באזור שלא חוקי לבנות בו". (ר')

"עיקר העבודה עם הכפרים שהם בעצם מוגדרים באחריות של המועצה האזורית, אבל הם לא מוגדרים בתוך היישובים שהכירו, זה יותר מאתגר. שמה שנקרא שהם אוכלוסייה שהיא לא בתוך שטח הכחול של המועצה, אבל היא עדיין מקבלת שירות מתוך המועצה, ושם האתגר הוא מאוד מאוד גדול, שם כמעט יש קושי מאוד גדול לפתח שירותים". (ז')

"ניהול קרקע ברשות הוא אבן יסוד כלכלית ואבן יסוד שירותית גם, אתה צריך לדעת איפה לשים בתי ספר, אתה צריך לדעת איפה לשים זה, אתה צריך לדעת איפה להקים מחסן, איפה להקים דברים, אתה חייב את זה, הקרקע בעולמות החוקיים היא משאב הכי טוב של רשות מקומית, אולי הכי גדול אם לא היחיד האמיתי של רשות מקומית... מתוקף סיבות רבות ובראשן תביעות בעלות אין ניהול קרקע זה אומר שאין להם שירותים ולא תקציב לעירייה, ובטח לא יכולת לעבוד עם זה, ובסוף זה גם שואב זמן בטירוף". (ג')

השירות של המועצות לאזרח וליישוב נמוכה ביותר, גם ביחס לרשויות מקומיות אחרות בחברה הערבית.

"השירותים ממש ממש, הכי דלים שאפשר לחשוב עליהם. וזה עקב אכילס, זאת אומרת, אם אין שירותים, אז אין בעיה של רמת שירותים, כי אין שירותים... ברגע שאין לך כוחות ניהוליים טובים, אז באופן טבעי, התקציבים האלה לא ממומשים, או לא ממומשים במלואם". (ה')

"בעיניי, אם אנחנו בין 0 ל-100, אז להערכתי אל קסום ב-30". (ג')

"[האשכול] היום נותן שם שירותי פינוי אשפה, הנה קחי את אל-קסום, עובד שם קבלן באמצעותי, אבל הם כבר 4-5 חודשים לא משלמים, בגלל המצב הכספי, התוצאה היא שהקבלן הודיע לנו ערב חג שהוא מפסיק לעבוד". (ה')

"רמת השירותים ורמת שירותי החינוך... אנחנו חושבים שהיא ברמה מאוד ירודה, ולכן בשנים האחרונות, היו דיונים הולכים ובאים עם שרי חינוך למנהל ומנכ"לים, עד שזה הגיע למקום שהיום פשוט יש החלטה עקרונית, להקים את הרשות הזאת [רשות חינוך עצמאית, נפרדת מהמועצות האזוריות], אנחנו בהליכים מאוד מתקדמים מול משרד המשפטים כדי להוציא את הצו שמחייב אותנו להקים את הדבר הזה, והרצון הוא לקחת מאל קסום ונווה מדבר, את כל הטיפול שאני קונה היום את השירותים מהם, ולהביא אותם לידי הרשות". (ו')

"באל קסום [מחלקת הרווחה] יותר טובה, לא רק רמת השירות, אלא גם הגיוון, והכמות של השירותים. לדעתי, באל קסום ניתן שירות די טוב". (ר')

האם המודל של מועצות אזוריות מתאים לחברה הבדואית?

אחת השאלות המרכזיות במחקר זה, עליה התבקשו הנשאלים לחוות דעה, הייתה באיזו מידה המודל של מועצה אזורית מתאים למצבן של מועצות אזוריות בדואיות בנגב.

נוכח המצב העגום בו אין רצף טריטוריאלי בין היישובים, ישנה אוכלוסייה הטרוגנית וחוסר יכולת של המועצה לספק שירותים, עולות כמה הצעות מצד הנשאלים לגבי הדגם הקיים.

דעה רווחת היא שהמצב הקיים לא יכול להימשך ויש לפצל את המועצה לשתיים או שלוש מועצות. לפי אחת ההצעות יישוב שקרוב לתל שבע יצורף אליה ויישוב שקרוב לעיר רהט יצורף אליה.

הצעה שנייה מדברת על ביטול המועצה האזורית והפיכתה לרשויות מקומיות, כשהנימוק הוא שכל רשות מקומית, תוכל להתמודד עם האתגרים שלה. בנוסף, ביישובים בהם הדבר נעשה, אותם רשויות ויישובים הצליחו לתפקד טוב יותר.

האפשרויות הנוספות הן חיזוק המועצה הקיימת תוך גביית ארנונה והקמת תשתיות, תוך היענות הציבור לתשלום; הסדרת הבעלות על הקרקע; חיזוק הנהגה מקומית; יצירת צברי משפחות שכל אחת תדאג לחלק את השירותים ביניהן.

"המבנה והניהול של הרשויות מכביד מאוד. מאוד קשה לנהל יישובים כאלה. גם אם יש דברים משותפים בין היישובים הם לא יישובים משותפים. צריך שלוש מועצות ולא מועצה אחת כדי להצליח לעשות משהו כי כמות האתגרים והבעיות בכל יישוב הם מטורפים. לדעתי יש לפרק את המועצה האזורית ולהקים במקומה רשויות מקומיות. כל רשות תוכל להתמודד עם האתגרים והצרות שלה. במצב הקיים בעצם מחברים הרבה אתגרים ביחד, וראש הרשות יוכל לשמוע את כל הבעיות. הפירוק יכול לפתור בעיות". (ב')

"צריך להמציא פה משהו חדש. יש כמה חלופות: לאחד רשויות, אבל אז יש פוליטיקה ומנגד אני מבינה את הרצון לעצמאות של האוכלוסייה הבדואית. הרשויות הבדואיות לא מגיעות לגודל שמצדיק את קיומן. מדובר ביישובים ללא רצף ביניהם וזה מקשה על מתן שירותים. לכן אפשרות אחת היא לאחד יישובים עם תל שבע ועם רהט ולייצר מודל של עיר או של רשויות מקומיות... אפשרות שנייה היא לחזק את המועצה כמועצה אזורית ע"י חיזוק הוועדים עד שהרעיון של הוועדים יחלחל. זהו מצב של השארת הקיים אבל חיזוקו". (ט')

"בגלל שיש כוחות בשטח שדוחפים לכיוונים שונים אין מודל אחד טוב שעובד. הפתרון הוא רשות קטנה יותר, עם פחות שטחים ומשפחות, יהיה יותר קל לנהל. הטיפול ביישובים הבדואים צריך להיות משימה לאומית ויהיה רצף של פיתוח ועד הטיפול בתושבים. צריך לחייב את התושבים לשלם ארנונה ובמקביל לדאוג לפיתוח מואץ, לייצר ביישובים מוקדי תעסוקה, מוקדי פנאי, אך תביעות הבעלות על הקרקע מונעות את זה וכל תושב שמשהו לא מעניין אותו אישית מעכב את הביצוע. צריך לחזק הנהגה מקומית כדי לרתום את התושבים למטרות משותפות, עיצוב של חזון. התושבים די שבורים, אין להם את המנגנון שהיה להם של שיח'ים, המנגנון הפטריארכלי מתמוטט. המדינה שחקה את הסדר המסורתי כשהיא עקפה את השיח'ים. לאחר שהמרקם התמוטט אנחנו צריכים להתמודד עם ריבוי של אנשים ואין כרגע הנהגה שמדברת באופן ברור. צריך לייצר שיח ברור ומקצועי עם אנשים מובילים, לא נבחרים אלא מובילים בציבור. צריך לחשוב מחדש איך מתכננים יישובים ובנייה ביישובים קיימים... אני חושב לייצר צבירי התיישבות משפחתיים של כמה דונמים, של כמה בתים לפי מצב קיים ולייצר את האופן בו התשתיות מגיעות למתחם של כל אחד והשליטה תהיה בתוך כל צביר ולא מגרש". (ל')

"זה המצב המרכזי של המועצה כרגע, המצב הכלכלי. פיזור של המועצה, כינון ועדה קרואה, חיבור של המועצות או לחילופין עוד פיצול של המועצה, יפתור את הבעיות האלה? אני לא בטוח. אני חושב שבלי כניסה מאוד חזקה של או משרד ראש הממשלה, או משרד הפנים לתוך האירוע כדי לנסות לבטל חלק מהחובות שהמועצה שרויה בהם, ולמצוא פתרונות כדי שהחובות האלה לא יצמחו חזרה אחרי הסגירה שלהם, בלי התערבות כזאת יהיו פה משברים, יהיו פה פיצוצים מאוד רציניים". (ל')

"יש לחלק את המועצה לשתיים לפחות בגלל מספר התושבים הגדול, הפיזור הגיאוגרפי, חוסר רצף טריטוריאלי ומיקום המשרדים בבאר שבע. בכל מקרה יש לפעול להגדלת תקציבים וליצור אמון בין התושבים למועצה". (כ')

"מועצה אזורית במגזר הבדואי היא פוגענית. הצליח יותר טוב כשפירקו מועצות אזוריות. יהיה נכון לפצל את המועצות האזוריות הקיימות ולנסות לתת תקציבים בתוך כל יישוב. כמו בחורה, ערערה, שגב שלום". (ד')

"הרבה ישובים על אותה מועצה זה עומס, וכדאי לפצל לשתיים. המודל הקיים לא מצליח. כדי שהוא יצליח צריך לחבר את התושבים שהם ירגישו שייכים. וזה יקרה באמצעות להתחיל לשלם מיסים כי זה יחזק את הרשות ומאפשר לה גיוס כספים. בנוסף, צריך להפריד יישובים מסוימים ולהצמיד אותם לרשויות מקומיות אחרות, יותר חזקות. אולי כדאי להכניס גובה ממונה". (ש')

"לא בטוח שזה המודל הכי טוב. לא יודעת מה להגיד, אם המדינה הייתה לוקחת על זה אחריות, ומתאימה עם המועצה, הממשלה, כאילו, אם זה היה יותר טוב. לא יודעת להגיד מה יכול להיות יותר טוב. בכל האופציות, אבל אני כן כאילו, כן, בעיניי זה חיסרון מאוד גדול. היתרון הוא שמכירים את האוכלוסייה, כאילו, שיש הבנה של התרבות, כאילו, של כל המורכבויות, אבל לא בטוחה שרשות שהיא גם ככה חלשה בקושי היא מחזיקה את עצמה מעל המים, צריך לתת לה, להחזיק באמת את התושבים הכי חלשים בארץ". (ר')

"בעיניי, את אל קסום צריך לפרק ולספח את היישובים שלה לרשויות חזקות, לפי הקירבה הגיאוגרפית". (ג')

"צריך פה חיבור משמעותי. אם את שואלת אותי, מדינת ישראל צריכה להקים אפילו מינהלת לדבר הזה שתכלול את הסוגייה הזאת שנקראת החברה הבדואית". (מ')

"לדעתי בסופו של דבר אפשר להמשיך כמועצה אזורית אבל לייצר מנגנון שמבטיח נגישות של מידע ושירות לתוך בעיקר הריכוזים הגדולים וגם הריכוזים הגדולים בכפרים הלא מוכרים. בסופו של דבר צריך משהו, לכל יישוב צריך להיות רפרנט רוחב, לא רפרנט תחום. עובד רוחב שהוא מתכלל את העבודה של המעוצה ובעצם הוא מחזיק ומסייע למועצה להסיר חסמים ביישוב הזה, הוא מסייע בגיוס של אנשים, הוא מסייע מול המנהיגות המקומית, הוא יכול לעדכן על תהליכים שקורים בתוך היישוב עצמו ולהנגיש את המידע בצורה ישירה לתוך השולחן של הבנייה". (ז')

"זה מועצות אזוריות מאוד מאוד גדולות פיזית וזה קשה לשלוט במרחב כל כך גדול, מה גם שהתשתית... אנחנו חייבים את התשתיות כדי שיהיה אפשר להזיז משהו... צריך לעזור להן ולייצר תשתיות - של גביית ארנונה כמו שצריך מהאנשים, אין להם תקציבים כדי לייצר באמת ולפתח. עכשיו גם המדינה לא ממש רוצה שהם יתפתחו, כי המדינה לא רוצה פזורה, היא רוצה להסדיר. ואז הם כאילו כלואים במין מצב שמצד אחד אין הסדרה ומצד שני הם נמצאים בתנאים של קיום שזה משפיע על הכל אין שאלה בכלל". (כ')

"באל קסום המצב הרבה יותר גרוע, המשבר שם קשה מאוד כלכלית שאף אחד לא מתפקד שם. להבנתי, אני אומר את זה בזהירות רבה. לדעתי שם המועצה כבר עומדת, אנחנו עומדים לקראת ועדה קרואה... ואני חושב שזה המצב הפתרון היחיד שיש כרגע, אם יינתן שכמובן לוועדה הקרואה יעמידו כלים, שבשימוש נכון ישפרו את הרשות". (ה')

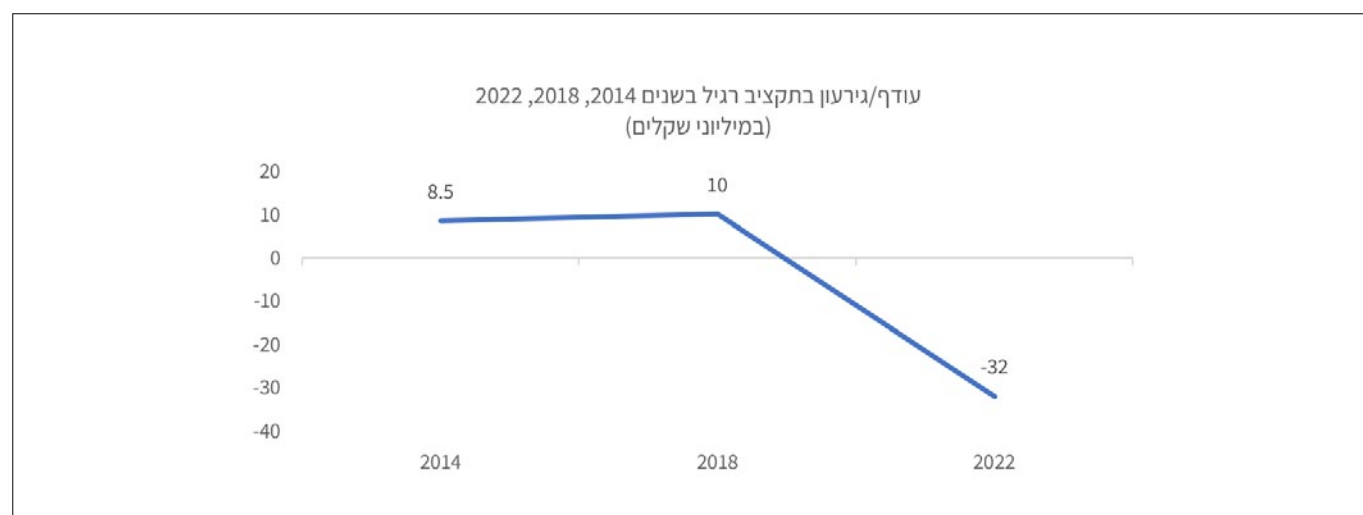
9.2.1. נתונים כמותיים

בסקירת הספרות שהוצגה בחלק הראשון של מחקר זה, הוצגה תמונת המצב הנוכחית העגומה של המועצה, הן ביחס לרשויות אחרות בארץ והן ביחס לרשויות בדואיות אחרות. ביטוי לכך ניתן לראות למשל בהיעדר קיצוני של תשתיות בסיסיות, הישגים נמוכים של תלמידים במערכת החינוך, שיעור נמוך של בעלי השכלה גבוהה, שיעורי אבטלה גבוהים, היעדר הכנסות עצמיות וגירעון תקציבי.

כאשר בוחנים האם חלו שינויים בנתונים "היבשים" לאורך השנים, נראה כי ברוב התחומים לא חל שיפור:

גביית ארנונה - מנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים עולה כי בנווה מדבר שיעור גביית הארנונה הנמוך ביותר מבין כל הרשויות הבדואיות ולא נראה בו שינוי משמעותי לאורך השנים: בשנים 2020 ו-2021 שיעור הגבייה עמד על 4.2%, ב-2022 עלה מעט ל-6% וב-2023 ירד שוב ל-5.3%, רחוק בעשרות אחוזים מיעד הגבייה של 37% שהציב משרד הפנים לשנה זו במסגרת תוכנית החומש.

מאזן תקציבי - לפי נתוני הלמ"ס לשנים 2013-2022, עד לשנת 2020 הצליחה המועצה לשמור על מאזן חיובי, אך בשנים לאחר מכן צברה גירעון שהגיע בשנת 2022 ל-32 מיליון ש"ח.



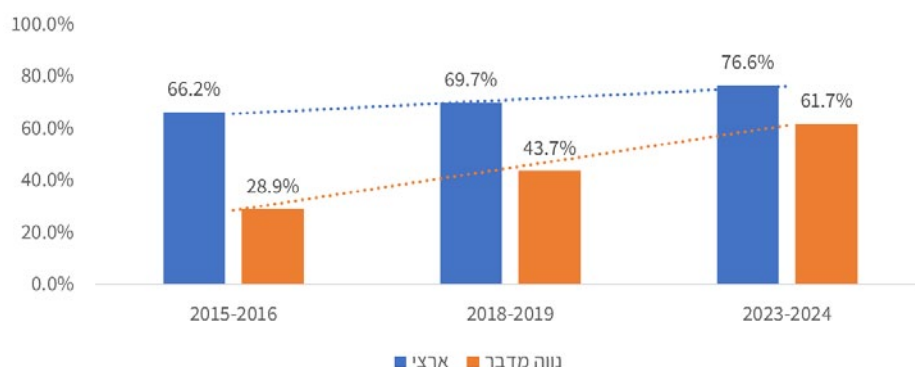
בנוסף, לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2023 הגירעון המצטבר של המועצה הגיע ל-17.3%.

חקיקת חוקי עזר - בשנת 2021 חוקקו 3 חוקי עזר ראשונים במועצה, בתחומים של אגרת תעודת אישור, ביעור קוצים ובעלי חיים (יניב ואחרים, 2025).

חינוך - ניתן להצביע על שיפור מסוים בהישגי התלמידים - אחוז הזכאות לבגרות מבין כלל תלמידי י"ב נמצא בעלייה מתמדת ב-10 השנים האחרונות: בשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) שיעור הזכאים היה בשפל ועמד על 28.9% - פער של כ-37% לעומת אחוז הזכאות הארצי, ואילו בשנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) שיעור הזכאים הגיע ל-61.7% והפער מול שיעור הזכאות הארצי הצטמצם לכ-15% (23).

(23) מתוך אתר "שקיפות בחינוך".

שיעור זכאות לתעודת בגרות - ארצי מול נווה מדבר
בשנות הלימודים 2015-2016, 2018-2019, 2023-2024

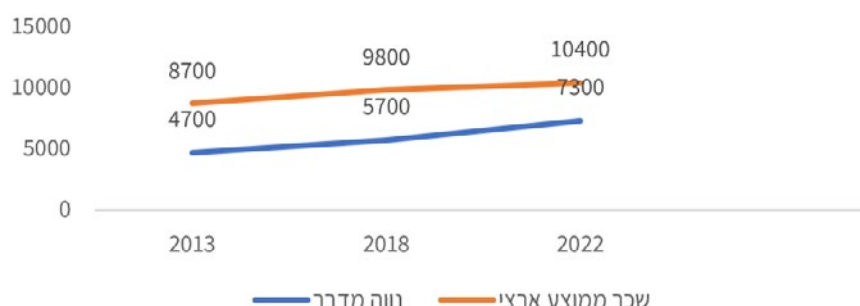


עם זאת, לפי נתוני הלמ"ס בשנים אלו, שיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לקבלה לאוניברסיטה אומנם עלה משמעותית משנת 2015 (10%), אך החל משנת 2017 ועד 2022, נותר די יציב ונע בטווח של 26.7%-35%. שיעור שעדיין נמוך משמעותית ביחס לשיעור הארצי שהינו 58.3%.

בנוסף, שיעור הנשירה בנווה מדבר הינו גבוה מאוד. למעט בשנת 2015 אז שיעור הנשירה המדווח היה יחסית נמוך ועמד על 1.5%, מאז הוא עלה לטווח שבין 3.5%-ל-6.7%. בשנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) אחוז הנשירה המדווח עמד על 3.7% (24).

שיעור **התעסוקה** במועצה נמוך (כ-41% מהגברים ו-16% מהנשים). עם זאת, לפי נתוני הלמ"ס וכפי המוצג בתרשים מטה, קיימת עלייה בשכר הממוצע: בשנת 2013 השכר הממוצע במועצה עמד על 4,700 ש"ח, שהם כ-54% מהממוצע הארצי באותה שנה, ובשנת 2022 עמד על 7,300 ש"ח שהם 70% מהממוצע הארצי.

שכר שכירים ממוצע - נווה מדבר וארצי



* הנתונים אודות נווה מדבר לקוחים מהלמ"ס. הנתונים על הממוצע הארצי לקוחים מאתר הביטוח הלאומי.

(24) מתוך אתר "שקיפות בחינוך".

בנוסף, לפי נתוני הלמ"ס, בשנים 2015-2019 שיעור השכירים המשתכרים עד שכר מינימום היה 50%-61% ואילו ב-2021 נרשם שיפור משמעותי עם שיעור של 36%.

נתונים אודות הקמת תשתיות (חיבור למים, חשמל, ביוב, סלילת כבישים) – לא מצביעים על שיפור משמעותי לאורך השנים (מבקר המדינה, 2021א). רוב תושביה של נווה מדבר עדיין מתגוררים במבנים ארעיים ללא חיבור לתשתיות. וכן מהקמתה, המועצה מדורגת באשכול כלכלי-חברתי 1 הנמוך ביותר.

9.2.2. ממצאים מהראיונות

המחקר האיכותני בחן את תפקוד המועצה האזורית נווה מדבר בהתאם למדריך שאלון שהתבסס על סקירת הספרות התיאורטית ולטובת מענה על שאלות המחקר.

תפקוד המועצה כארגון

מדברי המראיינים ניתן לראות פער משמעותי בין התנהלות הפורמלית של המועצה המאורגנת בחלוקה לבעלי תפקידים, ניהול פרוטוקולים ועריכת ישיבות לבין חוסר היכולת לאייש כראוי ממלאי תפקידים, לתכנן ולבצע תוכניות ולתת שירותים ברמה סבירה לתושבים. ההחלטות מתקבלות בעיקר על ידי ראש המועצה, ולעיתים לוקחים בהם חלק נציגים מכל ישוב. ניכרת ההשפעה החמולתית-מסורתית בתחומים רבים בפעילות המועצה, כגון מינוי תפקידים לא לפי כישורים, טענות משבט אחר כנגד ראש המועצה שאינו בן השבט.

"מועצה אזורית היא דו-רובדית: המועצה והוועדים המקומיים, שהן ישויות משפטיות, בעלות אחריות וסמכות... הריבון במועצה זו המליאה. יש ישיבות בהן מתקבלות החלטות ונקבעת מדיניות, לכל ישוב יש נציג במועצה פלוס ראש המועצה. תפקוד המועצה ירוד כי היא מגיבה לאירועים ולא יוזמת ובפועל מדובר בכאוס, ולא בעבודת מטה מסודרת. אין חשיבה, אין יוזמה... לגבי מינוי לתפקידים, החוק קובע חובת מכרזים ויש את הפיקוח של משרד הפנים ולקחנו יועצים משפטיים כשהמסר הוא למנות את האנשים המוכשרים ביותר. אנחנו מנסים להכחיד את המינויים המשפחתיים והפוליטיים שלעיתים לא מתאימים בכישורים, ועדיין יש פוליטיזציה... רוב התפקידים מאוישים אבל יש בעיה לגייס עובדים. הוועדות במועצה מתכנסות לפי צורך. למשל הנחות בארנונה, רכש וכו'". (ב')

"יש רק 4 ישובים אבל אין רצף ביניהם ולא קיים בהם כלום חוץ מחינוך. אין תשתיות... אנחנו מטפלים בתושבי הפזורה בלי תקציב. היום שמו חשב בכל התחומים וזה מסרבל את עבודת המועצה. יש ישיבות, יוצאים פרוטוקולים אבל אין ביצוע של החלטות. אין סנכרון בין מנהלי המחלקות, יש פה בעיה של מנטליות... ברגע שבדואי קיבל תפקיד עכשיו יש לו את הזמן שלו וצריך לדחוף אותו כל הזמן. ואולם, החלק המעשי אחרי הפרוטוקול לא קיים. אמנם כל התפקידים מאוישים [אבל] השאלה איך האנשים עובדים. חוסר הביצוע נובע ממנטליות ומחוסר תקציב". (ט')

"במועצה יש הכל, כמו במכונית, רק אין את הגלגלים וזה לא נוסע לשום מקום. זו מועצה אזורית אבל לא תפקדה ככזו. יש לנו בניין מועצה מדהים שהמדינה בנתה אבל הוא לא מחובר לביוב. כל הזמן חייבים להפעיל את האנשים אחרת לא יקרה כלום... **אני מנהל את החצר האחורית של מדינת ישראל**... יש בעלי תפקידים ומנהלים אבל אין תרבות ניהולית, והחלפנו בעלי תפקידים. יש... מנהלים שהם כלומניקים... [פוטרה] מנהלת רווחה חסרת הכשרה בניהול. אנשים כותבים פרוטוקולים אבל אין תרבות ניהולית". (ח')

"ההחלטות מתקבלות ע"י הנהלת המועצה וכשיש צורך מכנסים את המליאה. בפועל המדיניות נקבעת ע"י ראש המועצה והצוות הבכיר. ועדות מתקיימות. מינוי בכירים נעשה לפי נהלים של משרד הפנים". (ד')

"המועצה מנוהלת כמו כל ארגון: הנהלה בה מתקבלות ההחלטות, מועצה נבחרת של נציגי תושבים, מנהלי אגפים, מנהלי מחלקות, אבל יש פחות אנשי ביצוע וזה פוגע בניהול. קשה להתנהל מול ספקים כשתקציב שהובטח טרם הועבר. בניגוד למועצות האזוריות היהודיות שיש להן בסיסי צבא, תעשייה וקרקעות מהם הן מקבלות ארנונה שמאפשרת עצמאות כלכלית, פה זה לא קיים... אני לא יכול ליצור ישות יישובית וגאווה יישובית כי המועצה לא יכולה לממן הרבה דברים כמו רכז יישובי. כך התושבים לא רואים שייכות למועצה אלא לחמולה שלהם, בעיקר בקרב הלא מוסדרים". (ש')

"יש ראש ראשות תחתיו מנכ"ל וגזבר ותחתיהם מנהלי מחלקות, מנהלי מדורים. לפעמים ההחלטות מתקבלות ע"י ראש המועצה ולפעמים בישיבות הנערכות ע"י המנכ"ל או ראש המועצה... ראש המועצה בוחר מנכ"ל שזו משרת אמון, ומשרות אחרות בהתאם למכרזים ונהלים... אני מאמין שלמבנה החמולתי יש השפעה על בעלי תפקידים: איש בגלל השתייכות ולא בגלל כישורים. אם יש חילוקי דעות בין מנהלים על רקע חברתי זה לא נפתר וזה משפיע על תפקוד המועצה. יש ועדות קבועות שהחוק מחייב ויש ועדות רשות בראשות מנכ"ל המועצה. רוב הוועדות מתפקדות. לא כל התפקידים מאוישים כרגע וזה גם משפיע על תפקוד המועצה". (ק')

תשובות המרואיינים עובדי משרדי ממשלה, אינן תמימות דעים. חלקם מצביעים על שיפור מסוים בנווה מדבר, לצד אחרים הטוענים כי גם בנווה מדבר התפקוד חסר מאוד:

"יש לנו אמון, לי כאגף במטה ולמחוז ולגופים שונים, יש אמון די גבוה בנווה מדבר, יש שם ניהול מורכב מאוד, אבל הצלחות מרשימות ומחשבה קדימה. יכול להיות שבעתיד נראה את נווה מדבר כמודל שלטון אזורי בדואי חד משמעית. בקצב הזה יש מצב טוב, עם העבודה עם וועדים". (ג')

"יש שיפור בנווה מדבר. השגרה הניהולית שהצליחה להיווצר בנווה מדבר, בדגש על מנכ"ל, בדגש על יועצים שהוא הביא סביבו, והצוות שעובד איתו, מביאים לידי ביטוי הצלחה הרבה יותר גדולה. גם במימוש תקציבים, גם בניהול תהליכים אסטרטגיים, גם בניהול תוכנית עבודה, וזה גם מתבטא בנתונים, הנתונים של נווה מדבר עומדים על מעל 60 אחוז ביצוע בתוכניות הארגוניות, ואל קסום לא מתקרבת לזה". (ג')

"הפער בין הצוות הניהולי של אל קסום לצוות הניהולי של נווה מדבר הוא שמיים וארץ. וזה נוגע להכל, זה נוגע ליכולת לדרוש את התקציבים, זה נוגע ליכולת להוציא מכרזים, זה נוגע ליכולת לנהל עבודה מסודרת, זה נוגע למערכות שיש או אין, וזה מאוד מאוד משמעותי... אתה רואה בחירת בעלי תפקידים בצורה טובה, אתה רואה שמטמיעים טכנולוגיה בצורה אמיתית, אתה רואה שמתנהלים באופן סדור". (ג')

"מדברים על החלטות, ושום דבר לא קורה, זה לא מישהו שאת יכולה לסגור איתו עניינים, ואת יודעת שזה יתבצע, וזה העקב אכילס של המערכת הזאת, ברשויות הללו". (ה')

"אנחנו מנסים לבנות איזשהו תהליך סדור, של עבודה משותפת מטה מול מטה וכולי. אבל זה הולך קשה, כי את יכולה לשבת בישיבה, לסכם סיכומים כאלו או אחרים, אני חוזר לשולחן לעבודה שלי, והחברים נקרא לזה כך, נעלמים בשולחנות העבודה שלהם... קשה לי לראות את הרשויות האלה, שורדות מכוח עצמן". (ה')

הון אנושי

לדברי עובדי הממשלה, המועצה אמנם מקיימת שגרת עבודה. ממלאי תפקידים נבחרים ומתמנים אך אינם מצליחים להוביל את תחום אחריותם להשלמת מ את שואלת אותי עגל ניהולי, החל מאיתור צרכים או אתגרים, המשך בתכנון, בארגון המשאבים ועד ביצוע מוצלח.

"לא תמיד יש שם שחיתויות וגם זה יש, אבל לא תמיד זה נובע ממקומות כאלה, לפעמים זה פשוט מיכולת מאוד מאוד נמוכה של בעלי התפקידים, ואם יש לך בעל תפקיד שהוא, אין לו יכולת מקצועית, אז את לא תצליחי לקיים שום דבר בתוך הרשות הזאת". (ר')

"קשה מאוד לסמוך על... המנגנון הפנימי של המועצה, בגלל גם בעיות של איכות של כוח אדם, בעיות של אמינות, שאנחנו ככה במעלה הדרך הבנו שהיא לא גדולה, וחלק מהאנשים שמחזיקים בתפקידים שם, ואז בעצם זה מצב שדרש מאיתנו להשקיע משאבים מבחינת כוח אדם, מבחינת פיקוח, משאבים יותר גדולים, וכתוצאה מכך אפילו היו קשיים בהפעלת מסגרות, פיתוח מסגרות בתוך היישובים האלה, בגלל שלא היה בעצם יכולת של המנגנון הפנימי לפתח את זה מקצועית ולהחזיק את זה". (ז')

כמו כן, על פי דברי נציגי משרדי הממשלה, במועצה אין תהליכי חשיבה מערכתיים לטווח הארוך. **אין יישום של אסטרטגיה** או תפיסת הפעלה מרכזית.

"אני חושב [שהבלבול וחוסר מתווה ניהולי ברור] בעיקר משפיע על היכולת של רשות לנהל תהליך שהוא ארוך טווח, שהוא מורכב. אתה פוגש את זה ממש ברמת הפרקטיקה, זה מאוד מאוד ברור, כשאתה בא לעבוד במשרד ממשלתי עם רשות, אתה צריך א' קבלת החלטות ברורה, שתיים, אתה צריך שהקבלת ההחלטות הזאת תתבסס על עבודה עירונית, סדורה לפחות רציפה... והם פחות מצליחים את זה". (ג')

"אין מדיניות, אין מדיניות כוללת אסטרטגית, שנבחנה, נבדקה, והוציאו לה פתרונות וכולי. והתוצאה היא של כאוס. גם הרשות להסדרה, שהיא מנסה להסדיר את ההתיישבות הזאת, היא לא מצליחה, לא במאסות. שנים שהמדינה משקיעה המון המון משאבים... ואני אומר את זה בזהירות רבה, עם חוסר הצלחה כזה משווע, וחלקו נובע לדעתי בגלל שאין מדיניות מתכללת". (ה')

"אני חושב שהרשויות הללו שתיהן היום במבנה הנוכחי, לא תשרודנה כלכלית קודם כל, וגם לא חברתית, ולמה אני מתכוון? ברמה הכלכלית, המועצות האלה שקועות בחובות של מיליונים רבים, היבטים של יכולת ניהול, יחסית חלשה, ביחס לחברה הישראלית, עם כלים מאוד מיושנים". (ה')

"היום, שני הראשי רשויות שנבחרו יחסית לא מזמן, קיבלו כזה בור תקציבי, שהם פשוט לא יכולים לתפקד. כל גזבר קורס, גזבר שנכנס ברח לפני חודש, ופשוט הוא איש מקצוע שבא, ואין תקומה, אין תקומה בהיבט הזה, שהמדינה לא יכולה, ולא רוצה, או לא מעוניינת, להעמיד משאבים, שוב תקופת מלחמה, הכל אפשר להסביר, אבל תכל'ס, זה לא הולך לשום מקום טוב, בעיני". (ה')

המבנה הגיאוגרפי והשפעתו על תפקוד המועצה

המועצה האזורית בעלת תחום שיפוט גדול מאוד, אך ללא רצף גיאוגרפי שמוביל להתייכרות וסרבול של פעילות המועצה ומונעת מתן שירותים. חלק מהקרקעות בתחום השיפוט אינן מוסדרות, לרוב אין תוכניות מתאר ו/או תשתיות של קרקעות לשימוש ציבורי ואף לא קיים פוטנציאל כלכלי מהכנסות מארנונה או ממפעלי תעשייה ומתקנים ממשלתיים. בעיה נוספת נעוצה בהיעדר תשתיות ובריבי תביעות בעלות על הקרקע המעכבות אפשרויות פיתוח. לבסוף, יש קושי לספק שירותים (למעט רווחה וחינוך הניתנים לפי חוק) לתושבים המתגוררים באזורים שאינם מוסדרים.

"למועצה האזורית יש תחום שיפוט ענק של מאות אלפי קילומטר, אך לא כל מה שנמצא בתחום השיפוט הוא קניין של המועצה. למשל אחוז ניכר יכול להיות שמורות טבע שלא המועצה מנהלת... למועצה יש 4 ישובים אז זו בעצם עיר מבוזרת. עירייה עם 4 שכונות ללא חיבור גיאוגרפי ביניהן. בפועל הדבר פוגע בתפקוד המועצה למשל בהסעות תלמידים כי היא לא שולטת בשטחים מהם באים התלמידים כי יש שם פזורות, ובנוסף אין למועצה כוח כלכלי בגלל הפיזור הגדול. למועצה אזורית יש המון הוצאות של אחזקה בגלל הפריסה... המרחק בין יישובי המועצה גדול ומגיע ל-50 דקות נסיעה. מבחינת חינוך יש מוסדות בכל ישוב, אבל לרווחה אין מבנה בכל ישוב אלא היא יוצרת קשר... תביעות בעלות על קרקעות מהוות חסמים לפיתוח, כל הזמן בתי משפט, ונוצרת חשדנות וכעס כלפי המועצה, כולל הריסות בתים שנבנו שלא כחוק... המבנה החברתי שמביא למינויים פוליטיים משפיע על תפקוד המועצה. המועצה נתפסת כלשכת תעסוקה ולכן כך נראים השירותים כי אין לתושבים אלטרנטיבה... היישובים הלא מוכרים כוללים אנשים וילדים שזכאים לשירותים ותשתיות, אבל אסור למועצה לתת אותם. יש שם צורך מטורף בשירותים". (ב')

"העובדה שהישובים לא בציר אחד מייקר הכל, כולל פינוי אשפה. אותו הדבר בחינוך המיוחד... היישוב המרוחק מרגיש לא שייך, ועובדים סוציאליים לא רוצים להישלח לשם. מצד שני, השתדלנו לפתוח להם שלוחה... בפזורה שמנו מבנים שם יושבת הרווחה, אך יש בעיית תקנים עבורם, וגם קשה לנו למצוא עובדים במקצועות מסוימים ואז מגיע מישהו מהצפון ועוזב אחרי זמן. **באו והלבישו מספר ישובים שיושבים על שטח מסוים, בלי שום רצף גיאוגרפי, בלי שום תשתית מסודרת...** הבעיה של קרקעות לא מוסדרות מעכבת את כל הפיתוח, משפחות רוצות מגרשים צמודים, וכל זה מקפיא התפתחות. היכן שיש קרקעות מדינה אין בעיה לפתח. המדינה בונה ומבקשת מהתושבים להתיישב ואז היא תגדיל את השטחים והתושבים רוצים קודם הגדלה". (ט')

"קשה לנו לתת שירות מפוזר ולכן צריך לפתוח שלוחה של המועצה בכל ישוב. למשל, אנחנו בבניית שלוחת מתנ"ס בכל ישוב, מעון. אחת הבעיות היא הפזורה שיושבת כמו אבן על המועצה. **שולחים אותי להילחם בחזית עם יד אחת קשורה מאחורי הגב**". (ח')

"בניין המועצה נמצא ביישוב אחד ומי שצריך מגיע ליישוב, מלבד חינוך ורווחה הנמצאים בכל ישוב. אנחנו מנסים לפתוח שלוחות של דברים נוספים ביישובים שיקבלו את השירות ביישוב... תושבי הפזורה זה בעיה. משרד הפנים מתקצב אותנו לפי מס' התושבים במועצה אבל בפועל, אנחנו נותנים שירותים לפי כמה. גם בהסעות וברווחה... בנוסף, יש לנו בעיות כי אין תאגיד מים אז כל נושא המים והביוב על המועצה ואין לנו תקצוב מרשות המים לכך. הקימו ישובים אבל לא הכינו תשתיות... בנוסף, יש בעיה של טענה לבעלות על הקרקע, בעיקר בנוגע להקמת מבני ציבור או תעשייה". (ד')

"אחרי שילד עולה להסעה הוא לא יחזור לחוגים כי אין לו הסעה, אין תרבות שהורה מסיע, בעיקר ביישובי הפזורה. נושא בעלות על קרקעות אינו רואה את זה אצלי, אבל אין ספק שהוא קיים ביישובים הלא מוסדרים וגורם להם שלא להתקדם". (ש')

"הפיזור של היישובים גדול מדי, במיוחד שלושה על ציר אחד והרביעי על ציר אחר. חוסר רצף טריטוריאלי מקשה על התפקוד. מחלקת הרווחה הקימה שלוחות ומשאית שנותנת שירותים בפזורות. הפיזור וחוסר התקציבים מכריח תושבים להגיע עד לבניין המועצה במקום לקבל שירותים ביישוב. חוסר הסדרת בעלות על הקרקעות תוקע פרויקטים". (ק')

דברי עובדי משרדי הממשלה תומכים בכיוון זה:

"האם צריך את המפלצת הגדולה הזאת שנקראת אל קסום ונווה מדבר, שאחראית על ציר באר שבע דימונה וציר באר שבע רביבים, כי יש לך את היישוב ביר הדאג', זה מטורף. איך מציר דימונה אתה הולך בכלל לציר ניצנה? אין פה שום היגיון. אבל לא הייתה ברירה כי ביר הדאג' הוא יישוב מאוד מאוד גדול ומישהו חייב לו מענה". (מ')

המבנה החברתי והשפעתו על תפקוד המועצה

המבנה החמולתי-שבטי המאפיין את החברה הבדואית נותן את ביטויו בצורה משמעותית בהתנהלות היישובים בתוכם פנימה ואל מול ישובים אחרים והמועצה בכלל. קיימת ציפייה לאיוש תפקידים לפי השתייכות חמולתית של ראש המועצה ולא על פי כישורים מקצועיים, וכשזה לא קורה קיימת תרעומת עד כדי פגיעה ביכולת המועצה לתפקד. סכסוכים חמולתיים לא מאפשרים גביית ארנונה, הסדרת בעלות על שטחים ועוד, וכל אלה משפיעים על יכולת המועצה לספק שירותים.

"יש אינטרסים מנוגדים בין היישובים השונים. בנוסף, תמיד יטענו שהיישוב של ראש המועצה מקבל יותר מאחרים אבל זה לא נכון וגם אין מה לחלק... המבנה החברתי שמביא למינויים פוליטיים משפיע על תפקוד המועצה. המועצה נתפסת כלשכת תעסוקה ולכן כך נראים השירותים כי אין לתושבים אלטרנטיבה". (ב')

"את המבנה החמולתי פוגשים בהסעות. בגלל סכסוכי משפחות היו ריבים. מריבה בין ילדים גולשת אחר כך למשפחות ולחמולות. חלק טוענים שהקרקע שלהם ולא נותנים לעבור עליה או להקים ביי"ס, אח"כ להעסיק את הבת שלו, מנהל בית הספר שייך לשבט, אחרת יש יריות... ברור שראש המועצה רוצה לתת ליישוב שלו יותר, או פרס... יש משפחות שרצו להתקדם, הגיעו להסדר וגרים בשכונות יפות. יש משפחות שלא רצו להתקדם וככה זה נראה, למרות שאני לא חושב שהם טוענים שהם מופלים לרעה. בין היישובים עצמם אין עוינות ותחושת אפליה. לא המועצה היא המפתחת אלא המדינה". (ט')

"ראש המועצה לא נתן תפקיד לאף אחד ממשפחתו למרות שכעסו עליו על זה. מנהל אחר שעובד שלו פוטר מקבל איומים מהשבט. המבנה החמולתי משפיע על תפקוד המועצה ועובד לא טוב יישאר בתפקיד". (ח')

"אצלנו לא ראיתי ריב בין חמולות כי לרוב יש חמולה אחת בכל ישוב והן מרוחקות. לקחו ישובים קיימים והכירו בהם וזה יתרון. לא נתקלתי במועצה בסכסוכים ואינטרסים מנוגדים בין נציגי היישובים. יש ישובים מפותחים יותר מאחרים בתשתיות אבל אני לא יודע אם הם קיבלו עדיפות פוליטית או שזה היסטורית ככה". (ד')

"יש לי עובדים שלא יכולים להיכנס ליישוב מסוים. בגלל השתייכותו החמולתית, הוא מאוים. מי שרוצה לבוא למועצה לקבל שירות יקבל שוויוני ויש לי גם שלוחות בכל היישובים. שרפו 6 מבנים כי לא היו מרוצים ממינוי של גננת מסוימת. מעבר לזה האוכלוסייה לא ישראלית בזהות וחשופה למדיה פלשתינאית. יש בעיה גדולה של פוליגמיה ומאות ילדים חסרי מעמד. **לקחו איזה מושג מהחברה היהודית שהוא קשור למסורת לאיזה שהוא מבנה, קיבוצים, מושבים, שייכות למסגרת קהילתית ופשוט הדביקו מודל מוניציפלי על אזור גיאוגרפי ואחרי זה פיצלו אותו בין שתיים**". (ש')

"יש ישובים שיותר קל לפתח כי הם יותר מוכנים, ויש כאלה יותר קשים, גם בגלל התמהיל האנושי". (ק')

ועוד מדברי נציגי משרדי הממשלה:

"שהקבוצות הללו, שגרות בתוך היישובים שייכות, משויכות לשבטים, אז גם זה יוצר בעיה, כי הרכב השבט או החמולה, יוצר נקרא לזה אתגר ניהולי גדול מאוד, כי השיקולים הם לא שיקולים רגילים, אלא שיקולים של החמולה, מי חינוך, מי מנהל בית הספר, על בית הספר שיוקם בשטח השבט, למי יש תיעדוף ולהיות בעל תפקיד, לאו דווקא כישורים אלא מה מחבר אותו לשבט, או לחמולה". (ה')

"בחברה השבטית הבדואית הרבה פעמים אתה שם מישו, אבל מי שמפעיל אותו זה השבט שלו ויש הרבה פעמים אנשים מאוד חזקים בשבט, אז לא תמיד הוא הבן אדם שמניע, ולא תמיד גם יש לו את הידע והיכולות". (ר')

"החלטות האמיתיות מתקבלות, אני בכוונה אגיד את זה כך, באיזשהו אוהל או אצל איזשהו שיח', או כמה שיח'ים או מנהיגים לא פורמליים, שנפגשים ביניהם וסוגרים דיל כזה או אחר". (ה')

"בכל יישוב יש מרכז קהילתי כזה קטן שבנו משרד השיכון, מין מתנ"סון קטן. אז אני אומר, בואו תיקחו את המתחם הזה, הוא לא גדול, נגיד 300 מטר. הפכו אותו למרכז לתושב, תושיבו שם נציג, שיקבל קהל, ויהיה מתווך למועצה. [תעשו חוגים, פעילויות] ... למה זה לא קורה? לא כי הם לא רוצים. [כי יש ויכוח] מי יתחזק את המקום? מי ישפץ את המקום? איזו מזכירה תשב? על הוויכוחים האלה, על האי-הסכמות האלה, המקום יהיה מוזנח עוד עשר שנים. זה האירוע, תבינו, זה האירוע בחברה הבדואית. בחברה הבדואית מזמן אין בעיה של כסף, אין בעיה של תקציבים, אין בעיה של משאבים. יש תקציבים צריך רק לעשות. אבל זה נופל על הדברים האלה". (ו')

"מדובר במועצות סופר חלשות, סופר, גם בגלל הסיפור של המבנה השבטי והרבה פעמים בוחרים אנשים שהם לא האנשים המקצועיים ביותר, אלא בגלל שחייבים לחבר מועצה שהוא שהבן דוד שלו ככה והוא ככה וכל הפוליטיקות האלה מאוד מאוד משפיעות על ההתנהלות המקצועית". (כ')

היחסים בין המועצה למשרדי הממשלה

קיימת שונות ביחסים שבין המועצה למשרדי הממשלה השונים. חשוב לציין כי יש פער משמעותי בין קשרי עבודה שוטפים ויחסים אישיים מוצלחים לבין הקושי הרב במימוש החלק שבאחריות המועצה בעבודה איתם. בעוד שעם משרד הרווחה מתקיים הקשר הטוב ביותר, הרי שמול משרד החינוך ובעיקר משרד הפנים היחסים פחות טובים ומלווים בחוסר אמון של הממשלה. הקושי מול משרד הפנים נובע בין היתר בשל אי גביית ארנונה מצד המועצה ומול משרד החינוך בשל ניצול לא שקוף של תקציבי ההסעות, עד כי משרד החינוך נמצא בעיצומו של תהליך להקמת "רשות חינוך" שתנהל את ענייני החינוך במקום המועצה. הקושי של המועצה לתפקד נובע בחלקו מסיבות שאינן תלויות בה, כגון טיפול באוכלוסייה באזורים שאינם מוסדרים, בניהול קרקעות שאינן מוסדרות והתמודדות עם חוסר משמעותי בתשתיות.

"מול משרד החינוך, מדובר בהרבה כסף של ההסעות. המשרד העביר את זה מהמועצה לאשכול בגלל חוסר אמון וחוסר התאמה במספרים. בנוסף, היה בג"ץ כי המועצה לא גובה ארנונה אבל אי אפשר לשייך בית למישהו ואלימות מצד התושבים. משרד הפנים טען שהמועצה לא מתאמצת מספיק. לקחנו איש מקצוע שכתב דו"ח למשרד הפנים בו ביקשנו עזרה בגבייה, ועזרה למתן יותר שירותים שיעודדו תושבים לשלם ארנונה ואנחנו בונים אמון מחדש. עוד חודש תוגש בקשה לשטח שיפוט רציף כך ששלושה ישובים יהיו מחוברים ונוסיף שני ישובים בדרך". (ב')

"יש שיתוף פעולה מלא ויחסים טובים. עם משרד הפנים יש בעיה עם הארנונה והם קיזזו לנו מענקים. עם משרד הרווחה הכל בסדר אבל יש בעיה של תחלופה גבוהה של עו"סים. כל חודש יש ישיבת מטה מול המטה עם רשות הבדואים". (ט')

"הקשר הכי חשוב הוא עם משרד הפנים ומנסים לבנות מנגנון עבודה מסודר מולו כשהוא לוחץ בעניין גביית ארנונה. עם שאר משרדי הממשלה יש קשר טוב, מענה לקולות קוראים, קשר בין המנכ"לים לראש המועצה ויש יחסי אמון". (ד')

"ראש המועצה יצר הרבה קשרים במשרדי הממשלה. אבל לממשלה אין עניין ואין רצון וחוסר אמון, גרירות רגליים, חוסר אמפטיה מלבד יוצאים מהכלל בודדים שאכפת להם". (ש')

"יש מתחים ובעיות קשות עם משרד החינוך. משרד הפנים, עם כל הרצון לעזור מאד מוגבל. גם חוסר גביית ארנונה פוגע בתקציבים ממשרד הפנים". (ק')

לדברי נציגי משרדי הממשלה, אין תמימות דעים. חלקם טוענים לשיפור ניכר בעבודת נווה מדבר ואחרים טוענים שלמרות הרצון הטוב, עדיין אין הצלחה:

"בנווה מדבר, מנסים לעשות עכשיו איזשהו תהליך מעניין... אנחנו מנסים לבנות איזשהו תהליך סדור, של עבודה משותפת מטה מול מטה וכולי. אבל זה הולך קשה, כי את יכולה לשבת בישיבה, לסכם סיכומים כאלו או אחרים, אני חוזר לשולחן לעבודה שלי, והחברים נקרא לזה כך, נעלמים בשולחנות העבודה שלהם. מה שיעודד אותי קיצונית, רדיקלית, אני לא אומר שזה משהו שהוא נבחן היטב. היום, קשה לי לראות את הרשויות האלה, שורדות מכוח עצמן". (ה')

"בנווה מדבר, יש לנו מחלקה שכבר הרבה הרבה שנים במשבר מתמשך, אין לה עובדים, יש כל מיני סכסוכים פנימיים בתוך המחלקה, בין המחלקה למועצה, מה שבאופן ישיר משפיע על היעדר שירותים, והיעדר שירותים זה לא רק שהם מייצרים משהו בעצם, זאת אומרת, אני כמשרד נותנת להם משאבים, מלווה אותם בכל מיני תהליכים והכול, ועדיין הם לא מצליחים לייצר מענים, שזה כאילו ממש קשה". (ר')

"אני יכול להגיד לך שבמשך השנים, אם נסתכל באמת על הקשר מול האנשים שמחזיקים בתפקידים בתוך המועצות, הוא מוגדר טוב, אבל לצערי, לא ראינו שיש קשר מאוד חיובי בין מידת הקשר לתוצאה... אני כמנהל נפה, וגם מנהל המחוז, מעורבים באופן אישי, וישיר ואינטנסיבי, אבל תמיד באווירה של משבר, באווירה של מורכבות כל הקשר עם המועצות". (ז')

"יש מפגשים שוטפים. אנחנו יושבים לאורך כל השנה. יש ועדות מאוד מאוד מסודרות. אבל להגיד לך שאנחנו שבעי רצון, התשובה חד משמעית לא". (מ')

"ברמה של פגישות שוטפות, יש פגישות שוטפות עם מנהלי המחלקות, וכמובן פגישות אד-הוק, עם ראש המועצה, ויש כמובן פגישות שהן אד-הוק רלוונטיות לפי כל תחום". (ר')

"[היחסים עם המועצה] בדרך כלל טובים, יש שיתוף פעולה טוב, אנחנו עובדים מאוד קשה בזה... זה מנהל המחלקה והגזבר, כי בסוף זה תקציבים, אבל גם מול ראש מועצה ומנכ"ל בדרך כלל היחסים טובים, היום אני יכולה להגיד שהיחסים טובים, אבל לא תמיד ראש המועצה בלשון המעטה הוא הכוח המניע, הוא לפעמים פשוט משהו שהוא שם". (ר')

היחסים בין המועצה לוועדי היישובים

ועדי היישובים ומנגנון יישובי מתפקד הם תנאי בסיסי לתפקוד מועצה אזורית. תשתית בסיסית לפעולה זו היא האצלת סמכויות ומתן תקציבים לוועדי היישובים. בנווה מדבר תפקוד הוועדים הינו לקוי, אין האצלת סמכויות ואין תקציב לוועדים. המועצה ראתה בוועדי היישובים פתרון לגביית כספי ארנונה מהתושבים, שהרי אלה אמורים לבטוח בהם, אולם, בפועל הוועדים כמעט ולא מתפקדים, הם חסרי הכשרה וכישורים, ובפועל אין להם מה לנהל משום שהמועצה לא מספקת להם תקציבים. עולה כי גביית ארנונה או טיפול בגניבות מים, הם תפקידים לא רצויים לוועד כי הם עלולים לטמון בחובם סכסוך ואפילו אלימות. כך, הממצאים מצביעים על כך שאין באמת מנגנון "דו רובדי" במועצה האזורית נווה מדבר.

"הוועדים הם כוח מניע בתשלום ארנונה, ולכן תמרצנו כל מי שיביא לנו נתונים. הוועדים המקומיים קיימים רק פורמלית ולא מתפקדים. אין להם משאבים, אין להם סמכות". (ב')

"בכל ישוב יש ועד של 14 חברים יחסית לגודל המשפחות, ונציג אחד למועצה. הוועדים לא פעילים, נתנו להם משרד ומזכירה ורצינו להעביר להם את נושא המים אבל הם סירבו... המועצה יכולה לתת להם סמכויות בנושא המים וגבייה, אבל הם לא מוכנים כי יש גניבות מים ופחד. את נושא החינוך הם כן לוקחים עם המועצה. ניסינו להעביר להם השתלמות על ארנונה והם באו. יש ועדים שמתכנסים מדי פעם ובאים בדרישה לפתוח גן או ב"ס. בפועל ביישובים, הוועד לא מחליט כלום "זה ועד על הנייר". לוועדים אין השפעה על החלטות המועצה. מה שראש המועצה מחליט כולם מצביעים איתו, רק בנושא של ארנונה יש התנגדויות כי הם פוחדים שהתושבים ידעו שהם הטילו מס. הם לא מוכנים לקחת שום אחריות. רק כשנסגר ב"ס הוועד מגיע להתלונן, אחרת הוועד לא יוזם כלום". (ט')

"נתנו תמריצים לוועדים לגבות ארנונה. כאשר ישוב מורכב ממשפחה אחת הוועד עובד מצוין. בסך הכל יש לנו ועדים טובים במועצה חוץ מאחד. יש ועדים חכמים שיודעים לנסח בדיוק מה הם רוצים אבל יש גם פחות טובים". (ח')

"חסרה לנציגים הכשרה ואז לא ניתן להאציל להם סמכויות מבחינת קבלת החלטות ותקציב". (ד')

"כיום אנחנו בונים את הוועדים. הבעיה שהוועד המקומי הוא גם שיוך חמולתי, וזה לא מבטיח שיהיה אדם נכון. אנחנו מכשירים אותם בתקציב מיוחד. קודם לבנות אותם כוועד מקומי ואז בחיבור אלינו ולמתנ"ס. אלו אנשים טובים עם רצון טוב שאין להם מושג מה עושים". (ש')

"הוועדים מתפקדים בצורה מאד חלקית. הם מנסים לייצג את התושבים. נערכו ישיבות עם כל הוועדים היישוביים כדי להבין את הרצונות שלהם. בגלל שלא גובים דמי ועד ביישובים, הוועדים מתפקדים בצורה שונה ממועצות אחרות. הם רק נציגים של התושבים, אבל אין להם שום יכולת סייע בפעולות או בתקציבים". (ק')

לדברי מרואיין ממשד הממשלה, בנווה מדבר יש כרגע מאמץ ראשוני לחזק את הוועדים:

"אני יכול להגיד לך אצלי שבנווה מדבר, אנחנו עושים עכשיו תהליך ייחודי ראשוני שבו אנחנו הולכים לעבוד עם הוועדים המקומיים. הולכים לתת להם תקציבים לפעולות, הולכים לחזק אותם, אישרתי את המתווה של זה לפני שבוע. כאילו, במסגרת התוכנית הארגונית, רואים בזה ערך עליון. אני והמחוז רואים בזה ערך עליון". (ג')

אך, נציגים אחרים טוענים כי המצב הנוכחי עדיין רחוק מלהשביע רצון:

"לא רואים אותם [את הוועדים] מספיק, ויותר מזה גם אלה שרואים אותם, המנגנון איכשהו היום הוא לא מבטיח שהם מקבלים את המענה" (ז')

הקשר בין המועצה לתושבים

הציבור רואה במועצה שלוחה של המדינה ולא גוף שנועד באמת לשרת אותם. תפיסה זו נתמכת שוב ושוב מעצם העובדה שהמועצה אינה יכולה לספק שירותים בגלל היעדר כספים. התושבים מצידם אינם מוכנים לשלם ארנונה שתלך למדינה, ואינם מודעים שכספים אלה יחזרו אליהם. מעבר לכך, אין תחושת קהילתיות בין היישובים, אלא עדיין מודגשת ההשתייכות החמולתית-משפחתית.

"למרות שיש עובדי מועצה שהם תושבי מועצה, קשה לדבר על תהליך של שיתוף ציבור... הציבור עוין את המועצה בגלל חוסר קבלת שירותים. בגלל אי גביית ארנונה המועצה לא מקבלת מענקים למתן שירותים". (ב')

"התושבים לא מעורבים. הם לא יודעים מה המועצה מחליטה, הם לא מגיעים למועצה ובקושי פונים למוקד. המפגש עמם יכול להיות בבעיה הקשורה לחינוך או לרווחה. המפגש הוא רק כשיש בעיה מסוימת". (ט')

"הודענו שהיישובים שישלמו ארנונה יקבלו שירותים. התושבים יושבים על הגדר, אבל ישמחו כשיראו שנפתחים מבנים חדשים". (ח')

"אנחנו רק בהתחלה של שיתוף התושבים. זהו ציבור מאוד חלש מבחינה סוציו-אקונומית וידע. מסבירים עכשיו לאנשים מה זה ארנונה ולמה צריך לשלם, זה דבר חדש עבורם ומפחיד בגלל מדידות לצרכי ארנונה אולי משהו רוצה לקחת ממני שטח". (ד')

"התושב לא רואה עצמו כתושב מועצה אלא כמשויך לחמולה. המועצה נתפסת כגורם שלילי כי צריך לשלם לה עבור מים וארנונה. עכשיו יש קמפיין תודעתי לגרום לאנשים להבין שהארנונה מאפשרת למועצה לתת שירותים. זה לא הולך למדינה אלא חוזר לתושב כשירות". (ש')

"יש סכסוכים והתמרמרות בין המועצה לתושבים. התושבים רוצים דברים ולראש המועצה אין תקציבים לכך". (ק')

לדברי המראיינים עובדי משרדי הממשלה, המועצה לא משקיעה בקשר עם התושבים והתושבים לא מרגישים שייכות ואמון כלפיה.

"אני יכול להגיד לך מה אומרים המנהלים והתושבים, הם לא מרגישים את המועצה, אני אגיד לך שיש מנגנון מסודר של מודל עבודה, של מתן שירותים ליישוב אל סייד נבטים כמו ברמת נגב? לא, ממש לא, ממש לא". (מ')

"אני לא מכירה כאלה תהליכים [של שיתוף ציבור] באל קסום ובנווה במדבר". (ר')

"אנחנו לא רואים שיש איזשהו יחס [בין המועצה לתושבים]... לדעתי, היחס הוא לא יחס גרוע, הוא לא יחס טוב, הוא יחס כזה שהוא בעצם תלוי באיזו משפחה, איזה נציג יש לה. אם תלכי למשפחות שיש להם נציגים בתוך המועצה, אז הם אולי ירגישו יותר נוח, ירגישו יותר מרוצים, ואם משפחות שאין להם בעצם משהו, אין להם נציגות בתוך המועצה, אני בטוח שהם יישמעו ממורמרים ויש להם הרבה ביקורת". (ז')

הספקת שירותים לתושבים

חוסר גביית ארנונה הביא לעיצומים מצד משרד הפנים על המועצה. התוצאה היא שהמועצה הפכה למעשה לצינור להעברת כספים בין שני משרדים לתושבים. אלו לא שירותים מוניציפליים אלא ממלכתיים: חינוך ורווחה. מעבר לכך המועצה אינה יכולה לספק שירותים משמעותיים כמו גננות, הקמת מבני ציבור ועוד, בין השאר בגלל אי הסדרת הבעלות על הקרקעות. ביישובים בהם יש שינוי ומתחילה הסדרה או גביית ארנונה, המועצה יכולה לפעול יותר.

"חוסר יכולת לספק שירותים פוגע בגביית הארנונה. ברגע שיש שירותים האזרחים נענים לשלם. הבעיה היא שחסר תקציב לפתח שירותים... כשאין תחום שיפוט לא ניתן לפתח שירותים כי העלויות מאד יקרות. לכן, המועצה מונשמת ומורדמת בגלל שהוועדים לא מתפקדים, אין תחום שיפוט שמהווה רצף לשירותים. המועצה מקבלת כסף ומעבירה אותו, אין תשתיות. לכן המועצה נותנת שירותים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה מתקציב שהיא מקבלת, אבל מעבר לזה אין שירותים מוניציפליים, ולכן המועצה חסרת יכולת לפתח תשתיות של שירותים מוניציפליים, זו גווייה שמנשימים אותה. למרות הכל אפשר עוד לייצר תחום שיפוט וועדים מתפקדים בתנאי שתהיה עזרה מהמדינה. גייסנו אנשי מקצוע ואת משרדי הממשלה לעניין... רשות הבדואים אמורה לפתח תשתיות לשירותים, אבל בגדול אין נראות ונפח של השירותים, ולא תמיד נפרצו דרכים לפינוי אשפה". (ב')

"במקום לטפל ב-14 אלף תושבים של המועצה אנחנו מטפלים בפי 4 בחינוך ורווחה... מלבד חינוך אין שירות לאזרח, אולי קצת רווחה. אין לו תשתיות בסיסיות. המועצה לא עוסקת בפיתוח כי זה לא ברשותה. המדינה בונה שכונה והמועצה צריכה לטפל במה שנעשה בלי שיש לה סמכויות פיתוח עצמאיות. רק בחינוך וחלק מהרווחה המועצה נותנת שירות סביר. בשאר התחומים התושבים שלנו לא מקבלים כלום, לבי איתם". (ט')

"רמת השירות שאנחנו נותנים היום היא אפס. אנחנו לא מפתחים בתוך היישובים אלא זה תפקיד הרשות להסדרת הבדואים. לפעמים זה טוב ונוח לי ולפעמים אין לי עם מי לעבוד". (ח')

"המועצה רוצה להתמודד עם בעיות אבל אין לה תקציב. גם אם יושיבו פרופסורים לכלכלה במקום האנשים הקיימים לא יהיה שינוי". (ד')

"אנחנו מוגבלים בתקציב אבל מעודדים תושבים לצרוך שירותים כמו חינוך. אבל אין לנו שירותי אבחון פסיכולוגיים ואחרים ואין טיפול בצרכים של ילדים מאובחנים. כל הנושא הפרא-רפואי בפיגור. כמו כן, מורה שסיימה לימודים בשטחים לא מביאה ערכים כמו מי שלמדה בישראל". (ש')

"המועצה כמעט ולא מספקת שירותים מוניציפליים אלא רק רווחה וחינוך. אין תשתיות, אין גינון, תשתיות מים בעייתיות, אין תאורת רחוב וזה יוצר תסכול ומרמור במועצה עצמה ואצל התושבים". (ק')

מראיינים ממשרדי ממשלה מציינים בעניין השירות ארבע נקודות: פער ביכולת לתת שירות בסיסי, גירעון תקציבי משתק, ניהול לקוי והון אנושי ברמה נמוכה:

"בעיניי [הקושי לתת שירות לאנשים המתגוררים באזורים לא מוסדרים] הוא נובע מכמה דברים. קודם כל הוא נובע ממה שהי הכי טכני, אין אפשרות להנגיש שירותים. כמדינה, אני לא יכולה לבנות מבנה באזור שלא חוקי לבנות בו". (ר')

"עיקר העבודה עם הכפרים שהם בעצם מוגדרים באחריות של המועצה האזורית, אבל הם לא מוגדרים בתוך היישובים שהכירו, זה יותר מאתגר. שמה שנקרא שהם אוכלוסייה שהיא לא בתוך שטח הכחול של המועצה, אבל היא עדיין מקבלת שירות מתוך המועצה, ושם האתגר הוא מאוד מאוד גדול, שם כמעט יש קושי מאוד גדול לפתח שירותים". (ז')

"ניהול קרקע ברשות הוא אבן יסוד כלכלית ואבן יסוד שירותית גם, אתה צריך לדעת איפה לשים בתי ספר, אתה צריך לדעת איפה לשים זה, אתה צריך לדעת איפה להקים מחסן, איפה להקים דברים, אתה חייב את זה, הקרקע בעולמות החוקיים היא משאב הכי טוב של רשות מקומית, אולי הכי גדול אם לא היחיד האמיתי של רשות מקומית... מתוקף סיבות רבות ובראשן תביעות בעלות אין ניהול קרקע זה אומר שאין להם שירותים ולא תקציב לעירייה, ובטח לא יכולת לעבוד עם זה, ובסוף זה גם שואב זמן בטרור". (ג')

רמת השירות של המועצות לאזרח וליושב נמוכה ביותר, גם ביחס לרשויות מקומיות אחרות בחברה הערבית.

"השירותים ממש ממש, הכי דלים שאפשר לחשוב עליהם. וזה עקב אכילס, זאת אומרת, אם אין שירותים, אז אין בעיה של רמת שירותים, כי אין שירותים... ברגע שאין לך כוחות ניהוליים טובים, אז באופן טבעי, התקציבים האלה לא ממומשים, או לא ממומשים במלואם". (ה')

"בעיניי, אם אנחנו בין 0 ל-100, אז להערכתי נווה מדבר ב-60". (ג')

"[האשכול] היום נותן שם שירותי פינוי אשפה, הנה קחי את אל-קסום, עובד שם קבלן באמצעותי, אבל הם כבר 4-5 חודשים לא משלמים, בגלל המצב הכספי, התוצאה היא שהקבלן הודיע לנו ערב חג שהוא מפסיק לעבוד". (ה')

"רמת השירותים ורמת שירותי החינוך... אנחנו חושבים שהיא ברמה מאוד ירודה, ולכן בשנים האחרונות, היו דיונים הולכים ובאים עם שרי חינוך למנהל ומנכ"לים, עד שזה הגיע למקום שהיום פשוט יש החלטה עקרונית, להקים את הרשות הזאת [רשות חינוך עצמאית, נפרדת מהמועצות האזוריות], אנחנו בהליכים מאוד מתקדמים מול משרד המשפטים כדי להוציא את הצו שמחייב אותנו להקים את הדבר הזה, והרצון הוא לקחת מאל קסום ונווה מדבר, את כל הטיפול שאני קונה היום את השירותים מהם, ולהביא אותם לידי הרשות". (ו')

"אין יישוב יהודי שמוקם בלי חשמל, ואין דבר כזה, זה לא קיים. מי מקים יישוב ומאכלס בו תושבים שאין בהם קווי תקשורת? מי עושה דבר כזה? אין זה לא קיים, זה לא. בואי ליישובים של נווה מדבר או אל קסום ותגלי דברים הרבה יותר... תשתיות הבייסיקיות שלא קיימות. אז אתה בא לעשות את זה אין לך כסף לעשות את זה, אז אין לך אמון מהתושבים, זה לא יכול לגבות מהם ארנונה... אני לא מספק להם כלום, מה אני אגבה מהם ארנונה? על מה? טוב אז בוא נספק להם פחים, טוב אני מספק להם פחים, אני צריך לתת להם שירות, זה עולה לי עוד 4 מיליון בשנה, איך אני עושה את זה? זה ממש עולם אחר. את שואלת אותי אם היו רוצים להשוות את אל קסום ונווה מדבר לרשויות כמו בני שמעון? תשוו את התשתיות ל-100%, תשוו את התשתיות ל-100% באמת, ואז נראה איפה זה יעמוד". (ג')

האם המודל של מועצות אזוריות מתאים לחברה הבדואית?

למרות החסמים והקשיים שצוינו לעיל, נראה כי רוב המרואיינים סבורים שאין צורך להחליף את המודל, אך יש לפעול לחיזוק המועצה באופן משמעותי, כגון באמצעות יצירת רצף גיאוגרפי ו/או הוספת שני יישובים יהודיים לתחום שיפוט המועצה, טיוב כח האדם במועצה. כמו כן, הדגישו את הצורך בהבטחת תשתיות בסיסיות והסדרת המגורים ביישובים לא מוסדרים.

"במידה ויוסיפו שני ישובים יהודיים בתוך תחום השיפוט זה יעזור מאוד. המודל הקיים יפעל מצוין אם יוקמו ישובים חדשים. התנאי הוא חיים משותפים עם אותם כבישים ומים ודו-קיום". (ב')

"קודם כל יש בעיה חמורה של תשתיות. אין למועצה סמכות ויכולת לפיתוח אלא רק למדינה. המועצה לא יכולה לדאוג לתשתיות ולהיתרי בניה שהמדינה לא דאגה להם... מעבר לזה תושב שגר 50 ק"מ מהמועצה לא מקבל כלום. הוא מוכן לשלם ארנונה תמורת שירותים אבל המועצה לא יכולה לספק לו אותם (תשתיות למשל), פעילות לאחה"צ לא קיימת בגלל בעיית הסעות. במצב היום ראש מועצה נבחר לא יכול לנהל את המועצה, כי ההכנסות שלו הן אפסיות. המדינה צריכה לקחת על עצמה את הניהול ואז היו נכנסים תקציבים. למשל ועדה ממונה שכל מה שדורשים היא דואגת. ורק אחרי שהישוב מפותח, לעשות בחירות והתושבים היו משלמים ארנונה. אין אזור תעשייה, אין כסף לשירותים ואז אין גם תשלומי ארנונה... המדינה חייבת ליצור רצף ישובים במועצה. המתנ"ס במועצה ותושב רחוק לא יכול להגיע, אין תאגיד מים והכל נופל על המועצה... צריך לעשות חלוקה מחדש של היישובים אולי לשתי מועצות, אבל במצב הקיים לא ניתן יהיה להמשיך. חייב להיות רצף בין היישובים". (ט')

"המודל של מועצה אזורית הוא טוב אבל צריך רצף טריטוריאלי. אני רוצה שטח וגם משאבים, ולנו יש רק שטח ואני מנהל רק את התושבים והם חלשים. הכנסת ישובים יהודים לשטח המועצה יחזק אותה, יהפוך אותה לרצינית ולבעלת משילות". (ח')

"המודל של מועצה אזורית הוא לא הבעיה אלא צריך תוכניות ממשלתיות, צריך שהממשלה תבנה תשתיות בדיוק כמו שמקימים עיר חדשה בישראל. הבעיה היא לא המודל אלא חוסר בתוכנית סדורה. איך מוציאים את היישובים מהמצב הקיים למודרניזציה ולסגור פערים הקיימים במדינה. **דבר ראשון תשתיות פיסיקות של מים וביוב, כבישים ולאגרג אנשים לבנות בתים**". (ד')

"לא יודע מה החלופה. לא הייתי משנה ומייתר משהו אחר, אלא משפר את הקיים. טיוב כוח אדם באמצעות הכשרה מקצועית ומתן תקציבים למועצה לשפר את המענים. צריך להעצים את המועצה עצמה ולא את משרדי הממשלה. **צריך להצמיח הנהגה מקומית ולא לבוא בהשתלטות מבחוץ כי זה לא עובד**". (ש')

"אם יוחלט שזו מועצה אזורית אז צריך לקדם אותה להיות כזו. **הבעיה מתחילה בגביית כספים מהתושבים כמו ארנונה ומיסי ועד. צריך לבחון אם גבייה כזו מתאימה ליישוב בדואי...** אם לוועדים אין כסף הם לא יכולים לתפקד ולתת שירותים. זה קיים גם ברשויות יהודיות, אבל בעיקר ברשות שעדיין לא בשלה אפילו לגבות ארנונה. לא צריך מודל אחר אלא פתרון יצירתי שיענה על חוסר בקרקעות, אזורי תעשייה ומקורות הכנסה אחרים". (ק')

"הקמת היישובים היהודיים ופתרון היישובים הלא מוכרים תצמיח את המועצה האזורית שנותנת שירותים ומייצרת דו קיום". (ב')

"חשוב שיש את המחקר ומשרדי הממשלה יכירו את הצרכים יותר. האגף של ליאור מעורב יותר לאחרונה והוא מכיר את החומר הכי טוב שיש. יש בעיה למצוא מקורות תקציביים ולא רק לנהל את התקציב". (ד')

"המדינה צריכה לנתח היטב את הרשויות, את מבנה ההכנסות וההוצאות שלהן כדי, שבמגבלות הקיימות הן יוכלו לתת שירות לתושבים". (ק')

נציגי משרדי הממשלה העלו את הטענות הבאות:

"לא בטוח שזה המודל הכי טוב. לא יודעת מה להגיד, אם המדינה הייתה לוקחת על זה אחריות, ומתאימה עם המועצה, הממשלה, כאילו, אם זה היה יותר טוב. לא יודעת להגיד מה יכול להיות יותר טוב. בכל האופציות, אבל אני כן כאילו, כן, בעיניי זה חיסרון מאוד גדול. היתרון הוא שמכירים את האוכלוסייה, כאילו, שיש הבנה של התרבות, כאילו, של כל המורכבויות, אבל לא בטוחה שרשות שהיא גם ככה חלשה בקושי היא מחזיקה את עצמה מעל המים, צריך לתת לה, להחזיק באמת את התושבים הכי חלשים בארץ". (ר')

"צריך פה חיבור משמעותי. אם את שואלת אותי, מדינת ישראל צריכה להקים אפילו מינהלת לדבר הזה שתתכלל את הסוגייה הזאת שנקראת החברה הבדואית". (מ')

"לדעתי בסופו של דבר אפשר להמשיך כמועצה אזורית אבל לייצר מנגנון שמבטיח נגישות של מידע ושירות לתוך בעיקר הריכוזים הגדולים וגם הריכוזים הגדולים בכפרים הלא מוכרים. בסופו של דבר צריך משהו, לכל יישוב צריך להיות רפרנט רוחב, לא רפרנט תחום. עובד רוחב שהוא מתכלל את העבודה של המעוצה ובעצם הוא מחזיק ומסייע למועצה להסיר חסמים ביישוב הזה, הוא מסייע בגיוס של אנשים, הוא מסייע מול המנהיגות המקומית, הוא יכול לעדכן על תהליכים שקורים בתוך היישוב עצמו ולהנגיש את המידע בצורה ישירה לתוך השולחן של הבנייה". (ז')

"זה מועצות אזוריות מאוד מאוד גדולות פיזית וזה קשה לשלוט במרחב כל כך גדול, מה גם שהתשתית... אנחנו חייבים את התשתיות כדי שיהיה אפשר להזיז משהו... צריך לעזור להן ולייצר תשתיות - של גביית ארנונה כמו שצריך מהאנשים, אין להם תקציבים כדי לייצר באמת ולפתח. עכשיו גם המדינה לא ממש רוצה שהם יתפתחו, כי המדינה לא רוצה פזורה, היא רוצה להסדיר. ואז הם כאילו כלואים במין מצב שמצד אחד אין הסדרה ומצד שני הם נמצאים בתת תנאים של קיום שזה משפיע על הכל אין שאלה בכלל". (כ')

בניתוח ממצאי המחקר נמצאו שמונה תמות מרכזיות, אשר הוצגו במפורט בפרק הממצאים. בחלק זה נדון בממצאים שעלו מתוך הראיונות, ביחס לתפקוד המועצה האזורית אל קסום.

התפקוד של המועצה כארגון

המועצה האזורית אל קסום מקפידה שלא להיכנע ללחצים פוליטיים ונמנעת ממינויים פוליטיים של בעלי תפקידים. מחד, התפקידים מאוישים וקיימות ישיבות וועדות, אך ההתנהלות השוטפת של המועצה נפגעת מכך שעליה לכבות שריפות המתעוררות ממצבי חירום שונים. למרות העובדה שהתקנים מאוישים הרי שכח האדם אינו מספיק להתנהלות המועצה, גם אם מדובר בעובדים מסורים ומקצועיים.

אחד המאפיינים הבולטים בתשובות המשיבים הוא, שגם אם יש רקע חברתי שונה בין בעלי התפקידים, או דעות שונות ואפילו סכסוכים, הרי שמרגע שמתחיל דיון ענייני-מקצועי, הרקע החברתי מושם בצד: "מעבר לחילוקי הדעות, בתחום המקצועי הדיונים מקצועיים וענייניים".

מעבר לתפיסות רווחות אלו, ניתן לשמוע קולות המקטרגים על כך שישנן החלטות המתקבלות ללא רציונל אלא ממניעים של ראש המועצה, וכי המועצה חסרת משילות ואיננה אוכפת גביית ארנונה, מוגבלת בכניסה למקומות מסוימים ביישובים ועוד. כמו כן, נשמעת טענה, שבגלל חוסר אמון מצד משרד החינוך הושמה חשבת מלווה אשר יוצרת בירוקרטיה המעכבת את ביצועי החלטות.

גם ממשרדי הממשלה עולה תמונה דומה המציינת כי כוח האדם אינו מצליח להביא לידי תוצאות, ישנו קושי בקבלת החלטות, איתור צרכים, תכנון וארגון משאבים, קידום עניינים וחוסר באסטרטגיה ברורה.

לסיכום: ניתן לשמוע באמצעות הראיונות רוחות שונות המנשבות במועצה, בין תומכים למתנגדים, יחד עם הכרה בעבודה הקשה הנעשית על ידי צוות בעל תקן קטן מאד אל מול אתגרים המוצבים בפני המועצה, כולל התייחסות לעשרות אלפים המתגוררים באזורים לא מוסדרים.

המבנה הגיאוגרפי והשפעתו על התנהלות המועצה

המועצה האזורית אל קסום נוצרה מחלוקתה של המועצה האזורית אבו באסמה לשתי מועצות אזוריות. אולם, בחלוקה זו נוצר מצב בו שטחי המועצה גדולים מאד; מרהט ועד לעיר ערד. המרחק בין שתי הנקודות הרחוקות ביותר זו מזו במועצה הוא כ-50 ק"מ, דבר שמקשה במגוון תחומים: הסעות תלמידים, הספקת שירותים ועוד. כמו כן, העובדה שאין רצף טריטוריאלי בין היישובים מקשה עוד יותר את הגישה והנגישות להספקת שירותים ומייקרת אותם. בנוסף, בעוד שבמועצה רשומים 24 אלף תושבים, הרי שבפועל המועצה נותנת שירותים גם לתושבים המתגוררים באזורים לא מוסדרים שמספרם פי 3 ממספרם של תושבי המועצה.

חשוב לציין כי מועצות אזוריות מסוגלות לתפקד בפריסה גיאוגרפית רחבה, וזאת בתנאי שיש להן תשתית יישובית מתפקדת, שליטה תכנונית במרחב ומקורות הכנסה וכי מרבית הקרקעות הינן מוסדרות. תנאים אלו אינם מתקיימים באל קסום. אם לא די בכך, הרי שסכסוכים הקשורים לטענות לבעלות על קרקעות, מקשים על תפקוד המועצה ועל הקמת תשתיות ומבני ציבור. לכן, ניתן לראות שהיכן שיש מתח רב יותר בנושא זה, גם מעט התקציבים שיש למועצה לא מנוצלים.

בעיית המרחק הגיאוגרפי גדלה מכיוון שהמועצה מספקת שירותי חינוך ורווחה גם לאנשים המתגוררים באזורים הלא מוסדרים. ההסעות מיישובים אלו ארוכה עוד יותר. היבט זה אף משפיע על מתן שירותים לתושבים בתחום החינוך, מכיוון שהסיכוי שילדים המתגוררים באזורים שאינם מוסדרים יגיעו לחוגים אחר הצהריים לא קיים כלל לאור תלותם בהסעה, אלא אם הם נשארים בבית הספר ביישוב עד שעה מאוחרת ומספקים להם הסעה נוספת בשעה זו.

לסיכום, מועצה אזורית אמורה לתפקד תחת אתגר הפיזור הגיאוגרפי, אך היבטים כגון היעדר תשתיות מסודרות, תוכניות מתאר, רצף גיאוגרפי, אישור סטטוטורי ו/או תקציבי לשימוש בקרקעות בשטחי המועצה, מקורות הכנסה וקרקעות מוסדרות, הופכים אתגר זה לקושי ממשי שבו המועצה מתקשה לתפקד ולספק את שירותיה לתושבים.

המבנה החברתי והשפעתו על התנהלות המועצה

בדומה למועצות אזוריות יהודיות, בהן יש למבנה החברתי השפעה על תפקוד המועצה, גם במועצה אזורית אל קסום, המבנה החברתי-חמולתי-משפחתי משפיע על תפקודה. המשיבים התייחסו לכך כ"פוליטיקה קטנה של מקומות קטנים". המבנה החברתי-חמולתי משפיע ומושפע מתוצאות הבחירות משום שהישובים הטרוגניים. לכן, חלק מהתושבים יתמכו במועצה ואחרים יתנגדו ואף לא יכירו בה.

למבנה החברתי של התושבים במועצה ישנן השפעות שבאות לידי ביטוי במגוון צורות: מידת האמון במועצה ומוכנות להסדרי הבעלות על הקרקע, מוכנות להירתם לבקשות של המועצה או לסרב להן, השתתפות בוועדים ועוד. היבט נוסף המשפיע על התנהלות המועצה הינו ונדליוזם במבני ציבור, עמודי חשמל ובבית הספר, עד כדי צורך לשכור שומרים שיגנו על המבנים. **לסיכום:** המבנה החמולתי והמשפחתי משפיע על תפקוד המועצה במגוון תחומים. החל מהכרה במוסד נבחר, דרך מוכנות לתת אמון בהסדרת קרקעות ופיתוח יישובים, עבור דרך התנהלות של הטרדת מנהלים יום יום וחלוקת הוראות כיצד עליהם לעבוד וכלה בוונדליוזם והשחתה של מבני ציבור המשרתים את כלל התושבים.

התנהלות המועצה מול משרדי הממשלה

המועצה האזורית מקבלת מהממשלה תקציבים שהם ממלכתיים ולא מוניציפליים. הכוונה היא לחינוך (כולל ילדים המתגוררים באזורים לא מוסדרים), שירותי רווחה ומעט פינוי אשפה.

למעשה, נחזור ונאמר שהמועצה משמשת כצינור להעברת תקציבי המדינה בתחומים אלו לתושבים. בגלל נסיבות של חוסר אמון, משרד החינוך הציב חשבת מלווה אשר חותמת על כל הוצאה שמשולמת בתחום החינוך לספקים, דבר שיוצר לא פעם חסם בירוקרטי. יחד עם זאת, בעלי תפקידים שרואיינו, מבינים את רצון משרדי הממשלה לבחון את התנהלותם ולבקר אותה, ואינם רואים בכך פגיעה כלשהי: "הממשלה רוצה לראות שאני מתפקד במקצועיות ובשקיפות כדי שהיא תוכל לבקר אותי וכך עושים כי חשוב לייצר אמון".

בשל חוסר גביית ארנונה קיימת מתיחות בין משרד הפנים לבין המועצה. הנשאלים מגלים תסכול לתופעת חוסר אמון ועד נתק מסוים בין הממשלה למועצה. לדבריהם המשרדים מנותקים מהשטח ולא מבינים את הקשיים שיש למועצה האזורית ו"מותירים אותה להתמודד לבד".

משרדי הממשלה מציינים כי ישנו קשר טוב בין המשרדים לעובדי המועצה, המתבטא לעתים בפגישות סדורות ואד-הוק, אך בסופו של דבר קשר זה אינו מצליח להניב את התוצאות הרצויות.

לסיכום: בין המועצה למשרדי הממשלה מתקיים מתח המאפיין גם מועצות אזוריות בדואיות אחרות. למועצה קושי רב עד חוסר יכולת לגבות ארנונה, והדבר מייצר כעס וחוסר אמון מצד משרד הפנים. האופן שבו המועצה פעלה בהקשר של מימון הסעות הילדים מהאזורים הלא מוסדרים אל מוסדות החינוך הגדילו את חוסר האמון מול משרד החינוך, עד כדי השמת חשבת מלווה, דבר שמגביר את תחושת התסכול בקרב עובדי המועצה וראש המועצה.

נוצר מצב אבסורדי בו המועצה מספקת את השירותים הממלכתיים, שהם למעשה תקציבי מדינה, אך כמועצה אין לה תקציב או יכולת פעולה בתחום המוניציפלי לשמו היא קיימת.

המרוויינים ממשרדי הממשלה מצטרפים לעמדה זו ומוסיפים שהיחסים הטובים, אך כשלעצמם אינם מקדמים את יכולת המועצה לפעול באופן אפקטיבי.

הקשר בין המועצה לוועדים

מודל דו-רובדי פירושו שוועד היישוב מהווה זרוע נבחרת מטעם היישוב, ומטרתה היא לפתח את היישוב באמצעות תקציבים שתקבל מהמועצה לאחר שהוועד יעודד תשלום ארנונה למשל.

במלים אחרות, הוועד המוניציפלי או הקהילתי נועד לשמש כמתווך בין המועצה לתושבים על מנת שדרישות התושבים מחד, וצרכי המועצה מאידך, יתנהלו בצורה מאורגנת ומסודרת, מבלי שכל תושב יפנה בבקשות או דרישות למועצה.

אולם, רוב הוועדים אינם מתפקדים בפועל. הסיבות לכך יכולות להיות בשל חוסר עניין בתפקיד, חוסר רצון להיכנס לקונפליקט עם תושבים, חוסר תקציב שמונע מהם פעילויות או חוסר ידע מקצועי: "הוועדים לא ממצים את תפקידם בכל הקשור למשילות, שלטון החוק והשחתת רכוש. הוועד לא שם". מכאן שהמבנה החברתי משפיע אפילו על הוועד היישובי שאינו רוצה להסתכסך עם משפחות האחראיות לוונדליזם, לגניבות חשמל ועוד. עם זאת, נמצא שהוועדים היישוביים היו פעילים מאוד בהצפת תלונות מהיישוב אל המועצה. במלים אחרות, במקום שהוועד יפעל כאמצעי דו צדדי, הוא פועל בעיקר באופן חד צדדי: "הוועד פעיל מאד בהצפת בעיות מהיישוב שמצריכות טיפול ומענה של המועצה". לבסוף, היעדר תקציב מוניציפלי או מיסי ועד, הופך את תפקיד הוועד היישובי למיותר משום שהוועד אינו יכול לפעול כך.

לדברי המרוויינים ממשרדי הממשלה מועצת אל קסום הוקמה ללא כל תשתית יישובית מתפקדת ומאז הקמתה לא הוקמה תשתית זו ולא הואצלו סמכויות ותקציב לוועדים. במצב עניינים זה אין דרך מעשית לקיום מתפקד של הרשות המקומית.

הקשר בין התושבים למועצה

נראה שקיימת דיכטומיה בין התושבים השונים במועצה. מחד, ישנם תושבים המכירים היטב את המועצה ואף מנסים לפעול בה לשם שינוי המצב הקיים, שואפים לבסס את יישוביהם ומזהים עמה. באופן טבעי מעורבות תושבים אלה במעשי המועצה יהיו גבוהים יותר ככל שהעניין נוגע לענייניהם הפרטיים: "חלק מהתושבים בעד המועצה וחלק נגדה... הכל מושפע מתוצאות הבחירות".

מנגד, שוב לפי תוצאות הבחירות, ניתן לראות שחלק מהתושבים פועלים נגד המועצה, והתושבים לא מעורבים בהחלטותיה: "המועצה לא נהנית מתמיכת התושבים כיום, והתושבים לא מעורבים בהחלטות המועצה". ישנה תחושה אצל חלק מהתושבים של חוסר אמון מושרש במועצה: "וחלקם לא יודעים שיש מועצה". עלתה אף טענה כי יש תושבים החושבים שהמועצה מחזיקה בכספים ואינה עושה בהם שימוש לטובת מתן שירות לתושבים.

במצב דברים זה נראה שהיישובים מפולגים ביניהם ובינם לבין המועצה בהתאם למי נבחר לראש מועצה, והשתייכותו המשפחתית-חמולתית היא הקובעת ולא איכות תפקודו למען התושבים. בנוסף, יכולתו של ראש המועצה לספק שירותים לתושבי המועצה מהווה מדד מרכזי בהתייחסות כלפיו וכלפי המועצה.

המראוינים ממשרדי הממשלה מחזקים את תמונת המצב הזו, וטוענים כי המועצה לא משקיעה בקשר עם התושבים והתושבים לא מרגישים שייכות ואמון כלפיה.

הספקת שירותים מטעם המועצה לתושבים
שתי עובדות מהותיות מוצאות ביטוי ביכולת המועצה לספק שירותים לתושביה.

האחת, מוכנות התושבים להסדר הבעלות על קרקעותיהם ובכך לאפשר ביצוע פרויקטים של המועצה הממומנים על ידי גורמים אחרים, כגון הקמת מבני ציבור, ביצוע תשתיות ועוד. בחלק מהיישובים תושבים הסכימו להסדיר את הבעלות על הקרקעות ואז ניתן לפתח תשתיות ומבני ציבור, ואילו בחלק מהיישובים, התושבים אינם מוכנים לעשות כן, והדבר גורר עיכוב פרויקטים ושונות משמעותית בין יישוב ליישוב. זה בתורו יוצר פער בין היישובים, אשר פועל לרעת המועצה ולחוסר אמון כלפיה, כאילו היא עושה הבחנה בין היישובים.

השנייה, העובדה שהמועצה אינה גובה ארנונה מתושביה, הופכת אותה בפועל לצינור להעברת תקציבי משרדי הממשלה למתן שירותים ממלכתיים ולא מוניציפליים. לא משנה מיהו ראש המועצה, כל עוד המועצה אינה גובה ארנונה ואין לה הכנסה עצמאית מצב זה ימשך, והמועצה איננה גוף שיכול לתת שירות ראוי: "אין למועצה תקציבים... המועצה היא רק צינור להעברת כספים".

משרדי הממשלה מחזקים את תמונת המצב הזו. ומוסיפים עליה כי נתוני הבסיס של המועצה, רמת ההון האנושי הנמוך של עובדיה, מול הנתונים הסוציו-דמוגרפיים הקשים של התושבים והיעדר תשתית יישובית, אינם מאפשרים מתן שירות מינימלי לתושבים.

התאמת המודל של המועצה האזורית להצעות לשיפור המצב הקיים
חוסר שביעות רצון בולט מהמצב הקיים נשמע מכל המראוינים בשל חוסר יכולת המועצה לבסס משילות ולספק שירותים לתושבים.

כאשר המשיבים התבקשו לתת הצעות לשיפור המצב, עלו מגוון רעיונות. הרעיון האחד והפשוט יותר הוא חיזוק המועצה האזורית הקיימת באמצעות התגייסות ממשלתית מחד, וחיוב התושבים בתשלום ארנונה מאידך: "לחזק את ההנהגה המקומית כדי לרתום את התושבים למטרות משותפות... או ליצור הנהגה מאנשי מפתח מקומיים, לאו דווקא נבחרים". מראוין אחד ציין כי לא משנה מה השינוי שיעשה, הממשלה חייבת להיכנס ולפתור את נושא החובות, כך שהם לא יצמחו חזרה.

רעיונות אחרים התייחסו לשינוי מבנה המועצה. רוב התשובות נגעו לחלוקת המועצה האזורית לכמה מועצות "כי כמות האתגרים והבעיות בכל יישוב מטורפים...". אפשרות אחרת היא להצמיד את יישובי הקצה מחד לרהט ומנגד לערד, וכך ליצור רצף טריטוריאלי. הרעיון השכיח יותר הוא לפרק את המועצה האזורית וליצור מספר רשויות מקומיות "עם פחות שטחים ופחות משפחות", "כל רשות תוכל להתמודד עם האתגרים והצרות שלה". אחד המשיבים ציין שמועצה אזורית היא "פוגענית". מועצות שפורקו לרשויות קטנות יותר, למשל ביישובים כמו חורה ואחרים, מתפקדות טוב יותר.

לסיכום: קיים חוסר שביעות רצון ממודל המועצה האזורית במתכונתו הנוכחית. נראה כי הניסיון לכפות מודל מוניציפלי של "מועצה אזורית" במציאות שאינה דומה למועצה אזורית כלשהי, לא עלה יפה. השטח הרב עליו חולשת המועצה, חוסר רצף טריטוריאלי בין היישובים, חולשתה הכלכלית, הטרוגניות היישובים - כל אלה מקשים על ניהול נכון וטוב ועל הספקת שירותים מטעם המועצה לתושבים.

מכאן שאחד הפתרונות הבולטים שעלו הוא צמצום המועצה בדרכים שונות: העברת יישובי הקצה לערים אחרות; פירוק המועצה והפיכת היישובים לרשויות מקומיות; חלוקת המועצה לשניים ואפילו לשלוש. כל ההצעות האלו, מטרותן צמצום השטח הגאוגרפי, העצמת הפוטנציאל הכלכלי, יצירת הומוגניות חברתית ואפשרות טובה יותר למתן שירותים ופיתוח ליישובים. הצעות אחרות שעלו היו הקמת ועדה קרואה; הקמת מינהלת שתתכלל את כלל סוגיית החברה הבדואית; והצבת עובדי רוחב בכל אחד מהיישובים שידאגו לכלל הבעיות שעולות ביישוב, וינגישו את המידע הן למועצה והן לתושבים, ולא העסקת עובדים שונים העוסקים כל אחד בתחמו.

10.2. נווה מדבר

את התמות שעלו בממצאים ניתן לנתח בהתאם ליומן הריאיון שנבנה על בסיס סקירת הספרות. החלוקה לתמות נעשתה מתוך רצון למקד את ממצאי המחקר לפי תחומים/נושאים, אך בפועל ניתן לדבר על מערכת גלובלית הוליסטית, בה דבר קשור בדבר.

התפקוד של המועצה כארגון

המבנה הארגוני נקבע על ידי חוקים ותקנות של משרד הפנים וכולל את ראש המועצה, מנכ"ל ותפקידים בכירים אחרים, מליאת המועצה המורכבת מנציגי היישובים וראש המועצה, מנהלי מחלקות ופקידות.

המועצה אמורה למנות בעלי תפקידים בהתאם לנהלי משרד הפנים המבוססים על כישורי המועמד לתפקידו. מהראיונות עולה כי ישנה מסורת פוליטית-חברתית-תרבותית למינוי מקורבים מהמשפחה/חמולה/שבט, ושקיים לחץ משמעותי על ראש המועצה למינויים כאלה. לעתים פיטורים או חוסר מינוי על רקע כזה עלול להביא לאיומים ולפגיעה בבעלי תפקידים בכירים במועצה. יחד עם זאת, מדברי המראיינים עולה שישנו ניסיון משמעותי במועצה האזורית להכחיד תופעה זו ולמנות בעלי תפקידים בהתאם לכישוריהם, אך הדבר לא צולח תמיד. "...ועדיין יש פוליטיזציה".

התנהלות המועצה נעשית באמצעות ישיבות מקצועיות קבועות של ועדות בהן מתקבלות החלטות. אולם, חלק מהמראיינים טוענים שיש בעיה של תרבות ארגונית של אי ביצוע החלטות וגרירת רגליים, אולי כביטוי לחוסר שביעות רצון מהחלטות מסוימות "ברגע שבדואי קיבל תפקיד, עכשיו יש לו את הזמן שלו וצריך לדחוף אותו כל הזמן", "אנשים כותבים פרוטוקולים אבל אין תרבות ניהולית".

לסיכום, ניתן לראות שעדיין מתקיים קונפליקט ומתח בין השתייכות חמולתית/שבטית מסורתית, לבין התמקצעות והתאמה לתפקיד בהתאם לכישורים מקצועיים. קונפליקט זה לא יפתר בקלות כל עוד התפיסה המסורתית היא הדומיננטית. בסופו של דבר, השמת כוח אדם חסר כישורים פוגע ביכולת תפקוד המועצה ופוגע במקבלי השירות - התושבים.

משרדי הממשלה העלו אי הסכמה בנושא. חלקם טענו כי ישנו שיפור מסוים בנווה מדבר, בעוד שאחרים הצביעו על כך שהתפקוד חסר מאוד, מכיוון שכוח האדם אינו מצליח להביא לידי תוצאות, ושישנו קושי בקבלת החלטות, איתור צרכים, תכנון וארגון משאבים, קידום עניינים וחוסר באסטרטגיה ברורה.

המבנה הגיאוגרפי והשפעתו על תפקוד המועצה

במועצה האזורית נווה מדבר קיימים ארבעה ישובים. שלושה מהן על ציר כביש 25 ואילו ישוב בודד על ציר כביש 40. ישוב זה מצוי במרחק משמעותי של כ-50 דקות נסיעה מבניין המועצה. "עירייה עם ארבע שכונות ללא חיבור גאוגרפי ביניהן", "באו והלבישו מספר ישובים שיושבים על שטח מסוים, בלי שום רצף גיאוגרפי ובלי שום תשתית מסודרת". העובדה שיישובי המועצה אינם נמצאים בציר תעבורתי יחיד, מייקרת את תפעול ההסעות, פינוי האשפה ועוד. המרחב הגאוגרפי מהווה אתגר לתפקוד המועצה האזורית.

חשוב לציין כי מועצות אזוריות מסוגלות לתפקד בפריסה גיאוגרפית רחבה, וזאת בתנאי שיש להן תשתית יישובית מתפקדת, שליטה תכנונית במרחב ומקורות הכנסה וכי מרבית הקרקעות הינן מוסדרות. תנאים אלו אינם מתקיימים בנווה מדבר. אם לא די בכך, הרי שסכסוכים הקשורים לטענות לבעלות על קרקעות, מקשים על תפקוד המועצה ועל הקמת תשתיות ומבני ציבור. לכן, ניתן לראות שהיכן שיש מתח רב יותר בנושא זה, גם מעט התקציבים שיש למועצה לא מנוצלים.

בעיית המרחק הגיאוגרפי גדלה מכיוון שהמועצה מספקת שירותי חינוך ורווחה גם לאנשים המתגוררים באזורים הלא מוסדרים. ההסעות מיישובים אלו ארוכה עוד יותר. היבט זה אף משפיע על מתן שירותים לתושבים בתחום החינוך, מכיוון שהסיכוי שילדים המתגוררים באזורים שאינם מוסדרים יגיעו לחוגים אחר הצהריים לא קיים כלל לאור תלותם בהסעה, אלא אם הם נשארים בבית הספר ביישוב עד שעה מאוחרת ומספקים להם הסעה נוספת בשעה זו.

לסיכום, מועצה אזורית אמורה לתפקד תחת אתגר הפיזור הגיאוגרפי, אך היבטים כגון היעדר תשתיות מסודרות, תוכניות מתאר, רצף גיאוגרפי, אישור סטטוטורי ו/או תקציבי לשימוש בקרקעות בשטחי המועצה, מקורות הכנסה וקרקעות מוסדרות, הופכים אתגר זה לקושי ממשי שבו המועצה מתקשה לתפקד ולספק את שירותיה לתושבים.

השפעת המבנה החברתי על תפקוד המועצה

עניין זה בא לידי ביטוי בתרבות הארגונית של תפקוד המועצה, כפי שראינו קודם לכן. המתח בין מסורתיות חמולתית לבין ניסיון למנות בעלי תפקידים רק בהתאם לכישוריהם.

השפעה חברתית זו פוגעת בהכרח בתפקוד המועצה, כאשר עובד לא כשיר לא יפוטר מחשש לתגובת החמולה שלו, או שעובד לא מתאים ימונה לתפקיד בלחץ קבוצת ההשתייכות שלו. כאמור נעשים ניסיונות להילחם בתופעות אלו, אך לא ניתן להתעלם מקיומן ומהשפעותיהן.

היבטים חמולתיים יכולים להתבטא לא רק בתרבות הארגונית, אלא גם ביחס בין התושבים ביישובים השונים ובתוכם פנימה. מעבר לכך, קיימת הטענה שהיישוב של ראש המועצה זוכה להטבות וליחס מיוחד שלא קיימים ביישובים האחרים. כנגד טענות אלו, ניתן לראות מהממצאים כמה דברים. למשל, בכל ישוב המבנה החברתי הוא די הומוגני ומורכב לרוב משבט או מחמולה אחת "אצלנו לא ראיתי ריב בין חמולות, כי לרוב יש חמולה אחת בכל ישוב והן מרוחקות פיסית זו מזו". במלים אחרות: "לקחו ישובים קיימים והכירו בהם וזה יתרון".

יחד עם זאת, קונפליקטים בין משפחות יכולים להתחיל מריב בין ילדים בהסעות ומשם להתפתח לריב בין ההורים והמשפחות. בהקשר זה, אחד המשיבים טוען למעשה שהמבנה החברתי אינו מבנה קהילתי הומוגני כפי שקיים בקיבוצים או במושבים יהודיים, אלא הדביקו מודל מוניציפלי מסוים על אזור גיאוגרפי.

לא נמצא שישנם סכסוכים בין בעלי התפקידים במועצה המבטאים סכסוכים בין ישובים, והדגש הוא על שירות שוויוני לכל התושבים ללא הבחנה בין השתייכות חמולתית. יחד עם זאת, יש הטוענים שעובדי מועצה מסוימים לא יכולים להיכנס ליישוב הנמנה עם חמולה אחרת. לחלופין, ישנם ישובים בהם התושבים אוסרים מעבר של כלי רכב או הסעות בטענה שזהו שטח פרטי שלהם, וגורמים להסעות לבצע עיקוף.

אחת הנקודות המעניינות שביקשנו לבחון היא האם המועצה מתנהגת בצורה לא שוויונית ליישובים שונים בשל השתייכותם החברתית. מהממצאים עולה שבניגוד לטענות לאפליה מצד ראש המועצה כלפי ישוב מסוים או העדפה כלפי ישוב מגוריו, הרי שלעתים ההבדל בשירות שנותנת המועצה ליישובים שונים נובע מרצונם של אלה להסדיר את הבעלות על הקרקעות, ולכן קל יותר לפתח אותם.

לסיכום, ניתן לראות השפעה של המבנה החברתי על תפקוד המועצה. המועצה משתדלת לייצר שירותים שוויוניים לכלל היישובים, ללא התייחסות להשתייכות חמולתית, אך מסיבות שונות הדבר לא תמיד מתאפשר, בעיקר בגלל בעיית הקרקעות, המגורים באזורים לא מוסדרים ועוד.

היחסים בין המועצה האזורית למשרדי הממשלה

במצב של חוסר גביית ארנונה (כ-6%) במועצה האזורית, הרי שתלותה בתקציבים ומענקים של משרדי הממשלה היא מלאה. ההתנהלות של המועצה מתמקדת בעיקר בשלושה משרדי ממשלה: משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה. משרד הפנים מאשר ובוחן מינויים לתפקידים בכירים, מכרזים, גביית ארנונה והעברת תקציבי איזון ותקציבים אחרים. משרד החינוך מממן את מערכת החינוך במועצה, כולל גנים ובתי ספר ומתקצב גם חלק מהוצאות החינוך של הילדים הגרים באזורים לא מוסדרים בשטח המועצה. משרד הרווחה אחראי על מתן ייעוץ וטיפול בתחומי הרווחה הן במבנה המועצה עצמו והן בשלוחות המצויות בחלק או בכל ישובי המועצה, כמו גם שימוש בניידת המגיעה ליישובם מרוחקים. התלות הגבוהה בין המועצה למשרדי הממשלה, טומן בחובו מתח וקונפליקט.

מהממצאים עולה שהקשר המורכב ביותר הוא עם משרד הפנים, שדורש מהרשויות לגבות ארנונה, אך הן לא מצליחות בכך. "הקשר הכי חשוב הוא עם משרד הפנים ומנסים לבנות מנגנון עבודה מסודר מולו". טענה זו עולה מהממצאים שוב ושוב. אי גביית ארנונה מובילה לכעס ולקיזוז תקציבים מצד משרד הפנים, ושני הגופים (המועצה ומשרד הפנים) מנסים ליצור עבודה משותפת למרות הקונפליקטים.

המתח קיים גם עם משרד החינוך בעיקר בנושא של שימוש לא שקוף בתקצוב ההסעות בגלל הצורך להסיע גם את הילדים המתגוררים באזורים הלא מוסדרים, הושמה חשבת מלווה מטעם המשרד במועצה, דבר שמסרבלי הליכים לטענת חלק מבעלי התפקידים.

עם משרד הרווחה מתקיים קשר טוב למרות שיש תחלופה גבוהה של עובדים סוציאליים ביישובים.

אל מול טענות מצד משרד הפנים ומשרד החינוך שהמועצה אינה מתנהלת כנדרש, אחד מבעלי התפקידים טוען ש"לממשלה אין עניין ואין רצון. קיים חוסר אמון וגרירת רגליים וחוסר אמפטיה כלפי המועצות הבדואיות, מלבד פקידים בודדים שבאמת אכפת להם". אמירה דומה נשמעה ביחס לקשיים של המועצות הבדואיות בביטוי: "אני מנהל את החצר האחורית של מדינת ישראל".

ניתן לראות מאמירות אלו את מהות היחסים בין המועצה האזורית לממשלה, ולא רק של מועצה זו: תסכול עצום. התסכול במועצה נובע מכך שהמועצה איננה יכולה לספק שירותים לתושבים, ואלה בתורם מביעים תסכול ומרמור, שהמועצה מנסה לנתב אל מול הממשלה.

בראיון אחר, אחד מבעלי התפקידים טוען שהמועצה איננה ישות משפטית סוברנית אלא למעשה מהווה צינור להזרמת תקציבים בסיסיים של הממשלה לתושבים. זאת ועוד, המועצה מספקת חלק מהשירותים לתושבים המתגוררים באזורים שאינם מוסדרים, למרות שאינה מתוקצבת בגינם. עובדה זו מגבירה את הקושי הכלכלי איתו מתמודדת המועצה ואת יכולתה לספק שירותים.

משרדי הממשלה חלוקים בדעתם. חלקם טוענים לשיפור ניכר בעבודת נווה מדבר ואחרים טוענים שלמרות הרצון הטוב, עדיין אין הצלחה. כלומר, אלו שמכירים בכך שבנווה מדבר יש מאמץ לשיפור העבודה עם משרדי הממשלה, שיש ניצנים של הצלחה ושחשוב להמשיך בכיוון הזה, עדיין סוברים כי הדרך ארוכה מאוד. לעומתם, אחרים מצביעים על קשר טוב עם נציגי המועצה, אך טוענים כי אין קשר בין טיב הקשר לבין השגת התוצאות הרצויות.

היחסים בין המועצה לוועדי היישובים

ועדי היישובים אמורים להוות שלוחה של השלטון המקומי בתוך היישובים עצמם. בנוסף, לכל ישוב יש נציג במליאת המועצה. במלים אחרות, הוועד המקומי בכל ישוב אמור לייצג את התושבים, צרכיהם והאינטרסים שלהם במועצה. בפועל עולה מהממצאים תמונה עגומה: "הוועדים לא פעילים... זה ועד על הנייר. ביישובים הוועד לא מחליט כלום ואין לוועדים השפעה על החלטות המועצה". אמירה גורפת זו מתמתנת מעט אל מול אמירה מרוככת יותר לפיה כאשר היישוב הומוגני בהרכבו הוועד פועל טוב יותר, או טענה לפיה חלק מהוועדים מבינים את תפקידם ופועלים בהתאם ומתכנסים לשיבות קבועות, בעוד שאחרים לא. "יש ועדים חכמים שיודעים לנסח בדיוק מה הם רוצים, אבל יש גם פחות טובים".

ההסבר לטענה זו הוא שהנבחרים לוועד אינם נבחרים על סמך כישוריהם אלא על סמך השתייכותם המשפחתית או החמולתית. שוב, המבנה החברתי שמשפיע על תפקוד המועצה משפיע גם על תפקוד הוועדים. "אלו אנשים טובים עם רצון טוב שאין להם מושג מה הם עושים".

המועצה הקצתה תקציב להשתלמות שנערכה לחברי הוועדים במטרה להעשיר ולהכשיר את הידע שלהם, גם בתחום הארנונה. אולם מעל לכל, פעילות הוועד מוגבלת משום שאין גביית מס ועד ביישובים, ולכן אין לחברי הוועד אפשרות כלשהי לפעול.

בעיה נוספת הקשורה לתפקוד הוועדים היא נושא הגבייה. המועצה ביקשה להעביר לוועד סמכויות לגביית ארנונה ומים, בעיקר לנוכח אי תשלום הארנונה וגניבות מים בהיקף של מיליונים. אולם, הוועדים, באופן גורף, סירבו לקחת על עצמם עניינים אלו, משום שהם טומנים בחובם כעס ומרמור מצד התושבים, כמו גם חשש של חברי הוועד שיפגעו בהם פיסית. **לסיכום**, בעוד שתפקיד הוועדים הוא לייצג את התושבים וצרכיהם במועצה, כמו גם לשמש כגוף שלטוני מסוים בתוך היישובים, הרי שבפועל הוועדים חסרי הכשרה תפקודית ונבחרים לרוב על בסיס שיוכי. משום כך, הם פחות מצליחים בהשגת צרכיהם מהמועצה בנושאים שונים. בנוסף, הוועדים נמנעים מלעסוק בגביית ארנונה ובטיפול בגניבות מים, כך שתפקידם עקר. מה גם שהם חסרי תקציב בגלל אי הטלת מסי ועד ביישובים.

משרדי הממשלה מציגים תמונה דומה בהקשר זה ומציינים כי בנווה מדבר אין תשתית יישובית המאפשרת קיום שלטון דו רובדי, הוועדים לא מתפקדים, חסרי סמכויות ותקציבים, וביישובים אין מנגנון ניהולי מתפקד. חשוב לציין כי מראיין אחד עדכן כי יש כרגע מאמץ ראשוני בסיוע משרד הפנים לחזק את הוועדים, אך עדיין מוקדם לומר אם יצליח.

היחסים בין המועצה לתושבים והספקת שירותים

למרות שמדובר בשתי תמות נפרדות, הרי שההבחנה ביניהן מיותרת ואף מטעה. מהות הקשר בין התושבים למועצה נעוצה בקבלת שירותים מהמועצה ובחסמים העומדים בפניה לעניין זה, כגון אי גביית ארנונה, טיפול המועצה במים וביוב והיעדר תקציבים מספיקים, במיוחד אלה המתייחסים גם לתושבי האזורים הלא מוסדרים המצויים בשטח המועצה.

ממצא בולט במיוחד במחקר זה הינו ששיתוף ציבור במועצה לא מתקיים. "התושבים לא מעורבים. הם לא יודעים מה המועצה מחליטה, הם לא מגיעים למועצה ובקושי פונים למוקד". משפט זה מציג את התמונה בצורה ברורה, אך אינו משקף את הטווח של היחסים בין התושבים למועצה. לעומת אותה אדישות, הרי שדברי מראיין אחר מציבים תמונה קשה יותר של עוינות בין התושבים למועצה: "הציבור עוין את המועצה בגלל חוסר בקבלת שירותים". הסיבה העיקרית לסכסוך כזה היא רצון התושבים בקבלת שירותים וחוסר יכולת המועצה לספק שירותים אלו ללא גביית דמי ארנונה.

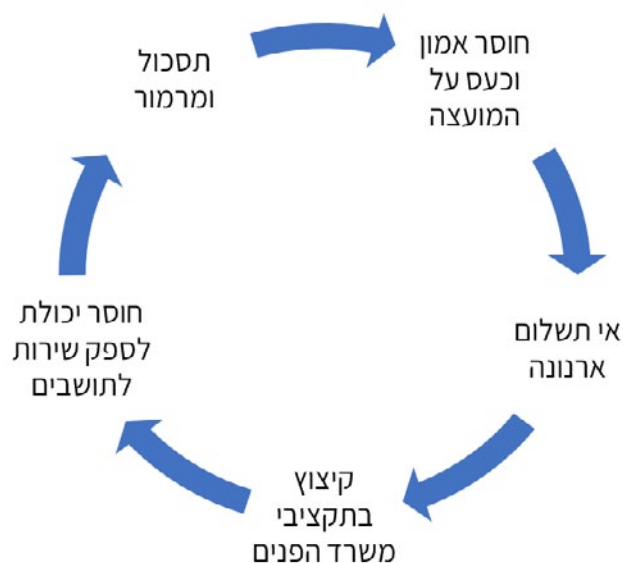
בנוסף להסבר זה ליחסים העכורים, נכנס גם היבט חברתי "התושב לא רואה עצמו כתושב מועצה אלא כמשויך לחמולה". במילים אחרות, המועצה נתפסת כגורם זר המנסה לשבור השתייכות משפחתית-חמולתית-מסורתית. הדבר מזכיר את שלילת המושג "משפחה" בתחילת ההתיישבות הקיבוצית. המשפחה נתפסה, אידיאולוגית, כחוסמת את הקשר שבין הקהילה לתושב ולכן יש לנטרל אותה, כך שתיווצר נאמנות מוחלטת לקהילה בלבד.

אין רצון מכוון לפרק את המסורת המשפחתית-שבטית באמצעות הקמת מועצה אזורית או עירייה, אלא לנסות ולארגן מחדש את חיי היום יום ולהביא להתפתחות יישובית במסגרת המעבר ההיסטורי של החברה הבדואית מנדודים ליישובי קבע. קרן אור מצויה בדברים הבאים: "עכשיו יש קמפיין תודעתי לגרום לאנשים להבין שהארנונה מאפשרת למועצה לתת שירותים, זה לא הולך למדינה אלא חוזר לתושב כשירות".

אמירה זו מצביעה על בעיה נוספת. התושב הבדואי שאינו מודע תמיד למהות גביית מיסים כמו ארנונה ומיסי ועד, רואה בשלטון המקומי כנציג של המדינה לגביית כספים, למדידת שטחו ולחשש שמא יפגעו ברכושו. לכן, את העוינות ניתן אכן להפחית ולבטל בהסברה משמעותית מצד ראש הרשות, תוך גיוס הוועדים לצרכי הסברה בלבד. אולם, כפי שראינו, לא מתקיים שיתוף ציבור במועצה.

לדברי המראיינים עובדי משרדי הממשלה, המועצה לא משקיעה בקשר עם התושבים והתושבים לא מרגישים שייכות ואמון כלפיה.

בתחום השירותים, כפי שראינו המודל הקיים הוא כדלהלן:



כאמור, מודל זה ימשיך להתקיים, בין היתר, כל עוד לא יעשה שינוי הסברתי משמעותי.

הקושי הגדול מעבר לגביית ארנונה הוא תחום שיפוט גדול מאד עם ישובים בודדים וחלשים, שלא רק שאינם נמצאים על רצף גיאוגרפי, אלא שיש בצריכת שירותי המועצה גם תושבים שמגיעים מאזורים לא מוסדרים. היעדר תקציבים, היעדר תשתיות וצורך להוציא מתקציב המועצה על שירותים ממלכתיים, כל אלה פוגעים ביכולת המועצה לספק שירותים מוניציפליים בסיסיים. בין האמירות הקשות שנמצאו הן: "המועצה מונשמת ומורדמת" או: "רמת השירותים שאנחנו נותנים היום היא אפס". מסכם את המצב אחד הנשאלים באומרו: "גם אם ישיבו פרופסורים לכלכלה במקום האנשים הקיימים, לא יהיה שינוי".

משרדי הממשלה מציינים בעניין (אי) השירות ארבע נקודות: פער ביכולת לתת שירות בסיסי, גירעון תקציבי משתק, ניהול לקוי והון אנושי ברמה נמוכה, ומציינים כי רמת השירות של המועצות לאזרח וליישוב נמוכה ביותר, גם ביחס לרשויות מקומיות אחרות בחברה הערבית.

לסיכום, היחסים בין התושבים למועצה מורכבים מאוד, ומהווים חסמים לקבלת שירותים מאת המועצה. חוסר יכולת המועצה לספק שירותים והמשך קיומם של יחסי חשדנות ועוינות מצד התושבים, מביא להמשכיות בחוסר נכונות לשלם מסי ארנונה ומים. לכן, המועצה חסרת תקציבים לספק שירותים נצרכים לתושבים. זהו מעגל שלא יפתר מעצמו ודורש התגייסות משמעותית של המועצה והוועדים לשנות את טיב היחסים.

אין ספק שכלקוחות התושבים רואים במועצה גוף שתפקידו אחד- הספקת שירותים. מכיוון שהמועצה לא יכולה לעשות כן, התושבים מאבדים אמון במועצה וחוזר חלילה.

המודל הארגוני הקיים והתאמתו ליישובים בדואים

עם זאת, מתשובות המשתתפים עולה תמונה שהם מצדדים במודל של מועצה אזורית, בתנאי שהמועצה תקבל חיזוק משמעותי, כולל חיזוק כלכלי. הצעה נוספת לחיזוק המועצה הינה על ידי הוספה של ישובים יהודיים לתחום שיפוט המועצה: "המודל הקיים יפעל מצוין אם יוקמו ישובים חדשים ודו-קיום", "הקמת ישובים יהודיים ופתרון היישובים הלא מוכרים תצמיח את המועצה האזורית שנותנת שירותים ומייצרת דו קיום".

טענה נוספת היא שכאשר מקימים ישוב, יש להקים תשתיות ראויות ורק אחר כך ליצור בחירות למועצה, תוך הצמחת דור חדש של מנהיגות מקומית: "צריך להצמיח הנהגה מקומית ולא לבוא בהשתלטות מבחוץ כי זה לא עובד".

לסיכום, ניתן לראות בדברי המרואיינים כי הם אינם חושבים שהבעיה נעוצה במודל, אך בהכרח יש להתמודד עם קשיים וחסמים שתוארו באופן שיחזקו את המועצה ויאפשרו תפקודה התקין, כגון: א. הקמת תשתיות של מים, ביוב וכבישים בידי הממשלה; ב. הוספת יישובים יהודיים למועצה; ג. הכשרה והצמחת מנהיגות מקומית צעירה.

הצעות אחרות שעלו היו הקמת מינהלת שתתכלל את כלל סוגיית החברה הבדואית; והצבת עובדי רוחב בכל אחד מהיישובים שידאגו לכלל הבעיות שעולות ביישוב, וינגישו את המידע הן למועצה והן לתושבים, ולא העסקת עובדים שונים העוסקים כל אחד בתחומו.

11.1. אל קסום

המצב הקיים של המועצה האזורית אל קסום אינו מאפשר לה לתפקד ולספק שירותים מוניציפליים לתושביה ברמה בסיסית. מרכיבים גאוגרפיים, סטטוטוריים, חברתיים וכלכליים, לא מאפשרים למועצה תפקוד כלשהו מעבר להיותה בעיקר צינור פאסיבי להעברת כספים לשירותים ממלכתיים כמעט ללא כל היבט מוניציפלי.

נראה כי מרואיינים רבים ציינו כי יש לפרק את המועצה ממצבה הנוכחי. ניתנו שלוש אפשרויות להתמודדות עם הנושא:

1. העברת יישובי הקצה לערים אחרות

2. פירוק המועצה והפיכת היישובים לרשויות מקומיות

3. חלוקת המועצה ל-2-3 רשויות קטנות יותר, תוך התייחסות למרחקים גאוגרפיים, חברתיים וכדומה

במידה והמשרדים יבקשו לשמור על המבנה הארגוני של המועצה האזורית, להלן תובנות ודגשים שיש לקחת בחשבון:

1. הכשרת ההון האנושי וחיזוק מקצועיותו באמצעות סדנאות והכשרות לטובת הצמחת הנהגה עתידית מתוך החברה הבדואית.

2. חיזוק מעמד של ועדי היישובים, הכשרתם המקצועית, תקצובם והאצלת סמכויות מהמועצה לטיפולם.

3. יציאה במערך הסברה אשר ינגיש לתושבים מידע אודות המועצה, תפקידיה, מטרותיה, חובותיה לתושבים ובפרט אודות גביית מיסים וארנונה, כך שהתושבים יבינו שהמיסים הנגבים חוזרים אליהם באמצעות הספקת שירותים.

4. תפקידים במועצה העלולים ליצור קונפליקט חברתי ייעשו על ידי עובד מקומי המכיר היטב את האוכלוסייה, מורכבותה וצרכיה יחד עם איש ביצוע ייעודי מקצועי חיצוני לחברה הבדואית, במטרה לשלב כוחות להתמודדות עם מורכבויות בחברה לצד הצורך במתן שירות מקצועי. דוגמא לכך שעלתה באחד הראיונות הינה שילוב הכוחות של מנהל מחלקה מהחברה הבדואית שפעל מול מוקדי הכוח בזמן שסגניתו, שהייתה עובדת החיצונית לחברה הבדואית, שימשה כמנהלת מקצועית בפועל.

5. הקמת ועדה קרואה שתבריא את תפקוד המועצה.

אפשרות אחרת, הינה פיתוח מודל ארגוני חדש. במקרה זה אנו מציעים להקים וועדה שתכלול את כלל בעלי העניין המרכזיים. כמקובל במצבים מורכבים, פתרון זה יכול להישען על עקרונות מרכזיים ולהתפתח מתוך החיכוך והעשייה בשטח.

חשוב לציין, כי בין אם המשרדים יבקשו לפרק את המבנה הארגוני של המועצה, לשנות אותו, לשפר אותו או לייצר מודל ארגוני חדש, **התערבות של הממשלה וטיפול בתחום הסדרת הקרקעות, הקמת תשתיות ביישובים וביניהם ופיתוח מנועים כלכליים (ביניהם מנגנון לגביית ארנונה) שיחזקו את הרשות ולהסדיר את המנגנון בו יסופקו שירותים לאנשים המתגוררים באזורים לא מוסדרים הינה תנאי הכרחי לשינוי. רק טיפול הוליסטי משמעותי בכלל הנושאים הללו יצליח להביא בשורה חדשה.**

המצב הקיים של המועצה האזורית נווה מדבר אינו מאפשר לה לתפקד ולספק שירותים מוניציפליים לתושביה ברמה בסיסית. מרכיבים גאוגרפיים, סטטוטוריים, חברתיים וכלכליים, לא מאפשרים למועצה תפקוד כלשהו מעבר להיותה בעיקר צינור פאסיבי להעברת כספים לשירותים ממלכתיים כמעט ללא כל היבט מוניציפלי. אמנם עלה ישנו שיתוף פעולה עם נציגי המועצה וכי ניתן לראות שיפור מסוים בתפקוד ואופק, אך אחרים הביעו חשש כי המשך עבודה במודל הנוכחי לא יוביל לשינוי מהותי בתפקוד הרשות ובאיכות חיי התושבים. כמו כן, חשוב לציין כי חלק מהמראיינים התייחסו בתשובתם למועצה אזורית אל קסום, והשווה את נווה מדבר אליה, ולכן המצב נראה מעודד מעט, אך כאשר משווים את נווה מדבר לרשויות אחרות, מתקבלת תמונה עגומה.

במידה והמשרדים יחליטו לקבל את ההחלטה כי יש לשמור על המבנה הארגוני הקיים, להלן תובנות ודגשים שיש לקחת בחשבון לטובת חיזוק וביסוס תפקודה של המועצה האזורית:

1. הכשרת ההון האנושי וחיזוק מקצועיותו באמצעות סדנאות והכשרות לטובת הצמחת הנהגה עתידית מתוך החברה הבדואית.

2. חיזוק מעמדם של ועדי היישובים, הכשרתם המקצועית, תקצובם והאצלת סמכויות מהמועצה לטיפולם.

3. יציאה במערך הסברה אשר ינגיש לתושבים מידע אודות המועצה, תפקידיה, מטרותיה, חובותיה לתושבים ובפרט אודות גביית מיסים וארנונה, כך שהתושבים יבינו שהמיסים הנגבים חוזרים אליהם באמצעות הספקת שירותים.

4. תפקידים במועצה העלולים ליצור קונפליקט חברתי ייעשו על ידי עובד מקומי המכיר היטב את האוכלוסייה, מורכבותה וצרכיה יחד עם איש ביצוע ייעודי מקצועי חיצוני לחברה הבדואית, במטרה לשלב כוחות להתמודדות עם מורכבויות בחברה לצד הצורך במתן שירות מקצועי. דוגמא לכך חלה במועצה אזורית אל קסום בה נעשה שילוב הכוחות של מנהל מחלקה מהחברה הבדואית שפעל מול מוקדי הכוח בזמן שסגניתו, שהייתה עובדת החיצונית לחברה הבדואית, שימשה כמנהלת מקצועית בפועל.

אפשרות אחרת, הינה פיתוח מודל ארגוני חדש. במקרה זה אנו מציעים להקים וועדה שתכלול את כלל בעלי העניין המרכזיים. כמקובל במצבים מורכבים, פתרון זה יכול להישען על עקרונות מרכזיים ולהתפתח מתוך החיכוך והעשייה בשטח.

חשוב לציין, כי תנאי הכרחי לחיזוק תפקוד המועצה הינו **התערבות של הממשלה וטיפול בתחום הסדרת הקרקעות, הקמת תשתיות ביישובים וביניהם, פיתוח מנועים כלכליים (ביניהם מנגנון לגביית ארנונה) שיחזקו את הרשות ולהסדיר את המנגנון בו יסופקו שירותים לאנשים המתגוררים באזורים לא מוסדרים. רק טיפול הוליסטי משמעותי בכלל הנושאים הללו יצליח להביא לשינוי בין אם יישארו במודל הנוכחי עם ההתאמות הנדרשות ובין אם יוחלט לבחור במודל חדש לחלוטין.**

אבו סעד, א. (2023). מערכת החינוך הערבית-בדואית בנגב בראייה מקומית. מציאות וצרכים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אלמסי, א. (2023). [נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב](#). הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

בארי, א. ורזין, ע. (2015). מבוא - דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות. בתוך: בארי, א. ורזין, ע. (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית* (כרך א', עמ' 9-30). ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

דבוש, ל. (2022). [מועצה אזורית אל-קסום: דוח ביקורת מפורט לשנת 2020](#).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2022). קובץ הרשויות המקומיות בישראל – 2022. נדלה בתאריך 17/8/25.

המשרד להגנת הסביבה. (2024). [הערכות לשינויי אקלים רשויות המדבר. מועצה אזורית אל קסום](#).

המשרד להגנת הסביבה. (2024). [הערכות לשינויי אקלים רשויות המדבר. מועצה אזורית נווה מדבר](#).

וייסבלאי, א. (2018). [החינוך הבדואי בנגב 2018. נתונים נבחרים](#). הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

ח'לאילה, מ., בדראן, א. ורודניצקי, א. (2023). [שנתון החברה הערבית בישראל](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חננאל, ר. ופישמן, א. (2017). [המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים](#).

יהל, ח. וגלילי, א. (עורכים). (2023). *בדואים בנגב: שבטיות, פוליטיקה וביקורת*. מוסד הרצל לחקר הציונות, אוניברסיטת חיפה וקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה.

יניב, א., וגנר, א. סוקה, י. ושמעון, י. (2025). דוח סופי – מחקר אפקטיביות התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב כחלק מתוכנית 1279. קבוצת זוויות והמרכז לערים חכמות באוניברסיטת בר אילן.

כהן, ד., מג'אדלה, א., עבאס, ר., קונסטנטינוב, ו., הרן, ד. ואיל, י. (2021). [תמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב: מדדים נבחרים](#). מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.

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 2021-2017](#). מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.

לף, י. (2025). [הרשויות המקומיות הערביות, מצבן ודרכים אפשריות לשיפור חוסן הכלכלי ותפקודן](#). מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.

לף, י. (2023). [פער מידע בנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב](#). מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

לף, י. חג'אג'רה, ו. ואיל, י. (2022). [התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 \(החלטת ממשלה 2397\)](#). מחקר הערכה. דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

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

מבקר המדינה. (2021ב). [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ביקורת מערכתית – העסקת חשבים מלווים ברשויות המקומיות](#).

משרד הפנים. (2018). [הנבחר והשלטון הדו-רובדי במועצה האזורית](#), מהדורה ראשונה.

משרד הפנים. (2020). [דו"ח ועדה מסכם אל קסום: בחינת שינוי גבולות בין המועצה האזורית אל קסום לבין שטח חסר מעמד מוניציפאלי](#). מנהל הפיתוח, הוועדה הגיאוגרפית דרום.

משרד הפנים. (2023). [מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות](#). אגף בכיר תכנון מוניציפאלי.

נגביה, מרכז המידע והמחקר של הפורום לדו קיום בנגב. (2023). [שנתון 2023 – תעסוקה](#).

פינקלשטיין, א. (2020). [השלטון המקומי בישראל – רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר ומדיניות 157.

פינקלשטיין, א. וברטוב, י. (2023). [מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – ישראל בהשוואה לדמוקרטיות מפותחות](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר ומדיניות 192.

שני, נ. וסויד, ל. (2022). [מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות](#). מחקר השוואתי. אינג'אז וסיכוי-אופוק.

תירוש, א., כהן, ד., ברלין, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). [דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב: מחקר הערכה מסכמת](#). מכון מאירס-ג'וינט ברוקדייל.

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.

Dinero, S. C. (2019). [Settling for Less: The Planned Resettlement of Israel's Negev Bedouin](#). (NED-New edition, 1). Berghahn Books.

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

Jütting, J., Corsi, E., & Stockmayer, A. (2005). [Decentralisation and poverty reduction](#). (Policy Insights No. 5). OECD Development Centre.

OECD (2021), [A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System, OECD Multi-level Governance Studies](#). OECD Publishing, Paris.

OECD. (2025). [Redefining Spatial Planning and Development in Israel](#). OECD Regional Development Studies. OECD Publishing, Paris.

OECD/UCLG. (2022). [Israel - Unitary Country](#). World Observatory on Subnational. Government Finance and Investment (SNG-WOFI). Retrieved August 24, 2025.

Smith, J. A., & Osborn, M. (2003). Interpretative phenomenological analysis. In J. A. Smith (Ed.), *Qualitative psychology: A practical guide to research methods* (pp. 51–80). London: Sage.

Warren, C. A. (2002). Qualitative interviewing. *Handbook of interview research: Context and method*, 839-101, 103-116.