- דו"ח תמצית -
המועצות האזוריות הבדואיות בנגב

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

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

נובמבר 2025 ט.ל.ח

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

כסלו תשפ"ו | נובמבר 2025

תקציר

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 ישובים 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 מאופיינות 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 שיפוטה משתרע על פני 38.7 אלף דונם. מאז הקמתה ב־2012 נוהלה המועצה בידי ועדה ממונה 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 שיפוטה 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 מאנרגיה 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, גאוגרפים, 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 בפרמטריים מרכזיים המאפיינים את המועצות.

ממצאים ודיון – 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% מהממוצע 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 מהמדווח. 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, המתוקצבים 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 ודיון – 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% מהממוצע 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 מהמדווח - 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, המתוקצבים 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 ישובים יהודיים לתחום שיפוט המועצה וטיוב כוח האדם במועצה. כמו כן, הדגישו את הצורך הבהול 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.**