



בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

כנס הרצליה

על

מאזן החוסן והביטחון הלאומי



פיתוח הנגב כאתגר לאומי - דוח פרויקט

המושב בנושא זה נערך בחסות קרן קימת לישראל,
(Jewish National Fund)

השגריר (דימ.) דניאל מוקדי

16-13 בדצמבר, 2004

המסמכים הכלולים בדוח משקפים את דעותיהם של הכותבים בלבד

פיתוח הנגב כאתגר לאומי

דו"ח הפרויקט

בביקורו בניו יורק בפברואר 2004, נפגש ד"ר עוזי ארד, ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה, עם מר ראסל רובינסון, מנכ"ל Jewish National Fund (JNF) בארה"ב. במהלך הפגישה הוחלט על פרויקט משותף למכון ול-JNF/קק"ל, בנושא פיתוח הנגב, שהרוח החיה מאחוריו הוא השגריר (בדימוס) רון לאודר, נשיא ה-JNF. שיאו של הפרויקט – מושב מיוחד בכנס הרצליה החמישי (דצמבר 2004), שיוקדש לפיתוח הנגב כאתגר לאומי. הרעיון זכה לברכתו החמה ולעידודו של פרופ' אוריאל רייכמן, נשיא המרכז הבינתחומי, שראה בו פרויקט לאומי בעל חשיבות רבה.

במאי 2004 סוכם רשמית, כי המכון למדיניות ואסטרטגיה יקיים, בתמיכת ה-JNF/קק"ל, מפגש של "בעלי עניין" בנגב, לצורך עדכון הדדי ותיעול הפעילות העתידית לאפיקים אופרטיביים יעילים. משלחת של JNF/קק"ל, בראשות מר ראסל רובינסון, ערכה ביקור עבודה במכון ביוני 2004, ובפגישה עם נציגי המכון, בראשות ד"ר עוזי ארד, סוכם הפרטים לקיום יום העיון ל"בעלי העניין" בנגב, כמו גם נושא הייצוג של JNF/קק"ל במושב הנגב בכנס הרצליה. הוסכם כי בראש הפרויקט יעמוד איש המכון למדיניות ואסטרטגיה, השגריר (בדימוס) דניאל מוקדי.

כהכנה ליום העיון נפגש דניאל מוקדי עם רבים מ"בעלי העניין" בנגב, מסקטורים שונים ומגוונים, העוסקים בנושאי פיתוח הנגב. באוגוסט 2004 הוא אף נועד עם מר ראסל רובינסון, מנכ"ל JNF, בניו יורק, לליבון הפרטים, התכנים והמשתתפים ביום העיון המתוכנן ל"בעלי עניין" בנגב. נציגי המכון, בראשות ד"ר ארד, נפגשו גם עם הנהלת הקק"ל – יושבי הראש יחיאל לקט ועזרא בנימיני, המנכ"ל יצחק אלישיב ועוזריהם, לתיאום הפעילות המשותפת לקראת כנס הרצליה. מר לקט הציע להביא את מוזמני כנס הרצליה לסיור מאורגן במפעלי קק"ל בנגב ב- 12 בדצמבר 2004. כ- 150 איש נענו להזמנה.

יום העיון התקיים ב- 25 באוקטובר 2004 במכון למדיניות ואסטרטגיה שבמרכז הבינתחומי הרצליה, בהשתתפות למעלה מ- 40 "בעלי עניין" – נציגים של הסקטורים הממשלתי, המוניציפאלי, הציבורי, הפרטי-עסקי, הוולונטרי ויהדות העולם. המפגש נפתח בדבריהם של פרופ' רייכמן – נשיא המרכז הבינתחומי, ראסל רובינסון – מנכ"ל JNF ויחיאל לקט – יו"ר עולמי של קק"ל. בהמשך הציגו נציגי הסקטורים השונים את פעילותם למען פיתוח הנגב, בליווי מצגות ושקפים, וכן נשאו דברים נציגי ארגונים אמריקנים, המבקשים להשתלב בפיתוח הנגב (סיכום יום העיון בנספח א').

שיאו של הפרויקט – מושב "פיתוח הנגב כאתגר לאומי" בכנס הרצליה החמישי, 16 בדצמבר 2004. יו"ר המושב הוא השגריר רון לאודר, נשיא ה-JNF. משתתפים בו יחיאל לקט – יו"ר עולמי של קק"ל, פרופ' אבישי ברוורמן – נשיא אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, משה ליאון – יו"ר דירקטוריון רכבת ישראל, שי חרמש – גזבר הסוכנות היהודית, שמואל ריפמן – ראש המועצה האזורית רמת נגב, טלאל אלקרינאוי – ראש עיריית רהט וחיים בלומנבלט – מנכ"ל "דרומה עידן הנגב". צוות תכנון, העוסק בנושא פיתוח הנגב מזה למעלה משנתיים, בתמיכת הסוכנות היהודית וגופים נוספים, העמיד לרשות כנס הרצליה מסמך עבודה תכנוני, המציג את ההיבטים התכנוניים – אופרטיביים של פיתוח הנגב, במבט לעתיד (נספח ב').

כנס הרצליה רואה בנושא פיתוח הנגב אתגר לאומי. המושב המיוחד לנושא זה נועד "להציף" את סוגיית הנגב ולשלב בנשאים האסטרטגיים הלאומיים האחרים, העומדים לפני מקבלי ההחלטות בישראל.

דניאל מוקדי

נספח א'

**המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה**

יום עיון פיתוח הנגב

סיכום נושאי

25 באוקטובר 2004

יום עיון - פיתוח הנגב

סיכום נושאי

כללי

במסגרת הכנת מושב בנושא פיתוח בנגב, שיוצג בכנס הרצליה 2004, הוחלט לערוך יום עיון מקדים בנושא, במסגרתו יתכנסו בעלי העניין השונים בתחום ויצגו את עמדותיהם בסוגיות מפתח רלוונטיות. במסמך זה מסוכמים הנושאים שהועלו בכנס.

משתתפים

מר **עזרי אלון**, מרכז תחום תכנון בדרום, רשות שמורות הטבע והגנים
אל"מ (מיל.) **מיכאל אלתר**, מנהל קשרי חוץ, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
ד"ר **עוזי ארז**, ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
אל"מ (מיל.) **חיים בלומנבלט**, חברת "עתידיים"
אלוף (מיל.) **יצחק בריק**, מרכז פורום ראשי רשויות הגליל והנגב
מר **איתן גלזר**, עמית מחקר בכיר, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
פרופ' **יהודה גרדוס**, מנהל מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
מר **בארי הולצמן**, חברת אמ"ן, יועץ לסוכנות היהודית
מר **נחמיה חסיד**, יועץ לנשיא אוניברסיטת בן גוריון בנגב
מר **ישראל יעקב**, עוזר ראש עיריית דימונה
גב' **גלית כהן**, ראש תחום מדיניות סביבתית, המשרד לאיכות הסביבה
מר **מאיר כהן**, ראש עיריית דימונה
מר **יוסי כותן**, מנכ"ל מפעל "אמדוקס", שער הנגב
מר **שמעון כצנלסון**, יו"ר דירקטוריון מפעל הפיס
מר **יחיאל לקט**, יו"ר קק"ל
גב' **עליזה מאיו**, מכון ערבה לחקר הסביבה
השגריר **דניאל מוקדי**, ראש פרויקט "פיתוח הנגב", המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
מר **מירון מנור-צוקרמן**, סגן ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
גב' **דורית נובק**, מנהלת מנהלת לקידום תעסוקה, משרד התמ"ת
מר **מאיר סהר**, מנכ"ל הרשות לפיתוח הנגב
מר **רוני פלמר**, מנכ"ל עמותת "אור" משימות לאומיות
גב' **טלי צור**, יועצת ליו"ר עמית, קק"ל
גב' **סימונה קדמי**, עוזרת לראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה
תא"ל (מיל.) **עוזי קרן**, יועץ ראש הממשלה להתיישבות, לשכת ראש הממשלה
פרופ' **אוריאל רייכמן**, נשיא המרכז הבינתחומי הרצליה
מר **אלון שוסטר**, ראש המועצה האזורית שער הנגב
ד"ר **נילי שחורי**, יעוץ ותכנון אורבני ומוניציפלי
מר **נחמיה שחף**, מנכ"ל רשות הניקוז שקמה – הבשור
מר **ישי שכטר**, ראש התכנון האסטרטגי, קק"ל
מר **יורם שפירא**, מפעל התפלת המים
פרופ' **חיים שקד**, מנהל המכון ללימודי המזרח התיכון, אוניברסיטת מיאמי
גב' **פאני ששפורטה**, מנהלת מחוז דרום, מינהל מקרקעי ישראל

Mr. **Gary Beaton**, Producer, HGTV, Scripps/Howard

Mr. **Lenny Kleinman**, First Vice President, JNF

Mr. **Scott McHugh**, President, The Lassa Group Media Company

Mr. **Russell F. Robinson**, C.E.O., Jewish National Fund

Mrs. **Kay Snyder**, President, The Door of Hope, International

Dr. **Neil Snyder**, Professor Emeritus, University of Virginia School of Business

Mr. **Rowan Smith**, President, Texas Regional Properties

Mr. **Miles Sterling**, Regional President JNF, Southern Ca

תוכניות והצעות לפיתוח הנגב

א. "שיטת הנגב – החזון, הרעיון המסדר, דרך הפעולה

1. מרחב הפעולה

קיימים שני סוגי פרויקטים :

- א. פרויקטים נקודתיים - חיוביים אך תרומתם נמוכה יחסית (דוגמת התיישבות בודדים) ;
- ב. פרויקטים ברמה לאומית כוללת - פיתוח אמיתי ומתמשך של הנגב אינו אפשרי מבלי להתייחס לנושאים הבאים : הבדואים, רמת חובב, מעבר יחידות צבא טכנולוגיות (עיר הבה"דים), כביש 6 והרכבת - פרויקטים חשובים, אך כחלק מתפיסה כוללת הם עלולים ליצור נזק. לפיכך, יש לגבש את תוכנית לאומית כוללת וממנה לגזור פרויקטים לאומיים ממוקדים.

2. התוכנית הכוללת

דו"ח מבקר המדינה משנת 1999 מציין, כי כל התכניות הקיימות בנושא הנגב הן תוכניות של תכנון מסדיר, ואינן תוכניות יזמיות. תכניות אלו אינן מגדירות כיצד ניתן להגיע לפיתוח אלא רק איך יהיה לכשיתקיים. כך למשל, התמ"אות מסוגלות להצביע היכן ימוקם אזור תעשייה, אך מבלי לספק פתרון כיצד ניתן למשוך תעשייה אל האזור.

תוכנית כוללת צריכה להביא לידי גיבוש חזון ויעדי-על מכומתים, במהלך בו תגובש הסכמה רחבה ובכלל זה גורמי הממשלה הרלוונטיים (משרד האוצר, משרד התמ"ת משרד המסחר והתעשייה, ומשרדי החינוך והתיירות).

במהלך הכנת התוכנית יש לערוך בירור מקצועי לגבי ההיתכנות להשגת היעדים בשכבות ההתייחסות המרכזיות (מהו הצפי לכמות האוכלוסייה המעוניינת ביישוב הנגב וכו'). יש לוודא כי התוכניות מוכוונות להשגת יעדי תוכנית העל כפי שהוגדרו, מתואמות ומסונכרנות ביניהן.

תהליך גיבוש התוכנית הכוללת :

יש לגבש חזון ויעדים, ולבצע בחינה כלכלית של תעשייה ותעסוקה. כלומר, קביעת הטווח הריאלי לתכנון ולהשגת הישגים. כך למשל, אם החזון הוא שבעשור מהיום יחיו בנגב כמיליון נפש, ולא יהיה שינוי באחוז הריבוי הטבעי בקרב האוכלוסייה הבדואית, יכלול הנגב 700,000 נפש. על מנת להתערב ולהביא 300,000 נפש נוספים חיוני לבדוק כיצד ניתן לייצר בעבורם מקורות תעסוקה ראויים ולהפוך את הנגב למוקד משיכה חינוכי ותעסוקתי.

קיימות מספר אפשרויות :

- א. התוכניות מתאימות ;
- ב. התוכניות זקוקות להכוונה ;
- ג. הכנת תוכניות חלופיות במידת הצורך.

3. אזור הפעלת התוכנית

ישנם 4 אזורי הפעלה : אזור ההפעלה העיקרי בסביבת באר שבע, שני אזורי הפעלה משניים אחד במצפה רמון והשני סביב עין תמר, אזור הפעלה מיוחד באזור שדרות עד כיסופים ודרומה, עד קו צאלים בדרום.

4. החזון

פיתוחו, קידומו וביסוסו של הנגב, הצבתו במרכז מפת האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל, הפיכתו לאזור מושך אוכלוסין, תוך שיפור איכות החיים הכוללת ופיתוחה של קהילה פעילה איכותית ותורמת.

5. היעדים

- א. החזרת אמון הציבור בכלל ותושבי הנגב ומנהיגיו בפרט, במהלכים המכוונים לפיתוח וביסוס הנגב;
- ב. הגדלת אוכלוסיית הנגב לכדי מליון תושבים בטווח של 10 שנים;
- ג. השוואת התמ"ג לנפש באזור והפעלת התוכנית לממוצע הכלל ארצי בטווח של 10 שנים - כך למשל, השוואת החלק היחסי של מספר הסטודנטים מתוך האוכלוסייה לזה הקיים במרכז הארץ בטווח של 10 שנים;
- ד. העתקת היחידות הטכנולוגיות של חמ"ן ויחידות המחשב של צה"ל לנגב;
- ה. הקמת והרחבת התשתית הפיזית התחבורתית.

6. שכבות העיסוק העיקריות

- א. תשתיות צה"ל;
- ב. שירותים ובריאות;
- ג. תעשייה ותעסוקה;
- ד. פיתוח קהילה;
- ה. תשתית פיזית;
- ו. חינוך ותרבות;
- ז. פתרונות מגורים.

7. מיקוד העשייה

כל אחת משכבות העיסוק היא תנאי הכרחי אך לא תנאי מספיק. רק שילובן יאפשר השגת יעדים. על המיקוד להתקיים בארבע רמות: רמת החינוך, פתרונות המגורים ואיכות החיים, התשתית הפיזית והתעשייה ומקורות הפרנסה. צוין כי המטרה היא שבתוך שנה תכנון כולל זה יהיה מוכן.

8. גורמים מאפשרים / מעכבים

- א. טיפול כולל בכל השכבות ובעיקר בסוגיה הבדואית - בעיה מורכבת שמצריכה חשיבה אחרת;
- ב. פתרון בעיית הזיהום הנוצר כתוצאה מפעילות המפעלים ברמת חובב - ללא פתרון הבעיה לא יתאפשר פיתוח אזור מטרופולין באר שבע;
- ג. מערך סטטוטורי - חקיקה קיימת ונדרשת;
- ד. ריבוי גורמים העוסקים בסוגיה;
- ה. מחויבות ההנהגה: פערי הצהרה – הקצאה;
- ו. פערי החלטה: הקצאה - תכנון - ביצוע.

ב. "ישראל חדשה בנגב"

1. המטרה

הפיכת הנגב לאזור מושך אוכלוסיה מתוך בחירה.
הכפלת אוכלוסיית האזור עד שנת 2020.

2. החזון

הנגב:

- א. יוצב מחדש כאתגר לאומי מרכזי על-ידי מדינת ישראל והעם היהודי;
- ב. יהיה מוקד התחדשות מדעית וצמיחה כלכלית;
- ג. אוכלוסייתו תגדל מתוך בחירה, בזכות איכות חיים גבוהה.

3. האם ישנן תוכניות?

ישנה החלטת ממשלה, ישנן תוכניות סטטוטוריות קיימות (תוכנית המתאר המחוזית 23.14.4; מטרופולין באר שבע), אך ישנן גם תוכניות ביצוע כמו תוכנית קדמת נגב. היום יש מגוון תוכניות ביצוע עם מכנה משותף די רחב.

4. מה חסר?

- א. סינכרוניזציה של התוכניות;
- ב. קואליציה של גורמי השטח, המימון והממשלה - בהעדרה לא ניתן לממש את התוכניות;
- ג. תיאום בין גורמים מבצעים;
- ד. התארגנות בעלת יכולת ביצוע, תקצוב ומימון;
- ה. 'קטר' ארגוני כגורם מניע ומדרבן לפעולה.

5. קיימת הירארכיה של תוכניות

יש צורך בתוכנית לאומית כוללת (החלטות תקצוב, תיאום, תזמון, ביצוע, רגולציה), לצד פרויקטים לאומיים ממוקדים (תשתית תחבורה, מדע וטכנולוגיה; העברת מחנות ומפעלים; טיפול באיכות הסביבה; תשתית מטרופולין והתיישבות; הסדר ענייני הבדואים), ולצד פרויקטים נקודתיים (מפעלי תעשיה, התיישבות בודדים).
כיום, התכנית זקוקה להיקפי מימון עצומים שמקורם הבלעדי היחידי הוא מהסקטור הפרטי. יש הכרח ביצירת אותם תנאים להשגת מירב המימון מהסקטור הפרטי - השתתפות בפרויקטים של תשתית, תעשיות מבוססות מדע, פיתוח תעשייתי אחר, בנייה ויזמות ועסקים קטנים.

6. התפיסה המרחבית

רהט

תל שבע

עומר באר שבע להבים

מיתר

חלקה הארי של האוכלוסייה אשר תביע הסכמה לעבור לגור בנגב מתוכננת להיכנס לאזור הפנימי.

מסביב יהיה מעגל חיצוני של ערי לוויין שיכלול את שדרות, נתיבות, מצפה רמון, אופקים, ערד, ירוחם ודימונה. יש להניח, כי האזור המטרופוליני העירוני לא יחזיק מעמד אם הנגב כולו לא יהיה מפותח. לכן, חובה ליצור את האיוון המתאים בין המטרופולין ובין כל השטח הפתוח על-ידי התיישבות. השטח הפתוח הוא התפיסה המרחבית.

ג. הצעת לשכת ראש הממשלה

1. היעד הלאומי

היעד הלאומי הנכון לגבי הנגב:

- א. יעד כמותי (המסורתי) - 0.55 עד 1.2 מליון תושבים;
- ב. יעד איכותי, עסקי, תעסוקתי - דוגמת 'עמק הסיליקון';
- ג. יעד תדמיתי, תיירותי, ציבורי יצירת אטרקציה - דוגמת 'אילת' או 'סיני';
- ד. יעד חברתי - יצירת "גן עדן לתושבי הנגב".
- ה. ייתכן כי אפשר לשלב יעדים

העובדה שבנפת באר שבע חיים רק 8% מתושבי ישראל, הנה בעייתית. לפי עקומת הגידול הנוכחי בשנת 2015 יחיו בנגב 650 אלף תושבים. לכן, יש לשקול האם היעד הכמותי הוא אכן המטרה המרכזית.

2. כשלים המונעים את השגת היעדים הלאומיים:

- א. הנגב הפך במרוצת השנים לחצר האחורית של המדינה - רמת חובב, רמת בקע, הקמ"ג. יתר על כן, 60% משטחי הנגב הם שטחי אש ושטחי ניסויים ולכן לא ניתן לפתחם.
- ב. שטחי הבדואים כעזובה ציבורית - שטחי בעלות סביבם מתקיימים כיום הליכים משפטיים שעדיין נמצאים בבירור.
- ג. הבדואים - עזובה ציבורית של חוקי המקרקעין, התכנון והבנייה.
- ד. הטרוגניות חריפה בין האזורים, התושבים והמגמות - בנגב פועלות יחידות חברתיות וציבוריות שונות כאשר לכל אחת יעד משל עצמה: קבוצת באר שבע הנתפסת כמטרופולין סביבו צריך להתמקד הפיתוח, קבוצת הבדואים ומרכזיהם, קבוצת ערי הפיתוח, אילת כיחידה נפרדת וקבוצת המועצות האזוריות.
- ה. הויכוח הנצחי בין רמת "השימור" מול רמת "הפיתוח" בנגב - מוצע לאמץ את הקו המנחה של הקק"ל בדבר שימור לצד פיתוח.

סדר יום מסורתי

מה אנו מציעים:

עדיפות לאומית ביחס לאזורי הארץ האחרים, הנחות במס הכנסה, פיתוח תחבורתי, פיתוח מקורות מים, יתרונות ותמריצים לבנייה, תקציב מועדף להרחבת בתי חולים, מגמת הורדת מחנות צה"ל דרומה, הוספת כ-5 ישובים חדשים, קצת התיישבות יחידים ב"דרך היין" ומעט התיישבות יחידים.

מה פועלים להסדיר?

הסדרת הפזורה הבדואית;

אכיפת חוקי מקרקעין תכנון ובנייה;

הסדרת רמת חובב.

המלצות

היעד הלאומי הנכון לגבי הנגב הוא נטישת היעד הכמותי. במקומו יש להתמקד ביעד איכותי אטרקטיבי (דוגמת מוקד עסקי ייחודי, תנאי חינוך מיוחדים או אזור סחר מיוחד), יעד תדמיתי (אטרקציה בינלאומית, תנאי חינוך ייחודים), חברתי או משולב (טיפול באקולוגיה, המשך מואץ של פיתוח התחבורה) - לפי המלצתו.

הצעות שהועלו:

1. ראוי כי בהמשך הדיונים תשתתף נציגות מטעם הפקידות הבכירה של משרד האוצר אשר תיחשף לסוגיות המועלות. זאת כיוון, שבהעדר הגורמים הממנים, הדיונים עקרים. יש צורך ברב-שיח שכולל את גורמי התכנון, התושבים ואנשי אוצר שיאפשר העלאת נושא פיתוח הנגב על סדר יומו של משרד האוצר.
2. הקדמת ביצוע התכניות כתנאי לחסכון פיננסי במונחים כלכליים עתידיים - דחיית הביצוע תצריך ככל הנראה השקעה גדולה בתיקון נזקים.
3. כיום טרודה מנהיגות הנגב בהצלחתו של קרב הבלימה - הניסיון להחזיק את בוגריה בערים. בדימונה, למשל, פני הדברים הם שכל שנה 700 בוגרים מסיימים את לימודיהם התיכוניים, מהם נותרים לחיות בעיר 5% בלבד. בשנה האחרונה 75% מכלל תלמידי דימונה היו זכאים לתעודת בגרות (ממוצע הארצי נע סביב 50%) – זוהי הצלחה שהיא בגדר מהפכה. לפיכך, בטרם יותחל בניסיון העתקת אוכלוסין ממרכז הארץ אל הנגב, יש צורך במציאת פתרונות כיצד ניתן להשאיר בוגרי תיכון בדימונה ובשאר חלקי הנגב.

סדר יום – יום עיון פיתוח הנגב
25 באוקטובר 2004

10:00 – 09:30 התכנסות ורישום

10:10 – 10:00 דברי פתיחה – דניאל מוקדי,
המכון למדיניות ואסטרטגיה

10:40 – 10:10 מבוא – ראסל רובינסון
מנכ"ל – JNF (Jewish National Fund)

- יחיאל לקט
יו"ר עולמי – קק"ל (קרן קימת לישראל)

11:00 – 10:40 מצגת אינטגרטיבית

13:00 – 11:00 דיון חופשי

13:30 – 13:00 ארוחה קלה

15:00 – 13:30 המשך הדיון

16:00 – 15:50 סיכום סמינר

