

# מידע על שנווניון

כל הזכויות שמורות  
למרכז אדוה  
ISSN 0792-7029

גליון מס' 14 – ספטמבר 2005

פרסום של מרכז אדוה. ת.ד. 36529, תל-אביב 61364. מל': 5608871 (03)

Email: [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net) Web site: [www.adva.org](http://www.adva.org)

## אזרחים שקופים מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב

שלמה סבירסקי  
יעל חסון

ספטמבר 2005

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205  
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205  
e-mail: [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net) web site: <http://www.adva.org>

## תוכן העניינים

<b>3</b>	<b>מבוא: ישראלים שרגליהם אינן ניצבות על קרקע מוצקה</b>
<b>3</b>	<b>מאדוני הנגב לתושביה של שמורה</b>
3	התהפכות של 1948
4	עקירה והפקעה
<b>5</b>	<b>המדינה וקרקעות הבדואים</b>
8	ריכוז ביישובים עירוניים
9	שאלת הקרקעות
<b>13</b>	<b>מעמד אזרחי ייחודי ונבדל</b>
13	מנגנוני שליטה ייחודיים
17	שלטון מקומי חיצוני
19	מעמד אזרחי ייחודי
<b>21</b>	<b>היישובים המוכרים: סיפור של תת פיתוח</b>
21	מבוא
22	שטח שיפוט
22	תקציבים מוניציפאליים
23	תשתיות
25	החלטות ממשלת ברק וממשלת שרון
<b>26</b>	<b>היישובים הלא מוכרים: סיפורם של אזרחים שקופים</b>
26	מבוא
31	יישובים בתהליך של הכרה - תמונת מצב
31	גישור - עוד צעד ממשלתי חד צדדי?
<b>32</b>	<b>ללא אופק כלכלי</b>
<b>37</b>	<b>מבט לעתיד</b>
38	התכנית של אבו סעד וליטוויק
38	מסקנות והמלצות של מחקר זה
40	יצירת "נגב"
<b>42</b>	<b>מקורות</b>
<b>44</b>	<b>נספחים</b>

### תודות

ברצוננו להודות לפרופ' אסמעיל אבו-סעד, לפרופ' אורן יפתחאל, לעו"ד דנה אלכסנדר ולד"ר ישי מנוחין, שסייעו לנו במהלך העבודה וקראו גרסאות קודמות של מסמך זה; ולהוצאה לאור מפה על עיצוב המפות.

תודותינו לארגון OXFAM-GB שמימן את המחקר.

## מבוא: ישראלים שרגליהם אינן ניצבות על קרקע מוצקה

## מאדוני הנגב לתושביה של שמורה

### התפוכות של 1948

החלטת האו"ם משנת 1947, על חלוקתה של ארץ ישראל/פלסטין לשתי מדינות, יהודית וערבית, הותירה חלקים גדולים של הנגב מחוץ לתחומי המדינה היהודית: רצועה ברוחב של רצועת עזה בימינו, שנמשכה מנקודה צפונית לעיר אשדוד של ימינו, דרומה לאורך חוף הים, כולל רצועת עזה של ימינו, ולאחר מכן עוד דרומה, לאורך הגבול הבינלאומי הנוכחי בין ישראל ומצרים, עד לנקודה שמדרום לניצנה, שם הפכה הרצועה עבה במיוחד, והגיעה עד מרכזו של הנגב בן זמננו. גם העיר באר שבע, יחד עם האזור העורפי שלה, בכיוון הר חברון, נכללה בשטח המדינה הערבית.

ההנהגה הציונית הביעה עניין רב בנגב עוד לפני 1948, ובמהלך הקרבות בסוף אותה שנה ובתחילת 1949, בשלביה האחרונים של המלחמה, היא השקיעה מאמץ רב בכיבוש (ר' אורן, 1986). הדבר אכן עלה בידה, אלא שהכבוש לא הבטיח הכרה בינלאומית בבעלותה של ישראל על הנגב, שכן היא לא היתה הטוענת היחידה: עוד לפני המלחמה, הבריטים הביעו עניין אסטרטגי להשאיר את הנגב בידיהם, גם לאחר שתקום מדינה יהודית בחלקה הצפוני של הארץ, ולחליפין, הציעו כי הנגב יועבר לידי המדינה הערבית הפלסטינית שנועדה לקום לפי החלטת החלוקה של האו"ם (ביגר, 1986: 57-58). בתוך מהלך הקרבות הונחה בפני מועצת הביטחון של האו"ם הצעה של הרוזן ברנדוט, למסור את הנגב לידי ממלכת ירדן (אורן, 1986: 114-115). ואילו אחרי המלחמה, הן מצרים והן ירדן העלו תביעות לריבונות על הנגב (פורת, 1993: 120; 1998: 195). בתקופה שלאחר חתימת הסכמי שביתת הנשק עם ארצות ערב שהשתתפו בלחימה, נזהרה ממשלת ישראל שלא לעורר את הדיון במעמדו של הנגב: כך, למשל, היא הקפידה לנהל מחקרים גיאולוגיים בנגב בחשאיות, שמא תגלויות משמעותיות יעוררו עניין בינלאומי (פורת, 1993: 130). בגישושים שהתנהלו בשנות ה-1950 הראשונות, לקראת אפשרות של הסכם שלום ישראל-מצרי, תבעו המצרים פרודור קרקעי לירדן (שם: 138). לבסוף יש לציין כי בשנותיה הראשונות של המדינה, בין תום מלחמת 1948 ועד למלחמה ב-1956, היה הנגב, ובייחוד אזור הגבול שבין ישראל למצרים, זירה להתנגשויות צבאיות תכופות. למעשה, רק לאחר המלחמה ב-1956, מלחמה שבה ישראל, בשותפות עם בריטניה ועם צרפת, תקפה את מצרים, פסקו הספקות באשר לריבונותה של ישראל בנגב (פורת, 2000: 420).

ערב הקמתה של מדינת ישראל, אוכלוסיית הנגב היתה מורכבת ברובה מכ-70,000 בדואים (לנתונים גבוהים יותר ר' Falah, 1985: 37), שישבו בעיקר באזור הצפוני והצפון-מערבי של הנגב. המלחמה ב-1948 גרמה לשינוי דרמטי במצב: ראשית, במהלך הקרבות, מרבית הבדואים – למעלה מ-50,000 – ברחו, הוברחו או נטשו את האזור, כשאדמותיהם נותרות מאחור (Lustick, 1980: 134; בן דוד, 1996: 47; עמנואל מרקס [1974: 17] נקב במספר 55 עד 65 אלף). עם תום הקרבות, ממשלת ישראל

הבדואים בנגב הם הקבוצה הערבית-ישראלית היחידה אשר, למרות שנעקרה מן האדמות המקוריות שבהן ישבה עם הקמת המדינה, למרות שהועברה בכפייה לאזור חדש וצחיח יותר, ולמרות שגם באזור חדש זה הושתו עליה במשך השנים הפקעות קרקע גדולות, עדיין יש לה זיקת-בעלות לקרקעות בהיקף נכבד, זיקה שהמדינה מתכחשת לה באופן רשמי ועקרוני, אך מכירה בה באופן מעשי.

ועם כל זאת, הבדואים בנגב הם הקבוצה הישראלית הגדולה היחידה שעליה ניתן לומר, כי רגליה עדיין אינן ניצבות על קרקע מוצקה. מאז 1948 נאבקים הבדואים לא רק להשגת הכרה מדינתית בזכות הבעלות שלהם על אדמותיהם אלא גם לקבלת השירותים הממשלתיים הניתנים לשאר הישראלים, על מנת שיוכלו לקיים חיי קהילה, עבודה ותרבות רגילים. ובעוד הבדואים נאבקים על כל אלה, ממשלות ישראל פועלות באופן עקבי כדי לדחוק אותם מאדמותיהם ולכנס אותם לתוך מספר קטן ככל האפשר של יישובים. ממשלות ישראל גם מדירות את הבדואים מתכניות הפיתוח שלהן, משל היו קבוצה שלחברה ולכלכלה בישראל אין כל צורך בה.

אותם בדואים החיים ביישובים בלתי מוכרים, מתקיימים במעין בועה משפטית-פוליטית. ישראלים אלה מנועים מלהקים בתי קבע, מנועים מן הזכות הבסיסית לרשום את מקום מגוריהם בתעודת הזהות שלהם, נעדרים שלטון מקומי, מנועים מלהפעיל את הזכות הפוליטית הבסיסית של בחירה והיבחרות לשלטון מקומי, מנועים מלקבל שירותים ממשלתיים מלאים, מנועים מלהפעיל את זכות הקניין הבסיסית של רכישה ומכירה של דיור. יתרה מזאת, הם נשלטים על ידי גופים שהוקמו על ידי המדינה באופן מפורש על מנת לשלוט בהם ורק בהם, בנפרד מכל שאר הישראלים.

ואילו אותם בדואים שעברו ליישובים העירוניים שהממשלה תכננה עבורם מתקיימים במעין בועה פוליטית-כלכלית משל עצמם: מצד אחד, הם נעדרים מערכות הולמות של תשתיות ותעסוקה, שיאפשרו להם פעילות כלכלית ורמת חיים כשל היישובים היהודיים המצויים בקרבתם; מצד שני, גם היישובים הבדואיים המוכרים, כמוהם כאלה הבלתי-מוכרים, בדרך כלל אינם נכללים בתכניות הפיתוח הממשלתיות, הן אלה הארציות והן אלה שנועדו לאזור הנגב.

כיום, הבדואים נעדרים משאבים קהילתיים המאפשרים פיתוח כלכלי, והם נמצאים במקום נמוך בסולם העדיפויות הממשלתי. בו בזמן, אוכלוסיית הנגב, שבה הם מהווים כ-25%, היא אוכלוסייה חלשה ומפורדת, שבה כל קבוצה פועלת לקידום עצמה, בלא שיתוף פעולה עם שכנותיה. במצב שכזה, הבדואים הם המפסידים הגדולים ביותר, אך אוכלוסיית הנגב כולה מפסידה יחד איתם, בטווח הארוך.

## עקירה והפקעה

הרצון של ישראל לבסס את מעמדה בנגב, בראש ובראשונה באמצעות הקמתם של יישובים יהודיים שישימשו הן לקביעת עובדות פוליטיות והן כחגורת מגן צבאית, הוא שעמד מאחורי החלטת ממשלת ישראל לעקור את מעט הבדואים שנותרו בתחומי הנגב ולהעבירם מחלקו הצפון-מערבי אל תוך מתחם קטן יותר בחלקו הצפון-מזרחי. האזור החדש קיבל את השם "אזור הסייג" (מספר כתבים באנגלית משתמשים בכיתוב Sayigh, המרמז על מקור ערבי; אלא שהשם הוא עברי [ר' Falah, 1989: 78] ופירושו גדר או הגבלה; בערבית יש מילה דומה, סייג', שפירושה גם כן גדר). בתוך שנים ספורות, אם כן, התפרקה הקהילה הבדואית של הנגב, כשרובה מצא עצמו מחוץ לגבולות ישראל, וכאשר המעטים הנותרים מצאו עצמם מכונסים בתוך אזור חדש.

בשני העשורים הראשונים של המדינה, עד 1966, היו הבדואים – כמוהם כשאר הערבים הפלסטינים שהפכו אזרחי ישראל ב-1948 – נתונים תחת ממשל צבאי, שהגביל עד מאוד את התנועה שלהם אל מחוץ לאזור הסייג. הבדואים מצאו עצמם סגורים בתוך אזור מתוחם ומסוגר, מנותקים משאר חלקי החברה, בתנאים המזכירים את שמורות הילידים במקומות כדוגמת ארצות הברית.

אזור הסייג מצוי בשטח שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם. לאזור זה הועברו 11 שבטים בדואיים (Falah, 1989: 78; פורת [2000: 457] נוקב במספר 12 שבטים; ר' גם בן דוד, 1996: 50), והם נוספו על 6 שבטים בדואיים שישבו באזור עוד קודם ל-1948.

אזור הסייג מורכב משני חלקים: האזור העיקרי והגדול ביותר הוא זה השוכן מזרחית ודרום-מזרחית לבאר שבע; כאן רוכזו בשנות ה-1950 מרבית הבדואים שנותרו בארץ. האזור השני נמצא צפונית-מערבית לבאר שבע, וכיום נכללת בו העיירה רהט; זהו אזור שבו ישב עוד לפני 1948 שבט אלהוזייל, שזכה בהיתר להישאר על אדמותיו (ר' המפה בעמ' 6). באזור המרכזי של הסייג ישבו עוד קודם ל-1948 מספר שבטים בדואיים, שחלקם נעקרו או ברחו במהלך הקרבות. אל השטח הזה הוכנסו עתה הבדואים שנעקרו מאזור הנגב הצפון-מערבי; חלקם יושב על אדמות בדואיות נטושות (מרקס, 1974: 37; 1979: 631-632). לפי נתונים של משרד החקלאות, בשנת 1955 היו שני-שלישים מתושבי אזור הסייג בדואים שנעקרו מן הנגב הצפון-מערבי, ושליש בדואים שישבו באזור עוד קודם ל-1948 (מצוטט אצל פורת, 2000: 452).

לפי נתונים של משרד החקלאות משנת 1960, שטחו של האזור המרכזי של הסייג היה 1,070,000 דונם, ושטחו של האזור הצפוני היה 120,000 דונם (פורת, 2000: 468), וביחד, כ-1.2 מיליון דונם (בן דוד [1996: 49] נוקב במספר 1.5 מיליון דונם). בתוך אזור הסייג, השטח הראוי לעיבוד חקלאי היה כ-400,000 דונם – כ-20% מן האזור הראוי לעיבוד שעמד לרשות הבדואים קודם גירושם ועקירתם מן הנגב הצפון-מערבי (פורת, 2000: 421).

בראשות בן גוריון התנגדה לחזרתם של הבדואים מירדן וממצרים (בן דוד, 1996: 47), בדיוק כשם שהיא התנגדה לחזרתם של מרבית שאר הפליטים הפלסטינים. לא זו בלבד, אלא שבן גוריון אף ביקש לגרש את אותם בדואים מעטים, יחסית – כ-11,000 – שנותרו בנגב (ההערכות נעות בין 11,000 ל-18,000, לפי המקורות השונים; ר' פורת, 1997: 400). בסופו של דבר הוא חזר בו מכוונתו, מאחר שסבר כי הישארותם של הבדואים בנגב לא תהווה מכשול בפני ההתיישבות היהודית (פורת, 1993: 133). ואולם בדואים אלה נעקרו עתה ברובם ממקום מושבם והועברו אל הנגב הצפון-מזרחי, אל אזור המכונה הסייג.

האדמות שעליהן ישבו מרבית הבדואים עד 1948, היו, כאמור, בחלקו הצפון-מערבי של הנגב: ממערב לכביש בית קמה – משמר הנגב, וכן באזור חצרים ומדרום לכביש משמר הנגב – באר שבע (בן דוד, 1996: 50)<sup>1</sup>. באשר להיקף הקרקעות הללו ישנן הערכות שונות: פורת (1997: 405) מצטט מקורות המורים על כ-1.8 מיליון דונם "שעובדו קודם לכן בידי הבדואים"; בעבודה מאוחרת יותר נוקב פורת בסכום של 2 מיליון דונם ראויים לעיבוד ומרעה (פורת, 2000: 421). ואילו ראזי פאלח נוקב בסכום של 2.7 מיליון דונם "שטח מחיה ונדודים", ובתוכם 0.9 מיליון דונם שעובדו עיבוד רב-שנתי (מצוטט אצל פורת, 1997: 405)<sup>2</sup>.

עם פינויים של הבדואים מאדמותיהם המקוריות, הוכרזו אדמות אלה כשטחים צבאיים והכניסה אליהם על ידי בדואים נאסרה (האגודה הערבית לזכויות אדם, 2004). מאוחר יותר, אדמות אלה, שכללו הן אדמות של בדואים שנעקרו לאזור הסייג והן של בדואים שברחו, עקרו או גורשו מישראל, הופקעו באמצעות "חוק נכסי נפקדים" משנת 1950, שנועד לאפשר למדינה להשתלט על קרקעות של ערבים שגורשו או ברחו מיישוביהם במהלך הקרבות ב-1948. שלוש שנים מאוחר יותר קיבלה הפקעה זו אישור למפרע באמצעות "חוק רכישת מקרקעין – אישור פעולות ופיצויים" משנת 1953. האדמות הועברו לידי רשות הפיתוח, גוף שהממשלה הקימה בשנת 1952 לצורך ניהול קרקעות הפליטים הפלסטיניים והעמדתן לרשות המדינה לצורך תכניות הפיתוח שלה (יפתחאל, 2000: 11). רשות הפיתוח, מצדה, העמידה את האדמות לרשות הגופים המיישבים של מדינת ישראל.

מבחינתה של ממשלת ישראל, קרקעות אלה היוו רזרבה קרקעית קורצת ליישובם של רבים מבין מאות אלפי היהודים שזרמו באותן שנים ארצה; העובדה, שקרקעות אלה היו הפוריות ביותר בצפון הנגב, הפכה אותן לקורצות עוד יותר, במיוחד לאחר שנמתח אליהם קו המים ירקון-נגב. ואכן, בתוך שנים לא רבות הוקמו עליהן כ-50 יישובים יהודיים (Yiftachel, 2003: 33). שרשרת היישובים היהודיים החדשים סייעה לבסס את הטענה לבעלות ישראלית על הנגב.

1 ר' המפות בעמ' 6-7 להלן.

2 באשר להיקף השטח ר' גם הדיון בבוילמ, 2002: 308.

הסמוכה. כיוון שכך, הבדואים יכלו להמשיך ולנהל את חייהם על בסיס ההסדרים הקרקעיים המסורתיים.

לאחר מלחמת העולם הראשונה, ביקש שלטון המנדט הבריטי גם הוא להסדיר את עניין הקרקעות, וב-1921 פירסם פקודת קרקעות משל עצמו, שהסתמכה על פקודת הקרקעות העות'מאנית. הממשל הבריטי הכריז על פרק זמן של חודשיים, שבמהלכו נתבקשו תושבים המחזיקים באדמות מוות ומעבדים אותן, לרשום אותן על שמם; מי שלא נרשם איבד את זכות הקניין על הקרקע. מרבית הבדואים בנגב לא נענו לקריאה, אם משום בעיות של נגישות, אם משום היחס החשדני המסורתי שלהם לשלטון באשר הוא, אם מתוך חשש מפני הטלת מסים או גיוס צבאי. מצד שני, לבדואים לא היתה עדיין סיבה של ממש לדאוג, משום שהבריטים הבטיחו כי זכויותיהם של המחזיקים בקרקע על פי המשפט הערבי המסורתי לא ייפגעו (יפתחאל, 2000: 9). יתרה מזאת, הבריטים, כמוהם כעות'מאנים שקדמו להם, לא גילו עניין רב בפיתוח הכלכלי של הנגב (בן דוד, 1996: 40; ביגר, 1986: 55-57). ועוד – הבריטים פתחו במבצע רישום והסדר של מקרקעין בפלסטינה/ארץ ישראל, אלא שמבצע זה התנהל מצפון לדרום, ובעת שהבריטים עזבו את הארץ ב-1948, רשמי המקרקעין עוד לא הספיקו להגיע לנגב (Yiftachel, 2003: 32).

הקמתה של מדינת ישראל שינתה את התמונה. בניגוד לשליטים הקודמים, שכמעט ולא טרחו לפקוד את הנגב ולא מצאו ערך שימושי רב באדמותיו, הרי שבעיני מדינת ישראל היה לאדמות אלה ערך רב, בראש ובראשונה כמרחב ליישובם של חלק ממאות אלפי היהודים שהחלו לזרום לארץ לאחר 1948, אך גם כאזור נוח להקמתם של מחנות צבא, כמאגר של אוצרות טבע, כפרוזדור לעיר הנמל הדרומית אילת ועוד. פקודת הקרקעות העות'מאנית שירתה עתה את המדינה החדשה כדי להשתלט על אדמות הבדואים. על סמך פקודה זו, ועל סמך העובדה שהבדואים לא טרחו לרשום את אדמותיהם לא בעת פרסום הפקודה ב-1858 ולא בעקבות פקודת הקרקעות הבריטית משנת 1921, קבעה המדינה כי אדמות הבדואים (להוציא אדמות מעטות שבעליהן הצליחו להוכיח בעלות) הן אדמות מדינה, וכי לבדואים אין לגביהן זכות אחרת זולת "חזקה של הנאה" (מאיר, 1999: 18; בן דוד, 1995: 66-67). במהלך השנים קיבלה עמדת המדינה גושפנקא משפטית, כולל מבית המשפט העליון בישראל.

עמדת המדינה לא השתנתה מאז 1948 ועד היום הזה<sup>3</sup>. כדי לממש את עמדתה זו, נקטה המדינה שני אמצעים עיקריים: ראשית, ריכוז הבדואים ביישובים בתכנון ממשלתי ושנית – וכתוצאה מכך – פינוי הבדואים מאדמותיהם, בתמורה לפיצוי. להלן נסקור בקצרה כל אחד משני אמצעים אלה; מדובר, כמובן, בשני צדדים של אותה מטבע, אולם אנו הפרדנו ביניהם על מנת להקל על הצגת הדברים.

אזור הסייג לא נותר בשלמותו בידי הבדואים שנעקרו אליו. במשך השנים הפקיעה המדינה באזור זה אדמות נרחבות, לפי צרכיה. בן דוד (1996: 50) מונה ארבע הפקעות גדולות, המסתכמות בכ-235,000 דונם: הפקעה של 88,500 דונם בשנות ה-1950 לצורך הקמת יישובים יהודיים ו"יעדי פיתוח חיוניים"; הפקעה של 45,670 דונם לצורך הקמת שבעת היישובים הבדואיים המוכרים; הפקעה של כ-50,000 דונם באזור בקע לצורך פרויקטים ביטחוניים; והפקעה של כ-65,000 דונם ב-1980 לצורך הקמת שדה התעופה הצבאי נבטים.

## המדינה וקרקעות הבדואים

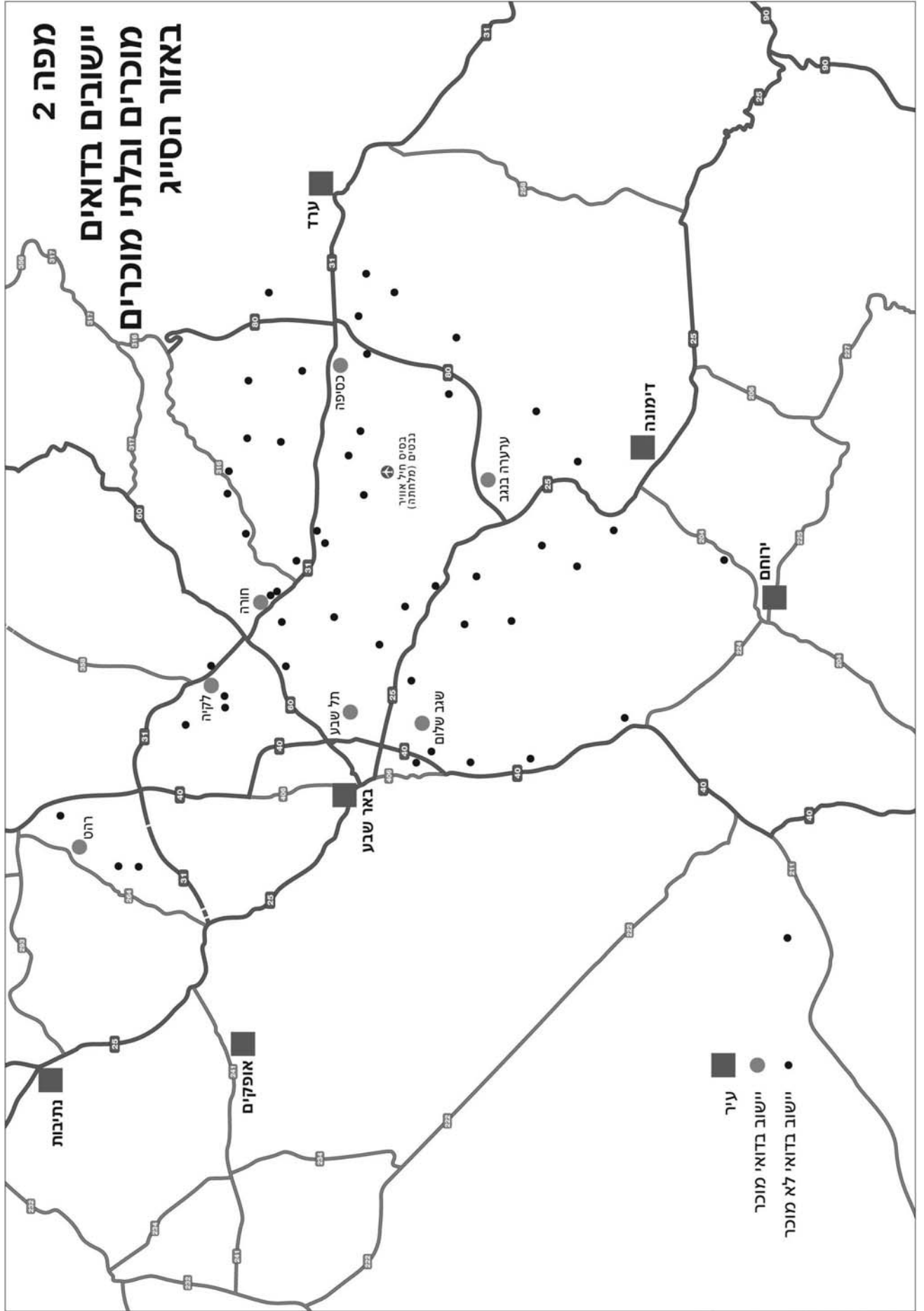
בעיני המדינה, לבדואים אין כלל אדמות. מאז 1948 ועד היום, המדינה גורסת כי אדמות הנגב – הן אלה שעליהן ישבו עד 1948 והן אלה שאליהן נעקרו לאחר 1948 – הן אדמות מדינה, וכי לבדואים אין זכויות בעלות עליהן. יתרה מזאת, מאז 1948 המדינה חותרת לממש את בעלותה הפורמאלית, באמצעות דחיקתם של הבדואים מן האדמות והעברתם אל מתחמיהם של מספר קטן של יישובים עירוניים. כל זאת על מנת להעמיד את האדמות לרשותם של פרויקטים יהודיים – יישובים, מחנות צבא, מפעלים וכיו"ב.

בעמדתה זו נשענת המדינה על תקדימים משפטיים מתקופת השלטון העות'מאני ומתקופת המנדט הבריטי. השלטונות העות'מאניים פירסמו ב-1858 פקודת קרקעות, שנועדה להסדיר את שאלת הבעלות על קרקעות האימפריה. הפקודה התייחסה, בין היתר, לקרקעות בלתי מעובדות, שסווגו כאדמות "מתות" (מוות, בערבית). אדמות מוות הוגדרו כאדמות המצויות במרחק של כ-1.5 מייל ממקום יישוב הקבע הקרוב ביותר. נראה, כי הפקודה נועדה למנוע השתלטות של פרטים על אדמות מדינה, אך בזמן היא גם נועדה להרחיב את שטחי העיבוד החקלאי, באמצעות פיתוחה של חקלאות פרטית (גרנבסקי, 1949: 88; Owen, 1993: 118). כיוון שביקשה לעודד את "החייאת" האדמות "המתות" באמצעות עיבוד, הכריזה הפקודה כי מי שיעבד אותן יוכל לרשמן על שמו (אם כי הבעלות העליונה על האדמות נותרה בידי המדינה; גרנבסקי, 1949: 88).

בעת פרסום פקודת הקרקעות לא היה בנגב כולו יישוב קבע כלשהו; העיר באר שבע, יישוב הקבע הראשון, הוקמה רק ב-1900. פירוש הדבר כי פקודת הקרקעות הפכה את כל אדמות הנגב לאדמות מוות – ועקב כך, לאדמות מדינה (בית המשפט העליון, ע"א 218/74; ר' גם נתיני האימפריה שעשו שימוש באדמות מוות – ובהם הבדואים בנגב – יטריחו את עצמם אל משרדי השלטון, ירשמו על האדמות על שמן ויקבלו שטרי בעלות. אלא שלבדואים היו הסדרי בעלות משל עצמם, והם לא נהגו כמצוות השלטונות. באשר לעות'מאנים עצמם, הם לא גילו עניין רב בגורל הנגב, וגם כאשר עשו כן, מוקד העניין שלהם לא היה אדמות הבדואים ולא פיתוח האזור, אלא מעשייהם של הבריטים באזור תעלת סואץ שבמצרים

3 לניתוח משפטי-סוציולוגי של עמדת המדינה ר' שמיר, 1999; לניתוח מנקודת ראות של המשפט הבינלאומי ר' קדר, 2004.





## ריכוז הבדואים ביישובים עירוניים

מרגע שמעמדו הבינלאומי של הנגב התייצב בעקבות המלחמה ב-1956, ומרגע שאוכלוסיית הבדואים בנגב התייצבה גם היא, כאשר פליטי 1948 נותרו מחוץ לגבולות המדינה וכאשר הנותרים נעקרו ברובם לאזור הסייג, החלה ממשלת ישראל לדון באפשרויות שונות להתמודדות עם מצבם ומעמדם של ישראלים אלה.

הדיונים הואצו בסוף העשור הראשון למדינה, וזאת על רקע מספר שנים שחונות, שבהן נאלצה הממשלה לשלם לבדואים שבאזור הסייג כספי פיצויים בגין נזקי בצורת, בסכומים שהסתכמו עד שנת 1963 בכ-4 מיליון לירות (בוימל, 2002: 309).

כל ההצעות שנידונו הצטיינו במכנה משותף אחד – צמצום רב ככל האפשר של השטח שעליו יושבו בדואים באזור הסייג. באשר לשאלה, כיצד עושים זאת, הדעות נחלקו לשתיים: האסכולה האחת גרסה כי יש להעביר את הבדואים ממקומם שוב, והפעם למרכז הארץ, ובעקבות זאת לתפוס את כל אדמות אזור הסייג. אסכולה זו הונהגה על ידי משה דיין, מי ששימש כאלוף פיקוד דרום ולאחר מכן כרמטכ"ל צה"ל בעת המלחמה ב-1956, ואשר עם פרישתו מצה"ל התמנה לתפקיד שר החקלאות. דיין הציע ליישב את הבדואים ביישובים מעורבים, יהודיים-ערביים, במרכז הארץ, כדוגמת יפו ורמלה, שם יהפכו לעובדים עירוניים. האסכולה השנייה גרסה כי יש לרכז את הבדואים באזור הסייג עצמו, בתוך שנים-שלושה יישובים גדולים. אסכולה זו הונהגה על ידי יגאל אלון, שעמד בראש הכוחות שכבשו את הנגב ב-1948, ובשנות ה-1960 הראשונות שימש כשר העבודה (בוימל, 2002: 310-315).

אחד המסמכים הראשונים בשאלת ריכוזם של הבדואים חובר באגף מבצעים של צה"ל, על ידי קצין התיישבות והגנה מרחבית במטכ"ל. המסמך, אשר שיקף במידה רבה את התפיסה של יגאל אלון, קרא ליישוב הבדואים בתוך אזור הסייג (פורת, 2000: 454). המסמך פירט גם את היעד שאותו אמורה התכנית לשרת: הבטחת שטחים הולמים להתיישבות של יהודים ולהקמת מחנות של צה"ל. מטרה נוספת שצוינה היתה הרחקתם של הבדואים מצירי התנועה המרכזיים בנגב (שם: שם). המסמך קרא לפתח את אדמות הסייג ולהניח בהן רשת השקיה שתאפשר גידולים חקלאיים אינטנסיביים, דבר שיאפשר לרכז את הבדואים בלב האזור וישרר אדמות אחרות באזור לצורך הקמתם של יישובים יהודיים (שם: 459).

משה דיין, לעומת זאת, גיבש תכנית שעיקרה שיכונם של כ-10,000 בדואים בערים המעורבות יפו, רמלה ולוד, וכן בבאר שבע, בתמורה לווייתור על אדמותיהם בנגב (פורת, 2000: 466). ראש הממשלה דאז, בן גוריון, תמך ברעיון זה, בייחוד בתקופה שבה נרשמו בנגב תקריות חוזרות ונשנות עם חוליות חמושות, שבחלקן, ככל הנראה, נטלו חלק בדואים, בעיקר אלה שישבו באזור ניצנה (שם: 461-463). אלא שהבדואים התנגדו בחריפות להצעה של דיין, ובמאמץ לבלום אותה אף החלו להקים מבנים מעץ ומפח בשטחי המאהלים שלהם (שם: 467). במאמציהם אלה הם זכו בתמיכתם של אנשי רוח ומפלגות השמאל. יתרה

מזאת, שר הפיתוח בקואליציה השלטת, שהיה איש מפ"ם, יזם הצעה משלו, שעיקרה יישוב הבדואים על אדמות הסייג בנגב (שם: 470).

בסופו של דבר הסיר משה דיין את הצעתו, ואזי נפתח הפתח למימוש תכניות ברוח הצעותיו של יגאל אלון. במרץ 1962 החליטה הממשלה להקים "ועדת בוחן בינמשרדית אשר תבדוק הצעות לאיתור מקומות בניה למגורים בנגב, לרבות בתי מגורים לאוכלוסייה הבדווית" (בוימל, 2002: 313). הוועדה המליצה להקים יישובי קבע לבדואים על שטח כולל של כ-7,600 דונם – חלק מזערי מכלל אדמות הסייג. הוועדה גם הצביעה על שבעה אתרים בתוך אזור הסייג, שבהם ניתן יהיה להקים את היישובים. מימוש ההמלצות נועד לשים קץ לתביעות הבדואים לזכויות בעלות על הקרקעות שאליהן הועברו לאחר 1948, ולהעביר את מרבית אדמות אזור הסייג לידי המדינה (שם: 314). הדו"ח של ועדה זו, שנותר סודי במשך שנים, שימש כמסמך יסוד לכל הוועדות הממשלתיות שמונו במהלך השנים הבאות למציאת פתרון "לבעיה הבדואית" (שם: שם). בעקבות המלצותיה של ועדת הבוחן הבינמשרדית, אישרה הממשלה ב-19.9.1965 שלושה אתרים להקמת יישובי קבע לבדואים: ליד באר שבע; ליד שובל; ובכסיפה שבתל מלחמא (מאוחר יותר שונה המיקום לקרבת העיר ערד). הממשלה ציינה כי "כל מקום יתוכנן כיחידה שלמה שתכלול מגרשי בניה, מוסדות חינוך, מרפאה ומבני ציבור אחרים, כבישי גישה, מי שתיה, חשמל וביוב". הממשלה נטלה על עצמה את מימון עלויות הפיתוח, ואילו המשתכנים נתבקשו לממן את בניית הבתים, בסיוע של משכנתא בשיעור של 70% מהמחיר הבסיסי של בניית יחידת דיור (החלטות ממשלה 682 [כל/144] ו-598 [כל/128]). בתוך זמן לא רב הוחל בהקמת היישוב הבדואי הראשון, הלא הוא תל שבע.

בסופו של דבר הוקמו שבעה יישובים עירוניים עבור הבדואים. הקמתם התנהלה בעצלתיים: תל שבע הוקמה ב-1969 ורהט ב-1971. לאחר מכן נרשמה הפסקה של כעשר שנים, עד שהוקמו יישובי הגל השני: שגב שלום (1979), ערערה (1982) וכסיפה (1982). ואילו שני היישובים האחרונים הוקמו רק כשני עשורים לאחר תל שבע: לקייה ב-1985 וחורה ב-1989. בהקשר זה יש לציין כי מלחמת 1967 הפכה את הנגב לפריפריה: סוגיית הבדואים נדחקה לשוליים, יחד עם כלל הסוגיות האחרות הקשורות לפיתוח הנגב (פורת, 2000: 475).

עם זאת, וכפי שנראה להלן, התפיסה לפיה יש לרכז את הבדואים בחלק קטן ככל האפשר מאדמות הסייג עומדת ביסוד המדיניות הממשלתית עד עצם היום הזה. לדברי אבינועם מאיר, המדינה דבקה במדיניות של צמצום "עד למינימום האפשרי את שטח האכלוס של הבדווים כדי להעמיק את השליטה הפוליטית עליהם, וכדי להקטין ככל האפשר את עלותן של התשתיות הפיזיות והחברתיות במקומות האיכלוס" (מאיר, 1999: 20). בניסוח של ד"ר עאמר אלהוזייל, מי ששימש כיועץ אסטרטגי של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, "זה לא סוד שמטרת התכנון הישראלי ברמה הארצית והמחוזית הנה ייחוד המרחב התכנוני דרך ריכוז מקסימום ערבים על



מינימום אדמה ופיזור מינימום יהודים על מקסימום קרקע" (אלהוזיל, 2004: 1).

## שאלת הקרקעות

מאז ועד היום, התהליך שהמדינה מכנה "הסדר שאלת המקרקעין" אינו מתקדם ומרבית 3,000 התביעות עדיין תלויות ועומדות בימינו אלה. הסיבה לכך היא, שהמדינה והבדואים אינם מגיעים להסכמה: מבחינתם של הבדואים, ההסדר שהמדינה מציעה להם – הן גובה הפיצוי והן רמת החיים ביישובים המוכרים – אינו מהווה חלופה סבירה לחיים שלהם כיום ואף לא סיבה מספקת לוותר על האדמות; ואילו הממשלה סבורה כי התנאים שהיא מציעה "מספיקים לבדואים".

במהלך שלושת העשורים שחלפו מאז הונהג המנגנון המשפטי להסדר שאלות המקרקעין, המדינה הגיעה להסדר עם הבדואים על כ-140,000 דונם בלבד (מבקר המדינה, 2002: 115). יוצא, שהיקף התביעות שטרם הוסדרו עומד על כ-650,000 דונם (שם, שם).

### 1975: המלצות ועדת אלבק

ב-1975, שש שנים לאחר שהוקם מנגנון הסדר המקרקעין, גיבשה הממשלה לראשונה את עמדתה ואת תנאיה. באוקטובר אותה שנה הגישה ועדה ממשלתית בראשות הגב' פליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה<sup>4</sup>, המלצות להסדר מקרקעין באזור הסייג והנגב הצפוני. הממשלה אימצה את ההמלצות כעבור מעט פחות משנה (החלטת ממשלה מס. 968 [ע/1] מיום 15.8.1976). ההמלצות של ועדת אלבק שימשו בסיס לכל ההצעות הממשלתיות המאוחרות יותר להסדר שאלת קרקעות הבדואים בנגב.

ועדת אלבק פתחה את המלצותיה בקביעה, לפיה כל אדמות אזור הסייג הן אדמות מוואת, היות שבעת פרסומה של פקודת הקרקעות העות'מאנית, לא היה באזור הנגב שום יישוב קבע. לפיכך, "אין הבדואים יכולים לרכוש [באדמות אזור הסייג] שום זכויות, אפילו לא מכוח החזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הן אדמות מדינה" (אלבק, 1975). ועדת אלבק הוסיפה, כי טענה זו התקבלה על ידי בית המשפט המחוזי בבאר שבע בשני משפטים, שבאחד מהם הוגש ערעור לבית המשפט העליון (ר' להלן פסיקת השופט חלימה).

אבל לאחר שאישרה את הטיעון המדינתי המסורתי, שלפיו כל אדמות הנגב הן אדמות מדינה, קבעה ועדת אלבק "שלא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו, שהבדואים יפוננו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות מאוד של חיים אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום יישוב כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858". לפיכך קבעה הוועדה הסדר "לפנים משורת הדין", שלפיו תיתן המדינה לבדואים פיצוי "תמורת פינויים מן השטחים שבהם הם מחזיקים או שבהם החזיקו בעבר והם תובעים זכויות עליהם".

במקביל למאמץ לרכז את הבדואים ביישובים עירוניים, פעלה הממשלה לממש את בעלותה הפורמאלית על אדמות הסייג. פעולה זו לא נועדה לממש עקרון משפטי מופשט כלשהו: אילו רצתה המדינה לזכות בהכרה מצד הבדואים בבעלותה על האדמות, ותו לא, יכולה היתה, למשל, להציע להם לרכוש ממנה את האדמות, ולו במחיר סמלי, או, לחכור אותן ממנה, כפי שאכן נהגה באדמות חקלאיות (ר' להלן בפרק על חקלאות). אלא שלפעולה למימוש הבעלות הפורמאלית היה יעד אחר: להעביר לידי הממשלה שטחים שימשו לפרויקטים יהודיים, כדוגמת הקמת יישובים, או מחנות צבא, או מפעלים.

הממשלה, בבואה לממש את בעלותה הפורמאלית, נזקקה להליך מעוגן בהלכות משפט, משום שעם חלוף השנים, הצטמצמה יכולתה לעשות ככל העולה על רוחה. גירוש והעתקה בקנה מידה גדול, כדוגמת מה שנעשה במהלך הקרבות ב-1948 ומיד לאחריהם, נדחקו אט אט מסל האפשרויות. בשנות החמישים ניהלו הבדואים מאבקים לשמירה על אדמותיהם, בתמיכה של מפלגות השמאל היהודיות, ובראשן מפ"ם (פורת, 2000); מאבקים אלה, הגם שלא הצליחו לשנות את הגישה הממשלתית הבסיסית, ייתכן ובלמו צעדים קיצוניים יותר.

כיוון שכך, המדינה פעלה בדרך של פינוי בתמורה לפיצוי: היא הציעה לבדואים לפנות את האדמות עליהן יושבו ולעבור ליישובים בתכנון ממשלתי, בתמורה לפיצוי. לשם כך הקימה המדינה מנגנון להסדר מקרקעין: בדואים שטענו לבעלות על אדמות התבקשו להגיש תביעה, ובמידה והסכימו לתנאי הפיצוי שהמדינה הציעה להם, חתמו על ויתור, התפנו מן האדמה, קיבלו את הפיצוי ועברו לאחד היישובים שיזמה הממשלה. לבדואים שלא תבעו בעלות והיו מוכנים לעבור לאחד היישובים הללו, הציעה המדינה מגרש.

בדואים הגישו תביעות בעלות על אדמות עוד בשנות ה-1950. את תביעותיהם הם ביססו, בין השאר, על מסמכים שהוכיחו כי הם שילמו מסי קרקע; המדינה, מצדה, טענה, בין השאר, כי באזור הנגב לא בוצע הסדר קרקעות ולכן אין בידי הבדואים כל הוכחה לבעלות. בנוסף, נציגי המדינה טענו כי תעודות על תשלום מס אבדו בגנזך המדינה (פורת, 2000: 457).

המנגנון המשפטי להסדר המקרקעין הוקם בשנת 1969. על פי הסדר זה, על הטוען לזכות בעלות על קרקע להגיש תביעה לפקיד הסדר המקרקעין במשרד המשפטים (מבקר המדינה, 2002: 115).

עם קביעתו של המנגנון החלה המדינה במבצע להסדרת שאלת הקרקעות בנגב. במסגרת המבצע, ובהתאם למנגנון החדש שהוקם, הגישו בדואים כ-3,000 תביעות בעלות על כ-991,000 דונם. רוב התביעות הוגשו בתחילת שנות ה-1970.

4 הגב' פליאה אלבק שימשה בתפקידה זה גם בשנות ה-1980, שבמהלכן העניקה אישור להקמתן של למעלה ממאה התנחלויות ישראליות בשטחים הפלסטיניים, בצידוק שהן מוקמות על אדמות מדינה; אלוף בן, הארץ, 5.4.2004.

שרון, מי ששימש באותה עת כיועץ ראש הממשלה לענייני ערבים, הצעת הממשלה נתפסה על ידם כ"גניבה בנסיבות מחמירות" (מצוטט אצל Falah, 1989: 77; ר' גם האגודה הערבית לזכויות אדם, 2004). יתרה מזאת, הבדואים גם הסתייגו מתוצאות הסקר שעליו התבססה הצעת הממשלה, והם הודיעו כי הם תובעים בעלות על כ- 600,000 דונם נוספים, כולל אדמות של נפקדים (בן דוד, 1995: 72).

מרגע שנודעו פרטי ההצעה, החלו הבדואים לנקוט בצעדים שיוכיחו את בעלותם על הקרקע: עיבוד חקלאי, נטיעה של עצי זית ותנועה נרחבת של בניה (שם: 73).

### הבדואים מעלים הצעת הסדר משלהם

בבסיס הצעת ההסדר של שנת 1975 עמדה ההנחה שבתמורה לפיצוי, ניתן יהיה לפנות את הבדואים מאדמותיהם ולהגיע להסדר סופי. אלא שהפיצוי שהוצע להם לא היה בו כדי לאפשר חלופת מגורים ותעסוקה של ממש. הבדואים, מצדם, היו נכונים להסדר, אך ביקשו תנאים טובים יותר. כך ניתן ללמוד מהצעה שהוגשה בשנת 1989 על ידי קבוצה של 25 שייחים, ובייחוד משני הסעיפים הראשונים:

- 1) בעוד שהמדינה הציעה להכיר בזכות הבעלות של הבדואים על 20% מהאדמות שעליהן הם יושבים כיום, הצעת השייחים ביקשה להכיר בזכות הבעלות על 40% מן האדמות;
- 2) באשר לאדמות שיופקעו, בעוד שהמדינה הציעה (ב-1975) פיצוי של 400 דולר לדונם, הצעת השייחים (משנת 1989) נקבה בסכום של 10,000 דולר כפיצוי מינימלי לדונם (בן דוד, 1996: 103).

הצעת השייחים לא התקבלה.

### 1980: "חוק השלום"

ב-1979, עם חתימת הסכם השלום עם מצרים, התחייבה ישראל לפנות את כל יישוביה האזרחיים ואת כל בסיסיה הצבאיים מחצי האי סיני. במסגרת הפינוי חיפש צה"ל בנגב שטח מתאים להקמת שדה תעופה צבאי, ומצא אותו בתל מלחתא שבאזור הסייג הבדואי; כיום ממוקם שם שדה התעופה הצבאי נבטים. בתחילה ביקשה המדינה להפקיע לצורך זה שטח של 300 אלף דונם, אולם בסופו של דבר, בעקבות מחאה ציבורית של הבדואים, היא הסתפקה בשטח של 65 אלף דונם (מאיר, 1999: 31).

הקמתו של שדה התעופה הצבאי נבטים חייבה פינוי ויישוב מחדש של כ-5,000 בדואים (בן דוד, 1993: 31). הממשלה הציעה לבדואים אלה פיצוי ברוח המלצות ועדת אלבק משנת 1975. אלא שבאותו זמן ניהלה הממשלה משא ומתן עם המתנחלים היהודים שעמדו להיות מפונים מימית ומפתחת רפיח: הבדואים, שהיו מודעים לגובה הפיצויים המוצעים למתנחלים היהודים, סברו שהפיצוי שהוצע להם הוא מגוחך (בן דוד, 1996: 87).

ועדת אלבק ניסחה, אם כן, את שלושת היסודות של המדיניות השוררת עד היום הזה: היסוד הראשון הוא אי הכרה בזכויות החזקה של הבדואים על האדמות עליהן הם יושבים או ישבו בעבר, וזאת בהתבסס על פקודות הקרקעות של העות'מאנים ושל הבריטים; היסוד השני הוא נכונות ממשלתית להציע לבדואים פיצוי על אדמותיהם "לפנים משורת הדין", וזאת בטענה שאי מתן פיצוי "לא יתכן מבחינה אנושית, ויש להניח שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת"; היסוד השלישי הוא התניית מתן הפיצוי בנטישת האדמות ובמעבר לאחד היישובים שתכננה הממשלה, ובלשון המלצות הוועדה, "לא ינתן שום פיצוי אלא למי שמפנה את השטח או פינה אותו בעבר, ואינו מתגורר ואיננו מחזיק עוד בשום מקום באזור הסייג פרט לאדמות שהוקצו לו בעיירות המיועדות לבדואים או באיתורים שיועדו לעיבוד חקלאי לבדואים".

באשר לפיצויים, ועדת אלבק המליצה על הכללים שלהלן:

- א. כל התובעים יקבלו פיצוי כספי בשיעור של 65% מערך הקרקע כפי שייקבע על ידי המעריך הממשלתי;
- ב. תובעים שלהם שטחים גדולים מ-400 דונם יוכלו לבחור בין הפיצוי הכספי בשיעור של 65% מערך הקרקע ובין פיצוי בקרקע בהיקף של 20% [דהיינו, מי שתובע שטח של 400 דונם יקבל 80 דונם], כאשר על יתרת הקרקע הציעה להם ועדת אלבק פיצוי כספי בשיעור של 30% מערך הקרקע כפי שייקבע על ידי המעריך הממשלתי;
- ג. תובעים שלהם שטחים שגודלם לפחות 100 דונם, יוכלו לבחור בין הפיצוי הכספי הנ"ל ובין קבלה של אדמת שלחין (שבה הגידול נעשה בהשקיה), כולל הקצבת מים של 500 קוב לדונם לשנה. היקף אדמת השלחין הותאם לגודל האדמות הנתבעות: עבור שטח שבין 100 ל-199 דונם – 1 דונם אדמת שלחין; עבור שטח שבין 200 עד 299 דונם – 2 דונם אדמת שלחין; עבור שטח שבין 300 ל-399 דונם – 3 דונם אדמת שלחין; ועבור שטח של 400 דונם או יותר – 4 דונם אדמת שלחין. מי שבחר במסלול זה זכאי גם לפיצוי כספי, עבור 50% מהקרקע הנתבעת, ובניכוי ערך אדמת השלחין (אלבק, 1975: 3).

משמעותן של המלצות ועדת אלבק היתה פשוטה: ויתור מצד הבדואים על מרבית אדמותיהם. וזאת, בתמורה לפיצוי לא נדיב במיוחד: כפי שנראה להלן, בחלוף ארבע שנים בלבד הציעה ממשלת ישראל פיצויים נדיבים הרבה יותר למתנחלים היהודים שפוננו מסיני, עם חתימת הסכם השלום עם מצרים. ועוד: החלופה שהוצעה לבדואים - מעבר ליישוב עירוני - לא היתה מפתה במיוחד; ב-1969, שש שנים קודם להגשת המלצות ועדת אלבק, הוקם היישוב תל שבע, היישוב העירוני הראשון לבדואים, והוא הוכר על ידי כל כנישולן גדול (מאיר, 1999: 33; מדזיני, מצוטט בתוך בויםל, 2002: 325).

הבדואים לא ששו לוותר על אדמותיהם, המספקות להם לפחות קיום מינימלי, ודחו את המלצות ועדת אלבק. זאת, למרות שהוועדה כתבה בדו"ח שלה כי המלצותיה הסופיות נוסחו רק לאחר שראש הממשלה דאז, יצחק רבין, נפגש עם נציגי הבדואים ושמע את הערותיהם. לדברי משה

רק כסף, אלא גם אדמות חקלאיות חלופיות וכן מכסות מים, כאשר "חוק השלום" הציע פיצוי מעט גבוה מזה של ועדת אלבק. בכך הכירה המדינה למעשה בעובדת היותם של רבים מן הבדואים חקלאים. הכרה זאת פתחה פתח לאפשרויות חדשות של הסדר, ובהן, הקצאת חלקות קרקע לעיבוד ולמרעה והקצאות מים, נקודות שאליהן נחזור בפרק האחרון של מסמך זה.

### **1984: בית המשפט העליון מיישר קו עם הממשלה ועם הכנסת**

ב-1980 עמדו הדברים כך: שתיים משלוש רשויות המדינה פסקו כי אדמות הסייג הן של המדינה ולא של הבדואים. הרשות המבצעת עשתה זאת ב-1976, כאשר אימצה את המלצות ועדת אלבק, והרשות המחוקקת עשתה זאת בשנת 1980, כאשר חוקקה את "חוק השלום".

נטרה עוד הרשות השופטת. אך אם היו בקרב הבדואים מי שטיפחו תקוות באשר לאפשרות לקבל סעד ממערכת המשפט, הרי שתקוות אלה נגוזו במאי 1984, כאשר בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין עליון לערעורים אזרחיים, בראשות השופט אברהם חלימה, פסק חד-משמעית, כי המדינה היא הבעלים של כל קרקעות המוואות בנגב, לפי הגדרתן בפקודת הקרקעות העות'מאנית משנת 1858 ובפקודת הקרקעות הבריטית משנת 1921, אלא אם כן יש בידי הבדואים מסמכי בעלות חוקיים (בית המשפט העליון, ע.א. 218/74). נזכיר כי ערכאות נמוכות של מערכת המשפט קבעו עוד קודם לכן כי אדמות הנגב הן אדמות מדינה וכי לבדואים אין כל חלק בהן.

את העתירה לבית המשפט העליון הגישו 13 מתושבי היישוב הבדואי אל הוואשלה, המצוי בקרבת מקום לדימונה, לפקיד הסדר הקרקעות, לרשום על שמותיהם חלקות קרקע שעליהן הם יושבים. פקיד ההסדר דחה את תביעותיהם, והם פנו לבית המשפט המחוזי. בית המשפט המחוזי פסק נגד העותרים, ובעקבות זאת החליטו העותרים לערער בפני בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים. בית המשפט העליון, לא זו בלבד שהוא קבע כי מדובר באדמות מוואות השייכות למדינה, אלא שהוא אף דחה את טענת הבדואים לפיה הם "החיו" את הקרקע ולפיכך היא אינה עוד קרקע מסוג מוואות. מבחינה זאת, פסיקתו של השופט חלימה תאמה ואף אישרה את עמדתה הרשמית של המדינה מאז 1948, לפיה אדמות הבדואים הן אדמות מדינה ותו לא.

פסק הדין של השופט חלימה סתם את הגולל על האפשרות של הכרה מדינתית בהתיישבות הבדואית באדמות הסייג. עתה ניצבו הבדואים מול חזית מלוכדת של כל שלוש רשויות המדינה.

עם זאת, פסק הדין של השופט חלימה לא היה בו כדי לעצור את ההליכים שהתחילו עוד קודם למתן פסק הדין, של הסדר "לפנים משורת הדין". אמנם, פסק הדין איפשר למדינה, לו רצתה בכך, לעשות כרצונה באדמות שעליהן הושיבה את הבדואים, בהיותן באופן רשמי שלה. אלא

כאשר הבדואים סירבו לתנאים המוצעים, המדינה נקטה אמצעי העומד לרשותה – כפיית תנאים באמצעות חקיקה. תוך כדי כך היא קבעה הערכה לגבי עלות הפינוי - כ-600 מיליון ל"י – כ-245 מיליון ₪ במחירי 2005 (החלטת ממשלה מס. 179 [בד/1] מיום 18.11.1979). סכום זה נועד לממן את פינויים של כ-750 בתי אב, ובסך הכל כ-7,000 נפש (Yiftachel, 2003; 34; Falah, 1989: 80). הסכומים ששולמו למתנחלי סיני היו גבוהים הרבה יותר: לפי נתונים שפורסמו באחרונה על ידי בנק ישראל, עלות הפיצויים למתנחלים הגיעה ל-3.4 מיליארד ₪ (במחירי 2004); על כך מן הראוי להוסיף 2.1 מיליארד ₪ נוספים, להקמתם של 19 יישובים חקלאיים שאליהם פונו המתנחלים (בנק ישראל, 2005; ר' גם צידון, 2005). המתנחלים מנו כ-1,840 בתי אב, שמניין נפשותיהם בוודאי לא עלה בהרבה על 5,000 (טרואן, 2005: 6).

הסדר הפינוי של הבדואים מתל מלחמא אושר בסופו של דבר במסגרת החוק ששמו הרשמי הוא "חוק רכישת מקרקעין בנגב – הסכם השלום עם מצרים, התש"מ - 1980", אך הוא נודע בשם המקוצר "חוק השלום". החוק עצמו שיפר במעט את התנאים שהציעה ועדת אלבק; לתובעים אדמות בהיקף של עד 100 דונם הוצעה בחירה בין מגרש מפותח באחד משני היישובים שאליהם פונו הבדואים, כסייפה וערערה, ובין פיצוי כספי מלא על ערך הקרקע (במקום פיצוי בשיעור של 65% בלבד); לתובעים אדמות בהיקף של 100 דונם או יותר, הוצעה בחירה בין פיצוי כספי ובין אדמת שלחין בהיקף של 5% מן השטח הנתבע (במקום כ-1%); ולבעלי קרקעות בהיקף של 400 דונם ויותר – מיעוט קטן מקרב התובעים - הפיצוי הכספי הוגדל מ-30% ל-80% (חוק רכישת מקרקעין בנגב [חזקה השלום עם מצרים], תש"ם-1980).

"חוק השלום" קיפל בתוכו הכרה מחודשת בזיקתם של הבדואים לקרקעות אזור הסייג, בעצם נכונותה של הממשלה לשלם פיצויים על הקרקעות שהיא ביקשה ליטול מידיהם (מאיר, 1999: 31). ניתן לומר עוד, כי "חוק השלום" העניק גושפנקא של הרשות המחוקקת לגישה של "הסדר לפנים משורת הדין", שעד אז היתה מעוגנת בהמלצות של ועדת אלבק ובהחלטת הממשלה מיום 15.8.1976.

המלצות ועדת אלבק ו"חוק השלום" יצרו מצב של זיקת בעלות בדואית מותנית על הקרקעות: דהיינו, המדינה מכירה בבעלות הבדואית רק אם וכאשר הבדואים מוכנים לוותר על בעלותם. באשר למדינה, האדמות אמנם הוכרזו כאדמות שלה, אלא שבו בזמן נקבע, כי היא אינה יכולה לעשות בהן שימוש ללא הסכמת היושבים עליהן; והסכמה שכזאת תינתן בתמורה לפיצוי. כפי שכתב מבקר המדינה לאחרונה, "השטחים שלא הוסדרו וכפופים לתביעות בעלות הם, למעשה, בלתי זמינים לשימוש המדינה, אלא לאחר הסדר" (מבקר המדינה, 2002: 115). עם כל זאת ברור, כי במקרה של אדמות תל מלחמא לא היה מדובר בהסדר מרצון, אלא בהסכמה שנגבתה מכוח החוק שנכפה על הבדואים.

תקדים חשוב שני שנקבע בהמלצות ועדת אלבק וב"חוק השלום" הוא, שהפיצויים שהוצעו על ידי המדינה כללו לא

הממשלה להתייחסות ליישובים הלא מוכרים). ההחלטה עיכנה את הערך הכספי של הפיצויים לפי סוגי הקרקע השונים.

מאז 1997, מינהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י) מעדכן מעת לעת את פרטי הצעת ההסדר. בעת כתיבת מסמך זה, התנאים המעודכנים ביותר שהמדינה מציעה מנוסחים בהחלטה 1028 של ממ"י, מיום 2.5.2005. החלטה זו, בתורה, מהווה עדכון להחלטות 932 מיום 24.6.2002 ו-996 מיום 4.3.2004. כמו בכל הצעות ההסדר הקודמות, בתמורה לפיצויים, הבדואים נדרשים להסיר את תביעת הבעלות, לפנות את השטח פינוי מוחלט ולהסכים לרשום את הקרקע על שם המדינה.

אלא שהעדכונים השונים אינם משנים את התמונה הבסיסית, אותה היטב לתאר בשנת 2002 מנהל מחוז דרום במשרד הפנים, דודו כהן: "יחסי ההמרה (בכסף ובקרקע) המוצעים לבדואים ... אינם סבירים/הגונים כאשר הבדואי עושה את חשבון הכדאיות, קרי – בכמה המדינה קונה ממנו את הקרקע שהוא תובע ובכמה היא מוכרת לו את הקרקע/מגרש לבנייה ביישובים הקיימים/מתוכננים" (משרד הפנים, 2002: 16).

הצעות ההסדר הפכו במהלך השנים לשגרה ביורוקרטית שאינה מכוונת על ידי חזון של פתרון הבעיה. לפי נתונים שפורסמו ב-2003, מתוך כ-3,000 תביעות שהוגשו במהלך השנים, הנוגעות לכ-800,000 דונם, הושג הסדר רק לגבי כ-140,000 דונם (מבקר המדינה, 2002: 115): 60,000 דונם הוסדרו במסגרת החוק לרכישת מקרקעין בנגב ("חוק השלום") וכ-82,000 דונם נוספים הוסדרו על ידי ועדת הפשרות ומינהלת הבדואים (מנע, 1996).

במלים אחרות: קרוב ל-60 שנה לאחר הקמת המדינה, שאלת אדמות הסייג עדיין רחוקה מפתרון. הבדואים אינם מוכנים לוותר על מה שנראה להם כמקור קיום טוב יותר, ולפחות לא יותר גרוע, ממה שהמדינה מציעה להם. ואילו המדינה, מצדה, אינה חשה צורך לשנות את מדיניותה.

## 2005: המדינה מגישה תביעות נוגדות

בספטמבר 2003 קיבלה הממשלה בראשות אריאל שרון החלטה בדבר תכנית רב שנתית לטיפול במגזר הבדואי בנגב. אחד מסעיפי ההחלטה נגע לזירוז תהליך ההשתלטות על אדמות הבדואים, באמצעות הגשתן של תביעות בעלות נוגדות על אדמות הנתונות בדיון משפטי. נראה כי אחת הסיבות לזירוז זה היא, החשש כי הזמן פועל לטובתם של הבדואים; כפי שניסח זאת מבקר המדינה, "מבחינת המדינה, ככל שמתמהמה רישום הקרקעות על שם המדינה, גדל הסיכון לאבדן זכויות קניין באותן אדמות" (מבקר המדינה, 2002: 116).

לדברי יעקב כץ, ראש מינהלת הבדואים, עד לחודש יוני 2005 הוכנו 130 תביעות נוגדות, ש-100 מתוכן כבר הוגשו לבתי המשפט (יעקב כץ, ראיון, 23.6.2005). התביעות הללו נוגעות לשטחים בהיקף של כ-85,000 דונם (ממ"י, החלטה 1028, 2.5.2005). בינתיים נתקבלו

שהממשלה שוב לא יכלה להרשות לעצמה לעשות את שעשתה ב-1948, ולפחות מאז 1975 שורר הכלל שקבעה ועדת אלבק, לפיו פינוי בכוח אינו אפשרי עוד, אם מבחינה אנושית ואם משום החשש מפסילה בידי בג"צ.

יוצא, אם כן, כי מדובר במצב של שיתוק: מצד אחד, הבדואים מנועים מלפתח את אדמותיהם ולהקים בהם – אם בכוחות עצמם ואם בסיוע ממשלתי – תשתיות, בתי קבע ועסקים; ומצד שני, המדינה מנועה מלעשות באדמות שימוש אחר, בלא לפצות את הבדואים – תוך השגת הסכמתם לכך תחילה. במלים אחרות, שני הצדדים, כאחד, מנועים מלנקוט צעדים חד-צדדיים.

אלא ששני הצדדים אינם ניזוקים באותה מידה: השיתוק פוגע בראש ובראשונה בבדואים, הן אלה היושבים ביישובים הלא מוכרים והן אלה היושבים ביישובים מוכרים, שכן חוסר התקדמות בסוגיית הקרקעות גורם לחוסר התקדמות במרבית הסוגיות האחרות. כך, למשל, בכל אחד משבעת היישובים המוכרים יש חלקות קרקע שעליהן לא ניתן לעשות דבר – לא לסלול כביש, לא להקים מבנה ציבורי ולא להקים שכונת מגורים – וזאת משום שהמדינה אינה מוכנה להכיר בתביעות הבעלות של בדואים על אדמות אלה. כדברי מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים, דודו כהן, "לכל יישובי הקבע ישנן תכניות מתאר מאושרות, אך התכנון המתארי והמפורט אינם ניתנים למימוש בגין תביעות בעלות על הקרקע של בדואים. כידוע, בדואי לא יעלה על קרקע שלגביה ישנה תביעת בעלות של בדואי אחר" (משרד הפנים, 2002: 5).

בעוד שהבדואים מפסידיים ממצב השיתוק, השלטונות מרוויחים: לדברי מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים, "מצב זה משמש גם [את השלטונות] כנימוק/תירוץ לאי הקצאת תקציבים לביצוע התשתיות" (שם: 14). מבחינה זאת, ניתן לומר כי פסיקתו של השופט חלימה העניקה לממשלה "פטור" מן המחויבות להשקיע בפיתוח התשתיות המינימליות שהיא מעמידה לרשות כל קבוצת אזרחים אחרת בישראל המאורגנת כקהילה מקומית.

## הצעות הסדר מתחדשות

במהלך השנים שחלפו מאז הוגשו המלצות ועדת אלבק ומאז נחקק "חוק השלום", ממשיכות ממשלות ישראל להיות מונחות על ידי הכללים שנקבעו בהם. כך, למשל, כאשר הממשלה ביקשה בשנת 1992 לפנות קרקעות בחזקת בדואים לצורך הקמת מפעלי תע"ש ולצורך הרחבת יישובים יהודיים, היא קבעה כי "הקריטריונים הכספיים לפינוי הבדואים ייבחנו על בסיס התנאים שנקבעו בחוק רכישת מקרקעין בנגב (הסכם השלום עם מצרים), התש"ם – 1980 (החלטת ממשלה 158 מיום 8.9.1992).

בהינתן העקרונות המנחים של ועדת אלבק ו"חוק השלום", השינויים העיקריים הנרשמים מעת לעת הם בעיקר בגובה הפיצוי הכספי. הממשלה נדרשה לנושא זה לאחרונה ב-1997, כאשר היא ניסחה "תכנית הסדר קרקעות ופיצוי למפונים בפזורה הבדואית בנגב" (החלטת ממשלה 2749 [בד/7] מיום 1.10.1997; המונח "פזורה" משמש את

## מעמד אזרחי ייחודי ונבדל

העובדה, שהבדואים בנגב אינם ניצבים על קרקע יציבה, באה לידי ביטוי לא רק בכך שהמדינה חותרת כל הזמן ליטול מהם את אדמותיהם, אלא גם בכך, שהיא אינה מתייחסת אליהם כאל אזרחים שווי מעמד בישראל.

הבדואים נבדלים משאר אזרחי ישראל בלפחות שלושה תחומים: ראשית, היחסים בין כל אחד מהם ובין מערכות המדינה אינם מושגים על זיקה ישירה, כשל כל אזרח אחר, עם כל אחד ממוסדות השלטון השונים, על הסתעפויותיו הארגוניות (המשרד הממשלתי, המשרד המחוזי, הרשות המקומית). במקום זאת, הקשר מתקיים בתיווכם של מוסדות ייחודיים שהוקמו על ידי המדינה אך ורק לצורך זה. שנית, שלא כמו שאר אזרחי המדינה, הם לא נהנו, במשך רוב שנות המדינה, ממוסדות שלטון מקומי עצמאיים, וכמחציתם לא נהנים ממוסדות שכאלה גם כיום. שלישית, הם לא נהנו – וחלקם אינם נהנים גם כיום – ממספר זכויות בסיסיות, כגון הזכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית, או הזכות לרישום כתובת מדויקת בתעודת הזהות. להלן נדון בכל אחת משלוש הנקודות הללו בנפרד.

### מנגנוני שליטה ייחודיים

מבחינתה של המדינה, "הטיפול בבדואים" הוא משימה ייחודית ושונה מן הטיפול בשאר האזרחים, והוא נתון בידי גופים מיוחדים, הפועלים באופן עצמאי ומנותק, במידה רבה, משאר גופי השלטון. מבחינתם של הבדואים, המדינה הישראלית היא גוף ערטיילי ורחוק, שאינו שייך להם: "השלטונות" אינם הממשלה, הכנסת, משרדי המחוז של המשרדים הממשלתיים השונים – אלא אותם גופים שהוקמו על ידי המדינה כדי לטפל בהם ואך ורק בהם.

מצב זה מזכיר במידה רבה את היחסים ששררו בעבר בין מדינות מטרופולין ובין הילידים של מושבותיהן, שעל הטיפול בהם היה ממונה בדרך כלל נציב מיוחד, או משרד ממשלתי מיוחד. הוא מזכיר גם את מצבם של הילידים האמריקניים, אשר עד עצם ימינו אלה מצויים באחריותו של המשרד לענייני אינדיאנים (Bureau of Indian Affairs) – אגף של משרד הפנים האמריקני, המטפל בקרקעות של השמורות שבהן כונסו הילידים האמריקניים, ומטפל בנוסף גם בפיתוח יערות, בהחכרת נכסים, בהדרכה חקלאית, בשימור משאבי מים, בפיתוח תשתיות ובהענקת שירותי חינוך ([www.doi.gov/bureau-indian-affairs](http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs)). כפי שנראה להלן, למשרד לענייני אינדיאנים בארצות הברית יש מוסד מקביל בישראל, הלא הוא המינהלה לקידום הבדואים, ובשמה המקוצר, "מינהלת הבדואים", הפועלת מתוך מינהל מקרקעי ישראל.

### הממשל הצבאי

במשך קרוב לעשרים שנה, בין 1949 ל-1966, היו כל הפלסטינים שהפכו ב-1948 לאזרחי ישראל נתונים לשליטה של ממשל צבאי; בתוכם היו גם הבדואים בנגב. במהלך כל אותן שנים, הבדואים המסוגרים באזור הסייג

פסקי דין על 10 תביעות, המתייחסות לכ-10,000 דונם (יעקב כץ, ראיון, 23.6.2005).

חלק מן התביעות מתברר בבתי המשפט בלא נוכחות של בעלי האדמות הבדואים. זאת, לדברי ד"ר עאמר אלהוזייל, כיוון שלבדואים "אין שום אמון במערכת המשפט. הם אומרים: אם אני הולך לבית משפט אני אוכל אותה, אם אני לא הולך אני אוכל אותה, עדיף לי לא להיות נוכח ולא לתת לגיטימציה להחלטת בית המשפט" (עאמר אלהוזייל, ראיון, 5.6.2005). המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב דווקא מייצגת לבדואים ליטול חלק בהליך המשפטי, והיא אף מציעה להם סיוע משפטי (שם).

### סיכום ביניים

שאלת הקרקעות הבדואיות רחוקה כיום מפתרון מוסכם. המדינה נוהגת בעניין זה כאילו היא עדיין נתונה בתקופה שקדמה ל-1948, כאשר היהודים נאבקו על כל דונם ודונם, במטרה לבסס את התביעה הציונית לארץ ישראל. בהתאם לתפיסה זו, מינהל מקרקעי ישראל (להלן מ"י") פועל כשומר המופקד על אותם 93% מקרקעות ישראל המוגדרות כשייכות לעם היהודי. בעניין זה כתב יוסף בן דוד, כי "התפיסות הלאומיות הציוניות של גאולת הקרקע, המושרשות עמוק בתודעתם של פקידי הממשלה העוסקים בסוגיית קרקעות הבדואים, מונעות כל אפשרות של גילוי נדיבות בהקצאת קרקעות לבדואים... כאשר מדובר במתן פיצויים ללא-יהודים, שומרת המדינה בחריצות על נכסיה הכלכליים, ומכאן גם ה'חסכנות' (אם לא הקמצנות) המאפיינת את הצעות הפשרה של הממשלה... הצעות הממשלה, המוצגות כ'הסדר פשרה', אינן אלא הצעות חד-צדדיות שאינן מקובלות על רוב בעלי הקרקע הבדואיים" (בן דוד, 1996: 87).

תפיסות אלה מערימות מכשול גבוה ביותר בדרך למימושה של שאיפה אחרת של מ"י, הלא היא ריכוזם של הבדואים במספר לא גדול של יישובים. שכן, בכל אחד מן היישובים המוכרים או המתוכננים, יש חלקות אדמה גדולות שעליהן יש תביעות של בדואים – דבר המונע לא רק את פיתוחן של אותן חלקות לצורכי מגורים, אלא גם את פיתוחן של מערכות תשתית ושירותים עבור כלל האוכלוסייה ביישוב. על רקע זה ניתן להבין את הביקורת המושמעת על מינהלת הבדואים בפרט, ועל מ"י בכלל, מפי גופים ממשלתיים אחרים. דודו כהן, מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים, ניסח את הדברים כך: "האינטרס שהמינהל מגדיר לעצמו זה רישום מירב הקרקעות של הבדואים על שם המדינה. אני אומר להם, זה לא האינטרס שלכם. האינטרס שלכם זה להכניס את מירב הבדואים בתוך יישובים... מה ההבדל אם הבית של הבדואי יושב על קרקע שרשומה במינהל כקרקע של מדינת ישראל או על השם הפרטי שלו? מה זה? זה איום אסטרטגי על המדינה? זה איום טקטי? איזה איום זה?" (דודו כהן, ראיון, 5.6.2005).

היו תלויים תלות כמעט מוחלטת ברצונו הטוב של הממשל הצבאי (פורת, 2000 : 421).

המוביל בתכנון יישובם של הבדואים במרכזי קבע ובפתרון שאלת מעמד הקרקעות בנגב (שם: 474).

מרכזיותו של הממשל הצבאי התבטאה במספר תחומים. בשנים הראשונות, עד ל-1953, צה"ל היה הגוף הממלכתי שביצע את המהלכים הגורליים ביותר בתולדות הבדואים בנגב: הוא שדחק את מרבית הבדואים שישבו בנגב עד 1948 אל מחוץ לגבולות המדינה, ולאחר מכן, הוא שיקר את אלה שנותרו בתחומי ישראל והעבירם אל אזור הסייג.

גם לאחר 1953 ועד למלחמת סיני ב-1956, המשיך צה"ל להיות הגורם המדינתי החשוב ביותר בנגב. ראשית, ממשלת ישראל ביקשה לבסס את אחיזתה בנגב, על רקע העובדה שהמעצמות הגדולות, ועמן מדינות ערב, נמנעו מהכרה סופית בשלטון הישראלי בנגב; מצב זה השתנה, כפי שראינו, רק בעקבות המלחמה ב-1956. שנית, הנגב ידע באותן שנים מתיחות ביטחונית בלתי פוסקת, בעיקר בגבול עם מצרים. בהקשר זה, צה"ל ביקש לצמצם את הניידות של הבדואים בנגב, כולל ניידות מעבר לגבולות, וזאת על רקע העובדה שחלק קטן מן הבדואים, ובעיקר אלה שישבו באזור ניצנה, נתפסו בסיוע לצבא המצרי (פורת, 2000 : 435). הבדואים, מצדם, חיו בחשש מתמיד כי ישראל לא תתיר להם להישאר בתחומי הנגב וצה"ל יגרש אותם אל מעבר לגבול, לירדן או למצרים (שם: 433).

באותן שנים, מעמדו של הממשל הצבאי בכל הנוגע לתושבים הבדואים היה כה חזק, עד שהוא שימש כנציג הבלעדי של הממשלה, לכל דבר ועניין. למרות שהסמכויות הרשמיות שלו היו, כמובן, ביטחונית בלבד, ואילו בכל שאר שטחי החיים היו אמורים לטפל משרדיה השונים של הממשלה, הרי שבפועל, המושל הצבאי בנגב ומחלקת הממשל הצבאי במשרד הביטחון היו לנציגי השלטון הישראלי כולו (מרקס, 1974 : 38; פורת, 2000 : 431). נציגי של המושל הצבאי ישבו, למשל, בוועדות שאישרו בקשות של בדואים לחכור קרקע לעיבוד – פעולה שבסמכותו של משרד החקלאות (פורת, 2000 : 451). לא זו בלבד, אלא שבמשך שנים, השלטונות הצבאיים פעלו מתוך תחושה שיש בידם לבטל את החלטות עמיתיהם האזרחיים (מרקס, 1974 : 38). יש לציין כי מעמדו של הממשל הצבאי היה מרכזי יותר בקרב הבדואים בנגב מאשר בקרב הערבים בחלקיה הצפוניים של הארץ, אם משום שאלה האחרונים היו משכילים ובקיאים יותר בהלכות ממשל ואם משום שקל היה להם יותר להפעיל לחץ פוליטי ולהיעזר בבתי המשפט (שם: 39).

המושל הצבאי, מצדו, לא דן עם כל אזרח ואזרחית בדואים בנפרד, כשם שמשרדי הממשלה דנו עם שאר אזרחי ישראל, אלא רק עם השייח'ים (פורת, 2000 : 431)<sup>5</sup>.

לאחר מלחמת סיני, כאשר שאלת אזרחותם של הבדואים בנגב לא עמדה עוד על הפרק, היה זה צה"ל, כפי שראינו לעיל, שגיבש את ההצעה הראשונה להקים עבור הבדואים יישובים מוכרים (פורת, 2000 : 454). הצבא אף היה לגוף

מעמדו הייחודי של הממשל הצבאי החל להיחלש בשנות ה-60, ובסופו של דבר בוטל ב-1966. עם זאת, ביטולו לא בישר על סיום ההתייחסות אל הבדואים בנגב כאל סוגייה בעלת השלכות ביטחוניות. כך, למשל, בישיבת ממשלה שהתקיימה למעלה מעשור לאחר ביטול הממשל הצבאי, ב-1978, הוחלט "להטיל על יושב ראש ועדת השרים לעניין מצב הבדואים בנגב, להביא בפני ועדת השרים לענייני בטחון את דעת הוועדה בעניין ריכוזי יישובי הבדואים באזור באר שבע והשלכותיו" (החלטת ממשלה 223 [בנ/1] מיום 10.12.1978; ר' גם החלטה 337 [בנ/2] מיום 14.1.1979). וקרוב יותר לימינו אלה, ב-1999, החליטה ועדת השרים לענייני האזרחים הערבים בישראל "לבקש ממזכיר הוועדה לפנות אל אלוף פיקוד הדרום כדי שיחדל לטפל בנושאים האזרחיים של הבדואים בנגב" (החלטת ממשלה 384 [ערב/2] מיום 30.9.1999).

### ועדות ממשלתיות מיוחדות

מרגע שהממשל הצבאי בוטל, האחריות הממשלתית על הבדואים עברה מידי שר הביטחון והרמטכ"ל לשרים האזרחיים. אלא שבניגוד לשאר אזרחי ישראל, שענייניהם האזרחיים מנוהלים על ידי מגוון של שרים, כל שר בתחומו הוא, ענייניהם של הבדואים נוהלו על ידי ועדות שרים מיוחדות. ב-1965, ערב ביטולו של הממשל הצבאי, הקימה הממשלה את "ועדת הבדואים העליונה", שנועדה לפעול לכינוס הבדואים ביישובים שיוקמו על ידי הממשלה באזור הסייג. בראש הוועדה הועמד היועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה, ועם חבריה נמנו המושל הצבאי של הנגב, נציג ממ"י ונציגי משרדי הביטחון, החקלאות, העבודה והפנים. בתחילה החליטה הוועדה על הקמתם של שלושה יישובים: תל שבע, רהט וכסייפה. ב-1973 היא החליטה על הקמת ארבעה יישובים נוספים: חורה, לקייה, שגב שלום ובית פלט (על 7 היישובים העירוניים שנבנו עבור הבדואים ר' להלן; היישוב בית פלט לא הוקם בסופו של דבר).

"ועדת הבדואים העליונה" היתה אחראית למגוון גדול של נושאים, שבאופן רגיל מטופלים על ידי משרדים שונים: מלבד התכנון וההקמה של היישובים היתה הוועדה אחראית, באופן ישיר או באמצעות ועדות-משנה שהקימה, על קיום קשר עם האוכלוסייה הבדואית לשם עידודם להתיישב ביישובי הקבע, על הקמת אגודות מים שיטפלו באספקת מים ליישובים ועל פתרון בעיות בין שבטים ובין חמולות (מבקר המדינה, 1982 : 171).

"ועדת הבדואים העליונה" הפסיקה לפעול ב-1979, אבל גם עד לאותו תאריך היא לא פעלה באופן סדיר (שם: שם). את מקומה תפסה ב-1980, עם חקיקת "חוק השלום", ועדת שרים חדשה, תחת השם "ועדת שרים לתיאום המדיניות והפעילות במגזר הבדואי". לתפקיד יו"ר הוועדה מונה שר האוצר ועם חבריה נמנו שרי הביטחון, החקלאות, המשפטים והפנים.

<sup>5</sup> על מעמדם של השייח'ים ר' מרקס, 1974 : 44-41.

שוב, הפעם למשרד לתשתיות לאומיות (www.mmi.gov.il). יצוין כי בחלק גדול מן התקופה הזו, השר האחראי על ממ"י היה אריאל שרון, והוא דאג להעביר את תיק ממ"י יחד עמו, ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון ומשם למשרד לתשתיות לאומיות. משהפך שרון לראש ממשלה, הוא הפקיד את תיק התשתיות הלאומיות, ובתוכו ממ"י, בידי איש אמונו אהוד אולמרט. ב-10.1.2005, כאשר מפלגת העבודה הצטרפה לקואליציה בראשות אריאל שרון, העביר אולמרט את ממ"י יחד עמו, מן המשרד לתשתיות לאומיות – שבראשו הועמד עתה בנימין בן אליעזר - אל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

מאז הקמתו, ממ"י מילא תפקיד ראשי בטיפול בבדואים בנגב: עד 1986 הוא היה שותף בכיר בוועדות ממשלתיות שריכזו בידיהן את הטיפול; מאז 1986 הוא משמש כמוסד השלטוני המרכזי לענייני הבדואים, באמצעות גוף הקרוי "מינהלת הבדואים", שעליו נרחיב להלן.

### מינהלת הבדואים

ב-1986, לאחר השלמת הפינוי של תל מלחתא והעברת תושבי האזור לכסיפה ולערוער, הקימה הממשלה במסגרת ממ"י את ה"מינהלה לפיתוח הבדואים", המוכרת בשם המקוצר "מינהלת הבדואים". מינהלת הבדואים הוקמה בעיקר לצורך ניהול משא ומתן עם תושבים בדואים שהגישו תביעות בעלות על קרקעות. אלא שבמהלך השנים שחלפו מאז, ולמרות תהפוכות שונות, מינהלת הבדואים הפכה לגוף הממשלתי העיקרי המרכז בידי סמכויות בכל הנוגע לתושבים הבדואים בנגב. סאלם אבו מריעם, מנהל ארגון עדאלה בנגב, מתאר את המינהלה כ"מדינה בתוך מדינה" (מצוטט אצל חסון, הארץ, 20.5.2005).

על פי הדו"ח השנתי של ממ"י לשנת 2003, מינהלת הבדואים נותנת שירותים לכ-150,000 תושבים בדואים, כ-87,000 מתוכם מתגוררים בשבעה יישובים מוכרים והיתר תושבי היישובים הלא מוכרים (ממ"י, 2004: 167). הדו"ח מפרט את השירותים הניתנים על ידי מינהלת הבדואים כדלקמן:

1. תכנון ופיתוח בשבעת היישובים הקיימים, באמצעות משרד השיכון וחברות מנהלות;
2. תכנון שבעה יישובים חדשים בהתאם להחלטות ממשלה (משנת 2000; ר' להלן);
3. הקצאת קרקע למוסדות ציבור ביישובים המוכרים והלא מוכרים;
4. הקצאת קרקע לחקלאות בחכירה עונתית;
5. מתן אישורים למשכנתאות, אישור הבעלים על תכניות בניה, העברת זכויות, רישום בטאבו וכו';
6. פשרות בקרקע על תביעות הבעלות של הבדואים;
7. הסדרי פינוי למתפנים מהיישובים הלא מוכרים ליישובי הקבע;
8. ריכוז הוועדה להקצאת מי שתייה. יו"ר המינהלה משמש גם כיו"ר הוועדה להקצאת מי שתייה.

כמו "ועדת הבדואים העליונה", שקדמה לה, גם ועדת השרים החדשה תבעה לעצמה מונופולין בכל הנוגע לטיפול בבדואים: הוועדה החליטה, בין היתר, כי פעילויות הגופים העוסקים מטעם הממשלה במגזר הבדואי, יעשו באמצעות הוועדה החדשה וכן כי תינתן עדיפות ראשונה לטיפול בפינוי האזור המיועד לשדה התעופה וליישוב התושבים הבדואים המפונים בשתי עיירות: כסיפה וערוער (ערערה בנגב). בעקבות החלטות אלה הופסקה פעילותה של "ועדת הבדואים העליונה": בתחילה הופסקה עבודתה למשך שלושה חודשים (מבקר המדינה, 1982: 176), אולם בפועל היא לא שבה עוד להתכנס.

ועדת השרים לתיאום המדיניות והפעילות במגזר הבדואי הקימה את "מינהל הביצוע" והעניקה לו סמכויות ומשאבים שאיפשרו לו לנהל את פינוי אזור תל מלחתא כמבצע צבאי. מינהל הביצוע הקפיא לצורך כך את עבודת הגופים והוועדות שפעלו קודם לכן, פרט למשרד השיכון. תוך תקופה של שלוש שנים (1981-1983) הצליח המינהל לפנות את הבדואים של תל מלחתא וליישבם בכסיפה וערוער (בן דוד, 1993: 31).

כיום, ענייני הבדואים נתונים למרותה של ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי. בראש הוועדה עומד ראש הממשלה, וחברים בה חשבי השרים: המשנה לראש הממשלה, ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, שר האוצר, שר הביטחון, השר לביטחון הפנים, שר הבינוי והשיכון, שרת החינוך, התרבות והספורט, שר הפנים, ועוד.

### מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)

בעוד שוועדות השרים היו מופקדות על המדיניות, הניהול השוטף של ענייני הבדואים רוכז גם הוא בידי גוף מיוחד. עם ביטולו של הממשל הצבאי נפתח דיון בשאלה, מי מן המשרדים הממשלתיים האזרחיים ירכז בידי עתה את הטיפול בהם. שר החקלאות הוא שנטל את היוזמה וביקש מעובדיו להכין תכנית ליישובים הבדואים בנגב. במסגרת התכנית שהוגשה לו, הוצע כי "כדי למנוע התרוצצות בין המשרדים למיניהם" [ייקבע שמשרד החקלאות יהיה היחיד שיטפל בבדואים]. בעקבות זאת הוצע להקים במשרד החקלאות רשות מיוחדת שתהיה בעלת הסמכות הבלעדית לטפל בנושא יישוב הבדואים (פורת, 2000: 469).

ואכן, משרד החקלאות הוא שזכה בתפקיד; וליתר דיוק, מינהל מקרקעי ישראל, שהוקם ב-1960 כאגף בתוך משרד החקלאות. ממ"י איחד בתוכו את שלושת הגופים הגדולים שעסקו עד אז בנושא הקרקעות בישראל: הקרן הקיימת לישראל, שעסקה ברכישת קרקעות מפלסטינים מאז ראשית הציונות; רשות הפיתוח, שהוקמה ב-1950 במטרה לרכז את הקרקעות שהופקעו מפלסטינים במלחמת 1948 ולאחריה; ומדינת ישראל, כמי שירשה את אדמות המדינה מן הנציב העליון הבריטי. הגם שממ"י הוקם במשרד החקלאות, האחריות לפעילותו הופקדה בידי שרי האוצר והחקלאות, במשותף. במשך 30 שנותיו הראשונות פעל ממ"י מתוך משרד החקלאות; ב-1990 הועבר ממ"י למשרד הבינוי והשיכון; ב-1996 הוא הועבר

"גופים שלטוניים שונים בדרום, שלא יודעים איך ומה לעשות בנוגע לבדואים, נוח להם להפנות את הבדואים למינהלת ולהטיל עליה את האשמה.

"מינהלת הבדואים יכולה (ואולי צריכה) לטפל רק בתחום אחד אופייני למגזר הבדואי והוא תחום תביעות הבעלות והסדרי המקרקעין. במידה ואכן נכון הדבר, נשאלת השאלה האם מיקומה הארגוני הוא במינהל מקרקעי ישראל או משרד המשפטים או במשרד האוצר. "חובה ליצור מצב ארגוני שבו יתקיימו עקרונות יסוד ושוויון הנהוגים במדינה בטיפול באוכלוסייה אזרחית, כמקובל ביתר חלקי אוכלוסיית המדינה" (משרד הפנים, 2002: 7).

במהלך העשור האחרון, וככל הנראה כתוצאה מן הביקורת, נרשמו מספר ניסיונות לבטל את המינהלה או לצמצם את סמכויותיה. כך, למשל, ב-1996 החליטה הממשלה על כינונו של גוף חדש, תחת השם "מינהלה לקידום הבדואים בנגב"; גם גוף זה נועד להקים יישובים עירוניים לבדואים ולהגיע לפשרות בנושא הבעלות על קרקעות (החלטת ממשלה בד/1 מיום 26.11.1996; החלטת ממשלה 1865 [בד/2] מיום 2.4.1997). בפועל, דבר לא אירע ולא הוקמה מינהלה חדשה (מבקר המדינה, 2002: 103). מינהלת הבדואים המשיכה לפעול כמקודם והיא אף נתבקשה לפעול לפתרון בעיות "בוערות" עד לגיבושה של מדיניות כוללת.

באוקטובר 1997 ובנובמבר 2000 החליטה הממשלה לצמצם את סמכויות מינהלת הבדואים בכל הנוגע לקרקעות, לתכנון יישובים ולשיווק יחידות דיור בהם; בעקבות כך נקבע כי אגף התיאום והבקרה במשרד ראש הממשלה הוא הגוף אשר יטפל ביישובי הקבע ויתאם בין משרדי הממשלה. אלא שגם הפעם דבר לא השתנה ומינהלת הבדואים נותרה הגוף המרכזי המטפל בענייני האוכלוסייה הבדואית (מבקר המדינה, 2002: 102).

בעת כתיבת מסמך זה פורסמה ידיעה (חסון, הארץ, 20.5.2005) ולפיה הממשלה תשקול בקרוב את פירוקה של מינהלת הבדואים, ולחילופין את צמצום סמכויותיה לתחום הקרקעות בלבד. מדובר בהמלצות שגובשו על ידי המועצה לביטחון לאומי והן עומדות להיות מוגשות לראש הממשלה. לפי ההמלצות, אותן סמכויות של מינהלת הבדואים שאינן נוגעות לקרקעות יועברו לשני גופים חדשים, שבהם אמור להיות ייצוג משמעותי לבדואים: האחד הוא המועצה האזורית החדשה, אבו בסמה, שהוקמה במטרה לנהל מספר יישובים בדואיים העומדים לזכות בהכרה ממשלתית; והשני הוא "גוף ממשלתי חדש, שיפקד על פתרון כולל לבעיה הבדווית בנגב" (שם).

### הסיירת הירוקה

ממ"י, מלבד היותו האחראי על מינהלת הבדואים, הוא גם המממן הראשי של הסיירת הירוקה – גוף שיטור ממשלתי אשר, הגם שתפקידו מוגדר באופן רחב ביותר, דומה כי עיקר מאמציו מתמקדים באוכלוסייה הבדואית בנגב.

מאז הקמתה, פעלה מינהלת הבדואים בכפיפות לממ"י. עקרונית, המינהלה כפופה גם לוועדת השרים לתיאום המדיניות והפעילות במגזר הבדואי. משרד מבקר המדינה עמד על המצב הבלתי תקין, לפיו המינהלה כפופה באופן רשמי לשלושה גופים שונים: ממ"י, ועדת השרים לתיאום המדיניות והפעילות במגזר הבדואי ומשרד התשתיות (שבמסגרתו פעלה באותה שנה ממ"י), כאשר חלוקת הסמכויות והאחריות בין שלושת הגופים אינה ברורה (מבקר המדינה, 2002: 103).

הבדואים הם הקהילה היחידה בישראל שעבורה קיים גוף ממשלתי מיוחד המופקד על "קידומה". כל תקציבי הממשלה עבור הבדואים, כולל תקציבי הרשויות של היישובים הבדואיים המוכרים, מועברים באמצעות המינהלה ולא ישירות על ידי משרדי הממשלה השונים. למינהלה יש מונופול על התכנון למגזר הבדואי, כלומר היא אחראית להקמת שכונות חדשות ביישובים המוכרים ולהקמת יישובים חדשים. יתרה מכך, למינהלה יש אף שליטה מלאה על הקצאת מים לבדואים: נושא זה הינו באחריותה של ועדת המים במינהלה (RC-HRA, 2003; ממ"י, 2004: 167). המינהלה אף שותפה להחלטות הנוגעות למיקומם של שירותי בריאות לבדואים (רא' האגודה לזכויות האזרח, בג"צ 4540/00).

עמדת המונופול שממנה נהנית כיום מינהלת הבדואים נובעת, ככל הנראה, לא רק מיצר השתלטות בירוקרטית אלא גם ממחדליהם של הגופים הממשלתיים האחרים. מתברר כי משרדים אחרים, בבואם למלא את תפקידיהם ביישובים הבדואיים, מעדיפים לעתים שלא להקדיש לכך את המשאבים הראויים, ומטילים במקום זאת את המשימות על מינהלת הבדואים. כדבריו של יעקב כץ, ראש המינהלת, למשרדים האחרים היה נוח שמנהלת הבדואים קיימת, והניחו לה "לשבור את הראש" בענייני הבדואים (יעקב כץ, ראיון, 23.6.2005).

### מינהלת הבדואים – סוף?

מינהלת הבדואים עוררה על עצמה במשך השנים ביקורת רבה, הן מצד הבדואים עצמם והן מצד ארגונים וגופים אחרים. גם בתוך הממשלה עצמה נשמעת ביקורת על המינהלת. כך, למשל, משרד הפנים: במסמך שחיבר בשנת 2002 מנהל מחוז דרום של המשרד, דודו כהן, מצוין כי

"קיומה של המינהלה לקידום הבדואים (במסגרת מינהל מקרקעי ישראל), הרשות לחינוך הבדואים, מחלקת שירותי רווחה לפזורה הבדואית ואלתורים ארגוניים נוספים, יוצרים אצל הבדואים את התחושה של אוכלוסייה חריגה (במובן השלילי של המושג) שאינה זכאית לטיפול ישיר ומקצועי של משרדי הממשלה השונים, כפי שקיים לגבי האוכלוסייה היהודית. האם קיומם של הארגונים הנ"ל, במתכונת זו, הוא אחת הסיבות לפער במתן שירותים ובפיתוח תשתיות ברמה נמוכה ביחס ליישובים אחרים?"



בעייה דומה לזו שצינו לגבי מינהלת הבדואים: רשויות מקומיות יהודיות שבתחומיהן יושבים בדואים, התנערו מאחריותן והפנו הורים בדואיים לרשות לחינוך הבדואי, למרות שמבחינה פורמלית הרשות אינה אחראית להם (ר' למשל עתירה של האגודה לזכויות האזרח בישראל ועדאלה נגד המועצה האזורית רמת נגב, בג"צ 5221/00).

כמו בכל שאר הרשויות המיוחדות שהוקמו עבור הבדואים, גם בראש הרשות לחינוך הבדואי עמד, מאז הקמתה, יהודי. במשך שנים עמד בראשה משה שוחט, איש חסר כל רקע בתחום החינוך, שמונה ללא מכרז (RC-HRA, 2003; ברק-מדינה, 2001). ביוני 2001 צוטט האיש בעיתון "Jewish Week" המתפרסם בניו יורק, כאומר שהבדואים הם אנשים "צמאי דם" שילדיהם אינם יודעים כיצד להשתמש באסלות (חסון, הארץ 5.5.2004). בעקבות פרסום הדברים עתר ארגון עדאלה לבג"צ בבקשה ששוחט יועבר מתפקידו.

ב-5 במאי 2004 פורסמה ידיעה בעיתון הארץ, לפיה בכוננת משרד החינוך לבטל את הרשות לחינוך הבדואי ולהעביר את סמכויותיה למועצה האזורית אבו-בסמה, מועצה אזורית חדשה שאמורה לכלול שבעה יישובים בדואיים בתהליכי הכרה או הקמה. המועצה החדשה אמורה לטפל בכל אוכלוסיית היישובים הלא מוכרים, בין אם היא בתחום שיפוטה ובין אם לא (שם). בעת כתיבת מסמך זה, הרשות לחינוך הבדואי טרם פורקה, ובראשה עומד כיום חנן אפוטה (דודו כהן, ראיון, 5.6.2005).

### שלטון מקומי חיצוני

ביטוי נוסף של מעמד האזרחי הייחודי של הבדואים הוא העובדה שבמשך רוב שנותיה של מדינת ישראל, הם לא נהנו משלטון מקומי עצמי - גם לא ביישובים העירוניים המוכרים, שהממשלה הקימה עבורם. עד להקמתם של היישובים המוכרים, תושביהם היו נתונים לשליטה של הממשל הצבאי ושל ועדות שרים מיוחדות; לאחר שהם עקרו אל היישובים העירוניים, הם מצאו עצמם נתונים, במשך שנים רבות, לשליטתם של נושאי משרות יהודיים בשלטון המקומי. בחמישה מתוך שבעת היישובים הבדואיים המוכרים - חורה, לקייה, כסיפה, ערוער ושגב שלום - התקיימו בחירות מוניציפאליות לראשונה רק ב-2000. זאת, רק לאחר עתירות לבג"צ (לגבי ערוער, ר' בג"ץ 8236/96) ורק לאחר שהממשלה נדרשה לסוגייה זו פעמיים: בפעם הראשונה היה זה בשנת 1997, כאשר הממשלה הורתה על קיום בחירות מוניציפאליות (החלטה מס. 2957 [בד/10] מיום 11.12.1997), הוראה שלא בוצעה, ובפעם השנייה היה זה בהחלטה משנת 1999 (החלטה מס. 1/בד מיום 7.11.1999), שהובילה לבחירות בשנה שלאחר מכן. בשני היישובים הוותיקים יותר, תל שבע (שהוקמה ב-1968) ורהט (1971), התקיימו בחירות מוניציפאליות לראשונה רק ב-1993 וב-1989, בהתאמה. גם בשני יישובים אלה, הבחירות התקיימו רק לאחר עתירות לבג"צ. יוצא, כי בכל שבעת היישובים, התושבים היו נתונים במשך כ-20 שנה, בממוצע, לשלטון לא מקומי.

התופעה של רשות מקומית המנוהלת על ידי אנשים הממונים על ידי משרד הפנים אינה ייחודית ליישובים

הסיירת הירוקה, הלא היא "היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים", הוקמה בשנת 1976 על ידי משרד החקלאות כדי "לפקח ולשמור על קרקעות המדינה, על מקורות המים, על הנוף ועל איכות הסביבה בשטחים הפתוחים" (טביביאן-מזרחי, 2004). במסמך שהוכן על ידי מרכז המידע והמחקר בכנסת מתוארת הסיירת הירוקה כ"יחידה הפועלת כדי למנוע מפולשים ומסיגי גבול מלפגוע בבעלות על הקרקעות בדרכים שונות כגון פלישת עדרים לשטחי מרעה, כרייה וחציבה לא מורשים, התנחלות שלא על-פי הרשאה, הקמת מבנים בניגוד לחוק, תפיסת חזקה על קרקע באמצעות עיבוד חקלאי, גניבת מים, פריקת פסולת, השחתת צמחייה ועוד. היחידה נוקטת גם פעולות יזומות לתפיסת קרקע ולהסדרת הפעילות על הקרקע, כדי למנוע פלישה, ומקצה שטחים לצרכים שונים, בעיקר למרעה" (שם).

באופן רשמי, הסיירת הירוקה ממוקמת במשרד לאיכות הסביבה, אולם היא פועלת באמצעות ועדת מנכ"לים בעבור צה"ל, קק"ל, משרד החקלאות, משרד הביטחון, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון (ממ"י). גם המימון של הסיירת הירוקה מגיע מחמישה גופים: ממ"י (48%), קק"ל (12%), משרד החקלאות ופיתוח הכפר (13%), משרד הביטחון (26%) ויחידת המכרות במשרד התשתיות הלאומיות (1%). המימון הוא תפעולי ומיועד לפעולת הפיקוח השוטפת, ולפני כל פעילות אכיפה מעבירה היחידה בקשת מימון לגוף שבשמו היא פועלת (טביביאן-מזרחי, 2004). למעשה, אם כן, הסיירת הירוקה פועלת בשם הגוף הממשלתי שמטעמו היא מבצעת את משימותיה.

הבדואים עצמם מכנים את היחידה "הסיירת השחורה" (קמפבל, מצוטט אצל אבו-סעד, 2000) והם מאשימים אותה בשימוש בכוח לרבות הריסת מבנים ופינוי עדרי צאן משטח אש ומקרקעין צבאי. העדרים נלקחים למכלאות ומשוחררים רק תמורת תשלום גבוה (מנע, 1996). יתרה מכך, הבדואים תופסים את הסיירת הירוקה כגוף שפעילותו אינה כפופה לחוק: במשך השנים הצטברו עדויות רבות על התנכלויות של הסיירת הירוקה לבדואים - הריסת אוהלים על ידי ג'יפים של הסיירת, ירי באוויר לשם הפחדה, הכאת בדואים והריגת בעלי חיים (בן דוד, 1996: 79-78).

### הרשות לחינוך בדואי

הרשות לחינוך הבדואי, גוף שלטוני חריג וייחודי לבדואים, הוקמה בשנת 1981 ככלי שישמש את משרד החינוך לקיום חוק לימוד חובה ביישובים הבדואיים הבלתי מוכרים, שבהם אין רשות מוניציפאלית היכולה לספק שירותים שכאלה. משרד החינוך קבע, כי הרשות תהיה אחראית להקמת בתי ספר, בינוי ותחזוקה, הבטחת סגל מורים הולם ומספיק, הבטחת ריהוט וציוד, אספקת מים, הספקת כספים וחומרי לימוד וכו'. בנוסף, הרשות אחראית לרישום התלמידים ולקביעת אזורי רישום (ברק-מדינה, 2001: 4). למרות הגדרת תפקיד מוגבלת זו, הפכה הרשות לחינוך הבדואי בפועל לגוף המרכזי בכל הנוגע לחינוך הבדואי, ביישובים המוכרים והלא מוכרים כאחד. יש לציין כי גם לגבי הרשות לחינוך הבדואי התעוררה

למעשה, בעיקר חינוך - מן המועצה האזורית בני שמעון (חורי, 1990: 341,343; מבקר המדינה, 2000). מועצה מקומית ראשונה מונתה על ידי שר הפנים ב-1980. במשך עשר השנים הבאות עמדו בראש המועצה המקומית אנשים שמונו על ידי שר הפנים: בין השנים 1982-1980 כיהן בתפקיד אריה בר ובין השנים 1982-1989 עמד בראש ראובן ויסוקר. בחירות לרשות המקומית נערכו לראשונה רק ב-1989 (חורי, 1990: 341). ביולי 1994 שונה מעמדה המוניציפאלי של הרט ממועצה מקומית לעירייה (מבקר המדינה, 2000).

### ערערה בנגב

ערערה בנגב היא אחד משני היישובים - השני הוא כסייפה - שהוקמו על ידי הממשלה כדי לקלוט את הבדואים שפנו מתל מלחתא עם הקמת שדה התעופה הצבאי נבטים. ערערה (בתחילה נקראה בשם העברי ערוער) נוסדה בשנת 1982. בשנים הראשונות לקיומו נוהל היישוב על ידי "מינהל הביצוע" שהוקם כדי לפנות את הבדואים מתל מלחתא (בג"ץ 4513/97, 1998). ב-1988 עבר היישוב לניהול של המועצה האזורית "משוש", שבה נכללו, פרט לערערה, גם היישובים כסייפה ושגב שלום. את המועצה האזורית "משוש" ניהלו פקידים - יהודים - שמונו על ידי שר הפנים, ומשרדי המועצה מוקמו בבאר שבע. בראש מועצת משוש עמד אילן שגיא, ששימש במקביל גם במינהלת הבדואים (חורי, 1990: 335).

בשנת 1996 הוקמה המועצה המקומית ערערה, אולם בארבע שנותיה הראשונות היא נוהלה על ידי מועצה ממונה ועל ידי ראש מועצה ממונה מטעם שר הפנים. לגבי מועצה ממונה זו פסק בג"צ (6458/96) כי מדובר במינויים פוליטיים שאינם מבוססים על שיקולים ענייניים. בשנת 2000 נערכו לראשונה בחירות למועצה המקומית ערערה (אתר עמותת "נגב בר-קיימא", [www.negev.org.il](http://www.negev.org.il))

### כסייפה

כסייפה היא היישוב העירוני השני שהוקם כדי לשכן את הבדואים שפנו מתל מלחתא. כמו ערערה, גם כסייפה הוקמה ב-1982. כמו ערערה, גם כסייפה נשלטה בשנותיה הראשונות על ידי "מינהל הביצוע". ב-1988 עבר היישוב לניהול של המועצה האזורית "משוש", שבה נכללו, פרט לכסייפה, גם היישובים ערערה ושגב שלום. את המועצה האזורית "משוש" ניהלו, כפי שכבר ציינו, פקידים - יהודים - שמונו על ידי שר הפנים, ומשרדי המועצה מוקמו בבאר שבע.

ב-1996 הוקמה המועצה המקומית כסייפה, אולם בראש המועצה הועמד מר רחמים מלול, ממונה מטעם שר הפנים. בשנת 2000 נערכו לראשונה בחירות למועצה המקומית כסייפה (אתר עמותת "נגב בר-קיימא", [www.negev.org.il](http://www.negev.org.il)).

### שגב שלום

שגב שלום נוסדה ב-1979. בשנים הראשונות לא נהנה היישוב משירותים מוניציפאליים כלשהם. בשנים 1988-

בדואיים ואף לא ליישובים ערביים. בשנות ה-1950 וה-1960 היו רוב ראשי השלטון המקומי בעיירות הפיתוח עסקני מפלגות - ובעיקר עסקני מפא"י - שלא גרו כלל בעיירות; הם היו ממונים מטעם מרכזי המפלגות, במסגרת של שלטון חיצוני ישיר - מעין שלטון קולוניאלי - באמתלא שהתושבים המקומיים אינם מסוגלים למשול על עצמם (סברסקי ושושן, 1985: 37). אלא שבעיירות הפיתוח, תופעה זאת חלפה מן העולם לפני ארבעה עשורים, בעוד שביישובים הבדואיים היא נמשכה, ביישובים המוכרים, עד שנת 2000, וביישובים הלא מוכרים שנמצאים בהליכי הכרה והקמה היא נמשכת עד עצם היום הזה. כפי שציין הגיאוגרף אבינועם מאיר, "בכל מה שנוגע לבדואים, נראתה מדיניות זו נוחה במיוחד בעיני הממשלה, כמנגנון שליטה אזרחי יעיל במקום הממשל הצבאי שבוטל באמצע שנות השישים. אפילו כיום, אין הממשלה ממהרת לוותר על שליטתה באוכלוסייה הבדווית ובענייניה של אוכלוסייה זו, ודפוס זה של ניהול מוניציפאלי הפך אפוא לנורמה בעיירות הבדוויות, במועצות האזוריות הבדוויות וברשויות המקומיות הנוספות שקמו לאחרונה עם ביטול המועצות האזוריות" (מאיר, 1999: 21). יש לציין כי כיום מגביל החוק את משך כהונתה של מועצה ממונה לארבע שנים בלבד (חוק הרשויות המקומיות [בחירות], תשכ"ה - 1965, תיקון תשנ"ד).

לא זו בלבד שהשלטון ביישובים הבדואיים היה חיצוני, אלא שבחלק מן המקרים, השלטונות התעקשו להעניק ליישובים הבדואיים שמות עבריים; כך לגבי שני היישובים הראשונים, תל שבע ורהט, וכך לגבי שניים מן היישובים שהוקמו מאוחר יותר, שגב שלום וערוער (שבסופו שדבר נקראה בשמה הערבי, ערערה, וכדי להבדילה מהיישוב בואדי ערה, ערערה בנגב).

להלן נסקור את ההתפתחויות העיקריות בשלטון המקומי בכל אחד משבעת היישובים.

### תל שבע

תל שבע, היישוב העירוני הראשון שהוקם עבור בדואים בנגב, נוסדה ב-1968. עד שנת 1984 היה היישוב בתחום השיפוט של המועצה האזורית בני שמעון וקיבל ממנה שירותי חינוך, בעיקר. בשנים 1984-1993 נוהל היישוב באופן עצמאי, על ידי ראש מועצה ממונה מטעם משרד הפנים: בין 1984-1988 כיהן בתפקיד אברהם רביבו, ובין 1988-1993 כיהן בתפקיד אליהו שפירא (חורי, 1990: 397). בחירות לרשות המקומית נערכו לראשונה בנובמבר 1993.

בקרבת תל שבע מתגוררים כ-7,000 תושבי יישובים לא מוכרים המקבלים שירותי רווחה, חינוך ובריאות באמצעות המועצה המקומית (אתר עמותת "נגב בר-קיימא", [www.negev.org.il](http://www.negev.org.il))

### רהט

רהט, היישוב העירוני הבדואי הגדול ביותר, הוקמה ב-1971. במשך עשר שנים, עד 1980, לא היה ליישוב שלטון מקומי, והתושבים קיבלו שירותים מוניציפאליים -

הימים לראש מינהלת הבדואים) - שמונו על ידי משרד הפנים, והם ניהלו את היישובים ממשרדים בבאר שבע.

בשנת 1995 המליצה ועדה ציבורית בראשותו של פרופ' גדעון קרסל לבטל את שתי המועצות האזוריות הללו. במקרה של המועצה האזורית משוש, נציגי הבדואים עתרו לבג"צ נגד שר הפנים, בתביעה לפרק את המועצה האזורית ולהקים במקומה מועצות מקומיות. בנוסף, הם תבעו את הזכות להצביע בבחירות לראשות המועצות. בעקבות העתירה, מינה שר הפנים ועדת חקירה שהמליצה על הקמת שלוש מועצות מקומיות ועל חלוקת שטחי השיפוט של כל מועצה. שר הפנים אימץ את המלצות הוועדה והורה על פירוק המועצה האזורית משוש בצו פירוק מיום 28.4.96. ב-12.5.96 חתם שר הפנים על צו ההקמה של המועצות המקומיות שגב שלום, כסייפה וערעה, אך זאת מבלי לאפשר עדיין קיומן של בחירות (משרד הפנים, 1999: 251-252; Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004: 20).

באותה שנה, 1996 הורה שר הפנים גם על פירוקה של המועצה האזורית שוקת ועל הקמת המועצות המקומיות חורה ולקיייה, במקומה. לכל אחת מן המועצות המקומיות מינה שר הפנים 9 חברים (5 נציגי ממשלה ו-4 תושבים מקומיים) (משרד הפנים, 1999: 251-252).

### המועצה האזורית אבו בסמה

בעקבות החלטה של הממשלה משנת 2000, להעניק הכרה לששה מתוך היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים ולבחון את אפשרות ההכרה בשלושה יישובים נוספים (כל זאת בנוסף על השבעה המוכרים כבר כיום), הקים משרד הפנים מועצה אזורית חדשה, שאמורה לשרת חלק מהיישובים שזכו להכרה, תחת השם אבו בסמה. המועצה האזורית אבו בסמה, כמו המועצות האזוריות משוש ושוקת לפניה, פועלת ממשרדים בעיר באר שבע, ובראשה הוצב עמרם קלעג'י, לשעבר מנהל מחוז הצפון במשרד הפנים. יצוין עוד, כי בניגוד למועצות אזוריות אחרות בישראל, השולטות על תחום שיפוט מסוים שיש בתוכו רצף טריטוריאלי, הרי שהמועצה האזורית אבו בסמה, כמו משוש ושוקת שקדמו לה, שולטת רק בשטחי השיפוט המוגדרים של כל אחד מן היישובים הבדואיים הכלולים בתוכה, ואין לה כל שליטה על השטחים הלא מיושבים שבין היישובים.

### מעמד אזרחי ייחודי

#### אזרחים ללא כתובת

כיום, אחד הביטויים של האזרחות המוגבלת של רבים מן הבדואים הוא, היעדר כתובת אישית או משפחתית. דבר זה הוא תוצאה ישירה של העובדה, שמדינת ישראל טרם הכירה בעשרות יישובים בדואיים בנגב. כיוון שהרשויות אינן מכירות ביישובים אלה, הן אינן רושמות את שמותיהם בתעודות הזהות של תושביהם.

יצוין, כי שמותיהם ההיסטוריים של רבים מן היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים בנגב ידועים עוד מלפני 1948.

1996 היה שגב שלום, יחד עם ערעה וכסייפה, חלק מהמועצה האזורית "משוש" (משרד הפנים, 1999: 244), ועם פירוקה של "משוש" ב-1996 כוננה שגב שלום כמועצה מקומית. בארבע שנותיה הראשונות נשלטה המועצה המקומית על ידי אנשים שמונו על ידי שר הפנים, וראשון בהם יצחק מזרחי. בעקבות עתירה לבג"צ ב-1999 (בג"צ 7428/98) קבע בית המשפט כי יש להפסיק את מינויים של יצחק מזרחי וסגנו, אליעזר קיין, מאחר ומדובר במינויים פוליטיים. בשנת 2000 נערכו לראשונה בחירות למועצה המקומית.

בקרב שגב שלום מתגוררים אלפי בדואים ביישובים לא מוכרים, המקבלים שירותי חינוך, רווחה ובריאות מן המועצה המקומית.

### חורה

חורה נוסדה ב-1989. בשנים 1991-1996 השתייך היישוב למועצה האזורית "שוקת", שהוקמה עבור היישובים חורה ולקיייה. כמו במקרה של המועצה האזורית "משוש", גם בראש המועצה האזורית "שוקת" עמד יהודי, והוא פעל מתוך משרד בבאר שבע, ולא ביישוב עצמו (Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004: 20). ב-1996 הוקמה המועצה המקומית חורה. בארבע שנותיה הראשונות, עד 2000, כיהן בראשות המועצה המקומית החדשה דוד אפרתי, שמונה על ידי שר הפנים. גם לגבי מועצה זו פסק בג"צ (6458/96) כי מדובר במינויים משיקולים פוליטיים ולא ענייניים.

ב-2000 נערכו לראשונה בחירות לרשות המקומית חורה (אתר עמותת "נגב בר-קיימא", [www.negev.org.il](http://www.negev.org.il)).

### לקיייה

היישוב לקיייה הוקם ב-1975, אלא שבמשך כעשר שנים הוקפא פיתוחו; בין השאר, ככל הנראה, בשל החשש שעקב קרבתו לדרום הר חברון, עלול להיווצר רצף טריטוריאלי של יישובים בדואיים בין הגדה המערבית ורצועת עזה (Yiftachel, 2003: 37). ב-1985 חודש תהליך הפיתוח, והיישוב מצא עצמו בתחום השיפוט של המועצה האזורית בני שמעון. בשנים 1991-1996 השתייכה לקיייה, לצד חורה, למועצה האזורית "שוקת". ב-1996 הוכר היישוב כמועצה מקומית. בארבע שנותיה הראשונות של המועצה המקומית, עד 2000, עמדו בראשה גלעד אבני ויעקב כץ, שמונו על ידי שר הפנים. ב-2000 נערכו לראשונה בחירות לרשות המקומית לקיייה.

בסמוך ללקיייה מתגוררים כמה אלפי בדואים המקבלים מלקיייה שירותים כגון מים, חינוך, בריאות ורווחה (מבקר המדינה, 2002: 97).

### המועצות האזוריות משוש ושוקת

המועצות האזוריות משוש ושוקת הוקמו, כאמור לעיל, כדי לנהל את חמשת היישובים כסייפה, ערעה, שגב שלום, חורה ולקיייה. בראש המועצות הללו הועמדו פקידיים יהודים, ובהם דוד אפרתי ויעקב כץ (מי שמונה ברבות

4 לתקנות מרשם האוכלוסין, כך שבמקום שיופיע שם השבט ככתובת, תיקבע נקודת הציון של המיקום הגיאוגרפי, יחד עם ציון שם הרשות המקומית שנמצאת בקרבתה של אותה נקודה:

*"הוועדה מדגישה שעם חלוקה הזמן, מאז הותקנו התקנות האלה בשנת 1974 ועד היום, חל שינוי משמעותי במגזר הבדואי – גם מבחינה חברתית וגם מבחינה התיישבותית. רישום שם השבט ככתובת כבר אינו מבטא את המצב לאשורו, וגורם לקשיים בתקשורת, ולאי קבלת מסמכים והזמנות. לכן יש להחליפו בשם המקום הגיאוגרפי – שאינו משתנה מזמן לזמן" (הכנסת, 2001).*

אולם נציגי משרד הפנים שהופיעו בפני ועדת הכנסת טענו כי רישום שמו של יישוב מתנה בכך שהקמתו של היישוב אושרה על ידי מוסדות התכנון (הכנסת, 2002 [ב']). הם טענו עוד, כי לשינוי המען בתעודת הזהות עלולות להיות השלכות משפטיות שונות, ובהן הכרה בזכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית, זכות שאינה ניתנת למימוש בכפרים הבלתי מוכרים (הכנסת, 2002 [א']).

ביוני 2003 הגיש חבר הכנסת טאלב אלסאנע הצעת חוק לפיה "הודעה על מען שבט בדואי, תכלול את שם השבט, שם המקום, נקודת הציון והמחוז". בהסבר להצעה נכתב, כי ההגדרה של שבט אינה משקפת את הזיקה הגיאוגרפית ואת כתובת המגורים וזאת מאחר ורבים מהשבטים התפצלו, חלקם עברו להתגורר ביישובי הקבע ואחרים מצויים מחוץ להם. ההגדרה החלופית המוצעת מבטאת את הזיקה בין התושב למקום מגוריו על פי נקודת ציון, שם המקום ושם הנפה או המחוז. לטענת ח"כ אלסאנע, הגדרה שכזאת תקל בין היתר על חלוקת דואר ועל יצירת קשר עם האוכלוסייה הבדואית בנגב (אלסאנע, 2003).

יצוין כי מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים המליץ ב-2002 "ליצור את התנאים לרישום של כל הבדואים בדרום במסגרת רשויות מקומיות ולהפסיק עם המצב הקיים שבו חלקם רשומים במסגרת הרשויות המקומיות, חלקם רשומים במסגרת שבטים (ללא זיקה לרשות מקומית) אך חיים בתחום המוניציפאלי של הרשות המקומית או בשטח הגלילי וחלקם מנוהלים במסגרת מינהלת הבדואים. אוסף הפתרונות הנקודתיים מהווה חסם בפני עצמו ומונע יישום פתרון כולל ונכון" (משרד הפנים, 2002: 9). בעת כתיבת מסמך זה, משרד הפנים מקדם את רישום הכתובת רק לגבי היישובים הלא מוכרים המצויים כיום בתהליך של הכרה ותכנון. לגבי תושבי יישובים אלה, משרד הפנים קובע כי "נדרש רישום מיידי ומרוכז של מען במסגרת הרשות המקומית או בסמה [שאמורה לרכז את היישובים הנ"ל; ר' פירוט בהמשך המסמך]. משרד הפנים קובע עוד, כי לפני ובמקביל למעבר ליישוב החדש יירשם המען על פי שם היישוב, ואילו עם הכניסה לתחום המוניציפאלי של היישוב המען ישונה לפי הכתובת המפורטת ביישוב – שכונה, רחוב, מגרש וכיו"ב (משרד הפנים, 2005).

יצוין עוד, כי עד 1974, שם הכפר הבדואי נרשם בסעיף "מקום הלידה" במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות של הבדואים (אלהוזייל, 2003). גם הממשל הצבאי עצמו התייחס למקום הגיאוגרפי בשמו, והוא נרשם בתעודות הזהות של התושבים (הכנסת, 2002 [ב']).

בשנת 1974 השתנה המצב, בעקבות התקנתה של תקנה מספר 6 לחוק מרשם האוכלוסין, הקובעת כי "הודעה על המען של שבט בדואי המשתרע על שטח רחב, תכלול את שם השבט הבדואי המצוין בטור א' בתוספת השלישית, את שם הנפה המצוין לידו בטור ב' ואת שם המחוז לפי טור ג'" (תקנות מרשם אוכלוסין [רישום מען] תשל"ד-1974). במילים אחרות, החל מאותה שנה, מענם של התושבים הבדואים אינו נקבע עוד, כמו אצל שאר אזרחי ישראל, על פי מקום המגורים אלא על פי השתייכותם השבטית. כך לדוגמה, מענו של אדם משבט אבו רביעה נרשם באופן הבא: אבו רביעה, נפת באר-שבע, מחוז דרום.

חברי כנסת ופעילים של ארגונים המייצגים את האוכלוסייה הבדואית, מבקשים לשנות את התקנה בהתאם להוראותיה של התוספת השניה באותה תקנה, שלפיה "במקום הנמצא מחוץ לתחום רשות מקומית והמוגדר על נקודת ציון שצוינה בטור א' בתוספת השניה, תכלול ההודעה את שם המקום המפורט בטור ב' לצד נקודת הציון" (הכנסת, 2002 [ב']). כלומר, נציגי הבדואים מבקשים לרשום את כתובות התושבים על פי שמות היישובים ההיסטוריים, כפי שהם הופיעו בתעודות הזהות של התושבים עד 1974. לטענתם, תקנה 6 הפכה את תושבי היישובים הללו לאנשים שקופים וחסרי כתובת, מאחר ולשבט אין משמעות משפטית כתחום גיאוגרפי וגם אין לו מעמד מוניציפאלי בהיעדר רשות מקומית (אלהוזייל, 2003).

בעיית הכתובת אינה ייחודית לבדואים בנגב, ושותפים לה גם תושבי יישובים לא מוכרים במקומות אחרים בארץ, שגם הם ברובם בדואיים. ביוני 1997 עתר ארגון עדאלה לבג"צ נגד משרד הפנים, בשם מאות מתושבי הכפר חוסינייה שבגליל. בעתירה נטען, כי משרד הפנים מפר את זכותו של פרט למען משלו, בכך שהוא אינו מאפשר לתושבים לרשום את שם הכפר ככתובת הרשמית בתעודת הזהות. בנוסף קבל ארגון עדאלה על פגיעה בזכותם של התושבים להשתתף בבחירות לכנסת, מאחר והם אינם יכולים להצביע בשטח כפרם. עוד נטען כי אי הרישום של שם הכפר פוגע בזכות התושבים לקבל דואר. בית המשפט קיבל את העתירה ושמו של היישוב נכלל בתקנות מרשם האוכלוסין (עדאלה, 2001: 9-10). כאשר ארגון עדאלה עתר במקרה נוסף, זה של הכפר ערב-אלנעים, טענה פרקליטות המדינה כי ניתן להוסיף יישוב לתקנות מרשם האוכלוסין רק לאחר שהיישוב נמצא בשלבי תכנון מתקדמים (שם: שם).

פרקליטות המדינה מייצגת, מבחינה זאת, את עמדתו של משרד הפנים. ניתן ללמוד על כך מדיון שהתקיים בישיבת ועדת הכנסת המשותפת פנים-עבודה, ב-18 ביוני 2001. בסופו של אותו דיון הסכימו חברי הוועדה פה אחד לפנות לשר הפנים על מנת שיפעיל את סמכויותיו, מתוקף תקנה

## אזרחים ללא זכות בחירה והיבחרות לרשות המקומית

הבדואים המתגוררים ביישובים הלא מוכרים, לא זו בלבד שאין להם כתובת, גם אין להם שלטון מקומי. כיוון שאין להם שלטון מקומי, אין הם נהנים מן הזכות, שממנה נהנים כל שאר אזרחי ישראל, להשתתף בבחירות לרשות המקומית, אם כבוחרים ואם כנבחרים. ובהגדרה רחבה יותר, אין להם זכות שממנה נהנים שאר תושבי ישראל, לעצב את המדיניות הנוגעת לאיכות החיים במקום המגורים, לשירותים כדוגמת חינוך, רווחה או ניקיון וכיו"ב – כל אלה נושאים שעליהם מופקדת בדרך כלל הרשות המקומית.

באותם מקרים שבהם יישובים בדואיים בלתי מוכרים נמצאים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות יהודיות (כדוגמת היישובים עומר, ערד ודימונה והמועצות האזוריות בני שמעון, מרחבים ורמת נגב), התושבים הבדואים אינם זכאים להצביע בבחירות לרשויות המוניציפאליות ואינם זכאים להיבחר לרשויות אלה (Abu Saad, 2004: 21; Yiftachel, 2003: 39). בתחום המועצה האזורית בני שמעון, לדוגמה, מתגוררים כ-10,000 בדואים על שטחים שנחכרו מממ"י. בניגוד לתושביה היהודים של מועצה אזורית זו, שענייניהם מנוהלים על ידי המועצה האזורית, ענייניהם של הבדואים מנוהלים על ידי מינהלת הבדואים. הבדואים היושבים בתחומי המועצה האזורית אינם משתתפים בבחירת ראש המועצה וכמובן שאינם זכאים להיבחר למועצה האזורית. וכל זאת, למרות שהם מחויבים בתשלום ארנונה למועצה האזורית בעבור השטחים שחכרו (משרד הפנים, 1998).

בשנת 1999 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ בעניין זכותם של התושבים הבדואים המתגוררים במועצה האזורית בני שמעון להשתתף בבחירות למועצה שנועדו להתקיים במאי 1999. האגודה לזכויות האזרח טענה, כי על אף שהתושבים הבדואים מתגוררים בתחום המועצה הם אינם נכללים בפנקס הבוחרים שלה ובשל כך נשללת מהם זכותם להשתתף כבוחרים או כמועמדים בבחירות למועצה. העתירה נדחתה מאחר ומועד הבחירות היה קרוב מדי, אולם שר הפנים דאז התחייב למצוא פתרון לסוגיה זו (האגודה לזכויות האזרח, 1999). האגודה לזכויות האזרח לא שבה לעתור בעניין זה.

## היישובים המוכרים – סיפור של תת פיתוח

### מבוא

כיום, מעט יותר ממחצית הבדואים בנגב – כ-83 אלף נפש – מתגוררים בשבעת היישובים המוכרים: תל שבע, רהט, שגב שלום, כסייפה, ערערה, חורה ולקיייה. כל השבעה הם יישובים עירוניים, וזאת על אף העובדה שהבדואים שיושבו בהם הם בעלי מסורת נודית, בעבר היותר רחוק, וחקלאית בעבר המיידית. המתכננים הממשלתיים לא הציעו לבדואים חלופות יישוביות הקיימות לרוב בישראל, כדוגמת מושבים או כפרים, שהן קרובות יותר להתנסות ההיסטורית שלהם. מה אירוני הדבר, שיהודים יושבי ערים

מדורי דורות, שהגיעו לישראל בשנות ה-1950 וה-1960, נשלחו ליישובים כפריים לעסוק בחקלאות ובגידול צאן, בעוד שהבדואים, שהתפרנסו במשך דורות רבים מרעיית צאן ומחקלאות, כונסו אל תוך יישובים עירוניים. הסבר אפשרי אחד למדיניות זו, שאותו עשויים להציע אנתרופולוגים של תרבות, הוא שהשלטונות נקטו בדרך זאת מתוך שאיפה לזרז את המעבר של הבדואים מחברה "מסורתית" לחברה "מודרנית"; בעינינו, הסבר סביר יותר הוא שיישוב עירוני מאפשר לכנס מספר גדול של בדואים לתוך שטח קרקעי קטן. כך, למשל, אילו התקבלה בשנות ה-1960 דעתו של דיין, שדגל בהעברת הבדואים לערים במרכז ישראל, "החסכון" בקרקע היה גדול עוד יותר, שכן אז ניתן היה לשכן את הבדואים בשיכונים צפופים כדוגמת אלה שבהם שוכנו היהודים שהגיעו באותן שנים מארצות ערב.

הטענה, שמדיניות כינוסם של הבדואים ביישובים עירוניים הונחתה על ידי שיקולים של חסכון בקרקע ולא דווקא על ידי שיקולים של "עיון" ו"מודרניזציה", מוצאת תימוכין בעובדה, שביישובים הבדואיים "העירוניים" יש מעט מאוד מן המאפיינים של עיר. כך, למשל, ברהט יש אמנם בניין של ספרייה עירונית – היחיד בכל היישובים הבדואיים בנגב – אבל כשביקרנו ביישוב במרץ 2005 מצאנו, כי בבניין זה חסר דווקא אותו מרכיב בסיסי ההופך, בערים הראויות לשמן, בניין גרידא לספרייה: ספרים. בבניין הספרייה החדש של רהט לא היה ולו ספר אחד; זאת, למרות שהוא עמד על תלו קרוב לשנה.

רוב היישובים הללו הם בני עשרים שנה ויותר, ולמרות זאת, הם עדיין חסרי תשתיות עירוניות ותשתיות כלכליות ראויות לשמן. בעקבות זאת, לא זו בלבד שהם אינם יכולים לספק תעסוקה לתושביהם, אלא שהם גם לא מסוגלים לקיים שירותים עירוניים ברמה סבירה. בנוסף על כך, השירותים הממשלתיים הניתנים ביישובים אלה מתאפיינים ברמה נמוכה ביותר, בדרך כלל.

בכל הנוגע למערכות התשתית, מצבם של היישובים הבדואיים המוכרים דומה מאוד לזה של כלל היישובים הערביים בישראל. בסוף שנות ה-1970, שעה שמבצע הקמתם של שבעת היישובים הבדואיים המוכרים היה בראשיתו, כפרים ערביים רבים בחלקיה הצפוניים והמרכזיים של ישראל היו עדיין ללא מערכות ביוב, ללא חשמל וללא כבישים סלולים (Lustick, 1980: 191). גם בתחילת שנות ה-1990 לא היו עדיין תשתיות ביוב מסודרות במרבית היישובים הערביים בישראל (בנזימן ומנצור, 1992: 190).

נראה, כי בכל הנוגע לרמת תשתיות, מוסדות המדינה העוסקים בתכנון ובהקמה של יישובים פועלים לפי אמות מידה שונות ליהודים ולערבים. ועם כל זאת, העובדה המתמיהה היא שבעוד שהכפרים הערביים בחלקיה הצפוניים של הארץ עמדו על תלם עוד לפני 1948, ועל כן יכלה המדינה לטעון לקושי לכאורה בהקמת תשתיות בשטח שהוא כבר מבונה, הרי שהיישובים הבדואיים בנגב הם יישובים חדשים, שתוכננו על ידי המדינה, ועל כן לא היה כל קושי בהנחת התשתיות מבעוד מועד.

בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, עמדו על 3,368 ₪. הסכום המקביל ביישובים הערביים (ללא היישובים הבדואיים) היה קרוב - 3,581 ₪; ואולם ההכנסות לנפש של שאר הקבוצות היו גבוהות באופן משמעותי: בעיירות הפיתוח הן עמדו על 5,218 ₪; ביישובים הנמנים עם "פורום 15" - יישובים מבוססים שאינם נזקקים למענקי איזון של משרד הפנים - על 5,262 ₪; ובהתנחלויות בי"ע ובגולן - על 6,046 ₪, הסכום הגבוה ביותר.

עיון בלוח 1 להלן מעלה, כי הסיבה העיקרית לרמת ההכנסות הנמוכה של הרשויות המקומיות ביישובים הבדואיים הן ההכנסות העצמיות: ב-2002, הן עמדו על כמחצית מן ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות הערביות, על כרבע מן ההכנסות העצמיות בהתנחלויות, על כחמישית מן ההכנסות העצמיות בעיירות הפיתוח ועל כשמינית מן ההכנסות העצמיות ביישובים המבוססים.

בכל הנוגע להכנסות העצמיות, קבוצת היישובים היחידה הקרובה לבדואים היא קבוצת היישובים הערביים בחלקיה הצפוניים של הארץ. היישובים הבדואיים, כמוהם ככלל היישובים הערביים בישראל, נמנים עם השכבה הענייה ביותר בישראל, דבר שפירושו הכנסות נמוכות מארנונה על דירות ובתים. לא זו בלבד, אלא שבשתי הקבוצות, כאחת, היישובים מצטיינים ברמה נמוכה של פעילות כלכלית מקומית, דבר שפירושו הכנסות נמוכות, אם בכלל, ממיסוי על עסקים.

על רקע הכלכלה המקומית הלא מפותחת, שאינה מאפשרת מיסוי מקומי כדוגמת זה של היישובים היהודיים, ניתן היה לצפות לסיוע נדיב מצד הממשלה, שכן הממשלה ממנת חלק נכבד מן התקציבים המוניציפאליים של כלל היישובים בישראל, ובכללם היישובים הבדואיים. אולם בחינה של הנתונים מעלה כי היישובים הבדואיים, למרות מצוקתם הכלכלית, אינם נהנים מהטבות מיוחדות כלשהן.

הממשלה משתתפת במימון התקציבים המוניציפאליים בשתי צורות עיקריות: (א) השתתפות במימון השירותים הממשלתיים השונים - חינוך, רווחה וכיו"ב; ו(ב) מענק איזון, שנועד לפצות רשויות מקומיות הסובלות ממיעוט של הכנסות מקומיות. באשר להשתתפות ממשלתית במימון השירותים החברתיים, הנתונים מעלים כי בחישוב לנפש, היישובים הבדואיים נהנו ב-2002 מהשתתפות ממשלתית מעט גבוהה מזו של שאר היישובים הערביים (שסובלים גם הם מתשתית כלכלית מקומית חלשה ביותר): 1,757 ₪ לנפש, לעומת 1,334 ₪ לנפש, בהתאמה. היישובים הבדואיים היו קרובים לעיירות הפיתוח - הכנסה לנפש של 1,607 ₪. בהתנחלויות בי"ע ובגולן, לעומת זאת, רמת המימון לנפש היתה גבוהה מזו של שאר קבוצות היישובים - 2,032 ₪ לנפש. נתון גבוה זה מלמד, כי אילו רצתה הממשלה להיטיב עוד עם היישובים הבדואיים - כמו גם עם כלל היישובים הערביים בישראל - הרי שהיה בידיה למצוא את המשאבים הדרושים לכך.

הפיצוי העיקרי שהממשלה יכולה להעניק לרשויות מקומיות בגין הכנסות נמוכות ממיסוי מקומי, הוא מענק איזון. בחינה של הנתונים מעלה, כי היישובים הבדואיים מקבלים מענק איזון אשר, בחישוב לנפש, עמד בשנת

כיוון שכך, היישובים העירוניים הבדואיים אינם מהווים כיום חלופת מגורים סבירה עבור תושבי היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים. סקר שערך המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי בשנת 1997 העלה, כי "אוכלוסיית הכפרים (הלא מוכרים) אינה מעונינת לעבור לעיירות הקבע, ובשנים האחרונות נפסקה למעשה לחלוטין ההגירה מהכפרים ליישובי הקבע" (חברת צנובר, 1999: 7). שנתיים קודם לכן, בדצמבר 1995, ערך משרד הבינוי והשיכון סקר דומה, והעלה ממצאים דומים: כ-80% מהמרוויינים, תושבי היישובים הלא מוכרים, הביעו רצון להישאר במקומם; 7% נוספים הסכימו לעבור לשכונות חקלאיות ביישובי הקבע. מאידך גיסא, 50% מהמרוויינים תושבי יישובי הקבע אמרו שברצונם לעזוב את יישוביהם ולעבור ליישובים חקלאיים (פנסטר, 1995: 2-3; לנתונים דומים ר' גם Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004: 107).

להלן נציין כמה מן התחומים שבהם באים מאפיינים אלה של היישובים הבדואיים המוכרים לידי ביטוי.

## שטח שיפוט

היישובים העירוניים הבדואיים מתאפיינים בשטחי שיפוט קטנים, דבר המקשה על אפשרויות פיתוח. למרות שאוכלוסיית היישובים הללו מהווה 16% מכלל אוכלוסיית נפת באר שבע, תחום השיפוט של היישובים (60 קמ"ר) מהווה רק 0.5% משטח הנפה, המשתרע על פני 12,945 קמ"ר (עדאלה, 2004: 7).

דברים אלה בולטים במיוחד כאשר משווים יישובים בדואיים ליישובים יהודיים: דימונה, שאוכלוסייתה קטנה מזו של העיר רהט (33.7 אלף תושבים לעומת 34.1 אלף תושבים (ב-2003) היא בעלת שטח שיפוט של 30.6 קמ"ר - פי 3.5 מתחום השיפוט של רהט (8.85 קמ"ר). עומר, שאוכלוסייתה כמחצית מזו של שכנתה הבדואית, תל שבע, היא בעלת תחום שיפוט הגדול פי 2.7 מזה של תל-שבע (שם: שם).

## תקציבים מוניציפאליים

התקציבים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בשבעה היישובים הבדואיים המוכרים הם הנמוכים ביותר בישראל; את זאת ניתן לראות כאשר עורכים השוואה בין התקציבים המוניציפאליים של 5 קבוצות של יישובים בישראל: יישובים בדואיים, יישובים ערביים, עיירות פיתוח, יישובים מבוססים והתנחלויות יהודיות בשטחים הפלסטיניים.<sup>6</sup>

אנו ערכנו בדיקה השוואתית של המרכיב העיקרי של התקציב המוניציפאלי: ההכנסות המוניציפאליות בתקציב הרגיל (להבדיל מהתקציב הבלתי רגיל, המשמש לפיתוח)<sup>7</sup>. לוח 1 להלן מציג נתונים על ההכנסות המוניציפאליות בתקציב הרגיל של חמש קבוצות היישובים, עבור השנים 1991-2002. מצאנו, כי בשנת 2002, ההכנסות השנתיות של היישובים הבדואיים

6 לניתוח עם ממצאים דומים עבור שנת 1998, ר' Razin, 2000.

7 ברצוננו להודות לגב' אתי קונור-אטיאס, שערכה את הבדיקה.

הבדואי המוכר היחיד שיש אליו שלושה כבישי גישה, ואולם לשאר היישובים יש כביש גישה אחד בלבד, דבר המקשה על התנועה אליהם ומהם (אבו-סעד וליטוויק, 2000: 34).

### הקצבות מים

היישובים הבדואיים העירוניים נהנים מהקצבת מים נמוכה באופן משמעותי מזו של שכניהם היהודיים. מנתונים שפורסמו על ידי המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי בעבור שנת 1997 עולה, כי ההקצבה של מים לצריכה ביתית לנפש באופקים היתה כפולה מזו של העיירה השכנה רהט; ההקצבה לצריכה חקלאית היתה גדולה פי 4.4, ואילו ההקצבה לצריכה תעשייתית לא היתה קיימת כלל (בשנת 1997).

### תחבורה ציבורית

ביישובים הבדואיים המוכרים אין שירותי תחבורה ציבורית, לא פנימיים ולא חיצוניים. קו אחד של "אגד" נוסע מבאר שבע לרהט אחת ליום, והוא היחיד שנכנס ליישוב בדואי כלשהו. לשם השוואה, "אגד" מפעיל 12 נסיעות ליום ליישוב להבים, שאוכלוסייתו קטנה בהרבה מזו של רהט (חסון, הארץ, 11.4.2004). תושבי היישובים המוכרים האחרים נאלצים להסתפק באוטובוסים שעוצרים בצומת שבפתח היישוב. חברת "אגד", המספקת שירותי תחבורה לכל יישוב יהודי בנגב, גם כזה המונה קומץ תושבים, אינה מספקת שירות דומה ליישובים הבדואיים; היא מצדיקה זאת בטענה שהדבר אינו כלכלי (אבו-סעד וליטוויק, 2000: 24), ולחליפין, בטענה שביישובים אלה התפתחה מערכת הסעות פרטיות (חסון, הארץ, 11.4.2004).

היעדר תחבורה ציבורית מגביל את גישתם של התושבים לשוק העבודה, למוסדות להשכלה גבוהה, לבתי חולים, לשירותי רווחה ולשירותים פיננסיים וממשלתיים. זאת, במיוחד לאור העובדה שביישובים הבדואיים, מספר הרכבים הפרטיים נמוך אף הוא (Abu-Saad, Lithwick, and Abu-Saad, 2004: 102).

התכניות השונות לפיתוח התחבורה הציבורית בישראל, כדוגמת סלילתו של כביש חוצה ישראל, שיפור תשתיות הרכבת או תכניות לשיפור שירותי האוטובוסים, אינן מביאות בחשבון את היישובים הבדואיים (Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004: 21). תכנית מטרופולין באר שבע אינה כוללת את היישובים הבדואיים (פרט לרהט) בעת שהיא דנה בפיתוח רשת מסילות הרכבת (אבו-סעד וליטוויק, 2000: 24-25).

### תקשורת

היישובים הבדואיים המוכרים נעדרים שירותים של קווי טלפון מהימנים ובמידה מספקת (אבו-סעד וליטוויק, 2000: 28).

2002 על 1,038 נש. סכום זה היה אמנם מעט גבוה מזה של עיירות הפיתוח – 859 נש לנפש – אך נמוך מעט מזה של היישובים הערביים – 1,123 נש. מענק האיזון הגבוה ביותר הוא זה שקיבלו ההתנחלויות: בשנת 2002, בחישוב לנפש, הוא עמד על 1,655 נש – סכום הגבוה ב-60% מזה שקיבלו היישובים הבדואיים. גם נתון זה מלמד גם על כך, שאילו רצתה הממשלה להעניק ליישובים הבדואיים פיצוי גדול יותר, אין ספק שהיתה יכולה לעשות זאת.

עם זאת, ברור כי הדרך העיקרית לשיפור המימון המוניציפאלי ברשויות המקומיות הבדואיות, הוא השקעה גדולה בתשתיות כלכליות וביצירת מקומות תעסוקה המתגמלים את העובדים בשכר מכובד – דבר שיבטיח רמה גבוהה יותר של מימון עצמי<sup>8</sup>.

### תשתיות

#### מערכות ביו

היישובים שהממשלה תכננה עבור הבדואים בנגב הוקמו ואוכלוסייה ללא תשתיות ביו. סקר שערכו אבו-סעד, ליטוויק ואבו-סעד הראה כי בסוף שנות ה-1990, מחצית מהבתים ביישובים אלה לא היו מחוברים עדיין למערכת ביו (Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004: 103). בהיעדר מערכת ביו, משתמשים התושבים בבורות ספיגה שכושר הספיגה שלהם הולך ופוחת, כך שבמקרים רבים, הביוב גולש. בהפעלת הבורות אף יש חשש לזיהום של מי התהום (מבקר המדינה, 2002: 98).

במאס 1995 אישרה הממשלה תכנית להקמת מערכת ביו בשבעת היישובים המוכרים בעלות של 276 מיליון נש. בביקורת שנערכה שש וחצי שנים לאחר אישור התכנית, מבקר המדינה מצא כי מערכת הביוב לא הושלמה באף אחד מהיישובים (מבקר המדינה, 2002: 105). עוד מצא מבקר המדינה, כי בנובמבר 2001, רק ב-8 מתוך 24 השכונות של תל שבע הוקמו מערכות פנימיות להולכת שפכים. בערערה הוקמה מערכת כזו בשכונה אחת בלבד מתוך שלוש עשרה (שם: 105-106).

### כבישים

בכל היישובים העירוניים הבדואיים, מערכות הכבישים הפנימיים הן ירודות. מבקר המדינה מצא, למשל, כי בעיירה לקייה, תכנית האב לפיתוח כבישים לא עודכנה לאחר הרחבת היישוב ב-1998. בשל אי הסדרתה של סוגיית תביעות הבעלות על קרקעות ביישוב, לא נסללו כבישים רבים שנקבעו בתכנית המתאר, ובמקרים אחרים הוקמו מבנים על תוואי הכביש. בשכונות הוותיקות, רוב הכבישים מפותחים רק באופן חלקי, הם צרים מן הרחב שנקבע בתכנית המתאר ואין בהם לא מדרכות ולא תאורת רחוב. בנוסף על כך, אין סימון של מעברי חצייה להולכי רגל (מבקר המדינה, 2002: 98-99).

גם כבישי הגישה ליישובים הם בעייתיים: לחלק מהם אין גישה ישירה מן הכבישים הראשיים. רהט היא היישוב

8 ר' Razin, 2000.

בששה מתוך שבעת היישובים הבדואיים אין סניפי בנקים, סניפי דואר, חניונים או מתנ"סים. ברהט, שמונה מעל 30,000 תושבים, יש סניף בנק אחד, סניף דואר אחד ומתנ"ס אחד ( Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004 :20).

כשליש מכלל הכיתות בבתי הספר ביישובים הבדואיים המוכרים משוכנות בקרוואנים, או בכינויים הטכני, "מבנים יבילים". מדובר, בשנת 2004, בכ-12,250 תלמידים. ישנם בתי ספר שלמים הפועלים במבנים יבילים (פורום החינוך הערבי הבדווי בנגב, 2004 :2; 25-27).

**לוח 1. הכנסות בתקציב הרגיל לנפש, לפי מקור ההכנסה, 2002-1991, יישובים בדואיים וכלל היישובים בישראל במחירים קבועים לשנת 2004, בש"ח**

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	
<b>הכנסות לנפש – סך הכל</b>												
4,813	4,939	4,879	4,898	4,524	4,483	4,482	4,340	4,109	3,735	3,730	3,636	כלל היישובים
3,368	3,722	3,508	3,509	3,351	3,153	א.ג.	2,262	2,235	1,901	1,764	1,671	יישובים בדואיים
3,581	3,772	3,805	3,542	3,215	3,122	א.ג.	2,896	2,567	2,083	2,052	2,003	יישובים ערביים
5,218	5,404	5,299	5,166	4,869	4,923	4,807	4,790	4,512	4,229	4,292	4,344	עיריות פיתוח
5,262	5,376	5,257	5,047	4,953	4,933	4,902	4,757	4,584	4,202	4,180	4,032	יישובי פורום ה-15
6,046	6,213	6,212	6,589	6,224	6,021	5,810	5,746	5,570	5,500	6,031	5,656	יש"ע וגולן
<b>מזה: הכנסות עצמיות לנפש</b>												
2,978	3,001	2,984	2,635	2,772	2,781	2,666	2,597	2,452	2,326	2,306	2,352	כלל היישובים
557	548	561	523	652	614	א.ג.	551	558	478	516	394	יישובים בדואיים
1,063	1,074	973	931	848	881	א.ג.	772	757	577	634	656	יישובים ערביים
2,518	2,562	2,571	2,379	2,227	2,275	2,149	2,169	2,065	1,818	1,818	1,868	עיריות פיתוח
4,055	4,100	4,050	3,863	3,854	3,831	3,563	3,461	3,256	3,182	3,192	3,195	יישובי פורום ה-15
2,032	1,983	2,068	1,986	1,920	2,152	1,925	1,829	1,812	1,717	1,768	1,815	יש"ע וגולן
<b>מזה: הכנסות מהממשלה לנפש</b>												
1,275	1,322	1,300	1,218	1,167	1,097	1,093	1,046	971	899	830	827	כלל היישובים
1,757	1,912	1,715	1,626	1,378	1,168	א.ג.	855	801	665	468	444	יישובים בדואיים
1,334	1,377	1,351	1,196	1,104	1,062	א.ג.	1,010	875	750	638	618	יישובים ערביים
1,607	1,709	1,726	1,511	1,561	1,451	1,434	1,339	1,261	1,260	1,194	1,259	עיריות פיתוח
1,158	1,213	1,175	1,134	1,061	1,028	1,021	988	899	816	756	771	יישובי פורום ה-15
2,032	2,116	2,462	2,408	2,169	1,595	1,580	1,608	1,576	1,569	1,500	1,479	יש"ע וגולן
<b>מזה: מענק כללי/איזון לנפש</b>												
487	523	523	573	560	562	610	598	541	416	458	401	כלל היישובים
1,038	1,195	1,232	1,360	1,320	1,372	א.ג.	857	876	759	766	757	יישובים בדואיים
1,123	1,186	1,227	1,300	1,229	1,174	א.ג.	1,105	932	744	698	594	יישובים ערביים
859	931	893	1,080	1,014	1,122	1,175	1,229	1,173	993	1,126	1,140	עיריות פיתוח
24	40	14	31	36	35	47	86	69	40	46	11	יישובי פורום ה-15
1,655	1,815	1,648	2,133	2,054	2,227	2,269	2,274	2,152	2,083	2,494	2,289	יש"ע וגולן

הערות: 1. "הכנסות בתקציב הרגיל" לא כולל מלוות לאיזון והעברות והכנסות חד-פעמיות לכיסוי הגירעון.

2. "כלל היישובים" - כל היישובים בישראל, ללא ההתנחלויות הישראליות בגולן, ברצועת עזה וביהודה ושומרון.

3. נתוני 1991 תורגמו למונחי שנה שלמה באופן לינארי.

4. "יישובים ערביים" - לא כולל את יישובי הבדואים.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; רשויות מקומיות בישראל, נתונים כפיים, שנים שונות.



## לוח 2. הקצבות מים – אופקים ורהט, 1997

באלפי מ"ק

הקצבה לצריכה חקלאית	הקצבה לצריכה תעשייתית	הקצבה לצריכה ביתית לנפש	הקצבה לצריכה ביתית	הקצבה כוללת	מספר תושבים	היישוב
384	284	0.069	1,532	2,200	22,200	אופקים
88	---	0.034	881	969	25,900	רהט

מקור: נתונים של נציבות המים, מצוטטים בתוך חברת צנובר, הכפרים הערבים הבדואים בנגב – בחינת אפשרויות הפיתוח החקלאי, מאי 1999: לוח 1, עמוד 16. נתוני אוכלוסייה מתוך: הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 1997-נתונים פסיים, לוח 5.

ביקורת-מעקב שפרסם מבקר המדינה בשנת 2004 העלתה, כי בשנים 2002-2003 אכן חלה האצה מסוימת בתחום פיתוח התשתיות הפיזיות. אולם נראה, כי חלק גדול מן הסכומים המובטחים לא הוצא בסופו של דבר (מבקר המדינה, 2004 [א': 887]).

שלוש שנים לאחר החלטתה של ממשלת ברק באה ממשלת אריאל שרון ואישרה תכנית פעולה משל עצמה. הפעם, הממשלה התחייבה לתכנית שש-שנתית שבמהלכה יושקעו 1.1 מיליארד ₪ (החלטת ממשלה 881 [ערב/15] מיום 25.9.2003). אלא שקרוב ל-80% מן הסכום נועדו לבוא מן התקציבים השוטפים המיועדים ליישובים הבדואיים במשרדים הממשלתיים השונים, והתוספת התקציבית החדשה הסתכמה בלא יותר מ-239 מיליון ₪; יתרה מזאת, חלק ניכר מסכום זה יועד לתקצוב גופים העוסקים באכיפה, כדוגמת פרקליטות המדינה, הסיררת הירוקה והמשרד לביטחון פנים (שם: שם; ר' מוסאווא, נובמבר 2003: 99). ואם לא די בכל אלה, הרי שמבקר המדינה בדק ומצא כי בדומה לתכניות קודמות, גם הפעם הכספים שהועברו בפועל היו נמוכים: לפי התכנית, בשנת 2004 היו משרדי הממשלה אמורים להקצות סך של כ-161 מיליון ₪ לפעילות במגזר הבדואי, אך בפועל תוקצבו רק 37% מהסכום (מבקר המדינה, 2004 [א': 887-886]).

## החלטות ממשלת ברק וממשלת שרון

מצבם הירוד של היישובים הבדואיים המוכרים הפך, כך נראה, לנושא של קבע בישיבות ממשלה. ממשלת אהוד ברק החליטה בנובמבר 2000 כי "תשופר תדמיתם של שבעת יישובי הקבע הקיימים על ידי שיפור התשתיות, בעיקר בחינוך וביוב, והקמת מבני ציבור ... החל מתקציב המדינה 2001" (החלטה 2561 [ערב/43] מיום 30.11.2000). באותו חודש הגישה ועדת השרים לענייני ערבים של ממשלת ברק את המלצותיה בנושא פיתוח תשתיות ביישובים הבדואיים. הוועדה המליצה על סדרה ארוכה של פעולות: שיפור תשתיות מים, ביוב ופסולת; הוספת תחנות לבריאות המשפחה ("טיפות חלב"); פיתוח מוקדי פעילות פנאי כדוגמת מתקני ספורט, פינת נוי וגנים ציבוריים; הקמת אזורי תעשייה משותפים ליישובים בדואים ויהודים, כדוגמת פרויקט משותף למועצה האזורית בני שמעון, המועצה המקומית להבים ורהט. הוועדה אף המליצה לבחון מחדש את חישוב מענקי האיזון הניתנים ליישובי הקבע וכן לבחון את האפשרות להגדלת תקציבי הפיתוח הניתנים להם. הוועדה חישבה, כי התקציב הכולל שיידרש למימוש המלצותיה הוא 1.561 מיליארדי ₪ (דו"ח הוועדה לבחינת שיפור מצב יישובי הקבע במגזר הבדואי בדרום, 2000, בתוך משרד הפנים, 2002).

## לוח 3. אוכלוסייה ביישובים הבדואיים המוכרים והלא מוכרים בנגב, 2002 (באלפים)

תושבים	יישוב	תושבים	יישוב	תושבים	יישוב
0.5	עתי/ר/אם אל-חיראן	1.1	אל-באט	7.6	חורה
0.6	ציוין	1.8	אל-בחירה	7.9	כסייפה
1.2	קטמאת/אל-מטהר	0.9	אל-חומרה	6.1	לקייה
2.8	קצר א-סר	1.3	אל מד'בח	10.5	ערערה בנגב
1.1	רח'מה	0.6	אל-מזרעה/א-שהבא	34.1	רהט
0.8	תל אל-מלח	1.1	אל-מכימן	5.3	שגב שלום
0.8	תל ערד	0.6	אל-מסעאדיה	11.2	תל שבע
3.6	א-שהבי/אבו תלול	1.8	אל-ע'רא	<b>82,700</b>	<b>סה"כ תושבים ביישובים המוכרים</b>
2.4	ח'רבת אל-וטן	3.7	אל פורעה	2.8	א-זערורה
0.8	ח'רבת זבאלה	3.7	אל-קרין	1.3	א-זרנוק
2.2	ח'שם זנה	3.9	אם-מתנאן	0.6	א-סדיר
0.5	נוחלה	0.9	אם-רתאם	2.0	א-סר
2.2	כרכור	3.3	אם בטין	1.2	א-סרה
0.7	סעוה	1.7	אם נמילה	0.5	א-צראיעה
0.5	ע'זה	0.6	אל-מזרעה/א-שהבא	2.0	ביר אל-חמאם
0.9	עבדה	1.0	דריג'את	0.9	ביר אל-משאש
2.0	עוג'אן	4.5	ואדי א-נעם	4.4	ביר הדאג'
<b>76,364</b>	<b>סה"כ תושבים ביישובים הבלתי מוכרים</b>	1.0	עמרה	3.0	ואדי ע'וין/תלאע רשיד

מקור: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, שנתון סטטיסטי לבדואים בנגב, 2004.

## היישובים הלא מוכרים: סיפורם של אזרחים שקופים

### מבוא

קצת פחות ממצחית הבדואים בנגב - כ-76 אלף נפש - מתגוררים בכ-45 יישובים שאינם מוכרים על ידי השלטונות (מבקר המדינה נקב בשנת 2002 במספר נמוך יותר - כ-65,000; מבקר המדינה, 2002: 111). חלק מהיישובים הוקם עוד לפני קום המדינה וחלק אחר בשנות החמישים, כששלטונות המדינה העבירו שבטים בדואיים מהנגב הצפון-מערבי אל אזור הסייג (המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [www.rcuv.org](http://www.rcuv.org)).

היישובים הבדואיים הלא מוכרים אינם מופיעים על מפות רשמיות של מדינת ישראל, ותושביהן הם בבחינת אזרחים שקופים: המדינה אינה מבחינה בהם בבואה לקבוע מדיניות, לבנות תקציב, לספק שירותים או להעניק הגנה חוקתית, ושכניהם היהודים אינם רואים אותם אלא כמטרד שאת ממדיו יש לצמצם ככל האפשר.

בהיותם בלתי מוכרים, היישובים אינם מקבלים שירותים ממשלתיים מסודרים: תקציבים מוניציפאליים, שירותי מים, חשמל וביוב, ושירותי חינוך, בריאות ורווחה (על מצבם של היישובים הלא מוכרים ר' גם מבקר המדינה, 2002, ומנע, 1996). כמו כן, ליישובים אלה אין מערכת שלטון מקומי. תושבי היישובים המצויים בתחומי השיפוט של רשויות מוניציפאליות יהודיות, כגון המועצות האזוריות בני שמעון ורמת הנגב, אינם מקבלים שירותים מרשויות אלה (Yiftachel, 2003: 39).

המשמעות המעשית של היותו של יישוב בלתי מוכר היא, שאין לו תכנית מתאר ולכן לא ניתן לקבל בו היתרי בנייה. כתוצאה מכך, כל בנייה - בין אם של בתי מגורים, בין של מבני ציבור ובין של תשתיות - היא בלתי חוקית ונתונה לסכנת הריסה. זו הסיבה לכך שביישובים הלא מוכרים, מרבית המבנים הם מחומרים בלתי מוצקים - בד, פח או עץ, וזאת מחשש להריסה בידי השלטונות. אין גם מבני ציבור - בניין מועצה, בניין בית ספר, בניין מתנ"ס וכיו"ב. הדרכים הפנימיות ודרכי החיבור לכבישים הראשיים הן דרכי עפר.

כ-50% מהבתים ביישובים הבלתי מוכרים אין כלל חיבור למים; היתר מקבלים מים באיכות גרועה (אלהוזייל, 2002: 18). בהיעדר מים ממקורות ממוסדים נוקטים התושבים מגוון שיטות להשגתם ובהן, אגירת מים במכלים וחיבורים אישיים באישור ועדת המים במינהלת הבדואים, באמצעות צינורות המונחים על גבי הקרקע (אלמי, 2003: 20-21).

היישובים אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית; כתוצאה מכך, ברוב בתי התושבים אין מקררים, במעט המוסדות הציבוריים אין חשמל וברחובות אין תאורה (שם: 27). למעלה מ-80% מהתושבים צורכים חשמל באמצעות גנרטורים המופעלים במשך מספר שעות בלבד, בשל העלויות הגבוהות. מיעוט מקרב התושבים

עושה שימוש במצברים (אלהוזייל, 2002: 18); אתר המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים).

ביישובים הבלתי מוכרים אין, כאמור, מערכות ביוב. כתוצאה, נעשה שימוש בבורות ספיגה המהווים סכנה תברואתית וסביבתית. יתרה מכך: שני קווי ביוב פתוחים, האחד מקורו בדימונה והשני בהר חברון, עוברים בתוך כמה מן היישובים הלא מוכרים או בקרבתם (אלמי, 2003: 29-30). בהיעדר רשות מוניציפאלית, אין ביישובים הללו גם מערכת לפינוי אשפה, כך שמדי יום מצטברים 91 טון אשפה (שהם 2,730 טון בחודש) (אלהוזייל, 2002: 17).

מערכות הבריאות, החינוך והרווחה הן במצב ירוד ביותר. עשרות אלפי תושביהם של 45 היישובים הלא מוכרים צריכים להסתפק בשירותיהן של 9 מרפאות, שאינן מחוברות למים ולחשמל. המרפאות מספקות שירותים בסיסיים בלבד: על מנת לקבל שירותי בריאות נוספים, על התושבים להרחיק אל המרפאות האזוריות (המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, [www.rcuv.org](http://www.rcuv.org))<sup>9</sup>. תמותת תינוקות עמדה בשנת 2000 על 14.7 ל-1000 לידות - בהשוואה ל-5.5 ל-1000 לידות בקרב כלל האוכלוסייה (פרופ' יונה אמיתי, 2000, מצוטט אצל אלמי, 2003).

כך גם בנושא החינוך: בכל היישובים הלא מוכרים יש 30 גנים לגילאי 3-4, בשעה שהאוכלוסייה הרלבנטית מונה כ-6,500 ילדים. בנוסף, יש 15 בתי ספר יסודיים עבור אוכלוסייה של כ-18,000 ילדים בגיל המתאים. באשר לתיכון, אין ולו בית ספר אחד, בשעה שאוכלוסיית גילאי 12-17 מונה כ-9,800 נפש (אלהוזייל, 2002: 16); אתר המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב).

בהיעדר הכרה ממשלתית, מערכת הרווחה ביישובים הלא מוכרים היא בסיסית ביותר - זאת, בשעה שכ-50% מכלל התושבים וכ-60% מכלל הילדים מצויים מתחת לקו העוני (אלהוזייל, 2002: 14).

### בעקבות פסיקת השופט חלימה

בעשרים השנים שחלפו מאז פסיקתו של השופט חלימה, מצבם של הבדואים המתגוררים ביישובים לא מוכרים לא השתנה באופן משמעותי. המדינה התחפרה בעמדתה ולפיה האדמות שעליהן הם יושבים הן אדמות מדינה, והיא משתמשת בטענה זו, מצד אחד, כדי לשלול הכרה, תכנון ופיתוח של היישובים הללו, ומצד שני, כדי להצדיק את העובדה שהיא מונעת מאזרחים אלה שירותים מינימליים. הבדואים, מצדם, אינם מוכנים לוותר על אדמותיהם, גם כאשר הדבר כרוך במחיר כבד של חיים בתנאים קשים ביותר, ללא תשתיות וללא שירותים. הפיצויים שהמדינה מוכנה להציע להם אין בהם כדי לפרוץ את מצב השיתוק הנוכחי. יתרה מזאת, החלופות העומדות בפני בדואים המוכנים עקרונית לעבור ליישוב קבע אינן קוסמות כלל וכלל: כפי שראינו זה עתה, עבור

9 באשר למצב הבריאות בכפרים הבלתי מוכרים, ר' אלמי 2003.

## החלטת ממשלת ברק משנת 2000

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים סימנה תפנית משמעותית בדרך ניהול המאבק על ידי הבדואים בנגב. עם זאת, אין מדובר בתופעה שצמחה יש מאין: קדמו למועצה זו גופים אחרים שהוקמו על ידי בדואים ופעלו בשמם, ובהם האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל (ר', למשל, אלגזי, הארץ, 9.1.1994). עוד בשנות ה-1950 וה-1960 פעלו בדואים בשיתוף עם אנשי שמאל יהודיים, כנגד מדיניות הנישול וההדרה של הבדואים (ר', למשל, פורת, 2000). ובתקופת ממשלת ברק פעלו בדואים במסגרת מפלגת העבודה לקדם את ענייני קהילתם.

כל אלה תרמו לתפנית המשמעותית ביותר שחלה בעשור האחרון במדיניות הממשלתית. בנובמבר 2000 החליטה ממשלת אהוד ברק להכיר בחלק מן היישובים הבדואיים הלא מוכרים.

יש לציין כי עוד ב-1996 קיבלה ממשלת שמעון פרס החלטה דומה ("הממשלה תפעל להקמת כ-7-5 יישובים נוספים לאיכלוס הבדווים הנמצאים בפזורות מחוץ ליישובי הקבע הנגב"; החלטה 840 מיום 12.5.1996). גם ממשלת בנימין נתניהו החליטה "לפעול להקמתם של עד 5 יישובים באזור הדרום במטרה לפתור את מצוקת המגורים של האוכלוסיה הבדואית" (החלטה 4824 מיום 31.1.1999). שתי ההחלטות התקבלו בסמוך למועדי בחירות (זאת של ממשלת פרס התקבלה שבועיים לפני הבחירות). מכל מקום, אף אחת משתי ממשלות אלה לא הספיקה להביא את החלטתה לכלל מימוש.

החלטת ממשלת ברק (2561 [ערב/43], מיום 30.11.2000) קראה ל"גיבוש תכנית רב שנתית מקיפה וכוללת להקמת יישובי קבע לבדואים בנגב, בשיתוף נציגי האוכלוסייה הבדואית, שתתחשב בצרכים ובמאווים של השבטים השונים. במסגרת זו יוקמו יישובים חדשים בפזורה". עוד קבעה הממשלה, כי "יימשך תהליך הסדר הקרקעות עם הבדואים שלהם תביעות על בעלות בקרקע, אבל הוא לא יהווה תנאי להקמת יישובי הקבע ולהגשת שירותים לאוכלוסייה שבפזורה" (שם).

בנוסף, הממשלה החליטה להתחיל מיד בהקמתם של מרכזי שירותים לתושבי היישובים הלא מוכרים, כדי שניתן יהיה להעניק שירותים עוד לפני השלמת תהליכי התכנון והפיתוח של היישובים המוכרים החדשים. בעקבות החלטת הממשלה, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה את הקמתם של 16 מתוך 19 מרכזי השירות שעליהם המליצה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (אלהוזייל, 2004: 8).

פריצת הדרך באה לידי ביטוי בשלושה ממרכיביה של החלטת ממשלת ברק: ראשית, בנכונות להעניק הכרה לחלק מן היישובים הבלתי מוכרים; שנית, בנכונות לוותר על ההתניה של הענקת שירותים והכרה ביישובים חדשים בהתקדמות תהליך הסדר הקרקעות; שלישית, בהחלטה לשתף את הבדואים תושבי היישובים הבלתי מוכרים בתהליך קבלת ההחלטות.

הבדואים בנגב, חיים ביישוב שהממשלה תכננה פירושם רמת חיים נמוכה, מקורות תעסוקה מועטים, חינוך ברמה נמוכה והיעדר תכניות משמעותיות של פיתוח כלכלי.

ובכל זאת, בעשור האחרון נרשם שינוי משמעותי: ראשית, הממשלה קיבלה ב-2000 החלטה שהיא בבחינת פריצת דרך, להכיר בחלק מן היישובים הבלתי מוכרים ולצרפם לתכניות המתאר; וזאת, בין השאר, הודות לפעילות של ארגונים בדואיים ושל פעילים בדואיים במפלגת השלטון דאז. שנית, בית המשפט הגבוה לצדק פסק באותה שנה עצמה, 2000, כי על רשויות התכנון לתכנן גם התיישבות כפרית לבדואים, ובכלל זה להביא בחשבון הכרה ביישובים הלא מוכרים, וזאת תוך שיתוף של נציגים בדואיים בהליך התכנון.

בינתיים, ההישגים הללו הם על הנייר בלבד, שכן למרות החלטת הממשלה ולמרות פסיקת בג"צ, המצב בשטח אינו משתנה, בעיקר משום שהמדינה אינה מוכנה להתפשר על התנאי הבסיסי שלה - ויתור מצד הבדואים על אדמותיהם, בתמורה לפיצוי לא נדיב במיוחד.

### המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב

בשנת 1994 גובשה תכנית מתאר למחוז דרום (תמ"מ 14/4) והתברר כי היא עמדה לדחוק חלק מן הבדואים ביישובים הבלתי מוכרים מאדמותיהם, כאשר חלק אחר של היישובים עמד לאבד קרקעות רבות.

התופעה של הדרת הבדואים מתכניות מתאר ממשלתיות אינה חדשה: המדינה, באמצעות גופי התכנון שלה, נהגה כך במשך שנים. בכמה תכניות מתאר מחוזיות חשובות, היישובים הבדואיים הלא מוכרים לא סומנו כלל, כאילו הם אינם קיימים, או שאתריהם סומנו כמיועדים לשימושים ציבוריים כדוגמת מפעלי ביוב, פארקים ציבוריים או אזורי תעשייה. המדובר, בין השאר, בתכנית המתאר המחוזית משנת 1972, בתכנית "קדמת נגב" משנת 1991, בתכנית מטרופולין באר שבע משנת 1995 ובתכנית המחוזית המתוקנת משנת 1998 (Yiftachel, 2003: 34).

בתגובה לתכנית המתאר המחוזית, עתרו תושבים של היישובים הבדואיים הלא מוכרים לבית המשפט, וברבות הימים התארגנו והקימו ארגון משל עצמם, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב. המועצה, שהוקמה ב-17.5.1997, הורכבה מראשי ועדים מקומיים מן היישובים השונים (אלהוזייל, 2004: 3). המועצה שמה לעצמה מטרה להשיג הכרה ב-45 היישובים הלא מוכרים (עאמר אלהוזייל, ראיון, 5.6.2005). בשיתוף עם המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, הכינה המועצה תכנית אב משל עצמה, הלא היא "תכנית ערביי הנגב 2020", והגישה אותה למוסדות התכנון ולמשרד הפנים (אלהוזייל, 2004: 3).

החלטת בג"צ נתפסה בעיני הבדואים כהישג חשוב, שהצטרף להישג שבהחלטת ממשלת ברק. אלא שבחמש השנים שחלפו מאז החלטת בג"צ והחלטת הממשלה, לא חלה בשטח התקדמות של ממש. בג"צ קבע פרק זמן של שנה להגשת תכנית מתוקנת, אלא שכבר ביולי 2001 הגישו שני הצדדים בקשה לדחייה של שנה וחצי, על מנת לאפשר את השלמת עבודת התכנון המתקן. מאז, הדחיות שבו והוארכו.

במישור המשפטי, ניתן ללמוד על היעדר ההתקדמות משתי הודעות לבג"צ שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם העותרים. מן ההודעה הראשונה עולה, כי התכנית המתגבשת – תמ"מ 4/14/23 – אינה עונה על צרכי האוכלוסייה וגם אינה תואמת את התחייבות המדינה בפני בג"צ (בג"צ 1991/00, 28.9.04, תגובה מטעם העותרים). לטענת האגודה לזכויות האזרח, מאז שביקש בג"צ להכין תכנית אלטרנטיבית, השלטונות נוקטים במדיניות של גרירת רגליים. האגודה לזכויות האזרח טוענת עוד, כי אלמלא הפיקוח הצמוד של בית המשפט העליון, השלטונות לא היו עומדים כלל בהתחייבותם לבג"צ. יתרה מזאת, השלטונות ממשיכים "לנהל שני מסלולים נפרדים של תכנון: האחד איטי ומייגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב באמצעות ההכנה של תמ"מ 4/14/23; והשני מהיר ומזורז, לאוכלוסייה היהודית, באמצעות 'יישום' החלטות ממשלה המבקשות להקים עשרות יישובים וחוות בודדים לאוכלוסייה היהודית, שלא באמצעות תמ"מ 4/14/23" (חמדאן, 2005)<sup>10</sup>.

בהודעה השנייה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבג"צ בשם העותרים, ב-27 ביוני 2005, מביעה האגודה לזכויות האזרח את אכזבתה מתכנית המתאר המתגבשת, על כי היא "אינה נותנת מענה לעתירה, ואף לא נותנת מענה להתחייבויות מוסדות התכנון, שניתנו במסגרת העתירה" (בג"צ 1991/00, 27.6.05, הערות העותרים). האגודה לזכויות האזרח מוסיפה, כי "התכנית ממשיכה מדיניות תכנונית מפלה, שמאפשרת לאזרחים היהודים להתגורר במגוון רחב של יישובים, כולל יישובים קטנים ביותר, כגון קיבוצים חדשים, יישובים קהילתיים שבהם מתגוררים פחות מ-20 משפחות, וכן גם חוות בודדים" (שם). לבסוף, האגודה קובלת על כך שהתכנית המתגבשת "מותירה כ-50,000 תושבים, המהווים קרוב ל-65% מאוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים...ללא פוטנציאל של הסדרה תכנונית בעתיד" (שם).

על המתרחש בצוות שמונה להכין את תכנית המתאר המתוקנת (תמ"מ 4/14/23) ניתן ללמוד גם מדעת מיעוט שהגישו שני חברים בצוות התכנון, הפרופ' אורן יפתחאל מאוניברסיטת בן גוריון וד"ר ראסם חמאסי מחברת ר.א.ב. הנדסה. בדעת המיעוט שלהם מיום 11.1.2005, השניים קובעים כי צוות התכנון גיבש בינתיים רק תכנית מעשית אחת ויחידה – הכרה ביישוב אבו תולול. יפתחאל וחמאסי מציינים עוד, כי צוות התכנון אינו מביא בחשבון חלופות של ממש לצורת היישוב המועדפת על השלטונות – ריכוזם של הבדואים במספר קטן של יישובים עירוניים. זאת, למרות שבמסמכים הראשוניים

החלטת הממשלה באה, בין השאר, על רקע שיתוף פעולה בין פעילים בדואיים של מפלגת העבודה ובין אנשים בכירים במחנהו של ברק ועל רקע קשרים שנוצרו בין אהוד ברק, במהלך מסע הבחירות שלו, ובין אנשי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (עאמר אלהוזייל, ראיון, 5.6.2005). יש להוסיף עוד, כי בממשלת ברק היו שני שרים שפעלו לקידום ענייניהם של הבדואים: מתן וילנאי, ששימש כיו"ר ועדת השרים לענייני ערבים, ויוסי ביילין, שעמד בראש צוות שהכין תכנית לפתרון כללי של בעיית הבדואים, בהשראת "תכנית ערביי הנגב 2010" של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

היישובים שבהם החליטה הממשלה להכיר היו מרעית, בית פלט, באר חיל, הוואשלה, אום בטין ומולדה. על כך הוסיפה הממשלה את ההמלצה לבחון את האפשרות להכיר בשלושה יישובים בלתי מוכרים נוספים: עבדת א', עבדת ב' וזיאדנה (החלטה 2562/47).

על רקע החלטת הממשלה, הוזמנו אנשי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ללשכת אהוד ברק, ושם התבקשו להביע הסכמתם לכך, שצעד זה ייחשב למענה סופי לכל תביעות הבדואים. נציגי המועצה סרבו, בטענה כי מדובר מבחינתם בהתאבדות פוליטית וחברתית, לאור העובדה שהחלטת הממשלה לא פתרה את שאלת הקרקעות ועדיין הותירה עשרות אלפי בדואים ביישובים בלתי מוכרים (אלהוזייל, ראיון, 5.6.2005).

### עתירת תושבי היישובים הלא מוכרים לבג"צ

במקביל לכל אלה הגיעה לדיון בבג"צ בשנת 2000 עתירה של תושבי היישובים הלא מוכרים, בעניין אי הכללתם בתכנית המתאר למחוז הדרום. העתירה הוגשה בעקבות התנגדות שהגישו העותרים למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, עוד בדצמבר 1994, בעניין תכנית המתאר למחוז הדרום (תמ"מ 14/4). הם ביקשו שהמדינה תסביר, מדוע לא נתוקן תכנית המתאר באופן כזה שהיא תחייב תכנון יישובים כפריים עבור הבדואים בנגב ומדוע לא תכלול הנחיות לתכנון היישובים, שתתחשבה באופן מירבי בצרכיה ובמאוייה של האוכלוסייה הערבית הבדואית (בג"צ 1991/00).

בית המשפט העליון לחץ על העותרים ועל המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להגיע להסכם ביניים, כאשר הוא מותיר את העתירה תלויה ועומדת. הסדר הביניים קבע:

- יש להכין תכנית מתאר מחוזית חלקית, במסגרת תכנון מטרופולין באר שבע, שתתייחס להתיישבות הבדואית באזור המתפרס ממזרח עד ערד ודימונה, מדרום עד שדה בוקר ורביבים ובמערב עד נתיבות.
- המתכננים יביאו בחשבון, בין שאר צורות היישוב האפשריות, גם את צורת ההתיישבות הכפרית, תוך התייעצות עם נציגי התושבים, ותוך התייחסות לתכנית החלופית שהוגשה על ידי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

<sup>10</sup>על חוות בודדים ר' גם יפתחאל וקדר, 2000.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ראתה בתכנית שרון "הכרזת מלחמה על הקהילה הבדואית ביישובים הבלתי מוכרים", וזאת בראש ובראשונה משום שחלק גדול מן הכסף החדש – כ-38% - נועד לתגבר את הרשויות המופקדות על אכיפת חוקי התכנון והבנייה, את הסיירת הירוקה ואת סגל פרקליטות המדינה (Cook , 2003: 4; מוסאוא, 2003: 100). בעקבות זאת, יזמה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, ביחד עם 32 ארגונים חברתיים יהודיים וערביים, את הקמתו של "פורום ביחד למען נגב צמיחה ושוויון" (אלהוזייל, 2004: 9). אחת הטענות המרכזיות של פורום זה היתה, כי הכספים שהקצתה ממשלת שרון נועדו בעיקר להריסת בתים – ולא לפתרון ממשי של הבעיה הכוללת.

יצוין כי גם ממשלת שרון, כמו ממשלת ברק שקדמה לה, הזמינה אליה את נציגי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב וגם היא ביקשה שהנציגים יכירו בהחלטת הממשלה כהסדר סופי של כל תביעות הבדואים. גם הפעם סירבו נציגי הבדואים להתחייב לכך.

### החלטות ורוח - והשינוי בשטח מתמהמה

בסיכומו של דבר, בעשור האחרון נרשמו מספר שינויים חשובים בסוגיית הבדואים בנגב. מצד אחד, כפי שראינו, הבדואים ביישובים הלא מוכרים התארגנו והקימו גוף שנושא את דברם. מצד שני, שתי ממשלות, זו של אהוד ברק וזו של אריאל שרון, קיבלו החלטות שבישרו על שינוי חיובי. על אלה יש להוסיף את החלטת בג"צ משנת 2000, שכפתה על רשויות התכנון לשתף את הבדואים.

ועם כל זאת, הרושם המצטבר הוא שממשלות ישראל אינן מגיעות לכלל החלטה לעשות צעד של ממש ליישוב סוגיית מעמדם וזכויותיהם של הבדואים בנגב. בחינה של צעדי הממשלה על פני השנים מעלה כי הם מצטיינים במספר מאפיינים: ראשית, היעדר של בחינה עמוקה של הסוגייה ושל השלכותיה על הבדואים, על הנגב ועל דמותה של החברה הישראלית; שנית, היעדר החלטה נחושה להביא לפריצת דרך של ממש; שלישית, ובמקום זאת, התמודדות בדרך של היענות ללחצים נקודתיים, כדוגמת ההכרה בעוד מספר יישובים או הגדלה של הפיצי הכספי בעוד מספר אחוזים; רביעית, ריבוי של רשויות, ועדות וגופים; חמישית, ריבוי של החלטות שאינן מקוימות; ששית, הקצאה של תקציבים נמוכים, הפרוסים על פני שנים רבות מדי ואשר שיעור המיצוי שלהם הוא נמוך (על כך ר' להלן). על כל אלה יש להוסיף את העובדה שמעת לעת שבה המדינה ופועלת בדרך של כפייה: אם זה באמצעות חקיקה כדוגמת "חוק השלום" משנת 1980, ואם זה בדרך הננקטת כעת, של הגשת תביעות נוגדות לבתי המשפט, ואם זה באמצעות הריסת מבנים וריסוס שדות או חרישתם.

מבקר המדינה, הבוחן מעת לעת את מדיניות הממשלה בנושא הבדואים, מציין בדו"ח שלו משנת 2002, כי בין מאי 1996 ודצמבר 2000 מונו חמש ועדות או צוותים בין-משרדיים למתן המלצות לגיבוש מדיניות כוללת לטיפול במגזר הבדואי, אך אף אחד מן הגופים הללו לא הצליח לממש את המטרה. אחרון הצוותים מונה

של הפרוייקט נרשמו הצהרות בדבר הכרה בכך שהמצב הקיים בשטח – דהיינו, ריבוי של יישובים כפריים - יהווה את הבסיס לפתרונות התכנוניים; עוד הוצהר, כי התכנון ייטה "לכיוון האפשרות של הכרה בחלק ניכר מההתיישבות במיקומה הנוכחי ומתן אפשרות לבניית קבע בסמוך לבנייה הארעית". יפתחאל וחמאיסי ממליצים לצוות התכנון לכלול בעבודתו, בין השאר, מדרג של שלוש צורות יישוב – כפרי, מתעייר ועירוני. הם גם ממליצים לצוות לכלול בהמלצותיו את אפשרות הקמתן של שכונות בדואיות ביישובים עירוניים שהם כיום יהודיים בלבד – כדוגמת באר שבע, עומר, ירוחם ודימונה (יפתחאל וחמאיסי, 2005).

על כל אלה יש להוסיף, כי ההמלצה של בג"צ לשתף את התושבים בעיצוב תכנית המתאר מתקיימת באופן מוגבל ביותר. בעקבות פסיקת בג"צ הוקמה ועדת היגוי, שבה שותפים גם נציגים בדואיים, אלא שוועדת ההיגוי אינה נוטלת חלק בעבודת התכנון עצמה, ורק מקיימת פגישות לעתים מזומנות עם צוות התכנון (עאמר אלהוזייל, ראיון 5.6.2005).

### החלטת ממשלת שרון משנת 2003

ההחלטה האחרונה בנושא הבדואים בנגב התקבלה על ידי ממשלת שרון בספטמבר 2003, בצורה של תכנית רב שנתית לטיפול במגזר הבדואי בנגב, שנועדה להתפרס על פני השנים 2003-2008 (החלטה 881 [ערב/15] מיום 25.9.2003). ברוחה, החלטה זאת שונה למדי מן ההחלטה של ממשלת ברק. אמנם, היא שבה ומאשררת את החלטת ממשלת ברק להכיר בשבעה [כך בהחלטה] מן היישובים הבלתי מוכרים, וגם היא מדברת על פיתוח תשתיות ושירותים, אולם הדגש המרכזי ניתן בה, כפי שראינו לעיל, דווקא לסוגיות של אכיפה.

שלושה חודשים לאחר החלטת ממשלת שרון באו שתי החלטות עוקבות (החלטה 2886 מיום 12.12.2004 והחלטה 2959 מיום 23.12.2004), שנועדו לפרט את הצעדים שהממשלה תנקוט כדי להוציא לפועל את החלק האכיפתי של החלטה 881. עיקרן של שתי ההחלטות הוא הקמתה של מינהלה בינמשרדית לתאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין, שתוקם במסגרת משטרת ישראל ובראשה יעמוד קצין משטרה בכיר. המינהלה תתאם את פעולות הגופים המדינתיים השונים העוסקים כבר כיום בנושא זה, ובהן, למשל, הסיירת הירוקה. בנוסף על כך, החלטת הממשלה מורה על הקמתם של שני גופים ייעודיים חדשים שיעסקו באכיפת דיני מקרקעין: יחידה משטרתית ייעודית ובה 108 שוטרים; ומחלקה מיוחדת בפרקליטות המדינה ובה 10 תקנים, כולל ששה תקני פרקליטים.<sup>11</sup>

11 בינואר 2005 אישרה הכנסת תיקון לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א – 1981, המרחיב את הסמכויות, הרחבות ממילא, של מינהל מקרקעי ישראל, לאכוף זכויות קניין המצויות במחלוקת משפטית. התיקון צפוי לפגוע בעיקר בבדואים בנגב (שוגרי-בדארנה, 2005).

בדצמבר 2000. הצוות, בראשות מנכ"ל משרד התשתיות (הממונה כיום על ממ"י) כלל נציגים של משרד הפנים, ממ"י, משרד האוצר, משרד המשפטים ומינהלת הבדואים. על הצוות הוטל לגבש המלצה בעניין המבנה, הסמכויות והכפיפות של גוף מרכזי שיעסוק בקידום ענייני הבדואים. כמו כן הוטל על הצוות להכין מסמך מדיניות לגבי דרכי הטיפול המומלצות. הצוות הקים צוותי-משנה לבחינת נושאים שונים, אולם בסופו של דבר הוא לא זכה לקבל מצוותי-המשנה המלצות כלשהן (מבקר המדינה, 2002, 100-101).

### תקציבים בלתי הולמים, שיעור ניצול נמוך

עיון בתקציב המדינה מעלה, כי הסכומים שהממשלה מקציבה להתמודדות עם סוגיית האוכלוסייה הבדואית בנגב הם, ראשית, נמוכים, ושנית, בחלקם הם בלתי מנוצלים. הלוח שלהלן מציג נתונים תקציביים על שלושה תחומים הנוגעים לבדואים, במסגרת התקציב של ממ"י: המימון של מינהלת הבדואים; המימון של פעולות לשמירה על קרקע, שהן בעיקרן פעולות של אכיפה; והמימון של תכנון ופיתוח במגזר המיעוטים – סעיף המשמש, בין השאר, לקידום תהליך הפיתוח של היישובים הבדואיים. עבור כל אחד מן התחומים, הלוח מציג שני נתונים: הסכום שהמדינה הקציבה לסעיף, בכל אחת מן השנים, והסכום שהוצא בפועל.

כפי שניתן לראות, תקציב הטיפול של מינהלת הבדואים, שמבחינת היקפו הוא הקטן מבין שלושת התחומים, ממוצה בדרך כלל במלואו.

הסעיף השני, שמירה על הקרקע, מיועד "לצמצום תופעת ההשתלטות הבלתי חוקית על אדמות הלאום ולמניעת בניה בלתי חוקית" (משרד האוצר, 2004: 60). השמירה על הקרקע נעשית, בין השאר, באמצעות "פעולות ייעור, גידור, ריסוס וכיו"ב" וכן באמצעות "נוכחות בשטח, איתור פלישות, טיפול משפטי וסילוק פולשים מהקרקע" (שם: שם). בסעיף זה שיעור הניצול הוא נמוך יותר ועמד, בממוצע רב שנתי, על 68%.

הסעיף התקציבי שבו שיעור הניצול הוא הנמוך ביותר הוא סעיף "תכנון ופיתוח במגזר המיעוטים". ממ"י מוסר, כי סעיף זה מיועד בעיקרו "להוצאות פיתוח ותכנון עבור אוכלוסיית הבדואים בנגב, בתחומים המפורטים להלן: (1) תכנון ופיתוח של שכונות חדשות בשבע עיירות הבדואים הקיימות; (2) שיקום ושדרוג התשתיות הקיימות בעיירות הבדואים הקיימות... ו(3) תכנון ופיתוח של שבע עיירות הבדואים החדשות המתוכננות להתאכלס...". (משרד האוצר, 2004: 61). הלוח שלהלן מעלה, כי ברוב שנות העשור האחרון, שיעור הניצול של תקציב התכנון והפיתוח עמד על כשליש, והממוצע הרב-שנתי עמד על 40%. יש לציין כי הקביעה, שנה אחר שנה, של תקציב גבוה, בשעה שמעצבי התקציב יודעים מראש כי שיעור הניצול יהיה נמוך, מהווה למעשה מצג שווא של נדיבות שלטונית.

יצוין עוד, כי ממשלת ישראל מודעת היטב לבעיה של תקציבים בלתי מנוצלים: בשנת 2000 קיבלה ממשלת ברק החלטה, "להטיל על המינהלה לקידום הבדואים בנגב ומשרד האוצר לערוך מיפוי של ניצול סעיפי התקציב השונים המיועדים בתקציב 2000 למגזר הבדואי בנגב. בסעיפי תקציב אשר נראה כי לא ינוצלו עד תום שנת 2000, יוסטו היתרות לסעיפים אחרים לשם מימוש תכניות להשקעה נוספת בתשתיות במגזר הבדואי בנגב" (החלטה 2561 [ערב/43] מיום 30.11.2000).

גם מבקר המדינה מודע לבעיית הניצול הנמוך של התקציבים הממשלתיים. בדו"ח השנתי לשנת 2002 ציין מבקר המדינה כי הסכומים שהמדינה הקציבה להתמודדות עם הצרכים הדחופים בתחומי התשתיות ומוסדות הציבור ביישובים הבדואים הם בלתי מספיקים, וכי למרות זאת, לא תמיד הם נוצלו במלואם. הממשלה אף הקצתה תקציבים גדולים, יחסית, לתשלום פיצויים עבור קרקעות – אלא שבהיעדר היענות של ממש לתביעות של הבדואים, שיעור הניצול של כספי פיצויים אלה הוא נמוך יחסית (מבקר המדינה, 2002: 109).

לוח 4. תקציב מינהל מקרקעי ישראל, סעיפים נבחרים, תקציב וביצוע, 2005-1996  
במיליוני ₪, במחירי 2004

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
<b>מינהלת הבודאים (סעיף תקציבי 980118)</b>										
5.2	6.2	4.5	4.7	5.7	5.1	5.8	6.5	2.8	2.4	<b>תקציב</b>
---	---	4.4	4.5	5.1	3.8	4.4	4.4	2.8	2.4	<b>ביצוע</b>
---	---	98%	96%	89%	73%	75%	67%	102%	102%	<b>% ניצול</b>
<b>שמירה על קרקע (סעיף תקציבי 980241)</b>										
30.9	22.6	25.8	24.5	25.6	19.3	21.6	15.9	20.7	20.8	<b>תקציב</b>
---	---	18.8	16.7	13.4	11.3	12.1	10.8	15.9	19.5	<b>ביצוע</b>
---	---	73%	68%	52%	59%	56%	68%	77%	94%	<b>% ניצול</b>
<b>תכנון ופיתוח במגזרי המיעוטים (סעיף תקציבי 980305)</b>										
92.6	93.1	121.0	149.4	156.5	159.5	151.1	165.1	94.6	60.6	<b>תקציב</b>
---	---	61.9	48.6	41.8	51.0	45.5	57.4	39.9	42.3	<b>ביצוע</b>
---	---	51%	33%	27%	32%	30%	35%	42%	70%	<b>% ניצול</b>

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים ודברי הסבר, מינהל מקרקעי ישראל, שנים שונות; ומתוך משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי ליום 31 בדצמבר, שנים שונות.

מועצת אבו-בסמה הוצב עמרם קלעג', נציג משרד הפנים (גלילי, הארץ, 10.2.2004).

לבסוף, במאי 2005 דיווחה ממ"י (החלטה 1028, 2.5.2005), כי היא טורחת בימים אלה על קידום תכנון והקמה של שמונה יישובים חדשים לבדואים בנגב, וזאת במסגרת החלטת ממשלת אהוד ברק משנת 2000: תראבין, אבו קרינאת, ביר הדאג', קסר א-סר, מכחול, דריג'את, אום בטין ומולדה. ממ"י מדווחת עוד כי היא עוסקת בתכנון הרחבה משמעותית של שני יישובים קיימים, ובתוך זה הכפלת שטחה של העיירה רהט.

לדברי מנהל מחוז דרום במשרד הפנים, מר דודו כהן, רק באחד מן היישובים הללו, דריג'את, התכנון ותכניות האיכלוס מצויים במצב מתקדם (דודו כהן, ראיון, 5.6.2005).

#### גישור – עוד צעד ממשלתי חד-צדדי?

בתקופת ממשלת ברק יזם יוסי ביילין, ששימש אז כשר המשפטים, תהליך של גישור, בין הממשלה לבדואים, באמצעות המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים במשרד המשפטים. האיש שנבחר להוביל את תהליך הגישור הוא פרופ' לארי סוסקינד, מומחה לגישור מאוניברסיטת הרווארד בארצות הברית, המתמחה בגישור בסכסוכים בין מדינות לקהילות של מיעוטים, והיה מעורב, בין השאר, בהליך גישור בין שבטי הילידים לממשלת קנדה ובין מיעוטים לממסד בפרו ובפיליפינים (CBI, 23.2.2005). תהליכי הגישור שפרופ' סוסקינד מוביל כרוכים, בדרך כלל, בשני שלבים: שלב של הערכת הקונפליקט ושלב של גישור. בסוף שנת 2003 קיבל פרופ' סוסקינד הסכמה מצד אהוד אולמרט, ממלא מקום ראש הממשלה ושר

#### יישובים בתהליך של הכרה – תמונת מצב

בעת כתיבתו של מסך זה ישנן החלטות של מספר גופים ממשלתיים, הנוגעות לתהליך ההכרה בחלק מן היישובים הבדואיים הבלתי-מוכרים. יש לציין כי כל אחת מן ההחלטות הללו נוקבת במספר שונה של יישובים המצויים בתהליך של הכרה.

כאמור, בנובמבר 2000 החליטה הממשלה (החלטה 2562 [ערב/47]) על הכרה בששה מתוך היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים, ועל בחינה של אפשרות הכרה בעוד שלושה יישובים.

בינואר 2003 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת גבולות, שנועדה להמליץ על המבנה המוניציפאלי והגבולות של שבעת היישובים הללו: בית פלט (יישוב המיועד לשבט אבו-קרינאת); מרעית (יישוב המיועד לקבוצות בדואים היושבות בצפון בקעת ערד); הוואשלה (יישוב המיועד לקבוצות הוואשלה הדרומיות); באר חיל (יישוב המיועד לקבוצות עזאזמה הדרומיות); מולדה (יישוב המיועד לקבוצות מאל אטרש והוואשלה הצפונית); אום בטין (יישוב המיועד לקבוצות מאבו כף ואבו אסא); נחל שמריה (תראבין) (יישוב המיועד לקבוצות מתראבין א-צאנע).

בדצמבר 2003 הקים שר הפנים את המועצה האזורית "אבו בסמה", שנועדה לכלול את היישובים הבלתי מוכרים שזכו בשנת 2000 בהכרה, ובתחילה 6 מהם: אבו קרינאת, ביר הדאג', תרבין א-סאנע, מכחול, קסר א-סר ודריג'את (צו המועצות המקומיות, 2003; משרד הפנים, 2005). בשלב מאוחר יותר אמורים להצטרף למועצה האזורית אבו בסמה גם היישובים אום בטין ומולדה. בראש

אמריקה הלטינית, הנמצאות בשולי הכלכלה הממוסדת, על קו הגבול המחבר, אך בו בזמן גם מבדיל, בין המשק הקפיטליסטי, הנשלט ומכוון על ידי הלאום השליט, ובין כלכלת הקיום של הקבוצות הילידות. המשק הקפיטליסטי חוצה את הקו כשהוא נזקק למשאב מן המשאבים המצויים שם – משאבי טבע, או קרקעות - אך בדרך כלל נמנע מן ההשקעות הנדרשות כדי לצרף את הקבוצות הילידות אל הזרם המרכזי, ולו בצורה של פרולטררזציה: השקעות בתשתית, בחינוך או במפעלים.

### 1967-1948: מבט כללי

ברוב שנות המאה ה-20, מקור הפרנסה העיקרי של הבדואים היה החקלאות. במפקד האוכלוסין שערכה ממשלת המנדט הבריטי בשנת 1931, 89.3% מהתושבים הבדואים בנגב דיווחו כי הם מתפרנסים מחקלאות (Falah, 1985: 36), עם זאת, עקב תנאי הקרקע והאקלים בנגב, התקשו הבדואים להתפרנס מן החקלאות לבדה, והם חיפשו תעסוקה כשכירים מחוץ למקומות מושבם. כך עשו, למשל, בתקופת מלחמת העולה השנייה, כאשר עבדו עבור הצבא הבריטי שהקים בנגב מערך של מחנות, מחסנים ושדות תעופה (שמואלי, 1979: 676). בנוסף על כך, בדואים נהגו לעלות צפונה לעסוק בעבודות עונתיות מזדמנות.

עם הקמת מדינת ישראל, נפתח דף חדש בכלכלת הנגב. בניגוד לשליטים העות'מאניים והבריטיים, ממשלת ישראל עשתה רבות להפיכת הנגב לזירה של פיתוח כלכלי – אך הדבר לא הביא עמו בשורה לבדואים, וזאת מכמה סיבות. ראשית, בתוקף הממשל הצבאי ששרר עד 1966, בדואים היו רתוקים לאזור הסייג, וכל יציאה ממנו היתה כרוכה בקבלת רשיון תנועה מטעם המושל הצבאי. המושל הצבאי, מצדו, בבואו להנפיק רשיונות תנועה, הביא בחשבון לא רק נימוקים ביטחוניים, אלא גם אינטרסים כלכליים של האוכלוסייה היהודית. שנית, למרות שממשלות ישראל עשו יותר מקודמותיהן, הפיתוח הכלכלי של הנגב היה מוגבל למדי, והוא הצטמצם בתחילה בעיקר לניצול של משאבי טבע. היישובים היהודיים החדשים הוקמו לעתים קרובות בחופזה, בלא שתהיה שהות מספקת להקים בהם תשתית ראויה של כלכלה ותעסוקה. רק בתום העשור הראשון למדינה החלו להפנות לנגב, ובעיקר לעיירות הפיתוח, מפעלי תעשייה ובראשם מפעלי טקסטיל. התוצאה היתה שבמהלך רוב שנות ה-1950, הנגב כולו – כמוהו כחלקים רבים אחרים של המדינה החדשה - סבל משיעורי אבטלה גבוהים. על רקע שיעורי האבטלה הגבוהים אלה, חששו שלטונות המדינה שמא הבדואים, שהיו מוכנים לעבוד תמורת שכר נמוך ולא זכו להגנת ההסתדרות (עד 1959 היו ערבים ישראלים מנועים מלהתקבל כחברים בהסתדרות), יתחרו בעולים היהודים על מקומות העבודה. חשש נוסף היה כי העולים היהודים שהופנו למושבים החקלאיים החדשים בנגב, שחלקם הפכו לעובדי אדמה בעל כורחם, יתפתו להעסיק בדואים בשכר נמוך והדבר יחתור תחת המאמצים להפכם לאיכרים וחקלאים על פי החזון הציוני של אותם ימים (מרקס, 1979: 639).

התעשייה, המסחר והתעסוקה, ומי שמשמש כראש ועדת השרים לענייני הערבים בישראל, להשתתפות המדינה בתהליך הערכת הקונפליקט. השר הוסיף בכתב ידו, כי הסכמתו היא "רק להערכת הקונפליקט ולא לשום תהליך אחר" (אולמרט, 2.10.2003). בעקבות זאת קיים פרופ' סוסקינד מפגשים רבים בישראל, כולל עם כ-80 אישים בדואיים ([www.cbuilding.org/projects/bedouin](http://www.cbuilding.org/projects/bedouin)). פרופ' סוסקינד החליט לקיים את ההערכה בשני יישובים בדואיים, האחד מוכר – כסיפה – והשני, אם בטין, בתהליך של הכרה.

כמו כן הקים פרופ' סוסקינד צוות הערכה. הצוות מורכב מ-12 גברים ונשים – 10 מתוכם יהודים ו-2 ערבים לא בדואיים. הרכב זה של צוות ההערכה מעורר תמיהה, על רקע הקביעה של מוסד הגישור של פרופ' סוסקינד, כי אחד מעקרונות היסוד של כל תהליך גישור הוא הנייטרליות של המעריכים והמגשרים (שם). תמיהה זו גוברת עוד, על רקע תיאורו של מרכז הגישור של פרופ' סוסקינד במכתב פומבי שנשלח "אל אזרחי הנגב וכלל בעלי העניין" כ"ארגון אמריקאי ניטרלי ובלתי תלוי" (CBI, 23.2.2005).

בינואר 2005 פורסם בתקשורת, כי היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, הסכים לפתוח בתהליך של גישור בהנהגתו של פרופ' סוסקינד (חסון, הארץ, 20.1.2005). בידיעה נמסר עוד, כי הליך הגישור זכה לתמיכה של כ-100 "אישים בכירים במגזר הבדואי", וכן לתמיכה של גורמים ממשלתיים שונים, ובהם המועצה לביטחון לאומי, המשטרה והשב"כ – שלושה גורמים החוששים מהתפרצות של מחאה אלימה הבדואים (שם).

יש לציין כי יוזמת הגישור מתקיימת בתקופה שבה הממשלה מקשיחה את עמדותיה, אם באמצעות הגשה של תביעות נוגדות מצד המדינה ואם באמצעות הריסת בתים בדואיים וריסוס שדות בדואיים מן האוויר. סביר להניח כי ללא התחייבות ממשלתית להפסקת פעולות אלה, יקשה על תהליך הגישור להתקדם.

## ללא אופק כלכלי

הקהילה הבדואית בנגב, שרגליה עדיין אינן ניצבות על קרקע יציבה, ושרבים מחבריה עדיין אינם נהנים מזכויות אזרחיות מלאות, גם אינה שותפה מלאה בכלכלה הישראלית. בעוד שרבים משכניהם היהודים, ובעיקר היהודים המזרחים שהובאו לנגב בשנות ה-1950 וה-1960, עברו בחלקם הגדול תהליכי פרולטררזציה, שהפכו אותם לשחקנים מלאים, אמנם כאנשי מעמד הפועלים, במשק הישראלי, הרי שהבדואים נותרו בשולי המשק, כאשר חלקם מתקיימים מחקלאות וגידול צאן באמצעים דלים ביותר, ללא הסיבסוד הממשלתי הכבד המאפשר לחקלאות היהודית לייצר מוצרים רבי ביקוש במשק המקומי ובחו"ל; וכאשר רבים אחרים מתקיימים מעבודות מזדמנות, דלות כישורים ודלות שכר בשולי התעשייה, המסחר והשירותים של יישובי הנגב.

מבחינה זו, הקהילה הבדואית בנגב דומה במידה רבה לקבוצות ילידים בארצות אחרות, כדוגמת אלה של



## חקלאות

כאמור, לפני הקמת מדינת ישראל היתה החקלאות ענף הכלכלה המרכזי של הבדואים בנגב. כבר במחצית השנייה של המאה ה-19 עשו הבדואים שימוש נרחב באדמותיהם לצורך גידולים חקלאיים. היה זה לאחר שהאימפריה העות'מאנית שבה לשלוט באזור, בשנת 1840, בעקבות פסק זמן שבו היו הנגב וחלק גדול מפלסטינה נתונים לשליטתם של מוחמד עלי ובנו איברהים, ממצרים. התורכים הסיגו עתה את הבדואים, שקודם לכן נהגו לעלות עם עדריהם למרכז הארץ, חזרה אל הנגב. יחד עם זאת, הם הצליחו להרגיע את האזור ממריבות בין-שבטיות, ובכך יצרו אווירה נוחה לפעילות חקלאית רב-שנתית. הבדואים החלו להשתמש באדמות המרעה שלהם לגידול חיטה ושעורה, שנמכרו, בין השאר, לסוחרים שסיפקו אותן למבשלות בירה בארצות אירופה (קרסל וכן דוד, 1995).

תחת שלטון ישראל, החקלאות הבדואית נפגעה קשות. ראשית, עם גירושם של הבדואים מן הנגב הצפון-מערבי אל אזור הסייג, הם איבדו אדמות בהיקף גדול מאוד. שנית, האדמות באזור הסייג הן צחיחות יותר מאלה של הנגב הצפון-מערבי. שלישית, וכפי שראינו, אדמות הסייג אינן מוכרות על ידי המדינה כאדמות בבעלות הבדואים; מבחינתה של המדינה, כל אדמות הסייג הן אדמות שלה. כיוון שכך, המדינה מאפשרת עיבוד חקלאי רק בתנאי שהבדואים חוכרים את השטחים הללו ממנה. בשנים הראשונות קבעה המדינה מחיר נמוך ביותר לחכירה, מתוך אינטרס שהבדואים יחתמו על שטרי חכירה – חתימה אשר מבחינתן של רשויות המדינה, היוותה ראייה לכך שהאדמות אכן שייכות למדינה (מרקס, 1974: 50). עד לשנת 1960 הגדילה המדינה בדרך זו את היקף האדמות המוכרות לכ-150 אלף דונם, כ-38% מאדמות הסייג הראויות לעיבוד (מרקס, 1974: 50; 1979: 642; פורת, 2000: 443). מדיניות ההחכרה הצליחה בראש ובראשונה בקרב הבדואים העקורים שישבו באזור הסייג: הללו לא חששו לחתום על הסכמי חכירה, בהנחה שהדבר אינו פוגע בתביעותיהם לגבי קרקעותיהם הקודמות. הבדואים שישבו באזור הסייג עוד קודם ל-1948, לעומת זאת, סרבו בכל תוקף לחתום על חוזי חכירה על אדמותיהם, ועשו זאת רק לגבי אדמות נוספות שהממשל הצבאי הקצה להם (מרקס, 1974: 51). מחוץ לאזור הסייג החכירה המדינה אדמות לבדואים רק לעתים רחוקות ובאישור מיוחד של הממשל הצבאי (שם: 50).

רביעית – תנאי החכירה שהוצעו לבדואים לא היו כתנאים שבהם הוחכרו אדמות לחקלאים יהודיים. בישראל, כ-93% מהקרקעות הן בבעלות המדינה, ומכאן שגם רוב-רובם של החקלאים היהודיים חוכרים את אדמותיהם מן המדינה. אלא שמרבית החקלאים היהודיים חוכרים את אדמותיהם לתקופה של 49 שנה, עם אפשרות להארכה אוטומטית, למעשה, לתקופה דומה נוספת. זאת, משום שבקיבוצים ובמושבים, האדמות החקלאיות מוגדרות כחלק מ"משבצת" היישוב. ישנם מושבים וקיבוצים החוכרים אדמות נוספות על אלה שב"משבצת", ואזי החכירה היא בתנאים דומים לאלה המוצעים לבדואים.

כתוצאה מכל אלה, "הוכרחו הבדואים בתקופת הממשל הצבאי [1949-1966] להתקיים בשטח הסייג בלי עורף הקרקעות הגדול ששימש אותם למרעה ולנדידה לפני המלחמה" (פורת, 1997: 395). ואילו המשק הישראלי שמחוץ לתחום הסייג היה סגור, למעשה, בפניהם: הממשל הצבאי באותה תקופה הגביל במידה חמורה את מספר רשיונות התנועה שניתנו לבדואים. יתרה מזאת, הרשיונות ניתנו רק לתקופה קצרה, כך שגם אם מצאו עבודה, התקשו הבדואים להתמיד בה. במלים אחרות, הבדואים ניצבו במשך שנים רבות בסופו של התור לתעסוקה בשוק העבודה של הנגב הישראלי. רק כאשר המעסיקים היהודים התקשו להשיג עובדים יהודים, הם פנו לממשל הצבאי, אשר פנה בתורו אל השייח'ים כדי לגייס עובדים. בדרך זו מצאו בדואים עבודה בסלילת כבישים בנגב, במחצבות, במכרות הפוספאטים ובעבודה חקלאית. רק מעטים מביניהם הועסקו כעובדים מקצועיים למחצה - כטרקטוריסטים, נגרים ומכונאים. על פי ההערכה, עד שנת 1958 מצאו פחות מ-100 מתוך כ-2,850 הבדואים שהיו כשירים לעבודה תעסוקה מחוץ לאזור הסייג (מרקס, 1979: 639).

בין השנים 1960-1962 מצאו כ-400 בדואים, בממוצע (כ-13% מכוח העבודה בקרב הגברים), תעסוקה מחוץ לאזור הסייג במשך רוב ימות השנה. בעונות קטיף ההדרים והכותנה עלה מספרם לכ-600 ובתקופות השיא הוא הגיע ללמעלה מ-1,000. אך גם בעונות של תעסוקה רבה העניק הממשל הצבאי מספר מוגבל של רשיונות תנועה. על כך יש להוסיף כי הגברים לא הורשו לקחת עימם את משפחותיהם למקומות העבודה וזאת בכדי להבטיח את חזרתם לאזור הסייג עם סיום עבודתם. התוצאה של המדיניות הסלקטיבית של חלוקת רשיונות היתה, שהבדואים לא יכלו ליהנות מתעסוקה קבועה מחוץ לאזור הסייג (מרקס, 1979: 640-641).

באותן שנים, מקור פרנסה חשוב של מקצת הבדואים היה ענף ההברחות. בתקופת הצנע, שבה היה מחסור חמור במזון בכל חלקי הארץ, מבריחים בדואיים הביאו לשוק בבאר שבע "מכל טוב הארץ", כך שתושביה היהודים לא סבלו ממחסור ממשי; ההברחות אף התמסדו על ידי הממשל הצבאי, כשחלק גדול מהסחורות מצא את דרכו למחסני המדינה (בן דוד, 2004: 228; ר' גם פורת, 2000: 429). לאחר מלחמת 1967, כאשר ישראל השתלטה על הגדה המערבית, על רצועת עזה ועל חצי האי סיני, ענף ההברחות חוסל כמעט לחלוטין (עמירן, שנער ובן-דוד, 1979: 5-654).

תוצר נוסף של המלחמה ב-1967 היה דחיקתם של חלק מהבדואים מענפי הבניין והתעשייה על ידי תושבי השטחים הפלסטיניים שנכבשו באותה מלחמה; עם זאת, כניסתם של עובדים חדשים אלה סייעה גם ליצירתה של שכבה דקה של בדואים שהפכו קבלנים לעבודות עפר, חקלאות והובלה (על שכבה זו ר' עמירן, שנער ובן-דוד, 1979: 5-654). מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 1972 העלה כי 66% מהגברים הבדואים המועסקים עבדו באותה שנה בחקלאות ו-20% היו פועלים בלתי מקצועיים בענפים אחרים; אלא שרק כמחציתם נהנו מתעסוקה בכל ימות השנה (שמלץ, 1979: 477).

יצוין, כי סקר שהוגש במאי 1999 למועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, בחן את אפשרויות הפיתוח החקלאי ביישובים אלה (אתר האינטרנט של המועצה). המסמך מציין את קיומם של שניים מן התנאים לפיתוחה של חקלאות בדואית – קרקעות ועובדים – אך מוסיף כי כיום, ללא השקעות משמעותיות, ובעיקר במים ובציוד, אין תנאים מספיקים לפיתוח חקלאות כמקור פרנסה (חברת צנובר, 1999: 27).

### פעילות עסקית

הפעילות העסקית בקרב הבדואים בנגב היא מצומצמת מאוד. ניתן ללמוד על כך מסקר שערך ליטוויק בקרב חברות עסקיות הפועלות בשבעת היישובים העירוניים הבדואיים (2000b, Lithwick: 17-18). ליטוויק מצא כי מדובר בחברות שהן בדרך כלל קטנות ולפיכך השפעתן על שיעורי התעסוקה מעטה. בשלושים החברות שאותן סקר הועסקו בסך הכל 598 עובדים, שהיוו כ-4% מכוח העבודה הבדואי. רק 240 מהם היו תושבי היישובים המוכרים (1.5% מכוח העבודה הפוטנציאלי בעירות). 80% מהחברות דיווחו כי ברצונן להתרחב אולם הן נתקלות בקשיים: הקושי המרכזי הוא היעדר מימון – בעיקר ממשלתי, אך גם מסחרי. קושי אחר טמון בהבטחת מיקום נאות וזאת בשל הקצאה לא מתאימה של חלקות קרקע ובשל הקושי בהשגת אישור של רשויות התכנון. 30% מהחברות העידו על קושי בהשגת עובדים איכותיים ו-20% דיווחו על מחסור בלקוחות.

ליטוויק מציין עוד, כי היישובים העירוניים הבדואיים לא זכו במעמד של אזור פיתוח א', על אף היותן העניות ביותר בישראל. מעמד של אזור פיתוח א' מעניק הקלות במס למשקיעים (Lithwick, 2000a: 37).

בהיעדר תעסוקה ביישובים הבדואיים המוכרים, על תושביהם לחפש מקורות תעסוקה מחוץ להם. תושבי היישובים היהודיים הסמוכים מוצאים את פרנסתם במרכזי תעסוקה גדולים בבאר שבע, ערד, ים המלח, דימונה וצפונה יותר: מקרית גת ועד תל אביב. אולם הבדואים אינם נהנים מאפשרויות דומות: ליטוויק מצא כי התאגידים הבולטים בנגב, ובהם מוטורולה, מפעלי ים המלח, דל-וישי וכדומה, מעסיקים רק בדואים מעטים, אם בכלל (Lithwick, 2000a: 19).

### שירות צבאי כמקור תעסוקה

השירות בצה"ל הוא אופציה תעסוקתית עבור חלק מן הגברים הבדואיים – חלק קטן למדי, כפי שנראה להלן.

כבר בשנים הראשונות לקיומה, המדינה הפעילה לחץ על צעירים בדואים להתגייס לצבא בתפקיד גששים. הממשל הצבאי לחץ על השייחים שיפעילו את השפעתם על הצעירים וישכנעו אותם להתגייס לצה"ל. ואולם בניגוד לדרוזים, המגויסים לצה"ל מאז שנת 1954, הבדואים מעולם לא הוגדרו כקהילה בת-גיוס והם משרתים בצבא על בסיס התנדבותי.

ואולם אצל הבדואים, זאת האפשרות היחידה.<sup>12</sup> במלים אחרות, רוב-רובם של החקלאים הבדואיים יכולים לחכור את חלקותיהם לעונה אחת בלבד, ואם הם חפצים להמשיך בעבודה החקלאית, הם נדרשים לשוב ולבקש את אישור השלטונות אחת לשנה (מאיר, 1999: 22). כיוון שכך, הם עומדים אחת לשנה בפני האפשרות שהאישור שלהם לא יחודש והם לא יקבלו חלקה לעיבוד, או שיקבלו חלקה שונה מזו שקיבלו בשנה הקודמת. לפי אחד המקורות, אישורי החכירה ניתנים רק לבדואים מעל גיל 50 וללא תעסוקה אחרת, לבדואים שהם עובדי מדינה או אנשי קבע בצה"ל, תושבים של אחד היישובים המוכרים או מנהיג השבט (Maddrell, 1990: 12).

חמישית - החקלאים הבדואיים אינם נהנים מאספקת מים דומה לזו של חקלאים יהודיים. לפי אחד המקורות, ישנם חקלאים בדואיים שאינם מקבלים כלל הקצאת מים, או שהם אינם מקבלים הקצאות מים לחקלאות ועקב כך הם נאלצים לשלם עבור המים לפי תעריפים של שימוש ביתי, הגבוהים פי 3.5 מתעריפי מים לחקלאות (RC-HRA, 2003: 12-13; חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, 2003).

ששית, חקלאים בדואים אינם נהנים מתמיכה ממשלתית הניתנת לחקלאות בעל בשנים של בצורת. בשנת 1962 הפסיקה הממשלה להעביר לבדואים בנגב פיצויים בגין בצורת, וזאת באמצעות קביעת "קו בצורת" שהותיר "למעלה מ-96% מהקרקעות שבשימוש הבדואים מחוץ לאזור הזכאי בפיצוי בצורת" (בוימל, 2002: 316; ר' גם מאיר, 1999).

שביעית, הרשויות נוקטות יד קשה בכל הנוגע לעיבוד של חלקות שעבורן לא קיבלו המעבדים הבדואים אישור. השיטות הנקוטות כוללות ריסוס כימי מן האוויר וחרישת החלקות. בשנים 2002-2004 הושמדו 29,700 דונמים של יבולים חקלאיים באמצעות ריסוסם בחומר כימי ממתוסים בשבע פעמים שונות ובאזורים שונים. לטענת המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, הקרקעות שרוססו שייכות למשפחות שמעבדות אותן שנים (פישמ, 2005). לטענת ממ"י, פעולות הריסוס נועדו לפנות את הבדואים מאדמות מדינה אליהן הם פלשו (האגודה הערבית לזכויות האדם, 2004: 43). דוברת ממ"י, הגוף האחראי לפעולות ענישה אלה, טענה כי "לפינוי בדרך של ריסוס מהאוויר יש עדיפות ביחס לדרכי פינוי אחרות, בשל הקטנת החיכוך בין הכוחות המפנים לבין הפולשים, הפחתה בסדרי הכוחות הנדרשים לביצוע הפינוי וצמצום משך הזמן הנדרש לפינוי" (דוברת ממ"י, מצוטטת אצל דיין, הארץ, 2004.3.31). באוקטובר 2004 הוציא בג"ץ צו על תנאי המונע מממ"י להמשיך בריסוס. לנוכח צו הביניים נקט המינהל דרך חילופית לריסוס והחל מבצע מינואר 2005 "הפיכת קרקע", כלומר פעולות חרישה, בשדות שנזרעו על ידי הבדואים (פישמ, 2005).

12 יעקב כץ, ראש מינהלת הבדואים, סיפר לנו על הסדר בביר הדאג', שלפיו מגדלי צאן מקומיים מקבלים 5 דונם למשפחה בתנאים דומים לאלה של הקיבוצים והמושבים; יעקב כץ, ראיון, 23.6.2005.

צבאיים שעשויים היו להקל עליהם במציאת עבודה בשוק האזרחי (כגון נהג רכב כבד ומקצועות בתחום האחזקה) (שם: 138).

### תמונת מצב תעסוקתית, 2003

המידע על מקורות התעסוקה של הבדואים הוא מועט למדי. חוקרים שונים מפרסמים מעת לעת נתוני תעסוקה שברוב המקרים הם חלקיים, כיוון שהם מתייחסים ליישוב או לקבוצת יישובים, ולא לאוכלוסייה הבדואית בנגב כולה (Abu-Saad, Lithwick and Abu- ; 2000b, Lithwick ; 2004, Saad).

בישראל, המקור העיקרי למידע אודות תעסוקה הוא סקר כוח אדם הנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס) באופן שוטף, ומתפרסם אחת לשנה. סקר כוח אדם מתבסס על מדגם של כ-22,000 משקי בית ברחבי הארץ. מדגם זה מאפשר לצייר תמונה של מצב התעסוקה בישראל בכללותה, אולם כאשר מדובר בקבוצת אוכלוסייה קטנה, יחסית, כמו זו של הבדואים בנגב, המהווים כ-2% מאוכלוסיית ישראל – המדגם הארצי אינו גדול דיו כדי לאפשר ניתוח מהימן ברמת פירוט גבוהה.

יתרה מזאת, מתברר כי הבדואים ביישובים הבלתי מוכרים כלל אינם נכללים במדגם השנתי המשמש את סקר כוח אדם של ה"למ"ס. במקום זאת, ה"למ"ס מתבססת על נתונים שנאספו במפקד האוכלוסין האחרון, שנערך ב-1995, ומסתפקת בעדכוןם לפי שיטות סטטיסטיות מקובלות. יש רק עוד קבוצה אחת באוכלוסיית ישראל שכך נוהגים בה, והיא הקבוצה של שוכני מוסדות – בתי סוהר, בתי אבות וכיו"ב. יוצא, כי בכל הנוגע לנתוני תעסוקה, הנתונים המהימנים היחידים הם אלה המתייחסים לתושבי היישובים הבדואים המוכרים.

בעת כתיבת מסמך זה, סקר כוח אדם המעודכן ביותר היה זה שנערך בשנת 2003. אנו ערכנו ניתוח סטטיסטי של קובץ הסקר, ולהלן נציג נתונים עיקריים מתוכו<sup>13</sup>. הנתונים שנציג מתייחסים לנשים וגברים בני 15 ומעלה, שכירים ועצמאים כאחד. מרבית הנתונים שנציג להלן מתייחסים לתושבי היישובים המוכרים; אולם מדי פעם נוסיף גם נתון לגבי תושבי היישובים הלא מוכרים, הגם שהם פחות מהימנים, כאמור. את הנתונים אודות הבדואים נשווה לנתונים אודות שכניהם היהודים תושבי נפת באר שבע.

נתחיל בנתוני השכלה: ב-2003, קרוב לרבע מכלל בני 15 ומעלה ביישובים הבדואים המוכרים, לא למדו או לא קיבלו תעודה כלשהי ומעט למעלה משליש החזיקו רק בתעודת סיום של בית ספר יסודי או חטיבת ביניים. בקרב תושבי היישובים הבלתי מוכרים, התמונה היתה קשה הרבה יותר: קרוב לשלושה-רבעים לא למדו או לא קיבלו תעודה כלשהי.

נתונים אלה מעמידים את הבדואים בעמדת נחיתות בהשוואה לשכניהם היהודים בנפת באר שבע: אצל

צעירים רבים, בעיקר משבטים ששיתפו פעולה עם הצבא בקרבות 1948, ראו בכך מקור פרנסה ואף אמצעי לבטא הזדהות עם המדינה. בשנות ה-1950 השתלבו בדואים כגששים בפלוגה 300 (פלוגת המיעוטים) שסייעה ללכוד מסתננים ברחבי הנגב. בהמשך השתלבו בדואים ביחידות 30 ו-424, שעסקו במרדפים אחר חוליות הפדאיון (פורת, 2000: 440).

הגיוס לצה"ל היה מקור למתחים פנימיים בקרב הבדואים, ושימש בסיס לסכסוכים בין שבטים שונים (פורת, 2000: 440). בן דוד טוען כי את ההתגייסות של בדואים לצה"ל אין לפרש על רקע תעסוקתי אלא על רקע של רצון להזדהות עם המדינה. הוא מסתמך בקביעתו זו על העובדה שהשירות הצבאי כרוך בסיכון ועל העובדה שקיים מאבק פנימי בחברה הערבית בישראל בשאלת הגיוס לצה"ל (בן דוד, 2004: 235).

באשר לרשויות המדינה, הרי שהגיוס שימש להן כאמצעי הבחנה בין הדרוזים והבדואים לבין שאר האוכלוסייה הערבית (Maddrell, 1990: 18). לצורך כך, הרשויות וכלי התקשורת מטפחים תמונה מוגזמת באשר לשיעור הבדואים המשרתים בצה"ל. בפועל, לדברי מדרייל, המתנדבים לשירות צבאי מגיעים בדרך כלל ממספר קטן של שבטים, שבהם השייח'ים משכנעים את הצעירים להתגייס על מנת שהשבט יקבל יחס מועדף מהרשויות. ביישובים הבדואיים כסייפה וערערה אין כלל מתגייסים, ואילו בשגב שלום המתגייסים באים בעיקר משבט אל עזאמה, שבו יש מסורת של התגייסות לצה"ל (שם: 18).

מספר המתגייסים לצה"ל אינו עולה על מאות בודדות, והם מהווים מיעוט מכלל הצעירים הבדואיים. נתונים שמציג מבקר המדינה (לגבי כלל הבדואים בישראל, ולא רק לגבי תושבי הנגב) מצביעים על שיעורי גיוס נמוכים: במרץ 2004 שירתו בצה"ל בסך הכל כאלף חיילים בדואים, חלקם בשירות קבע (מבקר המדינה, 2004 [ב]: 129). עוד עולה מנתוני המבקר, כי בשנים 2001-2003, כ-75% מהצעירים הבדואים שהביעו תחילה רצון להתנדב לצה"ל הפסיקו את תהליך הגיוס ולא נענו לזימונים של מינהל גיוס (שם: 136). עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, שיעור המתגייסים ירד באופן ניכר, אולם מאז 2002 החלה מסתמנת שוב עליה בשיעור המתגייסים (שם: 131). מבקר המדינה, שנתוניו מתייחסים, כאמור, לכלל הבדואים בישראל, מציין כי "הפעילות לעידוד הגיוס של הבדואים לצה"ל מורכבת יותר בדרום הארץ מאשר בצפונה" (שם: 134).

רוב החיילים הבדואים הם לוחמים המשובצים בשלושה מסלולים עיקריים: גששים ביחידות של שלושת הפיקודים המרחביים (42%), לוחמים בגדוד הסיוור הבדואי (כ-18%) ובמשמר הגבול (כ-7%). יתר החיילים הבדואים (כ-33%) שירתו במגוון של יחידות צה"ליות אחרות (שם: 129).

השירות הצבאי אינו תורם תרומה מיידית להזדמנויות התעסוקה של הצעירים הבדואיים המשתחררים: מבקר המדינה מציין, כי רק 9% מהחיילים הבדואים שהשתחררו משירות חובה בשנים 2002-2003 היו בעלי מקצועות

13 ברצוננו להודות לגב' אתי קונור-אטיאס, שערכה את הבדיקה.

בקרב היהודים בנפת באר שבע, השיעור המקביל הוא 31.3%.

ועוד: אצל היהודים, שיעור המועסקים במשלחי יד אקדמיים, חופשיים וטכניים ובתפקידי ניהול עמד על כשליש, בעוד שאצל הבדואים ביישובים המוכרים הוא עמד על כ-20%. הבדל חשוב נוסף נרשם בקטגוריה של פקידים, סוכנים, עובדי מכירות ושירותים: שיעור המועסקים בעיסוקים אלה עמד, אצל הבדואים ביישובים המוכרים, על 15.3%, ואצל היהודים בנפת באר שבע, על 36.2.

לסיום, מן הראוי לציין כי רק מעטים מקרב הבדואים שנסקרו בסקר כוח אדם דיווחו כי הם מועסקים בענף החקלאות, או שחקלאות היא משלח היד שלהם. זאת, בשעה שידוע כי יש בדואים רועי צאן ויש שדות המעובדים על ידי בדואים. נראה, כי מדובר בא/נשים שאינם נחשבים למשתתפים בכוח העבודה הפורמאלי, או בא/נשים העושים זאת במסגרת המשק המשפחתי, בנוסף על עיסוקם במסגרת שוק העבודה הפורמאלי.

היהודים, שיעורם של אלה שלא למדו כלל עמד על 5.5% בלבד. לעומת זאת, בעוד שאצל היהודים בנפה 18% החזיקו בתואר אקדמי, השיעור המקביל אצל הבדואים ביישובים המוכרים עמד על קרוב ל-4% בלבד. ב-2003, 64% מקרב הגברים בני ה-15 ומעלה ביישובים הבדואיים המוכרים השתתפו בכוח העבודה (דהיינו, עבדו או היו מובטלים); שיעור זה היה גבוה יותר מן השיעור המקביל בקרב תושבי היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים – 54% - ומעט גבוה מן השיעור המקביל בקרב היהודים בנפת באר שבע – 60%. אולם, בעוד שאצל הגברים היהודים בנפת באר שבע שיעור המובטלים עמד על 11.6%, הרי שאצל הבדואים ביישובים המוכרים הוא עמד על 34.7% - פי שלושה.

לאור נתוני ההשכלה הנמוכים, אין זה מפתיע כי רוב הבדואים המשתתפים בכוח העבודה מועסקים בעיסוקים של צווארון כחול: 64.2% מן המועסקים הבדואיים תושבי היישובים המוכרים, וכ-90% מן המועסקים הבדואיים תושבי היישובים הבלתי מוכרים, מועסקים כעובדים בחקלאות, עובדים מקצועיים ועובדים בלתי מקצועיים.

**לוח 5. בדואים ביישובים מוכרים לפי תכונות כוח העבודה ומין, 2003**  
באחוזים

נפת באר שבע ללא יישובי הבדואים		בדואים ביישובים מוכרים		סך הכל
נשים	גברים	נשים	גברים	
100	100	100	100	סך הכל – כוח העבודה
48.1	40.0	86.6	36.0	אינם בכוח העבודה האזרחי
51.9	60.0	13.4	64.0	בכוח העבודה האזרחי
100	100	100	100	סך הכל- כוח עבודה אזרחי
86.7	88.4	79.8	65.3	מועסקים
13.3	11.6	20.2	34.7	בלתי מועסקים

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר כוח אדם לשנת 2003.

## לוח 6. מועסקים בדואים ביישובים מוכרים ולא מוכרים לפי משלח יד, 2003

באחוזים

נפת באר שבע ללא יישובי הבדואים	בדואים ביישובים לא מוכרים	בדואים ביישובים מוכרים	סך הכל
32.5	נתון עם אפשרות לטעות סטטיסטית	20.4	משלח יד אקדמי, מקצועות חופשיים וטכניים, מנהלים
36.2	נתון עם אפשרות לטעות סטטיסטית	15.3	פקידים, סוכנים, עובדי מכירות ושירותים
31.3	89.4	64.2	עובדים בחקלאות, עובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים
100	100	100	סך הכל

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר כוח אדם לשנת 2003.

## לוח 7. שכר חודשי יישובי ממוצע ביישובים בנגב,

יישובים יהודיים ויישובים בדואיים, 2002

בש"ח, במחירי 2002

נשים	גברים	יישובים יהודיים	נשים	גברים	יישובים בדואיים
3,771	6,441	שדרות	3,156	5,501	כסיפה
4,156	6,555	נתיבות	3,161	5,653	תל שבע
4,121	6,723	אופקים	3,293	5,693	רהט
4,387	7,491	ירוחם	2,774	5,705	ערוער
4,402	8,272	דימונה	3,494	5,743	שגב שלום
4,678	8,550	ערד	3,572	5,841	לקיה
5,203	8,861	באר שבע	3,613	6,033	חורה
4,625	9,296	מצפה רמון	<b>מקור:</b> שורץ, איתי, מקום מגורים ורמת שכר בישראל, 2002. תל אביב: מרכז אדוה, 2005.		
8,283	16,242	מיתר			
9,174	18,201	להבים			
9,629	19,146	עומר			

באשר לאדמות, "הפתרון" שהממשלה מציעה מזה שלושים שנה אין בו כדי להוביל לפריצת דרך (לגבי גובה הפיצויים המוצעים, ר' נספחים 1 ו-2 להלן). באשר ליישובים, ההתקדמות היא יותר משמעותית, משום שכיום מתקרב מספר היישובים הבדואיים שהמדינה מכירה בהם לכעשרים: שבעת היישובים הקיימים, ועוד כעשרה יישובים בתהליכי הכרה ותכנון. כמו כן, שניים מן היישובים הקיימים עומדים לפני הרחבה ניכרת. עם כל זאת, למעלה מ-30 יישובים עדיין לא עלו על שולחן התכנון הממשלתי.

מנקודת ראותם של מנהיגי המדינה, ריכוזם של הבדואים ביישובים הוא "פתרון" בעל יתרונות ניכרים, ובראשם – צמצום הנראות (visibility) של ה"בעיה". הבדואים יהיו מכונסים בעריהם וריכוזי האוהלים והפחונים לא יראו עוד לעיני הנוסעים בכבישי הנגב. אולם ספק אם די יהיה בכך כדי לפתור את ה"בעיה", שכן אז יעלו על הפרק כל אותן בעיות המטרדות כיום את תושבי היישובים המוכרים: רמת התשתיות, רמת השירותים הציבוריים, העדר פיתוח כלכלי ומיעוט הזדמנויות התעסוקה.

במהלך השנים הועלו הצעות רבות לשיפור מצבם של הבדואים בנגב. בהינתן רמת החיים ורמת השירותים הירודה ביישובים הבדואיים השונים, אין זה מפתיע

## הכנסה

רמת ההכנסה של המועסקים הבדואיים היא נמוכה ביותר. נתונים שמפרסם המוסד לביטוח לאומי, על שכר ממוצע לפי יישוב, מראים כי היישובים הבדואיים, כמוהם ככלל היישובים הערביים בישראל, מצויים בתחתית סולם ההכנסות.

הלוח שלהלן מציג את ההכנסה היישובית הממוצעת ביישובים הבדואיים המוכרים בנגב, ולצדם את ההכנסה היישובית הממוצעת ביישובים היהודיים בנגב, בשנת 2002 (השנה האחרונה שלגביה פורסמו נתונים בעת כתיבת מסמך זה).

הלוח מציג באופן ברור למדי את החלוקה המעמדית בנגב, החוצה את גבולות הלאום והדת. השכר היישובי הממוצע של גברים ביישובים הבדואיים הוא הנמוך ביותר בנגב, אולם הוא אינו נמוך בהרבה מזה של הגברים בחלק מעירות הפיתוח היהודיות באזור, ובהן שדרות, נתיבות ואופקים. לעומת זאת, השכר היישובי הממוצע של גברים ביישובים מיתר, להבים ועומר הוא גבוה הרבה יותר.

עירות הפיתוח היהודיות, שתושביהן נחשבים לאזרחים מלאים ושווי זכויות בישראל, נהנות, כפי שראינו לעיל, מתשתיות טובות יותר ומשירותים ממשלתיים טובים יותר מאלה של היישובים הבדואיים המוכרים. עם זאת, בכל הנוגע לרמת ההכנסה, המרחק בין שתי הקבוצות הוא קצר ביותר. נראה, כי בכל הנוגע לתעסוקה ורמת הכנסה, קווי הפרדה המעמדיים חזקים יותר מקווי הפרדה הלאומיים-דתיים.

## מבט לעתיד

במלאת כמעט ששה עשורים למדינת ישראל, עדיין רחוק היום שבו ניתן יהיה לומר, כי הבדואים בנגב הם אזרחים כשאר אזרחי ישראל. הבדואים היו ונתרו בגדר "בעיה" הדורשת "פתרון".

מודרנית, גישות מודרניות לבניה, גינון מדברי וכיו"ב. לבסוף הם גם מציעים לעודד את הקמתם של אתרים מסחריים-תעשייתיים משותפים ליישובים יהודיים והבדואיים, כדוגמת זה המתוכנן כיום בצומת להבים.

## מסקנות והמלצות של מחקר זה

המלצותיהם של אבו-סעד וליטוויק מתמקדות, אמנם, ביישובים הבדואיים המוכרים, אך אין ספק כי הן יפות גם ליישובים הלא מוכרים. ביסודו של דבר, השניים מצביעים על דרכים להעלות את רמת הפעילות הכלכלית, רמת השירותים ורמת החיים של כלל הבדואים בנגב.

עם זאת, מן הראוי שנמקד את המבט גם ביישובים הלא מוכרים, משום שעשרות אלפי תושביהם עדיין רחוקים מאוד מן המצב שבו ניתן יהיה לדון בעתידם בהקשר משותף עם זה של תושבי היישובים המוכרים. לצורך כך נתייחס להלן לשתיים מן הסוגיות שהוצגו במסמך זה: שאלת הקרקעות ושאלת ההכרה ביישובים.

### שאלת הקרקעות

ראינו, כי הממשלה מנסה מזה שלושים שנה להתמודד עם השאלה בדרך של הכרה בבעלות בדואית על חלק קטן ביותר של הקרקעות הנתבעות ובאמצעות הצעת פיצוי כספי על יתרת הקרקעות. ראינו עוד, כי הפיצוי הכספי המוצע על ידי הממשלה הוא נמוך, בהשוואה לפיצוי הניתן לישראלים אחרים במצבים דומים או מקבילים.

אנו סבורים, כי אפשר להתקדם לקראת פתרון שאלת הקרקעות על בסיס ארבעת העקרונות הבאים:

האחד, באשר לאותן קרקעות נתבעות המצויות בתוך תכניות המתאר של יישובים קיימים או של יישובים בתכנון, אנו סבורים כי ניתן לרשמן על שם התובעים; לחילופין, אפשר לאמץ את הפתרון של מתן קרקעות חלופיות בעלות ערך זהה, כפי שנעשה עם בעלי קרקעות שבתוואי כביש 6. אנו סבורים כי הכרה בבעלות על אדמות אלה אין בה כדי לפגוע בריבונותה של המדינה בכל שטחי ישראל.

השני, בכל הנוגע לפיצוי כספי על קרקעות ועל מבנים, אנו סבורים כי מן הראוי שהמדינה תגלה מידה גדולה יותר של נדיבות. אם המדינה מעונינת להעביר תושבים מן היישובים הלא מוכרים אל אלה המוכרים, מן הראוי הוא שהיא תעניק להם אמצעים מספיקים על מנת שלא יהפכו, עם מעברם, לעניים מרודים; מן הראוי הוא, שהפיצוי המוצע יהיה ברמה גבוהה דיה כדי לאפשר לבדואים להצטרף לזרם המרכזי של החברה הישראלית.<sup>14</sup> השלישי, לפחות חלק מן הקרקעות הנתבעות על ידי בדואים הן אדמות הראויות לעיבוד חקלאי, במיוחד אם יותקן בהן כל הנדרש לצורך זה – אספקת מים, דרכי גישה

שההצעות מתמקדות בראש ובראשונה בשורה של צרכים שהם כה בולטים לעין: תשתיות תחבורה, ביוב, חשמל ומים; הקמת מוסדות ציבור; שדרוג מערכת החינוך; הקמת תשתית תעסוקה; שירותי רווחה ובריאות; וכמובן, הסדר שאלת הקרקעות והכרה ביישובים הלא מוכרים.

## התכנית של אבו-סעד וליטוויק

ההצעה המקיפה והיסודית ביותר לשינוי מעמדם ורמת חייהם של הבדואים בנגב היא ככל הנראה זו שגובשה על ידי פרופ' אסמעיל אבו-סעד ופרופ' הארווי ליטוויק (אבו-סעד וליטוויק, 2000). השניים הציעו תכנית פיתוח לשבעת היישובים העירוניים הבדואיים, המבוססת על שילובם של הבדואים במערך התכנון והפיתוח של הנגב כולו: שילוב בכלכלת הנגב ושילוב בתכנון מטרופולין באר שבע (להצעות ברוח דומה, ר' אלקרנאווי, 1999).

צעד ראשון שאותו מציעים אבו-סעד וליטוויק הוא חיבורם של הבדואים לרשתות התחבורה של הנגב, החל בהנגשת היישובים הבדואיים לכביש חוצה ישראל ולמסילת הרכבת וכלה בהפיכת הבסיס הצבאי נבטים לשדה תעופה אזרחי, שיחבר את התשתית הכלכלית של האזור עם הכלכלה העולמית ובו בזמן גם יגביר את אפשרויות התעסוקה של תושבי כסיפה וערערה. הצעות אלה משתלבות עם תכניות רחבות יותר הנוגעות לפיתוח הכלכלי של הנגב בכללותו (Lithwick, Gradus, Razin and Yiftachel, 1997).

במקביל, אבו-סעד וליטוויק מציעים הקמה ושיפור של תשתיות תקשורת אלחוטית, כך שיאפשרו לחבר את הקהילה הבדואית עם המשק הישראלי בכללותו ובו בזמן גם יקלו על נשים בדואיות לעבוד מהבית. השניים מציעים עוד, כאחת מאפשרויות הפיתוח הכלכלי, להקים באחד היישובים המוכרים מרכז ניתוב של שיחות טלפוניות.

תחום חשוב נוסף הוא החינוך וההכשרה המקצועית. אבו-סעד וליטוויק מציעים, בין השאר, הקמת מכללה טכנולוגית באחד היישובים המוכרים, שתהיה מקושרת לסניפים שיוקמו ביישובים המוכרים האחרים. בתחום הבריאות, הם מציעים להקים באחד היישובים המוכרים בית חולים, שישימש כבית חולים שני של אזור הנגב.

בתחום החקלאות, אבו-סעד וליטוויק טוענים כי גידול צאן באמצעים טכנולוגיים מתקדמים עשוי לשמש מקור פרנסה ותעסוקה מכובד. ענף שכזה, שיכול להתקיים על שטחי קרקע קטנים, יחסית, יכול להניב מוצרי בשר, חלב וצמר בכמויות גדולות, שאותם ניתן יהיה לשווק לא רק בישראל אלא גם בגדה המערבית, בעזה ובמדינות השכנות. בנוסף, ענף זה יכול להעסיק עובדים רבים, לרבות נשים, שמילאו באופן מסורתי תפקיד חשוב בגידול המקנה (אבו סעד וליטוויק, 2000: 40).

בתחום העסקי, השניים מציעים לבחון אפשרות של הקמת בנק בדואי לפיתוח, שיעניק הלוואות לעסקים על מנת להגדיל את מעגל התעסוקה. עוד הם מציעים להעניק ליישובים הבדואיים מעמד של אזור פיתוח א', להקים בהם פארקים תעשייתיים וחממות טכנולוגיות בדגש על חקלאות

14 ראו לציין כי יוסף בן דוד הציע פיצוי בגובה של כ-5 מיליארד דולר (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2000: 10.3.5). סכום זה, אגב, דומה לסכומים ששולמו למתנחלים שפנו מסיני ב-1982 ולמתנחלים המפונים בימים אלה מגוש קטיף. באותו דיון הציע טלאול אלקרנאווי כי הסדר הקרקעות יהיה מבוסס על העקרון של 50% קרקע ו-50% פיצוי כספי, וזאת במקום ההסדר המוצע כיום, של 20% קרקע ו-80% פיצוי כספי (שם, 17)

וכיו"ב. אנו סבורים, כי מן הראוי הוא שאדמות אלה יוכלו במה שמוגדר כ"משבצת" של היישובים הבדואיים, כפי שהדבר נהוג בקיבוצים ובמושבים המוגדרים כ"היסטוריים".

הרביעי, מן הראוי להגדיל כבר עתה את תחומי תכניות המתאר של היישובים הבדואיים המוכרים ושל אלה הנתונים בתהליך של הכרה, לפי הממדים הנהוגים ביישובים יהודיים. זאת, על מנת שליישובים הבדואיים תהיינה עתודות קרקע הולמות לצורך פיתוח עתידי.

### שאלת היישובים הלא מוכרים

סירובה של המדינה להכיר ביישובים בדואיים רבים, בין כאלה שקיימים עוד מלפני קום המדינה ובין כאלה שהוקמו בשנות ה-1950 וה-1960, דנה עשרות אלפי ישראלים לתנאי חיים שאינם הולמים חברה המתקראת מתוקנת ומפותחת. אין בישראל שום קבוצה אחרת הסובלת מאפלייה כה בוטה. מצבם של תושבי היישובים הלא מוכרים בולט במיוחד על רקע העובדה שבקרבת מקום מעודדת הממשלה הקמתם של יישובים יהודיים קטנים, כולל חוות של בודדים, הנהנים ממלוא השירותים.

לאמיתו של דבר, יש לומר שבתחום זה דווקא נרשם שינוי משמעותי במדיניות. כפי שצינו לעיל, הממשלה החליטה בשנת 2000, בצעד שהיווה פריצת דרך, להכיר בתשעה מארבעים וחמישה היישובים הלא מוכרים. אמנם, תהליך ההכרה והפיתוח של היישובים הללו מתנהל בצעדי צב, בין השאר בגלל גרירת רגליים ממשלתית, אבל אין ספק שהיה בהחלטה זאת משום פריצת דרך, אשר יש לקוות כי היא תפתח לכדי הכרה ביישובים נוספים בעתיד.

אנו סבורים, כי יש להמשיך בתהליך ההכרה, להרחיבו ואף לזרזו, על מנת לכלול את כל האוכלוסייה הבדואית בנגב במערך השירותים הממשלתיים והמוניציפאליים. תוך כדי כך יש לאפשר לבדואים צורות יישובי שונות, ברוח המלצותיהם של יפתחאל וחמאיסי (2005).

### פיתוח כלכלי וחברתי

התכניות וההמלצות שמנינו עד כה, עוסקות בעיקרו של דבר ב"יישור קו" - הבאת הבדואים למצב דומה לזה של שכניהם היהודים: חיים ביישובים מוכרים ומסודרים, תשתיות מסודרות, שירותים מוניציפאליים וממשלתיים ברמה סבירה, ורמה בסיסית של פעילות כלכלית.

ואולם מעל ומעבר לכל אלה ניצבת העובדה, שהקהילה הבדואית בנגב סובלת מעשרות שנים של תת-פיתוח. כתוצאה מכך, היא חסרה משאבים משל עצמה שיאפשרו לה לנקוט מהלכים של פיתוח. החקלאות, שהיתה דלה ממילא עוד לפני 1948, הפכה דלה עוד יותר לאחר מכן, ועל כן לא יכלה להפוך למשענת כלכלית קהילתית. המדינה לא השקיעה באדמות הסייג את אשר היא השקיעה באדמות הישנות שנלקחו מן הבדואים בנגב הצפון מערבי – למשל, מפעל המים ירקון-נגב - השקעה שאיפשרה לקיבוצים ולמושבים שהוקמו שם להתקיים

בכבוד. ואילו את מקומה של החקלאות לא תפס שום ענף אחר.

הקהילה הבדואית, לא זו בלבד שהיא חסרת משאבים משל עצמה, היא חסרה גם משאבים ציבוריים ייעודיים, מן הסוג שממנו נהנות קטגוריות שונות של יישובים בישראל, כדוגמת עיירות פיתוח, או מן הסוג שממנו נהנות קטגוריות שונות של תושבים ישראלים, כדוגמת עולים חדשים. יתרה מזאת, גם בתחום המשאבים הממשלתיים הכלליים, כדוגמת תקציבים מוניציפאליים, או תקציבי חינוך ובריאות, סובלת הקהילה הבדואית מגירעון משמעותי. הבדואים סובלים גם מפיגור רב שנים בצבירה של הון אנושי, בצורה של חינוך, הכשרה מקצועית והתנסות מקצועית.

ברור, אם כן, כי הקהילה הבדואית בנגב זקוקה להשקעה מסיבית מבחוץ. המקור האפשרי העיקרי להשקעה שכזאת היא הממשלה. השאלה היא, מה מידת הסבירות שצעד שכזה אכן יינקט.

### הנגב ומדיניות הפיתוח

מבט מפוכח על המצב הקיים מעלה, כי אין זה סביר שהממשלה, מיוזמתה, תנקוט כיום צעד שישנה מן היסוד את מצבם של הבדואים. זאת, בראש ובראשונה משום שלא רק הבדואים מצויים בתחתית סולם העדיפויות הממשלתי, אלא גם האזור שבו הם חיים.

הנגב הוא אחד האזורים הפחות מפותחים בישראל. כפי שראינו במסמך זה, לאחר תקופה קצרה, יחסית, שבה עמד הנגב במרכזן של פעילויות ממשלתיות שונות, הוא נדחק לשוליים. התשתית הכלכלית של הנגב השתנתה אך מעט מאז שנות ה-1950 ו-1960. הפעילות הכלכלית העיקרית היתה ועודנה תעשיות המחצבים – ים המלח, רמת חובב, מישור רותם ואורון. מדובר בתעשיות כבדות ומזהמות, שהן אמנם רווחיות, אך בהיותן עתירות-הון, הן אינן יכולות להוות מקור תעסוקה לאנשים רבים (Lithwick, Gradus, Razin and Yiftachel, 1997: 17). לצד התעשיות האלה התפתחו גם תעשיות טקסטיל ומזון, שנמשכו למקום בעיקר בשל כוח העבודה הזול והסובסידיות הממשלתיות הנדיבות.

לא זו בלבד שהפעילויות הכלכליות הן מעטות ולא מגוונות, אלא שהן גם סובלות מהיעדר סינרגיה בין לבין עצמן: כל אחד מהמפעלים הגדולים באזור, במקום שיהיה מחובר אל מפעלים, שווקים או שירותים באזור עצמו, מחובר אל המרכז העסקי של ישראל – או אל שווקים בחו"ל. מצב זה גם מקשה על קשרים שוטפים בין הקהילות השונות הדרות בנגב (שם: 36).

בשלושת העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, חלק גדול מן המפעלים הכלכליים בנגב הוקם על ידי הממשלה או בעידודה. מזה שני עשורים, וליתר דיוק מאז הונהגה מדיניות החירום לייצוב המשק ב-1985, התחולל בישראל מהפך אידיאולוגי ניאוליברלי, שהוביל לצמצום המעורבות הממשלתית בייזום ועידוד של פעילות כלכלית. כיוון שהנגב אינו מהווה מוקד משיכה להון פרטי, התוצאה היא

שהוא יוצא קרח מכאן ומכאן – הן מהזנחה ממשלתית והן מחוסר עניין מצד משקיעים פרטיים.

הנגב הוא האזור הפחות מפותח בישראל, והבדואים הם הקהילה הפחות מפותחת בנגב.

אין זה סביר לצפות שהממשלה תשקיע בפיתוח של הקהילה הבדואית, אלא אם כן יעשה הדבר במסגרת של השקעה ממשלתית מסיבית בפיתוח הנגב בכללותו.

### שכניהם היהודים של הבדואים

מצבו הכלכלי של הנגב משתקף במעמדם של שכניהם היהודים של הבדואים: הללו נמנים, בחלקם הגדול, עם המעמד החברתי-כלכלי הנמוך בישראל. חלק גדול מיישובי הנגב מתאפיין ברמת שכר נמוכה, יחסית, וברמת הישגים לימודיים נמוכה. רמת האבטלה היא גבוהה, בדרך כלל, מזו של אזורים אחרים בארץ. ערך הדיור הוא נמוך, יחסית לאזורים אחרים בארץ, וכך גם מספר העסקים הקטנים.

האוכלוסייה היהודית של הנגב אינה מושרשת ומבוססת. מרביתה הגיעה לאזור רק אחרי 1948, בגלים ששיקפו את מחזורי העלייה לישראל. לפחות בחלק מן המקרים, מדובר בקבוצות שמצאו עצמן "מושלכות" אל הנגב, לאחר שחוו מעברים טראומטיים מארצות המוצא שלהן.

לא זו בלבד, אלא שיהודי הנגב מפורדים לפי קווים של מעמד, עדה, וצורת יישוב: קיבוצניקים מול אנשי מושבי עולים; תושבי עיירות פיתוח מול קיבוצניקים ו"צפונים" ביישובים המבוססים המעטים באזור – עומר, להבים, מיתר; עולים מאתיופיה ועולים מחבר העמים; ועוד ועוד. קווי הפרדה מעמדיים/עדתיים אלה מקבלים חיזוק מתמשך מן המדיניות הקליינטליסטית של ממשלות ישראל: הענקה של הטבות מס, סיוע כספי או אישורים להקמת מפעלים, על בסיס מגזרי/קהילתי ומתוך שיקולים אלקטורליים.

הבדואים הם הקהילה מעוטת המשאבים ביותר באזור הרווי ממילא בקהילות מעוטות משאבים. אין זה סביר לצפות שהממשלה תשקיע בקירובה של הקהילה הבדואית לזרם המרכזי בחברה הישראלית, אלא אם כן יעשה הדבר במסגרת של מאמץ ממשלתי מקיף שמטרתו לקרב את כלל אוכלוסיית הנגב אל הזרם המרכזי של החברה.

### הבדואים והממשלה

סיבה נוספת לכך, שאין לתלות את כל התקוות במעורבות ממשלתית, היא שבמסגרת עבודה זאת, לא מצאנו ראיות לשינוי כיוון של ממש במדיניות הממשלה. בהנהגה הישראלית אין עדיין נכונות לבצע "צעד היסטורי" שייצור את התשתית הדרושה על מנת שהבדואים יוכלו להצטרף לזרם המרכזי של החברה הישראלית.

כפי שראינו, ההחלטות שקיבלה ממשלת שרון בעניין הבדואים מצביעות דווקא על הקשחה במדיניות: הגשה של תביעות נוגדות והקצאה של תקציבים מוגדלים למטרות אכיפה בכלל ולהקמת גופי אכיפה ייחודיים בפרט. באשר להחלטה של ממשלת ברק, שקדמה לזאת של שרון,

להכיר בחלק מן היישובים הלא מוכרים, הגם שהיא סימנה פריצת דרך, תהליך הביצוע הוא איטי מאוד. נזכיר עוד, כי התקציבים המוקצים ל"תכניות רב-שנתיות" הם מעטים – וגם הם אינם מנוצלים במלואם.

יתרה מזאת, במצב השורר כיום בנגב, כאשר הקבוצות והמגזרים היהודיים השונים קשורים כל אחד בקשרים קליינטליסטיים עם מפלגות שונות, ולעתים אפילו עם שרים שונים, אין זה סביר להניח שממשלה כלשהי תיטול על עצמה "מחווה היסטורית" של ממש כלפי הבדואים, בנפרד ובמנותק משאר הקבוצות והמגזרים בנגב – דבר שיערער את הסטטוס קוו המעמדי/לאומי/עדתי הקיים.

על כך יש להוסיף, כי בקרב כלל הקבוצות והמגזרים בנגב, הבדואים הם הקהילה החלשה ביותר, בעלת רשת קשרים קליינטליסטיים רופפת ביותר. לבדואים בנגב אין כיום מעמד ציבורי ופוליטי חזק דיו כדי לחולל שינוי של ממש שיגרום לממשלה לחרוג מן המדיניות הנקוטה בידה לאורך השנים. אמנם, ההיצמדות רבת-השנים שלהם לאדמות הצליחה לבלום, עד כה, את מאמצי המדינה לגרום להם לנטוש את האדמות ולעבור ליישובי קבע דלי-תשתיות. אלא שפעילות הבלימה, כשלעצמה, אין בה כדי לגרום לממשלה לערוך חשבון נפש נוקב שיוביל לשינוי של ממש במצב.

### יצירת "נגב"

לעניות דעתנו, הדרך לשבירת המעגל הסגור הנוכחי היא שילוב ידיים של כל הקהילות השונות של הנגב, במטרה ליצור רשת אזורית של קשרים פוליטיים, כלכליים ותרבותיים. רשת זו, שבה הבדואים חייבים להיות חברים מלאים ושווי מעמד, צריכה להוביל לא רק להפעלת לחץ משותף על הממשלה, אלא גם ליצירת חלופות פיתוח אזוריות משותפות, המכוונות לחיזוקו של האזור כולו, ולחיזוקה בו-זמנית של כל אחת מן הקהילות.

הבדואים, המהווים כרבע מכלל אוכלוסיית הנגב - שיעור אשר ככל הנראה עוד ילך ויגדל - זקוקים לסולידריות ולתמיכה של שכניהם היהודים, על מנת לשנות את המדיניות הממשלתית. האוכלוסייה היהודית של הנגב, מצדה, לא תוכל להתעצם ולשדרג את מעמדה בחברה הישראלית בכללותה כל עוד חלק כה גדול של אוכלוסיית האזור חי בתנאים כה ירודים וקשים. הרעיון של כינוסם של הבדואים בתוך מספר כלשהו של יישובים עירוניים והעלמתם בדרך זאת מן העין, הוא מקסם שווא: עוצמתה של כל חברה כעוצמתן של הקבוצות העניות בתוכה. כשם שכיום מתברר להנהגה הישראלית כי ישראל אינה יכולה להתקדם בשעה שאוכלוסיית ענייה גדלה והולכת, כך צריך להיות ברור ליהודים בנגב, כי מעמדם-הם בחברה הישראלית ימשיך להיות חלש, כל עוד יש בנגב קבוצה כה גדולה של שכנים מוחלשים עד כדי כך.

ההכרה, כי ללא שיתוף פעולה אזורי לא תיתכן התקדמות כוללת, משותפת מזה שנים לאנשים וגופים רבים. כך, למשל, ב-1997 הציעו ליטוויק, גרדוס, רזין ופיתחאל לטפח מדיניות אזורית של פיתוח תעשייתי, תוך התגברות על הקווים המפרידים בין הקהילות השונות בנגב. וב-



2004, במסמך שחובר על ידי אסתר לוינסון עבור "ועידת אזרחי הנגב", הוקדש פרק נפרד לסוגיית "הנגב כישות עצמאית", עדות להכרה בצורך לכוון ישות אזרחית (לוינסון, 2004).

"הנגב" שאנו מציעים אינו חייב להצטמצם למסגרת של "שדולה" אזרחית, כדוגמת מפלגת הנגב, שרצה בבחירות לכנסת ב-1999, וגם לא ללבוש אופי של גוף ממלכתי, כדוגמת הרשות לפיתוח הנגב, שהיא רשות ממלכתית ועל כן היא מוגבלת ביכולתה להתייחס באופן ביקורתי אל המדיניות הממשלתית. יתרה מזאת, גופים שכאלה נוטים להדיר מקרבם את הבדואים.

במקום זאת, "הנגב" צריך לצמוח כתוצאה משילוב של אינטרסים קהילתיים. לדוגמה: תמיכה של ראשי רשויות מקומיות יהודיות בדרישתם של ועדים מקומיים של יישובים בדואיים לא מוכרים, לקבל הכרה ממשלתית ביישובם ולזכות בסיוע ממשלתי הנדרש כדי להגיע לרמת תשתיות ושירותים מקבילה לזו של שכניהם היהודים. תמיכה שכזאת תבנה יחסי אמון ושיתוף פעולה – ובו בזמן תחזק את כל היישובים גם יחד, בבואם לדרוש סיוע ממשלתי, או למשוך משקיעים פרטיים, או לבחון את האפשרויות המקומיות לפיתוח כלכלי.

דוגמא נוספת נוגעת לתקציב המדינה. כיום, הנגב מופיע בתקציב המדינה כשהוא מפוצל לעשרות סעיפים מגזריים וקליינטליסטיים: התקציב ל"רשות לפיתוח הנגב", התקציב

ל"תכנית חומש לבדואים", הטבות מס ליישובים במעמד של אזור פיתוח, תקציב תכניות סיוע לעולים מאתיופיה, וכיוצא באלה. זאת, מכיוון שכל אחד מן הגופים והקבוצות שמנינו, לצד אלה שלא מנינו, מופיע בפני משרד האוצר בנפרד ומנהל את מאבקו בנפרד ולעתים אף תוך כדי תחרות עם הגופים השכנים לו. באופן שכזה, משרד האוצר יכול להקציב לכל אחד נתח קטן יותר מזה שיכול היה לקבל, אילו כולם שילבו ידיים.

יתרון נוסף של יצירת "נגב" טמון בכך, שרק גופים מקומיים יכולים להגדיר את הצרכים האזרחיים וליצור רשת של אינטרסים אזרחיים. לעומת זאת, התכניות הממשלתיות הקיימות, דוגמת תמ"א 35, או התכניות המתגבשות בימים אלה בגופים כדוגמת מרכז פרס לשלום, מדגישות שוב ושוב את חשיבותן של תשתיות כדוגמת מסילות רכבת ואוטוסטרדות. אין ספק כי תשתיות שכאלה הן חשובות ביותר, אלא שהנחת היסוד שלהן היא חשיבות החיבור שבין אזור הנגב ואזור המרכז, חיבור שבו המרכז ממשיך להיות מוקד המשיכה ומרכז הפיתוח. לעומת זאת, רשת אינטרסים ותקשורת אזרחית תדגיש את החיבור בין הקהילות והיישובים השונים בנגב.

אנשי הנגב, יהודים ובדואים, הם היחידים המסוגלים, תוך שילוב ידיים, לגרום לשינוי במדיניות הממשלתית השוררת, הרואה בבדואים אנשים שאינם אזרחים של ממש, ואשר על כן יש לכנסם ולמדרם בשטח קטן ככל האפשר ובעלות קטנה ככל האפשר. שילוב ידיים שכזה יכול להוביל ל"נגב" חזק ופורח, שהבדואים הם חלק אינטגרלי שלו. ללא שילוב ידיים שכזה, הנגב כולו, ולא רק הבדואים, ימשיך להיות חלש.

האגודה לזכויות האזרח. 2002. עתירה נגד תכנית המתאר המחוזית לנגב. בג"צ 1991/00.

האגודה לזכויות האזרח. 2004. עתירת תכנית המתאר לנגב: תגובה מטעם העותרים. בג"צ 1991/00.

האגודה לזכויות האזרח. 2005. עתירת תכנית המתאר לנגב: תגובה מטעם העותרים. בג"צ 1991/00.

הכנסת. 2001. פרוטוקול הוועדה המשותפת פנים-עבודה ליישובים הלא מוכרים בנגב מתאריך 18.6.2001.

הכנסת. 2002 [א]. פרוטוקול הוועדה המשותפת פנים-עבודה ליישובים הלא מוכרים בנגב מתאריך 10.1.2002.

הכנסת. 2002 [ב]. פרוטוקול הוועדה המשותפת פנים-עבודה ליישובים הלא מוכרים בנגב מתאריך 19.02.2002.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות*.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיזיים, שנים שונות*.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב. 2003. *מאפייני הכפרים הערביים הבדואיים הבלתי מוכרים בנגב, עדכון לשנת 2003*. היחידה לתכנון אסטרטגי, אתר האינטרנט של המועצה ([www.rcuv.org](http://www.rcuv.org)).

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ופורום ביחד למען נגב צמיחה ושוויון. 2000. *ועדת הגבולות לבחינת הארגון המוניציפאלי של הכפרים הערביים הבדואיים*. נשלח לד"ר אהרון זהר, יו"ר הוועדה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2000.3.10. דיון על קרקעות. [www.idi.org/hebrew/conflict.asp?id=1598](http://www.idi.org/hebrew/conflict.asp?id=1598)

המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה ומרכז הנגב לפיתוח אזורי בשיתוף קרן קונרד אדנאואר. 2004. *שנתון סטטיסטי לבדואים בנגב*. חברת צנובר. 1999. *הכפרים הערביים הבדואים בנגב: בחינת אפשרויות הפיתוח החקלאי*. (מאי).

חורי, שושן. 1990. *האנציקלופדיה לשלטון המקומי בישראל. מועצות אזוריות 1989-1994*. הוצאת הר-שגיא, באר-שבע.

חוק הרשויות המקומיות [בחירות], תשכ"ה, 1965. תיקון תשנ"ד.

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, התשס"ג-2003, פרק ד' – תעריפי מים והיטלי הפקה.

חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזר השלום עם מצרים), תש"ם-1980.

חמדאן, הגנ. 2005. "מדיניות ההתיישבות ו'יהוד המרחב' בנגב". גליון *עדאלה האלקטרוני*, 11 (מרץ).

חסון, ניר. 2004.11.4. "באגד לא מכירים ביישובים המוכרים". הארץ.

חסון, ניר. 2004.5.5. "רשות החינוך לבדווים תיסגר: ביישובים הלא-מוכרים לא יודעים אם לשמוח או לחשוש". הארץ.

חסון, ניר. 2005.1.20. "המדינה תפתח בהליך גישור עם הבדווים לפתרון בעיית הקרקעות והכפרים הלא-מוכרים בנגב". הארץ.

חסון, ניר. 2005.5.20. "המלצה: סמכויות הטיפול במגזר הבדוי בנגב יועברו ממינהל מקרקעי ישראל לרשות גופים חדשים". הארץ.

טביבאן-מזרחי, מיכל. 2004. *פלישה לקרקעות ולמבנים*. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.

טראון, יהודה. 2005. *בחינת קיומן של מקבילות היסטוריות לתכנית ההתנתקות*. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.

יפתחאל, אורן. 2000. "קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל". *נייר עמדה*. תל אביב: מרכז אדוה.

יפתחאל, אורן, ואלכסנדר קדר. 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי". *תיאוריה וביקורת*, 16: 67-100.

יפתחאל, אורן וראסם חמאסי. 2005. *חלופה תכנונית נוספת לתכנית מתאר מחוזית חלקית (מטרופולין באר-שבע) תל"מ מחוזית 14/4/23*.

לינסון, אסתר. 2004. *פרופיל הנגב: מסמך המוגש לחברי ועידת אזרחי הנגב לקראת כינוס הוועדה*. אתר ועידת אזרחי הנגב.

מאיר, אבינועם. 1999. *המתח בין בדוי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מבקר המדינה. 2000. *דוח על הביקורת בשלטון המקומי דוח מס' 4 / דוח על הביקורת בעיריית רהט*.

מבקר המדינה. 2002. *דוח שנתי 52 ב*.

מבקר המדינה. 2004 [א]. *דוח שנתי 54 ב*.

מבקר המדינה. 2004 [ב]. *דוח שנתי 55א*. ירושלים, תשרי התשס"ה.

מינהל מקרקעי ישראל. 2002. "מחיר קרקע, פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב". החלטת מועצה מספר 932 מיום 24.6.2002.

מינהל מקרקעי ישראל. 2004. *דוח שנתי לשנת התקציב 2003*.

מינהל מקרקעי ישראל. 2004. "מחיר קרקע, פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב". החלטת מועצה מספר 996 מיום 4.3.2004.

מינהל מקרקעי ישראל. 2005. "מחיר קרקע, פיצויים ומגרשי בנייה לבדואים בנגב". החלטת מועצה מספר 1028 מיום 2.5.2005.

ממשלת ישראל. 1965. החלטה מס' 682 [144/א] מיום 19.9.1965.

ממשלת ישראל. 1968. החלטה מס' 598 [128/א] מיום 14.7.1968.

ממשלת ישראל. 1976. החלטה מס' 968 [1/א] מיום 15.8.1976.

ממשלת ישראל. 1978. החלטה מס' 223 [בנ/1] מיום 10.12.1978.

ממשלת ישראל. 1979. החלטה מס' 337 [בנ/2] מיום 14.1.1979.

ממשלת ישראל. 1979. החלטה מס' 179 [בד/1] מיום 19.11.1979.

ממשלת ישראל. 1992. החלטה מס' 158 מיום 8.9.1992.

ממשלת ישראל. 1996. החלטה מס' 840 מיום 12.5.1996.

אבו-סעד, איסמעיל. 2000. "מטרת התכנית לעיור הבדווים בנגב: ניתוח מהאדמה שהיא מקור חייהם ותרבותם". *קרקע*, 50: 159-169.

אבו-סעד, איסמעיל והארווי לייטוויק. 2000. *פריצת דרך: תכנית לפיתוח היישובים הבדואים בנגב*. המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

אולמרט, אהוד, ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה. 2.10.2003. מכתב אל אהרן אברמוביץ, מנכ"ל משרד המשפטים: תהליך הערכת קונפליקט לגבי מחלוקות הקשורות להתיישבות הבדואים בנגב. אורן, אלחנן. 1986. "היישובים במערכות הנגב במלחמת העצמאות". בתוך מרדכי נאור (עורך), *יישוב הנגב, 1960-1900*. ירושלים: יד יצחק בן צבי.

אלבק, פליאה, יו"ר. 20.10.1975. *דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין איזור הסייג והנגב הצפוני*. ירושלים.

אלגזי, יוסף. 9.1.1994. "פינוי לטובת המדינה". הארץ.

אלהוזייל, עאמר. 2002. *על תכנית "לצאת מהסטגנציה במגזר הבדואי בנגב" משרד הפנים- מנהל מחוז הדרום- יוני 2002*. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, היחידה לתכנון אסטרטגי ומידע.

אלהוזייל, עאמר. 2003. *תכנית הסכמה אזרחית בישראל לפתרון בעיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב (תכנית אלטרנטיבית לתכנית החומש של שרון)*. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב – היחידה לתכנון אסטרטגי.

אלהוזייל, עאמר. 2004. "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב משיח פוליטי מדיר לשיח תכנוני מכיר: תכנון אלטרנטיבי מול תכנון ממסדי". הרצאה במכון טרומן, האוניברסיטה העברית. (2 במרץ).

אלמי, אורלי. 2003. *בשטח הפקר- בריאות בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב*. עמותת רופאים לזכויות אדם ביישוב המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

אלסאנע, טאלב. 2003. הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון) – מען שבט בדואי), התשס"ג-2003. (2 ביוני).

אלקראני, טאלב. 1999. *הקצאת משאבים (כולל נושא הקרקעות)*. המכון הישראלי לדמוקרטיה (<http://www.idi.org/hebrew/conflict.asp?id=1647>).

בית המשפט העליון. 1984. ע.א 218/74 מיום 15.5.84.

בג"צ 8236/96, ג'מיעה לויפי אבו ערוך נ' שר הפנים.

בג"צ 6458/96, עליאן אבו ערער ואחרים נגד חיים נחמני ו-4 אחרים, 20.4.1998.

בג"צ 4513/97, עליאן אבו ערער נ' יושב ראש הכנסת דן תיכון. פ"ד נב (4), 26.

בג"צ 7428/98, ג'מעה סאלם אלחאמדה ו-2 אח' נ' שר הפנים. פ"ד נה (1), 719.

בג"צ 7817/98, המועצה המקומית זמר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

בומיל, יאיר. 2002. *יחסו של הממסד הישראלי לערבים בישראל: מדיניות, עקרונות ופעולות, העשור השני, 1968-1958*. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

ביגר, גדעון. 1986. "השלטון הבריטי והנגב הארץ-ישראלי". בתוך מרדכי נאור (עורך), *יישוב הנגב, 1960-1900*. ירושלים: יד יצחק בן צבי.

בן, אלוף. 2004.5.2. "בהתנחלויות יש אלמנט של זמניות, למתחילים אין זכות קניין על בתיהם". הארץ.

בן-דוד, יוסף. 1993. *יישוב הבדואים בנגב, מדיניות ומציאות 1967-1992*. משרד הבינוי והשיכון ומכון ירושלים לחקר ישראל.

בן דוד, יוסף. 1995. "הקונפליקט הקרקעי בין בדווי הנגב לבין המדינה- היבטים היסטוריים, משפטיים ואקטואליים". *קרקע*, 40: 61-91.

בן-דוד, יוסף. 1996. *מריבה בנגב - בדווים, יהודים, אדמות*. קו התפר: מחקרים על החברה הערבית בישראל.

בן דוד, יוסף. 2004. "יהודים ובדווים בנגב- עבר והווה". בתוך חסון, שלמה ו'ח'אלד אבו-עסבה (עורכים), *יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בנזימן, עוזי ועטאללה מנצור. 1992. *דיירי משנה: ערבי ישראל - מעמדם והמדיניות כלפיהם*. ירושלים: כתר הוצאה לאור.

בנק ישראל. 2005. "ההוצאה התקציבית על תכנית ההתנתקות- ההתפתחויות הכלכליות במשק במחצית הראשונה של 2005 ותחזית מקר-כלכלית לשנת 2006: חלק ב – הרחבה בסוגיות נבחרות". ירושלים.

ברק-מדינה, איילת. 2001. *מעמד הרשות לחינוך הבדואי בנגב*. מוגש לוועדה לקידום מעמד הילד. הכנסת- מרכז מחקר ומידע.

גלילי, גליר. 10.02.2004. "כך טיפלה הממשלה בבדווים: היא הרסה להם מאה בתי מגורים בשנה האחרונה". הארץ.

גרנובסקי, אברהם. 1949. *המשטר הקרקעי בארץ ישראל*. תל אביב: דביר.

דין, אריה. 2004.31.03. "הלוחמה הכימית של מ"י". הארץ.

האגודה הערבית לזכויות האדם. 2004. *כל האמצעים כשרים. דו"ח בנושא השמדת יבולים חקלאיים של האזרחים הבדווים בנגב על-ידי המדינה באמצעות ריסוס בחומר כימי מהאוויר*.

האגודה לזכויות האזרח. 1999. זכותם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים להשתתף בבחירות למועצות המקומיות.

האגודה לזכויות האזרח. 2000. הקמת בית ספר ביישוב הבדואי הלא מוכר ביר הדאג', בג"צ 5221/00.

האגודה לזכויות האזרח. 2001. *מרפאות ביישובים הבדואיים, בג"צ 4540/00*.

- ממשלת ישראל. 1996 החלטה [בד/1] מיום 26.11.1996.
- ממשלת ישראל. 1997. החלטה מס' 1865 [בד/2] מיום 2.4.1997.
- ממשלת ישראל. 1997. החלטה מס' 2749 [בד/7] מיום 16.9.1997.
- ממשלת ישראל. 1999. החלטה מס' 2957 [בד/10] מיום 11.12.1997.
- ממשלת ישראל. 1999. החלטה מס' 4824 מיום 31.1.1999.
- ממשלת ישראל. 1999. החלטה מס' 384 [ערב/2] מיום 30.9.1999.
- ממשלת ישראל. 1999. החלטה [בד/1] מיום 7.11.1997.
- ממשלת ישראל. 2000. החלטה מס' 2561 [ערב/43] מיום 30.11.2000.
- ממשלת ישראל. 2000. החלטה מס' 2562 [ערב/47] מיום 30.11.2000.
- ממשלת ישראל. 2003. החלטה מס' 881 [ערב/15] מיום 25.9.2003.
- ממשלת ישראל. 2004. החלטה מס' 2886 מיום 12.12.2004.
- ממשלת ישראל. 2004. החלטה מס' 2959 מיום 23.12.2004.
- מע, דוד (יו"ר). 1996. *ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא המגזר הבדואי בישראל*. הכנסת השלוש-עשרה. ירושלים, ח' באדר התשנ"ו-28.2.96.
- מרכז מוסאוו. 2003. *הרשויות המקומיות והאזרחים הערבים – דו"ח כלכלי חברתי*. (נובמבר).
- מרקס, עמנואל. 1974. *החברה הבדווית בנגב*. תל אביב: רשפים.
- מרקס, עמנואל. 1979. "בדווים הנגב בשנות השישים". בתוך: שמואלי, אבשלום ויהודה וגרדוס (עורכים). *ארץ הנגב, אדם ומדבר*. תל אביב: משרד הביטחון.
- משרד האוצר. 2004. *הצעת תקציב לשנת הכספים 2005* דוברי הסבר. מינהל מקרקעי ישראל. ירושלים.
- משרד האוצר, החשב הכללי. *דין וחשבון כספי*. שנים שונות.
- משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות. 1998. *דוח ביקורת מיוחד במועצות האזוריות: ממצאים מסקנות והמלצות בתחום יחסי הגומלין בין המועצה לועדים המקומיים*. ירושלים.
- משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות. 1999. *דוח שנתי מס' 5* לשנת 1998.
- משרד הפנים, הממונה על מחוז דרום. 2002. *לצאת מהסטגניה במגזר הבדואי: הצעה להתמודדות מערכתית כוללת*. (יוני).
- משרד הפנים. 5.6.2003. ועדת הגבולות לבחינת המבנה המוניציפאלי והגבולות של היישובים הבדואים החדשים במחוז הדרום: סכום עבודת הוועדה והמלצות. ירושלים.
- משרד הפנים. 29.1.2004. "מועצת אבו בסמה התכנסה לראשונה: נבחרו יו"ר וחברי מועצה". ירושלים: משרד הפנים, דוברת המשרד, הודעה לעיתונות.
- משרד הפנים, מחוז דרום. 2005. *הערכת משרד הפנים לטיפול במגזר הבדואי בדרום*.
- סבירסקי, שלמה, ומנחם שושן. 1985. *עיריות הפיתוח: לקראת מחר שונה*. חיפה: יתד.
- עדאלה. 2001. *דו"ח פעילות 1997-2000*.
- עדאלה, באמצעות סוהאר בשארה וחמד'ין המו. 2004. *מסמך עקרונות מטעם עדאלה*. מוגש לוועדת חקירה לגבולות עיריית באר שבע.
- עמותת נגב בר קיימא, (ללא תאריך). *מפגעים סביבתיים בשבעת היישובים המוכרים במגזר הבדואי*. [www.negev.org.il](http://www.negev.org.il).
- עמירן, שגור ובן-דוד. 1979. "יישובי הבדווים בבקעת באר-שבע". בתוך: שמואלי, אבשלום ויהודה וגרדוס (עורכים). *ארץ הנגב, אדם ומדבר*. תל אביב: משרד הביטחון.
- פורת, חנינא. 2004. *כיתות סוג ב': אפליה בהקצאת כיתות לימוד לחינוך הבדווי בנגב – תחקיר מיוחד*. באר שבע (אוגוסט).
- פורת, חנינא. 1993. "תחומת התפיסה הגיאוגרפית יישובית של בן גוריון להתיישבות בנגב ולפיתוח בשנות המדינה הראשונות שלאחר המלחמה". *עיונים בתקומת ישראל*, 3: 114-143.
- פורת, חנינא. 1997. "מדיניות הפיתוח ושאלת הבדואים בנגב בשנותיה הראשונות של המדינה 1948-1953". *עיונים בתקומת ישראל*, 7: 389-438.
- פורת, חנינא. 1998. "יישוב הנגב הדרומי בראשית ימי המדינה- פיתוח אזור צחיח בתנאי אי ודאות 1949-1951". *מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל*, ט"ו: 213-195.
- פורת, חנינא. 2000. "מהלכי מדינת ישראל וחלופות השמאל לפתרון שאלת הבדווים בנגב, 1953-1960". *עיונים בתקומת ישראל*, 10: 420-476.
- פישמן, אורלי. 2005. *הפיכת קרקעות חקלאיות המעובדות בידי בדואים בנגב*. הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- פנסטר, טובי. 1995. "ניתוח ביקוש ברמה מקומית ואזורית- מאפיינים וצרכים של האוכלוסייה הבדואית על פי ממצאי סקר שדה". בתוך: פנסטר (ראש צוות התכנון) ושות', *תכנית פיתוח ליישובי הבדואים בנגב*. מוגש למשרד השיכון מחוז הנגב ואגף תכנון ערים ירושלים.
- צו המועצות המקומיות [מועצות אזוריות] [אבו בסמה], התשס"ד - 2003.
- צידון, דניאל (ראש הצוות). 2005. *ההשלכות הכלכליות של ההינתקות*. הכנס הכלכלי השנתי ה-12 של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קדר, אלכסנדר. 2004. "הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי". *גליון עדאלה האלקטרוני*, 8 (דצמבר).
- קיסל, גדעון, יוסף בן דוד. 1995. "השוק הבדואי – אבן הפינה לייסוד באר שבע". *קתדרה*, 77: 39-65.
- שגורי-בדארנה, בוגא. 2005. "חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים) (תיקון), התשס"ה - 2005". *ידיעון הפורום לדוקינים בנגב*, מס. 3 (מרץ).
- שורן, איתי. 2005. *מקום מגורים ורמת שכר בישראל 2002*. תל אביב: מרכז אדוו.
- שמואלי, אבשלום. 1979. "התנחלות הבדווים של הנגב כחלק מתהליך ההתנחלות של הבדווים בארץ ישראל". בתוך: שמואלי, אבשלום ויהודה וגרדוס (עורכים). *ארץ הנגב, אדם ומדבר*. תל אביב: משרד הביטחון.
- שמיר, רונן. 1999. "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל". בתוך דניאל גוטוויין ומנחם מאוטנר (עורכים). *משפט והיסטוריה*. ירושלים: מרכז זלמן שזר.
- שמלץ, עוזיאל. 1979. "אוכלוסיית הנגב". בתוך: שמואלי, אבשלום ויהודה וגרדוס (עורכים). *ארץ הנגב, אדם ומדבר*. תל אביב: משרד הביטחון.
- תקנות מרשם אוכלוסין (רישום מען) תשל"ד-1974.
- The Consensus Building Institute – CBI. 2005. 23.2.2005. "הערכת מצב בנגב לאפשרות קידום הדיאלוג בין הקהילה הבדואית וממשלת ישראל. מכתב לכבוד אזרחי הנגב וכלל בעלי העניין".
- Abu-Saad, Ismael, Harvey Lithwick and Kathleen Abu-Saad, 2004. *A Preliminary Evaluation of the Negev Bedouin Experience of Urbanization. Findings of the Urban Household Survey*. Negev Center for Regional Development and The Center for Bedouin Studies & Development.
- CBI – Consensus Building Institute. 2004. *Consensus-Based Approaches to Land, Housing and Development Disputes in the Southern Israel Negev Desert*. <http://www.cbuiding.org/projects/bedouin>
- Cook, Jonathan. 2003. "Beduin in the Negev Face New 'Transfer'". *MERIP Online*, May 10.
- Falah, Ghazi. 1985. "How Israel Controls the Bedouin in Israel." *Journal of Palestine Studies*, 14, (2): 35-51.
- Falah, Ghazi. 1989. "Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev." *Journal of Palestine Studies*, 18, (2): 71-79.
- Lithwick, Harvey. 2000a. *An Urban Development Strategy for the Negev's Bedouin Community*.
- Lithwick, Harvey. 2000b. "Investment Opportunities in the Bedouin Urban Sector". In Razin, Eran, and Harvey Lithwick (Eds), *Background Studies for the Bedouin Urban Project*. Beer Sheva: Negev Center for Regional Development.
- Lithwick, Harvey, Yehuda Gradus, Eran Razin and Oren Yiftachel. 1997. *Industry in the Negev: Policy, Profile and Prospects*. Beer Sheva: Ben Gurion University, Negev Center for Regional Development.
- Lustick, Ian. 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*. Austin: Texas University Press.
- Maddrell, Penny. 1990. *The Bedouin of the Negev*. The Minority Rights Group, Report No.81.
- Owen, Roger. 1993 [1981]. *The Middle East in the World Economy, 1800-1914*. London: Tauris.
- Razin, Eran. 2000. "The Fiscal Capacity of the Bedouin Local Authorities in the Negev". In Razin, Eran, and Harvey Lithwick (Eds), *Background Studies for the Bedouin Urban Project*. Beer Sheva: Negev Center for Regional Development.
- RC-HRA: The Regional Council for the Unrecognized Villages in the Negev, The Arab Association for Human Rights. *The Unrecognized Villages in the Negev*. Update: 2003.
- Yiftachel, Oren. 2003. "Bedouin Arabs and The Israeli Settler State: Land Policies and Indigenous Resistance". In Champagne, Duane and Ismael Abu-Saad (eds). *The Future of Indigenous People: Strategies for Survival and Development*. UC Press, Los Angeles.

## ראיונות

- מר ג'אבר אבו כף, ראש הוועד המקומי, אום בטין, 25.5.2005.
- ד"ר עאמר אלהוזייל, מתכנן אסטרטגי, יועץ למועצה האזורית של היישובים הבלתי מוכרים. 5.6.2005.
- מר דודו כהן, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים. 5.6.2005.
- מר יעקב כץ, ראש מינהלת הבדואים. 23.6.2005.
- עו"ד יסכה ליבוביץ, פרקליטת מחוז הדרום. 25.7.2005.
- עו"ד חבצלת יהל, פרקליטות מחוז דרום. 25.7.2005.

## אתרי אינטרנט

- המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים: [www.rcuv.org](http://www.rcuv.org)
- מינהל מקרקעי ישראל: [www.mmi.gov.il](http://www.mmi.gov.il)
- משרד הפנים האמריקאי, האגף לענייני אינדיאנים: [www.doi.gov/bureau-indian-affairs](http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs)
- עמותת נגב בר-קיימא: [www.negev.co.il](http://www.negev.co.il)
- CBI: [www.cbuiding.org](http://www.cbuiding.org)

## נספח 1: הפיצויים המוצעים לבדואים בנגב – מבט השוואתי

מזה שלושים שנה, מאז 1975, הממשלה דוחקת בבדואים להסדיר את שאלת הבעלות על הקרקעות שעליהן הם יושבים. מרבית הבדואים אינם נענים להצעות הממשלה, ואחת הסיבות לכך היא גובה הפיצוי שהממשלה מציעה.

את התקשורת של הבדואים ניתן להבין, אולי, כאשר משווים את הפיצוי המוצע להם עם פיצויים שהמדינה מציעה במקרים אחרים. בחרנו לערוך להלן השוואה בין שלושה הסדרי פיצויים מן השנים האחרונות:

(א) הפיצויים המוצעים לבדואים, על פי החלטה המעודכנת ביותר של מ"מ, מס. 1028, מיום 2.5.2005;

(ב) הפיצויים שהוצעו למתנחלים היהודיים שפוננו מגוש קטיף;

(ג) הפיצויים שהוצעו על ידי חברת חוצה ישראל לחקלאים מיישוב ערבי באזור השרון, שאדמותיהם הופקעו לצורך סלילתו של כביש 6.

### פיצויים המוצעים לבדואים על פי החלטה מס. 1028 של מינהל מקרקעי ישראל (מ"מ)

הפיצוי שהממשלה מציעה לבדואים מורכב משניים: פיצוי עבור הקרקע ופיצוי עבור המבנים שבהם הם דרים או עובדים. הממשלה אינה מציעה לבדואים פיצוי בגין אובדן הכנסה או פיצוי מיוחד לבעלי עסקים. באשר להוצאות מעבר, הממשלה מציעה מענק העברה למשפחות בתנאי שהפיצוי הכולל שלהן אינו עולה על מאה אלף ש"ח. יש גם מענק העברה בסך 5,000 ש" לרווקים העוברים בלתי מוכר ליישוב מוכר.

באשר לפיצויים עבור הקרקע, נזכיר כי בדואים טוענים לבעלות על קרקעות הן בתוך היישובים הבדואיים המוכרים והן ביישובים הבלתי מוכרים. ממשלת ישראל מציעה פיצויים שונים לכל אחד משני סוגים אלה של קרקעות; כפי שניתן לראות בנתונים שלהלן, בכל אחד משני המקרים, ההסדר המוצע על ידי הממשלה כרוך בויתור על מרבית הקרקעות שעליהן תובעים הבדואים בעלות:

על קרקע ביישובים הלא מוכרים, הממשלה מציעה פיצוי קרקעי בהיקף של 20% מהשטח הנתבע על ידי הבדואים, וזאת רק במקרה שמדובר בשטח נתבע בהיקף של יותר מ-400 דונם (שטח המצוי רק בידי מיעוט), ורק במקרה שלפחות חצי משטח זה ניתן לעיבוד חקלאי. למשקי בית בדואיים שהיקף אדמותיהם מצומצם יותר, הממשלה מציעה פיצוי קטן יותר. על יתרת השטח הממשלה מציעה פיצוי כספי בגובה של 1,100 ₪ עד ל-3,000 ₪ לדונם, עבור קרקעות שבהן הבדואים משתמשים בפועל, ופיצוי בגובה של 1,600 ₪ עד 2,000 ₪ עבור קרקעות שהבדואים תובעים אותן אך לא משתמשים בהן בפועל.

על קרקע בתוך יישוב מוכר, הממשלה מציעה פיצוי קרקעי בהיקף שנע בין 5% מהשטח הנתבע – וזאת אם השטח הנתבע הוא בהיקף של 20 עד 99 דונם; ובהיקף של 27.5% מן השטח הנתבע, אם השטח הנתבע הוא בהיקף של 300 דונם או יותר. על יתרת השטח הממשלה מציעה פיצוי כספי בגובה של 5,200 ₪ עד 10,000 ₪ – תלוי במועד הפינוי: משק בית בדואי המפנה את קרקעותיו ב-2005 יקבל את הסכום הגבוה יותר; משק בית המשהה את החלטתו, יקבל פיצוי הולך וקטן.

בנוסף על הפיצוי על הקרקעות, הממשלה מציעה גם פיצוי עבור מבני מגורים ועבודה. החלטת מ"מ מפרטת מספר דוגמאות, בהתאם לטיב המבנה; לצרכינו, די אם נציין לדוגמה כי הפיצוי המירבי המוצע עבור מבנה מבלוקים הוא בגובה של 890 ₪ למטר מרובע (כך, אם המבנה הוא בגודל של 30 מ"ר, הפיצוי מגיע ל-26,700 ₪). במידה והפיצוי בגין המבנה עולה על 50,000 ₪, הממשלה מנכה מסכום זה את הסכום שמשק הבית אמור לשלם בגין השתתפות במחיר המגרש שאליו הוא מעביר את ביתו.

תושבי יישובים בלתי מוכרים העוברים ליישובים מוכרים נדרשים לשלם עבור המגרש ועבור הפיתוח. עם זאת, החלטה 1028 מציינת כי הממשלה תעניק סיוע בצורת סיבסוד בגובה של 20,000 ₪ למי שרוכש מגרש בגודל של 800 מ"ר.

על בסיס התנאים המוצעים בהחלטת מ"מ 1028, ניסינו לאמוד את הפיצוי הכולל המוצע לבדואים בנגב, כלהלן.

הנחנו, כי מתוך 650,000 הדונם הנתבעים כיום על ידי בדואים, הרוב המכריע – 600,000 – מצויים מחוץ לתכנית המתאר, ו-50,000 מצויים בתוך תכנית מתאר. כמו כן הנחנו, כי התובעים בעלות על קרקעות מחוץ לתכנית המתאר, יקבלו פיצוי קרקעי ממוצע של 15% מאדמותיהם – 90,000 דונם. יוצא, שהפיצוי הכספי ישולם על 510,000 דונם. הנחנו שכמחצית מסכום זה – 255,000 דונם – הן אדמות שאינן בשימוש, והמחצית השנייה – אדמות שבשימוש. הנחנו

הנחה נדיבה, ולפיה הפיצוי על שני סוגי הקרקעות, כאחד, יהיה בסך 2,000 ₪, והגענו לפיצוי כספי על קרקעות שמחוז לתכניות המתאר בסכום של 1.020 מיליארד ₪.

באשר לקרקעות המצויות בתחום תכניות המתאר - 50,000 דונם – הנחנו, כי הפיצוי הקרקעי יהיה בהיקף של 10% משטח זה; יוצא שיוותרו 45,000 דונם לפיצוי כספי. הנחנו עוד, שהפיצוי הכספי יעמוד, בממוצע, על 7,500 ₪ לדונם. כך הגענו לפיצוי כספי כולל על קרקעות שבתוך תכניות המתאר בסכום של 337,500 ₪.

ביחד, מדובר על פיצוי כספי כולל על קרקעות בסך 1,357,500,000 ₪.

על זה יש להוסיף פיצוי על המחברים (מבנים והשקעות שבוצעו בקרקע). פה, מלאכת ההערכה קשה יותר, שכן לא ברור בכמה משקי בית מדובר. אבל, אם נניח שמדובר ב-2,500 תביעות (3,000 פחות סכום משוער של 500 תביעות כפולות); ואם נניח כי הפיצוי העיקרי הוא בגובה 890 ₪ למ"ר במבנה בלוקים, ואם נניח עוד, שלכל משק בית יש בממוצע 50 מ"ר, נגיע לסכום כולל של 112.5 מיליון ₪.

ובסך הכל – פיצוי כספי כולל, על קרקעות ועל מבנים, בסך של 1.470 מיליארד ₪.

על כך יש להוסיף קרקעות בהיקף משוער של כ-90,000 דונם מחוץ לתכניות המתאר ועוד 5,000 דונם בתוך תכניות המתאר, שיישאו בידי הבדואים.

אם כן, הפיצוי הכספי הכולל לכ-3,000 תביעות על קרקע בהיקף של 650,000 דונם מגיע לכל היותר ל-1.5 מיליארד ₪. חישוב זה מתיישב עם נתון שקיבלנו מפרקליטות המדינה, ולפיו כל משפחה בדואית תקבל, בממוצע, 450 אלף ₪ (יהל, 25.7.2005).

כפי שנראה להלן, פיצוי זה קטן בהרבה מזה שניתן למתנחלים שפוננו מרצועת עזה.

### **פיצויים המוצעים למתנחלים שפוננו מרצועת עזה**

למתנחלים היהודיים ברצועת עזה הממשלה מציעה, בין השאר, פיצוי בגין בית המגורים, פיצוי בגין קרקע, פיצוי בגין אובדן הכנסה ופיצוי מיוחד לבעלי עסקים.

לפי ניתוח שערך צוות כלכלנים בראשותו של פרופ' דני צידון (צידון, 2005), ישנם שלושה מסלולי פיצוי בגין בית המגורים והמגרש שעליו הוא הוקם. נראה, כי רוב המפונים בעלי ותק משמעותי ברצועת עזה יפוצו על פי העקרונות של מסלול ב': ערך הקרקע באזור שאליו מתפנים (כאשר חוק פינוי פיצוי מדגיש כי מדובר באזור היכול לספק שירותי דיור ברמה דומה לזו של האזור המפונה), בתוספת הסכום הנדרש לבניית בית מגורים דומה לזה שממנו מתפנים.

בנוסף, משפחת מפונים זכאית לפיצוי בגין תקופת המעבר (בהתאם למספר הנפשות במשפחה), כאשר הפיצוי כולל מענק העברה ודמי שכירות לתקופה סבירה באזור שאליו מתפנים.

פיצוי נוסף ניתן בגין אובדן הכנסה: מדובר בתחליף להכנסה לתקופה מוגדרת. שכירים מעל גיל 55 יקבלו קצבה חודשית עד גיל הפרישה.

לבסוף מוצע גם פיצוי לעסקים, בשני מסלולים: מסלול פיננסי, שבו העסק מוערך לפי רווחיו, ומסלול "נכסי", שבו בעל העסק מקבל החזר בגין השקעותיו בשנים האחרונות.

צידון ועמיתיו העריכו, כי העלות התקציבית של הפיצויים למתנחלים המפונים – כ-1,700 משפחות - תגיע לכ-4.1 מיליארד ₪ - פי 2.7 מעלות הפיצויים המוצעים לכמות גדולה יותר - 3,000 – של תובעים בדואיים בנגב.

### **בעלי קרקעות שהופקעו לצורך סלילת כביש 6**

השוואה משמעותית נוספת ניתן לערוך עם בעלי קרקעות חקלאיות בתוואי של כביש 6, שהופקעו לצורך סלילת הכביש. השוואה זו משמעותית במיוחד לגבי בדואים שהם בעלי אדמות ביישובים מוכרים, שאותן המדינה רוצה להפקיע לצורכי ציבור.

על עקרון הפיצוי שהוצע במקרה זה על ידי המדינה ניתן ללמוד מעתירה לבג"צ שהגישו תושבי המועצה המקומית זמר, המאגדת ארבעה יישובים ערביים באזור השרון (ימה, ביר-אלסכה, אבתאן ומרג'ה), נגד המועצה לתכנון ולבניה (בג"צ

7817/98). מן העתירה עולה, כי סלילת הכביש חייבה הפקעה של כ-75 דונם קרקעות חקלאיות שבבעלות זמר, וכי זמר קיבל פיצוי בצורה של שטח זהה של קרקעות חקלאיות בקיבוץ בחן הסמוך. בנוסף, חברת כביש חוצה ישראל לקחה על עצמה להכשיר את הקרקעות לעיבוד וכן לשאת בעלויות הכרוכות בהליך ההכשרה ובהעברת החממות.

סביר להניח, כי פיצוי בצורה של דונם תמורת דונם שווה ערך היה מניח את דעתם של מרבית הבדואים, כפי שהוא הניח את דעתם של תושבי המועצה המקומית זמר.

## נספח 2. בעיית הנתונים לגבי הבדואים בנגב

חלק מן הנתונים שאמורים לעמוד ביסודו של כל דיון במצבם של הבדואים בנגב אינו ידוע בוודאות, ומקורות שונים נוקבים במספרים שונים. המדובר, בראש ובראשונה, על היקף הקרקעות ועל גודל האוכלוסייה: היקף הקרקעות שהיו בידי הבדואים עם פרוץ הקרבות ב-1948 ומיקומן המדויק, היקף הקרקעות שהיו בחזקתם של בדואים שברחו או הוברחו ב-1948, מספר הבדואים שפוננו מאדמות הנגב הצפון-מזרחי אל אזור הסייג, מספר הבדואים שישבו באזור הסייג לפני 1948 והיקף האדמות שלהם, מספר הבדואים שנותרו בתחומי ישראל שלא באזור הסייג ועל היקף האדמות שלהם. על חלק מן הנושאים הללו אין נתונים, ועל חלק אחר ניתן למצוא בספרות נתונים שונים זה מזה.

יש לכך מספר סיבות: ראשית, היעדר מיפוי ורישום שלטוני – עות'מאני ואנגלי - מדוקדק של האדמות ושל האוכלוסייה לפני 1948; שנית, היעדר מיפוי ורישום מעשה ידיהם של הבדואים עצמם - אם משום שהם ניהלו את מערכת היחסים בינם לבין עצמם לפי מסורות עצמיות שלא נשענו על נתונים שאלה, ואם משום שנמנעו משיתוף פעולה עם השלטונות; שלישית, הרצון של ממשלת ישראל להמעיט בהערכת היקף הקרקעות שהיו בידי הבדואים; רביעית, העובדה שהגופים המדינתיים העיקריים שטיפלו במשך שנים רבות בבדואים היו צה"ל ומשרד הביטחון, גופים שאינם מצטיינים בשקיפות רבה: נראה כי בהקשר זה כתב חנינא פורת, אחד החוקרים בתחום, כי "עדיין אין לחוקרים גישה חופשית למסמכים חסויים בארכיונים המרכזיים" (פורת, 1997: 392).

על כך יש להוסיף כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מחזיקה בנתונים מעודכנים מלאים עבור הבדואים בנגב: אלה היושבים ביישובים הלא מוכרים אינם נדגמים באופן שוטף, ועל כן אינם נכללים באופן מלא בסקרים השוטפים של הלשכה, כדוגמת סקרי כוח אדם. ישראלים אלה נפקדים רק במסגרת מפקד האוכלוסין, שנערך אחת ל-12 שנה, לערך (שלושת האחרונים נערכו ב-1972, 1983 ו-1995, והמפקד הבא מתוכנן ב-2008).

## מרכז אדוה

### הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר  
גב' ג'ילברט פינקל, מ.א., גזברית  
פרופ' איסמעיל אבו-סעד  
ד"ר ניצה ברקוביץ  
פרופ' יוסי יונה  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' יוברט לו-יון  
ד"ר ריקי סויה  
ד"ר יצחק ספורטא  
ד"ר דני פילק  
ד"ר רחל קלוש  
ד"ר אורי רם

### ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני  
עו"ד דורי ספיבק

### הוועדה האקדמית המייעצת

ד"ר מאג'ד אל חאג'  
ד"ר נתן גובר  
ד"ר זאב דגני  
ד"ר הנרייט דהן  
פרופ' אברהם דורון  
ד"ר מוחמד חביב-אללה  
ד"ר חתאם כנאענה  
ד"ר שושנה מאיר-יאנג  
ד"ר אנדרה מזאוי  
ד"ר מרים מרעי  
פרופ' מרלין ספר  
ד"ר לינדה עפרוני  
ד"ר אילן פפה  
פרופ' מוטי פרי  
גב' יעל צדוק  
פרופ' יוסי קטן  
ד"ר דבורה קלקין-פישמן  
פרופ' פרנסס רדאי  
פרופ' הנרי רוזנפלד  
ד"ר סעדיה רחמים  
פרופ' יהודית שובל  
פרופ' אלה שוחט  
פרופ' אריה שירום

### צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי  
מנהל אקדמי: שלמה סבירסקי  
רכזת מחקר: אתי קונור-אטיאס  
חוקרת: יעל חסון  
כלכלן: איתי שורץ  
כלכלן: חוסאם ג'ירייס  
מנהלת הדרכה וקשרי חוץ: נטע סילוני  
רכזת פיתוח משאבים: ליהי בללי  
רכזת מינהל: יעל אייזנברג

## המחברים

ד"ר שלמה סבירסקי, סוציולוג,  
מנהל אקדמי של מרכז אדוה.  
גב' יעל חסון, בעלת מ.א. בסוציולוגיה,  
חוקרת במרכז אדוה.

## מרכז אדוה מודה

ל- Oxfam-G.B. על המענק  
שאיפשר את כתיבתו של מסמך זה

ולקרן החדשה לישראל  
על תמיכתה השוטפת