

A D V A הַיְזוּת הַחֲבֵרָתִית
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדא» – מלומות חול המסוואה ואלעדלה אלללמאלעלע לל ישראל

מבט ביקורתי על תכניות לפיתוח הנגב

שלמה סבירסקי

ינואר 2007

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 web site: <http://www.adva.org>

מרכז אדוה

הוועד המנהל

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

ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני
 עו"ד דורי ספיבק

צוות

מנהלת: גב' ברברה סבירסקי
 מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
 רכזת מחקר: גב' אתי קונור-אטיאס
 כלכלנית: גב' לאדה בורדה
 חוקרת ורכזת "נשים לתקציב הוגן": גב' יעל חסון
 חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
 מנהלת הדרכה: גב' יעל וורגן
 רכזת פיתוח משאבים: גב' איימי טומצ'ין
 רכזת "נשים לתקציב הוגן": עו"ד עולא שתיי
 מנהלת משרד: גב' מירה אסאו

מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה.

פרוייקט זה בוצע הודות לתמיכתם הנדיבה של מר רוברט ארנו וקרן מוריה.

תוכן עניינים

4	הנגב – תמונת מצב
7	תכנית "נגב 2015"
13	תמ"א 35 ו"מטרופולין באר שבע"
17	נייר המועצה לביטחון לאומי
19	תכניות חלופיות – תכנית המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב
19	תכניות חלופיות – תכניות לפיתוח כלכלי ביישובים הבודאיים בנגב
20	עקרונות חלופיים לפיתוח הנגב
22	מקורות

למגורים בעיר.

הגל הגדול האחרון של מתיישבים יהודיים הגיע בשנות ה-1990, במסגרת ההגירה הגדולה ממדינות חבר העמים ומאזיפיה. גל זה הרחיב את התשתית העירונית של האזור, דהיינו, את עיירות הפיתוח ואת באר שבע.

הגידול המתמיד באוכלוסייה לא שינה את מעמדו של הנגב כאזור הפחות מאוכלס של ישראל: אוכלוסייתו מונה לא יותר מכ-8% מאוכלוסיית המדינה. ועוד, מרבית אוכלוסיית הנגב נמצאת בתחתית הסולם החברתי-כלכלי במדדים חשובים שונים: למשל, ההכנסה היישובית הממוצעת, שיעור הזכאות לתעודת בגרות ושיעור הלמידה במוסדות אקדמיים.

בנגב יש מספר איים של רמת חיים גבוהה ובראשם היישובים עומר, להבים ומיתר. יישובים אלה מרכזים בתוכם חלק גדול משכבת המושלים, המפקדים, המנהלים והחוקרים בנגב. שלושה יישובים אלה נמנים עם עשרת היישובים בעלי ההכנסה היישובית הממוצעת הגבוהה בישראל (שורץ, 2005) ועם ארבעת היישובים בעלי השיעור הגבוה בישראל של בני 20-29 הלומדים במוסדות אקדמיים (ביחד עם כפר ורדים שבגליל; סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006).

בקצה השני של הסולם נמצאת קבוצת האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל: הבדואים, המונים כיום כרבע מאוכלוסיית נפת באר שבע (כ-150 אלף מתוך כ-550 אלף).¹ קצת יותר ממחציתם מתגוררים ביישובים מוכרים, המצויים בתחתית סולם היישובים בישראל כמעט בכל מדד חברתי-כלכלי יישובי. שאר הבדואים מתגוררים ביישובים שאינם מוכרים על ידי המדינה ועל כן הם נעדרים שירותים בסיסיים ביותר, כדוגמת אספקת סדירה של מים, חשמל וטלפון, כמו גם כבישי גישה, מוסדות ציבור, בתי ספר ואזורי שירותים, מסחר ותעשייה (סבירסקי וחסון, 2005). הבדואים בנגב הם בעלי השיעור הנמוך ביותר בישראל של זכאות לתעודת בגרות - ב-2005, 26.6%, בהשוואה לשיעור ארצי של 44.9%; כל שבע העיירות הבדואיות מצויות ברבע התחתון של טבלת השכר היישובי הממוצע; כל השבע נמנות עם היישובים בעלי השיעורים הגבוהים בישראל של דורשי עבודה; ורהט, היישוב הבדואי המוכר הגדול ביותר, הוא היישוב בעל השיעור הנמוך בישראל של בני 20-29 הלומדים במוסד אקדמי (סבירסקי וקונור-אטיאס, 2006; שורץ, 2005).

בקרב היישובים היהודיים של הנגב, המדרגה הכלכלית-חברתית הנמוכה ביותר נתפסת על ידי עיירות הפיתוח. מצפה רמון, ירוחם, דימונה, שדרות,

1. הנגב – תמונת מצב

אוכלוסייתו של הנגב כיום משקפת את התמורות הגיאוגרפיות שעבר האזור מאז 1948 ואת מאמצי של ישראל לבסס את שליטתה באזור.

הבדואים, מרבית תושביו של הנגב במשך דורות עד ל-1948, מהווים בו היום מיעוט – כ-25% - הנדחק לשוליים. במהלך הקרבות של 1948 גורשו או נמלטו רוב הבדואים של הנגב; אלה שנותרו בשטחי ישראל קובצו בכפייה בשטח "הסייג" שממזרח לבאר שבע, אזור קטן מזה שבו ישבו עד אז - וגם צחיח יותר.

הכפריים הפלסטינים שישבו בחלקו הצפוני של האזור – נפת אשקלון של ימינו – עד 1948, נמלטו או גורשו, כפריהם הוחרבו וחלק גדול מהם נדחק אל תוך רצועה קטנה של אזור הדרום – רצועת עזה – שהחליפה שלטון כמה פעמים והיום היא חלק משטחי הרשות הפלסטינית.

היהודים, המהווים כיום את מרבית האוכלוסייה, הגיעו ברובם לאחר 1948, במספר גלים שכוונו לאזור על-ידי הממשלה. גל ראשון של התיישבות יהודית מאורגנת הגיע עוד לפני הכרזת המדינה, כאשר הנהגת היישוב הציוני הקימה קיבוצים ו"נקודות" במטרה לבסס תביעה ציונית לחלק זה של הארץ. גל שני של התיישבות חקלאית יהודית הגיע מייד לאחר הקמת המדינה, בשנות ה-1950, כאשר הממשלה ביקשה לחסום את נתיבי ההסתננות של הפליטים הפלסטיניים מרצועת עזה ומדרום הר חברון חזרה אל אדמותיהם. הקיבוצים שהוקמו במסגרת שני גלים אלה אוישו בעיקר בני ובנות היישוב הציוני הוותיק, יוצאי אירופה ברובם.

גל שלישי של יהודים, גדול משני קודמיו, הגיע בשנות ה-1950 וה-1960: היו אלה יהודים יוצאי ארצות ערב, בעיקר מצפון-אפריקה, שישבו בעיירות פיתוח ובמושבים. יהודים מזרחים מהווים עד היום רוב בקרב תושבי האזור היהודים.

בשנות ה-1960 וה-1970 הושקע מאמץ רב בביוס האחיזה היהודית באזור באמצעות יישובים עירוניים, בין אם חדשים, כדוגמת ערד – ובין אם באמצעות הרחבתם של יישובים עירוניים קיימים ובראשם באר שבע. באותה תקופה נעשה גם מאמץ למשוך אל היישובים העירוניים אוכלוסייה "חזקה" – אשכנזית. בשנות ה-1970 וה-1980 הוקמו או הורחבו יישובי הלוויין המבוססים: עומר (שהוקם עוד ב-1949), אך החל למשוך משפחות מבוססות מבאר שבע בשנות ה-70), מיתר ולהבים (שהוקמו ב-1984 וב-1985, בהתאמה). יישובים אלה הם המקבילה הדרומית של המצפים שהוקמו באותן שנים בגליל, ונועדו להציע למעמד הבינוני והבינוני-גבוה חלופה צמודת-קרקה

¹ על גודל האוכלוסייה הבדואית ר' הערה בעמוד 20.

בהיעדר משאבים מקומיים, ניתן היה לצפות כי הממשלה תעניק ליישובי הנגב סיוע גדול במיוחד, על מנת לאפשר לרשויות המקומיות להעניק שירותים טובים ואף להשקיע בפיתוח כלכלי מקומי. ברצותה, הממשלה יכולה לעשות זאת: כך, למשל, המימון הממשלתי של תקציבים מוניציפליים בהתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים עמד ב-2004 על 1,949 ₪ לנפש, בשעה שהמימון המקביל עבור כלל הרשויות המקומיות בישראל עמד, בממוצע, על 1,184 ₪ לנפש. באשר לנגב - באר שבע קיבלה סכום של 1,258 ₪ לנפש ועיירות הפיתוח בנגב - 1,401 ₪ לנפש. אמנם, בשני המקרים מדובר במימון נדיב יותר מן הממוצע של כלל היישובים בישראל (שעמד, כזכור, על 1,949 ₪ לנפש) - אך נדיב פחות מזה של ההתנחלויות.

היישובים הבדואיים המוכרים נהנו מתמיכה ממשלתית גבוהה עוד יותר - 1,786 ₪ לנפש - כ-160 ₪ לנפש פחות מן ההתנחלויות. אלא שכאשר מחברים את ההכנסות העצמיות של היישובים הבדואיים, שרוב תושביהם עניים, עם ההכנסות מן הממשלה, יוצא שההכנסה הכוללת (בתקציב הרגיל) של הרשויות המקומיות ביישובים הבדואיים עומדת בממוצע על 3,143 ₪ לנפש - בהשוואה ל-4,987 ₪ לנפש בעיירות הפיתוח בנגב ול-4,929 ₪ לנפש בעומר, להבים ומיתר.

כאשר מרחיבים את המבט אל מעבר לגובה השכר היישובי הממוצע ומעבר למימון הממשלתי של תקציבים מוניציפליים עולה, כי הבסיס הכלכלי של הנגב הוא צר למדי. לפני 1948 לא הייתה בנגב תשתית כלכלית מקומית המסוגלת לפרנס אוכלוסייה גדולה: הבדואים התפרנסו בדוחק מחקלאות וסחר. שליטי האזור עד 1948 - העות'מאנים והבריטים - לא ראו בנגב יעד ראוי לפיתוח כלכלי ולכן לא הפנו אליו משאבים. ישראל, לעומת זאת, ראתה חשיבות רבה בתקיעת יתד בנגב. עקב כך היא הפנתה לנגב עוד ועוד תושבים, בעיקר מקרב העולים מארצות ערב, ובאחור-מה היא גם לקחה על עצמה לספק להם תעסוקה. תחילה השקיעה המדינה בפיתוח חקלאי של האזור, בעיקר באמצעות הובלת מים מהצפון. המים הופנו אל הקיבוצים והמושבים שהוקמו באזור - אך לא אל הבדואים שבאזור הסייג, חקלאים מזה דורות.

אלא שהחקלאות כשלעצמה לא יכולה היתה לשמש מקור פרנסה לכל היהודים שהופנו לנגב. כיוון שכך יזמה הממשלה את פיתוחם של מקורות תעסוקה חדשים. הפיתוח התבסס במידה רבה על המשאבים הטבעיים של הנגב, וליתר דיוק, הכימיקלים שלו, שהבולטים שבהם הם הפוטאש והברום של ים המלח והפוספטים של נחל צין (כיום, רוב המפעלים הכימיקליים שייכים לקונצרן כימיקלים לישראל; יפתחאל, גרדוס ורזין, ללא תאריך: 8).

אופקים ונתיבות - בכולן ניתן למצוא שיעורים גבוהים של אוכלוסייה המועסקת בתפקידי ייצור ושירותים והנמנית עם עשירוני ההכנסה הבינוניים-נמוכים. שדרות, נתיבות ואופקים נמנות עם היישובים בעלי ההכנסה היישובית הממוצעת הנמוכה מקרב היישובים היהודיים בישראל - רק מעט מעל זו של היישובים הבדואיים: בעוד שההכנסה היישובית הממוצעת (ב-2002) של גברים בשבעת היישובים הבדואיים המוכרים נעה בין 5,653 ₪ לחודש (בתל שבע) ל-6,033 ₪ לחודש (בחורה), ההכנסה היישובית הממוצעת של גברים בשדרות עמדה על 6,462 ₪ לחודש, בנתיבות על 6,555 ₪ ובאופקים על 6,723 ₪.

בבאר שבע, העיר הגדולה בנגב, יש שכונות רבות שמצבן אינו שונה בהרבה מזה של עיירות הפיתוח. בבאר שבע בכללותה, השכר היישובי הממוצע של גברים עמד ב-2002 על 8,861 ₪ לחודש. שכר ממוצע זה היה מעט גבוה יותר מזה של ירושלים (8,373 ₪ לחודש), אלא שירושלים מתאפיינת בשיעור גבוה של תושבים חרדיים שהכנסותיהם מעבודה נמוכות; לעומת זאת, השכר הבאר-שבעי הממוצע היה נמוך מזה של שתי הערים הגדולות הנותרות בישראל - חיפה (10,743 ₪ לחודש) ותל אביב (11,088 ₪ לחודש). ניתן להוסיף עוד, כי השכר הבאר שבעי הממוצע היה נמוך בהרבה מזה של מיתר - 16,242 ₪ לחודש, להבים - 18,201 ₪ ועומר - 19,146 ₪ לחודש (שורץ, 2005).

מרבית היישובים החקלאיים היהודיים - מושבים וקיבוצים - מתאפיינים גם הם ברמת הכנסות בינונית ומטה: המועצות האזוריות חבל אילות, בני שמעון, תמר, אשכול, שער הנגב ושדות הנגב נמנות עם המועצות האזוריות בעלות השכר היישובי הממוצע הנמוך מבין כלל המועצות האזוריות בישראל (שם, 2005).

רמת ההכנסה הנמוכה במרבית יישובי האזור מקשה על יצירת בסיס מס רחב דיו למימון פיתוח מקומי. ואכן, בדיקה של מקורות המימון של הרשויות המקומיות בישראל מעלה, כי ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (בתקציב הרגיל) בנגב, בחישוב לנפש, הן נמוכות בהשוואה לאזורים אחרים בארץ: ב-2004, בעוד שההכנסות העצמיות לנפש בכלל ישראל (ללא ההתנחלויות) עמדו על 3,194 ₪, ביישובי הנגב בכללותם הן עמדו על 2,559 ₪. ההכנסה הנמוכה ביותר נרשמה ביישובים הבדואיים המוכרים - 628 ₪ לנפש, והגבוהה ביותר בעומר, להבים ומיתר - 3,664 ₪ לנפש. בעיירות הפיתוח בנגב עמדו ההכנסות העצמיות על 1,937 ₪ לנפש ובבאר שבע - על 2,983 ₪ לנפש (כל הנתונים בפסקה זו ובפסקאות הבאות לקוחים מתוך עיבוד מיוחד של מרכז אדוה מתוך משרד הפנים, 2006).

הנגב גם סובל מכך שהממשלה, שהיתה במשך עשרות שנים גורם מרכזי בפיתוח הכלכלי של האזור - אם במשיכת קו המים ירקון-נגב, אם בהקמת תעשיות המחצבים, אם בעידוד הקמתם של מפעלי הטקסטיל ואם בהקמת מחנות הצבא - אינה נוקטת עוד יוזמות או נוטלת על עצמה מחויבויות כבעבר. זאת, כתוצאה מן התפנית האידיאולוגית מתפיסה של "מדינת פיתוח" (developmental state) לתפיסה נאו-ליברלית הדוגלת בצמצום תפקידיה ומשאביה של המדינה והצבת המגזר העסקי במרכז במת הפעילות הכלכלית.

הנגב - שוב במוקד ההתעניינות?

עם כל זאת, בשנים האחרונות אפשר להבחין בתזוזה מסוימת. ראשית, רשויות התכנון של המדינה סיימו את הכנתן של תכנית מתאר ארצית - תמ"א 35 - ושל תכנית מתאר אזורית - תכנית מטרופולין באר שבע. שתי תכניות אלה הן בעלות השלכות על פיתוח הנגב בכלל ועל היישובים הבדואיים בנגב בפרט.

שנית, ב-2005 הגישה עמותת "דרומה עידן הנגב" תכנית "לאומית אסטרטגית" לפיתוח הנגב (להלן, "נגב 2015"). זוהי התכנית המקיפה ביותר שהוצעה עד כה להשקעה ממשלתית בפעולות האמורות לסייע בפיתוח הנגב. ב-20.11.2005 אימצה הממשלה את התכנית (החלטה 4415). הממשלה אף החליטה להקצות מתקציב המדינה סכום של 17 מיליארד ₪ למימון יישומן של ההמלצות (שם: סעיף 5).

שלישית, הממשלה בראשות אהוד ברק ולאחריה הממשלה בראשות אריאל שרון קיבלו מספר החלטות חשובות הנוגעות לבדואים בנגב. בינואר 2006 פירסמה המועצה לביטחון לאומי נייר עמדה, שנשען על ההחלטה של ממשלת שרון והתווה דרכים לביצועה.

מלחמת לבנון השנייה גרמה לדחייה למועד בלתי מוגדר של ביצוע החלטה 4415 של הממשלה. תקציב 2007, שחלק משמעותי ממנו מיועד למימון הוצאות המלחמה והשלכותיה, כולל סכום של 150 מיליון ₪ בלבד לפרוייקט פיתוח הנגב; הסכום מיועד ככל הנראה לתיחזוק המערך שנועד לפקח על הפרוייקט.

עם זאת, ולאור מצבו של הנגב כיום, סביר להניח כי הממשלה תשוב ותזדקק לתכניות הנ"ל. על רקע זה אנו רואים חשיבות בניתוח שלהלן של התכניות השונות.

אבל גם ענף הכימיקלים לא יכול היה לפרנס את כל האוכלוסייה הגדלה, בעיקר משום שמדובר בענף עתיר הון, שמייצר מספר מוגבל למדי של מקומות עבודה (Newman, Gradus and Levinson, 1995: 16). בסוף שנות ה-1950 ובמהלך שנות ה-1960 ידע האזור גל פיתוח חדש - מפעלי תעשייה עתירי עבודה, בעיקר בתחום הטקסטיל. מפעלים אלה העסיקו אלפים רבים והיו "הפתרון" העיקרי לתעסוקה של עשרות אלפי המתיישבים החדשים, שרבים מהם ידעו עד אז שנים של אבטלה.

בשנות ה-1990, עם הגעתם לנגב של אלפי יהודים יוצאי ברה"מ לשעבר, נרשם גידול בתעסוקה בתעשייה במחוז. הגידול הפעם התבטא בעיקר בהקמתם של מפעלי ייצור עתירי עבודה בתחום האלקטרוניקה (יפתחאל, גרדוס ורזין, ללא תאריך: 8). אמנם, מפעלים אלה הוקמו בעיקר צפונית לבאר שבע, בנפת אשקלון, אך חלק מהם הגיע גם לנגב, ובעיקר לבאר שבע.

עם זאת, ולאחר שמנינו את כל מקורות התעסוקה הנ"ל, יש לזכור כי מקור התעסוקה החשוב מכולם היה ועודנו מנגנון המדינה. היהודים שיושבו בנגב הביאו עמם את שלוחותיו השונות של הממשל - שלטון מקומי, משטרה, בתי ספר, שירותי בריאות, שירותי רווחה וכיו"ב. כמו כן הגיע לנגב צה"ל, שהפך את האזור לשדה אימונים, הדרכה ואחסון של זרועותיו השונות וגם הקים באזור מפעלים ושירותים. צה"ל, השלטון המקומי והשירותים המדינתיים היו ועודם, במשותף, המעסיק הבודד הגדול ביותר בנגב.

כפי שניתן לראות מסקירה קצרה זאת, ההשקעות בנגב הגיעו ועדיין מגיעות מבחוץ - מאוצר המדינה, מתקציב הביטחון, מן הבעלים-תושבי-המרכז של מפעלי הכימיקלים, הטקסטיל והמזון. הנגב מעולם לא הצליח להפוך למוקד של פיתוח כלכלי עצמאי. פעילויות הייצור העיקריות המתרחשות בנגב נשלטות מבחוץ ומופנות כלפי חוץ - הייצור מיועד לייצוא או לשימוש במרכז הארץ, הבעלות והניהול הם בידי תאגידי היושבים במרכז הארץ ומרבית הרווחים מוצאים את דרכם אל מחוץ לאזור. יתרה מזאת, יש מעט מאוד סינרגיה בין הפעילויות הכלכליות השונות המתרחשות בנגב. חלק גדול מן המפעלים השונים קשורים כל אחד אל מרכז עצבים חיצוני לאזור והקשר המקומי בינם לבין עצמם הוא מועט.

לבסוף יש לציין כי מזה זמן רב הנגב גם אינו שותף של ממשל למהלכים הכלכליים העיקריים המתרחשים בישראל ובמרכזם הצמיחה של תעשיית ההיי טק ושל התאגידים הפיננסיים. מהלכים אלה, המושכים אליהם את החלק הארי של ההון בישראל, מתרחשים במרכז הארץ ובמידה והם זולגים כלפי מטה (trickle down), הרי זה בטפטוף דקיק שאין בו כדי ליצור תפנית של ממש בכלכלת הנגב.

2. תכנית "נגב 2015"

תכנית "נגב 2015" מתפרסת על פני 5 חוברות והיא מקיפה, כאמור, מגוון רחב מאוד של נושאים ותת-נושאים. הדיון שלהלן לא יעסוק בכל אחד מאלה: במקום זאת, הוא יתמקד במה שאנו רואים כליבת התכנית: יצירת התנאים למשיכתם לנגב של כ-200,000 יהודים בעלי הכנסה גבוהה ממרכז הארץ וההנחה, כי בואם של אלה יגרום לתגובת שרשרת שסופה פיתוח הנגב על כל אוכלוסייתו.

מה טמון בשם

המפתח אל ליבת תכנית "נגב 2015" מצוי בשם הרשמי שלה: "תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב". השם הארוך והמסורבל מרמז על קיומם של שני יעדים: האחד, תכנית לאומית אסטרטגית, והשני, פיתוח הנגב.

חציו הראשון של השם מלמד על היעד הראשי של התכנית, הלא הוא קידומו של אינטרס אסטרטגי של המדינה, ולמען הדיוק, של מדינת הלאום היהודי: לחזק את אחיזת המדינה בחבל ארץ מרוחק, יחסית, המוקף משני צדדיו בארצות ערביות והמיושב כיום על ידי אוכלוסייה דלילה, יחסית – כ-8% מכלל אוכלוסיית המדינה היושבים על כ-60% משטח המדינה. אוכלוסייה זו נמנית ברובה עם השכבה הכלכלית-חברתית הנמוכה בישראל, והיא נתפסת כאוכלוסייה תלותית הזקוקה לתמיכה מתמדת של מוסדות המדינה. אוכלוסייה זו כוללת גם מיעוט גדול – כרבע מסך הכל – של בדואים מוסלמים; בעיני יהודים רבים, הבדואים חשודים כמי שנאמנותם למדינה אינה מלאה, וחשד זה הופך לעתים לחשש, עקב שיעור הריבוי הטבעי הגבוה שלהם. דומה שכל הגורמים האלה גם יחד מסבירים את חלקו הראשון של שמה הרשמי של התכנית: "תכנית לאומית אסטרטגית".

פיתוח הנגב הוא חציו השני של השם הרשמי של התכנית. קשה להימלט מן התחושה שמיקומו של יעד זה בחציו השני של השם מלמד על חשיבותו המשנית. ואכן, כפי שנראה להלן, תושבי הנגב הנוכחיים, יהודים ומוסלמים כאחד, תופסים מקום משני בחשיבותו ביעדי התכנית.

העובדה שלתכנית "נגב 2015" יש שני יעדים אינה תורמת למיקוד שלה. זאת, במיוחד לאור העובדה שאין מדובר בשני יעדים המשלימים זה את זה בהכרח. ההשלמה בין השניים מתקיימת רק כאשר בוחנים את הסוגייה מנקודת ראותם של התושבים הנוכחיים ומניחים, כי פיתוח האוכלוסייה הנוכחית יתרום לחיזוק אחיזתה של המדינה בו. אולם כאשר מסתכלים על הסוגייה מנקודת ראותם של השלטונות, חיזוק האוכלוסייה הנוכחית הוא רק אחת הדרכים לחיזוק אחיזת המדינה באזור. בפני המדינה פתוחות גם חלופות אחרות – ובהן הבאתה של אוכלוסייה חדשה, ראויה ואמינה יותר בעיני מקבלי ההחלטות.

מכל התכניות שבהן נדון להלן, תכנית "נגב 2015" היא המקיפה ביותר. למעשה, ייתכן שזוהי התכנית הבודדת המקיפה ביותר שהוצעה לנגב מאז ומעולם. "נגב 2015" מציעה פעולות במגוון רחב של נושאים, החל מתחבורה ונדל"ן ועד לבריאות וחינוך. התכנית משלימה ואף ממקדת הצעות שהועלו עוד קודם לכן, במסגרת תכניות המתאר שאושרו בשנים האחרונות: תכנית המתאר הארצית (תמ"א 35) ותכנית מתאר "מטרופולין באר שבע" (תמ"מ 23/14/4). "נגב 2015" משלבת גם תכניות הנדונות זה מזמן בממשלה, כדוגמת העברתם לנגב של בסיסי ההדרכה של צה"ל. לבסוף, ושלא כמו תכניות-עבר ממשלתיות לפיתוח הגליל, שלא היו אלא תכניות ל"יהוד הגליל", הרי ש"נגב 2015" מקדישה תשומת לב מיוחדת לתושבי הערבים של הנגב, הבדואים, כולל הקצאת משאבים.

את התכנית גיבשה קבוצה הקרויה "דרומה עידן הנגב", עמותה בראשות טל דיליאן וחיים בלומנבלט, שני אלופי משנה במילואים; ניר גלעד, מי שהיה הממונה על התקציבים במשרד האוצר ואיתן ורטהיימר, הבעלים של תשלובת "ישקר". אל הקבוצה הזאת חברה הסוכנות היהודית. מחצית המימון של עמותת "דרומה עידן הנגב" באה ממקורות ישראליים והמחצית השנייה מיהודיים בחו"ל (בסוק, 2.2.2006). הקבוצה שילבה גורמים מן המגזר הממשלתי, הציבורי, הפרטי וההתנדבותי, והיא כללה צוותים שעסקו בחמישה נושאים: פיתוח כלכלי, תשתיות ואיכות סביבה, מגורים, חינוך וקהילה ומנהיגות.

באוקטובר 2005 הגישה העמותה לממשלה את תכניתה, "נגב 2015 - תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב". התכנית נועדה להפוך את הנגב "לאזור מושך אוכלוסייה ועסקים, מפותח כלכלית, מציע איכות חיים וחווית מגורים ומאפשר קיומו של מרקם קהילתי מגוון ורב תרבותי" ("נגב 2015": פרק רקע).

ב-20.11.2005 אימצה הממשלה את המלצות אנשי "דרומה" כמכלול, כמסגרת פעולה לשנים 2006-2015. הממשלה עשתה זאת "במסגרת פעילויות הממשלה לקידום פיתוח וצמיחה של הנגב" (החלטה 4415). הממשלה אף החליטה להקצות מתקציב המדינה סכום של 17 מיליארד ₪, שיתפרס על פני 10 שנים, למימון יישומן של ההמלצות (שם: סעיף 5).

מדובר בסכום כולל נכבד למדי, אלא שאם נחלק אותו במספר שנות התכנית, נמצא כי מדובר בכ-1.7 מיליארד ₪ בשנה. זהו סכום לא זניח, אך אין הוא גדול דיו כדי לחולל שינוי של ממש, אם נביא בחשבון שהוא אמור להתמודד בעת ובעונה אחת עם פיתוח כלכלי, שיפור מערכות התשתית, שדרוג מערכת החינוך, טיפול ייחודי באוכלוסייה הבדואית ועוד.

משיכת אוכלוסייה חזקה

כיצד מושכים לנגב אוכלוסייה חזקה?

הנגב, במצבו היום, אינו יכול להציע תעסוקה הולמת לאוכלוסייה חזקה. כיוון שכך, אנשי "דרומה" מציעים ש"האוכלוסייה החזקה" תתגורר בנגב אך תמשיך להתפרנס במרכז. "חלק מרכזי בפיתוח הכלכלי של הנגב צריך להתבסס על תנועת יוממים (commuters) – קרי מעבר של אוכלוסייה חזקה לנגב, אשר תמשיך בחלקה הגדול לעבוד באזור המרכז" ("נגב 2015", פרק ב:5).

ליבה זאת של תכנית "נגב 2015" הופכת אותה, למעשה, לגרסה דרומית של פרויקט הקמת המצפים בגליל. ב-1979 יזמה ממשלת ישראל את הקמתם של עשרות מצפים על פסגות הרי הגליל. בתוך עשור הוקמו 52 מצפים בכל רחבי הגליל (דור, 2004: 7). מטרתו "הלאומית אסטרטגית" של פרויקט המצפים היתה "לקדם את פריסת האוכלוסייה היהודית בגליל ההררי ולשמור על קרקעות המדינה" (סופר, 1992: 24; ר' גם דור, 2004: 9). זאת, על רקע החשש של ממשלת ישראל, כי בעקבות הסכם השלום שנחתם באותה שנה עם מצרים ואשר הבטיח אוטונומיה לפלסטינים בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967, יבקשו ערבים אזרחי ישראל להשיג "אוטונומיה ערבית לאומית" בתוך תחומי ישראל (דור, 2004: 14). המצפים הוקמו בלב אזורים שבהם היה רצף יישובי ערבי (שם: 15, 20-21; סופר, 1992: 25-26). הם הוקמו במתכונת של אתרי דיור יוקרתיים, החסרים כשלעצמם תשתית כלכלית; את פרנסתם מצאו מתיישבי המצפים בערים הגדולות שלאורך החוף (ליפשיץ וצ'מנסקי, 1990: 288; סופר, 1992: 29; דור, 2004: 41-42). מבחינה זאת, אוכלוסיית המצפים היתה "אוכלוסייה חזקה" בדיוק כמו זאת המתוכננת לבוא לנגב על פי תכנית "נגב 2015". המצפים אמנם לא הצליחו לשנות "את התמונה הדמוגרפית של הגליל היהודי", אך "חשיבותם... בפריסתם הגיאופוליטית וכך יש לשפוט אותם" (סופר, 1990: 27).

כיצד יוצרים גרסה דרומית של פרויקט המצפים? הפתרון שמציעים אנשי "נגב 2015" תואם את רוח הזמן: יש לזכור כי מפעל המצפים "בוצע... במהירות... וכולו הצטייר כמבצע צבאי או כמפעל התיישבותי בדגם 11 הנקודות בנגב בתקופה של טרם מדינה" (שם: 24). בישראל של העשור הראשון של המאה העשרים ואחת, שבה "האוכלוסייה החזקה" היא עשירה, מעודנת ומפונקת, קשה להעביר אוכלוסייה במבצע מעין צבאי, ויש להציע מתכון שונה. ואכן, מתכנני נגב 2015 מציעים "תשתיות תחבורה איכותיות והיצע אטרקטיבי של מגורים, חינוך וקהילה" ("נגב 2015", פרק ב:5).

להלן נדון בכל אחד מאלה בנפרד.

ואכן, זוהי ליבת תכנית "נגב 2015": משיכת כ-200,000 תושבים חדשים לאזור, כך שאוכלוסיית הנגב תגדל מ-535,000 (ב-2003) לכ-900,000 ב-2015. כיוון שקצב הגידול הטבעי הנוכחי יגדיל את אוכלוסיית הנגב עד 2015 רק עד 700,000, היתרה אמורה לבוא ממרכז הארץ.

התושבים בהם מדובר אינם ישראלים מן השורה. המדובר ב"אוכלוסייה חזקה", המוגדרת באופן מפורש כ"משפחות בעלות הכנסה גבוהה" ("נגב 2015", פרק ב:5; 33). גם אין מדובר ב"ישראלים" לא מובחנים, אלא בישראלים יהודים: אמנם, דבר זה אינו נאמר במפורש, אולם קשה לטעות בכך: בראש ובראשונה משום שאין ערבים ישראליים רבים אותם ניתן לכלול בקטגוריה של "אוכלוסייה חזקה".

כיצד אמורה "אוכלוסייה חזקה" לתרום לפיתוח הנגב? אפשרות אחת טמונה בתפיסה הניאו-ליברלית של "חלחול כלפי מטה". לפי תפיסה זאת, מדיניות של העשרת העשירים – הפחתת מסים, סיבסוד ההון, תמריצים כספיים לפרטים ולתאגידים, מסלולים "ייחודיים" בחינוך ובבריאות וכיו"ב – מסייעת בסופו של דבר לחברה כולה, שכן העושר המצטבר למעלה סופו שיחלחל גם כלפי מטה. אמנם, מתכנני "נגב 2015" אינם מציינים זאת במפורש, אבל סביר להניח כי הם מקווים, כי התנאים המשופרים המוצעים ל"אוכלוסייה החזקה" ממרכז הארץ יסייעו בסופו של דבר ל"אוכלוסייה החלשה" הנוכחית של הנגב, באמצעות חלחול כלפי מטה. אלא שצריך לומר כי תיאוריית החלחול כלפי מטה אינה נהנית כיום מתמיכה חזקה כבעבר, בין השאר בגלל המוניטין המפוקפקים שיצאו לתיאוריות של "בסופו של דבר". כפי שאמר הכלכלן הידוע קיינס, בסופו של דבר כולנו מתים (in the long run we are all dead).

אבל יש גם דרך מעשית וקצרת-טווח יותר, שבה ניתן יהיה להראות, שהבאתה של "אוכלוסייה חזקה" לתרום לחיזוקו הכלכלי של הנגב. כאשר מחברי תכנית "נגב 2015" דנים בשאלת פערי השכר, התעסוקה והחינוך בין הנגב למרכז הארץ, הם קובעים כי מטרת התכנית היא "לצמצם את הפער בשכר הממוצע", "למחוק את הפער בשיעור הסטודנטים", "להשוות את שיעור האבטלה לשיעור הארצי" וכיו"ב ("נגב 2015", פרק א:2). כידוע, את הממוצע האזורי ניתן להעלות באחת משתי דרכים: האחת, שיפור המצב של כל אחד ואחת, או לפחות של הרוב הגדול, של תושבי האזור; השנייה, שיפור דראסטי של הנתונים של אלה הניצבים במרומי הסולם. הבאתה של "אוכלוסייה חזקה" תעלה את הממוצע של תושבי הנגב גם מבלי שיהיה צורך להשקיע בשיפור משמעותי של מצבם של רוב תושבי הנגב כיום.

א. תשתיות תחבורה איכותיות

השני, הדיירים החדשים אמורים לקבל זכויות בנייה ייחודיות על חלקות גדולות במיוחד – 2,000 מ"ר במקום ה-500 מ"ר המותרים כיום על ידי מינהל מקרקעי ישראל בשאר חלקי הארץ. מתכנני "נגב 2015" מציינים כי הדבר יחייב את שינוי תכניות המתאר הנוכחיות (שם:27).

תכנית "נגב 2015" מציעה שלושה סוגי אתרים שבהם יוקמו יחידות הדיור היוקרתיות: (א) שכונות ייחודיות בתוך יישובים עירוניים; (ב) מתחמים כפריים ייחודיים; (ג) חוות חקלאות ותיירות – כמאה במספר (שם:15, 18). בנוסף על יחידות הנדל"ן הייחודי מציעה התכנית להקים גם נדל"ן "בקרבת ייחודי" (כך במקור!) ונדל"ן רגיל (שם:7).

תפיסת הפיתוח הנדל"ני המונחת ביסוד ההצעות של אנשי "נגב 2015" ראויה לכל ביקורת. המתכננים מציעים, למעשה, להעמיד לרשותם של עשירי הארץ אוצרות טבע ונוף השייכים לכלל תושבי ישראל. תפיסה זו עוררה ביקורת קשה כאשר יושמה במרכז הארץ: למשל, פרויקט המגורים "סי אנד סאן" בצפון תל אביב, או פרויקט המרינה בהרצליה. תפיסה זו, לא זו בלבד שהיא מובילה להרס של ערכי נוף וטבע, אלא שהיא גם פוגעת ביסודות הבסיסיים ביותר של שוויון וצדק חברתי. באשר לפרויקט המרינה, ראוי להוסיף כי בית המשפט העליון עשה שימוש בנימוקים סביבתיים וכלכליים-חברתיים כאשר פסל לאחרונה ניסיונות של יזמי נדל"ן, לשנות את הייעוד של דירות שנבנו במרינה, משימוש לצורכי נופש ותיירות לשימוש לצורכי מגורים. השופטים כתבו בהקשר זה: "נראה כי [ראש העיר אלי לנדאו, שהיה מעוניין בשינוי הייעוד] פעל באופן עיקרי להסרת מגבלות תכנוניות כדי לאפשר מימוש רווחי היזמות הפרטית על חשבון ההגנה על צביונו של המקום" (מירובסקי, הארץ, 10.12.2006).

ג. חינוך ייחודי

הצעות תכנית "נגב 2015" בתחום החינוך מכוונות גם הן, בעיקרן, אל "האוכלוסייה החזקה" האמורה להקים את ביתה בנגב. הסעיף הראשון בפרק החינוך קובע, כי "טיפוח מצוינות במגוון דרכים יסייע בקידום החינוך בנגב ומיתוגו כ'חינוך אחר'" ("נגב 2015", פרק ה:4). התכנית מציעה שלוש דרכים לטיפוח המצוינות: (1) הקמת 2 מרכזי מצוינות רב-תחומיים ("נגב 2015", פרק ה:9); המתכננים מציינים כי "מרכזי המצוינות מיועדים בעיקר לתלמידי החטיבה העליונה הלומדים התמחות של 5 יחידות במקצוע נבחר" (שם: חלק ב: 1). (2) הנהגת מנגנון תיגמול דיפרנציאלי לבתי ספר ומורים מצטיינים (שם: פרק ה:9). ו (3) תכנית הכשרה יוקרתית למנהלים מובילים (שם: שם).

גם כאן מדובר בדפוסי חשיבה הנתונים במחלוקת. ראשית, הדגש על טיפוח מצוינות משמש לעתים

תכנית "נגב 2015" מציעה לשדרג את מערכת הכבישים ומסילות הרכבת המקשרים בין הנגב למרכז, כך שזמן הנסיעה ומרחק הנסיעה יתקצרו באופן משמעותי. בתחום הכבישים, התכנית קוראת להארכת כביש 6 ("חוצה ישראל") עד צומת שוקת (במקום עד צומת מאחז, לפי התכנית הקיימת) ולהרחבה לכדי 4 מסלולים של כביש להבים-ערד ושל כביש עוקף באר שבע. בתחום התחבורה המסילתית, התכנית מציעה לשדרג את קו הרכבת תל אביב-באר שבע ולהאיץ את הנסיעה בו, וכן להניח מסילות לצד הכביש להבים-שוקת-ערד. בנוסף, מוצע להניח מסילה בין רמת חובב לצומת הנגב ובין אשקלון לבאר שבע. יש לציין כי היישובים הבדואיים אינם משולבים, בדרך כלל, במערך תשתיות התחבורה האיכותיות.

כבישים ורכבות אלה נועדו לאפשר לתושבים העתידיים החדשים במשולש באר-שבע-ערד-להבים, ואולי אף לתושבים חדשים ביישובים דרומיים יותר, כדוגמת ירוחם, להגיע במהירות למקומות עבודתם במרכז הארץ.

לצד תשתיות אלה, המיועדות לשרת אלפי אנשים, מציעה תכנית "נגב 2015" גם שירותים ליחידים סגולה: למשל, מנחת מטוסים במצפה רמון, שיוכל לשרת דיירים של שכונת יוקרה המיועדת לקום על שפת מכתש רמון ("נגב 2015", פרק ג:7). מנחת זה יתווסף לשני מנחתים קיימים בנגב.

תפיסת פיתוח תשתיות התחבורה של "נגב 2015" מדגישה את הקשר בין הנגב למרכז הארץ. אין זו הדרך האפשרית היחידה לפיתוח התחבורה באזור: תכנית המתאר "מטרופולין באר שבע" מציעה תפיסה אחרת – ואנו נעמוד על כך בהמשך.

ב. מגורים אטרקטיביים

כיצד מושכים ישראלים בני העשירונים הגבוהים מן המרכז לנגב? מתכנני "נגב 2015" סבורים, כי ניתן לעשות זאת בעיקר על ידי "שינוי עמוק בחוויית המגורים בנגב על ידי שימוש במשאבי הטבע של האזור ליצירת מוצרי נדל"ן שנמצאים בחסר בישראל" ("נגב 2015", פרק ד:5). המרכיב העיקרי של התכנית הוא יצירת כ-10,000 יחידות "נדל"ן ייחודי" בתוך 10 שנים (שם:7). הייחודיות טמונה בשני דברים:

האחד, יחידות דיור אלה אמורות להיבנות בתוך או בסמוך לאתרי טבע ברי-משיכה, כדוגמת נחל באר שבע, אגם ירוחם או שפת מכתש רמון; וכן סביב פארקים עירוניים שמתכנני "נגב 2015" מציעים להקים, בין השאר, באופקים, דימונה, ירוחם ושדרות (שם:29).

שהם אינם מתגייסים, כקבוצה, לצה"ל. מיעוט קטן מקרבם מתגייס על בסיס התנדבותי, והם משרתים בעיקר בתור סיירים או כלוחמים ב"גדוד הסיור הבדואי". ייתכן והבדואים אף יצאו ניזוקים מן המהלך, במידה וחלק מן המחנות והמתקנים המתוכננים יוקם על קרקעות הנתבעות על ידם.

תכנית "נגב 2015" והבדואים

ההצעה, למשוך לנגב "אוכלוסייה חזקה" בסדר גודל של כ-200,000 נפש, היא הקטר האמור למשוך אחריו את שאר הקרונות של תכנית "נגב 2015". מצאנו לנכון להדגיש את המרכיב הזה, מכיוון שהוא מהווה את ליבת הפרוייקט כולו. עתה, משהצבענו על הקטר, מן הראוי לבחון את הצעותיה של תכנית "נגב 2015" לגבי כמה מן הקבוצות האמורות להימשך על ידו.

נתחיל בבדואים, המהווים כיום כרבע מאוכלוסיית הנגב. מצבם הכלכלי והחברתי של הבדואים מציב אותם במרחק רב ממה שמתכנני "נגב 2015" מכנים בשם "אוכלוסייה חזקה". ייאמר מיד, שמצבם של הבדואים הוא כה ירוד, עד כי כל צעד המוצע עבורם על ידי "נגב 2015" ראוי לברכה. אולם השאלה המעניינת היא, האם יש בהצעות של תכנית "נגב 2015" כדי לשפר את מצבם באופן משמעותי, או שמא מדובר בשיפורים נקודתיים אשר, חשובים ככל שיהיו, אין בהם כדי להרימם ממקומם כיום בתחתית הסולם החברתי-כלכלי של הנגב.

ראשית יש לומר ש"נגב 2015" אינה מתמודדת עם שתי הסוגיות העיקריות המעכבות ואף מונעות התפתחות משמעותית בשיפור מצב הבדואים: סוגיית הקרקעות וסוגיית ההכרה ביישובים הבדואיים הלא מוכרים. נראה, כי סוגיות אלה הוגדרו על ידי קבוצת "נגב 2015", או ידי הגורמים הממשלתיים עמם היו אנשי הקבוצה בקשר, כ"מחוץ לתחום". למותר לציין כי ללא פתרון של שתי סוגיות אלה, האפשרויות לצמצום הפערים בין בדואים ליהודים, כולל יהודים שאינם "אוכלוסייה חזקה", מצטמצמות עד מאוד.

שני הצעדים המשמעותיים ביותר המומלצים על ידי אנשי "נגב 2015" הם בתחום התשתיות ובתחום החינוך. תחום התשתיות אמור לקבל את ההשקעה הכספית הגדולה ביותר מתוך כלל תכניות "נגב 2015" המכוונות לבדואים - כ-1.8 מיליארד ₪. יצוין כי סכום זה הוא חלק מסכום גדול יותר, של כ-2.4 מיליארד ₪, שאותו המליצו שני גופים רשמיים להשקיע: הגוף האחד הוא הוועדה הממשלתית לבחינת שיפור מצב יישובי הקבע במגזר הבדואי בדרום, שהגישה את המלצותיה ב-2001, והגוף השני הוא המועצה האזורית אבו בסמה - מועצה שנועדה לשרת מספר יישובים בדואיים המצויים בתהליכי הכרה (ר' "נגב 2015", פרק ג:6). עד כה הוציאה הממשלה קרוב ל-600 מיליון ₪, ועל כן הסכום שעוד

קרובות ככסות למתן חינוך איכותי באופן בלעדי לבעלי ממון. שנית, הנהגתו של תיגמול דיפרנציאלי הוא צעד הנתקל - בצדק - בהתנגדות עזה של ארגוני מורים בישראל ובעולם כולו. שלישית, גופים שונים, ובהם המדינה עצמה, מנהלים מזה שנים פרויקטים חינוכיים למצטיינים - למשל, פרויקט הפנימיות, הפועל מאז שנות ה-1960 - ללא הצלחה יתרה: מכל פרויקט שכזה נהנים באופן אישי תלמידים כאלה או אחרים, אך מצבו של החינוך בנגב (ובאזורי פריפריה אחרים) בכללותו אינו משתפר.

צה"ל והאוכלוסייה החזקה

אמצעי נוסף למשיכת "אוכלוסייה חזקה" הוא העברה לנגב של יחידות מסוימות של צה"ל. המתכננים קובעים כי "מעבר יחידות צה"ל לנגב צפוי להביא להגירת אוכלוסייה איכותית לנגב ולחזק את הפיתוח הכלכלי" ("נגב 2015", פרק א:27). מדובר ברעיון שהועלה זה מזמן, והמשתלב מבחינת העיתוי עם פרויקט "נגב 2015". הממשלה מייחסת לצעד זה חשיבות רבה במיוחד: "התכנית נשענת בין היתר על העברת מחנות צה"ל לנגב כמהלך מרכזי, מניע ומחולל שינוי, בדגש על העברת היחידות הטכנולוגיות של אמ"ן ויחידת המחשב המרכזית, לאזור באר שבע רבתי ויצירתו של אשכול היי-טק והקמתה של עיר הבה"דים, תוך הנעת הפיתוח הכלכלי, השתקעותה של אוכלוסייה איכותית והתפתחות מערכות החינוך והקהילה" (החלטת ממשלה 4415).

כידוע, הנגב משמש מזה שנים רבות כמרכז של מחנות ושל שטחי אימונים של צה"ל. כבר כיום, רבים מתושבי עיירות הפיתוח, המושבים והקיבוצים באזור מועסקים על ידי צה"ל או משרד הביטחון. סביר להניח, כי תוספת האוכלוסייה הצפויה כתוצאה מהעברת מחנות ומתקנים חדשים לא תהיה גבוהה במיוחד - מתכנני "נגב 2015" מדברים במונחים של "מאות משפחות" ("נגב 2015", פרק א:27).

החידוש העיקרי אינו מצוי בהיקף האוכלוסייה אלא באבחנה בין שתי אוכלוסיות הקשורות לצה"ל: אוכלוסייה "איכותית" ואוכלוסייה "לא איכותית". אבחנה זאת, מסתבר, שזורה לכל אורכה ורוחבה של תכנית "נגב 2015", בין אם מדובר בהנגדה שבין אוכלוסיית הנגב הנוכחית ובין "האוכלוסייה החזקה" אותה מבקשים יוזמי התכנית למשוך, ובין אם מדובר בהנגדה שבין החיילים השונים המשרתים בצה"ל. ככלל ניתן לומר כי תכנית "נגב 2015" ספוגה דימויים סטריאוטיפיים של קבוצות אוכלוסייה שונות כמו גם תפיסה של דארוויניזם חברתי. ונשוב לכך בהמשך.

יש בנגב אוכלוסייה אחת שלא תרוויח דבר מן המהלך בתוך צה"ל: הבדואים. הבדואים נמצאים מחוץ לחלוקה שבין אוכלוסייה איכותית ולא איכותית, משום

שבהם אין וולו בית ספר תיכון אחד, ילדים רבים ימשיכו ללכת ברגל קילומטרים רבים כדי להגיע לספסל הלימודים.

התחום השלישי שבו עוסקים אנשי "נגב 2015" הוא פיתוח כלכלי. לעומת ההשקעות הגדולות, יחסית, שהם מציעים בתחומי התשתיות והחינוך, ההצעות בתחום הפיתוח הכלכלי הן מוגבלות למדי. אחת מהן היא פתיחת מרכזי הדרכה בתעסוקה, בנוסח תכנית ויסקונסין, והשנייה היא עידוד עסקים קטנים. הדבר מתמיה במיוחד, על רקע העובדה שמספר חוקרים כבר גיבשו הצעות מקיפות ומפורטות ביותר, הכוללות, בין היתר, הקמת אזורי תעשייה, מפעלים שונים, בית חולים, פרויקטים חקלאיים וכיו"ב (ר' למשל אבו-סעד וליטוויק, 2000). אפשרות אחרת שראוי היה כי אנשי "נגב 2015" ידונו בה היא, שילובם של בדואים במגוון הגדול של פרויקטים ומפעלים שאנשי "נגב 2015" ממליצים להקים בנגב, ובראשם אשכולות היי טק ומפעלי כימיה ואלקטרוניקה.

בעוד שההשקעה המומלצת בתחום הפיתוח הכלכלי רחוקה מאוד מלענות על הצרכים, אנשי "נגב 2015" ממליצים להקציב סכום גדול ביותר לטיפול בסוגייה "בדואית" אחרת. המדובר בסכום שנתי של כ-200 מיליון ש"ח בכל אחת מחמש השנים הראשונות, שאותו ממליצים המתכננים להקדיש לצמצום הפשיעה ול"שיפור תדמית הנגב". הסכום מהווה כשמינית מן התקציב השנתי הכולל של "נגב 2015". מדובר בהתמודדות עם עבירות רכוש וגבייה של דמי חסות מאנשי עסקים, המטילות עלויות גדולות על בעלי עסקים ואף מקשות על פתיחת עסקים חדשים ("נגב 2015", פרק ב:21; 31). יצוין כי במהלך השנים נרשמו מקרים רבים בהם בדואים נמצאו קשורים לעבירות שכאלה. השאלה היא, האם אין זה הגיוני יותר להשקיע סכומים גדולים יותר בחינוך ובתעסוקה – וכמובן, בפתרון בעיית הקרקעות והיישובים הבלתי מוכרים – במקום לאפשר את התמשכות המצוקה, שהיא ראש הגורמים לפנייה של חלק מן האוכלוסייה אל דרכי הפשע.

אי אפשר לסיים פרק זה על תכנית "נגב 2015" והבדואים מבלי להתייחס אל הפרק בתכנית "נגב 2015" העוסק בתשתיות ואיכות הסביבה. פרק זה כולל מסמך שנכתב על ידי ד"ר אהרן זהר. המסמך מצביע על הידרדרות במצב איכות הסביבה בנגב, וקובע כי "הגורם האנושי" הוא בעל השפעה עליונה על הידרדרות זו. קביעה זו היא צפויה למדי, שהרי התנועה העולמית לשימור הסביבה מצביעה על שורה ארוכה של מעשי אדם – פליטות של כלי רכב ומפעלי תעשייה, ביאור יערות והטיית נהרות – כעל סיבות להידרדרות איכות הסביבה. אלא שאהרן זהר מפתיע כאשר הוא בוחר למקד את ביקורתו דווקא בבדואים, המצויים מחוץ למעגל הפיתוח הכלכלי הפוגעני, כעל הגורם הראשי ליצירת "עקה סביבתית" ("נגב 2015", פרק ג:8). זהר ממשיך וקובע כי "השפעתם השלילית

יש להוציא, לפי המלצת "נגב 2015", עומד על 1.8 מיליארד ש"ח.

סכום זה מיועד אך ורק ליישובים בדואיים מוכרים: שבע עיירות הקבע הקיימות – רהט, לקייה, חורה, שגב שלום, ערערה, כסייפה ותל שבע – והיישובים שנועדו להיכלל במועצה האזורית אבו בסמה. היישובים הבדואיים שאינם מוכרים ואינם בתהליך של הכרה ואשר אוכלוסייתם נאמדת בכ-50-60 אלף נפש, לא נועדו ליהנות מהשקעות בתשתיות. המדובר בעיקר בתשתיות מים, ביוב, סילוק פסולת, חשמל ותקשורת, וביישובי אבו בסמה – גם כבישים ("נגב 2015", פרק ג:28-30).

יש לציין כי מרבית ההשקעות שבהן מדובר מיועדות להביא את היישובים הבדואיים לרמה בסיסית ביותר. עד היום, באף אחד מן היישובים הבדואיים המוכרים אין מערכות ביוב, ומערכות הכבישים, המים, התקשורת והחשמל הם ברמה ירודה. על מנת לאמוד את תרומת הצעדים המומלצים על ידי "נגב 2015", מן הראוי היה להציג מדדים שיאפשרו להשוות את רמת התשתיות ביישובים הבדואיים בתום יישום ההמלצות, עם רמת התשתיות הקיימות ביישובים יהודיים.

ההשקעה השנייה בחשיבותה בהמלצות "נגב 2015", מבחינת ההיקף הכספי, היא ההשקעה בחינוך. מדובר בסכום של כ-150-160 מיליון ש"ח בשנה, או כ-1.5-1.6 מיליארד ש"ח בעשר שנים – כשליש מן ההשקעה הכוללת בחינוך בנגב המומלצת על ידי "נגב 2015" (שם: פרק ה:32; פרק א:10). מתוך זה, החלק הגדול ביותר מיועד לבינוי כיתות ומבנים. סכומים קטנים הרבה יותר מיועדים לשיפור החינוך לגיל הרך, לשיפור איכות ההוראה ולהכשרת יועצים ופסיכולוגים חינוכיים. סכום נוסף מיועד לתכניות לעידוד מצוינות.

יש לומר, כי בהינתן המצב הירוד של מערכת החינוך הבדואית כיום, הרי שההשקעה כולה, וכל חלק שלה בנפרד, הם צעדים ראויים ביותר. אלא שספק אם ניתן להתייחס אליהם כ"השקעה מסיבית" שתביא לשוויון בין בדואים ליהודים. ההשקעות שבהן מדובר מיועדות לכסות כמה מן הפערים הבולטים ביותר, אך לא יותר מכך. כך, למשל, שני מרכזי המצוינות הרב-תחומיים ש"נגב 2015" מציעה להקים בנגב מיועדים לקום, האחד ליד אוניברסיטת בן גוריון והשני ליד מכללת ספיר. נשאלת השאלה, מדוע אין "נגב 2015" מציעה להקים מרכז שכזה באזור צומת שוקת, שבו ובסמוך לו מצויים מרבית היישובים הבדואיים. זאת, לאור העובדה שהילדים הבדואיים בגילאים 5-19 מהווים כשליש מכלל קבוצת הגיל בנגב (המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה ומרכז הנגב לפיתוח אזורי. 2004: לוח ב/5).

לבסוף יש לשוב ולומר עוד, כי כספים אלה מיועדים בעיקרם ליישובים המוכרים. ביישובים הלא מוכרים,

הפוספאטים באורן אמור לשמש כמטמנה ארצית לאשפה; מישור רותם הפך להיות אזור בעל כרייה נרחבת הפוגעת בנוף ובחי ושבז מזדהמים מי התהום ואילו פני השטח מעלים אבק מתמיד; כמות גדולה של שפכים שנאגרו בבריכות החמצון של הקריה למחקר גרעיני (קמ"ג) ליד דימונה הוזרמו במורד אחד הערוצים המתנקז למכתש הקטן ואף נמצא, כי בשפכים אלה היו חומרים רדיואקטיביים שלגבי כמותם ומידת סכנתם קיימת עדיין מחלוקת בקרב מומחים; הוחלט להפוך את אתר קמ"ג לאזור שיהיה נתון לניטור ולדיגום שוטף משום שבתחומיו מתבצעים איחסון וקבורה של פסולת רדיואקטיבית; אתר דימונה מאחסן שרידי מוטות אורניום משומש ברמת רדיואקטיביות אינטנסיבית גבוהה וכן פסולת בדרגת רדיואקטיביות נמוכה המובאת אליו מאתר נחל שורק ומכ-300 אתרים רפואיים ותעשייתיים שברחבי המדינה; אל בריכות האידיי נחל תבן שבבקעת צין מוזרמים מים ששימשו קודם לכן לשטיפת הפוספאטים ושהזדהמו בחנקות, בכלור, במגנזיום ובשאר מלחים. מים אלה אמורים היו להתאדות מבלי להותיר סימנים על פני הקרקע, אך הם חילחלו אל מי התהום והגיעו גם אל המעינות; במפעלי צין ואורן קיים נזק הדומה לזה שבמישור רותם; במכתש רמון קיימת כרייה וחציבה בהיקף נרחב באזור המוכר כשמורת טבע; ואילו במכתש הגדול יש מפעלי חרסית וחול זך הגורמים לנזק הדומה לזה שבמכתש רמון; באר שבע כעיר המרכזית והגדולה באזור מוסיפה לזיהום הסביבתי של הנגב הצפוני ואינה מצליחה לשמור על רמת איכות החיים ששררה בה בעבר, היא אינה מצליחה לטפל בביוב שנוצר בה בגלל הגידול המהיר של אוכלוסייתה, כך שביוב זה עושה את דרכו לאורך נחל באר שבע, נחל הבשור ונחל פטיש, היוצרים מערכת פתוחה וארוכה של מי שופכין המגיעים עד לפאתי העיירה אופקים" (אפרת, 2003: 143-144).

אפרת עצמו, יש לומר, אינו חסיד של צורת ההתיישבות הנוכחית של הבדואים והוא מדבר על הצורך "להציל את אדמות המדינה" מידיהם (שם: 144). אולם לפחות הוא נזהר שלא להשית עליהם את עוון הרס הסביבה בנגב.

"נגב 2015" פוסחת על עיירות הפיתוח

הליבה של תכנית "נגב 2015", כפי שראינו, היא רעיון משיכתה של "אוכלוסייה חזקה" לנגב. במקביל, הקדישו המתכננים תשומת לב רבה לאוכלוסייה הבדואית של הנגב, בעיקר בתחום התשתיות והחינוך. לעומת זאת דומה כי התכנית פוסחת, במידה רבה, על חלק גדול אחר של אוכלוסיית הנגב – תושבי עיירות הפיתוח.

תושבי עיירות הפיתוח ורבים מן המושבים נמנים, במשתמע, עם מה שאנשי "נגב 2015" היו מכנים

של הבדואים בנגב על איכות הסביבה" מקורה בשלושה גורמים עיקריים: ריבוי טבעי, המגביר את הביקוש למשאבי הסביבה המוגבלים ומגביר את ייצור הפסולות למיניהן; מצב סוציו-אקונומי ירוד, המתבטא, בין השאר, בהיעדר שירותי תברואה ראויים ומוביל למפגעים בריאותיים כמו התרבות מכרסמים וחרקים, מטרדי יתושים וריחות רעים; ותפרוסת ההתיישבות הבדואית במרחב, הגורמת לפיזור המפגעים על פני שטח רחב (שם: 9-10).

דברים אלה תמוהים ביותר על רקע העובדה, שמאז הקמת המדינה שנו מרחביו של הנגב ללא הכר על ידי פעולות של יהודים: על ידי כבישים, מנחתים, קווי מתח גבוה, שיכונים עירוניים, מחנות צבא, שטחי אש, אתרי פסולת כימית ורדיואקטיבית, פליטות של כלי רכב וכלי טיס, טיולי ג'יפים וטרקטורונים, ועוד ועוד. קשה על כן שלא לפרש את התמקדותו של אהרן זהר דווקא בבדואים כביטוי של גזענות, ולחלופין, כביטוי של השאיפה המשותפת לגופים ממשלתיים רבים, לכפות על הבדואים התכנסות אל תוך מספר קטן של יישובים מוכרים. יצוין כי בהמשך המסמך אכן מרחיב אהרן זהר את היריעה ומתייחס אל חלק מהגורמים הנ"ל כאחרים להידרדרות איכות הסביבה בנגב, וגם מצביע על כך שיש להשקיע בהעצמת הקהילות בנגב, ובעיקר הקהילה הבדואית, באמצעות חינוך ותעסוקה (שם: 24). עם זאת, התמקדותו דווקא בבדואים כיוצרי "עקה סביבתית" היא מקוממת ביותר. מן הראוי לצטט בעניין זה קטע מתוך ספרו של אלישע אפרת "תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים", המבהיר מי הם הפוגעים באיכות הסביבה בנגב:

"המציאות בישראל מראה, שכל נושא מרחבי תעשייתי או טכנולוגי, שהינו פרובלמטי מעצם טיבו, או שימוש קרקע, שמסיבות אקולוגיות וסביבתיות אינו נוח לרשויות לגבי מיקומו בתחומיה של ישראל המאוכלסת, מועבר אל הנגב הצפוני כפתרון נקודתי לבעיה ספציפית. האתר ברמת חובב משמש כיום הריכוז הגדול ביותר של תעשייה מזיקה בישראל, הוא משתרע על מאות דונמים ואף זכה למעמד של רשות מוניציפלית עצמאית. בתחומי אתר זה אמורה לקום משרפה גדולה לסילוק פסולת אורגנית ופסולת אחרת בעלת יכולת שריפה של כ-20 אלף טונות אשפה בשנה, לבד מהפסולת הרגילה שתגיע אליה באורח סדיר, וכן לטפל בשריפה הדרגתית של פסולת אורגנית מסוכנת בהיקף של 30 אלף טונות, שהצטברה שם במשך השנים. כמו כן מרכזות בריכות האידיי שבאתר זה את שפכיהם של כ-20 מפעלים, שהחריפו את מטרדי הריח שהתפשטו אל יישובי רמת הנגב, ירוחם, דימונה, דרום באר שבע והסביבה. עם החלטת הממשלה לסגירה הדרגתית של כ-350 מזבלות בלתי מוסדרות ברחבי הארץ ולהפניית כל האשפה לשני אתרים מרכזיים ולשלושה אתרים משניים נקבע, שאחד מן האתרים המרכזיים הוא אתר דודאים מצפון-מערב לבאר שבע שאמור לקלוט את האשפה ממרכז הארץ; אתר הכרייה הישן של

החלק היחיד של המלצות "נגב 2015" שניתן לראותו כמכוון לאוכלוסייה היהודית הקיימת בנגב הוא אותו סעיף בפרק הפיתוח הכלכלי, העוסק במשיכת השקעות לנגב. אמנם, אנשי "נגב 2015" מציינים כי "חלק מרכזי בפיתוח הכלכלי של הנגב צריך להתבסס על תנועת יוממים" ("נגב 2015", פרק ב:5), אולם התושבים הנוכחיים של הנגב אמורים ליהנות מכך שהמדינה תקל על משקיעים המעוניינים לבוא לנגב, תעודד עסקים קטנים, תסייע בפיתוח ענף התיירות ותמריץ השקעות אסטרטגיות באלקטרוניקה, היי טק וכימיה. אנשי "נגב 2015" גם אימצו את הרעיון של נשיא התאחדות התעשיינים, שרגא ברוש, להעביר לנגב כ-50 עד 100 מפעלי תעשייה מסורתית (שם:8). המיקום המיועד של מפעלים אלה, פארק נ.ע.מ. שליד נתיבות, אמור לסייע בקליטת עובדים משתי עיירות פיתוח סמוכות נוספות – אופקים ושדרות.

כידוע, מאז שנות ה-1950 שימשו עיירות הפיתוח מוקד של תעשיות מסורתיות, דבר שהיה אחד הגורמים לניחשולן. השאלה היא, מדוע אין מתכנני "נגב 2015" מוצאים לנכון למתוח קו על מדיניות העבר ולהציע לתושבי עיירות הפיתוח כלים שיאפשרו להם – להם ולשכניהם הבדואים – להצטרף אל עולם הפיתוח, הייצור והשיווק בן-זמננו. במקום זאת, דומה כי אנשי "נגב 2015" מייעדים לתושבי הנגב עתיד הדומה עד מאוד לעבר ולהווה: עבודה דלת-שכר בתעשיות שאבד עליהן הכלח.

באשר לחינוך, ההצעה העיקרית של "נגב 2015" העשויה להיות רלבנטית גם לתושבי עיירות הפיתוח היא "טיפול מצוינות" – שם קוד ליצירת מסלול ייחודי לתלמידים בעלי מעמד כלכלי או פוליטי גבוה ("נגב 2015", פרק ה:7-9). ציבור היעד העיקרי של הצעה זו הם ילדי וילדות "האוכלוסייה החזקה", האמורה להגיע ממרכז הארץ. אולם סביר להניח כי מסלול ייחודי זה ישמש גם את בעלי המאה והדעה המקומיים (שם: שם). זאת, במקום להציע שדרוג של מערכת החינוך כולה, כך שתהיה דומה לזו הקיימת ביישובים מבוססים במרכז הארץ וכך שכל בני הדרום יוכלו ליטול חלק בעתיד בענפי המשק עתירי הידע.

3. תמ"א 35 ו"מטרופולין באר שבע"

בשנת 2005 אישרה הממשלה את תכנית המתאר הארצית תמ"א 35, האמורה להנחות את השימושים בשטחה הפיסי של ישראל עד 2020. תמ"א 35 מתווה את כל פעולות התכנון בישראל – ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

תמ"א 35 החליפה את תמ"א 31, שגובשה ב-1991, בשיאו של גל ההגירה הגדול ממדינות חבר העמים. תמ"א 31 נועדה לשמש 5 שנים בלבד, אולם למעשה

"האוכלוסייה הלא חזקה"; פחות "לא חזקה" מן הבדואים, אך רחוקה מן "האוכלוסייה החזקה" שאנשי "נגב 2015" רוצים למשוך לאזור. רמת ההשכלה, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, רמת השכר, שיעור העוני – בכל התחומים האלה, הנתונים של מרבית היהודים תושבי הנגב אינם טובים. כך, למשל, ראינו כי השכר היישובי הממוצע בחלק מעיירות הפיתוח אינו גבוה באופן משמעותי מן השכר היישובי הממוצע בעיירות הקבע של הבדואים.

כזכור, האינטרס העיקרי של אנשי "נגב 2015" הוא, חיזוק מעמדו "הלאומי אסטרטגי" של הנגב. לכאורה, על מנת להשיג זאת די היה בחיזוק של האוכלוסייה הקיימת, באמצעות השקעות מסיביות בהשכלה, תעסוקה, שירותים ורמת דיור. העובדה, שמתכנני "נגב 2015" העדיפו במקום זאת להשקיע את עיקר מאמציהם במשיכת אוכלוסייה חזקה ממרכז הארץ, מהווה עדות חזקה מאין כמוה לכך שבעיניהם, האוכלוסייה הקיימת, ובראשה היהודים תושבי הנגב, לא זו בלבד שהיא אינה חזקה כיום אלא שסביר להניח כי לא ניתן יהיה להופכה לחזקה מספיק גם בעתיד.

אנשי "נגב 2015" אף אומרים זאת באופן מפורש. הפרק על חינוך כולל מסמך שהוכן על ידי נחום בלס ממשד "בלס – תכנון וייעוץ חינוכי חברתי בע"מ". מסמך זה, שעיקרו נתונים דמוגרפיים, פסיים וחינוכיים, מצוין כי "הגידול המהיר יותר של אוכלוסיית התלמידים בדרום ובנגב, מרוכז כמעט כולו באוכלוסיות תלמידים מרקע סוציו אקונומי חלש (הבדואים), או מרקע אידיאולוגי המנוכר לערכי חברה מערבית מודרנית (החרדים)" ("נגב 2015", פרק ה, נספח:7). החרדים, יש לומר, הם בחלקם הגדול צעירים מזרחים הלומדים כיום במוסדות חינוך של ש"ס. ההתרחבות של ש"ס, מצדה, משקפת מבחינה היסטורית את הכישלון של מערכת החינוך הממלכתי להציע לצעירי עיירות הפיתוח מוסדות חינוך ברמה טובה, המובילים לתעודת בגרות, לאוניברסיטה ולעיסוקים עם רמת שכר סבירה. ובכן, אם לא די בכך שהמדינה ויתרה בעבר על כוח האדם הפוטנציאלי של בני הנוער בעיירות הפיתוח, באה עתה תכנית "נגב 2015" ומוותרת עליהם שוב: כפי שכותב נחום בלס, "ללא שדרוג משמעותי ביותר של מערכת החינוך במגזר הבדואי, ובמקביל פתיחת החינוך החרדי למקצועות לימוד כגון מדעים ואנגלית, אין שום סיכוי שפיתוח הנגב יתבסס על אוכלוסיות מקומיות". הערכה שלילית זאת של האוכלוסייה המקומית היא ההסבר המשתמע לכך שאנשי "נגב 2015" פנו אל החלופה של משיכת "אוכלוסייה חזקה". צריך לציין, עם זאת, כי נחום בלס עצמו, שלא כמו חבריו לצוות התכנון, פסימי גם באשר לאפשרות משיכתה של "אוכלוסייה חזקה": "החלופה של 'עירוני דם' חיצוני – העתקת מחנות צה"ל, הגירה רחבת היקף מאזורים אחרים בארץ, או גל עלייה חדש, קיימת אולם להערכתנו הן סיכוייה והן יכולותיה מוגבלות למדי" (שם:8).

בהמשך נמקד את הדיון שלנו בתכנית לפיתוח מטרופולין בארבע שנים. אולם לפני כן מן הראוי לציין עוד שתיים מתוך עשר המטרות של תמ"א 35: האחת היא "מתן מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לאופי המרקם, על מנת לענות על הצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים, תוך כדי צמצום פערים בין מגזרים ובין אזורי הארץ השונים"; והשנייה היא "עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי מתואם". שתי מטרות אלה, שהן בעצם עקרונות פעולה, הן בעלות משמעות רבה בבואנו לדון בנגב, ובמיוחד באוכלוסייה הבדואית בנגב, המהווה כרבע מכלל אוכלוסיית האזור. כפי שנראה, תכנית המתאר למטרופולין בארבע שנים אינה עונה באופן מלא על הצרכים של המגזר הבדואי, וספק אם יש בה כדי לתרום באופן משמעותי לצמצום הפערים בינם ובין שכניהם היהודים. נראה עוד, כי "שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות" הוא בעייתי ביותר, לנוכח העובדה שכ-40% מן הבדואים מתגוררים ביישובים בלתי מוכרים, דהיינו, ביישובים שאין בהם מערכת של שלטון מקומי, ועל כן אין ביכולתם להשתתף באופן פעיל ב"שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות". כך גם באשר להשתתפות בהליכי התכנון: כדי להשיג דריסת רגל שם היה על תושבי היישובים הבדואיים הלא מוכרים להקים ארגון גג משל עצמם ולעתור לבג"ץ – שאכן הורה על שיתופם בתהליך. אלא שבינתיים, שיתוף זה הוא חלקי בלבד (ר' סבירסקי וחסון, 2005: 29).

נחזור עתה לאזור מטרופולין בארבע שנים, שתמ"א 35 בחרה בו, כאמור, כאחד משלושה אזורי עדיפות לאומית בכל הנוגע לפיתוח. כדי לעסוק במטרופולין בארבע שנים עלינו לנטוש את תמ"א 35, העוסקת בישראל כולה, ולהתמקד ב-תמ"מ 23/14/4 - תכנית המתאר המחוזית למטרופולין בארבע שנים. תכנית זו ידעה גלגולים רבים. ב-1988 אושרה התכנית המחוזית 14/4. עוד קודם לכן, ב-1994, הגישו בדואים מן הנגב התנגדות בוועדת התכנון המחוזית, בטענה שהתכנית הנרקמת אינה מתחשבת בצרכיה ובמאוייה של האוכלוסייה הערבית הבדואית, כולל האפשרות להתגורר ביישובים כפריים. שש שנים לאחר מכן, ב-2000, הורה בג"ץ למדינה להכין תכנית מתאר שתביא בחשבון את מאוויי הבדואים; תמ"מ 23/14/4 היא תולדת פסיקתו זו של בג"ץ. אך למרות שבג"ץ קבע פרק זמן של שנה להגשת תכנית מתוקנת, גרסה מס. 1 של תכנית המתאר המחוזית המתוקנת הוגשה רק באפריל 2005. עוד קודם לכן פנתה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ והלינה על כך שהתכנית המתגבשת אינה עונה על צרכי האוכלוסייה וגם אינה תואמת את התחייבות המדינה בפני בג"ץ (בג"צ 1991/00, 28.9.04, תגובה מטעם העותרים). לטענת האגודה לזכויות האזרח, מאז שביקש בג"ץ 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"ץ. יתרה מזאת, השלטונות

שימשה עד לאישורה של תמ"א 35. תמ"א 31 שיקפה, ככל הנראה, את המדיניות הממשלתית של מתן "בחירה חופשית" למהגרים בכל הנוגע למקום מגורים (לשם, 1998: 44). זאת, בניגוד למדיניות ששררה בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, כאשר הממשלה נטלה על עצמה את האחריות ליישוב העולים ולמציאת דיור ותעסוקה עבורם. בהינתן "הבחירה החופשית" בחרו רוב המהגרים החדשים להתגורר באזור המרכז. במקביל נוצר באותן שנים ביקוש גבוה למגורים צמודי קרקע מצד ישראלים בעלי הכנסה גבוהה. שתי התופעות גם יחד יצרו לחץ על תשתיות המגורים הקיימות ומגמה של התפשטות פרברית לתוך שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים. תמ"א 31 "צילמה" את תמונת הפיתוח האורבני של ישראל ומיקדה את מאמצי הפיתוח במרכז המדינה (מורגנשטרן, 1.5.2005).

תמ"א 35, שהתמהמה מאוד, נועדה לבלום את מגמת העיור הזוחל והפרבור ולשמור על שטחיה הפתוחים והחקלאיים של ישראל. התכנית חילקה את הארץ למספר "מרקמים", מושג המשלב בתוכו שני שימושי קרקע עיקריים – קרקע לפיתוח וקרקע לשימור. המרקמים שונים זה מזה מבחינת היחס הכמותי בין שימושי הקרקע, אם לפיתוח ואם לשימור. תמ"א 35 הגדירה מספר סוגי מרקמים: מרקם עירוני, שבו אמורות להתרכז בעתיד מרבית פעולות הפיתוח; מרקם כפרי, שבו יתאפשר פיתוח היישובים המצויים בו, ובלבד שיישמר האופי הכפרי של האזור; מרקם שמור ארצי, שנועד לשמש כשטח טבע פתוח, המיועד לפעילות פנאי ונופש, אך גם לפעילות של מערכת הביטחון; מרקם שמור משולב, שבו יתאפשר גם פיתוח מוגבל תוך שמירה על ערכי נוף; ומרקם חופי, שמטרתו לשמר את החופים הפתוחים.

הוגי תכנית המתאר הארצית קבעו לה עשר מטרות. אחת הראשונות היא "מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור" (תמ"א 35: 3). זוהי מטרה ראויה ביותר, במיוחד כאשר מדובר במרכז הארץ, שם הפרבור מאיים לנגוס בשאריות השטחים החקלאיים והשטחים הפתוחים. אולם מבקריה של תמ"א 35 מיהרו להצביע על כך שהתכנית מעניקה לגיטימציה להקמת מרכזים עירוניים חדשים במקום לעבות ערים קיימות ולסיפוח שטחים חקלאיים אל תוך מרקמים עירוניים (מורגנשטרן, 1.5.2005). שוב, המבקרים מתייחסים בעיקר למצב במרכז הארץ.

הנגב מופיע בשתי מטרות נוספות של תמ"א 35: האחת קובעת את באר שבע כאחד מארבעה מרחבים מטרופוליניים שבהם תתרכז בעתיד פעילות הפיתוח. ואילו השנייה מעמידה את מטרופולין באר שבע כאחד משלושת יעדי הפיתוח המועדפים בישראל (לצד ירושלים והגליל) (שם: שם).

רשת התחבורה המטרופולינית כציור המזכיר קורי עכביש (שם: 33), שמרכזו בעיר באר שבע וסביבו מעגלים-מעגלים, המחברים ביניהם על ידי כבישים חוצים (שם: 34, תרשים 1.2).

עקרונות בסיסיים אלה מאפשרים לנו להשוות בין "מטרופולין באר שבע" ובין "נגב 2015". כזכור, נקודת הכווד של "נגב 2015" היא משיכה ממרכז הארץ לנגב של כ-200,000 יהודים בעלי הכנסה גבוהה. לצורך משיכתה של "אוכלוסייה חזקה" זו, מתכנני "נגב 2015" מציעים להשקיע בשיפור הקשר התחבורתי בין הנגב ומרכז הארץ. קשר זה אמור לאפשר למתיישבים החדשים להתגורר בנגב אך להמשיך לעבוד במרכז הארץ. במלים אחרות, תפיסת הפיתוח שהנחתה את אנשי "נגב 2015" מתבססת על ההנחה שהתקווה של הנגב טמונה לא בנגב עצמו אלא מחוצה לו. לעומת זאת, "מטרופולין באר שבע" מניחה כי אזור באר שבע יכול וצריך להפוך למרחב העומד בפני עצמו, מרחב שבו מתאפשר לאוכלוסייה למלא את רוב צרכיה בתוך המרחב עצמו. אמנם, גם אנשי "מטרופולין באר שבע", כמו אנשי "נגב 2015", מציינים כי "ביסוד הפיתוח המשקי של מרחב מטרופולין באר שבע – השקעה בהון האנושי הקיים ובמידה רבה עוד יותר בייבוא הון אנושי, בדרך כלל של מתיישבים ממרכז הארץ ועולים חדשים" (שם: 97). בנוסף, גם אנשי "מטרופולין באר שבע" קובעים כי "השקעות בתחבורה מקרבות את מרכז הארץ למרחב המטרופולין ומאפשרות גלישה של אוכלוסיות מתיישבים מיוזמתם מן המרכז דרומה [נ]מאידך גיסא, מקרבות השקעות אלה את הדרום למרכז ומאפשרות ניידות (או יוממות) של אוכלוסייה למרכזי התעסוקה" (שם: 99). יתרה מזאת, מתכנני "מטרופולין באר שבע" אף משתמשים במונחים דומים לאלה של מתכנני "נגב 2015": "ניתן יהיה לעודד התיישבות אוכלוסיות אורבניות "חזקות" ממרכז הארץ במטרופולין על יסוד הקצאה נדיבה של מקרקעין לפרויקטים של בנייה צמודת קרקע" (שם: 99).

ובכל זאת, ושלא כמו "נגב 2015", נקודת הכווד של "מטרופולין באר שבע" היא המרחב המטרופוליני עצמו. מתכנני "מטרופולין באר שבע" אומרים כי "ניתן יהיה" לעודד התיישבות של "אוכלוסייה חזקה" – אך צעד זה אינו עומד בליבת התכנית שלהם.

אמנם, ניתן לטעון כי ההבדל בין שתי התכניות טמון בכך, ש"מטרופולין באר שבע", כיוון שהיא מסמך של תכנון פיסי של המחוז, חייבת להתמקד באזור עצמו, בעוד ש"נגב 2015", בהיותה תכנית "לאומית אסטרטגית", יכולה לאמץ נקודת מבט רחבה יותר, "לאומית". אלא שגם "מטרופולין באר שבע" יכולה היתה לנקוט בגישה של "נגב 2015", ובמקום להתבסס על יצירת "עכביש" תחבורתי מחוזי היתה יכולה לאמץ את רוח "נגב 2015" ולהמליץ על רשת תחבורתית דמוית שמש, שבה הדגש מושם על קשר תחבורתי ישיר בין מרכז הארץ ובין נקודות עיקריות

ממשיכים "לנהל שני מסלולים נפרדים של תכנון: האחד איטי ומייגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב באמצעות ההכנה של תמ"מ 23/14/4; והשני מהיר ומזורז, לאוכלוסייה היהודית, באמצעות "יישום" החלטות ממשלה המבקשות להקים עשרות יישובים וחוות בודדים לאוכלוסייה היהודית, שלא באמצעות תמ"מ 23/14/4" (חמדאן, 2005). ב-27 ביוני 2005 שבה האגודה לזכויות האזרח לבג"צ והביעה 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 הוסיפה, 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 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 אלהוזיל, ראיון 5.6.2005).

הדיון שלהלן על תמ"מ 23/14/4 יתבסס על המסמך "עיקרי מדיניות התכנון" (גרסה מס. 1) שהוגש באפריל 2005. לצורך הקלה על הקורא/ת, נשתמש בשם "מטרופולין באר שבע".

עכביש מול שמש

היעד המרכזי של "מטרופולין באר שבע" הוא "ליצור מטרופולין – הפיכת הנגב לאזור מטרופוליני שאר שבע במרכזו, כחלופה מתחרה וייחודית למטרופולינים אחרים" ("מטרופולין באר שבע": 16). במקום אחר מתואר היעד במלים הבאות: "הפיכת המרחב המטרופוליני כולו למרחב בחירה ולמרחב יוממות אחד" (שם: 99); דהיינו, להפוך את אזור באר שבע למרחב שבו יכול הפרט לבצע את כל פעילותו – מגורים, עבודה, קניות, לימודים, פנאי וכיו"ב. לצורך זה, "תנאי ראשון... הוא מערך תחבורה משוכלל המבטיח נגישות אמינה, נוחה, מהירה ושוויונית במרחב כולו" (שם: שם). "מטרופולין באר שבע" רואה את רשת התחבורה במטרופולין כרשת המובילה את הפיתוח האורבני, ובקונטקסט של אזור באר שבע – "רשת בונה מטרופולין" (שם: 30). מבחינה זאת, הביטוי הגרפי המתמצת את התפיסה המנחה את מתכנני "מטרופולין באר שבע" הוא תרשים המציג את

שבו נקבו מתכנני "נגב 2015" לצורך מימוש ההצעה שלהם עמד על 17 מיליארד ₪ למשך עשר שנים. זהו, ככל הנראה, "ערכו" של הנגב בעיני רשויות המדינה. כפי שכבר ציינו לעיל, סכומים שכאלה, הגם שאינם זניחים, אין בהם כדי לחולל שינוי משמעותי.

"מטרופולין באר שבע" והבדואים

"מטרופולין באר שבע" מקדישה תשומת לב רבה לבדואים בנגב. הדבר בא לידי ביטוי במניין היעדים של התכנית, שבו כלול היעד של "הסדרת התיישבות הבדואים ושילובם המלא בפיתוח המגורים, השירותים, התעסוקה והסביבה המטרופוליניים" (שם: 28). סוגיית הבדואים מוצאת ביטוי בכל אחד מפרקי התכנית ובנוסף גם זוכה לפרק שלם משל עצמה - פרק 7. פרק זה אף כולל תת פרק מקיף למדי, ובו המלצות מרחיקות לכת לקידום החינוך הבדואי.

עם זאת, "מטרופולין באר שבע", כמוה כ"נגב 2015", אינה מתמודדת עם הסוגייה המרכזית הנוגעת לקהילה הבדואית בנגב, הלא היא סוגיית הקרקעות. המתכננים מזכירים, במסגרת פרק הפיתוח, כי "יש להוסיף 'פרויקט דגל' ראשי הכרוך בהשקעות ציבוריות מסיביות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב" (דגש במקור). מדובר בפרויקט (דגש במקור)..." (שם: 102). כידוע, בין הבדואים לבין המדינה תלויה ועומדת סוגיית הבעלות על קרקעות, כאשר הבדואים תובעים בעלות על קרקעות בהיקף של כ-650,000 דונם. סוגיית הקרקעות מעכבת לא רק את ההסדרה של היישובים הבדואיים הלא מוכרים, אלא גם את פיתוחם והרחבתם של היישובים המוכרים. למרות שהפתרונות לבעייה אינם סבוכים במיוחד, ולמרות שהמדינה עצמה עשתה כבר צעדים ניכרים לקראת פתרון, במסגרת של הכרה "לפנים משורת הדין" בלגיטימיות של התביעות ואף הציעה מנגנון פיצוי (סבירסקי וחסון, 2005: 9-10) – הנושא נדחה שוב ושוב. ייתכן והדבר נובע מן החשש שמדיניות נדיבה כלפי הבדואים בנגב תציף מחדש את סוגיית הקרקעות שהופקעו במהלך השנים מערבים בשאר חלקי הארץ.

באופן מעשי, "מטרופולין באר שבע" מציעה הרחבה של שטחי השיפוט של היישובים הבדואיים המוכרים, בשיעורים הבאים: רהט – 63%; לקיה – 72%; תל שבע – 80%; שגב שלום – 25%; כסיפה – 48%; ובחורה וערעה, הרחבה קטנה יותר ("מטרופולין באר שבע": 119). בנוסף, תכנית המתאר כוללת תשעה יישובים מתוכננים חדשים: אום בטין, תראבין א-צאנע, אבו קרינאת, קסר א-סר, ביר הדאג', מכחול, דריג'את, מולדה ואל סייד (כל זאת לפי החלטות ממשלות אהוד ברק ואריאל שרון; ר' סבירסקי וחסון, 2005: 27-29). בעקבות לחצים של נציגי היישובים הלא מוכרים ועתירה של האגודה לזכויות האזרח, הוספו לרשימה זאת גם היישובים אבו תלול ואל פורעה ("מטרופולין באר שבע": 119). לבסוף, התכנית מציעה להקים

ברחבי הארץ. דוגמאות קלאסיות לכך ניתן למצוא בצרפת ובארגנטינה, שבהן הדומיננטיות של ערי הבריה, פריז ובואנוס איירס, מתבטאת באופן פסי בכך שכל הכבישים המרכזיים יוצאים מן העיר הגדולה ומובילים אליה, משל היו קרניים היוצאות משמש אחת ויחידה. במקום זאת בחרו אנשי "מטרופולין באר שבע" בתפיסת העכביש, שהיא בעלת מסר שונה; ולעניות דעתנו, תפיסת העכביש הולמת את הרעיון של פיתוח אזורי יותר מתפיסת השמש.

אלא שמרגע שדבר זה נאמר, השאלה הבאה המתבקשת היא, האם די ברשת תחבורתית משופרת כדי לעודד פיתוח אזורי. מתכנני "מטרופולין באר שבע" סבורים שכן. הם מאמינים כי "התחבורה אמורה להוביל את הפיתוח ולא רק לתמוך בו" (שם: 99) וקובעים כי תפיסה זו שלהם עומדת בניגוד ל"תפיסות תכנוניות הרואות את מערך התחבורה כמערכת משנית הנוצרת בעקבות הפיתוח האורבאני" (שם: שם). אך ספק אם יש בכך די: במצב השורר כיום, כאשר מרבית אוכלוסיית האזור היא בעלת הכנסה נמוכה, כאשר אין שכבה מקומית רחבה דיה של יזמים ובעלי הון, כאשר פעילויות הייצור העיקריות המתקיימות באזור נשלטות מבחוץ ומכוונות אל שווקים שמחוץ לאזור וכאשר רבע מאוכלוסיית האזור מצויה מחוץ לפעילויות הכלכלית והתרבותיות האזוריות, או בשוליהן, דומה כי אין די ברשת תחבורתית משופרת. עכביש תחבורתי יכול לקדם את הנגב רק אם תתלווה אליו השקעה מאסיבית בכלכלת הנגב ובהעלאת רמת ההשכלה, התעסוקה וההכנסה של האוכלוסייה.

למעשה, אנשי "מטרופולין באר שבע" מודעים למגבלות תכנית המתאר שלהם: לדבריהם, "ארגז הכלים של התכנון המרחבי לא יספיק על מנת להתוות תכנית פיתוח מקיפה למרחב מטרופולין באר שבע" (שם: 55). בעקבות זאת הם כוללים פרק נפרד העוסק בפיתוח (שם: פרק 6). הם אף מציינים יוזמה להקים פורום ראשי רשויות ומהנדסי רשויות שיעסוק בפיתוח (שם: 98). אלא שבכל הנוגע לפיתוח כלכלי, הרעיונות שמעלים אנשי "מטרופולין באר שבע" הם בבחינת המלצות בלתי מחייבות.

לבסוף מעניין לעמוד על הדמיון הרב בין העלות הציבורית של מימוש תכנית הפיתוח של "מטרופולין באר שבע" ובין זו של "נגב 2015". אנשי "מטרופולין באר שבע" חישבו כי היקף ההשקעות הנדרש לפיתוח המטרופולין במשך שני העשורים הקרובים יעמוד על כ-21.5 מיליארד דולר (בערכים של היום, קרוב ל-100 מיליארד ₪). מתוך זה, 14 מיליארד דולר אמורים לבוא מהשקעות של משקי בית במגורים, ו-3 מיליארד דולר נוספים אמורים לבוא מהשקעות של המגזר העסקי, בעיקר בתעשייה. היתרה, בסך של כ-4.25 מיליארד דולר, אמורה לבוא מן הקופה הציבורית (שם: 100, לוח 1). בערכים של היום, מדובר בסכום של כ-19 מיליארד ₪. נזכור כי הסכום

אנשי "במקום" טוענים עוד, כי השטחים המיועדים ליישובים בדואיים חדשים מצויים, מסיבות שונות, בסמיכות לכמה מן היישובים העירוניים הבדואיים המוכרים, דבר המעלה חשד, כי למרות שמדובר ביישובים חדשים ועצמאיים, לכאורה, הכוונה היא ליצור, בסופו של דבר, עיבוי של יישובים קיימים ותו לא (שם: 10). לבסוף, מסתבר כי חלק מן היישובים הבדואיים הלא מוכרים לא יוכלו כלל להיות מועמדים להכרה, אם משום שמקום מושבם מוגדר על ידי התכנית כ"אזור נוף מדבר", או כאזור להקמת תשתיות אזוריות וארציות, או אזורי תעשייה (שם: 10-11).

"האגודה לזכויות האזרח", שעתירתה לבג"צ היא שהולידה את תיקון 23 לתמ"מ 4/14, טוענת גם היא, ש"מטרופולין באר שבע" לא נותנת מענה תכנוני שוויוני וסביר לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים וממשיכה מדיניות מפלה ובלתי סבירה נגדם" (שאגרי-בדארנה, 26.11.2006: 4).

לבסוף יש לציין את עמדתו של "עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי" לתכנית "נגב 2015": "התכנית מזניחה את האוכלוסייה הערבית, משקיעה רבות בפיתוח היישובים והאוכלוסייה היהודית והיא מכוונת למשיכת אוכלוסייה יהודית חזקה במיוחד, ובכך מגדילה את הפער החברתי-כלכלי והמרחבי בין שתי האוכלוסיות... בנגב" (חמדאן, 2006).

4. נייר המועצה לביטחון לאומי

בינואר 2006 הציגה המועצה לביטחון לאומי (המל"ל) סדרה של המלצות בעניין הבדואים בנגב. העובדה שהמל"ל מצאה לנכון לחבר מסמך על הבדואים בנגב, והעובדה שעבודה זו נמצאה ראויה להצגה במסגרת כנס הרצליה השישי על מאזן החוסן והביטחון הלאומי, מלמדת על כך שהבדואים נתפסים עדיין כ"סוגייה בטחונית" – לפחות באותה מידה שבה הם נתפסים כ"סוגייה חברתית-כלכלית".

יש לציין כי המל"ל חיברה את המלצותיה זמן לא רב לאחר ביצוע תכנית ההתנתקות מרצועת עזה, ועובדה זו משתקפת היטב ברוח ההמלצות.

בשונה מ"נגב 2015", המלצות המל"ל אינן מהוות "תכנית". יתרה מזאת, ההמלצות אינן נוגעות לנגב בכללותו, אלא רק לבדואים הגרים בנגב. בכל זאת בחרנו להתייחס לנייר של המל"ל במסגרת מסמך זה, וזאת לאור העובדה שהבדואים מהווים כרבע מאוכלוסיית הנגב ולאור העובדה שגם "מטרופולין באר שבע" וגם "נגב 2015" מקדישות פרקים נרחבים לאוכלוסייה הבדואית של הנגב.

מנגנון שיאפשר הכרה ביישובים נוספים (שם: 120). בסך הכל, מעריכים המתכננים, היישובים המתוכננים החדשים יתנו מענה לכ-80% עד 90% מתושבי היישובים הלא מוכרים (שם: 116). באשר לנותרים, הם מדברים על אפשרות של "תכנון של יישובים נוספים או שכונות נבדלות בקרבת היישובים הקיימים" (שם: 111). לבסוף, המתכננים מציינים כי "הנחת העבודה של צוות התכנון היא הסדרת כל אוכלוסיית הפזורה ביישובי קבע עד לשנת היעד של התכנית, 2020" (שם: 117).

אלא שאליה וקוץ בה: בסוף כל הדברים הללו כותבים המתכננים, כי "כל התהליך המתואר לעיל מתנה בהאצת ובקידום הסדר הקרקעות הן בתחום היישובים הקיימים והן בשטחים שיאותרו ליישובים חדשים" (שם: 120).

על המשמעות של "מטרופולין באר שבע" עבור הבדואים ניתן לעמוד גם מניתוחים שנכתבו על ידי ארגונים המסייעים לבדואים בייצוג, אם במערכות התכנון ואם במערכות המשפט (ההערות שייסקרו להלן מתייחסות לגרסה מס. 1 של תכנית המתאר).

עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" טוענת כי הגם ש"אין ספק בדבר כוונתם הכנה של מתכנני התכנית לתת מענה תכנוני לכפרים הבלתי מוכרים", הרי ש"מטרופולין באר שבע" אינה עונה למטרותיה, מתעלמת מן המצב הקיים בשטח, מציעה פתרונות תכנוניים מעורפלים שיישומם אינו ברור ואינו מובטח, ובעיקר משמרת מדיניות תכנונית אשר נועדה לרכז את האוכלוסייה לכדי מספר מצומצם של יישובים" (במקום, 2005: 4).

אנשי "במקום" טוענים, למשל, כי למרות שהרשויות התחייבו לאפשר לבדואים גם התיישבות כפרית, הרי ש"מטרופולין באר שבע" מטילה מגבלה על שיעור המתגוררים ביישובים הכפריים במחוז - 6%. מתברר כי כבר היום יש במחוז מתיישבים כפריים בשיעור גבוה מזה – באוכלוסייה היהודית לבדה (שם: 5).

דבר נוסף: "מטרופולין באר שבע" מייחדת אזור גיאוגרפי מוגדר כ"מרחב חיפוש" להקמת יישובים בדואיים חדשים, וזאת בהתאם לעקרונות של הצעת מגוון צורות התיישבות ולעקרונות של הכרה פוטנציאלית ביישובים בדואיים לא מוכרים. אלא שאליה וקוץ בה: ראשית, "מרחב החיפוש" הוגדר כך שהוא מותיר את מרבית הכפרים הבלתי מוכרים בחוץ (שם: 6), ושנית, במקום ש"מרחב החיפוש" ייוחד ליישובים בדואיים, התכנית מתירה גם התיישבות יהודית – "דבר העומד בסתירה לכל היגיון תכנוני סביר ומתעלם מן המציאות הקיימת בשטח. במחוז הדרום קיימות חלופות רבות ליישוב אוכלוסייה יהודית אשר על פי כל קריטריון עדיפות על פני הקמת יישובים [יהודיים] חדשים" (שם: "שם").

לא מוכרים נוספים על אלה שבהם הכירו ממשלות ברק ושרון, ובנוסף על שבע עיירות הקבע הקיימות; ובמלים אחרות, לאפשר למרבית הבדואים לחיות ביישובים מוכרים, במקומות בהם הם יושבים כיום. זהו, כמובן, צעד מבורך, אלא שהמל"ל ממליצה להתנות את ההכרה במספר תנאים אשר ספק אם יהיו מקובלים על הבדואים. התנאי העיקרי הוא הסכמת התושבים הבדואיים של היישובים המועמדים להכרה, להסדר קרקעות – סוגייה שבה יש מחלוקות מהותיות בין הבדואים לממשלה, הן באשר לגובה הפיצוי והן באשר לטיב השימוש בקרקע. קשה להניח כי הבדואים יסכימו להסדר על פי המתווה המוצע כיום על ידי הממשלה (ר' סבירסקי וחסון, 2005). כיוון שכך, האפשרות שהמלצת המל"ל תבוצע תלויה במידה רבה בנכונות של הממשלה להציע לבדואים הסדר טוב יותר מזה המוצע כיום. אמנם, המל"ל ממליצה "להגדיל את התמורות לפשרות קרקע", אך זאת רק בתנאי שמדובר ב"מסה קריטית של שותפים", דהיינו, בשבטים או בחמולות שלמות. זהו תנאי בעייתי, המעביר את נטל ההתפשרות אל הקהילות הבדואיות השונות ומשחרר את השלטונות ממשא ומתן ישיר ונפרד עם כל אחד מבעלי הקרקעות – כפי שנהוג לגבי שאר אזרחי ישראל. בהקשר זה מן הראוי לציין כי כאשר הממשלה החליטה על פינוי ההתנחלויות הישראליות מרצועת עזה, היא הציעה פיצויים נדיבים על בסיס אישי או משפחתי, ולא הטילה על המתנחלים את האחריות להסכים בינם לבין עצמם על הפיצויים.

תנאי בעייתי נוסף שמציבה המל"ל הוא, שעל היישובים המועמדים להכרה לעמוד בתנאים של תכנית מטרופולין באר שבע; כפי שנראה בפרק על תכנית זו להלן, תנאי זה יקשה על רבות מן הקהילות הבדואיות לזכות בהכרה.

הבעיה המרכזית של המלצות המל"ל טמונה בניסיון לתחום את כל המהלך במסגרת זמן קצובה, שבסופה תלוי האיום של הסדר כפוי. בהיעדר התייחסות לשאלת נכונות הממשלה להקציב סכומים משמעותיים להסדר הקרקעות, אפשר להניח מראש כי השגתו של הסדר המקובל על התושבים היא משימה קשה ביותר וקיים החשש שבתום מסגרת הזמן הקצובה, מה שיעמוד על הפרק הוא פתרון בכפיה.

סיכום ביניים

עד כה סקרנו שתי תכניות ממשלתיות לפיתוח לנגב – תכנית המתאר למטרופולין באר שבע (תמ"מ 4/14/23) והתכנית הלאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, פרי עטה של עמותת "דרומה". על אלה הוספנו את המסמך של המועצה לביטחון לביטחון לאומי, המתייחס לבדואים בנגב.

הנייר של המל"ל הוא בבחינת קריאה לממשלה, להקים מנגנון שיבצע החלטות ממשלה קיימות. המדובר בסדרה של שלוש החלטות בסוגיית הבדואים בנגב שקיבלה ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון בשנת 2003. הראשונה בסדרת החלטות זו (החלטה 881 מיום 25.9.2003) היא למעשה אשרור של החלטה שהתקבלה בזמן כהונתו של אהוד ברק (החלטה ערב/ב 43 מיום 30.11.2000), להכיר בכמה מן היישובים הבדואיים הלא מוכרים בנגב (ממשלת שרון החליטה על הכרה ב-7 יישובים, שיתווספו על 7 עיירות הקבע הקיימות). בנוסף, ממשלת שרון הנהיגה באותה ישיבה תכנית רב שנתית שאמורה היתה להתפרסם משנת 2003 עד 2008, בעלות של 1.1 מיליארד ₪ (ר' סבירסקי וחסון, 2005: 25). חלק ניכר מסכום זה יועד לתקצוב גופים העוסקים באכיפה, כדוגמת פרקליטות המדינה, הסיירת הירוקה והמשרד לביטחון פנים.

שלושה חודשים לאחר החלטה 881 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 מנהלה בין-משרדית לתאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין, שתוקם במסגרת משטרת ישראל ובראשה יעמוד קצין משטרה בכיר. המנהלה 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. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ראתה בתכנית שרון "הכרזת מלחמה על הקהילה הבדואית ביישובים הבלתי מוכרים" (סבירסקי וחסון, 2005: 29).

המלצות המל"ל "נועדו לחזק את קו המדיניות הנוהג החל משנת 2003" (המל"ל: 10). במסגרת זו, המל"ל ממליצה לקבוע מנגנון יישום שיפעל במסגרת תחומה של זמן - חמש שנים. במסגרת פרק זמן זה ממליצים אנשי המל"ל לממשלה לנהוג כפי שהיא נהגה בסוגיית ההתנתקות: "להציע [לתושבי היישובים הבדואיים הלא מוכרים] מענה מוגדר, מתוחם בזמן, עם תמריץ כספי לקהילה שלמה שמעוניינת להגיע לפתרון. כשפג הזמן (למשל, שנתיים מייזום ההצעה), להפעיל מבצע מרוכז של פינוי המבנים הלא חוקיים... אם הממשלה פינתה 8,000 אזרחים שחיו במבנים חוקיים, היא יכולה לפנות גם אלפי אזרחים שחיים במבנים לא חוקיים" (המל"ל: 3).

בהינתן המנגנון ומסגרת הזמן, המל"ל נוקטת עמדה מרחיבה וקובעת כין אין "לפסול על הסף מיסודן של נקודות התיישבות נוספות" – דהיינו, הכרה ביישובים

התכנית התבססה, בין השאר, על מחקר שנערך על ידי חברת צנובר עבור המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי (חברת צנובר, 1999). המחקר בחן, במדגם של כפרים בדואיים בלתי מוכרים, את האפשרות הכלכלית של פיתוח חקלאות שהעוסקים בה יתפרנסו ממנה באופן מלא והעלה, כי יש מספר ענפי חקלאות אשר יכולים לענות על צורך זה, ובהם גידולי חממה, צאן אינטנסיבי ומדגה אינטנסיבי (שם: 3-4). זאת, בהינתן הון ותשתיות מתאימות, ובהן אספקה סדירה של מים שפירים.

ב. תכניות לפיתוח כלכלי ביישובים הבדואיים בנגב

בשנים האחרונות פורסמו מספר תכניות לפיתוח כלכלי בקרב הבדואים בנגב. ההצעה המקיפה והיסודית ביותר 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' אלקראווי, 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 כסייפה 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, שימש כבית חולים שני של אזור הנגב.

בתחום החקלאות, אבו-סעד וליטוויק טוענים כי גידול צאן באמצעים טכנולוגיים מתקדמים עשוי לשמש מקור

בעת כתיבת מסמך זה – דצמבר 2006 - תכנית "נגב 2015" מצויה בהקפאה: בעקבות מלחמת לבנון השנייה, הממשלה החליטה להסיט אל הגליל כספים שהיו מיועדים לנגב. תכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע מצויה בהליכי אישור, המתמשכים והולכים. ואילו מסמך המועצה לביטחון לאומי איננו בבחינת תכנית אלא קריאה ליישומן של החלטות של ממשלת אריאל שרון ביחס לבדואים.

בינתיים מתבצעות פעולות שונות בשטח: מצד אחד, חלוקת קרקע נרחבות מוצעות למשפחות יהודיות להקמתן של "חוות בודדים", ומצד שני, משרד הפנים מורה שוב ושוב על הריסת בתים של משפחות בדואיות, בהיעדר הסדר של הקרקעות ושל מעמדן של היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים.

בפרקים הבאים נדון בהצעות שהוגשו על ידי גופים לא ממשלתיים ונוגעות באופן ספציפי לבדואים בנגב: התכנית של המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים; ותכניות לפיתוח כלכלי שהוגשו על ידי חוקרים אקדמיים.

5. תכניות חלופיות:

א. תכנית המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב

ביוני 1999 הגישה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב תכנית אלטרנטיבית לתמ"מ 14/4. תכנית זו אינה עוסקת בפיתוח הנגב בכללותו אלא מתמקדת באוכלוסייה הבדואית של הנגב וליתר דיוק, בתושבי הכפרים הלא מוכרים. מטרתה העיקרית של התכנית, שנוסחה על פי כלכלי התכנון, היתה להשיג הכרה בכפרים הקיימים ולפתח עבורם ישות מוניציפלית, שתאפשר את מימוש הזכות האזרחית לבחור את הממשל המקומי ובו בזמן גם תבטיח מתן שירותים לתושבי הכפרים, כמקובל בשאר היישובים בישראל (המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, 1999: 6). התכנית ביקשה לאפשר בנייה ופיתוח בגבולות היישובים; לקבוע ייעודי קרקע וכן זכויות והוראות בנייה בייעודי הקרקע השונים; לקבוע תנאים לתכנון מפורט של מערך הדרכים והכבישים; לחזק את מערך הדרכים הפנימיות ודרכי הגישה הקיימות – עד לפיתוח מערך תחבורתי מתוכנן; לשמר ולטפח ערכים היסטוריים, לאומיים וארכיאולוגיים; לקבוע את גודל היישובים ואת כיווני התפתחותם במטרה להבטיח איכות חיים וחיי קהילה נאותים; ליצור תנאים להעלאת רמת החיים של התושבים ולהבטחת מגוון מקורות תעסוקה בתחום מרחב התכנון; ולפתח יזמות כלכלית (שם: 7).

1. הבעיה הראשונה היא צמיחה כלכלית המתמקדת במרכז הארץ ובשכבה צרה של החברה הישראלית. הצמיחה שנרשמה בישראל בשני העשורים האחרונים מתרכזת במספר קטן של ענפים – בעיקר היי טק ופיננסים, והיא מתרחשת בחלק קטן של הארץ – בעיקר במחוזות תל אביב והמרכז. מסביב למוקדי הצמיחה נפרשת "פריפריה" גדולה, שבה תנופת הצמיחה איטית הרבה יותר; פריפריה זאת כוללת את הנגב – אך גם חלקים נרחבים של הגליל ושל מרכז הארץ. בפריפריה הישראלית כולה, רמת ההשתתפות בכוח העבודה נמוכה. בפריפריה כולה, רמת השכר של מרבית העובדים/ות היא נמוכה: קרוב לשני שלישי מכלל השכירים/ות משתכרים כ-5,000 ₪ או פחות; כמחצית מתוכם משתכרים ברמה של שכר מינימום – כיום, כ-3,590 ₪.

2. הבעיה השנייה היא הפיגור בהשקעה בתשתיות. מערכות התשתית בנגב אמנם זקוקות לשדרוג, אך ישראל כולה חסרה רשת רכבות מודרנית, המסוגלת לשנע עובדים/ות, תלמידים/ות וקונים/ות במהירות ממקום למקום. אזור המרכז נהנה מתשתית הכבישים והרכבות המפותחת ביותר, אולם השילוב בין רכבות ואוטובוסים עדיין רחוק מלספק. בנוסף על כך, אזור המרכז סובל מהיעדרה של מערכת רכבות תוך-עירונית. ואילו אזור הצפון – מלבד רצועת החוף – מרוחק מן המרכז לא פחות מהנגב.

3. הבעיה השלישית היא מערכת החינוך שהישגיה נמוכים. שוב, מדובר בבעיה כלל ישראלית: בישראל כולה, רק כ-40% מכלל בני הנוער זכאים לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות ורק כ-30% מבוגרי תיכון ממשיכים בלימודים באוניברסיטה או במכללה אקדמית.

4. את הבעיה הרביעית ניתן להגדיר כבעיה של "מיעוט אוכלוסייה חזקה". ישראל כולה סובלת מתסמונת של הצטמצמות "האוכלוסייה החזקה": מאז 1967, וביתר שאת מאז 1985, ישראל פנתה ממדיניות שנועדה לקלוט את כל הישראלים בזרם המרכזי של החברה, למדיניות של צמיחה המתמקדת בענפים עתירי הון – היי טק ופיננסים – ובכוח אדם עתיר השכלה. מדיניות זו הובילה, בין השאר, להצטמקות המעמד הבינוני ולהתרחבות המעמד הנמוך (ר' סבירסקי וקונור-אטיאס, 2004).

אם נסכם את ארבע הנקודות הנ"ל, נוכל לומר כי מי שמבקש להתמודד עם הבעיות הללו אינו יכול לעשות זאת על ידי כך שיציב את עצמו בנגב, ישרטט עיגול סביב עצמו ויאמר: אני מטפל באזור הזה ובאזור הזה בלבד. כיוון שמדובר בבעיות כלל-ישראליות, הרי מה שמתבקש הוא שינוי עמוק במדיניות הציבורית בישראל בכללותה: ישראל כולה זקוקה לעידוד השקעות במגוון ענפי הכלכלה ובכל מחוזות הארץ; למדיניות עקבית של העלאת שכר; לשדרוג מסיבי של

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 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.

על התכנית של אבו-סעד וליטוויק יש להוסיף תכנית להרחבת התעסוקה בקרב הבדואים בנגב, שהוכנה על ידי הכלכלנים אמין פארס ועאמר אבו האני (פארס ואבו האני, 2005). השניים סורקים את מכלול תחומי התעסוקה ומצביעים בכל אחד מהם על הפוטנציאל של הרחבת התעסוקה. תכנית זו מומנה ופורסמה על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשיתוף עם ארגון הג'וינט ועם מכון הנגב לאסטרטגיה של שלום ופיתוח.

6. עקרונות חלופיים לפיתוח הנגב

עתה, משסקרנו את התכניות הממשלתיות העיקריות הנוגעות לפיתוח הנגב, אפשר לדון גם ברעיונות נוספים ואף חלופיים.

הבעיות של הנגב הן בעיות של ישראל

השאלה הראשונה אותה יש לשאול היא, האם הנגב זקוק לתכנית פיתוח "אזורית"? ובמלים אחרות, האם הבעיות אותן סקרנו במבוא לנייר זה – רמות נמוכות של פיתוח כלכלי, חינוך והשכלה, השתתפות בכוח העבודה והכנסות מעבודה – הן בעיות ייחודיות לנגב? והאם מדובר בבעיות שהפתרון להן מצוי בתכנית שתתמקד באזור הנגב בלבד?

להלן נטען כי מרבית הבעיות הללו אינן אלא ביטוי מקומי, אך לא ייחודי, של בעיותיה של החברה הישראלית בכללותה:

על כך ניתן להוסיף מדיניות כלכלית החותרת לפיזור הפעילות הכלכלית ברחבי הארץ.

"קליטה" של הבדואים לתוך ישראל: הקבוצה היחידה בנגב הנזקקת למדיניות ייחודית היא זו של הבדואים; בראש ובראשונה משום שעד כה היא כלל לא נכללה בתכניות הפיתוח השוטפות של הממשלה.

נראה לי שהמודל הטוב ביותר היכול לשמש להבהרת המדיניות הרצויה הוא מודל קליטת העלייה: על המדינה לקלוט את הבדואים כפי שהיא קלטה בעבר מהגרים יהודים. פירוש הדבר דאגה לדיור, לתעסוקה, לחינוך, לבריאות וכיו"ב. במקרה של הבדואים, התרגום המעשי של מודל קליטת העלייה הוא הכרה בבעלות על האדמות, הכרה ביישובים הלא מוכרים, הקמת מערך שלם של תשתיות פיסיות ושל תשתיות חברתיות. אזי יוכלו הבדואים ליהנות גם מצדדי המדיניות אותם מנינו בסעיף 1 לעיל.

"קליטה" של הבדואים פירושה מעבר ממדיניות של הדרה המבוססת על חשד ועל חשש למדיניות של הכלה המבוססת על בטחון עצמי ועל שותפות.

מניעת הפיכתו של הנגב לאתר הפסולת של המדינה: הנוף של הנגב הוא ייחודי, והוא מצריך מדיניות ברורה ותקיפה של הגנה ושימור. ראינו שהגיאוגרף אלישע אפרת כתב, שכל נושא מרחבי תעשייתי או טכנולוגי, שהינו בעייתי מעצם טיבו, או שימוש קרקע, שמסיבות אקולוגיות וסביבתיות אינו נוח לרשויות לגבי מיקומו בתחומיה של ישראל המאוכלסת, מועבר אל הנגב הצפוני כפתרון נקודתי לבעיה ספציפית. את המדיניות הזאת יש להפסיק, על מנת שהנגב ימשיך לשמש כמשאב נוף וטבע לכל אוכלוסיית ישראל.

תכנון באר שבע כמטרופולין דו-כיווני: "מטרופולין באר שבע" ו"נגב 2015" רואות את באר שבע בראש ובראשונה כמטרופולין המצוי על ציר צפון-דרום. מבחינה זאת, הקשר החיצוני היחיד של באר שבע הוא עם מרכז הארץ. אולם באר שבע מצויה גם על אם הדרך בין מצרים ובין ירדן, ובקנה מידה מצומצם יותר, על אם הדרך בין דרום הר חברון ובין רצועת עזה. כיום, מדובר בשני אזורים המצויים במצב של עוינות עם ישראל, אולם בעתיד יש לקוות כי העוינות תפנה את מקומה לשתוף פעולה. ועל כן ראוי להכשיר כבר עתה את התשתיות של מטרופולין באר שבע כך שיוכלו לשרת תנועת מעבר של אנשים וסחורות בציר מזרח-מערב, ולא רק בציר דרום-צפון. יש להוסיף ולומר כי תכנית פיתוח המתבססת על תיפקודה של באר שבע כנקודת מעבר על ציר מזרח-מערב נושאת עמה פוטנציאל רב עבור האוכלוסייה הבדואית של המטרופולין.

מערכת החינוך; ולהשקעות בשיפור תשתיות התחבורה.

כידוע, לא זה הכיוון בו צועדת הממשלה. מזה שני עשורים, הממשלה דוגלת במדיניות כלכלית ניאוו-ליברלית החותרת לצמצום היוזמה והמעורבות של הממשלה ובמקביל, לצמצום ההוצאות התקציביות ולהעברת חלק מנטל התשלומים עבור שירותים כדוגמת בריאות, חינוך ודיור אל האזרחים. הממשלה מפחיתה באופן שיטתי את המסים על פרטים ותאגידים, ובכך מקטינה את כמות המשאבים היכולים לעמוד לרשותה לצורך השקעה בפיתוח כלכלי, שדרוג החינוך ושיפור התשתיות. גם כאשר יש גידול בהכנסות ממסים, כפי שקרה בשנתיים האחרונות, הממשלה מעדיפה להפנות את ההכנסות הללו להפחתת מסים ו/או לצמצום החוב הממשלתי, במקום להשקעות. למעשה, התחום היחיד שבו מושקעים תקציבים גדולים הוא שיפור תשתיות התחבורה. על כך אפשר להוסיף כי גם המגזר העסקי הפרטי אינו תורם את מלוא יכולתו לפיתוח כלכלי בישראל בכללותה: לא זו בלבד שהשקעותיו מתמקדות במספר ענפים עתירי רווחים, ולא זו בלבד שהוא לא ממחר להשקיע בפריפריה, אלא שלאחרונה הוא נוטה להשקיע בחו"ל לא פחות - ובענפים מסוימים אף יותר - משהוא משקיע בישראל.

ובכל זאת – דרך המלך לשינוי משמעותי של מצב האוכלוסייה בנגב מתחילה בשינוי עמוק במדיניות הציבורית בישראל בכללותה. "נגב 2015" יכולה להציע טיפול מרגיע מקומי וזמני – אך לא שינוי של ממש. וגם אם תצליח התכנית למשוך לנגב כמות זו או אחרת של "ישראלים חזקים", הרי שתהליך החלחול כלפי מטה יימשך זמן רב.

ארבעה עקרונות לתכניות חלופיות

לאור הדברים הללו, ברצוני להציע מספר עקרונות בסיסיים שעליהם אפשר לבסס תכניות חלופיות לפיתוח הנגב:

מדיניות ציבורית בעלת יעדים ברורים: גם ללא תכנית פיתוח "אזורית" ייחודית, הנגב יכול להשתדרג כתוצאה ממדיניות כלכלית-חברתית כלל ארצית הנסמכת על יעדים ברורים, מועדים ברורים ואמות מידה בהירות. למשל, מדיניות חינוך המציבה עבור שנת 2020 יעד של 80% זכאות לתעודת בגרות (כפי שעשתה צרפת, למשל, בשנות ה-1980) ויעד של 50% למידה במוסדות להשכלה גבוהה.

בדומה לכך ניתן למנות סדרה של יעדים ראויים אחרים: שיעור השתתפות בכוח העבודה; שכר מינימום; תמותת תינוקות; ביטוח פנסיוני; בעלות על דירה; וכיו"ב.

מקורות

- נגב 2015": תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב. ירושלים: דרומה עידן הנגב. אוקטובר 2005.
- סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואיתי שורץ. 2006. *העדפה ממשלתית במימון יישובים: תקציבי רשויות מקומיות; בנייה למגורים; סלילת כבישים*. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה, ואיתי שורץ. 2006. *זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2004-2005*. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה ואיתי קונור-אטיאס. 2006. *תמונת מצב חברתית 2006*. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה ואיתי קונור-אטיאס. 2004. *הצטמקות של המעמד הבינוני בישראל, 1988-2002*. תל אביב: מרכז אדוה.
- סבירסקי, שלמה, ויעל חסון. 2005. *אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב*. תל אביב: מרכז אדוה.
- סופר, ארנון. 1992. "המצפים בגליל – עשור להקמתם". *קרקע* (34).
- פארס, אמין ועאמר אבו האני. 2005. *תכנית אב להרחבת התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2005-2006*. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- שגרי-בדארנה, באנה. 26.11.2006. היבטים משפטיים של תכנון מפלה. מצגת בכנס "לא על המפה – התכניות לפיתוח הנגב והאוכלוסייה הערבית בנגב". תל אביב. שורץ, איתי. 2005. *מקום מגורים ורמת שכר בישראל 2002*. תל אביב: מרכז אדוה.
- תמ"א 35. *תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור: הוראות התכנית*. 27.11.2005. 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.
- Newman, D., Gradus, Y. and Levinson, E. 1995. *The Impact of Mass Immigration on Urban Settlements in the Negev, 1989-1991*. Beer Sheva: Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.
- הערה על גודל האוכלוסייה הבדואית בנגב**
- אין בנמצא נתון רשמי ומקובל על הכל באשר לגודל האוכלוסייה הבדואית בנגב. כיוון שכך, גם הנתון על גודל האוכלוסייה הכוללת של הנגב אינו מדויק לחלוטין. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מודה כי "יש קושי לאמוד את חלקה ובעיקר את תכונותיה של האוכלוסייה הבדואית ביישובים וכן את תכונותיהם של הבדואים הנמצאים עדיין מחוץ ליישובים" (2006: 82). הנתון שבו השתמשנו אנו – כ-550 אלף נפש בנפת באר שבע, שמתוכם כ-146 אלף ערבים, לקוח מהלמ"ס (שם: לוח 2.10). לשם השוואה, מנהל מקרקעי ישראל מציין כי ב-2003 הוא שירת כ-150,000 בדואים, מתוכם כ-87 אלף ביישובים מוכרים (מנהל מקרקעי ישראל, 2003). המועצה לביטחון לאומי נקבה (בינואר 2006) בסכום של 160 אלף בדואים, מתוכם כ-100 אלף ביישובים מוכרים וכ-60 אלף נוספים ביישובים לא מוכרים או בתהליך הקמה (המועצה לביטחון לאומי, 2006). ואילו השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב משנת 2004 ציין, לצד נתוני הלמ"ס, נתון שבו נוקבת המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, ולפיו הבדואים בנגב מנו ב-2002 כ-159 אלף נפש (<http://w3-new.bgu.ac.il/bedouin/>).
- אבו-סעד, איסמעיל והארווי ליטוויק. 2000. *פריצת דרך: תכנית לפיתוח היישובים הבדואים בנגב*. המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. אלהוזייל, עאמר. ראיון, 5.6.2005.
- אלקרנאוי, טלאל. 1999. הקצאת משאבים (כולל נושא הקרקעות). המכון הישראלי לדמוקרטיה <http://www.idi.org.il/hebrew/conflict.asp?id=1647>
- אפרת, אלישע. 2003. *תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים*. תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל אביב. בג"צ: 1991/00.
- במקום. 2005. *הערות עמותת במקום לתכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ 14/4 שינוי 23*. ירושלים (ספטמבר). בסקו, מוטי. 2.2.2006. "כבר לא מתחברים לרפת". *הארץ*.
- דור, אברהם. 2004. *מפעל המצפים בגליל עשרים שנה אחרי*. חיפה: הקתדרה לגיאואסטרטגיה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2006. *שנתון סטטיסטי לישראל 2006*. ירושלים.
- המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב. 1999. *תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואים בנגב*. (יוני).
- המועצה לביטחון לאומי. ינואר 2006. *הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות*. נייר רקע לסקירה בכנס הרצליה השישי על מאזן החוסן והביטחון הלאומי.
- המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה ומרכז הנגב לפיתוח אזורי. 2004. *שנתון סטטיסטי לבדואים בנגב 2004*. באר שבע.
- חברת צנובר. 1999. *הכפרים הערבים הבדואים בנגב: בחינת אפשרויות הפיתוח החקלאי*. (מאי).
- חמדאן, הנא. 26.11.2006. *פיתוח או קיפוח? תכנית נגב 2015*. מצגת בכנס "לא על המפה – התכניות לפיתוח הנגב והאוכלוסייה הערבית בנגב". תל אביב.
- יפתחאל, אורן, יהודה גרדוס וערן רזין. ללא תאריך. *התעשייה בנגב: תהליכים, מבנה ומיקום*. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- ליפשיץ, גבריאל ודניאל צ'מנסקי. 1990. "היבטים כלכליים מרחביים של ההתיישבות החדשה בגליל". *הרבעון לכלכלה*, מ"א (146).
- לשם, אלעזר. 1998. "מדיניות קליטת העלייה ומערכת השירותים לעולים". בתוך סיקרון, משה ואלעזר לשם (עורכים), *דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית המועצות לשעבר, 1990-1995*. ירושלים: מאגנס.
- מורגנשטרן, דניאל. 1.5.2005. "תמ"א 35 – סכנה לסביבה בישראל". Ynet.
- "מטרופולין באר שבע", תכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ 4/14/23: עיקרי מדיניות התכנון – גרסה מס' 1, אפריל 2005.
- מינהל מקרקעי ישראל. 2003. *דו"ח שנתי לשנת התקציב 2003*. ירושלים.
- מירובסקי, אריק. 10.12.2006. "ביהמ"ש העליון פסק: הדירות במרינה הרצליה ישמשו לנופש". *הארץ*.
- ממשלת ישראל. החלטה ערב/43, 30.11.2000;
- החלטה 881, 25.9.2003; החלטה 2886, 12.12.2004;
- החלטה 2959, 23.12.2004; החלטה 4415, 20.11.2005.
- משרד הפנים. 2006. *דו"ח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות*. אתר האינטרנט של המשרד.