

# לא על המפה

התוכניות לפיתוח הנגב והאוכלוסייה הערבית בנגב

דברים שנישאו בכנס

שהתקיים ביום ראשון, 26 בנובמבר 2006

בסינמטק תל אביב

הקדמה: תכנון, מחיקה, מאבק

פרופ' אורן יפתחאל, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

דברי פתיחה

מר עטווה אבו-פריח, המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב

היבטים משפטיים של תכנון מפלה

עו"ד באנה שוגרי-בדארנה, האגודה לזכויות האזרח בישראל

ההשלכות של תוכנית מתאר מחוזית מטרופולין באר שבע

גב' נילי ברוך, עמותת "במקום"

פיתוח או קיפוח? – תוכנית "נגב 2015"

גב' הנא חמדאן, עדאלה

תוכנית "נגב 2015" לא בונה על אוכלוסיית הנגב הקיימת

ד"ר שלמה סבירסקי, מרכז אדוה

במקום  
במקום  
BIMKOM

מחברים למען זכויות תכנון (נ"ר)  
مخططون من أجل حقوق التخطيط  
Planners for Planning Rights



האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel



א ד ו ה א כ ר מ  
A D V A H  
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מרכז "אדוה" – מידע על השוויון והצדקה החברתית בישראל

## הקדמה: תכנון, מחיקה, מאבק

פרופ' אורן יפתחאל, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

תכנון הנגב בכלל, ומקומה של האוכלוסייה הערבית-בדואית בפרט, הפכו בשנים האחרונות לאחד הנושאים המרכזיים ביותר בדיון על המרחב הישראלי, ולא בכדי. הסוגיות ההיסטוריות והמשפטיות הסבוכות, הרבדים הפוליטיים והרגשיים, והמצוקה הזועקת של תושבי הכפרים הבדואים, טוענים את שאלת תכנון והסדרת מרחבי הנגב במרכיבים נפוצים במיוחד.

מעבר לרמה המקומית אליה נשוב, שאלת המרחב הנגבי נוגעת גם בסוגיות בעלות השלכות רחבות ביותר למעשה המדיניות, כגון שוויון אזרחי, צדק חלוקתי, הכרה, זכויות עמים ילידים ויצירתה של חברה רבת-תרבותית. הוגי דעות ברחבי העולם מתחבטים בשנים האחרונות בניסיונות למצוא אסטרטגיות חדשות דרכן ניתן יהיה ליצור תכנון צודק יותר, על בסיס עקרונות אלה. בו בזמן, מחקרים רבים מצביעים על יכולתו של התכנון גם להעמיק את דיכוין והחלשתן של קהילות שוליים, העלולות לאבד את מרחבי המחיה שלהן, את נכסיהן וחלקים מרכזיים מאורח חייהן בשם 'הסדרת המרחב' או שמירת 'חוק וסדר'.

ההיסטוריה של תכנון הנגב מצביעה בברור על שימוש של התכנון כמכשיר אתנוקרטי לדיכוי, כאשר הוא פועל בנחישות ובעקביות לצמצום ומחיקת מרחבים ערביים-בדואים, תוך שלילת זכויות האוכלוסייה הילידה בקרקע, וריכוזה הכפוי במספר מצומצם של עיירות וכפרים. לעומת זאת, כמעט ואין זכר בתכנון הדרום לגישות תכנון משחררות, המבקשות ליצור שוויון, להעניק הכרה ולעצב את המרחב המשותף כתשתית לרב-קיום בר-קיימא.

עד לסוף שנות התשעים, במשך כשלושה עשורים, דבקה המדינה במדיניות שבע העיירות, אשר ביקשה לרכז את הבדואים בסדרה של יישובים עירוניים מודרניים וכך לנתקם ממורשתם המרחבית והתרבותית. למרות שאין לזלזל בחשיבות התשתית אותה הציעו העיירות לערביי הדרום - מים זורמים, חשמל, כבישים, בתי ספר, בריאות ותכנון, העיירות הפכו למוקדי אבטלה, פשע וקריסה חברתית. לא כאן המקום לפרט את ההיבטים השונים של כישלון תכנוני זה, אלא לציין את חלקו בהגברת נחישותם של הכפרים הבדואים שלא להתפנות מאדמותיהם.

נחישות זאת סובבת בעיקר סביב שאלת הקרקעות. רוב רובם של הערבים-הבדואים הממשיכים לדבוק באדמת הכפרים מבקשים להגן על הקרקעות (אותן הם תובעים מהמדינה) ועל אורח חייהם התרבותי, הנמצא תחת איום בתהליך העיור הכפוי. מאבק עיקש זה החל לשאת פרי בשנות התשעים, עם ההכרה במספר יישובים כפריים, וכך פריצת הטאבו הממשלתי על התיישבות כפרית בדואית. עד לכתובת שורות אלה הוכרו כ-11 כפרים מעבר לשבע העיירות. למרות התקדמות איטית עד זרא בתכנונם של כפרים אלה, ועיכובים משמעותיים ביותר באספקת תשתיות ושירותים בסיסיים, עדיין מהווה ההכרה גורם חשוב, המסיר את סכנת הסילוק המוחשית מעל ראשי הכפרים המוכרים.

אך חשוב לציין שמרבית הבדואים תובעי הקרקעות מתגוררים עדיין בכפרים לא מוכרים, תוך חיי מצוקה וסבל, ללא אח ורע בישראל של המאה ה-21. התנגדותם העיקשת למדיניות הממשלה מהווה דוגמא בולטת של מאבק אזרחי לא אלים למען כינון מרחב צודק עבור אוכלוסיית המיעוט. המשך המאבק חיוני ביותר כיוון שיוזמות הממשלה לתכנון הנגב שאושרו ב-2006, כגון התוכנית המטרופולינית לאזור באר שבע, ותוכנית 'נגב 2015' ('דרומה – עידן הנגב'), ממשיכות להתעלם מרוב הכפרים הבדואים, ובכך ממשיכות למחוק אותם למעשה מהמרחב העתידי.

נדבך מרכזי במאבק לזכויות הבדואים סובב סביב ארגון האוכלוסייה 'מלמטה' תוך יצירת רשת ארגונית התומכים בהכרה ופיתוח היישובים הבדואים, ובראשם המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים. המועצה הוקמה ב-1997, ושנתיים לאחר מכן פרסמה תוכנית אלטרנטיבית לעיצוב מחודש של המרחב הבדואי. תוכנית זו כללה הכרה ב-45 כפרים וכינון מועצה אזורית ערבית אשר תחלוש על כפרים אלה. ארגון המועצה ופעילותה הנמשכת מהווים גם ניסיון חשוב לאחד כוחות במאבק, הסובל באופן מסורתי מפיצול וסכסוכים פנימיים.

יוזמה זו מעידה גם על התמקצעות המאבק נגד הפגיעה באוכלוסייה הבדואית. מהלך זה כולל בשנים האחרונות דגש חזק על השכלה בכול הרמות אשר תעצים את האוכלוסייה המקומית, ושיתופם של ארגוני חברה אזרחית במאבק לצד המועצה. בקואליציה זו בולטים מספר ארגונים אשר נשאו דברים בכנס המסוקר בחוברת זו, כולל: האגודה לזכויות האזרח, 'במקום', 'עדאלה', 'אדוה' והמרכז הערבי לתכנון חלופי, כמו גם גופים שלא נכחו בכנס, כגון הפורום לדו-קיום בנגב, הפורום לזכויות הבדואים, רופאים למען זכויות אדם והועד נגד הריסת בתים.

היבט נוסף של המאבק נוגע בשינוי השיח הציבורי כלפי ההיסטוריה, הזהות ומצב הערבים בנגב. למשל, רובה של האוכלוסייה הערבית-בדואית התגוררה באזור דורות לפני קום המדינה, ועל כן אינה 'פולשת' כפי שנהוג לכנותה בשיח הפוליטי הישראלי. מעצם קיומה באזור לפני המדינה היא זכאית לשמירה על רכוש וזהותה, לפי כול אמת מידה מוסרית ותכנונית. בנוסף, מעמדם של הערבים בנגב כאזרחי המדינה מחייבת התייחסות אל זכויותיהם המלאות ליהנות מנכסי המדינה, וכך לשלול את תיאורם התדיר כ-'סיכון בטחוני', או חלק מ-'השתלטות עוינת על הנגב'.

ניתן אם כן לראות את הכנס אותו יזם מרכז 'אדוה' – המסוקר בחוברת זו - כחלק מהמאבק הנמשך על השגת שוויון והכרה בדרום. הכנס מיקד תשומת לב פוליטית וקהילתית לסוגיה הכואבת של הכפרים הלא מוכרים, וקידם שיח חדש וענייני. בלב הכנס עמדה הצגה של ניתוחים מקצועיים על מצבו העגום של התכנון עבור הערבים הבדואים בדרום, על פעילותם של הארגונים בגיבוש ההתנגדות לתכנון המפלה ועל הכנת תוכניות ויוזמות חלופיות.

בימים אלה שוקדת המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, בשיתוף גופים תכנוניים, על הכנת תוכנית חדשה לכפרים, אשר תציג גישה מחודשת להסדרת הסוגיה והענקת זכויות מלאות לתושבי הכפרים. התוכנית מדגישה את זכויות הבדואים בקרקע כעם יליד, ומכינה מגוון צורות הכרה אשר יאפשרו לבדואים להשיג שוויון אזרחי תוך כיבוד אורח חייהם באזור מחייתם.

אין ספק שהמאבק לקידום מעמדם של הערבים הבדואים בנגב הוא סבוך וארוך. ההישגים שהושגו עד היום חשובים, אך הם צנועים יחסית. עם זאת, הם מעידים שיש בכוחן של התמדה ונחישות, יחד עם ארגון החברה האזרחית ואימוץ גישה מקצועית, להניע - ולו מעט - את גלגלי הצדק. אני משוכנע שהקריאה בחוברת שלפניכם תסייע לקידום הדיון בנושאים אלה העומדים לעצב את עתידנו ועתיד ילדינו בארץ הזאת.

אורן יפתחאל

## **דברי פתיחה:**

### **עטווה אבו-פריח, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים**

חברות וחברים, כותרת הכנס שלנו הערב היא "לא על המפה". הכוונה היא, כמו שאתם יודעים, לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים ואני חושב שכותרת זו מתאימה ונכונה גם לכלל ערביי הנגב. בהזדמנות שניתנה לי, אני אנסה להפריך או להעמיד לבחינתכם מספר הנחות יסוד או מוסכמות של המדינה המתייחסות לאוכלוסייה הערבית בנגב:

1. "הבדואים היו נוודים ולא עיבדו את הקרקע שעליה ישבו" - על כן אין לבדואים אדמות: לא היו להם לפני 1948 וגם האדמות שאלהן נעקרו בשנות החמישים - אדמות אזור הסייג - אינן בבעלותם.
2. "מיתוס ההשתלטות" הבדואים השתלטו על הנגב. בבסיס הנחה זו תפיסת הבדואים כאיום דמוגרפי וביטחוני.

**הנחת היסוד של המדינה לפיה אין לבדואים אדמות, נשענת על תקדימים משפטיים מתקופת האימפריה העות'מאנית והמנדט הבריטי.** פקודת המקרקעין 1858 נועדה להסדיר נושא הבעלות על הקרקע בזמן האימפריה העות'מנית. הפקודה התייחסה בין היתר לקרקעות בלתי מעובדות שסווגו כאדמות מתות - "מוואת" - והוגדרו כאדמות המצויות במרחק של 1.5 מייל ממקום ישוב הקבע הקרוב ביותר. פקודת המקרקעין הבריטית מ-1921 מסתמכת על הפקודה העות'מאנית משנת 1858.

#### **שתי הערות בנושא זה:**

1. בעת פרסום הפקודה לא היה בנגב ולו יישוב קבע אחד. העיר באר שבע, יישוב הקבע הראשון, הוקמה רק בשנת 1900. כלומר פקודה זו הפכה את כל אדמות הנגב לאדמות מוואת.
2. בדואי שעבד את האדמה היה צריך להגיע למשרדי השלטונות, לרשום את בעלותו על הקרקע ולקבל שטר בעלות. המסורת הבדואית לא מייחסת חשיבות לרישום בכתב. כל ההסכמים התנהלו בעל פה ובהתאם למוסכמות בין שבטים. בנוסף, הבדואים התייחסו בחשדנות אל השלטון ואף חששו מתשלום מסים במידה וירשמו את אדמותיהם. לכן, הבדואים לא ראו צורך לרשום את הקרקעות שעבדו.

**הנחת היסוד השנייה שהצגתי הייתה "מיתוס ההשתלטות" של הבדואים על אדמות הנגב, או מה שמכונה "האיום הדימוגרפי".** המדינה מבססת הנחה זו על ההנחה הקודמת - אין לבדואים קרקע ולכן יש להשתלט על הקרקע ולדווחם למספר קטן של ישובים עירוניים. לאחר שתעביר המדינה את האדמות לבעלותה, הן יעמדו לרשותם של פרויקטים יהודיים: יישובים, שטחים צבאיים, מפעלים וכדומה.

#### **שתי דוגמאות ממחישות הנחה זו:**

1. תושבי הכפרים הבלתי מוכרים מהווים כ-14.2% מכלל תושבי הנגב אך מחזיקים בפועל היום רק ב-1.3% משטח הנגב.
2. רהט, העיר הגדולה בין ישובי הריכוז, אף שאוכלוסייתה (34.1 אלף) גדולה יותר מהאוכלוסייה בדימונה (33.7 אלף), שטח השיפוט של רהט קטן ב-3.5 משטח השיפוט של דימונה.

**אם כך איפה ההשתלטות של הבדואים? הנחה זו טועה ומטעה בזדון.**

**וזאת מבלי שהזכרתי את היעדרם של תשתיות ושירותים בסיסיים, את העובדה שבכפרים שלמים אין מים וכו'.**

עתה נראה כיצד מאז הקמת המדינה ועד היום, המדיניות של ממשלות ישראל לאורך השנים, התבססה על נישול, הפלייה וקיפוח כלפי האוכלוסייה הערבית בנגב: שלוש הרשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת עשו עוול לאוכלוסייה והכשירו את כל הכלים לנישול הבדואים מקרקעותיהם (מקסימום בדואים על מינימום שטח לעומת מינימום יהודים על מקסימום שטח). הרשות המחוקקת באמצעות חוקים, תקנות ופקודות; הרשות המבצעת באמצעות גופים מיוחדים, ועדות ממשלתיות מיוחדות והחלטות ממשלה והרשות השופטת באמצעות בתי המשפט.

#### **הרשות המחוקקת :**

1. חוק נכסי נפקדים, 1950 - באמצעותו הופקעו אדמות של תושבים בדואים שגורשו אל מחוץ לגבולות ישראל או הועברו לאזור הסייג.
2. חוק רכישת מקרקעין - אישור פעולות ופיצויים, 1953 – נתן תוקף להפקעה מ-1950.
3. חוק התכנון והבנייה, 1965 – הממשלה התעלמה מהמציאות שקדמה לחוק ולא הסדירה את המעמד התכנוני של הכפרים שהיו לפני קום המדינה ובכך גזרה על כל הכפרים להיות בלתי מוכרים.
4. בשנת 1974 שונתה תקנה 6 לחוק מרשם האוכלוסין. מאז הבדואים נרשמים במשרד הפנים לפי השתייכות שבטית ולא לפי מקום מגורים. שינוי התקנה שלל מהתושבים הבדואים את הזכות לכתובת.
5. חוק השלום, 1980 - חוקק על מנת לכפות את פינוי הבדואים מאזור תל מלחתא.
6. חוק סילוק פולשים, ינואר 2005, תיקון לחוק מקרקעי ציבור מ-1981 – התיקון מרחיב את הסמכויות הרחבות ממילא של מינהל מקרקעי ישראל, ומאפשר למינהל לאכוף דעתו בסוגיות המצויות במחלוקת משפטית.

#### **הרשות המבצעת:**

1. "רשות פיתוח", גוף שהממשלה הקימה בשנת 1952 לצורך ניהול קרקעות הפליטים הפלסטינים והעמדתן לרשות הגופים המיישבים של מדינת ישראל.
2. מרץ 1962 - החלטת ממשלה להקמת "ועדה בין-משרדית, אשר תבדוק הצעות לאיתור מקומות בנייה למגורים בנגב לרבות בתי מגורים לאוכלוסייה הבדואית".
3. מנגנון משפטי להסדר מקרקעין, 1969 – חייב כל מי שטענו לבעלות על קרקע להגיש תביעה לפקיד הסדר המקרקעין במשרד המשפטים. הבדואים הגישו 3,220 תביעות על כ-991,000 דונם.

4. ועדת אלבק, 1975 - ועדה להסדר מקרקעין באזור הסייג והנגב הצפוני. הוועדה קבעה כי אדמות אזור הסייג הן אדמות מוואת, מכיוון שבזמן פרסום פקודת המקרקעין העות'מאנית (1858) לא היה באזור הנגב אף יישוב קבע.
5. הסיירת הירוקה, 1976 - "היחידה לפיקוח בשטחים פתוחים" - הוקמה ע"י משרד החקלאות במטרה "לפקח ולשמור על קרקעות המדינה, על מקורות המים, על הנוף ועל איכות הסביבה בשטחים פתוחים".
6. הרשות לחינוך הבדואי, 1981 - הגוף המרכזי בכל הנוגע לחינוך הבדואי ביישובים המוכרים והבלתי מוכרים.
7. המינהלה לקידום הבדואים (מינהלת הבדואים), 1986 - גוף נוסף שקיים רק עבור האוכלוסייה הבדואית. המינהלה הוקמה לצורך ניהול משא ומתן עם התושבים הבדואים שהגישו תביעות בעלות, אולם הפכה בהמשך לגוף הממשלתי העיקרי המרכז בידיו סמכויות בכל הנוגע לחייהם של הבדואים. סמכויות אלה כוללות בין היתר: תכנון ופיתוח, הקצאות מים וריכוז כלל התקציבים הממשלתיים לאוכלוסייה הבדואית. המינהלת עדיין נקראת "המינהלת לקידום הבדואים"...
8. המועצה האזורית אבו בסמה, שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה משנת 2000.
9. תוכנית שרון 2003 ונושא התביעות הנוגדות.
10. התוכנית לפיתוח הנגב והמלצות המל"ל - החברים כאן ידברו עליה בהמשך.

#### **הרשות השופטת :**

דיונים משפטיים רבים עסקו בנושא בעלות הבדואים על הקרקע. ברצוני להזכיר את הדיון שהתקיים בבית המשפט העליון בשבתו כבית דין עליון לערעורים במאי 1984 בראשות השופט אברהם חלימה. את העתירה הגישו 13 תושבים מהכפר קסר אל סר שליד דימונה. בית המשפט פסק חד משמעית שאדמות הנגב הן אדמות מוואת וזאת על פי פקודת הקרקעות העות'מאנית והבריטית, אלא אם יש בידי הבדואים מסמכים המוכחים בעלות חוקית. בפסיקה זו יישרה הרשות השופטת קו עם הרשות המבצעת (1976), והרשות מחוקקת (1980).

#### **כאן סיימתי את הסקירה ועתה נראה כיצד בפועל נושלו הבדואים בהדרגה מאדמותיהם.**

בשנות ה-1950 הופקעו מהבדואים 88,500 דונמים להקמת יישובים יהודיים ו"יעדי פיתוח חיוניים". מאוחר יותר הופקעו 45,670 דונמים להקמת העיירות הבדואיות ו-50,000 דונמים באזור בקע לצרכים ביטחוניים.

65,000 דונם נוספים הופקעו ב-1980 לצורך הקמת שדה התעופה נבטים.

כ-85% מעקורי הפנים התיישבו בעיירות, אך לא כל מי שהתיישבו בעיירות באו מקרבת מקום - יש שבאו ממקומות מרוחקים יותר.

## המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים

האוכלוסייה בכפרים הבלתי מוכרים התארגנה ובשנת 1997 הוקמה המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, כהנהגה פוליטית מייצגת לכפרים. יו"ר המועצה נבחר על ידי ראשי ועדי היישובים בבחירות דמוקרטיות והוא חבר בוועדת המעקב העליונה לאזרחים הערביים בישראל. מאז הקמתה לפני עשר שנים עמדו בראשות המועצה שלושה יושבי ראש: עטייה אל אעסם, ג'בר אבו כף והיום חסין אל רפאיעה. הקמת המועצה היתה תגובה לטענות הממסד "שאינן עם מי לדבר" ושי"הבדואים לא יודעים מה הם רוצים".

בין פעילויות המועצה: ייצוג הקהילות בכפרים הבלתי מוכרים מול מקבלי ההחלטות השונים, העצמת הקהילות בכפרים עצמם, ניהול מאבק משפטי ותקשורתי, הגשת תוכניות אלטרנטיביות, ייצור תשתית מידע, בניית בתים שנהרסו ועוד.

כיום המועצה (יו"ר המועצה, צוות התכנון, וראשי הוועדים בכפרים) שוקדת על תכנית חלופית להכרה בכפרים: "התכנית לפיתוח רשות מוניציפלית". התכנית החדשה תתן מענה למספר משתנים ותנאים חדשים שנוצרו בשטח ותכלול הפקת לקחים מהתוכנית שהוגשה בשנת 1999.

## הריסות בתים

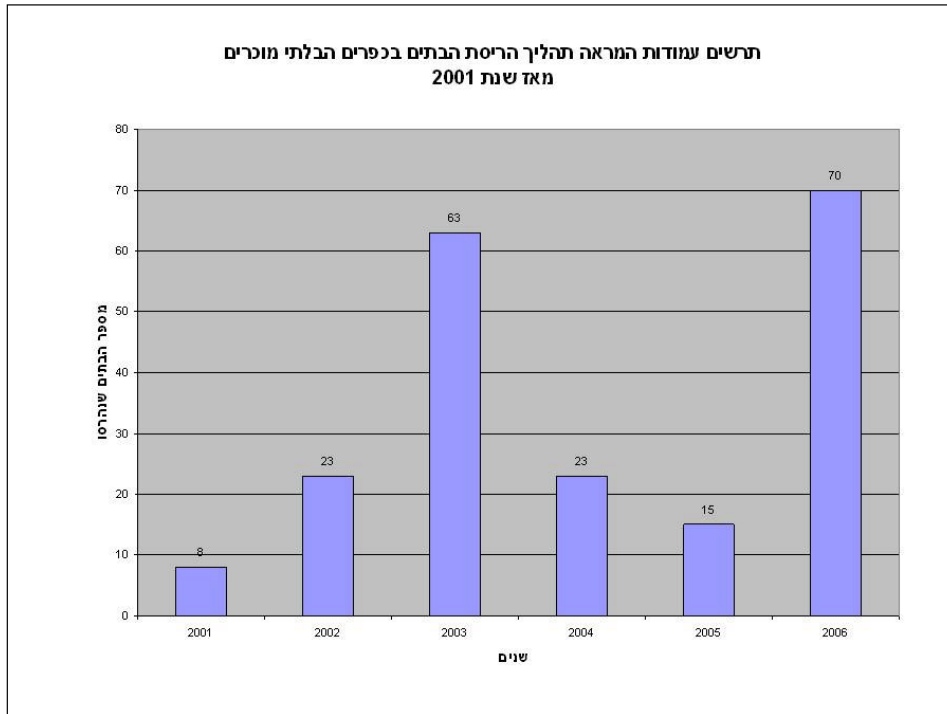
הריסות הבתים והתביעות הנוגדות מצד המדינה על אדמות הנתונות בדיון משפטי הם חלק מתוכנית שרון משנת 2003. לתכנית הוקצה תקציב של 1.175 מיליארד ₪ כשרוב הסכום הוקצה לצעדי אכיפה ולניסיונות מצד המדינה לכפות עובדות בשטח.

"יש חוסר איזון בכך שיש רק רשות שהורסת, ואין רשות שנותנת אישורי בניה" (מפקד משטרת מרחב הנגב לשעבר תנ"צ מרדכי נחמני).

ההריסות בכפרים הבלתי מוכרים - מינואר 2006 עד סוף ספטמבר 2006 כללו 19 כפרים שונים. המטרה היא שהתושבים יהיו תמיד בלחץ ויחשבו שהם הבאים בתור.

הריסות וצעדי כפייה כאלה פוגעים באמון האוכלוסייה הערבית בנגב כלפי מוסדות המדינה - השונים. צדק מנהל מחוז הדרום במשרד הפנים כשאמר: **ישנם צרכים בסיסיים של אוכלוסיית הכפרים מול הריבוי הטבעי. יד קשה, כפתרון יחיד, רק תגביר את החיכוך, התסכול ותחושת העוינות של הבדואים כלפי המדינה" (יוני 2002).**





הילד הזה שבתמונה נשאר ללא בית. אין לו עתיד. הוא "לא מוכר". מה אשמתו שהוא נולד בכפר בלתי מוכר?

קהל נכבד, לילד הזה מגיע לחיות בסביבה כמו שאר הילדים. הילד הזה אין לו ציפיות מממשלות ישראל לאחר שהרסו לו את קורת הגג, אבל כן יש לו ציפיות שאנו, ארגוני החברה האזרחית, נחולל שינוי וננסה לדאוג לו לעתיד טוב יותר.

לכן אני פונה מכאן לכל התומכים במאבקנו הצודק, ארגונים, חכ"ם, יהודים וערבים לשלב ידיים עם המועצה להמשך המאבק וההכרה בכפרים.



## היבטים משפטיים של תכנון מפלה

עו"ד באנה שגרי-בדארנה, האגודה לזכויות האזרח בישראל

הרצאה זו בנויה משלושה חלקים: בחלק הראשון אציג את הרקע להיווצרות בעיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. בשני אדגים את האפליה ואת חוסר הסבירות בתוכניות המתאר המחוזיות למחוז הדרום. לבסוף אדגים היבטים משפטיים של תכנון מפלה ואת השלכותיו על מימוש זכויות האדם של אזרחי ישראל הערבים, תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

### א. רקע - היווצרות בעיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב<sup>1</sup>

לאחר הקמת מדינת ישראל רוכזו מעל 11,000 אזרחי ישראל הערבים בנגב, בשטח שבין באר-שבע, ערד, דימונה וירוחם, שכונה אזור הסייג. מאז מתגוררים באזור זה הן התושבים הערבים הבדואים, שהמשיכו להתגורר על אדמותיהם ההיסטוריות, והן "עקורי פנים" מקרב האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב, אשר הועברו לשטח על-ידי שלטונות הממשל הצבאי, כגון רבים מבני ובנות שבט אל-עזומה. למעלה מ-150,000 אזרחים ערבים מתגוררים היום בנגב, כמחציתם בעיירות שהוקמו במטרה לרכזם ו"לעירם", והיתר בעשרות כפרים "בלתי מוכרים", שחלקם הגדול היה קיים עוד לפני הקמת המדינה ומיעוטם הוקם עם ההעברה. המדינה לא הכירה בכפרים אלו מבחינה מוניציפלית ולא כללה אותם בהסדרים התכנוניים. לאורך שנות קיומה של המדינה ועד לעצם היום הזה נשללות מתושבי הכפרים ה"בלתי מוכרים" זכויות יסוד רבות, כגון הזכות לקיום בכבוד, הזכות לשוויון, הזכות לקורת גג "חוקית". כמו כן, נפגעות זכויות רבות נוספות כגון הזכות לחינוך ולבריאות. אם לא די בכך, הרי שעד עצם היום הזה רבים מהם נשלטים על ידי גופים שהוקמו במיוחד כדי לנהל את חייהם, בנפרד מיתר אזרחי המדינה.

פינוי האוכלוסייה וריכוזה היו חלק ממדיניות מכוונת, שמטרתה להגביל את אזרחי המחייה של האוכלוסייה הערבית בנגב לשטח מצומצם ביותר, תוך אילוץ התושבים לוותר על אורחות חייהם, תרבותם וכלכלתם המסורתית, שהתבססה על גידול מקנה וחקלאות. זאת, כדי לפנות שטחים נרחבים בנגב לטובת יישובים ומועצות אזרחיות, המאוכלסים על-ידי יהודים והשולטים כיום ברוב המכריע של עתודות הקרקע בנגב.

המשפט היווה כלי מרכזי בעיצוב מדיניות מפלה, שעיקרה הפקעת קרקעות וייהוד האזור, תוך נישול האוכלוסייה המקורית מזכות הקניין בקרקע. הדבר נעשה באמצעות תהליך, שראשיתו ברישום והסדר קרקעות והמשכו בהעברת הקרקעות לגופים שמופקדים בפועל על ייהוד הקרקע. תהליך זה נסמך על חוקי הפקעה שונים, כגון חוק נכסי נפקדים, התשי"א-1950 וחוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), התשי"א-1980. החוק האחרון מהווה דוגמה לחקיקה מיוחדת לנגב, שגזלה אדמות מתושבי הערבים,

<sup>\*</sup> תודה לפרופ' אורן יפתחאל על הערותיו המועילות לטיטת ההרצאה, וכן לתמר פלדמן מהאגודה לזכויות האזרח על העריכה.

<sup>1</sup> להרחבה בנושא היווצרות בעיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ומצוקת תושביהם ראו, בין היתר, את הדוח של שלמה סבירסקי ויעל חסון **אזרחים שקופים - מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב** (מרכז אדוה, דוחות "מידע על שוויון", גיליון מס' 14, ספטמבר 2005) והמקורות הרבים המוזכרים שם. למידע תמציתי ראו בג"צ 1991/00 **אבו-חמאד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח'** (תלוי ועומד) ניתן לקרוא את העתירה באתר האגודה:

[www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=458](http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=458)

לעתים בפעם השניה, ולא אחת ללא ידיעתם וללא מתן פיצויים הוגנים או מוסכמים, כמתחייב מאמות מידה בין-לאומיות של זכויות אדם.<sup>2</sup>

הפסיקה שימשה כלי נוסף לנישול האוכלוסייה מאדמותיה, באמצעות קבלת פרשנותה של המדינה לחקיקה עות'מאנית ומנדטורית, ולפיה קרקעות הנגב הן קרקעות מסוג "מוואת" (אדמות מתות) ועל-כן שייכות למדינה. פרשנות זו הטילה על הבדואים, שהגישו תביעות לבעלות על אדמותיהם, את הנטל להוכחת זכויותיהם וזיקתם לקרקע באמצעות מבחנים משפטיים פורמאליים, שלא תאמו את מציאות חייהם. פסקי דין דוגמת פסק דין **בדראן** משנת 1961<sup>3</sup> ופסק דין **אל-הואשלה** משנת 1984<sup>4</sup>, קיבעו סופית מבנה משפטי, שלפיו אדמות הנגב הן אדמות מדינה, שרישומן כאדמה פרטית מותנה בדרישות פורמאליות, כגון הוכחת קבלת רישיון מהשלטונות לצורך החייאת הקרקע והוכחת עיבודה באופן רציף. דרישות אלה אינן סבירות בהתחשב בטיב הקרקעות, במיקומן הגיאוגרפי ובתרבות ובמשפט הבדואיים, שהסדירו את חיי האוכלוסייה הערבית בנגב דאז.

**לאחר שהמדינה פינתה מהקרקעות את האוכלוסייה המקורית, ובזמן שמוסדות המדינה מיאנו להכיר בתביעות הקניין של אוכלוסייה זו, מיהרה המדינה להקים על הקרקעות עשרות יישובים לאוכלוסייה היהודית.**

## **ב. תכנון מפלה במחוז הדרום**

דיני התכנון והבנייה בישראל מסדירים את שימושי הקרקע ולהם השפעה מכרעת, בין היתר, על אופן פיזור האוכלוסייה, הקמת יישובים, איכות חיי התושבים ופרנסתם. התכנון משליך גם על קביעה ושינוי של תחומי השיפוט של רשויות מקומיות. מוסדות התכנון הם הקובעים את ייעודי הקרקע באזור התכנון - אילו קרקעות ישמשו לבניה, לחקלאות, לתעשייה ועוד. בידי מוסדות אלה הסמכות לבחור, האם, כיצד ועל מי ייאכפו הדינים העונשיים של חוק התכנון והבניה, קרי - ביתו של מי ייהרס וחווותו של מי תעבור הליך לגליזציה רטרואקטיבי. נראה שמדיניות האכיפה, ובמיוחד הריסות מבנים שנבנו ללא היתרי בניה, מיושמת בעיקר כלפי תושבי הנגב הערבים, במטרה להגביל את קבוצת המיעוט הילידי ולצמצם את שליטתה בקרקע.<sup>5</sup>

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 בנוי על שני נדבכים מרכזיים: תכנון ואכיפה. חלקו הראשון של החוק הקים את מוסדות התכנון, שכבר בהם טמון פוטנציאל עצום של פגיעה בזכויות אדם. מוסדות אלו היו

<sup>2</sup> ראו למשל הערה כללית מס' 23 של ועדת האו"ם ליישום האמנה הבינלאומית לביעור כל הצורות של האפליה הגזעית, 1966.

<sup>3</sup> ע"א 518/61 מדינת ישראל נ' בדראן, פ"ד טז 1717.

<sup>4</sup> ע"א 218/74 אל-הואשלה נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(3) 141.

<sup>5</sup> **דוח ועדת אור - (דוח ועדת החקירה הממלכתית לביור ההתנגשות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, ירושלים ספטמבר 2003)** מכיר במיעוט הערבי בישראל, והבדואים בכלל, כמיעוט ילידי ומציין את המדיניות הקרקעית שכוונה לייחוד המרחב ולריכוז האוכלוסייה הערבית בנגב בשטח מצומצם של קרקע. הדוח מתייחס גם למדיניות התכנון, שהובילה לבנייה בלי רישיון, במיוחד בנגב, ולהיווצרות בעיית הכפרים הבלתי מוכרים (כרך א' עמודים 33-46). למידע תמציתי והשוואתי אודות הבנייה הבלתי חוקית בישראל ובשטחים הכבושים ראו משה ברדה **מסמך רקע בנושא: תופעת הבנייה הבלתי חוקית בישראל** (מרכז המחקר והמידע בכנסת, 6.7.2005).

מוקד מרכזי לאפליה נגד קבוצות שונות באוכלוסייה, ובראשן המיעוט הערבי בישראל. מוסדות התכנון נעדרים ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הדרום אין נציגות לאוכלוסייה הערבית, המהווה כ-28% מאוכלוסיית נפת באר-שבע ומחזיקה בפועל רק כ-3.5% משטח הנפה. שיקולים של בטחון ודמוגרפיה, כמו גם תפישת המיעוט הערבי כקבוצת איום, הובילו ליצירת מדיניות תכנון מפלה, אשר הגבילה באופן דרמטי את המרחב המותר לשימוש על-ידי המיעוט הערבי. חלקו השני של החוק הגדיר כל בנייה ללא היתר כעבירה פלילית, וקבע חובה להרוס כל מבנה שנבנה ללא היתר, תוך הגבלת שיקול הדעת של המערכת המשפטית.<sup>7</sup> ניתן להשיג היתר בנייה רק אחרי שאושרה תוכנית מתאר מפורטת לאזור התכנון (היישוב). בהיעדר תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות, כל הבתים בכפרים הבלתי מוכרים נבנים ללא היתר, ועל כן מיועדים להריסה.

החוק הסמיך ואף חייב את הוועדות המחוזיות להכין תוכניות מתאר מחוזיות. אחת המטרות המרכזיות של כל תכנון סביר היא לפתח את אזור התכנון לטובת האוכלוסייה המתגוררת בו ולהיטיב את תנאי החיים, ובפרט את תנאי הדיור, של האוכלוסייה שעבורה מתכננים. למרות זאת, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הדרום התעלמה במשך עשרות שנים מקיומה של אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים בנגב. תוכניות המתאר הקצו את שטחי המחיה של אוכלוסייה זו ליעודים חקלאיים, תעשייתיים וצבאיים; הכל מלבד שטחים המיועדים לבנייה למגורים. את הביטוי המובהק ביותר להתעלמות מהאוכלוסייה הערבית בנגב, מצרכיה ומאורח חייה, ולאפליה הבוטה כלפיה, אפשר למצוא בתוכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום תמ"מ 14/4, שהינה תוכנית ארוכת טווח (20 שנה) המתייחסת למחוז כולו. התוכנית, שהופקדה בשנת 1996, לא הסדירה תכנונית ולו יישוב כפרי אחד עבור למעלה מ-50,000 הבדואים, שהתגוררו בכפרים הבלתי מוכרים, ואשר היוו כמחצית האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום. זאת, למרות שבשטח נפת באר-שבע הוסדרו בתוכנית 106 יישובים כפריים עבור 73,000 אזרחים יהודים.<sup>8</sup>

האגודה לזכויות האזרח הגישה בדצמבר 1994 התנגדות בשם תושבי שלושה מהכפרים הבלתי מוכרים, בדרישה שהתוכנית תכלול תכנון ליישובים כפריים אלה. משנדחו ההתנגדויות, הגישה האגודה, בשנת 2000 עתירה לבג"ץ בשם התושבים ומספר ארגונים לשינוי חברתי.<sup>9</sup> בעתירה דרשנו, שהתוכנית תתוקן באופן שיחייב תכנון יישובים כפריים עבור האוכלוסייה הערבית הבדואית במחוז הדרום ושתכלול הנחיות לתכנון היישובים שתתחשבה באופן מירבי בצרכיה ובמאווייה של האוכלוסייה. טענתנו המרכזית היתה,

---

<sup>6</sup> נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, המבוססים על ניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. [www.rcuv.com](http://www.rcuv.com)

<sup>7</sup> ראו פרק י לחוק התכנון והבניה. סעיפים 212 ו-213 לחוק מאפשרים הוצאת צו שיפוטי להריסת מבנה שנבנה ללא היתר, גם אם לא ניתן להרשיע אדם בעבירה פלילית בגין הקמת המבנה. מוסדות התכנון אינם היחידים המוסמכים להרוס בתים בישראל. תיקון מינואר 2005 של חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981 נותן סמכות מקבילה גם למינהל מקרקעי ישראל ולרשויות מוניציפליות, בתנאים מסויימים, שגם הם מכוונים בעיקר כלפי האוכלוסייה הערבית בנגב.

<sup>8</sup> העתירה מפרטת את מקורות המידע. מספר התושבים הערבים בנגב עלה מאז, וכיום מתגוררים בנגב למעלה מ-150,000 אזרחים ערבים.

<sup>9</sup> בג"ץ 1991/00 אבו-חמאד נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה. הוגש בשם תושבים ובשם האגודה לזכויות האזרח בישראל, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי והפרורם לדו-קיום בנגב. ניתן לעיין בעתירה באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=458>

שהתוכנית ממשיכה ומנציחה מדיניות תכנונית מפלה, שלפיה לאוכלוסייה הערבית בנגב, בשונה מהיהודית, לא ניתנת האפשרות לחיות בישובים כפריים. כמו כן טענו, שהתוכנית לוקה בחוסר סבירות, שכן אינה נותנת פתרון תכנוני סביר למצוקת תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, מצוקה שיסודה באפליה שיטתית ומתמשכת. לבסוף טענו, שמדיניות תכנון, המנסה לכפות על בדואים לקיים אורח חיים עירוני ולזנוח את אורח חייהם המסורתי ואת מרקם חייהם התרבותיים והחברתיים בכפרים, מהווה פגיעה בזכותם לכבוד.

אחרי פסקי הדין בעניין קעדאן<sup>10</sup> והקשת הדמוקרטית המזרחית<sup>11</sup>, אין ספק היום שהמשפט הישראלי אוסר על אפליה בחלוקת משאבי קרקע. לכן, גם תוכניות מתאר חשופות לביקורת שיפוטית חוקתית, בהיותן תוכניות שקובעות את חלוקת שימושי קרקע. עם זאת, בתי המשפט נרתעים מהתערבות בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון<sup>12</sup>. ניצנים ראשונים לסדק בתפיסה שיפוטית זו ולנטייה להתערב בשיקולי מוסדות התכנון, ניכרים לאחרונה בפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בת"א-יפו בעניין גדר ההפרדה בין שכונת פרדס שניר למושב ניר צבי, שקבע שטיעונים של אפליה והפרדה על רקע לאומי-אתני מהווים שיקולים תכנוניים, שחובת מוסדות התכנון לשקול<sup>13</sup>.

עם הגשת העתירה של האגודה לזכויות האזרח בעניין תוכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום, שנזכרה לעיל, נפתח חלון הזדמנויות לתיקון האפליה בתכנון במחוז הדרום, שכן ביולי 2001 הכירו מוסדות התכנון בצורך לתקן את עוולות העבר והגיעו להסכם עם העותרים. ההסכם זכה לגיבוי בית המשפט, אשר קבע שתיקון האפליה בתכנון ייעשה במסגרת הכנת תוכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע (תמ"מ 23/14/4), שבתחומה מתגורר הרוב המכריע של האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום. בהסכם נקבע שהתוכנית תעסוק, כעניין עיקרי, בגיבוש הצעות לפתרון בעיית ההתיישבות הבדואית באזור, כאשר המתכננים מתחייבים לבחון את צורת ההתיישבות הכפרית גם עבור אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים. כל זאת, תוך שיתוף האוכלוסייה בתכנון, ובחינת הצעות קונקרטיות להסדרת יישובים כפריים ואחרים ובראשן תוכנית המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, הדורשת הכרה תכנונית ב-45 כפרים בלתי מוכרים בנגב.

מוסדות התכנון התקשו אמנם לקיים התחייבותם זו, אך בשל פיקוח בית המשפט, ובזכות גישתם החיובית של כמה אנשי מפתח במחוז הדרום במשרד הפנים ובצוות התכנון, התקיימו מספר פגישות בין נציגי העותרים לבין צוות התכנון, בהשתתפות הממונה על המחוז במשרד הפנים. ישיבות אלה לא היו מתקיימות אלמלא העתירה ופיקוח בית המשפט, שכן חוק התכנון והבנייה מחייב שקיפות ושיתוף הציבור בתכנון רק בשלב מאוחר יותר, לאחר הכנת התוכנית, הפקדתה ופרסומה.

<sup>10</sup> בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258.

<sup>11</sup> בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25.

<sup>12</sup> ראו למשל ע"מ 8354/04 האגודה לסיוע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (טרם פורסם, ניתן ביום 25.1.2006).

<sup>13</sup> ע"מ 1253/05 מחארב נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (טרם פורסם, ניתן ביום 4.5.2006), במיוחד בפסקה 24 לפסק הדין.

העותרים ביקשו להשפיע בפגישות אלה על תכני התוכנית ולשכנע את המתכננים, שהמשך ההתעלמות מאוכלוסייה גדולה זו, שמתגוררת בשטח התכנון ונעדרת פתרונות תכנון ראויים ומיידים, נגועה בחוסר סבירות, שיקולים זרים ואפליה על בסיס לאום. כמו כן, ניסינו לשכנע את צוות התכנון, שקריטריונים תכנוניים מקובלים מחייבים הכרה והסדרה תכנונית של כל אחד מ-45 הכפרים הבלתי מוכרים שבתוכנית המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים. חשוב לציין, שבעת הגשת העתירה לא נפל מספר תושבי כל אחד מ-45 הכפרים הבלתי מוכרים מ-500 תושבים, כאשר 28 מתוכם מנו מעל 1000 תושבים. צוות התכנון לא בחן את הצעותינו, ולא קיבלנו מענה ענייני לבקשותינו, כך שאף לא הצלחנו לקבל תשובה עניינית לשאלה מהם המכשולים והחסמים שמונעים מצוות התכנון לבחון באופן פרטני את היתכנות הסדרתו של כל כפר בלתי מוכר. מהר מאוד התברר לנו, שלמרבית הצער, הפגישות לא הצליחו לשנות את התפיסה התכנונית, המנחה את מוסדות התכנון ואת המוסדות ה"ממונים" על הבדואים, אשר דבקו בתפיסה מפלה של ריכוז האוכלוסייה בשטח המצומצם ביותר האפשרי. העתירה תלויה ועומדת, ודיון נוסף צפוי להיערך ב-27.12.06.

ביום 7.11.06 דנה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בתוכנית, וככל הנראה החליטה להפקידה. למרות שהאגודה לזכויות האזרח ביקשה להשתתף בדיון ולתת ביטוי להתחייבות המועצה הארצית לשתף את העותרים בתכנון, לא ניתנה לנו ההזדמנות להופיע בפני המועצה, ועד היום לא קיבלנו את הגירסה שהוחלט על הפקדתה. גירסה מס' 2 של התוכנית, שנדונה במועצה וככל הנראה היא זו שאושרה, מוכיחה שלמרות פיקוח בית המשפט לא השכילו מוסדות התכנון לנצל חלון הזדמנויות זה וגם תמ"מ 23/14/4 לא תיתן מענה תכנוני שוויוני וסביר לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים. התוכנית משקפת אמנם הסדרה או הקמה של יישובים נוספים, שהכללתם בתוכנית עשויה להגן על תושביהם מפני פינוי, אך יישובים אלה - תשעה במספר - עוגנו בתוכנית בשל החלטות ממשלה שקדמו להכנתה<sup>14</sup>. הישגה העיקרי של התוכנית הוא בכך, שהיא מציעה להסדיר שניים מהכפרים הגדולים בשטח התכנון<sup>15</sup>. התקדמות נוספת אפשר לראות בעובדה, שחלק מהשטח, שהוקצה בעבר לייעודים חקלאיים, תעשייתיים וצבאיים, הוגדר כעת כשטח במעמד מיוחד, שבו ניתן יהיה לבחון בעתיד אפשרויות להסדרה תכנונית של התיישבות בדואית קיימת. בחינת הצורך בהסדרה זו אמורה להיעשות בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הדרום, לפני שהתקבלה החלטת ממשלה בעניין, דבר שעשוי לפשט את ההליכים, גם אם בסוף ההליך הסדרת היישוב תחייב אישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה והחלטת ממשלה. אולם, המנגנון התכנוני המתגבש הוא נטול קריטריונים ולוחות זמנים, דבר שידחה את בחינת הפתרונות התכנוניים הקונקרטיים עבור האוכלוסייה הערבית בנגב לעוד עשרות שנים.

חשוב להדגיש, שהתוכנית ממשיכה את האפליה בחלוקת השימוש במשאבי קרקע וכמעט שאינה מסדירה יישובים כפריים לאוכלוסייה הבדואית, בעוד שלאוכלוסייה היהודית היא מאשרת עשרות יישובים, המשתרעים על שטחים נרחבים, כולל עשרות דונמים של אדמה חקלאית לכל חקלאי, וזאת בנוסף לשטחי

---

<sup>14</sup> ביר הדאג'י, קסר א-סר, אס-בטין, אבו-קרינאת, א-סייד, נחל שמריה (עבור תראבין א-סאנט), דריג'את, מכחול (מרעית) ומולדה (עבור אל-אטרש).

<sup>15</sup> אבו-תלול ו-אלפרעה.

מגורים נדיבים וחוות בודדים. תוכנית זו, כמו קודמתה, תותיר עשרות אלפי אזרחים מול הבחירה הקשה בין המשך מגורים ביישוביהם הכפריים ההיסטוריים, ללא הסדרה תכנונית, בתנאים מחפירים, כשחרב הריסות הבתים מרחפת מעל ראשיהם, לבין פינוי לעיירות, שאינן תואמות את צרכיהם ואת אורח חייהם.

חריג הוא הכפר דרג'את, שהחלטת הממשלה ותוכנית המתאר שבאה בעקבותיה ביקשו "לבלוע" בעיירה מרעית. במקביל לדיונים בעתירה, הגישה האגודה לזכויות האזרח התנגדות לתוכנית בשם ועד היישוב, ולה צורפה חוות דעת תכנונית של עמותת "במקום". בהתנגדות שבנו והעלינו את טענות האפליה וחוסר הסבירות שבתוכנית, והדגשנו את זכותם של תושבי הכפר דרג'את לשמור על ייחודם התרבותי. הוועדה המחוזית קיבלה את ההתנגדות, והכפר דרג'את מתוכנן כיום ככפר עצמאי, המיוצג במועצה האזורית אבו-בסמה. האתגר שלנו כעת הוא לשמור על ייחודו ועל עצמאותו של הכפר, ולנסות להשיג הכרה בכפריים נוספים, גם בהיעדר החלטת ממשלה<sup>16</sup>.

חשוב לשוב ולהדגיש, שהאוכלוסייה היהודית בנגב אינה נדרשת לעשות בחירה קשה ולוותר על אורח חיים כדי לממש זכויות בסיסיות, כמו אספקת מים זורמים. ההיפך הוא הנכון: במקביל להכנת תוכנית זו, פורחות בנגב תוכניות ללגליזציה של חוות בודדים, ותוכניות פיתוח, דוגמת תוכנית "נגב 2015", המבקשות למשוך אוכלוסייה יהודית חזקה לנגב על חשבון תושבי הנגב המקוריים.

### **ג. השלכות המשך האפליה בתכנון, המגולמת בתמ"מ 23/14/4, על המשך הפגיעה בזכויות יסוד של אוכלוסיית הכפריים הבלתי מוכרים**

המדיניות התכנונית, המשתקפת מתמ"מ 23/14/4, מובילה להמשך פגיעה קשה בשורה ארוכה של זכויות אדם וזכויות יסוד, שחלקן מעוגן במשפט הישראלי. ראשית כל, בהיעדר הסדרה תכנונית של הכפריים, לא ניתן להוציא היתרי בנייה לבתים קיימים ולבתים שיוקמו בעתיד בשל ריבוי טבעי. בהיעדר תכנון, ולמרות היעדר פתרונות לדיור חלופי, הרסו זרועות הממסד התכנוני קרוב למאה מבנים מתחילת שנת 2006<sup>17</sup>. הזכות לדיור לא עוגנה אמנם במפורש בחוק הישראלי, אך פסיקת בית המשפט העליון הכירה בזכות לקורת גג כחלק מהזכות לקיום מינימלי בכבוד<sup>18</sup>. הריסת ביתו של אדם בלי שניתן לו פתרון מייד וזמין למגורים היא פגיעה חמורה בזכות לקורת גג ולקיום מינימלי בכבוד, כמו גם בזכות לפרטיות.

בשל המשך מדיניות תכנון מפלה נפגעות גם זכויות אחרות, הנגזרות מהזכות לקיום מינימלי בכבוד בחברה המודרנית. בהיעדר תכנון, החוק בישראל לא מתיר אספקת חשמל, מים או טלפון לבתים שלא קיבלו היתר

---

<sup>16</sup> ניתן לציין בהתנגדות, שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח, ובחוות הדעת התכנונית של עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, שמהווה חלק בלתי נפרד של ההתנגדות, באתר האגודה:

ההתנגדות ב: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=797>

חוות הדעת התכנונית ב: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=798>

<sup>17</sup> מידע שנאסף באגודה לזכויות האזרח על סמך עדכונים שוטפים מהמועצה האזורית לכפריים הבלתי מוכרים בנגב והפורום לדו-קיום בנגב, ומעודכן ליום 26.11.06.

<sup>18</sup> ראו רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא ברק.

בניה, למעט חריגים בודדים, שלא חלים בנגב<sup>19</sup>. בהיעדר תכנון ובהיעדר רשות מקומית, גורמים שונים, ובראשם המנהלה לקידום הבדואים, מטרפדים כל אפשרות לפרשנות גמישה יותר, שתאפשר אספקת מים זורמים לתושבים<sup>20</sup>. בהיעדר תכנון, אין דרכי גישה לכפרים, ולא ניתן להקים רשות מקומית, שתדאג למשל לסילוק מטרדים כגון אשפה וביוב.

יתרה מכך, מימושן של זכויות יסוד, המעוגנות במפורש בחוק הישראלי, כמו הזכות לחינוך והזכות לבריאות, מותנית בהקמת מבנה. אם בעבר היתה אפשרות להוביל מאבק משפטי, שמבקש להפריד בין התכנון לבין מימוש זכויות יסוד, שמדינת ישראל חייבת בהן לפי חוק, הרי שבשנת 2002 הוכנסו תיקונים לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית), התשכ"ז-1967, אשר התפרשו על-ידי מוסדות התכנון כשוללים כל אפשרות להקים מבנה, ובכלל זה מבנה זמני, שימש להקמת מרפאה או כיתות לימוד, מעבר לאותם כפרים שכבר הוקמו בהם מוסדות אלה<sup>21</sup>. אחת הדוגמאות לכך הינה פסק דינו של השופט רובינשטיין, שדחה במאי 2006 את עתירתו, שביקשה לחייב את שר הבריאות לקבוע קריטריונים כלליים ושוויוניים להקמת מרפאות בישראל, ובהתאם לכללים אלה להקים מרפאות בכפרים הבלתי מוכרים, כמתחייב מחוק ביטוח בריאות ממלכתי<sup>22</sup>. תמ"מ 23/14/4 אינה נותנת מענה להסרת חסם זה, ובכך מחריפה את האפליה הקיימת במימוש הזכות לחינוך ולבריאות. בהתאם, בכפרים הבלתי מוכרים אחוזי הנשירה מבתי הספר ונתוני התחלואה והתמותה הם הגבוהים ביותר בישראל.

היבט נוסף של הפגיעה בזכות לכבוד הוא הפגיעה בזכות לשמירה על תרבות ועל אורח חיים, ובזכות לחיים בקהילה. זכויות אלה מעוגנות במשפט הבינלאומי, ויש לשאוף לקליטת ההגנה על זכויות אלה במשפט הישראלי<sup>23</sup>. המדיניות התכנונית המפלה שתוארה כאן משמשת כלי להפיכת אוכלוסייה שלמה, בתקופה קצרה, מאוכלוסייה כפרית חקלאית לאוכלוסייה של פועלים, תוך הפרה בוטה של זכותו של מיעוט לאומי אתני ילידי לשימור תרבותו. פועלים אלה יוצאים בבוקר לעבודה במפעלים התעשייתיים והחקלאיים שביישובים היהודיים, וחוזרים עם ערב לבתיהם בעיירות השוממות. בהקשר זה מעניין לזכור שאותה ממשלה, המתנערת מחובתה לאפשר לבדואים להתגורר ביישובים שישמרו על קהילותיהם, הכירה

<sup>19</sup> תקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי מים חשמל וטלפון), התשמ"א-1981.

<sup>20</sup> כך למשל נאבקנו שנה שלמה לחיבור בית הספר בביר הדאג למים, וזאת בפיקוח בית המשפט (בג"צ 5221/00 אבו-גרודו נ' המועצה האזורית רמת נגב, מיום 26.11.02). לפירוט בעיית המים בכפרים הבלתי מוכרים ראו: אורלי אלמי, נשק המים, מים, המדינה והכפרים הבלתי מוכרים, רופאים לזכויות אדם, מאי 2006 וכן בעתירות ארגון עדאלה בנושא, כגון ע"א 9535/06 אבו-מסאעד ואח' נ' נציב המים ב: [www.adalah.org/features/naqab/water141106-appeal.pdf](http://www.adalah.org/features/naqab/water141106-appeal.pdf)

<sup>21</sup> פירוט 16 הנקודות שמוטר לקבל בהן היתר להצבת מבנה יביל זמני לצורך הקמת מוסדות ציבור מפורט בנספח לתמ"מ 4/14/40.

<sup>22</sup> בג"צ 4540/00 אבו-עפאש נ' שר הבריאות (ניתן ביום 14.5.06).

<sup>23</sup> ראו במיוחד סעיף 27 לאמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ומדיניות והאמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית, ובמיוחד סעיף 5 להערה כללית מס' 23 של הוועדה המפקחת על מימוש האמנה מאוגוסט 1997. למידע תמציתי אודות ההגנות במשפט הבינלאומי על זכויות מיעוטים ובמיוחד זכויותיהם של עמים ילידים בקרקע והשפעתן על מעמד זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב ראו סנדי קדר, "הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי" גיליון עדאלה האלקטרוני 8 (דצמבר 2004). [www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf](http://www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf)



לאחרונה בזכותם של מתנחלים שפוננו מיישוביהם בשטח הכבוש של רצועת עזה, לשמור על חיי הקהילה, והסכימה להקים ישובים קהילתיים בנגב למי שביקשו לשמור על קהילותיהם. יש לציין, שקהילות אלה התגבשו משך זמן קצר ביותר, לעומת הקהילות הבדואיות, שחיות עשרות ומאות שנים יחד<sup>24</sup>.

**לסיכום:** מדיניות התכנון המחוזי בנגב ואכיפת דיני התכנון והבנייה שימשה וממשיכה לשמש כלי לחלוקה בלתי צודקת ובלתי הוגנת של שימושי הקרקע במחוז, ותוך כך מנציחה אפליה על בסיס לאום והדרת המיעוט הערבי בישראל משימוש ברוב המכריע של הקרקעות בישראל. **אותם מנגנונים, המשמשים כיום להגבלת המרחב הנשלט על-ידי אזרחים ערבים בכלל, ועל-ידי האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב בפרט, יכולים לשמש כלי להעדפה מתקנת, שתוביל לחלוקה מחדש של משאבי קרקע באופן צודק והוגן, אם ישכילו מוסדות התכנון לנצל את מה שנותר מחלון ההזדמנויות שנפתח לפנייהם בתמ"מ 23/14/4.**

---

<sup>24</sup> השוואה זו אינה נקייה מספקות, שכן בניגוד ליישובים שהקימה מדינת ישראל בשטח כבוש, הנתון לשליטה זמנית של הצבא הישראלי, ושהוקמו בניגוד לכללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ברובם קיימים לפני הקמת מדינת ישראל, בשטחה הריבוני, ותושביהם, המהווים מיעוט לאומי אתני וילידי, זכאים להגנה מפני גירוש או העברה, לפי אמנות בינלאומיות שמדינת ישראל אישרה, כמו האמנה הבינלאומית לביעור כל צורות ההפליה הגזעית. לפתרונית התיישבות שהוצעו למפוני גוש קטיף ולהכרה בזכותם להמשיך ולהתגורר במסגרת קהילתית באתרי הקראווילות וביישובים, שנמצאים בהליכי תכנון, ניתן לעיין באתר: <http://sela.pmo.gov.il/PMO/Hitnatkut/info/>

## תכנית מטרופולין באר שבע

### נילי ברוך, מתכנתת ערים, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

במהלך השנים האחרונות חלו לא מעט שינויים חיוביים בחשיבה התכנונית ממסדית ביחס לכפרים הבלתי מוכרים, אודות לפעילותם ולמעורבותם של ארגוני החברה האזרחית ובמיוחד של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

שינויים אלה, שהחלו עם הגשת עתירה לבג"ץ כנגד תמ"מ/14/4 על ידי האגודה לזכויות האזרח והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, באו לידי ביטוי בתחילה במספר החלטות ממשלה שהתייחסו לפתרון היישובי לאוכלוסייה הבדואית במרחב גיאוגרפי או כפר מסוים. הפתרונות שהוצעו לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים נעו בין השאיפה להקים עיירות שנועדו לרכז את אוכלוסיית הכפרים במספר יישובים מצומצם (מרעית, מולדה) כדוגמת העיירות הבדואיות המוכרות (רהט, שגב שלום ואחרות), לבין הכרה בכפרים הבדואיים על קהילותיהם, בדרך כלל במקום מושבם ההיסטורי הגיאוגרפי (קסר אל-סר). בסך הכל הוכרו/הוקמו 10 יישובים.

תמ"מ/23/14/4 – תכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע, היא התכנית הראשונה שנועדה לבחון את צרכי האוכלוסייה הבדואית שבכפרים הבלתי מוכרים, מנקודת מבט תכנונית כוללת, אזונית וארוכת טווח. אולם לדעתנו, התכנית אשר קיבלה מנדט נרחב והציבה כמטרה מרכזית את הטיפול בהסדרת ההתיישבות הבדואית, לא מיצתה את יכולת פעולתה.

גם במסגרת תכנית זו נשמרת מדיניות תכנון שנועדה לרכז את האוכלוסייה במספר מצומצם של יישובים, זאת לצד הכרה מסוימת בייחוד הקהילתי של האוכלוסייה ובמבנה הכפרי של היישובים.

מלבד ההגדרה של שני הכפרים אבו תלול ואל-פורעה כיישובים פרבריים, התכנית נמנעה ממתן פתרונות ליישובים קונקרטיים לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים.

התכנית הגדירה ייעוד קרקע שנקרא נוף כפרי חקלאי משולב שיהיה "מרחב חיפוש" להקמת יישובים בדואים חדשים פרבריים או כפריים. אך היישובים החדשים שיוקמו לא ייקבעו במסגרת תכנית זו אלא בשלב מאוחר יותר, לאחר שהתכנית תאושר, ובמסגרת הכנת סדרה של תכניות מתאר נוספות. לפרוצדורה ייחודית זו קראו מתכנני התכנית "מנגנון חדשני". ואכן מדובר במנגנון ייחודי לאוכלוסייה הבדואית. בעוד שהקמת יישובים חדשים לאוכלוסייה היהודית, למשל, נקבעת בדיוק בתכניות מעין אלה. תכניות שהמועצה הארצית מתוקף סמוכתה, דנה בהן.

הרציונל המוצהר העומד מאחורי מנגנון זה הוא תמיכה בתהליכים הפועלים 'מלמטה למעלה'. כלומר, שהתושבים ייזמו תכניות.

גישה זו, היא חיובית כשלעצמה ואולם היא חושפת את גישת הטיפול באוכלוסייה הבדואית, כמעין תפוח אדמה חם, שלא נותר אלא להעבירו מאינסטנציה אחת לשנייה. לטענת עורכי התכנית, הסיבה לכך שלא

ניתן בתכנית זו להציע פתרונות יישוביים כבר בתכנית זו, היא שלא ניתן היה "להגיע לרמת ההסכמות עם התושבים הנדרשת להכרה ביישוב", כשבפועל ספק אם נערך כל דיון קונקרטי עם כל יישוב ויישוב או עם נציגות התושבים.

פרוצדורה זו מעלה מספר שאלות שהתכנית לא נתנה עליהן את הדעת ונוגעות ליישום התכנית: מי אחראי על ייזום התכניות? בהעדר רשות מוניציפלית על מרבית האזור מי יהיה אחראי על קידום התכנון? אלו רשויות מעורבות ומהם המקורות התקציביים לייזום תכנון? בהעדר לוחות זמנים מי יבטיח את מימושו של אותן יוזמות 'מלמטה'? מה יהיו הקריטריונים להכרה ביישובים, אילו יישובים יוכרו? והאם ההיבטים הכל כך קריטיים בתכנון היישובים הבדואים, כגון: קיום קשר קהילתי-חברתי-תרבותי, קיום קשר גיאוגרפי-מרחבי לשטח המיועד ליישוב, אפשרויות לעיסוק בחקלאות ותיירות, יילקחו בחשבון בעת הליך ההכרה והתכנון?

בנוסף, התכנית אינה מבוססת על המגמות המובהקות שהשטח מייצג מבחינת הימצאותה של אוכלוסיה לעומת ייעודי הקרקע האחרים בתכנית.

- כך למשל: התכנית קבעה כי לא כל שטח החיפוש ייועד להתיישבות בדואית או להקמת יישובים חדשים. כמחצית מהשטח אינו אפשרי לפיתוח לצורכי התיישבות שכן הוא נופל בתחום מגבלות סביבתיות של ייעודי קרקע סמוכים (אזורי תעשייה מזהמת, אתרי כרייה וחציבה, כבישים וכו')
- תחום מרחב החיפוש לא חל על כל שטחי ההתיישבות של הכפרים הבלתי מוכרים - מרבית הכפרים נותרים מחוץ למרחב החיפוש, כנראה מתוך השאיפה להעבירם לאותם מרחבי חיפוש, המצומצמים ממילא.
- בשטחי התיישבות של הכפרים הבלתי מוכרים מגדירה התכנית ייעודי קרקע חדשים מסוגים שונים, אתרי כרייה וחציבה, שטחים פתוחים, שמורות טבע, כבישים מסילות ברזל ועוד.
- לגבי ייעודי קרקע שנקבעו בתכניות קודמות וטרם מומשו, תכנית המטרופולין לא בחנה את נחיצותם.

#### **לסיכום**

תממ/4/14/23 לא מיצתה את יכולת פעולתה ראוי היה להגדיר במסגרתה את הפתרונות הקונקרטיים שייתנו לכל יישוב ויישוב ולא להותירה ככלי פרוצדוראלי בלבד, ללא תכנים תכנוניים של ממש, כלי המציע פתרונות תכנוניים מעורפלים שיישומן אינו ברור ואינו מובטח.

## تطوير أم إجحاف؟ مخطط "تقب 2015" - פיתוח או קיפוח? תוכנית "נגב 2015"

הנא חמדאן, מתכנתת ערים, עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי

הרצאה זו תבחן את השלכותיה של תוכנית "נגב 2015: תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב" על האוכלוסייה הערבית בנגב. השאלה המרכזית היא: האם תוכנית זו תביא לפיתוח נאות והגון לתושבי הערבים של הנגב או שהיא תמשיך את מדיניות הקיפוח ותביא להגדלת הפערים בין שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית?

ההרצאה הנוכחית תתמקד באופן שבו מתייחסת תוכנית נגב 2015 לתחום המגורים וההתיישבות.

האוכלוסייה הערבית בנגב מונה כ-150 אלף נפשות, ומהווה כ-27% מכלל אוכלוסיית הנגב. כמחצית מהתושבים הערבים בנגב מתגוררים בכ-40 כפרים שהמדינה אינה מכירה בהם והם נעדרי תשתיות בסיסיות כמו חשמל, מים ושירותים. יתר התושבים הערבים מתגורר בשבע עיירות, רובן בנות עשרים שנים ומעלה ועדין חסרות תשתיות ושירותים עירוניים ראויים ונעדרות אפשרויות תעסוקה ומגורים הולמות. 10 יישובים נוספים הוכרו לאחרונה אולם למרביתם טרם אושרו תוכניות מתאר.

באשר ליישובים המוכרים, יש לציין שני עקרונות:

1. תחום שיפוטם של "היישובים המוכרים" - מהווה ביחד פחות מאחוז אחד משטח הנגב.
2. המטרה המוצהרת העומדת מאחורי הקמתם של היישובים או ההכרה בהם, הנה לרכז את האוכלוסייה הערבית בנגב על מינימום שטח, תוך התעלמות מצרכיה המידיים והעתידיים ומהפערים הקיימים בין היישובים הערביים ליהודיים באזור.

### תוכנית "נגב 2015"

תוכנית "נגב 2015 - תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב", אושרה על ידי הממשלה בנובמבר 2005. הממשלה אף החליטה להקצות תקציב לפיתוח הנגב בסך של 17 מיליארד ₪ לשנים 2006-2015. התוכנית מתמקדת בפיתוח בתחומים הבאים: פיתוח כלכלי (5.6 מיליארד ש"ח); תשתיות (5.2 מיליארד ש"ח); מגורים והתיישבות (1.2 מיליארד ש"ח); חינוך (4.6 מיליארד ש"ח); קהילה ומנהיגות (0.7 מיליארד ש"ח). לאחרונה החליטה הממשלה להקצות תקציב של כ-400 מליון ₪ לשנת 2007, עבור תוכנית זו.

אומנם תוכנית "נגב 2015" מצהירה על פיתוח הנגב ואוכלוסייתו ובה גם האוכלוסייה הערבית, אולם, היעד המרכזי בתוכנית הוא יעד דמוגרפי השואף להגדיל את אוכלוסיית הנגב מ-535 אלף נפש ל-900 אלף נפש בשנת 2015. מאחר והכוונה היא למשיכתה של "אוכלוסייה חזקה" המשמעות של יעד זה היא הגדלת שיעור האוכלוסייה היהודית בנגב. בהיבט זה התכנית ממשיכה את המדיניות שעמדה בבסיס תכניות והחלטות ממשלתיות שקדמו לה.

ועוד, התוכנית רואה בקיומם של היישובים הבלתי מוכרים ובאי הסדרת סוגיית הקרקעות כגורמים הפוגעים בפיתוח הנגב ומעכבים משיכת אוכלוסייה חזקה לנגב: "אטרקטיביות האזור עבור אוכלוסיות

חזקות עלולה להיפגע" (עמ' א-34 לתוכנית). הפתרון המרחבי המרכזי שהתוכנית מציעה עבור היישובים, הוא ביטולם וריכוז תושביהם ביישובים המוכרים וזאת, כביכול, על ידי שיפור תנאי המחיה והתשתיות ביישובים אלה. פתרון זה מתעלם מרצונם של התושבים ומזכויותיהם ההיסטוריות והחוקתיות.

### מגורים והתיישבות

לפיתוח המגורים וההתיישבות בנגב, מקצה תכנית נגב 2015 כ-1.2 מיליארד ₪. המרכיב המהותי בפיתוח המגורים וההתיישבות הוא **פיתוח נדל"ן ייחודי** שמטרתו למשוך "אוכלוסייה חזקה", יהודית, לנגב. במקביל, התכנית מתעלמת מזכותה של האוכלוסייה הערבית לבחור בין חלופות שונות של מגורים (יישוב עירוני, יישוב כפרי, יישוב כפרי שיתופי וכד'). לפי התוכנית, הנדל"ן הייחודי כולל:

א. **שכונות עירוניות ייחודיות, שכוללות תוספת אפשרית של 6000 יחידות דיור:** לפי התוכנית, ייחודיות השכונה תתבסס על יתרונות קיימים של האזור: מתחם היסטורי משומר ותשתית טבע/נוף ייחודית. יחידות הדיור בשכונות אלו ייבנו על שטח של כ-2 דונם ליחידה, והתושבים יזכו בזכויות בנייה ייחודיות. התוכנית מציעה השקעה של 350 מיליון ₪ ב-7 יישובים יהודים, אך לא באף יישוב ערבי ובכך היא מפלה לרעה את היישובים הערבים, ופוגעת בעקרונות בסיסיים של שוויון והגינות.

### יישובים שמוצע להקים בהם שכונות עירוניות ייחודיות לפי תוכנית נגב 2015

עלות (במיליוני ₪)	תיאור	יישוב
25	פיתוח פארק בשטח של כ- 3,000 דונם סביבו ייבנו שכונות מגורים	אופקים
25	פיתוח פארק בשטח של כ- 1,000 דונם סביבו ייבנו שכונות מגורים	דימונה
25	שיקום האגם ופיתוח גדותיו לצורך בניית שכונה ומתחם ציבורי	ירוחם
35	תשתיות לפרויקט שפת מדבר והשלמת תשתיות ומבני ציבור	מצפה רמון
90	פיתוח נחל באר שבע והקמת פארק בשטח של כ- 3,000 דונם	באר שבע
120	שיקום ושחזור העיר העתיקה הטורקית, כ- 200 יחידות דיור	באר שבע
10	תכנון ותשתיות ראש שטח לשכונת הגבעות המזרחיות	ערד
15	פיתוח פארק בשטח של כ- 200 דונם, סביבו יחודש מרכז העיר	שדרות
<b>350</b>	<b>סה"כ</b>	

ב. **מתחמים כפריים ייחודיים, הכוללים תוספת אפשרית של 4000 יחידות דיור:** מתחמים אלה יכללו במסגרת הרחבות של כ-100 יישובים חקלאיים בנגב - כלומר, יישובים יהודיים. יחידות הדיור ייבנו על שטח של 2-3 דונמים והתושבים יקבלו זכויות בנייה שתאפשרנה שימושים נוספים כגון בנייה לצרכי תיירות, הקמת יחידה נפרדת לתעסוקה עצמית ועוד.

ג. **100 חוות חקלאות ותיירות:** לפי התוכנית, חווה היא שטח רחב הנע בין 20-500 דונמים לצורך שימוש חקלאי או תיירותי כאשר המגורים בחווה מוגבלים לשתי יחידות דיור בלבד. מוצע להקים 100 חוות על שיתרעו על פני שטחים נרחבים בשליטתם של בודדים. במקביל, מציעה התכנית לבטל את קיומם

של היישובים הבלתי מוכרים, וזאת מבלי לתת פתרון הולם ומתאים לתושביהם, ולשים קץ לסבלם הנמשך מאז קום המדינה.

**בנוסף לנדל"ן הייחודי**, מוצע פיתוח נקודתי של תשתיות מגורים ב-5 שכונות ביישובים עירוניים כולל שיפור פיזי וחברתי של סביבת המגורים הקיימת. למטרה זו הוקצו כ-700 מיליון ₪ (כ-58% מהתקציב המוקצה למגורים). בתכנית לא נקבעו קריטריונים לבחירת שכונות אלה ולכן ישנו ספק גדול אם פיתוח זה יכלול גם שכונות ערביות.

לגבי האוכלוסייה הערבית התכנית מציעה פיתוח נדל"ן ייחודי אך אינה מפרטת הקצאת תקציבים למטרה זו. הפיתוח יכלול:

- מסחר צמוד דרך עם אפשרות למגורים;
- מגורים משולבי קרקע לשימוש חקלאי (בתכנון מתאים ניתן לביצוע ביישובים מוסדרים קיימים);
- קרקע רב דורית – מגרשים שיאפשרו תכנון עתידי לחלוקת השטח לצורך פתרונות מגורים ל-3 דורות, בהתאם לנהוג בקהילה כיום.

לאור האמור לעיל, נראה שרוב משאבי הפיתוח מבחינה מרחבית (קרקעות) ותקציבית בתחום המגורים והתיישבות מופנה כלפי היישובים והאוכלוסייה היהודית בנגב. רוב התקציב מוקצה לפיתוח נדל"ן ייחודי, ומחולק כדלקמן:

שכונות עירוניות ייחודיות	350 מיליון
פיתוח נקודתי של תשתיות מגורים	
ב-5 שכונות ביישובים עירוניים	700 מיליון
העלאת התקרה על הנחה בדמי הפיתוח	
באזורים כפריים בנגב	50 מיליון
מכרז בניית 750 יחידות דיור להשכרה	
במגזר הכפרי	70 מיליון
קידום החלטות ותוכניות מפורטות	35 מיליון

מבחינה מרחבית, תוכנית זו הינה המשך של מדיניות ממשלתית קיימת, שתוצאותיה הצפויות, בין היתר הן: משיכת אוכלוסייה יהודית; הרחבת יישובים קיימים בקרב האוכלוסייה היהודית והתיישבויות בודדים. במקביל - ריכוז האוכלוסייה הערבית הבודואית ביישובים הקיימים; אי הכרה ואי מתן פתרונות מתאימים לתושבי היישובים הבלתי מוכרים; אי מתן פתרונות פיתוח הולמים ליישובים המוכרים בתחומים השונים; ואי פיתוח של המרחב הערבי הבודוי בנגב.

המסקנה המתחייבת מהערכת תוכנית הנגב 2015 היא שהתכנית מזניחה את האוכלוסייה הערבית ומנגד, משקיעה בפיתוח היישובים והאוכלוסייה היהודית ובכך מגדילה את הפער החברתי-כלכלי והמרחבי בין שתי האוכלוסיות, הערבית והיהודית.

## תכנית "נגב 2015" לא בונה על אוכלוסיית הנגב הקיימת\*

ד"ר שלמה סבירסקי, מרכז אדוה

נתחיל בתמונת מצב: תכנית "נגב 2015" אומצה על ידי הממשלה בישיבתה מיום 20.11.2005 (החלטה 4415). הממשלה אימצה את התכנית כמסגרת פעולה לשנים 2006-2015, במסגרת "פעילויות הממשלה לקידום פיתוח וצמיחה של הנגב". הממשלה אף החליטה להקצות מתקציב המדינה סכום של 17 מיליארד ₪, שיתפרס על פני 10 שנים, למימון יישומן של ההמלצות (שם: סעיף 5). בעקבות מלחמת לבנון השנייה נדחקה "נגב 2015" לשוליים, ובמקומה החליטה הממשלה להתמקד בשיקום הצפון. בתקציב 2007 הוקצב ל"נגב 2015" סכום של 150 מיליון ₪ בלבד. במלים אחרות, אנו מדברים על תכנית שביצועה נדחה למועד בלתי ידוע.

ועכשיו לתכנית עצמה.

לתכנית "נגב 2015" אין יעד אחד מרכזי וברור. במקום זאת יש לה שני יעדים, שלא עולים בקנה אחד, בהכרח:

- פיתוח כלכלי-חברתי;
- שמירה ו/או חיזוק של השליטה המדינתית/היהודית בנגב.

הדבר בא לידי ביטוי בשמה הרשמי של התכנית, שיש בה שני מרכיבים: "תכנית לאומית אסטרטגית" ו"תכנית לפיתוח הנגב".

דומה כי כאשר מקבלי ההחלטות בירושלים בוחנים את מצבם הקשה של תושבי הנגב, במקום לראות בו בראש ובראשונה סוגייה חברתית-כלכלית, הם רואים בו מקור של סכנה להמשך השליטה המדינתית/היהודית בנגב. מבחינה זאת, היחס של הנהגת המדינה אל הנגב מזכיר את יחסה של הנהגת היישוב לנגב ב-1947, ערב הקמת 11 הנקודות.

לכאורה, המצב כיום שונה מאוד: הנגב, שב-1947 היה בעל אוכלוסייה דלילה, שרובה ככולה ערבית, הוא כיום בעל אוכלוסייה גדולה, יחסית, שכ-75% ממנה יהודים. לכאורה, יש בכך כדי להשקיט את חששותיה של הנהגת המדינה מפני אובדן השליטה המדינתית/היהודית וכדי לאפשר לה למקד את כל מאמציה ביעד השני – פיתוח כלכלי-חברתי.

מדוע, אם כן, הערוב של שני היעדים? כי הנהגת המדינה אינה בוטחת באוכלוסיית הנגב: אין עוררין על כך שהיא אינה בוטחת באוכלוסייתו הערבית-בדואית של הנגב; אלא שהיא אינה בוטחת גם באוכלוסייתו היהודית של הנגב, וליתר דיוק, ברובה הגדול.

---

\* הדברים לקוחים מתוך המסמך: מבט ביקורתי על תכניות הפיתוח לנגב. את המסמך השלם ניתן לקרוא באתר האינטרנט של מרכז אדוה: [www.adva.org](http://www.adva.org).

אחת הסיבות לחוסר ביטחון זה היא, הרמה הכלכלית-חברתית הנמוכה, יחסית, של מרבית תושבי הנגב, יהודים וערבים כאחד. אמנם, מצבם של הבדואים ירוד במיוחד, אולם גם מרבית היהודים נמנים עם האשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים בישראל. בעוד שההכנסה היישובית הממוצעת (ב-2002) של גברים בשבעת היישובים הבדואיים המוכרים נעה בין 5,653 ₪ לחודש (תל שבע) ל-6,033 ₪ לחודש (חורה), ההכנסה היישובית הממוצעת של גברים בשדרות עמדה על 6,462 ₪ לחודש, בנתיבות על 6,555 ₪ ובאופקים - על 6,723 ₪.

אילו היתה הנהגת המדינה מונעת על ידי דאגה לנוכח נתונים אלה, היא יכולה היתה לפעול באחד משני כיוונים. האחד, מדיניות מקרו-חברתית המציבה עבור כלל האוכלוסייה בישראל, כולל זו של הנגב, יעד של השכלה אקדמית אוניברסלית ובמקביל, יעד של העלאת רמת השכר, תוך התבססות על מדיניות פיתוח כלכלי החותרת לפזר השקעות בכל חלקי הארץ, ולא רק במרכז.

כיוון שני שבו יכולה היתה הנהגת המדינה לפעול הוא ניסוח תכנית פיתוח אזורית, החותרת להשיג את היעדים הללו במסגרת הקטנה יותר של הנגב; דהיינו, העלאת רמת ההשכלה, רמת התעסוקה ורמת ההכנסה של תושבי הנגב.

הנהגת המדינה אינה פועלת באף אחד משני הכיוונים הללו:

- הנהגת המדינה אין מדיניות מקרו-חברתית ארוכת טווח החותרת להעלאת רמת ההשכלה ורמת ההכנסה של כלל האוכלוסייה בישראל: הנגב - אך גם הגליל, ירושלים וכיסי "הפריפריה" במרכז הארץ. נהפוך הוא: בשנים האחרונות הממשלה נותנת יד חופשית למגזר העסקי (שאינו ממהר להשקיע בפריפריה), מקצצת בתקציבי החינוך וההשכלה הגבוהה ומנקבת את רשת הביטחון הסוציאלי.
- הנהגת המדינה גם אינה שוקלת תכנית פיתוח ייחודית לאזור הנגב, שמטרתה לקרב את רמת החיים בנגב לזו של מרכז הארץ. שלא כמו איטליה שבה המנוחשלות ממוקדת בדרום, ושלא כמו גרמניה שבה היא ממוקדת במזרח, בישראל המנוחשלות אינה ממוקדת רק בנגב: היא מצויה גם במרכז, גם באזור ירושלים וגם בצפון. בישראל, תכנית פיתוח של ממש אינה יכולה להיות אלא כלל-ארצית, ולא אזורית.

בהיעדר מדיניות מקרו-חברתית שיטתית וארוכת טווח, המיועדת להעלות את רמת ההשכלה וההכנסה של כלל האוכלוסייה, תכניות פיתוח "אזוריות" שהממשלה מעלה מעת לעת, כדוגמת תכנית "נגב 2015" שבה אנו דנים, או תכנית "שיקום הגליל" הנוכחית, אינן אלא ניסיונות של "כיבוי שריפות" – או שהן תכניות שהפיתוח הוא רק אחד המרכיבים שלהן, ולא דווקא המרכיב העיקרי. כך אני רואה את תכנית "נגב 2015".

תכנית "נגב 2015" טוענת, אמנם, כי היא מיועדת לפיתוח הנגב, דהיינו, להעלאת רמת החיים, ההכנסה וההשכלה בנגב, אולם האמצעי העיקרי שבו מציעים מתכנני "נגב 2015" לנקוט הוא לא השקעה מסיבית באוכלוסייה הנוכחית של הנגב, אלא דווקא משיכה לנגב של "אוכלוסייה חזקה" ממרכז הארץ.



אמנם, מתכנני "נגב 2015" יכולים לטעון כי משיכת "אוכלוסייה חזקה" היא אמצעי יעיל ביותר להשיג את המטרה של חיזוק האוכלוסייה הקיימת, שכן עצם נוכחותה של האוכלוסייה החדשה תרומם את מצבם של התושבים הקיימים, בדרך של טפטוף כלפי מטה (trickle down). אלא שתיאוריות של טפטוף כלפי מטה אינן מעוררות עוד כיום אמון רב. זאת, בין השאר משום שהן אכן מדברות על טפטוף (trickle) כלפי מטה ולא על זרימה של ממש כלפי מטה (flow).

העובדה, ש"האינטרס הלאומי אסטרטגי" הוא העומד בראש מעייניהם של אנשי "נגב 2015" באה לידי ביטוי ברור ביעד הראשי של התכנית: 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.

אלא שאין מדובר בסתם ישראלים מן השורה. המדובר ב"אוכלוסייה חזקה", המוגדרת באופן מפורש כ"משפחות בעלות הכנסה גבוהה".

הנגב, במצבו היום, אינו יכול להציע תעסוקה הולמת לאוכלוסייה חזקה. כיוון שכך, מוצע 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".

ליבה זאת של תכנית "נגב 2015" הופכת אותה, למעשה, לגרסא דרומית של פרויקט הקמת המצפים בגליל. כזכור, ב-1979 יזמה ממשלת ישראל את הקמתם של עשרות מצפים על פסגות הרי הגליל. בתוך עשור הוקמו 52 מצפים בכל רחבי הגליל. מטרתו "הלאומית אסטרטגית" של פרויקט המצפים היתה "לקדם את פריסת האוכלוסייה היהודית בגליל ההררי ולשמור על קרקעות המדינה". זאת, כחלק ממדיניות שנועדה "למנוע אוטונומיה ערבית לאומית", על רקע הסכסוך השלום עם מצרים, שהבטיח אוטונומיה לפלסטינים בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב-1967. המצפים הוקמו בלב אזורים שבהם היה רצף יישובי ערבי. הם הוקמו במתכונת של אתרי דיור יוקרתיים, החסרים כשלעצמם תשתית כלכלית; את פרנסתם מצאו מתיישבי המצפים בערים הגדולות שבאזור החוף. מבחינה זאת, אוכלוסיית המצפים היא "אוכלוסייה חזקה", כמו זו 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".

כיצד יוצרים גרסא 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". בישראל של העשור הראשון של המאה העשרים ואחת, שבה "האוכלוסייה החזקה" היא עשירה, מעודנת ומפונקת, יש להציע מתכון שונה. ואכן, מתכנני דרומה מציעים "תשתיות תחבורה איכותיות והיצע אטרקטיבי של מגורים, חינוך וקהילה".

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. 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.

כיצד מושכים ישראלים בני העשירונים הגבוהים מן המרכז אל הנגב? מתכנני דרומה 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. המרכיב העיקרי של התכנית הוא יצירת כ-10,000 יחידות "נדל"ן ייחודיים בתוך 10 שנים. 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.

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.

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'". התכנית מציעה שלוש דרכים לטיפוח המצוינות:

- הקמת 2 מרכזי מצוינות רב-תחומיים; מתכנני "נגב 2015" מציינים, כי "מרכזי המצוינות מיועדים בעיקר לתלמידי החטיבה העליונה הלומדים התמחות של 5 יחידות במקצוע נבחר".
- הנהגת מנגנון תיגמול דיפרנציאלי לבתי ספר ומורים מצטיינים;
- תכנית הכשרה יוקרתית למנהלים מובילים.

אחד האמצעים למשיכת "אוכלוסייה חזקה" המוזכרים על ידי מתכנני "נגב 2015" הוא העברה של יחידות מסוימות של צה"ל לנגב. המתכננים קובעים כי "מעבר יחידות צה"ל לנגב צפוי להביא להגירת אוכלוסייה איכותית לנגב ולחזק את הפיתוח הכלכלי". הממשלה, בהחלטתה מס. 4415, 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".

לכאורה אין בזה חדש, שהרי 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 דרומה מדברים במונחים של "מאות משפחות".

החידוש העיקרי אינו מצוי בהיקף האוכלוסייה אלא באבחנה בין שתי אוכלוסיות הקשורות לצה"ל: אוכלוסייה איכותית ואוכלוסייה לא איכותית. כאן המקום לציין, כי תכנית "נגב 2015" ספוגה לכל אורכה ורוחבה תפיסה חברתית דרוויניסטית, לצד דימויים סטריאוטיפיים, שליליים וחיוביים כאחד, של קבוצות אוכלוסייה שונות.

אם נסכם את כל הדברים הללו נמצא, כי מרכז הכובד של תכנית "נגב 2015" איננו פיתוח הנגב, אלא צעד שהמדינה היהודית נוקטת במטרה לחזק את אחיזתה בנגב, באמצעות ייבואה של "אוכלוסייה חזקה". לעומת זאת, האוכלוסייה הנוכחית של הנגב נדחקת במידה רבה לשוליים. המדובר בשתי קבוצות אוכלוסייה עיקריות: תושבי עיירות הפיתוח ותושבי היישובים הבדואיים, המוכרים והלא מוכרים.

באשר לבדואים, רצוי לציין כי התכנית מייחדת עבורם סך של כ-25% מכל התקציב. כיוון שאפשר להסתכל על תכנית הן מנקודת ראות של האם היא הטוב שבכל העולמות או שמא היא הרע במיעוטו, הרי כאן מדובר בכסף שטוב היה, בכל מקרה, אם היה מגיע לבדואים. אלא שאין בו כדי לשנות את מצבם באופן מהותי.

בראש ובראשונה משום 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.

גם תושבי עיירות הפיתוח ורבות משכונותיה של באר שבע ימצאו עצמם בשולי הפיתוח שמציעה "נגב 2015". תושבים אלה, המהווים כיום רוב בקרב תושבי היהודים של האזור, יתקשו להשתלב במסגרות ש"נגב 2015" מציעה להקים: נדל"ן ייחודי, דיור ייחודי וכיו"ב. קרוב לוודאי שתושבים אלה יאלצו להסתפק בתעסוקה בפרקי תעשייה עתירי-עבודה שאליהם יועברו מפעלים ממרכז הארץ ובמחנות צה"ל המתוכננים לעבור לנגב. במלים אחרות – העתיד המוצע להם דומה למדי להווה.

לסיכום – מי שמבקש להציע פיתוח לתושבי הנגב, מן הראוי שיעשה זאת מתוך תפיסת עולם המבוססת על שוויון וכבוד הדדי. ובעיקר, מן הראוי שיבסס את התכניות שלו על קידומה של האוכלוסייה הקיימת – ולא

על אוכלוסייה מיובאת. אם אוכלוסיית הנגב הנוכחית תשגשג, היא תמשוך למקום גם אנשים מאזורי ארץ אחרים. לעומת זאת, אם אוכלוסיית הנגב תידחק לתחתית הסולם, איש לא ירצה לבוא אל הנגב.