

הכפרים הבדואים המוכרים
(יישובי אבו בסמה)

עשור של תת-פיתוח

נוגה דגן-בוזגלו • אוגוסט 2014

המסמך נכתב בשיתוף עם עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, במסגרת פרויקט לקידום תכנון ופיתוח הולמים לכפרים הבדואים המוכרים בנגב.



This publication has been produced with the assistance of the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the Adva Center and Bimkom and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

הוועד המנהל

פרופ' יוסי דהאן, יו"ר
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
פרופ' דני פילק
פרופ' רחל קלוש
פרופ' אורי רם

ועדת הביקורת

רותי גור
חנה לנגר

צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי
מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי
רכות מחקר: אתי קונור-אטיאס
כלכלן: עדי סופר
חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו
חוקרת ורכות פורים נשים לתקציב הוגן: יעל חסון
רכות מדיניות וממשל: ולריה סייגלשיפר
רכות קהילתיות: שירה פנחס ומיטל סטרול
עוזרת מחקר: אריאן אופיר
מנהל הדרכה: ירון דישון
מנהלת משרד ואחראית קשרי עיתונות: מירה אופנהיים
יועץ כספי: רועי מאור

5	פרק 1: חסמים לפיתוח יישובי אבו בסמה
6	מבוא
6	א. המחלוקת על הבעלות על הקרקע והשלכותיה
8	ב. מדיניות ריכוז האוכלוסייה הבדואית
8	ג. שלטון חסר יכולת שליטה
9	ד. תקצוב מדינתי מינימאלי והיעדר בסיס מס עצמאי
9	ה. מחסור בתשתיות ציבוריות נאותות
10	ו. שירותים חברתיים ממשלתיים בלתי מספקים
11	ז. מחסור באפשרויות תעסוקה
12	פרק 2. המלצות – מתווה חלופי לפיתוח יישובי אבו בסמה
12	הכרה מדינתית בלגיטימיות של ההתיישבות הבדואית בנגב
12	כינון שלטון מקומי נבחר ובעל יכולת שליטה
13	פיתוח כלכלי
13	תקציבים שיאפשרו פיתוח מואץ
14	פיצוי נאות למפונים
15	פרק 3: יישובי המועצה האזורית אבו בסמה (נווה מדבר ואל קסום) – רקע עובדתי
15	א. שטח המועצה, גבולותיה, יישוביה, אוכלוסייתה ומעמדה השלטוני
20	ב. סוגיית הבעלות על הקרקעות
23	ג. מדיניות תקציבית ופיתוח
32	הערות
35	מקורות
40	English Executive Summary

”

אנחנו קיבלנו את ההכרה ב-2006 אבל לצערי הרב הכפר שלנו נשאר אותו כפר. המדינה לא עשתה בו שום דבר, לא כביש כניסה, לא חשמל, לא מים זורמים, נקודות מים בתוך הכפר עצמו, לא תכנית פיתוח, לא שום דבר. הדבר המעניין ביותר, והוא לא נותן לנו גם לישון, ההריסות. משרד הפנים, המנהל והסיירת הירוקה עם תנועת רגבים, אנשים שנכנסים לנו לכל בית, לכל פינה, מחפשים איפה יש תוספת חצי מטר, איפה יש עוד 20 ס"מ, ואנחנו בכפר שלנו שהוא מוכר, עצרו בעצם לנו את החיים בכלל. אנשים לא יכולים להתחתן. הצעירים, אף אחד לא התחתן, כי אם הוא רוצה להתחתן, הוא רוצה לבנות, ואי אפשר להשיג רישיון לבניה. אפילו שאנחנו מוכרים שש שנים כבר, אי אפשר

”

מר עטייה אל עסאם, אבו תלול, דברים בפני ועדת החקירה לבריאת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע (פרוטוקול מיום רביעי, כ"ה באלול תשע"ב (12.9.12))

חסמים לפיתוח יישובי אבו בסמה

מבוא

תושבי הכפרים של אבו בסמה זקוקים מאד לפיתוח. מדובר באוכלוסייה מעוטת משאבים, שרובה חיה בעוני ואינה נהנית ממרבית השירותים הממשלתיים והעסקיים שניתן למצוא בכל מקום אחר בישראל. במבט אל העתיד, כל ניסיון להיטיב את מצבם של הברואים חייב להיות כרוך לא רק בהזרמה של משאבים מדינתיים שעד כה ניתנו ביד קפוצה אלא גם ביצירת תשתית לפעילות כלכלית עצמאית. פעילות שכזו תאפשר לברואים שיפור מתמשך ובר-קיימא של מצבם המשפחתי והקהילתי כמו גם השתלבות מלאה בכלכלה הישראלית הסובבת, הן זו האזורית והן זו הלאומית.

אלא שהדרך אל פיתוח שכזה רצופה כיום מכשולים וחסמים. ללא טיפול בחסמים אלה יקשה על הברואים, הן הקהילה כולה והן המשפחות המרכיבות אותה, ויקשה גם על המדינה על רשויותיה השונות, להירתם למאמץ של פיתוח. להלן נתמקד בחסמים הנראים לנו כמשמעותיים ביותר:

1. המחלוקת על הבעלות על הקרקע והשלכותיה
2. מדיניות ריכוז האוכלוסייה הברואית
3. שלטון מקומי חסר יכולת שליטה
4. תקצוב מדינתי מינימאלי והיעדר בסיס מס עצמאי
5. מחסור בתשתיות ציבוריות נאותות
6. שירותים חברתיים ממשלתיים בלתי מספיקים
7. מחסור באפשרויות תעסוקה.

א. המחלוקת על הבעלות על הקרקע והשלכותיה

1.א. עמדת המדינה

החסם המשמעותי ביותר לפיתוח יישובי המועצה האזורית אבו בסמה משותף לחלק גדול מהברואים תושבי הנגב: היעדר הכרה מדינתית בבעלות התושבים על חלק משמעותי מן הקרקעות שעליהן הם יושבים. המדינה טוענת כי אלה אדמות מדינה והיא מבססת את טענתה על העובדה שהברואים (ברובם) לא רשמו את אדמותיהם, לא אצל רשם הקרקעות העות'מאני ולא אצל זה הבריטי. ואילו הברואים טוענים כי הבעלות שלהם היא רבת שנים ונסמכת על הסדרי בעלות פנימיים שלהם. מכאן נגזרת ההבחנה שיצרה המדינה, בין כפרים מוכרים לכפרים לא מוכרים כמו גם בין שטחים מוכרים ולא מוכרים בתוך כל יישוב.

מבחינתה של המדינה, סוגיית הקרקעות היא סוגיה בעלת חשיבות לאומית, וזאת על רקע העימות רב השנים בין התנועה הלאומית היהודית ובין התנועה הלאומית הפלסטינית, שאחד הצירים המרכזיים שלו היה השליטה בקרקעות. התנועה הציונית השקיעה מאמצים רבים ברכישת דריסת רגל בארץ; מיד לאחר המלחמה ב-1948 מיהרה המדינה להשתלט על אדמות הפליטים וגם הפקיעה

את מרבית אדמות הכפרים הפלסטיניים שנותרו בתחומי ישראל; ואחרי 1967 יזמה המדינה התיישבות של ישראלים בשטחים שנכבשו ותמכה בהתנחלויות שיזמו על ידי תנועות התנחלויות. זהו הרקע להבנת התייחסותה של המדינה לסוגיית אדמות הברואים לא כאל סוגיית נדל"ן שגרתית אלא כאל סוגיה בעלת השלכות על מידת הריבונות הלאומית על הנגב.

המחלוקת נושאת אופי פעיל, שכן המדינה משתמשת מזה שנים בחוקי המקרקעין הישראליים כדי להפקיע אדמות מידי הברואים ולצמצם את שטח המחיה שלהם; המדינה גם הורסת מבנים שהיא מגדירה ככלתי חוקיים וגידולים בשטחים חקלאיים שהיא מגדירה כאדמות מדינה. הברואים, מצדם, מגישים עתירות משפטיות כדי לזכות בהכרה מדינית ובנוסף בונים מחדש, שוב ושוב, מבנים שנהרסו.

מעת לעת נוקטת המדינה יוזמה להסדרת סוגיית הקרקעות. היוזמה האחרונה היתה הקמתה של ועדת גולדברג ובעקבותיה מינוי ועדת פראוור לצורך יישום המלצותיה. ועדת גולדברג עוררה ציפיות רבות אצל הברואים, אולם מתברר כי המלצותיה – ובייחוד ניסוחן המעשי על ידי ועדת פראוור – מקבעים מחדש את מעמדן הנחות של זכויות הקניין של הברואים ולכן מעוררת התנגדות רבה בקרב הברואים.

אם ביקשה ועדת גולדברג להקל את האפליה רבת השנים של הברואים בנגב, בא תזכיר החוק המתבסס על דו"ח פראוור והחזיר את המצב לקדמותו בתחומים רבים ובהם:

- אי הכרה בזכות הקניין של הברואים על אדמותיהם;
- נסיגה מרעיון ההכרה בכפרים בלתי מוכרים רבים ככל האפשר ומרעיון ההכרה באורח החיים הברואי;
- פינוי באופן גורף של מרבית תושבי 36 הכפרים הלא מוכרים ללא בדיקת נסיבותיו של כל כפר;
- עיבוי העיירות המוכרות באלפי תושבים בלא תכנון ראוי;
- הקמת מנגנון לכפיית ההסדר באמצעות סמכויות מנהליות במתכונת של משטר חירום;
- אפליה בין יהודים לברואים בכל הנוגע להקמת יישובים.¹

2.א. עמדת הקהילה הברואית

מרבית הברואים בנגב מתנגדים להצעות ההסדרה שגובשו בשנים האחרונות. אחד משני החברים הברואיים בוועדת גולדברג, פייסל אל-הווייל, הסתייג מהמלצות הוועדה בטענה שהפתרון המוצע על ידה אינו מוסכם אלא כפוי. הרבר בא לידי ביטוי, לדבריו, בהגבלה שהוטלה על משך תקופת ההסדרה, בהחמרת הקריטריונים לזכאות ובהיעדר המלצות באשר ליישוב הקבע של משפחות שאין להן תביעות קרקע ולכן לא יהיו זכאיות לפיצויים. אל-הווייל, מצדו, ממליץ על הרחבת מעגל הזכאים לפיצוי, הגדלה של הפיצויים, הענקתה של מגרש מפותח לבנייה (או של מגרש עסקי לבעלי עסקים) לכל מי שיפונה ממקום מושבו הנוכחי אל יישוב קבע, פיצוי על מבנים שפוננו, הקפאת כל התביעות הנוגדות שהגישה המדינה והפסקת ההליכים המשפטיים שהמדינה נוקטת נגד הברואים.² מתווה פראוור, שתורגם להצעת חוק שעברה קריאה ראשונה בכנסת, נתקל בהתנגדות נמרצת של הברואים בנגב. לטענתם המתווה ממשיך את המדיניות של אי ההכרה בזכויותיהם בקרקעותיהם וכפיית הסדר שעיקרו ריכוזם בשטחים מצומצמים ומדיניות פיתוח המבוססת על המודל (הכושל, יש להזכיר) של העיירות הברואיות. לא רק הברואים מתנגדים להמלצות ועדת פראוור, גם גופים בינלאומיים. במרץ 2012 קראה ועדת האו"ם לביעור אפליה גזעית למדינת ישראל למשוך את תכנית פראוור בטענה שהיא מפלה לרעה ומעגנת בחקיקה תהליכים גזעניים.³ ביולי 2012 הפנה גם הפרלמנט האירופי קריאה דומה לממשלת ישראל, בנימוק שיישום המלצות דו"ח פראוור כרוך בפינוי כפוי של אוכלוסיה.⁴

א.3. השפעת המחלוקת על סוגיות הפיתוח

הברואים משמרים את משטר קניין הקרקעות שלהם ואינם מניחים למדיניות הפיתוח לטשטש את הגבולות. כך, גם אם המדינה הכריזה על בעלותה על אדמות ותכננה והקימה עליהן שכונה, הרי שברואי שאינו שייך למשפחה בעלת הקרקע יימנע מלהתגורר בשכונה זו, אלא אם הרבר נעשה בהסכמת הבעלים. כתוצאה מזה, גם בשבע עיירות הקבע אי אפשר לשווק קרוב ל-50% מהקרקעות. מצב זה משפיע על אפשרויות הבנייה למגורים (נושא שנדון בהרחבה במסמך של עמותת במקום העוסק בחסמים בתחום התכנון והתשתיות), על פיתוח שירותים ציבוריים ועל פיתוח כלכלי. המחלוקת על הקרקע וחוסר היכולת להגיע להסדרים הינה גורם מרכזי לכך שהפיתוח בכפרים מסתכם במוסדות חינוך, מבנה רב תכליתי וכביש גישה. אלה נבנו בשטחים שהוגדרו ציבוריים בכפייה או בהסכמה של התושבים לשימוש בקרקע לצרכים אלו בלבד. היעדר ההיתרים לבנייה למגורים, הנובעים מהמחלוקת ואי ההסדרה של הבעלות על הקרקעות עוצרים את פיתוח תשתיות הביוב, החשמל, הטלפון והמים הנעשות כרגיל כחלק מפיתוח שכונות מגורים. תשתיות אלה קיימות רק ביישוב תראבין היושב על קרקעות מדינה.

סוגיית הבעלות על הקרקעות היא החסם המשמעותי ביותר לפיתוח יישובי אבו בסמה וזאת מן הסיבות הבאות:

- כיוון שברואים אינם בונים או עושים שימוש אחר כלשהו בקרקעות אשר לפי הסדרי הקניין הפנימיים שלהם מצויות בבעלות ברואים אחרים, אין זה אפשרי לבצע מהלך פיתוח כלשהו ביישובים או אזורים שבהם יש אדמות הנתונות במחלוקת: סלידת כבישים, הקמת אזור תעשייה, הקמת מרכזי מסחר, בנייה למגורים ועוד;
- כל עוד אין פתרון מוסכם ומקובל של סוגיית הבעלות על הקרקעות יהיו התושבים שמחוץ לכפרים המוכרים במצב של אי ודאות, דבר שהופך משימה של פיתוח לקשה במיוחד אם לא בלתי אפשרית;
- הקרקע – והמבנים היבילים המוצבים עליה – הם הנכסים העיקריים אם לא היחידים של מרבית משפחות הברואים בנגב. בכל מקום אחר בישראל ובעולם, נכס זה עומד לרשות המשפחה לצורך שימושים כלכליים. הברואים – אלה שבעלותם אינם מוכרת – מנועים מלעשות שימוש כלכלי בנכסיהם. לא זו בלבד אלא שבהיעדר הכרה מדינתית בזכות הקניין ערך הקרקעות שלהם נמוך ביותר. זו אחת הסיבות לכך שהפיצויים שהמדינה מציעה להם נמוכים עד כדי כך שאין בהם כדי לאפשר למשפחות התבססות עצמאית – בניית מגורים, רכישת ציוד, השקעה עסקית – ביישובים אליהם מבקשת המדינה לפנותם. יש מן האירוניה בכך שאם וכאשר יפוננו מרבית הברואים מאדמותיהם והמדינה תשקיע בתשתיות פיתוח, יאמיר מחיר הקרקעות – אלא שאז לא יהיו אלה עוד הברואים שיהנו מכך.
- היעדר זכויות קניין על הקרקע ועקב כך ערכן הכלכלי הנמוך של הקרקעות פוגעים לא רק במצבן הכלכלי של המשפחות, כל אחת בפני עצמה, אלא גם במצבה הכלכלי של הקהילה הברואית בכלל, שבאופן תיאורטי היא מחזיקה בידה נכס הון רב ערך אלא שבפועל היא מנועה מלהשתמש בו לצורך יצירת ערכים כלכליים חדשים – למשל, באמצעות שירותי מסחר ותיירות או תשתיות חקלאות ותעשייה.

ב. מדיניות ריכוז האוכלוסייה הברואית

חסם משמעותי לפיתוח יישובי המועצה האזורית אבו בסמה הוא התנגשות בין מדיניות יישוב הנגב לבין השאיפות של הקהילה הברואית. המדינה מעוניינת בהגדלת האוכלוסייה היהודית ועל כן היא מציעה תמריצים להגירת תושבים יהודיים ממרכז הארץ ומאפשרת להם את כל צורות ההתיישבות, כולל חוות בודדים ויישובים כפריים קטנים. בו בזמן היא מפעילה כלפי הברואים קריטריונים של "כושר נשיאה" כתנאי להישארות תושבי כפרים לא מוכרים ביישוביהם ומציעה למפונים הפוטנציאליים חלקות אדמה קטנות יחסית.

הקהילה הברואית, לעומת זאת, מעוניינת בהכרה בבעלותה על הקרקע ובפיתוח המתבסס על המבנה החברתי ואורח החיים הכפרי של הקהילה. הברואים אינם מוכנים להסדרים חד צדדיים שייכפו עליהם על ידי המדינה ותובעים שוויון לאוכלוסייה היהודית בכל הנוגע לקריטריונים לבעלות על קרקע, אופי היישובים והסדרי פינוי ופיצוי.

ביטוי מרכזי של חוסר ההלימה בין החזון המדינתי לחזון של הקהילה הברואית מצוי בתפיסות באשר לתפוסת היישובים והאוכלוסייה. כפי שמפורט בפרק השלישי למסמך, מאז היווסדה, מדינת ישראל מפעילה מדיניות עקבית של ריכוז האוכלוסייה הברואית בנגב. מדיניות זו השתקפה בהעברתן של קהילות לאזור הסייג, בהקמתן של שבע עיירות הברואים, בהימנעות מהכרה בעשרות הכפרים המצויים במרחב ובכוונות המוצהרות לרכז את "הפזורה הברואית" במספר מצומצם של יישובים. מדיניות זו מתעלמת מהצרכים התרבותיים והחברתיים של הברואים, ומולידה התנגדות וחוסר היענות של הברואים להסדרים שמציעה המדינה. מדיניות זו והצדקתה בטיעונים כלכליים לכאורה של הצורך בחיבור יעיל של היישובים לתשתיות, עומדת בניגוד גמור למדיניות פיזור האוכלוסייה היהודית. כך, למשל, לקראת סוף שנת 2011 אישרה הממשלה את הקמתם של כעשרה יישובים יהודיים במסגרת תוכנית ההתיישבות במבואות ערד,⁵ החלטה שאין בה כל היגיון כלכלי, חברתי או סביבתי.⁶ זאת בנוסף להכשרתן בדיעבד של עשרות חוות בודדים בנגב.⁷ במילים אחרות, בעוד המדינה תומכת במגוון רחב של צורות יישוב עבור מתיישבים יהודים היא מגבילה באופן ניכר את אפשרויות ההתיישבות עבור ברואים.

דפוס זה אינו נעלם מעיניהם של הברואים, אשר רואים בו עדות ליחס הבלתי-שוויוני שנוהגת בהם המדינה ולניסיון העקבי לנשל אותם מארמותיהם. למעשה זהו דפוס המזכיר את מדיניות "יהוד הגליל" בשנות השמונים – הקמת מצפים עבור יהודים תוך צמצום מרחב המחיה של יישובים ערבים.

ג. שלטון חסר יכולת שליטה

חסם משמעותי נוסף לפיתוח אבו בסמה הוא העובדה שלתושבי המועצה אין שלטון מקומי עצמאי בעל יכולת שליטה. כיוון שפיתוח הוא אחד התפקידים העיקריים של כל שלטון מקומי באשר הוא, מדובר בחסם רציני ביותר. היעדר שלטון מקומי בעל יכולת שליטה בא לירי ביטוי באופנים הבאים:

- התושבים מעולם לא בחרו את ראשי המועצה האזורית אבו בסמה; אלה מונו על ידי שר הפנים;
- התושבים מעולם לא בחרו את נציגיהם במועצה – המהווים מיעוט של חמישה בקרב שנים-עשר חברי המועצה; אלה מונו גם הם על ידי שר הפנים;
- ראשי המועצה האזורית ומרבית נושאי התפקידים בתוכה הם יהודים שאינם תושבי המועצה;
- ועדי היישובים אינם מנהלים את היישובים כפי שנקבע בפקודת המועצות האזוריות, בראש ובראשונה משום שהם חסרים סמכויות מוניציפאליות ותקציב;
- אם וכאשר נתקיימה בחירות לראשות המועצה האזורית, מרבית התושבים המקבלים כיום שירותים מן המועצה לא יהיו זכאים להשתתף בהן, כיוון שהם גרים מחוץ ל"קו הכחול" של היישובים;

- בהיעדר הסדר של סוגיית הבעלות על הקרקעות, המועצה האזורית אבו בסמה אינה יכולה לגבות ארנונה – המס העיקרי המפרנס את הרשויות המקומיות האחרות בישראל. בהיעדר הכנסות מארנונה, המועצה תלויה לחלוטין בהקצאות ממשלתיות;

הסמכויות המעשיות לניהול ענייני אבו בסמה נתונות בידי ארבעה גופים חיצוניים: האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, בראשותו של אהוד פראוור; מטה היישום להחלטות הממשלה במגזר הברואי ובמלים אחרות, מטה היישום של המלצות ועדת פראוור, בראשותו של דורון אלמוג; הרשות להסדרת התיישבות הברואים במשרד השיכון, בראשותו של יהודה בכר; ומינהל מקרקעי ישראל. סביר להניח שגופים אלה ימשיכו לקבוע את גורל הברואים בנגב כל עוד לא תוסדר סוגיית הבעלות על הקרקעות. במצב עניינים זה אין שום אפשרות מעשית של פיתוח מקיף ומשמעותי. זאת משום שחכיהו בו התנגשות של אינטרסים שקשה לגשר עליהם: בצד האחד ניצבים תושבי כפרי אבו בסמה, המבקשים הכרה מדינית בבעלותם על אדמותיהם ובעקבות זאת פתיחת אפשרויות של פיתוח התואמות את מאווייהם ואורח חייהם – למשל, יישובים חקלאיים. ואילו בצד השני ניצבים ארבעה גופים ממשלתיים, ומאחוריהם הממשלה עצמה, שמטרתם המוצהרת היא פינויים של תושבים בדואיים רבים ככל האפשר מקרקעותיהם ויישובם במספר קטן ככל האפשר של יישובים עירוניים, דבר שיאפשר למדינה להעביר לידיה ולשימושיה את קרקעות הברואים.

ד. תקצוב מדינתי מינימאלי והיעדר בסיס מס עצמאי

היעדר תקציב השקעות עצמאי גם הוא חוסם פיתוח. בכל הנוגע לתקציב, אבו בסמה שונה משאר הרשויות המקומיות בישראל בכך שהיא משמשת רק כתחנת מעבר של כספי המשרדים הממשלתיים ובראשם משרד החינוך, בדרך אל קבלני הביצוע של השירותים. למועצה כמעט ואין הכנסות עצמיות – התושבים אינם מסוגלים לשלם מיסים בשל מיעוט הכנסות; למועצה קושי טכני לגבות ארנונה בשל בעיית שיוך הקרקעות וריבוי המכנים הזמניים; אין בתחומי המועצה אזורי תעשייה ומסחר; שיעור העסקים נמוך ורובם עסקים קטנים מאד; שטח המועצה אינו כולל בסיסי צבא או מקורות ציבוריים מניבי ארנונה. למותר לציין שהאוכלוסייה של אבו בסמה ענייה במיוחד ואינה יכולה לגייס מתוכה הון לפיתוח כלכלי.

ה. מחסור בתשתיות ציבוריות נאותות

מוסכמה היא שתשתיות ציבוריות נאותות הן הבסיס לפיתוח כלכלי וחברתי, (בנק ישראל, ארגון ה-OECD, הבנק העולמי). ללא תשתיות נאותות של תחבורה, מים, ביוב, חשמל ופינוי פסולת קשה להעלות על הדעת פיתוח של אזורי מגורים ותעסוקה. מצב התשתיות ביישובי אבו בסמה מתואר בהרחבה בסעיף ד' של פרק 3 וכאן נציג רק את עיקרי הדברים.

כבישים

תנאי בסיסי לפיתוח הוא תשתיות תחבורה מודרניות. ביישובי אבו בסמה תשתיות אלה הן חלקיות ביותר: לחלק מן היישובים אין עדיין כבישי גישה המחברים אותם לעורקי תחבורה ראשיים וגם לא מערכות כבישים פנימיות. הגורם המעכב העיקרי הוא סוגיית הבעלות על הקרקעות. ספר החלטות הממשלה מכיל מספר החלטות שבהן אישרה הממשלה הכנת תכניות מתאר וסלילת כבישים, אולם היישום איטי מאד ונראה כי לפחות חלק מן ההחלטות היו הצהרתיות יותר משהיו מעשיות.

מים

ללא מערכת הובלת מים לא ניתן כיום לפתח אזורים מגורים ואזורי תעסוקה. ביישובי אבו בסמה אין מערכת הובלת מים ראויה לשמה.

ביוב

יישובי אבו בסמה, למעט תראבין, אינם נהנים ממערכת ביוב מודרנית. אף שהמועצה הגישה תכנית אב להקמת מערכות ביוב ולמרות שהממשלה הקצתה לכך משאבים, הביצוע תקוע בגלל סוגיית הבעלות על הקרקעות והיעדר היתרים להקמת בתי מגורים. לדברי מהנדס המועצה, אין טעם לבנות כיום תשתיות ביוב, שכן בהיעדר בנייה מוסדרת למגורים נדונות תשתיות אלה לבלאי.⁸ על כך יש להוסיף כי המועצה נעדרת סמכות להטיל קנסות על תושבים המזרימים ביוב בניגוד להוראות וזאת מאחר שמרבית התושבים אינם רשומים כתושבים וגם תושבים שכן רשומים אינם משויכים לשום מגרש או כתובת.⁹

חשמל

בעוד שבנושא המים נמצא פתרון ארעי, בכל הקשור לחשמל אין שום פתרון. על-פי חוק התכנון והבנייה, חברת החשמל מנועה מלחבר מבנים לרשת החשמל, כל עוד לא הושלמו הליכי התכנון. כתוצאה מכך לא זורם חשמל בכפרי אבו בסמה והתושבים נאלצים להשתמש בגנרטורים – פתרון מוגבל הכרוך בהוצאות גבוהות, ועקב כך אינו אפשרי עבור חלק גדול מהתושבים. למותר לציין כי באין חשמל אין פיתוח מודרני.

פינוי פסולת

המועצה האזורית אבו בסמה אינה מספקת שירותי פינוי פסולת. פינוי פסולת ביתית מצריך הצבת מכולות; כיוון שהמרחקים הפיסיים בין יישובים ובין ריכוזים אחרים של תושבים גדולים, הדבר מצריך הוצאה שוטפת גבוהה שהמועצה אינה מסוגלת לעמוד בה. רק ב-2011 קיבלה המועצה תקציב לתכנון מערך פינוי.

1. שירותים חברתיים ממשלתיים בלתי מספקים

יישובי אבו בסמה חסרים שירותים ממשלתיים איכותיים היכולים לקדם פיתוח. מערכות טובות של חינוך, בריאות ורווחה הן המאפשרות ליישובים המבוססים בישראל לשגשג ולהתפתח. מצב השירותים החברתיים מתואר בהרחבה בסעיף ד' בפרק 3. כאן נציג את רק עיקרי הדברים.

תשתיות חינוך

מערכות מתקדמות של חינוך והשכלה גבוהה נחשבות מזה שנים למרכיבים חיוניים של פיתוח. ללא מערכות שכאלה קשה להעלות את רמת החיים של האוכלוסייה, קשה לקדם פעילות כלכלית ועסקית וקשה אם לא בלתי אפשרי להיות חלק מהכלכלה הישראלית בפרט ומן הכלכלה העולמית בכלל. בכפרי אבו בסמה, לצד כמה בתי ספר חדשים ומצוידיים כראוי עדיין פועלים בתי ספר במבנים יבילים ובתשתיות ישנות ובלתי ראויות ללמידה. התקציבים לפיתוח הפיזי של תשתיות החינוך אינם מספיקים ביחס לצרכים.

שירותי רווחה

שירותי הרווחה הניתנים לתושבי אבו בסמה מינימאליים. השירותים הקהילתיים מתמקדים בילדים ונוער. בכפרי אבו בסמה לא קיימים כלל שירותים קהילתיים לקשישים (כגון מועדונים ומרכזי יום), לא קיימים כלל שירותים קהילתיים לבעלי מוגבלויות שהם בוגרים כגון מפגרים, אוטיסטים, עיוורים, חרשים ונכים או שירותים לטיפול באלימות במשפחה או בהתמכרויות, בדומה לקיים במרבית הרשויות המקומיות.

שירותי בריאות

שירותי הבריאות ביישובי אבו בסמה הם בסיסיים ביותר: כמעט בכל יישובי אבו בסמה יש סניף של קופת חולים, לרוב הכללית, ובחלק מהם יש תחנות בריאות לאם ולילד (טיפות חלב). עם זאת, כל היישובים סובלים מגישות נמוכה למרפאות ולבתי החולים ומחסור בכוח אדם רפואי.

2. מחסור באפשרויות תעסוקה

החלטות הממשלה לגבי אבו בסמה כוללות תקציבים ליצירת אזורי תעסוקה ולפרויקטים שונים לעידוד תעסוקה. המדיניות הממשלתית מכוונת להקמת אזורי תעשייה ותעסוקה מרחביים. לדעת המועצה תכנית זו אינה מתאימה לצרכי התושבים ולכן קידמה המועצה תכנית להקמת אזור תעסוקה בכל יישוב. נכון למאי 2012 הוכנו תכניות מפורטות ליישובים אבו קרינאת וביר הדא'ג והמדינה הקצתה 60 מיליון ש"ח – תקציב רב שנתי להקמת אזור תעשייה באבו קרינאת, על שטח של 100 דונם, חלקם הגדול אדמות מדינה. נכון לפברואר 2014 הפיתוח מתקדם בקצב איטי מאד: החל שלב א' בהכשרת כ-60 דונם של קרקע אולם טרם הונחה תשתית ביוב.

תכניות התעסוקה הממשלתיות וגם התכניות של המועצה מתבססות בעיקר על המודל שיושם בעיירות הברואיות ומבוססות על תכנון עירוני של אזורי תעשייה ומסחר בסמוך או בשולי היישוב. לרב הן אינן מתחשבות ברצון התושבים לשמירה על אופי כפרי המשלב את מוקדי התעסוקה בתוך אזורי המגורים. זאת כדי לאפשר תעסוקה של חקלאות וגידול בעלי חיים המתאימה יותר לאורח החיים של הברואים ומאפשרת להם לשמר מקורות פרנסה קיימים לצד פיתוח מקורות תעסוקה נוספים. האפשרות לקיים מסחר וחקלאות כחלק ממתחמי המגורים תסייע במיוחד לקידום תעסוקת נשים.

מתווה חלופי לפיתוח יישובי אבו בסמה

בפרק זה ננסה להציע מתווה אלטרנטיבי לפיתוח של יישובי אבו בסמה. נקודת המוצא של המתווה המוצע היא שההסדרה והפיתוח צריכים להתבסס על המצב הקיים היום מבחינת תפוסת היישובים והמאפיינים החברתיים והכלכליים של החברה הברואית בנגב. אנו ממליצים להפסיק את המהלכים המדינתיים החד-צדדיים ובכלל זה הליכי החקיקה ומבצעי הריסת הבתים. במקביל יש לגבש חלופה למתווה פראוור שתתבסס על הסכמה בין המדינה לתושבים בשתי נקודות המחלוקת העיקריות: סוגיית הבעלות על הקרקעות וסוגיית אופיים של היישובים.

הכרה מדינתית בלגיטימיות של ההתיישבות הברואית בנגב

ללא הכרה שכזו לא ניתן להתקדם לפיתוח משמעותי. בהעדר הכרה, סביר להניח שנהיה עדים גם בעתיד הנראה לעיין לשורה נוספת של ועדות והצעות הסדר שלא יגיעו לכרי מימוש בהעדר הסכמה של התושבים הברואים. לשם כך יש לגנוז את הצעת החוק להסדרת ההתיישבות הברואית בנגב.

המשך קידומו של מתווה פראוור, גם אם יוכנסו בו שינויים קלים, משמעו המשך המדיניות הקיימת וקיבוע המחלוקות בין הברואים למדינה. על כן, למרות המלאכה המרובה שהושקעה בגיבוש, אנו סבורים כי גניזת הצעת החוק היא צעד הכרחי למען יצירת מסגרת של דיון משותף.

כינון שלטון מקומי נבחר ובעל יכולת שליטה המסוגל להוביל מהלכי פיתוח כלכלי

המועצה האזורית אבו בסמה, כמו גם שתי המועצות האזוריות האמורות להחליף אותה, אל קסום ונוה מדבר, לא נהנות מסמכויות שמהן נהנים גופי שלטון מקומי אחרים בישראל.

- סמכויות אלה נתונות בפועל בידי מספר גופים ממשלתיים שאינם נבחרים: רשות הברואים, מטה היישובים של המלצות ועדת פראוור ומינהל מקרקעי ישראל;
- המועצה האזורית אבו בסמה מנוהלת על ידי פקידים ממונים ולא על ידי נבחרים; גם ועדי היישובים הנכללים במועצה האזורית אינם נבחרים אלא ממונים;
- בגלל היעדר סמכויות של ממש ובגלל היעדר שליטה של ממש על התקציבים, המועצה האזורית אינה מסוגלת לקבוע ולבצע מדיניות של פיתוח מקומי.

על רקע זה אנו ממליצים לשנות את מעמדו של השלטון המקומי באבו בסמה כך שיוכל לתפקד ככל שלטון מקומי אחר בישראל:

- קיום מפקד אוכלוסין שיכלול את תושבי הכפרים (ולא רק אלה היושבים בתחומי תכנית המתאר הרשמית) והכנת פנקס בוחרים בהתאם;
- קיום בחירות לוועדים היישוביים ולמועצה האזורית (וליתר דיוק, לשתי המועצות האזוריות החדשות);
- העברת סמכויות המועצות הנוכחיות הנשלטות על ידי ועדות ממונות למועצות נבחרות;
- העברת סמכויות התכנון והפיתוח מרשות הברואים וממטה היישום של המלצות פראוור לידי הרשות המקומית;
- מרגע שהמועצות יתפקדו כגופים נבחרים המייצגים את האוכלוסייה ההתנהלות של משרדי הממשלה צריכה להיעשות ישירות מול המועצות ללא גופים מתווכים;
- הקמת מועצה כלכלית משותפת לכל היישובים הברואים כנגב שתבחן חלופות לפיתוח כלכלי ותגבש תכניות פיתוח.

תקציבים שיאפשרו פיתוח מואץ

- תקציב המועצה האזורית אבו בסמה שונה מאוד מזה של רשויות מקומיות אחרות בישראל:
- המועצה האזורית נעדרת את מקור ההכנסות העצמיות העיקרי של כל רשות מקומית, ארנונה, וזאת בגלל סוגיית הבעלות על הקרקעות אינה באה על פתרונה;
 - ההכנסה העיקרית של המועצה האזורית היא מתקציבים ממשלתיים ואלה, בתורם, מועברים ברובם אל גופים קבלניים המספקים שירותי חינוך, בריאות ורווחה;
 - אזור השיפוט של אבו בסמה אינו כולל שטחים מניבי ארנונה כדוגמת אזורי תעשייה ומסחר, בסיסי צה"ל ומתקנים אחרים.

- במילים אחרות, אבו בסמה היא רשות מקומית שהתקציב שלה נמוך ומידת השליטה שלה בו נמוכה גם היא. מצב זה מאפיין כעת את המועצות נווה מדבר ואל קסום שתקציב המועצה אבו בסמה חולק בינו.
- על מנת לאפשר פעילות פיתוח משמעותית, דרוש מימון ממשלתי של הרשות המקומית ברמה שתאפשר תכניות פיתוח ארוכות טווח, בהנחה שעד למועד הסדרת סוגיית הקרקעות תתקשה הרשות המקומית לגבות מסי ארנונה. לשם כך יש לכלול את יישובי אבו בסמה בהסדר עדיפות לאומית ככל משרד ממשלתי שמשמש במנגנון זה.
 - דרוש שינוי של שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות באזור וחלוקה מחדש של השטחים מיניבי הארנונה – למשל, הכור בדימונה, עיר הבה"דים וכיו"ב – על מנת שגם היישובים הברואים ייהנו מהכנסות אלה.

פיתוח כלכלי

- מעבר לסוגיית הבעלות על הקרקעות ולסוגיית אופיים של היישובים, שיפור משמעותי של רמת החיים של הברואים תלוי במידת הפיתוח הכלכלי של יישוביהם. המדיניות הנקוטה בידי ממשלות ישראל, של ריכוז הברואים במספר קטן של יישובים עירוניים, חותר תחת אותם מקורות פרנסה מועטים עליהם הם נשענים כיום. מה שנדרש כיום הוא פתיחת מספר ערוצים של פיתוח כלכלי:
- פיתוח מואץ של התשתיות הבסיסיות החסרות כיום: כבישים, אספקת חשמל ומים, שירותי דואר, טלפון, תקשורת אלחוטית;
 - מערכת תחבורה ציבורית שתקשר בין יישובי אבו בסמה לבין עצמם ובינם לבין מרכזי תעסוקה ושירותים¹⁰;
 - עידוד השקעות מעורבות של המדינה והמגזר העסקי – מתן תמריצים כלכליים להבאת חברות, מפעלים, בנקים וכיוצא בזה לפעול באזור¹¹;

- הרחבה משמעותית של התמיכה המעטה הקיימת היום ביזמות ופיתוח על ידי התושבים עצמם – גידולים חקלאיים, תיירות ומסחר ופיתוח חקלאות המבוססת על טכנולוגיה מתקדמת שיכולה להתקיים על שטחי קרקע מצומצמים יחסית;
- הקצאת שטחים חקלאיים ומים במידה שתאפשר פיתוח חקלאי שיאפשר ליישובי אבו בסמה להשתלב בתכניות הפיתוח החקלאי של הנגב בכללותו;
- שילוב תושבי אבו בסמה במיזמים כלכליים אזוריים כגון עיר הבה"דים, קריית הים-טק בבאר שבע ואזורי תעשייה ומסחר משותפים ליישובים יהודים וברואים.

פיצוי נאות למפונים

כאמור, אנו סבורים שמהלכי הפיתוח צריכים להתבסס עד כמה שניתן על התפרוסת הנוכחית של האוכלוסייה. יחד עם זאת במידה ויידרש מעבר של תושבים ממקומם הנוכחי, ההסדר צריך להתבסס על צורות הפיצוי המוצעות ליהודים המועברים ממקום מושבם כדוגמת מפוני ימית או גוש קטיף. התנאים המוצעים כיום למועמדים להתפנות ממקום מגוריהם הנוכחי אינם מבטיחים להם מעבר מסודר ובעיקר לא שיפור בתנאי חייהם. על כן אנו ממליצים להעניק להם סיוע שיגלם בתוכו הבטחה של שיפור ברמת החיים. אפשרות אחת פיצוי המאפשר בניית מגורים הולמים, אפשרות אחרת יכולה להיות "סל הקליטה" שניתן ליהודים שהיגרו לישראל מאתיופיה, שכלל בין השאר משכנתא בגובה של 90% ממחירה של הדירה אותה ביקשו לרכוש, עד למחיר מוגדר מראש.

יישובי המועצה האזורית אבו בסמה (נווה מדבר ואל קסום) – רקע עובדתי

א. שטח המועצה, גבולותיה, יישוביה, אוכלוסייתה ומעמדה השלטוני

א.1. תולדות המועצה האזורית

המועצה האזורית אבו בסמה הוקמה בשנת 2004,¹² בעקבות החלטת ממשלה משנת 2003 שעיקרה תכנית לטיפול במגזר הברואי בנגב כולל פיתוח תשתיות ביישובים הוותיקים והקמה של יישובים חדשים.¹³ המועצה התקיימה כגוף אחד עד נובמבר 2012, עת ביטל אותה שר הפנים והקים במקומה שתי מועצות אזוריות, אל קסום ונווה מדבר. בתחילת 2014 היו שתי מועצות אלה נתונות עדיין בתהליך הקמה, אך נראה כי מבחינה תפקודית לא צפוי הברדל בין המועצה האזורית המאוחדת ובין שתי המועצות האזוריות החדשות.¹⁴ אי לכך יתייחס מסמך זה אל יישובי אבו בסמה כאל גוף אחד.

אבו בסמה – כיום נווה מדבר ואל קסום – הן המועצות האזוריות הברואיות היחידות. שבעת היישובים הברואיים שהוקמו בין השנים 1969 ו-1996 הם כולם יישובים עירוניים ובהם העיר רהט והמועצות המקומיות תל שבע, ערועה, כסייפה, שגב שלום, חורה ולקיייה. בניגוד למקובל במועצות אזוריות אחרות בישראל, שבהן שטח השיפוט של המועצה כולל הן את שטחו של כל יישוב בנפרד והן את השטח שבין היישובים, שטח השיפוט של אבו בסמה כולל רק את שטחיהם של הכפרים (תחומי "הקו הכחול" כלומר גבול היישוב בתכנית המתאר) אך לא את השטחים שביניהם. יצוין כי בישראל יש כיום 53 מועצות אזוריות, שמתוכן 3 – כולן ערביות – ששטח השיפוט שלהן אינו רציף וכולל רק את שטח היישובים שבתחומן.¹⁵

שטח המועצה הוא כ-68,000 דונם. יצוין כי בתוך שטח זה ישנן קרקעות רבות שהבעלות עליהן נתונה בדיון משפטי בין הממשלה לברואים.¹⁶

א.2. היישובים שבמועצה האזורית

בשנת 2012 השתייכו למועצה האזורית אבו בסמה 11 יישובים שבהמשך חולקו בין שתי המועצות החדשות. שבעה מתוכם הם יישובים שהיו קיימים מזמן אך לא נהנו מהכרה ממשלתית. הארבעה הנותרים הם היישובים מולדה ומכחול, שהוקמו באתרים שבהם לא היתה התיישבות ברואית קודמת; היישוב תראבין, שתושביו פונו מאזור עומר ויושבו על אדמות מדינה באתר הנוכחי; והיישוב ביר הדאג', שהוקם גם הוא על אדמות מדינה.

חמשת היישובים הראשונים שהוכרו כשייכים לתחום השיפוט של אבו בסמה היו אבו קרינאת, ביר הדאג', מכחול, קסר א-סר (הוואשלה) ותראבין א-צאנע. עד 2007 הוכרו יישובים נוספים: דריג'את (יוני 2004), אום בטין (מאי 2005), אל סיד (יוני 2006), מולדה (אוגוסט 2006) וכחלה (דצמבר 2007) ובסך הכל עשרה כפרים. ב-2012 צורף למועצה היישוב אבו תלול. עם חלוקת המועצה היישובים אבו תלול, אבו קרינאת, קסר א-סר, וביר הדאג' שויכו לנווה מדבר ויתר היישובים לאל קסום.

3.א. אוכלוסיית המועצה האזורית

אין בנמצא רישום מדויק של מספר התושבים במועצה האזורית אבו בסמה. על פי משרד הפנים, בסוף שנת 2011 מנתה אוכלוסיית אבו בסמה 13,300 אלף תושבים, לא כולל הגרים מחוץ ליישובים¹⁷. המועצה האזורית אבו-בסמה מחזיקה בנתונים שונים: לפי נתונים שנמסרו למבקר המדינה ועל פי אתר המועצה גרו בשנת 2010 בכפרים המוכרים שבתחומי המועצה כ-30,000 תושבים וכ-50,000 תושבים נוספים גרו בכפרים לא מוכרים מחוץ לקווי המתאר של היישובים המוכרים. נציין כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה פוקדת את הברואים ביישובים הלא מוכרים ובשנת 2012-2013 לא פקדה כלל את התושבים הברואים בנגב (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 29.10.2013. "ממצאים מסקר הוצאות משקי הבית 2012, הודעה לעיתונות).

מזה כמה שנים מתכננת המועצה לבצע סקר אוכלוסייה ונכסים, במימון משרד הפנים.¹⁸ בעת כתיבת מסמך זה עדיין לא בוצע הסקר.

4.א. גבולות המועצה האזורית

גבולות אבו בסמה הם בעייתיים ביותר וזאת בשני היבטים: האחד הוא היעדר רצף טריטוריאלי והשני הוא אי הכללה של נכסים כלכליים שהיו עשויים לשמש תשתית כלכלית למועצה.

הפיזור הגדול של יישובי המועצה מקשה על אספקת שירותים. למעשה, המועצה כוללת יישובים הקרובים לעיירות קיימות יותר מאשר ליישובי אבו בסמה אחרים: זהו, למשל, המקרה של היישוב אום בטין, השוכן בסמוך לעיירה תל שבע. לא זו בלבד אלא שמשרדי המועצה האזורית ממוקמים בעיר באר שבע, דבר המקשה על נגישות התושבים. דבר נוסף – יישובי המועצה, כיוון שהשטחים שביניהם אינם בשליטת המועצה, נעדרים לחלוטין עתורות קרקע לפיתוח עתידי.

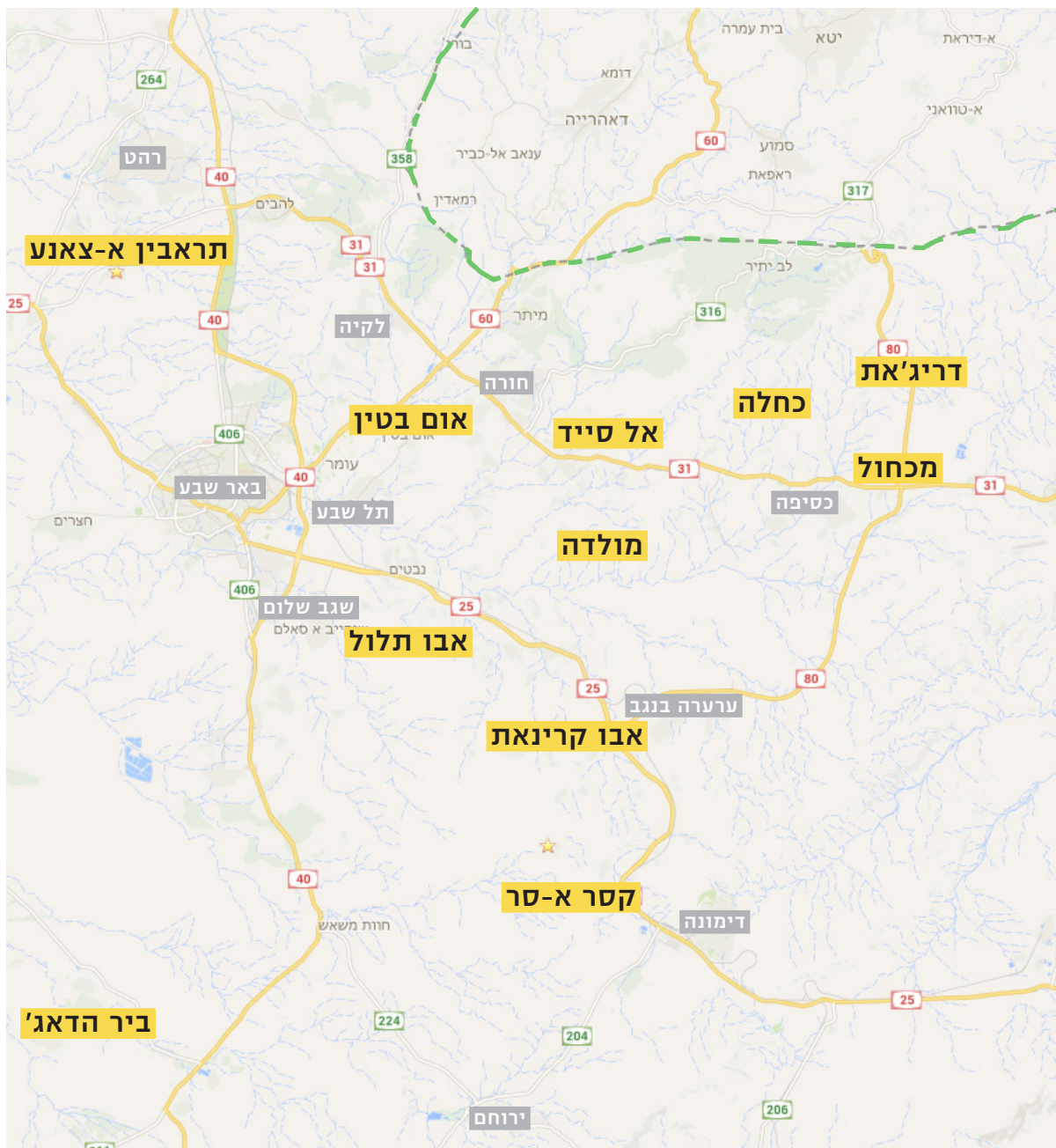
סוגיית גבולות המועצה עלתה לדיון מספר פעמים. ב-2005 המליצה ועדת חקירה לעניין גבולות המועצות האזוריות בדרום, בראשות ד"ר נילי שחורי, על הרחבת גבולות אבו בסמה ועל יצירת רצף טריטוריאלי טוב יותר. הוועדה המליצה לצרף למועצה שטחים גליליים (שאינם נמצאים כיום בתחום השיפוט של רשות מקומית כלשהי) בהיקף של כ-56,280 דונם כדי ליצור רצף טריטוריאלי בשטח שמדרום לכביש 25. אולם נציגי אבו בסמה שהופיעו בפני הוועדה טענו כי כביש זה חוצה באופן מלאכותי בין השבטים שבתחומה וכי קביעתו כגבול תקפה חלק מהתושבים.

הבעיה השנייה היא, כאמור, העובדה שאבו בסמה, בגבולותיה הנוכחיים, היא חסרת תשתית כלכלית היכולה לשמש הן להעסקת תושביה והן למימון פעילויותיה. מיזמים מניבי ארנונה, כגון תעשייה או בסיסי צבא, המצויים בקרבת המועצה, הושארו מחוץ לשטח השיפוט שלה. כאשר הוועדה בראשות ד"ר נילי שחורי המליצה על הרחבת שטחי המועצה, טענו בפניה נציגי אבו בסמה כי לא ניתן לצרף שטחים ללא יצירת תשתיות כלכליות שיאפשרו למועצה להעניק לתושבים החדשים שירותים.

במענה לטענות אלה המליצה ועדת שחורי על הקמת מנהלת משותפת של המועצות האזוריות באזור ובכללן אבו בסמה, לצורך ניהול אזור רמת בקע, שבו מצויים מתקני חשמל ואנרגיה; עוד הומלץ על חלוקת ההכנסות ממפעלים אלה בין המועצות.¹⁹ אלא שעד היום לא שונו גבולות המועצה והיא אינה זכאית להכנסות ארנונה ממתקנים שבסביבתה. לדברי דוד כהן, יועץ מועצת אבו בסמה, המלצות הוועדה נגזרו עקב החלטת שר הפנים שלא לבצע שינויי גבולות לפני פתרון בעיית הקרקעות.²⁰

באפריל 2012 מונתה ועדת חקירה בראשות פרופ' ערן רוזין לבדיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי. פרוטוקול של ישיבת הפתיחה מעלה כי הוועדה הונחתה לדון בנושא הגבולות ברוח דו"חות ועדות גולדברג ופראוור (ר' להלן) וכן להמליץ האם להמשיך ולקיים את המועצה האזורית אבו בסמה במתכונתה הנוכחית, האם לפצל אותה, האם להוסיף לה שטחים וכיו"ב.²¹ הרקע להקמת הוועדה במועד שבו הוקמה היה התנגדות משרד הפנים לקיום בחירות למועצה, דבר שהיה הופך אותה ממועצה ממונה למועצה נבחרת. זהו גם הרקע לבקשה של משרד הפנים כי הוועדה, אף שהיא נועדה להמליץ בסוגיית הגבולות המוניציפאליים, התבקשה לתת המלצת ביניים רחופה בעניין גבולות אבו בסמה.

יישובי המועצה האזורית אבו בסמה



מרבית המוזמנים להופיע בפני ועדת רזין – תושבי אבו בסמה, נציגי המועצה האזורית, נציגי משרד הפנים ונציגי הרשות להסדרת הברואים, קבעו כי אין היגיון במבנה הנוכחי של המועצה והמליצו על פיצולה לפי היגיון גיאוגרפי ושבטי; רובם גם המליצו על הוספת שטחים מוניציפאליים.²²

באוגוסט 2012 הגישה ועדת רזין למשרד הפנים דו"ח ביניים שבו נקבע כי "אין מקום להמשך קיומה של המועצה האזורית אבו בסמה במסגרתה הנוכחית... המבנה הנוכחי של אבו בסמה מתאים אולי לזרוע ממשלתית אך לא לרשות מקומית נבחרת". עוד קבעה הוועדה כי נדרש לה זמן נוסף לגיבוש עמדה באשר לאופן פיצול המועצה וכי "אין טעם בצעד חפזו של פיצול שייתפס כצעד שכל מטרתו ביטול הבחירות".²³

5.א. מעמד המועצה האזורית ומעמד ועדי היישובים הנכללים בה

מיום הקמתה, המועצה האזורית אבו בסמה מנהלת לא על ידי תושביה אלא על ידי אישים הממונים על ידי משרד הפנים. תחילה היה זה מר עמרם קלעג'י, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים, ששימש כראש המועצה האזורית עד 2011, ומאז ינואר 2012 זהו מר רחמים יונה ששימש קודם לכן כמנכ"ל המועצה תחת עמרם קלעג'י, כיו"ר דירקטוריון ארגון מושבי הנגב וכראש המועצה האזורית מרחבים. עם חלוקת המועצה בנובמבר 2012 מונה ד"ר איציק תומר, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד החינוך, לראש מועצת אל קסום. תחת ראש המועצה מכהנת מועצה ובה שנים-עשר חברים, שבעה נציגי ממשלה וחמישה נציגי היישובים.²⁴ נציגי היישובים אינם נבחרים אלא ממונים על ידי משרד הפנים. לוועדי היישובים אין סמכויות מוניציפאליות והם אינם מנהלים את היישובים כפי שנקבע בפקודת המועצות האזוריות. שלא כמו במרבית המועצות האזוריות בישראל, שבהן אספקת השירותים נחלקת בין המועצה לוועדי היישובים, לוועדים של יישובי אבו בסמה אין תקציב והם אינם מספקים שירותים כלשהם. תפקידם העיקרי הוא סיוע למועצה בקידום ובליווי של מלאכת תכנון היישובים והקמת התשתיות וייצוג התושבים בפני המועצה האזורית ובפני הרשות להסדרת ההתיישבות הברואית במשרד השיכון (להלן רשות הברואים).

6.א. דמוקרטיה בהקפאה

כאמור, השלטון המקומי במועצה האזורית אבו בסמה, מאז הקמתה, הוא גוף ממונה ולא נבחר. הבחירות הראשונות לראשות המועצה נועדו להתקיים ב-8 לדצמבר 2008,²⁵ אולם בהתקרב המועד שונה החוק המגביל את תקופת הכהונה המרבית של ועדה קרואה וזאת על מנת לאפשר את המשך כהונת הוועדה הקרואה לתקופה נוספת. בעקבות עתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה בשנת 2010 קבע בית המשפט כי יש לקיים את הבחירות בתאריך 4.12.2012.²⁶ בית המשפט קבע עוד כי על משרד הפנים לנקוט בפעולות אינטנסיביות לשם זירוז רישום התושבים כך שניתן יהיה לקיים את הבחירות במועדן. אלא שבפברואר 2012 התברר כי משרד הפנים טרם נקט בפעולות הדרושות ובכלל זה מינוי ועדת בחירות, ערכון פנקס הבוחרים, פרסומו ברבים ועוד.²⁷

העמדות באשר לקיום הבחירות למועצה היו חלוקות. ראשי המועצה האזורית התנגדו לכך: לדברי ראש המועצה, רחמים יונה, ספק אם ניתן כלל לקיים בחירות, אם בשל בעיית רישום התושבים ואם בשל הפיזור הגיאוגרפי שלהם.²⁸ לדברי מהנדס המועצה יש חשש שהבחירות יביאו לפילוג המועצה ליישובים בודדים, כפי שקרה בעבר במועצה האזורית שוקת, פילוג שיפגע ביישובים עצמם.²⁹ יש גם מי שטוענים כי למועצה ממונה יש דווקא יתרון המתבטא בכך שהממשלה מעוניינת בהצלחתה ועקב כך מזרימה לה כספים שספק אם תזרים למועצה נבחרת.

גם בקרב תושבי כפרי המועצה הדעות היו חלוקות. המצדדים בבחירות טענו שמועצה ממונה מהווה למעשה המשך של ניהול ענייני הברואים על ידי המדינה וכוחות הביטחון, ללא התחשבות ברצונות התושבים.³⁰ מצד שני, התושבים היו מוטרדים גם ממספר

התושבים הקטן הזכאי להיכלל בפנקס הבוחרים – רק כ-6,500 תושבים היושבים בתחום הקווים הכחולים של היישובים; כלומר, מרבית תושבי המועצה האזורית – כ-35,000 איש – מנועים מהשתתפות בבחירות: ביישוב ביר הדאג', לדוגמא, 60% מהתושבים גרים מחוץ לקו הכחול, שהוא הקו התוחם את גבולות היישוב לפי תכנית המתאר. יצוין כי תושבים אלה גם אינם רשאים לבחור ולהיבחר למועצה האזורית רמת נגב, שבשטחה הם יושבים.³¹ הסחבת שנוקט משרד הפנים ברישום התושבים והעובדה שרק חלק קטן מהם נרשם בפנקס הבוחרים עשויים לרוקן את הבחירות ממשמעות. טענות נוספות התייחסו לכך שמרחב המועצה הוא מלאכותי ואין קשר בין היישובים והשכטים השייכים למועצה וכי במצב שכזה קשה יהיה לקיים מוסדות משותפים.³² ככל שניתן לחזות בעת כתיבת מסמך זה הדמוקרטיה תמשיך לחמוק מתושבי אבו בסמה עוד שנים ארוכות. בעקבות המלצת ועדת רזין, במסגרת דו"ח ביניים, שלא להמשיך את קיומה של המועצה האזורית אבו בסמה ולפצל אותה לשתי מועצות או יותר,³³ בנובמבר 2012, מיהר משרד הפנים לפרסם צו לביטול המועצה האזורית אבו בסמה ולהקמת שתי מועצות אזוריות במקומה: המועצה האזורית אל קסום והמועצה האזורית נווה מדבר.³⁴ מאז מצויות שתי המועצות החדשות בתהליך הקמה וכן מתקיים מהלך של מינוי ועדים מקומיים חדשים ליישובים. סביר להניח שמבחינה תפקודית לא יהיה הברל כלשהו בין המועצות החדשות ובין המועצה המאוחדת הקודמת.³⁵ פירוק המועצה האזורית המאוחדת משמעה המשך הכהונה של ועדות ממונות, וזאת בשתי המועצות החדשות שהוקמו; כל אחת מהן תוכל לשמש בתפקידה ארבע שנים תמימות לפני שתידרש לקיים בחירות כחוק.

א.7. שלטון המנוע מלשלוט

המועצה האזורית אבו בסמה וכעת המועצות נווה מדבר ואל קסום שונות מגופי שלטון מקומי אחרים בישראל, מבחינה זאת שלמרות מעמדן הרשמי כמועצות אזוריות, הן אינן נהנות מסמכויות שמהן נהנות מועצות אזוריות אחרות. סמכויות אלה נתונות בידי שני גופים ממשלתיים שאינם נבחרים: רשות הברואים ומטה היישוב של המלצות ועדת פראוור. יצויין כי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958 מקנה למועצה אזורית סמכות, בכפוף לכל דין, לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה ובכלל זה להקים ולקיים שירותים ציבוריים, לדאוג לפיתוח ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים של תושביה, להסדיר אספקת מים וסוגיות של בריאות הציבור ועוד. המועצה האזורית אבו בסמה והמועצות החדשות שהוקמו בהמשך נעדרות בפועל את הסמכויות שמונה הצו. תפקידן העיקרי הוא לשמש צינור מינהלי המאפשר למתן שירותי חינוך ורווחה מדינתיים, כמו גם מספר מצומצם של שירותים בתחום איכות הסביבה. כל אלה שירותים אשר עד להקמת המועצה האזורית ניתנו על ידי הרשות לחינוך הברואים במשרד החינוך, על ידי משרד הרווחה ובאופן חלקי על ידי המועצה האזורית שגב שלום. כפי שנראה להלן, המועצה מקבלת מהמשרדים הממשלתיים השונים את התקציבים ומעבירה אותם ישירות לספקי השירותים, כדוגמת חברות הסעה לבתי הספר. אבו בסמה נעדרת בפועל את אחת משתי הסמכויות העיקריות של שלטון באשר הוא, הלא היא הסמכות לגבות מסים. בשל המחלוקת סביב סוגיית הבעלות על הקרקעות, המועצה אינה גובה כלל ארנונה, כך שאין לה שום מקורות הכנסה עצמיים. בהיעדר מקורות הכנסה עצמיים אין המועצה האזורית אבו בסמה יכולה "לדאוג לפיתוח ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים של תושביה, להסדיר אספקת מים וסוגיות של בריאות הציבור" ועוד. בכל אלה תפקידה מצומצם לכלל תיווך בין משרדי הממשלה השונים ובין התושבים.

סוגיית הבעלות על הקרקעות, שהיא הנושא העיקרי העומד בין המדינה ובין האוכלוסייה הברואית בנגב, כמו גם הנושא העיקרי העומד למכשול בפני פיתוח עתידי של יישובי המועצה האזורית אבו בסמה, נתונה לסמכות רשות הברואים. אבו בסמה כפופה להחלטותיה ואינה יכולה לפעול באופן עצמאי. כך, למרות שבמסגרת המועצה האזורית פועלת ועדת תכנון ובנייה מקומית, בפועל מדובר בוועדה חסרת סמכויות: היא אינה יכולה לתת היתרי בניה מאחר שלמרבית יישובי המועצה אין תכניות מתאר מפורטות

למגורים. במקומות בהם יש תכניות, רשות הברואים מתנה מתן היתר בנייה בהסדר כולל של הבעלות על הקרקעות הנתבעות על ידי המבקש (ר' להלן), דבר החוסם למעשה את יכולת המועצה לקדם פיתוח של מגורים. למותר לציין כי היעדר יכולת מעשית להעניק אישורי בנייה מהווה מחסום משמעותי ביותר בפני פיתוח של יישובי אבו בסמה.

ב. סוגיית הבעלות על הקרקעות

1.1. תולדות הסכסוך

המחלוקת המרכזית הנטושה בין הברואים בנגב ובין המדינה נסבה על סוגיית הבעלות על קרקעות: הברואים טוענים לבעלות על אדמות עליהן ישבו לפני 1948 ו/או אדמות אליהן הועברו לאחר 1948, ואילו המדינה מסרבת להכיר בבעלותם בנימוק שרוב האדמות מעולם לא נרשמו במרשם הקרקעות, לא זה העות'מאני ולא זה הבריטי. בעוד שמשטר קרקעות מודרני מסתמך על רישום, מרבית הברואים בנגב הסתמכו על הסדרי בעלות מסורתיים משל עצמם, מבלי שרשמו את אדמותיהם אצל מוסדות השלטון.³⁶ המדינה הסתמכה על טיעון זה כדי לקבוע כי האדמות הנתבעות על ידי הברואים הן למעשה אדמות מדינה.

כאמור, מבחינתה של המדינה, סוגיית הקרקעות היא סוגיה בעלת חשיבות לאומית, וזאת על רקע העימות רב השנים בין התנועה הלאומית היהודית ובין התנועה הלאומית הפלסטינית, שאחד הצירים המרכזיים שלו היה השליטה בקרקעות. התנועה הציונית השקיעה מאמצים רבים ברכישת דריסת רגל בארץ; מיד לאחר המלחמה ב-1948 מיהרה המדינה להשתלט על אדמות הפליטים וגם הפקיעה את מרבית אדמות הכפרים הפלסטיניים שנותרו בתחומי ישראל; ואחרי 1967 יזמה המדינה התיישבות של ישראלים בשטחים שנכבשו ותמכה בהתנחלויות שיזמו תנועות התנחלויות. זהו הרקע להבנת התייחסותה של המדינה לסוגיית אדמות הברואים לא כאל סוגיית נדל"ן שגרתית אלא כאל סוגיה בעלת השלכות על מידת הריבונות הלאומית על הנגב.

עם תום הקרבות ב-1949 עקרה המדינה את הברואים מריכוזי ההתיישבות שלהם בנגב המערבי והעבירה אותם לנגב המזרחי, לאזור הקרוי "הסייג", המשתרע על שטח של כ-1,100 קמ"ר.³⁷ אדמותיהם המקוריות הוכרו כשטחים צבאיים שהכניסה אליהם נאסרה; בהמשך הן הופקעו, הוכרו כאדמות מדינה, הועברו לרשות הפיתוח³⁸ ושימשו את המדינה להקמת יישובים יהודיים רבים. גם מאזור "הסייג" נטלה המדינה קרקעות והשתמשה בהן להקמת בסיסים צבאיים, לפיתוח משאבי טבע ולהקמת יישובים עירוניים יהודיים. עד לתחילת שנות ה-1970, האדמות שהיו בשימוש הברואים בתוך תחום אזור הסייג לא הופקעו על ידי המדינה, אלא נרשמו רישום ראשון על שם המדינה, על בסיס החלטת ממשלה משנת 1969 ולפיה כל קרקעות ה'מוואת'³⁹ יירשמו על שם המדינה רישום לא סופי, כל עוד לא הושלם הליך הסדר המקרקעין.

בשנות ה-1960 פתחה המדינה במבצע של יישוב הברואים בשבעה יישובים עירוניים, במטרה לפנות שטחי קרקע גדולים לטובת שימושים התיישבותיים, צבאיים וכלכליים של המדינה. במקביל היא קידמה חקיקה המאפשרת מניעת הכרה מחלקים נרחבים של ההתיישבות הברואית והמשך הפקעת אדמותיהם לצרכים ביטחוניים ולצורך התיישבות יהודית. נקודת המפנה היתה ב-1965, עם חקיקת חוק התכנון והבנייה, שאפשר הפקעת קרקעות לצרכי ציבור והטלת מגבלות על שימושים שונים בקרקע.

המבצע המדינתי של יישוב הברואים מעולם לא הקיף את כל הברואים ועקב כך נוצרה אבחנה השוררת עד היום, בין שתי קטגוריות של יישובים: האחת, עיירות וכפרים שהמדינה יזמה את הקמתם, הכירה בהם וכללה אותם בתכניות מתאר; ביישובים אלה רשאים הברואים להתיישב ולקבל היתרי בנייה. כיום מדובר ב-7 עיירות ו-11 כפרים שבהם גרים כ-121,000 תושבים. הקטגוריה השנייה היא של כפרים בלתי מוכרים, שבהם יושבים כיום כ-70,000 ברואים; למרות היותם בלתי מוכרים, המדינה מספקת להם באופן חלקי שירותים בסיסיים כמו חינוך ורווחה.⁴⁰

ההשתלטות המדינתית, שביקשה להסתמך על חקיקה, עוררה תגובה משפטית מצד הברואים, שהחלו להגיש תביעות משפטיות

ברדישה להכיר בזכויותיהם על הקרקע. בתי המשפט העניקו גיבוי לעמדת המדינה וקבעו כי בהיעדר הוכחת רישום בעלות, ארמות הנגב הן ארמות מדינה.⁴¹ כפי שציינה ועדת גולדברג (ר' להלן), הפסיקה מונעת למעשה אפשרות להכרה בבעלות של בדואים בקרקעותיהם ההיסטוריות.⁴² לא זו בלבד אלא שב-2004 נקטה המדינה פעולת-נגד והחלה להגיש תביעות בעלות נגדיות לגבי ארמות שנתבעו על ידי בדואים, וזאת במטרה לזרז את ההליך המשפטי. עד לשנת 2006 הגישה המדינה מעל 300 תביעות נגדיות: ב-62 מהן פסקו השופטים לטובת המדינה, דבר שהביא לרישום כ-44,500 דונם כארמות מדינה.⁴³ עד לכינוסה של ועדת גולדברג ב-2008 הגיעה המדינה להסדר ב-380 תביעות הנוגעות לשטח כולל של 205,670 דונם – כ-18% מכלל השטח לגביו הוגשו תביעות.⁴⁴ מספר התביעות שלא יושבו עמד על 2,749 תביעות והן נגעו לכ-592,000 דונם. מתוכן 456 תביעות, על כ-67,000 דונם, הנוגעות לארמות בתוך ישובים קיימים או מתוכננים ולהרחבות מתוכננות של ישובים. על פי נתוני הרשויות, מתוך כלל התביעות שעדיין עומדות, הבדואים מחזיקים בפועל בכ-386,000 דונם, מתוכם כ-61,000 דונם בתחום תוכניות מתאר קיימות. ארמות אלה נמצאות הן בתחום העיירות הקיימות והן בתחום תוכניות המתאר המאושרות של יישובי אבו בסמה. על פי ההערכות, כ-46% מסך הקרקעות שבתוכניות המתאר של העיירות אינן מוסדרות ויש לגביהן תביעות בעלות, וכ-90% מהקרקעות שבתחומי יישובי אבו בסמה שעברו תהליכי הכרה ותכנון, אינן מוסדרות ויש עליהן תביעות בעלות.

2.2.1. ועדת גולדברג

בינואר 2008 מינתה ממשלת ישראל ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון לשעבר אליעזר גולדברג, והטילה עליה להמליץ על עקרונות מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תוך התייחסות ספציפית לנושא תביעות הבעלות בקרקע. יש לציין כי ועדה זאת היא אחת משרשרת ועדות שמונו על פני השנים במטרה לגבש הסדר בין המדינה ובין הבדואים בנגב. ועדת גולדברג, שמנתה שמונה חברים ובהם שני נציגי הציבור הבדואי, הגישה את המלצותיה בינואר 2009.

המלצות הוועדה עוררו תקווה לפשרה הוגנת. הדבר משתקף בקביעת הוועדה כי "יש להתייחס לתושבים הבדואים באופן שווה להתייחסות לשאר תושבי המדינה ולא כאל אורחים 'שקופים'... וכי אין להתעלם מנידום הכפוי לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה ולאחיותם רבת השנים בקרקעות שבאזור הסייג" (סעיף 71). החידוש העיקרי של ועדת גולדברג הוא המלצתה שהמדינה תכיר בזכות בעלות על קרקע על בסיס זיקה היסטורית ולא על בסיס זכות שברדן (שאינה קיימת, כאמור, לטענת המדינה). הוועדה הציעה כי בעלות על קרקע תוכר אם התובע החזיק בה ועיבד אותה בשנים שלפני קום המדינה, מבלי להתחשב בסיווגה של הקרקע בחוק העות'מני.

הוועדה המליצה לפתוח בהליך מוגבל בזמן, שמטרתו להסדיר באופן סופי את כל תביעות הבעלות הקיימות עדיין, כולל כאלה שהוסדרו במעמד צד אחד במסגרת תביעות נוגדות שהגישה המדינה. ההסדרים המוצעים כוללים גם אפשרות למתן פיצוי כספי בעבור קרקעות שנרשמו בעבר על שם המדינה ללא מתן אפשרות להגיש תביעת בעלות עליהן (בעיקר בהר הנגב). קרקעות נוספות שבעבר נרשמו על שם המדינה, במסגרת הסדר המקרקעי, החלטות בתי המשפט או הסכמים כלשהם שאושרו, לא יהיו חלק מהמתווה המוצע.

הוועדה המליצה כי ההכרעות בכל תביעה שתקבלנה על ידי ועדת תביעות, שתהיה מוסמכת לקבוע אם תביעה כלשהי היא תביעה מוכחת ובמידה שכן, תקבע את היקף הקרקע שתירשם בבעלות התובע או שעבורה יינתן פיצוי בקרקע, ואת השיעור הנוסף שעבורו יינתן פיצוי כספי. הוועדה תקבע גם את המיקום בו תינתן הקרקע בתמורה לתביעת הבעלות המוכרת.

הוועדה קבעה עוד כי כל הקרקעות שיירשמו על שם תובעי הבעלות יהיו באזור החופף ברובו לאזור הסייג – ונמצא כולו ממזרח לכביש 40, למעט משולש רהט ואזור ביר הדאג'. בכל המקרים, לפחות חלק מן הקרקע שתירשם יהיה בתחום יישוב מתוכנן וזאת על מנת לאפשר פתרון מגורים לתובעי הבעלות.

המתווה של פינאי-פיצוי שהוצע על ידי ועדת גולדברג הוא מעט נדיב יותר מההסדרים שהוצעו בעבר, גם אם הוא מבוסס על

עקרונות דומים: ריכוז הברואים באזורים מוגדרים; פינוי ברואים היושבים באזורים שאינם כלולים בתחום המיועד להתיישבותם; ופיצוי בקרקע, בכסף או במגרש מפותח לבניה.

3.1.3. דו"ח פראוור ותזכיר החוק להסדרת התיישבות הברואים בנגב

בעקבות דו"ח ועדת גולדברג מינתה הממשלה צוות בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה. צוות פראוור התבקש להגיש מתווה מפורט ובר-יישום להסדרת התיישבות הברואים בנגב, על בסיס המלצות גולדברג. כמו כן התבקש הצוות ליישב מחלוקות שלא הוכרעו במסגרת ועדת גולדברג. דו"ח פראוור הוגש לממשלה במאי 2011. מאוחר יותר הוא תורגם לתזכיר חוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב התשע"ב – 2012.

בדיקה של דו"ח פראוור ושל תזכיר החוק המבוסס עליו מעלה, כי אין מדובר ב"יישום" של המלצות ועדת גולדברג אלא בחזרה למדיניות שקדמה לאותה ועדה – אי הכרה בזכויות הברואים בקרקעותיהם וכפיית הסדר שעיקרו ריכוזם בשטחים מצומצמים. כמו כן, דו"ח פראוור ממליץ על מדיניות פיתוח המבוססת על המודל (הכושר) של העיירות הברואיות שהוקמו בשנות ה-1960.

שלא כמו דו"ח גולדברג, דו"ח פראוור אינו כולל הכרה עקרונית באפליה שנהגה במשך שנים כלפי הברואים בנגב. למעשה, בדברי ההסבר להצעת החוק ישנה חזרה אל הגישה המסורתית של המדינה ולפיה לברואים אין זכויות משפטיות על הקרקעות וכי כל הסדר הנעשה איתם הוא בגדר "לפנים משורת הדין". דו"ח פראוור מתייחס לכלל תושבי הכפרים הלא מוכרים כאל פולשים תוך שימוש במונח "פזורה". לא זו בלבד, הדו"ח מעלים את המלצת ועדת גולדברג להכיר בכפרים לא מוכרים רבים ככל האפשר ולהכשיר מבנים לא מאושרים שהוקמו באזורים המיועדים להתיישבות. במקום זאת קובע תזכיר החוק מדיניות אכיפה דרקונית של פינוי כלל המבנים הלא מאושרים כתנאי להשלמת ההסדר. תזכיר החוק קובע עוד משטר פיצויים פוחת למי שלא יעמוד בזמני ההסדר. בתום חמש שנים מתחילת תקופת ההסדר, אמורות לעבור לידי המדינה כל הקרקעות שלא הוקצו לתובעים. תזכיר החוק מגביר מאוד את אמצעי האכיפה כלפי כל מי שלא הגיש בקשה לפי ההסדר או שהגיש בקשה ולא עמד בתנאי הפינוי וכן כלפי מי שלא פינה את הקרקע עליה ישב. עוד קובע התזכיר הליך מורחב של הגשת צווי סילוק, אפשרות לפינוי בכוח תוך מתן סמכות שיטור נרחבת למבצעי הפינוי ועונשי מאסר למי שלא התפנו על פי צו סילוק.

תזכיר החוק הולך בעקבות ועדת גולדברג בהמליצו להקים ועדות שיכריעו האם מתקיימים תנאי הזכאות ומהו היקף התמורות שיקבלו התובעים. התזכיר מציע כי בכל ועדה יישב נציג ציבור ברואי אחד; מדובר בייצוג סמלי שאינו מלווה ביכולת הכרעה – בדומה להרכב של ועדת גולדברג עצמה, שבה היו שני נציגי ברואים.

בניגוד להמלצות ועדת גולדברג, תזכיר החוק מצמצם את היקף הקרקעות עליהן יחול ההסדר. הוא אינו כולל קרקעות שהוסדרו במסגרת הליך משפטי כתוצאה מתביעות נוגדות של המדינה וגם לא קרקעות שהוסדרו מבלי שהוגשו תביעות בעלות עליהן. התנאים הקבועים בתזכיר החוק קובעים כי התמורות לתביעות בעלות שיאושרו יהיו בקרקע או בכסף או בשילוב של השניים. התנאים משתנים על פי תנאי הקרקע שנתבעת – מוחזקת או שאינה מוחזקת בידי התובעים, ועל פי מיקומה – בתחום תוכנית מאושרת של ישוב או מחוץ לכל תוכנית. באופן כללי, התמורה בקרקע יכולה להגיע עד ל-50% מהיקף הקרקע שהתביעה עליה התקבלה, ותינתן בקרקע המוגדרת כחקלאית. בחלק מן המקרים תינתן בנוסף תמורה כספית, ובמקרים אחרים, למשל של קרקע שאינה מוחזקת, תינתן תמורה כספית בלבד. במידה ויוקצה לתובע הבעלות מגרש מגורים בתחום תוכנית מאושרת, שטח המגרש, או שוויו הכספי, ייגרעו מן התמורה.

בעקבות פרסום תזכיר החוק הכריזה הממשלה על "מהלך הקשבה" לשמיעת תגובות הציבור. בראש מהלך ההקשבה הוצב השר בני בגין, שנתבקש להמליץ על תיקונים במידת הצורך. ביום 23.1.2013 הגיש השר בני בגין את המלצותיו, שעיקרן תיקונים קלים לתזכיר החוק תוך שמירה על העקרונות של מתווה פראוור.⁴⁵ כמה ימים מאוחר יותר אימצה הממשלה את המלצות השר בני בגין.⁴⁶ מתווה פראוור נכלל בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין מפלגת הליכוד למפלגות יש עתיד והבית היהודי ערב הקמת הממשלה החדשה. ב-24.6.2013 אישרה הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, ברוב זעום של 43 תומכים ו-40 מתנגדים.

הצעת החוק עוררה התנגדות ציבורית נרחבת. הפגנות נרחבות של הברואים בתחילת דצמבר 2013 והצלחתם לעורר עניין בינלאומי לסוגיה, לצד התנגדות של חברי כנסת מהימין ומהשמאל להסדר שהביאה בסופו של דבר להודעת בני בגין, הממונה על הצעת החוק מטעם הממשלה, ביום 2.12.13 על פרישתו מהמשך הטיפול בהצעת החוק והליך החקיקה הוקפא. בתחילת 2014 נקבע כי יאר שמיה, שר החקלאות, יקבל עליו את הטיפול בהסדרת ההתיישבות הברואים וכי מטה היישום למתווה פראור יעבור לאחריות משרד החקלאות.

4. ב. הסדר פיצויים מקפח

גובה הפיצויים המוצעים לברואים בתמורה לפינוי אדמותיהם נמוך מאוד, בייחוד אם משווים אותו לפיצויים שניתנו למפוני ימית בעקבות הסכם השלום עם מצרים ולמפוני גוש קטיף בעקבות פינוי יישובי רצועת עזה. עלות הפיצויים תלויה בכמות התביעות שתוכרנה על ידי ועדה מיוחדת שתוקם לצורך כך – ועדות התמורות. מתווה פראור מציע פיצוי בקרקע חלופית – עד 62% מערך הקרקע, או פיצוי כספי בסך של 2,000–10,000 ש"ח לדונם. על פי הערכות, רק כעשירית מהקרקעות יזכו את בעליהן בסכום המקסימאלי, ומרבית הפיצויים יעמדו על סכומים של 2,000–5,000 ש"ח לדונם. לפי הערכות שנמסרו בישיבת הממשלה מיום 11.9.2011, שבה אושר מתווה פראור,⁴⁷ התקציב המיועד לפיצויים וליישוב מחדש עומד על כ-4.6 מיליארד ש"ח והוא כולל את עלות ההעתקה של כ-30,000 איש מיישובים בלתי מוכרים.

לשם השוואה, כ-1,800 המשפחות שפנו מגוש קטיף קיבלו במהלך שבע השנים שלאחר הפינוי (2005–2012) סך של 5.5 מיליארד ש"ח, כאשר גובה הפיצויים לכל משפחה נקבע על פי ותק, גודל הבית לפני הפינוי וגודל המשפחה.⁴⁸ יצוין עוד כי על אף נדיבותם של פיצויים אלה, ועל אף השקעה מדינתית נוספת של כ-4 מיליארד ש"ח, שכללה סיוע לרשויות הקולטות את המפונים,⁴⁹ הרי שבעת כתיבת מסמך זה נותרו עדיין כמאתיים משפחות של מפונים מגוש קטיף שאינן מסוגלות לממן את השלמת בניית בתיהן. בעיה זו צפויה להתעורר ביתר שאת בקרב הברואים, שיירשו לבנות את בתיהם כאשר מצבם הכלכלי של חלק גדול מהם כלל אינו מאפשר זאת.

ג. מדיניות תקציבית ופיתוח

1. א. תקציב המועצה האזורית

תקציב המועצה האזורית אבו בסמה שונה מאוד מתקציביהן של רשויות מקומיות אחרות בישראל: ראשית, הוא מורכב כמעט בשלמותו מהקצאות ממשלתיות, בעוד שההכנסות העצמיות הן זניחות; שנית, הוא אינו משמש לאחזקת מערך של שירותים מקומיים עצמאיים אלא מועבר כמעט בשלמותו לידי קבלנים.

בשנת 2011⁵⁰ עמד התקציב הרגיל של אבו בסמה על 194.4 מיליון ש"ח. התקציב הרגיל מממן את מינהל הרשות המקומית, את השירותים המקומיים והממלכתיים ואת מפעלי הרשות המקומית. מרביתו תשלום שכר ומימון קניות שוטפות לצורך הענקת שירותים.

התקציב הבלתי רגיל עמד באותה שנה על 23 מיליון ש"ח. התקציב הבלתי רגיל מממן פעולות פיתוח ובהן בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב.

מרבית הכנסות המועצה האזורית – 192.9 מיליון ש"ח – מקורן, כאמור, בהקצאות ממשלתיות, בעוד שההכנסות העצמיות עמדו על כ-1.5 מיליון ש"ח בלבד, מתוכם כ-670 אלף ש"ח משירותי חינוך ורווחה ורק 260 אלף ש"ח מארנונה.

רוב ההקצאות הממשלתיות באות ממשרד החינוך וממשרד הרווחה. הקצאה נוספת, גם היא ממשלתית, היא מענק האיוון המתקבל ממשרד הפנים ועומד מדי שנה על כ-21 מיליון ש"ח. מענק האיוון ניתן לרשויות מקומיות דלות הכנסות עצמיות, והוא מחולק בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות).

כ-80% מתקציב המועצה משמשים למימון ההוצאות על חינוך ו-15% למימון שירותי הרווחה. בשני התחומים כאחד, המועצה האזורית משמשת כצינור להעברת כספים מן הממשלה לקבלני המשנה המבצעים את השירותים. שלא כמו ברשויות מקומיות המבצעות חלק ניכר מן השירותים בעצמן, תקציב השכר של אבו בסמה הוא נמוך.

למרות שהיישובים הכלולים במועצה האזורית אבו בסמה זקוקים מאד לפיתוח, ההוצאות לפיתוח נמוכות בהשוואה למועצה במועצות אזוריות אחרות בארץ⁵¹. רשויות מקומיות המשקיעות בפיתוח מרבות ללוות כספים; במועצה האזורית אבו בסמה הסעיף "פירעון מלוות" עומד על אפס.

לאבו בסמה אין כמעט הכנסות מגביית ארנונה. מאחר ושטח המועצה כולל רק הכפרים ולא את השטחים שביניהם, אין למועצה הכנסות ארנונה ממתקנים ממשלתיים או אזוירי תעשייה ומסחר המצויים בקרבת מקום. בהיעדר בסיס מס עצמאי, כאשר המועצה מחליטה על הוצאה משל עצמה, הדבר מכניס אותה לגירעון. כך, למשל המועצה, לרברי ראש המועצה, מוסיפה כ-20 מיליון ש"ח בשנה לצרכי תחזוקה ייחודיים של מוסדות חינוך ולמימון סיעות, דבר שיצר במהלך השנים גרעון מצטבר של כ-221 מיליון ש"ח⁵². במתכונתו הנוכחית, תקציב אבו בסמה רחוק מלענות על הצרכים הן בתחומים בהם המועצה מספקת שירותים – בעיקר חינוך ורווחה – וכמוכן באותם תחומים בהם היא אינה מספקת שירותים, כרוגמת פינוי פסולת ושירותי איכות הסביבה.

התפלגות הוצאות תקציביות:

ממוצע כלל-ארצי, ממוצע מועצות אזוריות ואבו בסמה, 2011 נתוני ביצוע של תקציב הרשויות המקומיות

ממוצע ארצי	ממוצע מועצות אזוריות	אבו בסמה	
81	79	89	הכנסות בתקציב הרגיל כ- % מכלל ההכנסות בתקציב
29	40	78	הוצאות חינוך כ- % מכלל ההוצאות בתקציב הרגיל
11.1	8	15	הוצאות רווחה כ- % מכלל ההוצאות בתקציב הרגיל
1	0.5	- -	רכישת מים כ- % מההוצאה בתקציב הרגיל
37	28	19	עלות העבודה כ- % מכלל ההוצאה בתקציב הרגיל
50	35	19	עלות עבודה בחינוך כ- % מההוצאה של הרשות על חינוך
20	23	15	עלות עבודה ברווחה כ- % מההוצאה של הרשות על רווחה
27	38	58	הוצאה לפעולות כ- % מההוצאה בתקציב הרגיל
6	5	- -	פירעון מלוות כ- % מהתקציב הרגיל
1	1	0.3	הוצאות מימון כ- % מהתקציב הרגיל
17	21	11	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל כ- % מכלל ההוצאה בתקציב
15	18	10	הוצאה לעבודות פיתוח כ- % מכלל ההוצאה בתקציב

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2011, קובץ נתונים לעיבוד.

2.ג. תקציבי פיתוח במסגרת תכנית החומש

ביום 11.9.2011 התקבלה החלטת ממשלה 3708 – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הברואית. ההחלטה עוסקת בתכנית חומש לשנים 2012–2016 בתקציב כולל של 1,263.26 מיליון ש"ח. כ-10% מתקציב כולל זה יועדו באופן מפורש למועצה האזורית אבו בסמה. תקציבים אלה כוללים הקמה של מרכז תעסוקה, פיתוח של אזורי תעשייה ומיזמים חקלאיים, הקמה של מבני ציבור, הרחבת שירותים בתחום הרווחה, הבריאות והחינוך, ותשתיות ביוב ותחבורה. נתוני משרד האוצר אינם מאפשרים עדיין לבחון את מידת הביצוע של תקציבים אלה. שיחות שקיימנו עם אנשי המועצה האזורית אבו בסמה העלו כי לא חל שינוי בתשתיות ביוב ובתחבורה ציבורית; כמו כן לא הוקמו אזורי תעשייה. לעומת זאת, רמת הניצול של התוספות שניתנו לשירותי הרווחה, הבריאות והחינוך גבוהה יותר. בשנתיים – כמעט – שחלפו מאז החלטת הממשלה, התברר כי כפי שקרה עם הקצאות ממשלתיות קודמות, חלק ניכר מהתקציבים אינם מנוצלים בשל חסמים המפורטים במסמך זה – התנגדויות של התושבים, מחלוקות הנוגעות לקרקעות שעליהן מתוכננים לקום המיזמים וביצוע איטי מאוד של משרדי הממשלה (לפירוט בנושא הכבישים ר' להלן).

3.ג. מצב התשתיות

כללי

תשע שנים לאחר הקמת המועצה האזורית וההכרה ביישוביה, פעילות פיתוח התשתיות היא מינימאלית. נקודות מים הוצבו אמנם במרבית היישובים אך רק חלק מן התושבים יכול להתחבר אליהן. באף אחד מן הכפרים, למעט תראבין, אין תשתיות ביוב וחיבור לרשתות החשמל והטלפון. אל רוב היישובים אין עדיין כבישי גישה. בשל המחלוקת בנושא הקרקעות כמעט ולא ניתנו היתרים לבנייה ומרבית המבנים הקיימים נבנו ללא היתר. זהו גם ההסבר לכך שאלפי המבנים הקיימים אינם מחוברים לתשתיות בסיסיות כדוגמת חשמל ומים.

מים

באף אחד מיישובי אבו בסמה, למעט תראבין, אין תשתיות מסודרות לאספקת מים לבתי התושבים. הדרך היחידה ליהנות ממים זורמים היא באמצעות התחברות פרטית לצינור של חברת מקורות, כאשר הצנרת מונחת על פני הקרקע ונפרסת לעתים על פני כמה קילומטרים, מנקודת מים שבאחריות המועצה האזורית ועד לבית התושב. הצינורות מונחים על חשבון התושבים ובאחריותם, לאחר שהם חותמים על הסכם עם המועצה. את המים מספקת חברת מימי הנגב. ברוב היישובים יש רק נקודת מים אחת, דבר הפוגע באיכות השירות ובנגישותו. בחלק מהיישובים, כמו אל סידה, הקימה המועצה בשיתוף התושבים נקודות מים נוספות, שמהן מושכים התושבים מים לבתיהם (מבקר המדינה 2010). ישנם תושבים שאינם מחוברים כלל לנקודת המים בגלל המרחק העצום ועקב כך העלויות הגבוהות. על כך יש להוסיף כי המים מוזרמים בצינורות פלסטיק המונחים על האדמה לאורך קילומטרים – דבר הכרוך בנזק תברואתי, בלאי גדול של הצינורות והוצאות גבוהות על החלפתם או תיקונם לעתים תכופות.⁵³ על פי צו המועצות האזוריות, הרשות המקומית היא בעלת הסמכות הבלעדית בכל הנוגע להסדרי אספקת מים בתחומה. אולם באבו בסמה מעורבים באספקת המים גם קבלנים פרטיים הפועלים באופן פיראטי. בדיקה שערך מבקר המדינה ב-2009 העלתה שהמועצה האזורית סיפקה מים רק לחלק מתושביה. תושבים אחרים מקבלים אספקה מקבלני-מים פרטיים ללא פיקוח של המועצה ובלא שייחתמו הסכמים עמה. בבתי הספר, משרד החינוך נושא באחריות לאספקת המים בשטח בתי הספר בלבד, בעוד שהמועצה נושאת באחריות לחיבור בית

הספר לנקודות המים. מדובר בהוצאה גדולה שבחלק מהמקרים מעכבת פתיחת בתי ספר שנבנו; בכפר מולדה, למשל, הוקמו שני בתי ספר שאינם נפתחים בשל עלות אספקת המים.⁵⁴

ביוב

החלטות שהממשלה קיבלה במהלך השנים כוללות הקצאות לפיתוח מערכות ביוב ביישובי אבו בסמה, אלא שמרבית התקציבים אינם מנוצלים והם מועברים משנה לשנה. כך, למשל, מתוך 44 מיליון ש"ח שהוקצו לאבו בסמה לצרכי תשתיות ביוב בהחלטה ערב/40 משנת 2005 נוצלו רק 4 מיליון ש"ח והיתרה נכללה בהחלטה 3708 משנת 2011. תראבין הוא היישוב היחיד שבו הוקמו תשתיות ציבוריות לאיסוף שפכים מבתי המגורים וממוסדות ציבור, לטיפול בהם ולסילוקם. בשאר היישובים לא הוחל כלל בפיתוח תשתיות ביוב: בתים פרטיים ומוסדות ציבור משתמשים לרוב בבורות ספיגה, הגורמים לחלחול ישיר של הביוב לקרקע.⁵⁵

חשמל

כפרי אבו בסמה אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית והתושבים נאלצים להשתמש בגנרטורים. ניסיונות לקדם פתרון של חיבור זמני לרשת החשמל לא צלחו עד כה. בשנת 2008 הכינה האגודה לזכויות האזרח, לבקשת שר התשתיות דאז בנימין בן-אליעזר, הצעת חקיקה – הוראת שעה שתאפשר חיבור לחשמל ביישובי המועצה האזורית אבו-בסמה ולו חיבור זמני עד להשלמת הליכי התכנון של הכפרים. זאת ברומה להוראת השעה, שהייתה בתוקף עד 31 במאי 2007 (חוק הספקת חשמל (הוראת שעה) תשנ"ו 1996), וככפוף לבחינה עניינית ובטיחותית. אך הצעת החוק לא קודמה עקב התנגדות של משרד המשפטים.⁵⁶

קווי טלפון

באף אחד מיישובי המועצה האזורית אבו בסמה אין תשתיות של חברת בזק.

פינוי פסולת

יישובי אבו בסמה אינם נהנים ממערך מוסדר וכולל של איסוף פסולת ביתית. המועצה לא הקימה ולא קבעה נקודות איסוף שאליהן יכולים התושבים להעביר את הפסולת. עקב כך הפסולת מושלכת לרוב בשטחים פתוחים ובהם היא נערמת או נשרפת. בחלק מהיישובים מפנה המועצה פסולת ביתית של תושבים שפנו אליה וחתמו איתה על הסכם להסדרת פינוי הפסולת. המועצה גם אינה מפנה ואינה מטפלת בפסולת שאינה ביתית, כדוגמת פסולת בניין, גזם, פסולת חקלאית ונבלות. גם פסולת זו מושלכת לרוב בשטחים פתוחים או באפיקי הנחלים. המועצה לא קבעה מקומות מוסדרים – כמו תחנות מעבר או מרכזי איסוף – שאליהם יכולים התושבים להעביר את הפסולת, ואינה מציעה לתושבים שירות לפינוי פסולת זו. במסגרת המועצה האזורית הוקמה בשנת 2008 היחידה הסביבתית למרחב הברואים, שאמורה לטפל בין היתר בפסולת גם בתחום הכפרים הלא מוכרים.⁵⁷ אך המועצה אינה מטפלת בפינוי פסולת ואשפה מתחום הכפרים הלא מוכרים.

כבישים

שמונה שנים לאחר הקמת המועצה האזורית וההכרה ביישוביה, כבישי גישה נסללו רק אל חלק מהכפרים. אפשר לעקוב אחר ההקצאות התקציביות על פי החלטות הממשלה המפורטות להלן (כל הנתונים הם במחירים שוטפים):

- החלטה ערב/15 (החלטה 881 מיום 25.9.2003) הקצתה 50 מיליון ש"ח לבניית כבישי גישה ופרויקטים בטיחותיים.

- החלטה ערב/40 (החלטה 3956 מיום 18.7.2005) הקצתה 50 מיליון ש"ח לסלילת כבישים בשנים 2005-2008. בפועל הועברו רק 27.5 מיליון ש"ח לטובת סלילת כבישי גישה לכפרי המועצה בעוד שיתרת התקציב הוסטה לטובת סלילת כביש 31א, כביש העוקף את באר שבע ואינו משרת את יישובי אבו בסמה.⁵⁸
 - החלטה ערב/4 (החלטה 724 מיום 30.8.2009) הקצתה 68.5 מיליון ש"ח לתכנון ולסלילת כבישי גישה לכפרים, עד למרכזי השירותים.
 - החלטת ממשלה 3708 (מיום 11.9.2011) הקצתה 10.21 מיליון ש"ח לתשתיות תחבורה ובכלל זה סלילת כבישי גישה לבתי ספר בכפרים הלא מוכרים.
- סלילת הכבישים מתבצעת לאט: עד יוני 2012, שמונה שנים לאחר הקמת המועצה, נסללו כבישי גישה רק לארבעה יישובים: תראבין, אום בטין, מולדה וקסר-א-סר.
- כביש ליישוב אל-סייד נמצא בסלילה מזה שנתיים וטרם הושלם. כביש גישה לאל פורעה נמצא בביצוע. כמו כן מצויות בשלבי ביצוע דרכים ביישובים מכחול, כוחלה ודריג'את.
- יש לציין כי בשנים הראשונות לאחר הקמת המועצה ביצעה המועצה האזורית עצמה את סלילת הכבישים, אלא שב-2009 החליט משרד התחבורה לבצע את העבודות בעצמו, באמצעות קבלני משנה שלו. לטענת מהנדס המועצה האזורית, ביצוע על ידי משרד התחבורה יקר ואיטי יותר.⁵⁹

תחבורה ציבורית

יישובי המועצה האזורית אבו בסמה מנותקים מרשת התחבורה הציבורית הישראלית. אף חברת אוטובוסים אינה משרתת את תושבי המועצה. גם לא חברת הרכבת. תקציב ממשלתי ראשון לפיתוח תחבורה ציבורית לאבו בסמה, בסך 31.36 מיליון ש"ח, הוקצה לראשונה רק ב-11.9.2011 (החלטת ממשלה 3708). ככל הידוע לנו בעת כתיבת מסמך זה עדיין לא פועלת תחבורה ציבורית מסודרת ליישובי אבו בסמה.

מבני ציבור

תחום יחיה, כמעט, שבו ניתן להצביע על יתרון מובהק שמקנה ההכרה הממשלתית ביישובי אבו בסמה הוא הקמתם של מבני ציבור. המדובר בשני סוגים עיקריים של מבנים: מבנים של גני ילדים ובתי ספר ומבנים של "מרכזי שירותים". לרוב ניתן למצוא את שני הסוגים באזור אחד של הכפר. אזור זה הוא בדרך כלל גם היחיד שלגביו ניתן להגיע להסדר עם משפחות הטוענות לבעלות על הקרקע, וזאת משום שמדובר בשירות מדינתי שגם משפחות אלה מעוניינות בו. ניתן אף לומר כי התיווך בין שלטונות המדינה ובין משפחות אלה הוא התרומה המעשית העיקרית של המועצה האזורית: תרומה זו מאפשרת לרשויות המדינה לעמוד בדרישות החוק – בראש ובראשונה חוק חינוך חובה – גם כאשר המדינה נמנעת מהשקעה בשירותים אחרים, כדוגמת תשתיות, בתאונה שתחילה על התושבים להסכים להסדר סוגיית הקרקעות.

במרבית הכפרים נבנו בתי ספר, גני ילדים, ומבנים רב-תכליתיים המשמשים לבריאות ורווחה. המבנים מוקמים מרגע שהמועצה האזורית משיגה את הסכמת התושבים לכך ומגיעה איתם להסדרים לפינוי מבנים קיימים.⁶⁰

עד כה נבנו בתי ספר ביישובים אבו קרינאת, קסר-א-סר, ביר הדאג', אום בטין, דריג'את ואל סיה. בעת כתיבת מסמך זה מתבצעת בנייה ביישוב מולדה ויש תכנון להמשיך ליישוב מכחול.

מבנים רב תכליתיים קיימים כבר באום בטין, אל סיה, דריג'את, קסר-א-סר ותראבין וכעת נבנים מבנים שכאלה גם במולדה ובביר הדאג'. המבנים הרב-תכליתיים נבנים בתקצוב משותף של משרד השיכון ומשרד הבריאות. חלק מכל מבנה מיועד לשירותי בריאות, כגון תחנות לאם וליילד וחלק אחר משמש לצורכי הוועד המקומי, לפעילות חינוך בלתי פורמאלי, מועדון נוער וכיו"ב.

לדברי מהנדס המועצה, יש ניצול מלא של התקציבים המיועדים לבניית בתי ספר ומבנים רב תכליתיים.⁶¹

כל יישובי מועצת אבו-בסמה מדורגים באשכול הכלכלי-חברתי הנמוך ביותר. תושבי יישובים אלה סובלים מניתוק מתשתיות פיזיות בסיסיות, מנגישות חלקית לשירותים ומחשיפה יומיומית למפגעים סביבתיים ובריאותיים, אשר מובילים לשיעורי תחלואה גבוהים.⁶² שיעור העוני גבוה ביותר, וקשור, בין השאר, לרמת ההשכלה בקרב האוכלוסייה הברואית בנגב, שהיא הנמוכה בישראל. נכון ל-2007, כ-54% מהאוכלוסייה לא השלימו 12 שנות לימוד (58.8% מהנשים), לעומת שיעור של 20.2% בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל. בנוסף, רק 5.7% מבין הברואים הם בעלי השכלה אקדמאית, לעומת 23.3% מבין היהודים. לכך יש להוסיף שיעורים גבוהים של נשירה מבתי הספר ושיעורים נמוכים של זכאות לבגרות.⁶³ רמת ההשכלה הנמוכה והיעדר הכשרה מקצועית מובילים רבים למיקום שולי בשוק העבודה. שיעורי האבטלה הם גבוהים ביותר, כמעט מחצית מהגברים בעלי משפחות אינם עובדים בשכר והשתתפותן של נשים בשוק העבודה מצומצמת.⁶⁴ מבין העובדים, רבים עוסקים בעבודות בלתי-מקצועיות בתנאים של חוסר יציבות ורציפות תעסוקתית ובשכר נמוך. נכון ל-2010, השכר הממוצע לחדש ביישובי אבו-בסמה עמד על 4,166 ש"ח בלבד (לעומת נתון מקביל של 8,502 ש"ח בכלל האוכלוסייה בישראל), ושכרם של 55.5% מהשכירים היה בגובה שכר המינימום או למטה מכך.⁶⁵ הברואים אינם משתלבים בהיקף נרחב בענפי התעשייה בנגב, והיצע התעסוקות המוגבל באזור כמובן שאינו תורם לשיפור מצבם.⁶⁶ רבים ממשיכים לעסוק בעיסוקים מסורתיים בחקלאות ובגידול בעלי-חיים, אשר באמצעותם מנסות המשפחות להתקיים ברוחק. מרבית המשפחות הן מרובות ילדים, כך שההכנסה המועטה נדרשת לספק את צרכיהן של נפשות רבות. לפי נתוני מפקד האוכלוסין, ההכנסה הממוצעת לנפש ביישובים הברואים עומדת על 775 ש"ח, כרבע מהנתון המקביל באוכלוסייה כולה.⁶⁷ הנגישות של תושבי המועצה האזורית אבו בסמה לשירותים החברתיים הממשלתיים העיקריים – שירותי בריאות, רווחה וחינוך – גבוהה מבעבר. עם זאת, הפער ביחס לרשויות מקומיות אחרות עדיין גדול.

שירותי בריאות

תחנות בריאות לאם ולילד (טיפות חלב)

ברוב יישובי אבו בסמה ניתן למצוא תחנות בריאות לאם ולילד: בביר הראג', קסר-א-סר, מולדה, מכחול, דריג'את ואבו קרינאת. לעומת זאת, ביישובים אל סידה, תראבין וכוחלה עדיין אין תחנות "טיפות חלב" ונשים הנוקות לשירות נאלצות להגיע ליישובים סמוכים; אלא שבהיעדר אמצעי תחבורה הנגישות לשירות נמוכה.⁶⁸

קופות חולים

כמעט כל יישובי אבו בסמה, למעט מכחול, ניתן למצוא סניפים של קופות החולים, בעיקר קופת חולים כללית, המספקים שירותי רפואה ראשונית בקהילה. ברוב המקרים פועלות הקופות במבנים יבילים או בחדרים שכורים במבנים הרב-תכליתיים. קושי מרכזי נוגע למחסור בכח אדם – רופאים, אחיות, עובדי סיעוד ועובדים פארא-רפואיים. מספר הרופאים והאחיות לנפש נמוך מזה של יישובים יהודים.⁶⁹

על פי נתונים שמסר משרד הבריאות למבקר המדינה ב-2010, רק 50% מתקני האחיות והרופאים במגזר הברואי מאוישים.⁷⁰

שירותי רווחה

מועצת אבו בסמה אמורה לספק שירותי רווחה לתושבי היישובים המוכרים שבגבולות המועצה וגם לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים. מספרם הכולל של התושבים הנהנים משירותי הרווחה של המועצה עומד על כ-80,000. השירותים לתושבי הכפרים הלא מוכרים מוענקים מתוקף הסכמים מן השנים 2005 ו-2006 בין המועצה האזורית ובין משרדי החינוך והרווחה, שנעשו בעקבות פסיקה של

בג"צ ולפיה על המדינה לספק שירותים אלה גם לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים⁷¹. בישראל, התקצוב של שירותי הרווחה הניתנים באמצעות הרשויות המקומיות הוא משותף למדינה (75% מהמימון) ולרשות המקומית (25%). רוב הרשויות המקומיות דורשות גם השתתפות עצמית של המשתמשים בשירותים. במועצת אבו בסמה, לעומת זאת, משרד הרווחה מממן 100% מהתקציב והמשתמשים לא נדרשים להשתתף במימון, זאת בגלל מיעוט ההכנסות של המועצה האזורית ובשל ההכנסות הנמוכות של תושביה.

הוצאות הרווחה של מועצת אבו בסמה (נתוני ביצוע) בשנת 2010 היוו 13.7% מהתקציב הרגיל של המועצה, שיעור גבוה יותר מהממוצע הארצי, שעמד באותה שנה על 11.1%, וכמעט כפול מן הממוצע במועצות אזוריות. מחלקת הרווחה כוללת 30 עובדים סוציאליים במשרות חלקיות⁷². נכון לפברואר 2013 מטופלים בשירותי הרווחה של אבו בסמה כ-4,100 משפחות וכ-385 קשישים⁷³. הפיזור הגיאוגרפי של הכפרים לצד היעדר כבישים ותחבורה ציבורית מקשים מאד על אספקת השירותים ועל הנגשתם לתושבים. בתכניות שונות שהכין משרד הרווחה נכללו המלצות להקים שלוחה של המחלקה לשירותים חברתיים בכל אחד מיישובי המועצה וכן להפעיל ניידות של צוותים מקצועיים⁷⁴. נכון ל-2010 פעלו שלוחות בשלושה יישובים: אבו קרינאת, קסר-א-סיר וביר הדאג'. במאי 2012 עדיין לא אשורה בקשת התקציב שהגישה המועצה למשרד הרווחה לניידות שירותים. לרשות המועצה עומדים 3 כלי רכב לנייד עובדי רווחה⁷⁵.

שירותי הרווחה הקהילתיים באבו בסמה מעטים בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות. מרבית השירותים הקיימים מיועדים לילדים ונוער; שירותים למבוגרים כמעט ולא קיימים.

מסגרות לגיל הרך וילדים:

השירות היחיד הקיים לגיל הרך הוא משפחתונים לילדים בסיכון. ב-2013 פעלו במסגרת המועצה 82 משפחתונים ששירתו 410 ילדים עד גיל 3⁷⁶. במועצה פועלות 26 מועדוניות לילדים בסיכון ובהן 295 ילדים. כ-280 ילדים משתתפים בתכניות העשרה. המועצה מפעילה חוגי העשרה לילדים בסיכון בהם משתתפים 60 ילדים. עמותת "אופנים" מפעילה אף היא תכנית העשרה לילדים בסיכון, מדובר ב-12 מסגרות בהן משתתפים 216 ילדים. כמו כן קיימות 2 משחקיות המופעלות מתקציב התכנית הלאומית לילדים בסיכון.

במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון פועלת מסגרת לילדים בעלי צרכים מיוחדים שבה משתתפים 40 ילדים⁷⁷. באף אחד מ-11 יישובי המועצה האזורית אבו בסמה אין כיום מעון יום. על פי הערכות של מנהל מחלקת הרווחה במועצה, ד"ר אל עטאונה, חסרים 22 מעונות יום.

מסגרות לנוער:

כ-125 בני נוער משתתפים בתכניות שונות שמפעילה מחלקת הרווחה. המועצה מפעילה פרויקט (דבקה) לנוער בסיכון שבו משתתפים 15 בני נוער. במסגרת התכנית הלאומית לנוער בסיכון פועלים גם: בית חם לנוער בו משתתפים 50 נערים; מועדונית לנערות בסיכון בה נעזרות 15 נערות; פרויקט "דף חדש" ל-15 בני נוער בסיכון; פרויקט "הפוך על הפוך" שבו משתתפים 30 נערים⁷⁸.

מסגרות לנשים:

במועצה פועלות 4 קבוצות טיפוליות לאמהות לילדים בסיכון בהן משתתפות כ-60 אמהות. כמו כן מופעלת תכנית ייחודית לטיפול בנערות ונשים במצבי חירום.

לדברי מנהל אגף הרווחה במועצה חסרות מסגרות רבות בכל התחומים: מסגרות שיקום, פנימיות יום לילדים ונוער, מסגרות לנשים ונערות בסיכון, משפחתונים, מועדוניות, משחקיות ומרכזים לגיל הרך⁷⁹.

שירותי חינוך

במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה מתגוררים כ-30,000 תלמידות ותלמידים. מרביתם לומדים בבתי ספר של המועצה האזורית וחלקם הקטן לומד בבתי ספר הפועלים בשבע העיירות הוותיקות. המועצה האזורית עצמה מספקת בעיקר מבנים, פיתוח, תחזוקה והסעות; היא גם המפעילה את בתי הספר היסודיים, בעוד שבתי הספר התיכוניים מופעלים על ידי רשת אורט.

על פי נתוני המועצה, בשנת הלימודים תשע"ב פעלו במועצה 28 בתי ספר יסודיים, 6 תיכונים ו-143 גני ילדים⁸⁰.

בעבר, לפני הקמת אבו בסמה, האחריות לחינוך היתה מוטלת על הרשות לחינוך הברואי, שהפעילה את בתי הספר בעיקר במבנים יבילים. משהוקמה המועצה האזורית הוחל בתהליך של בניית מבני חינוך. ב-2005 הקצתה הממשלה 142.5 מיליון ש"ח לבינוי 285 כיתות לימוד בתחום המועצה.⁸¹ תקציב זה אפשר לבנות 13 בתי ספר חדשים, אך לא היה בו די כדי להעביר את כל התלמידים בתחומי המועצה למבני אבן. בחודש מאי 2012 היו בתחומי המועצה האזורית 34 בתי ספר, 28 מתוכם יסודיים ו-6 תיכוניים. בנוסף פעלו אז 134 גני ילדים לגילאי 3-6.

מאז 2008 (עם תום הקצאה ממשלתית משנת 2005), לא מתקיימת באבו בסמה בנייה של כיתות חדשות. בנייתם של ארבעה בתי ספר חדשים מתעכבת ותכנית החומש למגזר הברואי בנגב לשנים 2012-2016 אינה כוללת תקציב ייעודי למבני חינוך באבו בסמה⁸² תקציב החינוך המועבר למועצה אינו מספיק לצרכי התחזוקה של מבני חינוך והמועצה נאלצת להקצות לשם כך כספים מתקציבה הרל. רק 12 בתי ספר מחוברים לחשמל בעוד שהשאר עובדים עם גנראטורים.

מועצת אבו בסמה מקיימת מערך עצום של הסעות לכ-27,000 תלמידים, בתקציב של 80 מיליון ש"ח, הממומן כולו על ידי משרד החינוך. המערך הגדול נדרש בגלל הפיזור הגדול של האוכלוסייה והעובדה שבתי הספר והגנים מרוכזים באזורי השירותים ולא באזורי המגורים. מערך ההסעות מאפשר לכמעט כל ילדי אבו בסמה לבקר בגן חובה. לעומת זאת, רק כ-50% מגילאי 3-4 לומדים בגני טרום חובה, משום שמשרד החינוך אינו מתקצב הסעות לגילאים אלה. בגלל היעדר דרכים סלולות ותחנות הסעה מסודרות, מאופייין מערך ההסעות בבעיות בטיחות קשות ומלווה בתאונות רבות.

בעבר אופיינו בתי הספר ביישובים הברואיים בשיעורי נשירה גבוהים. כיום, לדברי הממונה על החינוך במועצה שיעורי הנשירה באבו בסמה ירדו מאוד, אם בשל הפעלת מערך ההזנה, המופעל בכיתות א'-ט'⁸³, מפעל שהיטיב מאוד עם ילדיה של האוכלוסייה המקומית, שהיא ענייה, ואם בשל בינוי בתי הספר בתחומי המועצה, דבר הפותר את בעיית המרחק שבעבר הקשתה מאוד על צעירי היישובים.

שיעורי הזכאות לתעודת בגרות גבוהים יחסית למוצא במגזר הברואי ורומים למוצא הארצי. בשנת 2012 48% מתלמידי כיתות י"ב היו זכאים לתעודת בגרות.⁸⁴ משרד החינוך אינו אוסף נתונים לגבי זכאות בקרב בני 17 ולכן לא ניתן לדעת מהו אחוז הנושרים ואחוז הלומדים.

כיום, רוב כוח ההוראה בבתי הספר הוא מקומי, בעוד שבעבר מרביתו באה מיישובים ערביים במרכז הארץ ובצפונה. מדובר בשיפור משמעותי, לאור העובדה שבעבר נהגו המורים הצפוניים לנטוש ברגע שמצאו תעסוקה סמוכה יותר לבתיהם. הגננות הן כולן ברואיות תושבות האזור. בבתי הספר היסודיים, כ-70% מצוות ההוראה הם מקומיים בעוד שכ-30% באים מהצפון. רק בבתי הספר התיכוניים יש עדיין ייצוג גבוה לצפוניים – כ-50% מסגל ההוראה. מנהלי בתי הספר הם כולם בני האזור וברוך כלל הם משתייכים לאותו שבט שצעיריו לומדים בבית הספר.

תעסוקה

המועצה האזורית אבו בסמה היא חסרת תשתית כלכלית המסוגלת לספק תעסוקה לתושבים. מרבית הגברים עובדים מחוץ ליישוביהם, באזורי תעשייה או תעסוקה בעיירות הוותיקות או במפעלים ועסקים בערים היהודיות הגדולות – דימונה ובאר שבע. רבים מועסקים על ידי קבלני כוח אדם או על בסיס ארעי וברמת שכר נמוכה מאוד. הגברים הם ברובם עובדים מקצועיים בתעשייה ובכינוי ואילו הנשים מועסקות בעיקר בחינוך (61%).⁸⁵ השכר החודשי הממוצע של שכיר/ה תושב/ת אבו בסמה (במחירי 2008) עמד על 4,592 ש"ח לגברים ו-2,502 ש"ח לנשים. 56.1% מהשכירים השתכרו לא יותר משכר מינימום.

המועצה האזורית היא בעלת יכולת מוגבלת להרחבת אפשרויות התעסוקה של התושבים. ב-2012 אושרה הקמת מט"י (מרכז סיוע ותמיכה לעסקים) במסגרת המועצה. כמו כן מתקיימים פרויקטים של הכשרה מקצועית בשיתוף עם משרד הכלכלה ועם עמותות שונות. המועצה האזורית עצמה השקיעה לאחרונה 12 מיליון ש"ח בפרויקט תכשיטנות. פרויקט המשותף למועצה ולמשרד הכלכלה מעניק לכ-150 סטודנטים בדואים מסלול הכשרה מקצועית להנדסאים במסגרת בית הספר התעשייתי של רשת אורט ביישוב אל סייך.⁸⁶

מטה היישום של המלצות פראזור מנסה גם הוא לקדם פרויקטים של הכשרה מקצועית, לגייס מפעלים, לקדם את אזור התעשייה רהט-להבים ולהעניק עדיפות לעובדים בדואים במרכזי עיר הבה"דים.⁸⁷

5.ג. שירותים שלא קיימים כלל ביישובי המועצה

ביישובי אבו בסמה אין למצוא סניפים של המשרדים הממשלתיים הבאים: משרד הפנים, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי (גם לא ניידות של המוסד הזה, שאותן ניתן למצוא בשבע העיירות הוותיקות) ומשרד הדואר. בכיר הדאג', מולדה, אבו קרינאת ואום בטין יש תיבות דואר. תושבים ביישובים האחרים מחזיקים תיבות דואר בתשלום ביישובים יהודים.⁸⁸ כמו כן אין למצוא ביישובי אבו בסמה ולו סניף אחד של בנק. בהיעדר מערך תחבורה ציבורית, הנגישות של תושבי אבו בסמה לכל השירותים הללו מוגבלת מאד.

- 1 עמותת במקום, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב – אל עונה ואח'. יולי 2011. תכנית אב לכפרים הברואים הלא מוכרים בנגב. www.bimkom.org; דו"ח פורום דו קיום בנגב 30.1.2012 www.dukium.org; מכתב האגודה לזכויות האזרח ועדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל לשר בני בגין ואח', 1.4.2012.
- 2 דו"ח ועדת גולדברג ע"מ 49-46, 53.
- 3 הועדה לביעור אפליה גזעית. 9.3.2012. דיון בתגובת המדינות לסעיף 9 לאמנת האו"ם לביעור כל צורות האפליה הגזעית. הערות מסכמות. סעיף 20. ישראל הצטרפה לאמנת האו"ם לביעור כל הצורות של אפליה גזעית – 1965 בשנת 1979.
- 4 החלטת הפרלמנט האירופי מיום 5.7.12 בעניין מדיניות האיחוד האירופי בנושא הגדה המערבית ומוזר ירושלים, סעיף 12. החלטה מס' 2012/2694RSP.
- 5 החלטת ממשלה מספר 3782, 30.10.2011, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערה.
- 6 בס ספקטור ש', 2011. השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערה, הכנסת: מרכז המחקר והמידע. הכשרת חוות הבורדים התאפשרה באמצעות אישור חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון מס' 4), התש"ע – 2010, שהתקבל בכנסת ב- 12.7.2010.
- 8 פגישה עם מחמד אבו-קרינאת, מהנרס המועצה, 20.5.12.
- 9 מבקר המדינה 20.12.2011. לעניין זה ר' תכניתם של אבו-סעד וליטוויק המציעים לחבר את היישובים הברואים לכביש חוצה ישראל, למסלול רכבת ולהפוך את נבטים לשרה תעופה אורחי (אבו-סעד וליטוויק 2000).
- 11 בעניין זה מציעים אבו-סעד וליטוויק להקים באחד היישובים מרכז ניתוב של שיחות טלפוניות וכן להקים מכללה טכנולוגית ובית חולים שני בנגב. בתחום העסקי הם ממליצים על הקמת בנק בדואי לפיתוח שיעניק הלוואות למעסיקים (שם).
- 12 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה), התשס"ד – 2003.
- 13 החלטת ממשלה 216 (ערב/1) מיום 14.3.2003.
- 14 לכל מועצה מונתה ועדה מנהלת, ראש מועצה אבו בסמה יונה רחמים הפך ראש המועצה אל קסום ומהנרס אבו בסמה שויך גם הוא לאל קסום. ד"ר איציק תומר מונה לראש המועצה נווה מרבר לצד מהנרס נוסף.
- 15 נילי ברוך. דצמבר 2004. היבטים של אי שוויון מרחבי בהקצאת משאבים מוניציפאליים. גיליון עדאלה האלקטרוני. www.adalah.org
- 16 בתחילת שנות השבעים הוכרו על הליך הסדר קרקעות בנגב הצפוני, על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט – 1969, הסדר שבסופו נרשמת כספר המקרקעין כל חלקת קרקע על שם בעליה. מנתונים שהוצגו בדוח ועדת גולדברג עולה כי עד אוקטובר 1979 הגישו הברואים בנגב, בהתאם להוראות הפקודה, 3,220 תביעות הנוגעות ל-776,856 דונם. ביולי 2008 נותרו 2,749 תביעות שלא הוסדרו, החלות על שטח כולל של כ-592,000 דונם; הברואים מחזיקים בכ-386,000 דונם משטח זה.
- 17 משרד הפנים. הרשויות המקומיות בישראל 2011, פרסום מס' 1531.
- 18 מבקר המדינה 20.12.2011. דו"חות ביקורת על השלטון המקומי.
- 19 דוח ועדת חקירה לגבולות עירית באר-שבע ולגבולות המועצות המקומיות ירוחם, שגב שלום והמועצות האזוריות אבו בסמה, בני שמעון, מרחבים, רמת נגב ושטחים חסרי מעמד מוניציפאלי מדרום לכביש 25. 2005. <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Gvulot25.pdf>.
- 20 דוד כהן, פרוטוקול ועדת החקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע, 10.6.12.
- 21 פרוטוקולים של דיוני ועדת החקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע, 10.6.12.
- 22 פרוטוקולים של דיוני ועדת החקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע, 10.6.12, 15.7.12, 18.7.12, 9.12.12.
- 23 דיו וחשבון ועדת החקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע, אוגוסט 2012.
- 24 דורון אלמוג, פרוטוקול ועדת חקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע (10.6.12).
- 25 ועדת הפנים והגנת הסביבה, הודעה לעיתונות, 13/08/2008.
- 26 בג"צ 3183/10, פסק דין מיום 9.2.2011.
- 27 אתר האגודה לזכויות האזרח www.acri.org.il.
- 28 מידע שנמסר לנו על ידי ראש מועצה אבו בסמה מר יונה רחמים בפגישה בתאריך 2.5.12.
- 29 פגישה עם מחמד אבו-קרינאת, מהנרס המועצה, 20.5.12.
- 30 פגישה עם אברהם אל-הוואשלה, יו"ר הוועד המקומי קסר-א-סה.
- 31 בג"צ 4714/12 אבו המיר ואח' נ' שר הפנים ואח' פסק דין מיום 2.8.2012.
- 32 חסן עטראש, תושב מולדה ונציג ציבור, מוסטאפה אבו-רביע, קוחלה, יצחק אבו חמד, דריג'את, ד"ר מוחמד אבו רביע, מכחול. פרוטוקול ועדת חקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע (15.7.12).

- 33 חקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע. דו"ח ביניים. אוגוסט 2012.
- 34 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה, ביטול) התשע"ג 2012 ו צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (נווה מדבר ואל-קסום) התשע"ג. קובץ התקנות 7176, 6.11.12.
- 35 ועדת חקירה לבריכת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע. פרוטוקול ישיבת הועדה מיום 28.4.2013.
- 36 הסדרי חלוקת הקרקע של הברואים בינם לבין עצמם נקבעו עם תחילת התיישבות הקבע, במאה ה-19. קרקעות שנתפסו קודם לכן כשבטיות חולקו בין משפחות, בחתימת מכובדים. גבולות הקרקע נסמכו על תוואים גיאוגרפיים, אבנים, חצבים. יצוין עוד כי יהודים הכירו בהסדרים אלה ועד 1948 רכשו קרקעות מברואים בתשלום ובהסכמה. נח 2009:28.
- 37 אזור הסייג מצוי בשטח שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם. לפי נתוני משרד הפנים משנת 1955, שנה לאחר קבלת האזרחות מנו הברואים בנגב 12,540 איש. לפי נתוני משרד החקלאות משנת 1955, שני-שליש מתושבי אזור הסייג היו ברואים שנעקרו מהנגב הצפון-מערבי בעקבות מלחמת 1948 ואילו שלישי ישבו באזור לפני 1948. (דו"ח ועדת גולדברג סעיף 21; סבירסקי וחסון 2005:4).
- 38 מהלכים אלה נעשו בהתבסס על: חוק נכסי נפקדים, 1951, חוק רכישת מקרקעין – אישור פעולות ופיצויים 1953, פקודת הקרקעות הבריטית בנושא ארמות "מוואת" 1921.
- 39 קרקעות בבעלות המדינה שהינם בורות ואינם משמשות לחקלאות, הנמצאות במרחק מה מאזורי ישוב או באזורים שוממים.
- 40 נתוני משרד הפנים לשנת 2010, מתוך דברי ההסבר לתזכיר החוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב 2012.
- 41 פסק הדין המרכזי בעניין זה ניתן על ידי בית המשפט העליון בפרשת הוואשלה ב-1984 ("ע"א 218/74) ומאז ניתנו כ-80 פסקי דין המתבססים עליו.
- 42 סעיף 44 להמלצות הועדה. לעניין התביעות ר' גם היה נח, 2009, עמ' 40-48.
- 43 נח, 2009:47.
- 44 דו"ח ועדת גולדברג, סעיף 34. בשנת 1971 הכריזה המדינה על הליך הסדר מקרקעין באזור הנגב הצפוני, הכולל את אזור הסייג. עד לשנת 1979 הוגשו 3,220 תביעות בהיקף של 776,856 דונם. אולם, הליך הסדר המקרקעין נעצר ביוזמת המדינה ולמעשה מעולם לא הושלם, ובמקום זאת בחרה המדינה, בעקבות דו"ח ועדת אלבק משנת 1975, לנסות להגיע לפשרות עם תובעי הבעלות בהתאם לתקנות משתנות של מועצת מנהל מקרקעי ישראל.
- 45 ב.ז. בגין. 23.1.13. הסדרת התיישבות ברואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב והמלצות למדיניות ולתקין תזכיר החוק.
- 46 ממשלת ישראל. 2013. החלטה מס' 5345 מיום 27.1.2013.
- 47 כ-6.8 מיליארד ש"ח, שמתוכם 1.2 מיליארד ש"ח הוקצו בהחלטת ממשלה 3708 לפיתוח היישובים המוכרים והעיריות הקיימים כיום (תשתיות, מבני ציבור, תעסוקה, סכסוך פיתוח מגרשים בבנייה רוויה לפי קריטריונים של אזורי עדיפות לאומית והרחבת שירותים חברתיים).
- 48 עידו אפרתי. 10.8.2012. "7 שנים להתנתקות. 5.5 מיליארד ש"ח פיצויים ומאות משפחות שאיברו את הכסף". הארץ.
- 49 סיוע שממשיך להינתן לרשויות שקלטו מפונים, ר' החלטת ממשלה 438 מיום 23.6.2013 "היערכות הממשלה להשלמת הטיפול במפוני גוש קטיף וצפון השומרון לאור סיום פעילותה של מנהלת תנופה".
- 50 נתוני משרד הפנים מתוך "הרשויות המקומיות בישראל 2011", פרסום מס' 1531. הפרסום העוקב העוסק ברשויות המקומיות לשנת 2012 אינו כולל נתונים על המועצות החדשות נווה מדבר ואל קסום.
- 51 השוואה מפורטת של תקציב המועצה לתקציב מועצות אזוריות אחרות ראה בהמשך.
- 52 נתונים שנמסרו בפגישה עם מר רחמים יונה, ראש המועצה אבו בסמה, 2.5.2012.
- 53 ערדלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. 6.5.2012. מכתב לרחמים יונה, ראש המועצה האזורית אבו בסמה.
- 54 פגישה עם מר חנון אפוטה, מנהל אגף החינוך, 2.5.2012.
- 55 מבקר המדינה 20.12.2011.
- 56 אתר האגודה לזכויות האזרח 2008 <http://www.acri.org.il/he/?p=1875>. עו"ד ראויה אבורביעה, האגודה לזכויות האזרח, פגישה מיום 10.7.12.
- 57 מבקר המדינה, 20.12.2011. דו"חות ביקורת על השלטון המקומי (2010).
- 58 שם. כביש 31' הוא קטע כביש מתוכנן שיתפצל מכביש 31 באזור מולדה ויתחבר לכביש עוקף באר שבע. מטרתו להקל על עומס התנועה מבאר שבע ובכביש 60.
- 59 פגישה עם מחמד אבו-קרינאת, מהנרס המועצה, 20.5.12.
- 60 החלטה ערב/40 משנת 2005, החלטה ערב/4 משנת 2009 והחלטה 3708 משנת 2001.
- 61 פגישה עם מחמד אבו-קרינאת, מהנרס המועצה, 20.5.12.
- 62 א. רודניצקי, 2011, החברה הברואית הנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים. נווה אילן: יוזמת קרן אברהם.
- 63 שם.

- 64 ד. בן רבי, ש. עמיאל, פ. ניג'ם, ט. דולב, 2009, ילדים באוכלוסייה הברווית בנגב: מאפיינים, צרכים ורפואי שימוש בשירותים. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <http://brookdaleheb.jdc.org.il/?CategoryID=156&ArticleID=44>
- 65 ז. בנדלק, 2012, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 2010, ביטוח לאומי – סקרים תקופתיים מס' 240. <http://www.btl.gov.il/Publications/survey%5CPages/seker240.aspx>
- 66 רורניצקי, 2011.
- 67 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009, הודעה לעיתונות 244. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/24_09_244b.pdf
- 68 פורום דו קיום בנגב, מרץ 2012. נגישות וזמינות שירותים ממשלתיים, עסקיים, ציבוריים ובריאותיים ביישובים ערביים ואפליה מבנית כנגד מועסקים ערבים במשרדי הממשלה בנגב. תמונת מצב.
- 69 רופאים לזכויות אדם. 8.12.2011. "בריאות ושירותי בריאות בנגב". נייר עמדה מטעם המטה הציבורי לשוויון בבריאות.
- 70 מבקר המדינה, 20.12.2011. "דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2010.
- 71 מבקר המדינה 2010.
- 72 אתר המועצה <http://abubasma.org.il>
- 73 מידע שהתקבל ממנהל אגף רווחה, ד"ר מג'יד אלעטוונה, 14.3.13.
- 74 תכנית אב "לפיתוח שירותי רווחה בפזורה הברואית", 2005, משרד הרווחה בשיתוף המועצה ו-"מכון מנדל למנהיגות"; תכנית לקידום ופיתוח שרותי רווחה במגזר הברואי בדרום", 2009, משרד הרווחה.
- 75 פגישה עם יונה רחמים, ראש המועצה אבו בסמה, 20.5.12
- 76 מידע שהתקבל ממנהל אגף רווחה, ד"ר מג'יד אלעטוונה, 14.3.13.
- 77 מידע שהתקבל ממנהל אגף רווחה, ד"ר מג'יד אלעטוונה, 14.3.13.
- 78 מידע שהתקבל ממנהל אגף רווחה, ד"ר מג'יד אלעטוונה, 14.3.13.
- 79 מידע שהתקבל ממנהל אגף רווחה, ד"ר מג'יד אלעטוונה, 14.3.13.
- 80 אתר המועצה <http://abubasma.org.il>
- 81 החלטת ערב/40, החלטת ממשלה 3956 מיום 22.07.2005
- 82 החלטת ממשלה 3708 מיום 11.9.2011.
- 83 פגישה עם מר חנון אפוטה, מנהל אגף החינוך, 2.5.2012.
- 84 משרד החינוך: יוני 2013. נתוני זכויות לבגרות תשע"ב (2012). מצגת.
- 85 הלמ"ס. מפקד אוכלוסין 2008. הנתונים מתייחסים כנראה לכ-11 אלף תושבים שנפקדו במפקד האוכלוסין של 2008 שהם רק חלק מתושבי הכפרים המוכרים ואינם כוללים את תושבי הכפרים הלא מוכרים.
- 86 נתונים שנמסרו בפגישה עם מר רחמים יונה, ראש המועצה אבו בסמה, 2.5.2012.
- 87 שיחה עם דורון אלמוג, ראש מטה היישוב, 5.3.2013.
- 88 פורום דו קיום בנגב, מרץ 2012. נגישות וזמינות שירותים ממשלתיים, עסקיים, ציבוריים ובריאותיים ביישובים ערביים ואפליה מבנית כנגד מועסקים ערבים במשרדי הממשלה בנגב. תמונת מצב.

מקורות

- אבו-סעדי, איסמעיל והארווי ליטווק. 2000. פריצת דרך: תכנית לפיתוח היישובים הברואים בנגב. המרכז לחקר החברה הברואית והתפתחותה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- בגין, ב.ו. 23.1.13. הסדרת התיישבות ברואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תוכיר החוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תוכיר החוק.
- ע"א 218/74. סלים עלי אגדיע אל- הואשלה נ' מדינת ישראל ואח'. פ"ד לח(3), 141.
- בנדלק, ז. 2012, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 2010. המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים מס' 240.
- בן רבי, ה. ש. עמאל, פ. ניג'ם, ט. דולב, 2009, ילדים כאוכלוסייה הברווית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- גולברג. אליעזר, יו"ר. 11.12.2008. דו"ח הועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואית בנגב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009. "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006". הורעה לעיתונות 244.
- הפרלמנט האירופי. 5.7.12. החלטה בעניין מדיניות האיחוד האירופי בנושא הגדה המערבית ומזרח ירושלים. החלטה מס' 2012/2694rsp.
- מבקר המדינה. 20.12.2011. דו"חות ביקורת על השלטון המקומי (2010).
- ממשלת ישראל. 2003. החלטה מס' 216 (ערב/1) מיום 14.3.2003.
- ממשלת ישראל. 2005. החלטה מס' 3956 (ערב/40) מיום 22.07.2005.
- ממשלת ישראל. 2009. החלטה מס' 724 (ערב/4) מיום 30.08.2009.
- ממשלת ישראל. 2011. החלטה 3708 מיום 11.09.2011.
- ממשלת ישראל. 2011. החלטה מס' 3782 מיום 30.10.2011.
- ממשלת ישראל. 2013. החלטה מס' 438 מיום 23.6.2013.
- ממשלת ישראל. 2013. החלטה מס' 5345 מיום 27.1.2013.
- נח, חיה. 2009. הכפרים שישנם ואינם. הכפרים הברואים הלא מוכרים בנגב. חיפה: פרס הוצאה לאור.
- סבירסקי ש. ויעל חסון. 2005. אזרחים שקופים: מדינות הממשלה כלפי הברואים בנגב. תל אביב: מרכז ארוה.
- עמותת במקום, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב- אל עונה ואח'. יולי 2011. תכנית אב לכפרים ערביים ואפליה מבנית כנגד מועסקים ערבים במשרדי הממשלה בנגב. תמונת מצב. www.bimkom.org.
- פורום דו קיום בנגב, מרץ 2012. נגישות וזמינות שירותים ממשלתיים, עסקיים, ציבוריים ובריאותיים ביישובים הלא מוכרים בנגב.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה), התשס"ד-2003.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה, ביטול) התשע"ג 2012. קובץ התקנות 7176, 6.11.12.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (נווה מדבר ואל-קסום) התשע"ג. קובץ התקנות 7176, 6.11.12.
- רודניצקי, א. 2011. החברה הברואית הנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים. נווה אילן; יוזמת קרן אברהם.
- רזין, ערן, יו"ר. 2012. ועדת החקירה לבידיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע, פרוטוקולים של הדיונים בתאריכים 10.6.12, 15.7.12, 18.7.12, 9.12.12.
- רזין, ערן, יו"ר. אוגוסט 2012. דין והשבון ועדת החקירה לבידיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הברואי בנפת באר שבע.
- שחורי, נילי, יו"ר. אפריל 2004. דוח ועדת חקירה לגבולות עיריית באר-שבע ולגבולות המועצות המקומיות ירוחם, שגב שלום והמועצות האזוריות אבו בסמה, בני שמעון, מרחבים, רמת נגב ושטחים חסרי מעמד מוניציפאלי מדרום לכביש 25. <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Gvulot25.pdf>.
- תוכיר החוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב. 2012.

not meet the current needs of the residents. And virtually no plans exist that take into consideration the desire of the local residents to preserve the rural character of their settlements and integrate employment centers with residential areas. This would enable farming and husbandry, which better suit the Bedouin lifestyle, and the development of existing sources of livelihood and commerce while developing other sources of employment as well. Fewer than half the residents are wage-earners, and most of these earn a low wage. On the other hand, the quarrels over land ownership prevent local entrepreneurship. **Limited employment options** are a key reason for the low standard of living and extensive poverty in the villages.

An outline for alternative development of the Abu Basma villages

The point of departure for the proposed outline is that plans for and development of Abu Basma must be based on the current distribution of villages and the socioeconomic character of Bedouin society in the Negev. This calls for political recognition of the legitimacy of Bedouin settlement in the Negev. We recommend an end to unilateral political action, including legislative measures and demolition of homes. In parallel, an alternative to the Praver Plan must be formulated that will be based on agreement between the state and the residents concerning the two main points of contention: land ownership and the character of the settlements.

We recommend changing the status of the local government in Abu Basma to allow it to function like every municipal authority in Israel, including the holding of elections for municipal and regional councils; and the transfer of planning and development to the local government instead of the Bedouin Development Authority and the staff implementing the Praver recommendations.

The policy of Israeli governments to concentrate the Bedouin in a small number of urban settlements reduces the scarce options for earning a living on which they currently depend. What is needed is the creation of economic development opportunities: providing financial incentives to attract companies, factories, banks, and other businesses to the region; significant expansion of support for entrepreneurship and development by the residents themselves – farming, tourism, and commerce; allocation of agricultural lands and water to help develop farming; integration of Abu Basma residents in regional economic projects such as the military base complex and the high-tech zone of Beer Sheba.

Adequate funding should be made available to the Regional Council to allow them to discharge their functions of planning, development, and service provision to the residents. Indeed, there is no point in continuing to create plans if funding is not allocated for their implementation. Government funding for the local authority must be sufficient to allow long-term development plans, classification as a high-priority development area, and changing the jurisdictions of the local authorities to redistribute the tax-producing locales.

A public transportation system must be created to connect the villages of Abu Basma to each other and to the employment centers and service providers.

generate more economic value, such as providing commercial or tourist services or infrastructure for agriculture or industry.

Another critical obstacle to development of the Abu Basma villages is **the conflict between the state's objectives and Bedouin aspirations for the Negev**. This conflict prevents the formulation of planning policies that are agreeable and acceptable to both. The state wishes to expand the Jewish population of the Negev, and therefore offers incentives to Jews living in the center of the country to move to the region, allowing for all types of settlement, including individually owned farms and small, rural communities. The Bedouin, on the other hand, are subject to criteria such as minimum population as a condition for allowing the residents of unrecognized villages to remain in their settlements, while offering relatively small plots of land to those willing to leave. The Bedouin have not agreed to inequitable arrangements that the state wishes to force upon them, and they demand treatment equal to that towards the Jewish population with respect to the criteria for land ownership, the character of the settlement, and arrangements for evacuation and compensation.

Another serious obstacle to the development of Abu Basma is the fact that **the residents of this regional council do not have an independent, local governing authority** with power. Because development is one of the main functions of any local authority, this is a serious obstacle. In practice, the authority for governing Abu Basma rests with four external entities – primarily the Office of the Prime Minister and the Ministry of Housing. These authorities will presumably continue to determine the fate of the Negev Bedouin so long as the issue of land ownership is unresolved. As a result, there is no practical option for significant, comprehensive development.

The absence of an independent budget for investment is also an obstacle to development. In all budgetary matters, Abu Basma differs from other local authorities in Israel in that it serves as a transit station for government funds, particularly from the Ministry of Education, on their way to the sub-contractors who provide these services. Abu Basma has virtually no independent income – not from its residents, who are unable to pay taxes, nor from businesses, military bases, or public sources. The population of Abu Basma is impoverished and unable to raise its own capital for economic development, unlike other local authorities in Israel.

There is consensus among authorities (Bank of Israel, OECD, World Bank) that **an adequate public infrastructure** is a pre-condition for economic and social development. Without a proper infrastructure of transportation, water, sewage, electricity, and waste removal, it is hard to imagine the development of residential or commercial areas. With the exception of Tarabin, this basic infrastructure does not exist in the Abu Basma villages. The schools and multi-purpose structures provide only partial services. Residents who can afford it connect to the water grid and use generators. Most of the population is not connected to a central supply of water or electricity. In the absence of public transportation, mobility to access employment and government services is very limited.

The services that do exist in Abu Basma are minimal: Compared to most local authorities in Israel, they are insufficient to ensure integration into the Israeli economy. In the Abu Basma villages, several new school buildings exist that are well equipped, but there are also temporary schools with old infrastructure that are inadequate for learning. The allocations for physical development of the educational infrastructure are insufficient relative to the needs. The welfare services for Abu Basma residents are minimal and far below the needs of the population with its high proportion of poor. Health services in the Abu Basma villages are also very basic – all the villages suffer from poor access to clinics and hospitals, and a dearth of medical personnel.

Government decisions to establish employment centers in Abu Basma have been implemented very slowly, and do

A decade after establishment of the Abu Basma Regional Council and initiation of the process of recognizing the villages within the Council, most of these communities remain under-developed. This paper examines the obstacles to significant development of the Abu Basma villages and outlines recommendations for a development plan. The final part of the paper reviews the current status of the Abu Basma villages.

The paper focuses on socio-economic development. The organization Bimkom: Planners for Planning Rights, have submitted a parallel analysis that focuses on town planning and construction.

The Abu Basma Regional Council was established in 2004 with jurisdiction over approximately 68,000 dunam. The Council functioned as one unit until November 2012, when the then Minister of the Interior split it into two regional councils – al-Kasom and Neve Midbar. These two councils were still in the process of formation in early 2014, but there appears to be no functional difference between the unified regional council and the two new ones; therefore this paper treats the villages of Abu Basma as one entity.

In 2012, the Abu Basma Regional Council was composed of 11 villages, which were then divided between the two new councils. Seven were veteran settlements, but were not recognized by the government. Of the remaining four, Mulada and Makhul were located on lands with no previous Bedouin settlement; Tarabin's residents had been displaced from the Omer area and moved onto state lands in the current site; and Bir Hadaj was also established on state land.

There is no accurate data about the population of the Abu Basma Regional Council. According to the Council's website and data submitted to the State Comptroller, some 30,000 people lived within the jurisdiction of the Regional Council in 2010, while another 50,000 lived in the unrecognized villages outside the jurisdiction of the Regional Council.

The residents of the Abu Basma villages are in dire need of development. They have few resources – most residents are impoverished – and they do not benefit from most government and commercial services that are provided elsewhere in Israel. In the future, efforts to improve the situation of the Bedouin must involve not just an infusion of state resources, which have been allotted meagerly until now, but also creation of an infrastructure for independent economic activity. This infrastructure must allow for ongoing, sustainable development of the Bedouin families and communities, as well as integration into the Israeli economy, both regional and national.

The road to such development, however, is strewn with obstacles, and this paper focuses on those we perceive to be the most serious ones:

Land ownership issues are the most significant obstacle to development of the Abu Basma villages for a number of reasons: First, the Bedouin do not build on or make use of lands that other Bedouin own according to their traditional system of property ownership, and no development – construction of roads, industrial zones, commercial centers, or residential buildings – can take place where land ownership is disputed; second, until agreements are mutually accepted about the land ownership issues, those who live outside the recognized villages are in legal limbo, their development obstructed; third, the land and the temporary structures on it are the main asset of most Negev Bedouin, but with their ownership not recognized, they are prohibited from making use of it; and, fourth, the lack of property rights and ensuing low property values wreak economic havoc not just on individual families, but on the Bedouin community as a whole. Although the Bedouin theoretically hold valuable property, in practice they may not use it to

The report was produced in conjunction with Bimkom: Planners for Planning Rights, in the framework of a joint project, "Promoting Adequate Planning and Development of Recognized Bedouin Villages in the Israeli Negev".



The publication has been produced with the assistance of the European Union.

The contents of the publication are the sole responsibility of the Adva Center and Bimkom and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

The Abu Basma Villages **A Decade of Underdevelopment**

Executive Summary

Noga Dagan Buzaglo

August 2014