



הכפרים הלא-מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות

* נייר עמדה

* נייר דקנ



הפרויקט ממומן על ידי האיחוד האירופי ואחרים.
העמדות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדת האיחוד האירופי.

תודתנו לקרן החדשה לישראל על התמיכה בפעילותנו.

מחקר וכתיבה:

סזאר יהודקין, מתכנן ערים

מפות:

נאוה עיר, מתכננת ערים

עריכה לשונית:

ניר שלו

צוות מלווה (לפי סדר א"ב):

סעיד אבו סמור, גיאוגרף; סלימן אבו עביד, רכז קהילתי; פארס אבו עביד, רכז קהילתי; עטווה אבו פריח; אלי אילן, אדריכל; חסין אלרפיעה, ראש המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב 'אל עונה'; עליזה ארנס, אדריכלית; ענאיה באנה, אדריכלית; נילי ברוך, מתכנת ערים; ד"ר דליה דרומי; שולי הרטמן, אנתרופולוגית; עפר לרנר, מתכנן ערים; ח"כ ד"ר חנא סוויד; ד"ר טובי פנסטר; לי פרלמן; ד"ר ארו צפדיה; עו"ד באנה שגרי בדארנה.

תודתנו לכל מי שסייעו בהערותיהם והארותיהם להכנת המסמך.

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

עמותת *במקום* הוקמה במאי 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לזכויות האדם. המניע להקמת *במקום* היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרת זכויות אדם במערכות התכנון השונות בישראל: אפליה בתכנון כלפי בדואים בנגב, אי מתן היתרי בנייה לתושבי שכונות במזרח ירושלים, שכונות וערי פיתוח במעמד חברתי-כלכלי מוחלש הנתקלות בקשיים במגעייהן עם רשויות התכנון, ועוד.

במקום פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות שכיר ומתנדב, הכולל אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושאי תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן במרחב התכנון. להשגת מטרותיה פועלת עמותת *במקום* בכלים תכנוניים, משפטיים (באמצעות חוות דעת מקצועיות), מחקריים, חינוכיים וציבוריים.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הינו ארגון לא ממשלתי ללא מטרות רווח, הפועל בישראל. הארגון נוסד ונרשם כעמותה בתחילת שנת 2000. הקמת המרכז קיבלה את ברכת הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ועדת המעקב העליונה לענייני האוכלוסייה הערבית וגורמים ציבוריים ופוליטיים, המייצגים את הציבור הערבי בישראל.

המרכז הציב לעצמו כמטרה עיקרית את ייצוג האינטרסים של האוכלוסייה הערבית בישראל וצרכיה האמיתיים בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. המרכז פועל למען השגת שוויון בהקצאת קרקעות ובמשאבי פיתוח ותכנון, למען העצמה של האוכלוסייה הערבית, למען הגנה על זכויותיה הבסיסיות, למען שיתוף הציבור הערבי בהליכי התכנון ולמען שיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי של כל האזרחים במדינה.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב "אל עונה"

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוקמה בשנת 1997, כהנהגה עממית נבחרת של הוועדים המקומיים בכפרים הבדואים הלא-מוכרים וכנציגות לתושביהם. ועדת המעקב העליונה לאזרחים הערבים בישראל הכירה במועצה האזורית כהנהגה לגיטימית של הכפרים, ובי"ר המועצה האזורית כחבר רשמי בה.

כדי לשנות את המציאות הקשה, שממנה סובלים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, פועלת המועצה לייצוג הקהילה מול מקבלי ההחלטות השונים, להעצמה קהילתית בכפרים עצמם, מנהלת מאבקים משפטיים, מגישה תוכניות מתאר אלטרנטיביות, מייצרת תשתית מידע עבור מערכות השלטון השונות ועוד.

עמותת במקום, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב רואים קשר הדוק בין תכנון מרחבי לבין זכויות אדם ופועלים למימושן בשדה התכנון. תושבי הכפרים הלא-מוכרים, **אזרחים ערבים-בדואים החיים בנגב**, סובלים זה עשרות שנים מפגיעה מתמשכת בזכויותיהם המרחביות. במשך השנים נמנעת המדינה מהכרה ביישוביהם, ועקב כך נשללים מהם זכויות אדם ושירותים בסיסיים.

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי	במקום - מתכננים למען זכויות תכנון
רח' העצמאות 47, באר שבע טל' 08-6283043 www.rcuv.net	ת"ד 572, עילבון טל' 04-6783636 www.ac-ap.org	רח' עזה 36, ירושלים טל' 02-5669655 www.bimkom.org

תוכן עניינים

פתח דבר

נייר עמדה

נייר רקע

תמונת מצב פרק 1

מדיניות הממשלה בעבר ובהווה פרק 2

בעיית הקרקעות פרק 3

חלופות שהוצעו לפתרון בעייתם של הכפרים הלא-מוכרים פרק 4

סיכום

לוחות

מפות

מקורות

פ ת ח ד ב ר

בנגב קיימים 46 כפרים בדואים, אשר 36 מתוכם אינם מוכרים עדיין על ידי המדינה. אי-ההכרה של המדינה בכפרים הבדואים פירושה לא רק החלטה להימנע מפיתוחם. מדובר בהפרה של זכויות אדם בסיסיות, ובהן זכויות תכנון, המתבצעת על ידי המדינה ומופעלת נגד קבוצה גדולה של אזרחיה. בין היתר, נשללות מהבדואים, תושבי הכפרים הלא-מוכרים, הזכות להתגורר ביישוב מוכר, הזכות לקורת גג ולסביבת מגורים נאותה, הזכות לדיור הולם והזכות להשתתף בתכנון היישוב שבו הם חיים.

ההחלטה אם להכיר ביישוב מסוים או לא היא, בדרך כלל, החלטה פוליטית שאינה קשורה בהכרח במאפייניו של היישוב. באותו מרחב, בו נמצאים כפרים בדואים לא-מוכרים, שכל אחד מהם מונה 400 תושבים ויותר, הוקמו במהלך השנים יישובים יהודים רבים, שבחלקם מתגוררים כמה עשרות בני אדם בלבד. ההחלטה אם להקים יישוב ולהכיר בו אינה מבוססת, אפוא, רק על אמות מידה תכנוניות אובייקטיביות. להחלטה זו השלכות מרחיקות לכת, מאחר שההכרה ביישוב היא תנאי מקדים לקיומם של תשתיות ושל שירותים ציבוריים נאותים, שבלעדיהם לא ייתכן בעידן המודרני אורח חיים תקין. במלים אחרות, בלא הכרה ביישוב, נמנע מתושביו לממש את זכויותיהם הבסיסיות. מצב עניינים זה נמשך מאז קום המדינה. נדרש אפוא פתרון ראוי, שייתן מענה לאוכלוסייה המתגוררת בכפרים הבדואים הקיימים, וזאת בהקדם האפשרי.

במטרה להציג את המצב הקיים ולהציע פתרונות אפשריים לתיקונו, הוכן קובץ מסמכים הכולל נייר עמדה וכן נייר רקע:

נייר העמדה מתווה עקרונות לתיקון המצב הנוכחי. יישומם של עקרונות אלה יוכל לתרום לתהליך ההכרה בכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב ובזכויות של תושביהם.

נייר הרקע מתאר את אופן היווצרותם של הכפרים הלא-מוכרים, מסביר את הבעיות העיקריות מהן סובלים תושביהם, ומפרט את המדיניות בה נקטה המדינה לאורך השנים כלפי האוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב.

עמותת במקום, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב מקווים, כי הדברים הכלולים במסמכים אלה יתרמו ליצירת בסיס לדו-שיח בין תושבי הכפרים הלא-מוכרים לבין הגורמים השונים ברשויות המדינה, ויסייעו למציאת פתרונות שיהיו מוסכמים על שני הצדדים.

אנו מקווים, כי ממשלת ישראל תכיר בכפרים הבדואים הקיימים בנגב כיישובים לכל דבר ועניין, או לחלופין, תכיר בתושביהם כקהילות הזכאיות להתגורר ביישובים מוכרים ומוסדרים, שיתאימו לאורח חייהן ולצורכיהן.

הכפרים הלא-מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות

נייר עמדה

פגיעה בזכויות יסוד ואפליה פסולה

מדיניות התכנון וסוגיית הבעלות על הקרקע קשורות זו בזו וניצבות בלבה של בעיית הכפרים הערבים הבדואים בנגב. בכל הנוגע לסוגיית הקרקעות, מדיניות הממשלה במשך השנים התמצתה בסירוב להכיר בתביעות הבעלות של הבדואים, תוך נכונות להגיע לפשרות לפני משורת הדין, במטרה להסיר תביעות אלו מסדר היום. באשר לתכנון, עד סוף שנות ה-90 של המאה הקודמת נקטו הממשלות השונות במדיניות שנועדה לרכז את האוכלוסייה הבדואית, תחילה ב"אזור הסייג"¹ ומאוחר יותר בשבע עיירות שהוקמו במיוחד עבורה ואשר לא הלמו את אורחות חייה.² הכפרים הבדואים הלא מוכרים לא נכללו בהסדרים תכנוניים כלשהם. על פי רוב, האזורים בהם קיימת התיישבות בדואית יועדו בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות לצרכים כלל-ארציים שונים, כגון יערות ושטחים פתוחים, אזורי תעשייה מיוחדים או שימושים צבאיים. חלק מייעודי קרקע אלה לא מומשו עד עצם היום הזה. ההתייחסות אל מרחב זה היתה ועודנה כאל שטח ריק מאוכלוסייה.

מסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת, קיבלו ממשלות ישראל שורת החלטות שבמסגרתן הכירה המדינה במספר כפרים, ללא מדיניות ברורה או ראייה תכנונית כוללת ומבלי להגדיר אמות מידה אחידות וברורות להכרה. בסך הכל, החליטו הממשלה ומוסדות התכנון להכיר בעשרה כפרים בדואים קיימים³ מתוך 46 כפרים לא מוכרים, וכן להקים שני יישובים בדואים חדשים, שאין להם זיקה ישירה לכפרים קיימים.⁴ עד למועד כתיבתם של דברים אלה, הליכי התכנון, הפיתוח והאכלוס לא הסתיימו אף לא באחד מבין אותם 12 כפרים ויישובים. התמשכותם של הליכי התכנון והפיתוח נובעים, בין היתר, מפערים שהתגלעו בין תפיסת התכנון של הרשויות, מחד גיסא, לבין אורח החיים המסורתי, מערך החיים החברתיים והתשתיות הפיזיות והקנייניות שקיימות זה שנים בכפרים הבדואים, מאידך גיסא.

אי ההכרה בכפרים הבדואים גורם לכך שלא ניתן לאשר עבורם תוכניות מתאר בהתאם לחוק. התוצאה היא שהבנייה בכפרים מתבצעת כולה בלא היתר ותוך הפרת החוק, והתושבים חיים באופן מתמיד תחת איום להריסת בתיהם, אשר הופך לא פעם למציאות כואבת.

בשנים האחרונות, גוברת המודעות לחיוניותו של פתרון מוסכם לבעיית הכפרים הלא מוכרים. הודות ללחצים שמפעילה האוכלוסייה הבדואית על הממסד, בין היתר, באמצעות עתירות לבתי המשפט, הולכת וגדלה המודעות לסבלם של התושבים בכפרים הלא מוכרים. בעקבות כך, מתגבשת ההבנה כי בהעדר פתרון תכנוני כולל, לא רק שבעייתם לא תבוא על פתרונה, אלא שמימדיה ילכו ויגדלו. למרות מודעות זאת בקרב גורמי הממסד, עדיין אין למדינת ישראל מדיניות ברורה בנושא והיא נוקטת פעולות בודדות ומקומיות, אשר אינן יוצרות תהליך תכנוני מובנה שנועד להשיג יעדים ברורים ומוגדרים.

התוצאה היא, שעשרות אלפים של אזרחים בדואים עדיין חיים ביישובים לא מוכרים בנגב. אי-ההכרה והעדר תכנון ופיתוח ביישובים אלה, משמעם פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של תושביהם, ובהן

¹ אזור הסייג משתרע בצפון-מזרח הנגב, בין כביש מס' 40 במערב לבין ערד במזרח, ובין הקו הירוק בצפון וכביש מס' 25 בדרום בשטח כולל של כ-1,500,000 דונם.

² תל שבע, רהט, שגב-שלום, כסייפה, ערעה-בנגב, חורה ולקייח.

³ לגבי שבעה כפרים הסתיימו הליכי ההכרה והתכנון המתארי: קסר א-סר, ביר הדאג', אוס בטין, אבו קרינאת, תראבין א-סאנע, אל סייד ודריג'את. שלושה כפרים נוספים נמצאים כעת בשלבים מתקדמים של הכרה ותכנון מתארי: א-שהבי/אבו תלול, אל פורעה ועבדה.

⁴ היישובים מכחול ומולדה.

הזכות לקורת גג ולדיוור הולם, הזכות ליהנות מתשתיות ומשירותים בסיסיים, הזכות לתכנון ראוי ולקבלת החלטות על אופיו העתידי של היישוב. גם הזכות לבחור באורח חיים כפרי או עירוני, זכות העומדת לכל אזרח אחר במדינה, נשללת מתושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים, שכן המדינה ניסתה עד כה לרכזם בעיירות בעלות אופי עירוני-פרברי, בלי להציע להם חלופה להתיישבות כפרית. מדובר, אפוא, בהפרה חמורה של זכויות אדם וזכויות תכנון ובאפלייתם של הבדואים לרעה בהשוואה לאוכלוסיית המדינה בכלל, ולאוכלוסייה היהודית החיה בסביבה הסמוכה, בפרט.

אמות מידה להכרה

עמותת במקום, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, פונים אל הרשויות להכיר בכפרים הבדואים בנגב כיישובים לכל דבר ועניין, על סמך אמות מידה תכנוניות ואובייקטיביות. אמות המידה העיקריות שצריכות להנחות את הרשויות במציאת פתרון ייחודי לכל כפר וכפר הן: גודל היישוב או הקהילה, זיקת התושבים למקום, המבנה הקהילתי והלכידות החברתית של התושבים, וכן אופי הפריסה הפיזית של היישוב. כל 46 הכפרים הבדואים הקיימים בנגב (10 הכפרים שהוכרו ו-36 הכפרים שעדיין לא קיבלו הכרה) עונים על אמות מידה אלה.

גודל היישוב או הקהילה

במדינת ישראל, הממשלה היא זו שמחליטה על הקמת יישובים ומפעילה לצורך כך את רשויות התכנון וגורמי הפיתוח שכפופים לה. אולם, עד כה, לא נקבעו קריטריונים ברורים להגדרת מקום כיישוב, לא מבחינת גודל מינימלי של אוכלוסייה ולא מבחינת היבטים אחרים. אחד הגורמים הרשמיים היחידים שמשמש בקריטריונים להגדרת מקום כיישוב הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). על פי קריטריונים אלה, יישוב הינו מקום המאוכלס בקביעות, מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים, יש בו מינהל עצמי, הוא אינו נמצא בתחום המוניציפלי של יישוב אחר ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.⁵

היישובים הבדואים הלא-מוכרים בנגב עונים על שלושה התנאים הראשוניים בהגדרת הלמ"ס. שני התנאים האחרונים נובעים מעצם ההכרה הרשמית ביישוב, ולכן אין להשתמש בהם כקריטריון מקדים להכרה. לפי התנאים שהגדיר הלמ"ס, כל הכפרים הבדואים הלא-מוכרים הם יישובים הראויים להכרה, שכן בכל אחד מהם חיים בקביעות לפחות 400 בני אדם, ובמקצתם מגיע גודל האוכלוסייה לכמה אלפים. בכפרים פועלים ועדים מקומיים על בסיס התנדבותי שדואגים לאינטרסים של התושבים.

הנתונים להלן מלמדים כי מבחינת גודלם, הכפרים הבדואים אינם נופלים מיישובים כפריים אחרים בנגב, המיועדים לאוכלוסייה היהודית. לאמיתו של דבר, הכפרים הבדואים גדולים משמעותית מהיישובים הכפריים היהודים. ללא ספק, עובדה זאת תסייע בעת עריכת התכנון עבור הכפרים בקביעת ספי כניסה למתן שירותי ציבור יעילים לאוכלוסייה.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>

מאפייני האוכלוסייה הכפרית בנפת באר שבע⁶

בדואים	יהודים	
46	112	מספר יישובים כפריים
כ-80,600	כ-34,500	סה"כ מספר התושבים ביישובים הכפריים
כ-450	כ-50	מספר תושבים ביישוב הקטן ביותר
כ-4,800	כ-1,300	מספר תושבים ביישוב הגדול ביותר
1,740	309	מספר תושבים ממוצע בכל יישוב
10	112	מספר יישובים מוכרים

זיקת התושבים למקום

האוכלוסייה הבדואית מייחסת חשיבות רבה לקשר עם האדמה במקום מגוריה, קשר אשר נתפס גם כחלק מהזהות התרבותית של התושבים. כמחצית מהכפרים הלא-מוכרים דהיום נוצרו בעקבות עקירתה של חלק מהאוכלוסייה הבדואית שהתגוררה ברחבי הנגב לפני קום המדינה וריכוזה באזור הסייג. הדבר נעשה לפני יותר מ-50 שנה, תוך התעלמות מהזיקה שהיתה לבדואים לאדמות ששימשו אותם במשך דורות. שאר הכפרים הבדואים יושבים במקומם עוד מלפני קום המדינה, באזור שהוגדר לימים כאזור הסייג. כך או אחרת, 46 הכפרים הבדואים יושבים במקומם עשרות שנים לפחות, והזיקה של תושביהם למקום מושבם אינה מוטלת בספק.

לצד חוסר ההכרה בהתיישבות הבדואית, מתקיים מאז קום המדינה תהליך מפלה של הקמת יישובים חדשים המיועדים לאוכלוסייה יהודית בלבד. היישובים היהודים זוכים לכל התשתיות והשירותים הנדרשים, בעוד שהאוכלוסייה הבדואית המתגוררת ביישובים הלא מוכרים הסמוכים אינה נהנית מהם.

מבנה קהילתי ולכידות חברתית של התושבים

במדינת ישראל, נהוג לייחס חשיבות רבה למבנה החברתי ביישובים בעלי אופי כפרי וקהילתי. דוגמאות לכך מספקים יישובים שקמו על רקע תנועתי, ועדות קבלה שהוקמו ביישובים קטנים, גרעיני התיישבות ולאחרונה גם תוכניות להקמת יישובים חדשים ייחודים למפוני חבל עזה וצפון השומרון.

הכפרים הבדואים הלא-מוכרים הם יישובים המאופיינים במבנה קהילתי-חברתי מגובש והם בעלי זהות מקומית ייחודית, הנסמכת בעיקר על חלוקה משפחתית, ולאז דווקא על השייכות השבטית. מבנה הכפרים מהווה מערכת קהילתית מרחבית מאורגנת ומגובשת שהתפתחה במשך דורות של חיים משותפים במקום. זאת ועוד: לכל יישוב יש ועד מקומי המקדם את צרכי הכפר לטובת כלל התושבים. קיומו של ועד מקומי מוכיח את הלכידות של האוכלוסייה ואת יכולתה להתארגן ולהתלכד למען מטרות משותפות, ועונה על התנאי בדבר מינהל עצמי, המופיע בהגדרות הלמ"ס.

⁶ לפי הלמ"ס, נפת באר שבע משתרעת מהעיירה נתיבות בצפון ועד לעיר אילת. הנתונים המופיעים בטבלה לקוחים מהלמ"ס, משרד הפנים והמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב.

לעומת היחס החיובי כלפי המבנה הקהילתי של האוכלוסייה ביישובים היהודים, מנסה המדינה לרכז את האוכלוסייה הבדואית במספר מצומצם של יישובים בעלי אופי פרברי-עירוני, תוך התבססות על השייכות השבטית של האוכלוסייה, ולא על המבנה המשפחתי-קהילתי הקיים שנוצר בתוך הכפרים.

אופי הפריסה הפיזית של היישוב

אחת המטרות של התכנון היא ארגון המרחב, כדי לאפשר את קיומם של שימושים ותפקודים שונים לטובת כלל הציבור, לצד הסדרת השימושים הפרטיים באותו מרחב. תכנון השטח הבנוי של יישוב יוצר מערך מסודר של שימושי קרקע שונים, אשר ברובד הבסיסי ביותר כוללים אזורי מגורים, מערכת דרכים, מוקדים של מבני ציבור ואזורי תעסוקה ומסחר.

בכפרים הבדואים הלא-מוכרים יש סדר ברור באופן שבו פרוסים שימושי הקרקע השונים בתוך הכפר. אמנם מדובר בכפרים שהתפתחו באופן ספונטני וללא תכנון מכוון, אך הם מתפקדים כיישובים במלוא מובן המלה. יש בהם חלוקה ברורה ומוסכמת בין אזורי מגורים, מוקדים ציבוריים לטובת כלל הקהילה (כמו מבני ציבור וחנויות) ושטחים חקלאיים, אשר מחוברים באמצעות רשת דרכים פנימית. כל אלה יוצרים מערכת מרחבית שלמה של יישוב בעל מבנה תפקודי, בדומה לכל יישוב אחר במדינה.

יצירת מגוון דגמי יישוב

בכפוף לאמות מידה אובייקטיביות להכרה בכפרים הבדואים, יש לבחון עבור כל כפר את דגם היישוב המתאים לו ביותר מבחינה ארגונית ומוניציפלית. מסגרות יישוב המתאימות לכפרים הלא-מוכרים כוללות מספר אפשרויות. הפתרון המתאים לכל כפר ייקבע לאחר בחינה מפורטת של מאפייניו, בהסתמך על הנתונים המרחביים ופוטנציאל הפיתוח שלו, יחסי הגומלין בינו לבין כפרים סמוכים שעשויים לתמוך אחד בשני מבחינה ארגונית, ההעדפות של תושביו ועוד. בחינה זאת יכולה להיעשות על ידי צוותים מקצועיים בשיתוף מלא עם תושבי הכפרים.

ישנם ארבעה סוגים עיקריים של פתרונות ארגוניים אפשריים להכרה בכפרים, כפי שמפורט להלן:

- הכרה בכפר כיישוב קהילתי כפרי עצמאי;
- הכרה בכפר כיישוב המשתיך לאשכול של יישובים;⁷
- הכרה בכפר כשכונה חקלאית או קהילתית נפרדת ביישוב קיים אחר, תוך שמירה על אופיו;
- הכרה בתושבי הכפר כקהילה שזכאית ליישוב או לשכונה בעלי מאפיינים תכנוניים ייחודיים, גם אם הדבר אינו ניתן למימוש באתר שבו הם נמצאים כיום.⁸

⁷ ההצעה להכיר בכפרים במסגרת אשכולות של יישובים הועלתה זה כבר בפני שרי הממשלה וקובעי מדיניות התכנון במחוז דרום, אך לא ניתן לה מענה ראוי ומתאים.

⁸ אפשרות זאת אומצה כבר עם תושבי הכפר תראבין א-סאנע אשר עבורם הוקם יישוב חדש לא בשטח עליו הם ישבו עד לאחרונה. האפשרות רלוונטית גם עבור תושביהם של כפרים הסמוכים למפגעים סביבתיים ובריאותיים, כמו הכפר ואדי א-נעם שנמצא ליד אתר רמת חובב.

פתרונות קנייניים ותכנוניים

לאחר ההכרה בכפר והגדרת הפתרון המתאים לו מבחינת אופי היישוב, מוצע שצוותי תכנון, יחד עם תושבי הכפר, יבחנו את הפתרונות הראויים בכל הנוגע לתכנון הפנים-יישובי. התכנון המתארי של הכפרים חייב להתייחס למרקם שכבר קיים בהם, לאופי המשפחות המתגוררות במקום ולחלוקה המרחבית של שימושי הקרקע בו. על התכנון החדש לכבד את המבנה החברתי והגיאוגרפי הקיים, ולהתייחס אליו כאל מאפיין תכנוני מרכזי שיש להתחשב בו, תוך שימת דגש על גיבוש כלים תכנוניים אפקטיביים לשיפור מצבם הכלכלי של הכפרים ותושביהם.

גם ללא השלמת הסדר הבעלות על הקרקע ניתן להגיע, יחד עם תושבי הכפרים, להסכמים שיאפשרו להגדיר את הזיקות לקרקע של כל משפחה בתחום הכפרים, ובין הכפרים השונים, וכך להסדיר את מרחב הכפר, כדי לאפשר את תכנונו ואת פיתוחו. במקביל להליכים אלה, ניתן יהיה להגיע להסדר מוסכם וסופי בין תושבי הכפרים הבדואים לבין המדינה בנוגע לתביעות הבעלות על הקרקע.

הבחנה בין כפרים שיושבים על אדמות תושביהם, מחד גיסא, לבין כפרים בהם הקרקעות אינן שייכות לתושביהם, מאידך גיסא, עשויה לסייע בקביעת סדר עדיפויות לטיפול בכל כפר ובכל קבוצת אוכלוסייה.

סיכום

מצוקתם של התושבים בכפרים הבדואים הלא מוכרים מחייבת פתרון מערכתי כולל, המבוסס בראש וראשונה על שינוי של ממש במדיניות הממשלה, ובכלל זה במדיניות התכנון.

לאחרונה התקבלה החלטת ממשלה⁹ על הקמת רשות חדשה שאמורה להציע עקרונות לפתרון בעיית הקרקעות ואשר תהיה אחראית גם על מציאת פתרונות תכנוניים עבור האוכלוסייה בכפרים הבדואים הלא-מוכרים. עדיין לא ברור אם אותם פתרונות תכנוניים יהיו מושתתים על הכרה בכפרים הקיימים, או שמא פעילותה של הרשות החדשה תהיה המשך למדיניות שנקטה המדינה עד כה.

כל הצעה חדשה, הן בהקשר של תביעות הבעלות על הקרקע והן בהקשר של ההכרה בכפרים הקיימים, צריכה להישען על יחס שוויוני כלפי התושבים הבדואים ועל התייחסות אליהם כאל אזרחי המדינה. בכל הנוגע להכרה בכפרים, ניתן להגיע לפתרונות הולמים באמצעות כלים תכנוניים ברמה המחוזית, אשר ייתנו את המקום הראוי לכלל הקהילות המתגוררות באזור, ולא מתוך תפיסה לפיה ההתיישבות הבדואית מהווה בעיה שיש לפתור ברמה הלאומית. בכל הנוגע לתביעות הבעלות על הקרקע, ראוי ששני בעלי העניין המרכזיים, המדינה מצד אחד ותובעי הבעלות מצד שני, יסכימו על עקרונות לפתרון מתוך הידברות ישירה ביניהם. במקביל, חשוב כי במהלך גיבוש המדיניות של הרשות החדשה, המדינה תעצור את ביצועם של צווי ההריסה והפינוי שתלויים ועומדים נגד רבים מתושבי הכפרים הלא מוכרים.

לאור הקריטריונים התכנוניים שפורטו לעיל, מאפייניהם של כל אחד מ-36 הכפרים הבדואים שעדיין לא קיבלו הכרה מצביעים על כך שמדובר ביישובים הראויים להכרה. הכרה בכפרים הקיימים במיקומם

⁹ החלטת ממשלה מס' 1999 מתאריך 15/07/2007.

הנוכחי תהווה תיקון, ולו חלקי, לעוול שגרמה המדינה לאוכלוסייה הבדואית במשך קרוב ל-60 שנה. בשלב ראשון מוצע לעגן הכרה זאת על ידי סימונם של הכפרים הבדואים כיישובים קיימים בתשריט של תוכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע, תמ"מ/4/14/23, אשר נמצאת כעת בהפקדה.

נקודת המוצא להסדרה התכנונית של ההתיישבות הבדואית היא צילום מפת ההתיישבות הקיימת ובחינת צרכיה של האוכלוסייה, על פי קריטריונים מקצועיים וענייניים. במקומות שבהם קיימת התיישבות כפרית ובה קהילה חיה ומתפקדת, אין זה סביר, על פי כל קנה מידה תכנוני, להתעלם מהמבנה החברתי הקיים, לדרוש את פירוקו ופינויו ולצפות מהתושבים לעבור ליישובים אחרים לפי מפתח שבטי, המשקף רק חלק מהזהות, מהנאמנות ומהאינטרסים שלהם. יש להכיר באופי הייחודי של מערכות החיים בקהילה הבדואית, תוך התאמת התכנון הפיזי לצרכים הנגזרים מהן, ולהבטיח הקצאה שוויונית של משאבים.

אלה הם היבטים חיוניים שבלעדיהם לא ניתן יהיה לחתום את הפרק הנוכחי, המאופיין בהפרה מתמשכת של זכויות האדם של אזרחי ישראל הבדואים. אימוץ ההמלצות הכלולות בנייר העמדה הנוכחי עשוי לתרום לגיבוש של פתרון מערכתי כולל, אשר ישים קץ לקונפליקט המתמשך בין המדינה לבין אזרחיה הבדואים, בנגב.

הכפרים הלא-מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות

נייר רקע

פרק 1 תמונת מצב

בהעדר הכרה בכפרים הבדואים שהיו קיימים בנגב לפני קום המדינה, ובלא תכנון שגובש עבורם, התפתחו אלה באופן ספונטני, כיישובים שכוללים אמנם מערכת דרכים וחלוקה בין אזורי בינוי ושטחים חקלאיים, אך חסרים מערכות מסודרות של תשתיות ושירותים. תושבי הכפרים הלא-מוכרים חיים זה עשרות שנים במבנים שאינם מחוברים לתשתיות בסיסיות של מים, ביוב, חשמל וטלפון, מאחר שנבנו ללא ההיתרים הנדרשים על פי חוק התכנון והבנייה. מדובר במבנים אשר מאיימים עליהם דרך קבע צווי הריסה.

הכפרים הבדואים בנגב הם יישובים של ממש בהם מתקיימים חיי קהילה בצל הממסד. התנגדות הממשלה להכרה ביישובים הבדואים שהיו קיימים לפני קום המדינה ואי הכרתה באלה שנוצרו בהמשך הביאו לכך שלכפרים אלה לא הוכנו תוכניות מתאר. כתוצאה מכך הוועדה המחוזית במשרד הפנים והוועדות המקומיות ברשויות המקומיות שבתחומן נמצאים חלק מהכפרים אינן מנפיקות לתושביהם היתרי בנייה. זאת ועוד, חלק ניכר מהאזורים שבהם התיישבה האוכלוסייה הבדואית הוגדר בתוכניות המתאר המחוזיות והארציות כעתודות קרקע לטווח רחוק, בלי להתייחס כלל לתושבים החיים במקום. כתוצאה מכך נותרו הכפרים הבדואים ללא פתרון עתידי שיהיה מבוסס על מקום מושבם, וכאמור ללא שירותים בסיסיים כמו בריאות וחינוך, ללא מערכות תשתית, וללא זכות לקורת גג מוסדרת.

הכפרים הבדואים הקיימים

במדינת ישראל אין קריטריונים חד-משמעיים המגדירים מהו יישוב. הממשלה היא זאת שמפעילה את סמכותה כרשות מבצעת וקובעת אם להכיר ביישוב קיים או להקים יישוב חדש. במידה והממשלה מחליטה להקים יישוב חדש, היא יכולה להפעיל לצורך כך את רשויות התכנון וגורמי הפיתוח השונים שכפופים לה.

דברים אלה באים לידי ביטוי בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תשי"ח-1958), אשר קובע כי יישוב הוא מקום אשר שמו נקוב בתוספת הראשונה לצו.¹ מעבר לכך אין כל התייחסות לשאלה מה מגדיר יישוב ומהו הסף המינימלי של מספר תושבים הדרוש לצורך הכרה בו. גם בהצעה לחוק העיריות (התשס"ז-2007) החדש שביוזמת הממשלה נקבע כי בסמכותו של שר הפנים לקבוע את קיומו של יישוב בעת כינונה של עירייה אזורית,² וזאת מבלי לנקוב בכל קריטריון מספרי או אחר להכרה ביישוב.³

מנקודת מבט תכנונית, יש התייחסות לשאלה מהו יישוב בהוראות תמ"א/35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, אשר קיבלה תוקף בסוף שנת 2005 ומהווה בסיס תכנוני מושכל

¹ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) [תשי"ח-1958], פרק ראשון, סעיף 1.

² ראו פרק ראשון - הגדרות בהצעת החוק. ההצעה פורסמה ברשומות בתאריך 19/03/2007.

³ באופן כללי, מטרתה של הצעת החוק הינה להסדיר את אופן פעילותן של העיריות כתאגידים משפטיים שנועדו למלא תפקידים ארגוניים למען התושבים שמתגוררים בתחומה של כל עירייה.

ומוסכם להמשך פיתוחה של מדינת ישראל לשנים הבאות. תמ"א/35 מבחינה בין שלושה סוגים של יישובים: יישוב קיים, יישוב כפרי ויישוב חדש. יישוב קיים הינו כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על פי תוכנית תקפה מיועדים להיבנות בהם לפחות 50 יחידות דיור, ואשר אינם מהווים חלק מיישוב אחר. יישוב כפרי הינו יישוב אשר בשנת 1995 מנה פחות מ-2,000 תושבים ואשר לא היה באותה עת חלק מיישוב או מרשות מקומית אחרת. יישוב חדש הוא מקום המיועד למגורים ואשר אינו חלק מיישוב קיים, בלי קריטריון גודל מחייב.⁴

התפיסה התכנונית המגולמת בתמ"א/35 הינה חדשה יחסית. תמ"א/31, שהיתה בתוקף עד לאישורה של תמ"א/35, קבעה הגדרה רחבה יותר עבור המונח "מרכז עירוני או כפרי". שם נקבע זהו מקום המיועד לריכוז אוכלוסייה, בין אם הוא מוכר כמקום יישוב על פי דיני השלטון המקומי ובין אם לאו.⁵ עוד קבעה תמ"א/31 כי ניתן להרחיב יישוב קיים המונה פחות מ-50 יחידות דיור, וזאת ללא קשר למעמדו כיישוב מוכר.⁶ כלומר, עד לפני שנתיים בלבד ניתן היה להגדיר כיישוב כל מקום שבו מתגוררים אנשים, גם אם יש בו פחות מ-50 יחידות דיור. זאת ללא קשר בין היות המקום יישוב מבחינה תכנונית לבין מעמדו מבחינת דיני השלטון המקומי.

אחד הגורמים הרשמיים היחידים שמספקים הגדרה מדויקת למונח יישוב הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). לפי הנחות העבודה של הלמ"ס, נדרש קיומם במצטבר של כמה קריטריונים כדי שניתן יהיה להגדיר מקום מסוים כיישוב: מדובר במקום שמאוכלס בקביעות, מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים, מתקיים בו מינהל עצמי, הוא אינו נמצא בתחום המוניציפלי של יישוב אחר ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.⁷

הכפרים הבדואים הקיימים בנגב עומדים בכל הקריטריונים האובייקטיביים שמוגדרים בתוכניות המתאר הארציות תמ"א/35 וזו שקדמה לה, תמ"א/31, ובהנחות העבודה של הלמ"ס: מקום מאוכלס בקביעות, גודל אוכלוסייה, מספר מינימלי של בוגרים ויחידות דיור. שאר התנאים (קיומן של תוכניות מתאר, היות המקום מוכר על ידי הרשויות או הימצאותו מחוץ לתחום השיפוט של יישוב אחר) הינם תוצר של החלטות שלטוניות, והם נובעים מעצם ההכרה הרשמית של רשויות המדינה ביישוב.

לאור זאת מובן ניסיונה של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, "אל עונה" (להלן - מועצת הכפרים), לחפש הגדרה ראויה למונח יישוב, אשר ניתן להחילה על הכפרים הבדואים הלא-מוכרים. לדעת מועצת הכפרים ראוי להגדיר כיישוב בדואי לא מוכר מקום שקיימות בו לפחות 50 יחידות דיור, שחיים בו באורח קבע לפחות 40 בוגרים ואשר פועל בו ועד מקומי.⁸ לפי קריטריונים אלה, בשנת 1997, בעת הקמתה של מועצת הכפרים, היו בנגב 45 כפרים בדואים לא-מוכרים, שבכל אחד מהם התגוררו בין 400 ל-4,000 תושבים, ובסך הכול קרוב ל-65,200 תושבים.⁹ כיום קיימים בנגב 46 כפרים בדואים¹⁰ שעונים לאותן אמות מידה. בכל אחד מהם מתגוררים בין 400 ל-4,800 בני אדם. המספר הכולל של תושבים בכפרים הבדואים

⁴ תמ"א/35, הוראות התוכנית, עמ' 4, סעיף 5 ("הגדרות").

⁵ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 4.1 ("הגדרות").

⁶ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 6.1 ("הקמת מרכז עירוני/כפרי חדש").

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>.

⁸ השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב לשנת 2004,

http://w3-new.bgu.ac.il/bedouin/statistical_yearbook_2004/main_statistical.html

⁹ המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים (1999) עמ' 17.

¹⁰ לאחר בחינה נוספת, מועצת הכפרים מצאה לנכון להגדיר כפר נוסף (א-סדיר) ולצרף אותו לרשימת הכפרים הזכאים להכרה.

הקיימים בנגב הינו כ-80,250.¹¹ (ראו מפה מס' 1 ולוח מס' 1). תחזית אוכלוסייה שהוכנה על ידי מועצת הכפרים צופה כי במידה ולא תהיה כל התקדמות בהכרה בכפרים הבדואים ובמתן זכויות לתושביהם, בשנת 2020 תגיע אוכלוסייתם של הכפרים הבדואים לכ-200,700 תושבים.¹²

במהלך העשור האחרון החליטה המדינה להכיר בעשרה מתוך 46 כפרים בדואים קיימים;¹³ אשר נמצאים כעת בשלבים שונים של הליכי הכרה, תכנון, פיתוח ואכלוס. עבור כפר נוסף מתקיימת מזה כשנה עבודה נרחבת שמטרתה לתת פתרון יישוב ראוי לתושביו, אם כי טרם התקבלה החלטה על ההכרה בו כיישוב עצמאי ונפרד.¹⁴ לפיכך, ישנם כיום 36 כפרים בדואים ללא הכרה, המונים כל אחד בין 450 ל-4,800 תושבים ובסך הכול מתגוררים בהם כ-50,050 בני אדם.¹⁵ במקביל החליטה המדינה להקים שני יישובים עבור האוכלוסייה הבדואית, אבל לאלה אין זיקה ישירה לכפרים קיימים מסוימים.¹⁶

הריסות בתים

חוסר ההכרה בכפרים הבדואים גורם לכך שלא ניתן לאשר עבורם תוכניות מתאר בהתאם לחוק התכנון והבנייה. לפיכך לא ניתן להגדיר בהם את אופי הבינוי, לא ניתן להתוות את מערך הדרכים והתשתיות או לייעד שטחים למגורים, למבני ציבור, לשטחים פתוחים או לשימושים חקלאיים. כתוצאה מכך, הבנייה בכפרים הבדואים הקיימים מתבצעת כולה בלא היתר ותוך הפרת החוק.

לפי הערכות של מינהלת הבדואים, היקף הבנייה ללא היתר הגיע בשנת 2001 לכ-60,000 מבנים, כאשר 25,000 מתוכם נועדו למגורים. לעומת זאת, במשרד הפנים העריכו באותו זמן כי המספר הכולל של מבנים ללא היתר נעמד בכ-30,000 בלבד.¹⁷ לפי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, מדי שנה מוקמים בכפרים הלא-מוכרים כ-1,500 מבנים בלא היתר. בין השנים 2004 ו-2006 הוצאו כ-1,000 צווי הריסה מינהלים ושיפוטיים למבנים בכפרים הלא-מוכרים, כ-700 מתוכם ניתנים לביצוע מיידי. ואולם, המדינה לא מסוגלת להוציא אל הפועל את כל צווי ההריסה, ובפועל רק כשליש מהם ממומשים.¹⁸

נתונים אלה מלמדים כי מדיניות ההריסה איננה מוכיחה את עצמה וכי קיים סימן שאלה באשר ליעילותה כצעד שלטוני לקיום החוק ולאכיפתו. מחד גיסא, אין אפשרות מעשית לממש את כל צווי ההריסה; מאידך גיסא, איום ההריסה לא מרתיע את תושבי הכפרים מבנייה בלא היתר, מאחר שמדובר בצורך בסיסי לקורת גג, ואין לו מבחינתם כל חלופה סבירה אחרת.

¹¹ נתון זה מבוסס על אומדני אוכלוסייה שערכה מועצת הכפרים. כיוון שקיים קושי באיסוף נתונים בצורה מסודרת, לכל גורם העוסק בתחום הערכות משלו, ומכאן חוסר האחידות שמאפיינת את הנושא. לפי השנתון הסטטיסטי לנגב, בשנת 2002 התגוררו בכפרים הבדואים הלא-מוכרים כ-76,370 תושבים (השנתון הסטטיסטי לנגב 2004); לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2005 מנתה אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים כ-59,200 בני אדם (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2006א); לפי מסמך של מינהלת הבדואים משנת 2006, מספר התושבים בכפרים הלא-מוכרים לא עלה על 62,000 בני אדם (מינהל מקרקעי ישראל, 2006). לפי נתונים של מועצת הכפרים, בשנת 2004 התגוררו באותם כפרים כ-80,250 תושבים (ראיון עם מר סעיד אבו סמור, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, 15/01/2007). בניסיון לבסס את הדיון על נתונים אחידים נעשה במסגרת המסמך הנוכחי שימוש בנתונים מפורטים שהכינה מועצת הכפרים לכל אחד מהכפרים ואשר מעודכנים לשנת 2004.

¹² התחזית נערכה בשנת 1997 כחלק מהתוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית והתייחסה ל-45 הכפרים שהיו חלק מהמועצה האזורית באותה עת.

¹³ הכפרים תראבין א-סאנע, אבו קרינאת, ביר הדאג', קסר א-סר, אום בטין, אל סייד ודריג'את כבר קיבלו הכרה. הכפרים א-א-הבי/אבו תלול, אל פורעה ועבדה נמצאים בהליכי הכרה (ראו פירוט בפרק 2 בהמשך).

¹⁴ הכפר ואדי א-נעם שיושב ליד אתר רמת חובב (ראו פירוט בפרק 2 בהמשך).

¹⁵ לפי נתונים של מועצת הכפרים לשנת 2004.

¹⁶ היישובים מכחול ומולדה (ראו פירוט בפרק 2 בהמשך).

¹⁷ מבקר המדינה (2002), עמ' 111.

¹⁸ הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2006ב).

סיכום פרק 1

עשרות אלפי תושבים בדואים חיים במשך שנים רבות ביישובים לא-מוכרים, שאינם מחוברים לתשתיות בסיסיות ואינם זוכים לתכנון כלשהו. זאת כתוצאה מחוסר הנכונות של המדינה להכיר בכפרים הבדואים הקיימים בלי להציע כל חלופה תכנונית נאותה לתושביהם. המגע העיקרי של תושבי הכפרים הלא-מוכרים עם מוסדות התכנון הוא בהקשר של אלפי צווי הריסה, שמוצאים כל שנה למבנים שמוקמים בכפרים אלה, בלי ברירה, בלי היתר.

אלה הסממנים החיצוניים הבולטים ביותר במצבה הנוכחי של האוכלוסייה הבדואית בנגב המתגוררת בכפרים לא-מוכרים. בנוסף להם ישנם בעיות מורכבות לא פחות כגון אי הכרה בתביעות הבעלות על הקרקע מצד הבדואים, אפליה אל נוכח המתרחש במגזר היהודי בכלל ובנגב בפרט, סדרה ארוכה של הבטחות שלא קוימו על ידי המדינה, וכן הטיפול באוכלוסייה הבדואית באמצעות מינהלת הבדואים הכפופה למינהל מקרקעי ישראל, מנגנון ארגוני ייחודי ונפרד, שאין לו מקביל במגזר היהודי.

כל אלה מביאים לכך שבין הבדואים תושבי הכפרים הלא-מוכרים ונציגייהם לבין הממסד הישראלי שורר חוסר אמון הדדי ארוך שנים. רק פתרונות ראויים והגונים לכלל בעיותיה של האוכלוסייה הבדואית יוכל לסייע בבניית האמון מחדש.

פרק 2 מדיניות הממשלה בעבר ובהווה

מצבם הנוכחי של הכפרים הבדואים הלא-מוכרים מקורו במדיניותן של ממשלות ישראל לדורותיהן, אשר החליטו לא להכיר ביישובים הבדואים שהיו קיימים בנגב לפני קום המדינה, וגם לא בכפרים שהתפתחו מאוחר יותר באזור הסייג. עד היום לא גיבשה מדינת ישראל מדיניות ברורה, עקבית וחד משמעית באשר לפתרון הבעיות של הקהילה הבדואית בנגב.¹⁹ המאפיינים העקביים היחידים בהתנהגות המדינה במהלך ששה העשורים האחרונים הם חוסר ההתייחסות לצרכי הבדואים, לאינטרסים שלהם ולמאוייהם; ראיית הבדואים כ"בעיה" במישור הלאומי, ולא כקהילה שזקוקה לתשובות במישור האזרחי; וגישה לא שוויונית כלפיהם בהשוואה לשאר אזרחי המדינה בכל היבט, לרבות בהקצאת משאבים.

המדיניות שננקטה כלפי האוכלוסייה הבדואית השתנתה מעת לעת, אבל לרוב זאת היתה למעשה ניסיון לכפות עליה פתרונות שונים שלא התאימו לאורח החיים שלה. מאז שנת 1998 חל שינוי מסוים במדיניות, אבל זה בא בעיקר בעקבות פעילות ציבורית ומשפטית שיזמו נציגי האוכלוסייה הבדואית, בשיתוף ארגונים לא-ממשלתיים,²⁰ ולא כתוצאה משינוי תפיסה בקרב מקבלי ההחלטות בדרג המקצועי או הפוליטי. גם שינוי זה מתאפיין בהעדר קו מנחה ברור. הוא מתבטא למעשה בפעולות בודדות שאינן מהוות חלק מתהליך שיטתי ומובנה, בעל מטרה מוגדרת, ואשר אינו מהווה מדיניות ברורה, מתואמת ועקבית.

ריכוז האוכלוסייה

בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה הוחל ממשל צבאי על האוכלוסייה הבדואית שנותרה ברחבי הנגב, כמו על כל האוכלוסייה הערבית בישראל. לפי הערכות, באותו זמן נותרו בכל רחבי הנגב כ-10,000 בדואים, מתוך כ-65,000 שהתגוררו בו עם תום המנדט הבריטי.²¹ בנוסף, כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב, הופעלה גם מדיניות שמטרתה להעבירה ממקומות מושבם המקוריים ולרכזה באזור הסייג,²² תוך הגבלת חופש התנועה שלהם ותחום המחיה לו היו רגילים. ריכוז הבדואים באזור הסייג נעשה במקרים רבים תוך הבטחה שיוכלו לחזור למקום מושבם המקורי תוך פרק זמן קצר.²³ הנימוק לכך היה שהשטחים בהם הם התגוררו עד אז היו נחוצים למדינה באופן זמני. זמניות זאת מעולם לא הגיעה לקצה.²⁴ המדינה סירבה

¹⁹ מבקר המדינה (2002) עמ' 100-103, סיפק סקירה רחבה על ועדות שרים וצוותים בין משרדיים שונים שהוקמו ואשר לא הצליחו לגבש מדיניות בתחום, כמו גם על העדר סמכויות וכפיפות ברורה של המינהלה לקידום הבדואים בנגב.

²⁰ ראו בהמשך על ההכרה הזוחלת.

²¹ בן דוד (2004), עמ' 119-120.

²² אזור הסייג נפרס בצפון-מזרח הנגב ומשתרע בין כביש מס' 40 במערב לבין ערד במזרח, ובין הקו הירוק בצפון וכביש מס' 25 בדרום. בסך הכל מדובר בשטח של כ-1,500,000 דונם (אבו ראס, עמ' 4).

²³ אבו ראס (2006), עמ' 4.

²⁴ עדויותיהם של נורי אל עוקבי ושל חליל פרהוד אבו אלקיעאן, נציגים של שבטים וכפרים בדואים להם מסייעת עמותת **במקום** במאבקם להשגת זכויותיהם.

נורי אל עוקבי מייצג את בני שבט אל עוקבי המונה כעת כ-130 משפחות, שרובן מתגוררות ביישוב לא מוסדר ליד העיירה חורה. בני שבט אל עוקבי ישבו על אלפי דונם של אדמות שבעלותם באזור אל עראקיב שבנגב (מדרום לעיר רהט של היום), עד

להכיר בנקודות ההתיישבות שקמו באופן אקראי באזור הסייג, גם כאשר היה ברור לכל כי לא יתאפשר לבדואים לחזור למקומות המגורים המקוריים שלהם.

ההתיישבות הבדואית הלא מוסדרת מכונה על ידי המדינה והגורמים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה הבדואית "הפזורה". דפוסי ההתיישבות שנוצרו במשך יותר מ-50 שנה באזור הסייג הם תוצאה של מדיניות הממשלות השונות, שכלל לא הציעו לאוכלוסייה פתרונות יישוב מסודרים מייד עם העברתם, ואף לא חלופות התיישבות ומגורים שתאמו את אורחות חייה בשלב מאוחר יותר. ריכוז הבדואים באזור מצומצם, בהשוואה למרחבים שהיו רגילים להם קודם לכן, ואי ההכרה בזכויותיהם הבסיסיות הביאו להיווצרותן של כמה תופעות, שמהוות כיום את לב בעייתם של היישובים הלא-מוכרים.

הבדואים התיישבו באותם אתרים באזור הסייג בהם אִפשרה זאת המדינה את הדבר באופן אקראי, לא בהכרח לפי השיוך השבטי שלהם, ובלית ברירה החלו בהקמת מאהלים מאולתרים ובהרחבת כפרים שהיו קיימים בשטח קודם לכן. מבחינה חברתית נוצר דפוס התיישבות שבמרכזו משפחות מורחבות, הבנויות על בסיס פלגים של השבט, ולא על בסיס המבנה ההיררכי-השבטי הרחב יותר וחלוקה גיאוגרפית ברורה בין השבטים השונים, שאפיינה את מתכונת ההתיישבות הבדואית קודם לכן. משפחות מאותו שבט התיישבו במקומות שונים, בריחוק זו מזו, ובמקרים מסוימים בסמיכות למשפחות משבטים אחרים. יתרה מזו, עקב מגבלות התנועה שהטיל הממשל הצבאי, השבטים המקוריים התקשו לקיים קשרים חברתיים כלל-שבטיים כבעבר. כך נוצר הבסיס של חלק מהכפרים הבדואים שקיימים כיום. כתוצאה מכל אלה, התפתחה במקביל לזהות השבטית נקודת התייחסות חברתית כלפי המשפחה המורחבת והכפר. בחלוף השנים, עם גידול האוכלוסייה בשל הריבוי הטבעי הגבוה, התפתחה ההתיישבות הלא מוסדרת המוכרת לנו כיום, וכך נוצרו כפרים בגדלים שונים, אשר בכל אחד מהם שוכנות כמה משפחות מורחבות בעלות זהות מקומית מגובשת.

בעיה נוספת שנוצרה עקב ריכוז הבדואים באזור הסייג נוגעת לסוגיית הקרקעות. הבדואים שהועברו לשם התיישבו בחלק מהמקרים על אדמות מדינה כיוון שלא רצו לשבת על אדמות שנתבעו על ידי בדואים אחרים. כתוצאה מכך יש בכפרים הלא-מוכרים שבאזור הסייג תושבים שלהם תביעות בעלות על האדמות עליהן הם יושבים, ולצדם תושבים בעלי תביעות בעלות על אדמות שנאלצו לעזוב במקומות אחרים בנגב, וכן תושבים שאין להם כמעט תביעות בעלות על קרקעות.

ממשלות ישראל החליטו גם לשמור לעצמן את השליטה הישירה על אזור הסייג. בעת ההכרזה על המועצות האזוריות שתוחמות אותו, בני שמעון (הוקמה בשנת 1951), רמת נגב (1954) ותמר (1956), כמו גם בזמן הקמת העיירות ירוחם (1951), דימונה (1955) וערד (1962), נשאר אזור הסייג שטח גלילי (חסר מעמד מוניציפלי), הנתון תחת שליטה ישירה של משרד הפנים. מעמד זה של השטח אִפשר למדינה לשמור אותו במשך שנים רבות ברמת תכנון מתארי בלבד, ללא צורך להתמודד עם תכנון מפורט שעשוי היה

שבנובמבר 1951 הועברו לאזור חורה של היום בהוראת המפקד הצבאי, בטענה כי אדמותיהם נדרשות לצורך אימונים צבאיים רחבי היקף. לנציגי השבט הובטח כי המעבר יהיה זמני וכי יתאפשר להם לשוב לאדמותיהם בתוך חצי שנה. למרות ההבטחות טרם התאפשרה חזרתם לאדמות שבעלותם, על אף שבסמוך להן הוקם בשנת 2004 ביוזמת משרד הבינוי והשיכון היישוב גבעות בר, שם מתגוררות משפחות בודדות בלבד.

חליל פרהוד אבו אלקיעאן הוא שייח' השבט אבו אלקיעאן שמתגורר בכפר עתיר/אום אל חיראן שבאזור יער יתיר ומונה כיום כ-1,000 נפשות. במשך תקופה ארוכה ועד שנת 1948 התגוררו בני שבט אבו אלקיעאן באזור ואדי זובאלה (כיום אדמות המוקצות לקיבוץ שובל), אזור שהיה ידוע כשייך לשבט הווייל. אחרי קום המדינה התבקשו בני השבט על ידי הממשל הצבאי לעזוב את אדמותיהם ולעבור לאזור חירבת אלהווייל, ומשם התבקשו שוב לעבור לאזור גיגילי (כיום קיבוץ להב), כוחלה ואבו חף. בשנת 1956, משביקשו בני השבט לחזור לאזור חירבת אלהווייל, נאסר עליהם לעשות כן על ידי השלטון הצבאי, והם התבקשו לעבור פעם נוספת, הפעם לאזור יער יתיר. בעת המעבר לאזור יער יתיר מנו בני השבט כ-200 בני אדם.

להעלות את שאלת הכפרים הלא-מוכרים. ייעודי קרקע שהותרו באזור הסייג היו שטחים חקלאיים²⁵ או שטחים בעלי אופי כלל ארצי כמו שמורות טבע, אתרי כרייה וחציבה או אזורי תעשייה מיוחדים.²⁶

העיירות הוותיקות

לאחר ריכוז האוכלוסייה הבדואית באזור הסייג, נמנעה המדינה במשך שנים ארוכות מטיפול בבעיותיה בכלל, ובמצוקת הדיור שממנה סבלה, בפרט. באמצע שנות השישים של המאה הקודמת, במקביל לביטול הממשל הצבאי, החליטה הממשלה להקים כמה יישובים בעלי אופי פרברי ועירוני עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב. הכוונה היתה לרכז בהם את כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב. באותה עת מנתה אוכלוסייה זו כ-14,400 נפשות.²⁷ שני היישובים הראשונים, תל שבע ורהט, הוקמו על אדמות מדינה שלגביהן כמעט שלא היו תביעות בעלות. תהליך הקמתן של העיירות הבדואיות נפסק וחודש שוב בשנת 1979, אז הוקם היישוב השלישי, שגב שלום. בעקבות חתימת הסכם השלום עם מצרים ביקשה המדינה לתפוס שטחים נרחבים בנגב, כדי לבנות בהם את שדה התעופה הצבאי נבטים. לכן, בשנת 1982 הוחלט להקים שני יישובים נוספים: כסיפה וערערה בנגב, ולישב בהם את הבדואים שנאלצו להתפנות מאזור תל אל מלח שנועד לשדה התעופה. שתי העיירות האחרונות, חורה ולקיה, הוקמו לקראת סוף שנות השמונים של המאה הקודמת. בסך הכל הוקמו עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב שבעה יישובים בעלי אופי עירוני למחצה, אשר מוכרים בשם "העיירות" או "העיירות הוותיקות".

במהלך התכנון וההקמה של העיירות הוותיקות נעשו טעויות רבות. העיקריות שבהן היו תכנון שלא התאים את הצרכים הייחודיים של אוכלוסיית היעד ואשר לא נתן ביטוי לאורחות החיים המסורתיים שלה; חוסר התייחסות לנושא התביעות על הקרקעות בתוך היישובים; והקצאת תקציבים נמוכים מדי לצורך תכנון היישובים ופיתוחם. בעיירות לא הוקמו אזורי תעסוקה ולא ניתנו בתחומיהן פתרונות תעסוקתיים כלשהם. התשתיות שפותחו בהן היו ברמה ירודה: לא נפרסו מערכות ביוב, הכבישים הפנימיים נסללו בחצי רוחב וללא מדרכות, לא פותחו שטחים ציבוריים פתוחים ולא נבנו מבני ציבור בהיקף ובאיכות הנדרשים.²⁸ כתוצאה מכל אלה, העיירות הוותיקות לא היו אינן מסוגלות למשוך אליהן את האוכלוסייה שלמענה הן הוקמו.

מבחינה חברתית, הניסיון לרכז את הבדואים בעיירות הוותיקות הביא לתהליך עיור מואץ ומאולץ של חברה כפרית מסורתית. בתהליכי האכלוס של העיירות היו חסרים שלבי ביניים, שהיה בכוחם למתן את המעבר מחיים חקלאיים למגורים ביישובים בעלי אופי עירוני למחצה. המעבר החד מכפרים לא-מוכרים לעיירות העמיק את השסע בין המשפחה הגרעינית לבין הזהות השבטית, וגרם למשבר חברתי נוסף בחברה הבדואית המסורתית.

פרט לרהט ולתל שבע, שהוקמו כאמור על אדמות מדינה כמעט ללא תביעות בעלות, שאר העיירות הוותיקות תוכננו והוקמו תוך התעלמות מתביעות בעלות על הקרקעות שבתחומיהן. כתוצאה מכך, קיימים כיום בעיירות הוותיקות מגרשים רבים, לפעמים שכונות שלמות, מתוכננים ואפילו מפותחים,

²⁵ לפי תמ"מ/4.

²⁶ לפי תמ"מ/14/4.

²⁷ בנפת באר שבע בלבד בשנת 1961 (מתוך השנתון הסטטיסטי לנגב, 2000).

²⁸ מבקר המדינה (2002), עמ' 96-97.

אשר לא ניתן לשווקם ולאכלסם, מאחר שיש לגביהם תביעות בעלות מצד בדואים אחרים. כל עוד לא תיפתר סוגיית התביעות לא ניתן יהיה להקצות את המגרשים לתושבים בדואים אחרים. היישוב כסיפה הינו אחת הדוגמאות הבולטות למצב זה.²⁹

למרות שבשנת 2004 התגוררו בעיירות הוותיקות קרוב ל-93,200 תושבים,³⁰ הן סובלות מפיתוח ירוד, ממחסור במקורות פרנסה ראויים ובעיקר מדימוי שלילי, הן בקרב הבדואים והן באוכלוסייה הכללית (ראו לוח מס' 2). העיירות הוותיקות נמצאות בתחתית הסולם החברתי-הכלכלי במדינת ישראל; אין בהן, כאמור, כמעט אפשרויות תעסוקה, ורמת הפיתוח הסביבתי המאפיינת אותן נותרה ירודה. כיוון שהתכנון המפורט בעיירות התעלם מתביעות הבעלות על הקרקע, במקרים רבים לא ניתן לשווק את המגרשים לאחר פיתוחם. במשך שנים ארוכות לא ניתנה לתושביהן האפשרות להנהיג את יישוביהם ולתכנן את עתידן, שכן הופקדו עליהן מועצות ממונות, אשר תרמו לא מעט לדימוין השלילי. מעל ומעבר לכל אלה, הכישלון הבסיסי של העיירות נעוץ בעובדה שהצרכים הייחודיים של הקהילה הבדואית לא זכו, לרוב, לכל התייחסות ולמענה בהליכי התכנון והפיתוח.

תקופת הקיפאון

לאחר מאמץ ההקמה של שבע העיירות הוותיקות נקטה הממשלה מדיניות של קיפאון בכל הנוגע לטיפול באוכלוסייה הבדואית. עד סוף שנות התשעים של המאה הקודמת התייחסה המדינה לשבע העיירות כאל פתרון יחיד לכלל האוכלוסייה הבדואית, למרות שחלקה הגדול המשיך להתגורר בכפרים הלא-מוכרים.³¹ לפיכך, המדינה לא ראתה כל סיבה לבחון אם יש צורך או הצדקה להכיר ביישובים נוספים, להוציא בדיקת האפשרות להקמת כמה משכנות רועים, כדי לאפשר לבדואים צורת יישוב שבמסגרתה יוכלו לקיים אורח חיים חקלאי מסורתי, שאפיין אותם משך דורות רבים.³²

אחד הגורמים שתרמו, ככל הנראה, לקיפאון המחשבתי שאפיין את מדיניות הממשלה, היה חוסר יכולתה של המדינה לאכלס את העיירות הוותיקות. המדינה לא השכילה להבין את הבעיה שיצרה במו ידיה, כאשר ניסתה להפריד בין תביעות הבעלות על הקרקע, מחד גיסא, לבין תכנון העיירות ופיתוחן, מאידך גיסא. מאחר שכל סוגיה טופלה באופן נקודתי, לא נערכה בחינה כוללת לגבי מכלול הבעיות שהטרידו את האוכלוסייה הבדואית. בהעדר יכולת ליישם את המדיניות שנקבעה, החליטה הממשלה שלא לבחון חלופות אחרות, אלא להמתין עד שהאוכלוסייה הבדואית תשנה את עמדתה ותיאות לעבור לעיירות.

כך גלגלו הגופים שהיו מופקדים על הטיפול באוכלוסייה את האחריות למצבה על הבדואים עצמם, בטענה שאינם עוברים לעיירות בשל רצונם לקבל פיצויים מוגדלים. המדינה ומוסדותיה האשימו אפוא את הבדואים במצבם העגום, וטענו כי הם מעדיפים להמשיך להתגורר בכפרים לא-מוכרים מתוך חמדנות וציפייה להצעות נדיבות יותר.

²⁹ שיחה עם אדריכל אלי אילן, עורך תוכנית המתאר ליישוב כסיפה, 05/12/2006.

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004).

³¹ עדותו של יו"ר מינהלת הבדואים לשעבר, מר אליהו בבאי, בפני ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא המגזר הבדואי בישראל, הכנסת (1996). גם ח"כ איתן כבל, שהיה בזמנו עוזרו של שר הבינוי והשיכון בנימין בן אליעזר, התבטא באותו אופן (יוסף אלגזי, הארץ, 16/01/1994).

³² חמאסי (1991); עוד על משכנות הרועים בפרק 4.

הוכחה תכנונית למסקנה זאת מספקת תוכנית המתאר המחוזית התקפה למחוז הדרום, תמ"מ/14/4, אשר הוחל בהכנתה בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת ואשר אושרה למתן תוקף בשנת 2000.³³ התוכנית נועדה להחליף את תוכנית המתאר המקורית למחוז הדרום, תמ"מ/4, אשר קיבלה תוקף בשנת 1982.³⁴ בגרסתה המופקדת, תמ"מ/14/4 לא הציעה לבדואים פתרונות התיישבות, מעבר לשבע העיירות הוותיקות והתעלמה מאוכלוסיית בכפרים הלא-מוכרים, שמנתה באותה עת בין 40,000 ל-75,000 נפש.³⁵ ההתייחסות לאוכלוסייה הבדואית היתה כאל מי שמתגוררים "מחוץ ליישובים", ולא ניתן מבלי לפרט מה הם הפתרונות המוצעים עבורה. ההתייחסות לאזור הסייג היתה כאל שטח ריק, ולכן הוצע להקים במקום תעשיות עתירות שטח, דוגמת האתרים רמת בקע וקדמת נגב, אזורי כרייה וחציבה ושטחים פתוחים נרחבים. בה בעת תמ"מ/14/4 ייעדה מספר אתרים לצורך הקמת יישובים חדשים עבור אוכלוסייה יהודית. רק בעקבות מאבק ציבורי ומשפטי, הצליחו נציגי האוכלוסייה הבדואית לקבל מהמדינה הבטחה להכנת תוכנית מתאר מחוזית חדשה, שבמסגרתה יוצעו להם פתרונות התיישבות נוספים, מעבר לעיירות הוותיקות.

ההכרה הזוחלת

בשנת 1998, לאחר שנים רבות של קיפאון וכאשר האוכלוסייה הבדואית בכפרים הלא-מוכרים מנתה קרוב ל-53,000 נפש (ראו בהמשך, לוח מס' 6), התחילה המדינה להכיר בצורה הדרגתית וזוחלת בזכותם של התושבים הבדואים לקבל הכרה בכפריהם. עד היום החליטו הממשלה ומוסדות התכנון להכיר בעשרה כפרים קיימים ולהסדירם מהבחינה התכנונית וגם להקים שני יישובים בדואים נוספים, ללא זיקה לכפרים קיימים. כן הוחלט להכיר בצרכים הייחודיים של קהילה בדואית נוספת ולאחר עבורה מקום יישוב חלופי.³⁶ שבעה יישובים כבר הוכרו ונמצאים כעת בהליכים תכנון מפורט ופיתוח תשתיות ואולם רק אחד מתוכם זכה לפיתוח בהתאם לתוכניות החדשות והוחל באכלוסו.³⁷ עוד שלושה עדיין לא קיבלו אישור סופי על ידי מוסדות התכנון (ראו פירוט בלוחות 3 עד 5).

החלטות אלו לא באו מאליהן, אלא רק בעקבות מאבק ציבורי ועתירות שהוגשו לבתי המשפט. שתיים מעתירות אלו עסקו בזכויות אזרחיות עקרוניות בהקשר המרחבי: הזכות לבחור ולהיבחר במסגרת השלטון המקומי והזכות להתגורר ביישוב מוכר.

בשנת 1999 הוגשה עתירה בעניין זכותם של תושבי הכפרים הלא-מוכרים לרישום מען בתעודת הזהות, שבהעדרו אין באפשרותם לבחור לרשויות המקומיות ולהיבחר אליהן.³⁸ בעקבות העתירה התחייב משרד הפנים לשנות את התקנות לרישום מען, ולציין בתעודות הזהות של תושבי הכפרים הלא-מוכרים שם

³³ תמ"מ/14/4 התקבלה במוסדות התכנון בשנת 1994 והופקדה לעיון הציבור ולהגשת התנגדויות כבר באוקטובר 1994. לאור זאת, בהכנתה הוחל כמה שנים קודם לכן [מתוך מערכת המידע לתוכניות מתאר מחוזיות באתר האינטרנט של משרד הפנים].

³⁴ תמ"מ/4 התקבלה במוסדות התכנון בשנת 1975 ופורסמה להפקדה לקראת סוף שנת 1977 [מתוך מערכת המידע לתוכניות מתאר מחוזיות באתר האינטרנט של משרד הפנים].

³⁵ יש חוסר אחידות ביחס לנתונים הנוגעים לאוכלוסייה הבדואית, אפילו בסקרים שבוצעו באותה עת. בן דוד (1989) מציין שכ-40,000 מתוך כ-70,000 תושבים בדואים התגוררו מחוץ לעיירות, ואילו חמאסי (1991) מדבר על כ-75,000 מתוך כ-125,000 תושבים בדואים שהתגוררו בכ-50 נקודות יישוב מחוץ לעיירות המוכרות.

³⁶ היישוב ואדי א-נעם.

³⁷ היישוב תראבין א-סאנע, אשר הוקם באיתור שונה מזה עליו הוא יושב.

³⁸ כתב העתירה בבג"צ 1990/99, יוסף אבו חאמד ועח' נ' שר הפנים ואח', הוגשה באפריל 1999. אמנם העתירה נדחתה, אבל משרד הפנים התחייב למצוא פתרון לבעיה. מתוך אתר האינטרנט של האגודה לזכויות האזרח,

[http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=487].

יישוב מוכר סמוך, במקום שם השבט, כפי שהיה נהוג עד אז. כן התחייב המשרד לרשום את כל התושבים הבדואים בנגב במסגרת רשויות מקומיות מוכרות.³⁹

עתירה נוספת⁴⁰, שהוגשה בשנת 2000 על ידי נציגי התושבים בכפרים הלא-מוכרים, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, האגודה לזכויות האזרח וארגונים נוספים בחברה האזרחית, תקפה את תוכנית המתאר המחוזית למחוז דרום, תמ"מ/4/14, שאושרה למתן תוקף זמן קצר קודם לכן.⁴¹ העתירה הלינה על אי הכללתם של הכפרים הבדואים במסגרת תוכנית המתאר המחוזית ועל אי מתן פתרונות התיישבות לבדואים, מעבר לשבע העיירות הוותיקות. בסיכום שהושג בין הצדדים בשנת 2001 התחייבה המדינה להתייחס לכפרים הלא-מוכרים ולתת להם פתרון במסגרת תוכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע (תמ"מ/4/14/23), שמשרד הפנים החל לקדם באותה עת.⁴² המטרה המקורית של תוכנית המתאר המחוזית החלקית הייתה להסדיר את כלל ייעודי הקרקע באזור המטרופולין, ובעקבות העתירה התחייבה המדינה לתת במסגרתה מגוון פתרונות תכנוניים להתיישבות הבדואית בכפרים הלא-מוכרים.

על רקע זה החליטו הממשלה ומוסדות התכנון להכיר בעשרה יישובים בדואים קיימים ולהקים שניים חדשים (ראו פירוט בלוחות מס' 3 עד 5). לכפרים שזכו לקבל הכרה לא היו מאפיינים אחידים: מקצתם, כמו הכפרים קסר א-סר ואום בטין, הם יישובים ותיקים בעלי פריסה מרחבית ומבנה פיזי ברורים. לעומת זאת, הכפר ביר הדאג', קם רק בשנת 1996, לאחר שחלק ממשפחות שבט אל עזמה שישבו ליד אתר רמת חובב עזבו את המקום באופן מאורגן וישבו לאזור בו שכנו בעבר, ליד צומת משאבים ברמת הנגב. ההכרה בזכותם של תושבי הכפר תראבין א-סאנע בסמוך ליישוב עומר להתגורר ביישוב משלהם מדרום לעיר רהט באה רק כתוצאה מלחץ פוליטי מקומי, שנועד לפנותם ממקום מושבם סמוך ליישוב עומר, כדי לפתח שכונת מגורים חדשה בחלק הצפון-מזרחי של היישוב.

גם עבור תושבי הכפר ואדי א-נעם, הנמצא בסמוך לאתר רמת חובב, הוחלט למצוא פתרון התיישבותי מרוחק ממקום מושבם הנוכחי משום שאינם יכולים להמשיך להתגורר בו מסיבות סביבתיות ובריאותיות. בשנת 2004 הופקד תיקון לתוכנית המתאר המחוזית, תמ"מ/4/14/49, במטרה להקים מספר שכונות בחלק הדרומי של העיירה שגב שלום לטובת תושבי ואדי א-נעם. התוכנית נדחתה במסגרת הדין בהתנגדויות⁴³ משתי סיבות עיקריות: ראשית, הפתרון שהוצע לתושבי ואדי א-נעם להיות חלק מהיישוב שגב שלום לא היה מקובל עליהם. שנית, המיקום המוצע עדיין היה בתחום ההשפעות השליליות של אתר רמת חובב. בשנה האחרונה מתקיימת עבודה נרחבת ביוזמת המשרד להגנת הסביבה והמועצה האזורית אבו בסמה, בשיתוף עם נציגי האוכלוסייה ומספר ארגונים חוץ ממשלתיים,⁴⁴ במטרה להגיע לפתרון מוסכם לתושבי ואדי א-נעם במסגרת יישוב משלהם, אם כי טרם התקבלה החלטה להקים יישוב ייחודי עבורם.

במקביל להכרה בעשרה כפרים קיימים הוחלט על ידי הממשלה להקים גם שני יישובים באתרים בהם אוכלוסייה בדואית לא התגוררה קודם לכן: מולדה ומכחול (מרעית). ליישובים אלה אין זיקה ישירה

³⁹ כהן (2002), עמ' 10-11.

⁴⁰ כתב העתירה בבג"צ 1991/00, איסחאק אבו-חאמד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח', הוגשה במרץ 2000. העתירה עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט. ראו: האגודה לזכויות האזרח בישראל - <http://www.acri.org.il/hebrew-1> [acri/engine/story.asp?id=458].

⁴¹ תמ"מ/4/14 קיבלה תוקף בינואר 2000 [מתוך מערכת המידע לתוכניות מתאר מחוזיות באתר האינטרנט של משרד הפנים].
⁴² האגודה לזכויות האזרח בישראל [http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=270].

⁴³ התוכנית נדחתה על ידי הוועדה המחוזית במחוז דרום בתאריך 09/08/2004.

⁴⁴ המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום.

לכפרים קיימים מסוימים, והכוונה היתה ליצור מוקדי יישוב ולאכלס בהם תושבים בדואים מכמה כפרים לא-מוכרים. פתרון זה אינו מקובל על האוכלוסייה, אשר ממשכה לדרוש הכרה בכפריהם ואת הסדרתם התכנונית. ראוי לציין כי גם תהליך היישום של ההחלטות להכיר בכפרים או להקים יישובים ייחודיים, ותהליך תכנונם ופיתחם בהמשך, היו לקויים. בין יתר הגורמים שתרמו ליישום הלקוי, ניתן למנות את העובדה שההחלטות עצמן היו חסרות יעדי ביצוע, ואם היו כאלה, הם לא הושגו.⁴⁵ כמו-כן, בהליכי התכנון לא שותפה האוכלוסייה המיועדת ואופי התכנון לא התאים לאורח החיים שלה.

שתי עתירות נוספת לבג"צ הוגשו בעניין אי הקמתם של גני חובה ובתי ספר יסודיים בכפרים ביר הדאג' ועבדה⁴⁶ והעדרן של מרפאות של קופות החולים ביישובים הבדואים הלא-מוכרים.⁴⁷ בשני המקרים חויבה המדינה להקים מבנים עבור שירותים חיוניים כמו גני חובה, בתי ספר ומרפאות ראשוניות בחלק מהכפרים הבדואים. בעקבות כך, הוכנה תוכנית מתאר מחוזית חלקית, תמ"מ/40/14/4,⁴⁸ במטרה לאפשר הצבתם של מבנים יבילים לצורך מתן אותם שירותים חיוניים לאוכלוסייה הבדואית שמחוץ ליישובים המוכרים. הוראות התוכנית אפשרו להקים 16 מוקדים זמניים של מבנים יבילים במספר כפרים קיימים (חלקם לא-מוכרים) וכן בשני היישובים החדשים שהוחלט להקים.⁴⁹ בשנה האחרונה מקודם תיקון לתכנית זאת, תמ"מ/40/14/4 שטרם ניתן לה תוקף, אשר מעדכנת חלק מהאיתורים ומוסיפה עוד שלושה מוקדים של מבנים יבילים.⁵⁰

בהתאם להוראותיהן של שתי התכניות, המבנים היבילים אמורים לפעול לתקופת ביניים, עד להשלמת הליכי התכנון ואישור תוכניות מפורטות להקמת יישובי הקבע לאוכלוסייה הבדואית,⁵¹ או עד להקמתם והפעלתם של מבני קבע שמשרתים את אוכלוסיית היעד.⁵² כמו-כן, הצבת המבנים היבילים במה שכונה "מרכז השירותים" של הכפר מותנית בכך שהגורמים האחראים להפעלתם יתחייבו מראש לסלק מהשטח לאחר תקופת הביניים.⁵³ בסך הכול, תותר הצבתם של מבנים יבילים ב-19 מוקדים שונים, חלקם בכפרים מוכרים או שנמצאים בהליכי הכרה וביישובים שהוחלט להקים עבור האוכלוסייה הבדואית וחלקם בכפרים שטרם קיבלו הכרה. השאלה אם הכפרים הלא-מוכרים, אשר בהם הוחלט להציב מבנים יבילים, יזכו בהמשך להכרה, לתכנון ולפיתוח, נותרה תלויה ועומדת. ראוי לציין כי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז דרום, שמגישה שתי התוכניות, ללחץ מהאתרים שבהם אמורים לקום המבנים היבילים על פי שם השבטים שיושבים במקום, ולא על פי שם הכפרים עצמם.

בשנת 2003, בניסיון להקים תשתית מוניציפלית ליישובים הבדואים שהוכרו בשנים האחרונות, החליט משרד הפנים לכוון מועצה אזורית חדשה, אבו בסמה, שתפעל בשלב ראשון כמועצה ממונה ואשר תאגד בתוכה נציגות של ועדים נבחרים מהיישובים שבתחומה. תחומי המועצה האזורית, כפי שנקבעו בצו ההכרזה, משתרעים על פני השטחים שנכללו בתכנון המיועד לכל אחד מהכפרים שבתוכה, בלי כל רצף

⁴⁵ מבקר המדינה (2002), עמ' 113.

⁴⁶ כתב העתירה בבג"צ 5221/00, ד"א ואח' נ' המועצה האזורית רמת נגב ואח', הוגשה ביולי 2000.

⁴⁷ כתב העתירה בבג"צ 4540/00, לבאד אבו עפאש ואח' נ' שר הבריאות ואח', הוגשה ביוני 2000.

⁴⁸ תמ"מ/40/14/4 קיבלה תוקף בינואר 2004 [מתוך מערכת המידע לתוכניות מתאר מחוזיות באתר האינטרנט של משרד הפנים].

⁴⁹ הכפרים והיישובים הם: ביר הדאג', אבו קרינאת, קסר א-סר, אום בטין, מכחול, כוחלה, מולדה (שני מוקדים), אל סייד, א-שהבי/אבו תלול (שני מוקדים), א-זרנוק, ח'רבת אלוטן, אל פורעה ותל ערד (ראו תמ"מ/40/14/4, נספח א'). מרכז שירותים נוסף היה אמור לקום בשכונות הדרומיות ביישוב שגב שלום עבור תושבי הכפר ואדי א-נעם, אך כאמור תכנית זו נדחתה.

⁵⁰ המוקדים הנוספים נמצאים בכפרים: ביר אל משאש, אל פורעה (מוקד נוסף) ועבדה.

⁵¹ לפי תמ"מ/40/14/4, סעיף 4 שבתוקף

⁵² לפי תמ"מ/40/14/4, סעיף 5.5 שבהפקדה.

⁵³ ראו תמ"מ/40/14/4, סעיף 9.3 ו-תמ"מ/40/14/4, סעיף 10.1.4.

טריטוריאלי ביניהם, שלא כמקובל במועצות אזוריות שבהן יישובים יהודים. ועדת חקירה לתחומי השיפוט של רשויות מקומיות באזור באר שבע, שמינה משרד הפנים ואשר בראשותה עמדה ד"ר נילי שחורי, הגישה את המלצותיה בשנת 2005. הוועדה המליצה להרחיב את תחומי השיפוט של העיירה שגב שלום ושל המועצה האזורית אבו בסמה ולצרף להן שטחים פתוחים חסרי שיוך מוניציפלי מדרום לכביש מס' 25,⁵⁴ ובכך ליצור רצף טריטוריאלי של רשויות מקומיות בדואיות מכביש מס' 40 במערב ועד לכפר קסר א-סר הסמוך לדימונה במזרח. בשטח שהוצע לצרף למועצה האזורית אבו בסמה נכללים שני כפרים, ובהם א-שהבי/אבו תלול, שכאמור נמצא בתהליך לקראת הכרתו, והכפר הלא מוכר אל מדיבת. בשטח שמוצע לכלול במועצה המקומית שגב שלום נמצאים שלושה כפרים לא-מוכרים נוספים, חישם זנה, סויון וואדי א-נעם.

בתחילת שנת 2005, העביר משרד החינוך למועצה האזורית אבו בסמה את האחריות לאספקת שירותי החינוך לכלל האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת ביתרת הכפרים הלא-מוכרים. כך נוצר מצב אבסורדי, ולפיו אחריות רשות מקומית לאספקת שירותים חינוכיים לאזרחים שאינם רשומים כתושביה, ואשר מתגוררים בשטחים נרחבים שמחוץ לתחום השיפוט שלה.

תוכנית המתאר החלקית למטרופולין באר שבע, תמ"מ/4/23/14, חלה על מרבית השטח שעליו יושבת האוכלוסייה הבדואית בנגב⁵⁵ (ראו מפה מס' 2), והיא התוצר התכנוני שאמור לתת תשובות לעתירה שהוגשה לבג"צ נגד תוכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4/14.⁵⁶ במקביל לדיונים בנושא אישורה של תוכנית המתאר למחוז הדרום, תמ"מ/4/14 בסוף שנות התשעים, נערכה תוכנית אב למטרופולין באר שבע, שבעקבותיה הוכנה, כאמור, תוכנית המתאר החלקית לאותו אזור. תוכנית האב הציעה להגדיר "אזורי חיפוש" בהם יוכרו ו/או יוקמו יישובי קבע לאוכלוסייה הבדואית שמתגוררת מחוץ ליישובים המוכרים. בדיון על תוכנית האב, המליצה המועצה הארצית שבמהלך עריכת תוכנית המתאר החלקית תיבחן האפשרות להקים עבור הבדואים שלושה עד ארבעה יישובים נוספים, מעבר לאותם יישובים שקיבלו הכרה עד לאותה עת.⁵⁷

למרות המאמץ שהושקע בהכנתה, הגרסה המופקדת של תמ"מ/4/23/14 לא עונה על הציפיות של האוכלוסייה הבדואית ואינה מיישמת באופן ראוי את ההסכם אליו הגיעו הצדדים בעקבות העתירה. הגרסה המופקדת של התוכנית מציעה להגדיר יעוד קרקע חדש בשם "אזור נוף כפרי חקלאי משולב", בתחומו ניתן יהיה לבחון את האפשרות להכיר בכפרים קיימים או להקים יישובים חדשים, תוך האצלת הסמכות לקבלת ההחלטה לוועדה המחוזית.⁵⁸ לעומת גרסה 2 של התוכנית, גרסה 3 המופקדת אינה מיעדת את אותם יישובים חדשים לטובת האוכלוסייה הבדואית בלבד. התוכנית מגדירה 11 מתחמים עיקריים כאזור נוף כפרי חקלאי משולב, בשטח של כ-110,000 דונם⁵⁹ בתחומם קיימים 13 כפרים בדואים לא-מוכרים. למרות זאת, התוכנית המופקדת לא מציינת את מספר היישובים הבדואים שיקבלו הכרה או

⁵⁴ ועדת החקירה הגישה את המלצותיה בקיץ 2005 לשר הפנים דאז, ח"כ אופיר פינס פז. למרות הזמן שחלף ומספר שרי הפנים שהתחלפו מאז, טרם הוחלט אם לאמצן או לא.

⁵⁵ פרט לכפר עבדה, הממוקם כ-12 ק"מ מדרום לשדה בוקר, כל יתר הכפרים הבדואים נמצאים בתחום תוכנית זאת.

⁵⁶ בג"צ 1991/00, איסחאק אבו-חמאד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואח', שהוזכר לעיל.

⁵⁷ דיון המועצה הארצית מתאריך 05/05/1998.

⁵⁸ ראו סעיפים 6.4.1 ו-6.6 בהוראות תמ"מ/4/23/14.

⁵⁹ השטח הכולל של אזור נוף כפרי חקלאי משולב הינו כאמור כ-161,000 דונם, אבל כ-51,000 דונם מתוכם אינם ניתנים למימוש, כיוון שמדובר במתחמים קטנים מ-5,000 ד', שטחים לא איכותיים, אזורים חצויים על ידי רצועות תשתית או דרכים, או שטחים עליהם קיימים כפרים שכבר קיבלו ההכרה.

יוקמו. התכנית גם אינה מפרטת את המנגנון שעל פיו יקודם תהליך שכזה ואף לא מי יהיה האחראי ליישומו. למעשה, מדיניות התכנון המטרופולינית, המוצאת את ביטויה בתמ"מ/4/23/14, נותנת מענה חלקי בלבד לתושבי הכפרים הבדואים הלא-מוכרים שקיימים באזור.

בהתאם למטרות התוכנית, השטחים המוגדרים כאזור נוף כפרי חקלאי משולב מהווים את כלל עתודות הקרקע לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב. לפיכך, התשובה התכנונית של תמ"מ/4/23/14 עבור התושבים שמתגוררת כיום בכפרים שטרם קיבלו הכרה הינה במסגרת העיירות הוותיקות, היישובים שהוכרו לאחרונה או במסגרת יישובים שיקומו עבורם בתחום של אזור נוף כפרי חקלאי משולב שעל פי אותה תכנית. בפועל, שטחים אלה יוכלו לתת מענה רק לאותם 13 כפרים שקיימים שם כבר כיום, שכן סביר להניח שתושביהם של הכפרים שאינם במתחמים המוגדרים כנוף כפרי חקלאי משולב לא יהיו מעוניינים להעתיק אליו את מקום מגוריהם.

ניתן לומר, אם כן, שמצד אחד תמ"מ/4/23/14 אינה מבטיחה את הכרתם והסדרתם התכנונית של הכפרים הבדואים שנכללו באזור כפרי חקלאי משולב, ומצד שני, כל הכפרים הבדואים הלא-מוכרים שמחוץ לאזורים אלה אינם מקבלים פתרון תכנוני כלשהו במסגרתה. התוכנית אינה נותנת פתרון תכנוני מלא לכפרים הבדואים הלא-מוכרים, וההכרה בהם לא מובטחת גם לאחר אישורה. הוא הדין לגבי שלושה כפרים נוספים שנכללו בשטחים המיועדים לפיתוח עירוני או פרברי של היישובים באר שבע וירוחם. למרות שהם מצויים בשטחים המיועדים לפיתוח למגורים במסגרת התוכנית, אין זה ברור האם אפשר יהיה להגדיר אותם כשכונות כפריות בתחומיהם של יישובים גדולים יותר ולתת בכך פתרון לאוכלוסייה שמתגוררת במקום מזה שנים רבות.

במקביל לעבודה על התוכנית למטרופולין באר שבע החליטו מוסדות התכנון לקדם מספר תיקונים לתוכנית המתאר המחוזית, במטרה להכיר בעוד שלושה יישובים בדואים. שניים מהם, א-שהבי/אבו תלול ואל פורעה, נכללים במסגרת תמ"מ/4/59/14; ואילו הכפר השלישי, עבדה, נכלל בתמ"מ/4/65/14, מחוץ לגבולות התוכנית למטרופולין באר שבע.

לאחרונה החליטה הממשלה לאמץ את יוזמתו של שר הבינוי והשיכון לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, לקדם מדיניות חדשה ביחס לאוכלוסייה הבדואית בנגב.⁶⁰ להחלטה זו קדמו פניות רבות של המנהיגות הבדואית, שמיוצגת על ידי מועצת הכפרים, מתוך רצון ותקווה לפתור את מצוקתה של האוכלוסייה. כדי ליישם את המדיניות החדשה החליטה הממשלה על הקמתה של רשות ממלכתית חדשה, שתהא אחראית על שלל הנושאים הדורשים טיפול בקרב האוכלוסייה הבדואית. הרשות אמורה ליזום, בין השאר, תכנון סטטוטורי שיציע פתרונות התיישבותיים מתאימים לאוכלוסייה הבדואית, תוך התייחסות למאפיינים המיוחדים של הקבוצות השונות, ליחסי הגומלין השוררים ביניהן וגם למיקומים אפשריים.

למרות דברים אלה, ההחלטה שהתקבלה אינה נותנת מענה ברור לכפרים הלא-מוכרים, אלא מסתפקת בהצהרה כוללת לגבי הצורך בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, שבמסגרתה יוסדרו מגורי הקבע, התשתיות והשירותים הציבוריים ביישובים הקיימים וביישובים חדשים. נציגי האוכלוסייה ביקשו מהממשלה להקפיא את הריסות הבתים עד שהרשות החדשה תגבש את דרכי עבודתה, אך טרם נתקבלה תשובה ברורה בנושא.

⁶⁰ החלטת ממשלה מס' 15/07/2007 מתאריך 1999

סיכום פרק 2

בשנים הראשונות להקמת המדינה רוכזה האוכלוסייה הבדואית באזור הסייג, וכך נוצרו רבים מהכפרים הלא-מוכרים שקיימים כיום. מאוחר יותר ניסתה המדינה לפתור את הבעיה של האוכלוסייה הבדואית על ידי ריכוזה ביישובים ייעודיים שהוקמו עבורה. ואולם, יישובים אלה, העיירות הוותיקות, נשאו אופי עירוני-פרברי, שלא עלה בקנה אחד עם אורח החיים המסורתי של הבדואים. בשל כך ובשל גורמים נוספים (כגון תביעות בעלות על הקרקע, פיתוח ברמה נמוכה, הקצאה בלתי הולמת של תקציבים ועוד), שבע העיירות הוותיקות לא הצליחו למשוך אליהן את תושבי הכפרים הלא-מוכרים.

המדיניות שהונהגה כלפי האוכלוסייה הבדואית לאורך השנים הייתה לא פעם תוצר של נסיבות חיצוניות, כמו חתימת הסכם השלום עם מצרים, ולא הונעה בהכרח על ידי צרכי האוכלוסייה וטובתה. כך מדיניות ההכרה הזוחלת של השנים האחרונות באה בעקבות מאבקים משפטיים וציבוריים ואין לה קו מנחה ברור. במסגרת זאת זכו להכרה או נמצאים בהליכי הכרה עשרה כפרים, והוחלט גם להקים שני יישובים בדואים ללא זיקה ישירה לכפרים קיימים.

תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע היתה אמורה לתת פתרון תכנוני לכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב. הגרסה המופקדת שלה נותנת תשתית סטטוטורית ראשונית וחלקית להכרה ב-13 כפרים לא-מוכרים, אך בפועל חסר בה מנגנון סטטוטורי מוגדר אשר יאפשר להשלים את הליכי ההכרה באותם כפרים. בנוסף לכך, התוכנית אינה מכסה מבחינה תכנונית את כלל השטחים שבהם יושבת כיום האוכלוסייה הבדואית. גם אם התכנית תמומש בתסריט האופטימי ביותר וכל אותם 13 כפרים יוכרו ויזכו לתכנון ראוי ולתקציבי פיתוח נאותים, עדיין ייוותרו בנגב עוד 23 יישובים בדואים לא-מוכרים, שבהם מתגוררים כ-34,000 בני אדם. לאזרחיה אלה המדינה לא מציעה כל אופק של פתרון. מבחינה מוניציפלית, המלצותיה של ועדת שחורי עשויות אף הן לסייע בתהליך ההכרה בחלק מהכפרים הקיימים, כיישובים אשר יצורפו למועצה האזורית אבו בסמה או שיוגדרו כקהילות מאורגנות בתחומיהם של יישובים אחרים.

במלים אחרות, תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע אשר היתה אמורה לתת מענה תכנוני מלא לכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב והעובדה שטרם נתקבלה החלטה על ידי שר הפנים בעניין ועדת שחורי לגבולות מוניציפאליים באזור באר שבע; לא רק שמעכבות את תהליך ההכרה של הכפרים הבדואים, אלא שמהוות בפועל שתי דוגמאות נוספות להעדר המדיניות בנושא. תחזיות שונות ביחס לכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב צופות שבשנת 2020 זאת תמנה בין 312,000 ל-360,000 נפש. חשוב כי כבר כיום ימצאו פתרונות ראויים, שיכירו בזכויותיהם של הבדואים להתגורר ביישובים מוכרים, מוסדרים ומפותחים מבחינה תכנונית, ואשר יסירו מעליהם את האיום המתמיד להריסת בתייהם.

פרק 3 בעיית הקרקעות

תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית מבוססות על מנהגים וחוקים, שמקורם במסורת עתיקת ימים. החוקים והצווים שחוקקו העות'מאנים ומאוחר השלטון המנדטורי, ואשר חיבו לרשום את הקרקעות ולסווגן לפי קטגוריות שונות, לא הותירו רושם רב על הבדואים. הם ראו בחוקים אלה משום התערבות בענייניהם מצד שלטון זר, שעתיד לחלוף מן העולם.⁶¹

הקשיים במציאת פתרונות תכנוניים הולמים עבור האוכלוסייה הבדואית שמתגוררת בכפרים לא-מוכרים נובעים במידה רבה מהתעלמותה של המדינה מהסוגיות הקנייניות, המהוות, יחד עם חוסר ההכרה, את לב הבעיה. הניסיון שעשו רשויות המדינה, עד כה, לכפות על הבדואים פתרון תכנוני בלא להסדיר את המצב הקנייני של הקרקע לא היה מוצלח. יש להניח כי פתרון בנושא תביעות הבעלות על הקרקע יגדיל את הסיכויים להגיע להסכמות בין המדינה לבין תושבי הכפרים גם בהיבטים שאינם קנייניים.

חשוב להבחין בין בעלי קרקעות או תושבים שיש להם תביעות בעלות לבין חסרי קרקעות. בדואים שבבעלותם קרקעות נמנעו לרוב ממעבר לעיירות הוותיקות ואינם נוטים להגיע עם המדינה להסדר באשר לתביעותיהם הקנייניות. בניגוד להם, בדואים שאין להם תביעות בעלות, או שתביעותיהם קטנות יחסית, ראו ביתר חיוב את האפשרות להסדר בינם לבין המדינה ואת המעבר לעיירות הוותיקות.

ככלל, ניתן להבחין בין כמה סוגים של תביעות בעלות:

1. תביעות בעלות נרחבות בהיקפן מצד בדואים שיושבים כיום על אדמותיהם;
2. תביעות בעלות מצומצמות בהיקפן מצד בדואים המתגוררים כיום על אדמותיהם ומוכנים לחילופי שטחים לפי מפתח הגון;
3. תביעות בעלות של בדואים שהוגלו מאדמותיהם בתחילת שנות החמישים של המאה הקודמת, וכעת מבקשים שיותר להם לחזור ולהתגורר בהן;
4. תביעות מצד בדואים שהוגלו מאדמותיהם, וכעת מבקשים שהמדינה תכיר ביישוביהם הנוכחיים, ובמקביל תדון איתם על תביעותיהם בנוגע לקרקעות שבהן ישבו בעבר.

כל אחד מארבעה הסוגים של תביעות בעלות מעורר בעיות ייחודיות, הדורשות פתרונות הולמים.

היקף תביעות הבעלות

לפני קום המדינה החזיקו הבדואים תושבי הנגב קרקעות בהיקף של כ-2,000,000 דונם. הם ידעו להגדיר ולהסדיר את גבולות הבעלות ביניהם בהתאם למנהגים מסורתיים, ולא נזקקו לערוך רישומי בעלות.⁶² בתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת, כאשר מדינת ישראל יזמה הסדר קרקעות באזור, הגישו

⁶¹ אבו ראס (2006), עמ' 3-4.
⁶² אבו ראס (2006), עמ' 3.

הבדואים כ-3,000 תביעות בעלות על קרקעות בנגב בהיקף כולל של כ-991,000 דונם⁶³. כיום עדיין תלויות ועומדות תביעות בעלות בהיקף של כ-640,000 דונם⁶⁴, המהווים כ-4.9 אחוזים בלבד משטחה של נפת באר שבע שבמחוז דרום, וכ-21.3 אחוזים משטח תוכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע (ראו לוח מס' 7 ומפה מס' 3).

בפועל, האוכלוסייה הבדואית שמחוץ לעיירות הוותיקות יושבת על שטח של כ-350,000 דונם⁶⁵ (שהם כ-2.7 אחוזים בלבד משטחה של נפת באר שבע). מתוכם, תובעים הבדואים את הבעלות של כ-240,000 דונם⁶⁶ בלבד (כ-1.9 אחוזים בלבד משטחה של נפת באר שבע). לשם השוואה נבחן את שטחיהן של שתי מועצות אזורית הסמוכות לאזור הסייג, בני שמעון ורמת נגב. שטחה של המועצה האזורית בני שמעון (כ-424,000 דונם שהם כ-3.3 אחוזים משטח הנפה) גדול במקצת מהשטח שעליו יושבים הבדואים, ואילו שטחה של המועצה האזורית רמת נגב גדול כמעט פי 12 (כ-4,155,000 דונם שהם כ-32.1 אחוזים משטח הנפה).

אופן הטיפול על ידי מדינת ישראל

בשנת 1953 נחקק חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג-1953, אשר קבע כי כל הנכסים והקרקעות שעמדו נטושים עד אפריל 1952 יירשמו על שם רשות הפיתוח.⁶⁷ כפי שצוין בפרק הקודם, באותה עת חלק מהאוכלוסייה הבדואית בנגב לא ישבה על אדמותיה, כיוון שרוכזה קודם לכן באזור הסייג, ולכן נרשמו האדמות בהן ישבו הבדואים במקור על שם רשות הפיתוח והועברו בשנת 1960 לניהולו של מינהל מקרקעי ישראל.⁶⁸ מי שמקום מושבם המקורי היה בתחומו של אזור הסייג לא נפגעו מהוראה זו, ואדמותיהם נשארו ללא רישום כלשהו. כך נוצר מצב לפיו חלק מבעלי התביעות יושבים על אדמותיהם, בעוד אחרים מתגוררים מחוץ למקרקעין שהם תובעים עליהם בעלות. אלה האחרונים יושבים, בדרך כלל ברשות, על אדמות של תושבים בדואים אחרים, או, ברשות או ללא רשות, על אדמות מדינה. כל זאת מתוך אילוצים שהמדינה עצמה יצרה עבורם.

רק בשנת 1971 התחילה המדינה לערוך רישום ראשון של תביעות הבעלות על הקרקע.⁶⁹ מאחר שבידי הבדואים אין מסמכי בעלות רשמיים, המדינה לא הכירה בתביעות הבעלות שלהם והגישה תביעות נגד בנוגע לאותן קרקעות. מעבר לכך, כמעט שלא נעשה דבר, ככל הנראה מתוך רצון להגיע לפשרות עם תובעי הבעלות מבלי להכיר באופן רשמי בבעלותם על הקרקע.⁷⁰ בעקבות הסכם השלום עם מצרים נוצר הצורך לפנות שטחים נרחבים כדי להקים בהם שדה תעופה צבאי. לכן חוקק בשנת 1980 "חוק השלום", אשר

⁶³ מבקר המדינה (2002) עמ' 115. באותו אופן כמו גודל האוכלוסייה בכפרים הלא-מוכרים, גם היקף תביעות הבעלות הינו נתון לגבי קיימים מספר גרסאות, למרות שמדובר במספר מוחלט שניתן לבדוק ביתר קלות. כך למשל, לדעת מר אלי עצמון, לשעבר סגן ראש המינהל לקידום הבדואים בנגב, תביעות הבעלות שהוגשו על ידי האוכלוסייה הבדואית בשנות ה-70 של המאה הקודמת הסתכמו ב-963,000 דונם.

⁶⁴ בהתאם לנתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים (ינואר 2007). גם לגבי היקף התביעות שטרם הוסדרו אין נתונים אחידים. מבקר המדינה (2002) מצייין כ-650,000 דונם של קרקעות במחלוקת ואילו לדעת מר עצמון ישנם כ-631,000 דונם לא מוסדרים. כמו לגבי האוכלוסייה, גם כאן הוחלט להשתמש בנתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

⁶⁵ מבקר המדינה (2002) עמ' 115.

⁶⁶ לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, כפי שנמסרו בינואר 2007.

⁶⁷ אבו ראס (2006), עמ' 4.

⁶⁸ בהתאם לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל ולחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960.

⁶⁹ בן דוד (2004), עמ' 270.

⁷⁰ אבו ראס (2006), עמ' 6-7.

בעקבותיו הופקעו כ-95,000 דונם בשלושה אתרים שונים בנגב,⁷¹ מתוכם כ-60,000 דונם באזור תל מלחתא בו התקיים משא ומתן עם התושבים שחיו שם ולאחריו הם הועברו לעיירות כסיפה וערערה בנגב, שהוקמו במיוחד לצורך זה. למרות שעד אז העדיפה המדינה לא להכיר בזכויותיהם של הבדואים על הקרקעות, עצם מתן פיצוי למי שישבו במקום היווה הכרה בפועל באותן זכויות.⁷²

מבחינה משפטית, יש לאוכלוסייה הבדאית קושי להוכיח את צדקתה בתביעות הבעלות. בית המשפט המחוזי בבאר שבע דחה בשנת 1972 את תביעותיהם של בדואים משבט אל הואשלה לרשום את זכויותיהם על קרקעות מצפון לדימונה אשר בעלותן הם תבעו. בעקבות זאת, הגישו חלק מהתובעים ערעור לבית המשפט העליון.⁷³ בשנת 1984 פסק שופט בית המשפט העליון, אברהם חלימה, באופן עקרוני ותקדימי, כי למערערים אין כל בסיס משפטי לתבוע מהמדינה לרשום את הבעלות על הקרקע על שמם, שכן אין בידיהם מסמכים המעידים על בעלותם, מחד גיסא, והם לא ניצלו את ההזדמנות שניתנה להם בשנת 1921 על ידי שלטונות המנדט הבריטי לרשום את האדמות, מאידך גיסא.⁷⁴ למרות פסק הדין הגורף, העניקה המדינה לתובעים זכות חזקה על הקרקע כמחווה אנושית⁷⁵ ומתוך ציפייה כי בבוא העת יחזירו אלה את החזקה על הקרקע לידי המדינה, במסגרת פשרה ובתמורה לפיצוי על עצם פינויים מהמקום.⁷⁶ מאז אותו פסק דין, נערכו פשרות עם תובעי בעלות בהיקפים מצומצמים, על בסיס עקרונות הפיצוי שנקבעו ב"חוק השלום". הגוף שהופקד על ביצוע הפשרות הוא מינהל מקרקעי ישראל.

לאור הטענה המרכזית של המדינה, כי במרבית המקרים אין בידי התובעים מסמכי רישום המעידים על בעלותם בקרקע, אין בכוחם של הבדואים להוכיח את טענותיהם. בנסיבות אלה, המדינה רואה עצמה גם כמי שרשאית לתבוע בעלות על אותן הקרקעות, ויתרה מזו, רשאית לתכנן את קרקע הנתבעת לפי ראות עיניה, כולל יישובים המיועדים לאוכלוסייה הבדאית, בלי להתחשב כלל בתביעות הבעלות הפרטית לגביהן. מאחר שהמסורת הבדאית גוברת על חוקי הקניין של המדינה, נמנעים הבדואים (גם מי שהם חסרי תביעות) מאכלוס מגרשים שיש לגביהם תביעות מצד בדואים אחרים, מחמת הכבוד שהם רוכשים לבעלי התביעות. כך כאמור, נוצרה בעיה קניינית חדשה, שכן תביעות הבעלות של בדואים על חלק מהקרקעות שעליהן הוקמו ופותחו העיירות הוותיקות מונעות מבדואים אחרים, שהם חסרי תביעות, לבנות בהן את בתיהם ולהתגורר בהם. זאת ועוד: זכותם של בדואים לקבל מגרשים לבנייה בתחום העיירות הותנתה בהסכמתם לוותר על תביעות בעלות על קרקעות בתוך העיירות או מחוץ להן. לפיכך, רק בדואים שהיו חסרי תביעות או שהיו להם תביעות בהיקף מצומצם עברו להתגורר בעיירות הוותיקות.

בעיה נוספת נעוצה בעמדת המדינה, לפיה יש צורך להגיע עם כל בעל תביעות, השמוכן לעבור לאחד היישובים המוכרים, להסדר כולל וגורף, שבסופו לא ייוותרו לו תביעות כלשהן. עמדה זאת מונעת גיבוש פתרונות גמישים יותר, שבמסגרתם יוסדרו חלק מהתביעות באופן שיתאפשר מעבר של בעלי תביעות ליישוב מוכר, ובמקביל יימשך הניסיון להגיע להסדר בנוגע לשאר התביעות. הדבר מקשה במיוחד על אותם תושבים שלהם תביעות בעלות בהיקף נרחב. מדיניות זו הובילה, בסופו של דבר, לסירוב מצד

⁷¹ חוק רכישת מקרקעין בנגב - הסכם השלום עם מצרים (תשי"מ-1980).

⁷² בן דוד (2004), עמ' 270.

⁷³ ע"א 218/74, סלים עלי אגדיע אל הואשלה נ' מדינת ישראל. ההליך המשפטי, שנושאו הסדר מקרקעין, התנהל משנת 1969, תחילה בבית המשפט המחוזי בבאר שבע (תיקים מאוחדים 1/69, 3/69, 17/69), ולאחר מכן כערעור אזרחי בבית המשפט העליון.

⁷⁴ בן דוד (2004), עמ' 295-296. ראו גם סעיף 6.א בפסק הדין [ע"א 218/74, סלים עלי אגדיע אל הואשלה נ' מדינת ישראל].

⁷⁵ בן דוד (2004), עמ' 272.

⁷⁶ בן דוד (2004), עמ' 295.

האוכלוסייה לעבור לעיירות הוותיקות, פרט למקרים בהם דובר באדמות מדינה, שאין לגביהן תביעות בעלות.

הניסיון לכפות פתרונות חד צדדים בנושא הקרקעות סיכל למעשה את מדיניותה של הממשלה עצמה. כאמור, רוב העיירות הוותיקות הוקמו ללא התייחסות לתביעות הבעלות לגבי חלק ניכר משטחן.⁷⁷ לכן, קיימים מגרשים רבים שלא ניתן לבנות בהם מבנים ולאכלסם, בשל המחלוקת הקניינית שבין התובעים הבדואים והמדינה. כל עוד לא תפתור המדינה את השאלות הקנייניות, לא ניתן יהיה לאכלס במגרשים אלה תושבים בדואים שהם חסרי תביעות.

בכך הסתכם למעשה טיפולה של המדינה בנושא במשך שנים רבות, ומעמדן של רוב האדמות השנויות במחלוקת לא הוסדר עד היום. תקופה ארוכה, השתמש מינהל מקרקעי ישראל באותם עקרונות פיצוי שנקבעו ב"חוק השלום". זאת, עד שבעשור האחרון, בין השנים 1997 ו-2005 התקבלו במועצת מקרקעי ישראל תשע החלטות שעניינן מחירי קרקע ופיצויים לבדואים בדרום. במסגרתן הוגדל מדי פעם היקף הפיצויים המוצעים לבדואים תמורת הקרקע עליה הם ישבו והרכוש המחובר אליה.⁷⁸ בין המטרות של החלטות אלה היה הרצון לעודד את האוכלוסייה להגיע להסדר עם המדינה. עם זאת, היקף ההחלטות ומהותן, כמו גם קצב קבלתן, מלמדים כי גם בהקשר זה לא היתה לממשלה מדיניות ברורה וחד משמעית. למרות הניסיון כביכול לבוא לקראת האוכלוסייה הבדואית, הדבר לא סייע להגיע להסדר עם בעלי התביעות. למעשה, לדעת הרשויות העדכונים התכופים במפתחות לחישוב פיצויים יצרו בקרב הבדואים את התחושה כי מוטב להם להמתין, מאחר שבעתיד יוכלו לזכות להסדר בתנאים טובים יותר.⁷⁹ זאת ועוד: למרות שהמדינה הביעה נכונות להכיר בתביעות בעלות "לפנים משורת הדין", כדי להגיע לפשרה עם התובעים ולהסיר את תביעותיהם, הוצעו תמורת האדמות פיצויים קבועים ונמוכים יחסית, לפי ערכה של הקרקע כאדמה חקלאית. הערכה זו לא משקפת את ערך הקרקע לפי פוטנציאל הפיתוח הטמון בה בהתאם לתוכניות שחלות עליה, כמקובל בכל עסקת מקרקעין.

החלטת הממשלה מס' 1999 שנזכרה בפרק הקודם, מתייחסת גם, ולמעשה בעיקר, לצורך לטפל בתביעות הבעלות ולהסדרתן בחוק. לצורך כך נקבע כי תוקם ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, שתפקידה יהיה לגבש המלצות להכנת הצעת חוק בעניין הסדרת ההתיישבות בקרב המגזר הבדואי בנגב, לרבות גובה הפיצויים הראויים, אופן קביעת הסדרים להקצאת קרקע חלופית וכן אכיפה אזרחית, במקרה של אי ציות לחוק.⁸⁰

לעומת ההסדרים שהוצעו עד כה לאוכלוסייה הבדואית, ואשר נקבעו באופן חד צדדי על ידי המדינה, הפעם הצהירה הממשלה כי ההצעה בנושא תגובש בשיתוף הבדואים, בפרט והחברה האזרחית, בכלל. יחד עם זאת, הרכב הוועדה הציבורית, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, אינו מבטיח איזון הולם ושוויון בין נציגי הממשלה (להם תשעה חברים בוועדה) לבין נציגי הבדואים והציבור בכלל. יתרה מזאת, בהחלטה נאמר כי נציגי הציבור הבדואי יוכלו להיות רק מי שאינם תובעי בעלות, דבר שמבטל כל אפשרות ליצור דו-שיח אמיתי וכן בין בעלי העניין המרכזיים בנושא: המדינה מצד אחד ותובעי הבעלות מצד שני. קשה

⁷⁷ היישוב כסיפה הוא הבולט ביותר בהקשר זה כיוון שכמעט על כל שטחו קיימות תביעות בעלות.

⁷⁸ ההחלטות הן: 813 מתאריך 10/09/1997; 841 מתאריך 20/08/1998; 842 מתאריך 26/08/1998; 859 מתאריך 03/05/1999; 885 ו-886 מתאריך 18/07/2000; 932 מתאריך 24/06/2002; 996 מתאריך 04/03/2004 והחלטה 1028 מתאריך 02/05/2005 [מתוך מערכת המידע לגבי החלטות של מועצת מינהל מקרקעי ישראל, אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל].

⁷⁹ המועצה לביטחון לאומי (2006).

⁸⁰ החלטת ממשלה מס' 1999 מתאריך 15/07/2007, סעיף ג.

להאמין כי נציגי ציבור בכלל, ונציגיהם של בדואים שאינם תובעי בעלות בפרט, יוכלו להגיע להמלצות להצעת חוק, שתהיינה מקובלות על מי שיש להם תביעות בעלות.

סיכום פרק 3

בכל הנוגע לסוגיית הקרקעות, הממשלה נקטה עד כה במדיניות אחידה ועקבית: היא סירבה להכיר בתביעות הבעלות של הבדואים, אבל היתה מוכנה להגיע עמם לפשרות, כדי להסיר את התביעות מעל סדר היום. במסגרת זאת ניסתה המדינה לנתק בין הסוגיה הקניינית לבין בעיות ההכרה והתכנון. תופעה זאת התגלתה כבר בעת הקמתן של העיירות הוותיקות, והיא צצה ועולה לאחורונה שוב, בהליכי התכנון המפורט ובעת ביצוע עבודות התשתית והפיתוח בכפרים שזכו להכרה בשנים האחרונות.

אמנם, במקביל להקמת העיירות הוותיקות התחילה המדינה לרשום את תביעות הבעלות של הבדואים על הקרקע, אך מעבר למיפוי התביעות ולרישומן היא לא השכילה לקיים דיון מסודר עם הקהילה הבדואית, על מנת להגיע לפתרון ראוי בסוגיית התביעות. מאוחר יותר הועבר הנושא לטיפולו של מינהל מקרקעי ישראל, אשר פעל מול התובעים השונים שהיו מוכנים להגיע לפשרות, בנפרד, ועל בסיס הצעות פיצוי ופשרה שתוקנו מעת לעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל.

עצם העובדה, כי טרם התבררו רוב תביעות הבעלות (כ-640,000 דונם מתוך כ-991,000 דונם) מצביע על כישלונה של המדינה בתחום זה. תביעות הבעלות הללו מהוות מחסום עיקרי בפיתוחם של היישובים הבדואים המוכרים, הן העיירות הוותיקות והן הכפרים שהוכרו בעשור האחרון.

תביעות הבעלות מהוות סוגיה קניינית הנוגעת ליחסים שבין הפרט לבין המדינה, לכן לא ניתן לפתור אותן ללא הידברות ישירה בין בעלי העניין עצמם. בהתעלמה מכך, תמשיך המדינה להכביד על מציאת פתרונות ראויים בעיני תובעי הבעלות. על הבעיות של היישובים הבדואים הקיימים (חוסר הכרה, העדר תכנון ומחסור בתשתיות בסיסיות) ממשיך להאפיל המרכיב הקנייני, שעלול לסכל פתרונות תכנוניים שיוכנו בעתיד.

פרק 4 חלופות שהוצעו לפתרון בעייתם של הכפרים הלא-מוכרים

מהפרקים הקודמים עולה כי המדיניות המופעלת כלפי האוכלוסייה הבדואית ביישובים הלא-מוכרים אינה מבוססת על ראייה רחבה וכוללת של הנושא, וכי אין בכוחה כדי להביא לפתרון מערכתי הולם. כתוצאה מכך, ובכפוף ללחצים או לאילוצים העולים מעת לעת, מקדמת המדינה פתרונות פרטניים ומקומיים. העדרה של מדיניות רחבה ומקיפה מוצא את ביטויו גם בריבוי הצעות שמעלים גורמים שלטוניים וחוף שלטוניים שונים. פרק זה סוקר בקצרה מספר מצומצם מבין שלל ההצעות שהועלו לאורך השנים על ידי המדינה וגורמים אחרים מטעמה, וכן הצעות שמקורן בגורמים חוץ ממשלתיים.

הצעות של גורמים ממשלתיים

גורמים ממשלתיים שונים העלו מדי פעם הצעות שבמהותן נועדו לבחון כיוונים חדשים לטיפול בבעיותיהם של התושבים בכפרים הבדואים הלא-מוכרים. למרות היותן הצעות של גורמים רשמיים, ועל אף שחלקן החלו כיוזמות של שרים או של מקבלי החלטות אחרים, לא תמיד זכו הצעות אלו לקידום או לאימוץ כמדיניות של ממש.

א. הצעה להתמודדות מערכתית כוללת (2002)

בעקבות הטיפול הכושל של המדינה באוכלוסייה הבדואית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בדו"ח מבקר המדינה,⁸¹ הכין הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים הצעה לטיפול כולל בבעיות שמהן סובל המגזר הבדואי בנגב:⁸²

- יצירת מסגרת ארגונית כוללת עבור האוכלוסייה, השלטון המקומי והתכנון הפיזי;
- טיפול בתביעות הבעלות והסדרי מקרקעין;
- שיקום תשתיות ביישובי הקבע (העיירות הוותיקות) והשלמתן;
- מניעת בנייה לא חוקית חדשה ואכיפת חוקי התכנון והבנייה.

לדעת מחבר ההצעה, הבעיות בשני התחומים הראשונים מהוות את החסם העיקרי בטיפול במגזר הבדואי. להשקפתו, משרד הפנים צריך להוביל את הדרך עבור שאר משרדי הממשלה בקביעת המדיניות הראויה כלפי הכפרים הלא-מוכרים וביחס לעיירות הוותיקות. אמנם הצעה זו ניסתה להציע טיפול מערכתי כולל בנושא, אבל דרג מקבלי ההחלטות לא אימץ אותה.

⁸¹ מבקר המדינה (2002), עמ' 95-118.
⁸² כהן (2002), עמ' 9.

ב. תוכנית שרון (2003)

בשנת 2003 יזם ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, תוכנית חומש לאוכלוסייה הבדואית, וזו אושרה בהחלטת ממשלה מס' 881 (ערב/15) מתאריך 25/09/2003. התוכנית, שנועדה להתבצע בין השנים 2003 ו-2008, זכתה להקצאה נדיבה של תקציבים, בסך כולל של כ-1.1 מיליון שקלים.⁸³ התוכנית התייחסה גם לעיירות הוותיקות וגם לפיתוח הכפרים שבהם הוחלט להכיר או להקים עד לאותה עת, אך היא לא דנה באפשרות להכיר ביישובים נוספים.

למרות שרוב התקציבים בתוכנית שרון היו מיועדים לצרכי פיתוח (כ-61.5 אחוזים) וביצוע פשרות במקרקעין (כ-32.2 אחוזים), ועל אף שהתוכנית ייעדה רק תקציב מצומצם (כ-6.3 אחוזים) לאכיפה ולענישה,⁸⁴ התוצאה הנראית לעין מיישומה בשטח היא תהליך מוגבר של אכיפת חוקי התכנון, הבנייה והמקרקעין (סילוק פולשים). החל משנת 2005 הוצאו אלפי צווי פינוי וסילוק יד, וכן אלפי צווי הריסה, שכיסו במקרים מסוימים כפרים שלמים.⁸⁵ לא נראה שרשויות האכיפה השונות מסוגלות להתמודד עם מספר כזה של צווי פינוי והריסה ולממשם. דומה אפוא שהצווים נועדו רק להפעלת לחץ על הבדואים, כדי שיתדיינו עם המדינה על תביעות הבעלות שלהם ויעברו ליישובים המוכרים.

ג. תוכנית "דרומה" (2005)

תוכנית זו מוכרת גם בתור תוכנית "נגב 2015" או בשמה הרשמי, "תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב". היוזמה להכנתה באה מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל, והיא הובילה להחלטת ממשלה מס' 4415 מתאריך 20/11/2005. התוכנית מתעלמת לחלוטין מתושבי הכפרים הלא-מוכרים, אשר נתפסים כמכשול ליוזמות הפיתוח שמוצגות בה. התוכנית מתייחסת אל האוכלוסייה הבדואית רק בקצרה, ומציעה לקדם עבורה כמה פתרונות בתחום הנדל"ן האיכותי, כמו מגרשים למגורים בשילוב חקלאות, מגרשים למסחר ולמגורים בצמוד לדרכים הראשיות ומגרשים רב-דוריים (דהינו, מגרשים שמאפשרים פתרונות מגורים בהתאם לקצב גידול המשפחה לאורך מספר רב של שנים) באזור הסייג.

שתיים מההצעות מתייחסות ליישובים המוכרים. הרעיון בדבר מגרשים משולבים למגורים ולחקלאות כבר מיושם בכפרים שקיבלו הכרה, ואילו את ההצעה לשלב מסחר ומגורים ליד כבישים ראשיים ניתן ליישם רק ביישובים המוכרים שלאורך כביש מס' 31. ההצעה בדבר מגרשים רב-דוריים מהווה חידוש תכנוני ביחס לפתרונות שהוצעו בעבר. ואולם, התוכנית לא מפרטת היכן ניתן יהיה ליישם רעיון זה וכיצד. תוכנית "דרומה" לא דנה כלל באפשרות להכיר ביישובים נוספים, ולפיכך קשה להניח שמחבריה תומכים בהקצאת מגרשים רב-דוריים בתחום הכפרים הלא-מוכרים.

בנוגע לתביעות הבעלות על הקרקע, תוכנית "דרומה" רק מסתפקת באמירה, כי יש צורך להגיע להסדר בעניין, במגמה "לפנות שטחים לטובת פיתוח האזור, כדי למשוך אליו אוכלוסייה איכותית".⁸⁶ גם בהיבט זה התוכנית לא מפרטת הצעות מעשיות, ומיותר לציין כי "האוכלוסייה האיכותית" שאליה היא מתייחסת

⁸³ משרד ראש הממשלה (2003).

⁸⁴ ראו פירוט התקציבים בהחלטת ממשלה מס' 881.

⁸⁵ למשל הכפרים עתיר/אום אל חיראן, א-סרה, ואדי א-נעם.

⁸⁶ דרומה, עידן הנגב (2005).

לא כוללת את הבדואים המתגוררים זה שנים ביישובים לא-מוכרים, ושיש להם תביעות בעלות על אותן אדמות.

ד. גישור בעזרת הערכת קונפליקט (2004-2005)

ביוזמתו של ח"כ מאיר שטרית, שכיהן באותה עת כשר המשפטים, הזמינה ממשלת ישראל עבודת מחקר רחבת היקף מה-CBI Consensus Building Institute. מטרת הפרויקט היתה להגיע ליישוב המחלוקת שבין האוכלוסייה הבדואית לבין המדינה בעניין הקרקעות ולהציע פתרון לבעיות הנוגעות לטיב הפיתוח והשירותים הניתנים לבדואים ביישובים הקיימים.

שיטת העבודה של מכון CBI כוללת שלב של זיהוי בעלי העניין ומיפוי עמדותיהם לצורך הערכת הקונפליקט. לאחר מכן מתבצע הליך של גיבוש עמדות מוסכמות לפתרון הבעיות הפרטניות, וזאת באמצעות דו שיח ישיר בין הצדדים המעורבים בו ובעזרת צוותים של מגשרים. במקרה של הבדואים, ניתוח העמדות של בעלי העניין לא כלל בחינה היסטורית של שורשי הבעיה, וגם לא התייחס לשאלה של הכפרים הלא-מוכרים.⁸⁷

מכון CBI סיים את שלב הערכת הקונפליקט ביישובים כסיפה ואום בטין, והגיש דו"ח ראשון בנושא בדצמבר 2006. בעת כתיבת שורות אלו, לא ברור מה יהיה עתידו של הפרויקט.

ה. תוכנית המל"ל (2006)

לבקשת הממשלה גיבשה המועצה לביטחון לאומי (מל"ל) הצעה לפתרון הסוגיה של תביעות הבעלות על הקרקע. ההצעה התבססה על תקדים הפינני של ההתנחלויות מרצועת עזה וצפון השומרון במסגרת תוכנית ההתנתקות, ולפיה תונהג מדיניות של מקל וגזר.

תוכנית המל"ל מציעה להגדיל לפרק זמן מוגבל את גובה הפיצויים שתיתן המדינה עבור קרקעות שיש לגביהן תביעות, ולעשות מאמץ מרוכז לקידום פתרונות מגורים בפרק זמן קצר, תוך מתן אפשרות לשמר את המבנה הקהילתי המקורי של תושבי הכפרים הלא-מוכרים. גובה הפיצוי והנכונות להיענות לדרישות הקהילה ילכו ויפחתו בהדרגה לאורך השנים. זאת בניסיון לשכנע את הבדואים כי לטובתם הם, כדאי שיפתחו בהקדם במשא ומתן עם המדינה.

בנוגע להכרה ביישובים נוספים, המל"ל מציעה "לא לפסול על הסף מיסודן של נקודות התיישבות נוספות", בכפוף למספר תנאים כגון מיקום שאינו סותר את תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע; גודל האוכלוסייה שמאפשר קיומו של היישוב מבחינה כלכלית; קיומן של הסכמות בדבר הסדר קרקעות ובנוגע לחלוקת המגורים ביישוב; והתחייבות של כל התושבים להתגורר בתחום היישוב המתוכנן, גם אם הדבר יאלץ את חלקם לעזוב את בתיהם הנוכחיים, אשר מחוץ לתחום שיוקצה לו. לפי ההצעה, בתום פרק זמן שלא יעלה על חמש שנים, יעבור יישום התוכנית לפסים של אכיפה ופינוי בכוח, שיופעלו נגד אותם תושבים בכפרים הלא-מוכרים שלא מצאו לנכון להגיע להסדר עם המדינה.⁸⁸

⁸⁷ CBI (2006).

⁸⁸ המועצה לביטחון לאומי (2006).

הצעות של גורמים מחוץ למערכת הממשלתית

במקביל להצעות שמקורן בגורמים ממשלתיים, העלו מעת לעת גורמים חוץ ממסדיים הצעות לפתרון בעייתם של הכפרים הבדואים הלא-מוכרים. העקרונות המונחים בתשתיתן של הצעות אלו דומים, ולכן נביא רק מספר דוגמאות, שלרוב לא זכו להתייחסות כלשהי מצד מקבלי החלטות.

א. הקמת חוות חקלאיות (1989)

בתום עשור של ניסיונות כושלים לרכז את הבדואים בעיירות הוותיקות יזם השר משה ארנס, אשר הופקד באותה עת על ענייני המיעוטים, מחקר מקיף בנושא החקלאות במגזר הבדואי. ברוח המסקנות של אותו מחקר הוצע להקים חוות חקלאיות, או משכנות רועים, שם תוכל האוכלוסייה הבדואית להגשים את אורח החיים החקלאי המאפיין אותה זה דורות. ההצעה באה לתת תשובה לאחת הטענות העיקריות נגד העיירות הוותיקות, שאינן מושכות אליהן את האוכלוסייה עקב מחסור במקורות תעסוקה, בכלל, ובתחום החקלאות, בפרט.⁸⁹

הרעיון בדבר הקמתן של חוות חקלאיות בא גם לאור הדרישה לתת ביטוי למאפיינים חברתיים הקשורים לרקע הייחודי של תושבים בדואים בעלי קרקעות, שהתפרנסו מגידול אקסטנסיבי של צאן. אותם אנשים, אשר לא מיהרו לעבור לעיירות הוותיקות, הם בעלי רקע חברתי שונה מזה של תושבים חסרי קרקעות, שהיו הראשונים להתיישב בעיירות. הטענה היתה כי מבחינה תרבותית לא ניתן יהיה ליישב בדואים בעלי תביעות לצד בדואים שאין להם תביעות כאלו.

החוות החקלאיות היו אמורות לספק גם מענה לדרישה תכנונית שעלתה כבר באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת, ובמרכזה הצורך ביצירת מגוון צורות התיישבות, ולא רק עיירות בעלות אופי עירוני למחצה. בפועל הוקמו רק שתי חוות חקלאיות: החווה החקלאית כוחלה בבקעת באר שבע שהוסדרה מבחינה תכנונית על ידי תמ"מ/4/19 ומשכנות רועים באזור רמת ציפורים שמצפון לאתר עבדת.

ב. תוכנית אב ליישוב הבדואים בנגב (1990)

תוכנית זו הוכנה ביוזמת האגודה לסיוע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל⁹⁰ וניסתה להתמודד עם מכלול הנושאים שהטרידו את האוכלוסייה הבדואית:⁹¹ יצירת מגוון רחב של צורות התיישבות; פתרון בעיית הקרקעות; פיתוח תשתיות, שירותי ציבור ומקורות תעסוקה עצמאיים; הפסקתן של הריסות הבתים; והקמת מבנה ארגוני המורכב מנציגי האוכלוסייה הבדואית, אשר יהיה אחראי לכל היבטי החיים ביישובים המוסדרים ומחוץ להם.⁹²

⁸⁹ בן דוד (1989).

⁹⁰ בן דוד (2004), עמ' 304. האגודה לסיוע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל היא ארגון שפעיל מאוד במסגרת המאבקים השונים של האוכלוסייה הבדואית בכלל, ובנושא הקרקעות בפרט.

⁹¹ לוינסון (1992).

⁹² חמאסי (1991).

לתוכנית קדמו סקרים שהראו כי בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת היו בנגב כ-50 נקודות יישוב בדואיות, בנוסף לעיירות הוותיקות. בנקודות יישוב אלו התגוררו באותה תקופה כ-75,000 בני אדם. לאור זאת, התוכנית הניחה כי בשנת 2010 תמנה אוכלוסיית היעד בכפרים הלא-מוכרים בין 120,000 ל-125,000 בני אדם.⁹³

התוכנית הציעה לראות באזור הנגב מדרג עירוני בעל אופי כפרי, שבתוכו נמצאים בין היתר הכפרים הבדואים הלא-מוכרים. בהקשר זה יש לטפל, במקביל, במכלול הנושאים הדורשים התייחסות: קרקעות, שיכון, תשתיות ושירותי ציבור, הכל תוך שיתוף האוכלוסייה בהליכי התכנון ובביצועו. ההצעה כללה גם תכנון מחודש של חמש העיירות הוותיקות, שהיו קיימות באותה עת, וכן הקמת שכונות חקלאיות וכפרי רועים. מחברי התוכנית הציעו להכיר ב-15 נקודות יישוב לא מוכרות ולצרף לעיירות נקודות יישוב קטנות קיימות, כשכונות חקלאיות. בנוסף לכך הוצע להכיר ב-13 יישובים כפריים שבהם היתה באותה עת מסגרת חברתית ופיזית מגובשת, ולהקים שני כפרי רועים שיאפשרו אורח חיים מסורתי, המבוסס על החקלאות.

ג. הצעה למדיניות הכרה בכפרים הבדואים (1996)

המכון ללימודים אורבניים בחיפה הכין, לפי בקשתה של אגודת הארבעים,⁹⁴ הצעה לפתרון בעייתם של היישובים הבדואים הלא-מוכרים. ההצעה, שהוגשה בסופו של דבר לראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו,⁹⁵ התבססה על נתונים שמקורם בעבודת שדה שנערכה במהלך שנת 1994 ובסקר שביצע משרד הפנים בשנת 1991.⁹⁶

עקרונות התוכנית כוללים הכרה בזכותם של תושבי הכפרים הלא-מוכרים להישאר במקום בו הם נמצאים; גיבוש פתרונות פרטניים לכל כפר וכפר בשיתוף התושבים ובהסכמתם; וניתוק בין ההכרה והתכנון מצד אחד, לבין סוגיית הבעלות על הקרקעות מצד שני. התוכנית חילקה את הכפרים הלא-מוכרים לארבע קבוצות עיקריות, והציעה להכיר בהם ולתכננם בכפוף לחלוקה הבאה:

- כפרים גדולים בהם יותר מ-350 משפחות: הוצע לפתח יישובים גדולים אלה בצפיפות עירונית למחצה, ולהפוך אותם למרכזים אזוריים שישרתו את האוכלוסייה שמתגוררת סביבם.
- כפרים בינוניים בהם עד 350 משפחות: לפי התוכנית, יישובים עצמאיים אלה יאורגנו סביב מרכז שירותים משותף, כך שיתפקדו ברמת השירותים הציבוריים כמעין עיירה גדולה אחת.
- כפרים קטנים בהם עד 100 משפחות: הוצע לפתח יישובים אלה ככפרים המושתתים על חקלאות, ואשר יספקו לתושביהם שירותי ציבור בסיסיים בלבד. לחלופין, באותם מקרים שכפרים קטנים אלה

⁹³ חמאיסי (1991).

⁹⁴ אגודת הארבעים הוקמה בשנת 1988 על ידי תושבים מכמה כפרים בלתי מוכרים הפזורים ברחבי הארץ, במטרה לנהל מאבק משותף למען הזכות להישאר ולהתפתח במסגרת הקהילה שלהם בכפריהם. שם האגודה מתייחס לשנת ה-40 להקמת המדינה. האגודה שמה לה למטרה להיאבק למען ההכרה ביישוביהם, למען קידום אספקת שירותים בסיסיים ושיפור השירותים הניתנים לתושבים.

⁹⁵ לו-יון (1996). ראו גם באתר האינטרנט של אגודת הארבעים:

http://www.assoc40.org/nhebrew/main.php?news_id=26&start=0&category_id=9&parent_id=&arctype=&arcmonth=onth

⁹⁶ לו-יון (1996).

סמוכים ליישובים גדולים יותר, הוצע לתכננם כשכונות כפריות ביישוב גדול, הנושא אופי עירוני או עירוני למחצה.

- נקודות מבודדות בהן פחות מ-35 משפחות: נקודות אלו תוגדרנה כיישובים זמניים, ותושביהן יוכלו להמשיך להתגורר בהן, אבל ייאסר עליהם לבנות בתי קבע.

התוכנית הציעה לאפשר הקמתם של מבני קבע רק ביישובי הקבע הגדולים (בהם מעל 100 משפחות). היא יצרה מודל שמבוסס על פתרונות מוסכמים בין תושבי הכפרים לבין המדינה, הן באשר למיקומו של יישוב הקבע והן בנוגע לאופיו, ולא התנתה את ההכרה בכפרים בהסדר של תביעות הבעלות.

ד. תוכנית להכרה ולפיתוח רשות מוניציפלית (1999)

המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב הכינה תוכנית הנושאת את הכותרת "ערביי הנגב 2020". מדובר בתוכנית מתאר שהוגשה בינואר 1999 לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז דרום ואשר נועדה לחול על כל הכפרים הבדואים הקיימים. התוכנית הציעה להכיר ב-45 כפרים ולהקים רשות מוניציפלית שתהיה אחראית על מתן שירותים לתושביהם. ההצעה לא התנתה את מתן ההכרה ביישובים בהסדר בנושא הקרקעות.⁹⁷ הנחת העבודה היתה כי כל הכפרים יקבלו הכרה, על בסיס זיקתם של התושבים למקום המגורים, ולא למבנה השבטי שלהם. לטענת המועצה, הרוב המוחלט של תושבי הכפרים הלא-מוכרים אינם מוכנים להעתיק את מקום מגוריהם ליישוב אחר, ועל כן נדרשת ההכרה בהם במקום מושבם הנוכחי.

כאמור, התוכנית גובשה לכדי תוכנית מתאר מחוזית והוגשה למוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית, אך אלה דחו את הבקשה לדון בה.⁹⁸ בעקבות עתירה לבג"צ נגד אישורה של תוכנית המתאר המחוזית תמ"מ/14/4 התחיבה המדינה שמוסדות התכנון יתייחסו לסוגיה של הכפרים הלא-מוכרים, ובכלל זה להצעתה של מועצת הכפרים להכיר בכפרים הבדואים במסגרת תוכנית המתאר המחוזית החלקית החדשה (תמ"מ/23/14/4)⁹⁹. כפי שצוין מקודם, למרות התחייבות זו, תוכנית המתאר למטרופולין בארבע המופקדת לא מתבססת על הצעתה של מועצת הכפרים, וגם לא נותנת פתרון לכלל הכפרים.

במקביל לעבודה על תוכנית המתאר, יזמה המועצה תוכנית לפיתוח מוניציפלי עבור אותם כפרים. לפי ההצעה, שטח השיפוט של הרשות המוניציפלית יכלול לא רק את תחום היישובים, אלא גם שטחים שיוצרים רצף הטריטוריאלי ביניהם. מבחינה ארגונית הוצע ליצור דגם של גושי יישובים, אשר יקל על מתן השירותים השונים לכל יישוב. גודלו של כל גוש יישובים ומבנהו אמורים להיקבע בהתאם ליחסי הגומלין החברתיים הקיימים בין היישובים השונים, ועל פי הצרכים של ספי כניסה לשירותים בכל מרחב התיישבות. הדגם הגושי נבחר לאור השוני במאפייניהם של היישובים הבדואים, דבר שעלול ליצור הבדלים משמעותיים ברמת השירותים שביכולתו של כל כפר לספק לעצמו בנפרד.¹⁰⁰

⁹⁷ מבקר המדינה (2002), עמ' 113-114.

⁹⁸ בתאריך 27/03/2000 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז דרום שאינה מוסמכת לדון בתוכנית, ואילו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה סירבה להעלות את התוכנית לדיון.

⁹⁹ במסגרת הרצאה של ד"ר עאמר אלהוזייל, מתוך אתר האינטרנט של המעבדה להדמיה סביבתית שבאוניברסיטת תל אביב [http://eslab.tau.ac.il/abstracts3.html].

¹⁰⁰ המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (1999), עמ' 5.

הואיל וההכרה בכפרים הבדואים טרם הושלמה, וכפי שראינו מתנהלת ללא קו מנחה, גם התוכנית לפיתוח רשות מקומית שקידמה המועצה לא זכתה לאוון קשבת מצד רשויות המדינה.

ה. ועידת אזרחי הנגב (2004)

במסגרת ועידת אזרחי הנגב שהתקיימה בשנת 2004 הועלו כמה הצעות לשיפור מצבם של הבדואים בנגב, וביניהן גם הצעה בנוגע לתביעות הבעלות על הקרקע ולהכרה בכפרים.¹⁰¹ ההצעה מנסה לקשור בין שני הנושאים ולהגיע לנוסחה מוסכמת בין המדינה לבין הבדואים, וזאת באמצעות ועידת אזרחים גדולה. לפי ההצעה, לוועידה יוזמנו נציגים ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ונציגים של האוכלוסייה הבדואית ברמות השונות (שייחיים ומכובדים אחרים, ראשי חמולות, בעלי קרקעות גדולים, נבחרים מוועדי היישובים, נציגי ארגונים שונים).

ועידת האזרחים הגדולה היתה אמורה להשיג שתי מטרות עיקריות: הראשונה היא נוסחה כללית מוסכמת לטיפול בבעיית הקרקעות והיישובים הלא-מוכרים, אשר באמצעותה ניתן יהיה לגבש פתרונות מפורטים לכל כפר וכפר; השנייה היא עצם קיומה של הידברות ישירה בין המדינה לבין הבדואים, אשר תהווה צעד ראשון בבניית אמון הדדי בין שני הצדדים.

ו. פתרון מוצע לסכסוך הקרקעות (2005)

במסגרת מחקר מקיף בעריכת ד"ר יוסף בן דוד,¹⁰² אשר חקר במשך שנים רבות את החברה הבדואית, הוצע פתרון לבעיית הקרקעות, העומדת לדעתו בלב הסכסוך בין הבדואים לבין המדינה.

הצעתו לפשרה הדדית בין האוכלוסייה הבדואית לבין המדינה מבוססת על כמה עקרונות בסיסיים, המהווים תנאי מוקדם ליישומה: גיבוש מדיניות ממשלתית ברורה ומוצהרת; ניהול משא ומתן בתום לב מצד שני הצדדים; מימוש בעלות המדינה על קרקעות שאין לגביהן תביעות בעלות מצד בדואים, וזאת על ידי תפיסת החזקה בהן במסגרת החוק;¹⁰³ ועדכון גובה התמורה שניתן עבור קרקעות שלגביהן יש תביעות מצד בדואים.

ד"ר בן דוד לא הציע פתרון לבעיית הכפרים הלא-מוכרים. לטענתו, ההכרה הזוחלת בכמה יישובים במהלך השנים האחרונות משדרת לבדואים את המסר שלפיו עקשנותם משתלמת בסופו של דבר, לנוכח חוסר העקביות המאפיין את מדיניות הממשלה בתחום.¹⁰⁴ בהקשר זה הצעתו אינה שלמה.

ז. מסגרת ייחודית לטיפול בתביעות הבעלות (2005)

ההצעה להפריד בין הטיפול בתביעות הבעלות לבין ההיבטים התכנוניים הקשורים בהכרה בכפרים הועלתה על ידי סגן מנהל מינהלת הבדואים לשעבר, מר אלי עצמון. לצורך זה הוצע להקים גוף חדש, שיטפל רק בתביעות הבעלות, וזאת בכפוף ללוחות זמנים קצובים, שיעלו את עבודתו.

¹⁰¹ ראיון עם תאבת אבו ראס (דצמבר 2006).

¹⁰² ראו בן דוד (2004).

¹⁰³ בן דוד (2006), עמ' 14. הכוונה היא לאדמות מדינה שאליהן התיישבו בדואים בשני העשורים האחרונים, לנוכח העדר פתרון כולל לתביעות הבעלות שלהם ולאור אי ההכרה ביישובים הקיימים.

¹⁰⁴ בן דוד (2006).

לפי ההצעה, הממשלה תעדכן את גובה הפיצויים שיינתנו עבור הקרקעות ותפרסם הודעה בדבר מדיניותה החדשה בתחום. תפקידו של הגוף שיוקם יהיה להגיע להסדר עם בעלי התביעות, וזאת בכפוף למתן פיצויים מעודכנים, אשר ישקפו את ערכה הריאלי של הקרקע, לאור זכויות הבנייה החלות עליה לפי תוכניות מפורטות, ולא לפי ערכה ההיסטורי של הקרקע כאדמה חקלאית.

לדעת עצמון, הפתרון לבעיית היישובים הלא-מוכרים צריך להתבסס על מפת ייעודי הקרקע שמציעה תוכנית המתאר החדשה למטרופולין באר שבע. לפיכך, ניתן יהיה להכיר במספר מצומצם של כפרים, בנוסף לאלה שזכו בהכרה בשנים האחרונות. כפרים מסוימים יוכלו להשתלב ביישובים מוכרים, בדואים או יהודים, ולהפוך לשכונות ייחודיות בתוכם, ואילו כפרים אחרים יצטרכו להתפנות ותושביהם ייאלצו לעבור לכפרים שזכו בהכרה.

ח. מתן עדיפות לפתרון בעיית הקרקעות (2006)

בשנת 2006 העלתה מועצת הכפרים הצעה חדשה, שלפיה תפעל המדינה ראשית לפתרון סוגיית הקרקעות, ורק לאחר מכן תכיר בכפרים עצמם.

לפי הצעה זו, המדינה תכיר באופן מיידי בבעלות הבדואים על הקרקעות שבהן שוכנים כיום הכפרים הלא-מוכרים, וכן בבעלותם על אדמות שמעובדות על ידי בדואים. מדובר בסך הכל בכ-240,000 דונם,¹⁰⁵ המהווים כ-1.9 אחוזים משטחה של נפת באר שבע.¹⁰⁶ בירור תביעות הבעלות על הקרקע במקומות אחרים יידחה לשלב שני של ההתדיינות בין האוכלוסייה הבדואית והמדינה. ההכרה בבעלות ההיסטורית על הקרקעות אשר תפוסות על ידי בדואים או נמצאות בשימושם תאפשר להגיע להתדיינות לקראת הכרה ביישובים השוכנים בהן. במסגרת זו ניתן יהיה להגיע גם להסדרים כמו איחוד וחלוקה של שטחים בתחום היישובים שיזכו בהכרה, לצורך קביעת מיקומם המדויק של מגרשי המגורים של התושבים.

רק לאחר הסדרת הבעלות על הקרקעות יוחל בתכנון מסודר של כל יישוב כדי להביא להתכנסות האוכלוסייה לתוך גבולותיו המוכרים. תכנון הכפרים הבדואים ייעשה בהתאם לעקרונות הנהוגים במגזר הכפרי חקלאי היהודי בנושאים כמו גודל האוכלוסייה, פריסת אזורי מגורים, צפיפות הבנייה, שטחי ציבור, שטחים פתוחים וקרקעות חקלאיות. בעלי האדמות יהיו מוכנים להפריש עד 40 אחוז משטחיהן לצורכי ציבור, כפי שקובע חוק התכנון והבנייה. בין צורכי הציבור השונים ניתן לכלול גם את הצורך במתן אדמות למשפחות חסרות קרקע, כדי לקדם עבורן פתרונות תכנוניים ראויים בתחום היישובים הקיימים.

מבחינת הארגון המרחבי של הכפרים, כאשר הדבר אפשרי, הוצע לקדם פתרונות של הכרה בכמה כפרים במסגרת של אשכול יישובים. עבור הכפרים הללו יוקם מרכז למתן שירותי הציבור השונים, באתר מרכזי ונגיש לכלל תושבי היישובים שבאותו אשכול.

ההכרה בכפרים הבדואים הקיימים ויצירת מסגרות תכנוניות ומוניציפליות עבורם יובילו, במהלך השנים, לצמיחתה של הנהגה מקומית נבחרת, שתהיה אחראית לקידום ענייניהם של תושבי הכפרים הללו. מבחינה מוניציפלית, ראוי יהיה לחלק את המרחב שבו שוכנים כיום הכפרים הלא-מוכרים, לשלוש מועצות אזוריות, בהתאם לאמות מידה מקובלות ברשויות המקומיות היהודיות.

¹⁰⁵ לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, כפי שנמסרו בינואר 2007.
¹⁰⁶ שטחה של נפת באר שבע הוא כ-12,946,000 דונם (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001).

סיכום פרק 4

במהלך השנים הועלו הצעות שונות לפתרון הבעיות המעיבות על האוכלוסייה הבדואית בנגב, הן מתוך הממסד והן מחוצה לו. חלק מהרעיונות לפתרונות עסקו רק בעיירות הוותיקות, חלקם התמקדו בשאלת ההכרה והתכנון, ואילו אחרים דנו רק בהסדר תביעות הבעלות על הקרקע. רק הצעות ספורות התייחסו לבעייתם של הבדואים בצורה כוללת, על כל היבטיה: הסוגיה הקניינית, העדר ההכרה וקשיי התכנון.

הרוב המוחלט של רעיונות אלה נותרו על הנייר: רובם לא זכו למימוש כלשהו, ומקצתם (למשל, הקמת חוות חקלאיות) יושמו רק בקנה מידה מקומי ומוגבל. לפיכך, לא היה בהם כדי לקדם באופן ממשי פתרונות מעשיים לאוכלוסייה הבדואית בכלל, ולתושבי הכפרים הלא-מוכרים בפרט.

אחד הרעיונות החוזרים כמעט בכל ההצעות הוא הצורך בהידברות ישירה ובתום לב בין הממשלה ורשויות המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית ונציגיה. זאת נקודת מוצא הכרחית שנדרשת על מנת לבנות מחדש את האמון בין שני בעלי העניין המרכזיים בתחום.

סיכום

בעיתוי הנוכחי, לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה מס' 1999 מתאריך 15/07/2007, נפתח חלון הזדמנויות לפתרון בעייתם של הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב. מצד אחד, המערכת הממסדית עושה מאמצים לקדם פתרונות בתחום. אמנם יש ביקורת נרחבת על אופי הפעילות של הרשויות ועל היקפה הכולל עד כה, אך במידה שיוזמתו של השר מאיר שטרית תתקדם ותצליח, יש סיכוי שתהווה מנוף להכרה בכפרים נוספים ושתיצור תשתית לפתרון בעיית הקרקעות.

זאת ועוד, אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים, שמנהיגיה הנוכחיים הם דור שני לחיים בתת-תנאים, מעוניינת למצוא פתרונות ממשיים לבעיות שמעיקות על הבדואים, כדי שדור העתיד לא ימשיך למצוא את עצמו באותו מצב. שני הנושאים הנמצאים בראש סדר העדיפויות שלהם תביעות הבעלות וחוסר ההכרה בכפרים.

גם מדינת ישראל וגם האוכלוסייה הבדואית עברו אפוא תהליך של התבגרות בכל הנוגע ליחסם לסוגיה. המדינה מבינה כיום שלא ניתן להמשיך ולהתעלם מצרכיהם של הבדואים ומשאיפותיהם, וכי מדיניות של אי עשייה או של ריכוז האוכלוסייה במספר מצומצם של יישובים אין בה כדי לפתור את הבעיה. במקביל, האוכלוסייה הבדואית מוכנה לאמץ גישה מעשית יותר, ובכוחה לקבל פתרונות שיחתמו את הפרק הנוכחי בתולדותיה. רק הידברות ישירה בין המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית, אשר במסגרתה יתמודדו שני הצדדים עם מכלול הקשיים הקיימים, יש בה כדי להביא לסיום המחלוקת המתמשכת בין המדינה לבין אזרחיה הבדואים.

לאור הניסיון שהצטבר עד כה, ולאור פתרונות שהועלו ואף נוסו בעבר, מוצע לבחון את בעייתם של הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב ותושביהם בחינה כוללת, ולגבש עבורם פתרונות מעשיים. לצורך כך חשוב לשבור את הקשר בין ההכרה בכפרים ופתרון תביעות הבעלות. ברור הוא כי ששני הנושאים מחייבים פתרון ראוי, אשר יהיה מתאים להיבטים הייחודיים של כל כפר וכל קהילה. ברור גם כן שיש להתקדם בפתרונות להכרה בכפרים הבדואים הקיימים ללא תלות במציאת פתרון לנושא של תביעות הבעלות.

לוחות

לוח מס' 1: הכפרים הבדואים הקיימים^א

מיקום / תחום שיפוט	מבנה חברתי		מספר תושבים	שמות נוספים	מעמד הכרה	שם הכפר ומספר במפה	
	משפחות עיקריות	מקור התושבים					
מוא"ז בני שמעון	הזייל, אבו ואדי, אבו חרמה, אל בחירי	עקורי פנים	700			דחייה	1
מוא"ז בני שמעון	הזייל, נמר, חמולה, עביד	תושבים מקוריים	800			ח'רבת זבאלה	2
מוא"ז בני שמעון	טורי, וגאד, ואג, זיאדנה, נסאירה, אבו הדיב, עביד, תראבין, אבו הדובה, טרשאן, סביתאת	תושבים מקוריים ועקורי פנים	2,300			כרכור/אל ערקב	3
מוא"ז בני שמעון	זיאדנה, זואידה, הזייל	תושבים מקוריים	1,700			אום נמילה	4
מוא"ז בני שמעון	אסד, עביד	תושבים מקוריים	600			אל מסאעדיה	5
מוא"ז בני שמעון	אסד, מראחלה, נבארי, חג'וג', אבו גאבר, טלאגה	תושבים מקוריים	2,100			עוג'אן	6
עומר, מוא"ז בני שמעון	אבו טראש, אבו הדובה, אבו חוביזה, וגילי, אבו דרויש	תושבים מקוריים	1,100			אל מכימן	7
מוא"ז אבו בסמה	תראבין א-סאנע	עקורי פנים	1,000	עמרה	מוכר	תראבין א-סאנע	8
שטח גלילי	סראיעה	תושבים מקוריים	500			באט/אל סראיעה	9
שטח גלילי	טרשאן, סביתאת, גסאסי, אבו נאדי	תושבים מקוריים	700			סעוה	10
שטח גלילי	אעסם, נבארי, וגילי, טרשאן, הואשלה	תושבים מקוריים	2,500	אל אמל (אל גווילי)		ח'רבת אל וטן	11
מיתר, שטח גלילי	אבו אל גיעאן	עקורי פנים	700			עתיר/אום אל חיראן	12
שטח גלילי	אטרש, הואשלה, סעאידה, עתאמין, זורגאן	תושבים מקוריים	3,200			ואדי ע'ווין/ תלאע רשיד	13
שטח גלילי	הואשלה, חריזאת, בטיחאת, אטרש	תושבים מקוריים	1,900			אל עירא	14
מוא"ז אבו בסמה	אל סייד, אל עסבי, אל נעמי, אל עוגבי, אבו סבית	תושבים מקוריים	3,900	אל קרין	מוכר	אל סייד	15
מוא"ז אבו בסמה	אבו כף, אבו עסא, אבו נאדי, אבו הדובה, טרשאן	תושבים מקוריים	3,500	אבו כף	מוכר	אום בטין	16

^א לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב "אל עונה", מעודכנים לשנת 2004.

מיקום / תחום שיפוט	מבנה חברתי		מספר תושבים	שמות נוספים	מעמד הכרה	שם הכפר ומספר במפה	
	משפחות עיקריות	מקור התושבים					
שטח גלילי	אבו סביח, אבו ואדי, אל בניאת, אבו רומאנה, אל עביד, אל רייט, אבן סלאם, מראחלה, פראונה, אבו גחיחיה	תושבים מקוריים	1,100			אל באט	17
שטח גלילי	כרישאת, גורעאן, חסוני, אבו רביעה	תושבים מקוריים	900			אל חומרה	18
שטח גלילי	אבו מסאעד, סראיעה, אל מעאבדה	תושבים מקוריים	850			תל אל מלח	19
שטח גלילי	גנאמי, אבו מטשחה, אל גויני, אל סרור, אלחש, אל פראונה	תושבים מקוריים	1,800			אל בחירה	20
שטח גלילי	גנאמי, אבו עוימר, אבן סרה, פראונה, אל גויני, אלחש, גורעאן	תושבים מקוריים	1,250			קטמאת/אל מטהר	21
ערד, שטח גלילי	אל בדור, סראיעה, מעאבדה, אבו עיאדה	תושבים מקוריים	550			עזיה	22
שטח גלילי	כשכר, ואג, חמאיסה, נבארי, אטרש, סנאע, נססרה, עמור	עקורי פנים	850			תל ערד	23
מוא"ז אבו בסמה	אבו רביעה, אבו עיאדה	תושבים מקוריים	500			כוחלה ²	24
מוא"ז אבו בסמה	דריג'את	תושבים מקוריים	1,050		מוכר	דריג'את	25
שטח גלילי	נסאסרה, אל עמור	תושבים מקוריים	450			א-סרה	26
ערד, שטח גלילי	אבו גודה, גבועה, עמור, נסאסרה, חסוני, דרארגה, אבו עיאדה, אבו עגאג, דאדא	תושבים מקוריים	2,900			א-זערורה	27
ערד	גבועה, אל דהאבשה, גורעאן, דרארגה, אל מגנון, חמאיסה	תושבים מקוריים	3,900	אל גורען, גבוע	בתהליך הכרה	אל פורעה	28
שטח גלילי, מוא"ז בני שמעון	רפאיעה, עתאמין, עסיאת, אבו זגיגה	תושבים מקוריים	2,100			ביר אל חמאם	29
שטח גלילי	אעסם, אבו גוידר, אבו מאדי, אבו הדובה, רפאיעה		1,400	אבו קודר, נווה מדבר		א-זרנוק	30
שטח גלילי	אל וגילי, אבו סבית, אבו סקיק, אבו סויס, אל פריגאת	תושבים מקוריים	900			ביר אל משאש	31
שטח גלילי ³	נבארי, חמאמדה, רבאיעה, סולעאן, חמידי	תושבים מקוריים	650			סויון	32
שטח גלילי ⁴	אבו סלב, סבאירה, נסאסרה, פריגאת, אבו עסא, רבאיעה	תושבים מקוריים	1,300			אל מד'בח	33

² בשנת 2000 הוחלט להקים חווה חקלאית באזור הכפר כוחלה במסגרת תיקון לתוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ/19/4), אבל הכפר עצמו לא הוכר כיישוב. עם הקמתה של המועצה האזורית אבו בסמה הוחלט לצרף אליה את החווה החקלאית.

³ את השטח עליו יושב הכפר מוצע לצרף לתחום השיפוט של המועצה המקומית שגב שלום (ראו פרק 2).

⁴ את השטח עליו יושב הכפר מוצע לצרף לתחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה (ראו פרק 2).

מיקום / תחום שיפוט	מבנה חברתי		מספר תושבים	שמות נוספים	מעמד הכרה	שם הכפר ומספר במפה	
	משפחות עיקריות	מקור התושבים					
שטח גלילי ³	עתאמין, אבו גנימה, אבו גוידר, חמידאת, עפאווי, אבו חוטי, אעסס	תושבים מקוריים	2,300			ח'שם זנה	34
שטח גלילי ⁷	אבו סבילה, אל עסס, אל פיום, אל חמיד, אבו קטיפאן, אבו הדובה, עמראני, אבו גרבייע, רבאיעה, נבארי, חמיד	תושבים מקוריים	4,000	אל אעסס	בתהליך הכרה	א-שהבי/אבו תלול	35
מוא"ז רמת נגב	אבו חזאעל, זנון, עזאזמה, אבו זעבוט, אל ולידי, סראיחן, אל רהיף, אל זניד	עקורי פנים	900			ואדי אל משאש	36
באר שבע, שטח גלילי	אבו מערוף, אל חרומי, אבו רסיס, אל עמראני, אל רטיל	עקורי פנים	2,100			א-סר	37
שטח גלילי ³	עזאזמה, מחמדון, מסעודין, סראיחן, עסיאת, סואחנה, פרחין, סביחאת, מריעאת, זרבה, זיאדנה, חסנאת, אבו עפאש	עקורי פנים	4,800	אל עזאזמה		ואדי א-נעם	38
שטח גלילי	אל בדור, אבו דיה, אלואג, אבו עאמר, אל זורגאן, אל מחדי	תושבים מקוריים	580			אל מזרעה/ א-שהבא	39
שטח גלילי	אל מחדי, אל גול, אבו סביח	תושבים מקוריים	950			אום רתאם	40
ירוחם, מוא"ז רמת נגב	אבן עמרן, אל חרינג, קלאב, פריגאת, עורגאן, סגאירה, מחאסנה, טואסין, דלאלעה, אבו גרשין, אחמדאת, קשיחיר, עתאיגה	עקורי פנים	1,200			רח'מה	41
מוא"ז אבו בסמה	הואשלה, עמראני, אבו סלב	תושבים מקוריים	2,900	אל הואשלה	מוכר	קסר א-סר	42
מוא"ז אבו בסמה	אבו גרינאת, גנאמי, גול, אבו סביח, אבו ראשד, אבו פריחה, אבו עשיבה	תושבים מקוריים	4,050	אום מתנאן, בית פלט	מוכר	אבו קרינאת	43
מוא"ז רמת נגב	טאסאן, גאגמין, סעוד, זיאדין, אבו גלידאן, אבו בליח, אל חרינג, אבו דראג, עורגאן, אל גלאדין	תושבים מקוריים	1,200		בתהליך הכרה	עבדה	44
מוא"ז אבו בסמה	אבו גרדוד, אל עדסין, אבן חמיד, אל עסיאת, גלאדין, עורגאן, שליבי, אל מטלאן, אל זיאדין, אל עתאיקה	תושבים מקוריים	4,700		מוכר	ביר הדאג'	45
שטח גלילי	אבו גויעד, גנאמי, סראיעה	עקורי פנים	550			א-סדיר	46

לוח מס' 2: העיירות הבדואיות הוותיקות

נתונים חברתיים כלכליים ^ב		סוג רשות מקומית	שנת הקמה	מספר תושבים ^א	שם הישוב
דירוג ^ד	אשכול ^ג				
2	1	מועצה מקומית	1968	12,495	תל שבע
3	1	עירייה	1972	37,382	רהט
5	1	מועצה מקומית	1979	5,905	שגב-שלום
1	1	מועצה מקומית	1982	9,361	כסיפה
4	1	מועצה מקומית	1982	11,659	ערעה-בנגב
8	1	מועצה מקומית	1989	8,791	חורה
7	1	מועצה מקומית	1990	7,569	לקייה

^א הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004).

^ב הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003).

^ג כל הישובים בארץ מחולקים לעשרה אשכולות חברתיים-כלכליים, כאשר אשכול 1 הוא הנמוך ביותר.

^ד כל הישובים בארץ מדורגים מאחד ועד 198 לפי נתונים חברתיים-כלכליים של תושביהם, כאשר דירוג 1 הוא הנמוך ביותר.

לוח מס' 3: היישובים שקיבלו הכרה מאז שנת 1998

הערות	פרטי החלטה למתן הכרה			מספר תושבים ^א	שם היישוב ומספר במפה	
	תאריך	מספר	גורם			
מיקום היישוב שונה מספר פעמים ^ב	15/02/1998	מס' בד/13	ממשלה	1,000	תראבין א-סאנע	8
שם הישוב בהחלטה היה "בית פלטי"	31/01/1999	4824	ממשלה	4,050	אבו קרינאת	43
שם הישוב בהחלטה היה "באר חילי"	31/01/1999	4824	ממשלה	4,700	ביר הדאגי	45
שם הישוב בהחלטה היה "הואשלה (שורר)"	31/01/1999	4824	ממשלה	2,900	קסר א-סר	42
	31/01/1999	4824	ממשלה	3,500	אום בטין	16
ההחלטה התייחסה להקמת שכונה עבור שבט אל סייד מדרום ליישוב חורה	30/11/2000	2361 (ערב/43)	ממשלה	3,900	אל סייד	15
ההחלטה התקבלה במסגרת דיון בהתנגדויות לתוכניות ליישוב מכחול (מרעית) ^ג	12/01/2004	2004006	ועדה מחוזית דרום	1,050	דריג'את	25

^א בהתאם לנתונים של המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים "אל עונה", מעודכנים לשנת 2004.

^ב בהחלטת ממשלה מס' בד/13 מתאריך 15/02/1998 הוחלט להקים עבור השבט תראבין א-סנא יישוב באתר נחל שימריה. מיקום היישוב שונה מספר פעמים, ובשתי הזדמנויות הנושא עלה בהחלטות ממשלה: החלטה מס' 1704 (ערב/32) מתאריך 08/06/2000 והחלטה מס' 2437 (ערב/48) מתאריך 05/10/2000.

^ג בשנת 2002 הגישו תושבי הכפר דריג'את התנגדות לשתי תוכניות מתאר מקומיות ליישוב מרעית (תוכניות מס' 226/02/11, 227/03/11) וטענו שכפרם מבוסס מבחינה חברתית ונבדל מסביבתו. מוסדות התכנון החליטו להכיר בזכותם של תושבי הכפר דריג'את להיות יישוב עצמאי, במסגרת אשכול יישובים שלו מרכז שירותים משותף. ההתנגדות הוגשה בסיוען של האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום.

לוח מס' 4: היישובים שהוחלט להקים עבור האוכלוסייה הבדואית

הערות	פרטי החלטה למתן הכרה			שם היישוב
	תאריך	מספר	גורם	
בהחלטה נאמר "מרעית"	31/01/1999	4824	ממשלה	מכחול
	30/11/2000	2562 (ערב/47)	ממשלה	מולדה

לוח מס' 5: הכפרים שנמצאים בהליכי הכרה שונים

	פרטי החלטה למתן הכרה			מספר תושבים ^א	שם היישוב ומספר במפה	
	תאריך	מספר	גורם			
ההחלטות התקבלו במסגרת העבודה על תכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע	--	--	מועצה ארצית	4,000	א-שהבי/ אבו תלול	35
	--	--	מועצה ארצית	3,900	אל פורעה	28
על המינהלה לקידום הבדואים בנגב הוטל לבחון הצעה להקים יישוב בדואי חדש	30/11/2000	2562 (ערב/47)	ממשלה	1,200	עבדה	44
ההחלטה לא התייחסה במפורש לאפשרות להקים יישוב חדש	30/11/2000	2361 (ערב/43)	ממשלה	4,800	ואדי א-נעם ^ב	38

^א לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים "אל עונה", מעודכנים לשנת 2004.

^ב טרם התקבלה החלטה האם להכיר בכפר ואדי א-נעם.

^ג בעקבות דחיית התוכנית המקורית נערכת כעת עבודה לאיתור מיקום יישוב חלופי לתושבי ואדי א-נעם.

לוח מס' 6: האוכלוסייה והישובים הבדואים בנגב לפי תקופת מדיניות

תקופת מדיניות	שנים	מספר יישובים	האוכלוסייה ביישובים המוכרים	סה"כ אוכלוסייה בדואית בנגב בסוף התקופה
טרומ המדינה	עד 1948	--	--	בין 65,000 ל-95,000 ^א
ריכוז האוכלוסייה	1964-1948	--	--	כ-14,400 ^ב
הקמת העיירות הוותיקות	1980-1964	^ג 3	--	כ-66,000 ^ד
	1990-1980	^ה 6	בין 30,000 ל-50,000 ^ו	בין 70,000 ל-125,000 ^ז
הקיפאון	1998-1990	^ח 7	כ-73,000 ^ט	כ-125,600 ^י
ההכרה הזוחלת	1998-2004	^{יא} 17	כ-123,400 ^{יב}	כ-173,450 ^{יג}
תחזית	2020			בין 312,000 ל-360,000 ^{יד}

^א מתוך ביילי (2000), עמ' 4. עם הקמת המדינה נותרו בנגב כ-11,000 תושבים בדואים בלבד.
^ב בנפת באר שבע בלבד (שנת 1961). מתוך השנתון הסטטיסטי לנגב 2000.
^ג היישובים תל שבע, רהט ושגב שלום בלבד.
^ד בשנת 1983 התגוררו בנפת באר שבע כ-66,000 "לא יהודים" [על פי נתונים מתוך השנתון הסטטיסטי לנגב 2000].
^ה היישובים תל שבע, רהט, שגב שלום, כסיפה, ערערה בנגב וחורה.
^ו כאמור, יש חוסר אחידות בנתונים המתייחסים לאוכלוסייה הבדואית. בן דוד (1989) מונה כ-30,000 תושבים בעיירות הוותיקות, ואילו חמאסי (1991) מציין כ-50,000 תושבים.
^ז חוסר האחידות בנתונים חריף עוד יותר ביחס לאוכלוסייה שהתגוררה מחוץ ליישובים המוכרים. בן דוד (1989) מדבר על כ-40,000 תושבים בדואים מחוץ לעיירות, ואילו חמאסי (1991) מציין כ-75,000 תושבים בדואים שהתגוררו בכ-50 נקודות יישוב מחוץ לעיירות המוכרות.
^ח היישובים תל שבע, רהט, שגב שלום, כסיפה, ערערה בנגב, חורה ולקיה.
^ט בהתאם לגודל האוכלוסייה בכל אחת מהעיירות הוותיקות, כפי שהוא מתואר בשנתון הנגב, בהתבסס על נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים [http://www.negev.co.il/statis/tables/2001.htm]. מבקר המדינה (2002, עמ' 109) מציין כי בפועל, האוכלוסייה בעיירות הוותיקות עשויה למנות כ-62,500 בני אדם בלבד.
^י מבקר המדינה (שם). גם כאן אין נתונים חד משמעיים: לפי השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 52 (2001) עמ' 2-3, בשנת 2000 היו כ-111,800 מוסלמים בכל מחוז הדרום.
^{יא} היישובים תל שבע, רהט, שגב שלום, כסיפה, ערערה בנגב, חורה ולקיה הם העיירות הוותיקות, שהוקמו עד תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת. הכפרים תראבין א-סענא, אבו קרינאת, ביר הדאג', קסר א-סר, אום בטין, אל סייד ודריג'את כבר זכו להכרה, והכפרים א-שהבי/אבו תלול, אל פורעה ועבדה נמצאים בתהליך של קבלת הכרה.
^{יב} כ-93,200 תושבים בעיירות הוותיקות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004) ועוד כ-30,200 תושבים ב-10 כפרים שקיבלו הכרה או שנמצאים בהליך של הכרה (לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבדואים הבלתי מוכרים "אל עונה", 2004).
^{יג} מקור הנתונים הנוגעים לעיירות הוותיקות הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004). הנתונים המתייחסים לשאר היישובים מקורם במועצה האזורית לכפרים הבדואים הבלתי מוכרים "אל עונה" (2004).
^{יד} ההערכה הנמוכה מופיעה במסמכי המדיניות של תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע. ההערכה הגבוהה היא של מבקר המדינה (2002), עמ' 96.

לוח מס' 7: היקף התביעות ביחס לשטח של מחוז דרום ותוכנית מטרופולין באר שבע

שטח	[דונם]
שטחו של מחוז דרום ^א	כ-14,321,000
← מתוכו שטחה של נפת באר שבע ^ב	כ-12,946,000
← מתוכו שטחה של תמ"מ/23/14/4 (גרסה 3)	כ-3,000,000
← מתוכו שטח נוף כפרי משולב	כ-161,000
סה"כ השטח הכלול בתביעות הבעלות שהוגשו ^ג	כ-991,000
← מתוכו תביעות שהושג פשרה לגביהן ^ד	כ-200,000
← מתוכו שטחים שהופקעו ^ה	כ-182,000
← מתוכו תביעות שנמצאות עדיין במחלוקת ^ו	כ-640,000
סה"כ השטח שעליו יושבת האוכלוסייה הבדואית מחוץ לעיירות הוותיקות ^ז	כ-350,000
← מתוכו שטח תביעות הבעלות שעליו יושבים התובעים עצמם ^ח	כ-240,000
שטחה של המועצה האזורית בני שמעון ^ט	כ-424,000
שטחה של המועצה האזורית רמת נגב	כ-4,155,000

^א הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001).

^ב נפת באר שבע משתרעת מהישוב נתיבות בצפון ועד לעיר אילת. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001).

^ג מבקר המדינה (2002), עמ' 115.

^ד ש.ם.

^ה שטח הקרקעות שהופקעו כולל כ-60,000 דונם באזור תל מלחתא, שנרכשו ופוננו מתושביו במסגרת "חוק השלום" משנת 1980 לשם הקמתו של שדה התעופה נבטים. מתוך נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים "אל עונה". ראו גם בן דוד (2004), עמ' 256.

^ו לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב "אל עונה", כפי שנמסרו בינואר 2007.

^ז מבקר המדינה (2002), עמ' 115.

^ח לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב "אל עונה", כפי שנמסרו בינואר 2007.

^ט שטח המועצות האזוריות, מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2005).

מ פ ו ת

מפה מס' 1: הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב

מפה מס' 2: הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב
על רקע תמ"מ/מ/23/14/4 (גרסה 3)

מפה מס' 3: הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב
היקף תביעות הבעלות ושטחי הכפרים הקיימים

מפה מס' 2

הכפרים הלא-מוכרים בנגב

על רקע תמ"מ/23/14/4
(גרסה 3)

מקרא

● כפרים בדואים

(ראה רשימת הכפרים בלוח מס' 1)

הערה:
הכפר עבדה נמצא מחוץ
לגבולות תמ"מ/23/14/4

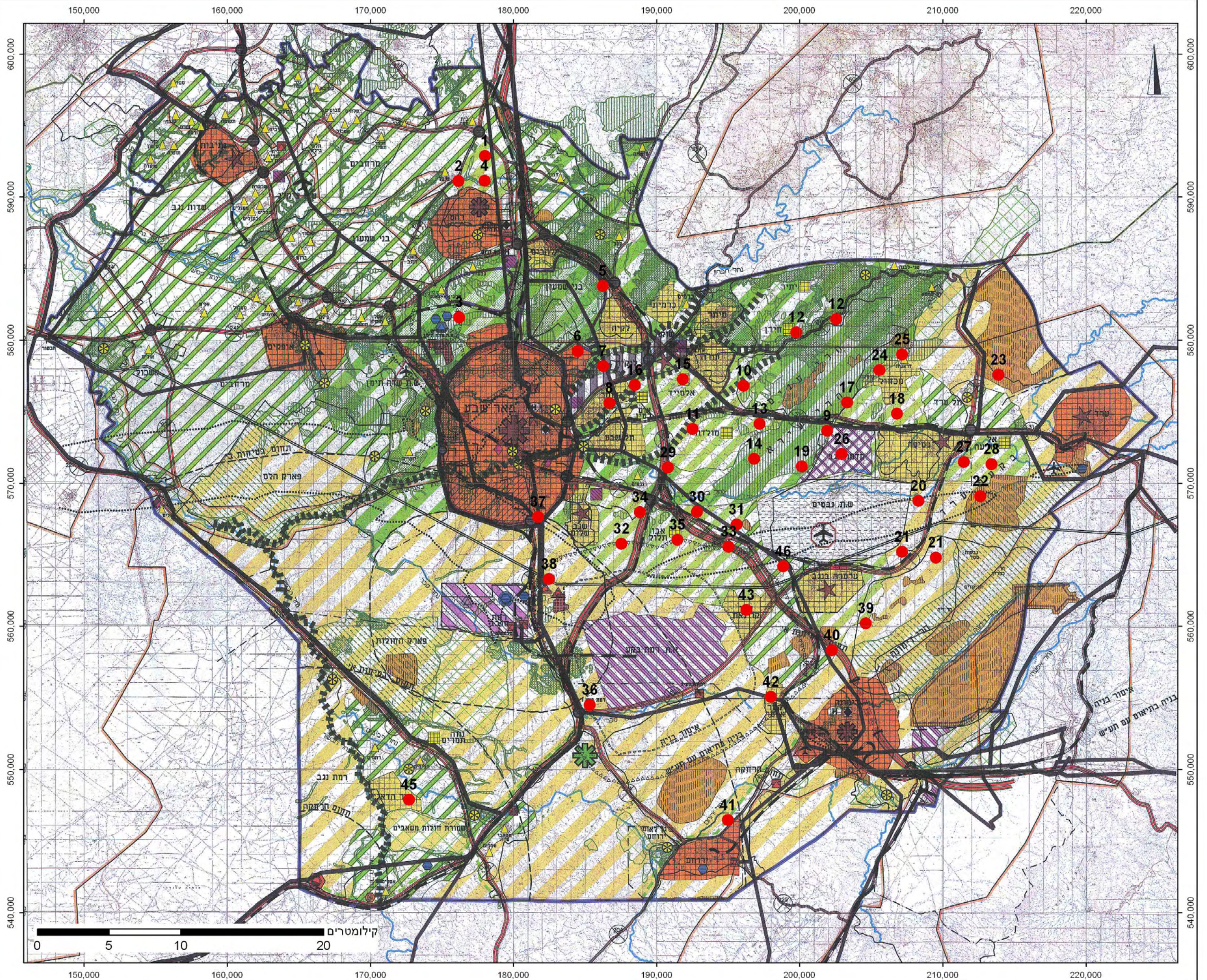
קנ"מ 1:250,000

נובמבר 2007

במקום מתכננים למען זכות תכנון וע"ר
بمكوم مخطون من اجل حقوق للتخطيط
Planners for Planning Rights BIMKOM

المركز العربي للتخطيط البديل
المركز العربي لتכנון אלטרנטיבי
The Arab Center for Alternative Planning

المجلس الاقليمي للقرى غير المعترف بها في النقب
המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב
The Regional Council for the Unrecognized Villages in the Negev



מקורות

1. אבו-סעד, איסמעיל והארווי ליטוויק (2000), **פריצת דרך: תוכנית לפיתוח היישובים הבדואים בנגב**, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
2. אבו ראס, תאבת (2006), "מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדואים בנגב", מתוך גיליון עדאלה האלקטרוני מס' 24, <http://www.adalah.org/newsletter/heb/apr06/ar2.pdf>.
3. אלכסנדר, ארנסט ואסתר לוינסון (2005), **זכויות תכנון בישראל - דין וחשבון**, "במקום", ירושלים.
4. ביילי, יצחק (2000), **דו"ח על מצב היישובים הבדואים המתוכננים בנגב עם המלצות למדיניות מתקנת**, מכון טרומן, האוניברסיטה העברית בירושלים.
5. בן דוד, יוסף (1989), **הצעה להקמת יישובים כפריים לבדואי הנגב**, יום העיון בנושא הבדואים לזכרו של יצקי נצר ז"ל, <http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/2022.html>.
6. ---- (2004), **הבדואים בישראל - היבטים חברתיים וקרקעיים**, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.
7. ---- (2006), "מסכסוך אדמות מקומי לקונפליקט קרקעי לאומי - מודל חדש לפתרון הקונפליקט הקרקעי שבין בדווי הנגב לבין המדינה", המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע בישראל, קק"ל.
8. דרומה, עידן הנגב (2005), **תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב**.
9. הכנסת (1996), **ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא המגזר הבדואי בישראל בראשות ח"כ דוד מנע**, ירושלים.
10. הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2001), **היישובים הבדואים הבלתי מוכרים**, מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה.
11. ---- (2003), **המגזר הבדואי בנגב - ישיבת המשך**, מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה.
12. ---- (2006א), **ילדים במגזר הבדואי בנגב - תמונת מצב**, מוגש לוועדה לזכויות הילד.
13. ---- (2006ב), **תוכניות המתאר ליישובי הבדואים בנגב**, מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה.
14. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001), **השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 52**.
15. ---- (2003), **אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2003**, http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2003/pdf/t01.pdf.
16. ---- (2004), **יישובים בישראל** (קובץ לשנת 2004), http://gis.cbs.gov.il/website/yishuvim/yishuvim_2004/XLS/bycode.xls.
17. ---- (2005), **הרשויות המקומיות בישראל** (קובץ לשנת 2005), http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2005/excel/p_excel.xls.
18. ---- (2004), **השנתון האוכלוסיוני**, <http://www.cbs.gov.il/population/localities/intre.pdf>.
19. המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב (1999), **תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואים בנגב - טיוטה לדיון בוועדת ההיגוי**.
20. המועצה לביטחון לאומי (2006), **הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות**, נייר רקע לסקירה בכנס הרצליה השישי על מאזן החוסן והביטחון הלאומי.
21. המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה (2004), **השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב מס' 2**, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, http://w3-new.bgu.ac.il/bedouin/statistical_yearbook_2004/board_b12.htm.
22. הרשות לפיתוח הנגב, **השנתון הסטטיסטי לנגב 2000**, <http://www.negev.co.il/shnaton/aklim.html>.
23. חמאיסי, ראסם (1991), **עקרונות תוכנית אב חלופית לאוכלוסייה הבדואית**, מתוך יום העיון בנושא הבדואים לזכרו של יצקי נצר ז"ל, <http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/2243.html>.

24. כהן, דוד (דודו) (2002), **המגזר הבדואי בדרום - הצעה להתמודדות מערכתית כוללת**, הוגש למנכ"ל משרד הפנים על ידי הממונה על מחוז דרום במשרד.
25. לו-יון, יוברט (1996), **תוכנית אב ליישובים הבלתי מוכרים בדרום הארץ**, המרכז ללימודים אורבניים, חיפה, <http://www.snunit.k12.il/beduin/docs2.html>.
26. לוינסון, אסתר (1992), **תוכנית להקמת כפר רועים בהר הנגב**, האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל, <http://www.snunit.k12.il/beduin/doc/p1.html>.
27. מבקר המדינה (2002), **דוח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000**.
28. מינהל מקרקעי ישראל (2006), **הבדואים בנגב**, http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/Beduin_information%20hebrew.pdf.
29. משרד הפנים, **דו"ח ועדת שחורי** (לא פורסם).
30. משרד ראש הממשלה, אגף תיאום, מעקב ובקרה (2003), **המגזר הבדואי בנגב**, מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח מבקר המדינה 52ב.
31. סבירסקי, שלמה ויעל חסון (2005), **אזרחים שקופים - מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב**, מרכז אדוה.
32. רבינוביץ, דני, אסעד גאנם ואורן יפתחאל (עורכים) (2000), **אחרי המשבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל**, דו"ח חירום מאת צוות חוקרים בין אוניברסיטאי, הודפס בסיוע "שתיל".
33. **ואום באטין** [נכתב עבור בעלי עניין בממשלה ובקרב הבדואים בכסיפה ואום באטין]. (CBI) The Consensus Building Institute (2006) **דו"ח הערכת קונפליקט - מחלוקת בנושא פיתוח כסיפה**