

בִּמְקוֹם בְּמִקוֹם BIMKOM

# מדוע אין פיתוח?

חסמים בפני פיתוח  
בכפרים הבדואים המוכרים בנגב  
והדרכים להסרתם

אוגוסט 2014



## מדוע אין פיתוח?

חסמים בפני פיתוח בכפרים הבדואים המוכרים בנגב והדרכים להסרתם

מחקר: פארס אבו עביד, רונן בן אריה, נילי ברוך, שולי הרטמן, אסף רוטמן  
כתיבה: נילי ברוך, שולי הרטמן  
מיפוי: נאוה שיר, דפנה שמר  
עריכה לשונית: ניר שלו  
תרגום תקציר לאנגלית: מעיין טורנר  
תרגום תקציר לערבית: מרוואן עתאמנה  
עיצוב גרפי: סטודיו נעם תמרי

דו"ח זה נכתב במסגרת פרויקט משותף עם **מרכז אדוה** לקידום תכנון ופיתוח הולמים לכפרים הבדואים המוכרים בנגב.

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



**במקום במקום**  
BIMKOM  
עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון – הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין זכויות האדם ומערכות התכנון בישראל. העמותה פועלת בכלים מקצועיים בעזרת אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, במטרה לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי-מרחבי בתחומי התכנון, הפיתוח והקצאת משאבי קרקע. 'במקום' מסייעת לקהילות המצויות בנחיתות מקצועית, כלכלית או אורחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון.

## תוכן עניינים

### מבוא

4

### 1 : תמונת מצב

6

#### א. סקירת הכפרים ומצב התכנון והפיתוח בהם

6

1א עקרונות הפריסה המרחבית

7

2א המצב התכנוני בכפרים

8

3א הפיתוח בכפרים

9

#### ב. מערך מוסדי: הרשויות המעורבות בפיתוח הכפרים

11

1ב מועצה אזורית אבו בסמה

11

2ב הרשות להסדרת התיישבות

13

הבדואים בנגב

3ב מטה היישום להתיישבות ולפיתוח

14

כלכלי של הבדואים בנגב

14

4ב רשות מקרקעי ישראל

14

5ב גופי האכיפה

14

6ב גופי התכנון

15

7ב רשויות נוספות

15

#### ג. סוגיית הבעלות על הקרקע והשפעתה על הפיתוח

17

1ג תולדות הסכסוך

17

2ג היקף הקרקע המוסדרת והלא מוסדרת

18

3ג ועדת גולדברג, מתווה היישום והצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

18

4ג המצב הנוכחי: התנאים להסדרת הזכויות בקרקע ולמימוש הפיתוח

18

בקרע ולמימוש הפיתוח

19

### 2 : חסמים בפני פיתוח

21

#### א. התניית הפיתוח בהסדר בעלות על קרקע המצויה במחלוקת בין הבדואים לבין המדינה

22

1א מורכבות היחס לקרקע ולבעלות עליה

22

2א הכנסת הקונפליקט לתהליך ההסדרה התכנונית

23

3א מאפייניו של הסדר הבעלות על הקרקע

24

#### ב. מדיניות תכנון ופיתוח שתפיסותיה שונות מעקרונות הפיתוח המקומי בכפרים

26

1ב כשלים בשלב התכנון

26

2ב כשלים בשלב הפיתוח

29

3ב שיתוף מוגבל של הקהילה בתהליך התכנון

33

#### ג. ריבוי רשויות ללא היררכיה ברורה ושימוש בפרטיקות בעייתיות

34

#### ד. שלטון מקומי חסר יכולת תפקוד

37

#### סיכום: משבר אמון עמוק

39

### 3 : המלצות –

#### הסרת החסמים המונעים פיתוח

40

א. בניית אמון – הקפאה של הריסות בתים ואישור בנייה זמנית לזוגות צעירים ליד בית ההורים

41

ב. הטמעה של עקרונות הפריסה המרחבית המקומית בתכנון הסטטוטורי של היישובים הבדואים

42

ג. שיתוף ציבור מלא לאורך כל תהליך התכנון והפיתוח

45

ד. הפרדת הפיתוח מהסדר הבעלות על הקרקע

46

ה. משא ומתן פתוח במטרה להגיע להסכמות בנושא הקרקע

47

ו. שינוי יעדיה של רשות הבדואים וחיזוק השלטון המקומי, תוך צמצום גופים ומנגנונים

47

ז. סיוע כלכלי משמעותי ומינוף התכנון לפיתוח כלכלי

49

#### סיכום: רשת של המלצות

49

מפות

50

מקורות

62

#### תקצירים:

עברית

64

ערבית ملخص

74

אנגלית Executive Summary

92

## הרקע למחקר ומטרותיו

בעשור האחרון המדינה משקיעה מאמצים רבים בהסדרת ההתיישבות הברואית בנגב. בנוסף לעיירות הברואיות – שהאחרונה בהן, לקייה, הוקמה בשנות ה-90 של המאה הקודמת – הוכרו, לאחר לחץ ציבורי ובהדרגה, 11 כפרים.<sup>1</sup> הממשלה הקצתה תקציבים גדולים להכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות בעבור 11 הכפרים הללו,<sup>2</sup> הקימה מערכת ארגונית ומינהלית ענפה שאחראית עליהם<sup>3</sup> והשקיעה כספי פיתוח רבים, בעיקר בהקמת בתי ספר ובסלילת כבישי גישה אליהם.

על רקע מאמצים אלה בולטת העובדה, שמבין 11 היישובים, רק בכפר אחד, תראבין א-צאנע, נעשה פיתוח פיזי, וגם שם מדובר בפיתוח חלקי בלבד. בכל היישובים האחרים, בהם קסר א-סר ואל-סייד, שהוכרו כבר בסוף המאה הקודמת, לא בוצע פיתוח ומצבם בפועל דומה לזה ששורר בכפרים שלא הוכרו ולא תוכננו.

בדומה לתושבי הכפרים הברואים הלא-מוכרים, רוב רובם של תושבי הכפרים שהוכרו, מנותקים מתשתיות בסיסיות כמו חשמל, מים וביוב, ולמרות שלכל היישובים הללו אושרו תכניות מתאר, תושביהם אינם יכולים לקבל היתרי בנייה למבני קבע ואפילו לא למבנים זמניים.

כך, נגזרת על תושבי הכפרים גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה – לעצור את המהלך הטבעי של מחזור החיים. התושבים זקוקים למבני מגורים, וצורך זה גדל עם הזמן, למשל כאשר הבן מתחתן והאב נדרש לבנות עבורו בית מגורים חדש. אך בהעדר אפשרות לקבל היתרי בנייה ולבנות כחוק, כל בנייה חדשה נמצאת תחת איום של הריסה.

לאורך השנים הפעילה המדינה אכיפה סלקטיבית נגד בנייה ללא היתר. ברוב המקרים, לא בוצעה אכיפה נגד בנייה כזאת בתוך השטח הבנוי של הכפרים הברואים שהוכרו. כך ניתן למצוא בחלק מן הכפרים<sup>4</sup> בתים שנבנו במיטב כספי המשפחה, בהנחה שבמשך הזמן תיפתח הדרך לקבלת היתרי בנייה ולהכשרתם בדיעבד. אלא שבשנים האחרונות המדיניות השתנתה, הוקמו גופי אכיפה יחודיים לאוכלוסייה הברואית וגויס לשם כך כוח אדם מיוחד. כיום האכיפה מתבצעת גם בתוך השטח הבנוי של הכפרים שהוכרו, לעתים גם כאשר המבנה שהוקם ללא היתר תואם את הוראותיהן של תכנית המתאר והתכנית המפורטת שחלות על הקרקע. פקחי בניה וקבלני הריסות מלווים בכוחות שיטור גדולים נשלחים לכפרים, בתים נהרסים ועולמן של משפחות רבות חרב עליהן, כלכלית ומוראלית. בדואים רבים חשים שהמדינה הכריזה עליהם מלחמה, ומשבר אמון עמוק מאפיין את יחסיהם עם הרשויות שאמורות להסדיר את כפריהם.

על רקע מציאות קשה ובלתי מובנת זו של כפרים מוכרים שנעשו בעבורם תכניות מתאר ולכאורה התנאים למימוש בשלים מזה זמן, חוזרת ונשאלת השאלה, מדוע לא מתאפשר פיתוחם? מדוע לא נעשה בהם פיתוח תשתיות, דרכים ושירותים? מדוע לא ניתנים בהם היתרי בנייה? ומדוע אין התושבים יכולים לבנות בתיהם כחוק?

דו"ח זה נכתב במטרה לענות על שאלות אלה. בנוסף, הוא מציע מתווה לשינוי ולפריצת דרך בהשלמת תהליך ההסדרה התכנונית של הכפרים המוכרים. יש לזכור שתהליך זה עניינו בהסדרה של התיישבות קיימת שלפריסתה במרחב עקרונות מארגנים, הנסמכים במידה רבה על אופני ההתארגנות החברתית והתרבות המקומית וגם מושפעים מתנאים גיאופוליטיים שאינם בשליטתה. ללא הבנה של עקרונות מארגנים אלה וללא התחשבות מושכלת בהם, כל תכנית מתאר צפויה לכישלון.

1 הכפרים שהוכרו הם: אבו קרינאת, ביר הדאג', מכחול, קסר א-סר, תראבין א-צאנע, דריג'את, אום בטין, אל-סייד, מולדה, כחלה ואבו תלול.  
2 בהתאם לדו"ח מצב סטטוטורי לתכניות ביישובים הבדואים חדשים ובאבו בסמה אוגוסט 2012, שהועבר אלינו על ידי מר דב גלברט מלשכת תכנון מחוז דרום, סה"כ אושרו בכפרים הללו כ-40 תכניות מתאר.  
3 הכפרים שהוכרו שויכו מוניציפלית לרשות מקומית חדשה, המועצה האזורית אבו בסמה. לאחרונה פוצלה מועצה אזורית אבו בסמה לשתי רשויות מקומיות (המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר). בנוסף הקימה המדינה גופים ייעודיים לטיפול באוכלוסייה הבדואית בנגב, ובהם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, יחידות אכיפה מיוחדות ועוד.  
4 לדוגמה: בכפרים אל-סייד, אום בטין ומולדה.

## מתודולוגיה

הדו"ח מתבסס על מחקר בין-תחומי שהתפרש על פני כשנה וחצי בשנים 2012–2013.<sup>5</sup> הצוות שכלל מתכננים, אנתרופולוגית, סוציולוג ועורך שטח מומחה, עסק במחקר שדה עם מקרי מבחן מחד גיסא ובראיונות עומק של מקבלי החלטות ובעלי תפקידים מאידך גיסא. שילבנו כלי מחקר אנתרופולוגיים של תצפית משתתפת וחקר מקרה עם כלי מחקר תכנוניים, כמו ניתוח של תכניות מתאר ותצלומי אוויר. הדו"ח משלב את הפרספקטיבה התכנונית עם זווית הראייה האנתרופולוגית ומאיר את הקשר שבין פריסה מרחבית לחברה ותרבות.

התייחסותנו לנושא הפיתוח מתמקדת בפיתוח הפיזי ברמת המשפחה והכפר, תוך שימת דגש על היתרי בנייה למגורים ועל פיתוח השירותים, התשתיות והכבישים. דו"ח משלים של מרכז אדוה<sup>6</sup> מתמקד בצעדים הנדרשים כדי לאפשר פיתוח כלכלי ורמה גבוהה של שירותי חינוך, רפואה, תחבורה ציבורית וכו'.

אנו מבקשות להודות לחברי צוות המחקר, אשר היו שותפים לכתיבת טיוטא מוקדמת של דוח זה: פארס אבו-עביד, רונן בן אריה ואסף רוטמן, על עבודתם, תובנותיהם ותרומתם למחקר ולדו"ח גם יחד. כמו כן, אנו מודות לשרי קרניש ולשרון קרני, על עזרתן בעריכת הדו"ח.

## מבנה הדו"ח

לדו"ח שלושה פרקים: הפרק הראשון מציג היבטים שונים של המצב הקיים בכפרים הברואים המוכרים בנגב, אשר כולם רלוונטיים לסוגיית הפיתוח. על אלה נמנים ההיבט התכנוני הממסדי, עקרונות הפריסה המרחבית הקיימת, ההיבט המינהלי, ההיבט המוסדי וההיבט הקרקעי. על בסיס זה, הפרק השני סוקר ומנתח את החסמים העיקריים המונעים פיתוח בכפרים אלה. למעשה נוצרת מעין רשת של חסמים הקשורים זה בזה ומזינים זה את זה וכך נגרם קיפאון כמעט מוחלט בתחום הפיתוח. דבר זה מנוגד הן לאינטרס של המדינה והן לאינטרס של הברואים, ויוצר תסכול וחוסר אמון הדדי אשר משתלטים על יחסיהם. הפרק השלישי מביא את המלצותינו להסרת החסמים המונעים פיתוח ומציע צעדים מעשיים שיאפשרו להיחלץ מהמלכוד ששני הצדדים, הברואים והמדינה כאחד, מצויים בו. אף שצעדים אלה מחייבים שינויים בגישה, בשפה ובמדיניות, אנו מקוות כי מתכננים ומקבלי החלטות כאחד ימצאו את התעוזה לנסות אותם, ולגלות גמישות ופתיחות ביחס לתהליך המעבר ממגורים בלתי פורמליים להתיישבות מוסדרת.

בבסיס הדו"ח מצויה אמונתנו השלמה כי הסדרת הכפרים הברואים בנגב ופיתוחם הפיזי הם אינטרס משותף למדינה ולתושבים הברואים, הסרת החסמים הבולמים את פיתוחם, תטיב עם החברה בנגב ככלל.

5 בתחילת שנת 2014, במהלך כתיבת הדו"ח, חלק מהמידע עודכן.

6 דגן-בחולו נונה, הכפרים הבדואים המוכרים (יישובי אבו בסמה) עשור של תת פיתוח, מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, אוגוסט 2014.

# 1 : תמונת מצב

## א. סקירת הכפרים ומצב התכנון והפיתוח בהם

תנאי ראשון והכרחי לפיתוחו של כפר הוא הכרה ממשלתית<sup>7</sup> בו ופתיחה במהלך להסדרתו התכנונית. ללא הכרה כזו, הכפר כולו יהיה במעמד של יישוב בלתי חוקי. לאמיתו של דבר, בלי הכרה רשמית, הכפר ייחשב על ידי המדינה כבלתי קיים. כזה היה במשך שנים רבות מצבם של הכפרים הברואים בנגב, אשר כלל לא סומנו על המפות ולא זכו לאף אחד מן השירותים הבסיסיים שמדינה חייבת לספק לאזרחיה במקומות מושבם.<sup>8</sup> כזה עדיין מצבם של רוב הכפרים הברואים הלא מוכרים.<sup>9</sup> החל משנת 1998, בתהליך מתמשך והדרגתי, הוכרו על ידי המדינה מספר כפרים ברואים, ובשנת 2004 הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה במטרה לשמש להם כמסגרת מוניציפלית ותכנונית. עד לשנת 2012 הוכרו ושויכו למועצה האזורית אבו בסמה 11 כפרים ברואים.<sup>10</sup> לכפרים אלה תכניות מתאר מאושרות, שלכאורה מאפשרות את פיתוחם הפיזי, בין אם פיתוח תשתיות ובין אם פיתוח למגורים.

חמשת הכפרים הראשונים שהוכרו וצורפו למועצה האזורית היו אבו קרינאת, ביר הדאג', מכחול, קסר א-סר ותרביץ א-צאנע.<sup>11</sup> עד 2007 הוכרו וצורפו למועצה האזורית גם הכפרים דריג'את, אום בטיין, אל-סייד, מולדה וכחלה.<sup>12</sup> ב-2012 צורף למועצה האזורית היישוב אבו תלול. בנובמבר 2012 פוצלה המועצה האזורית אבו בסמה, ו-11 היישובים שהיו תחת אחריותה המוניציפלית שויכו לשתי מועצות אזוריות חדשות: המועצה האזורית נוה מדבר והמועצה האזורית אל קסום (ר' מפה מס' 1).<sup>13</sup> בכל הנוגע לאירועים שהתרחשו לפני פיצול המועצה האזורית אבו בסמה ולנתונים מהתקופה שלפני פיצולה, נתייחס אליה בהמשך כאילו היתה רשות מוניציפלית אחת. כאשר נדון באירועים שהתרחשו אחרי פיצול המועצה האזורית אבו בסמה ולנתונים מהתקופה שאחרי פיצולה, ננקוט במונח "המועצות" או "המועצות האזוריות", ובדברים אלה נכוון למועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר.

אין בנמצא נתונים מדויקים של מספר התושבים בכל אחד מ-11 הכפרים שהוכרו. על פי תכניות המתאר שאושרו להם, 11 הכפרים הללו מיועדים לכ-30,000 תושבים,<sup>14</sup> אבל חלק מאותם תושבים עדיין אינו מתגורר בתחומם.<sup>15</sup> על פי הערכות המבוססות על מידע מתושבי הכפרים, מתגוררים כיום בתחומיהם כ-20,000-25,000 איש. במשרד הפנים רשומים כתושבי המועצות 7,000 בני אדם.<sup>16</sup> כל 11 יישובי המועצות מדורגים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשכול הכלכלי-חברתי הנמוך ביותר (אשכול 1). דירוג זה משקף גם השכלה נמוכה וגם שיעור גבוה של עוני. תושבי 11 הכפרים הללו סובלים ממחסור בתשתיות פיזיות בסיסיות, מנגישות

7 'הכרה ממשלתית' היא החלטת ממשלה בדבר הקמה של יישוב חדש ותכנונו בהתאם לחוק התכנון והבניה.

8 בעקבות עתירתו של תושבי הכפרים הבדואים וארגוני החברה האזרחית סופקו לחלק מן הכפרים הלא מוכרים שירותים ציבוריים.

9 כיום נותרו בנגב 35 כפרים בדואים שטרם הוכרו.

10 כיום ישנם כפרים בדואים נוספים הנמצאים בהליכי הכרה, אך תכנונם ושיוכם המוניציפלי טרם הושלם. כך הוא הכפר אל פורעה שעל אף שהוכר בשנת 2006, המדינה הקפיאה את הליך הסדרתו התכנונית.

11 הכפר תרביץ א-צאנע הינו היישוב היחיד שהוקם על אדמת מדינה והתושבים עברו אליו ממקום מושבם ליד עומר.

12 מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, המועצה האזורית אבו בסמה, אספקת שירותים ופיתוח תשתיות, עמ' 691-759 פרסום 20.12.2011

13 מועצה אזורית נוה מדבר כוללת את היישובים אבו תלול, אבו קרינאת, קסר א-סר וביר הדאג', מועצה אזורית אל קסום כוללת את היישובים תרביץ א-צאנע, אום בטיין, אל-סייד, מולדה, מכחול, כחלה ודריג'את.

14 הבהרה: 30,000 תושבים הם אוכלוסיית היעד של היישובים. לא כל תושבי 11 הכפרים חיים בתחומי היישובים, דהיינו: בתוך הקו החול המתווה את גבולות תכנית המתאר שאושרה להם. כך, ביישוב דריג'את, הרוב המוחלט של התושבים גר בתוך הקו החול, בעוד שכ-60% מתושבי ביר הדאג' מתגוררים מחוץ לגבולותיה של תכנית המתאר שאושרה לכפר ואמורים לעבור לתחום היישוב. לא קיימים נתונים מדויקים לגבי מספר התושבים הגרים בתוך הקו החול ומספר התושבים הגרים מחוצה לו, בכל אחד מהיישובים.

15 דין וחשבון, ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, דו"ח ביניים, ירושלים, אוגוסט 2012.

16 בדואים אינם טורחים לגשת למשרד הפנים ולרשום את כתובתם, מאחר שבמצב העניינים הנוכחי, אין בו שירותים, אין בניה, אין כתובות לקבלת דואר ואין מבחינתם משמעות מעשית להיותם חלק מהמועצה, אין להם שום תמריץ לעשות זאת.

מוגבלת לשירותים ומחשיפה יומיומית למפגעים סביבתיים ובריאותיים, אשר מובילים לאחוזי תחלואה גבוהים.<sup>17</sup> נכון לשנת 2010, השכר הממוצע לחודש ביישובי אבו בסמה עמד על 4,166 שקלים בלבד (לעומת 8,502 שקלים בכלל האוכלוסייה בישראל), ושכרם של 55.5% מהשכירים ביישובים אלה היה בגובה שכר המינימום או נמוך ממנו.<sup>18</sup> לפי נתוני מפקד האוכלוסין, ההכנסה הממוצעת לנפש ביישובי אבו בסמה עמדה ב-2008 על 1,500 שקלים לחודש, בהשוואה למוצעת הכלל ארצי שעמד על 4,821 שקלים.<sup>19</sup>

### א1 : עקרונות הפריסה המרחבית

יישובי המועצות, למעט היישוב תרביץ א-צאנע,<sup>20</sup> הינם יישובים שהיו קיימים לפני שהוכרו. אי לכך פריסתם המרחבית משקפת התפתחות אורגנית, אם כי תוך התמודדות עם המגבלות שנבעו מהמדיניות השלטונית כמו איסור על בנייה ללא היתר, חשש מהריסות מבנים, מחסור בתשתיות וכו'.<sup>21</sup> אף שקיימים הברלים בין הכפרים ואף בתוכם, הקשורים בהיסטוריה התיישבותית שונה במיקום ובתנאים טופוגרפיים, לכולם מאפיינים משותפים של פריסה במרחב, הנובעים מעקרונות ההתארגנות החברתית של החברה הברואית. ההתארגנות החברתית קשורה בתרבות, באורחות חיים, בתנאים פוליטיים וכלכליים וביחסי כוח משתנים. היא מבטאת שינויים שחלו בתחומים אלה ובה בעת היא גם משפיעה עליהם. חשוב לציין כי תהליכי השינוי אינם בהכרח לינאריים, ובכל קהילה יש תמהיל ייחודי של שימור ושינוי, שגם הוא דינאמי. אף על פי כן, העקרונות הבסיסיים הקשורים בתפקיד המרכזי של המשפחה – בבעלותה על הקרקע, בהפרדה המגדרית ובשמירת הפרטיות על היבטיה השונים – אלה משותפים לכל 11 הכפרים הללו.<sup>22</sup> הפריסה המרחבית של 11 הכפרים (ר' מפה מס' 2) מאורגנת סביב מתחמי המגורים המשפחתיים. במקרים רבים, מתחמי המגורים, הנבדלים זה מזה בשטחם, מגודרים. בכלם יש מספר מבני מגורים נפרדים של משפחות גרעיניות, החולקות מתחם מגורים משותף, ומבנים שבהם מוחזקים בעלי חיים, עצי פרי ומרחב ציבורי-פרטי משותף.<sup>23</sup> מספר מתחמי מגורים משפחתיים יוצרים מקבץ של מתחמים. המקבצים מופרדים זה מזה על ידי דרכי עפר שמסמנות את גבולותיהם ומאפשרות תנועה לאורכם וכך גם לאורך הכפר כולו. מתוך דרכי העפר הראשיות יוצאות דרכים אשר מתפצלות לדרכים פנימיות המובילות למתחמי המגורים. אלה דרכים "פנים שכונתיות" והן מיועדות למתגוררים במקבץ מתחמי המגורים ולאורחיהם בלבד. הפריסה המרחבית מותאמת לטופוגרפיה, לערוצי הוואדיות ולכיוון זרימת המים, לתנאי האקלים, למשטר הרוחות וכדומה.

בכל כפר יש לפחות מסגד אחד, מספר בתי ספר ובניין מרפאה או בניין רב תכליתי בו פועלת מרפאה. חנויות קטנות המספקות מזון וצרכים בסיסיים לבית פזורות בכפר, בצד מוסכים ואפילו תחנות דלק מאולתרות. כל השימושים הללו מצויים בצמוד לבית המגורים, בתוך המתחם המשפחתי או בסמוך לקצה המתחם, אך עדיין בתוכו. במלים אחרות, הרפוס האופייני לכפרים הברואים הללו הוא של עירוב שימושים.

בחלק מהכפרים רוב הבינוי הוא של בתי אבן, ואילו באחרים רוב המבנים המשפחתיים הם פחונים ומבנים מאולתרים, המשקפים דלות כלכלית וגם חשש מהריסות.

הפריסה המרחבית הייחודית לכפרים הברואים משקפת כאמור את עקרונות ההתארגנות החברתית. **במתחם המגורים** חיה המשפחה

17 רודניצקי, החברה הבדואית הנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים, נווה אילן: יוזמת קרן אברהם, 2011

18 ז. בנדלק, "מוחצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 2010", ביטוח לאומי – סקרים תקופתיים מס' 240, 2012, <http://www.btl.gov.il/Publications/survey/%5CPages/seker240.aspx>

19 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008, 2013.

20 יוצא דופן הוא היישוב תרביץ א-צאנע, אשר תוכנן ונבנה על קרקע פנויה, אם כי חלק מעקרונות הפריסה המרחבית האופייניים לכפרים האחרים נשמרו גם בו. מה שהשפיע על אופי הבנייה במקרים רבים ולעתים גם על מיקומה בתוך מתחם המגורים, בניסיון להסתירה מעיני מפקחי האכיפה.

21 הקהילות הבדואיות בנגב מתאפיינות בהטרוגניות רבה הן ביניהן והן בתוך ביחוד ביחס לשמירה על דפוסי מסורתיים. יש שוני מבחינה זו בין קהילות סמי עירוניות כמו רהט או חורה לבין קהילות הכפרים כמו רחמה או קסר א-סר. דו"ח זה מתמקד בקהילות הכפרים המוכרים שאף שגם ביניהן יש הבדלים כאמור, עדיין רב המשותף להן ביחס לדפוסי המגורים ולעקרונות הפריסה המרחבית.

22 הכוונה למרחב שהוא ציבורי ביחס למשפחות הגרעיניות החולקות את מתחם המגורים ופרטי ביחס לכל שאר האוכלוסייה.

המורחבת,<sup>24</sup> המהווה את היחידה הכלכלית-חברתית הבסיסית, ובתור שכזו חולקת מרחב מגורים אחר. במקביל של מתחמי מגורים חיות מספר משפחות מורחבות השייכות לבית אב אחר ("קום" בערבית).<sup>25</sup> בפריסתם המרחבית, בתי האב משקפים את עקרון הבעלות על הקרקע. הקרקע ביישובים אלה (למעט תראבין א-צאנע וביר הדאג') היא ברובה הגדול קרקע משפחתית,<sup>26</sup> שמחולקת (לאו דווקא באופן שווה) בין בתי האב המרכיבים את הכפר. עקרונות חברתיים נוספים המשתקפים בפריסה המרחבית הם ההפרדה המגדרית, השמירה על פרטיות האישה והאוטונומיה המשפחתית מחד גיסא, וטיפוח הקשרים המחייבים בין קרובים מצד האב מאידך גיסא. מתחם המשפחה המורחבת הינו מרחב פרטי-ציבורי: ציבורי למשפחות הגרעיניות המתגוררות בו ופרטי וסגור ביחס לכל מי שאינו שייך למשפחה אלו. אורחים מגיעים לאוהל האירוח ("שיג") בפתח המתחם, בו שוהים רק גברים בלבד. מרחבים פתוחים משמשים כאחד מעקרונות הפריסה המרחבית. הם משמשים להפרדה בין בתים בתוך מתחם מגורים, בין מתחמים ובין מקבצים, ובכך מאפשרים לשמור על פרטיות ועל יחסי שכנות תקינים.

גם במקרים בהם היישוב נמצא על אדמת מדינה, הפריסה המרחבית דומה: המשפחה המורחבת מהווה יחידה מרחבית וכלכלית בסיסית, כאשר עקרון ההפרדה המגדרית והשמירה על פרטיות המשפחה והאוטונומיה שלה מתבטאים באופן שבו הבנייה ושימושי הקרקע מאורגנים במרחב.

## 2א : המצב התכנוני בכפרים<sup>27</sup>

מאז הקמתה, מדינת ישראל מפעילה מדיניות עקבית שמגמתה ריכוז האוכלוסייה הברואית בנגב ביישובים גדולים יחסית ומוגבלים בשטחם. מדיניות זו מצאה ביטוי בהעברתן של קהילות בדואיות לאזור הסייג,<sup>28</sup> בהקמתן של שבע עיירות הברואים<sup>29</sup> ובכוונות המוצהרות כיום לרכוז את "הפזורה הברואית"<sup>30</sup> ביישובים קומפקטיים.<sup>31</sup> גם כפרי אבו בסמה תוכננו תוך ציפייה שאל תוך גבולות תכנית המתאר ("הקווים הכחולים") של היישובים תתכנס האוכלוסייה הברואית הנמצאת מחוצה להם. כך נוצר מצב שבו חלקים גדולים מהאוכלוסייה המיועדת להתגורר ביישובים הברואים נמצאים מחוץ לגבולותיהם ואמורים, לפי עמדת המדינה, לעזוב את מקום מגוריהם הנוכחי ולעבור אל היישובים הללו (ר' מפה מס' 3). גם בתוך הגבולות שנקבעו ליישובים, תכניות המתאר מכוונות לתזוזת אוכלוסייה לתוך אזורי המגורים ולציפופם.

הליכי התכנון בכפרים המוכרים התעלמו ברובם מן המציאות המרחבית ומעקרונותיה. ככלל, ניתן להצביע על שני דורות של תכניות מתאר ליישובי אבו בסמה (ר' מפה מס' 4). הגישה התכנונית שבבסיס התכניות מהדרור הראשון היא תכנון השטח כאילו הוא ריק מאוכלוסייה וכאילו אין בו מבנים. לפי תפיסה תכנונית זאת, יש לפנות את התושבים הקיימים מבתיהם, להרוס את המבנים הקיימים ולהקים תחתם בנייה חדשה בהתאם להוראותיה של תכנית המתאר. תכניות מתאר מהדרור ראשון הוכנו ליישובים קסר א-סו, אבו קרינאת וביר הדאג'. ליישובים אלה תשתית תכנונית כמעט מלאה, הכוללת תכנית מתאר מקומית ותכניות מפורטות לייצודי הקרקע השונים המסומנים בתכנית המתאר ליישוב.

הדור השני של תכניות המתאר הוכנו לפי ההנחיות של מזמין התכנית (רשות מקרקעי ישראל, מינהלת/רשות הברואים) לייצר תכנון המאפשר "הסדרה במקום".<sup>32</sup> תכניות מתאר מהדרור השני כוללות מרכיבים המתבססים על הפריסה הפיזית הקיימת בשטח. כך, ביישובים אום בטין ומולדה, אזורי המגורים, כמו גם חלק ממערך הדרכים, נקבעו בתכניות המתאר בהתאם לפריסה המרחבית

24 משפחה מורחבת כוללת אב, אשתו או נשותיו, בניו הנשואים ומשפחותיהם ובניו ובנותיו שטרם נישאו.

25 לעתים יימצאו במקבץ המגורים מתחם או שניים של קרובים מצד האם או קרובים אחרים שמתגוררים, אך למעשה מתארחים, גם אם באופן קבוע, על אדמת בית האב בבהסכמתו.

26 מבחינת הבדואים היא קרקע פרטית שלהם, בעוד שלדעת המדינה מעמד הקרקע שנוי במחלוקת במסגרת תביעות בעלות ושטרם הוכרעו.

27 כאמור, תנאי הכרחי לפיתוח הינו תכנון מפורט.

28 בשנים הראשונות שלאחר הקמת מדינת ישראל הוחל ממשל צבאי על האוכלוסייה הבדואית שנתרה ברחבי הנגב וזו רוכזה באזור שנקרא 'אזור הסייג'. אזור הסייג נפרס בצפון-מזרח הנגב ומשתרע בין כביש 40 במערב לבין ערד במזרח, ובין הקו הירוק בצפון לכביש 25 בדרום.

29 מאמצע שנות השישים של המאה הקודמת (במקביל לביטול הממשל הצבאי) ועד סוף שנות השמונים, החליטה הממשלה להקים שבע עיירות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, רהט, תל שבע, שגב שלום, כסייפה, ערעה, חורה ולקיה. הכוונה היתה לרכז בהם את כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב ואולם רק כמחצית מהאוכלוסייה הבדואית בנגב מתגוררת בעיירות. יתר האוכלוסייה מתגוררת ב- 11 הכפרים שהוזכרו, וב- 35 כפרים לא מוכרים.

30 ההתיישבות הבדואית הלא מוסדרת מכונה על ידי המדינה והגורמים המופקדים על הטיפול באוכלוסייה הבדואית - "פזורה".

31 מתוך שיחה שהתקיימה עם גב' לירית סרפוס, מטה היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 11.12.2012.

32 ראיון טלפוני עם גב' רותם דשא, מנהלת תחום תכנון ברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 5.3.2013.

הקיימת.<sup>33</sup> ביישובים דריג'את ואל-סייד אושרו תכניות מתאר מקומיות הכוללות הוראות מפורטות, שהוכנו במגמה לאפשר הסדרה במקום. אף על פי כן, גם ביישובים אלה התכניות אינן מאפשרות בפועל את הסדרת מלוא הבנייה הקיימת, וזאת מסיבות שונות כמו תכנון שרמת הפירוט שלו אינה מספקת ומחייבת עריכת תכנון מפורט נוסף, התוויית דרכים ותשתיות בסיסיות על גבי מבנים קיימים והיבטים נוספים שיפורטו בפרק השני.

למרות שהוכנו עבור אוכלוסייה שהתגוררה במקום ערב אישורן, כל תכניות המתאר לכפרים המוכרים יועדו גם לאוכלוסיות שנמצאות מחוץ לגבולותיהן, במטרה להביא להתרכוזות בתאי שטח קטנים יותר. התכניות מאופיינות בפיתוח יתר (פיתוח אינטנסיבי) באופן יחסי לאופי הפיתוח הקיים בכפרים ובצפיפויות ממוצעות גבוהות יחסית,<sup>34</sup> התואמות את דגם היישוב הפרברי והסמי-עירוני, כאשר רוב הקרקע בתוך תחום התכנית ("הקו הכחול") מיועדת לבנייה ולפיתוח, ורק מיעוטה לחקלאות.

הליכי התכנון של יישובי אבו בסמה התארכו מאוד, ולעתים חלפו מעל עשר שנים מהיום בו התקבלה החלטת ממשלה בדבר הכרה ביישוב מסוים ועד להשלמת התשתית התכנונית הנדרשת לבניה בו (תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכניות מפורטות לייצודי הקרקע השונים). בעשור האחרון אושרו ל- 11 הכפרים למעלה מ- 40 תכניות מתאר<sup>35</sup> – ואף על פי כן, בחלק מהיישובים טרם אושרו תכניות מפורטות, שבלעדיהן לא ניתן לקבל היתרי בנייה. כך, ליישובים אום בטין, מולדה ואבו תלול לא אושרו עדיין תכניות מפורטות; לכפרים אבו קרינאת וביר הדאג' יש תשתית תכנונית מלאה, הכוללת תכנית מתאר מקומית ליישוב ותכניות מפורטות לייצודי הקרקע השונים (מגורים, תעסוקה וכו'); ליישובים אל-סייד ודריג'את אושרה תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות מפורטות; ליישוב קסר א-סו יש תכנית מתאר מקומית מאושרת ותכניות מפורטות רק לחלק מהיישוב. ליישוב תראבין א-צאנע תשתית תכנונית מלאה, והוא היחיד שקיים בו פיתוח וניתנו בו היתרי בנייה למגורים.

התכניות שהוזכרו לעיל נערכו כולן ביוזמת רשויות המדינה, בעיקר על ידי מינהלת הברואים, המכונה כיום "הרשות להסדרת התיישבות הברואים בנגב", בשיתוף מוגבל מאוד של האוכלוסייה. השיתוף הפורמלי התבטא בהקמה של ועדות היגוי שבפניהן הוצגה תכנית המתאר ליישוב, אחרי שהכנתה הסתיימה. ככלל, בעת הכנת התכניות המפורטות לא נערך כל שיתוף מעבר להליך הסטטוטורי של הפקדה להתנגדויות.<sup>36</sup>

שלב הרישוי בעייתי מאוד בכפרים הברואים ומציב מכשולים כמעט בלתי עבירים. קבלת היתרי בנייה תלויה במספר תנאים, אשר בלעדיהם לא ניתן לממש את זכויות הבנייה שקובעת התכנית התקפה. בין התנאים הללו: קיום הוראות התכנית והתנאים למתן היתרי בנייה הקשורים לביצוע התשתיות הציבוריות – דבר שאינו בידי התושבים אלא בידי הרשויות; עמידה בתקנות התכנון והבנייה לעניין הצגת זכויותיו של מבקש ההיתר בקרקע ודרישה לאישור מרשות מקרקעי ישראל לכל בקשה להיתר שחלה על אדמות שהמדינה רואה אותן כאדמותיה. בנוסף, יש להתאים את המבנים הקיימים לתקני בנייה מחייבים כתנאי למתן היתר בניה, אפילו אם הם עומדים בהוראות התכניות החדשות שאושרו. התניות אלה מסבירות במידה רבה את המספר המזערי של היתרי בנייה שהוצאו עד כה.<sup>37</sup>

## 3א : הפיתוח בכפרים

למעלה מעשור לאחר ההכרה ביישובים הברואים, הפיתוח ברמת היישוב, המשפחה והפרט מצומצם, ובמקרים רבים כלל לא קיים. ברוב היישובים שאושרו להם תכניות מפורטות טרם ניתנו היתרי בנייה למגורים. ביישובי המועצות קיימות<sup>38</sup> 17 תכניות מפורטות מאושרות שבהן 4,896 מגרשים למגורים, המאפשרות להקים 10,319 יחידות דיור. בפועל ניתנו רק 128 היתרי בנייה למגורים בשני

33 אף שהתכניות מתבססות על הפריסה בשטח, הן אינן מתבססות על עקרונותיה של אותה פריסה ואינן מבטאות הבנה של העקרונות המארגנים אותה, למשל עקרון הבעלות על הקרקע או עקרון התפתחות הבנייה בתוך מתחם המגורים.

34 כ-5 יחידות דיור לדונם, צפיפות תואמת לדגם יישוב 2 על פי תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.

35 מתוך מידע שניתן לנו על ידי מר דב גלברט ממונה אזור בלשכת התכנון המחוזית, מחוז דרום: "דו"ח מצב סטטוטורי לתכניות ביישובים בדואים חדשים ובאבו בסמה אוגוסט 2012".

36 ראיון עם מר דב גלברט, ממונה אזור בלשכת התכנון המחוזית, מחוז דרום, מיום 18.12.2012. על שולחנה של הוועדה המחוזית מחוז דרום מונחת תכנית מפורטת לשתי שכונות בקסר א-סו ששיתוף הציבור בה היה מקיף ויוצא דופן.

37 לפירוט והרחבה, ר' פרק החסמים, ס' 2.1 מימוש התכניות שאושרו ופיתוח היישובים, תת ס' 2.

38 17 תכניות מפורטות למגורים מתוך 40 תכניות מתאר מאושרות ליישובים.

## ב. מערך מוסדי: הרשויות המעורבות בפיתוח הכפרים

בשונה מיתר אורחי המדינה, הנהגים משלטון מקומי, הקשר בין המדינה לבין תושבי הכפרים הברואים מתווך בעיקר על ידי מוסדות בדרג השלטון המרכזי.<sup>42</sup> דבר זה מתבטא בין השאר בהקמתם של מוסדות שלטוניים מיוחדים לפיקוח על האוכלוסייה הברואית, לבקרה עליה ולטיפול בה. כתוצאה מכך, לתושבים הברואים יש יכולת מעטה להשפיע על מדיניות והחלטות הנוגעות לחייהם. לאורך השנים, מוסדות ייעודיים אלו החליפו שמות ולעיתים העבירו סמכויות ביניהם. הם פעלו טרם הקמתה של המועצה האזורית אבו בסמה והמשיכו לפעול גם לאחר הקמתה.<sup>43</sup> בשנים האחרונות מספרם של המוסדות הייעודיים אף עלה, מנגנוניהם התרחבו ותקציביהם גדלו.<sup>44</sup> בנוסף אליהם פועלים משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע לאוכלוסיית הכפרים, כל אחד בתחום אחריו.

### 11 : מועצה אזורית אבו בסמה

המועצה האזורית אבו בסמה הוקמה בשנת 2004, בהמשך להחלטות ממשלה בדבר הקמת יישובים חדשים בעבור הברואים הגרים מחוץ ליישובים המוכרים (שבע העיירות הוותיקות).<sup>45</sup> הקמת המועצה האזורית נועדה להשיג כמה מטרות, ובהן קביעת תחום שיפוט מוניציפלי שבו יוקמו היישובים החדשים ויצירת מסגרת שתאפשר להעניק שירותים מוניציפליים וממלכתיים לתושבים בתחום השיפוט שסומן.<sup>46</sup> בפועל כל תקציבי המועצה האזורית הופנו למתן שירותים ממלכתיים, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה, לאוכלוסייה ברואית שנמצאת גם מחוץ לתחום השיפוט שלהן.<sup>47</sup> גם כיום, אחרי פיצול המועצה האזורית אבו בסמה לשתי המועצות החדשות, זהו המצב, ורוב תקציביהן מנוצלים למטרות אלו.

המועצה האזורית אבו בסמה, שחבריה מונו על ידי שר הפנים ולא נבחרו על ידי הציבור המקומי, התקיימה עד נובמבר 2012. באותה שנה הוחלט לפצל את המועצה האזורית לשתי מועצות אזוריות חדשות, אף הן ממונות: אל קסום ונוה מדבה.<sup>48</sup> את הסמכויות בתחום התכנון והבנייה הוחלט להעביר לידי ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה<sup>49</sup> בראשות נציג משרד הפנים, אשר כל חבריה ממונים על ידי שר הפנים. המשמעות היא כי לא תתאפשר נציגות של כל הכפרים בוועדה, כפי שקובע החוק לגבי ועדות תכנון מקומיות עצמאיות. על פי הצו, הוועדה המקומית-המרחבית לתכנון ולבנייה תמשיך לפעול גם כאשר תסתיים כהונתם של חברי המועצות האזוריות הממונות ויתקיימו להן בחירות. תחום התכנון ייוותר אפוא בידי משרד הפנים ולא יועבר לידי החברים הנבחרים של המועצות האזוריות, הם נציגי הציבור המקומי.<sup>50</sup> עד לכינונה של הוועדה המרחבית, אשר טרם הוקמה, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אבו בסמה<sup>51</sup> ממשיכה להיות אחראית על הנושא בשטחן של שתי המועצות האזוריות החדשות.<sup>52</sup> הוועדה המקומית אבו בסמה

כפרים בלבד: 119 היתרי בנייה בתראבין א-צאנע ותשעה היתרי בנייה באבו קרינאת.<sup>39</sup> מרבית המבנים הקיימים בכפרים שהוכרו נבנו ללא היתר, חלקם עוד לפני מועד ההכרה. בתום עשור להקמת המועצה האזורית אבו בסמה, פיתוח התשתיות ביישובים שהשתייכו אליה מינימלי. כך, אלפי המבנים הקיימים אינם מחוברים לתשתיות בסיסיות כמו כבישים, חשמל ומים.

מיום: באף אחד מיישובי המועצות, למעט תראבין א-צאנע, אין תשתיות מסודרות לאספקת מים לבתי התושבים. הדרך היחידה ליהנות ממים זורמים היא על ידי התחברות פרטית לצינור של חברת "מקורות" או חיבור לשעון מרכזי שאספקת המים אליו נעשית באמצעות "חברת מימי הנגב". הצנרת מונחת על פני הקרקע ונפרסת לעתים לאורך כמה קילומטרים, מנקודת מים שבאחריות המועצה האזורית ועד לבית התושב. הצינורות מותקנים על חשבון התושבים ובאחריותם. ברוב היישובים יש רק נקודת מים אחת. חלק מבתי הספר והגנים בכפרים הללו אינם מחוברים למערכת המים.

כבישים: מתוך מערכת שלמה של דרכים מתוכננות ביישובים, ברוב הכפרים נסללו או נמצאים בשלבי ביצוע רק כבישי הגישה הראשיים. מלבד ביישוב תארבין א-צאנע, כבישי הגישה נמצאים בשלבי ביצוע ופיתוחם המלא טרם הושלם. כבישי הגישה נסללו רק עד לבתי הספר, רובם המוחלט ללא מדרכות (אם כי במקרים מסוימים הוקמו מדרכות בקרבת בתי הספר). כבישי גישה נסללו לארבעה יישובים: תראבין א-צאנע, אום בטיין, מולדה וקסר א-סו. כבישי הגישה ליישוב אל-סייד נמצא בסלילה זה שנתיים וטרם הושלם (חלקו סלול וחלקו אינו סלול); ביישוב מולדה נסלל אמנם כאמור כבישי גישה, אך זה אינו מחובר כנדרש לדרך הארצית הסמוכה (מס' 31), כך שלא מתאפשרת גישה בטוחה לכפר; כמו כן מצויות בשלבי ביצוע דרכים ביישובים מכחול, כחלה, קסר א-סו ודריג'את. בדריג'את פיתוח הדרכים מתקדם במיוחד והוחל גם בפיתוח תשתיות במתחמי המגורים.

מבני ציבור: בכפרים הוקמו שני סוגים של מבני ציבור: האחד, מרכזי שירותים (מבנים רב תכליתיים) בהם חלק מכל מבנה מיועד לשירותי בריאות וחלק אחר משמש לצורכי הוועד המקומי, לפעילות חינוך לבתי פורמלי, למועדון נוער וכיוצא באלה. המבנים, המרוכזים באזור אחד של הכפר ובתחום הקו הכחול של תכנית המתאר שאושרה לו, מוקמים אחרי שהמועצה האזורית משיגה את הסכמת התושבים לכך. מבנים רב תכליתיים קיימים כבר באום בטיין, באל-סייד, בדריג'את, בקסר א-סו ובתראבין א-צאנע, וכעת מוקמים מבנים כאלה גם במולדה ובכיר הדאג.<sup>40</sup> השנן, מבנים של גני ילדים ובתי ספר, נבנו עד כה ביישובים אבו קרינאת, קסר א-סו, ביר הדאג, אום בטיין ואל-סייד. בעת כתיבת מסמך זה מתבצעת הקמה של מבני חינוך גם ביישובים מולדה ומכחול.

ביוב: תראבין א-צאנע הוא היישוב היחיד שבו הוקמו תשתיות ציבוריות לאיסוף שפכים מבתי המגורים וממוסדות ציבור, לטיפול בהם ולסילוקם. בשאר היישובים לא הוחל בפיתוח תשתיות ביוב: בתים פרטיים ומוסדות ציבור משתמשים לרוב בבורות ספיגה.<sup>41</sup> חשמל: כפרי המועצות אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית והתושבים נאלצים להשתמש בגנרטורים או במערכות סולריות, שעונים רק באופן חלקי על הצרכים. קיימים אפילו מבני ציבור שאינם מחוברים לרשת החשמל.

קווי טלפון: באף אחד מיישובי המועצות אין תשתיות תקשורת.

42 המועצה האזורית אבו בסמה הוקמה אמנם כרשות מקומית, אך בפועל תפקדה רק כזרוע ממשלתית. דהיינו, מדובר במעין מנגנון הקמה וצינור להזרמת משאבים ממשלתיים. לאוכלוסייה הבדאית. מתוך דין וחשבון, ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, דו"ח ביניים, ירושלים, אוגוסט 2012.

43 כאמור, גם המועצה האזורית אבו בסמה וגם המועצות האזוריות החדשות שהחליפו אותה מתפקדות כלא יותר מזרוע ממשלתית למתן שירותים ממלכתיים.

44 להרחבה בנושא המדיניות התקציבית ופיתוח היישובים ראה הכפרים הבדואים המוכרים (יישובי אבו בסמה) עשור של תת פיתוח, פרק 3 עמ' 36-48, מרכז אדוה.

45 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה), התשס"ד-2003.

46 מבקר המדינה, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, המועצה האזורית אבו בסמה, אספקת שירותים ופיתוח תשתיות, פרסום 20.12.2011.

47 המועצה האזורית אבו בסמה וכך גם המועצות האזוריות החדשות, מספקות שירותים לאוכלוסייה המונה כ- 90,000 – 100,000 תושבים, שכ-60%-70% מתוכם גרים מחוץ לתחומי הכפרים המוכרים ומחוץ לתחום השיפוט שלה.

48 בינוי 2013 היו שתי המועצות האזוריות החדשות נתונות עדיין בתהליך הקמה, אך נראה כי מבחינה תפקודית לא צפוי שום הבדל בין המועצה האזורית אבו בסמה ובין שתי המועצות האזוריות שהוקמו תחתיה.

49 1B1961FAFA98/38369/7177.pdf-4C1D-8E15-http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/98ECE5FB-EF21

50 בהתאם לסעיפים 19(א)1- ו-19(א)2 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, יו"ר הוועדה המרחבית הוא נציג שר הפנים, וגם יתר חברי הוועדה ממונים על ידי שר הפנים.

51 הוועדה המקומית אבו בסמה מונה 15 חברים. 13 מתוכם נציגי משרדים ממשלתיים (פנים, משהב"ש, רמ"י, חקלאות, תמ"מ וכ"י); 2 מהנציגים ממונים על ידי שר הפנים (והם יו"ר מועצה אזורית נווה מדבר ויו"ר מועצה אזורית אל קסום). בוועדה לא נכללים חברי מועצה בדואים. בימים אלה, לאחר התכבדות של למעלה משנה בין המועצות האזוריות החדשות מול משרד הפנים, אושר שילובם של חברי מועצה בדואים בוועדה המקומית אבו בסמה (מתוך שיחה טלפונית מיום 30.3.2014 עם לשכת יו"ר מועצה אזורית נווה מדבר)

52 http://abubasma.org.il/index.php?m=ar&artd=6282

39 דודו כהן – ייעוץ וניהול, המגזר הבדואי בנגב לאן? הצעה לטיפול בתחומים שונים להעלאת סיכויי היישום של החלטות הממשלה 3707 ו-3708, ינואר 2012.

40 קיימים גם מבני ציבור רב תכליתיים שהוקמו אך אינם מתפקדים, וחלקם אף נטושים ומוזנחים (למשל, בכפרים אבו קרינאת, אל-סייד ואום בטיין).

41 מבקר המדינה, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, המועצה האזורית אבו בסמה, אספקת שירותים ופיתוח תשתיות, עמ' 691-759 פרסום 20.12.2011. שימוש בבורות ספיגה גורם לחלחול ישיר של הביוב לתת-הקרקע.

## 21 : הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

הגוף המרכזי המופקד כיום על האוכלוסייה הברואית בדרום הארץ הוא הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב<sup>60</sup> (רשות הבדואים), שקמה מכוח החלטת ממשלה 1999 מיום 15.7.2007. לפני הקמת הרשות מילאה את תפקידיה המינהלה לקידום הבדואים בנגב, שפעלה במסגרת מינהל מקרקעי ישראל (כיום, רשות מקרקעי ישראל). תחילה השתייכה רשות הבדואים למשרד הבינוי והשיכון, אבל כיום היא פועלת כרשות עצמאית הכפופה למשרד ראש הממשלה.<sup>61</sup> רשות הבדואים מרכזה בידיה את מרבית הסמכויות והתקציבים הקשורים לפיתוח ההתיישבות הברואית בנגב. תפקידיה העיקריים: הסדרת תביעות הבעלות על הקרקע; הסדרת מגורי הקבע, ובכלל זה תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים; סיוע בהשתלבות בתעסוקה; ותיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה.<sup>62</sup>

רשות הבדואים כוללת שני אגפים עיקריים: האחד אחראי על הטיפול בתביעות הבעלות על הקרקע ופועל להשגת פשרות בנושא. האגף השני אחראי על תחום התכנון ופיתוח היישובים. במסגרת הסדרת נושא הקרקע אחראית הרשות על שיווק המגרשים לבנייה ביישובים, על ניהול המשא ומתן עם התושבים, על הסכמי פשרה בנוגע לפינוי, על פיצוי ויישוב מחדש במקרה הצורך ועל הקצאת המגרשים לתושבים. בתחום התכנון והפיתוח אחראית הרשות על ייזום התכנון וקידומו, על איתור המקומות לפתרון התיישבותי, ועל קידום הפיתוח ביישובים. רשות הבדואים מחזיקה בכל הסמכויות לייזום תכנון ולקדמו ובתקציבים המיועדים לתכנון התשתיות הפיזיות ולפיתוחן.

לא ברור מה כוללת אחריות הרשות בכל הקשור לפעילותה בתחום התעסוקה, החינוך, הרווחה והקהילה. קיימת חפיפה בתחום זה עם המועצות האזוריות החדשות, שבידיהן סמכויות ותקציבים לחינוך ולרווחה, וגם עם גוף נוסף, "מטה היישוב" (ר' להלן), שלרשותו עומדים תקציבים בתחום התעסוקה.

רשות הבדואים מפנה את עיקר המאמצים והמשאבים לטיפול בהסדרת הבעלות על הקרקע ובקידום פשרות בתחום זה. לאחרונה, במקביל לפרסום מתווה פראוור להסדרת ההתיישבות הברואית בנגב, הוקצו משאבים גדולים לאגף תכנון ופיתוח ברשות הבדואים ונשכרו מספר צוותי תכנון פרטיים לבדיקת היתכנות ולתכנון מרחב ההתיישבות הברואית, בעלות של כ-93 מיליון שקלים. זאת במטרה להיערך ליישום הצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים ולפינוי האוכלוסייה ליישובים מוסדרים. בתחום הפיתוח, לרשות הבדואים תקציבי פיתוח, המופנים בעיקר לפיתוח שכונות בעיירות הוותיקות ולהקמת אזור התעסוקה פארק עידן הנגב.<sup>63</sup> בתחום הרווחה, התעסוקה והקהילה מעסיקה רשות הבדואים רק עובד אחד.

**עבודתה של רשות הבדואים:** תהליכי המשא ומתן בנוגע להסדרת הבעלות על הקרקע, שהרשות אחראית לניהולם, נמשכים לאורך שנים רבות ומעורבים בהם גורמים רבים בתוך רשות הבדואים ומחוצה לה. על גורמים אלה נמנים מנהל משא ומתן והתיישבות, אחראי פינויים, אחראי על תחום הפשרות, ממונה חוות דעת לפשרות על הקרקע וחברי ועדת הפשרות, ביניהם גם נציגי רשות מקרקעי ישראל, שבסמכותו לאשר או לדחות כל הסכם פשרה. השלבים השונים של התהליך אינם מפורסמים ובמקרים רבים לא ברור לתושבים, ולעיתים אף לאנשים בתוך המערכת, מדוע הם נמשכים זמן רב כל כך ומה הקשיים שמונעים את השלמתם.<sup>64</sup> אכיפת חוקי התכנון והבנייה והמקרקעין קשורה קשר הדוק לשלב שבו נמצא המשא ומתן להסדרת הבעלות על הקרקע. מידע על השלב בו נמצא המשא ומתן מועבר לגורמי האכיפה ויש בו כדי להשפיע על כל הליך שמתקיים בתחום האכיפה: מימושו של צו הריסה או הקפאתו, עצירת ההליכים המשפטיים או האצתם וכו'.<sup>65</sup>

גם ההתקדמות בתחום פיתוח היישובים קשורה לשלב שבו נמצא המשא ומתן על הסדרת הבעלות על הקרקע. פיתוח היישובים

60 רוב המובא להלן הנוגע לפעילותה של רשות הבדואים מתבסס על מידע באתרים רשמיים, על פגישות עם בעלי תפקידים ברשות ועל מידע שמקורו בתושבים הבדואים. נתקלנו בקושי להשיג מידע רשמי הנוגע לתקציביה של רשות הבדואים ולנהלי עבודתה.  
61 לאחרונה הוחלט להעביר את רשות הבדואים ומטה היישוב (ראה להלן) למשרד החקלאות.  
62 אתר משרד הבינוי והשיכון. [http://moch.gov.il/odot/rashut\\_beduim/Pages/rashut\\_beduim.aspx](http://moch.gov.il/odot/rashut_beduim/Pages/rashut_beduim.aspx).  
63 מידע זה התקבל בפגישה שנערכה ברשות הבדואים מיום 9.2.2014.  
64 מידע זה מתבסס על שיחות בעל פה שנערכו עם גורמים שונים ברשות הבדואים. לא עלה בידינו לקבל נוהל ברור של התהליך.  
65 מתוך שיחות עם גורמים ברשות הבדואים.

כמעט שאינה נותנת היתרי בנייה, בשל מכלול החסמים שיתארו בהמשך, ולרשותה עומדים תקציבי מצמצמים לתכנון ביישובים בודדים.<sup>66</sup> תפקידה העיקרי הוא סיוע בקידום ובליווי של תכנון היישובים ובייצוג התושבים בפני הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן, "רשות הבדואים"), אשר מחזיקה ברוב תקציבי התכנון והפיתוח.

**גבולות המועצות:** תחום השיפוט הכולל של שתי המועצות האזוריות, נוה מדבר ואל קסום, זהה לזה של המועצה האזורית אבו בסמה טרם פיצולה. הוא מקיף כ-68,000 דונם וכולל רק את שטחיהם של 11 היישובים המוכרים, כפי שנקבעו בתכניות המתאר שלהם (ר' מפה מס' 1). בשונה ממועצות אזוריות אחרות בישראל,<sup>67</sup> כל השטחים שבין היישובים מצויים מחוץ לתחום השיפוט של שתי המועצות האזוריות הללו. מהלך יוצא דופן זה מגביל מאוד את אפשרויות הפיתוח הפיזי והכלכלי של יישובי המועצות האזוריות החדשות ומקשה עליהן לספק שירותים ביישובים ומחוץ להם. שינוי הגבולות של המועצה האזורית אבו בסמה עלה לדיון בפני מספר ועדות חקירה, שמונו לצורך זה על ידי שר הפנים.

בשנת 2005 המליצה ועדת חקירה לעניין גבולות המועצות האזוריות בדרום, בראשות ד"ר נילי שחורי, על הרחבת גבולות המועצה האזורית אבו בסמה ועל יצירת רצף טריטוריאלי בין היישובים השייכים לה. ועדת שחורי המליצה גם על הקמת מינהלת משותפת של המועצות האזוריות בנגב, ובכללן מועצה אזורית אבו בסמה, לצורך ניהול אזור רמת בקע, שבו מצויים מתקני חשמל ואנרגיה; עוד הומלץ על חלוקת ההכנסות ממפעלים אלה בין המועצות האזוריות השונות בנגב.<sup>68</sup> על אף המלצות אלה, לא שונה גבולות המועצה האזורית אבו בסמה וגם ההמלצה להעביר אליה הכנסות מהארנונה הנגבית מהמפעלים ברמת בקע לא מומשה. לרברי יועץ למועצת אבו בסמה, מר דוד כהן, המלצותיה של ועדת שחורי נגזזו עקב החלטת שר הפנים שלא לבצע שינויי גבולות לפני פתרון המחלוקת בין המדינה לבין הבדואים בעניין הבעלות בקרקע.<sup>69</sup>

באפריל 2012 מונתה ועדת חקירה נוספת בראשות פרופ' ערן רזין לבדיקת הגבולות המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי. ועדת רזין התבקשה לתת המלצת ביניים רחופה בעניין הגבולות של המועצה האזורית אבו בסמה.<sup>70</sup> באוגוסט 2012 הגישה ועדת רזין למשרד הפנים דו"ח ביניים שבו נקבע כי "אין מקום להמשך קיומה של המועצה האזורית אבו בסמה במסגרתה הנוכחית... המבנה הנוכחי של אבו בסמה מתאים אולי לזרוע ממשלתית אך לא לרשות מקומית נבחרת". ועדת רזין המליצה לפצל את אבו בסמה לכמה רשויות מקומיות, אך ציינה כי נדרש לה זמן נוסף לגיבוש עמדה באשר לאופן שבו תפוצל המועצה האזורית.<sup>71</sup> משרד הפנים לא המתין להמלצותיה של ועדת רזין בנושא זה, וכבר בנובמבר 2012 פרסם צו שפיצל את תחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה וחילק אותו בין שתי רשויות מקומיות חדשות (המועצות האזוריות נוה מדבר ואל קסום), הכוללות רק את שטחי היישובים שבתחומן. תחום השיפוט נשאר אפוא כשהיה, ללא תוספת שטחים, וגם כיום, השטחים שבתחום השיפוט של שתי המועצות האזוריות החדשות אינם רציפים.

במהלך השנים הוקמו גם מספר ועדות חקירה לבחינת שינויי גבולות נקודתיים ביישובי אבו בסמה. מטרתן היתה הרחבת נקודתית של יישוב זה או אחר, כדי לאפשר צירוף קבוצות אוכלוסייה נוספות ליישוב,<sup>72</sup> אך לא לצורך הפיתוח העתידי שלו. לאחרונה הוקמו מספר ועדות לבחינת חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות השונות ממתקנים וממפעלים הקיימים באזור. בסופו של יום, לא היו למועצת אבו בסמה, ואין למועצות האזוריות החדשות אל קסום ונוה מדבר, כל מקורות הכנסה משימושי קרקע מניבי ארנונה שאינם בתחום היישובים עצמם (למשל, אזורי תעשייה), ואין להן עתודות קרקע לצורכי הפיתוח העתידי של היישובים.

53 בהם, תכנון שכונות בקסר א-סר ותכנית מתאר אבו תלול.  
54 המועצות האזוריות היהודיות נהנות משטחי קרקע נרחבים מאוד, אשר במקרים רבים, נכללים בהם שימושי קרקע תעשייתיים, צבאיים וכד', המעניקים לאותה הרשות בסיס מס משמעותי מארנונה שלא למגורים.  
55 דו"ח ועדת חקירה לגבולות עיריית באר-שבע ולגבולות המועצות המקומיות ירוחם, שגב שלום והמועצות האזוריות אבו בסמה, בני שמעון, מרחבים, רמת נגב ושטחים חסרי מעמד מוניציפאלי מדרום לכביש 25, 2005, <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Gvulot25.pdf>.  
56 דוד כהן, פרוטוקול ועדת החקירה לבדיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפלי ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, 10.6.2012.  
57 הרקע להקמת ועדת רזין הוא התנגדות משרד הפנים באותה עת לקיום בחירות למועצת אבו בסמה, דבר שהיה הופך אותה ממועצה ממונה למועצה נבחרת.  
58 דיו וחשבון ועדת החקירה לבדיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, אוגוסט 2012.  
59 כך הוקמו ועדות חקירה להרחבת היישובים אבו קרינתא (שכונת אל ע'צאמי) ותארבין א-צאנע (שכונות חדשות ובית קברות).

ופיתוח המגרשים מתקדם רק לאחר שנחתמים הסכמי פשרות עם קבוצה של תושבים שכנים, כך שתהיה "הצדקה כלכלית" לפיתוח, במקביל להתקדמות בהסדרת הבעלות על הקרקע<sup>66</sup> וביצירת רצף התיישבותי.<sup>67</sup>

### 33 : מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב<sup>68</sup>

גוף נוסף המחזיק בסמכויות בכל הנוגע ליישובי המועצות האזוריות ולתושביהן הוא מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב (להלן: "מטה היישום").<sup>69</sup> גוף זה, שבראשו עומד האלוף במיל' דורון אלמוג, הוקם באוגוסט 2012, לאחר שהממשלה החליטה לאמץ את המלצות ועדת פראווה. מטה היישום אמור לפקח על יישום ההמלצות וכן על התכנית הנלווית להן לפיתוח היישובים הבדואים בנגב.<sup>70</sup> למטה היישום אחריות בתחומי ההתיישבות, ההסדרה, הפיתוח הכלכלי וההסברה.<sup>71</sup> מטה היישום כולל בשלב זה צוות של 13 עובדים. הוא כפוף ישירות למשרד ראש הממשלה ונועד להיות הגוף המתווה מדיניות ומתאם בין כל הגופים ומשרדי הממשלה העוסקים בענייני האוכלוסייה הבדואית בנגב – תפקיד שיועד גם לרשות הבדואים. מבחינה זאת קיימת כפילות בתפקידי שני הגופים, ללא היררכיה ברורה ביניהם. כמו כן, ניתן להצביע על הגדלת מעגל מקבלי ההחלטות ומקבלי השכה.

### 41 : רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל (לשעבר מינהל מקרקעי ישראל) הינה הגוף המופקד לפי חוק על ניהול אדמות המדינה בישראל. היא בעלת הסמכות העליונה בכל הקשור להקצאה של אדמות מדינה ולרישומן, כמו גם בסוגיות הקשורות לאכיפת דיני המקרקעין באדמות שבניהולה. ללא אישור של רשות מקרקעי ישראל, לא יאושר הסכם להסדרת הבעלות בקרקע שלטענת הרשות היא אדמת מדינה, לא יוקצה בה מגרש ולא ינתן היתר בנייה.

### 51 : גופי האכיפה

כמה גופי שלטון עוסקים באכיפת דיני התכנון, הבנייה והמקרקעין על האוכלוסייה הבדואית בנגב. הם כוללים את היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, המסייעת לפקחים של ועדות התכנון והבנייה המקומיות והמחוזיות באכיפת חוק התכנון והבנייה ובפעילות נגד בנייה ללא היתר; יחידת הפיקוח של רשות מקרקעי ישראל, המפקחת על השימוש בקרקעות המדינה; היחידה המשטרתית הייעודית לאכיפת דיני מקרקעין הנקראת מינהלת תיאום פיקוח אכיפה, שהוקמה במטרה לסייע לגופי האכיפה השונים בעבודתם; והסירות הירוקה, שתפקידה הוא "שמירה על השטחים הפתוחים ועל קרקעות הלאום מפני פלישות".<sup>72</sup> הסיירת הירוקה משתייכת באופן פורמלי לרשות הטבע והגנים, הכפופה למשרד להגנת הסביבה, אך בשל ההיקף הגדול והמגוון הרחב של השטחים שתחת אחריותה, היא פועלת כרשות בין-משרדית המקשרת בין גופים ממשלתיים וחוק-ממשלתיים שונים, הכוללים, בנוסף לרשות הטבע והגנים, גם את משרד החקלאות, משרד הביטחון, צה"ל, רשות מקרקעי ישראל וקק"ל. לכל אחד מגופי האכיפה האלה פקחים משלהם, ובפועל הבדואים נתונים תחת הפיקוח של כולם.

66 מתוך ראיון עם מר אלי יפרח, מנהל אגף פיתוח ברשות הבדואים, מיום 27.9.2012. לדבריו, המדינה משקיעה מיליונים בפיתוח, אך לא תמשיך להתקדם בתחום זה אם התושבים לא יסדירו את מעמדם בקרקע.

67 להרחבה בעניין הרצף ההתיישבותי, ראה סעיף 4.ג בדו"ח זה.

68 בעת תהליך הפקת דו"ח זה, לאחר שהטיפול והאחריות על הנושא הבדואי הועבר לשר החקלאות בינואר 2014, התפטר בחודש יוני 2014 ראש מטה היישום. גוף זה כמו גם הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב הוטמעו בתוך במשרד החקלאות.

69 בעת הקמת מטה היישום הוא הוגדר כמיועד לתת מענה ליישום החלטות הממשלה במגזר הבדואי. מאוחר יותר שונה שמו ל"מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב".

70 החלטת ממשלה 3708 מיום 11.09.2011, "תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית", הכוללת הקצאה של 1.2 מיליארד שקלים לחמש שנים לפיתוח תעסוקה, השכלה, תשתיות ובינוי.

71 <http://www.pmo.gov.il/BRANCHESANDUNITS/BEDUIN/Pages/odot.aspx>

72 מתוך אתר רשות הטבע והגנים [www.parks.org.il](http://www.parks.org.il)

מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין בנגב היא גוף תיאום ייעודי נוסף שהוקם בהחלטת ממשלה 3707 (11.9.2011).<sup>73</sup> המינהלת פועלת במסגרת המשרד לביטחון פנים ומופקדת על מימוש המדיניות לאכיפת חוקי המקרקעין, התכנון והבנייה, כפי שהיא נגזרת מהתכנית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב וכפי שתיקבע על ידי מטה היישום בשיתוף גורמי האכיפה השונים. יחידת מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב הוקמה בשנת 2012. במקביל להקמת המינהלת במשרד לביטחון פנים הוקמה יחידה ייעודית במחוז דרום של משרתת ישראל – "יחידת יואב". תפקידה של היחידה, שאמורה לכלול כ-400 שוטרים, הוא מתן סיוע לאכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה על פי הנחיות המינהלת. עד כה גויסו אליה 150 שוטרים. יחידת יואב הוקמה על מנת להוביל את כלל הפעילות באזור בתחום אכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה, ובכלל זה את פעילותן של היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, יחידת הפיקוח של רשות מקרקעי ישראל, הסיירת הירוקה והוועדות המקומיות הרלוונטיות.

### 61 : גופי התכנון

למרות שאינה מוסד תכנון סטטוטורי, רשות הבדואים היא הגורם המשפיע ביותר על כל מהלכי התכנון המקודמים לכפרים הבדואים, והיא זאת שמעצבת למעשה את מדיניות התכנון ביישובים אלה. יחד עם זאת, כל מוסדות התכנון במדרגים השונים<sup>74</sup> עוסקים בנושא ולכל אחד מהם יש השפעה על אופי התכנון ועל ההחלטה האם לאשר תכנית מסוימת או לדחות אותה, האם לקבל התנגדויות שהוגשו לה וכדומה.

### 71 : רשויות נוספות

בנוסף לרשויות הייעודיות שתוארו לעיל פועלים בכל הנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו: משרד הבינוי והשיכון אחראי על קידום תכניות לפיתוח התשתיות ביישובים ועל ביצוען; משרד התחבורה אחראי על סלילת חלק מכבישי הגישה ליישובים הבדואים, כמו גם על ביצוע דרכים בין עירוניות באזור; משרד הכלכלה (לשעבר התמ"ת) אחראי על הקמת אזורי תעסוקה ועל תכניות לפיתוח כלכלי ולהכשרה מקצועית ביישובים הבדואים; משרד החינוך מעורב בהקמה של מוסדות החינוך ביישובים ובהפעלתם; משרד הבריאות מופקד על הקמת מרפאות ותחנות לאם ולילד; משרד החקלאות אחראי על פיתוח הענף החקלאי ביישובים הבדואים; משרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על שירותי הרווחה המסופקים לתושבים בכפרים הבדואים; ומשרד הביטחון אחראי על שטחי האש ועל מתקני הביטחון באזור, ובאופן זה שולט על עיצוב המרחב, תוך גילוי גמישות או נוקשות ביחס לצמצום שטחי האש לטובת תכנון ופיתוח אורחי של היישובים הבדואים.

73 <http://mops.gov.il/About/Departments/Pages/LandLawDirectorate.aspx>

74 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה האחראית על אישור כל תכניות המתאר המקומיות והמפורטות ליישובים; הוועדה המקומית אבו בסמה אחראית על קידום התכניות ואישור תכניות נקודתיות לפי ס' 62 (א)(א) לחוק"ב התשכ"ה – 1965 ומתן היתרי בנייה מכוח תכניות אלה.



# ג. סוגיית הבעלות על הקרקע והשפעתה על הפיתוח

## 11 : תולדות הסכסוך

המחלוקת המרכזית בין הברואים בנגב ובין המדינה נסובה על סוגיית הבעלות על הקרקע: הברואים טוענים לבעלות על אדמות עליהן ישבו לפני 1948 וכן על קרקעות אליהן הועברו לאחר 1948, ואילו המדינה מסרבת להכיר בבעלותם, בנימוק שרוב האדמות מעולם לא נרשמו במרשם המקרקעי, לא העות'מאני ולא המנדטורי. בעוד שמשטר קרקעות מודרני מתבסס על רישום, מרבית הברואים בנגב הסתמכו על הסדרי בעלות מסורתיים משל עצמם, מבלי לרשום את אדמותיהם אצל מוסדות השלטון.<sup>76</sup> המדינה הסתמכה על טיעון זה כדי לקבוע כי הקרקעות הנתבעות על ידי הברואים הן למעשה אדמות מדינה.

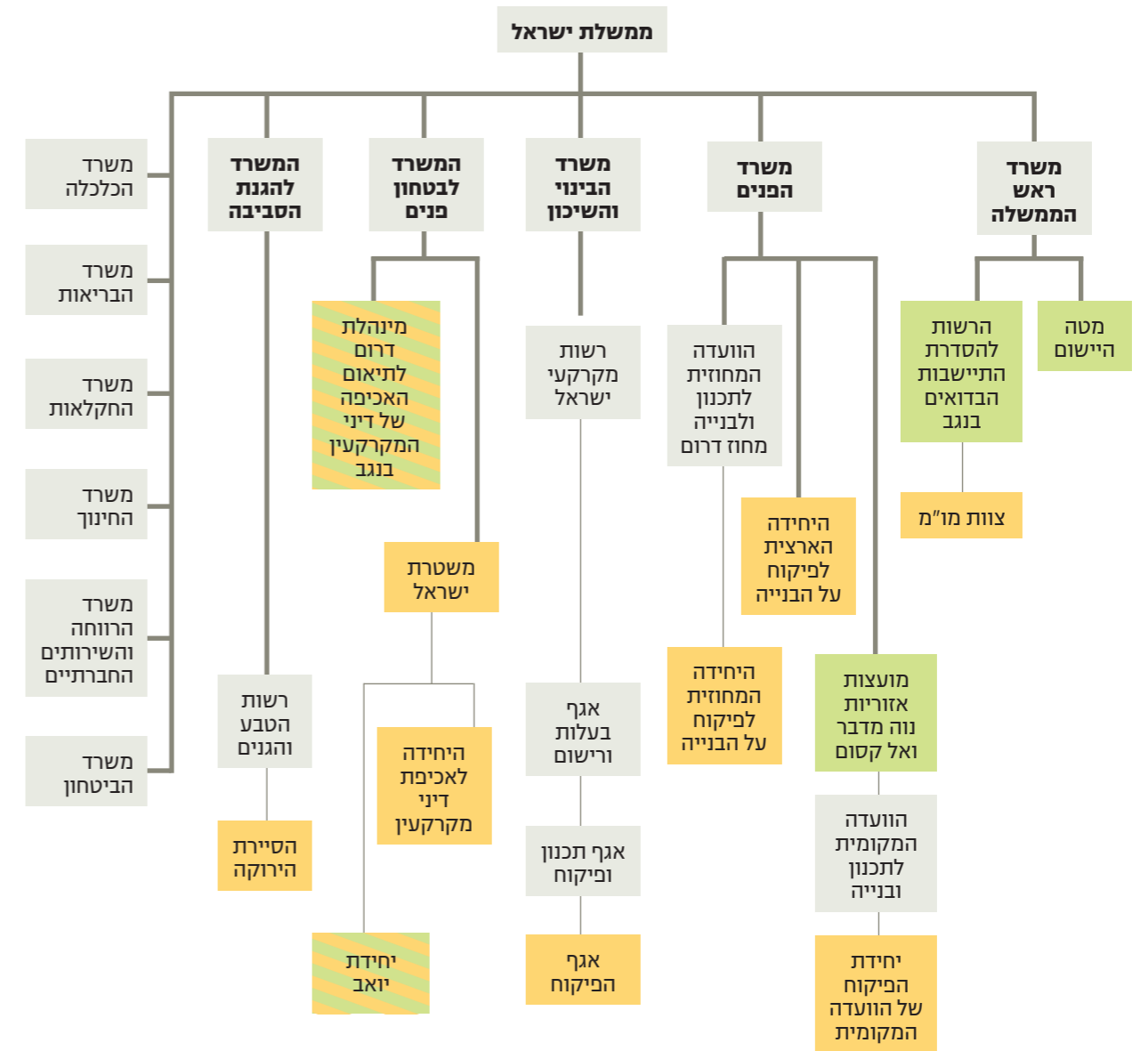
עם תום הקרבות ב-1949 עקרה המדינה את הברואים שישבו בנגב המערבי הפורה יחסית והעבירה אותם לנגב המזרחי, השחון יותר, לאזור הקרוי "הסייג", המשתרע על שטח של כ-1,100 קילומטרים רבועים.<sup>77</sup> חלק מאדמותיהם המקוריות הוכרו כשטח צבאי והכניסה אליו נאסרה; בהמשך חלקן הופקעו, הועברו לרשות הפיתוח<sup>78</sup> ושימשו את המדינה להקמת יישובים יהודיים רבים. גם באזור הסייג נטלה המדינה קרקעות והשתמשה בהן להקמת בסיסים צבאיים, לפיתוח משאבי טבע, להקמת יישובים עירוניים יהודיים וגם להקמת העיירות הברואיות הוותיקות.<sup>79</sup>

בשנות ה-60 של המאה הקודמת פתחה המדינה במבצע של יישוב הברואים (בעיקר חסרי הקרקע) בעיירות חדשות שהקימה, בין השאר במטרה לפנות שטחי קרקע גדולים לטובת התיישבות יהודית, צרכים צבאיים ופרויקטים כלכליים של המדינה.

עד לתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת, האדמות שהיו בשימוש הברואים באזור הסייג לא הופקעו על ידי המדינה, אלא נרשמו ברישום ראשון על שם המדינה, על בסיס החלטת ממשלה משנת 1969 שלפיה כל קרקעות המוואת<sup>80</sup> יירשמו על שם המדינה ברישום לא סופי, כל עוד לא הושלם הסדר המקרקעי ורישומן בטאבו.

בשנת 1971 הכריזה המדינה על הליך הסדר מקרקעין באזור הנגב הצפוני, הכולל את אזור הסייג. עד לשנת 1979 הוגשו במסגרת זו 3,220 תביעות בעלות של ברואים בהיקף של 776,856 דונם. אולם הליך הסדר המקרקעין נעצר ביוזמת המדינה ומעולם לא הושלם. במקום זאת בחרה המדינה, בעקבות דו"ח ועדת אלבק משנת 1975,<sup>81</sup> לנסות להגיע לפשרות עם תובעי הבעלות בהתאם לתקנות משתנות של מועצת מינהל מקרקעי ישראל (כיום, רשות מקרקעי ישראל).<sup>82</sup>

באותה תקופה, בתגובה למשפטיזציה של הסכסוך על ידי המדינה, החלו הברואים להגיש תביעות משפטיות בדרישה להכיר בזכויותיהם על הקרקע. בתי המשפט העניקו גיבוי לעמדת המדינה וקבעו כי מאחר שלא קיים רישום של הקרקעות הללו על שם הברואים, אדמות הנגב הן אדמות מדינה.<sup>83</sup> כפי שציינה ועדת גולדברג (ר' להלן), הפסיקה מונעת למעשה אפשרות להכרה בבעלות של ברואים בקרקעותיהם ההיסטוריות.<sup>84</sup>



### מקרא:

- גופים ייעודיים לבדואים
- גופי פיקוח ואכיפה

76 הסדרי חלוקת הקרקע של הברואים בינם לבין עצמם נקבעו עם תחילת התיישבות הקבע, במאה ה-19. קרקעות שנתפסו קודם לכן כשטחיות חולקו בין משפחות, בחתימת מכובדים. גבולות הקרקע נסמכו על תוואים גיאוגרפיים, וסומנו באבנים, ועוגני נוף שונים. יצוין עוד כי יהודים הכירו בהסדרים אלה ועד 1948 רכשו קרקעות מברואים בתשלום ובהסכמה. מתוך חיה נח, הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הברואים הלא-מוכרים בנגב, הוצאת פרדס, עמ' 28, 2009.

77 אזור הסייג מצוי בשטח שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם. לפי נתוני משרד הפנים משנת 1955, שנה לאחר קבלת האזרחות מנו הברואים בנגב 12,540 איש. לפי נתוני משרד החקלאות משנת 1955, שני-שליש מתושבי אזור הסייג היו בדואים שנעקרו מהנגב הצפון-מערבי בעקבות מלחמת 1948 ואילו שלישי ישבו באזור לפני 48. מתוך, דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, דין וחשבון, דצמבר 2008 (דו"ח ועדת גולדברג) סעיף 21; וגם מתוך, אורחים שקופים, מדיניות הממשלה כלפי הברואים בנגב, שלמה סבירסקי יועל חסון, מרכז אדוה, עמ' 4, 2005.

78 מהלכים אלה נעשו בהתבסס על: חוק נכסי נפקדים, 1951, חוק רכישת מקרקעין – אישור פעולות ופיצויים 1953, פקודת אדמות מוואת המנדטורית, 1921.

79 שחלקן הוקמו על קרקעות מופקעות.

80 לפי חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, אדמות מאוות הן קרקעות שוממות, שאינן משמשות לחקלאות ואשר נמצאות במרחק של 2.5 ק"מ או יותר מקצה היישוב הקרוב ביותר.

81 באוקטובר 1975 הגישה ועדה ממשלתית בראשות גב' פליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, המלצות להסדר מקרקעין באזור הסייג, שאושרו על ידי הממשלה. המלצות ועדת אלבק שימשו בסיס לכל ההצעות הממשלתיות המאוחרות יותר להסדר שאלת קרקעות הברואים בנגב.

82 הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, דין וחשבון, ירושלים, דצמבר 2008 (דו"ח ועדת גולדברג), סעיף 34, עמ' 19.

83 פסק הדין המרכזי בעניין זה ניתן על ידי בית המשפט העליון ביום 15.5.1985 (ע"א 218/74 הואשלה נ' מדינת ישראל) ומאו יותר כ-80 פסקי דין המתבססים עליו.

84 הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, דין וחשבון, ירושלים דצמבר 2008 (דו"ח ועדת גולדברג) סעיף 44 עמ' 26. לעניין התביעות ר' גם חיה נח, הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הברואים הלא-מוכרים בנגב, הוצאת פרדס, 2009, עמ' 40-48.

75 בעת הפקת דו"ח זה נעשו שינויים ארגוניים וביניהם העברת רשות הברואים ומטה היישום ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות.

בשנות ה-80 של המאה הקודמת, עם חקיקת חוק השלום<sup>85</sup> והצורך לפנות שטחים לבניית שדות תעופה צבאיים בנגב, הוקמה מינהלת שתפקידה המוצהר היה להגיע להסדרי קרקע עם התובעים הברואים באזורים הדרושים לצבא, וכך לאפשר את פינוי הקרקע והעברת האוכלוסייה למקומות אחרים. המינהלת הגיעה להסדרים עם ברואים בנוגע לשטח של כ-65,000 דונם<sup>86</sup> ובמסגרת פעילותה הוקמו העיירות ערערה בנגב וכסייפה.

בשנת 2004, לאחר שהסדרי המקרקעין לא התקדמו בקצב המצופה, החלה המדינה להגיש תביעות בעלות נגדיות לגבי אדמות שנבעו על ידי ברואים, וזאת במטרה לזרז את הליך ההסדר. עד לשנת 2006 הגישה המדינה מעל 300 תביעות נגדיות: ב-62 מהן פסקו השופטים לטובת המדינה, ועקב זאת נרשמו כ-44,500 דונם כאדמות מדינה.<sup>87</sup>

## 21 : היקף הקרקע המוסדרת והלא מוסדרת

עד למינוי ועדת גולדברג ב-2008 הגיעה המדינה להסדר ב-380 תביעות הנוגעות לשטח כולל של 205,670 דונם – כ-18% מהשטח שלגביו הוגשו תביעות.<sup>88</sup> מספר התביעות שלא יושבו עמד באותה עת על 2,749 תביעות בעלות המתייחסות לכ-592,000 דונם. מבין 2,749 תביעות הבעלות הללו, 456 תביעות הן לגבי כ-67,000 דונם שנמצאים בתוך יישובים ברואים קיימים או מתוכננים (לרבות הרחבות מתוכננות של יישובים אלה). על פי נתוני המדינה, מתוך כלל התביעות שעדיין תלויות ועומדות, הברואים מחזיקים בפועל בכ-386,000 דונם, מתוכם כ-61,000 דונם בתחום תכניות מתאר מאושרות ליישובים ברואים. אדמות אלה נמצאות הן בתחום העיירות הקיימות והן בתחום תכניות המתאר המאושרות של יישובי המועצות. על פי ההערכות, כ-46% מהקרקעות שבתחום תכניות המתאר של העיירות הברואיות אינם מוסדרים ויש לגביהם תביעות בעלות, וב-90% מהקרקעות שביישובי המועצות שעברו תהליכי הכרה ותכנון אינם מוסדרים ויש לגביהם תביעות בעלות.

## 31 : ועדת גולדברג, מתווה היישום והצעת החוק להסדרת התיישבות הברואים בנגב

בינואר 2008 מינתה ממשלת ישראל ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון לשעבר, אליעזר גולדברג, והטילה עליה להמליץ על עקרונות מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, תוך התייחסות ספציפית לנושא תביעות הבעלות על הקרקע. בינואר 2009 הגישה הוועדה את המלצותיה. החידוש העיקרי בהמלצות ועדת גולדברג הוא בהצעתה שהמדינה תכיר בזיקה ההיסטורית של הברואים לאדמותיהם, ומתוך כך, ולפנים משורת הדין, תסדיר את תביעות הבעלות שלהם על בסיס פשרה.

הוועדה המליצה לפתוח בהליך מוגבל בזמן, שמטרתו להסדיר באופן סופי את כל תביעות הבעלות הקיימות, כולל כאלה שהוסדרו בדרך של פסק דין במסגרת תביעות נוגדות שהגישה המדינה. ההסדרים המוצעים כוללים גם אפשרות למתן פיצוי כספי בעבור קרקעות שנרשמו בעבר על שם המדינה ללא מתן אפשרות להגיש תביעת בעלות עליהן (בעיקר בהר הנגב). קרקעות אחרות שבעבר נרשמו על שם המדינה – בין אם במסגרת הסדרי מקרקעין, בין אם בעקבות החלטות של בתי המשפט ובין אם בהסכמים כלשהם שאושרו – לא יהיו חלק מהמתווה המוצע ויוסיפו להיחשב כאדמות מדינה.

הוועדה המליצה כי ההכרעות בכל תביעה שתקבלנה על ידי ועדת תביעות. זאת תהיה מוסמכת לקבוע אם תביעה פלונית הוכחה, וככל שתקבע כך, ועדת התביעות תחליט מה שטח הקרקע שירשם בבעלות התובע או שעבורה יינתן פיצוי בקרקע חלופית, ומה היעור הנוסף שעבורו יינתן פיצוי כספי. ועדת התביעות תקבע גם את המיקום בו תינתן הקרקע.

בעקבות דו"ח ועדת גולדברג מינתה הממשלה צוות בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה. צוות

85 הסדר הפינוי של הברואים מאזור תל אל מלחאת אושר במסגרת החוק ששמו הרשמי הוא "חוק רכישת מקרקעין בנגב – הסכם השלום עם מצרים, התשמ"א 1980".

86 מתוך "אזרחים שקופים מדיניות הממשלה כלפי הברואים בנגב", מרכז אדוה, ספטמבר 2005.

87 ש.ס. נח, 2009:47.

88 הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, דין וחשבון, דצמבר 2008 (דו"ח ועדת גולדברג), סעיף 34, עמ' 19.

פראוור התבקש להגיש מתווה מפורט ובר-יישום להסדרת התיישבות הברואים בנגב, על בסיס המלצות גולדברג. מתווה היישום אושר בממשלה בספטמבר 2011, ובעקבות זאת הוכן תזכיר חוק להסדרת התיישבות ברואים בנגב, התשע"ב – 2012.

באופן כללי, המתווה של פינוי-פיצוי שהוצע על ידי ועדת גולדברג ובא לידי ביטוי גם במתווה פראוור ובתזכיר החוק מאפשר מתן פיצוי בקרקע גבוה יותר משהוצע בעבר. כך, על פי תזכיר החוק, התמורה בקרקע יכולה להגיע עד ל-50% מהיקף הקרקע שהתביעה עליה התקבלה, והיא תינתן בקרקע ביעור חקלאי. בחלק מן המקרים יינתן בנוסף פיצוי כספי, ובמקרים אחרים, כמו למשל של קרקע שאינה מוחזקת על ידי התובע, הפיצוי שיינתן יהיה כספי בלבד. במידה ויוקצה לתובע מגרש מגורים בתחום תכנית מאושרת ליישוב ברואי, שטח המגרש או שוויו הכספי ייגרע מן התמורה שתועבר בגין השטח ששימש לחקלאות. תזכיר החוק קובע מדיניות אכיפה ומשטר פיצויים שבמסגרתו התמורה שיקבל התובע תלך ותקטן עם הזמן. זאת כדי לעודד את הסדרת תביעות הבעלות בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. תזכיר החוק קובע עוד כי תובע שלא יסדיר את תביעתו בתוך שלוש שנים ממועד כניסת החוק לתוקף – הקרקע תירשם על שם המדינה והוא לא יזכה עבורה לפיצוי.

תזכיר החוק עורר התנגדות ציבורית נרחבת מצד הברואים וכן התנגדות של הימין הפוליטי בישראל. מבחינת הברואים מדובר בהסדר כפוי שאינו מכיר בזכויותיהם על הקרקע ומכוון לפינוי של רוב האוכלוסייה הברואית ולריכוזה ביישובים בעלי אופי עירוני, תוך העברת הרוב המוחלט<sup>89</sup> של הקרקעות השייכות לה לידי המדינה. הקרקע מהווה בעבור הברואים נקודת אחיזה ועוגן של ביטחון ויציבות בחיים שאין בהם לא ביטחון כלכלי, לא ביטחון תעסוקתי ולא ביטחון אזרחי. הבעלות על הקרקע מאפשרת גם לאב עני להשיא את בנו ולממש את תפקידו כאב בכך שיתן לו מקום לבנות לו קורת גג. האדמה מאפשרת גם להחזיק בעדר המספק ביטחון כלכלי בסיסי – מזון מחד גיסא והכנסה מוגבלת מאידך גיסא. אופי ההסדר המוצע בתזכיר החוק מאיים על אורח חיים זה.<sup>90</sup> התנגדות הברואים מחד גיסא והתנגדות הימין מאידך גיסא הביאו בסופו של דבר את השר דאז, בני בגין, שמונה על ידי הממשלה לטפל בנושא, להודיע ב-2.12.2013 על פרישתו מהמשך הטיפול בתזכיר החוק.<sup>91</sup>

## 41 : המצב הנוכחי: התנאים להסדרת הזכויות בקרקע ולמימוש הפיתוח

הסדרי המקרקעין בנגב מתנהלים על פי תקנות מועצת רשות מקרקעי ישראל,<sup>92</sup> הקובעות שהברואים יכולים לקבל תמורה בעבור עד 20% משטח הקרקע שנכללה בתביעת הבעלות ופיצויים של עד 5,200 שקלים לדונם. בהחלטה 1256 של רשות מקרקעי ישראל מדצמבר 2012 נוספה הוראה שלפיה, במידה ויאשר חוק מיוחד הקובע תנאים אחרים, יהיו התובעים שהגיעו להסכם פשרה זכאים לקבל את התמורות והפיצויים שייקבעו בחוק.

ביחס לשיעור מגרשים ומתן פיצויים לברואים שיעברו ליישובים המתוכננים ואין להם תביעות בעלות או זכויות בקרקע כלשהי, החלטה 1256 קובעת תנאים משופרים ולפיהם מי שיימצא זכאי לפיצויים בגין פינוי המחברים לקרקע (מבנים, עצים וכדומה) בסכום של עד 150,000 שקלים יקבל, בנוסף על הפיצויים, מגרש מפותח למגורים ללא תמורה. תושבים שעדיין המחברים שלהם גבוה יותר יידרשו להשתתף בעלות המגרש בשיעור הולך וגדל, ככל שעולה גובה הפיצויים על המחברים לקרקע.

האחריות על הסדרתן של תביעות הבעלות ועל המשא ומתן עם התובעים מוטלת כאמור על רשות הברואים. לאחר שמושג הסכם, הוא מובא לאישורה של ועדת פשרות מחוזית הפועלת במסגרת רשות הברואים, או של ועדת פשרות עליונה ברשות מקרקעי

89 במהלך הדיונים בהצ"ח להסדרת התיישבות הברואים בנגב, הוגשו לוועדת הפנים מסמך הבנות ומפה, שאושרו על ידי הממשלה בעת אישור הצ"ח הסדרת התיישבות הברואים בנגב על ידה, וכחלק מתנאיה. מסמך ההבנות כולל שורה של הסכמות קואליציוניות הנוגעות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, ובהם היקף השטח שירשם על ידי המדינה לאחר הסדרת הבעלות. ניתוח של המסמך והמפה המצורפת לו מעלה כי רוב השטח המצוי בתביעות בעלות ומעל 450,000 דונם יירשמו על שם המדינה. <http://bimkom.org/wp-content/uploads/2012/12/2012-12-12.pdf> הערכת-מפת-איתור-ומסמך-הבנות-סופי.pdf.

90 ראה דיון מפורט בפרק החסמים עמ' 23 "מורכבות היחס לקרקע ולבעלות עליה".

91 בהמשך כאמור, קבעה הממשלה כי שר החקלאות יקבל עליו את הטיפול בהסדרת התיישבות הברואית. השר וצוותו נכנסו לתהליך למידה והטיפול בחוק הושהה.

92 ההחלטה העדכנית בעניין זה היא החלטה 1256 שהתקבלה בתאריך 29.10.2012 וקיבלה תוקף ב-12.12.2012. בהחלטה זו אין שינוי בנוגע לתנאי התמורות והפיצויים בעבור הסדרתן של תביעות קרקע ופינוי של קרקע נתבעת, כך שבאופן רשמי התנאים נותרו כפי שהיו בהחלטות קודמות של מועצת מינהל מקרקעי ישראל.

## 2 : חסמים בפני פיתוח

בשנים האחרונות המדינה מקצה משאבים ופועלת במספר ערוצים כדי להתמודד עם המציאות בנגב, אך כפי שעולה מסקירת המצב הקיים, הכפרים הברואים המוכרים עדיין נותרו ללא פיתוח משמעותי, ללא יכולת לצקת תוכן ממשי להכרה הממסדית בהם ובלי אפשרות לממש את תכניות המתאר ואת התכניות המפורטות שהוכנו עבורם על ידי אנשי מקצוע מטעם המדינה, בהוצאה כספית לא מבוטלת. כמעט ולא נעשה פיתוח תשתיתי ברמת הכפר וטרם ניתנו היתרי בנייה לפיתוח התשתיות והמבנים ברמת המשפחה. אין בנייה בהיתר ולא נוצרת כלל התשתית ההכרחית, שבלעדיה לא תוכל להתפתח פעילות כלכלית עצמאית.

שורה של חסמים המזינים זה את זה ומשפיעים אחד על השני גורמים לשיתוק כמעט מוחלט בתחום הפיתוח ואינם מאפשרים לממש את האינטרס המשותף לברואים ולמדינה: פיתוח הכפרים שהוכרו ותוכננו על ידי המדינה.

להלן נתמקד בחסמים שנראים לנו כמשמעותיים ביותר:

- התניית הפיתוח בהסדר בעלות על קרקע המצויה במחלוקת בין הברואים למדינה.
- מדיניות תכנון ופיתוח שתפיסותיה שונות מעקרונות הפיתוח המקומי בכפרים.
- ריבוי רשויות ללא חלוקת סמכויות ברורה, היררכיה עמומה ושימוש בפרקטיקות בעייתיות.
- שלטון מקומי חסר יכולת תפקוד.

ישראל.<sup>93</sup> ההסכם כולל הקצאת מגרש מגורים ביישוב מתוכנן ורישום המגרש על שם התובע – וזאת כנגד הסרת תביעת הבעלות. הזכאים למגרש מסוכסד ביישובי המועצות הם בעלי משפחות מעל גיל 18 ורווקים מעל גיל 24, המחזיקים בפועל במגרש המבוקש ומתגוררים בו. הזכאות מאפשרת סבסוד שמגיע עד ל-90% מעלות הפיתוח למגרש, ומי שאינם זכאים צריכים לשלם מחיר מלא בעבור הפיתוח, מה שהיננו מעבר ליכולת הכלכלית של רוב הברואים. המשמעות של תנאים אלה היא שלכל ילדיו הרווקים מתחת לגיל 24 לא יוכל האב לקבל קרקע במסגרת ההסדרים המוצעים.

עד היום שוקו בפועל מגרשים למגורים ביישוב תראבין א-צאנע, שתושביו פונו מאזור עומר,<sup>94</sup> נוסף לכ-30 מגרשים ביישוב אבו קרינאת. לאחרונה הוגשו עשרות רבות של בקשות להקצאת מגרשים בכפרים אל-סייד ודריג'את, אך טרם החל בהם שיווק מגרשים. ככל שהצלחנו לברר לא נחתם סופית ולו הסכם אחד על הסדרת הבעלות על הקרקע, אשר הבשיל להקצאת מגרש לתובע, שלא לדבר על מתן היתרי בנייה למגורים.<sup>95</sup>

לדבריהם של גורמים ברשות הברואים שאיתם שוחחנו, המשא ומתן מתנהל עם כל תושב באופן פרטי ועצמאי. עם זאת, בטופס ההודעה על הקצאת מגרשים במסגרת הסדרת ההתישבות באל-סייד נכתב כי במידה ולא יירכשו 75% מהמגרשים (לא מצוין מה הוא כלל המגרשים), אזי "הרשות שומרת לעצמה את הזכות שלא לקדם את הפיתוח או לקדמו באופן חלקי". נוסף על כך, אותם גורמים ברשות הברואים מרגישים כי שיווק המגרשים חייב להיעשות באופן כזה שיישמר רצף של מגרשים, כדי להקל על הפיתוח ולהפחית מהעלויות הכרוכות בפריסת התשתיות ביישוב. אם כן, לא רק הסדר הקרקע עם הפרט הוא תנאי לפיתוח, אלא גם יצירת רצף של בנייני.<sup>96</sup> למרות זאת, חלק מפיתוח התשתיות, בעיקר הכבישים, מתבצע על ידי משרד התחבורה גם ללא מילוי התניות אלה או השלמת הסדר תביעות הבעלות על הקרקע.<sup>97</sup>

93 כל חריגה מהתנאים שנקבעו בהחלטות רשות מקרקעי ישראל הרלוונטיות מובאת לאישור מועצת מקרקעי ישראל.  
94 בהסדר הקרקע שנעשה עמם היה מעורב פיני בדש, ראש מועצת עומר, שיזם את העברתם של אנשי תראבין א-צאנע ממקום מושבם בשל הקרבה לעומר. במסגרת זאת שילמה מועצת עומר לכל תושב בדואי 130,000 שקלים בגין כל מבנה קיים שפונה, וזאת בנוסף לסכום של 50,000 ש"ח שקיבל עבור פינויו מהמינהלת. רווקים קיבלו 70,000 שקלים בנוסף למגרש מפותח בחינם.  
95 בשיחת טלפון מיום 17.2.2014, מנהל משא ומתן, מטעם רשות הברואים ציין כי בימים אלה חמישה תושבים מהכפר אל-סייד השלימו את תנאי ההסדר, ומבחינת רשות מקרקעי ישראל הם רשאים לקבל היתר בנייה.  
96 המשמעות היא תביעה מהאוכלוסייה לוותר על קרקעות שנועדו לבנים שאינם עומדים בתנאי הזכאות.  
97 פגישה עם בני תפילין, יועץ תכנון, מיום 13.2.2014, לדבריו לצורך סלילת הכבישים מתקבל היתר עבודה מהוועדה המקומית אבו בסמה, ללא צורך באישור של רשות מקרקעי ישראל.

# א. התניית הפיתוח בהסדר בעלות על קרקע המצויה במחלוקת בין הבדואים למדינה

המדיניות הממסדית מתנה את תחילת הפיתוח בהסדר בעלות על הקרקע. מאחר שברוב המקרים מדובר בקרקע במחלוקת – שהרי הבדואים והמדינה כאחד טוענים לבעלות עליה – התניה זאת מהווה חסם מרכזי שמונע כמעט לחלוטין את אפשרויות הפיתוח הפיזי בכפרים הבדואים שהוכרו.

על פניו, יש היגיון בכריכת הסדר הבעלות על הקרקע עם הפיתוח. אלא שבתנאים הקיימים, המאופיינים ביחס מורכב לקרקע בקרב שני הצדדים לסכסוך המתמשך על הבעלות, התניית ההסדרה התכנונית והפיתוח, בפתרון המחלוקת הקניינית, עוצרת כמעט כל התקדמות ומונעת לעיתים גם את השלמת הליכי התכנון. זאת ועוד, אופן הטיפול בהסדר הבעלות על הקרקע על ידי רשות הבדואים מקשה ביותר על מימוש, וכך נמנע לאורך שנים רבות הפיתוח בכפרים מוכרים ומתוכננים.

## 1א : מורכבות היחס לקרקע ולבעלות עליה

המחלוקת רבת השנים בין המדינה לבין הבדואים בנוגע לבעלות על הקרקע עמוסה בתכנים ובמשקעים אידאולוגיים, תרבותיים ורגשיים. מושגים שלידתם בשנים שקדמו להקמת המדינה<sup>98</sup> ממשיכים להניע רבים בממסד הישראלי גם כיום, אף אם איבדו מהרלוונטיות שלהם בעת הנוכחית. סוגיית הקרקע נצבעת בצבעים לאומיים ומקבלת כמעט באופן אוטומטי הקשרים ביטחוניים, וזאת על אף שמדובר ביחסים שבין המדינה לאזרחיה. כך, מושגים כמו "התפשטות", "השתלטות", ו"יצירת רצף טריטוריאלי"<sup>99</sup> מוצבים במרכזו של שיח, שאופיו אמור להיות תכנוני וקנייני בעיקרו. כתוצאה מכך, היבטים תרבותיים, חברתיים וכלכליים של החברה הבדואית, וגם של התרבות הישראלית הרחבה, אשר נמצאים בשורש הפערים בין הבדואים לבין המדינה ומהווים את גורמי היסוד שמקשים על הגעה להסכמה בנוגע לסוגיית הבעלות, מוסטים לשולי השיח ולא זוכים לבחינה ולדיון מעמיקים.

גם בקרב הבדואים ההתייחסות לקרקע מורכבת. הקשריה הם משפחתיים, תרבותיים וקהילתיים. כשם שהמשפחה מהווה רשת ביטחון כמעט יחידה בעבור הפרט, כך הקרקע מהווה את רשת הביטחון עבור המשפחה, אשר רואה בה את המשאב המרכזי להבטחת קיומה בהווה ובעתיד, תוך שמירה על אורח החיים המסורתי. ואכן במציאות של הדרה ושוליות חברתית, הקרקע מהווה עבור בדואים רבים עוגן בלעדי שיכול לספק ביטחון קיומי וזהותי. לתפיסתם, ויתור על הבעלות על הקרקע מותיר את המשפחה תלויה ברצונה הטוב של המדינה, ומעטים הבדואים שמוכנים כיום לסמוך על כך.

הקרקע נמצאת בבעלות המשפחה או ליתר דיוק בבעלותו של ענף משפחתי שכולל משפחות של קרובים מצד האב. הבעלות המשפחתית (בהברדל מהבעלות הפרטית) נטועה עמוק בהסדרים חברתיים ותרבותיים מקומיים המקובלים על הבדואים כולם. ארמת המגורים מחולקת אף היא בין המשפחות,<sup>100</sup> ובמקרה שבעל חלקה שנוצרה כתוצאה מחלוקת חטיבת קרקע בין בני המשפחה נאלץ, מסיבות כלכליות, למכור אותה, לבני משפחתו תהיה זכות ראשונים על פני כל קונה אחר.<sup>101</sup> אחד הביטויים הבולטים ביותר לתפיסת הבעלות על הקרקע בחברה הבדואית הוא האופן שבו המשפחות השונות מכבדות בעלות זו. אנשים לא רק מכירים את גבולות אדמותיהם של שכניהם, אלא גם נמנעים באופן קפדני מעשיית שימוש כלשהו באדמה שאינה שלהם, עד כדי כך שלא יעברו דרכה

98 כמו "גאולת הקרקע", "דונם פה דונם שם" ו"יהוד הגליל" (והנגב).

99 ראיון עם ראש מטה הישום מר דורון אלמוג, ב"הארץ" ב-2 בדצמבר 2013: "מדובר בשלב מאד רגיש. יש תפיסה של המתנגדים הבדואים [לתוכנית פראור-בנין – אב"ע] שצריך להנציח כל פחון – לא כדי לשמר את החברה הבדואית, אלא כדי ליצור רצף טריטוריאלי בין חברון לעזה." <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2179822>

100 בעבר, מרבית האדמות שימשו לחקלאות והקרקע למגורים לא חולקה בין המשפחות. אוכלוסיית הנגב היתה דלילה ביחס למרחבי ובדואים קנו קרקע ומכרו אותה מתוך תחושה שמדובר במשאב המצוי בשפע. מצב עניינים זה השתנה לאחר הקמת המדינה והעברתם של בדואים רבים מהנגב המערבי לאזור הסייג. גבולות התנועה במרחב, שהלכו והתרחבו, החלתו של התכנון הממסדי, הטלת מגבלות על השימוש בקרקע והגידול באוכלוסייה הבדואית – כל אלה הביאו לעלייה דרמטית בחשיבותה של הקרקע, שהפכה למשאב נדיר יותר ויותר.

101 לאחרונה, בעל קרקע, בלקייה שעל אדמתו גרה בהסכמה משפחה אחרת שאיננה נימנית על בית האב שלו, במגורים זמניים, ביקש למכור לה את הקרקע. משפחתו עצרה את העסקה הטילה וטו, והקרקע נותרה בידי בית האב המקורי.

ללא הסכמת בעליה.<sup>102</sup> גם כאשר נעשה שימוש ציבורי בקרקע פרטית – בין אם ביוזמת בעליה ובין אם כתוצאה מהפקעת הקרקע על ידי המדינה – תפיסת הבעלות אינה משתנה. גם הבעלים לשעבר כניכול וגם התושבים האחרים שנהנים מאותה פונקציה ציבורית ממשיכים לראות בקרקע זאת כשייכת לבעליה המקוריים.<sup>103</sup> כך גם כאשר נעשה בהסכמה שימוש פרטי בקרקע השייכת לאחד.<sup>104</sup> אם כן, גם מבחינת המדינה וגם בעיני הבדואים, לבעלות על הקרקע ערך סמלי עמוק הנוגע בשאלות של זהות, ריבונות וביטחון קיומי. השליטה בקרקע והבעלות עליה נתפסות אצל רשויות המדינה כביטוי למשילות – לפיקוח, להחלת משטר וליצירת סדר במרחב. בה בעת, הבדואים רואים בבעלות על הקרקע עוגן הישרדותי,<sup>105</sup> בסיס להתקיימותה של המשפחה המורחבת ולהמשכיותה, ולפיכך גם בסיס להמשכיותו של מרקם חיים מתפקד.

## 2א : הכנסת הקונפליקט לתהליך ההסדרה התכנונית

התניית פיתוח הכפרים במימושם של הסדרי בעלות על הקרקע של תושביהם, על פי אמות המידה שקבעה המדינה, מייצרת עימות בתחום שקיים בו בעיקרון אינטרס משותף לבדואים ולמדינה. במקום שיתקיים משא ומתן בלתי תלוי בעניין הקרקע, בין שני הצדדים לקונפליקט, המדינה משתמשת בנושא שלגביו אין קונפליקט עקרוני – זה של ההסדרה התכנונית של הכפר – כאמצעי לחץ כדי לקדם את פתרון הסוגיה הקניינית, על פי פרמטרים שנקבעו על ידה. בתנאים אלה, הדרישה למימוש של הסדר בעלות על הקרקע הופכת במובן מסוים את ההסדרה התכנונית של הכפר למאבק על הקרקע ומעלה חרדות וחשדנות עמוקה בשני הצדדים, אשר בוחנים את כל שאר היבטי המציאות דרך הפריזמה של הסוגיה הקניינית. זאת ועוד: בעוד נושא ההסדרה התכנונית נעשה מול יישוב או קהילה, הסדר המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע נעשה מול כל משפחה בנפרד. כאשר שני התהליכים מתרחשים במקביל וכאשר אותו אדם מטעם המדינה (הפקח או מנהל המשא ומתן) מעורב בשני התהליכים, התחושה שנוצרת אצל הקהילה היא של חוסר אמינות, הן ביחס לתהליך ההסדרה כולו והן באשר לנציגי המדינה המופקדים עליו. עירוב תחומים זה פוגע גם בסולידריות הקהילתית ככל שהיא קיימת ונבנית תוך כדי תהליך התכנון ומייצר חשדנות בין התושבים לבין עצמם.

להלן מספר דוגמאות לאופן שבו מתנה המדינה כל פיתוח וכל פוטנציאל לפיתוח בהסדר בעלות על הקרקע, לא רק ברמת הפרט והמשפחה, אלא גם ברמה של היישוב ואפילו של המועצה האזורית כולה:

- נוהל הסדרת ההתיישבות<sup>106</sup> – הנוהל שבבסיס עבודתה של רשות הבדואים כולל שלושה רכיבים עיקריים אשר כרוכים האחד בשני: הקניית זכות קניינית במגרש המגורים (אשר כרוכה בהסדר הבעלות על הקרקע); פיתוח תשתיות ומגרשים; מתן היתר בנייה למגורים מכוח תכנית סטטוטורית תקפה. על פי נוהל זה, לא רק שלא ניתן להפריד רכיב אחד מהשני, אלא שלמעשה התנאי הראשון שבלעדיו לא ניתן לקדם תכנון ופיתוח הוא פתרון הסוגיה הקניינית. למותר לציין כי נוהל הינו תוצר של מדיניות וניתן לשנותו או לבטלו בכל עת.
- מתן היתר בנייה למגורים – כדי לקבל היתר בנייה, על התושב הבדואי להמציא אישור מרשות מקרקעי ישראל. בשנת 2009 נקבע בתקנות התכנון והבנייה שתנאי למתן היתר בנייה בקרקע שהיא אדמת מדינה הוא אישור מרשות מקרקעי ישראל כי אינו מתנגד לכך.<sup>107</sup> מאחר שרשות מקרקעי ישראל טוענת שמדובר באדמות מדינה ואינה מכירה בבעלות הבדואים על הקרקע (אף

102 אחד היבטים של מציאות זו הוא החלוקת הריקות בעירות הבדואים הוותיקות שאינן ניתנות לשיווק, משום שלמרות שלגורסת הממשלה מדובר באדמות מדינה, הבדואים טוענים שמדובר בקרקע פרטית ששייכת לאזרחים בדואים, וכל עוד לא ניתנה הסכמתם של בעלי הקרקע הבדואים, אף בדואי לא יסכים להתישב בה.

103 כך, אף השימוש במסגד למשל, הוא ציבורי, הכל יודעים מי בעל הקרקע אשר לתפיסתם מארח אותם במסגד.

104 בדואים רבים מארחים על אדמתם משפחות חסרות קרקע או קבוצות שנאלצו לעזוב את קרקעותיהן מסיבות שונות. המשפחות יארו שנים רבות על אדמת מארחיהן ואף יקימו עליהן בית בהסכמת בעל הקרקע, אך מעמדן יישאר תמיד כשל אורחים בהסכמה.

105 בדואים רבים מביעים חשש שאם לא תהיה להם קרקע בבעלותם, המחשלה תוכל לגרשם בטענה שישאל היא מדינה יהודית ואין להם מה לחפש כאן, "כאילו לא הינו פה עוד לפני המדינה". במסגרת חוסר האמון הקיים, תעודת זהות, תעודת לידה ושורשים מוכחים לא משככים פחדים ושמועות, והבעלות על האדמה נתפסת כהוכחה האולטימטיבית לכך שמקומם כאן חכיותיהם מעוגנות במקום. פחדים אלה משפיעים מן הסתם גם על הפרשנות שהבדואים נותנים למדיניות הרשמית, המבקשת לרכז ולצופף, כזו המבקשת לצמצם אחיזתם בקרקע.

106 [http://www.moch.gov.il/rashut\\_beduim/tahalich\\_hahasdara/Pages/hasdara.aspx](http://www.moch.gov.il/rashut_beduim/tahalich_hahasdara/Pages/hasdara.aspx)

107 לפי תקנה 22. לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, על בקשה להיתר בנייה יהיה חתום הבעלים הרשמיים של הנכס, מי שחוכר אותו, מי שהוא בעל חזה הכירה לדורות עם רשות מקרקעי ישראל או מי שרשות מקרקעי ישראל אישרה שהוא בעל זכות בנכס. תקנה 1.22, שנוספה כאמור בשנת 2009, קובעת כי באדמות השייכות לרשות מקרקעי ישראל, תנאי למתן היתר בנייה יהיה הודעה של הרשות כי אינה מתנגדת לכך.

שבפועל הרשות מביאה בחשבון את תביעות הבעלות שלהם), המשמעות של התקנה החדשה היא שלא ניתן לתת היתר בנייה למבנה כלשהו, במרבית השטח שבו שוכנים הכפרים הברואים, אלא אם כן נעשה בו הסדר בעלות. לעתים הררישה היא להסדרת הבעלות גם בקרקעות של השכנים, ולפעמים הררישה כוללת ויתור על תביעות בעלות גם במקומות אחרים.

● כמעט כל יוזמה, אפילו אם מקורה במסד עצמו, נחסמת בשל ההחלטה לכרוך את סוגיית התכנון והפיתוח בהסרת המחלוקות הקנייניות. כך נגנזו המלצותיה של ועדת שחורי להרחיב את תחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה וליצור רצף טריטוריאלי בין יישוביה, בשל החלטתו של שר הפנים – החלטה שכלל אינה מחוייבת המציאות – שלא לבצע שינוי גבולות לפני פתרון בעיית הקרקעות. על כך הצביעה גם ועדת רזין "כל עוד לא חלה התקדמות ממשית בסוגיית הסדר הקרקעות עם הברואים, וכל עוד אין למועצה האזורית סמכות לקדם מהלכים משמעותיים בתחום שיפוט הררי שלא יכול שינוי משמעותי במצב [יישוביה]... ויכולתה לקיים חיים מוניציפליים ודמוקרטיים תהיה בעייתית".<sup>108</sup>

### 3א : מאפייניו של הסדר הבעלות על הקרקע

מעבר לבעייתיות העקרונית שבהתניית הפיתוח בהסדר הבעלות, היבטים שונים בתהליך המעשי הכרוך בהסדרת הבעלות על הקרקע מקשים מאוד על גיבוש הסכמות ויצרים תסכול בקרב הברואים והרשויות כאחד. בפועל, התהליך אף מגדיל כרוך המקרים את חוסר האמון בין הצדדים ורק לעתים נדירות הוא מסתיים לשביעות רצונם. להלן כמה היבטים בעייתיים של הסדר הבעלות על הקרקע, כפי שהוא מנוהל על ידי המדינה.

#### משא ומתן 'סגור'

ההתדיינות על הסדר המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע מתקיימת לאורך השנים בין הפקה, המכונה "מנהל המשא ומתן", המייצג את רשות הברואים, לבין אבי המשפחה או נציגה. בפועל תנאי ההסדר קבועים מראש ולא פתוחים באמת למשא ומתן. כאמור, מאז פרסום דו"ח ועדת אלבק בשנת 1975 מנסה המדינה להגיע לפשרות עם ברואים שהגישו תביעות בעלות על הקרקע בהתאם לתקנות משתנות של מועצת רשות מקרקעי ישראל. גם לפי תזכיר החוק, שהיטיב את תנאי ההסדר לעומת מה שקבוע כיום בתקנות של רשות מקרקעי ישראל, התנאים הללו הם בגדר עובדה מוגמרת ואינם נתונים למשא ומתן.

עובדה זו יוצרת תחושה של לחץ וכפייה בקרב התושבים הברואים: "משא ומתן עושים בין שני צדדים ולא כאשר צד אחד מכתוב לשני את מתווה ההסכם. אי אפשר לקבוע את התנאים מראש ואחר כך להגיד שזה משא ומתן", טוענים ברואים רבים.<sup>109</sup>

#### סמכויות מוגבלות של מנהלי המשא ומתן מטעם המדינה

סמכויותיו של מנהל המשא ומתן מטעם רשות הברואים מוגבלות ולא תמיד ברורות: "הפקח [מנהל המשא ומתן] מגיע הרבה, יושב איתי כל פעם, מדברים ואז כשנראה שהגענו למשהו, הוא נעצר ולא יכול להמשיך. אין לו באמת סמכות לקבל החלטות, אין לו סמכות לשנות משהו, יש לו סמכות רק לדבר איתנו ולהבטיח הבטחות שאף אחד לא מקיים".<sup>110</sup> "הוא בא והתחיל לדבר על האדמה שלי ודיבורים ודיבורים, ואז התחיל לבקש תעודות זהות של כולם, ואז פתאום נעלם.. אז אנחנו מרגישים שהוא בא לברוק אותנו (למשש את הדופק), לדעת את הכיוון ולא יותר מזה. אבל כשהוא הגיע בפעם הראשונה, עשה רושם כאילו הכל בידיים שלו. אז איך נאמין במה שהם אומרים?"<sup>111</sup> גם ממנהלי המשא ומתן שמענו כי הם עושים כמיטב יכולתם ומעבירים את החומרים במעלה ההיררכיה הפנימית. לעתים, אך לא תמיד, הם נקראים להביע את דעתם. במקרים מסוימים התהליך שקידמו והגיע לישורת האחרונה, כאשר

108 מתן דו"ח ביניים שפירסמה ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, 2012.

109 דבריו של ע.א. מהכפר אל-סייד (12.10.2013).

110 מ.ע. ביר הדאג' (14.11.2012).

111 מ.א. קטר א-טר (14.11.2012).

כל מה שנדרש הוא לאשרו, נעצר שוב ושוב, ואין להם יכולת להתניעו מחדש.<sup>112</sup>

#### אי אמון הדדי שרק מתעצם בתהליך המשא ומתן

ברואים שמנסים להגיע להסדרת בעלותם על הקרקע נדרשים לוותר על תביעות הבעלות שלהם לא רק בכפר עצמו, אלא במקרים רבים בכל מקום אחר, והם חרדים לנישולם מרכושם. החרדה והחשדנות גורמות לא פעם לברואים רבים לשנות את עמדתם מעת לעת. במהלך המשא ומתן, במקרים רבים הם מביעים הסכמה להסדר מסוים אך לאחר ימים ספורים חוזרים בהם, בעקבות עצות שקיבלו מגורמים אחרים. הם פועלים מול בוח חזק וגדול מהם והם חוששים להפסיד בגלל הסכמה שניתנה מחוסר מידע, או בשל התנגדות קשוחה מדי שלהם, לעמדת המדינה. מכאן חוסר העקביות בהתנהגותם. מנגה, מנהל המשא ומתן מטעם המדינה רואה בהתנהגות לא עקבית זו ביטוי להונאה ולחוסר אמינות, ותופס את הברואי שמולו כמי "שאי אפשר לסגור איתו עניין". התסכול בשני הצדדים עמוק וחוסר האמון מעמיק ומתרחב.

"הפקח של הרשות", מספר א.א., "אמר לי: 'אתה תוותר על חצי מהקרקע ואנחנו נחזיר לך אותה'. אני לא מאמין לו שיחזיר. יש לנו במשפחה מספיק זכאים כדי למלא במגרשים את כל החלקה. אפילו לא תספיק להם הקרקע, הרי על הפיתוח הם מורידים איזה 40 אחוז [הפרשה לצורכי ציבור], אז למה אני צריך לוותר על חצי מהקרקע שלי? הרי אחרי שאוותר אהיה בידיים שלו ושוב יתחיל ללחוץ אותי. אז איזה מין משא ומתן זה? או שאני מסכים או שלא יקרה כלום – לא יקצו לי מגרש ולא אקבל היתר בנייה".<sup>113</sup>

#### יישום ההסדר ומימוש

ברואים שנכנעו ללחץ וחתמו על הסכם להסדרת הבעלות על הקרקע, בין אם כדי למנוע הריסת ביתם ובין אם כדי להבטיח מקום מגורים לילדיהם, לא רואים את עצמם מחוייבים לו בהקשר של המערכת המקומית המסורתית. גם כאשר נחתם הסכם שבו ויתרו ברואים על תביעות בעלות בקשר לחטיבת קרקע מסוימת וכתוצאה מכך זאת הוכרה כאדמת מדינה, הם ושאר חברי הקהילה ממשיכים לראות את עצמם כבעלי הקרקע. הביטוי המעשי לכך הוא שבמקרה שרשות הברואים תציע לברואי אחר לבנות על הקרקע הזאת את ביתו, התושב העתידי לא יוכל לעשות זאת אלא בהסכמת הבעלים לשעבר כביכול, אשר חתם על ההסכם בו ויתר על תביעתו לבעלות בה. כל עוד מה שנתפס בעיני הרשות כהסכם המבטא רצון חופשי הוא מבחינת הברואי מעשה שבכפייה, אין מדובר בהסכמה אמיתית. הקרקע שהמחלוקת בנוגע אליה הוסדרה, ושהוכרה כאדמת מדינה, תישאר מבחינת הברואים בבעלות בעליה המקוריים שטרם ההסדר. מאחר שגם רשות הברואים וגם התושבים עצמם לא מפרסמים את העובדה שהגיעו להסדר קנייני, קל וחומר את פרטיו, העמימות האופפת את ההסדר עם המדינה מאפשרת את ההפרדה שנעשית בעניין זה על ידי הבעלים. כמוכך, בעיני המדינה התנהגות זאת מצד ברואים שחתמו איתה על הסדר בעלות על הקרקע נתפסת כהונאה וגורמת לה לפקפק בכנות הכוונות של הנושאים ונותנים עימה.

112 בראיונות ובשיחות לא פורמליות שניהלנו עם מנהלי משא ומתן בעבר ובהווה, הם הביעו לא מעט תסכול על הפער בין עבודת השטח הנרחבת שהם עושים והישיב המשא ומתן עם התושבים לבין סמכויותיהם המוגבלות והשפעתם החלקית על החלטות שמתקבלות בסופו של יום.

113 א.א. מאל-סייד (21.2.2014).

כל אלה מסבירים את מורכבות הקונפליקט: המדינה דבקה בהסדר סוגיית הבעלות על הקרקע על פי ערכיה ותנאיה ורואה את הברואים ושופטת אותם דרך האספקלריה של ערכים אלה, ואילו הברואים, אשר נקראים להגיע להסדר שנעשה עימם "לפנים משורת הדין" ושלא על בסיס הכרה בבעלותם על הקרקע, חרדים לנישולם, לא רק מהאדמה, אלא מאורח חיים שלם. שני הצדדים, חזק כחלש, מרגישים מאוימים, מתוסכלים וחסרי אמון ביחס לרצון הטוב של הצד האחר ולכנותו.

## ב. מדיניות תכנון ופיתוח שתפיסותיה שונות מעקרונות הפיתוח המקומי בכפרים

הסדרת ההתיישבות הברואית על ידי המדינה שואפת לממש פרויקט של סטנדרטיזציה ונורמליזציה בהתאם למודל נייטרלי כביכול של התיישבות תקנית, אשר במרכזו חזון של ציפוף וריכוז. אלא שלמעשה מדובר במודל שמותאם לתרבות מגורים ולאופני התארגנות במרחב של חברה עירונית, שמאורגנת סביב פרטים ומשפחות גרעיניות. ההתיישבות הברואית בכל הכפרים המוכרים, למעט יישוב אחר, היתה קיימת בשטח כבר לפני מועד ההכרה בה. כשם שלמדינה יש מודל של התארגנות במרחב, כך גם לכפרים המוכרים עקרונות של פריסה והתארגנות במרחב, התואמים תרבות כפרית מסורתית המבוססת על משפחות מורחבות החולקות את הבעלות על קרקע ומייצרות ביחד את שלד הכפר. ההבדלים הגדולים בין השפה התכנונית הממסדית והפרקטיקות למימושה, לבין השפה המרחבית המקומית וכללי התפתחותה, הם הגורם העיקרי לכך שהתכנון שאושרו לכפרים המוכרים לא עונות על הצרכים של תושביהם.

### 11: שלב התכנון

במציאות חייהם של תושבי הכפרים הברואים, יישומו של המודל התכנוני הממסדי בעייתי במספר היבטים עקרוניים:

- שפת התכנון הממסדית ומושגיה נוצרו במידה רבה בהקשר של החברה המערבית העירונית והם זרים למרחב הכפרי ולחברה הברואית המסורתית.<sup>114</sup>
- מערכת התכנון בישראל מורגלת בתכנון אזורי ריקים,<sup>115</sup> בעוד שבמסגרת תכנון כפרי הברואים נדרש תכנון של יישובים ותיקים שקיימים שנים רבות, ושהתפתחו שנים רבות בהדרגה על פי היגיון וסדר פנימי משלהם – כלומר, תכנון שהוא ברובו המכריע הסדרה. במסגרת הפרקטיקה התכנונית המקובלת בישראל, קיים קושי מובנה להכיל מערכות חיים קיימות ומתפקדות,<sup>116</sup> על אחת כמה וכמה מערכות כה דינמיות כשל קהילות הכפרים המאופיינות בתמהילים מגוונים ומשתנים של דפוסי מסורתיים ומודרניים.
- התכנון הממשלתי לברואים מכוונת לתכנון יעיל בהקצאת שירותים ולפיתוח קומפקטי ומרוכז (ר' מפה מס' 3 תכנית ליישוב אבו קרינאת).<sup>117</sup> הקהילה הברואית, לעומת זאת, מגדירה יעילות במושגים חברתיים ולא במושגים כלכליים, שכן הביטחון והיציבות מושגים בה באמצעות משאבים חברתיים-משפחתיים ופחות על ידי משאבים כלכליים שהם נדירים הרבה יותר. המשאבים החברתיים-משפחתיים מתבססים בין השאר על אוטונומיה ומחויבות משפחתית, הפרדה מגדרית ושמירה על פרטיות, תוך מתן משקל רב ליחסי שכנות. ביטוייהם המרחביים של עקרונות אלה מחייבים פיתוח מרווח ולא קומפקטי.

להלן נציג כמה מהקשיים ומהכשלים המובנים שביסוד כפיתם של מושגים כמו ריכוז, ציפוף ואיזור (zoning), מהביטויים המרכזיים של עולם המושגים התכנוני, על התכנון המקומי בכפרים הברואים. כמו כן נעמוד על הצורך בפתיחת עולם מושגים זה לרעיונות חדשים, אשר יתאימו אותו להיגיון המרחבי המקומי.

114 כשנדרשה מערכת התכנון לחברה הכפרית היהודית, היא התאימה את מושגיה לאידאולוגיה הישובית הן של הקיבוץ והן של המושב.  
115 מאז קום המדינה עיקר המאמץ התכנוני הופנה לטובת תכנון של יישובים חדשים ושכונות חדשות. רק לאחרונה התחזקה מאוד המגמה של תכנון מרקמים בנויים במטרה להביא לציפוף מרקמים עירוניים ולהתחדשות עירונית.  
116 מאותן הסיבות גם תכניות להתחדשות עירונית נתקלות בקשיי יישום משמעותיים.  
117 לעומת זאת, בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת היו מקובלים בישראל מרווחים גדולים מאוד בין שיכוני מגורים נמוכים, זאת כדי לתפוס שטח וליישב במקסימום שטח מינימום תושבים.

## ריכוז וציפוף בשם היעילות והיתרונות לגודל

המדיניות הרוגלת בריכוז האוכלוסייה הברואית מתבססת בין היתר על הצורך בחיבור יעיל של היישובים לתשתיות. אף שטיעון זה יש בו ממש מן ההיבט הכלכלי הצר, הרי שיישומותו לא צלחה, בין השאר, בשל המחיר החברתי שתבע. הניסיון בתכנון שבע העיירות הברואיות הוותיקות ובפיתוחן חושף את המחיר החברתי הכרוך במדיניות זו – מחיר אשר גם בתרגום למונחים כלכליים, הוא גבוה בהרבה מן התועלת הכלכלית הצפויה מריכוז האוכלוסייה וציפופה.<sup>118</sup>

מדיניות ריכוז האוכלוסייה באה לידי ביטוי במספר היבטים:

- עיור כפוי: טרם הסדרתם, מרבית היישובים הברואים היו יישובים כפריים שאופיינו בכנייה מרווחת המשלבת מגורים, חקלאות, גידול בעלי חיים ומלאכות שונות. בעת הסדרתם, כחלק ממדיניות הציפוף, המדינה מתכננת אותם כיישובים פרבריים או סמי-עירוניים הכלולים בעיקר שכונות מגורים, ומעט שימושי קרקע אחרים. תכניות אלה ומדיניות רשות הברואים באשר למימושן סותרות את דפוסי החיים של תושבי הכפרים הברואים, ולא מותירות למשפחות אפשרויות מספקות להמשיך ולקיים את מסורת המגורים במסגרת המשפחה המורחבת ואת מעט העיסוקים החקלאיים עליהם נסמכים בדואים רבים, בצד עבודות חוץ מזדמנות או קבועות.
- קביעה שרירותית של גבולות היישובים: גבולות היישובים נקבעים בשלבים מוקדמים מאוד של תהליך ההסדרה, וקביעתם כמעט שאינה נתונה לדיון ולחשיבה מחודשת בשלבי התכנון המתקדמים. נראה כי קביעת הגבולות נובעת אף מאותה מדיניות של ריכוז ו"קומפקטיזציה" של הכפרים. כך מייצרת קביעת הגבולות אילוץ תכנוני שמשפיע על כל תהליך הסדרת היישוב ופיתוחו, לעתים קרובות בלי לתת מענה לצורכי התושבים. כך, בכמה מקרים נותרו קבוצות של תושבים מחוץ לתחומי היישוב, מתוך הנחה שיעברו ממקום מושבם אל תוך הגבולות שנקבעו לכפר (ר' מפה מס' 3), מה שלא קרה באף לא אחד מהכפרים המוכרים. יתר על כן, הותרת תושבים קיימים מחוץ לגבולות היישוב מובילה לעצירת התהליך התכנוני, מאחר שהתושבים מגישים התנגדויות ואף פותחים בהליכים משפטיים אשר מעכבים לאורך זמן רב את הפקדת התכנית ואת מימושה. במקרים אחרים מתרחש המצב ההפוך, בו הגדרת הגבולות כופה על קבוצות נפרדות ומובחנות, אשר לא מסכימות לגור ביחד, חיים ביישוב משותף.<sup>119</sup> בנוסף, בשל מדיניות הריכוז, במקרים רבים גבולות היישובים אינם כוללים שטחים מספקים לפעילות חקלאית.
- ביטול ההפרדה המרחבית בין בתי האב וניסיון לעירוב כפוי של משפחות: הפיזור הגיאוגרפי הנוכחי בתוך היישובים הברואים משקף את המבנה המשפחתי של הקהילה הברואית. היישובים השונים מתאפיינים במידה גבוהה של הומוגניות משפחתית. הפרדה בין משפחות שונות בתוך הכפרים, וכמוכך בין הכפרים השונים, מהווה עיקרון מרכזי בעיצוב המרחב, אשר מאפשר את השמירה על יחסי שכנות טובים מצד אחד ועל פרטיות ואוטונומיה משפחתית מצד שני. תכנון שחותר לריכוז האוכלוסייה בצורה שאינה מתחשבת במבנה המשפחתי מנוגד למודל המקומי ולכן נתקל בהתנגדות. עירוב כפוי של משפחות תחת מסגרת יישובית אחת מעורר חשש מפני סכסוכים אפשריים, ולכן התושבים מתנגדים לו.<sup>120</sup> היתרון שביישובים קטנים והומוגניים השומרים על המבנה החברתי הוכר על ידי חלק מהעוסקים בתחום,<sup>121</sup> אולם הכרה זו לא הביאה לשינוי במדיניות הריכוז והציפוף.<sup>122</sup>

118 יש לציין כי עקרון ה"יעילות" אינו מוחל על נקודות יישוב יהודיות בנגב ומדיניות הריכוז המופעלת ביחס לברואים עומדת בניגוד גמור למדיניות הממשלה הפועלת לפיזור האוכלוסייה היהודית בנגב. האפליה המובנית לא נעלמת מעיניהם של הברואים, אשר רואים בה עדות ליחס הבלתי-שוויוני שנוהגת בהם המדינה ולניסיון העקבי לנשל אותם מאדמותיהם.

119 כך אירע למשל במקרה של היישוב מחחול והיישוב מולדה. הכוונה המקורית היתה ליצור מוקדי יישוב ולאכלס בהם תושבים בדואים כפרים לא מוכרים. שבע שנים לאחר אישור תכנית המתאר ליישוב מחחול, הכולל גם שכונות שיעודו לאוכלוסיה בדואית הנמצאת מחוץ ליישוב, הן טרם אוכלסו וזאת בשל סרובם של התושבים.

120 הבאה ביחד למעבר של קבוצות שאינן מאותה משפחה גדולה ויחסיהן אינם מוסדרים במסגרת הקוד התרבותי המקומי, עלולה לגרום לכך שמריבה בין ילדים, או בין שכנים בכפיה, שבתיהם קרובים, תתגלגל למריבה בין שתי הקבוצות המשפחתיות ובמסגרת אופן הסדרת הסכסוכים המקומית. הדרדרות של המריבה עלולה לגרום לקבוצה גדולה של אנשים לעזוב את בתיהם ולהעתיק את מקום מושבם. הפריסה המרחבית המקומית בנויה לכן לנטרל צפיפויות חברתיות שעלולות לקדם סיטואציות כאלה.

121 ראו, למשל, את המלצתו של אהרון זהר, יועץ בכיר במועצת אבו בסמה: "יישובים קטנים יחסית, בעלי אוכלוסייה הומוגנית, המרוחקים אחד מהשני, מסוגלים לתפקד היטב תחת מסגרת מוניציפלית אזורית, בתנאי שצביונם החברתי/תרבותי יישמר". (מתוך: זהר, א', 2012, סוגיות הנוגעות לעתיד מ.א. אבו בסמה (טייטה להערות), עמ' 3).

122 כך, אחד הגורמים המעכבים את מימוש התכנית המאושרת לשכונות 7,9 בקסר א-סר הוא דרישת המדינה שלשכונות יועברו גם משפחות שאינן שייכות כיום ליישוב. מהלך נוסף של העתקה וריכוז קהילות מקודם בימים אלה בהקשר של הקמת יישוב חדש ברמת ציפורים.

## איזור לעומת עירוב שימושים

תפיסת התכנון העומדת בבסיס התכנונית ליישובים הברואים מותאמת ליישובים פרבריים ומבוססת על גישת האיזור – ריכוז פונקציונלי של אזורי פעילות לפי ייעודם: מגורים, מסחר, מבני ציבור, תעסוקה וכדומה (ר' מפה מס' 6). זאת בשעה שהמרחב הכפרי הברואי המסורתי בנוי על עירוב של שימושי קרקע (ר' מפה מס' 6). כך ניתן למצוא משפחות רבות שבצד ביתן מצויים משק חי, כרמים, סדנאות מלאכה ועוד שימושי קרקע נוספים. זאת ועוד, השימושים במרחב המשפחתי אינם מקובעים, אלא משתנים לאורך השנים, למשל בין תעסוקה למגורים, על פי הצרכים המשתנים של המשפחה. גישת האיזור איננה מאפשרת שימוש דינמי במרחב, והתכנון הפרברי לא מאפשר להמשיך ולקיים את העיסוקים החקלאיים, אשר בצד עבודות חוץ מזדמנות, עליהם נסמכות כיום משפחות רבות.

## מפת הבעלויות על הקרקע ומקומה בתכנון

בתכנון הממסדי מקובל שסוגיות קנייניות אינן מהוות שיקול תכנוני. אולם כאמור לעיל, בעיצוב המרחב הברואי מהווה הבעלות המשפחתית על הקרקע עיקרון מרכזי, ואי הכללתה בשיקולי התכנון מובילה ליצירת תכנון מתאר אשר לא ניתן לממשן. המציאות מוכיחה שההנחה כי ניתן לארגן מחדש את פריסת המשפחות הברואיות במרחב שלא על פי מיפוי הבעלויות, מביאה לתכנון שאינו ישים. אחד מן הביטויים לכך הן תכנוניות אשר לצורך מימושן נדרש מעבר של אוכלוסייה ממקום מושבה למגרשים המיועדים למגורים בתוך היישוב, אלא שמגרשים אלה נמצאים בבעלות של משפחות אחרות. כתוצאה מכך, אוכלוסיית היעד של תכנוניות אלו סירבה להקים את בתיה במגרשים אלה, משום שהדבר נתפס בעיניה כפלישה למקרקעי הזולת.

זאת ועוד, מאחר שהתושבים ימשיכו להתייחס לקרקע על פי מפת הבעלויות, תכנון שמתעלם מכך ייצר עיוותים ומכשלות ויגרום לכך שהתכנונית תפעל נגד מטרותיה שלה. כך, בעוד שהתכנונית עשויה לייעד את אדמותיה של משפחה מסוימת למגורים, ובכך להטיב עמה, אדמותיה של משפחה אחרת עלולות להיות מיועדות לשימושים אחרים ולא למגורים. זה היה המצב, למשל, בקסר א-סר, שם קרקעות השייכות למשפחות אחרות יועדו במלואן לשימושים ציבוריים, והותירו אותן ללא קרקע למגורים בתחום התכנונית, בעוד שמשפחות אחרות זכו בעתודות נרחבות לבנייה למגורים בקרקעות הנמצאות בבעלותן (ר' מפה מס' 5)<sup>123</sup>. באופן דומה, בכפר אל-סייה, כביש המיועד לשרת שתי משפחות היושבות על קרקעותיהן תוכנן באופן שייסלל רק על אדמות השייכות לאחת מהן, מה שגרם לתחושת קיפוח בקרב המשפחה ולהתנגדותה לסלילתו.

## יחידת התכנון – המשפחה הגרעינית או המשפחה המורחבת?

היבט נוסף שבו קיימים פערים בין השפה התכנונית הממסדית לבין השפה המרחבית הברואית המקומית הוא הגדרת יחידת התכנון. מערכת התכנון מתייחסת אל המשפחה הגרעינית כאל יחידת התכנון הבסיסית, אבן הבניין להרכבת שכונת המגורים. לגישה זו הותאם המושג של מגרש המגורים. לעומת זאת, היחידה התכנונית הבסיסית בקהילות הברואיות היא המשפחה המורחבת (הכוללת מספר משפחות גרעיניות של אב ובניו הנשואים), החולקת מרחב חיים משותף במסגרת מתחם מגורים ומנהלת כלכלה משותפת, מלאה או חלקית. תכנון המתבסס על מגורים למשפחות גרעיניות כופה למעשה פירוק וחלוקה על היחידה המשפחתית המורחבת ומתעלם ממרקם חברתי מרחבי חי ומתפקד<sup>124</sup>.

אמנם בכמה מהתכנוניות ליישובים הברואים שהוכרו נעשה ניסיון להתאים את התכנון למבנה המשפחתי הברואי בהגדרת מתחם תכנוני<sup>125</sup>. אולם לפי תכנוניות המתאר שאושרו לכפרים הללו, הוצאת היתרי בנייה במתחמי המגורים הללו תותר בתנאי שיבוצעו בהם

123 בתכנון מפורט של שכונות 4,5,6 בקסר א-סר, שנעשה בשנים 2012-2013, נאלץ המתכנן לשנות ייעודי קרקע שנקבעו בתכנית המתאר, שלא התחשבה בחלוקת הבעלויות בין המשפחות.

124 אצל משפחות מסוימות בחלק מן הכפרים יש נכונות לבצע חלוקת קרקע (פרצלציה) במתחמי המגורים, בדרך כלל משום שחלו שינויים במבנה היחסים במשפחה המורחבת ובסוגי התעסוקות של בנייה ובנייה איננה מתפקדת עוד כייחידה כלכלית משותפת.

125 בהוראות תכנית מס' 403/03/28 שכונת אבו עיאדה, ביישוב מחול, מוצעת הגדרה חדשה "מתחם תכנוני" המיועד "כאזור מגורים א' עם הנחיות מיוחדות". על פי התכנית, גבולות "מתחמי התכנון" מבוססים על פריסת האוכלוסייה והמבנה הקיימים באבו עיאדה, אך היתר הבנייה מחייב חלוקה למגרשים בתוך מתחם התכנון.

"תכנוניות חלוקה למגרשים", דהיינו: בכפוף לחלוקתם ולפירוקם ליחידות משנה.<sup>126</sup> בפועל, התפיסה התכנונית שדרכה נבחן מתחם המגורים עדיין רואה במשפחה הגרעינית את יחידת התכנון.

## מקבץ המגורים והחלוקה לשכונות

גם החלוקה לשכונות בתכנוניות מתעלמת מעקרונות הפריסה המרחבית המקומיים. בכפר הברואי, השכונה איננה אוסף מקרי של בתים שכנים, אלא מספר מתחמי מגורים של קרובי משפחה אשר חולקים ביחד בעלות על הקרקע שעליה מתפרס המקבץ. מקבץ המגורים, הכולל את מתחמי המגורים של ענף משפחתי החולק בעלות על קרקע, הוא אפוא המקבילה למושג השכונה. אבל תכנונית המתאר התעלמו ממבנה אורגני זה וקבעו חלוקה שרירותית לשכונות. זאת ועוד, בכפר הברואי, הגבולות בין השכונות, שהם גם הגבולות בין הענפים המשפחתיים או בתי האב, מותאמים בדרך כלל לעוגני נוף כמו קווי פרשת המים, כיוון זרימת הנחלים ולטופוגרפיה. חלוקה שרירותית לשכונות, כפי שנעשה בתכנוניות שאושרו לכפרים הברואים, מתעלמת מהיבטים חשובים אלה וכתוצאה מכך התכנון המפורט במקרים רבים איננו בר מימוש.

## תפקיד הדרכים בתכנון

פער דומה בין התפיסה התכנונית הממסדית לבין עקרונות הפריסה המרחבית של החברה הברואית הכפרית מתגלה בכל הנוגע למערכת הדרכים. בעיני המתכננים מערכת הדרכים היא סוגיה מקצועית טהורה ומטרתה לשרת בצורה הטובה ביותר את אוכלוסיית הכפר, דהיינו: לאפשר נגישות קלה וליצור קשר פיזי בין האזורים השונים ביישוב, תוך התחשבות בתנאי השטח ובטופוגרפיה (ר' מפה מס' 5). זו גם נקודת המוצא של יועצי התחבורה המלווים היבט זה בתכנוניות. אלא שבפיתוח המקומי לדרכים ישנו תפקיד חברתי וקהילתי משמעותי, מעבר לתפקידן הפונקציונלי כציר תנועה. הדרכים הראשיות הן הדרכים המפרידות בין מקבצי מגורים – בין בתי אב וענפים משפחתיים – ומסמנות את הגבול ביניהם. הדרכים הראשיות עוברות על קרקע שלא שייכת לאף משפחה והמעבר בהן מותר לכל. משני צדיהן של הדרכים הראשיות מתפרסים שטחים בבעלות פרטית, שהכניסה אליהם סלקטיבית והדרכים שמובילות אליהם (הדרכים הפנים-שכונתיות) הן פרטיות במהותן (ר' מפה מס' 2). בדרכים אלו ישתמשו רק בני המשפחה ואורחיה, והן תהיינה ברוב המקרים דרכים שמובילות רק לתוך מקבץ המגורים, ואינן חוצות אותו ומתחברות לדרך ראשית בנקודה אחרת. התעלמות ממורכבות זו של תפקיד הדרכים ומהחשיבות הרבה שהחברה הברואית הכפרית מייחסת לשמירה על הפרטיות מובילה לאישור תכנוניות שאינן מתאימות לאורח החיים שלה ושל לא יתקבלו על ידה.

לסיכום נושא זה, הכפר הברואי המסורתי התפתח באופן אורגני על פי כללים חברתיים מרחביים הקשורים זה בזה. דפוסי התכנון הממסדי בישראל התפתחו בתרבות אחרת ונועדו להתמודד עם צרכים שונים. ללא פיתוח מושגים וכללים תכנוניים שיגשרו על פני הפערים שבין עקרונות הפריסה המרחבית של הכפרים הברואים לבין תפיסת התכנון הממסדית, התכנוניות שמוסדות התכנון מאשרים לכפרים הברואים לא יוכלו להתממש.

## 21 : שלב הפיתוח

האופן שבו תמומש תכנית שאושרה ויבוצע פיתוח ביישוב נוגע ישירות לחייהם של התושבים בכפר ולעתידם. ואולם, סוגיה חשובה זאת לא נבחנת בשלב התכנון. כתוצאה מכך, עם השלמת התכנון מתחיל תהליך מתמשך של ריונים בין הרשויות לבין התושבים באשר למימוש התכנית. חשוב להדגיש כי אף שאישור התכנית יכול להיעשות גם בלי הסכמה ושיתוף פעולה מצד התושבים, מימוש התכנית (פיתוח היישוב) הוא בלתי אפשרי בלי שיתוף הפעולה שלהם.<sup>127</sup> בשל כך, תפיסות שונות ביחס לאופי היישוב וגישה שונה

126 התכנית לאבו עיאדה קובעת "מנגנון סטטוטורי למתן היתרים ולחלוקת שטח מתחמי התכנון למגרשים".  
127 מתוך שיחה שהתקיימה עם אלי פירח מנהל אגף פיתוח בשרות הברואים, ביום 27.9.2012 "המדינה משקיעה מיליונים בפיתוח, אך לא ימשיכו להתקדם אם התושבים לא יבואו (יסדירו את מעמדם על הקרקע). הכסף להמשך הפיתוח קיים. הם רוצים שנפתח אבל לא רוצים שנרשום/נסדיר את הקרקע".

לארגון המרחב, יתגלו בשלב זה ויכלמו פיתוח. שיתוף ציבור חלקי ולקוי והתעלמות, בשלב התכנון, משאלת אופן המימוש של התכנית, מייצרים מחלוקות משמעותיות שמתגלות כאשר התכנית עוברת לשלב הביצוע. מטבע הדברים, מחלוקות כאלו עוצרות את פיתוח היישובים. בנוסף לכך, גם כשלים מערכתיים גורמים למחלוקות בין התושבים לרשויות ואינם מאפשרים כל התקדמות בפיתוח – גם כאשר התכניות או חלקים מהן מוסכמים על התושבים.

## (1) חסמים בשלב הפיתוח הנובעים מתפיסות מרחביות שונות

### פיתוח צמוד דופן ופיתוח הדרגתי

התכניות ליישובים הברואים מכוונות לציפופה של האוכלוסייה באמצעות בנייה רוויה יחסית לאופי הפריסה המרחבית המקובל בחברה זו, והמבטא ערכים והסדרים חברתיים מרכזיים בה. גם כאשר התכניות מאפשרות פיתוח הדרגתי, מדיניות הפיתוח אינה מאפשרת זאת. מטעמי חיסכון ויעילות מעוניינת המדינה לפתח את מגרשי המגורים ברצף, כלומר, לפתח מגרשים צמודי דופן כאשר כל מגרש שמפותח יוקצה למשפחה שתעבור להתגורר בו. אך דרישה זו אינה תואמת את אופי המגורים בכפרים הברואים, המבוסס כאמור על רצף משפחתי, וזאת משתי בחינות עיקריות: ראשית, שמירת מרחק ומרחב פתוח מסויים בין משפחות שונות, הינו עיקרון חשוב של הפריסה הקימת בכפרים, והוא מאפשר שמירת פרטיות ואוטונומיה משפחתית. תושבי הכפרים רואים חשיבות רבה בקיומו של רפוס זה וחוששים מהקרבה הכפויה שמייצרת הסדרת היישוב. מבחינתם, כל עוד קיים שטח פנוי ביישוב, אין הצדקה "להצמיד" משפחות שונות אלה לאלה באופן שיפר את האיזון החברתי הקיים. שנית, בחברה הברואית נהוג לשמור בתוך השטח המשפחתי על עתודות קרקע לדור ההמשך, והדבר אף נתפס כחובה בסיסית של אב לבניו. כאשר מקצים את המגרשים הרציפים לדור הנוכחי בלבד, נמנעת מההורים האפשרות לשמור קרקע לצורך בנייה עתידית של בית הבנים בסמוך אליהם, ודבר זה אינו מקובל עליהם. הרשויות מציבות כיום רף של שיווק 75% מהמגרשים ביישוב כתנאי לקידום הפיתוח. מאחר שהתושבים מעוניינים כי חלק מהמגרשים יישמרו לבניהם ולא יפותחו בהווה, יעד זה אינו מושג והפיתוח לא מתרחש.

### תנאי הזכאות אינם מאפשרים את דפוס ההתפתחות הקיים

המדינה קובעת מי מהתושבים זכאי לקבל מגרש בתנאים מיוחדים. הגדרת הזכאות והתנאים המוצעים לזכאים משתנים מעת לעת. כיום 'זכאי' הוא כל גבר נשוי מגיל 18 (הזכאי למספר מגרשים במקרה של ריבוי נשים<sup>128</sup>) וכל רווק מגיל 24 ומעלה. מטבע הדברים, הגדרה זו מייצרת בעיה קשה עבור אבות לילדים צעירים יותר, אשר לא יכולים לשמור לבניהם מגרשים בסמיכות לבניהם. הדבר משקף תפיסות מנוגדות באשר ליחידת התכנון הבסיסית ומתוך כך גם לכיוון ההתפתחות העתידית של שכונות המגורים: המדינה רואה את יחידת התכנון במשפחה הגרעינית ומתוך כך את הפיתוח העתידי במונחים של פיתוח שיוצא "החוצה", מעבר לתחום השטח המפותח כיום, ואילו המודל הברואי, המבקש לאפשר לבן לבנות את ביתו על אדמת אביו, רואה את הפיתוח העתידי "פנימה", בתוך הקרקע המשפחתית ההולכת ומתמלאה. בסופו של יום הציפוף יתרחש גם לפי המודל הברואי, אלא שהוא יקרה בעבור 10-15 שנים ולא באופן מיידי.

### הסכם לשיוך המגרשים – תנאי לפיתוחם

עיקובים נוספים בהתנעה של תהליך הפיתוח נעוצים בנוסח ההסכם לשיוך המגרש ובשורת תנאים המוצגים לתושבים שמעוניינים בהסכם זה. מי שהגישו תביעות בעלות על קרקע חוששים לחתום על הסכם שעלול להחליש את תביעתם או שיכול להתפרש

כוויתור עליה. מעבר לכך, תנאים שונים המוצבים בפני התושבים, כוללים את קידום ההסכם. כך, בחלק מההסכמים<sup>129</sup> מופיע תנאי שלפיו האדם שחותם על ההסכם חייב לשכנע גם את שאר בני משפחתו המורחבת להגיע להסכמה עם המדינה, למרות שהמשא ומתן שמנהלת רשות הברואים עם התושבים הוא פרטני ולא משפחתי או קולקטיבי. עקב זאת, גם אותם תושבים שמסכימים עם דרישות המדינה נתקלים במבוי סתום, שכן אין בכוחם לאלץ את קרוביהם להגיע להסכמות דומות. דרישה אחרת שמציבה המדינה בהסכמים להקצאת המגרשים היא הכנסת משפחות חיצוניות לשכונה, שבנוגע לאדמותיה תלויה ועומדת תביעת בעלות, כתנאי להקצאת המגרשים ולהתחלת הפיתוח. דרישה זו עומדת בסתירה לעקרונות יסוד בחברה הברואית המסורתית, שבמרכזה הפרדה בין משפחות שונות והבעלות הפרטית על הקרקע. הצבת תנאים כגון אלה מונעת את קידום הפיתוח גם עבור משפחות שמקבלות את ההסכמים לשיוך המגרשים שמציעה המדינה.

### העלות הכספית של פיתוח למגורים

השתתפות התושבים בחלק מעלות הפיתוח מהווה תנאי נוסף לשיוך המגרשים ולקידום הביצוע. כיום התושבים נדרשים לשאת ב-10% מעלות הפיתוח של כל מגרש, כאשר סכום הפיתוח כולו אינו ידוע מראש. גם עלות זו עלולה להיות במקרים רבים מעבר להישג ידם של התושבים. הסדרי הפיצויים הקיימים, במיוחד עבור מי שאין לו תביעת בעלות ושאינו מתבקש לעבור ממקום מושבו הנוכחי, לא מותירים בידי התושבים סכומים שמאפשרים להם לעמוד בעלויות הכרוכות בפיתוח המגרשים ובבנייה תקנית. אפילו בתראבין א-צאנע, שם זכו התושבים להסדרי פיצויים נדיבים יחסית ולתוספת משמעותית של 130,000 שקל ממועצת עומר עבור כל מבנה קיים שפונה, משפחות רבות נותרו ללא יכולת להשלים את בניית ביתן החדש והן ממשיכות להתגורר במגורים ארעיים בסמוך לשלד ביתם. התוצאה היא שבשל המעמסה הכלכלית הצפויה נרתעים תושבים רבים מלחתום על ההסכמים שמציעה רשות הברואים.

### הסדרת מגרש לבנייה מאיימת על אורח חיים שלם וכרוכה באובדן פרנסה

מאחר שתכנון יישובי הברואים מבוסס על הפרדת שימושים, הרי שהסדרת מגרש למגורים מחייבת הפרדה בין שימוש למגורים לבין שימושים מסחריים וחקלאיים. יוצא מכך שבמגרש מוסדר לא ניתן לקיים פעילות כלכלית. לכן, משפחות המגיעות להסדר עם המדינה נדרשות לבנות מכלאות לעדרי הצאן ולהעביר פעילות כלכלית כמו חנויות אל מחוץ למתחם המגורים. בעבור רוב המשפחות מדובר במהפך שאינן מוכנות לו. העברת עדרים קטנים למכלאות משמעותה מבחינת המשפחה ויתור על העדר, עליו משיחה האשה כשהוא ליד הבית. העברת החנות אל מחוץ למתחם המגורים לאזור אחר משמעה ויתור על החנות, כי השטח האחר אינו בבעלות אותו תושב. נוסף לכך, חנות שנמצאת במרחק מספר קילומטרים מהבית אינה זהה לחנות שצמודה לבית ומאפשרת עבודה בגמישות גדולה בהרבה. כך עלולים להיפגע מקורות פרנסה קיימים בטרם התפתחו אחרים, וזאת כאשר אפשרויות התעסוקה של האוכלוסייה הברואית מוגבלות ממילא ופיתוחם של אזורים תעשייה ותעסוקה חדשים מתקדם בקצב אטי, אם בכלל.

## (2) חסמים בשלב הפיתוח כתוצאה מכשלים מערכתיים

### כשלים בהסדרת המצב הקיים

בשנים האחרונות החלה המדינה לאמץ מדיניות שבבסיסה הסדרת המצב הקיים. זאת מתוך הכרה בכך שפתרון זה הינו מעשי יותר מאשר פתרונות חלופיים, המבוססים על העברת האוכלוסייה הברואית ממקום מושבה הנוכחי אל מתחמי מגורים חדשים. בהתאם

129 בתנאים שפורסמו בהודעה שפרסמה רשות הברואים על מבצע הקצאת מגרשים לתושבי אל-סייד, נקבע כי מגרשים ששטחם מעל 1,200 מ"ר יוקצו לפחות לשני זכאים, וכי לא ניתן לשווק רק חלק ממגרש, וזאת כאשר תנאי להקצאת מגרש הוא הסדר בעלות. מכאן משתמע הטיעון לפיו הקצאת המגרשים איננה עניינו הפרטי של זכאי כזה או אחר.

128 אף שעמדנו נוגדת את מסורת ריבוי הנשים, מרגע שזו המציאות יש לטעמנו לתת מענה תכנוני ראוי לסוגייה.



לכך, תכניות המתאר המאוחרות יותר<sup>130</sup> ליישובים הברואים מתבססות בחלקן על הפריסה הקיימת בשטח ומנסות להטמיע אותה בתכנון. אלא שהאופן בו הדבר מיושם כרוך בליקויים רבים אשר מעקרים את עצם הרעיון של הסדרת המצב הקיים ואינו מאפשר המשכיות רציפה מהמצב הקיים אל המצב המוסדר. כך יוצא שבפועל, התכניות לא מאפשרות הסדרה של חלק ניכר מהבנייה הקיימת, ובמקום לפשט את התהליך, נוצרים סיבוכים וקשיים חדשים.

חלק מהכשלים בהסדרת המצב הקיים בתכניות אלה נובע מתכנון שאינו מפורט דיו ושאינו מבוסס על שיתוף ציבור מלא. כתוצאה מכך, גם תוכניות שמטרתן להסדיר את המצב הקיים רוויות בסתירות בינן לבין המציאות בשטח. הדבר מתבטא, למשל, בתכנון דרכים סטטוטוריות על גבי מבנים קיימים, בקביעת גבולות מגרשים שחוצים מבנים קיימים ובקביעת קווי בניין שרבים מהמבנים הקיימים לא עומדים בהם, גם כאשר הם נמצאים במלואם בתחומי המגרשים שהוגדרו בתכניות. ככלל, חלוקת השטח למגרשים בתכניות אינה משקפת את פריסת המבנים הקיימת ואינה תואמת את חלוקת השטח בין המשפחות ביישוב ובין בני המשפחה השונים בתוך כל מתחם משפחתי, והדבר מקשה מאוד על שיוך המגרשים.<sup>131</sup>

**האחריות על התאמת תכניות המתאר המפורטות לתנאים הקיימים מוטלת על התושבים**  
כתוצאה מן האמור לעיל, לעתים קרובות התושבים מבקשים לתקן את התכניות. אלא שזאת ניתן לעשות רק על ידי הגשת תכנית נוספת ביוזמת התושבים, באופן שגם התכנון וגם העלויות הכלכליות הכרוכות בו נופלים על כתפיהם. יתר על כן: קיימת דרישת סף הקובעת כי בכל יוזמה פרטית לשינוי התכנית המפורטת, יש להכין תכנית מתחמית, אשר תציג את המצב התכנוני בסביבה הקרובה. לעמידה בתנאים אלה השלכות כלכליות וחברתיות מרחיקות לכת על התושבים, אשר נדרשים לשאת בעלויות הגבוהות הכרוכות בכך ולהציע תכנון לשטחים שאינם בבעלותם. מה גם שתיוקונים כאלה טעונים אישור של ועדת התכנון המחוזית, מה שכרוך בהליכים לא פשוטים ואורך זמן רב.

### הליכי ההסדרה אינם כוללים פתרונות מגורים לשלבי הביניים

ההסדרה של המצב הקיים אינה כוללת פתרונות שמואמים לסוג הבנייה הקיימת כיום ביישובים הברואים. המבנים הקיימים לא עומדים ברובם המכריע בתקנים המחייבים.<sup>132</sup> כתוצאה מכך, גם אם הם תואמים (מבחינת קווי הבניין, הצבתם בשטח, סוג השימוש שנעשה בהם וכולי) את התכנית המאושרת, לא ניתן להוציא להם היתרי בנייה שיכשירו אותם בדיעבד. בתכניות התקפות אין בנמצא ערוצים לאישורים זמניים למבנים שיאפשרו לתושבי הכפרים הברואים תקופה של ביטחון מפני פיקוח והריסות, עד שיוכלו להשלים בנייה חדשה העומדת בתקנים. יש לציין שחוק התכנון והבניה מאפשר הכשרה זמנית למבנים קיימים בתחום תכנית שאושרה, כשימושים חורגים לתקופה מוגבלת<sup>133</sup>, כך שהרעיון של אישור זמני לתקופת מעבר אינו זר למערכת התכנון.

### תהליך התכנון אינו מתייחס לתהליך הפיתוח שבא בעקבותיו

התכניות המאושרות לא כוללות הוראות לגבי שלבי הפיתוח של היישובים המתוכננים. הן מציגות מצב סופי עתיד, אך אינן מגדירות שלביות פיתוח שתאפשר להגיע לתוצאה הסופית. מטבע הדברים, אין צורך וגם לא אפשרות מעשית לממש את כלל התכנית בבת אחת, מיד אחרי אישורה. לכן, בהעדר הוראות לגבי שלביות ביצוע – שהן הוראות סטנדרטיות ונפוצות ביותר בתכניות בהיקפים דומים – נוצר מצב שבו לא ברור כיצד יש לממש את התכנית שאושרה. התוצאה היא שגם אם קיימת נכונות

130 דריגאת, אל-סייד, אום בטין, מולדה.

131 כך, למשל תכנית המתאר ליישוב אל-סייד שהוכנה בהתאם להנחיית ההסדרה במקום, אינה מאפשרת את הסדרת הבנייה הקיימת: חלוקת המגרשים אינה מותאמת לפריסת המבנים בשטח; גבולות המגרשים חוצים מבני מגורים ו/או שטחי תביעות בעלות שונות; וגם קווי הבניין אינם מותאמים למצב הקיים.

132 תקנות התכנון והבניה (היתר, תנאי ואגרות), תשי"ל-1970 מפרטות מסמכים שונים שאותם יש לצרף לבקשה להיתר בנייה ובהם אישור מהנדס על תכנון השלד בהתאם לתקנים, סקר לגבי ביסוס המבנה, עמידה בדרישות בטיחות אש, חומרי בנייה, אישור פיקוד העורף למקלט או לממ"ד ועוד.

133 סעיף 178 לחוק התכנון והבניה.

מצד הרשויות לבצע את התכניות, הרי שרק עם אישורן מתחיל תהליך קבלת החלטות באשר לאופן הפיתוח. תהליך זה אינו מוסדר ואינו שקוף, חרף החשיבות הרבה שלו.

### אי ביצוע מטלות ציבוריות

האפשרות של תושבי הכפרים לבנות את בתיהם בהתאם לתכניות מוגבלת בשל דרישות שונות שהתכניות המאושרות קובעות כתנאי למתן היתרי בנייה. גם אם מגיש הבקשה להיתר עשה את כל הנדרש כדי לקבלו, במקרים רבים אין אפשרות חוקית לתת לו היתר בנייה, מאחר שהדבר מותנה בהשלמת פעולות שונות מצד הרשויות. כך, מתן היתרי בנייה למגורים מותנה בפיתוח מתקנים לטיהור שפכים או בביצוע תכניות מפורטות להסדרת תנועה – מטלות שהאחריות להן היא בידי המדינה, אשר בפועל כמעט לעולם לא מבצעת אותן בתוך פרק זמן סביר. כלומר, גם כאשר התושבים הברואים ממלאים אחר כל הדרישות הקבועות בתכניות המאושרות, היכולת שלהם לקבל היתרי בנייה למגורים מותנית בביצוע פעולות שונות על ידי המדינה, שעליהן אין להם כל השפעה. בהקשר זה ראוי להזכיר שוב כי לפי הנהלים של רשות הברואים, פיתוח התשתיות – שבלעדיו כאמור לא ניתן לתת היתרי בנייה למגורים – יכול להתבצע רק אחרי ששווקו לפחות 75% מהמגרשים. נהלים אלה יוצרים מחסום נוסף שמקשה מאוד על מתן היתרי בנייה.

### התמשכות הליכי התכנון והפיתוח

במציאות של הכרה חלקית ביישובי הברואים ושל פיתוח אטי מאוד, הכפרים מתפתחים גם ללא הסדרה. המרחב הברואי הוא מרחב בהתהוות מתמדת, ואילו התכנון מכתוב מרחב קשיח וסטטי. התמשכות הליכי התכנון מעצימה את אי ההתאמה בין הפריסה הקיימת של היישובים לבין תכניות המתאר הסטטוטוריות המיועדות להם. יש לציין שעד היום כמעט שלא הוקצו מגרשים לתושבי היישובים המוכרים והמתוכננים. כל עוד אין שיוך מגרשים, לא ניתן לפרט את כל החסמים שעלולים להתגלות בשלב הפיתוח.

## 31 : שיתוף מוגבל של הקהילה בתהליך התכנון

בעיות רבות מאלה שהוצגו כאן היו מגיעות לדיון ואולי אף מקבלות פתרון, אם המתכננים והאחראים על הפיתוח הפיזי היו נחשפים לצורכי הקהילה, כפי שהיא תופסת אותם, ועורכים מהלך סדור ועמוק של הקשבה ולמידה משותפים. אלא שבפועל נעשה רק שיתוף חלקי ומוגבל של התושבים בתהליכי התכנון של יישוביהם. הליכי התכנון ותוצריו מוכתבים בעיקרם מלמעלה על ידי הגורמים הממסדיים. רשויות המדינה מותירות את התושבים הברואים בעמדה סבילה בתהליך עיצוב עתידם התכנוני, ואין בידיהם כוח פורמלי ממשי ואפקטיבי להשפיע על ההחלטות המתקבלות. מצב זה מאפיין את תהליך התכנון לכל אורכו.

אמנם לאורך השנים הורחבו האפשרויות למעורבות האוכלוסייה הברואית בתהליך התכנון ואף נעשים ניסיונות למיסוד הדבר. אך למרות שכיום שיתוף הציבור הינו תנאי לקידום תכניות, ועל אף שמשרדי התכנון שנשכרים לערוך את התכניות ליישובים הברואים נדרשים לקיים שיתוף ציבור, אופיו של שיתוף הציבור, היקפו ומשך הזמן שבו יתבצע – כל אלה נתונים לשיקול לדעתו של המתכנן. גם כאשר התושבים נקראים ליטול חלק בתהליך התכנון, ברוב המקרים הם מוצאים את עצמם בעמדה פאסיבית של מי שמתבקש להגיב לתכניות מגובשות ומוגמרות, שיכולת ההשפעה עליהן היא שולית. ואכן, מרבית ההתנגדויות שהתושבים הברואים מגישים לתכניות שמופקדות נדחות. יתרה מכך, דווקא בשלבים המתקדמים של התכנון, בהם נקבעים פרטי הפרטים, שיתוף התושבים מצטמצם. בנוסף, לא נעשים מאמצים להשגת ייצוג מלא והולם של הקהילות ביישובים המתוכננים, וכתוצאה מכך רוב האוכלוסייה לא רק שאינה משתתפת בקבלת ההחלטות, אלא שקולה כלל אינו נשמע.

## ג. ריבוי רשויות ללא היררכיה ברורה ושימוש בפרקטיקות בעייתיות

בשנים האחרונות נראה כי המדינה עושה מאמצים לתאם את פעילות הגורמים השונים שעוסקים בהסדרת ההתיישבות הברואית או מעורבים בה, וגם בטיפול בהיבטים השונים של פיתוח היישובים שהוכרו. לשם כך הוקמה רשות הברואים כגוף יעודי שמטרתו הסדרת ההתיישבות על כל היבטיה. ניתן היה לצפות כי מהלך זה ייעל את ההליכים ויאזן את תהליכי התכנון והפיתוח. אלא שבפועל, במשך השנים המנגנון הביורוקרטי שאחראי על הנושא התרחב וגדל ופיתוח היישובים לא באמת קודם.

נראה כי הציפייה שרשות הברואים תטפל בכל הנושאים הרלוונטיים להסדרה לא התממשה משני טעמים עיקריים: האחד, עליו דיברנו בהרחבה בסקירת החסם הראשון, הוא התניית כל היבטי הפיתוח במימוש הסדר הבעלות על הקרקע. השני קשור לחוסר היכולת של רשות הברואים (וגם של הגוף היעודי הנוסף שהוקם – מטה היישובים) להניע מהלכים, לקדם מדיניות ברורה ולהגיע לקבלת החלטות מסודרת, אמינה, שקופה ומוסכמת; נוצר מנגנון ביורוקרטי גדול ומסועף, כאשר לרשויות ולגורמים השונים הפועלים במסגרתו יש הגדרות תפקידים שבחלקן חופפות וההיררכיה ביניהם איננה ברורה.<sup>134</sup> מצב זה הינו מתכון לבעיות ולנטרול הרדי והוא מקשה על קבלת החלטות ועל ביצוען.<sup>135</sup> כאשר אין היררכיה ברורה בין הרשויות המעורבות, ויש חפיפה בתפקידים המוטלים עליהן, אף גוף לא יכול להוביל את האחרים, אך כל גוף יכול לבלום פעילות שיוזם גוף אחר.<sup>136</sup> מעצם טבעם של ארגונים, כל אחד מהם ידאג לא רק למימוש יעדיו, אלא גם להמשך קיומו ופעילותו. כאשר הגדרות התפקידים חופפות בחלקן, התחרות בין הארגונים כמעט בלתי נמנעת ושיתוף הפעולה בעייתי.

בנוסף לגופים היעודיים הקיימים, מעת לעת, כאשר מתברר שאין התקדמות ממשית בהסדרת היישובים, או לחלופין בעקבות לחצים פוליטיים כאלה ואחרים, הממשלה ממנה ועדה או גוף נוסף. הרבר מגדיל עוד יותר את הסרבול, ומכניס למערכת אנשים בעלי כוח והשפעה אך חסרי ידע בתחום, שצריכים ללמוד במהירות את הנושאים שבטיפולם.<sup>137</sup> התוצאה היא זעזועים במערכת, חשש מקבלת החלטות ונטייה לעבוד קשה ללא יכולת אמיתית להתקדם. כך נוספים למערכת תפקידים חדשים וגורמים נוספים מעורבים, אך היא אינה מתייעלת.

דווקא בהקשר של האכיפה, שהוא תחום שרשות הברואים מצהירה כי אינו במנדט שלה ואין לה כל קשר אליו, מסתמן שיתוף פעולה בין הרשויות השונות. ייתכן שהדבר נובע מהעובדה שבתחום זה חלוקת התפקידים ברורה יחסית. כך או כך, הניסיון בשטח, וגם הצהרות שונות של בעלי תפקידים,<sup>138</sup> מעידים על שיתוף פעולה בין רשויות האכיפה לרשות הברואים הן בעיכוב מימושם של צווי הריסה במקרים מסוימים והן בכיפוף הריסת מבנים במקרים אחרים.<sup>139</sup>

מבחינת הברואים, ריבוי הרשויות לא תורם להגברת האמון בהן. התושב הברואי אינו מכיר את סככי הביורוקרטיה, ומבחינתו ההבדלים בין הגופים השונים זניחים. בעיניו כולם מייצגים את המדינה, וכאשר נציגים של רשות אחת מתנערים ממעשיה של

134 ראה דיון מפורט, בפרק ראשון סעיף ב' מערך מוסדי.

135 בשיחה איתנו אישר אחד ממנהלי המשא ומתן, המופקד על ניסיון להגיע להסכמות בנוגע לבעלות על הקרקע, כי לא ברור מי הגורם המחליט וכי רוב הזמן מתקיימת פעילות ללא קבלת החלטות. זו תחושתם של התושבים הברואים. הפגישה עם מנהל המו"מ נערכה באר שבע ב-12.3.2013.

136 כך לדוגמה, בעת כתיבת שורות אלה, ערב כנס שיתוף ציבור שיזמה רשות הברואים במדרשת שדה בוקר, ובעיצומו של מהלך של הקשבה וניסיון לייצר הבנות והסכמות בין רשות הברואים לבין קהילות בדואיות החיות בתחום המועצה האזורית רמת נגב, הגיעו טרקטורים של רשות מקרקעי ישראל והסיירת הירוקה וחרשו שדות מעובדים שזרעו תושבי הקהילות הללו, כדי להשמיד את היבול החקלאי שהניבה הקרקע שלגישת הממשלה היא אדמת מדינה. גורם ברשות הברואים הסביר לנו בשיחת טלפון, כי המהלך שנעשה מנוגד לעמדתה ובא ככל הנראה במטרה להכשיל את הניסיונות להגיע להסכמות עם הברואים 3.3.14.

137 בימים אלה, לאחר שמטה היישובים ורשות הברואים הועברו לאחרייתו של משרד החקלאות, בעלי תפקידים שונים במשרד מנסים ללמוד את הנושא על כל רבדיו מהר ככל הניתן. בדיקת אותו ניסיון עברו בגין וצוותו, כאשר הנושא הועבר לטיפולם.

138 מתוך ראיון שקיימנו עם אלי יפרה, מנהל תחום פיתוח ברשות הברואים, ביום 27.0.2012. "הסדרת הזכויות בקרקע היא תנאי לכל התקדמות. האנשים לא מונוניים להגיע להסכם. אין סיבה שאנשים לא יעברו למקומות שהוכנו עבורם. רק הפעלת לחץ על התושבים תאפשר התקדמות ומעבר לבנייה נורמטיבית"; אלי יפרח ציין בפנינו כי הדבר התממש במקרה בודד באל-סייד, וגם שם המו"מ היה קשה ונדרש להפעיל לחץ. "בכל פעם שהוא ברח מהמו"מ שלחתי לו פיקוח".

139 בעת קיומו של הליך שיתוף ציבור בקרב קהילות הברואיות בהר נגב מטעם רשות הברואים, תושבים באחת הקהילות קיבלו צווי הריסה למבנים. התושבים פנו לרשות הברואים בבקשה לעצור את המהלך. ההריסה אכן נמנעה. לעומת זאת, במקרים אחרים נציגים של רשות הברואים טענו כי אין להם השפעה על גורמי האכיפה. כך, בקסר-א-סר שמעו התושבים מנציגים של רשות הברואים שאינם יכולים להשפיע על גורמי האכיפה. (ס. אל האושלה, א. אל האושלה (25.5.2012).

הרשות האחרת ומיכולתם להשפיע על מעשיה, בין אם זה נכון ובין אם לאו, נטייתו היא שלא להאמין בכך. רבים מאמינים כי פיצול התפקידים בין פקחי האכיפה השונים<sup>140</sup> מכוון וכי בפועל יש ביניהם תיאום ושיתוף פעולה סמוי כחלק מהמאמץ ללחוץ על אדם זה או אחר, ולעתים אף על קהילה שלמה, להסכים לדרישות הממסד, הן בתחום התכנון והן בתחום הפיתוח.<sup>141</sup> התוצאה היא משבר אמון חריף, ניכור וייאוש, לא פעם הדרד, שעוצר תהליכים וכולם פיתוח.

להלן מספר דוגמאות לפרקטיקות שתוארו לעיל:

### שימוש באכיפה כאמצעי לחץ להגעה להסדר בעלות על הקרקע

ככפר אל-סייד בנו רבים את בתיהם על כסיס הבנה עם מועצת אבו כסמה דאז, כי כל עוד הבנייה תואמת את התכנית המפורטת התקפה, היא תאושר בדיעבד. אף על פי כן, לאחר שהבתים נבנו, הודבקו עליהם צווי הריסה. דרישת רשות הברואים במקרה זה היתה להגיע להסכמות בנוגע להסדרי בעלות על הקרקע שיאפשרו להקצות את המגרשים. התושבים משוכנעים כי נעשה כאן ניצול ציני של תמימותם, וכי המטרה של צווי ההריסה היתה ללחוץ עליהם לקבל את תנאי הסדר הבעלות: "לנו שמו צווי הריסה, אבל למי את חושבת הרסו ממש את הבית? למי שלקח עורך דין וניסה לצאת נגד המהלך הזה של רשות הברואים."<sup>142</sup> דוגמה נוספת לשימוש באכיפה כאמצעי לחץ הוא המבצע להרבקת צווי הריסה על גבי מבנים שנבנו ללא היתר בכפרים שונים, שניהלה בסוף 2012 ובמחצית הראשונה של שנת 2013 משטרת מחוז דרום, לאחר פרסום מתווה פראוויר להסדרת ההתיישבות הברואית בנגב. עיתוי מבצע האכיפה נועד להעביר מסר ברור לגבי מה שמצפה לתושבים שיתנגדו להסדרה.

גם האירועים שהתרחשו בכפר ביר הראג' השוכן על אדמות מדינה מדגימים עבור הברואים את השימוש באכיפה כאמצעי לדיכוי ההתנגדות שלהם להליכי הסדרה שנתפסים בעיניהם כלא צודקים. בכפר חיים כ-5,000 תושבים, שרק חלקם מתגוררים בתוך הגבול המוסדר של היישוב. מרבית התושבים מתפרנסים מגידול צאן ומחקלאות. ב-2004 אושרה לכפר תכנית מתאר של יישוב חקלאי, מתווה שמאפשר לתושבים להמשיך ולהתפרנס מאותם ענפים. כן הוכנו תכניות מפורטות שכללו מגרשים בשטח של עד חמישה דונם לכל משפחה. לפני מספר שנים חזרה בה רשות הברואים מהעקרונות הקבועים בתכנית המתאר המאושרת ויזמה מהלך להקצאת מגרשים קטנים יותר, לציפוף הבנייה ולשינוי האופי של הכפר, מיישוב חקלאי ליישוב פרברי. לדברי סלמאן אבו חמיד מוועד היישוב, משרד הפנים החל בהריסת בתים כדי ללחוץ על התושבים להסכים למתווה ההסדרה החדש של רשות הברואים.<sup>143</sup>

### חוסר שקיפות והבטחות בעל פה שלא מקוימות

המשא ומתן באשר להקצאת המגרשים, הפיצויים והסדרת הקרקע מתנהל כאמור בין התושבים לנציגי רשות הברואים. ביישובים אל-סייד וביר הראג' התושבים ניהלו משא ומתן ממושך. במהלכו הם נדרשו להסכים לתנאים שהוצבו בפניהם, אך מנגד נציגי המדינה לא התחייבו לקיים את הבטחותיהם. כל הליך המשא ומתן התנהל בעל פה, בלי מסמכים המתעדים את ההצעות ואת ההבטחות שניתנו לתושבים. בה בעת, הברואים נדרשו לחתום על מסמכים משפטיים מפורטים ומחייבים. בסופו של התהליך נותרו התושבים ללא כל אסמכתא להתחייבות המדינה כלפיהם. כאשר ביקשו מרשות הברואים לקבל מסמכים כתובים המעגנים את התחייבויותיה כלפיהם, בקשתם נתקלה בסירוב.

140 ראה פרק ראשון סעיף ב' מערך מוסדי.

141 בימים אלה מקדמת המדינה הליכי תכנון והכרה בכפר רכמה, שסמוך לעיר ירוחם. המהלך החל לאחר שועדת גולדברג המליצה על הכרה בו ורשות הברואים החלה בסקררים במקום עוד בשנת 2010 השר בגין ביחד עם מטה היישוב קדמו את המהלך במועצת ירוחם וברשויות הצבא וזוהו זמן שהתושבים ממתינים לבוא המתכנן. בעוד התושבים נערכים למהלך התכנון, לאחר שנים של ציפיה, פוזרו בשטח חקלאי שאותו מעבדים תושבי הכפר זה עשרות שנים, שלטים מטעם רשות מקרקעי ישראל, האוסרים על הברואים כניסה לשטח, מאחר שמדובר באדמות מדינה. לתושבים נאמר כי הצבת השלטים היא יוזמה של הסיירת הירוקה ורשות מקרקעי ישראל, וכי הנושא לא נמצא בסמכות של מטה היישוב או רשות הברואים.

142 ס.א. מהכפר אל-סייד (12.10.2013).

143 אור קשת. "מרבצים לברואים תורה", הארץ, 16.11.2012.

## ד. שלטון מקומי חסר יכולת תפקוד

פיתוח הוא אחד התפקידים העיקריים של השלטון המקומי. העובדה שלתושבי הכפרים הברואים המוכרים אין שלטון מקומי עצמאי בעל יכולת תפקוד מלאה מהווה חסם משמעותי בפני פיתוח היישובים. המגבלות הקשות ביכולת של השלטון המקומי לתפקד באות לידי ביטוי בהיבטים הבאים:

### ועדה מקומית חסרת סמכויות

הסדר הבעלות על הקרקע, שהוא הנושא העיקרי שבמחלוקת בין המדינה ובין האוכלוסייה הברואית בנגב, נמצא בסמכותה הבלעדית של רשות הברואים. המועצות האזוריות כפופות להחלטותיה של רשות הברואים בתחום זה ואינן יכולות לפעול באופן עצמאי. כך יוצא שלמרות שלרשות המקומית יש ועדת תכנון ובנייה, בפועל אין לה כמעט סמכויות: היא אינה יכולה לתת היתרי בנייה, מאחר שרשות הברואים מתנה זאת בפתרון המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע. כך הוועדה המקומית כבולה למעשה בשל המדיניות הממשלתית המתנה את הפיתוח בהסדר הבעלות על הקרקע, לא משום שהתניה זו הכרחית, אלא משום שלפי הערכתה של רשות הברואים, ההתניה תקדם את פתרון המחלוקת הקניינית, מה שלא באמת קורה במציאות.

### תקציבי הפיתוח והסמכויות המעשיות לניהול ענייני המועצות האזוריות נתונים בידי גופים ממשלתיים

מטה היישוב, רשות הברואים ורשות מקרקעי ישראל הם שלושת הגופים שבידיהם תקציבי הפיתוח שהממשלה אישרה ליישובים הברואים. לאחרונה קיבלה עליה רשות הברואים גם את האחריות לתכנון המתארי של יישובים אלה,<sup>145</sup> ככל הנראה כדי לאפשר את יישומו של החוק להסדרת התישבות הברואים שהוקפא בינתיים. התוצאה היא שהמדיניות מוכתבת על ידי שלושת הגופים הממשלתיים, שלפי תפיסתם יש כאמור להסיר ראשית את המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע ובאופן זה לאפשר ארגון מחודש של המרחב, כך שהכפרים המוכרים יקלטו תושבים מבחוץ והפיתוח יתבצע רק כאשר ייעשה בהם ציפוף משמעותי. אלה ערכים זרים ומנוגדים לאופן ההתפתחות המקומי ולעקרונותיו הנובעים מהסדרים חברתיים ותרבותיים. חשוב לציין כי לפני הקמתה של רשות הברואים והעברת רוב תקציבי התכנון והפיתוח אליה, המועצה האזורית אבו בסמה פעלה בתחומים אלה, אמנם במגבלות תקציביות ואחרות שאת חלקן מנינו, אך תוך קרבה יחסית לתושבים ותוך הבנה גדלה והולכת לצורכיהם ולמצבם.<sup>146</sup> כיום המועצות האזוריות החדשות אל קסום ונוה מדבר פועלות על פי מדיניות המוכתבת מלמעלה ולא בהתאם לחובות ולסמכויות שמוקנות להן בחוק.<sup>147</sup> במצב עניינים זה אין שום אפשרות מעשית לפיתוח רחב היקף ומשמעותי התואם את צורכי התושבים.

### סיפורו של א' מביר הדאג'

היישוב ביר הדאג' שוכן על אדמות מדינה ואין לברואים תביעות בעלות על הקרקע שבתחומו. ליישוב תכנית מתאר מפורטת שאושרה בשנת 2004 (תכנית מס' 306/03/28) ומכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה. ואולם, עד היום לא הוקצה בביר הדאג' אפילו מגרש אחד ולכן גם לא הוגשו בקשות להיתרי בנייה. כל עוד אין הקצאת מגרשים בהיקף נרחב, מסרבת המדינה לקדם את עבודות הפיתוח בכפר. וכך, כעבור עשור מיום אישור התכנית, עדיין לא חלה כל התקדמות בפיתוח היישוב.

ב-2010 פנתה רשות הברואים אל א' והציעה לו לפתוח במשא ומתן שכסופו יוקצה לו מגרש והוא יוכל לבנות את ביתו בחוק. א' הסכים, על אף שלא ידע בדיוק כיצד יתבצע הרבה. זאת בניגוד לעצתם של שכניו וקרוביו, שמרכיבים איברו בחלוף השנים אמון בכנות הרשויות.

א' קיים קשר עם אחד ממנהלי המשא ומתן מטעם רשות הברואים, כשהוא מייצג את כל משפחתו המורחבת המונה כ-30 זכאים. התהליך התקדם בעצלותיים ובמהלכו עשה א' את כל שהתבקש לעשות והציג את כל המידע שנדרש ממנו. הנציג של רשות הברואים ערך סקר של בתי המגורים הקיימים של המשפחה, על מנת לקבוע מה הפיצויים שתקבל, וסייר בשטח התכנית כדי לאתר את המגרשים החדשים שיוקצו למשפחה. ב-2012 נדמה היה שכל הפרטים סוכמו, למרות שלא' לא נמסר מסמך כתוב כלשהו.

א' המתין לאישור ההסכם וליישומו, אך מנהל המשא ומתן מטעם רשות הברואים לא יצר איתו קשר במשך זמן רב. רק כעבור מספר חודשים התגלה לא' כי ההסכם לא אושר, ככל הנראה בשל אי הסכמה מצד רשות מקרקעי ישראל. כאותה תקופה גברה האכיפה בתחום היישוב וצווי הריסה נתלו על כמה מהבתים השייכים לכני משפחתו של א'.

א' מסכם: "כולם מסכיבים אמרו לי שלא ייצא מזה כלום. אני בהתחלה האמנתי שהתהליך כן יצלח. רציתי לשמש דוגמה חיובית לקשר בין האוכלוסייה לבין המדינה. אבל זה לא עבד. היתה לי התנגדות מהיישוב. נתקלתי בהרבה ביקורת מצד שכנים ותושבים אחרים. אני תמיד האמנתי במערכת, אבל היום אין לי אמון באף אחד. המדינה לא הוכיחה לי שכוונותיה טובות. בעצם, היא לא עשתה אפילו צעד אחד לטובתי. יש הרבה שקר".<sup>144</sup>

145 ר' התייחסות בפרק ראשון סעיף ב' מערך מוסדי.

146 אכן, לאורך השנים, המועצה האזורית אבו בסמה שינתה לטובה את הגישה התכנונית שלה, מה שבא לידי ביטוי בכפרים דריגאית וקסר-א-סר, שם לדוגמה קידמה המועצה תכניות ששינו את התכנון המתארי במטרה להתאימן לצורכי הקהילה.

147 על מעמדן של המועצות האזוריות החדשות, תקציביהן וסמכויותיהן ר' דיון בפרק הראשון וגם בדו"ח המשלים לדו"ח זה שנערך על ידי מרכז אדוה, הכפרים הברואים המוכרים (יישובי אבו בסמה) עשור של תת פיתוח, פרק 3, ס' 1.

## גבולותיהן של המועצות האזוריות יוצרים תלות בתקציבים ממשלתיים

מאחר שבתחומי השיפוט של המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר נכללו רק שטחי היישובים הכרואים, כפי שנקבעו בתכניות המתאר שאושרו להם, הן אינן נהנות מהכנסות מארנונה ממתקנים וממפעלים סמוכים. בהעדר הכנסות מארנונה שלא למגורים, המועצות האזוריות החדשות תלויות כמעט לחלוטין במימון ממשלתי ואינן יכולות לזווג פיתוח שלא במסגרת ההקצאות הממשלתיות.<sup>148</sup>

## גבולותיהן של המועצות האזוריות מונעים אפשרות לפיתוח עתידי

כאמור, בשונה משאר המועצות האזוריות בישראל, שתחומי השיפוט שלהן כוללות שטחים נרחבים של קרקע חקלאית ומספר יישובים המפורזים על פני המרחב, תחום השיפוט של המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר מוגבל בעיקרו לשטח המאוסר לפיתוח ביישובים שבאחריותן. לכן, ככל שבעתיד יתעורר צורך להרחיב את שטחי הפיתוח של אחד היישובים, הדבר יתאפשר רק לאחר שיורחבו גבולותיה של המועצה האזורית שבתחומה נמצא אותו יישוב. הרחבת גבולות היא הליך בירוקרטי תלוי במידה רבה בהלכי רוח פוליטיים ועלול להתארך, להידחות ולא להסתיים. יתר על כן, מכנה זה של תחום שיפוט מפוצל ליישובים המתפרסים במרחב גדול ללא רצף גיאוגרפי ביניהם גורם לכך שלמועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר אין יכולת לנהל בצורה מושכלת את עתודות הקרקע הנדרשות לצורכי הפיתוח העתידי שלהן ושל האוכלוסייה שאותן הן משרתות.

מתוך דו"ח ביניים של וועדת החקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הכרואי בנפת באר שבע (ועדת רזין):

"המציאות על פיה אחרי קרוב לתשע שנים מאז הקמתה עדיין נמצאים רוב יישוביה בשלבים ראשוניים למדי של תכנון ופיתוח נובע במידה רבה מתלותה של המועצה [אבו בסמה, נ"ב ו-ש"ה] בהחלטות הרשות להסדרת התיישבות הכרואיים בנגב. מציאות זו אינה תוצר של סחבת מכוונת או של תפקוד לא יעיל של המועצה האזורית, שמתקבל הרושם שדווקא פעלה במקצועיות רבה במגבלות סמכויותיה. בהעדר הסדר קרקעות בין המדינה לברווים קשה מאוד להתקדם עם אתגר הקמת היישובים עליו הופקדה אבו בסמה. הרשות להסדרת התיישבות הכרואיים בנגב מתנה התקדמות בחיבור לתשתיות ובקידום יישובי הקבע בהסדר קרקעות (בהנחה שללא התניה כזו לא תהיה התקדמות בהסדר הקרקעות) ובמצב זה יכולותיה של אבו בסמה לקדם את יישוביה מוגבלת. כל עוד לא חלה התקדמות ממשית בסוגיית הסדר הבעלות על הקרקע עם הברווים, וכל עוד אין למועצה סמכות לקדם מהלכים משמעותיים בתחום שיפוט, הרי שלא יחול שינוי משמעותי במצב, בין אם תמשיך אבו בסמה להתקיים ובין אם תפוצל לכמה רשויות מקומיות, ויכולתה לקיים חיים מוניציפליים ודמוקרטיים תהיה בעייתית."

148 מאחר שגם כל תקציבי הפיתוח עוברים דרך רשות הכרואים, המועצות האזוריות נותרות חסרות משאבים וסמכויותיהן בכל הנוגע לפיתוח יכולות להתבטא רק בתחום האכיפה. ואכן, הפקחים של שתי המועצות האזוריות, בצד פקחי משרד הפנים, פקחי רשות מקרקעי ישראל, מגיעים לכפרים ומקימים פעילויות אכיפה.

## סיכום

### משבר אמון עמוק

החסמים השונים שתוארו לעיל משולבים אלו באלו וכך חווים אותם התושבים הכרואים, אשר מתמודדים עם מערכת מורכבת ורבת פנים. עבור תושב שחי באחד הכפרים הכרואים, התכנון הבעייתי, צווי ההריסה, חוסר היכולת לקבל היתר בנייה ולהקים בית לבנו, העיכוב בפיתוח הפיזי של היישוב שהוכר לפני שנים רבות והתקצוב החסר לפיתוח שירותים בכפר – כל אלה קשורים זה בזה ויוצרים עבורו קשיים יום-יומיים. על רקע מציאות מתמשכת של מחסור אישי וקולקטיבי בכל היבט של חיו, הוא נוכח בריבוי בעלי התפקידים והגורמים שעוסקים בעתידו ובעתיד משפחתו, אך לא מספקים עבורם שום פתרון מעשי. הוא שבע הבטחות, איומים, אכזבות ולחצים. "אם יש תכנון או אין תכנון, הכפר נראה אותו דבר. אם אין הכרה או יש הכרה, לבנות בית אני לא יכול, לתקן את הגג אני לא יכול".<sup>149</sup> גם כאשר נדמה כי נמצא פתרון לבעיה מסוימת, עד מהרה מתגלים כמה מכשולים נוספים. התושבים רוצים בהסדרה של כפרם, רוצים להיטיב את מצבם, אך מול רשת החסמים שהם חשים לכודים בה, תגובתם היא של יאוש מהתהליך. משבר עמוק של אמון מאפיין את היחסים בין התושב הכרואי לרשויות, וכל ניסיון להתמודד עם השאלות שמעלה סקירת החסמים חייב להתחיל בבנייה מחודשת של האמון.

גם נציגי המדינה חשים תסכול עמוק. מנקודת מבטה, המדינה מנסה בעשור האחרון לקדם פתרון עבור תושבי הכפרים שהוכרו, אך ללא הצלחה. מאמצים וכספים רבים הושקעו בתחום התכנון, המינהלה והאכיפה. ועדות, רשויות ומנגנונים הוקמו והורחבו. מנהלי משא ומתן מסתובבים שנים בשטח, נפגשים עם התושבים ומדברים איתם, מבטיחים ומאיימים, אבל התוצאות דלות. אין להטיל ספק ברצון הטוב של בעלי תפקידים רבים במערכת, שגם הם חשים ייאוש. להרגשתם אין לכרואים מנהיגות שתקבל החלטות מחייבות, ואין להם על מי לסמוך ו"עם מי לסגור עניין".

אלא שכפי שניסינו להראות, המערכת כלואה בתפיסותיה, וככל שהיא גדלה ומסתעפת, כך נפגעת יכולת התפקוד שלה מאחר שרכיביה השונים בולמים זה את זה. ותיקי המערכת מודעים למשבר האמון הקיים בין הכרואים לרשויות וגם מבינים את מקורותיו. האם תשכיל המערכת להתנער מתפיסות מיושנות, לנטוש את הדרך הכוחנית והלעומתית ולנסות דרך אחרת? האם תשכיל דוקא בהיותה בעלת השליטה והכוח, לגלות נדיבות והבנה לסיטואציה המורכבת שנתונים בה הכרואים תושבי הנגב?

149 . א. האושלה, קסר א. סר.

### 3 : המלצות – הסרת החסמים המונעים פיתוח

המסקנה הכללית העולה מסקירת המצב הקיים ומאפיוניה של רשת החסמים המונעת פיתוח, היא שכדי לענות על האינטרס המשותף למדינה ולברואים – הסדרת הכפרים ופיתוחם – דרושים שינויים בגישה, במדיניות ובשפה:

**שינוי גישה:** הגישה הכוחנית שנקטה המדינה לא הוכיחה עצמה. אנו ממליצים על בחירה מודעת בגישה מכבדת, מאפשרת ותומכת: גישה שתכבד את השונות התרבותית על ביטוייה המרחביים; גישה שתאפשר פיתוח על אף כל הקשיים ולא תנסה להשתמש בו כאמצעי לחץ; גישה של משא ומתן בגובה העיניים, של קבלה ושיוך אזרחי.

**שינוי מדיניות:** מדיניות הריכוז והציפוף מאיימת על אושיות החברה הברואית ומעוררת התנגדות נחרצת. ללא שיתוף פעולה רחב, מהלכי המדיניות לא יוכלו להתממש, שכן אף ברואי לא יקים את ביתו על אדמתו של ברואי אחר ללא רשותו. המלצתנו היא לבסס את מדיניות ההסדרה במקום ולחזקה, לאפשר תקופת מעבר בין המגורים הבלתי פורמליים למגורים המוסדרים ובין הפריסה הקיימת להיערכות מרחבית צפופה יותר, שתתרחש ממילא עם התבגרותם של הבנים ונישואיהם.

**שינוי שפה:** רפואי התכנון הממסדיים צריכים להתגמש ולהתאים את עצמם לשפה התכנונית המקומית. במקום תכנון שנעשה "מלמעלה", יש לעבור לתכנון "מלמטה", הבנוי על הסכמות בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין הרשויות ועל מושגים תכנוניים שיותאמו להסכמות אלה. את התכנוניות שיערכו לכפרים הברואים יש לקדם בשקיפות ותוך שיתוף ציבור אמיתי ומתמשך לאורך כל תהליך התכנון והפיתוח. לפני הכל, יש להתמודד עם משבר האמון שהכל מודעים לקיומו, אך לא עושים דבר כדי לפתור אותו. משמעותו של משבר האמון היא שלפחות צד אחד לא מאמין בכנות כוונותיו של הצד השני. לכן, הדרך היחידה להתקדם בתהליך ההסדרה של הכפרים הברואים שהוכרו היא ליוזם צעדים בוני אמון, אשר מפורטים בהמלצה הראשונה להלן.

### א. בנית אמון – הקפאה של הריסות בתים ואישור בנייה זמנית לזוגות צעירים ליד בית הוריהם

#### בנייה לזוגות צעירים

השלמת הליכי התכנון והפיתוח של הכפרים אורכת שנים רבות, אשר במהלכן הקהילה הברואית לא קופאת על שמריה. אחת המצוקות הבערות ביותר בקרב התושבים היא העדר אפשרות חוקית להקמת בית לצעירים המעוניינים להינשא. בכל מפגש עם הרשויות, התושבים חוזרים ודרושים התייחסות למצב הבלתי אפשרי בו הם מצויים. הם אינם יכולים להמתין עד שיוסדר המעמד התכנוני של היישוב, וקיים צורך מידי לאפשר להם להקים משפחה בכפר שבו הם מתגוררים. על מנת להסיר את הקיפאון הכפוי בתקופת הביניים, עד אישור התכנית הסטטוטורית ליישוב, יש להתיר בניית מבנים זמניים לזוגות צעירים במתחמי המגורים של המשפחה המורחבת.<sup>150</sup> ההקמה תותנה בהתחייבות לפרק את המבנים הזמניים לאחר שיוחל בביצועו של פתרון הקבע. ביישובים שבהם יש תכנית מוסכמת אך השיווק והפיתוח מתעכבים, יש לאפשר מתן היתרים זמניים לבנייה חדשה שתואמת את הוראות התכנית. היתרי בנייה סופיים וקבועים יינתנו לאחר השלמת הליכי השיווק והפיתוח. אימוץ צעדים אלו, מעבר לתועלתם המעשית, יבהיר לתושבים כי המדינה קשובה לצורכי הקהילה ויצור מסד מחודש של יחסי אמון.

#### הקפאה של הריסות בתים והפסקת השימוש באכיפה כאמצעי לחץ על התושבים

הריסתו של בית מגורים היא מהלך שמותיר משפחה ללא קורת גג ובאבחה אחת מאיין הסכונות שנאספו לאורך שנים. מן הראוי לנקוט בו רק במקרים קיצוניים ביותר ולא כאמצעי לחץ או כענישה, כפי שהדבר נעשה כיום דרך שגרה. הריסות הבתים ביישובים הברואים המוכרים מעוררות כעס עצום, תסכול וניכור כלפי המדינה. הפסקת ההריסות של הבנייה הקיימת עד תום תהליך ההסדרה תעיד על נכונות המדינה להתקדם לקראת פתרון מכבד ותוכל לשקם את אמון התושבים בכוננות המדינה. הפסקת השימוש באכיפה כאמצעי לחץ חיונית כדי לשכנע את הברואים כי פניה של המדינה למציאת פתרונות מוסכמים, ללא לחץ, איומים או כפייה. במקביל יש לחדול גם מחרישת שדות מעובדים, אשר משמשים לגידול מזון בסיסי לצאן ולבני האדם, עד תום תהליך ההסדרה. המהלכים הנ"ל, גם אם יחייבו שינוי מדיניות, נהלים או חקיקה, אפשריים וחיוניים לשיקום יחסי האמון וייצרו את הבסיס החסר לגיבוש הסכמות בהמשך.<sup>151</sup>

150 בכפרים שבהם הושלם התכנון המפורט יוכלו הצעירים הנישאים להקים מבני מגורים זמניים גם מחוץ למתחם המשפחתי אם יבחרו בכך, ובלבד שהמבנים יוצבו במגרשים המיועדים למגורים לפי הוראות התכנית.  
151 יש לציין כי תבחינים לביצוע אכיפה נקבעים כיום בהחלטות מדיניות ברמה ארצית או אף מחוזית.

## ב. הטמעה של עקרונות הפריסה המרחבית המקומית בתכנון הסטטוטורי של היישובים הבדואים

הסרת החסם התכנוני העוצר את הפיתוח, כך שמימוש של התכנון יתאפשר ולא ייתקל בהתנגדויות מצד התושבים הבדואים, מחייבת שינוי יסודי בתפיסה התכנונית של הרשויות. הטמעתם של עקרונות הפריסה המרחבית של החברה הבדואית בכפרים והגמשת התפיסה המושגית של התכנון הממסדי הם האתגרים העיקריים הניצבים בפני המתכננים ומוסדות התכנון. העקרונות החברתיים שעליהם מבוססת הפריסה המרחבית הקיימת ביישובים חייבים להיות נקודת המוצא לתכנון הסטטוטורי שיסתמך עליהם ויאפשר את המשך קיומם, אך לא יקבע אותם, אלא יפתח פתח גם לשינוי עקרונות אלה, מבלי לכפות את השינוי על התושבים.

תכנון פתוח וגמיש, שיכול להכיל תמונת עתיד דינמית ומשתנה, הינו האתגר הניצב לא רק בפני מתכננים הפועלים ביישובים בדואים, אלא גם בפני מתכננים הפועלים בחברה הישראלית ובחברה המערבית כולה. נוכח האופי הרב מימדי של השינויים והוסר היכולת לצפות אותם מראש גוברת ההכרה בקרב אנשי מקצוע בכך שהתכנון צריך להתאים את עצמו לעולם ולחברה משתנים. כך העיר והכפר הישראליים, כך בוודאי החברה הבדואית שהסדרתה התכנונית אמורה לאפשר השתלבות רחבה ומקיפה יותר של תושביה בכלכלה, בהשכלה ובמנעד רחב של עיסוקים.

“העברת הקהילה הבדואית למאה ה-21”<sup>152</sup> תצליח רק אם תיעשה בכלים שלה ובקצב שלה. השינויים יקרו אם רק יאפשרו להם להתרחש. המדינה צריכה לספק את המצע ואת התמיכה, אבל לא ליצור את המהלך או להכתיב לכפרים את אופיו. כפייה רק מעוררת התנגדות שעוצרת את תהליכי השינוי. עקרונות הפריסה והפיתוח המקומיים משקפים מערכת חברתית מרחבית דינמית ובעלת פוטנציאל לשינוי, ועל התכנון הממסדי להתבסס עליהם כדי לאפשר לשינוי להתממש. פיתוח הדרגתי של היישובים, בצד יצירת נגישות לשירותי חינוך ובריאות ברמה גבוהה; פיתוח תעסוקה מגוונת על בסיס צרכים, ידע ויוזמות מקומיות וחינוכיות; ודירור ללא חשש מהריסות בתים – אלה יאפשרו לתושבי הכפרים להתחזק מבחינה חברתית וכלכלית ויגדילו באופן משמעותי את אפשרויות הבחירה שלהם. התלות בדפוסים הקיימים תקטן ועוגני הביטחון יתרבו. יש לשער שיחולו גם שינויים ביחסי הכוח בתוך החברה הבדואית ובהעדפות של קבוצות שונות בה במשך הזמן. כל אלה יאפשרו שינויים בדפוסים קיימים ויעודדו אותם כחלק אורגני של החיים המשתנים במסגרת התרבות ומתוכה, מתוך השפה המרחבית המקומית ולא כהעקפה של מודל חיצוני זה או אחר. להלן מספר נושאים מרכזיים שבהם נדרש לדעתנו שינוי גישה מצד הממסד התכנוני:

1. התכנון יתבסס על המערך המסורתי של הבעלויות על הקרקע, המוסכם בין התושבים, ללא קשר למעמדה המשפטי של הקרקע. מפת הבעלויות המקומית תהווה את השכבה הבסיסית של התכנון. על בסיס זה ניתן להציע ולבצע חילופי קרקע בהסכמה, ביוזמת המשפחות או ביוזמת הגורם המתכנן, כך שהתכנון ייתן מענה לצרכי הכפר ולתושביו, כולל מיעוטי 1/או חסרי הקרקע.<sup>153</sup> תכנון על בסיס מפת הבעלויות המקומית, יחייב, במקרים מסויימים, שינוי תכנית או הרחבת גבולות יישוב.
2. עיקרון חיוני לתכנון המנסה לשלב בין שתי שפות תכנוניות שונות הוא השתתפות פעילה של התושבים בתכנון לכל אורך התהליך, תוך הגעה להסכמות בכל שלב. המתכנן חייב לראות את עצמו כמי שבא ללמוד ולהנחות תהליך שמטרתו תכנון מאפשר – מאפשר את הקיים ומאפשר גם שינויים.

3. מערכת הרכיבים והשבילים הקיימים תהווה את הבסיס לתכנון מערכת הרכיבים ביישוב. יש לזכור כי בכפר הבדואי, הרכיבים הקיימות הן רכיבים מוסכמות אשר נמצאות בהלימה עם מפת הבעלויות על הקרקע. הן ממלאות מגוון תפקידים ואינן רק תשתית לתעבורה ולנגישות. על כן שינויים במערכת הרכיבים הקיימת ותוספות לה יתבססו על הסכמות פרטניות עם התושבים וביניהם, כשהמתכנן מסביר את נחיצותם ומטרתיהם ומעודד את התושבים להציע חלופות שאולי יתאימו להם יותר.<sup>154</sup>
4. מקבצי המגורים הכוללים ענף משפחתי על נספחיו האפשריים<sup>155</sup> (“קום”) יהוו את הבסיס לשכונת המגורים. המתחם המשפחתי, הכולל משפחה מורחבת של אב, בניו הנשואים וכל ילדיו הרווקים (בנות ובנים כאחד) יהווה את יחידת התכנון הבסיסית. חלוקה (פרצליזציה) פנימית של מתחם המגורים המשפחתי תיעשה על פי רצון בני המשפחה הגרים בו. מכאן שעל התכנון הממסדי להכיל, בצד האפשרות למגרש מגורים למשפחה גרעינית, גם מתחם מגורים למשפחה מורחבת, שבו לא תבצע פרצליזציה ויחולו עליו כללים מוסכמים. הפיתוח יתבצע עד לפתח המתחם. כך תיחסנה גם עלויות הפיתוח שאחוז מסוים מהן נדרשים התושבים לשלם.
5. על בסיס שלד זה של מערכת רכיבים, שכונות ומתחמי מגורים יתקיימו שימושי הקרקע השונים, כאשר במקום עיקרון האיזור (Zoning) יותר עירוב שימושים, תוך שמירה על היבטים סביבתיים ובריאות הציבור. כך, במתחם יתקיימו מגורים ומשק עזר קטן, סככת עבודה, צימר לאירוח או מגרש משחקים לילדי המשפחה. שימושים אלה יהיו דינמיים ובמשך הזמן יוסבו בחלקם למגורים.
6. הדיכוטומיה הנוהגת בתכנון הממסדי בין המרחב הפרטי למרחב הציבורי תעבור השיבה מחדש בתכנון ליישובים הבדואים ותותאם לתפיסה המקומית, הנעה בין הפרטי לציבורי דרך סקאלה הכוללת דרגות שונות של פרטיות ואחריות: החל מבית האישה, המקום הפרטי ביותר; דרך המרחב הפרטי-ציבורי של המתחם המשפחתי; הרכיבים הפנימיים במקבץ המגורים ושטחי הציבור בתוכו, שהם ציבוריים, אך לתושבי השכונה-המקבץ בלבד; וכלה ברכיבים המפרידות בין משפחות, שהן שטח ציבורי פתוח לכל ומשמשות כדרכים ראשיות.
7. הקרקע המשפחתית תענה גם על הצרכים של דור הבנים, שיתגוררו בה בצד הוריהם. מעבר לדור הבנים, במבט קדימה לעוד 20 או 30 שנה, התכנון ישמור על גמישות ופתיחות: הוא יסמן שטחים לפיתוח עתידי ויידרש לסוגיה בכל עת שהדבר יעמוד על הפרק. יש לשער כי במצב של הסדרה ופיתוח, כשיתאפשרו בכפר חיים תקינים, יפותחו בו עיסוקים שונים ותורחב ההשכלה בין תושביו, יחולו שינויים רבים בסדרי העדיפויות של התושבים, במערכות היחסים החברתיות ובהסכמות המסדירות אותם. המשמעות של המלצה זו היא שבשלב הראשון הפיתוח ייעשה “פנימה” בתוך מתחמי המגורים. לכן השטחים שיסומנו לפיתוח בתכנון שיאשרו יצטרכו לכלול אזורים ומתחמים שטרם התמלאו בבנייה. במלים אחרות, הפיתוח צריך להיות משוחרר מעיקרון הרצף הטריטוריאלי, שיושג ממילא, אבל רק בטווח הבינוני והרחוק. למעוניינים בכך ובמקרים שבהם מתחמי המגורים לא מסוגלים לענות על צורכי המשפחה, התכנון יאפשר גם בנייה מחוץ למתחמי המגורים, על קרקע פנויה השייכת לבית האב.

154 מהלך כזה נעשה בשלוש שכונות בקטר א-סר – יועץ התחבורה והמתכנן גילו גמישות ופתיחות והתושבים, לאחר שהבינו כי קיים אכן צורך בדרכים נוספות על אלו הקיימות, הציעו חלופות שברוב המקרים אומצו על ידי המתכנן.

155 אף שהבסיס לפריסה המרחבית הוא משפחות הקרובים האנטיים (דרך האב), במקרים רבים חיים בצד משפחת האב קרובים אחרים, למשל קרובים שעברו להתגורר ליד הורי האישה בהסכמת משפחתה, קרובים רחוקים, וגם חסרי קרקע ש“אומצו” על ידי משפחה שיש בבעלותה קרקע בתחום היישוב והסכימה להתיר להם לגור על אדמתה כאורחיה הקבועים.

152 (דו”ח בגין) הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק, מוגש לממשלה על-ידי זאב ב. בגין, ירושלים 2013.1.23.

153 התופעה של מחסרי הקרקע מתבטאת לרוב באחד משלושה מצבים: (א) בבעלות המשפחה יש מעט קרקעות; (ב) למשפחה בעלות על אדמות המצויות מחוץ לגבולות היישוב; (ג) למשפחה יש קרקעות בתחום היישוב, אך התכנית מייעדת אותן לשימושים ציבוריים ולא למגורים. בעיות אלה ניתן לפתור על ידי חילופי קרקע בהסכמה, הרחבת גבולות היישוב; הקצאת אדמות מדינה שיועדו למגורים בתחומי היישוב או שינוי ייעודי הקרקע.

## ג. שיתוף ציבור מלא לאורך כל תהליך התכנון והפיתוח

בשנים האחרונות התרחבה ההכרה בחשיבותו של תהליך שיתוף הציבור, והממסד התכנוני אימץ העסקתם של יועצים חברתיים גם בתכניות הקשורות בחברה הברואית. יחד עם זאת, תפיסת מהותו של שיתוף הציבור והכוונת היועצים בהתאם לכך, איננה מספקת ברוב המקרים. יש מי שמניחים שהשיתוף משמעותו יידוע ומספקים בכך. אחרים רואים את שיתוף הציבור כתהליך של הקשבה, מהלך שהשר דאז בגין נקט בו בהכנת המתווה להצעת החוק. לאחרונה נמסר כי רשות הברואים מקיימת תהליך של הקשבה ואף נותנת משקל מסוים לרצון התושבים (30%) בעת קבלת ההחלטות. מנגד יש תושבים רבים שרואים את שיתוף הציבור כתהליך בו המתכננים פשוט מבצעים את רצון הציבור. מובן שמיד עולה השאלה מיהו הציבור, האם יש לו רצון אחד בכל עניין, או האם לגורמים שונים בתוך אותו ציבור יש לא פעם רצונות מנוגדים.

אנו רואות את שיתוף הציבור בתהליך של למידה משותפת שעל בסיסה מתקיים תהליך נוסף ומתמשך אף הוא, של בניית הסכמות בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין המתכנן, ביוזמת צוות התכנון ובליווי. הצלחת התכנון והפיתוח תלויה בתהליך מקיף ומלא של שיתוף הציבור לאורך כל שלבי התכנון והפיתוח. מדובר בתהליך בן שני שלבים שצריך להיתפר עבור כל כפר על פי מידותיו ותוך היכרות עם מאפייניו הבסיסיים.

השלב הראשון הוא שלב הלמידה המשותפת: המתכנן וצוותו לומדים את הפריסה המרחבית הקיימת ואת העקרונות החברתיים שבבסיסה, את אורח החיים, מגוון העיסוקים, השאיפות, החלומות והפחדים של התושבים. תהליך הלמידה נעשה תוך ביקורים במשפחות, צפייה בחיי היום יום, שיחות עם נשים, צעירים ומבוגרים וגם בפגישות פורמליות עם המנהיגות המקומית. צוות התכנון מגדיר יחד עם התושבים את המושגים המרכזיים הרלוונטיים לתכנון הכפר, תוך ניסיון לתרגם לשפת מונחים פורמלית את האלמנטים הבלתי פורמליים שמאפיינים את הפריסה המרחבית הקיימת, ותוך הגדרה משותפת של האלמנטים שיבנו את שלד הכפר המתוכנן. השלב השני, שמתקיים על בסיס הלמידה, הוא כאמור תהליך של בניית הסכמות משותפות, בראש ובראשונה בין התושבים שהסכמות אלה רלוונטיות לחייהם: למשל, הסכמות בנוגע לתוואי הדרכים, ליחידת התכנון הבסיסית ולשימושי הקרקע שיתרו בתחום התכנית. במקביל יגובשו הסכמות גם בין התושבים למתכנן על סמך הבנות משותפות של הצרכים מחד גיסא ושל המגבלות מאידך גיסא. במסגרת זאת התושבים יוזמנו להציע חלופות לרעיונות שמביא המתכנן, תוך הבנה משותפת של הפונקציות שהתכנית צריכה לאפשר. יש להדגיש כי מדובר בתהליך ארוך ודינמי שיש בו למידה מתמשכת ושינויים רבים. בסופו של יום זהו תהליך של צמיחה משותפת לתושבים ולצוות התכנון כאחד.

8. בחברה הברואית יש מנגנונים פנימיים שמחייבים מציאת פתרונות לקרובי משפחה חסרי קרקע, כאורחים לטווח ארוך אצל בעלי קרקע עמם יש להם יחסי קרבה מצד האם ו/או יחסי עבודה ואינטרסים משותפים אחרים.<sup>156</sup> חסרי קרקע הגרים ביישוב כאורחים על אדמתם של אחרים יקבלו אדמת מדינה עבור בנייה. ככל שבאותו יישוב אין אדמות מדינה (תופעה שכמעט ואיננה קיימת), בעייתם של חסרי הקרקע תיפתר באמצעות חילופי קרקע בהסכמה בין התושבים, בליווי הצוות המתכנן או ביוזמתו. כמו כן, יש לבחון בזמן אמת רעיונות נוספים ככל שיועלו על ידי התושבים, חסרי ובעלי קרקע כאחד.

9. מתוך הבנה שהקרקע שתשווק בשלב הראשון תיועד הן לדור ההורים והן לדור הבנים כולם, יש צורך בהרחבת תנאי הזכאות, כך שכל הבנים, ללא הגבלת גיל, יהיו זכאים למגרשים. כך תישמר נחלת האב לבניו. בשנים הראשונות הנחלה תהיה מרווחת והבנייה בה תהיה דלילה, אך ככל שהבנים יינשאו, המרחב יתמלא והצפיפות בו תגדל. כך תתאפשר תקופה של מעבר מהתארגנות מרחבית בלתי פורמלית, שמאופיינת בבנייה מרווחת, להתארגנות מוסדרת, שמטבע הדברים תהיה צפופה יותר.

10. יש לשקול בעת התכנון קביעת הנחיות לשלבויות ביצוע של הדרכים והתשתיות הנלוות. המתכנן, שקיים תהליך פרטני של יצירת הסכמות עם התושבים וביניהם כדי להוסיף דרכים חדשות, מכיר טוב מכולם את הצרכים והקשיים בתחום זה. על כן מוצע כי במסגרת התכנון ייקבעו שלבי ביצוע של הדרכים: בטווח המיידי יבוצעו הדרכים הראשיות, ובטווח הרחוק ייסללו כבישי גישה לכל מבנה. חשוב לאפשר המשך שימושי קיימים (כמו עצי פרי או חקלאות אחרת ליד הבית) על תוואי הדרכים המסומנות לתכנון בטווח הרחוק. מאחר שהמרחב יתפתח לאורך השנים, יש לשער שבטווח הרחוק יותר הצורך בדרכים אלה יהיה ברור לתושבים ומוסכם עליהם.

11. התכנון יכלול פתרונות מגוונים למגורים ויציע פתרונות זמניים בצד פתרונות קבע. הפתרונות הזמניים ישמשו לתקופת הביניים, גם לצעירים וגם לבנייה הקיימת שאינה עומדת בכל תקני התכנון והבנייה.

12. גבולות היישובים יוגדרו מחדש, כך שיכללו בתים של משפחות שנותרו מחוצה להם. בתחום הכפרים ייכללו אדמות חקלאיות ועתודות קרקע שיעמדו לרשות הקהילה בעתיד.

13. במקומות שבהם קיימת תכנית שאיננה ברוח ההמלצות הנ"ל ואשר אינה ניתנת למימוש, המדינה תיזום את התיקונים הנדרשים בה.

14. השפה והמושגים התכנוניים הללו יוטמעו, בהתאמות הנדרשות, גם בתכנון הכפרים שלתושביהם אין תביעות בעלות.

חשוב להדגיש כי על אף שהעקרונות שנמנו לעיל רלוונטיים לכל הכפרים הברואים, קיימת שונות רבה בין הכפרים ולעתים גם בתוכם. לכן יש לתכנן כל יישוב על פי מידותיו, אופיו וצרכיו, ואין להחיל עליו באופן סכימתי וכוללני את העקרונות שפירטנו לעיל. בהקשר זה תוזכר שוב החשיבות העצומה של שיתוף הציבור, משום שרק המעורבות הפעילה של התושבים עצמם בהליכי התכנון תחשוף את המתכנן לצרכים שלהם ולרצונותיהם ותאפשר להגיע להסכמות, בראש ובראשונה בין התושבים לבין עצמם, שבלעדיהן לא תוכל התכנית להתממש.

156 אף שמעמדם כ'אורחים' שונה מאוד מזה של ה'בעלים', עדיין הפתרון הקרקעי ימצא בעבורם.

## ד. הפרדת הפיתוח מהסדר הבעלות על הקרקע

המחלוקת בין המדינה לברואים בנוגע לבעלות על הקרקע מהווה את המכשול העיקרי בפני קידום הפיתוח ביישובים המתוכננים. המדינה סבורה כי התניית הפיתוח בפתרון המחלוקת הקניינית מדרבנת את הברואים להגיע להסכמות בנוגע לבעלות על הקרקע, אבל המציאות מוכיחה כי לא כך הם פני הדברים. כאשר ההשתתפות בהסדרה של הבעיה הקניינית נכפית על התושבים, ברוב המקרים התהליך לא מגיע לירי סיום חיובי ולחתימה על הסכם בין הצדדים. באותם מקרים בהם נחתם הסכם כתוצאה ממערכת לחצים שהופעלה על בעל הקרקע, הוא וברואים אחרים ימשיכו לראות בו את בעליה, גם אם בהסכם נקבע כי מדובר בארמת מדינה. כתוצאה מכך, לא ניתן לשווק קרקע כזאת לברואים אחרים, מאחר שלא יבנו עליה ללא הסכמת הבעלים המקורי. במצב זה, התניית הפיתוח בהסדר הבעלות על הקרקע מזיקה בשלושה היבטים שונים: ראשית, היא עוצרת את הפיתוח הפיזי ביישובים הברואים; שנית, היא מונעת הגעה להסכמות אמיתיות באשר לסוגיית הבעלות על הקרקע; שלישית, היא פוגעת במערכת היחסים בין הברואים לגופי השלטון בכלל, וביניהם לבין רשות הברואים בפרט.

לאור זאת, המלצתנו החד משמעית היא שיש לקדם את פיתוח היישובים הברואים גם בהעדר הסדרה של מעמד הקרקע. הרבר אפשרי משום שהמחלוקת בין המדינה לברואים בכפרים המוכרים, ברוב המקרים, אינה נוגעת לשאלה מי ישתמש בקרקע, אלא בעיקר למעמדה המשפטי. אין סיבה מדוע מחלוקת משפטית זו תמנע מאלפי תושבים את האפשרות לבנות את ביתם כדין ולממש את זכותם לריוור הולם, לרמת חיים נאותה ולנגישות לשירותי חינוך, בריאות ורווחה. לפיכך בכפרים בהם קיימת בעלות מסורתית על הקרקע, יש לאפשר הסדרה של ההתיישבות והבנייה ללא הסדרת מעמדה, תוך הותרתה כקרקע לא מוסדרת. בהמשך לכך יש לבטל גם את ההתניה על פיה שיווק הקרקע ופיתוחה יעשו רק אחרי חתימה על הסכם לפתרון המחלוקת באשר לבעלות על הקרקע. במקביל, אימוץ מדיניות תכנונית שבמרכזה הסדרת המצב הקיים, תוך התייחסות למבנה המסורתי של הבעלויות על הקרקע כבסיס לתכנון, תאפשר את דחיית ההתמודדות עם המחלוקת המשפטית בנוגע למעמד הקרקע ואת הסרתו של חסם מרכזי זה. כמוכך שבמקביל יש להתמודד גם עם סוגיית מחסורי הקרקע ולמצוא לה פתרונות קרקעיים ותכנוניים. ההסדרה התכנונית של היישובים חייבת לספק מענה לכל התושבים החיים בהם.

יש להדגיש כי התניית הפיתוח בהסדרת הבעלות על הקרקע הינה מדיניות ממשלתית ואינה מחויבת לפי החוק. אמנם תקנות התכנון והבנייה מחייבות אישור של רשות מקרקעי ישראל לפני מתן היתר בנייה בקרקע שלדעתה היא ארמת מדינה,<sup>157</sup> וכיום רשות מקרקעי ישראל מתנה את הסכמתה להוצאת היתר הבנייה בהסדרת הבעלות על הקרקע. אך זוהי מדיניות שניתן לשנות בקלות בהחלט מועצת רשות מקרקעי ישראל, במסגרת שיקול הדעת הנתון לה.

עצם העובדה שהמעמד הקנייני של הקרקע טרם נקבע באופן סופי אין בה כדי למנוע תהליכי פיתוח. מעט הפיתוח שנעשה כיום בכפרים הברואים – הקמת מבני ציבור ומבנים רב תכליתיים ופיתוח דרכי הגישה – נעשה ברובו בשטחים שהוגשו ביחס אליהם תביעות בעלות. פיתוח זה התאפשר לאחר שתובעי הבעלות נתנו לו את הסכמתם. בחלק מהמקרים פוצו תובעי הבעלות בכסף, לאחר שחתמו עם פקיד ההסדר על הסכם שבמסגרתו הובהר כי הסכמתם לבנייה ולפיתוח וקבלת הפיצוי הכספי אין בה כדי לפגוע בתביעת הבעלות.

במקביל, הפרדת ההסדרה התכנונית מפתרון המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע תשחרר את תהליך ההסדרה מאווירת הקונפליקט המאפיינת אותה כיום ותאפשר לקדם את פיתוח היישובים. בנוסף, הדבר ישפר את מערכת היחסים המורכבת בין הברואים לרשויות ויאפשר בניית אמון מחודש בין שני הצדדים.

## ה. משא ומתן פתוח במטרה להגיע להסכמות בנושא הקרקע

"קודם נגיע להסכמה ואז אפשר לחוקק חוקים ותקנות", אומר עטייה אל עאסם, תושב הכפר אבו תלול וממנהיגי הציבור הברואי.<sup>158</sup> במקביל להפרדה בין הפיתוח להסדר הבעלות על הקרקע, יש ליצור מסגרת שתאפשר משא ומתן אמיתי ופתוח בין נציגי המדינה לנציגי הברואים בנוגע לבעלות על הקרקע, במטרה להגיע להסכמות משותפות (להבדיל מהסכמת צד אחד לתנאים שמציב הצד האחר). לאור העובדה שהמהלכים שנקטה המדינה בניסיון להסיר את המחלוקת באשר לבעלות על הקרקע נכשלו, יש לבחון דרכים חדשות להשגת מטרה זאת. משא ומתן פתוח וגלוי, שיבוא במקביל להקפאת ההריסות ולמתן היתרים לבנייה זמנית של זוגות צעירים בחלקת ההורים, ישרה אווירה של תקווה ואופטימיות ועשוי להביא מחוות משמעותיות גם מצד הקהילה הברואית. תהליך המשא ומתן ישולב בתהליך של למידה הדדית, במטרה להגיע להבנה עמוקה יותר של הסוגיה. יש לשקול ברצינות את שכירת שירותיו של מגשר מומחה שיקל על הצדדים להגיע להבנות ולהסכמות בכל הנוגע לסוגיית הבעלות על הקרקע. משא ומתן זה לא יבוא במקום המשא ומתן הפרטני שיעשה בשלב מאוחר יותר עם המשפחות, אבל הוא יספק לאנשי השטח ולברואים השראה ומסגרת לתהליך הפרטני. את המשא ומתן הקולקטיבי יקיימו נציגי מדינה שיוסמכו לקבל החלטות סופיות בנושא.

## ו. שינוי יעדיה של רשות הברואים וחיזוק השלטון המקומי, תוך צמצום גופים ומנגנונים

קיים צורך מהותי להפוך את מנגנון ההסדרה התכנונית של הכפרים לנגיש וברור ככל שניתן עבור התושבים, כדי להקל עליהם את ההתמודדות עם הסבך הביורוקרטי שכרוך באופן בלתי נמנע בתהליך. המערך הארגוני הקיים כיום סובל מחוסר בהירות ביחס לחלוקת האחריות והסמכויות בין הגופים השונים, הוא איננו יעיל, איננו שקוף, אינו מאפשר ייצוג של התושבים, ונראה כי משאבים רבים מדי מושקעים בעצם הקיום של המנגנון ובשימורו, כאילו היו מטרה בפני עצמה.

מכאן שיש לצמצם את המנגנון הביורוקרטי באופן דרסטי ולעשותו פשוט, נגיש, שקוף ומחובר לתושבים. בנוסף לצמצום מספר הגופים היעודיים, יש לבחון מחדש את יעדיה של רשות הברואים ואת שיטות הפעולה שלה. אנו ממליצים להשאיר בידי רשות הברואים את תהליך המשא ומתן הפרטני בנושא הסדר הבעלות על הקרקע, שיבוא לאחר המהלך הפותח עליו המלצנו לעיל (המלצה ה.), אך לנתקו מתהליך התכנון והפיתוח של היישובים, שיופקה, כמקובל ביישובים יהודיים, בידי הרשות המקומית וועדת התכנון, דהיינו המועצות האזוריות אל קסום ונוה מרבה. לשינוי זה יש היבטים תקציביים והשלכות בנוגע לכוח אדם: הוא יחייב צמצום בתחומים אלה ברשות הברואים ובמטה היישוב ובמקביל הרחבה בנושאים אלה במועצות האזוריות. במקביל יש לפעול לשיקום יחסי האמון בין רשות הברואים לתושבים ולבססם על הנחיות ברורות ליחסים מכבדים ולא כוחניים, תוך ביטול גישת "המקל והגזר" הנהוגה כיום.

157 1.32 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, שנוספה כאמור בשנת 2009, קובעת כי באדמות השייכות לרשות מקרקעי ישראל, תנאי למתן היתר בנייה יהיה הודעה של הרשות כי אינה מתנגדת לכך.

158 פגישה עם עטייה אל עאסם מיום 7.1.2014



להלן פירוט השינויים הנדרשים כדי לחזק את השלטון המקומי ולבסס מערכת יחסים מאוזנת יותר בין התושבים לבין הגופים היעודיים:

1. **הפרדה מוסדית בין התכנון והפיתוח לבין תחום הסדרת מעמד הקרקע:** כל נושאי התכנון והפיתוח, לרבות כל הסמכויות והתקציבים הדרושים לכך, צריכים להיות מרוכזים בידי הרשות המקומית, אשר תפעל לתיאום הנדרש בין משרדי הממשלה וגופי הממסד הרלוונטיים לבין התושבים ונציגי היישובים. את הסדרת סוגיית הבעלות על הקרקע יש לרכז בידי רשות הברואים, שהיא הגוף האחראי על הנושא. באופן זה, כל הנושא הקרקעי יהיה מרוכז בידי גוף אחד שיהיה אחראי על התהליך מראשיתו ועד סופו, ולתושבים תהיה כתובת אחת ברורה בנושא זה.

2. **כינון ועדה מקומית עצמאית בכל אחת מהמועצות האזוריות:** כאמור לעיל, בצו שמכוחו הוקמו המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר נקבע כי על השטחים שבתחום השיפוט שלהן תהיה אחראית ועדה מקומית מרחבת לתכנון ולבנייה. בניגוד לוועדות מקומיות רגילות, שהרכבן זהה להרכב מועצת הרשות המקומית, בוועדות המרחביות יש רק ייצוג חלקי ליישובים השונים הכפופים להן, ורבים מחבריהן לא נבחרים על ידי התושבים באופן ישיר. כתוצאה מכך, היכולת של הוועדות המקומיות המרחביות להבין את צורכי התושבים ולהטמיע אותם בתכנון מוגבלת. לכן מוצע לכל אחת מהמועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר תמונה ועדה מקומית עצמאית, שבמסגרתה יהיה ייצוג לכל הכפרים שבתחום השיפוט של הרשות המקומית.

3. **הסמכת הוועדות המקומיות העצמאיות:** על מנת להתמודד עם הצורך בשינויים נקודתיים בתכניות המתאה, מוצע להרחיב את סמכותיהן של הוועדות המקומיות שיוקמו לכל אחת מהמועצות האזוריות לאשר תכניות, על פי הוראות חוק התכנון והבנייה.

4. **הרחבת הגבולות של המועצות האזוריות:** יש להרחיב את תחום השיפוט של המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר כך שיכלול שטחים נוספים, ולא רק את שטחן של תכניות המתאר שאושרו ליישובים השייכים להן. הכללת שטחים רחבים יותר בתחום השיפוט של המועצות האזוריות תכלול שימושי קרקע קיימים מניבי ארנונה, ותייצר גמישות תכנונית שבמסגרתה ניתן יהיה לקדם את ההסדרה התכנונית של קבוצות נוספות בקרב האוכלוסייה הברואית, ותבטיח עתודות קרקע לפיתוח עתידי של היישובים הברואים ולשימושי קרקע שאינם למגורים. במקומות בהם הדבר מתאפשר, רצוי ליצור רצף טריטוריאלי בין יישובי המועצה האזורית, כפי שקיים בכל המועצות האזוריות האחרות בישראל. כך ניתן יהיה לפשט את הליכי התכנון והפיתוח בהרחבות העתידיות של אותם יישובים, מכיוון שאלה כבר יהיו בתחום השיפוט של המועצה האזורית.

5. **שקיפות בהליך התכנון והפיתוח:** כדי שתהליך ההסדרה התכנונית יהיה ברור לתושבים, חלוקת סמכויות ברורה הכרחית, אך אינה מספיקה. התושבים יוכלו להבין מה עומד בפניהם ובמה הדברים כרוכים רק אם שלבי התכנון והפיתוח השונים יוגדרו בצורה ברורה ורק אם יוצגו להם הקריטריונים שבכפוף להם מתקבלות החלטות באשר לתכנון היישובים ולפיתוח בהם. מידע זה יש לפרסם בגלוי ולתרגמו לערבית.

בנוסף לאמור, חיזוק מערך השלטון המקומי יתבצע גם באמצעות, קיומן של בחירות מוניציפליות למועצות האזוריות ומתן סמכויות ותקציבים לוועדים המקומיים לניהול ענייני היישובים.<sup>159</sup>

159 להרחבה בנושא זה ר' דגן-בזמלו נונה, הכפרים הברואים המוכרים (יישובי אבו בסמה) עשור של תת-פיתוח, מרכז אדוה – מידע על שוויון וזדק חברתי בישראל, אוגוסט 2014.

## ז. סיוע כלכלי משמעותי ומינוף התכנון לפיתוח כלכלי

מצבה הכלכלי הקשה של האוכלוסייה הברואית ידוע. משפחות ברואיות רבות מאוד הן דלות אמצעים, ועובדה זאת מעוררת חששות ביחס לתהליך ההסדרה התכנונית: המעבר ממגורים בלתי פורמליים להתיישבות מוסדרת כרוך בהוצאות כספיות גדולות, שמשפחות ברואיות רבות יתקשו לעמוד בהן. לכן יש להבטיח שתהליך ההסדרה לא יחריף את המצוקה הכלכלית הקיימת בכפרים הברואים ושתמצא הדרך לנצל את ההסדרה התכנונית לצורך מינוף כלכלי של האוכלוסייה. לא ניתן להתעלם מכך שעשרות שנים של הדרה ואפליה מוסדית השפיעו עמוקות על החברה הברואית, וברור שאין בהסדרה תכנונית כשלעצמה כדי לפתור את המצוקה הכלכלית השוררת ביישובים. לפיכך, המדינה צריכה להפנות משאבים לתמיכה כלכלית בתושבים הברואים עם המעבר להתיישבות מוסדרת, ולא פחות חשוב מכך – לפעול לצמצום אי הוודאות באשר לעלויות שיושגו עליהם. על המדינה להציע לתושבים הברואים מענקים והלוואות ארוכות טווח בסכסוד ממשלתי. במסגרת התכנון יש לזהות את מקורות המחיה והפרנסה הקיימים ולאפשר את שימורם ואת פיתוחם גם בעתיד, אחרי שתיעשה הסדרה תכנונית. בנוסף יש לזהות את המקורות הפוטנציאליים לפיתוח כלכלי ביישובים הברואים ולהשקיע בהקמת מוקדי מסחר, תעסוקה ותיירות, כולל אזורי תעסוקה המותאמים לנשים. בצד אלה יש להקצות שטחים לעיבוד חקלאי ולאשר לצורך זה הקצבות מים כנדרש.<sup>160</sup>

ברמה המוסדית נדרש תקצוב מתאים של הרשות המקומית, על מנת שתוכל למלא את תפקידיה בתחומי התכנון, הפיתוח ומתן השירותים ליישובים ולתושבים. לאמיתו של דבר, אין טעם להמשיך ולהכין תכניות מתאר ותכניות מפורטות כל עוד לא מובטח המימון שיאפשר את מימושו. לפיכך, במקביל להקצאת המשאבים הנדרשים כדי לקדם תכניות סטטוטוריות ליישוב, יש לתקצב גם את הקמת התשתיות ואת פיתוח מוסדות הציבור במקום, כך שעם השלמת התכנון ניתן יהיה להתחיל לממשו בשטח ללא עיכובים.

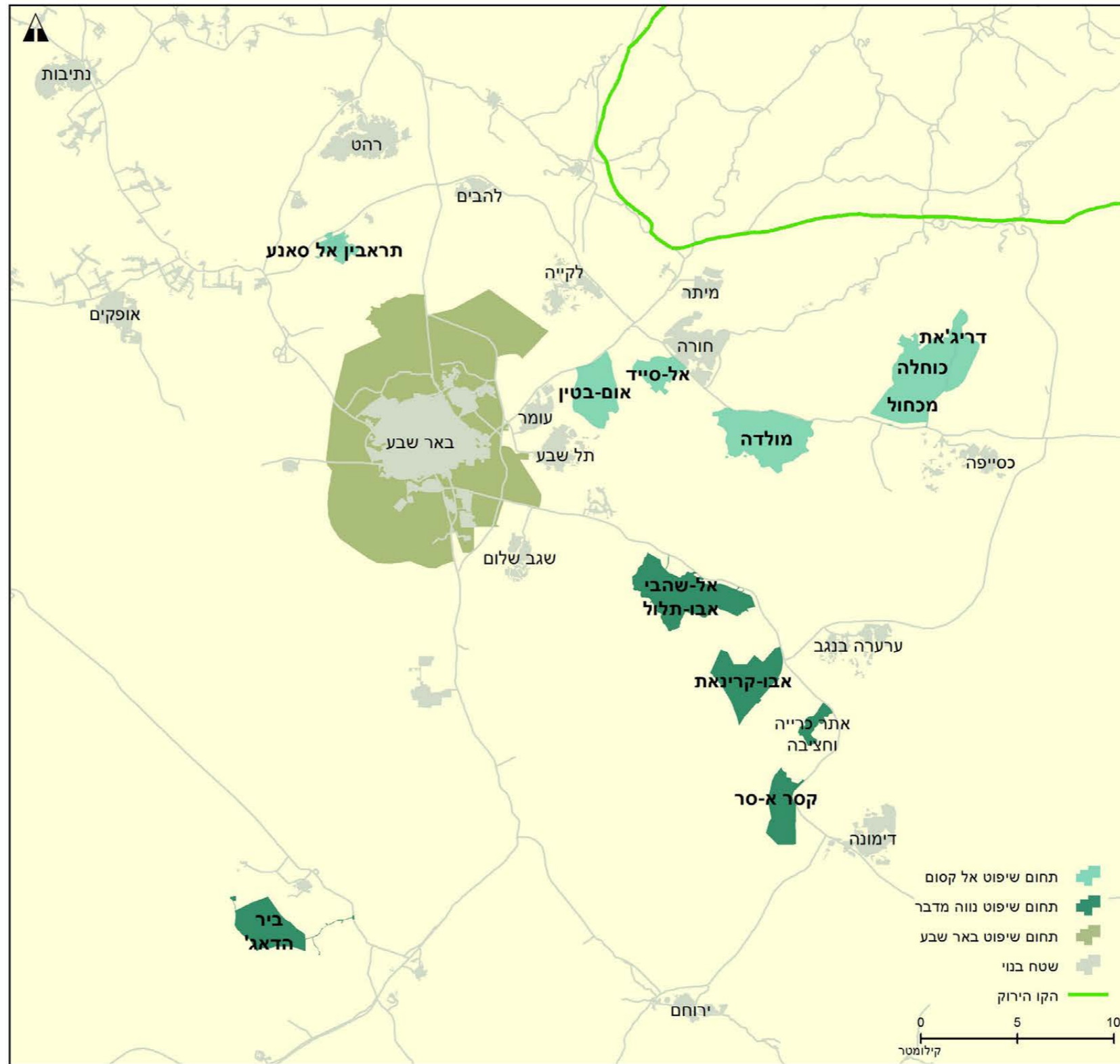
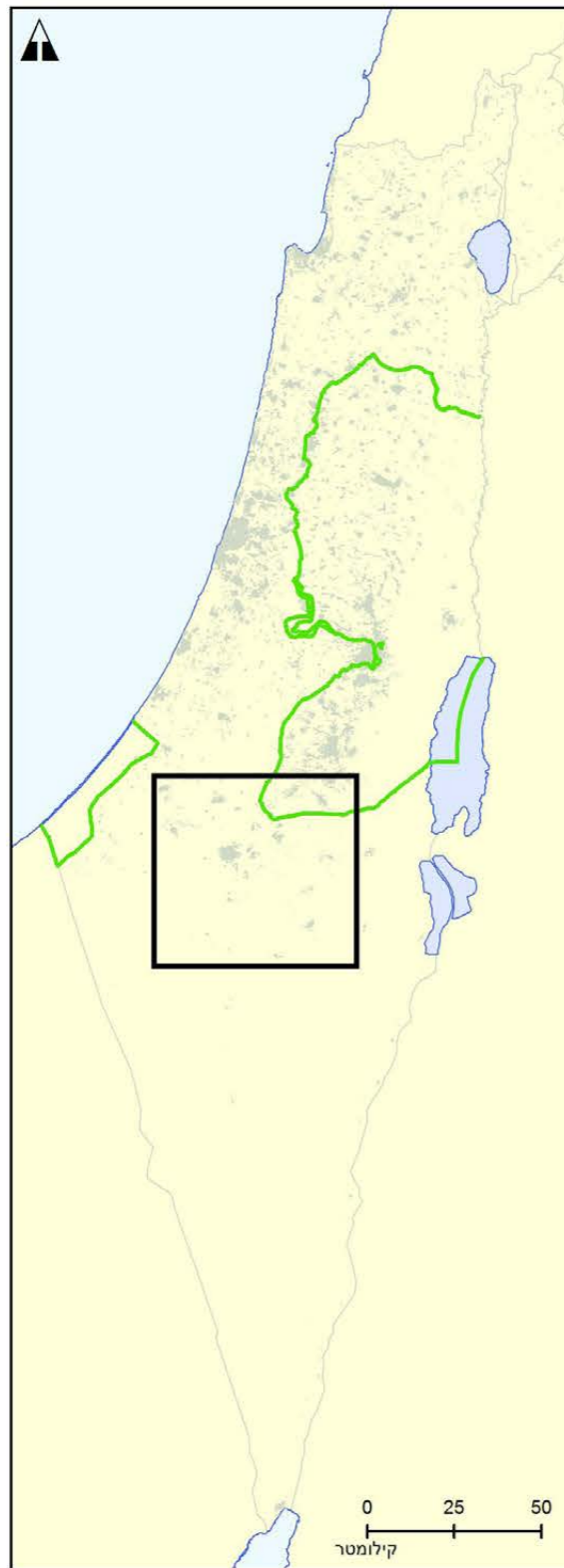
160 לפירוט בתחום הפיתוח הכלכלי, שם.

## סיכום – רשת של המלצות

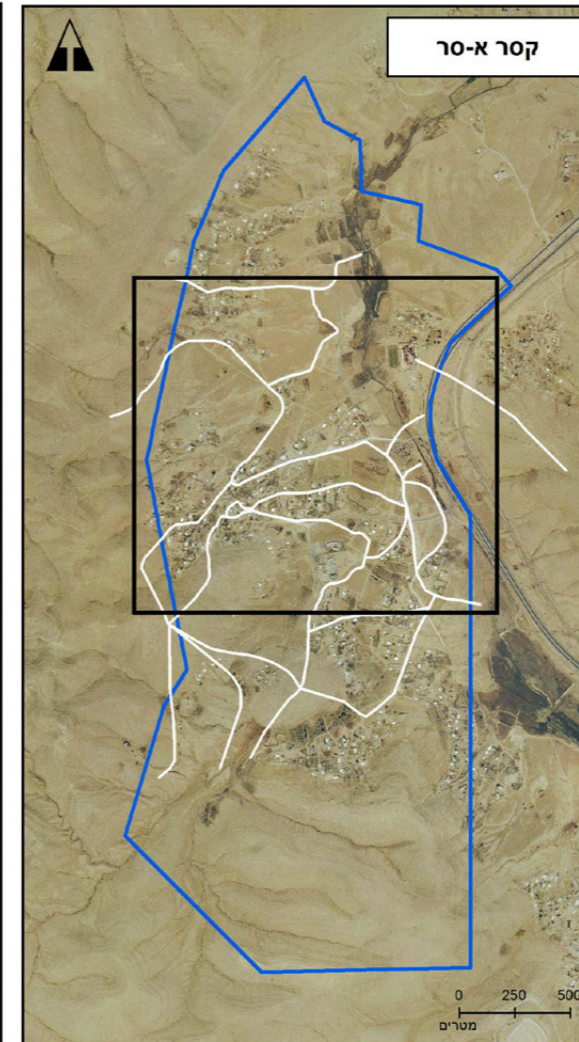
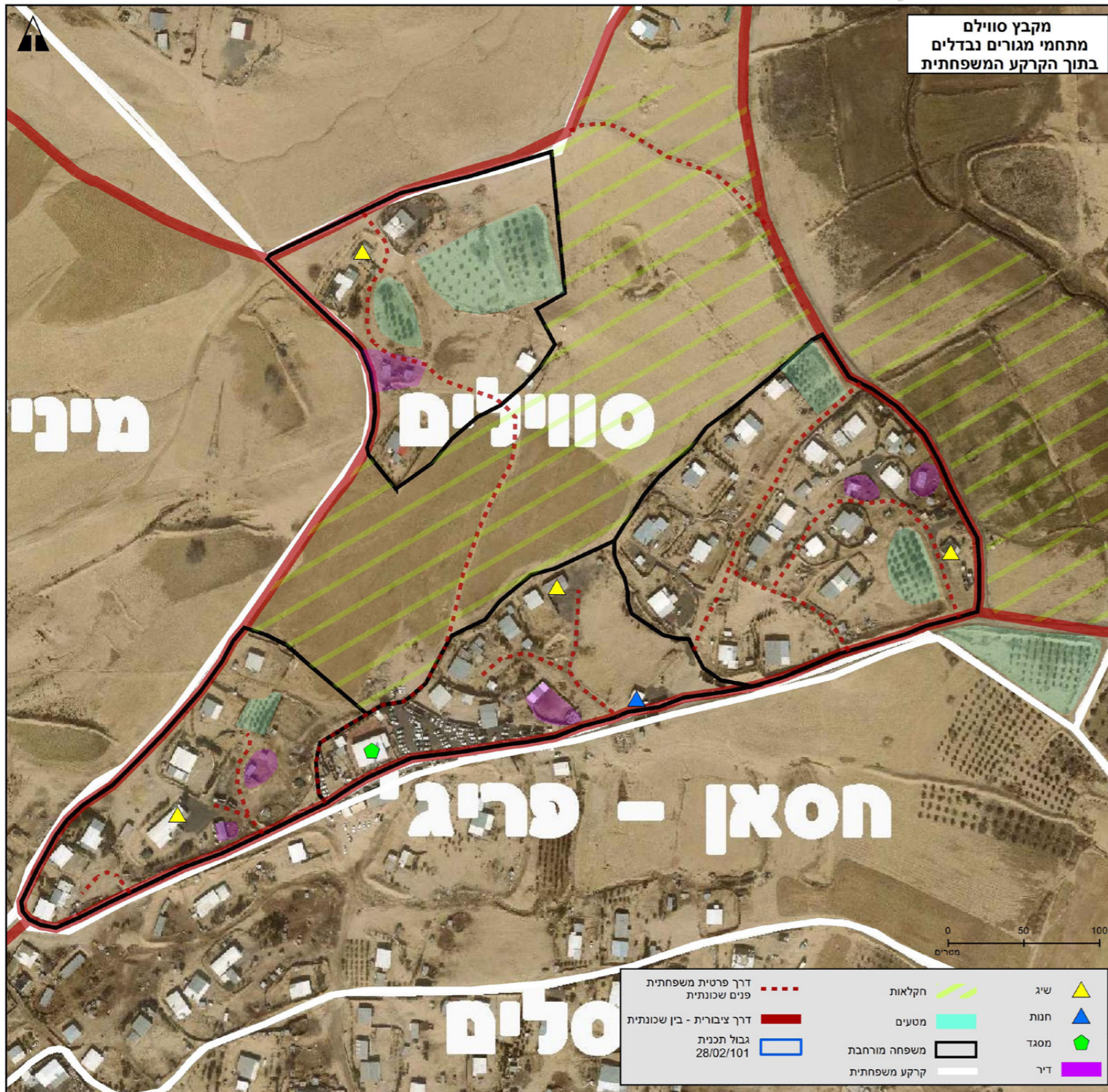
ההמלצות שהובאו כאן יביאו לתוצאה חיובית רק אם יאומצו כמקשה אחת. מימוש חלקי של המלצות מסוימות, תוך דחיית המלצות אחרות, עלול לייצר את אותם מחסומים שסיכלו עד כה את הפיתוח של הכפרים הברואים שהוכרו. משום שמדובר בבעיה רב-מערכתית שרכיביה השונים קשורים זה בזה, פתרון מחייב אף הוא גישה רב-מערכתית המתייחסת ומתמודדת עם מגוון נושאים והיבטים. על ידי אימוץ ההמלצות הללו במלואן ובמשולב תשרר המדינה מסר של שינוי ותגדיר סדר יום חדש ביחסיה עם הקהילות הברואיות. המעבר ממגורים בלתי פורמליים להתיישבות מוסדרת חייב להיות הדרגתי, כדי שלא יערער את אושיות החברה הברואית. ככל שתוטמע הבנה זו, תתאפשר הגמישות הנדרשת בתפיסה התכנונית, בגישה ובמדיניות.

אנו תקווה כי ימצאו בעלי התפקידים בממסד הישראלי שיאמצו את כיווני החשיבה והפעילות שעליהם אנו ממליצים. אנו משוכנעות שהחברה הישראלית כולה רק תרוויח מהתחזקות הכפרים המוכרים הברואים ומהתפתחותם, ובלבד שזו תתרחש בקצב ובאופן המתאימים לתושביהם.

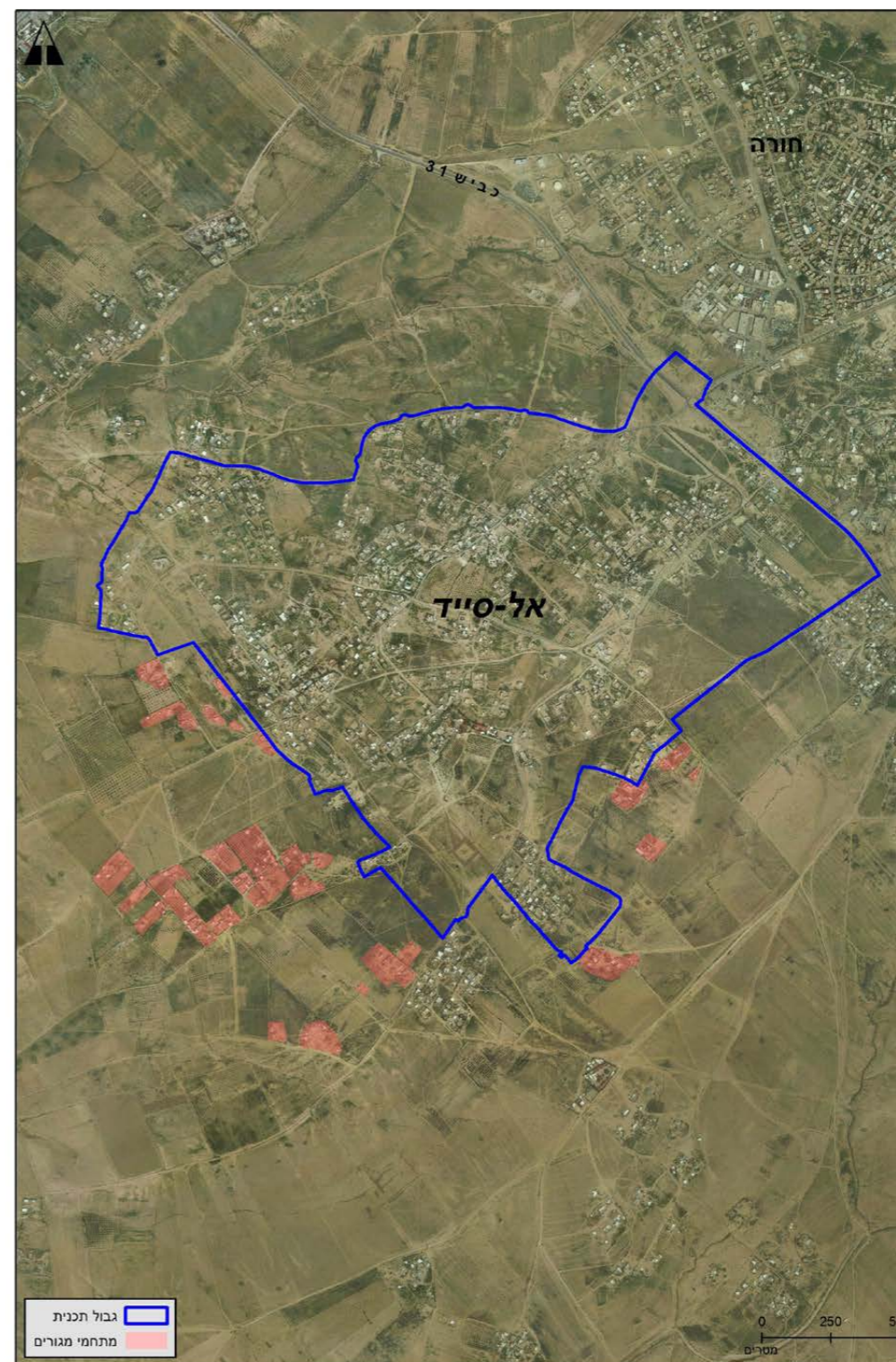
**מפה 1:**  
**תחומי שיפוט**  
**מועצות אזוריות**  
**אל קסום ונוה מדבר**  
**(אבו בסמה)**



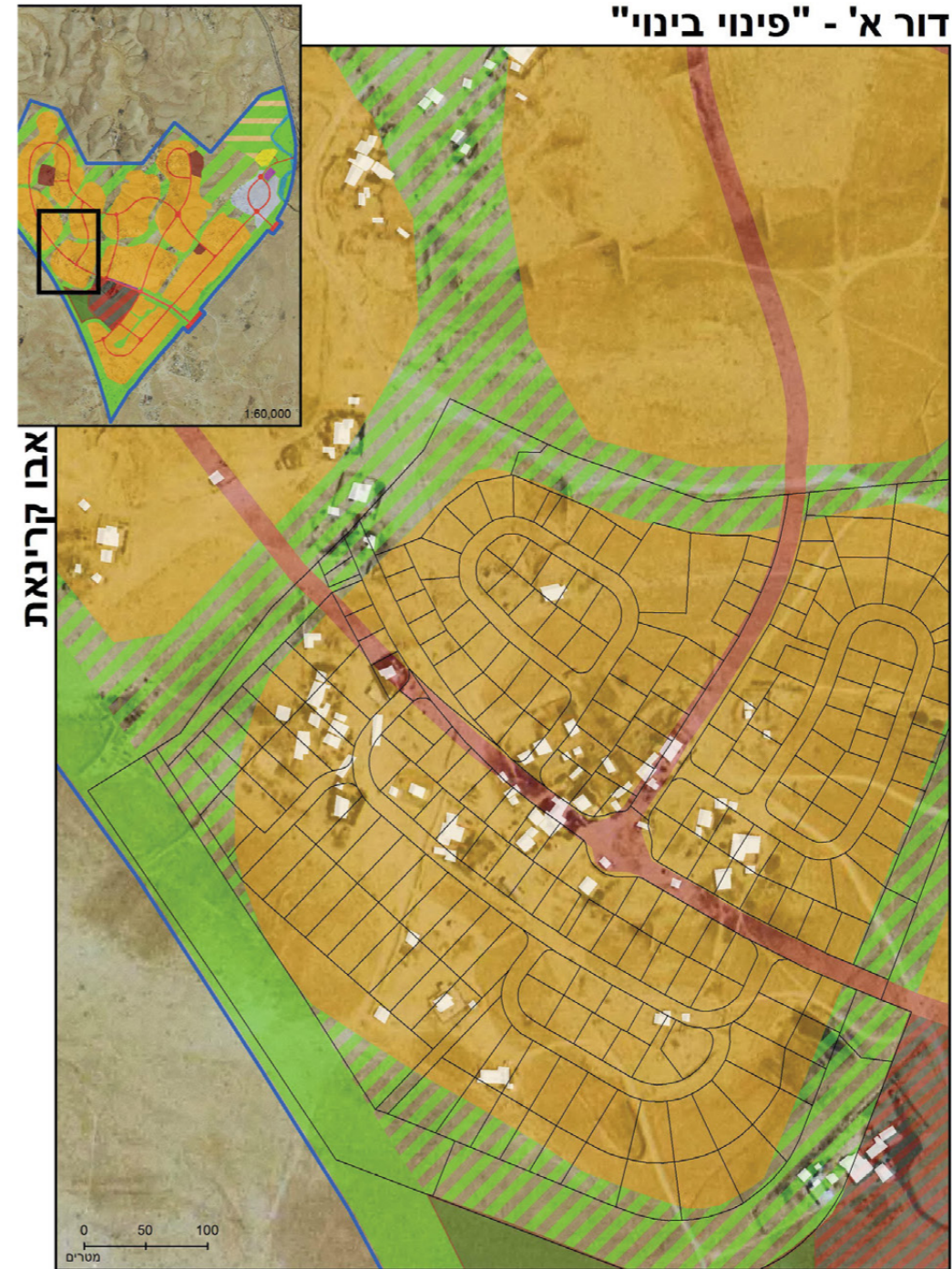
**מפה 2:**  
**עקרונות**  
**הפריסה**  
**המרחבית**  
**מקרה מבחן:**  
**קסר א-סר**



**מפה 3:**  
**מקבצי**  
**המגורים של**  
**משפחות**  
**אל-סייד**  
**שנותרו מחוץ**  
**לתחום היישוב**

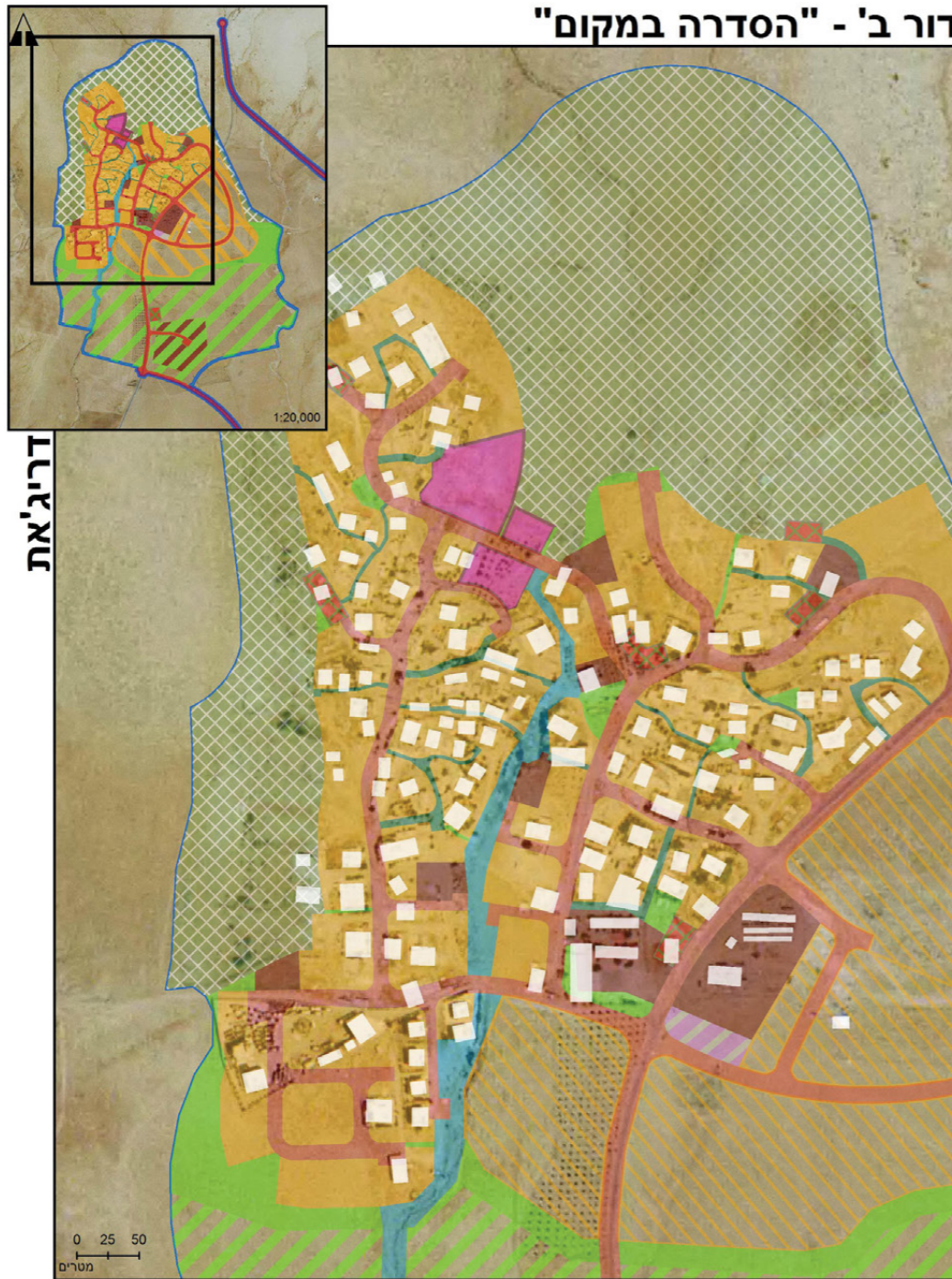


דור א' - "פינוי בינוי"



אבו קרינאת

דור ב' - "הסדרה במקום"

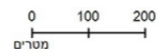


דריג'את



### שינוי במערך הדרכים המתארי

- לפי תכנית מתאר מאושרת 28102/101
- גבול תכנית
- דרך מאושרת
- \* לפי תכנית מפורטת לשכונות 4,5,6
- דרך מוצעת
- מעבר ציבורי מוצע

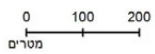


\* תכנית מפורטת לשכונות 4,5,6 שנערכה ע"י אדר' אלי אילן עבור מ.א. נוה מדבר ורשות הבדואים

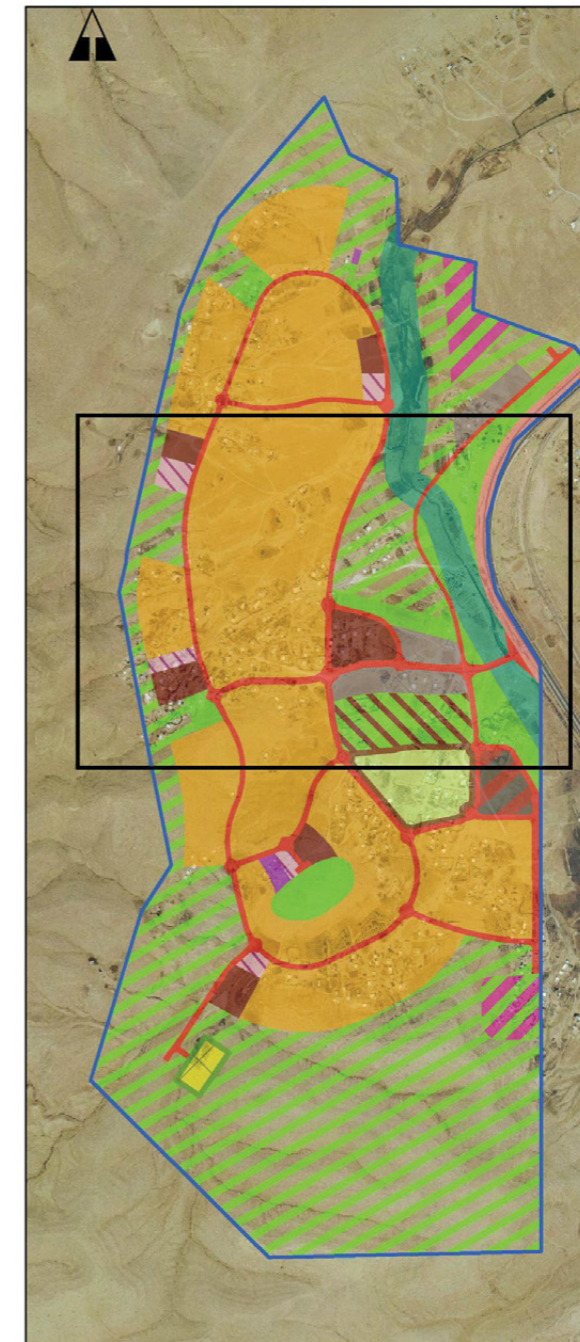
### שינוי ביעודי קרקע והתאמתם לפריסת המגורים הקיימת



- לפי תכנית מתאר מאושרת 28102/101
- גבול תכנית
- מגורים א
- \* לפי תכנית מפורטת לשכונות 4,5,6
- מגורים

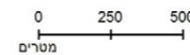


\* תכנית מפורטת לשכונות 4,5,6 שנערכה ע"י אדר' אלי אילן עבור מ.א. נוה מדבר ורשות הבדואים

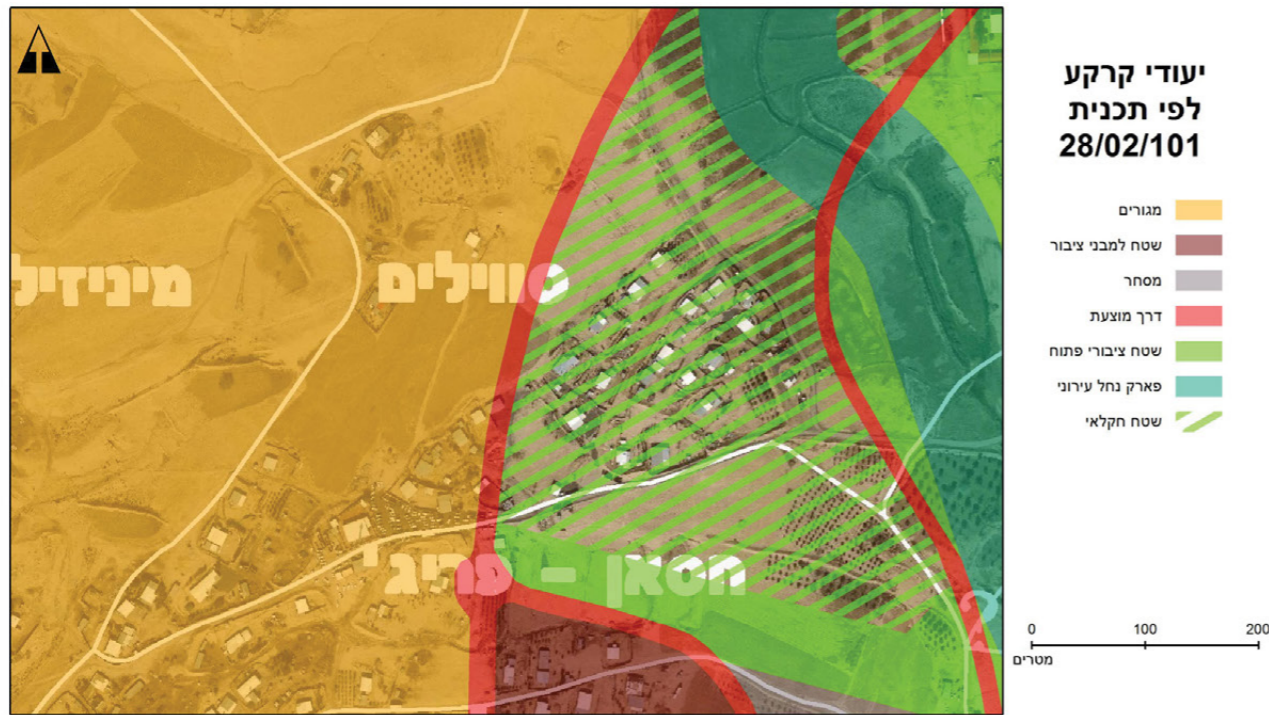


### תכנית 28/02/101 קסר אל-סר

- |                            |                 |                  |                 |
|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| שטח חקלאי                  | שטח ספורט       | מסחר             | מגורים          |
| שטח חקלאי לגידול בעלי חיים | משולב ציבורי    | מתקן הנדסי       | שטח למבני ציבור |
| בית עלמין                  | שטח ציבורי פתוח | דרך מוצעת        | אזור תעסוקה     |
| גבול תכנית                 | פארק נחל עירוני | דרך קיימת/מאושרת | מלאכה           |



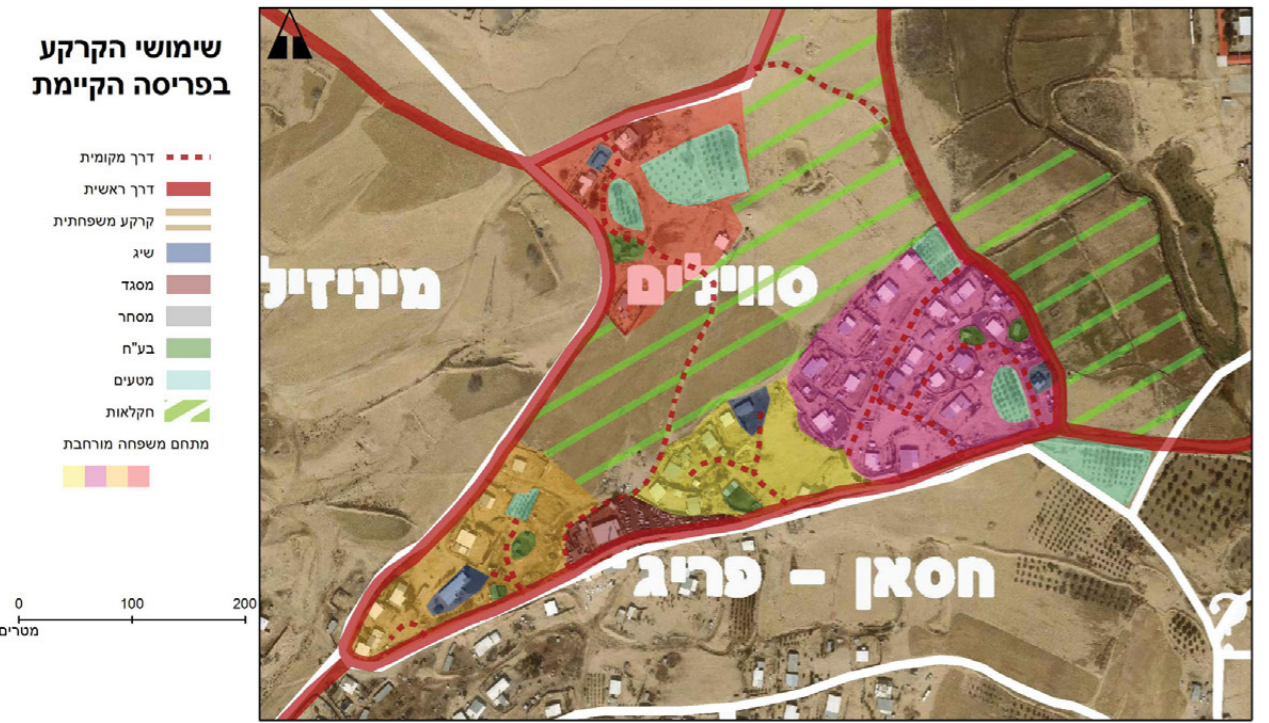
**מפה 5:**  
שינויים שנערכו ביעודי קרקע שנקבעו בתכנית המקומית, באמצעות תכנית מפורטת



יעודי קרקע לפי תכנית 28/02/101

- מגורים
- שטח למבני ציבור
- מסחר
- דרך מוצעת
- שטח ציבורי פתוח
- פארק נחל עירוני
- שטח חקלאי

0 100 200 מטרים



שימושי הקרקע בפריסה הקיימת

- דרך מקומית
- דרך ראשית
- קרקע משפחתית
- שיג
- מסגד
- מסחר
- בע"ח
- מטעים
- חקלאות
- מתחם משפחה מורחבת

0 100 200 מטרים



תכנית 28/02/101 קסר אל-סר

- מגורים
- שטח למבני ציבור
- מסחר
- מתקן הנדסי
- שטח ספורט
- משולב ציבורי
- שטח חקלאי לגידול בעלי חיים
- שטח ציבורי פתוח
- בית עלמין
- שטח חקלאי
- מלאכה
- אזור תעסוקה
- דרך מוצעת
- דרך קיימת/מאושרת
- פארק נחל עירוני
- גבול תכנית

**מפה 6:**  
איזור לעומת עירוב שימושים  
תכנון ממסדי לעומת תכנון מקומי

א. רודניצקי, החברה הבדואית הנגב: מאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים. נווה אילן: יוזמת קרן אברהם, 2011.  
 אור קשתי. "מרבצים לבדואים תורה", הארץ, 16.11.2012.  
 אתר רשות הטבע והגנים <http://www.parks.org.il/Pages/default.aspx>  
 אתר עמותת במקום <http://bimkom.org/wp-content/uploads/pdf/abubasma.org.il>  
 אתר אבו בסמה <http://abubasma.org.il>  
 אתר רשות הבדואים [http://www.moch.gov.il/rashut\\_beduim/tahalich\\_hahasdara/Pages/hasdara.aspx](http://www.moch.gov.il/rashut_beduim/tahalich_hahasdara/Pages/hasdara.aspx)  
 אתר משרד השיכון [http://moch.gov.il/odot/rashut\\_beduim/Pages/rashut\\_beduim.aspx](http://moch.gov.il/odot/rashut_beduim/Pages/rashut_beduim.aspx)  
 בס ספקטור ש', 2011. השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, הכנסת: מרכז המחקר והמידע.  
 דגן-בוזגלו נוגה, הכפרים הבדואים המוכרים (יישובי אבו בסמה) עשור של תת פיתוח, מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, אוגוסט 2014.  
 דודו כהן – ייעוץ וניהול, המגזר הבדואי בנגב לאן? הצעה לטיפול בתחומים שונים להעלאת סיכויי היישום של החלטות הממשלה 3707 ו-3708, ינואר 2012.  
 דו"ח מצב סטטוטורי לתכניות ביישובים הבדואים חדשים ובאבו בסמה אוגוסט 2012, משרד הפנים.  
 דין וחשבון, ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, דו"ח ביניים, ירושלים, אוגוסט 2012.  
 דו"ח ועדת חקירה לגבולות עיריית באר-שבע ולגבולות המועצות המקומיות ירוחם, שגב שלום והמועצות האזוריות אבו בסמה, בני שמעון, מרחבים, רמת נגב ושטחים חסרי מעמד מוניציפאלי מדרום לכביש 25, 2005, <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Gvulot25.pdf>  
 דו"ח הועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, דין וחשבון, דצמבר 2008.  
 "הארץ", ראיון עם ראש מטה הישום מר דורון אלמוג, ב-2 בדצמבר 2013: <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2179822>  
 החלטת ממשלה 3708 מיום 11.09.2011, "תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית". <http://www.pmo.gov.il/BRANCHESANDUNITS/BEDUIN/Pages/odot.aspx>  
 החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1256.  
 החלטת ממשלה מספר 3782, 30.10.2011, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד.  
 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית- כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008, 2013.  
 (דו"ח בגין) הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק, מוגש לממשלה על-ידי זאב ב. בגין, ירושלים 23.1.2013.  
 זהר, א', 2012, סוגיות הנוגעות לעתיד מ.א. אבו בסמה (טיוטה להערות).  
 ז. בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים, 2010", ביטוח לאומי – סקרים תקופתיים מס' 240, 2012.  
 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.  
 חוק נכסי נפקדים, 1951.  
 חוק רכישת מקרקעין – אישור פעולות ופיצויים, 1953; פקודת אדמות מוואת המנדטורית, 1921.  
 חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858.  
 חוק רכישת מקרקעין בנגב – הסכם השלום עם מצרים, התש"מ 1980.  
 חיה נח, הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב, הוצאת פרדס, 2009.  
 מבקר המדינה, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, המועצה האזורית אבו בסמה, אספקת שירותים ופיתוח תשתיות, עמ' 691-759 פרסום 20.12.2011  
<http://www.btl.gov.il/Publications/survey%5CPages/seker240.aspx>

פסק הדין בית המשפט העליון בפרשת הוואשלה מיום 15.5.1985 (ע"א 218/74).  
 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (אבו בסמה), התשס"ד-2003.  
 1B1961FAFA98/383-4C1D-8E15-<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/98ECE5FB-EF21>  
 שלמה סבירסקי ויעל חסון, אזרחים שקופים – מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב, מרכז אדוה, 2005.  
 תכנית מפורטת לשכונות 4,5,6 בקטר אל סר התכנית הוגשה לוועדה המחוזית מחוז דרום.  
 תכניות מס' 104/02/28 יישוב מכחול.  
 תכנית מס' 109/02/28 ליישוב מולדה.  
 תכנית מס' 403/03/28 שכונת אבו עיאדה.  
 תכנית המתאר מס' 106/02/28 ליישוב אל-סייד.  
 תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.  
 תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970.

במסגרת המחקר נפגשנו עם תושבים, עורכי התכניות, בעלי תפקידים ומקבלי החלטות בתחום התכנון והפיתוח, ראיינו רבים מהם וצפינו בעבודתם בשטח, החל מרמת הכפרים והעיריות, דרך המועצה האזורית, הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, הוועדה המחוזית מחוז דרום, גורמי אכיפה שונים, מטה היישום ומשרד החקלאות. במסגרת הרו"ח ציטטנו רק חלק קטן מהם.

להלן רשימת בעלי התפקידים המצוטטים ברו"ח:

גב' לירית סרפוס, המטה היישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 11.12.2012.  
 גב' רותם דשא, מנהלת תחום תכנון ברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, 5.3.2013.  
 מר דב גלברט, ממונה אזור בלשכת התכנון המחוזית, מחוז דרום, מיום 18.12.2012.  
 לשכת יו"ר מועצה אזורית נווה מדבר 30.3.2014.  
 רשות הבדואים 9.2.2014.  
 מר אלי יפרח, מנהל אגף פיתוח ברשות הבדואים, 27.9.2012.  
 מר אורי גנן, מנהל משא ומתן, רשות הבדואים 17.2.2014.  
 מנהל משא ומתן ברשות הבדואים 12.3.2013.  
 מר בני תפילין, יועץ תכנון, 13.2.2014.  
 מר ע.א. מהכפר אל-סייד 12.10.2013.  
 מר מ.ע. ביר הדאג' 14.11.2012.  
 מר א.מ. קטר א סיר 14.11.2012.  
 מר א.א. אל-סייד 21.2.2014.  
 מר א. אל האושלה קטר א-סיר 25.5.2012.  
 מר ס.א. אל-סייד 12.10.2013.  
 מר ס.א. ביר הדאג' 14.11.2012.  
 מר עטייה אל עסאם, יו"ר מועצת הכפרים הלא מוכרים בנגב 7.1.2014.



תמונת מצב

1. אוכלוסייה, בריסה מרחבית, תכנון ופיתוח

החל משנת 1998, בתהליך מתמשך והדרגתי, הוכרו על ידי המדינה 11 כפרים בדואים<sup>2</sup> המונים כ-30,000 בני אדם. בשנת 2004 הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה במטרה לשמש להם כמסגרת מוניציפלית ותכנונית. בנובמבר 2012 פוצלה המועצה האזורית אבו בסמה ו-11 היישובים שהיו תחת אחריותה המוניציפלית שויכו לשתי מועצות אזוריות חדשות: נוה מדבר ואל קסום. כל 11 היישובים הללו מדורגים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשכול הכלכלי-חברתי הנמוך ביותר (אשכול 1). דירוג זה משקף השכלה נמוכה ושיעור גבוה של עוני. תושבי אותם יישובים סובלים ממחסור בתשתיות פיזיות בסיסיות, מנגישות חלקית בלבד לשירותים ומחשיפה יומיומית למפגעים סביבתיים ובריאותיים, אשר מובילים לאחוזי תחלואה גבוהים. כל היישובים, למעט תראבין א-צאנע, הינם יישובים שהיו קיימים לפני שהוכרו. אי לכך, פריסתם המרחבית משקפת התפתחות אורגנית, במסגרת אילוץ הנסיבות הגיאוגרפיות בהן הם מתקיימים. אף שקיימים הברלים בין הכפרים וגם בתוכם, לכולם מאפיינים משותפים של פריסה במרחב, הנובעים מעקרונות ההתארגנות החברתית של החברה הברואית המסורתית. על עקרונות אלה נמנים מרכזיות המשפחה בסדר החברתי, בעלותה על הקרקע, ההפרדה המגדרית ושמירת הפרטיות על היבטיה השונים. עקרונות אלה מכתביים פריסה מרחבית המבוססת על שלד של מקבצי מגורים משפחתיים (שכונות) שמתחלקים למתחמי מגורים של משפחות מורחבות (המשפחה המורחבת כוללת את אבי המשפחה, אשתו או נשותיו, בניו ובנותיו הרווקים ובניו הנשואים ומשפחותיהם). מקבצי המגורים מופרדים על ידי דרכי עפר שמסמנות את גבולותיהם ומאפשרות תנועה כללית לאורכם אך תנועה סלקטיבית בתוכם, בדרכים פנימיות שמיועדות לשימוש פרטי של תושבי השכונה המשפחתית בלבד. בפועל, הפריסה המרחבית של הכפרים הברואים נעשתה כאמור תחת אילוץ של נסיבות גיאוגרפיות שונות. כך, האיסור שהטילו השלטונות על בנייה חדשה ללא היתר וחששם של התושבים מפני הריסות כתים הובילו לציפוף מסוים בבנייה החדשה, בהשוואה למודל המסורתי. למרות זאת, הפריסה המרחבית הקיימת שונה מאוד מהתפיסות המקובלות על הממסד התכנוני בישראל. התכנון ביוזמה ממשלתית שנעשה עבור הכפרים המוכרים התעלם כמעט לחלוטין מהפריסה המרחבית המסורתית ומעקרונותיה. ניתן להצביע על שתי גישות תכנוניות שאפיינו אותה: הגישה התכנונית שבבסיסה התכנונית מהדרור הראשון היתה ריכוז האוכלוסייה וציפופה, תוך תכנון השטח כאילו הוא ריק מתושבים ואין בו מבנים קיימים. תפיסה תכנונית זאת גרסה שיש לפנות את התושבים הקיימים מבתיהם, להרוס אותם ולהקים תחתם בנייה חדשה. הדור השני של תכנון המתאר הוכנו במטרה לאפשר "הסדרה במקום", כלומר, לאפשר לתושבים להמשיך להתגורר בבתיהם הקיימים. ואכן, תכנונית מתאר מהדרור השני כוללת מרכיבים המתבססים על הפריסה הפיזית הקיימת בשטח. אף על פי כן, גם תכנונית המתאר מהדרור השני אינן מאפשרות את הסדרת מלוא הבנייה הקיימת, מאחר שהתייחסותן לפריסה הפיזית אינה מבוססת על הבנת העקרונות שעליהם היא מושתתת. ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום קיימות למעלה מ-40 תכנויות מתאר מקומיות ומפורטות ליעודי הקרקע השונים, ובהן 17 תכנויות מפורטות מאושרות שבהן 4,896 מגרשים למגורים, המאפשרות להקים 10,319 יחידות דיור. בפועל ניתנו עד כה רק 128 היתרי בנייה למגורים בשני כפרים בלבד: 119 היתרי בנייה בתראבין א-צאנע ותשעה היתרי בנייה באבו קרינאת. בתום עשור להקמת המועצה האזורית אבו בסמה, פיתוח התשתיות ביישובים שהשתייכו אליה מינימלי: ברוב היישובים פותחו בעיקר דרכי גישה ובתי ספר ובחלקם הוקמו מרפאות. אלפי בתי המגורים שנבנו ללא היתר וחלק ממבני הציבור אינם מחוברים לתשתיות בסיסיות כמו חשמל ומים וברוב המקרים אין אפילו כבישי גישה מובילים אליהם.

בעשור האחרון השקיעה המדינה מאמצים רבים בהסדרת ההתיישבות הברואית בנגב. בנוסף לעיירות הברואיות – שהאחרונה בהן, לקיה, הוקמה בשנות ה-90 של המאה הקודמת – הוכרו, לאחר לחץ ציבורי ובהדרגה, 11 כפרים. הממשלה הקצתה תקציבים גדולים להכנת תכנון מתאר ותכנון מפורטות לכפרים אלה, הקימה מערכת ארגונית ומינהלית ענפה שאחראית עליהם והשקיעה בהם כספי פיתוח רבים, בעיקר בהקמת בתי ספר ובסלילת כבישי גישה אליהם.

על רקע מאמצים אלה בולטת העובדה, שמבין 11 היישובים שהוכרו ב-15 השנים האחרונות, רק בכפר אהו, תראבין א-צאנע, שהוקם על אדמות מדינה, נעשה פיתוח פיזי, וגם שם מדובר בפיתוח חלקי בלבד. בכל היישובים האחרים, בהם כפרים שהוכרו כבר בסוף המאה ה-20, לא בוצע פיתוח ומצבם דומה לזה ששורר בכפרים שלא הוכרו ולא תוכננו. זאת למרות שברור שלברואים ולמדינה אינטרס משותף בפיתוח הכפרים הללו.

כך, בדומה לתושבי הכפרים הברואים הלא-מוכרים, רוב רובם של תושבי הכפרים שהוכרו מנותקים מתשתיות בסיסיות כמו חשמל, מים וביוב. למרות שלכל היישובים הללו אושרו תכנון מתאר, תושביהם אינם יכולים לקבל היתרי בנייה – לא למבני קבע ולא למבנים זמניים. בפועל, התכנון שנעשה אינו ממומש, לא ברמת המשפחות ולא ברמת היישוב. כתוצאה מכך, תושבי הכפרים נתונים תחת לחצים אדירים ונאלצים להתמודד עם דילמה בלתי פתירה: מצד אחד, הם זקוקים מטבע הדברים למבני מגורים, וצורך זה גדל עם הזמן, למשל כאשר הבן מתחתן והאב נדרש לבנות עבורו בית מגורים חדש. מצד שני, בהעדר אפשרות לקבל היתרי בנייה ולכנות כחוק, כל בנייה חדשה נמצאת תחת איום של הריסה.

על רקע מציאות זו, ערכנו בשנים 2012-2013 מחקר עומק בין-תחומי, במטרה לחשוף את החסמים המונעים את פיתוח הכפרים, לנתחם ולהבינם, ולהציע דרכים להסרתם. לצורך המחקר שילבנו בין כלי מחקר ופרספקטיבות אנתרופולוגיים ותכנוניים וממצאינו מאירים את הקשר שבין פריסה מרחבית לחברה ותרבות.

התייחסותנו לנושא הפיתוח מתמקדת בפיתוח הפיזי ברמת המשפחה והכפר, תוך שימת דגש על היתרי בנייה למגורים ועל פיתוח השירותים, התשתיות והכבישים. אלה מהווים תנאי הכרחי ומקדים לפיתוח החברתי והכלכלי של היישוב. דו"ח המחקר מתאר את הפריסה המרחבית הקיימת בכפרים הברואים על עקרונותיה הייחודיים, כמו גם את המדיניות הממשלתית ואת המערך הארגוני והמינהלי שהמדינה מפעילה כדי להסדיר את המצב התכנוני והקנייני (מערך הבעלויות על הקרקע) בכפרים המוכרים. ניתוח ההיבטים הללו חושף את החסמים העיקריים המונעים פיתוח בכפרים, ובעקבותיו מובאות המלצותינו להסרתם. דו"ח משלים של מרכז אדוה<sup>1</sup> מתמקד בצעדים הנדרשים כדי לאפשר פיתוח כלכלי וחברתי (הכולל שירותי חינוך ובריאות ראויים) על בסיס הפיתוח הפיזי.

1 דן-בוגלו נוגה, הכפרים הבדואים המוכרים (ישובי אבו בסמה), עשור של תת-פיתוח, מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, אוגוסט 2014.

2 אבו קרינאת, ביר הדאג', מכחול, קסר א-סר, תראבין א-צאנע, דריג'את, אום בטין, אל-סייד, מולדה, כחלה ואבו תלול.

## 2. הרשויות המופקדות על האוכלוסייה הבדואית בנגב

בשונה מיתר אזרחי המדינה, שהיבטים רבים בחייהם היום-יומיים מוסדרים על ידי מוסדות השלטון המקומי, הקשר בין המדינה לבין תושבי הכפרים הבדואים מתווך בעיקר על ידי מוסדות בדרג השלטון המרכזי. הרבר מתבטא בין השאר בהקמתם של מוסדות שלטוניים מיוחדים לפיקוח על האוכלוסייה הבדואית, לבקרה עליה ולטיפול בה. כתוצאה מכך, לתושבים הבדואים יש יכולת מעטה להשפיע על מדיניות והחלטות הנוגעות לחייהם.

לאורך השנים, מוסדות ייעודיים אלו החליפו שמות ולעתים העבירו סמכויות ביניהם. בשנים האחרונות מספרם של המוסדות הייעודיים אף עלה, מנגנוניהם התרחבו ותקציביהם גדלו. בנוסף אליהם פועלים משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע לאוכלוסיית הכפרים, כל אחד בתחום אחריותו.

## 3. סוגיית הבעלות על הקרקע

המחלוקת המרכזית בין הבדואים בנגב ובין המדינה נסובה על סוגיית הבעלות על הקרקע: הבדואים טוענים לבעלות על אדמות עליהן ישבו לפני 1948 וכן על קרקעות אליהן הועברו לאחר 1948, ואילו המדינה מסרבת להכיר בבעלותם, בנימוק שרוב האדמות מעולם לא נרשמו במרשם המקרקעי, לא העות'מאני ולא המנדטורי. בעוד שמשטר קרקעות מודרני מתבסס על רישום, מרבית הבדואים בנגב הסתמכו על הסדרי בעלות מסורתיים, מבלי לרשום את אדמותיהם אצל מוסדות השלטון. המדינה הסתמכה על טיעון זה כדי לקבוע כי הקרקעות הנתבעות על ידי הבדואים הן למעשה אדמות מדינה.

כיום תלויות ועומדות 2,749 תביעות בעלות של בדואים המתייחסות לכ-592,000 דונם. על פי הערכות שונות, כ-90% מהקרקעות שביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום אינן מוסדרות ויש לגביהן תביעות בעלות.

האחריות על הסדרת תביעות הבעלות ועל המשא ומתן עם התובעים מוטלת על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, שמופקדת גם על הקצאה של מגרשי בנייה ושיווקם. עד היום שווקו מגרשים למגורים בתראבין א-צאנע שהוקם על אדמות מדינה, ולכן אין בו מחלוקת קניינית, וכ-30 מגרשים באבו קרינאת, בעקבות כמה הסכמים שנחתמו להסדרת הבעלות על הקרקע. ככל שהצלחנו לברר, בנוסף לאלה, לא נחתם סופית ולו הסכם אחד להסדרת הבעלות על הקרקע אשר הבשיל להקצאת מגרש לתובע, ובוודאי לא למתן היתרי בנייה למגורים. לאחרונה הוגשו עשרות בקשות להקצאת מגרשים בכפרים אל-סייד ורדיג'את, אך תהליך שיווקם של מגרשים אלה טרם החל.

## חסמים בפני פיתוח

ניתוח ההיבטים השונים של המצב הקיים מעלה כי רשת של חסמים הקשורים זה בזה ומזינים זה את זה גורמים לקיפאון כמעט מוחלט בתחום הפיתוח בכפרים הבדואים המוכרים. להלן העיקריים שבחסמים אלה.

### 1. התניית הפיתוח בהסדר בעלות על קרקע המצויה במחלוקת בין הבדואים למדינה

לבעלות על הקרקע ערך סמלי עמוק, הן בחברה הבדואית והן בממסד הישראלי, והיא מקושרת לשאלות של זהות, ריבונות וביטחון קיומי. השליטה בקרקע והבעלות עליה נתפסות אצל רשויות המדינה כביטוי וכמכשיר למשילות וליצירת סדר במרחב. בה בעת הבדואים רואים בבעלות על הקרקע עוגן הישרדותי למשפחה ולקהילה. מכאן נובעת מורכבותו של הקונפליקט אשר אף צד לא תופס כעניין קנייני בלבד. המדינה דבקה בהסדרת סוגיית הקרקע על פי ערכיה ותנאיה ואילו הבדואים, אשר חרדים לנישולם לא רק מהקרקע אלא מאורח חיים שלם, דבקים בה.

על רקע זה יש לבחון את עמדת המדינה שלפיה יש להתנות את הפיתוח הפיזי ביישובים הבדואים המוכרים בפתרון המחלוקת הנוגעת לבעלות על הקרקע. התניה זאת מייצרת עימות בתחום שקיים בו בעיקרון אינטרס משותף למדינה ולבדואים: המדינה משתמשת בנושא שלגביו אין קונפליקט עקרוני – ההסדרה התכנונית של הכפר – כאמצעי לחץ כדי לקדם את פתרון הסוגיה הקניינית. על כך יש להוסיף כי המשא ומתן להסדר הבעלות על הקרקע מתנהל בכפוף לתנאים שנקבעו מראש על ידי המדינה ואשר אינם מקובלים על הבדואים. כך, הדרישה לפתרון המחלוקת באשר לבעלות על הקרקע הופכת את ההסדרה התכנונית של הכפר למאבק על האדמה ומעלה חרדות וחשדנות עמוקה אצל שני הצדדים, שרואים את כל שאר היבטי המציאות דרך האספקלריה של הסוגיה הקניינית. מדיניות זו מהווה את החסם המשמעותי ביותר לפיתוח היישובים.

### 2. מדיניות תכנון ופיתוח שתפיסותיה שונות מעקרונות הפיתוח המקומי בכפרים ולעתים אף מנוגדות להם

הסדרת ההתיישבות הבדואית על ידי המדינה שואפת לממש פרויקט של סטנדרטיזציה בהתאם למודל ניטרלי כביכול של התיישבות תקינה, אשר במרכזו חזון של ציפוף וריכוז. אלא שלמעשה מדובר במודל שמותאם לתרבות מגורים ולאופני ההתארגנות במרחב של חברה עירונית, שמאורגנת סביב פרטים ומשפחות גרעיניות. לחברה הכפרית המסורתית הבדואית מודל שונה של התארגנות במרחב, אשר מותאם למשפחות מורחבות החולקות ביניהן את הבעלות על קרקע ומייצרות ביחד את שלד הכפר. ההבדלים הגדולים בין השפה התכנונית הממסדית והפרקטיקות למימושה, לבין השפה המרחבית המקומית וכללי התפתחותה, הם הגורם העיקרי לכך שהתכניות שאושרו לכפרים המוכרים לא עונות על הצרכים של תושביהם. מושגים תכנוניים כמו איזור (zoning), ציפוף פונקציונלי ויחידות תכנון המבוססות על משפחות גרעיניות זרים לעקרונות הפריסה הבדואית המסורתית, המבוססת על משפחות מורחבות, קרקע פרטית ועירוב שימושים<sup>3</sup>. התעלמות ממצב עניינים זה, או אי הבנה שלו, גורמות לכך שהתכנון הממסדי לא מתממש בפועל.

דוגמא בולטת בהקשר זה, היא התעלמות התכנון הממסדי, במסגרת תכניות מתאר שקדם, מהמיפוי המקומי של מבנה הבעלויות על הקרקע. ללא קשר למעמדה המשפטי, מבנה הבעלויות על הקרקע ידוע מוסכם ומחייב את כלל הבדואים, והוא מהווה עיקרון מרכזי בעיצוב המרחב שלהם. התעלמות המדינה מעובדה זאת, תוך התייחסות למעמדה המשפטי של הקרקע בלבד, מייצרת תכניות שאינן ישימות ודורשות תיקון, בין אם משום שהן מייצרות קרקע מסוימת למגורי תושבים, שמבחינת הבדואים כולם, הם אינם בעליה,

3 עירוב בין מגורים, משק חי, מלאכה מסחר ותעסוקה ושינויים מעת לעת בשימושי הקרקע בהתאם לצרכים המשתנים.

ולא יכנסו אליה ובין אם משום שהן מקצות קרקע פרטית לשימושים ציבוריים ללא כל התייחסות לרצון בעליה ומבלי להגיע איתם להסכמות בנדון. במילים אחרות, התעלמות מהעקרונות המעצבים של המערכת החברתית המקומית וביטוייהם המרחביים, מכשיל את התכנון הממסדי.

גם בהקשר של מערכת הדרכים המקומית, התייחסותן של תכניות המתאר הממסדיות תואמת את התרבות של עורכיהן ולא את זו של אוכלוסיית היעד הברואית. המתכננים ויועצי התחבורה רואים את הדרכים כסוגיה טכנית אשר אמורה לתת פתרון יעיל לנגישות ולקשר בין אזורי היישוב השונים. אלא שבתפיסתם של תושבי הכפרים הברואים, לדרכים יש פונקציות חשובות נוספות: הדרכים הראשיות מפרידות בין מקבצי מגורים ומסמנות את גבולותיהם, וזו הפונקציה העיקרית שלהן. מאחר שהן מפרידות בין אדמות פרטיות של משפחות, הן נתפסות כציבוריות והמעבר בהן מותר לכל. בניגוד לכך, הדרכים הפנים-שכונתיות שמתפצלות מהדרכים הראשיות ועוברות בתוך שטחיהן של המשפחות הן פרטיות במהותן ומיועדות לבני המשפחה ולאורחיהם בלבד. התעלמותם של מוסדות התכנון ממורכבות זו של תפקיד הדרכים בחברה הברואית הכפרית ומהחשיבות הרבה שהתושבים הברואים מייחסים לשמירה על הפרטיות, מובילה לאישור תכניות שאינן מתאימות לאורח החיים שלהם ועל כן אינן ניתנות למימוש. חלק מהחסמים הנובעים מן הפער בתפיסות התכנוניות באים לידי ביטוי בשלב הפיתוח ומונעים אותו גם כאשר התכנית התקפה מקובלת על התושבים הברואים. כך, הרשות להסדרת התיישבות הברואים בנגב דורשת, כתנאי לפיתוח פיזי בכפרים המוכרים, פיתוח רציף של לפחות 75% מהמגרשים ביישוב. דרישה זאת מתעלמת מתפיסות יסוד של החברה הברואית המסורתית, שלפיהן האב מחויב לשמור על עתודות קרקע לבנייה עבור בניו. כתוצאה מכך, דרישת המדינה לא מתמלאת והפיתוח נעצר.

### 3. ריבוי רשויות ללא היררכיה ברורה ביניהן

לאורך השנים, נוכח חוסר ההצלחה לממש מדיניותה, הגדילה הממשלה את מספר הרשויות העוסקות בהסדרת התיישבות הברואים. במקביל הורחבו גם המנגנונים בגופים שעליהם הוטל לטפל בנושא ומצבת כוח האדם בהם גדלה באופן ניכר. ב-1986 הוקמה מינהלת הברואים כרשות ייחודית לטיפול בעניינם, אשר העסיקה מספר קטן של עובדים. בהמשך הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה. ב-2007 הוקמה הרשות להסדרת התיישבות הברואים בנגב (להלן: "רשות הברואים") במקום מינהלת הברואים. מרבית העובדים שהועסקו על ידי מינהלת הברואים נקלטו ברשות הברואים, שאליה הועברו גם רוב תקציבי התכנון והפיתוח שהוקצו קודם לכן למועצה האזורית אבו בסמה. בשנים האחרונות גדלה מצבת כוח האדם ברשות הברואים ותקציביה גדלו. ב-2011 הוקם גוף נוסף, מטה היישוב להתיישבות ולפיתוח כלכלי של הברואים בנגב. כך נוצר מנגנון בירוקרטי גדול ומסועף, כאשר לרשויות ולגורמים השונים הפועלים במסגרתן יש הגדרות תפקידים שבחלקן חופפות וההיררכיה ביניהם איננה ברורה. מצב זה הינו מתכון לבעיות ולנטרול הרדי והוא מקשה על קבלת החלטות ועל ביצוען: כאשר אין היררכיה ברורה בין הרשויות המעורבות וקיימת הפיפה בתפקידים המוטלים עליהן, אף גוף לא יכול להוביל את האחרים, אך כל אחד מהם יכול לבלום פעילות שיוזם גוף אחר. התושב הברואי ניצב מול ריבוי רשויות וגורמים והוא רואה בכלם את נציגי המדינה. כל ניסיון של גוף אחד להתנער מפעולותיה של רשות שלטונית אחרת, גם אם בפועל אכן לא היה לו כל קשר לפעולות אלו, נתפס על ידי הברואי כמעשה הונאה, שכן מבחינתו כל הרשויות השונות העוסקות בענייניו מייצגות את המדינה ומממשות אותה מדיניות ממשלתית.

בעוד שהברואים תופסים את צעדי הממסד כמונונים נגדם, פקידי הממסד רואים במקרים רבים את הברואים כאופורטוניסטים שרוצים למקסם את שליטתם בקרקע, שלא מגלים סולידריות עם ברואים אחרים ושמשינים את דעתם מפעם לפעם ואף חוזרים בהם מהסכמות שנתנו. התוצאה היא משבר אמון עמוק בין הצדדים. אף שהכל מודעים למציאות זו ולעובדה כי בהעדר אמון הרדי לא תיתכן התקדמות, לא ננקטים צעדים בוני אמון, שכן לשם כך נדרשת העזה ופתיחות שהמערך הנוכחי של הרשויות השונות לא מאפשר.

### 4. שלטון מקומי חסר יכולת תפקוד

הגדלת מספר הרשויות העוסקות בהסדרת התיישבות הברואים, הרחבת המנגנונים והגופים שעליהם הוטל לטפל בנושא והעברת כל תקציבי התכנון והפיתוח, שהוקצו קודם לכן למועצה האזורית אבו בסמה, לרשויות אלו – כל אלה החלישו מאוד את המועצה האזורית, שהפכה לגוף שאין לו כמעט יכולת ביצוע. כך, השלטון המקומי, שעל אף מגבלותיו הוא הקרוב ביותר לתושבים, לא יכול לתת היתרי בנייה (בכובעו כוועדה מקומית לתכנון ולבניה), לקדם תכניות פיתוח, ליזום תכניות שלא במימון ממשלתי ואין לו היכולת לנהל בצורה מושכלת את עתודות הקרקע הנדרשות לצורכי הפיתוח העתידי של המועצה האזורית עצמה ושל האוכלוסייה שאותה היא אמורה לשרת.

## סיכום

בתוך רשת חסמים זו כלוא למעשה הפיתוח בכפרים הברואים המוכרים. התושבים סובלים מהעדרו של פיתוח זה ורשויות המדינה מתוסכלות מחוסר יכולתן לקדמו. מסקנתנו היא שדרושים שינויים בגישה, במדיניות ובשפה התכנונית כדי להגיע לפריצת דרך. לשם כך יש בראש ובראשונה להתמודד עם משבר האמון, וזאת על ידי נקיטה במהלכים דרמטיים שיבהירו לתושבים שהמדינה לצדם, מבינה את כאבם ומנסה, למרות הקשיים המשפטיים, לענות על צורכיהם הרוחניים.

## 1. הקפאה של הריסות בתים ואישור בנייה זמנית לזוגות צעירים ליד בית הוריהם

הפסקת ההריסות של הבנייה הקיימת עד תום תהליך ההסדרה תעיד על נכונות המדינה להתקדם לקראת פתרון מכבד ותוכל לשקם את אמון התושבים בכוונותיה. עוד מוצע להתיר הקמת מבנים זמניים לזוגות צעירים במתחמי המגורים של המשפחה המורחבת כדי לענות על הצורך הדוחק ביותר בחברה הברואית – קורת הגג הדרושה לבנים שנישאו וזאת במתחם המגורים של הוריהם.

## 2. הטמעה של עקרונות הפריסה המרחבית המקומית בתכנון הסטטוטורי של היישובים הבדואים

כדי שניתן יהיה לממש את התכניות שמוסדות התכנון מאשרים ליישובים הברואים, נדרש שינוי יסודי בתפיסה התכנונית שבבסיסן. על התפיסה התכנונית להתגמש ולהרחיב את מושגיה כך שיכילו את עקרונות הפריסה המרחבית המסורתית. העקרונות החברתיים שעליהם מבוססת הפריסה המרחבית הקיימת ביישובים הברואים חייבים להיות נקודת המוצא לתכנון הסטטוטורי שיאפשר את המשך קיומם, אך לא יקבע אותם, אלא יפתח פתח גם לשינוי עקרונות אלה מתוך החברה הברואית עצמה.

בהתאם לרוח זו, על התכנון הסטטוטורי להטמיע את ההיבטים הבאים:

- חלוקת הבעלויות על הקרקע המוסכמת בין התושבים. ללא קשר למעמדה המשפטי, מפת הבעלויות המקומית תהווה את השכבה הבסיסית של התכנון.
- הבסיס לשכונת המגורים יהיה מקבצי המגורים הכוללים ענף משפחתי על נספחיו האפשריים (במקרים רבים חיים בצד משפחת האב קרובים נוספים, למשל קרובים שעברו להתגורר ליד הורי האשה בהסכמת משפחתה, קרובים רחוקים, וגם חסרי קרקע ש"אומצו" על ידי משפחה בעלת קרקע, והם גרים על אדמתה כאורחיה הקבועים). המתחם המשפחתי, הכולל משפחה מורחבת של אב, בניו הנשואים וכל ילדיו הרחוקים, יהווה את יחידת התכנון הבסיסית.
- הקרקע המשפחתית תענה גם על הצרכים של דור הבנים, שיתגוררו בה בצד הוריהם. במקום דרישה לרצף בנוי בהווה יש לאפשר פיתוח שיתיר קרקע פנויה, שתשמש לבנייה בעתיד, כך שעיקרון הרצף ימומש רק בטווח הבינוני והרחוק.
- בדואים חסרי קרקע בבעלותם, המתגוררים ביישוב מסוים כאורחים של בעלי הקרקע, יקבלו אדמות מדינה עבור בנייהם. ככל שבאותו יישוב אין אדמות מדינה (תופעה שכמעט ואיננה קיימת), בעייתם של חסרי הקרקע תיפתר באמצעות חילופי קרקע בהסכמה בין התושבים, בליווי הצוות המתכנן או ביוזמתו.
- מערכת הדרכים והשבילים הקיימים תהווה את הבסיס לתכנון מערכת הדרכים ביישוב.
- על בסיס שלד זה של מערכת דרכים, שכונות ומתחמי מגורים, יתקיימו שימושי הקרקע השונים, כאשר במקום עיקרון האזור (Zoning) יותר עירוב שימושים.
- במקומות שבהם קיימת תכנית שאיננה ברוח ההמלצות הנ"ל ואשר אינה ניתנת למימוש, רשויות המדינה הרלוונטיות יזמו את התיקונים הנדרשים בה.
- השפה והמושגים התכנוניים הללו יוטמעו, בהתאמות הנדרשות, גם בתכנון הכפרים שלתושביהם אין תביעות בעלות על הקרקע.

## 3. שיתוף ציבור מלא לאורך כל תהליך התכנון והפיתוח

עיקרון חיוני לתכנון בכלל, ולכזה המנסה לשלב בין שתי שפות תכנוניות שונות בפרט, הוא השתתפות פעילה של התושבים בתהליך לכל אורכו. שיתוף ציבור אמיתי ומלא הוא תהליך בן שני שלבים: בשלב הראשון מתבצעת למידה משותפת של צוות התכנון והתושבים, ואילו השלב השני מוקדש לבניית הסכמות בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין המתכנן, ביוזמת צוות התכנון ובליווי. התהליך בן שני השלבים צריך להיתפר עבור כל כפר על פי מידותיו ותוך היכרות עם מאפייניו הבסיסיים. הצלחת התכנון והפיתוח תלויה בקיומו של תהליך זה לאורך כל שלבי התכנון והפיתוח.

## 4. ביטול התניית הפיתוח בהסדר הבעלות על הקרקע

יש לקדם את פיתוח היישובים הברואים גם בהעדר הסדרה של הבעלות בקרקע. אין לקבל את ההנחה כי עצם העובדה שזכויות הקניין בקרקע טרם נקבעו סופית אינה מאפשרת לבצע בה פיתוח, שכן גם כיום מושגות הסכמות במקרים שונים בלי לפתור את המחלוקת הקניינית.

- בכפרים בהם יש תביעות בעלות של בדואים על הקרקע, יש לאפשר הסדרה של ההתיישבות והבנייה ללא הסדרת הסוגיה הקניינית, תוך הותרת מעמד הקרקע כלא מוסדרת. משא ומתן בנושא המחלוקת על הקרקע יתקיים בנפרד.
  - יש להוציא את סוגיית הבעלות על הקרקע מהמשא ומתן שמנהלות הרשויות עם התושבים לגבי שיוך המגרשים. יש לבטל את התנאי שלפיו שיווק הקרקע והפיתוח ייעשו רק אחרי חתימה על הסכם לפתרון המחלוקת באשר לבעלות על הקרקע.
  - אימוץ מדיניות תכנונית שבמרכזה הסדרת המצב הקיים, תוך התייחסות למפה של תביעות הבעלות כאל הבסיס לתכנון, יש בו לסייע במידה ניכרת בדחיית ההתמודדות עם המחלוקת המשפטית בנוגע למעמד הקרקע ובהסרתה כחסם בפני הפיתוח.
  - יש למצוא במקביל פתרונות למשפחות שאין להן קרקע בבעלותן בתוך גבולות הישוב. לצורך זה יש לבחון אפשרות של הרחבת גבולות היישוב ו/או הקצאת אדמות מדינה בעבורן.
- הפרדת ההסדרה התכנונית מפתרון המחלוקת בנוגע לבעלות על הקרקע תשחרר את תהליך ההסדרה מאווירת הקונפליקט המאפיינת אותו כיום ותאפשר התקדמות מעשית בפיתוח היישובים.

## 5. משא ומתן פתוח במטרה להגיע להסכמות בנושא הקרקע

במקביל להסרת הדרישה לפתרון המחלוקת הקניינית כתנאי לפיתוח, יש ליצור מסגרת שתאפשר משא ומתן אמיתי ופתוח בין נציגי המדינה לנציגי הברואים בנוגע לבעלות על הקרקע. זאת במטרה להגיע להסכמות משותפות, שעל בסיסן יתקיים בהמשך משא ומתן פרטני.

## 6. שינוי יעדיה של רשות הברואים וחיזוק השלטון המקומי, תוך צמצום גופים ומנגנונים

יש לצמצם באופן ניכר את המנגנון הבירוקרטי שמטפל ביישובים הברואים ולעשותו פשוט, נגיש, שקוף ומחובר לתושבים. בנוסף לצמצום מספר הגופים הייעודיים, יש לבחון מחדש את יעדיה של רשות הברואים ואת שיטות הפעולה שלה. אנו ממליצים להשאיר בידי רשות הברואים את תהליך המשא ומתן הפרטני בנושא הסדר הבעלות על הקרקע, שיבוא לאחר המהלך הפותח שהוצע לעיל, אך לנתקו כאמור מתהליך התכנון והפיתוח של היישובים, שיופקד בידי המועצות האזוריות אל קסום ונוה מדבר.

יש להבטיח שתהליך ההסדרה לא יחריף את המצוקה הכלכלית הקיימת בכפרים הברואים ושתימצא הדרך לנצלו לצורך מינוף כלכלי של היישובים. המעבר ממגורים בלתי פורמליים להתיישבות מוסדרת כרוך בהוצאות כספיות גדולות שמשפחות ברואיות רבות יתקשו לעמוד בהן, שכן המעבר למגורים פורמליים כולל שורה של תנאים שלא קיימים במגורים הבלתי פורמליים, כמו תשלום עבור הכנת תכנית בינוי/פיתוח, הוצאת היתר בנייה, היטלים ואגרות, העלות הכרוכה בבניית בית קבע ובעמידה בתקנים ועוד. לכן על המדינה להציע לתושבים הברואים מענקים והלוואות ארוכות טווח בסכסוד ממשלתי, ובמקביל להשקיע בהקמת מוקדי מסחה, תעסוקה ותיירות, שיבטיחו ליישובים הכנסות גבוהות מארנונה. בנוסף יש להקצות שטחים לעיבוד הקלאי ולאשר לצורך זה הקצאות מיסכות מים כנדרש. בצד אלה, במסגרת התכנון יש לזהות את מקורות המחיה והפרנסה הקיימים, לאפשר את שימורם ואת פיתוחם גם בעתיד ולהכין לשם כך תכנית. ברמה המוסדית נדרש תקצוב מתאים של הרשות המקומית, על מנת שתוכל למלא את תפקידיה בתחומי התכנון, הפיתוח ומתן השירותים ליישובים ולתושבים.

## סיכום

אימוץ ההמלצות במלואן וכמקשה אחת חיוני להצלחת המהלך. המדינה תגדיר כך סדר יום חדש ביחסיה עם הקהילות הברואיות ותשרד מסר של פתיחות ואחריות ביחס לצורכיהן ולמצבן. יש לקוות כי ההבנה שהמעבר ממגורים בלתי פורמליים להתיישבות מוסדרת חייב להיות הדרגתי, כדי שלא יערער את אושיות החברה הברואית, תאפשר את הגמישות הנדרשת בתפיסה התכנונית, בגישה הכללית ובמדיניות התכנון והפיתוח. החברה הישראלית רק תרוויח מהתחזקות הכפרים הברואים ומפיתוחם, ובלבד שאלה יתרחשו בקצב ובאופן המתאימים לתושביהם.

# تلخيص

وظفت الدولة في العقد الأخير جهوداً كثيرة لتنظيم الاستيطان البدوي في النقب. وقد تم الاعتراف بإحدى عشرة بلدة بدوية- أخرها اللقية التي أنشأت في التسعينات من القرن الماضي- وذلك نتيجة لضغط شعبي وبشكل تدريجي. وخصصت الحكومة ميزانيات ضخمة لإعداد خرائط هيكلية وأخرى مفصلة لهذه البلدات، وأنشأت مؤسسة تنظيمية وإدارية كبيرة، التي تولت مسؤولية هذه القرى واستثمرت فيها الكثير من الموارد المادية، وبالأساس لإقامة المدارس وشفق وتعبيد الطرق إليها. على خلفية هذه الجهود برزت حقيقة، أنه من بين 11 بلدة التي تم الاعتراف بها في الأعوام الخمس عشرة الأخيرة، هناك قرية واحدة فقط " ترابين الصانع" والتي أقيمت على أراض حكومية، حظيت بتطوير فعلي، وحتى في هذه الحالة فإن الحديث يدور عن تطوير محدود فقط. وفي القرى والبلدات الأخرى، بما فيها القرى التي تم الاعتراف بها في نهاية القرن الماضي ( القرن 20 )، لم يتم تنفيذ أي أعمال تطويرية، حالها حال القرى غير المعترف بها والتي لم يُعد أي تخطيط لها. هذا بالرغم من أن المواطنين البدو والدولة تربطهما مصالح مشتركة فيما يتعلق بتطوير هذه القرى.

وعليه، فإن حال الغالبية الساحقة من قري ابو بسمي سابقا ، ظل يشبه حال القرى غير المعترف بها فإنها مُجهزه بالبنية التحتية. وعليه، فإن حال الغالبية الساحقة من قري ابو بسمي سابقا ، ظل يشبه حال القرى غير المعترف بها حيث أن معظمها غير مُجهزه بالبنية التحتية. وبالرغم من المصادقة على مخططات هيكلية لجميع هذه القرى فإن السكان لا يستطيعون الحصول على رخص للبناء- سواء مبان دائمة أو مبان مؤقتة. فعلياً المخططات التي وضعت لم تنفذ، سواء على مستوى العائلات أو على مستوى البلدة ككل. نتيجة لذلك، فإن سكان هذه القرى يتعرضون لضغوط هائلة ويضطرون للتعامل مع معضلة غير قابلة للحل: من جهة هم بطبيعة الحال بحاجة لمبان للسكن، وهذه الحاجة تزداد بمرور الوقت، مثلاً عندما يتزوج الابن يضطر الأب لبناء بيت جديد. ومن جهة أخرى، وفي ظل غياب إمكانية الحصول على رخصة بناء والبناء بشكل قانون، فإن أي بناء جديد يقع تحت طائلة التهديد بالهدم.

على خلفية هذا الواقع، قمنا في العامين 2012 و 2013 بتنفيذ دراسة مُستفيضة و متعدد المجالات، بهدف الكشف عن العوائق التي تمنع تطوير هذه القرى، تحليلها وفهمها، واقتراح طرق لإزالتها ولغرض هذه الدراسة قمنا بدمج عدد من طرق البحث والتوجهات الحضرية والتخطيطية، حيث أظهرت نتائجنا العلاقة بين الانتشار المكاني وبين المجتمع والثقافة.

لقد تركنا في موضوع التطوير الفعلي على مستوى العائلة ومستوى القرية، مع التشديد على رخص البناء للسكن وتطوير الخدمات، البنية التحتية والشوارع. كلها مجتمعه تشكل شرطاً أساسياً وسابقاً للتطوير الاجتماعي والاقتصادي للبلدة، تقرير مكمل صادر عن مركز " أهداف" تركز بالخطوات المطلوبة من أجل إتاحة الإمكانية للتطوير الاقتصادي والاجتماعي ( الذي يضم بنية تعليمية وصحية لائقة ) على أساس التنمية المادية.

البحث الحالي، يستعرض التخطيط المكاني القائم في القرى البدوية على مميزاتها الخاصة، وكذلك السياسة الحكومية والمجموعة التنظيمية والإدارية التي تفعّلها الدولة، من أجل تنظيم الوضع التخطيطي والملكيّات ( منظومة الملكيات على الأراضي ) في القرى المعترف بها. وتحليل المعطيات المذكورة يكشف المعيقات الأساسية التي تمنع تطوير هذه القرى، وفي أعقابها التوصيات الكفيلة بإزالتها.

## صورة الوضع

### 1. سكان، تخطيط مكاني، تخطيط وتطوير

منذ العام 1998، ومن خلال مسيرة مستمرة وتدرجية، تم الاعتراف بإحدى عشرة قرية بدوية من قبل الدولة، ونتين منها التي تضم أكثر من 30000 ألف مواطن. وفي العام 2004 تم تأسيس المجلس الإقليمي ابو بسمه ليشكل إطاراً محلياً وتخطيطياً شاملاً لها<sup>2</sup>. وفي العام 2012 تم تقسيم المجلس الإقليمي أبو بسمه و القرى الإحدى عشرة التي كانت ضمن سلطته البلدية ونسبها إلى مجلسين إقليميين جديدين: نافية مدبار والقسوم.

بحسب الدائرة المركزية للإحصاءات فإن هذه القرى مُدرجة ضمن العقود الاقتصادي الاجتماعي الأكثر تديناً ( عقود رقم 1). وهذا التدرج يظهر المستوى الثقافي المنخفض والفقر الشديد. سكان هذه القرى، يعانون من نقص في البنية التحتية المادية الأساسية، وخدمات محدودة وكذلك يتعرضون يومياً لمخاطر بيئية وصحية، والتي تؤدي بدورها إلى انتشار الأمراض وبنسب مُرتفعة.

كل القرى، باستثناء ترابين الصانع، هي قرى قائمة قبل الاعتراف بها. وعليه فإن انتشارها المكاني يعكس تطوراً طبيعياً، وضمن إطار التجاذبات الجيوسياسية التي تتواجد بها، بالرغم من وجود فوارق بين القرى وحتى فوارق داخلية، لجمعها فإن مميزات مشتركة من حيث الانتشار المكاني، النابعة في الأصل من مبادئ التنظيم الاجتماعي للمجتمع البدوي التقليدي، هذه الأسس تضم أيضاً مركزية العائلة في النظام الاجتماعي، ملكيتها للأرض، الفصل بين الجنسين والحفاظ على الخصوصية بنواحيها المختلفة. هذه الأسس تفرض انتشاراً مكانياً قائماً على هيكلية هي عبارة عن تجمعات عائلية ( أحياء) المقسمة بدورها إلى نطاقات سكنية تضم العائلة الموسعة ( العائلة الموسعة تضم أب العائلة، زوجته أو زوجاته، أبناءه وبناته العزاب وكذلك أبناءه المتزوجون وعائلاتهم). هذه المجموعات منفصلة عن بعضها من خلال طرق ترابية التي ترسم الحدود التي تمكن من حركة عامة على طولها لكن حركة انتقائية بداخلها ، في الطرق الداخلية المعدة للاستعمال الخاص لسكان الحي العائلي فقط.

عملياً فإن، الانتشار المكاني للقرى البدوية تم تحت ضغوطات نتيجة لظروف جيوسياسية مختلفة، منها الحظر الذي فرضته السلطات على بناء أبنية جديدة دون تراخيص وتخوف السكان من مغبة هدم البيوت أدى إلى ازدحام معين في الأبنية الجديدة، مقارنة مع النموذج التقليدي، وبالرغم من هذا، فإن الانتشار المكاني القائم مغاير بشكل كبير للمعمول به في المؤسسة التخطيطية في إسرائيل.

إن التخطيط الذي بادرت به الحكومة للقرى المعترف بها تجاهل بشكل كامل تقريباً الانتشار المكاني- الاجتماعي التقليدي ومبادئها. بالإمكان الإشارة إلى توجيهي تخطيطي ميزاه: التوجه التخطيطي الذي هو في أساس المخطط من الجيل الأول التي دعت إلى تركيز السكان ورفع الكثافة السكانية من خلال تخطيط المنطقة وكأنها منطقة فارغة من السكان ولا توجد بها أي مبان قائمة، هذا التوجه التخطيطي دعا إلى وجوب إخلاء السكان الموجودين من بيوتهم، هدم هذه البيوت وبناء بيوت جديدة مكانها. الجيل الثاني من المخطط الهيكلي اعد بهدف التمكين " تنظيم في المكان "، بمعنى تمكين السكان من الاستمرار في العيش في بيوتهم القائمة. وهكذا، مخططات هيكلية من الجيل الثاني تضم مركبات التي تعتمد على الانتشار المادي القائم في الميدان، ومع هذا، فإن مخططات من الجيل الثاني لا تمكن تنظيم كامل لكافة الأبنية القائمة، كون تطورها للانتشار المادي لا يعتمد على فهم المبادئ التي أقيمت على أساسها.

في بلدات المجالس الإقليمية نافيه مدبار والقسوم، يوجد أكثر من 40 مخطط محلي ومفصل للاستعمالات المختلفة للأراضي، وبضمنها 17 مخططاً تفصيلياً مصادق عليها تضم 4896 قطعة أرض للبناء، التي تمكن إقامة 10319 وحدة سكنية. عملياً فقد تم حتى اليوم إصدار 128 ترخيص للبناء في قريتين فقط، 119 ترخيص في قرية ترابين الصانع وتسعة أخرى في قرية أبو القريبات. مع انقضاء عقد على تأسيس المجلس الإقليمي أبو بسمه، فإن تطوير البنية التحتية في البلدات التابعة له هي في حدها الأدنى: في غالبية البلدات تم بالأساس تطوير مداخل ومدارس وفي قسم منها تم إنشاء عيادات طبية. آلاف البيوت التي شيدت دون ترخيص، وقسم من المباني العامة غير موصولة في البنية التحتية الأساسية مثل الكهرباء والمياه وفي غالبية الأحيان لا توجد طرق مؤدية إليها.

2. أبو قريبات، بير هاج، مكحول، قصر السر، ترابين الصانع، الدريجات، ام بطين، السيد، مولدا، كحلة وابو تلول

1. دغان- بوزاغلو نوغا- القرى البدوية المعترف بها (قرى ابو بسمه)، عقد من قلة التطوير. مركز ادفاه، معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في اسرائيل، اب 2014

## 2. السلطات التي تتولى العناية بالسكان البدو في النقب

بعكس باقي المواطنين في الدولة، حيث الكثير من أمورهم الحياتية اليومية منظمة من قبل مؤسسات الحكم المحلي، فإن العلاقة بين الدولة وبين سكان القرى البدوية يتم بوساطة من خلال مؤسسات الحكم المركزي، ينعكس هذا الأمر من خلال إقامة مؤسسات سلطوية خاصة من أجل متابعة السكان البدو، مراقبتهم ومعالجة شؤونهم. نتيجة لهذا، فإن قدرة السكان البدو على التأثير على السياسات والقرارات التي تتعلق بهم هي ضئيلة.

على مدار السنوات، غيرت المؤسسات المختصة بقضايا السكان البدو، أسماءها وحتى تناقلت الصلاحيات فيما بينها. في السنوات الأخيرة ارتفع عدد هذه المؤسسات، توسعت نظمها وازدادت ميزانيتها. ينضم لهذه الهيئات، الوزارات الحكومية المختلفة التي تعالج قضايا السكان البدو كل في مجال اختصاصها.

## 3. قضية ملكية الأرض

إن الخلاف الأساسي بين البدو في النقب وبين الدولة يدور حول قضية ملكية الأرض: يدعي البدو امتلاكهم للأراضي التي أقاموا فيها قبل العام 1948 وكذلك امتلاكهم للأراضي التي تم نقلهم إليها بعد 1948. فيما ترفض الدولة الاعتراف بهذه الملكية، بادعاء إن معظم هذه الأراضي لم يتم تسجيلها أبداً في دائرة تسجيل الأراضي، سواء العثمانية أو الانتدابية. في حين أن نظام الأراضي العصري يعتمد على التسجيل، فإن غالبية البدو في النقب اعتمدوا على اتفاقيات تنظيم تقليدية، بدون تسجيل ملكيتهم لدى الدوائر الحكومية. الدولة من جهتها اعتمدت على هذا الادعاء من أجل قرارها الفائل إن الأراضي التي يطالب بها البدو هي أراضي للدولة.

يوجد اليوم 2749 دعوى ملكية قيد البحث مقدمة من قبل البدو التي تتعلق بـ 592000 دونم. وبحسب التقديرات المختلفة فإن 90% من الأراضي في بلدات المجلس الإقليمي نافيه مدبار والقسوم لم يتم الاتفاق على تسويتها بعد وتوجد عليها دعاوى ملكية

تقع مسؤولية تسوية دعاوى الملكية والمفاوضات مع المدعين على عاتق سلطة تنظيم استيطان البدو في النقب، وهي الجهة المؤتمنة على تخصيص قطع البناء وتسويقها. حتى اليوم تم تسويق قطع للبناء في ترابين الصانع التي أقيمت على أراضي الدولة، ولا توجد هناك إي نزاعات ملكية، وحوالي 30 قسيمة بناء للبناء في أبو القريبات، التي تمت في أعقاب عدد من الاتفاقيات التي تم توقيعها لتسوية الملكية على الأرض، وما نجحنا باستيضاحه، بالإضافة لذلك، لم يتم توقيع نهائي حتى على اتفاق واحد على تسوية ملكية الأرض، الذي قضى بتخصيص قسيمة بناء للمدعي، وبطبيعة الحال لم يتم إصدار رخصة بناء للسكن. مؤخرًا رفعت عشرات الطلبات لتخصيص قطع بناء في قرى السيد والدريجات، لكن عملية تسويق هذه القطع لم تبدأ بشكل فعلي.

## معيقات التطوير

تحليل المعوقات المختلفة للوضع القائم تظهر إن سلسلة من المعوقات المرتبطة الواحدة بالأخرى وتغذي بعضها البعض هي التي تسبب جموداً شبه كامل في مجال التطوير في القرى البدوية المعترف بها. وفيما يلي أهم هذه المعوقات.

### 1. اشتراط التطوير بتسوية الملكية على الأراضي المتنازع عليها بين البدو والدولة

لملكية الأرض توجد قيمة رمزية كبيرة، أو في المجتمع البدوي وسواء على صعيد الدولة، وترتبط بقضايا الهوية، السيادة والأمن. إن السيطرة على الأرض وملكيتها تعتبر في نظر الدولة تعبير وأداة للسلطة وإدارة الحيز المكاني. في ذات الوقت ينظر البدو لملكية الأرض كمروسة وسند لهم كعائلة وكمجتمع. ومن هنا تتبع تعقيدات الصراع الذي يعتبره الجانبان ليس صراعاً مادياً فقط. الدولة مصممة على تسوية مسألة الأرض بحسب قيمها وشروطها بينما البدو الذين يخشون ليس فقط فقدانهم للأرض بل من فقدان طبيعته حياتهم متمسكون بها أيضاً.

من هذا المنطلق يجب فحص موقف الدولة والذي حسبه تشترط التطوير المادي في القرى البدوية المعترف بها بحل الخلاف المتعلق بالملكية على الأرض. هذا الاشتراط يخلق عقبة في المجال الذي من الناحية المبدئية يوجد به مصلحة مشتركة للدولة والبدو: الدولة تستعمل الموضوع الذي لا يوجد عليه خلاف مبدئي- التسوية التخطيطية للقرية- كوسيلة ضغط من أجل دفع حل ملف الملكية. يضاف لذلك ان المفاوضات حول تسوية الملكية على الأرض تجري بالتوازي مع الشروط التي أقرتها الدولة سابقاً ولا تلقى قبولا لدى البدو. وهكذا فإن المطالب بحل الخلاف حول الملكية على الأرض تحول دون التسوية التخطيطية للقرية ويترجم لنضال على الأرض ويزيد من حدة المخاوف والظنون بشكل عميق بين الجانبين والذين ينظرون إلى الواقع من خلال منظار مسألة الملكية. هذه السياسة تشكل العائق الأكثر جدية أمام تطوير القرى.

### 2. سياسية تخطيط وتطوير وفق مفاهيم مغايرة لمبادئ التطوير المحلي في القرى ومناقضة لها في بعض الأحيان

إن تسوية الاستيطان البدوي من قبل الدولة التي تطمح إلى تنفيذ مشروع بمستوى يتماشى مع طريقة حيادية للسكن السوي. وتضم في قلبها رؤية ازدحام وتركيز. وفي حقيقة الأمر فإن الحديث يدور عن ما يُلائم ثقافة إسكان وتنظيم يشابه الموجود في مجتمع مدني، والمبني على الأشخاص وعائلات النوا. بينما المجتمع البدوي القروي التقليدي لديه أسلوب مغاير للانتشار في المكان، الذي يتلاءم مع عائلات موسعه التي تشاطر فيما بينها الملكية على الأرض وتشكل معاً هيكل القرية.

إن الفوارق الكبيرة بين اللغة التخطيطية السلطوية والبيات تنفيذها، وبين اللغة المكانية المحلية وقواعد تطورها، هي السبب الأساسي الذي أدى إلى عدم إجابة المخططات التي وضعت للقرى المعترف بها على احتياجات سكانها. مصطلحات تخطيطية مثل "المناطقية" اكتناظ، ووحدات تخطيط القائمة على عائلات النوا التي هي غريبة عن مبادئ الانتشار البدوي التقليدي. المبني على العائلات الموسعة، أراضي خاصة واستعمالات مختلفة<sup>3</sup> لها تجاهل هذا الموضوع أو عدم فهمه، يؤديان إلى عدم تطبيق التخطيط الحكومي بشكل فعلي.

مثال بارز في هذا السياق، هو تجاهل التخطيط الحكومي، ضمن إطار المخططات الهيكلية التي أعدها، من الترسيم المحلي لمبنى الملكيات على الأرض، دون علاقة لوضعها القانوني، مبنى الملكيات على الأرض معروف ومتفق عليه وملزم لكافة البدو، وبشكل ركيزة أساسية في تصميم الحيز الخاص بهم. تجاهل الدولة لهذه الحقيقة، والتقيد بالموقف القانوني فقط، رسمت مخططات غير قابلة للتنفيذ وتتطلب الكثير من التعديل، كونها أراضي معينه مخصصة للسكان، الذين هم يعرف البدو ليسوا أصحابها، ولن يقوموا بالدخول إليها، أو كونها تخصص أراضي خاصة للأغراض العامة دون الأخذ بالاعتبار رأي أصحابها ودون التوصل إلى اتفاقيات معهم حول الموضوع. بكلمات أخرى، تجاهل الأسس التي تشكل المبنى الاجتماعي المحلي ومعانيه المكانية، تفشل التخطيط الحكومي.

3 دمج بين السكن، تربية المواشي، صناعة تشغيل وتجارة، وتغييرات في استعمال الارض من الحين للآخر بحسب تغير الاحتياجات

وفيما يتعلق بنظام الشوارع المحلية، فإن تطرق المخططات الهيكلية الحكومية لها تلائم ثقافة معديها وليست ثقافة السكان البدو التي تستهدفها. المخططون مستشارو المواصلات ينظرون للطرق كفضية تقنية التي يجب أن توفر حلا مفيدا للوصول وللربط بين المناطق المختلفة من البلدة. لكن بحسب عقلية السكان القرى البدوية فإن هذه الطرق تؤدي دورا هاما آخر: الطرق الرئيسية تفصل بين التجمعات السكانية (الإحياء) وترسم حدودها، وهذا هو الدور الأساسي الذي تؤديه. كونها تفصل بين الأراضي الخاصة للعائلات، فإن هذه الطرق لا تحتسب كطرق خاصة والتنقل بينها مسموح للجميع. ويعكس ذلك هي الحال مع الشوارع في داخل الأحياء التي تتفرع من الشوارع الرئيسية وتمر بداخل أراضي العائلات، هي طرق خاصة في ماهيتها ومخصصة لأبناء العائلة وضيوفهم فقط. تجاهل المؤسسات التخطيطية لهذه العقبات ودور الطرق في عقلية المجتمع البدوي التقليدي والأهمية الكبرى التي يوليها السكان البدو للحفاظ على الخصوصية تؤدي للمصادفة على مخططات التي لا تلائم طبيعة حياتهم ولهذا لا يمكن تنفيذها.

تعود بعض هذه العقبات إلى الفوارق في التوجهات التخطيطية التي تظهر في مرحلة التطوير وتمنعها أيضا حتى بعد الموافقة على المخطط المصادق عليه من قبل السكان البدو. وعليه فإن سلطة تنظيم الاستيطان البدوي في النقب تطلب، كشرط للتطوير المادي في القرى المعترف بها، تطوير متواصل يمتد على 75% من قطع البناء في البلدة الواحدة. هذا المطلب يتجاهل من مفاهيم أساسية لدى المجتمع البدوي التقليدي، والتي بحسبها فإن الأب ملزم بالحفاظ على احتياطي من الأرض للبناء لأبنائه، ونتيجة لذلك طلب الدولة لا يتم تنفيذه ويجمد التطوير.

### 3. كثرة السلطات بدون ترابية واضحة بينها

في ظل عدم نجاحها في تطبيق سياستها، قامت الحكومة بزيادة عدد السلطات التي تعنى بتنظيم الاستيطان البدوي، في المقابل تم توسيع الأجهزة في الهيئات التي القي على عاتقها مهمة معالجة الموضوع وتم فيها زيادة واضحة للقوى العاملة فيها. في 1986 أقيمت إدارة البدو كسلطة مختصة لمعالجة شؤونهم، حيث قامت بتشغيل عدد لا بأس به من الموظفين. تلاها بعد ذلك إقامة المجلس الإقليمي أبو بسمه. في العام 2007 أنشأت السلطة لتنظيم الاستيطان البدوي في النقب ( فيما يلي: " سلطة البدو ") بدل إدارة البدو. غالبية الموظفين الذين تم تشغيلهم في سلطة البدو تم استيعابهم في سلطة البدو، وقد تم نقل غالبية ميزانيات التخطيط والتطوير التي خصصت بداية للمجلس الإقليمي أبو بسمه. في السنوات الأخيرة ازداد عدد القوى العاملة في سلطة البدو وكذلك ميزانياتها. في 2011 أقيم جسم إضافي وهو هيئة التنفيذ للاستيطان والتطوير الاقتصادي للبدو في النقب. وهكذا تم إنشاء منظومة بيروقراطية كبيرة ومتشعبة، حيث للسلطات والأجسام المختلفة العاملة ضمنها يوجد تحديد وظائف يقسم منها تشابه والترابية بينها غير واضحة. هذا الوضع هو صيغة للمشاكل والتعطيل المتبادل ويعرقل اتخاذ القرارات ويعطل تنفيذها: في ظل غياب ترابية واضحة بين السلطات المشاركة ووجود تصادم في الوظائف الملقاة عليها، لا يمكن لأي جسم قيادة الأجسام الأخرى، لكن كل واحد منها يمكنه أن يوقف نشاط بادر إليه جسم آخر.

المواطن البدوي يقف أمام سلطات وأجسام متعددة ويرى بجمعها ممثلة للدولة. كل محاولة من قبل احد الأجسام للتصل من نشاطات سلطة سلطوية أخرى، حتى لو لم تربطها بها أي صلة بشكل فعلي أو علاقة بأي من نشاطاتها، لكن البدوي ينظر إليها على إنها محاولات للخداع، لأنه من ناحيته فإن كافة السلطات المختلفة التي تعنى بشأنه تمثل الدولة وتطبق السياسة الحكومية ذاتها.

وفي حين ينظر البدو إلى خطوات المؤسسة موجهة ضدهم، فإن موظفي الحكومة يعتبرون في كثير من الحالات بان البدو انتهازيون والذين يريدون فرض سيطرتهم على أكبر قدر من الأراضي، ولا يظهرون أي تعاطف مع بدو آخرين ويقومون بتغيير آراءهم بين الفينة والأخرى وحتى إنهم يتراجعون عن اتفاقهم عليها. والنتيجة هي أزمة ثقة عميقة بين الجانبين. بالرغم من أن الجميع على علم بهذه الحقيقة وهي انه في ظل غياب ثقة متبادلة لا يمكن التقدم، ولا يمكن اتخاذ أي خطوات لبناء الثقة، كون الأمر بحاجة لقدرة من الشجاعة والانفتاح الذي لا يمكن أن يتوفر في ظل المنظومة السلطوية القائمة.

### 4. الحكم المحلي وانعدام القدرة على العمل

زيادة عدد السلطات التي تعمل على تنظيم الاستيطان البدوي، توسعة الأجهزة والأجسام التي القي على عاتقها معالجة الموضوع وتحويل كافة ميزانيات التخطيط والتطوير، التي تم تخصيصها، بداية للمجلس الإقليمي أبو بسمه، فإن هذه السلطات- جميعها أضعفت المجلس الإقليمي، الذي تحول إلى جسم لا يمتلك القدرة على التنفيذ تقريبا. وهكذا الحكم المحلي، على الرغم من محدودية قدراته هو الأقرب للمواطنين، لا يمكنه إصدار تراخيص بناء ( بصفته اللجنة المحلية للتخطيط والبناء)، أو إعداد مخططات تطوير، أو المبادرة لمخططات ليست بتمويل حكومي ولا توجد لديه القدرة على الإدارة بشكل مدروس لاحتياجات الأراضي المطلوبة من أجل التطوير المستقبلي للمجلس الإقليمي نفسه وكذلك للسكان والذين من المفروض أن يخدمهم.

## تلخيص

بداخل شبكة العقبات هذه يبقى موضوع التطوير في القرى البدوية اسيرا فعليا، حيث يعاني المواطنون من غياب هذا التطوير وسلطات الدولة ينست من عدم قدرتها على دفعه قدما. استنتاجنا هو الحاجة لتغيير في التوجه، في السياسة واللغة التخطيطية من أجل إحداث اختراق في هذا المجال. وعليه فإنه يتوجب بداية التعامل مع انعدام الثقة، وذلك من خلال القيام بخطوات جدية من شأنها أن توضح للسكان أن الدولة إلى جانبهم، تفهم المهم وتحاول، على الرغم من المصاعب القانونية، لتلبية حاجاتهم الملحة.

## توصيات

### 1. تجميد هدم البيوت وترخيص مؤقت للأزواج الشابة بجانب بيوت الوالدين

إيقاف الهدم للأبنية القائمة حتى الانتهاء من عملية التسوية من شأنه أن يشير إلى استعداد الدولة للتقدم نحو حل مرض وتستطيع أن تعيد ثقة السكان بنواياها. ومقترح كذلك السماح بإقامة مبان مؤقتة للأزواج الشابة في نطاق سكن العائلة الموسعة من أجل الإجابة على أكثر حاجات المجتمع البدوي إلحاحا - وهو سقف بيت - والضروري للأبناء الذين تزوجوا وذلك ضمن نطاق مساكن الأهل.

### 2. تنفيذ مبادئ الانتشار المكاني المحلي في التخطيط القانوني للبلدات البدوية

من أجل التمكن من تنفيذ المخططات التي صادقت عليها مؤسسات التخطيط للبلدات البدوية، يتطلب تغيير جذري في العقلية التخطيطية السائدة. على التوجه التخطيطي أن يبدي بعض المرونة وتوسيع تعريفاتها من أجل أن تضم مبادئ الانتشار المكاني التقليدي. المبادئ الاجتماعية التي على أساسها قائم الانتشار المكاني القائم في القرى البدوية يجب أن تشكل نقطة الانطلاق للتخطيط القانوني الذي يمكن استمرار وجودها، دون الحد منها، بل يفتح المجال أمام تغيير هذه المبادئ من داخل المجتمع البدوي نفسه. وبحسب هذه الروح على التخطيط القانوني تبني التوجهات التالية:



- توزيع الملكيات على الأراضي المتفق عليها بين السكان. بدون علاقة لموقفها القانوني، خارطة الملكيات المحلية تشكل الطبقة الأساسية من التخطيط
- الأساس للأحياء السكنية يقوم على التجمعات السكنية التي تضم فروعاً عائلية على كافة تشعباتها (مثلاً أقارب الذين انتقلوا إلى جانب والدي الزوجة بموافقة العائلة، أقارب درجة ثانية، وكذلك من لا يملكون أرض الذين تم "تبنيهم" من قبل عائلة التي تمتلك أراضي في داخل القرية ووافقت على السماح لهم بالسكن على أراضيها كضيوفها الثابتين). المجمع العائلي، الذي يضم عائلة الأب الموسعة، الأبناء المتزوجون وكافة أولاده العازبون، يشكل وحدة التخطيط الأساسية.
- الأراضي بملكية العائلة توفر كافة احتياجات جيل الأبناء، الذين يسكنون بجانب إباءهم، بدل طلب تواصل البناء حاضراً، يجب تمكين تطوير من خلاله يتم الإبقاء على قطع فارغة، من أجل استعمالها في بناء مستقبلي، بحيث يتم تطبيق مبدأ التواصل على المدى المتوسط والبعيد.
- البدو الذين لا يمتلكون أرضاً، الذين يعيشون في قرية معينة كضيوف أصحاب الأرض، أن توفر لهم السلطات أراضي دولة لأبنائهم، وفي حال انعدام أراضي دولة في القرية (ظاهرة غير قائمه في الغالب)، يتم حل مسألة من لا يملك قطعة أرض من خلال تبادل أراضي بين السكان، بمرافقة من قبل فريق التخطيط أو بمبادرة منه.
- شبكة الطرق والشوارع القائمة تشكل الأساس لتخطيط شبكة الطرق في البلدة. على أساس هذه الشبكة من الطرق القائمة، استعمال الأراضي لأغراض متعددة داخل الأحياء والمجمعات السكنية. بحيث يتم السماح لاستعمالات متعددة في المناطق التي يسري بها مبدأ المناطقية (Zoning).
- في الأماكن التي توجد بها مخططات و التي لا تتوافق مع المقترحات المذكورة وغير قابلة للتطبيق، تبادل سلطات الدولة ذات العلاقة لتنفيذ التعديلات المطلوبة.
- اللغة والمصطلحات التخطيطية يتم تبنيها مع التعديلات المطلوبة، في تخطيط القرى التي لا توجد لسكانها دعاوى ملكية على الأرض.

### 3. إشراك كامل للجمهور بكافة مراحل التخطيط والتطوير

مبدأ أساسي في التخطيط بشكل عام، الذي يحاول الدمج بين لغتي تخطيط مختلفتين بشكل خاص، وهو مشاركة فعالة للسكان في العملية على مختلف مراحلها. إشراك حقيقي وكامل للجمهور ويكون على مرحلتين: في المرحلة الأولى يتم تدارس مشترك لطاقم التخطيط وللسكان، بينما يتم تكريس المرحلة الثانية لبناء متفق عليه بين السكان فيما بينهم وكذلك بينهم وبين المخطط. بمبادرة من طاقم التخطيط ومرافقته. العملية المركبة من مرحلتين يجب تصميمها بناء على قياسات كل قرية على حدة ومن خلال دراية بمعالها الأساسية. نجاح التخطيط والتطوير مرتبط بوجود هذه العملية في كافة مراحل التخطيط والتطوير.

### 4. إبطال اشتراط التطوير بتسوية الملكية على الأرض

يجب دفع موضوع تطوير القرى البدوية قدماً حتى في حال انعدام تسوية لملكية الأرض. يجب رفض الفرضية القائلة انه مجرد حقيقة أن حقوق الملكية على الأرض تم إقرارها بشكل نهائي لا يمكن تنفيذ تطوير عليها، كونه في وقتنا الحاضر يتم التوصل لاتفاقات في حالات مختلفة دون حل خلاف حقوق الملكية.

- في القرى التي توجد بها دعاوى ملكية للبدو على الأرض، يجب تمكين تسوية للاستيطان والبناء بدون تسوية قضية حقوق الملكية، من خلال الإبقاء على وضع الأرض القائم دون تسوية. تقام مفاوضات حول الخلاف على الأرض بشكل منفصل.
- يجب إخراج قضية الملكية على الأرض من المفاوضات التي تديرها السلطات مع السكان حول تبعية قطع الأرض. يجب إلغاء الشرط الذي بحسبه أن تسويق الأرض وتطويرها يتم فقط بعد التوقيع على اتفاق لحل الخلاف حول ملكية الأرض.
- تبني سياسة تخطيطية التي في صلبها تسوية الوضع القائم، من خلال التطرق لخارطة دعاوى الملكية كركن أساسي للتخطيط، الأمر الذي يمكنه أن يساعد بشكل كبير على أرجاء التعاطي مع الخلاف القانوني المتعلق بمكانة الأرض وإزالته كعائق أمام التطوير.

- في المقابل يجب إيجاد حلول لعائلات التي لا توجد لديها أراضي بملكيتهما في داخل حدود القرية، من أجل تحقيق ذلك يجب فحص إمكانية توسعة حدود القرية و/أو توفير أراضي دولة لها.
- الفصل بين التسوية التخطيطية وبين حل الخلاف فيما يتعلق بالملكية على الأرض من شأنها ان تحرر عملية التسوية من أجواء الصراع التي اتصفت به حتى اليوم، وتمكن من تقدم فعلي بموضوع تطوير القرى.

### 5. مفاوضات مفتوحة من أجل التوصل لاتفاقات بخصوص الأرض

بمقابل إزالة المطالب لحل الخلاف حول حقوق الملكية كشرط للتطوير. يجب إيجاد إطار الذي يمكن من إدارة مفاوضات حقيقية ومفتوحة بين ممثلي الدولة وبين ممثلي البدو بخصوص الملكية على الأرض. وذلك من أجل التوصل لاتفاقات مشتركة، التي على أساسها ستقام مفاوضات مفصلة.

### 6. تغيير أهداف سلطة البدو وتقوية السلطات المحلية، من خلال تقليص أجسام وأجهزة

يجب تقليص وبشكل كبير الأجهزة البيروقراطية التي تعنى بالقرى البدوية وتبسيطها، والإبقاء عليها قريبة وشفافة، وعلى تواصل مع السكان. بالإضافة إلى ذلك، يجب الفحص مجدداً أهداف سلطة البدو وطرق عملها. نحن نوصي على إبقاء عملية المفاوضات الخاصة حول موضوع الملكية على الأرض بأيدي سلطة البدو، التي تأتي بعد الخطوة الأولى التي تم اقتراحها سابقاً. لكن في ذات الوقت فصله عن عملية التخطيط والتطوير الخاصة بالقرى، والذي سيتم وضعه بين أيدي المجلسين الإقليميين القسوم ونافي مدبار.

### 7. مساعدة اقتصادية

يجب ضمان عدم قيام عملية التسوية بزيادة الضائقة الاقتصادية القائمة في القرى البدوية وإيجاد السبل لاستغلالها كرافعة اقتصادية للقرى. الانتقال من سكن غير رسمي لاستيطان منظم يحمل في طياته الكثير من المصاريف المادية الكبيرة التي تستصعب الكثير من العائلات البدوية توفيرها، كون الانتقال لسكن رسمي يشكل عدد من الشروط غير القائمة في السكن بالمساكن غير رسمية، مثل الدفع مقابل إعداد خارطة بناء، تطوير، إصدار رخصة بناء، دفعات ورسوم، التكلفة مرتبطة أيضاً ببناء بيت ثابت وفق المعايير والمواصفات وغيرها. لهذا يتوجب على الدولة أن تقترح على السكان البدو هبات وقرروض طويلة الأمد بدعم حكومي، وفي المقابل الاستثمار في إقامة مراكز تجارة تشغيل وسياحة، التي من شأنها أن تؤمن للسكان مداخيل مرتفعة من ضريبة البناء الأرنونا، بالإضافة لذلك يجب تخصيص مساحات للأعمال الزراعية ومن أجل ذلك يجب تخصيص كميات المياه المطلوبة. يضاف إليها، وضمن إطار التخطيط يجب تخصيص مصادر المعيشة والعيش القائمة، إتاحة المجال للحفاظ عليها وتطويرها كذلك في المستقبل وإعداد المخططات من أجلها. على المستوى المؤسسي يجب توفير ميزات ملائمة للسلطة المحلية، من أجل أن تقوم بواجباتها في مجال التخطيط والتطوير وتقديم الخدمات للبلدات والسكان.

## تلخيص

تبنى التوصيات بأكملها كوحدة واحدة كاملة أمر حيوي لنجاح العملية، هكذا تستطيع الدولة أن تقر أجندة جديدة بتعاملها مع المجتمعات البدوية، مرسله بذلك رسالة انفتاح ومسؤولية بكل ما يتعلق باحتياجاتهم وأوضاعهم. نأمل أن فهم موضوع الانتقال من سكن غير رسمي لاستيطان منظم يجب أن يتم بشكل تدريجي، لكي لا يتعارض مع أسس المجتمع البدوي، وتمكن من توفير المرونة المطلوبة في العقلية التخطيطية. بالتوجه العام وبسياسة التخطيط والتطوير، فإن المجتمع الإسرائيلي سيربح من تعزيز القرى البدوية وتطويرها، فقط إذا ما تم تنفيذها بالواقع والطريقة التي تلائم سكانها.

F. In places which have a plan that is not in the spirit of the above recommendations, and that cannot be implemented, the State will initiate the necessary amendments to the plan.

G. These planning concepts and language will also be incorporated, with necessary changes, into the planning of villages whose residents have no land ownership claims.

### 3. Full public participation throughout the planning and development process

A principle which is essential for any planning, and especially planning which seeks to combine two different planning languages, is the active participation of residents throughout the process. Real, thorough public participation has two stages: The first is a process of mutual learning between the planning team and residents. The second stage is focused on building consensus among the residents and between them and the planner, a process which is initiated and accompanied by the planning team. This two-part process should be individually tailored to each village based on knowledge of its specific traits. Success in planning and development depends on maintaining this process throughout all the stages of planning and development.

### 4. Separation of development from land ownership arrangements

The development of the Bedouin communities must be advanced even in the absence of regulation of land status. The premise that development processes are being prevented because the issue of ownership status of the land has not yet been finalized, must not be accepted. Even now, in various cases, agreements have been reached without settling the disagreement regarding ownership.

- In villages in which there are ownership claims by Bedouin, regularization of settlement and building must be enabled without land status regulation, leaving the land unregulated. Negotiations regarding disputed land ownership will be carried out separately.
- The issue of land ownership should be separated from negotiations between the authorities and the residents regarding the allocation of plots. The condition, according to which marketing and development of land can only take place after signing an agreement to resolve the land ownership dispute, must be cancelled.
- Adopting planning policy which regularizes the present situation, and consideration of the land ownership map as a basis of planning, would largely help in postponing the legal dispute regarding the status of the land, and would remove this barrier to development.
- Concomitantly, solutions must be found for families that do not own land within the boundaries of their village. The possibility of extending the boundaries of the village and / or providing them with State land should be considered.

Separating planning regularization from resolving the dispute over ownership of the land would free the process from the atmosphere of conflict that characterizes it today and would allow real progress in developing the villages.

### 5. Open negotiations to reach an agreement regarding land ownership

In parallel with removing the requirement to settle the land ownership issue as a prerequisite for development, a framework must be created for genuine negotiations between State officials and Bedouin representatives regarding land ownership, in order to reach shared agreements on the basis of which later individual negotiations can be carried out.

### 6. Changing the objectives of the Bedouin Authority and strengthening local government while reducing the number of authorities and mechanisms

The bureaucracy involved must be drastically cut back and simplified, and made accessible, transparent, and connected to residents. In addition to reducing the number of authorities, there must be a re-examination of the Bedouin Authority's objectives and operating methods. We recommend that the Bedouin Authority maintain responsibility for individual negotiations regarding land ownership, which will follow the open negotiations recommended above. This should, as mentioned, be separated from the planning process and development of the communities, which will become the responsibility of the Neve Midbar and al-Kasom regional councils.

### 7. Economic aid

It must be ensured that the regulation process does not exacerbate the existing economic distress in the Bedouin villages; rather, it must find a way to take advantage of planning for the economic benefit of the population. The transition from non-formalized settlements to regulated localities involves huge financial expenditure which many Bedouin families will have difficulty meeting. The transition to formal housing includes a list of conditions which did not apply to their informal housing, such as paying for the production of building/development plans, requesting a building permit, various levies and fees, in addition to the expense of building a permanent dwelling, etc. The State should offer the Bedouin grants and long-term loans subsidized by the government, and additionally, should invest in construction of commercial centers, employment and tourism, which will ensure high property tax income for the villages. The State should allocate land for agricultural enterprises and allocate water as needed for this. Along with these, as part of the planning process, current sources of livelihood and income should be identified and the plans should allow for their preservation and development in the future. At the institutional level, this requires appropriate funding of the local authorities so that they may fulfil their functions vis-à-vis planning, development and provision of services for the communities and their residents.

## Summary

Adoption of these recommendations in their entirety is essential to the success of the development process. In this way, the State will set a new agenda in its relations with the Bedouin communities and transmit a message of openness and accountability regarding the Bedouins' needs and status. The State must internalize that the transition from non-formalized settlements to regulated localities must be gradual, so as not to undermine the foundations of Bedouin society. This understanding must precipitate the necessary flexibility of planning concepts, of the general approach of the authorities, and of planning and development policy. Israeli society stands to benefit from the strengthening and development of the Bedouin villages, provided that this development occurs at a rate and in a manner appropriate to their residents.

making and implementation difficult. When there is no clear hierarchy between the authorities involved, and they have overlapping responsibilities, no single body can take charge, but any one of them can block actions initiated by another.

Bedouin residents thus face a multitude of agencies and officials, but see them all as representatives of the State and its policies. Any attempt by one entity to renounce the actions of another governmental authority — even if one truly has no connection to the actions of the other — is seen by the residents as a scam, because in their eyes, all the various authorities dealing with the matter are State officials exercising the same government policy.

While the Bedouin perceive the authorities' actions as being directed against them, the establishment officials often see the Bedouin as opportunists who want to maximize their control over land, who do not show solidarity with other Bedouin, and who change their minds from one moment to another, and even go back on agreements made with them. The result is a deep crisis of confidence. Even though this situation is common knowledge — as is the reality that in the absence of mutual trust, there cannot be agreement on how to move forward — no confidence-building measures have been undertaken, since this would require an openness and innovation that are not possible in the present constellation of entities.

#### 4. Local Government which is unable to function

Increasing the number of authorities dealing with regulation of Bedouin settlement, expanding the mechanisms and entities with responsibility for the issue, as well as the transfer of all the planning and development budgets previously allocated to the Abu Basma Regional Council, all greatly weakened the regional council and turned it into an entity that has almost no ability to function. Thus the local government, which for all its limitations is closest to the residents, cannot grant building permits, cannot advance development plans, cannot initiate planning that is not funded by the government, and has no ability to intelligently manage the land reserves required for its future development and for the benefit of the population it is supposed to serve.

## Summary

Actual development is effectively imprisoned within this tangle of barriers. Residents suffer from this lack of development and the State is frustrated in its inability to advance it. We conclude that changes in attitude, policy and planning language are required in order to achieve a breakthrough. To that end, first and foremost the crisis of confidence must be dealt with, by taking dramatic steps to clarify to residents that the State is working for their good, that it understands their situation, and is striving, even under problematic legal circumstances, to answer their most pressing needs.

## Recommendations

### 1. Freeze demolitions and grant temporary building permits for young couples near their parents' homes

A freeze on demolitions of existing buildings until the end of the regulation process would demonstrate the State's willingness to work toward a respectful solution, and would restore the Bedouin residents' trust in the intentions of the State. We also suggest that the State permit construction of temporary buildings for young couples in their extended family plot, in order to answer the most pressing need in Bedouin society — the need for housing for married children in their parents' compound<sup>8</sup>.

### 2. Incorporation of local principles of spatial layout in statutory planning of Bedouin villages

A fundamental change is needed as far as the authorities' planning approach is concerned, in order to make it possible for plans they prepare to be implemented. The approach must become more flexible so that it can accommodate local principles of spatial distribution. The social principles on which the existing spatial layout of Bedouin communities is based must be the starting point for statutory planning which will allow these principles to continue to exist, while not setting them in stone, but rather open the way to change them from within Bedouin society.

In this spirit, planning must be based on:

- A. The accepted Bedouin system of land ownership. Regardless of legal status, the local map of ownership will constitute the foundational layer of the plan.
- B. Residential clusters which include various branches of a particular family (in many cases, other family members live near the father, such as relatives who chose to live near the wife's family, with her family's consent, and more distant relatives as well as landless families who have been "adopted" by those who own land in the village and allow them to live there as permanent guests) will form the basis of each residential neighborhood. Family compounds, which include an extended family of a father, his married sons and all his unmarried children, will constitute the basic planning unit.
- C. Family land will also provide for the needs of the next generation, who will live next to their parents. Rather than requiring immediate building contiguity, development must allow for leaving some land free for future building, such that the principle of contiguous building will be implemented only in the medium and long term.
- D. Landless families who live in the community as "guests" on land belonging to others will be allotted State land for their children. In the case of a locality with no State land (a very rare phenomenon), the problem of landlessness can be resolved through land exchange agreements between residents, initiated or assisted by the planning team.
- E. The existing system of roads and pathways will constitute the basis for planning the road system of the locality. Land uses will be grounded in this system of roads, neighborhoods and residential complexes, and will be based on principles of mixed usage rather than zoning.

<sup>8</sup> These temporary homes would be taken down on the implementation of a final regularization agreement which allows building of permanent homes.

## Barriers to development

Analysis of the various aspects of the current situation points to a network of obstacles that are connected to one another and influence one another, causing an almost complete standstill in development. Following are the main barriers identified:

### 1. Conditioning development on regularization of ownership regarding land which is disputed between the Bedouin and the State

Land ownership has significant symbolic value in Bedouin culture and in the Israeli establishment alike, and is linked to questions of identity, sovereignty and existential security. Control and ownership of land is seen by the State authorities as an expression of, and as a tool for, governance and enforcement of order, while the Bedouin consider ownership of the land to ensure family and community survival — hence the complexity of the conflict regarding the land, which is not purely about ownership. The State insists on regularization of the land according to its values and its terms, and Bedouin are fearful of dispossession, not only of their land but of their entire lifestyle.

It is against this background that the State's conditioning of spatial development on the settlement of disputed land claims should be considered. Conditioning development in this way leads to conflict regarding a matter in which the Bedouin and the State in principle hold a common interest. The State makes use of a topic regarding which there is no basic conflict — the issue of planning regularization in the villages — to pressure for a solution of the ownership issue. It should be added that negotiations regarding settlement of land ownership are subject to conditions set a priori by the State and are unacceptable to the Bedouin. Hence the requirement to settle the issue of land ownership effectively changes the planning of the village into a conflict over land, and raises fears and deep suspicion on both sides, who consider all other aspects of reality through the mirror of land ownership. This requirement is the most significant barrier to the development of the villages.

### 2. Planning and development policy differs from the local principles of development in the villages and often contradicts them

Regulation of Bedouin settlement by the State strives to implement standardization based on the supposedly neutral model of settlement standards, at the center of which are concentration and densification<sup>4</sup>. This model fits the housing culture and organization of space appropriate for urban society, which is organized around individuals and nuclear families. The traditional rural society of the villages, however, has its own principles of layout and organization of space; extended families divide land ownership internally, and create the layout of the village to reflect this spatial division.

Significant differences between the planning language of the authorities and its strategies of implementation, and the local spatial language and its rules of development, are the main reason that statutory plans for the recognized villages do not meet the needs of their residents. Planning concepts such as zoning<sup>5</sup>, functional densification, and planning units based on nuclear families, are foreign to the local spatial principles which are based on extended

4 Concentration of residents into a designated area, and densification of building there in rather than expanding the boundaries in which building is possible.

5 Creating separate zones for each type of land usage, such as an area zoned for housing, an employment zone, an area of public services etc.

families, private land, and mixed land use<sup>6</sup>. Government plans are not implemented because they ignore or do not understand these issues.

The map of land ownership has significant ramifications for planning, and is a clear expression of the problem. Regardless of its legal status, the ownership map is accepted and respected by all Bedouin. Government-prepared outline plans have ignored this map. The outcome is that the plans are not implementable and require correction, either because they designate land for populations who do not own it, or because they allocate private land for communal uses without considering the owners' intentions or coming to an agreement with them.

Regarding roadways, too, the government plans reflect the culture of the planners rather than that of the intended Bedouin users. Planners and transportation consultants consider roadways as a technical issue intended to provide an effective solution to accessibility, and to link the various areas of the village together. However according to local development principles, roads have other important functions. Main roads separate between clusters of residential areas and mark the boundaries between them, this being their main purpose. Since such roads separate private lands of extended families, they are not considered private, and may be used by all comers, and therefore they can and do serve as main roads. By contrast, the interior neighborhood pathways which branch off from the main roads and pass through family lands are private by nature, and are intended for the use of the family and its guests. Ignoring the complexity surrounding roadways and the importance that Bedouin village society attributes to privacy, leads to the statutory approval of plans that are inappropriate for their way of life and are therefore un-implementable.

Some barriers which arise from these differences of spatial concepts come to light at the stage of actual development and prevent its implementation even if the plan is accepted by the residents. For example, ACBA conditions the provision of infrastructure for the village on the immediate contiguous development of at least 75% of the village plots. This requirement ignores the basic Bedouin concept according to which a father must save land for his sons to build houses in the future. As a result, the State's requirements are not fulfilled and development is once again blocked.

### 3. Multiplicity of authorities without a clear hierarchy

Given the failure to implement government policy, the State, over the years, has increased the number of authorities engaged in regulating Bedouin settlement. Along with this, it has also expanded the mechanisms used by these authorities, and their workforce has grown significantly. The Bedouin Administration was established in 1986 with a limited number of employees, as a dedicated authority to deal with the issue. Later, the Abu Basma Regional Council was established. In 2007 ACBA was established in place of the Bedouin Administration. Most of the staff of the Bedouin Administration was transferred to ACBA, along with most of the planning and development budgets previously allocated to the Abu Basma Regional Council. In recent years both staff and budgets of ACBA have increased. In 2011 a further body was established, the Implementation Team for Settlement and Economic Development of the Negev Bedouin<sup>7</sup>. As a result, a large and complicated bureaucracy has been formed, with authorities and other bodies having overlapping roles and with unclear hierarchy between them. This situation is a recipe for problems, with the policies of the various bodies cancelling each other out, thus rendering decision-

6 A combination of housing, back-yard farming, industry and commerce in a single area, with changes in the balance between uses over time, according to need

7 At the time of production of this report, in June 2014, the Implementation Team has been disbanded and its responsibilities moved to the Ministry of Agriculture and Rural Development.

## A Snapshot of the Present Situation:

### 1. Population, spatial planning and development

Since 1998, the State has gradually recognized 11 Bedouin villages<sup>2</sup>, home to some 30,000 residents. In 2004 the Abu Basma Regional Council was formed to provide these villages with a municipal and planning framework. In November 2012 the Abu Basma Regional Council was split, and the 11 communities which had been under its municipal responsibility were allocated to two new regional councils: Neve Midbar and al-Kasom.

All 11 communities are ranked by the Central Bureau of Statistics in the lowest socio-economic cluster (cluster 1). This rating also reflects a low level of education and high rates of poverty. Residents suffer from a lack of basic physical infrastructure, have only partial access to services and are daily exposed to environmental and health hazards, which lead to high rates of sickness.

All the villages except Tarabin a-Sana are communities that existed before they were recognized, hence their spatial layout reflects their organic development within the geo-political realities that influenced it. Although there are differences between the villages and even within them, all have common features of spatial distribution arising from their shared principles of traditional social organization. These principles include a social order that emphasizes the centrality of the family, its land ownership, gender separation, and maintaining privacy in its various aspects. The outcome of these principles is a spatial layout based on clusters of family living areas (neighborhoods) which are then divided into residential complexes of extended families (the extended family includes the father, his wife or wives, his unmarried sons and daughters, and his married sons and their families). Residential clusters are separated by dirt roads, which mark their boundaries and allow general movement along them, while selective movement is possible along internal "private" roads within each family neighborhood.

As stated, the layout of the Bedouin villages was impacted by various geo-political constraints. The governmental prohibition on new building, and with it the Bedouin's fear of home demolitions, has led to more dense building than in the traditional model. Nonetheless, the existing layout is significantly different from the norms of the Israeli planning institutions.

The government planning process for the recognized villages largely ignored their spatial reality and its logic. There have been two planning approaches: The planning approach of the first-generation plans focused on densification and on attempts to create concentrations of the population, as if the area was empty of inhabitants and buildings. This approach maintained that existing residents would need to evacuate their homes, the existing buildings would be demolished and new construction built in their place. The second generation outline plans were intended to produce plans that allow "regularization in situ". Indeed, second-generation plans include components based on the existing physical layout. Nonetheless, even in villages with such plans, the plans do not allow for regularization of all existing construction, because they do not try to understand the underlying principles of the current physical layout.

There are some 40 outline and detailed plans for the Neve Midbar and al-Kasom villages, which determine the variety of land uses. These include 17 approved detailed plans covering 4,896 residential plots and allowing for the erection of 10,319 units. In practice, however, only 128 residential building permits were issued in only two villages: 119 building permits in Tarabin a-Sana and nine building permits in Abu Krinat. A decade after the establishment of the

<sup>2</sup> Abu Tlul, Abu Krinat, Kasr el-Ser and Bir Hadaj which are now under the auspices of the Neve Midbar Regional Council; Tarabin a-Sana, Umm Battin, el-Saed, Molada, Makhul, Abu Rabia and Darijat, which are now under the auspices of the al-Kasom Regional Council.

Abu Basma Regional Council, the development of infrastructure in its villages is minimal. Most of the villages have access roads and schools, and some have medical clinics. However, thousands of homes (built without permits) and many of the public buildings are not connected to basic infrastructure such as electricity and water, and in most cases, there are no roads to them.

### 2. Authorities responsible for the Negev Bedouin

In contrast with other citizens, for whom many day-to-day issues are arranged by their local authority, the relationship between the State and the Bedouin villagers is largely mediated by institutions at the central government level. This is reflected in the establishment of special government institutions responsible for supervising and dealing with the Bedouin population. As a result, the Bedouin have little ability to influence policy or decisions affecting their lives.

Over the years, these specialized institutions sometimes changed names, or transferred powers between them. In recent years, the number of these special institutions has even increased, their modes of operation have expanded and budgets enlarged. In addition, various government offices operate vis-à-vis the village residents, each in its own sphere of influence.

### 3. The issue of land ownership

The main disagreement between the Bedouin and the State revolves around the issue of land ownership: Bedouin claim ownership of the lands on which they lived before 1948, and also the lands they were transferred to after 1948. The State, on its part, refuses to recognize this private ownership, arguing that most of the land was never registered in either the Ottoman or the British Mandate<sup>3</sup> land registry. While modern land regularization is based on registration, most Bedouin have relied on traditional ownership arrangements, without registering their land with the authorities. The State has made use of this argument to assert that land claimed by the Bedouin is actually State land.

To date, there are 2,749 unsettled land ownership claims concerning some 592,000 dunams. According to various estimates, **some 90% of the land in the Neve Midbar and al-Kasom villages is unregulated and has ownership claims relating to it.**

The responsibility for solving the ownership claims, and for negotiations with the claimants is in the hands of the Administration for the Coordination of Bedouin Affairs (ACBA, otherwise known as the Bedouin Authority). ACBA is responsible for the allocation and marketing of plots of land. To date, actual marketing of land for housing has taken place in Tarabin a-Sana, which was established on State land, and therefore its lands are not contested, in addition to some 30 plots in Abu Krinat, following the signing of a number of ownership agreements. As far as we have been able to ascertain, beyond these, not a single agreement settling land ownership has been signed, in which a plot was allotted to the claimant, nor was there provision of permits to build homes. Recently there have been dozens of applications for plots in the villages of al-Sayed and Darijat, but the marketing process has not yet begun.

<sup>3</sup> Before the establishment of the State of Israel, the land was controlled by the Ottoman Empire, and later by the British Mandate, each of which land registry procedures.

## Why Is There No Development?

Barriers to Development in the Recognized Bedouin Villages in the Negev, and Recommendations for their Removal

This report was written within the framework of a joint project with **Adva Center**, "Promoting Adequate Planning and Development of Recognized Bedouin Villages in the Israeli Negev".



The project is funded by the European Union

The positions in the paper can in no way be taken to reflect the views of the European Union



*Bimkom — Planners for Planning Rights*, is an Israeli human rights organization formed in 1999 by a group of professional planners and architects, in order to strengthen

democracy and human rights in the field of spatial planning and land issues, in Israel and in Area C of the West Bank, which is under Israeli control. Drawing on values of social justice, good governance, equality and community participation, Bimkom advances the development of planning policies and practices that are more just and respectful of human rights, and responsive to the needs of local communities.

## Abstract

In the last decade the State has invested massive efforts in regulating Bedouin settlement in the Negev. Over time and following public pressure, 11 villages were recognized, in addition to the Bedouin townships, the last of which, Lafia, was established in the 1990s. The government has allocated large budgets for preparing outline plans and detailed plans for these villages, has established an extensive organizational and administrative system responsible for them, and invested significant funds in development, primarily in establishing schools and paving access roads to them.

Despite these efforts, it is noticeable that among the 11 communities which gained recognition in the past 15 years, only in one village, Tarabin a-Sana, did any physical development take place, and even then, only partial development. In all the other communities, even those which were recognized in the late 20th century, no development has been carried out, despite the fact that it is clearly in the interest of both the State and the Bedouin that the villages be developed. Hence a similar situation prevails in the recognized villages as in the villages which are not recognized and not planned.

Similarly to residents of the unrecognized Bedouin villages, most of the residents of the recognized villages are not connected to basic infrastructure such as electricity, water and sewerage, and even though each of these villages have statutory outline plans, residents are unable to obtain building permits — neither for permanent structures nor temporary ones. The residents are therefore subject to enormous pressure and are forced to deal with an intractable dilemma: On the one hand, they need homes, and that need grows over time, for instance when a son gets married and the father is expected to help build a new house. On the other hand, in the absence of a real possibility of obtaining building permits, any new construction is under threat of demolition. Against the background of this reality, in which the plans are not being implemented on either the family or the village levels, we undertook an in-depth interdisciplinary study between the years 2012 -2013, in order to expose, analyze and understand the barriers to development in the villages. We combined anthropological and planning research tools and perspectives, and our findings shed light on the connection between spatial layout, society and culture.

Our analysis focuses on physical development at both the family and the village level, with an emphasis on residential building permits and development of services, infrastructure and roads. These are essential prerequisites to social and economic development of the community. A supplementary report prepared by the Adva Center<sup>1</sup> focuses on the necessary steps to enable comprehensive development (including appropriate education and health services) on the basis of physical development.

The research report describes the existing spatial layout of Bedouin villages, and its unique principles; and also relevant government policy and its organizational and administrative systems which were formulated in order to regularize planning and land ownership in the recognized villages. Our analysis of these issues exposes the major barriers that prevent the development of villages, and is followed by our recommendations for the removal of those barriers.

<sup>1</sup> "The Recognized Bedouin Villages (Abu Basma): A Decade of Underdevelopment", Adva Centre 2014

BIMKOM במקום

# Why Is There No Development?

Barriers to Development in the Recognized Bedouin Villages  
in the Negev, and Recommendations for their Removal

Executive Summary

August 2014

