



**התנגדות עמותת במקום
לתכנית מתאר מחוזית חלקית
ת/מ/מ/4/14 שינוי 23**

אוקטובר

2007

מבוא

חשיבות הכנתה של תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע, אשר כנושא מרכזי תיתן מענה תכנוני לאוכלוסייה הערבית - בדואית שבכפרים הבלתי מוכרים, אינה מוטלת בספק, כמו גם העבודה הרבה שהושקעה בהכנתה. אין צורך להכביר מילים אודות חשיבות הסדרת ההתיישבות הבדואית וההכרה בכפרים הבלתי מוכרים, שעד כה התבצעה כמעט במלואה כתוצאה של החלטות ממשלה.

ואכן, ת/מ/מ/23/14/4 בחנה לראשונה, במסגרת הליך תכנוני מקדים ומקיף, את הסדרתם התכנונית של הכפרים הבלתי מוכרים. אך התכנית אשר קיבלה לידיה מנדט נרחב לטיפול בהסדרת ההתיישבות הבדואית, לא מיצתה את המנדט שניתן לה. התכנית אינה עונה למטרותיה, מתעלמת מן המצב הקיים בשטח, מציעה פתרונות תכנוניים מעורפלים שישומן אינו ברור ואינו מובטח, ובעיקר משמרת מדיניות תכנונית אשר נועדה לרכז את האוכלוסייה לכדי מספר מצומצם של יישובים. התנגדות זו מבקשת לתקן עיוות זה.

בנגב קיימים 46 כפרים בדואים, אשר 36 מתוכם אינם מוכרים עדיין על ידי המדינה. אי-ההכרה בכפרים הבדואים פירושה לא רק החלטה להימנע מפיתוחם. מדובר בהפרה של זכויות אדם בסיסיות, ובהן גם זכויות תכנון, המתבצעת על ידי המדינה ומופעלת נגד קבוצה שלמה מבין אזרחיה. בין היתר נשללות מהבדואים תושבי הכפרים הלא מוכרים הזכות להתגורר ביישוב מוכר, הזכות לקורת גג ולסביבת מגורים נאותה, הזכות לדיוור הולם והזכות להשתתף בתכנון היישוב שבו הם חיים. מצב עניינים זה נמשך זה כ-60 שנה, מאז קום המדינה, ועל כן נדרש פתרון ראוי, שייתן מענה לאוכלוסייה המתגוררת בכפרים הבדואים הקיימים, וזאת בהקדם האפשרי.

ההתנגדות שתובא להלן תראה כי החלטה אם להכיר ביישוב מסוים או שלא להכיר בו היא החלטה פוליטית, שאינה קשורה בהכרח במאפייניו האינהרנטיים. הראייה לכך הנה, בין היתר, שבאותו מרחב, שבו נמצאים כפרים בדואים לא מוכרים שבכל אחד מהם 500 תושבים ויותר, הוקמו במהלך השנים יישובים יהודים רבים, שבחלקם מתגוררים רק כמה עשרות בני אדם. ההחלטה אם להקים יישוב והאם להכיר בו אינה מבוססת אפוא רק על אמות מידה תכנוניות אובייקטיביות.

להחלטה זאת השלכות רחבות, מאחר שההכרה ביישוב היא תנאי מקדים לקיומם של תשתיות ושל שירותים ציבוריים נאותים, שבלעדיהם לא ייתכן בעידן המודרני אורח חיים תקין. במלים אחרות, בלי הכרה ביישוב שבו הם מתגוררים לא יכולים תושביו לממש את זכויות האזרח הבסיסיות שלהם. את עיוות זה נבקש לתקן באמצעות התנגדות זו.

הכפרים הבדואים בנגב הם יישובים של ממש, שבהם מתקיימים חיי קהילה בצל הממסד. התנגדות רשויות המדינה להכרה ביישובים הבדואים שהיו קיימים לפני קום המדינה ואי הכרתם באלה שנוצרו בהמשך הביאו לכך שלכפרים אלה לא הוכנו תוכניות מתאר. זאת ועוד: חלק ניכר מהאזורים שבהם התיישבה האוכלוסייה הבדואית הוגדר בתוכניות המתאר המחוזיות והארציות כעתודות קרקע לטווח רחוק, בלי להתייחס כלל לתושבים החיים במקום. כתוצאה מכך נותרו הכפרים הבדואים ללא תקווה לפתרון עתידי שיהיה מבוסס על מקום מושבם, ללא כל אפשרות

לפתח שירותים ומערכות תשתית, ומתושביהם נמנעה הזכות לקורת גג מוסדרת ולשירותים בסיסיים כמו חינוך ובריאות.

בהעדר הכרה בכפרים הבדואים שחלקם היו קיימים בנגב לפני קום המדינה, ובלא תכנון שגובש עבורם, התפתחו אלה באופן ספונטני, כיישובים שכוללים אמנם מערכת דרכים וחלוקה בין אזורי בינוי ושטחים חקלאיים, אך חסרים מערכות מסודרות של תשתיות ושירותים. תושבי הכפרים הלא מוכרים חיים זה עשרות שנים במבנים שאינם מחוברים לתשתיות בסיסיות של מים, ביוב, חשמל וטלפון, מאחר שנבנו ללא ההיתרים הנדרשים על פי חוק התכנון והבנייה. מדובר במבנים אשר מאיימים עליהם דרך קבע צווי הריסה, כאשר הוועדה המחוזית במשרד הפנים והוועדות המקומיות ברשויות המוניציפאליות שבתחומן נמצאים חלק מהכפרים אינן מנפיקות לתושביהם היתרי בנייה, משום שהמדינה לא מכירה בקיומם ולא עורכת עבורם תוכניות מתאר.

לסיכום, למרות שההצדקה העיקרית לתכנית זו, הייתה הסדרה ראויה של ההתיישבות הבדואית – כפי שנקבע במטרות התכנית ויעדיה וכפי שהופיעו במכרז להכנת תכנית המתאר המחוזית החלקית – ואליה היה ראוי להפנות את עיקר משאביה של התכנית, הצדקה זו לא מומשה. התנגדות זו נובעת מכך.

עיקרי הטענות

1. אי עמידה בהבטחות מוסדות התכנון לבג"צ בנוגע לשיתוף האוכלוסייה ובחינת חלופות

תכנון

א. תוכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום ת/מ/מ/14/4¹ הכוללת גם את מטרופולין באר שבע, אושרה בשנת 1998. במסגרתה נקבע כי "לשם קידום באר שבע כמטרופולין, יקבעו עקרונות ומסגרת תכנונית לפיתוח המטרופולין, שיובאו לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבניה..."². ואכן במקביל לקידום ההליך הסטטוטורי של ת/מ/מ/14/4 על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום, הוכנה תכנית אב למטרופולין באר שבע. בתאריך 5/5/1998 אומצו עקרונותיה של תכנית האב על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ובהם, איתור בתשריט אזורים "להקמת יישובים וחקלאות" עבור האוכלוסייה הבדואית וקביעתם של קריטריונים פוזיטיביים להכרה ביישובי הבדואים.

ב. על אף שהמועצה הארצית קבעה בהחלטתה כי יוקמו 3-4 יישובים בדואים חדשים בתחומי המטרופולין, התמריץ העיקרי להפיכתה של תכנית האב למטרופולין באר שבע לתכנית סטטוטורית (ת/מ/מ/14/4 שנוי 23) ותחילתו של ההליך התכנוני, היה עתירה לבג"צ שמספרה 1991/00³ שהוגשה במרץ 2000 על ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל בשם המועצה האזורית לכפרים הערבים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב "אל עונה", הפורום לדו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, במסגרתה דרשו לתקן את התכנית, "באופן שהתכנית תחייב תכנון יישובים כפריים עבור האוכלוסייה הערבית הבדואית במחוז

¹ תמ"מ 14/4 - תכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום.

² תמ"מ 14/4 - תכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום, סעיף 8.3.

³ בג"צ 1991/00, אבו חמאד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח'; פסק הדין מיום 26/07/2007 טרם פורסם

הדרום, ותכלול הנחיות לתכנון היישובים, שתתחשבה באופן מרבי, מבחינת מספרם ומיקומם של היישובים, בצרכי ובמאוי האוכלוסייה הערבית הבדואית".

ג. ביום 29/11/2000 הוצא צו על תנאי בעתירה המורה למוסדות התכנון לתקן את תכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום ת/מ/מ/14/4, באופן שהתכנית תחייב תכנון יישובים כפריים עבור האוכלוסייה הערבית הבדואית במחוז הדרום, ותכלול הנחיות לתכנון היישובים, שתתחשבה באופן מרבי, מבחינת מספרם ומיקומם של היישובים, בצרכי ובמאוי האוכלוסייה הערבית הבדואית.

ד. בהודעה מטעם הצדדים שהוגשה לבג"צ ביום 09/07/2001, התחייבו מוסדות התכנון, "כי במסגרת התכנון לתכנית מתאר מחוזית חלקית לאזור באר-שבע... נדרשו המתכננים לעסוק כעניין עיקרי בגיבוש הצעות לפתרון בעיית ההתיישבות הבדואית באזור זה". כמו-כן, התחייבו מוסדות התכנון שצורת ההתיישבות הכפרית תיבחן כאחד הפתרונות הראויים ליישובם של התושבים הערבים הבדואים, שמחוץ לעיירות הקיימות (רהט, תל שבע, שגב שלום, כסיפה, ערעהר בנגב, חורה ולקיה). יתרה מכך, מוסדות התכנון התחייבו שצוות התכנון יידרש "להיפגש עם נציגי התושבים האמורים ולבחון ביחד איתם הצעות קונקרטיות ליישובים חדשים, ובהם ישובים כפריים, לרבות התכנית לפריסת יישובים כפריים שהוגשה קודם לכן על ידי המועצה האזורית לכפרים הערבים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז דרום".

ה. בהמשך להתחייבות זו, נערכו אמנם מספר פגישות בין נציגי העותרים לנציגים מצוות התכנון וממוסדות התכנון, אך הצוות הפר את התחייבות מוסדות התכנון בפני בג"צ וסירב לבחון באופן נקודתי הצעות פרטניות להסדרה תכנונית של הכפרים הבדואים הלא מוכרים והסתפק באמירה כללית ולא מבוססת לפיה ישנם אילוצים שימנעו הסדרתם של חלק מהכפרים. תחילה התחייב צוות התכנון בנובמבר 2003, להעביר רשימה עם אילוצים אלה, כדי שניתן יהיה להציע חלופות תכנוניות מקצועיות נקודתיות לאותם כפרים, אם אכן יתברר שלא ניתן להסדירם מבחינה תכנונית במיקומם. אך רשימה זו לא הועברה וצוות התכנון גם לא נתן התייחסות מסודרת בדבר כוונתו ביחס להסדרת ההתיישבות הכפרית הבדואית בנגב. יתרה מכך, וככל הידוע לעמותת **במקום**, לא התקיימו מגעים מטעם עורכי התכנית עם חברי הוועדים המקומיים או נציגים אחרים של הכפרים השונים במטרה לבחון יחד איתם חלופות תכנוניות והתיישבותיות עבורם.

ו. בחודש ינואר 2005 הגישה עמותת **במקום** לצוות התכנון את הערותיה לגרסה מס' 1 לתכנית שכללו הצעות למתן מענה תכנוני ראוי לכפרים הבלתי מוכרים. בהערות צוינו גם הפגמים של התכנית שהייתה אז בשלבי עריכה מתקדמים, שמהווים חסם מפני הסדרת מרבית הכפרים הבלתי מוכרים⁴. בתאריך 04/07/2005 התקיים דיון בתכנית בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום, בו הושמעו עיקר ההערות. צוות התכנון לא הציג חלופות לתכנית והועדה דחתה את הערות המתנגדות מבלי לערוך בהן דיון כלשהו וללא כל הנמקה.

⁴ במקום (2005), הערות עמותת במקום לתכנית מתאר מחוזית חלקית ת/מ/מ/14/4 שינוי 23 - עיקרי הטענות

התחייבות מוסדות התכנון בפני בג"צ בעתירה 1991/00 מחודש יולי 2001 מחייבת את מוסדות התכנון לגבש בתכנית הצעות מפורטות להסדרת ההתיישבות הבדואית באזור מטרופולין באר שבע. לאורך הדיונים בתכנית, וביתר שאת עם פרסומה, התברר שהתכנית הפרה את התחייבויות מוסדות התכנון בפני בג"צ.

זאת, בין היתר, מכיוון שעורכי התכנית לא בחנו אפשרות להכיר ולהסדיר את הכפרים הבדואים הקיימים במיקומם הנוכחי. כתוצאה מכך, לא זו בלבד שהתכנית לא נותנת מענה תכנוני הולם לתושבי הכפרים, אלא שאף אינה כוללת הוראות ברורות, ולצידן קריטריונים תכנוניים ולוחות זמנים מוגדרים לפתרון מצוקתם התכנונית של כלל התושבים בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים.

2. אי עמידה בהתחייבות בפני בג"צ שהתכנית תגבש הצעות קונקרטיים להסדרת הכפרים הבלתי מוכרים

א. בתחום התכנית קיימים 36 כפרים בדואים שטרם קיבלו הכרה. מרבית הכפרים הבדואים קיימים במקומם מזה עשרות ומאות שנים, חלקם עוד מלפני הקמת מדינת ישראל, אך בשל המחדל התכנוני המתמשך של מוסדות התכנון ורשויות המדינה השונות לא הוכרו ולא הוסדרו. כתוצאה מכך, הכפרים אינם מחוברים לתשתיות של מים, חשמל, ביוב, טלפון או לרשת הכבישים; תושביהם סובלים ממחסור חמור בשירותי חינוך, רווחה ותברואה; כל בניה בכפרים היא ללא היתר, ותושביהם חיים בתנאים מחפירים ותחת איום מתמיד להריסת קורת הגג שלהם ושל נקיטת סנקציות פליליות נוספות נגדם.

ב. כמו תכניות שקדמו לה, תמ"מ/23/14/4 אינה מסמנת את הכפרים הבדואים הקיימים על המפה, ומתעלמת מקיומם ומתושביהם. תכנית המתעלמת ממצוקתם ומתנאי חייהם המחפירים של תושבי האזור עליו היא מתייחסת, ונמנעת מלבחון הצעות להסדרת מעמדם התכנוני של כפריהם, הינה תכנית הלוקה בחוסר סבירות קיצוני.

ג. ת/מ/23/14/4 מתעלמת מצרכיהם של תושבי הכפרים הלא מוכרים, מתעלמת מקיומם וממשיכה לסמן את האזורים בהם ממוקמים הכפרים בהתאם ליעודי קרקע שונים אשר אינם נותנים מענה תכנוני סביר לתושביהם. המסקנה המתחייבת מהתעלמות התכנית מצרכיהם של תושבי הכפרים היא, שהסדרת ההתיישבות הבדואית במטרופולין באר שבע לא עמדה בראש מעיניהם של עורכי התכנית.

חוסר הסבירות התכנונית משתקפת במיוחד לאור העובדה, שמוסדות התכנון ומשרדי ממשלה שונים התייחסו אל ת/מ/23/14/4 כ-"התכנית" בהא הידיעה, שתתן מענה תכנוני מקיף להסדרת בעיית הכפרים הבלתי מוכרים. בפועל, התכנית אינה נותנת פתרונות מעשיים לבעיית הכפרים הבדואים הקיימים בנגב שטרם קיבלו הכרה.

3. העדר קריטריונים להכרה תכנונית ביישובים הבדואים

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

דברים אלה באים לידי ביטוי בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תשי"ח-1958), אשר קובע כי יישוב הוא מקום אשר שמו נקוב בתוספת הראשונה לצו⁵. מעבר לכך אין כל התייחסות לשאלה מה מגדיר יישוב ומהו הסף המינימאלי של מספר תושבים הדרוש לצורך הכרה בו. גם בהצעה לחוק העיריות (התשס"ז-2007) החדש שביזמת הממשלה נקבע כי בסמכותו של שר הפנים לקבוע את קיומו של יישוב בעת כינונה של עירייה אזורית⁶, וזאת מבלי לנקוב בכל קריטריון מספרי או אחר להכרה ביישוב⁷.

ב. מנקודת מבט תכנונית, יש התייחסות לשאלה מהו יישוב בהוראות תמ"א/35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, אשר קיבלה תוקף בסוף 2005 ומהווה בסיס תכנוני מושכל ומוסכם להמשך פיתוחה של מדינת ישראל לשנים הבאות. תמ"א/35 מבחינה בין שלושה סוגים של יישובים: יישוב קיים, יישוב כפרי ויישוב חדש. יישוב קיים הינו כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על פי תוכנית תקפה מיועדים להיבנות בהם לפחות 50 יחידות דיור, ואשר אינם מהווים חלק מיישוב אחר. יישוב כפרי הינו יישוב אשר בשנת 1995 מנה פחות מ-2,000 תושבים ואשר לא היה באותה עת חלק מיישוב או מרשות מקומית אחרת. יישוב חדש הוא מקום המיועד למגורים ואשר אינו חלק מיישוב קיים, בלי קריטריון גודל מחייב⁸.

התפיסה התכנונית המגולמת בתמ"א/35 הינה חדשה יחסית. תמ"א/31, שהייתה בתוקף עד לאישורה של תמ"א/35, קבעה הגדרה רחבה יותר למונח "מרכז עירוני או כפרי", וקבעה כי מדובר במקום המיועד לריכוז אוכלוסייה, בין אם הוא מוכר כמקום יישוב על פי דיני השלטון המקומי ובין אם לאו⁹. עוד קבעה תמ"א/31 כי ניתן להרחיב יישוב קיים המונה פחות מ-50 יחידות דיור, וזאת ללא קשר למעמדו כיישוב מוכר¹⁰. כלומר, עד לפני שנים מספר ניתן היה להגדיר כיישוב כל מקום שבו מתגוררים אנשים, גם אם יש בו פחות מ-50 יחידות דיור. זאת ללא קשר בין היות המקום יישוב מבחינה תכנונית לבין מעמדו מבחינת דיני השלטון המקומי.

ג. ייתכן כי הגורם הרשמי היחיד שמספק הגדרה מדויקת למונח יישוב הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). לפי הנחות העבודה של הלמ"ס נדרש קיומם במצטבר של כמה קריטריונים כדי שניתן יהיה להגדיר אתר מסוים כיישוב: מדובר במקום

⁵ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) [תשי"ח-1958], פרק ראשון, סעיף 1.

⁶ ראו פרק ראשון "הגדרות" בהצעת החוק. ההצעה פורסמה ברשומות בתאריך 19/03/2007.

⁷ באופן כללי, מטרתה של הצעת החוק הינה להסדיר את אופן פעילותן של העיריות כתאגידים משפטיים שנועדו למלא תפקידים ארגוניים למען התושבים שמתגוררים בתחומה של כל עירייה.

⁸ תמ"א/35, הוראות התוכנית, עמ' 4, סעיף 5 ("הגדרות").

⁹ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 4.1 ("הגדרות").

¹⁰ תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 6.1 ("הקמת מרכז עירוני/כפרי חדש").

שמאוכלס בקביעות, מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים, מתקיים בו מינהל עצמי, הוא אינו נמצא בתחום המוניציפאלי של יישוב אחר ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.¹¹

ד. הכפרים הבדואים הקיימים בנגב עומדים בכל הקריטריונים האובייקטיביים שמוגדרים בשתי תוכניות המתאר הארציות, תמ"א/35 ו-תמ"א/31, ובהנחות העבודה של הלמ"ס: מקום המאוכלס בקביעות, גודל אוכלוסייה, מספר מינימאלי של בוגרים ויחידות דיור. יתר התנאים (קיומן של תוכניות מתאר, היותו המקום מוכר על ידי הרשויות או הימצאותו מחוץ לתחום השיפוט של יישוב אחר) הינם תוצר של החלטות שלטוניות, והם נובעים מעצם ההכרה הרשמית של רשויות המדינה ביישוב.

לאור זאת מובן ניסיונה של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, "אל עונה"¹², לחפש הגדרה ראויה למונח יישוב, אשר ניתן להחילה על הכפרים הבדואים הלא מוכרים. לדעת המועצה האזורית ראוי להגדיר כיישוב בדואי לא מוכר אתר שקיימות בו לפחות 50 יחידות דיור, שחיים בו באורח קבע לפחות 40 בוגרים ואשר פועל בו ועד מקומי¹³. לפי קריטריונים אלה, ב-1997, בעת הקמתה של המועצה האזורית "אל עונה", היו בנגב 45 כפרים בדואים לא מוכרים (44 בתחום התכנית), שבכל אחד מהם התגוררו בין 400 ל-4,000 תושבים, ובסך הכול כ-65,200 תושבים¹⁴. כיום קיימים בנגב 46 כפרים בדואים¹⁵ (45 בתחום התכנית) שעונים לאותן אמות מידה. בכל אחד מהם מתגוררים בין 450 ל-4,800 בני אדם. המספר הכולל של התושבים בכפרים הבדואים הלא מוכרים הינו כ-80,200¹⁶ (ראו מפה מס' 1 ולוח מס' 1).

ה. במהלך העשור האחרון החליטה המדינה להכיר בעשרה (תשעה מהם בתחום התכנית) מתוך אותם 46 כפרים בדואים קיימים¹⁷; במקביל החליטה המדינה להקים שני יישובים עבור האוכלוסייה הבדואית, אבל לאלה אין זיקה ישירה לכפרים קיימים ספציפיים¹⁸. כל אלה נמצאים כעת בהליכי הכרה, תכנון, פיתוח ואכלוס שונים. עבור כפר נוסף מתקיימת מזה כשנה עבודה רחבה שמטרתה לתת פתרון יישוב ראוי לתושביו, אם כי טרם התקבלה

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf>.

¹² המועצה האזורית הוקמה בשנת 1997 על ידי נציגיהם של תושבי הכפרים הלא מוכרים, בניסיון לאחד את הכוחות השונים הנאבקים לקבלת הכרה ביישוביהם מצד המדינה.

¹³ השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב לשנת 2004.

¹⁴ http://w3-new.bgu.ac.il/bedouin/statistical_yearbook_2004/main_statistical.html.

¹⁵ המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים (1999), תוכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערביים הבדואים בנגב - טיוטה לדיון בוועדת ההיגוי, עמ' 17.

¹⁶ לאור הגידול באוכלוסייה, הנהגת "אל עונה" מצאה לנכון לצרף גם את הכפר א-סדיר לרשימת הכפרים הזכאים להכרה.

¹⁷ נתון זה מבוסס על אומדני אוכלוסייה שערכה המועצה האזורית "אל עונה". כיוון שקיים קושי באיסוף נתונים בצורה מסודרת, לכל גורם העוסק בתחום הערכות משלו, ומכאן חוסר האחידות שמאפיינת את הנושא. לפי השנתון הסטטיסטי לנגב, בשנת 2002 התגוררו בכפרים הבדואים הלא מוכרים כ-76,370 תושבים (השנתון הסטטיסטי לנגב 2004, http://w3-new.bgu.ac.il/bedouin/statistical_yearbook_2004/board_b12.htm); לפי נתוני משרד הפנים, בשנת 2005 מנתה אוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים כ-59,200 בני אדם (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2006); לפי מסמך של מינהלת הבדואים משנת 2006, מספר התושבים בכפרים הלא מוכרים לא עלה על 62,000 בני אדם (מינהל מקרקעי ישראל, 2006). לפי נתונים של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, בשנת 2004 התגוררו באותם כפרים הבדואים כ-80,250 תושבים (ראיון עם סעיד אבו סמור, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, 15/01/2007). בניסיון לבסס את הדיון על נתונים אחידים נעשה במסגרת המסמך הנוכחי שימוש בנתונים מפורטים שהכינה "אל עונה" לכל אחד מהכפרים, אשר מעודכנים לשנת 2004.

¹⁸ הכפרים תראבין א-סאנני, אבו קרינאת, ביר הדאג', קסר א-סר, אום בטיין, אל סייד ודריג'את כבר קיבלו הכרה. הכפרים א-א-שהבי/אבו תלול, אל פורעה ועבדה נמצאים בהליכי הכרה. הכפר כוחלה לא נכלל במניין הכפרים שקיבל הכרה כיוון שמבחינה תכנונית הוגדר כחוה חקלאית.

¹⁸ היישובים מכוחל ומולדה.

החלטה על ההכרה בו כיישוב עצמאי ונפרד¹⁹. לפיכך, ישנם כיום 36 כפרים בדואים ללא הכרה (כולם בתחום התכנית), המונים כל אחד בין 450 ל-4,800 תושבים ובסך הכול מתגוררים בהם כ-50,000 בני אדם. (ראו מפה מס' 2 ולוח מס' 2).

לפיכך, אנו מבקשים להגדיר בתכנית קריטריון שיגדיר תנאי סף להכרה ביישוב, לאור הנאמר מעלה. הגדרת סף האומרת כי יישוב יוכר כאשר קיימות בו לפחות 50 יחידות דיור, חיים בו באורח קבע לפחות 40 בוגרים, פועל בו ועד מקומי והוא אינו משתייך לרשות מוניציפאלית כלשהי.

נוסף על גודל היישוב והקהילה, אמות מידה נוספות להכרה צריכות לכלול את זיקת התושבים למקום, המבנה הקהילתי והלכידות החברתית של התושבים וכן אופי הפריסה הפיזית הפנימית של היישוב, כדלקמן:

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

ז. מבנה קהילתי ולכידות חברתית של התושבים: במדינת ישראל נהוג ליחס חשיבות רבה למבנה החברתי ביישובים בעלי אופי כפרי וקהילתי. דוגמאות לכך מספקים יישובים שקמו על רקע תנועת, ועדות קבלה שהוקמו ביישובים קטנים, גרעיני התיישבות והתוכניות להקמת יישובים חדשים ייחודים למפוני חבל עזה וצפון השומרון.

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

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

¹⁹ הכפר ואדי א-נעם שיושב ליד אתר רמת חובב.

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

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

36 הכפרים שעדיין לא הוכרו, שכולם בשטח התכנית, עונים על קריטריונים אלה. לפיכך אנו מבקשים להכיר בכפרים הכלולים בשטח התכנית העונים על הגדרה זו כיישובים לכל דבר ועניין על פי דיני התכנון במדינת ישראל.

להלן רשימת הכפרים:

1. דחייה
2. ח'רבת זבאלה
3. כרכור/אל ערקוב
4. אום נמילה
5. אל מסאעדיה
6. עוג'אן
7. אל מכימן
8. באט/אל סראיעה
9. סעוה
10. ח'רבת אל וטן
11. עתיר/אום אל חיראן
12. ואדי ע'ווין/ תלאע רשיד
13. אל ע'רא
14. אל באט
15. אל חומרה
16. תל אל מלח
17. אל בחירה
18. קטמאת/אל מטהר
19. ע'זה
20. תל ערד
21. כוחלה²⁰
22. א-סרה
23. א-זערורה
24. ביר אל חמאם
25. א-זרנוק
26. ביר אל משאש

²⁰ הכפר כוחלה לא נכלל במניין הכפרים שקיבלו הכרה כיוון שמבחינה תכנונית הוגדר כחוה חקלאית.

27. סוויין
 28. אל מד'בח
 29. ח'שם זנה
 30. ואדי אל משאש
 31. א-סר
 32. ואדי א-נעם
 33. אל מזרעה/א-שהבא
 34. אום רתאם
 35. רח'מה
 36. א-סדיר

4. הגבלת השטח המאפשר פתרון תכנוני לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים

א. אין ספק בדבר כוונתם הכנה של עורכי התכנית לתת מענה תכנוני לכפרים הבלתי מוכרים. על כך מעידות אף גרסאות קודמות של התכנית, שלהבנתנו הוצעו בהן פתרונות אחרים ליישובה של האוכלוסייה. ואולם כוונות אלה הוחמצו על ידי עורכי התכנית כיוון שאותם פתרונות לא הבשילו לכדי חלופת תכנון ואף לא הוצגו בפני חברי ועדת ההיגוי, שלפתחם ולפתחה של הועדה המחוזית הגיעה תכנית מוגמרת ללא הצגת חלופות תכנוניות.

מצאנו כי למרות התייחסותה לכאורה של התכנית להתיישבות הבדואית, ולמרות הקצאה לכאורה של משאבים תכנוניים לטובת אוכלוסייה זו, אין די במשאבים תכנוניים אלו להסדרת מצוקת האוכלוסייה הבדואית. בהיבט של זכויות התכנון של האוכלוסייה הבדואית, מצאנו כי התכנית נגועה במספר כשלים.

ב. עורכי התכנית לא עשו די למציאת פתרונות ליישובה של האוכלוסייה הבדואית. הסיבה לכך, הם מעידים לא אחת במהלך תהליך העבודה בתכנית כי "אי אפשר להגיע לרמת ההסכמות הנדרשת להכרה ב"שוב". למעשה, לא נערך כל דיון קונקרטי פרטני עם כל ישוב וישוב. אוזלת ידם של עורכי התכנית מתחדדת אף לאור העובדה שבתכנית האב המטרופולינית צוין מפורשות כי הישובים הבדואים יוקמו באזורים שסומנו בתשריט (אזור להקמת ישובים וחקלאות), שאיתורם נמצא בבדיקה מפורטת, בתכנית ההמשך לתכנית המטרופולין²¹.

כל שנות מן הבדיקה המפורטת של האזור להקמת ישובים בדואים, הוא איתורם של שני ישובים נוספים בלבד (אבו תלול ואל פורעה). במקרים אחרים בוחרת התכנית להציע פתרונות מרחביים מעורפלים, שהפיכתם לפתרון קונקרטי תהיה כרוכה בהליך בירוקראטי ארוך ומורכב: "מנגנון" לאישור תכניות, בסמכות הועדה המחוזית, להקמת ישובים חדשים במרחב מוגדר (נוף כפרי חקלאי משולב). למעשה, התכנית אינה יוזמת בפועל את הקמתם ומותירה אותם ליוזמות 'מלמטה'.

תקפותו החוקית של מנגנון זה מוטלת בספק. בחינתו הפרטנית מובילה למסקנה החד משמעית כי מדובר בפתרונות עתידיים ומעורפלים, שמיושן אינן בטווח הנראה לעין.

²¹ תכנית האב למטרופולין באר שבע

ג. מסמך עיקרי המדיניות קובע כי כמענה תכנוני ל-55,000 אזרחים (פרק 7 עמ' 104) הבדואים שבכפרים הבלתי מוכרים מציעה התכנית פתרונות בשלוש דרכים עיקריות: במסגרת הישובים הקיימים המיועדים לספק מענה ל-40% מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים; במסגרת הישובים החדשים המתוכננים המיועדים לקלוט 35% מהאוכלוסייה; בנוסף, אמורות התכניות הקיימות לספק פתרונות פוטנציאליים עבור כ-15% מהאוכלוסייה שבכפרים הבלתי מוכרים. עבור 5%-10% מהאוכלוסייה אין פתרונות מוגדרים.²²

פתרונות אלו מאופיינים בעמימות. האם הנתון של 55,000 אזרחים בדואים מתייחס לכלל תושבי הכפרים או שכולל הוא רק את תושבי הכפרים שאינם מוכרים? במידה ומספר זה כולל את כל אוכלוסיית הכפרים, אזי שהנתונים שהיוו את הבסיס לתכנון נמוכים בכ-25,000 נפש מהמצב בשטח. במידה והוא מתכוון אך ורק לכפרים שעדיין לא הוכרו, האם הכוונה ש-40% מהם ימצאו פתרון בעיירות ו-35% ביישובים החדשים? ובנוסף, לא ברורה הקביעה כי 15% מאוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים תמצא מענה בתחומי 'התכניות הקיימות'. ומהן התכנית הקיימות?

ד. הנתונים המוצגים לעיל מצביעים על כוונתם של עורכי התכנית כי רוב אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים תימצא מענה במסגרת הישובים הקיימים והמתוכננים כיום. מידת ישימות של פתרון זה מוטלת בספק, במיוחד לאור העובדה שהניסיון התכנוני המצטבר בתכנון העיירות והישובים שהוכרו בהחלטות ממשלה מלמד כי נכונות האוכלוסייה לפתרונות חוזרים ונשנים מעין אלה (לריכוז האוכלוסייה), מועטה. מעבר לכך, תכנון העיירות הבדואיות כשל מבחינת איכות החיים שישובים אלה מספקים לאוכלוסייה, העדר בסיס כלכלי, רמת הכנסה נמוכה ואחוזי אבטלה גבוהים ועוד. עבודה יסודית ומעמיקה בשיתוף עם תושבי הכפרים הבלתי מוכרים הייתה מספקת תשובה מהימנה לסוגיה זו.

ה. לצד ההכרה בשני כפרים (בנוסף על אלה שהוכרו במסגרת החלטות ממשלה והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז דרום) כיישובים פרבריים (אל פורעה ואבו תלול), הפתרון התכנוני המרכזי לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים הינו קביעת מרחב חיפוש להקמת ישובים חדשים, ובלשון התכנית: "אזור נוף כפרי חקלאי משולב". באזור זה התכנית מתירה, בין היתר, הקמתם של ישובים כפריים או פרבריים. שמונה כפרים בדואים לא מוכרים נכללים בתחום "אזור נוף כפרי חקלאי משולב" במלואם ועוד חמישה כפרים נמצאים בשולים של "אזור נוף כפרי חקלאי משולב". (ראו מפה מס' 3).

ו. לא זו בלבד שמדובר במענה חלקי המותיר 23 כפרים בלתי מוכרים בכלל מחוץ למרחב זה וללא מענה תכנוני ראוי, אלא שגם פתרון זה הינו בבחינת מצג שווא עבור אותם 13 כפרים שנכללים בתחום של "אזור נוף כפרי חקלאי משולב" בצורה זו או אחרת. זאת מכיוון שהתכנית מטילה מגבלות על הסיכוי לאשר ולממש תכניות לכפרים שיוסדרו תכנונית הנמצאים בתחום אזור זה.

²² תמ"מ/מ/23/14/4 מסמך עיקרי מדיניות התכנון (גרסה מס' 1), עמ' 111

ז. במכרז להכנת התכנית הנדונה נקבע כי "בהמשך לתכנית אב מטרופולין באר שבע אשר קבעה אזורים להקמת ישובים וחקלאות, לתכנן פרויקטים מיוחדים ופתרונות ליישוב הבדואים שבפזורה וישובים חדשים באזור התכנון"²³. בעוד שתכנית האב למטרופולין באר שבע ייחדה לאוכלוסייה הבדואית בלבד מרחב להקמת ישובים, ת/מ/מ/4/14/23 אינה מייחדת את אזור הנוף הכפרי החקלאי המשולב לאוכלוסייה הבדואית²⁴. מסמך המדיניות אמנם עתיר אזכורים בעניין המנגנון החדשני להכרה בישובים בדואים אשר ילווה בסימון מיוחד בתשריט התכנית של האזור המיועד לחיפוש אתרים להקמת יישובים בדואיים חדשים²⁵, אך רק במובלע מצייין כי מרחב זה מיועד גם להקמת יישובים לאוכלוסייה היהודית. מסמך המדיניות התכנון קובע כי במרחב הטרפז המטרופוליני (באוריינטציה מזרחית עד לפאתי ערד), יוקמו גם יישובים יהודיים חדשים. ואכן בתכנית שהופקדה אין ייחוד של מרחב זה אך ורק לאוכלוסייה הבדואית²⁶.

לא זו בלבד שהדבר מצמצם את מרחב האפשרויות להתיישבות הבדואית אלא שהדבר עומד בסתירה לכל היגיון תכנוני סביר ומתעלם מן המציאות הקיימת בשטח. במחוז הדרום קיימות בפועל ומאושרות חלופות רבות ליישוב אוכלוסייה יהודית אשר על פי כל קריטריון עדיפות על פני חלופות הכוללות הקמת יישובים חדשים. על כך הצביעה גם תכנית האב המטרופולינית ואף דו"ח מנכ"ל משרד הפנים²⁷ אשר קובע כי קיים מלאי תכנוני מאושר וגדול של יחידות דיור בנגב שאינן מצליחות להגיע לשלב השיווק והאכלוס בהעדר ביקוש. ואף על פי כן אושרו התכניות להקמת היישובים כרמית, חירן, יתיר וכרכור המיועדים לאוכלוסייה יהודית. על התכניות ליישובים אלה הצביע דו"ח מבקר המדינה כי הליך הכנתן נעשה ללא תכנון אזורי ועל אף שקיים וחזוי עודף של היצע דירות צמודות קרקע באזור באר שבע. ועם כל זאת התכנית הנדונה מאפשרת באמצעות ה'מנגנון' הקמת יישובים יהודיים חדשים נוספים ואינה מסדירה את ההתיישבות הבדואית.

ח. בשונה מהמלצות תכנית האב למטרופולין באר שבע, ת/מ/מ/4/14/23 אינה כוללת קריטריונים פוזיטיביים להכרה בישובים חדשים במרחב החיפוש. העדר הקריטריונים מתחדד לאור כשלים נוספים בתכנית.

ט. למרות הקביעה כי אזור החיפוש להקמת יישובים חדשים ייעשה בשטח שיעודו "נוף כפרי חקלאי משולב", כ-30% משטח זה אינו מתאים מבחינה תכנונית לצורכי התיישבות. ת/מ/מ/4/14/23 מגדירה כ-161,000 ד' כ-"אזור נוף כפרי חקלאי משולב", אבל מתוכם רק כ-110,000 ד' יכולים לשמש מבחינה תכנונית להקמתם של יישובים חדשים. יתר 51,000 ד' הם שטחים לא איכותיים: מתחמים קטנים מ-5,000 ד'; אזורים שחצויים על ידי רצועות תשתית או דרכים שאינם מאפשרים פיתוח של המערכות הדרושות להקמת יישוב בצורה ראויה; או שהם שטחים עליהם יושבים הכפרים הבדואים שקיבלו הכרה במהלך

²³ מתוך תכנית האב למטרופולין באר שבע

²⁴ תמ"מ 23/14/4 סעיף 6.6.

²⁵ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), החל מעמ' 29.

²⁶ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), עמ' 25.

²⁷ דוח מס' 14 מתאריך 10/11/2002.

העשור האחרון. (ראו מפה מס' 3 והנספח: ניתוח איכות השטחים המיועדים לאזור נוף כפרי חקלאי משולב).

בנוסף, לא ברורה הנחת התכנית כי "מרחב זה אמור לתת מענה נאות להסדרת ההתיישבות של המגזר הבדואי, מאחר ובתחום זה מתגוררים כ-80% מסך אוכלוסיית הפזורה הבדואית"²⁸. עורכי התכנית יצאו מתוך הנחה בסיסית שגויה כי באזור נוף כפרי חקלאי משולב נמצאים ומתגוררים כ-80% מסך אוכלוסיית הפזורה. לא זו בלבד שהנחה בסיסית זו טעות ביסודה אלה שבפועל מתברר כי התכנית אינה נותנת מענה פוטנציאלי לרוב אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים. במקרה הטוב התכנית תיתן מענה שלם לאוכלוסייתם של שמונה כפרים²⁹ בהם מתגוררים כ-7,650 תושבים המהווים פחות מ-10% בלבד מאוכלוסיית 36 הכפרים שנתרו ללא הכרה. עוד חמישה כפרים³⁰ יוכלו לקבל מענה חלקי בתחום של נוף כפרי חקלאי משולב; רק אם תושביהם יהיו מוכנים להעתיק את מקום מגוריהם אל תחום זה, או שתהיה גמישות רבה בעת עריכת התכניות עבורם, ניתן יהיה לתת פתרון לעוד כ-20% נוספים (כ-10,000 תושבים) מאוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים. אם כן, רובה המכריע של אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים נמצאת מחוץ למרחב זה. כך שהתכנית מותירה אוכלוסייה זו בעממות תכנונית ואינה מציעה בעבורם פתרונות. וזאת כאשר גם אוכלוסיית 8 הכפרים שכן מצויים באופן מלא בתחום אזור נוף כפרי חקלאי משולב, אינם זוכים לפתרון תכנוני הלכה למעשה. (ראו מפה מס' 3).

לפיכך, אנו מבקשים להרחיב את השטח בו תותר הקמת יישובים בדואים חדשים ולהכיל בתוכו את תחומיהם של כל 36 הכפרים הלא מוכרים. ניתן לעשות זאת על ידי הרחבת התחום של "אזור נוף כפרי חקלאי משולב", או על ידי כך שתותר הכרתם של כפרים קיימים בכל ייעודי הקרקע.

5. אי בהירות לגבי חוקיות "המנגנון" כפתרון ליישובים בדואים

א. עורכי התכנית, מציעים כפתרון תכנוני מנגנון לפיו הועדה המחוזית תהא מוסמכת לאשר תכניות ליישובים חדשים בכפוף לקבלת הסכמת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ללא צורך לבצע הליך של שינוי תכנית מתאר מחוזית³¹.

לצד טענתנו המרכזית כי פתרון זה נותן מענה בלתי מספק בהיבט של מספר היישובים שיוסדרו תכנונית והיקף האוכלוסייה שתיכלל בהליך זה, אנו טוענים כי תקופתו החוקית מוטלת אף היא בספק, כדלקמן:

ב. מהו התוקף החוקי של ה"מנגנון"? אין חולק על כך, כי אחד מן הנושאים שעניינם בתכנית מתאר ארצית הוא הקמתם של יישובים חדשים, מבחינת מיקומם וגודלם. סעיף 49 (7) לחוק התכנון והבניה 1965-התשכ"ה, קובע כי בתכנית מתאר ארצית יקבעו "תחזית

²⁸ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), עמ' 133.

²⁹ הכפרים הם: דחייה, ח'רבת זבאלה, אום נמילה, סעוה, חרבת אלוטן, אל חומרה, א-זערורה, סווינ.

³⁰ הכפרים הם: ואדי עיוון/תלאע רשיד, אל באט, ביר אל חמאם, אל מדיבת, חשם זנה.

³¹ ת/מ/מ/4/23/14, סעיף 6.6.1 (ב).

התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתויים הרצוי, גודלם החזוי של ישובים, מיקומם וגודלם של ישובים חדשים ומיקומם של ישובים, סוגיהם וגודלם".

אין חולק על כך, כי תכנית מתאר ארצית יכולה לקבוע הוראות בעניינים שיכולים להיות נושא לתכנית מתאר מחוזית וכי הועדה המחוזית רשאית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראה בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית (סעיף 57 לחוק התכנון והבנייה). כך גם ניתן לקבוע בתכנית מתאר מקומית הוראה בכל עניין שהוא נושא לתכנית מפורטת (סעיף 63 לחוק התכנון והבנייה). יתרה מזאת, סעיף 58 (א) לחוק התכנון והבנייה, קובע כי "המועצה הארצית רשאית לחייב את הועדה המחוזית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראות שהועדה המחוזית רשאית לקבען בתכנית, וכן הוראות בעניינים שהמועצה הארצית מוסמכת להן לעניין תכנית מתאר ארצית".

ג. ואולם נשאלת השאלה האם תכנית מתאר מקומית יכולה לכלול נושאים שהם מעניינם של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות, כדוגמת מיקום ישובים חדשים הנזכר לראשונה בנושא לתכנית מתאר ארצית? האם הוראות שהן מעניינה של תכנית מתאר ארצית יכולות להיות מעניינן של תכניות מתאר מקומיות? האם המועצה הארצית בבואה לדון בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות יכולה להאציל מסמכויותיה כמוסד תכנון לוועדה המחוזית? האם הדבר אינו מייתר את עבודת המועצה הארצית תוך התנערות מן הסמכויות המוקנות לה על פי חוק? והאם תכנית מתאר מחוזית אינה הופכת באחת, לכלי פרוצדוראלי בלבד וללא בחינה מהותית של נושאים הנדרשים לראיה אזורית רחבה?

בהתאם לכך, הטענה כי מן ההיבט המשפטי קביעת הוראה מעין זו בתכנית המתאר המחוזית יש לראותה כאילו מדובר במסגרת ההוראות הקבועות בחוק לתכנית מתאר מחוזית, אין בה ממש.

ד. מן הבחינה המהותית ראוי לציין שתכנית מתאר מקומית עניינה פיתוח הישוב או האזור עצמו, שלב מקדים לשלב זה הוא איתור נקודת הישוב וההיגיון התכנוני מורה כי ראוי שהדבר ייעשה מנקודת מבט של המחוז, שמהווה ראייה כוללת וארוכת טווח. ספק אם דיון בכל תכנית מתאר מקומית להקמת ישוב חדש לגופה, ייתן מענה לכלל הסוגיות מבחינה מחוזית.

ה. **מהות ה'מנגנון'**: סעיף 6.6 להוראות התכנית הוא המנגנון שבאמצעותו מאפשרת התכנית הקמה של ישוב כפרי או פרברי ביעוד הקרקע "נוף כפרי חקלאי משולב". סעיף 6.6.1 (א) - קובע הנחיות והוראות להקמת הישוב החדש, שבמהותן דוחות את ההכרה בישובים הבדואים לשלב תכנוני נוסף, לעת הכנת התכנון המתארי. תכנון מתארי זה יחייב הליך בירוקראטי ארוך שנים, שכולל פרוצדורת אישור דומה לזו של התכנית המחוזית - תמ"מ/23/14/4. הימנעות התכנית ממתן פתרון תכנוני קונקרטי לתושבי הכפרים באמצעות קביעת סימבול ישוב כבר בתכנית כיום, משקפת וחושפת את גישת הטיפול באוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים, קרי ההתייחסות אליהם כמעין תפוח אדמה לוהט, שלא נותר אלא להעבירו מאינסטנציה אחת לשנייה.

ו. **המנגנון המוצע בסעיף 6.6 מעלה שאלות רבות שחושפות את כשליה של התכנית לפתרון ראוי לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים**: הכוונה לשאלות כגון: מי האחראי על ייזום השלב הבא של התכנון – הכנת תכניות המתאר ליישובים הקיימים מזה עשרות ואף מאות שנים במרחב החיפוש - התושבים או הרשויות? האם הכוונה שהאוכלוסייה הבדואית, שהינם האוכלוסייה המוחלשת ביותר במדינת ישראל, תשא בעלויות התכנון? לאור טענת מתכנני התכנית כי "אי אפשר להגיע לרמת ההסכמות הנדרשת להכרה ביישוב" – מהן ההסכמות שידרשו להכרה בכפר, האם יהוו תנאי מקדים לקידום יוזמות תכנון? מה יהיו אמות המידה והקריטריונים להכרה ביישוב? בהעדר לוחות זמנים, מי יבטיח את יישום התכנון? אילו רשויות מעורבות ומהם המקורות התקציביים לייזום התכנון המתארי ליישובים?

ז. נוסף על כך, סעיף 6.6 להוראות התכנית קובע שלל הנחיות להקמת היישובים החדשים (כלשון הוראות התכנית), אך נעדר קריטריונים ברורים שינחו את הועדה לעת דיון בתכנית ליישוב חדש, ומתעלם לחלוטין מהמרכיב הקריטי ביותר בהצלחת התכנון והפיתוח של יישובים לאוכלוסייה הבדואית; קרי קיום הקשר הקהילתי-החברתי-מרחבי-היסטורי של תושבי היישוב. מיותר לציין, כי הפתרון התכנוני ששאף לרכז קבוצות אוכלוסייה שונות לכדי ישות יישובית אחת, נחל כישלון.

ח. רק לאחרונה הבהיר מר דודו כהן, יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, את מקצת הקריטריונים להקמה של "יישוב חדש" באמצעות המנגנון, וקביעת מרחבי חיפוש. לדברי מר כהן: "מדובר ב"מרחבי חיפוש עבור יישובים חדשים נוספים", אך הקמת יישובים כאלה תלויה בכמה תנאים, ובהם שהיישוב יהיה מיועד לקבוצה גדולה ומאורגנת של תושבים בדוים, ולא רק לכמה עשרות או מאות תושבים. תנאי מרכזי נוסף הוא שבקרקע שבה יאותר שטח ליישוב חדש לא יהיו מחלוקות על בעלות בין בדוים והמדינה"³². דבריו המובאים לעיל של מר כהן הינם בבחינת יצא המרצע מן השק: לראשונה נחשפים הקריטריונים האמיתיים להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. **לא זו בלבד שהקריטריונים אינם נכללים בהוראות התכנית ואינם חשופים לביקורת ציבורית כנדרש בכל הליך תכנוני, אלא שבאמצעות המנגנון החדשני לכאורה שהתכנית מציעה, והגדרת "מרחבי חיפוש", כפתרון תכנוני לכפרים הבלתי מוכרים, לא ניתן להכיר ולו בכפר בדואי אחד.** זאת כיוון שמרבית מרחבי החיפוש הינם שטחים עליהם קיימים הכפרים הבלתי מוכרים, אשר תושביהם מתגוררים באדמותיהם מדורי דורות. מדינת ישראל ממאנת להכיר בזכויות הקניין של התושבים באדמות אלה, והמחלוקת בין המדינה לתושבים בשאלת הבעלות על הקרקע תמנע הכרה בכפרים.

ט. סתירה וכפילות לתמ"א/35: נוסף על כך, מנגנון זה לאישור תכניות להקמת יישובים חדשים בסמכות הועדה המחוזית המופיע בסעיף 6.6.1 (ב), הינו מיותר או שעומד בסתירה להוראות תמ"א/35 הקובעת בסעיף 13.7 להוראותיה, כי תכנית ליישוב חדש

³² דבריו של מר דודו כהן צוטטו בכתבתו של צפריר רינת בעיתון הארץ מיום 23.10.07.

תוגש לדיון במועצה הארצית כשינוי לתכנית מתאר מחוזית. יש לזכור כי הנחיות אלה באו בעקבות הנחית היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה מספר 1.1800 מיום 06/12/2004) אשר קבעה נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת ישובים חדשים.

י. המניע העיקרי לקביעת נוהל מעין זה היה יוזמות שונות של רשויות המדינה להקמת ישובים חדשים אשר עמדו בסתירה לסדרי המנהל התקין ולמדיניות התכנון הארצית והמחוזית, ודוח מבקר המדינה "תכנון והקמה של ישובים חדשים" מעיד על כך. הדו"ח הצביע על אי סדרים חמורים בתכנון והקמה של ישובים חדשים ובכלל זה איתור ישובים אשר לא נבע מתכנון אזורי או סתר תכנון אזורי; המשרדים שהציעו הקמת ישובים לא הציעו לממשלה חלופות התיישבותיות אחרות; אי שיתוף משרד הפנים, המופקד על התכנון המסדיר ביוזמות להקמת ישובים חדשים; העדר פתרונות תעסוקתיים לישובים החדשים שהוצעו; הדיונים וההחלטות על הישובים חדשים הן בממשלה והן במוסדות התכנון היו בדרך כלל ברמה פרטנית קרי כל מקרה לגופו; ועוד. ראוי לציין כי דוח מבקר המדינה התייחס בשעתו ליוזמות השונות או החלטות ממשלה להקמת ישובים חדשים לאוכלוסייה היהודית בלבד.

יא. משמעות הדבר היא כי ת/מ/מ/מ/23/14/4, אשר הייתה אמורה לתקן את המעוות בסדרי תכנון והקמה של ישובים חדשים, משחזרת באמצעות קביעת ה'מנגנון' ומרחב החיפוש את אותם נהלים בלתי תקינים להקמת ישובים חדשים אשר עליהם התריע דוח מבקר המדינה. התכנית המחוזית הנוכחית, שביוזמת משרד הפנים, היא זו שהייתה אמורה לפעול לאיגום משאביהם של כל רשויות המדינה בתהליך ההכרה והמיסוד של ישובים בדואים, לאתר נקודות ישוב לאוכלוסייה הבדואית ברמה האזורית ולהציע חלופות תכנון. מנגנון זה, מאפשר מחד הקמת ישובים חדשים לאוכלוסייה היהודית שהצורך התכנוני בהן לא הוכח, ומנגד מציב מגבלות חמורות על ההכרה בישובים הבדואיים. וודאי שאינו נמצא בהתאמה לדו"ח מבקר המדינה כטענת עורכי התכנית במסמך המדיניות.

יב. יתרה מזאת, נוצר כאן נוהל כפול להקמת ישובים חדשים: הראשון על פי תמ"א/35 שניתן ליישם כמעט בתחומו של כל שטחה של התכנית הנדונה, והשני על פי התכנית הנדונה, שניתן ליישם רק בתחום "אזור נוף כפרי חקלאי משולב". במילים אחרות, ת/מ/מ/מ/23/14/4 מגבילה את האפשרות להכיר בחלק מהכפרים הבדואים הקיימים לעומת האפשרויות הקיימות בהתאם להוראותיה של תמ"א/35. (ראו **מפות מס' 4 ו-5**).

יג. הוראות סעיף 13.1 בתמ"א/35 קובעות בין היתר כי כל יוזמה להקמת ישוב חדש תלווה בתזכיר המפרט את הסיבות להקמתו, החלופות שנבחנו עבורו, צפי האוכלוסייה ועוד. כתנאי להפקדה תועבר היוזמה להיוועצות במועצה הארצית. הנחיה זו מהווה אמירה תכנונית ברורה לפיה הקמת ישוב צריכה להתבסס על עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר. עבודת מטה זו צריכה לכלול התייחסות למדיניות התכנון הכוללת, לחלופות האפשריות, למגוון ההיבטים הכרוכים בהקמת ישוב. ההנחיה קובעת כי בחינת ההיבטים התכנוניים, תבצע על ידי המועצה הארצית שהיא מוסד התכנון המוסמך בעניין הקמת ישובים חדשים. לוועדה המחוזית נודעת חשיבות רבה

בבחינת ההיבטים התכנוניים של הקמת ישובים חדשים שכן לוועדה המחוזית ראייה תכנונית כוללת הן של כלל צרכי האוכלוסייה במחוז, והן של כלל הזדמנויות הפיתוח הקיימות בו.

יד. משתמע מכך כי איתורם של ישובים חדשים חייב להיות במסגרת של תכנית מתאר מחוזית. ראוי שתכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע תמלא את תפקידה המרכזי, בעזרת עבודת מטה מסודרת לאיתור נקודות ישוב לאוכלוסייה הבדואית במסגרת תכנית מתאר מחוזית שתאושר על ידי המועצה הארצית. דבר המתיישב עם הוראות חוק התכנון והבניה ועם תפיסתם של עורכי תמ"א/35, שעניין הקמתם של ישובים חדשים הנו נושא לתכנית מתאר מחוזית, תכנית אשר מופקדת ומאושרת על ידי המועצה הארצית.

טו. גם מן ההיבט התכנוני הכולל התכנית הנדונה אינה פועלת על פי הוראות תמ"א/35. שכן משמעותו של המנגנון המוצע היא בחינה פרטנית של כל ישוב וישוב בנפרד, ולא בחינה מנקודת מבט כוללת. התכנית הנדונה אמנם הטיבה במיוחד לקבוע את ההגבלות המרחביות והסביבתיות של אותו מרחב חיפוש שלגביו יופעל ה'מנגנון', אך נותרה מעורפלת לגבי ההיבטים הגיאוגרפיים, חברתיים, תרבותיים, תעסוקתיים של אותו ישוב שיוכר, אם יוכר.

על אף האמור לעיל אין אנו מתנגדים לפתרון תכנוני באמצעות המנגנון להקמת ישובים חדשים, ככל שמדובר באוכלוסייה הבדואית, ואולם אנו דורשים את בחינת חוקיותו וכן הכללתו על כל השטחים עליהם יושבים הכפרים הבדואים הלא מוכרים. פתרון מעין זה, ראוי שיעשה כפתרון נילווה להסדרת ההתיישבות הבדואית בתכנית המתאר המחוזית החלקית. כשלב ראשון יש לאתר מיקומם של מרב הכפרים הבלתי מוכרים במרחב, תוך שיתוף מלא של האוכלוסייה באיתור נקודת הישוב ומאפייניו.

משכך אנו טוענים כי תהליך עבודת התכנון בת/מ/מ/23/14/4 טרם מיצתה את עצמה, ועל כן נדרשת בחינה מחודשת של המלצות התכנית והפתרונות התכנוניים המוצעים.

6. מניעת האפשרות למגוון סוגי יישובים עבור אוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים

א. במסמך עיקרי המדיניות לתכנית נקבע כי היחס בין מגוון היישובים יהיה 83% התיישבות עירונית, 11% התיישבות פרברית ו-6% התיישבות כפרית³³. ואולם כבר היום מתגוררים בישובים כפריים יהודיים מעל 40 אלף תושבים, המהווים קרוב ל-8% מאוכלוסיית המטרופולין היום ויהוו על פי ריבוי טבעי ממוצע לאוכלוסייה כ-60,000 תושבים לשנת היעד (6%). אזי הנחייה זו למעשה מעקרת מתוכן את יעוד התכנית כפי המופיע בסעיף 6.6, לאפשר לאוכלוסייה הבדואית מגוון דגמי יישוב ובכלל זה דגמי יישוב כפריים.

³³ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), סעיף 1.6.6.

ב. מכאן שהקביעה בתכנית כי באזור נוף כפרי חקלאי משולב תותר "הקמת יישובים כפריים/פרבריים"³⁴, הנה מצג שווא ולא תאפשר הקמת יישובים כפריים נוספים, לעת תיערך בחינה פרוגרמטית לאור היחס בין מגוון היישובים.

ג. נתונים אלה ואחרים מצביעים על כך שהחזון התכנוני לאוכלוסיה הבדואית נותר כשהיה: ריכוז האוכלוסייה ביישובים עירוניים מתוך מדיניות מכוונת למעבר האוכלוסייה הבדואית מחברה מסורתית וחקלאית לחברה אורבאנית.

לפיכך, אנו מבקשים לבחון מחדש את היחס בין מגוון היישובים, תוך עדכון סקר האוכלוסייה שעליו מתבצע בחינה זו (לאור הנאמר בסעיף 4.ג. בהתנגדות).

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

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

7. מחסור בכלים לפיתוח ההון האנושי והחברתי בכפרים הבדואים

א. על מנת לפתח את המטרופולין התכנית שמה את הדגש על "יבוא הון אנושי" למרחב³⁵. במקביל רואה התכנית בצורך ב"השקעה בהון האנושי" המצוי במרחב³⁶. עידוד התיישבות אוכלוסיות אורבאניות יהיה על יסוד הקצאה נדיבה של מקרקעין לפרויקטים של בנייה צמודת קרקע וההשקעות המקובלות על בסיס המימון המקובל. מעניין לציין שככל שמדובר באוכלוסייה היהודית עורכי התכנית מאמצים גישה נדיבה ברורה וחד משמעית אף בנוגע לדרכי היישום של המלצותיה, לעומת גישה "רציונאלית" של הקצאת שטח למגורים ותעסוקה ככל שהדבר נוגע לאוכלוסיות מסורתיות (בדואים ועולים) וגישה מעורפלת הנוגעת למנגנוני היישום³⁷. יתרה מזאת, אנו טוענים כי גישה זו יוצאת מתוך תפיסה פסולה המכוונת לייחוד המרחב. ככלל, פיתוח אזור שאינו נשען בראש ובראשונה על תושבי כל המרחב נדון מראש לכישלון.

³⁴ ת/מ/מ/מ/23/14/4, סעיף 6.4.1.

³⁵ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), עמ' 97.

³⁶ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), סעיף 6.3.1.

³⁷ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), עמ' 98.

ב. הוראות התכנית לא מראות כיצד תעשה ההשקעה בהון האנושי וכיצד תימשך אוכלוסייה חזקה למרחב. שתי שלוחות של אוניברסיטאות ומספר מוקדי תרבות אינם מספיקים לשם כך. נוסף על כך, לא ניתן לנתק את פיתוח של ההון האנושי מפיתוחו של ההון החברתי, דבר שלא זוכה בתכנית לכל התייחסות.

ג. בנוסף, התכנית אינה נותנת מענה תכנוני לחובת המדינה לממש, באופן שוויוני, את זכותם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, לחינוך ולבריאות, זכויות המעוגנות בחקיקה ובפסיקה. זאת, כיוון שהתכנית אינה מאפשרת הצבת מבנים יבילים ארעיים בשטחים, שבהם מתגוררים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. התכנית אינה מפרטת הוראות מעבר שיאפשרו בניגוד לנאמר בתמ"מ 40/14/4, סעיף 9.1, הצבת מבנים יבילים (או אחרים) לצרכי חינוך ובריאות בכל אחד מן הכפרים הלא מוכרים עד תאווה עבורם תכנית מתאר. למרות שתקופת הביניים עד הכרה זו עלולה להימשך שנים, אין התכנית מאפשרת להקים מבנים שיאפשרו למשרדי הממשלה השונים לממש את הזכות לחינוך ולבריאות באופן שוויוני עבור תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, ולו לתקופת הביניים עד להכרעה סופית בדבר עתיד הכפרים ותושביהם

לפיכך, אנו מבקשים שהתכנית תגדיר כעת כיצד יפותח ההון האנושי בכפרים הבדואים הלא מוכרים ובכלל זה הקמת גנים, בתי ספר, מרפאות, מרכזי תרבות, שירותי רווחה ושאר מוסדות שיאפשרו את פיתוח ההון האנושי.

8. מחסור בכלים לפיתוח מקורות תעסוקה ובסיס כלכלי ליישובים

א. התכנית מניחה כי "התעשייה מהווה בסיס מוצק לפיתוח התעסוקה"³⁸ ותולה בכך את הבסיס לפיתוח הכלכלי במטרופולין, פיתוח שיגרור אחריו כך טוענים עורכי התכנית, הגעה לאזור של "אוכלוסייה מאוזנת, ומכאן שירותים איכותיים ומגוונים". לפיכך מציעה התכנית הקמתם של אזורי תעשייה באיתורים שונים, שיהוו מקורות תעסוקה משותפים. ואולם, תעשייה לבדה אינה יכולה להוות מנוף פיתוח מטרופוליני, בוודאי אם הוא מצוי באזור פריפריאלי. ראייה זו של פיתוח כלכלי-מטרופוליני, הרואה בתעשייה מנוף פיתוח צריכה להישען על כך שליבת המטרופולין תהווה מרכז כלכלי חזק אשר מקרין על כלל המטרופולין. אלמלא כך, מרכזי התעשייה ימשיכו את מגמת הפערים המתרחבים שבין אזור מטרופולין באר שבע למרכז. זאת מכיוון שאותם מרכזי התעשייה יפעלו ממטות הפועלים במרכז (כפי שקיים כבר היום), שהוא זה שיהנה מפיתוחם.

ב. יתרה מכך, התפיסה של הקמת אזורי תעשייה הרוצה לייצר מקורות תעסוקה נוספים לאנשים שלא ימצאו מקורות תעסוקה על בסיס מטרופוליני בבאר שבע, אינה נותנת כאמור מענה לבסיס הכלכלי של היישובים עצמם. לפיכך יש לתת בתכנית המחוזית פתרונות אפשריים ליישובים עצמם למקורות הכנסה מחד ולפיתוח כלכלי מאידך. יש לוודא כי ליישובים ובעיקר לחלשים שבהם ובכלל זה ליישובי האוכלוסייה הבדואית, יהיו

³⁸ מסמך עיקרי מדיניות התכנון (2005), עמ' 23.

מקורות פיתוח כלכלי משל עצמם וללא המתנה עד היות באר שבע, מנוף פיתוח כלכלי לכלל המטרופולין.

ג. למרות הדברים הללו במטרות התכנית נכתב כי גיבוש המרחב המטרופוליני ייעשה כאשר "העיר באר שבע היא ליבו המנהלי, השירותי, המסחרי והתרבותי"³⁹. כך שגם מתכנני התכנית לא מאמינים שבאר שבע תוכל להיות עוגן וליבה כלכלית עבור המטרופולין, אלא לכל היותר לב "מנהלי-מסחרי", דבר המטיל צל כבד על התפיסה המטרופולינית שעמדה בבסיס הכנת התכנית.

ד. בעמוד 83 למסמך עיקרי המדיניות של התכנית מצוין, כי יש לראות בחלק מיישובי הבדואים "כמרכיב נוף שיש לשמר". במידה ולא מתייחסים לאמירה זו גישה אוריינטלית-פטרנליסטית (שביטויים שלה ניכרים לאורך כל המסמך), ניתן למצוא בכך בסיס לפיתוח הכלכלי של היישובים. אם אכן רוצים לשמר את אופי הכפר הבדואי, זה אמור לשרת את תושביו במידה והם רוצים לשמר את המבנה הנוכחי של כפריהם מחד ולשמש כבסיס לפיתוח תיירות הנשענת על החיבור שבין האוכלוסייה הבדואית והשהות במדבר מאידך. אף לא אחד משני אלה מופיע בהוראות התכנית.

לפיכך יש להגדיר בתכנית את שלביות הפיתוח הכלכלית וללוות את התכנית בנספח פיתוח כלכלי מחייב. להקנות ליישובים מקורות פיתוח כלכלי משלהם, ולהגדיר מגוון רב של מקורות תעסוקה אפשריים ביישובים עצמם.

9. עריכת התכנית ללא שיתוף הציבור

א. נתון חשוב שיש להביאו בחשבון בעת קביעת עובדות תכנוניות עבור האוכלוסייה בכלל והאוכלוסייה הבדואית בפרט הינו זכותה להביע את רצונה בעניין סביבת המגורים העדיפה עבורה. נושא שיתוף הציבור בהליכי התכנון עולה תדיר לדיון בקרב העוסקים במלאכת התכנון בשנים האחרונות. הדבר מקבל משנה תוקף במיוחד לאור הניסיון התכנוני המצטבר בתחום היישובים הבדואים המלמד כי הסכמה עקרונית היא שלב חשוב בקידום פתרונות תכנוניים לאוכלוסייה.

ב. עם זאת ועל אף שבהסכם בין הצדדים הוסכם כי על צוות התכנון של התכנית לבחון יחד עם העותרים ועם נציגי התושבים "הצעות קונקרטיות ליישובים חדשים, ובהם יישובים כפריים", הליך שיתוף הציבור שנעשה במסגרת גיבוש התכנית היה מוגבל ובלתי ממצה ולא בא לידי ביטוי בתוצריה המחייבים (תקנון ותשריט) של התכנית.

ג. לצד היוזמה החיובית של צוות התכנון למסד קבוצות דיון נושאות, בנושאים שונים ובכלל זה נושא הסדרת התיישבות הבדואים, התקיימו בפועל שני מפגשים בלבד במהלך שנת 2003. זאת על אף כוונות צוות התכנון לקיים מפגש נוסף. קשה לומר שבמהלך המפגשים מוצו נושאי ההתיישבות הבדואית על היבטיהם השונים. עם זאת נודעת חשיבות למגוון רחב של נושאים קונפליקטואליים שהועלו במהלך שני המפגשים ולגביהם

³⁹ ת/מ/מ/4/23/14, סעיף 3.1.1.

התקבלו הסכמות. ואולם נושאים אחרים לא נדונו ובהם בחינת תכניות שבהליכי דיון ואישור והתאמתם לצרכי אוכלוסיית היעד.

ד. אחד מן הנושאים המהותיים שהועלו בקבוצת הדיון היה קביעה של סדרת קריטריונים להסדרת התיישבות הבדואים. במרכזם עומד העיקרון המצביע על כך שיש לבחון כל פתרון תכנוני מנקודת מבט של המצב הקיים, של האוכלוסייה הקיימת במרחב, המהווה תנאי סף לדיון בעתידה. אולם לא זו בלבד שהכפרים הבלתי מוכרים אינם מסומנים על גבי מפות הרקע ותשריטי התכנית, הפתרון התכנוני המוצע למרבית האוכלוסייה ניתן במסגרת הישובים הקיימים והמתוכננים.

ה. החשיבות של הקשר החברתי-קהילתי-תרבותי של קבוצות האוכלוסייה השונות ומאפייניהן, העתידות לאכלס את הישובים שיוסדרו תכנונית, אינו מוצא גם הוא ביטוי בתכנית; כך גם עקרון העדיפות למגוון של ישובים כפריים, והלכה למעשה הפתרון לרוב האוכלוסייה הבדואית ניתן בישובים פרבריים; כך גם ההסכמה כי תכנון הכפרים יתחשב בייעודי קרקע ושימושים קיימים. כך שבניגוד לאמירה כי כל מקרה יבחן לגופו, הפתרונות התכנוניים שניתנו לאוכלוסייה הינם גורפים ולא בוחנים כל מקרה לגופו. דבר זה הוביל למצבים קיצוניים בהם שטחים רבים שהוקצו להקמת ישובים בתחום אזור נוף כפרי חקלאי משולב, פיתוחם מוגבל על ידי ייעודי הקרקע השונים על מגבלותיו הסביבתיות.

ו. הוסכם על ידי המשתתפים כי נודעת חשיבות רבה להסכמות התושבים ושיתופם בהליך התכנוני. בעניין זה הובהר כי "המנהיגים של האוכלוסייה יצטרכו להוכיח מנהיגות". משתתפי קבוצת הדיון הציעו מגוון רחב צוות התכנון במהלך הכנת התכנית והציב תנאי מקדים כי של דרכי שיתוף האוכלוסייה שמטרתן לקדם את התכנון, אך אלה נותרו בגדר הצעות בלבד.

ז. גם נושא יישום התכנון, למרות שהיווה חלק מתהליך שיתוף הציבור בהכנת התכנית, אינו מוצא בה ביטוי. דוגמא לכך היא הדרישה לקביעת לוח זמנים ברור להסדרת התיישבות, איתור סימבולים למיקום הישובים, ואספקת שירותים בהתיישבות הבלתי מוסדרת (כבישים תשתיות וכו').

ח. על כל אלה, קיימים נושאים נוספים שאינם באים לידי ביטוי במסמכי המחייבים של התכנית, ונותרים כאבן שאין לה הופכין. חלק מן הנושאים אכן מקבלים התייחסות במסמך עיקרי מדיניות התכנון, ואולם כשבוחנים אותם אלה מול הפתרונות התכנוניים המוצעים, הלכה למעשה, במסמכי המחייבים של התכנית, מתגלה פער עצום בין כוונות המתכננים ליישום בפועל של הנושאים שעלו ואף של אלה שלגביהם הייתה הסכמה בין המשתתפים לחברי צוות התכנון.

לפיכך יש לשתף את תושבי הכפרים הלא מוכרים בתהליכי התכנון שייעשו במסגרת המשך התהליכים התכנוניים הנוכחיים והעתידיים.

10. סיכום: המלצות אופרטיביות לשינוי תכנית המתאר המחוזית החלקית

לאור הדברים לעיל, עמותת **במקום** מתנגדת לתכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע (ת/מ/מ/4/14/23) במתכונתה הנוכחית. התכנית נמנעת מבחינה מעמיקה של צרכי התושבים, ובניגוד להתחייבות מוסדות התכנון בפני בג"צ, אף אינה יוזמת הסדרה של ההתיישבות הבדואית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב, ואינה מספקת פתרונות קונקרטיים למרבית התושבים. במקרה הטוב מסתפקת התכנית בהצעת "פתרונות" מרחביים מעורפלים, שהפיכתם לפתרון קונקרטי תהיה כרוכה בהליך בירוקראטי ארוך ומורכב, שייתכן שעלותו תהיה מוטלת על התושבים. דבריו המצוטטים לעיל של מר דודו כהן סותמים סופית את הגולל מאחורי אפשרות הכרה במרבית הכפרים והסדרתם התכנונית.

להבנתנו יש לעדכן את העקרונות המנחים שלה ולאחר מכן לתקן את מסמכיה באופן שינתן המענה התכנוני הראוי עבור כלל האוכלוסייה המתגוררת בכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב.

להלן מספר הצעות ברוח זאת:

- אימוץ מדיניות תכנון לאוכלוסייה הבדואית מתוך נקודת מבט מאפשרת ולא מגבילה.
- מתן מענה תכנוני לכלל הכפרים הבלתי מוכרים ותושביהם.
- סימון גרפי של כל הכפרים הבלתי מוכרים במפות הרקע של התכנית.
- הצגת המענה התכנוני לאוכלוסייה הבדואית באופן ברור ונהיר ובלתי משתמע לשתי פנים.
- בדיקת חוקיות המנגנון להכרה בישובים לאוכלוסייה הבדואית המוצע בייעוד הקרקע נוף כפרי חקלאי משולב.
- בחינה מחדש של המלצות התכנית בעניין המענה ההתיישבותי לאוכלוסייה הבדואית, ובכלל זה איתור נקודות ישוב עבור כל הכפרים הבלתי מוכרים לשנת היעד של התכנית, והחלת אזור נוף כפרי חקלאי משולב על כל השטחים עליהם יושבים הכפרים הבדואים הלא מוכרים כדי להגיע להסדרה התכנונית שלהם.
- שיתוף תושבי הכפרים הבלתי מוכרים באיתור נקודות הישוב ומאפייניהן.
- ההעדפה ברורה לפתרון התיישבותי כפרי ולמגוון צורות ישוב ובהם: ישובים חקלאיים, ישובים קהילתיים, ישובים פרבריים, חוות חקלאיות, כפרי רועים.
- החלה של קריטריונים פוזיטיביים להסדרה התכנונית של הישובים הבדואים בהוראות התכנית בסעיף 6.6 דוגמאות לקריטריונים מעין אלה הם: קיום קשר קהילתי-חברתי-תרבותי של תושבי הישוב שהוסדר; קיום קשר גיאוגרפי ומרחבי לשטח המיועד לישוב שיוסדר; אפשרויות לעיסוק בחקלאות, בתיירות ובמלאכות מסורתיות בתחום הכפרים; פתרונות בתחום החינוך והבריאות לאוכלוסייה שתמשיך להתגורר בכפרים הבלתי מוכרים עד ליישום התכנית ועוד.
- עיגון בהוראות התכנית שלביות התכנון להסדרת הישובים הבדואים.

- איתור שטחים נוספים להתיישבות האוכלוסייה בהתאם לקריטריונים לעיל. לדוגמא אפשרות להסדרה תכנונית של ישובים בייעודי קרקע נוספים, קביעת סעיפי גמישות להרחבת האזור המיועד לנוף כפרי חקלאי משולב וכו'.
- מתן אפשרות לתכנון ופיתוח שאינו צמוד דופן לישובים הקיימים והמתוכננים, בהתאם לקריטריונים שלעיל.
- בחינה מחדש של מיקום מערך התשתיות האזוריות כיוון שאלה עוברות בתחומיהם של כפרים קיימים רבים. התווייה זאת מצביעה על כך שנעשתה ללא כל רגישות מנקודת המבט של האוכלוסייה הקיימת. דוגמאות לכך הם תוואי כביש 6 שלוחה לכיוון דימונה; בחינה מחדש של נחיצותה של דרך אזורית מוצעת 31 א'; תוואי מסילת הברזל דרומית, צפונית מערבית מאזור שדה תעופה נבטים; צמצום השטחים לאזורי כרייה וחציבה; ועוד.
- צמצום רצועת השטח המיועדת לרצועת נוף, או לחילופין החלת סעיף גמישות גם לשטחים המיועדים למגורים.
- מתן כלים לפיתוח ההון האנושי, החברתי והכלכלי של הכפרים הבדואים ותושביהם, כמרכיב מחייב במסמכי התכנית.

המלצות אלה אינן ממצות ומטרתן להציע מספר אפשרויות לשינויים הנדרשים בתכנית כדי לתת מענה תכנוני לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים.

אנו שומרים לעצמנו הזכות להציג טעונוס נוספים בעת הדיון בהתנגדות.

סזאר יהודקין, מתכנן ערים

עופר לרנר, מתכנן ערים

נילי ברוך, מתכננת ערים

30/10/2007

נספח: ניתוח איכות השטחים המיועדים לאזור נוף כפרי חקלאי משולב

ניתוח כמות ואיכות השטחים המיועדים להתיישבות בדואית באזור נוף כפרי חקלאי משולב, מלמד על הקצאה בלתי מספקת של שטחים לתכנון ישובים לאוכלוסייה הבדואית, כדלקמן:

1. המרחב ממזרח ומדרום לבאר שבע מאופיין בפעילות אינטנסיבית תשתיתית ותעשייתית, אלה מוגדרים כ"פרויקטים לאומיים". ת/מ/מ/4/14/23 מוסיפה עליהם פעילות וקובעת ייעודי קרקע נוספים: אזורי תעשייה/תעסוקה אזוריים, כבישים, מסילות ברזל, מגוון רחב של מרחבים נופיים חדשים ועוד. כמו התכנון הקודמות חוטאת גם תכנית המתאר המחוזית בכך שאינה מצליחה לבסס עצמה על המגמות המובהקות שהשטח מייצג, ומתייחסת אל מרחב זה כאל שטח ריק מאוכלוסייה. לשיטתנו יש לאמץ גישה זהירה ומתחשבת בתכנון מרחב המטרופולין, המתבססת בראש וראשונה על המצב הקיים בשטח ובכלל זה הצבה כחלופה אחרונה העברתה של אוכלוסייה ממקום מושבה.
2. השטחים המיועדים לייעוד נוף כפרי חקלאי משולב כוללים כ- 161,000 דונם. שטחים אלה מאופיינים בהיותם מרוכזים במספר אזורים מצומצם, מפוצלים ומבותרים על ידי כבישים, מסילות ברזל, רצועות נוף ונחלים, נוף מדברי, שמורות טבע, תחום מגבלות סביבתיות, גבולות שטחי אש ומתקנים ביטחוניים, מרחק מאזור כרייה וחציבה תחום רעש מטוסים, הגבלת בניה משדה תעופה נבטים ועוד. שטחים אלה מהווים כ- 30% מסך כל השטח המיועד לבניה, כך שלמעשה נותרים כ- 110,000 ד' בלבד שמהווים "מרחב חיפוש" בעל פוטנציאל להקמת ישובים חדשים לאוכלוסייה הבדואית וכפי שמתברר גם לאוכלוסייה היהודית. זאת על אף שהמייחד את ייעוד הקרקע אזור נוף כפרי חקלאי משולב, כך מצהירים עורכי התכנית, הוא פתרון התיישבותי לאוכלוסייה הבדואית. אם כן, לא ברור מהו השיקול התכנוני בקביעת שטחים נרחבים בלתי אפשריים להתיישבות, ושטחים עליהם מוטלות מגבלות קשות של פיתוח (כדוגמת תחום רדיוס איסור בניה רמת בקע, רצועת השטח שבין כסיפה לקדמת נגב ועוד), כמיועדים להתיישבות אוכלוסייה.
3. הפריסה המרחבית של שטחים אלה, כטבעות סביב ליישובים קיימים או מתוכננים (אזור ערערה, אבו קרינאת, אזור חורה, לקיה ועוד), מרמזת על המשך מדיניות תכנון אשר נועדה לרכז את מרבית אוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים ביישובים הקיימים (ופיזור של ההתיישבות היהודית), על ידי הרחבתם תוך עירוב בין קבוצות שונות בתוך האוכלוסייה ולא על ידי מתן פתרונות מעשיים להקמת ישובים מוגדרים לקהילות בעלות מאפיינים ברורים. אי ההצלחה של פתרונות מעין אלה כבר הוכחה בעבר, ובכלל זה אי התקדמות ההליך התכנוני של הישוב מולדה, התנגדות הקבוצות העתידות לאכלס את הישוב מכחול ועוד.
4. קשה להימנע מן ההשוואה לשטחים המוקצים לטובת ישובים כפריים שבמועצות האזוריות השכנות; הקמת ישובים חדשים לאוכלוסייה היהודית; הקצאת שטח לטובת אלפי יחידות דיור (עיר הבה"דים) בצומת הנגב; נוסף על תכנית להקמת 30 חוות הבודדים שהתכנית הנדונה, מאמצת באחת.

5. מגוון ישובים לאוכלוסייה הבדואית – במצב התכנוני המוצע מרבית הישובים הבדואים מסווגים כישובים פרבריים. בולט בהעדרו פתרון התיישבותי תכנוני המאפשר הקצאת שטחים לחוות חקלאיות, כפרי רועים ובפועל גם לישובים כפריים. הדבר בולט מיוחד נוכח הימצאותם של כ- 106 ישובים כפריים מסוגים שונים לאוכלוסייה היהודית במטרופולין המונים לעיתים מאות ספורות של תושבים ולעיתים עשרות בודדות – שהתכנית הנדונה אינה מציעה הפיכתם לישובים פרבריים. כהמשך לגישה התכנונית המעורפלת של התכנית, גם כאן התכנית אינה מפרטת מהו הרציונל התכנוני העומד מאחורי סיווגה של האוכלוסייה לישוב כזה או אחר, ואינה מגדירה מהם מאפייניו של כל ישוב (עירוני, פרברי כפרי), לבד מלוח צפיפות מגורים.

6. להלן מספר דוגמאות למגבלות שמטילה התכנית הנדונה על הסדרתם התכנונית של הכפרים הבלתי מוכרים:

- בשונה מהשטח שהוקצה בתכנית האב למטרופולין באר שבע, ת/מ/מ/4/14/23 מקצה שטחים מצומצמים יותר לאוכלוסייה הבדואית ומציעה לשנות ייעוד מ"הקמת ישובים (בדואים) וחקלאות" לאזור נוף מדבר. וכך כפרים שיכלו להיכלל במסגרת מנגנון זה אינם מקבלים מענה תכנוני כלל ועיקר. בהם הכפרים הנמצאים מזרחית לערעה: אום ראתם, אל מזרעה, גטאמטאת, אל בחירה, ואדי אל-משאש וראכמה;
- כפרים בתחום מרחב תשתיות אזוריות וארציות – התכנית מציעה הוספת שלוחה לאורך מסדרון כביש 25 לכיוון דרום מזרח דימונה וצומת סדום – בתחום רצועת התכנון המיועדת לכביש 6 נמצאים כפרים בדואים, תואי זה מטיל מגבלות של שמירת מרחקים על ישובים הנמצאים בתחום אזור החיפוש.
- נוסף על כך, הכפרים אלזרנוג וביר-אלמשאש נכלאים בין תואי מסילת ברזל וכבישים 6 ו-25 לבין נחל באר שבע – לא ברור מהם יהיו הפתרונות התחבורתיים שיאפשרו נגישות והשתלבותם במרחב. הלכה למעשה, דינם של ישובים אלה הוכרע: מסמך עיקרי מדיניות התכנון קובע כי תכניות למתחמי מגורים ותעסוקה אשר אינם ניתנים לרישות בדרך יעילה, ידחו.
- קביעת תחום מגבלות סביבתיות מאזורי תעשייה (רמת בקע, רמת חובב) – מותר בסבירות נמוכה כפרים קיימים שסיכויי האישור והמימוש של תכניות מתאר מקומיות להן. הישובים אל-מדיבח וסווין הנמצאים ברדיוס תחום בניה בתיאום עם תע"ש, דהיינו בהתאם להנחיות תע"ש לשמירה על מרחקי בטחון.
- יתרה מכך, מחוץ לגבולות התכנית, קיימים שלושה מקבצים כפריים המונים כ- 1,000 נפשות: עבדה, סהל אל-בקאר ואל-עריר, לא ברור מהו הפתרון התכנוני שייתן לאוכלוסייה זו.
- תמא/35 – בעוד שתכנית המתאר הארצית קבעה את רוב השטח בו נמצאים הכפרים הבלתי מוכרים כמרקם כפרי המאפשר בין היתר, הקמתם של ישובים כפריים חדשים ופיתוח שאינו בהכרח צמוד דופן, ת/מ/מ/4/14/23 מאמצת גישה דוגמטית ככל שהדבר נוגע לפתרונות התכנוניים לאוכלוסייה הבדואית שבכפרים הבלתי מוכרים.