

18/01/2009

**המלצות ועדת השופט גולדברג על הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב:****הערות עמותת "במקום"**

כאנשי מקצוע בתחום התכנון המבקשים לחזק את הקשר בין תכנון מרחבי וזכויות האדם בישראל, אנו מביאים במסמך זה את התייחסותנו להמלצות הועדה הציבורית בראשות השופט גולדברג, בעיקר בסוגיית ההכרה בכפרים הבדואים הקיימים וההיבטים התכנוניים הנוגעים להסדרתם. בפתח דברנו, ראוי לחזור על דברי השופט גולדברג המהווים, לדעתנו, מסר מרכזי ותנאי מקדמי והכרחי למימוש מוצלח של ההמלצות:

*"הבדווים הינם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם "שקופים" וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצרכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם... נחוץ פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה" (סעיף 71).*

**1. תביעות הבעלות על הקרקע**

אף כי נעסוק במסמך זה בעיקר בהיבטים התכנוניים של הדו"ח, מחובתנו לציין כי נושא הסדר התביעות בקרקע הוא בעל משמעות עליונה לתהליך תכנוני בר-קיימא שאמור להוביל לפתרון כולל, לשביעות רצונה של האוכלוסייה הבדואית. לפיכך, אימוץ המלצות ועדת גולדברג ויישומן חייבים להיעשות תוך דיאלוג ישיר עם בעלי התביעות ותוך מתן פרשנות מרחיבה, שתאפשר הכללה של מירב התובעים שטרם הגיעו להסדר.

על מנת ליישם את ההמלצות על בסיס של הסכמה והוגנות, יש להסיר את המגבלה על מתן קרקע חלופית באזור הסייג. לא רק שהגבלה זו מצמצמת באופן דרסטי את האפשרות לפיצוי קרקעי, אלא שהיא גם תוחמת את מרחב האפשרויות של האוכלוסייה הבדואית ובכך מפלה בינה לבין האוכלוסייה היהודית. כמו-כן, יש להסיר מגבלה זו גם בהקשר להעתקת יישובים בדואיים קיימים, עבור מי שייבחרו בכך, או מיקומם של יישובים בדואיים עתידיים. מאחר שמדובר, כמאמרו של השופט גולדברג, באזרחי המדינה, אין זה ראוי כי תוטל הגבלה מרחבית על אזרחי מדינה אלה, בעוד שעל אזרחים אחרים אין כל מגבלה.

**2. הסדרת תכנונית של היישובים הקיימים**

במישור התכנוני, אנו רואים חשיבות בהמלצה הברורה של הוועדה להכיר, ככל שניתן, בכל אחד מן הכפרים הלא מוכרים, ובהבנה העולה מדבריה כי המצב הקיים הינו בלתי נסבל ויש לשים לו קץ. האמירה המרכזית מתמצית לדעתנו, בכותרת הפרק "המדיניות המוצעת - התיישבות". עד כה,

המונח "התיישבות" היה שמור לשובים כפריים יהודיים בלבד. השימוש במושג זה בהקשר לאוכלוסייה הבדואית מהווה אמירה ברורה נגד המדיניות ארוכת השנים, בה נקטו כל הרשויות, של העדר הכרה בכפרים הבדואים בנגב והתייחסות אליהם ואל תושביהם כאל ישובים ואזרחים שקופים.

למיטב הבנתנו, סעיפים 108 ו-109 בהמלצות הוועדה מהווים ראשיתה של מדיניות והתווית דרך להכרה ולהסדרה תכנונית של הכפרים הקיימים. סעיף 110 ממליץ להכיר בכפרים הבלתי מוכרים בתנאי שתהיה בו מסה מינימאלית של תושבים, יהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, והכרתו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית. על מנת שניתן יהיה לפעול באופן הנאמן להמלצות וועדת גולדברג, שומה על הממשלה לנקוט במספר צעדים נוספים, כמוצע להלן.

### **1.2 הכרה בכפרים הבדואים במסגרת תוכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע**

אנו רואים בחיוב את סעיף 109 בדו"ח, המתווה דרך להסדרת ההכרה בכפרים הלא מוכרים ומגדיר כלים תכנוניים אפשריים למימוש מטרה זו. הוועדה ממליצה כי הממשלה תפעל מול מוסדות התכנון, ובראשם המועצה הארצית לתכנון ובנייה, על מנת שתכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע (תמ"מ/23/14/4) תשמש תשתית תכנונית לפתרון סוגיית ההכרה. במסגרת זו, ממליצה הוועדה לסמן את הישובים הבדואים הלא מוכרים במסמכי התכנית בסימון מיוחד של "ישובים במעבר".

ברוח דברים אלה, ועל מנת שלא לרוקן המלצות אלה מתוכן, על תוכנית מטרופולין באר שבע לאמץ את מדיניות ההכרה המוצעת ואת הכלים התכנוניים המומלצים על ידי ועדת גולדברג, ולהחילם על הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים, תוך מתן עדיפות לתשתית ההתיישבותית הקיימת על פני ייעודי הקרקע ומערכות התשתית המוצעים בתכנית. יש לזכור, כי תמ"מ/23/14/4 טרם סיימה את שלב הדיון בהתנגדויות הרבות שהוגשו לה המבקשות, בין היתר, כי התכנית תכיר בכל אחד מהכפרים הבדואים הקיימים בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות. בנסיבות אלה, ניתן אפוא להטמיע את המלצות הוועדה ולהורות על עריכת שינויים במסמכי התכנית, בהסתמך על אותן התנגדויות.

לנוכח הזיקה שנוצרה בין תוכנית מטרופולין באר שבע לבין המלצות ועדת גולדברג, והעניין הרב שהנושא מעורר, ראוי כי מוסדות התכנון יקיימו דיון בהתנגדויות לאור המלצות ועדת גולדברג. מומלץ כי דיון זה יהיה פתוח למי שהיו מעורבים בהכנת התוכנית ולמגישי ההתנגדויות.

### **2.2 אמות מידה להכרה בישובים הבדואים**

ככלל, אין כיום בנמצא קריטריונים רשמיים חד-משמעיים המגדירים מהו ישוב. ההתניות המצוינות בסעיף 110 (מסה מינימאלית של תושבים וכושר נשיאה מוניציפלי) מהוות אפוא חידוש באשר לבחינת מעמדם של ישובים במדינת ישראל. אם במסגרת יישום המלצות ועדת גולדברג יוגדר המונח "ישוב", יש להבטיח כי הדבר ייעשה באופן אובייקטיבי ואוניברסאלי ועל פי אמות מידה שקופות ושוויוניות.

מכל מקום, כפי שיוצג להלן, כל הכפרים הבדואים הקיימים עונים על רוב הקריטריונים הקיימים להכרה בישוב קיים.

כיום, הממשלה היא המוסמכת להפעיל את סמכותה כרשות מבצעת ולקבוע אם להכיר בישוב קיים או להקים ישוב חדש. דברים אלה באים לידי ביטוי בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) אשר קובע כי ישוב הוא מקום אשר שמו נקוב בתוספת הראשונה לצו<sup>1</sup>. מעבר לכך, אין בצו כל התייחסות לשאלה כיצד מוגדר ישוב ומהו מספר התושבים המינימלי הדרוש לצורך הכרה בו. גם בהצעת חוק העיריות שיזמה הממשלה נקבע כי בסמכותו של שר הפנים לקבוע קיומו של ישוב בעת כינונה של עירייה אזורית<sup>2</sup>, וזאת בלא לנקוב בכל קריטריון של גודל, מספר תושבים או כל נושא אחר.

מנקודת מבט תכנונית, יש התייחסות לשאלה מהו ישוב בהוראות תמ"א/35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, אשר קיבלה תוקף בסוף 2005. תמ"א/35 מבחינה בין שלושה סוגים של ישובים: ישוב קיים, ישוב כפרי וישוב חדש. ישוב קיים הינו כל רשות מקומית או ועד מקומי, אשר על פי תוכנית תקפה ייבנו בהם לפחות 50 יחידות דיור והם אינם מהווים חלק מישוב אחר. ישוב כפרי הינו ישוב אשר בשנת 1995 מנה פחות מ-2,000 תושבים ואשר לא היה באותה עת חלק מישוב או מרשות מקומית אחרת. ישוב חדש הוא מקום המיועד למגורים ואשר אינו חלק מישוב קיים, בלא קריטריון מחייב של גודל אוכלוסייה<sup>3</sup>.

התפיסה התכנונית המשתקפת בתמ"א/35 הינה חדשה יחסית. תמ"א/31, שהייתה בתוקף לפני כן קבעה הגדרות גמישות יותר, בין היתר שניתן להרחיב ישוב קיים המונה פחות מ-50 יחידות דיור, ללא קשר למעמדו כישוב מוכר<sup>4</sup>. כלומר, עד לפני שנים מספר ניתן היה להגדיר כישוב כל מקום בו מתגוררים אנשים, גם אם מדובר בפחות מ-50 יחידות דיור, וללא קשר בין היות המקום ישוב מבחינה תכנונית לבין מעמדו מבחינת דיני השלטון המקומי. משמעות הדבר היא כי גם כאשר מדובר באמות מידה תכנוניות אובייקטיביות לכאורה, הן נתמכות בהחלטות שניתנות לשינוי בהתאם לתפיסות משתנות בקרב מוסדות התכנון.

דומה שהגורם הרשמי היחיד המספק הגדרה ברורה למונח "ישוב", אם כי לא מחייבת מבחינה תכנונית, הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפי הלמ"ס, על מנת להגדיר אתר כישוב, נדרש שילוב של מספר קריטריונים: מקום המאוכלס בקביעות; מתגוררים בו לפחות 40 בוגרים; מתקיים בו מינהל עצמי; הוא אינו נמצא בתחום המוניציפאלי של ישוב אחר; ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו<sup>5</sup>.

בהקשר זה, ראוי לבחון את אמות המידה להגדרת ישוב המנחות את עבודתה של המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים. לפי אמות מידה אלה, ישוב בדואי הינו אתר הכולל לפחות 50 יחידות דיור, אשר חיים בו באורח קבע לפחות 40 בוגרים ופועל בו ועד מקומי<sup>6</sup>.

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

<sup>2</sup> הצעה לחוק העיריות [תשס"ז-2007], פרק ראשון "הגדרות", כפי שפורסמה ברשומות בתאריך 19/03/2007.

<sup>3</sup> תמ"א/35, הוראות התוכנית, עמ' 4, סעיף 5 (הגדרות).

<sup>4</sup> תמ"א/31, הוראות התוכנית, סעיף 6.1 ("הקמת מרכז עירוני/כפרי חדש").

<sup>5</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [\[http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf\]](http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/intro2005.pdf).

<sup>6</sup> השנתון הסטטיסטי לבדואים בנגב לשנת 2004.

ניתן לומר, כי הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב עונים לכל הקריטריונים התכנוניים לקביעת מקום כישוב, מבחינת אופן פריסתם במרחב, החלוקה בשימושי קרקע שונים, התווית רשתות דרכים פנימיות ופריסה של תשתיות בסיסיות. בנוסף לכך, הכפרים הבדואים הקיימים עומדים בכל אמות המידה התכנוניות המוגדרות בתוכניות מתאר ארציות הנזכרות לעיל וברוב הפרמטרים של הלמ"ס: מקום המאוכלס בקביעות, גודל אוכלוסייה, מספר מינימאלי של בוגרים ושל יחידות דיור. בכל אחד מהכפרים הבדואים מתגוררים בין 450 ל-4,800 תושבים<sup>7</sup> המהווים בין 80 ל-1,000 בתי אב לערך. המבנה הפנימי של הכפרים מהווה מערכת קהילתית מאורגנת ומגובשת שהתפתחה במשך דורות. כמו-כן, בכפרים קיים גם ועד מקומי המקדם את צרכי הכפר תוך ניהול תקציב עצמי. קיומו של ועד מקומי מלמד על לכידות האוכלוסייה ועל יכולתה להתארגן למען מטרות משותפות. בכך, עונה הוועד על התנאי בדבר מינהל עצמי, המופיע בהגדרות הלמ"ס וניתן גם לומר כי מסתמן בכפרים תחילתו של "כושר נשיאה מוניציפלי". שאר התנאים להגדרת ישוב (קיום תוכניות מתאר, היות המקום מוכר על ידי הרשויות או הימצאותו מחוץ לתחום שיפוט אחר) הינם תוצר של החלטות שלטוניות, והם נובעים מעצם הכרת הרשויות בישוב.

לא פחות חשוב מאמות מידה כמותיות אלה הן אמות מידה בעלות אופי חברתי, הנלקחות לא אחת בחשבון בעת קבלת ההחלטה על הכרה בישוב קיים או הקמה של ישוב חדש. אמות המידה החברתיות בוחנות את הצביון הקהילתי הייחודי של האוכלוסייה, המבנה הקהילתי, הלכידות החברתית בין התושבים וכן את זיקתם למקום. הכפרים הבדואים הלא מוכרים הם יישובים המאופיינים על ידי מבנה קהילתי-חברתי מגובש שהתפתח, כאמור, במשך דורות. הם בעלי צביון קהילתי וזהות מקומית ייחודיים, שאינם נופלים מקבוצות אוכלוסייה אחרות בחברה הישראלית.

### **3.2. מוסד תכנון חדש: הוולת"ב**

אנו רואים בחיוב את ההצעה להקים מנגנון ייחודי המיועד אך ורק לקידום התכנון והרישוי בכפרים הבדואים. ביסוד הצעה זו, כך אנו מאמינים, טמונה ההבנה שקידום ההתיישבות הבדואית בנגב הוא אינטרס בעל חשיבות עליונה, הדורש כלים תכנוניים יצירתיים שיתנו מענה יעיל תוך פרק זמן סביר.

יחד עם זאת, חשוב לציין כי הליך תכנון מהיר עלול להביא לתוצר תכנוני בעל איכות ירודה, אשר אינו מתחשב בהיבטים חברתיים, תעסוקתיים, חינוכיים, סביבתיים ואחרים, כפי שהוכיחה פעילות הוועדות לזירוז הליכי תכנון ובנייה למגורים (הול"לים)<sup>8</sup>. הקמת שכונות ויישובים באיכות תכנונית ירודה עשויה לקבע או אף להחריף את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית ליהודית.

<sup>7</sup> בהתאם לנתונים של המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים המעודכנים לשנת 2004.

<sup>8</sup> הוועדות לבנייה למגורים (ול"ל) הוקמו מכוח חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. מדובר היה במערכת של ועדות תכנון מיוחדות שתפקידה היה לדון בתכניות ובפרויקטים להקמת 200 יחידות דיור ומעלה בהליך תכנון מזורז, שהתנהל במקביל לתהליך התכנון הסטטוטורי המוכתב על ידי חוק התכנון והבנייה. הול"לים פורקו לאחר כעשור, אך פעילותן הותירו לא מעט תכניות עם ליקויים תכנוניים רבים מהם סובלים היום מי שמתגוררים באותם מקומות.

המציאות בה נמצאים הכפרים הבדואים הלא מוכרים אכן מחייבת פתרונות תכנוניים מזורזים. יחד עם זאת, יש להפיק לקחים מתכניות הול"ל ולהקפיד על תכנון איכותי, הרואה את כלל הצרכים של אוכלוסיית היעד ואשר מושקעים בו כל המשאבים הדרושים.

בנוסף לכך, מוצע לצרף להרכב הוולת"ב גם נציג מקרב התושבים בכפרים הבדואים הלא מוכרים. נציג זה יבחר על ידי ההנהגה המוסכמת של תושבי הכפרים הלא מוכרים בנגב.

#### **4.2. מתן אפשרות לבניה בתקופת הביניים**

בסעיף 139, ממליצה ועדת גולדברג על אכיפה נמרצת נגד כל בנייה ללא היתר שתתבצע לאחר אימוץ המדיניות החדשה. יש לדעתנו, צורך בסיווג משמעותי של המלצה זו. תקופת המעבר עד להשלמת התכנון המפורט בכפרים השונים צפויה להימשך שנים, ומנגד הקהילה הבדואית בנגב צפויה לגדול ב-50% תוך 7 שנים. אין זה סביר אפוא כי אוכלוסייה זו תצטופף במשך כל אותה תקופה במלאי הדיור הקיים.

מוצע להקים, בשיתוף ובהסכמת התושבים, מנגנון אשר יאפשר פתרונות דיור הולמים לתקופת הביניים, כפי שמתחייב מקצב גידול האוכלוסייה, וזאת עד להשלמת התכנון ותחילת יישומו בכל כפר וכפר. הליך תכנון מקצועי והוגן לפתרון סוגיה זו מהווה שלב קריטי שיסייע ביישום המלצות ועדת גולדברג.

#### **5.2. שיתוף האוכלוסייה בתהליך יישום המלצות**

ברצוננו להדגיש כי על כל מנגנון אשר יוקם במסגרת יישום המלצות של ועדת גולדברג לכלול ייצוג ראוי של התושבים בכפרים הבדואים הלא מוכרים. יתר על כן, חיוני שהדיאלוג בין האוכלוסייה הבדואית בכלל, וכל כפר וכפר בפרט, לבין הרשויות הרלוונטיות, יהווה מוטו מרכזי במנגנונים ליישום ההמלצות, תוך העמדת המשאבים והכלים הדרושים לכך.

עניין זה משמעותי ביותר על רקע קביעת תקופת יעד של 6 חודשים, במהלכם אמור כל כפר להכריע ביחס לאופיו ומיקומו. זוהי החלטה הרת גורל מבחינת התושבים. אנו מבקשים אפוא לקבוע מנגנון ברור ושקוף לשיתוף התושבים, אשר יסייע בגיבוש רצונותיהם ביחס לאופיו העתידי של יישובם. זאת ועוד, מטבע הדברים, תהליכים מסוג זה הינם ממושכים. מניסיונו בעבודה עם האוכלוסייה הבדואית, נראה כי קביעת סד זמן כה מוגבל עשויה לפגוע בכוונה הטובה ולפיכך, יש להקצות לתהליך זה זמן ממושך יותר.

**לסיים**, ברצוננו להדגיש כי חשוב שיישום ההמלצות של ועדת גולדברג ייעשה תוך הסכמה, בין האוכלוסייה הבדואית למדינה, על דרכי הפעולה ואופן יישומן. הדבר מחייב שיקום של האמון בין האוכלוסייה והנהגתה לבין רשויות המדינה, והשבת התקווה ליחסים אלה. לכך בדיוק כווננו ההמלצות של ועדת גולדברג.