



שולחן הדיונים

המשמעויות הסביבתיות של התכנית הממשלתית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב

דוֹתָן רוֹתֵם וְעִזְרֵי אֵלוֹן, אֵיתֵמֶר בֶּן־דָּוִד, אֹרֵן יִפְתַּחֵאל, עֲאֵטֶף אָבוּ עֵגִיאֵגִי, אֲבִינוּעַם מֵאִיר וְהִדַּס לֹוִי

לדפוס: ההתיישבות של הבדואים השלכות כבודות משקל על המרחב הציבורי ועל השטחים הפתוחים בנגב, דוֹתָן רוֹתֵם וְעִזְרֵי אֵלוֹן, אֵיתֵמֶר בֶּן־דָּוִד, אֹרֵן יִפְתַּחֵאל, עֲאֵטֶף אָבוּ עֵגִיאֵגִי, אֲבִינוּעַם מֵאִיר וְהִדַּס לֹוִי, משפטיות, תכנוניות וכלכליות | צלום: פֹּשֶׁה בֵּר

המשמעויות הסביבתיות של התכנית הממשלתית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב

הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב היא מהאתגרים המורכבים והדחופים ביותר העומדים בפני מדינת ישראל, בוודאי מבין אלו שבמרחב הנגב. המצב שבו אזרחים בדואים גרים בכפרים שהמדינה אינה מכירה בהם, ולא נהנים מהתשתיות הבסיסיות ביותר (כגון מים, חשמל, ביוב וכבישים) ומגישה למשאבי המדינה (כגון חינוך, בריאות ורווחה), הוא בלתי נסבל. בלבד של הסכסוך בין רשויות המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית עומד נושא הבעלות על קרקעות – סכסוך רב-שנים זה, המתלווה לשורת מצוקות נוספות, הוביל למשבר אמון המאיים להפוך לקרע נפיץ.

לאחר כיבוש הנגב על-ידי צה"ל והקמת המדינה קובצו התושבים הבדואים בשטח שנודע כ'אזור הסייג'. תהליך המעבר של האוכלוסייה הבדואית בנגב ליישובי קבע החל לאחר ביטול הממשל הצבאי (דצמבר 1966), וביתר שאת משנות ה-70 ואילך. על אף התשומות הרבות שהשקיעו רשויות המדינה במאמץ לריכוז הבדואים במספר יישובים עירוניים ופרבריים, היישובים נותרו כושלים והתרכזו בהם אוכלוסייה חלשה, שסובלת מהיעדר תעסוקה ומחולקים אחרים – מציאות המרחיקה את תושבי הכפרים הלא-מוכרים מאימוץ דפוס התיישבות דומה. האוכלוסייה הבדואית בנגב, הכוללת 172,000 נפש (נכון לשנת 2007), מכפילה את עצמה כל 13 שנים. אוכלוסייה זו כוללת בתוכה כ-62,000 אנשים החיים בכפרים הלא-מוכרים (על פי דו"ח גולדברג. אחרים מעריכים את גודלה ב-90,000). בשל הבנת משקלה ודחיפותה של הסוגיה, הוקמה ועדה בראשות השופט גולדברג שנתבקשה לקבוע עקרונות להסדרת ההתיישבות. עיקרי דו"ח הוועדה (שהוגש לממשלה בינואר 2009) קראו להכיר בזכות בעלות בשיעור מסוים על הקרקע, מתוך התחשבות בזיקתם ההיסטורית של הבדואים לקרקע; להכיר בכפרים הלא-מוכרים ככל שניתן, אך להעביר למיקום אחר כפרים שלא יהיה ניתן להכיר בהם; לקבוע הליך מיוחד למתן היתר מיוחד בדיעבד לחלק מהמבנים הבלתי חוקיים, שנמצאים בתחום תכנית תקפה או בכפרים לא-מוכרים שיוכרו בעתיד.

הממשלה קיבלה את עקרונות הדו"ח כבסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, והקימה צוות בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, לצורך גיבוש מדיניות ליישום הדו"ח. המלצות הצוות, שהוגשו לממשלה בספטמבר 2011, כללו: ריכוז מאמץ לקידום תכנון מתארי מפורט לכל אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים, תוך תכנון הרחבות צמודות דופן ליישובים קיימים, קליטת תושבים בשטחי המועצה האזורית אבו בסמה וביישובים הוותיקים והקמת יישובים חדשים על פי הצרכים; הסדרת התיישבות בתחומי תכניות מאושרות לבנייה או ב"תחומי חיפוש", המוגדרים כנוף חקלאי משולב בתכנית המתאר המחוזית, ופינוקם של מקבצי מגורים קטנים ומפוזרים על פי מדדים של צפיפות, רציפות, גודל וכושר נשיאה.

לדפוס התיישבות הבדואית בנגב השפעה נרחבת על עתיד הנגב – על עתידם של האנשים הגרים בו, ובאופן בלתי נפרד גם על הסביבה הטבעית והמערכות האקולוגיות שבה. בדיון הציבורי הער סביב הנושא ובתהליך קבלת ההחלטות יש מקום חשוב גם להצגת המשמעויות הסביבתיות של התכנית המתגבשת להסדרת ההתיישבות, כמו גם להתחשבות בתפיסות של צדק סביבתי וקיימות. אנו מקווים כי הזוויות השונות של הסוגיה שמתארים המשתתפים בשולחן הדיונים, יתרמו תרומה של ממש לשיח המקצועי והציבורי בנושא.

התיישבות מפורדת, שטחי חקלאות קטנים וכביש גישה לכל שטח יצילום: פנעה בר



מהותית ביכולתם של המינים המדבריים לנוע בעתיד לבתי גידול קיצוניים פחות.

האופי הפזור אך האחיד יחסית של ההתיישבות במרחב זה, גורם לפגיעה קשה מאוד ביכולתן של מערכות אקולוגיות לתפקד ואף להתקיים. פיזור של יישובים קטנים, שצמודים אליהם שטחי חקלאות קטנים ודרכים המובילות אליהם, מגדיל את אפקט השוליים (במקרה זה באופן שלילי, כלומר שינויים אביוטיים וביזויים שמקורם בפעילות אדם, שמגיעים עם המערכת האקולוגית הסמוכה), עשרות מונים בהשוואה ליישוב גדול בעל שטחי חקלאות גדולים (איור 1). במקרה האחרון, שטחי המגע (ההיקף) של היישוב או של השטח החקלאי עם סביבתו קטנים ביחס לשטחו, ולכן סך השפעתו יכולה להיות קטנה יותר.

מעבר להיבט הגאומטרי, ישנן פגיעות מהותיות בשטחים הפתוחים, שנובעות מנוכחות מוגברת של האדם ושל חיות הבית שלו [3]. סביב בתים ויישובים קטנים ניתן למצוא כלבים שאינם קשורים, וחלק מהם אף אינם מחוסנים. כלבים אלו רודפים אחרי יונקים קטנים ובינוניים ואחרי עופות המגיעים לשטחי החקלאות ולקרבת הבתים בחיפוש אחר מזון, או בתנועה אקראית במרחב. כלבים המלווים עדרים אף מרחיקים לתוך שטחים טבעיים, ומהווים איום על בעלי החיים שם.

יצירת דרכי עפר רבות גורמת לקיטוע השטח עבור מינים קרקעיים של פרוקי רגליים. נוסף על כך, גורמת הנסיעה בהן להעלאת אבק, שמכסה תדיר את הצמחייה וגורם לעקה נוספת. התנועה בכל שעות היום בדרכים אלו מעלה את סיכויי הדריסה של בעלי חיים החוצים אותן. העיבוד החקלאי המתבטא בחריש

ההשפעות האקולוגיות של הפזורה הבדואית בנגב

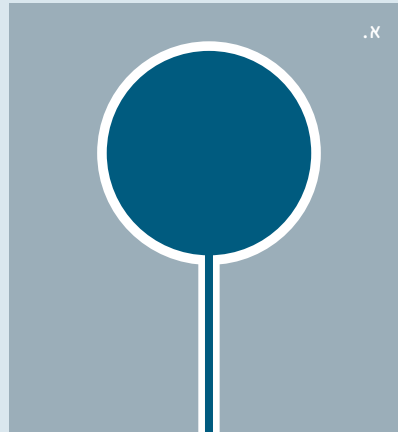
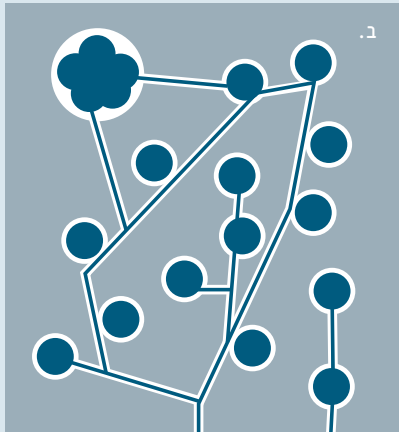
דוֹתָן רוֹתֵם^[1] * וְעִזְרִי אֶלּוֹן^[2]

^[1] אקולוג שטחים פתוחים, חטיבת המדע, רשות הטבע והגנים
^[2] מתכנן מחוז הדרום, רשות הטבע והגנים
 dotanrotem@npa.org.il *

מרבית הפזורה הבדואית מרוכזת בקו מזרח-מערב על פני השטחים הגבעיים המתונים של צפון הנגב - החל בחולות משאבים במערב, עבור דרך בקעות באר שבע וערד, המשך בסביבת דימונה ועד ההרים הגירניים סביב ערד ודרום הרי יהודה.

החולות והבקעות המאופיינות בקרקעות לס, מהוות בתי גידול ייחודיים ומאוימים מאוד. נוסף על כך, הרצועה ממזרח למערב היא אזור המעבר בין האזור המדברי של הר הנגב לאזורי הספר של דרום הרי יהודה והשפלה, ויש בה מעבר הדרגתי בין מינים ערבתיים למינים מדבריים. מרבית מיני הצומח ובעלי החיים מבצעים מעבר הדרגתי בין בתי גידול, ולכן הרצף הקרקעי חיוני עבורם.

כתוצאה מההתחממות העולמית עשוי להיגרם שינוי אקלים שיתבטא בתקופות יובש ממושכות, והוא צפוי לגרום לתנועת מינים מדבריים צפונה. חסימת אזורי המעבר תגרום לפגיעה



איור 1. איור סכמטי המדגים את השפעת שטחים מיושבים (כחול) על סביבתם (לבן) (א). יישוב מרוכז וציר הגישה אליו מכביש ראשי יוצרים השפעה מסוימת. (ב). דגם של פזורה יוצר השפעות קשות של קיטוע עקב דרכי גישה מרובות, וכן השפעות שוליים שיוצר כל יישוב בפני עצמו.

סך כל השטח המיושב בשני האירורים - שווה.

שירותים עירוניים לפינוי פסולת גורם לפיזור בכל המרחב. הפתרון המיטבי מבחינת שמירת טבע הוא הקטנת היקפי ההתיישבות המפוזרת וקיבוצה ליישובים גדולים בעלי תשתיות מסודרות ודרכי גישה מעטות, כפי שמשמע מתכנית משרד ראש הממשלה ליישום דו"ח גולדברג, ומצד שני - שילוב 'אזורי חיפוש' ליישובי הקבע לפזורה, כפי שמציעה תכנית מטרופולין באר שבע. נוסף על כך, יש להסדיר שטחי חקלאות שלא יכללו את כל השטח הניתן לעיבוד, ולהותיר מסדרונות אקולוגיים רחבים דיים על בסיס הנחלים והרכסים, שיאפשרו מעבר הדרגתי בזמן ובמרחב למגוון מינים רחב ככל הניתן.

רשות הטבע והגנים מלווה את התכניות הללו ומכוונת את המענה התכנוני גם על פי התפיסה האקולוגית המוצגת כאן. מאחר שהתהליך מורכב גם מהיבטים שאינם תכנוניים, פועלת רשות הטבע והגנים גם בתחומי חינוך והסברה לנושאי טבע וסביבה, בשיתוף מערכות החינוך בפזורה. כמו כן, מבוצעות פעולות נוספות, כגון שיפור התברואה על-ידי איסוף פגרי מקנה וגמלים לתחנות האכלה לדורסים וקליטת עובדים ופקחים מהפזורה למגוון תפקידים ברשות בטבע והגנים.

מקורות

- [1] מגני (עורך). 2010. סיכום ספירת חוברות בנגב 2010. באר שבע: רשות הטבע והגנים מחוז דרום.
- [2] רותם ד. השפעות אנתרופוגניות על חולות מערב הנגב - דו"ח שלם. ירושלים: רשות הטבע והגנים. בעריכה.

- [3] Orenstein D, Groner E, Lihod O, Muithui WL, Krukowski E, Arnon O, and Tal A. 2009. The ecological impacts of homestead settlements in the Negev: Final report. Submitted to The Israel Ministry of Environmental Protection, Jerusalem.

ובזריעת שטחים נרחבים שנה אחרי שנה, הרסני מבחינת מרבית בעלי החיים שוכני הקרקע. הוא פוגע כמוזן גם בצומח הטבעי שלא מתבסס באזורים אלו, ומסיבה זו גם לא מתבססת בהם אוכלוסיית חרקים.

ההשפעה המצטברת של כל הגורמים שפורטו, יוצרת שטחים נרחבים ביותר שאין בהם צומח טבעי כלל, וגם אין בהם צומח חקלאי שבעלי חיים מסוימים יכולים להתבסס עליו. למעשה, מתקבל הרס מוחלט ומתמשך של בית גידול. מינים אופייניים וייחודיים לאזור זה של חי וצומח, כמו קטות, חוּבְרוֹת^[1],^[2] רצי-מדבר ומיני זוחלים ייחודיים, כמו שנונית באר שבע וכן אירוסים, נעלמו משטחים נרחבים אלו ונדחקו דרומה ומערבה לשטחים פגועים פחות.

שטחי מטעים ובוסתנים שיכולים לשמש מפלט כלשהו עבור בעלי חיים וצמחים - צמודים לבתי המגורים, ולפיכך הם עלולים להיות מלכודות למינים טבעיים שנמשכים אליהם ושעלולים להיפגע באופן ישיר מציד. היישובים הבודדים והחלקות החקלאיות סביב הבתים מהווים מוקד להתבססות מינים מלווי אדם^[3], כמו יונים, תורים, דרורי בית ועורבים אפורים - מינים שבאופן רגיל לא היו חודרים ללבן של מערכות אקולוגיות יציבות ללא נוכחות האדם, שדוחקת גם היא את המינים המקומיים. החזקת חיות משק והאכלתן גורמת להכנסה תדירה של מזון צמחי המביא עמו מינים שזרים לאזור. לעתים מתלווים אליו אף מינים של צומח פולש, שבמצבי עקה של הצמחייה המקומית, יכולים להתבסס טוב יותר. הטיפול בנזקי חיות בר לחקלאות לקוי, ויש הרעלות רבות הגורמות לפגיעה בטורפים ולהרעלה משנית של עופות דורסים.

החזקת עדרי צאן שגדולים מיכולת השטח לקיימם גורמת לרעיית יתר, עד כדי יצירת אזורים נרחבים ריקים מצומח. היעדר

"להבחין בין הפתוח לפיתוח" - הצעת החברה להגנת הטבע לקווי מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

איתמר בן־דוד

מנהל תחום תכנון, החברה להגנת הטבע
itamar@spni.org.il

המצב בשטח עגום ביותר - חלק ניכר מאוכלוסיית הבדואים בנגב חי בתנאי עוני קשים ביותר ונשאר מחוץ ליישובי הקבע העירוניים והפרבריים, בהתיישבות שאינה מתוכננת ושאינה מוכרת על-ידי רשויות המדינה. אוכלוסייה זו כוללת עשרות אלפי נפשות החיות כיום במרחבי השטחים הפתוחים של הנגב במרחב מטרופולין באר שבע. מדובר בהתיישבות בלתי חוקית זוחלת, שמצמצמת את כמות השטחים הפתוחים, פוגעת באיכותם ובבתי הגידול האופייניים לקרקעות הלס, וקוטעת את רציפותם. כמו כן, היא אינה עומדת בסטנדרטים מקובלים של שמירה על איכות הסביבה, על איכות החיים ועל בריאות הציבור. לכל אורך השנים שחלפו, לא הצליחו רשויות המדינה להתמודד עם התופעה בכלי האכיפה העומדים לרשותן, ובו בזמן נקטו מדיניות קרקעית ומדיניות תכנון שדחו את ההכרעה בכל הנוגע לסוגיה חשובה זו.

החברה להגנת הטבע עובדת שנים רבות בבאר שבע ובנגב. הארגון רואה בחומרה רבה את תהליך הבנייה הבלתי חוקית בקרב אוכלוסיית הבדואים בשטחים הפתוחים. ללא ספק, זו אחת מן הבעיות הסביבתיות והחברתיות החמורות ביותר בארץ בכלל, בדגש על מחוז הדרום. החברה להגנת הטבע ראתה חשיבות רבה בקידומה של תכנית המתאר המחוזית החלקית (תמ"מ 23/14/4)

למרחב מטרופולין באר שבע ובהקמתה של הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג. זאת, כנדבך ראשון מתבקש לקראת קידום מדיניות מגובשת ונחושה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בהקדם האפשרי, ולעבר האבחנה המתבקשת בעתיד, בין הפתוח (השטחים הפתוחים) ובין הפיתוח (התיישבות מוכרת וחוקית). עם הפקדתה של תכנית מטרופולין באר שבע להתנגדויות הציבור בשנת 2008, וקרוב למועד הקמת הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נערכה בחברה להגנת הטבע עבודת מטה יסודית כדי שהארגון יוכל להביע את עמדתו בנושא בפני קובעי המדיניות. בדיעבד, היה זה צעד חשוב ביותר של הצגת ההיבט הסביבתי-אקולוגי-נופי של הסדרת התיישבות הבדואים, היות שעמדות של הגופים הסביבתיים האחרים לא הועברו לתהליכי קבלת ההחלטות שנזכרו לעיל.

עמדת החברה להגנת הטבע שללה מדיניות קרקעית ומדיניות תכנון הדוחות את ההכרעה בכל הנוגע להתיישבות הבדואים במרחב מטרופולין באר שבע. מבחינה מקצועית, חלופת האי-התערבות (חלופת אפס של הימנעות מהכרעה והתמודדות עם הבעיות בשטח, כפי שנעשה עד כה) ודחיית ההכרעה הקשה - לא היטיבו עם מצב השטחים הפתוחים במרחב: גידול האוכלוסייה הגבוה מוביל בהתאמה לגידול באוכלוסיית הציבור החי בשטחים פתוחים באורח לא חוקי. הולך ומתמשך תהליך של התחזקות קונפליקטים בין שימושי קרקע שונים ואינטרסים רבים ומורכבים. החברה להגנת הטבע סברה כי מדיניות תכנון עמומה ביחס לסוגיית הסדרת התיישבות הבדואים, שמתווספת לדחיית הסדר הקרקעות לתביעות הבעלות של אוכלוסיית הבדואים, אינה מיטיבה עם החברה הישראלית, עם הסביבה ועם מרכיב חשוב בדמותה המרחבית של ישראל - מרחבי הנגב הפתוחים. המלצת הארגון לקובעי המדיניות הייתה לנקוט גישה של שילוב וחיבור אוכלוסיית הבדואים בנגב בהליך משולב (תכנוני, קרקעי וחברתי),

צילום השטחים הפתוחים בעקבות התיישבות ללא תכנון | צילום: Alan Alew



בשטחים הפתוחים, ויישובם ביישובים קיימים וביישובים חדשים שיוכרו, תמורת פיצוי כספי ו/או קרקעי הולם. לאור ניסיון העבר, אוכלוסיית הבדואים בנגב לא תעבור בצורה מסודרת ליישובים ללא שיח פתוח וכן איתה ועם מנהיגותה. אל השיח צריך להתלוות הסדר קרקעות מקיף ונרחב, שיגובה במאמץ תכנוני גדול, שיוכל למצוא פתרונות ראויים להתיישבות שיעניקו איכות חיים גבוהה לכל הקבוצות של אוכלוסיית הבדואים. החברה להגנת הטבע קוראת ליישום החלטת הממשלה ולהסדרה הוגנת, רגישה וארוכת טווח של ההתיישבות הבדואית בנגב. כך, לתפיסת החברה להגנת הטבע, תיערך ההפרדה בין הפתוח לפיתוח, בתהליך של צדק סביבתי-חברתי שמביא בשורה לאוכלוסייה הבדואית בנגב ושמשמר את נופי השטחים הפתוחים המדבריים.

לסיכום הדברים, שטחים פתוחים אלו אינם הפקר, וראוי לשמרם לרווחת יהודים ובדואים כאחד. זה הזמן, לכל הגורמים הנוגעים בדבר ובראשם ממשלת ישראל, לנקוט גישה של שילוב וחיבור אוכלוסיית הבדואים בנגב למדינת ישראל ולערכיה, ולהעדיף אותה על פני גישת ההפרדה והניכור.



קיימות מייצגת כידוע גישה הוליסטית, המכלילה שיקולים סביבתיים, חברתיים, כלכליים ופוליטיים, כדי לאפשר למערכות מורכבות לקיים את עצמן בצורה בריאה לאורך זמן. אטען כאן כי יצירתו של נגב בר-קיימא דורשת הכרה בכל 46 הכפרים הבדואיים הקיימים בו, ומציאת דרכים תכנוניות וקהליות לשפר את הממשק של כפרים אלה עם הסביבה הטבעית.

מול תפיסה זו עומדת תכנית הממשלה, הידועה בשם "תכנית פראור" שאושרה בספטמבר 2011, המבקשת לעשות "סדר חדש" באזור הבדואי, תוך העברה כפויה של עשרות אלפים מתושבי הכפרים לתוך יישובים קיימים, או לתוך 'אזורי חיפוש' מצומצמים. תכנית פראור בעייתית בגלל מגוון סיבות: היא הוכנה בסודיות, ללא שיתוף תושבי הכפרים עצמם; היא יוצרת סטנדרטים מפלים בין יישובים יהודיים ובדואיים; היא מתעלמת מהתרבות ומהמורשת הבדואית הילידית; וכדי להוסיף מלח על הפצעים - תנאיה הוחמרו במחטף על-ידי התערבות של גורמים פוליטיים בעלי עניין.

עקב כך, סביר שהניסיון ליישם את התכנית ידרדר את מצב הקיימות בנגב, היות שחלק גדול מתושבי הכפרים יסרבו להתפנות מאדמתם. מצב זה יוביל, במקרה הטוב, לסחבת שתנציח את מצב ההזנחה החמורה הבולט בשטח, או במקרה הרע - להעמקת הסכסוך עם הקהילה הבדואית, שתחריף את הבעיות הסביבתיות, החברתיות והפוליטיות באזור. אזכיר שהרס יישובים קיימים סותר לחלטין את מושג הקיימות.

ולהעדיפה על פני הפרדה וניכור שמעמיקים ככל שמתעלמים מבעיותיהם. גישה זו תשרת היטב את הסביבה בנגב, ולא פחות מכך - תועיל להתפתחות הכלכלית והחברתית של האזור ברוח חזון בן-גוריון.

תכנית המתאר המחוזית למרחב מטרופולין באר שבע, שאחת ממטרותיה היא הסדרה של התיישבות האוכלוסייה הבדואית, נמצאת בהליכי אישור אחרונים, וצפויה לקבל תוקף חוקי בתחילת 2012. ממשלת ישראל אף אישרה השנה את המלצות ועדת גולדברג ואת המלצות צוות היישום הממשלתי (ועדת פראור), המציעות סל אמצעים תכנוניים, קרקעיים ואחרים לקידום הציבור הבדואי בנגב. לראשונה מוצעת רשמית מטעם רשויות המדינה, בהתאם לתפיסה שהביעה החברה להגנת הטבע, גישת מדיניות קרקעית המשולבת במדיניות תכנון שיש בכוחה להביא בשורה להתיישבות ולשטחים הפתוחים בנגב. לפי גישה זו ייערך במוסדות התכנון בשנים הקרובות, באופן חריג, תהליך הכרה במספר יישובים בעלי מאפיינים פרבריים וכפריים, בשילוב מהלך אכיפה קפדנית של חוקי התכנון והבנייה, שיכלול פינוי של כ-30,000 תושבים החיים

נגב בר-קיימא - עם היישובים הבדואיים

אורן יפתחאל

המחלקה לגאוגרפיה ותכנון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
yiftach@bgu.ac.il



כ-60% מהאוכלוסייה הבדואית היא מתחת לגיל 20 | צילום: אתי אליהו, מתוך פרויקט הגמר בבית ספר גורן לתקשורת חזותית, המכללה האקדמית עמק יזרעאל

מסרבים לעבור אליהן.

דו"ח פראוור אמור היה ליישם את המלצות מתווה גולדברג, אך נסוג מהמלצות אלה, בכך שסירב להכיר ביישובים, והמליץ על פינוי מסיבי של אזרחים לאזורים חדשים. בכך הסיג דו"ח פראוור את המאבק האזרחי של הבדואים שנים לאחור, לשאלות בסיסיות של קיום וקיימות.

נחזור לתכנית החלופית שהכינה לאחרונה המועצה האזורית לכפרים הבדואיים הלא-מוכרים, בשיתוף עם הארגונים 'במקום' ו'סידרה', ושהכותב היה בין עורכיה. תכנית זו מציעה פתרון מקצועי, שוויוני וצודק לכל הכפרים. התכנית החלופית מראה שניתן וראוי להכיר ביישובים הבדואיים ולהסדרים במקומותיהם הנוכחיים, להוציא שניים (הסובלים מבעיות סביבתיות קשות). ייתכן אמנם שהעברת תשתיות והסדרת אזורי המגורים יצריכו תזוזות מסוימות של אוכלוסיות, אך אלה ייעשו בשיתוף ובהסכמה, תוך שימוש בסטנדרטים אזרחיים שוויוניים. התכנית נמצאת כעת בתהליך של דיון ואישור בוועדי הכפרים.

התכנית החלופית, שהוכנה לאחר סדרה של עשרות סדנאות שיתופיות, ראיונות וסיורי שטח, תוכל לחסוך סכומי כסף גדולים הודות להסדרת ההתיישבות במקומה ולשימוש בתשתיות הקיימות של הדיור, הדרכים והקהילה. אף על פי שיישובי הבדואים מפוזרים יחסית, גודלם הממוצע כ-1,800 איש, והם גדולים בהרבה מהמלצות המינימום של תמ"א 35, ומהיישובים היהודיים הקטנים המוקמים בנגב בשנים האחרונות. שוויון אזרחי הוא כמובן חלק חשוב מקיימות אזרחית.

התכנית החלופית אינה תכנית סביבתית, ועיקר המלצותיה מופנות לתהליך ההסדרה של הדיור, הדרכים, מרכזי התעסוקה והשטחים החקלאיים. עם זאת, אין ספק שתכנון משתף ושוויוני יוכל להיות גם סביבתי יותר. הוא יאפשר הנהגת תהליכים ידידותיים לסביבה בשיתוף עם האוכלוסייה, שתתחיל לראות בתכנון גורם חיובי במקום איום על עצם קיומה, כפי שהוא נתפס כיום. כך למשל, אחת ההמלצות המרכזיות של התכנית החלופית היא עיבוי שכונתי, שיושג בהדרגה על-ידי הכוונת הפיתוח לאתרים צמודי דופן, ובמהלך השנים לחיבורן של שכונות למרכזים יישוביים בני-קיימא.

סביר שהכרה בכל היישובים הבדואיים אינה פתרון פופולרי בקרב פעילים וארגונים סביבתיים, אך תפיסה הוליסטית יותר של קיימות, המתחשבת במרקם החברתי, בזכויות ההיסטוריות ובערכם של קהילות ויישובים, תוביל לדעתני בצורה מיטיבה לכינונה של חברה בת-קיימא בנגב, שתושבי האזור כולם ירוויחו ממנה, ואיתם גם הסביבה הטבעית.

קיים גם תרחיש חיובי, שבו רוב היישובים הבדואיים יוסדרו בהסכמה במקומותיהם הנוכחיים על פי התבחינים המרחביים השוויוניים המקובלים בתכנון הכפרי בישראל, ועל פי הכרה ביישוב הבדואי כסוג ייחודי, בעל ארגון פנימי משל עצמו. פתרון זה הוצע בתכנית חלופית, שהכינה המועצה האזורית לכפרים הבדואיים הלא-מוכרים, ונשוב אליה בהמשך.

בנגב קיימים 46 כפרים בדואיים (11 מהם נמצאים בתהליכי הכרה מקרטעים) המאכלסים כ-90,000 איש. עקב סכסוך הקרקעות, המדינה מסרבת להכיר בהם ומונעת מהם תשתיות בסיסיות של מים, חשמל, כבישים ומוסדות ציבור. כך נוצרו משכנות עוני (slums) גדולים - העניים והמוזנחים ביותר בארץ - המהווים פצע פתוח בנוף הישראלי.

היישובים הלא-מוכרים אינם כלל 'פולשים' כפי שמקובל לחשוב, והם קיימים משתי סיבות עיקריות: רובם היו במקומם לפני הקמת המדינה; בחלק קטן מהם מתגוררים עקורי פנים שיושבו במקומם הנוכחי על-ידי המדינה. כך קבעה גם ועדת גולדברג שהוקמה לבדוק לעומק את שאלת הכפרים, והמליצה "להכיר בהם ככל שניתן".

כדאי גם לזכור שהבדואים המונים כרבע מאוכלוסיית הנגב, יושבים ומעבדים כיום כ-400,000 דונם, כלומר רק כ-3.5% משטח הנגב. תביעותיהם הקרקעיות המרביות מכסות רק 6% מהנגב. על כן, הפאניקה שמייצרים גורמים מסוימים באשר ל"השתלטות הבדואים" על הנגב כביכול - מופרכת ומוגזמת.

תושבי הכפרים יושבים ברובם המכריע על אדמות שירשו מאבותיהם, שירשו אותן מדורות קודמים. עקב נסיבות היסטוריות שכללו בעיקר הכרה בריטית (ולעתים גם ציונית) בבעלות הבדואית המסורתית, לא רשמו רוב הבדואים את קרקעותיהם בספרי הטאבו. הסדר המקרקעין הרשמי הבריטי לא הגיע לנגב, אך לא היו עוררין בקרב השלטונות, האוכלוסייה והמוסדות הציוניים, שהקרקעות שייכות לבדואים.

כיום מנצלת המדינה את חוסר הרישום לפני 90 שנה, כדי להביא למצב קפקאי שבו הבדואים מוכרזים כ-'פולשים' לאדמותיהם ההיסטוריות, בעוד המדינה טוענת לבעלות עליהן. מצב משפטי זה משמעותי ביותר, כיוון שהוא הבסיס החוקי כביכול להמלצות תכנית פראוור לעקור עשרות אלפי בני אדם, עקב ה'אי-חוקיות' כביכול של יישוביהם.

בינתיים הוקמו, כידוע, שבע עיירות מודרניות שנבנו עבור הבדואים, אך מאכלסים אותן בעיקר עקורי פנים חסרי קרקע. אף על פי שאין לזלזל בשירותים האזרחיים הניתנים בעיירות אלה (חשמל, מים, פיתוח ומוסדות ציבור), הן נותרו מרכזים של עוני ומצוקה, ונחשבות יישובים כושלים. אין פלא שבעלי הקרקעות

מנדיה ליישובי קבע - שינויים קיצוניים בתרבות הבדואית | צילום: אחי אליהו



תשתיות ביישובים הקיימים שיקלטו את ה"מפונים". הנחישות של המדינה לבצע את התכנית מגיעה על רקע פערים מהותיים, הן של המדינה הן של הבדואים, בדרך שהתכנית נתפסת בה. מבחינת המדינה, התכנית עשויה להטיב עם הבדואים ולפתור סופית את סוגיית היישובים הלא-מוכרים, ובה בעת תוכל ליצור מקור השקעה ופיתוח ביישובים הקיימים. לעומת זאת, מבחינת הבדואים, התכנית עלולה לפגוע קשות בצורת חייהם, והיא נועדה לנשל אותם מאדמותיהם ולפגוע בזכויות הבסיסיות שלהם. השוני בין שתי הגישות לא נוצר בחלל ריק - רמת האמון של האוכלוסייה הבדואית במדינה ובוועדותיה נמצאת בשפל חסר תקדים. מציאות זו קיבלה ביטוי בדו"ח של השופט גולדברג עצמו, שמתח ביקורת על ריבוי הוועדות שלא בהכרח חוללו שינויים: "לא נמנה את כל הוועדות שהציעו בעבר פתרונות ליישוב הבדואים בנגב. ריבוי הוועדות לא הביא לשינוי של ממש בנושא שלשמו הוקמו, הן לא השאירו את רישומן, וכמעט שלא נשתנה דבר בעקבותיהן".

כאשר מתבוננים במהלכים ובתכניות שהובילה המדינה עבור הבדואים, קשה להצביע על הצלחה ארוכת טווח של תהליכים. אזכיר רק שתי דוגמאות בולטות:

שבעת יישובי הקבע שהוקמו לפני עשרות שנים, סובלים מהזנחה ומרמת חיים נמוכה. היישובים, שכולם נמצאים בדירוג הכלכלי-חברתי הנמוך ביותר (1 מתוך 10), סובלים מרמות גבוהות של אבטלה, מהיעדר מסגרות חברתיות ותרבותיות, מרמת תשתיות נמוכה מאוד בהשוואה ליישובים היהודיים השכנים, מצפיפות רבה במגורים ומהיעדר בנייה יעודית לזוגות הצעירים, מרמות פשיעה גבוהות, וכד'. נוכח מציאות קשה זו ניתן רק לשער מה יהיה המצב אם תמומש ההחלטה שלפיה חלק מהבדואים שיגיעו להסדרי קרקעות במסגרת תכנית ההסדרה יועברו

התכנית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב: האם היא עלולה או עשויה לשנות את מצב הבדואים?

עאטף אבו עג'אגי

המכונים לחקר המדבר ע"ש יעקב בלאושטיין,
היחידה ללימודים חברתיים, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
aatteef@gmail.com

החל בשנות ה-60 הגבירה מדינת ישראל את מאמציה למציאת פתרונות הולמים לסוגיית ההתיישבות הבדואית בנגב. כתוצאה מכך, הוקמו שבעת היישובים הקיימים כעת (כסיפה, חורה, לקיה, ערערה, שגב שלום, תל שבע ורהט). הקמת היישובים והמעבר של חלק מהקהילה הבדואית ליישובי קבע, גרמו לשינויים קיצוניים באורח חייהם ולשינויים חברתיים ותרבותיים רבים. מאז, ממשכה המדינה במאמציה למצוא פתרונות לסוגיית קרקעות הבדואים, והכלי היה (כרגיל!) הקמת עוד ועדות ייעודיות (ועדת אלבק בשנת 1975, ועדת מנע בשנת 1996, ועדת גולדברג בשנת 2008). בשנת 2003 התקבלה החלטת ממשלה שלפיה הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה.

בשנה האחרונה קיבלו מסקנות ועדת גולדברג תאוצה, והתכנית של הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב קיבלה יתר תשומת לב. נוצר הרושם שהיא נכנסת למסלול ביצוע מואץ ובלתי מתפשר. ביצוע התכנית דורש השקעה כלכלית רצינית בהקמת תשתיות ייעודיות ביישובים החדשים שיוקמו או יוכרו ובהתאמת

יישובים, החל במערכת החינוך וכלה בהשקעה בשיפור התשתיות הפיזיות המעטות הקיימות. חשוב שתהליך בניית האמון יעשה כעת, עם הקהילה כולה, ובמיוחד תוך מתן מענה לדור הצעיר. אין זה סוד שהקהילה הבדואית שמונה כ-200 אלף תושבים, נחשבת לאחת האוכלוסיות הצעירות בעולם. כ-63% מהבדואים הם מתחת לגיל 18. למעלה מ-5,000 תלמידים מסיימים תיכון מדי שנה, אך פחות מ-15% מהם ממשיכים ללימודים אקדמיים. הדור הזה, שגדל במציאות קשה, עלול להיות "הדור האבוד", והתוצאות לכך יהיו קשות לקהילה עצמה ולמדינה. לכן, תהליך בניית האמון אמור ועשוי להפוך את הדור הבא לחלק מהפטרון, כי אחרת הוא יהיה, ככל הנראה, החלק העיקרי של הבעיה. לאחר שהמדינה תעשה שינוי דרסטי ביישובי הקבע והתושב ירגיש את השינוי שיבוא לידי ביטוי בכל מרכיבי חייו, ניתן יהיה להתחיל הליך משמעותי יותר, שכן מרבית הטענות (המוצדקות) של הבדואים כיום יצמצמו בהרבה, והדרך למהלכים עתידיים רחבי היקף תהיה סלולה וקלה יחסית.

ליישובים אלה.

ההכרה ביישובי אבו בסמה שהתבצעה לפני כעשור, לא שינתה בהרבה את מהות חייהם של התושבים. עיקר ההכרה בא לידי ביטוי על הנייר בלבד. עד כה לא פותחו שכונות ולא שוקו מגרשים לבנייה. כמעט כל יישובי אבו בסמה אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית ואינם מחוברים לרשת הביוב. המדינה תתקשה לתת הסברים הוגנים לתושבים הבדואים שתוהים מדוע מתקשת המדינה על הצלחת תכנית ההסדרה, בעוד המצב הקיים ביישובי אבו בסמה שונה לחלוטין מן ההבטחות.

לאור זאת ובהתחשב בעובדה שרמת האמון בין המדינה לבין האוכלוסייה הבדואית נמצאת בשחיקה מתמדת, דרוש תהליך רציני ומקיף של בניית אמון, שבו הקהילה הבדואית תהיה חלק מתהליך קבלת ההחלטות. תחילה, יש לעצור באופן מְיָד את הריסות הבתים המתרחשות כמעט על בסיס יומי, ועל המדינה להתחיל באופן מְיָד בשינוי המציאות של היישובים המוכרים הקיימים. תכנית כזו צריכה לטפל במכלול הבעיות הקיימות באותם



אמון הבדואים במדינה נמצא בשפל, והם חוששים שינושלו מאדמותיהם | הצילום באדיבות ארכיון החברה להגנת הטבע

התרבותי, הכלכלי והחברתי שחוללו בחברה זאת, ולביקורת נוקבת סביב מידת הצדק החברתי והמרחבי שהיו כרוכים בה. ועדת השופט גולדברג המליצה אמנם ב-2009, בהחלטה בעלת משמעות היסטורית, ליצור תשתית לטיפול בבעיית התיישבות הבדואים ובתביעותיהם להכרה בזיקותיהם ההיסטוריות לקרקע, אך מימושה מתעכב לנוכח התנגדות לעקרונות של תשתית זו ולפרטיה הן בחוגי הממשלה הן בחוגי החברה הבדואית. פרסום דו"ח פראוור, שהוא למעשה ועדת היישום של דו"ח ועדת גולדברג, הוא ביטוי חריף של התנגדות זו.

המדיניות כלפי בדואי הנגב נושאת אופי לינארי ובעל גוון אחד. היא נובעת מההנחה שמדובר בחברה הומוגנית ובעלת גוון אחד מבחינה חברתית, כלכלית ותרבותית, שהתקיימה מרעיית צאן נוודית למחצה המגובה בחקלאות בעל. הלינאריות כפולה, ומתבטאת בעיקשותן ובהמשכותן הן של גישת העיור החד-ממדי הן של תפיסת חד-ממדיותה של החברה הבדואית במימוש גישה זו. לטענתנו, תפיסה זו של המגוון התרבותי של החברה הבדואית היא מוטעית ובעלת השלכות סביבתיות ניכרות. מבחינה תאורטית מתקשרות ההשלכות למושג המגוון הבי-תרבותי הרווח כיום בשיח הסביבתי, ומבחינה מעשית - בעיקר לסוגיית ענף רעיית הצאן.

בניגוד לעבר, הגישה הרווחת כיום גורסת שמגוון ביולוגי ומגוון תרבותי משולבים זה בזה במסגרת מערכות סוציו-אקולוגיות, והיא מתגלמת במושג המשולב "מגוון ביו-תרבותי"^[6]. בקהילות הנשענות ישירות על משאבים טבעיים מקומיים לקיומן, ללא תיווך הטכנולוגיה, נתפס המבנה החברתי והתרבותי כמערכת סמויה של ניהול משאבים טבעיים ושימורם. מערכת יחסים זו, על האמונות, המנהגים והאיסורים הטמונים בה, משקפת את עניין האדם בסביבה ונושאת את הידע התרבותי המצטבר, שהוא תוצר של יחסי אבולוציה וסימביוזה עמה, ומתגלם בשפה. על פי הפרדיגמה הבי-תרבותית, קהילות ילידים מייצרות רובד תרבותי ייחודי. משום כך, ניתוקן מסביבתן על-ידי תכנון חיצוני בלתי רגיש גורע את תרומתן למגוון התרבותי ועמו את חלק המגוון הביולוגי שההזדקקות התרבותית לו כמשאב אחראית גם לשימורו^[5].

אחת הביקורות המרכזיות נגד הפרדיגמה הבי-תרבותית טוענת שהיא מאבדת מכוחה בעיקר כאשר קהילות ילידיות מקומיות מושפעות מפיתוח ומכלכלה מערביים. במציאות כזו הולך ונעלם המגוון התרבותי, ובעקבותיו נעלמים הערכים הסביבתיים המסורתיים^[4].

אל תוך מסגרת מושגית זו ניתן לשזור את סוגיית המדיניות כלפי בדואי הנגב וענף הצאן. פעילות זו, המתנהלת תחת אילוצים מרחביים, אקולוגיים ותפקודיים קשים, לרוב אינה רווחית. חרף זאת, היא מהווה עדיין סמל תרבותי חשוב לבדואים^[3, 7]. על פי הגישה הבי-תרבותית, לסמל תרבותי זה יכול להיות ערך

רעייה - סמל תרבותי. ייתכן שהרעייה תורמת לשמירת המגוון הביולוגי | צילום: פועה בר



בדואי הנגב ומדינת ישראל: על תרבות, סביבה ומדיניות

אבינועם מאיר* והדס לוי

המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי,
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ameir@bgu.ac.il *

מקשת נושאי הדיון הציבורי במדיניות כלפי התיישבות הבדואים בנגב נעדר כמעט לחלוטין הנושא הסביבתי, וליתר דיוק נעדרת משמעותה הסביבתית של מדיניות זו.

מדיניות הממשלה לדורותיה כלפי התיישבות הבדואים התוותה תמורה תרבותית וכלכלית מעוררת שבבסיסה עומד המודל המערבי של המודרניזציה החברתית והצמיחה הכלכלית. הבדואים נאלצו לנטוש במסגרתה את הכלכלה הראשונית של הקָּדָר והחקלאות הזעירה, כולל השטחים הטבעיים שנדרשו לכך בטרטוריות השבטיות המסורתיות. במימוש מדיניות זו בשבעה יישובים עירוניים, נותקה זיקתם המיקומית והתפקודית של הבדואים למקומות יישובם, תוך התעלמות מן ההיבטים ההיסטוריים, הסמליים-רגשיים והמשפטיים של זיקה זו. ההתנגדות של כמחציתם למדיניות זו מתגלמת כיום בהתעקשותם על המשך חייהם בטרטוריות עבר ביישובים הלא-מוכרים.

מדיניות זו ומימושה זכו לדיון מדעי נרחב סביב המשבר

מקורות

[1] קרפלוס י ומאיר א. 2010. הזכות למרחביות חברתית אנדוגנית: המקרה של עמים ילידים. כנס מינרבה הדרשנותי לזכויות האדם בישראל; 30-29 בדצמבר 2010; נוה אילן.

[2] פרבולוצקי א. 1999. שימור, פיתוח נופי ורעייה בנגב הצפוני: פעולות סותרות או משלימות. אקולוגיה וסביבה 5(3-2): 199-190.

[3] Ginguld M, Perevolotsky A, and Ungar ED. 1997. Living on the margins: Livelihood strategies of Bedouin herd-owners in the northern Negev, Israel. *Human Ecology* 25: 567-591.

[4] Holt FL. 2005. The catch-22 of conservation: Indigenous peoples, biologist and cultural change. *Human ecology* 33(2): 199-214.

[5] Kideghesho JR. 2008. Co-existence between the traditional societies and wild life in western Serengeti, Tanzania: Its relevancy in contemporary wildlife conservation efforts. *Biodiversity Conservation* 17: 1861-1881.

[6] Maffi L. 2007. Bicultural diversity and sustainability. In: Pretty J, Ballet A, Benton T, Guivant J, Lee D, and Orr D (Eds). *Sage handbook on environment and society*. London: Sage publications.

[7] Wachs E and Tal A. 2009. Herd no more: Livestock husbandry policies and the environment in Israel. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 22: 401-422.

אקולוגי רב מבחינת שמירת המגוון הביולוגי בנגב, גם לנוכח היחשפות הבדואים לאורח החיים המערבי. זאת, הואיל ובמערכות האקולוגיות בישראל מגיע המגוון הביולוגי לשיאו, באמצעות תהליכי משנה, דווקא בתנאים של רעייה מתונה [2]. טענה זו משמעותית מאוד מבחינת מדיניות התיישבות הבדואים והכרת המדינה בכפרים הלא-מוכרים שבהם מתקיים בפועל עיקר ענף הצאן.

בחינה מעמיקה יותר של המגוון התרבותי הבדואי מגלה פוטנציאל רב עוד יותר למשמעות חשובה זאת. בדואי הנגב מייצרים כפל גיוון תרבותי. ראשית, בארץ בכלל ובנגב בפרט, הם מייצרים רובד תרבותי נוסף על התרבות היהודית העירונית-תעשייתית הדומיננטית. שנית, בישיבתם בכפרים הלא-מוכרים, תוך התנהלות תרבותית ייחודית שכוללת גם את רעיית הצאן ואף חקלאות פלחה ושלחין זעירה, הם מסייעים להיווצרות רובדי מגוון ביולוגי בצורה ישירה ועקיפה, שככל הנראה היו נעדרים תחת תנאי מדיניות עיוורם הרווחת. מהבחינה הפנים-בדואית, מגלה מחקר חדש [1] שבניגוד לתפישה ולפרקטיקה הממסדית הצנטריפטלית, ניתן לזהות בתוך החברה הבדואית, באופן צנטריפוגלי, מגוון תרבותי המייצר מגוון דרכים לעיצוב המרחב ושימוש במשאבים טבעיים ובשטחים הפתוחים של אזורי היישובים הלא-מוכרים. מגוון תרבותי זה מסוגל אף הוא לסייע רבות בהיווצרות רבדים מקומיים של מגוון ביולוגי ובכך לתרום למגוון הביולוגי הכללי.

התרומה הפוטנציאלית והתרומה בפועל של תרבות רעיית הצאן הבדואית למגוון הביולוגי, ולכן לשימור אקולוגי, ראויה להכרה במסגרת המדיניות הסביבתית בישראל תוך אסדרתה בהתאם לעקרונות אקולוגיים מושכלים. לכך יש השלכות ישירות למדיניות ההכרה ביישובים הבדואיים הלא-מוכרים, שהם מוקד רעיית הצאן, ולשטחים הפתוחים הנרחבים סביבם ואף הרחק מהם. מדיניות עיוורם הבדואים היא למעשה מדיניות תרבותית המנסה לגרוע מן המגוון התרבותי הרב-שכבתי שהם מייצרים. בכך נפגעת לא רק זכותם התרבותית כחברה ילידית למרחביות אנדוגנית, חברתית ואקולוגית הולמת [1], אלא אף נפגעת גם זכותה של המערכת האקולוגית להיתמך במגוון זה כדי להגן על קיימותה באמצעות שימור מגוונה הביולוגי. מדיניות הכרה נדיבה יותר של המדינה ביישובים הבדואיים הלא-מוכרים (הרבה מעבר למסתמן לאחרונה עם גל ההכרה במספר כפרים נוספים), תוך הכרה גם בזיקתם ההיסטורית-תרבותית למיקומם כחלק בלתי נפרד מהמערכות הסביבתיות המקומיות, יכולה לסייע הן לאדם הן לסביבה במימוש הזכות המשולבת לביו-תרבותיות ולצדק חברתי-מרחבי-סביבתי.



לבדואים התנהלות תרבותית ייחודית המוסיפה על התרבות היהודית העירונית-תעשייתית הדומיננטית | צילום: אתי אליהו