

החברה האזרחית ותהליכי ההכרה והתכנון של הכפרים הבדואים בנגב

המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, הפקולטה למדעי הרוח והחברה

המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

כותבים: תומר דקל, אבינועם מאיר, נורית אלפסי

תקציר

ההכרה והתכנון של הכפרים הבדואיים הבלתי-פורמאליים במטרופולין באר-שבע הן מהסוגיות החשובות והמאתגרות העומדות בפני מוסדות התכנון כיום. המתח הפוליטי הנוצר בקווי החיכוך שבין המסורת הבדואית המקומית למודרניות המערבית הממסדית, ובין הלאומיות הבדואית-ערבית ליהודית, משפיע על אופי התכנון ומעצב את יכולתם המעשית של המתכננים לקדמו. שני עשורים חלפו מאז ההכרזה על ההכרה בכפרים הראשונים ועם זאת כולם עדיין מצויים בתת-פיתוח, ברמת תשתיות ירודה, ובמצב ביניים בו כמעט ולא מונפקים היתרי בניה. במצב זה, מבנים קיימים נותרים בלתי חוקיים ומבנים חדשים ממשיכים להבנות ללא היתר ובניגוד להוראות התכנון הסטטוטורי הקיים, מנציחים את אי-החוקיות, על המפגעים החברתיים והכלכליים השונים הנגזרים ממנה. למול פני הדברים הללו, בולטת מעורבות רבה מצד שחקנים מן החברה האזרחית המקדמים גישות אלטרנטיביות וביקורתיות לתכנון. ארגונים אלו שואפים להציע תכניות אלטרנטיביות, להעלות התנגדויות לתכנון שאינו הולם את צרכי הבדואים ואת הצדק החברתי כפי שהוא נתפס בעיניהם ולמחות כנגדו בזירה המקצועית והפוליטית. המסמך להלן בוחן את התפתחותה של הרשת האזרחית שנטוטה סביב מאבק ההכרה, את פעילותה ואת הישגיה בעיצוב שיח ופרקטיקת התכנון בכפרים הבדואיים הבלתי-פורמאליים ואלו שזכו בהכרה פורמאלית. לשם כך רואינו מתכננים, קובעי מדיניות ואקטיביסטים ונסקרו תכניות, פרוטוקולים ומסמכים שונים המעידים על תהליכי ההכרה והפיתוח. נמצא כי הרשת זכתה להישגים משמעותיים בקידום ההכרה בכפרים, אך בשל מבנה מערכת היחסים שלה עם שחקנים שונים, יכולתה להמשיך ולקדם את תהליכי ההסדרה והפיתוח לטובת התושבים פחותה.

מבוא: היישובים הבדואים הבלתי-פורמאליים במטרופולין באר-שבע

החברה הבדואית בנגב מונה כיום כרבע מיליון תושבים ועתידה להוות בקרוב כחצי מאוכלוסיית מטרופולין באר-שבע. כמחצית מן הבדואים שוכנה בעבר בעיירות חדשות מתוכננות (רובם מקרב הקבוצה "הפלאחית", נטולי תביעות בעלות מסורתיות על קרקע) – לעיתים בהסכמה ולעיתים בכפייה. תהליך הקמת העיירות הסתיים בשנות התשעים (לפי סדר הקמתן: תל-שבע, רהט, כסיפה, ערערה, לקיה, חורה, שגב-שלום). על אף שטובי המתכננים עסקו בתכנון העיירות מן היסוד, רווחת הדעה כי נחל כישלון בהפיכתן ליישובים הולמים ואיכותיים, בעלי יכולת צמיחה כלכלית, משולבים במרחב הסובב אותן ומתאימים תרבותית לצרכים הייחודיים של אוכלוסייתם.¹ כישלון זה נוסף לטעוניהם של המתנגדים לעבור לעיירות (ברובם בדואים "מקוריים", המחזיקים תביעות בעלות על קרקע שלא הוכרו כתקפות בידי המדינה) אשר בחרו לדבוק בכפריהם הבלתי-פורמאליים המכונים "פזורה" ולחליפין, "כפרים לא-מוכרים". לאורך השנים גדלה ההתיישבות הבלתי-פורמאלית, המאכלסת כיום כ-100,000 תושבים מחוץ ליישובים המוכרים (כ-40,000 נוספים חיים במבנים בלתי-פורמאליים בתוך גבולות היישובים המוכרים).² תושביהם חיים לרוב בעוני מחפיר, בתנאים פיזיים מדורדרים, ללא שירותים ותשתיות הולמים וללא מסגרת מוניציפאלית המייצגת אותם או אחראית לצרכיהם.³

הטיעון המרכזי להיוותרותם במצב זה הוא בדבקותם באדמות עליהן הם תובעים בעלות על בסיס מסורת שמקורותיה בטרם קום המדינה (חשוב לציין, בניגוד לשיח הרווח, כי רק חלק מן התושבים הבלתי-פורמאליים נחשבים "תובעי בעלות" בהתאם למסורת הבדואית ובצורה רשמית לאחר שהגישו תביעה מוכרת משפטית). ויתור ועקירה מהקרקע נתפסת כוויתור על זכויותיהם בה ולהיפך, פיתוח כפריהם במקומם המקורי נתפס כהצבת עובדה בשטח.⁴ המדינה דחתה במספר מקרים את טענת הבעלות ההיסטורית והבהירה כי מבחינתה הבדואים הינם פולשים לאדמת מדינה שדינם עקירה, עם כי בפועל הפגינה נכונות להגיע להסכמי פשרה ופיצויים חלקיים למתפנים. אל מול טענה זו, התפתחה אסכולה פוסט-קולוניאליסטית שגרסה כי אי ההכרה בכפרים ובתביעות הבעלות מהווה נגזרת של מדיניות האפליה והנישול לצורך "ייהוד הנגב".⁵ הקונפליקט סביב עתידם של יישובים אלו החריף והגיע לשיאו האחרון בהפגנות המוניות ועימותים אלימים עם המשטרה כנגד תכנית ההסדרה הכוללת שהובילה הממשלה – "תכנית בגין-פראוור" – מה שהוביל למשיכת התכנית אל מול ההתנגדות העזה.

לעיתים קרובות, הקונפליקט בין הבדואים לרשויות המדינה, ומוסדות התכנון בפרט, צבוע בשיח הציבורי והאקדמי בצבעים אתניים, לאומיים ודתיים. על רקע קונפליקט עז ומקוטב זה, בולט מיעוט העניין היחסי בסוגיית תהליכי ההכרה וההסדרה שאכן מתרחשים בפועל (ייתכן, בין היתר, מאחר והנושא מערער משהו את הניסיונות הרווחים להמשיג את הסוגיה כזירת מאבק בין הילידים לחברה המודרנית ובין ערבים-מוסלמים לבין המדינה "הציונית"). בשנות התשעים החלה תסיסה גוברת מצד

¹ רוזנר, 2013; Meir, 2005.

² ראיון: עצמון.

³ Dekel et al., 2019.

⁴ Dekel et al., 2019.

⁵ ראו יהל, 2017 מול Kedar et al., 2018.

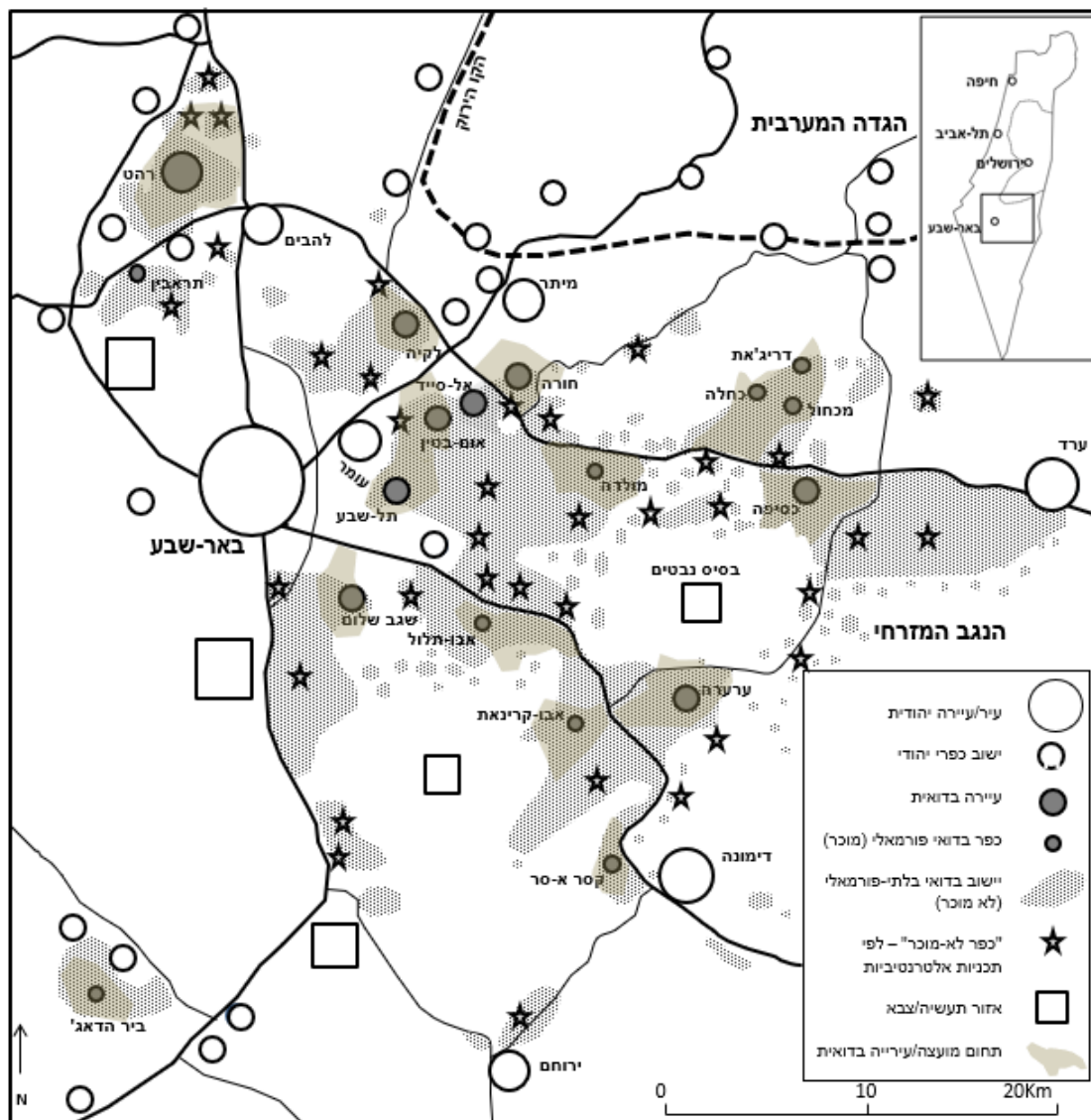
הבדואים בדרישה להכיר בכפרים, במיוחד עם הכנת תכנית המתאר המחוזית, תמ"מ 4/14, ששאפה לסגור את הגולל על פיתוח יישובים בדואיים נוספים. צמיחתה של החברה האזרחית המקומית והארצית בעת זו הביאה אותם לייצר שיתופי פעולה גוברים עם עמותות, תנועות חברתיות ומפלגות שונות, שסייעו למאבקם והפעילו לחץ גובר על הממשלה בבתי המשפט, וועדות התכנון, בוועדות מיוחדות ובזירה הציבורית. שחקנים בולטים נוספים שהשתלבו במאבק היו חברי אקדמיה שהכירו את הסוגיה ותרמו מהידע והיוקרה המקצועית שלהם לטובת הבדואים, כשהופיעו בפני וועדות, ניסחו ניירות עמדה ומכתבים לקובעי המדיניות, ערכו ופרסמו מחקרים בנושא ועוד. הלחץ הפוליטי והלובי המקצועי הביאו את הממשלה לבחון מחדש את סוגיית ההכרה והחל משנות האלפיים אכן החלה להצהיר בהדרגה על כפרים חדשים שיוכרו ויוסדרו במקומם.⁶

בהתחשב בהתגבשותה של אלטרנטיבה רעיונית ופוליטית בולטת, נשאלת השאלה עד כמה זו נלקחת בחשבון בידי המתכננים ושאר קובעי המדיניות וכיצד היא השפיעה, ישירות או בעקיפין, על תהליכי ההכרה, ההסדרה והתכנון? והאם פעולתם של השחקנים האלטרנטיביים מן החברה האזרחית משפיעה לחיוב על התכנון או, לחליפין, תוקעת מקלות בגלגליו? בכדי לענות על שאלות אלו נערכו סדרת ראיונות עומק חצי-מובנים עם המתכננים ועם מספר פקידיים בכירים ברשויות המובילות את התכנון. כמו כן, נסקרו מסמכים, תכניות, פרוטוקולים ומאמרים המתארים את פעילות שחקנים אלו ומציגים עמדות אלטרנטיביות-ביקורתיות, התנגדויות משפטיות ותכנוניות. לבסוף, ראינו פעילים מרכזיים בחברה האזרחית הפעילה בתחום. מתוך הממצאים זוקקו ונותחו המוטיבים המרכזיים המוצגים בפרקים הבאים.



איור 1: הכביש (היחיד) החוצה את ביר-הדאג', מוביל מן הכביש הראשי למרכז השירותים (המחבר)

⁶ Dekel et al., 2020; ראו גם: Koensler, 2015; Kedar et al., 2018; Greenspan, 2014;



איור 2: מפת מטרופולין באר-שבע וסיווג היישובים הבדואים⁷

⁷ מעובד מתוך: Govmap.com.



איור 3: השוואה בין כפרים - תצ"א: למטה קסר א-סר (מוכר) מול, למעלה, קטמאת (לא-מוכר)⁸

⁸ הישובים נמצאים קילומטרים ספורים זה מזה, באזור העיירות דימונה וערערה. מעובד מתוך: האגודה לזכויות האזרח ובמקום, אתר הכפרים הלא מוכרים בנגב בצל המדיניות הממשלתית: mbimkomplanners.maps.arcgis.co

צמיחת החברה האזרחית והמאבק להכרה

ניצני פעילות אזרחית-פוליטית בקרב הבדואים, למען הכרה בכפריהם ובתביעות הבעלות שלהם, ניכרו כבר עם קום המדינה והתעצמו לאחר הסרת הממשל הצבאי ב-1966. שני אירועי מפתח בתהליך זה התרחשו בתחילת שנות השמונים. הראשון, העתקת בסיס צבאי רחב היקף מסיני לאזור נבטים, תוך עקירת התושבים הבדואי במתחם המיועד. השני, ניסיון פיתוח העיירה החדשה לקיה, תוך עקירת חלקם של התושבים לצרכי פיתוח תשתיות במקום. האירועים התרחשו על רקע מחאות חריפות כנגד הפקעה ופינוי באתרים אחרים והושפעו מהם: יום האדמה (הפקעת קרקעות ערביות בגליל) ופינוי יישובים בסיני. בשני המקרים נערכו הפגנות ומחאות של התושבים ושל סטודנטים ערביים, ובמקרה לקיה אף התפתח עימות אלים עם המשטרה⁹ – מה שהוביל לגניזת תכנית פיתוח העיירה וייעוד תושבי המקום להעתקה לתל-שבע. קבוצות בדואיות החלו משתפות פעולה בארגון כנסים, החתמת עצמות ולובי מול מוסדות הממשל, בכדי להדוף את הגזרות. בין פעולותיהם היו הצבתן של עובדות בשטח בדמות מבנים, צינורות ונטיעות בכדי לתקף את דבקותם בקרקע. כמו כן, מחו תושבי לקיה כנגד רישום התלמידים לבית-הספר בתל-שבע והשביתו את הלימודים. בסיוע תרומות שהושגו מארגון אוקספם הבינלאומי, הוקמה עמותת 'בני-לקיה' אשר מטרתה פיתוח היישוב וקידום ההכרה בו. עיקר עניינו היה בהקמה והפעלה בלתי-פורמאלית של גני ילדים, ספריה, מרפאה ותשתיות אחרות בכפר, כהתרסה מול החלטת הממשלה.¹⁰ המדינה, חרף התעקשותה לקדם במהירות את הסדרת היישובים הבלתי-פורמאליים, התקשתה להתמודד מול ההתנגדות שחוותה ובמהלך השנים שחלפו הקימה צוותים מיוחדים לעריכת משא-ומתן ומציאת פשרות. עד 1986, כתוצר של המאבק המתמשך, אושרה מחדש הקמת לקיה, הוקמה 'מנהלת הבדואים' (גוף ממשלתי להסדרת הפזורה), היקף בסיס נבטים המתוכנן הצטמצם דרמטית, עלו משמעותית הפיצויים למפונים, ומלבד כסיפה (העיירה המקורית שיועדה לקלוט אותם) הוקמה עבורם עיירה נוספת, ערעה.¹¹

לאחר מכן, מרבית פעילות המחאה התפוגגה אך מספר התארגנויות נותרו, למשל, 'אגודת הנגב' או 'הועד להגנה על זכויות הבדואים' (ול"ב) אשר המשיכו בפעילותם להכרה בכפרים נוספים.¹² בתחילת שנות התשעים החלו להיכנס בהדרגה ארגונים ותנועות נוספים לזירת המאבק. מצד אחד, הייתה זו תקופת פריחתם של ארגוני חברה אזרחית בישראל, בהם עמותות המקדמות זכויות אדם, דו-קיום, רב-תרבותיות ובפרט, ארגוני סנגור למען החברה הערבית.¹³ רבים מהם מצאו בסוגיה הבדואית כר פורה לקידום אג'נדות שניתן לכנות בהכללה ליברליות, פרוגרסיביות, פוסט-מודרניות ופוסט-ציוניות. מבין ארגונים אלו בלטו בפעילותם עם הבדואים 'האגודה לזכויות האזרח', 'סיכוי', 'תאעיוש', 'אגודת הגליל' ו'אגודת הארבעים'. מצד שני, גם תנועות פלסטיניות ואסלמיות החלו לנטוע שורש בקרב החברה הבדואית (שעד אז נחשבה מתבדלת משאר החברה הפלסטינית). הדבר התבטא בתפיסתן את השלטון ברשויות מקומיות בעיירות, בארגון עצרות יום האדמה והתחזקות הזיקה הלאומית-

⁹ דבר, 1979; ראיון: אבו-עובייד.

¹⁰ בינדר, 1984; ראיונות: אבו-עובייד, אבו-ראס, אל-עוקבי.

¹¹ ראיונות: מרקס, עצמון, פנסטר, שושני.

¹² ראיונות: אבו-עובייד, אל-עוקבי, לוינסון.

¹³ Ben-Eliezer, 2004.

פלסטינית של הבדואים. הבדואים חוו תנועה פוליטית ברורה הרחק ממפלגות השמאל הציוני אל עבר המפלגות הערביות האנטי-ציוניות.¹⁴

הארגונים השונים פעלו לסיוע בשירותי רפואה וחינוך לכפרים, אך אחד הנתבים הבולטים היה הכנתן ופרסומן של תכניות אלטרנטיביות להכרה בכפרים ופיתוחם. מספר תכניות פורסמו בידי ארגונים שונים, כאשר כולן מתיימרות להציע חלופה למדיניות אי-ההכרה על בסיס סקרי שטח, הכרות עם הקהילות והתוויית התכנון בידי אנשי מקצוע ובכירים אקדמיים אשר עבדו בתוך או בשיתוף עם הארגונים. עובדות אלו היו בעלות משמעות בהינתן שהמסד החזיק מידע חלקי ביותר על תושבי היישובים הבלתי-פורמאליים וצרכיהם, לצד יחסי עוינות וחוסר אמון עמוקים ביניהם. התכניות פורסמו ברבים בכנסים והוצגו בפני נציגי ממשל. באופן זה הוכנו תכניות בידי אנתרופולוגים מומחים בחברה הבדואית כפרויקט מטעם 'מכון ירושלים', מכון מחקר עצמאי. לאחר מכן, פורסמו תכניות דומות בידי הול"ב, בקריאה להכיר ב-15 אזורי יישוב שהוגדרו בתכניות אלו ככפרים. תכנית משמעותית הוכנה על ידי אגודת הארבעים בשיתוף מומחים מהטכניון, בה נערך סקר עומק ברחבי הנגב ואותרו 35 כפרים להכרה ופיתוח. ארגון זה הוקם ב-1988 בצפון בכדי להיאבק על הכרה בכפרים ערביים בגליל ובכרמל והשיג הישגים משמעותיים. בעקבותיהם נכנס הארגון לפעילות בנגב והחל פועל מול הממשל וביצירת קשרים עם הקהילות בכדי להוביל את המהלך.¹⁵

עם זאת, רבים מקרב הבדואים הביעו התנגדות על הנהגת המאבק בידי גוף חיצוני ובעיקר, על מעורבותם של בדואים ללא תביעת בעלות. לאורך העשור, זרמים שונים התחרו על הנהגת המאבק והכתבת דרכו. היו שחיפשו שיתופי פעולה עם החברה האזרחית היהודית לצורך השפעה על הממסד. מולם עמדו אחרים (בעיקר מן התנועה האסלמית), שהקימו ארגונים שמטרתם פיתוח הכפרים ללא תלות במדינה ובהתרסה מולה. במרבית הזמן הראשונים יצאו עם ידם על העליונה אך לא באופן מוחלט, כפי שיתואר. הלחץ הציבורי-פוליטי שהופעל בידיהם, בהפגנות, בעבודת לובי, בפרסום מסמכים אלטרנטיביים ובהופעה מול ועדות מיוחדות, הביא בהדרגה לשינוי גישת הממשל מאי-הכרה נחרצת לנכונות לשקול הכרה סלקטיבית. צעד משמעותי היה בהקמת 'ועדת מנע', ועדה ממשלתית מיוחדת אשר נפגשה, בין היתר, עם נציגי הארגונים וראשי קהילות והגיעה למסקנה תקדימית כי על המדינה לחתור להכרה בכפרים נוספים במקומם – עם כי ללא הנחיות קונקרטיביות לגבי מיקום, עיתוי ואופן הכרה זו.¹⁶ מנהלת הבדואים החלה להתוות תכניות ראשוניות להכרה ביישובים כאום-בטין ואבו-תלול.¹⁷

נתיב פעולה נוסף שצבר תאוצה תחת המאבק הכולל היה בהתנחלות חדשה על קרקעות מדינה (ללא תביעות בעלות). למשל, בני שבט עזאזמה, שהתנחלו ב-1994 בשטח פנוי ליד רביבים,¹⁸ זכו בסיוע מארגונים שונים לצורך הדיפת כוונות המדינה לפנותם. לאחר מאבק מתוקשר, בו דרשו הבדואים להכיר בתרומתם למדינה כמשרתים בצבא, התרצו השלטונות ודרשו תכנון יישוב קבע באתר אחר.

¹⁴ בן-דוד, 1995; Rubin, 2017.

¹⁵ בן-דוד, 1989; חמאסי, 1990; לוינסון, 1992; לוינסון, 1996; ראינות: לוינסון, לוינסון.

¹⁶ מנע, 1996; ראינות: אבו-עובייד, יונש.

¹⁷ ראיין: עצמון.

¹⁸ התהליך החל עם מעברן של מספר משפחות מאזור רמת חובב (אליו פונו בשנות השמונים מהר הנגב) לאתר שנחשב בעיניהם חלק מנחלתם ההיסטורית (עם כי ללא תביעת בעלות רשומה).

מנופי לחץ נוספים הופעלו על ידי ח"כ בדואי, טאלב א-סאנע, שאיים על יציבות הממשלה אם לא יוכר הכפר. רגישות המצב הגיאוגרפי בתקופה זו, עקב המו"מ עם מלך ירדן שהיה בעל קרבה לשבט המדובר, השפיעה גם היא. התכנון ליישוב חלופי התמהמה ועם הזמן התבהר כי הישוב הבלתי-פורמאלי הפך לכפר חדש, ביר-הדאג', במיוחד לאחר הגירתם המהירה והמאסיבית של בני שבט נוספים והקמתם המהירה של מבנים חדשים במקום.¹⁹ ההכרה בביר-הדאג' דחפה קבוצות שונות אחרות לנסות את מזלן ולהתנחל באתרים בהן הצהירו כי התגוררו בעבר ופנו בידי השלטונות, למשל, באל-עראקיב וטוויל אבו-ג'רוואל שלצידי כביש 40 ומדרום לדימונה. לעומת זאת, במקרים אלו הפעילה המדינה אכיפה נחושה יותר ופינתה את היישובים החדשים, על אף מחאות והפגנות חוזרות ונשנות.²⁰ בכך התבהר קו מדיניות חדש ומובהק (אף שלא הוצהר עליו מעולם): מחד, המדינה מסרבת בתוקף להכיר בכפרים שאינם יושבים על תביעות בעלות ופועלת לפנותם בעיתוי הנוח לה; מאידך, חרף הצהרתה על אי-חוקיותם של כלל הכפרים ודחייתן של תביעות הבעלות בבתי המשפט, אלו היושבים על גבי קרקע נתבעת הורשו, בהכללה, להיוותר במקומם.

תקרית בולטת נוספת התרחשה בעמרה, ישוב בלתי-פורמאלי, בסמוך לפרבר האמיד עומר, שישב על אדמות מדינה (לא נתבעות) אליהן הועתק בידי השלטון בשנות השבעים. גל העלייה בשנות התשעים (מברית המועצות) הזניק את ביקושי הנדל"ן הארציים והמקומיים ורבים מתושבי באר-שבע הוותיקים חיפשו לעבור לגור בפרבר. הדבר המריץ את ראש מועצת עומר לקדם תכנית הרחבה ליישוב, אל השטח היחיד הפנוי לכך – על חשבון עמרה. מה שנדמה בתחילה כמשימת פינוי פשוטה הפך למאבק יצרי שהתפרץ בהתפרעויות אלימות, התנכלויות הדדיות, וגיוסם של תומכים רבים – בעיקר מהשמאל היהודי – להפגין כנגד הפינוי המתוכנן. המאבק נמשך זמן רב, עד שלבסוף התרצה הממסד ופנה לתכנן יישוב קבע חלופי, תראבין, שנבנה וקלט בהסכמה (חלקית) את אחרוני המפונים עד 2012.²¹

המועצה לכפרים הלא-מוכרים והתגבשות הרשת האזרחית

התסיסה סביב פינוי היישובים הוותיקים והחדשים, התרחבות הריסת מבנים לא חוקיים, ובעיקר הכנתה של תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ 4/14, 1998) אשר נמנעה מלהתוות הכרה בכפרים חדשים על אף המלצות ועדת מנע, הביאה רבים בחברה האזרחית לחפש נתיב התארגנות ופעילות חדש. ראשי קהילות וקבוצות שראו עצמם מייצגים אותנטיים של בעלי התביעות בנגב התארגנו למאבק להכרה במה שכונה כעת ברבים "הכפרים הלא-מוכרים". ב-1996 גובש 'הוועד לתכנון אסטרטגי לבדואים', שנקרא לאחר מכן 'המועצה האזורית לכפרים הבדואים הלא מוכרים בנגב' (מכב"ל). מודל הפעולה שיושם בהצלחה על ידי אגודת הארבעים בצפון כבר היה נתון לפנייהם. מטרותיו, ראשית, ליצור גוף מייצג מול השלטונות (אשר נהנו קודם לכן להטיח באקטיביסטים הבדואים שאינם מייצגים את הציבור מאחוריהם). שנית, פעילות בכל הנתיבים למען ההכרה הפורמאלית בכפרים, בבעלויות הקרקע ובצורך לאספקת שירותים. במשך זמן מסוים למאבק "לא היה ראש" בשל התחרות הפנימית הבין-שבטית ושאיתם של ארגונים אזרחיים ומפלגות פוליטיות שונות לשלוט במאבק לצרכיהם ולאור

¹⁹ כבל, 1995; ריפמן, 2000; ראיונות: אבו-איברהים, מלכה, משה, עדיסאן, ציזר.

²⁰ ראיונות: אבו-סולב, א-טורי, שושני.

²¹ גולן, 2005; יגנה, 2012; נוח, 2009; Greenspan, 2005.

תפיסת עולמם, לעיתים קרובות למורת רוחם של חלקים ניכרים מן הבדואים עצמם. התנועה האסלמית ניסתה גם היא ליטול הנהגה והקימה גוף נוסף, 'איחוד המועצות לכפרים הלא מוכרים', מתוך רצון להדגיש קיום מתקומם ועצמאי של הכפרים, ללא תלות בארגונים מערביים ובעיקר מבלי לחפש לגיטימציה מן המדינה. הניסיון יצר פילוג בין הכפרים ובסוף נכשל והתפוגג.²² חיכוכים פנימיים לצד מצוקת תקציבים מסיבות חיצוניות²³ הביאו להיעלמות שאר הארגונים מהזירה ועליית הדומיננטיות של המכב"ל. עלייתם ונפילתם של ארגונים אחרים מוכיחה את חוזקתו של המודל של המכב"ל: מערך גראס-רוטס מרושת היטב עם ארגונים אזרחיים מקצועיים, על בסיס כספים מקרנות ומדינות מערביות.

הקמת המכב"ל לא התרחשה בריק, אלא כחלק מגל נרחב של צמיחת ארגונים אזרחיים ערביים ופרו-ערביים חדשים בישראל, החל מ-1994, על רקע חיפוש הנהגה נבדלת מן הרשות הפלסטינית אך גם אל מול חולשת המפלגות הערביות להוביל הישגים; צמיחת ההשכלה וסדיקת המסגרות השבטיות בחברה הבדואית; וכמובן, התבססות מגזר שלישי יהודי פעיל ומערך הזרמת משאבים מהארץ ובעיקר מהמערב, בראשם דרך 'הקרן החדשה לישראל' המזרימה עשרות מיליוני דולרים בכל שנה למגוון ארגונים הפעילים בנגב (ולצידה ארגונים ומוסדות כמו קרן פורד, האיחוד האירופי אוקספם ושגרירויות אירופיות), רובם תלויי פרויקט.²⁴ סניף באר-שבע של שתי"ל, שלוחת הקרן החדשה לישראל, סייע בגיבוש וליווי ארגוני מקצועי לארגונים אזרחיים, איתור תורמים, רישות וגיבוש קואליציות, ביניהן המכב"ל.²⁵ רשת הארגונים מכונה 'רשת אזרחית טראנס-לוקאלית' (Dekel et al., 2019) מאחר והיא מחברת מכלול רחב ומגוון של התארגנויות ומוסדות, החל מוועדי כפרים וועדי פעולה, דרך המכב"ל ועמותות גראס-רוטס נוספות, ארגוני זכויות אדם (NGOs), מפלגות, תנועות חברתיות, וכלה בארגונים וקרנות גלובליים ומוסדות מדיניים ועל-מדיניים.

המכב"ל החלה לייצר שיח מרחבי חדש. יישובי הבדואים מופו ושווימו לפי מה שהוגדר כשמם ההיסטורי. שלטים הנושאים את שמותיהם הוצבו פיראטית בצדי הדרכים והמושג "כפר לא מוכר" החליף בניהם את המושגים "יישוב ספונטני" ו"פזורה" ובמהרה הפך שגור אף בפי נציגי הממשל, על אף היותו טעון פוליטית. המועצה החליטה במשותף כי ייערך מאבק להכרה רק למען כפר שבו מעל כמה מאות תושבים – על מנת לסתור את טענות המדינה כי לא ניתן לבצע פיתוח תשתיות לכל כפריר מרוחק בשל שיקולי תכנון ועלויות – בסך הכל 46 כפרים (ראו **מפה 1**).²⁶ כאשר נוצרו מצבי ביניים, למשל, כאשר מקבץ מגורים היה קטן מסף המינימום, הוכרז על איחוד מספר מקבצים סמוכים

²² בן-דוד, 1998; מאיר, 2003; Qupty, 2004; Meir, 2005; Greenspan, 2005; ראיונות: אבו-עובייד, אל-הואשלה, אל-עאסם, מסאמה, רענן.

²³ מלחמת קוסובו, 1999, ושינוי מדיניות אירופי גרמו לצמצום תרומות והזרמתן לידי קואליציות ארגונים מבוססות בלבד; ראיון: יונש.

²⁴ Jamal, 2011; מידע בנושא תקציבים נאסף, כמו כן, בראיונות עם אנשי ארגונים ובעיון בדו"חות התרומות הזרות המתפרסמים באתרי האינטרנט שלהם. מקור משלים נוסף הינו אתר NGO monitor (2013).

²⁵ ראיונות: אבו-עובייד, אל-הואשלה.

²⁶ שמות הכפרים: אום-בטין; אל-פורעה; אבו-קרינאת; מולדה; כוחלה; מכחול; דריג'את; עבדה; אל-סייד; קסר-א-סר; ביר הדאג'; אום אתנאן; אום אל-חיראן; אום אל-מילה; אום רתאם; אל-באט; אל-בחירה; אל-זערורה; אל-זרנוג; אל-חומרה; אל-מזרעה; אל-מקמן; אל-מסעדיה; אל-סדיר; אל-סרה; אל-עראקיב/כרכור; אל-ע'רה; אל-קריין(מזרח); באט אל-סראעיה; ביר אל-חמאם; ביר אל-משאש; דחאיה; ואדי אל-משאש; וואדי אל-נעם; ח'רבת אל-ווטן; ח'רבת זובאלה; סוואוין; סעווה; עבדה; עווג'ן; ע'זה; עתיר/אום אל חירן; קטמאת; רח'מה; תל אל-מלח; תל ערד.

תחת כפר אחד. לאחר מכן גובש ועד מייצג עבור כל כפר, אשר שלח נציג למועצה. מאחר וברובם התקיימה מנהיגות מסורתית, לרוב מבוססת על ראשי המשפחות החזקות והגדולות, הועד הורכב על פי בחירתה. בכפרים טוויל אבו-ג'רוואל ובעמרה הוזמנה המכב"ל לכפר וארגנה בחירות לוועד וליושב הראש שלו. הבחירות בוצעו כמהלך פוליטי בהקשר של איום קונקרטי מהמדינה לעקירה מלאה של הכפר. הן כללו זכות הצבעה לנשים, לצד שימוש במשקיפים מטעם האגודה לזכויות האזרח, בכדי שיוצגו כדמוקרטיים במובהק, במטרה לבטל את טענת המדינה על חוסר נציגות לגיטימית לבדואים, על רקע הניסיון להוביל מלמעלה תכנון לא משתף בעבורם. הצורך לזכות בדריסת רגל בהליכי התכנון והמדיניות העביר בכך את הכפרים דמוקרטיזציה מואצת. החלטות התקבלו במועצה הרחבה באופן דמוקרטי. יושב הראש נבחר בהצבעת ראשי הוועדים ופעל בהתנדבות, בהתאם לחוקת המועצה. עם זאת, הניסיון לייצר גוף מייצג בתנאים בלתי פורמאליים יצר חיכוכים ובעיות. כאשר נבחרה למועצה מנהיגות שלא תאמה את הלך רוחם של ועדים מסוימים, הם לא חשו מחויבים לקבל את סמכותה ונמנעו מלקחת בה חלק פעיל. לאורך רוב שנותיה, רק כשני שלישי מהכפרים השתתפו בה אקטיבית, מה ששימש את המדינה, בין היתר, להמשיך ולהימנע מלהכיר בה כגוף מייצג. בכל זאת פעלה המכב"ל למען סוגיות הרחוב הנוגעות לכלל הכפרים ובראשם, כאמור, ההכרה. מספר עובדים מקצועיים נשכרו לשירות העמותה שהקימה כמוסד הפורמאלי שייצג את המועצה, בהתאם לתקציבים שגויסו מהקרן החדשה, האיחוד האירופי, קרן הזכויות הערבית 'תעוואן' ועוד. בתחילה סירבה העמותה להעסיק יהודים אך עם הזמן נבקעו סדקים ועובדים ומתנדבים יהודים החלו לסייע, מצדם, מתוך אידיאולוגיה המזדהה עם צדקת הדרך, ומצד המכב"ל מתוך הכרה בהון האנושי החשוב שהביאו עימם: השכלה ומיומנויות מקצועיות וגם שפה מדוברת וסמלית משותפת עם הממסד והחברה היהודית. בהמשך נערכו גם שיתופי פעולה עם אקדמאים בכירים מסיבות דומות.²⁷

לאחר פעילותם הראשונית כלפי מטה, בשלב ההקמה וגיבוש המנהיגות בכפרים, המכב"ל החלה לפעול כלפי מעלה בחזיתות רבות. ב-1997 פרסמה את "תכנית המתאר לערביי הנגב ב-2020" (בסיוע המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי), שם נתנה פומבי לטענת קיומם של 46 הכפרים שמיפתה ודרשה להכיר בהם ולספק להם מסגרת מוניציפאלית. ב-1999 פורסם עדכון התכנית בתוך מסמך מורחב "תכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערביים הבדואים הלא מוכרים בנגב". משביססה פורמאלית, מעשית והצהרתית את הלגיטימציה שלה, את זהותה ואת יעדיה, כיוונה את עיקר מתקפותיה אל מערכת המשפט במטרה שתכפה עקרונות של זכויות על המערכת הפוליטית, וכמו כן אל המערכת החוץ-לאומית – האיחוד האירופי, מוסדות בינלאומיים ותקשורת זרה. בשתי הזירות נקצרו הצלחות, כפי שיתואר להלן, לגייס לחץ פוליטי על ממשלת ישראל, ממנהיגים זרים ומכיוון מוסדות המשפט והתכנון, אך יש להדגיש כי עיקר הצלחותיה לא הושגו בזכות עצמה לבדה, אלא בזכות שימושה היעיל בשיתופי פעולה עם ארגוני זכויות אדם מהמגזר השלישי.²⁸

ארגונים אלו נסמכים בכבדות על כספי תרומות מקרנות ומוסדות מערביים ושואבים לגיטימציה משיח זכויות מערבי. הם לרוב מורכבים מצוותים קטנים של משכילים (רובם יהודים), המתמקדים ומתמקצעים בתחומים ספציפיים בהם משפט, תכנון, מחאה וקמפיינים, מחקר וכיו"ב. עם זאת, לרוב

²⁷ מאיר, 2003; Greenspan, 2005; ראינות: אל-הואשלה, אל-עאסם, אל-עמור, יפתחאל, רענן.
²⁸ מאיר, 2003; מכב"ל, 1999.

הם בורים בערבית או בהלכות הקהילה הבדואית. הם גם חסרים מלכתחילה קשרים חברתיים הולמים ליצירת זיקה אותנטית לקהילה זו. אידיאולוגיות של הומניזם, זכויות אדם וחברה אזרחית במופעם המודרני-מערבי אינם מוכרים לבדואים רבים, המתקשים לתת בהם אמון ומנדט לפעול בשמם. לרוב, האקטיביסט מושם בסל אחד עם שאר נציגי הממשל בהם נתקל הבדואי. על הפער החלה לגשר המכב"ל כשחיברה את אנשי השטח שלה לאנשי השטח מהארגונים. נוצרה הדדיות בה ארגוני הזכויות והסנגור מגייסים תקציבים ומספקים יכולות מקצועיות והמועצה הוגה עימם את היעדים, מספקת מידע מהשטח ומחברת אותם למלווים מטעמה לצורך סיורי שטח ומחקרי שדה. בכך מבוססת לגיטימציה לייצוג הבדואים, מאחר והם יכולים לבסס את הדרישות מתוך עבודתם הישירה עם הקהילה ונציגיה.²⁹ החיבור היעיל בין הגראס-רוטס למגזר השלישי הפך את המכב"ל (על ועדיה) לחולייה המרכזית המקשרת בין הממסד לקהילות. התעצמות המכב"ל דחקה הצידה צורות התארגנות ומאבק פוליטי חלופיים. תכניות שהוגשו בתחילת שנות האלפיים מטעם גופים מקצועיים אחרים³⁰ לא השאירו חותם בעוד מאבקי רשת הארגונים שנטוונה סביב המכב"ל קצרו הישגים בזה אחר זה.

ערוצי פעילות הרשת האזרחית

הרשת פעלה כלפי מספר מטרות מרכזיות:

1. הקצאת שירותים ותשתיות לישוים בלתי-פורמאליים: ארגונים מתמחים שונים פעלו במגוון דרכים להביא את המדינה, כנגד מדיניותה הרשמית, להקצות שירותים לכפרים ולהביאה לספק תשתיות. המאבקים כללו לרוב תביעות בבתי משפט, לובי מול משרדי הממשלה הרלבנטיים, מחקר שטח וכתובת דו"חות זכויות, ולעיתים קמפיינים ציבוריים ממוקדים בתקשורת, בוועדות כנסת ואף במוסדות זרים ובינלאומיים. מאבקים אלו זכו להצלחות רבות, גם אם לא מלאות. לאחר מספר פסיקות תקדימיות והתעצמות הלחץ הציבורי, נאלצה המדינה להכשיר 'מרכזי שירותים' זמניים בהם הוצבו מרפאות, טיפות חלב, גנים ובתי-ספר, להגדיל את הקצאות המים, לסלול כבישים, להניח תחנות הסעה ולהסדיר צמתי כניסה. שירותים אלו הביאו רווחה משמעותית לתושבים אך משמעותם העמוקה מכך הייתה בהיותם עובדות בשטח, המוכיחות באופן סמלי את קיומו של כפר הזוכה ממילא בהכרה דה-פקטו של הרשויות ומכאן, ראוי לזכות בהכרה פורמאלית מלאה.³¹

2. מאבק כנגד פינוי: ארגונים רבים התאגדו לסייע במאבק כנגד הריסות הבתים ופינויים של כפרים. בולטים ביניהם ארגונים כ'עדאלה', 'פורום דו-קיום' ו'רבנים למען זכויות אדם', שארגנו הפגנות ואוהלי מחאה, פרסמו כתבות וקריאות כנגד הפינוי, ערכו ופרסמו ספירה יומית של מספר הריסות הבתים, ארגנו סיורים מודרכים בכפרים עבור עיתונאים, דיפלומטים, פוליטיקאים וסטודנטים, וכתבו דו"חות זכויות אדם ביחס להריסות וליחס הרשויות לבדואים.³²

²⁹ ראיונות: אלמי, בן-אריה, דגן, דרומי, הרטמן, רענן.

³⁰ למשל: אבו-סעד וליתוויק, 2001

³¹ Dekel et al., 2019

³² פורום דו-קיום, 2014; Koensler, 2015

3. תכנון אלטרנטיבי, סדנאות תכנון והתנגדות תכנונית: ארגונים כמו 'האגודה לזכויות האזרח', 'המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי' ובמיוחד עמותת 'במקום' – מתכננים למען זכויות תכנון, עסקי בהכנת מסמכי עמדה ותכניות אלטרנטיביות בכדי להציג חלופה מקצועית שתעמוד כנגד מדיניות אי-ההכרה. במקום, ערכה בנוסף "סדנאות תכנון" בהן כונסו התושבים ללמוד על זכויותיהם, לדון בעתיד היישוב הרצוי בעיניהם, ולפרסם ניירות עמדה שינחו את המתכננים.³³ ברכמה נעשתה עבודת עומק אנתרופולוגית בה למדו אנשי המקצוע את אורח חייהם וצרכיהם התרבותיים של התושבים בכדי להפיק תכנית מיטבית שתאפשר להם לקיים את דרך חייהם הייחודית תוך כדי תהליך ההכרה והפיתוח. מסמך משמעותי הינו "תכנית האב להכרה בכפרים הבלתי-מוכרים" שפרסמו לאחר מאמץ מרוכז המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, במקום, וסידרה (ארגון גראס-רוטס בדואי הממוקם בלקיה ופועל להעצמת והעסקת נשים). מסמך זה התווה חזון כולל ואמצעים פרקטיים להכרה בכלל הכפרים ואופן תכנון מותאם תרבותית לצרכיהם. בהכנת מרבית המסמכים והתכניות האלטרנטיביים-ביקורתיים השתתפו אנשי אקדמיה (ביניהם בכירים) אשר ראו בכך פלטפורמה ייחודית לקדם תפיסות אלטרנטיביות ואף רדיקליות אותן נדיר לאתר במרחב התכנון הישראלי.³⁴

הישגים תכנוניים בהכרה, הסדרה ופיתוח

לאחר פרסום תכנית המכב"ל הראשונה (1999) הוגש בג"צ בשיתוף עמותת במקום³⁵ והאגודה לזכויות האזרח כנגד תמ"מ 14/4, שנמנעה מלהורות על הכרה בכפרים נוספים. בלחץ בית המשפט התחייבה המדינה לדאוג להסדרתם באופן הולם בתכנית עתידית שתתמקד במטרופולין באר-שבע בלבד, וגם התחייבה לשיתוף נציגי הבדואים והתחשבות בתכנית האלטרנטיבית שהעלו (בג"צ 1991/00). במקביל התקבלו החלטות ממשלה עוקבות, בין 1996-2003 (החלטות ממשלה 840, 4824, 2561 ו-213) ותכניות כמו תמ"מ 1/24/4 ליישובי קבע לפזורה, כולן הצהירו על הצורך והכוונה להכיר בכפרים ולפתחם אך ללא מתווה קונקרטי ולוח זמנים ברור. אם הועלו פתרונות הם לא אושרו ואם אושרו, לא תוקצבו. רבות מהתכניות אופסנו עם חילוף הממשלות התדיר ולאור איבוד העניין של הדרג הארצי בסוגיה עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. במקביל, צומצמה אכיפת התכנון והריסת המבנים והפזורה גדלה והתעבתה בהתאם. דלק חדש למהלך ההכרה עלה מתוך "ועדת אור" שב-2003 הסיקה מסקנות תקדימיות על שינוי מדיניות לטובת אזרחי ישראל הערבים, עקב התנגשויות עם כוחות המשטרה. בדו"ח שפרסמה הצהירה: "תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדווים. אין עוד מקום להתעלמות מנושא זה או לדחיקתו לשוליים".³⁶ ההצהרות ומסמכי המדיניות התומכים בהכרה החלו להיערם תחת לחץ מגורמים מקומיים וחיצוניים.

הלחץ הפוליטי-ציבורי הגובר, בשילוב פסיקת בג"צ אשר חייבה את המדינה להכין תכנית ברורה להכרה בכפרים, הובילו למספר הישגים בעלי משמעות למאבקה הרשת האזרחית. ב-2003 הוקמה המועצה האזורית אבו-בסמה (עם ראש מועצה ממונה) ותחתיה הכפרים שהוכרו אבו-קרינאת, ביר-הדאג, מכחול, קסר א-סר; ב-2004 הוכר דריג'את ככפר נפרד מן הכפרים השכנים כתוצאה מעתירה

³³ במקום, 2007א, ב; במקום, 2010; ראיונות: ברוך, הרטמן, לרנר.

³⁴ בן-אריה, 2009; דקל וחוב, 2016; Fenster, 2009.

³⁵ עמותת שנוסדה ב-1999 והפעילה מתכננים מקצועיים במאבקים על "זכויות תכנוניות" לקהילות מוחלשות.
³⁶ ועדת אור, 2003.

שהגישה עמותת במקום לוועדה המחוזית דרום;³⁷ ב-2005 הוכר אום-בטין לאחר מאבק ממושך של תושביו בסיוע האגודה לזכויות האזרח;³⁸ ב-2006 הוכרו אל-סייד ומולדה; ב-2007 כחלה; וב-2008 אבו-תלול ועבדה. ב-2012 פוצלה המועצה לשתי מועצות אזוריות, אל-קסום ונווה-מדבר. כיום מצהירות הרשויות על כוונתן להכיר במקומם או להכשיר יישובים חלופיים עבור הכפרים רכמה, ואדי נעם, עבדה (רמת ציפורים) ואל-פורעה. כמו כן, מספר יישובים ומקבצים הסמוכים לעיירות קיימות יוכנסו לתוך תחומי השיפוט שלהן ויוכרו במקומם ככל הניתן, בהם א-זיאדנה (רהט) ועווג'ן (לקיה).³⁹

טיטות תמ"מ 4/14/23 פורסמו בשנת 2006 והותקפו בהתנגדויות חריפות מטעם עשרות ארגונים (שעקבו אחרי צוותי התכנון לאורך הכנתה). בעתירות נפרסו מחקרי עומק מקצועיים לצד טיעונים משפטיים, תוך התייחסות ענפה להתחייבויות ממשלה שניתנו בעבר לבדואים, להתחייבויות לאמנות זכויות אדם בינלאומיות וכן הלאה. התמ"מ אכן פסלה את ההכרה במרבית הכפרים הנותרים, תוך הצבעה על אזורי חיפוש מוגבלים להכרה והקמת כפרים מעטים בלבד. ההתנגדות הרבה הובילה להקמת צוות חקירה מיוחד, "ועדת דוכן".⁴⁰ הלך הדברים, בעיקר מאז ועדת אור, הבהיר למדינאים כי יקשה עליהם להוביל מהלכים שלא בשיתוף החברה האזרחית הערבית ולו למראית עין. שר השיכון הבין זאת ויזם פגישה ראשונה עם המכב"ל בחיפוש אחר נתיבי פשרה לקראת יישום תכניות המטרופולין ולאחריה הוחלט על כינוס ועדה רשמית מיוחדת, "ועדת גולדברג", אשר ביצעה לראשונה בתולדות הציבור הערבי בישראל מהלך שקוף ומשתף, תוך הקשבה למאות אנשים פרטיים ונציגי ארגונים אזרחיים ששטחו בפניה את משנתם בנושא. חברה כללו נציגים מרשויות מוניציפליות בדואיות, נציגי ממשל ונציגת ארגון הסביבה נגב בר-קיימא על תקן נציגת ארגון אזרחי. ארגוני התכנון, אנשי אקדמיה והמכב"ל הציגו מצגות ודו"חות מפורטים אל מול חברי הוועדה וכך עשו גם ארגונים ציוניים. בסיומה פרסמה מסמך שהנחה את הממשלה לבצע תהליך פשרה היסטורי, הכרה פורמאלית בעוולות מסוימות שנעשו לחברה הבדואית והתוויית קווים כלליים להסדרה תוך הפניות והצעות לכפרים שיש להכיר בהם במקומם. בנוסף, הורתה על הקמת רשויות אכיפה לצד ביסוס מנהלת הבדואים כרשות מתוקצבת ועתירת סמכויות. היו שטענו כי מדובר היה במצג של הקשבה בלבד, אך בחינת מסקנותיה והשלכותיהן מעיד על הטמעה רחבה (גם אם, כמובן, לא מלאה) של אג'נדות ופרדיגמות שהובילה הרשת האזרחית, על חלקיה השונים, ועל היותה נקודת מפנה מרכזית. בראש המלצותיה התקדימיות הייתה ההנחיה להכיר בכפרים לא-מוכרים "ככל שניתן".⁴¹

עם אימוץ המסקנות, פתחה המדינה בסדרת מהלכים משולבים: הוגברה הגשת תביעות נגדיות מטעמה בכדי להסדיר את הקרקעות שבעלותה מבחינה משפטית, תוך כפייה על רבים להגיע לפשרה לאחר שנמנעו מכך שנים רבות ונתרו במרחב האפור.⁴² הוקמה "רשות הסדרת התיישבות הבדואים"

³⁷ ראיונות: ברוך, לרנר.

³⁸ נוח, 2009.

³⁹ מבקר המדינה, 2010; רוזנר, 2013; ראיונות: עמית, עצמון.

⁴⁰ התנגדויות לתמ"מ 4/14/23; ראיון: איבן-בארי. בין העותרים (בשיתופי פעולה): האגודה לזכויות האזרח, מכב"ל, עדאלה, במקום, פורום דו-קיום, מרכז ערבי לתכנון אלטרנטיבי, וועדי כפרים ונציגיהם, ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי של תושבי ירוחם למען שכניהם.

⁴¹ גולדברג, 2008; ראיונות: גבעון, יפתחאל.

⁴² תהליך התביעות כבר החל עם "תכנית שרון" ב-2003. עדאלה, בין היתר, פנתה בבקשות בהולות לממשלה להפסיק את ההליך הפרטני עד לגיבוש מדיניות מלאה. עדאלה (2008).

במקום המנהלת המצומצמת שקדמה לה, מגובה בתקציבים וסמכויות רחבות לתכנון, פיתוח והסדרה; הוקמה "יחידת יואב", יחידה משטרתית ייעודית המספקת כוח אדם מיומן לאכיפת צווי הריסה ופינוי;⁴³ גויסו משרדי תכנון גדולים להכנת תכניות סטטוטוריות ברמות שונות (אב, מתאר, מפורטות) להכשרת ההסדרה ופתרונות הדיור; הוזרמו תקציבים לפיתוח שכונות ובתים מסובסדים ביישובים מוכרים למפונים עתידיים, תוך הימנעות רבה מפינוי מקבצים ותיקים מבלי שהוסדר להם פתרון דיור – אם כי בעת שנמצא פתרון ומוצו כלל ההליכים נאכף החוק בצורה החלטית מתוך כוונה שלא לאפשר בשום פנים יצירת מרחבים מוחרגים חדשים; נקבע תקצוב מיוחד וגבוה ליישובים המוכרים (ובתהליכי הכרה) להקמת מוסדות חינוך ושדרוג תנאי מערכת החינוך וההשכלה באופן רב-מימדי, שדרוג מערך הבריאות, חממות טיפוח יזמות וחדשנות, סיוע וליווי לעסקים קטנים, הלוואות ייעודיות, הכשרה מקצועית ומרכזי השמה לתעסוקה; תוכננו ופותחו אזורי תעסוקה ושירותים בעירות ובכפרים המוכרים, ניתנו סובסידיות למשקיעים להגדלת היצע התעסוקה האזורי. חלק ניכר מפרויקטים אלו ישם והוכחה הצלחה מרשימה, לפי מחקרי מעקב מפורטים שנערכו על ידי גופים שונים.⁴⁴

תקציבים בעלי היקף משמעותי של מאות מיליונים הוקצו לצורך הקמת הרשויות ופיתוחן.⁴⁵ צוותי תכנון מונו להכנת תכניות מתאר כוללניות ומפורטות ליישובים, תוך מתן דגש על שיתוף הציבור והתייחסות לצרכים תרבותיים ולאתגרים ייחודיים לכפרים אלו. מאחורי מהלך ההכרה ההדרגתי נסיבות ואינטרסים שונים, בכל כפר בנפרד. ככלל, הוכרו הכפרים הבולטים והמבוססים ביותר היסטורית, דמוגרפית ותשתיתית, מתוך תקווה שהפזרות בסביבתם יתכנסו לתוכם (או לתוך שבע העיירות הוותיקות) ובכך ייחתם פרק ההסדרה הסופי.⁴⁶

האג'נדה האלטרנטיבית והטמעתה בתכנון

במאבק להכרה בכפרים נחלה הרשת האזרחית הצלחה חסרת תקדים. הטמעת האג'נדה האלטרנטיבית בנוגע לתכנון, הסדרה ופיתוח בפועל התקדמה גם היא כברת דרך רבה אך תוך השפעה חלקית בלבד של פעולת הארגונים. על אף הציפיות הרבות שנתלו בכך, כיום, כ-20 שנה לאחר תחילתם, סיום הליכי ההסדרה עדיין לא הגיע והכפרים המוכרים עדיין סובלים ממגוון בעיות: חוסר צמיחה כלכלית או פיתוח תשתיות נדרשות, אי-חפיפה בין התכנון הסטטוטורי למצב בשטח, חוסר יכולת להסדיר מבנים קיימים והמשך בניה של תושבי הכפרים ללא קבלת היתרי בניה וללא התחשבות בתכנית המאושרת. כמו-כן, הכפרים המוסדרים קלטו מספר מצומצם בלבד של תושבי הפזורה סביבם. עמותת במקום הבחינה בבעיות אלו ופרסמה מחקר בשם "מדוע אין פיתוח?". לטענתם הפיתוח משתהה עקב מספר סיבות: כריכת הקצאת מגרשים ופיתוחם בהסדרת תביעת הבעלות, אי התאמה של התכנון המערבי לקודים המקומיים ושיתוף מוגבל של הקהילה, ריבוי רשויות שאינן מתואמות ביניהן ביחס לפיתוח, וחוסר תפקוד של השלטון המקומי-מוניציפאלי. כל אלו יוצרים משבר אמון וחוסר נכונות לשתף פעולה עם הרשויות מצד התושבים. על תהליך השיתוף, לפי במקום,

⁴³ היחידה מוכללת בתוך מסגרות משותפות לתיאום מדיניות וביצוע של מכלול הרשויות הנוגעות למהלכי האכיפה, תוך עבודה דקדקנית (לראשונה) בתוך מסגרות פורמאליות ברורות ובסיוע יועצים משפטיים.

⁴⁴ אייל וחוב', 2016; ארביב, 2013; יהל, 2017; סופר-פורמן וחוב', 2016; ראינות: אטקס, מלכה, משה, ציזר; מעיין, הרצאה.

⁴⁵ יהל, 2017; סנד וחוב', 2015.

⁴⁶ דוכן, 2012.

להיות "תהליך של למידה משותפת שעל בסיסה מתקיים תהליך נוסף ומתמשך אף הוא, של בניית הסכמות בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין המתכנן, ביוזמת צוות התכנון ובליווי [...] שצריך להתפר עבור כל כפר על פי מידותיו ותוך היכרות עם מאפייניו הבסיסיים".⁴⁷

לצורך חידוד וניתוח עקרונות התכנון והפיתוח אותם מקדמים הארגונים נעשה שימוש במסמך מייצג שהוכן כתוצר סדנת התכנון ביישוב אבו-תלול. בסדנה זו, כפי שבאחרות: "אנשי המקצוע סיפקו את המסגרת ואת הידע המקצועי ותושבי הכפר תרמו את התוכן והידע המקומיים. בנוסף למפגשים עם נציגי המשפחות התקיימו מפגשים ייחודיים עם קבוצות שונות וביניהן נוער, צעירים ונשים, ממשפחות הכפר השונות. עקרונות התכנון [...] משקפים הסכמה רחבה של תושבי אבו-תלול."⁴⁸ היבטי התכנון הבולטים שהמסמך מקדם כוללים:

(א) המצב הקיים כנקודת מוצא לתכנון: הסדרת התושבים במקומם הנוכחי מבלי להכניס תושבים חדשים שאינם מקורבים למשפחות או מקובלים עליהן.

(ב) יישוב כפרי, בו בתים צמודי קרקע על כדונם ליח"ד, המתחלקים לפי נחלות משפחתיות קיימות ועל בסיס זיקת הבעלות המקובלת בקרב הבדואים.

(ג) שילוב פעילויות חקלאיות לצד מרכז שירותים ומסחר במרכז הכפר ולצידי הכביש הראשי.

(ד) שכונת המגורים כמרחב פרטי-ציבורי, מופרד משכונות סמוכות בכבישים החוצצים הקיימים.

(ה) שיתוף מעמיק של התושבים מתוך הסכמות על התכנון.

העקרונות המרכזיים המשתקפים נוגעים לתכנון רגיש לצרכיה התרבותיים-חברתיים הייחודיים לקהילה הנתונה, אך מעבר לכך, תכנון המקבל כפשוטה את תפיסתה המרחבית תוך הדרת תקפותם של אינטרסים וצרכים חיצוניים, למשל, רשות הבדואים המעוניינת לרכז אל תוך הכפר מפונים מאתרים אחרים. המסמך שימש בסיס להתנגדות תכנונית שהגישו התושבים והעמותה כנגד תמ"מ 59/14/4 שהציבה סימבול להכרה בכפר אבו-תלול. ההתנגדות נדחתה ברוב היבטיה אך מוסדות התכנון הדגישו את חשיבות העמקת השיתוף בשלב תכנון התכנית המקומית.⁴⁹ בדומה לכפרים אחרים, נעשה שיתוף ציבור אינטנסיבי באבו-תלול בשלב זה, בו הוטמעו מרבית העקרונות הנ"ל ובהתאם, לא הוגשו התנגדויות משמעותיות. תהליך זה אימץ את החברה האזרחית במפגשים עם חברי הקהילה, הוועד ועמותת במקום. ראסם חמאסי, ממובילי התכנון האלטרנטיבי עבור הבדואים, שימש כמוביל התהליך. בעת הגשתה סיכם מתכנן אבו-תלול:

עבדו על התכניות צוות רב תחומי גדול, מכל הדיספלינות ותוך התייחסות לכל הנושאים, הפרוגרמאטיים, התחבורתיים, תשתיתיים, סביבתיים וכולי [...] תהליך מאוד אינטנסיבי, מעניין, ממש מרתק של שיתוף הציבור ועבודה עם התושבים משלושת הפזורות לכל אורך תהליך התכנון שהביא לתכנית מוסכמת [...] היה שיתוף פעולה מצוין, וגם עמותת במקום הייתה בפנים בכל

⁴⁷ במקום, 2014.

⁴⁸ במקום, 2007. גם: ראיונות: ברוך, לרנר.

⁴⁹ התנגדות זו נדחתה ברובה על ידי הולנת"ע, מלבד תיקונים מינוריים, בטענה כי ממילא מוקצה נציג שיתוף ציבור להכנת התכנית המקומית, כי אין דרישה בשלב זה לקבוע ייעודים ברורים (למשל, הגדרת היישוב כפרי-קהילתי) או להגביל את יכולתו לקלוט תושבים חיצוניים בהתאם לצרכים שיעלו בהמשך (ולנת"ע, 2007).

המהלך הזה וליוותה, למעשה עשתה סקר מקדים לפני שאנחנו התחלנו וגם כן שולבה בתהליך שיתוף הציבור לכל האורך [...]”⁵⁰

בשנים האחרונות רשות הבדואים, כך מספרים המתכננים, משקיעה תקציבים בשיתוף בכפרים הבדואים "ללא אח ורע במקומות אחרים."⁵¹ זאת בניגוד לטענת עמותת במקום, למשל, על כך ש"השיתוף הפורמלי התבטא בהקמה של ועדות היגוי שבפניהן הוצגה תכנית המתאר ליישוב, אחרי שהכנתה הסתיימה. ככלל, בעת הכנת התכניות המפורטות לא נערך כל שיתוף מעבר להליך הסטטוטורי של הפקדה להתנגדויות".⁵² בתהליכי השיתוף שהתרחשו מופו כלל המשפחות ביישוב ונערכו עשרות מפגשים יחידים וקהילתיים מרובי משתתפים. המתכננים מעידים על מאמצים רבים לאתר את הצרכים המיוחדים לתרבות הבדואית בכלל ולכל משפחה בפרט, לאפשר מעבר למגרשים מוסדרים בהסכמה ובהתאם לצרכים השבטיים-משפחתיים וכן הלאה. בניגוד למקובל בתכנון העיירות בעבר, המתכננים באבו-תלול קיבלו את החלוקה השכונתית הקיימת בין השבטים, והקצו שטחים לשימושים חקלאיים. נעשו אף מאמצים משמעותיים להסדיר משפחות בתחומי תביעות הבעלות שלהן, חרף העובדה שתביעות אלו נדחו רשמית בידי המדינה. במקרים אחרים, כפי שמעידים המתכננים, הושגו בתהליך השיתוף פשרות על החלפת שטחים עם התובעים, לשם הקצאת שטחי ציבור או העתקתם ממחוץ אל תוך תחומי הקו הכחול. המתכננים מקצים שטחי ציבור נרחבים מעל לתקן המקובל בכדי לאפשר הקמת מסגדים ומתקנים קהילתיים נפרדים לכל פלג משפחתי.⁵³ בדוגמא נוספת, מתאר מתכנן אבו-תלול כיצד בעקבות השיתוף פעל בניגוד חד למדיניות המקובלת:

אני תכננתי את הישוב עם שתי כניסות [מהכביש הראשי...] אבל כשבאנו לתהליך של שיתוף הציבור, שמענו עד כמה הפזורה השלישית הנושא הזה חשוב לה ועד כמה היא לא רוצה שהם יצטרכו לנסוע דרך הפזורה האחרת ושתהיה להם גם כניסה משלהם, שאם לא ניתן להם כניסה המשמעות היא קיפוח של אחת משלושת הפזורות, הבנו שאם באמת רוצים לעשות תהליך של שיתוף ציבור, אם הוא לא למראית עין, אלא תהליך אמיתי ואם הוא טיעון שהוא בא מהלב והוא הגיוני, אז נכון לקבל אותו.⁵⁴

מתכנן בכפר מוכר אחר, אבו-קרינאת, תיאר את הפרקטיקה המשתפת החדשנית בה פעל:⁵⁵

סדנאות תכנון משותפות המביאות את כלל המשתתפים אל שולחן אחד ולדיון אשר תוצרו הוא חלופה מועדפת. כך, לאחר ההתחלה של למידת השטח ושרטוט סקיצה עם התושבים, אנו מגיעים אל שיאה של עבודת התכנון בדמות יום אחד בו נערכת הסדנא המשותפת. הסדנא מתחילה בסקירת היישוב וסביבתו בהשתתפות נציגי הרשות, צוות היועצים המקצועיים וצוות האדריכלים והמתכננים. לאחר מכן נערכת תצפית על שטח התכנית וסיור במקום על ידי נציג התושבים. בהמשך נאספים המשתתפים אל השיג - אוהל האירוח הבדואי, שם נערך דיון מעל מפות השטח (טופוגרפיה, מגבלות סביבתיות, תכניות סמוכות, תצלום אוויר ועוד) בו מגבשים התושבים וצוות התכנון את חלופת התכנון המועדפת. לקראת שעות הערב מגיעים כלל המשתתפים להסכמה, ואל השיג מתכנסים בני משפחה נוספים בכדי להתעדכן בחלופה הנבחרת. בחודשים שלאחר מכן יתקיימו שינויים מינוריים בחלופה, התושבים יעודכנו וצוות התכנון יתקדם בהליכי אישור התכנית במוסדות התכנון.

⁵⁰ ברנדיס, בתוך: ולנת"ע, 2012.

⁵¹ ראיונות: ברנדיס, כהנא, רוזנר.

⁵² במקום, 2014.

⁵³ ראיונות: ברנדיס, כהנא, מינץ, עצמון.

⁵⁴ ברנדיס, בתוך" ולנת"ע, 2012.

⁵⁵ הרצאה: כהן.

בניגוד לגישת המדינה בעבר, ישנו ניסיון להסדיר במקום ככל הניתן, לאפשר שכונות משפחתיות נפרדות מסביבתן במתווה המרחבי המסורתית, תוך הכלת שימושים ושטחים חקלאיים במשולב או לצד השכונה. בתהליך השיתוף כלל הצוות נפגש עם התושבים, כולל יועצים שלרוב (באתרים אחרים) אינם מהווים חלק מהתהליך, למשל, יועצי ביוב ותחבורה, ומבהיר את המגבלות הטכניות מול ציפיות התושבים, תך שמתנהל דיאלוג ופשרות משני הצדדים. לתושבים ניתנת האפשרות לשמר את המבנה החברתי-מרחבי המוכר להם, תוך שהם נחשפים לאפשרות הפרקטית לחוות שינוי ומודרניזציה, במידה ויבחרו בכך, לצופף את המגרשים, להכניס פעילויות עסקיות, השכרה למגורים וכן הלאה. רבים אכן בוחרים בנתיב זה מיוזמתם בעקבות הלימוד שחוו בתהליך השיתוף.⁵⁶

מתיאור המתכננים עולה כי הממסד אימץ במידה ניכרת את המתודה הקומוניקטיבית-משתפת בתכנון השואבת ידע ממפגש עם השטח, מתחשבת בצרכיו ומעצבת את התכנון לפי תפיסתם של מושאיו – ועם זאת, מצויה בתוך מערכת מגבלות נתונה, בהם אילוצים תשתיתיים, סביבתיים, כלכליים, והיקף הקרקע המצוי. אין להניח כי גישה זו שולטת במלואה בהליכי קבלת ההחלטות (מצב שאינו חריג ביחס למערכות התכנון ברחבי העולם), אך היא מבטאת תנועה חזקה ומובהקת מגישת התכנון המודרני-ריכוזי שאפיין את התכנון לבדואים בעבר. הנכונות מרחיקת הלכת להתחשב במערכת היחסים הבין-משפחתית, לנהל מו"מ ממושך על מעבר או על הפקעה – גם כאשר הקרקע לא הוכרה משפטית כנכס בבעלות הבדואים – וכן הלאה, מעידה על גישה פרגמטית ומשתפת, בדומה לתפיסתם המוסרית-מקצועית של עמותות כגון במקום. מצד שני, האחרונה אינה משתלבת בתהליכים החיוביים אלא ממשיכה במעורבותה בעימות עם הממסד.

אנטגוניזם תכנוני

במקומות רבים ברחבי בעולם, הארגונים הלא-ממשלתיים (עמותות) יוצרים שיתופי פעולה רבים עם הממסד השלטוני ואף משמשים כשליחיו העקיפים, האמונים על בניית גשרי אמון, השגת מידע הכרחי והנעת תהליכים מלמטה.⁵⁷ הרשת האזרחית שתוארה מציגה מצב הפוך. אחת מן החוקרים הבכירים שליוותה את סדנאות התכנון טענה כי מטרתה הייתה "חשיפת האנטגוניזם בין הקהילה למדינה, להפכה ברורה [...] מה שמוביל לתכנון טוב ודמוקרטי יותר."⁵⁸ ללא ספק, ההתארגנות המרושתת הטילה לחץ פוליטי ומקצועי על הממסד, דחקה בו להתאים עצמו במתודות משתפות ומכילות. הוא גם העסיק מתכננים ויועצים מקרב האקדמיה והחברה האזרחית שהביאו עמם את האג'נדות האלטרנטיביות והטמיעו אותן בתהליך עד להפיכתן לקונצנזוס. עם זאת, ארגוני החברה האזרחית המשיכו להיתפס כנתונים בעימות עם הממסד ומכאן ששני הצדדים מיעטו בייצור קשרי עבודה ביניהם.

באבו-תלול למשל, עם התמשכות התכנון פסקו הארגונים להוות גורם משפיע ומעורב והדגש הברור עבר למתכנני הממסד. רבים מהמתכננים מביעים אהדה עזה לכוונותיהם החברתיות של ארגונים כמו במקום (במקרה קסר א-סר, המתכנן המוביל אף היה חבר העמותה בעבר), אך טוענים כי אלו נוטים

⁵⁶ ראיון: ברנדיס, כהנא, רוזנר.

⁵⁷ Miltin et al., 2007

⁵⁸ מאנגלית: Fenster, 2009: 154

לעורר ציפיות בלתי ריאליות בקרב הקהילות עמן נפגשו וגם לטפח בקרבן אנטגוניזם מול הממסד.⁵⁹ במסמך האלטרנטיבי באבו-תלול הוצגה דרישה מקסימליסטית שייעדה לכפר שטח המתאים לעיר גדולה ואי-נכונות לקבל פינוי או להכיל צרכים חיצוניים לקהילה. כך למשל, מדרום ליישוב קיימות מגבלות מגורים בשל סמיכותו להרחבת אזור תעשייה רמת בקע וממערב לו זרוע מתוכננת של כביש 6. שני הפרויקטים כרוכים בהעתקת מאות משפחות שחלקן ייאלץ להיקלט באבו-תלול, בניגוד ועל אף ציפיית הארגונים וחלק מן התושבים. הארגונים פסקו מפעולה בתהליך הפנימי ופנו להמשיך בהעלאת התנגדויות כנגד פינוי המשפחות בתוואי כביש 6.⁶⁰

הדרישה המקסימליסטית - להכיר ב-46 כפרים בדואיים במקומם תוך קבלת תביעות הבעלות במלואן (על כמיליון דונם) – סתרה את עמדותיו הפוליטיות של הממשל אך גם את הרציונל המקצועי המקובל במערכת התכנון: שמירה על השטחים הפתוחים, הגבלת הזחילה העירונית, חסכון בהשקעה בתשתיות מבוזרות, ציפוף ופיתוח עירוניות תוך דגש על 'ספי כניסה' של תושבים ביישוב לשם אספקה סבירה של שירותים ותשתיות. עקרונות אלו קיבלו ביטוי עקרוני וסטוטורי בתמ"א 35, תמ"מ 4/14/23 ובמסמכי מדיניות נוספים. חולשתה הכלכלית של החברה הבדואית נתפס כקושי נוסף בביסוס יישובים בני קיימא מבלי לייצר יישובים גדולים, כאלו שרשויותיהם המוניציפאליות, החלשות ממילא, יוכלו לאגם די משאבים לצורך שירות תושביהם.

נדמה כי ארגוני הרשת האזרחית אינם מעניקים תשובות מספקות לסוגיות אלו, הנתפסות כמשניות לעומת מאבקה להכיר במה שנתפס כזכויות אדם וזכויות ילידיות של תושבי הכפרים להיוותר במקומם, באשר הם, ולממש את (תביעת) בעלותם בקרקע – תביעות שנדחו על ידי בתי המשפט במספר ערכאות ומכאן שהסדרתן נערכת כיום על בסיס פשרות בלבד. הארגונים תומכים בהכרה (כמעט) ללא אבחנה, גם במקבצי מגורים מבודדים ומרוחקים מכל תשתית, שכל הנראה לא יוכלו לקיים עצמם כלכלית. בדומה, הם מתנגדים לפינוי כפרים המצויים בתוואי תשתיות מרכזיות או באזורים מזהמים ורגישים אקולוגית. בואדי אל-נעם, למשל, ארגונים כמו במקום והאגודה לזכויות האזרח לחצו על הממסד עד להובלתו להתגמשות ניכרת ומוכנות להעתיק את התושבים לכפר עצמאי משלהם במקום לעיירה שגב-שלום - בקרבת יישובם הנוכחי אך מחוץ לתחום המוגדר כמזהם ומסוכן (בשל קרבתו לאזור תעשייה נאות חובב ולקווי מתח גבוה). עם זאת, הארגונים, במקום לעודד את התושבים להיכנס לתהליך פשרות פרגמאטי בכדי לפתור את מצוקתם, המשיכו לעודד התנגדות נחרצת להצעות הממסד, על אף שהוצעה לתושבים פשרה מרחיקת לכת מבחינתו, וסיכנו את ההישג כולו.⁶¹

בעוד מספר כפרים שהוגדרו על ידם כטעוני הכרה הינם אכן יישובים בעלי היקף אוכלוסייה משמעותי ובעלי תפקוד וארגון חברתי הולם, מספר "כפרים" אחרים הוגדרו ככאלו בתכניות אלטרנטיביות על אף שמדובר למעשה במקבצי מגורים קטנים, מנותקים זה מזה, המשתרעים על שטח רב וללא

⁵⁹ טענה זו הועלתה על ידי חברי במקום עצמם, שראו בטיפוח האנטגוניזם כמשימה מרכזית בעבודתם, ראו:

בן-אריה, 2009; Fenster, 2009.

⁶⁰ קוריאל, 2019; שיף, 2019.

⁶¹ למשל: במקום והאגודה לזכויות האזרח, 2015; ראיון: רוזנר; הרצאה: מעיין.

מסגרת חברתית מאוחדת ומתפקדת (למשל, קטמאת, ראו **אזור 3**).⁶² פעילות הארגונים עם התושבים יוצרת בעיני האחרונים מצג כאילו אכן יוכרו במקומם ומעוררת מתח נוסף עם הרשויות בעת המו"מ על העתקתם.⁶³ **אזור 3** מציג השוואה בין תצלומי אוויר מעובדים בין שני סוגי כפרים טיפוסיים – כפר מעובה לצד כביש ראשי מול מקבצים פזורים ודלילים המתפרסים אל עומק השטח, מה שניתן לכנות "לא כפר". התצלומים ממחישים פער ברור: המאבק העקרוני להכרה בכלל הכפרים כפי שהם אינו בעל משקל זהה בכל מצב ומקום וטיעוני הממסד כנגד ההכרה אינם בהכרח משוללי בסיס מקצועי סביר – גם אם נדמה כי רצון התושבים הוא בהכרה מסיבות שונות.

בנוסף, התנגדותה הגורפת של הרשת האזרחית להריסת מבנים לא-חוקיים מלבה עימות עם רשויות האכיפה, ללא התייחסות סלקטיבית לשאלות האם המבנים המדוברים חוקיים או אף ראויים להיות חוקיים. באופן זה, כל הריסה נתפסת ומותקפת כדכאנית ומפלה, על אף שתהליך הפיתוח הפורמאלי מטבעו דורש שליטה ממסדית בשימושי הקרקע ואכיפת חוקיו ותכניותיו, למשל, לצורך הקצאת שטחים לצרכים ציבוריים של הבדואים עצמם. כאמור, הבניה הבלתי-פורמאלית נמשכת במפגיע גם בתחומי יישובים שהוכרו. בין המרכיבים החשובים המניעים תהליך זה נשכח לרוב כי מצויה גם מצוקתם הכלכלית החרפה של רבים מהבדואים אשר פונים לבניה לא-חוקית בכדי להימנע מתשלום מס או עמידה בתקנים יקרים ובכדי לעקוף את הברוקרטיה ולזרז את הפיתוח. היבט נוסף הינו הסגרגציה השבטית ההדוקה אשר מונעת מכל בן שבט זר לבנות את ביתו בשכונה המשויכת לשבט אחר. במצב זה אין כל נכונות של הבנקים להעניק משכנתאות (מאחר ולא ניתן למכור את ביתו של חדל פירעון), דבר המרחיק רבים נוספים מאפשרות פיננסית לבנות בתוך מגבלות החוק ומעודד אותם להמשיך בבניה לא-חוקית. עיקרון זה תקף גם בנוגע לעסקים בדואיים בלתי-פורמאליים אשר נמנעים מלפעול במסגרת החוק ומגבלות התכנון (מיקום באזורי תעסוקה וכיו"ב) בכדי להימנע מתשלום מס. רבים מהם אינם מסוגלים לפעול במתחמים המשויכים לשבטים אחרים ומכאן שאין ביכולתם לבצע 'בחירת מיקום רציונאלית'. כוח הצריכה הנמוך של לקוחותיהם מפחית עוד יותר את יכולתם לפעול במסגרת הפורמאלית ומקשה על פיתוח אזורי תעסוקה ביישובים בדואיים.⁶⁴ רתיעת הרשויות המקומיות מעימות עם תושביהן מעודדת גם היא בניה לא-חוקית. בעתות בהן רשויות המדינה מפחיתות הריסת בתים או נמנעות מכך פורחת הבניה הבלתי-פורמאלית.⁶⁵

נשאלת השאלה האם המדינה מאפשרת מענה הולם לביקוש למגרשי מגורים מוסדרים (ומסובסדים) בכדי שלא לדחוק בתושבים לבנות מחוץ לחוק? שאלה זו זוכה לתשובות מגוונות וסותרות. מחד, נציגי הרשת האזרחית משיבים בשלילה ומצדיקים באופן גורף את הבונים לא-פורמאלית (למשל, במקום, 2014). מאידך, יש בכך התעלמות ממספר רב של מרכיבים שלמדינה יכולת מוגבלת להתמודד עמם, למשל, מלאי הקרקע שניתן לספק בפועל. במרבית היישובים לא נותרה כמעט קרקע בבעלות מדינה, שאיננה תפוסה בפועל ו/או תחת תביעת בעלות. הקוד החברתי הבדואי מונע באופן

⁶² העובדה שהתיישבות יהודית מסוג זה מאושרת לעיתים, בניגוד למדיניות התכנון הרשמית – למשל, חוות הבודדים - אינה מהווה צידוק, מן הסתם, להמשך אישור דומה לשאר הקבוצות. למעשה, אפילו החוות מתמודדות כיום עם התנגדות מצד הממסד וחלקן אף נעקרות מאחר שהוקמו שלא כחוק. ראיון: דהן (חיואי).

⁶³ ראיונות: אטקס, ברנדייס, משה, עצמון; הרצאה: מעיין.

⁶⁴ ראיונות: אופק, עצמון, ציזר; גם: ארביב, 2013.

⁶⁵ ראיונות: מלכה, ציזר

מוחלט מאדם להתיישב – גם באישור מדינה – על קרקע הנתבעת בידי אחר. מול מצב זה נכשלת המדינה לספק קרקע לצרכי הציבור הבדואי הכללי כל עוד התביעות נותרות תלויות בעינין. הבעיה מקבלת ביטוי חריף, למשל בלקיה, שם כ-95% מהשטח תחת תביעות וקיימת בתחומי הקו הכחול "פזורה פנימית" גדולה של בניה בלתי-פורמאלית, עם תושבים ללא תביעה. בכדי לזרז את המדינה להרחיב את היישוב ולענות על צרכיהם למגורים, עמותת במקום הגישה עתירה אותה קיבל בית המשפט שכפה על המדינה להזדרז לפתח שכונה נוספת. עם זאת, ברגע הכשרת המגרשים הופיעו תובעי בעלות בשטח החדש ותבעו לזכות במגרשים על חשבון הציבור נטול התביעות – שמצוקתו לבסוף נותרה בעינה.⁶⁶

מהדברים לעיל עולה כי על אף שהמדינה זכאית בצדק לחלק נכבד מן הביקורת המוטחת בה, בעיקר במבט היסטורי, מדיניותה התכנונית איננה חזות הכל. הסדרתם ופיתוחם של היישובים הבדואיים דורשת התמודדות עם מכלול מורכב של היבטים, בהם תעסוקה, מבנה חברתי ויחסים פוליטיים בתוך החברה הבדואית. אין להבין את האנטגוניזם התכנוני שמובילים הארגונים האזרחיים כהליך שהינו בהכרח פרודקטיבי. ניכר, בשלב הנוכחי, כי רשויות המדינה עשויות לקדם את הכפרים הבדואים בצורה יעילה גם מבלי שיהיה על הארגונים לעמת אותן מול התנגדות פוליטית נחרצת.⁶⁷ שיתוף פעולה עם החברה האזרחית עשוי להתגלות כפרודקטיבי אף יותר.

דיון וסיכום

בין הפוליטי לבנאלי: השפעת החברה האזרחית על תכנון היישובים הבדואים

המסמך תיאר את התפתחותו ההיסטורית של מאבק החברה האזרחית על ההכרה והפיתוח של הכפרים הבדואיים הבלתי-פורמאליים בנגב. לאורך שנים, בתהליך הדרגתי, נרקמה מערכת שיתופי פעולה בין מכלול רחב של ארגונים לא-ממשלתיים (עמותות), ארגוני גראס-רוטס, וועדי כפרים, מפלגות, מוסדות וקרנות בינלאומיים, מה שהוגדר כרשת אזרחית. השפעתם של שחקני הרשת על אופי ומהות התכנון נותחה כבעלת שני היבטים: בהיבט הראשון, המאבק להכרה, הצליחה הרשת האזרחית להשיג הישגים משמעותיים בדחיקתה של המדינה להכיר במספר רב של כפרים, בהם הגדולים והחשובים במטרופולין באר-שבע. בהיבט השני, הטמעת עקרונות תכנון משתפים ומותאמים תרבותית, הרשת האזרחית השפיעה גם כן, אם כי באופן פחות. עמידתם האיתנה של הבדואים, בעזרת הארגונים התומכים, כנגד ניסיונות הסדרה כפויים, הביאו את הממסד לאמץ בעל כורחו תפיסות תכנוניות משתפות ומותאמות תרבותית, תוך הקצאה רחבה של קרקע ותקציבי פיתוח, כמו גם את המתכננים שיישמו תפיסות אלו (ביניהם פעילים בולטים מן החברה האזרחית). האיום המתמיד בהתקוממות והצורך להציג הישגים תכנוניים אל מול הלחץ הציבורי-פוליטי הגובר, דוחקים בקובעי המדיניות להגיע לפשרות שהיו נחשבות דמיוניות לפני שני עשורים. בשלב הנוכחי, עם זאת, החברה האזרחית מוצאת עצמה בפיגור ביחס להתקדמות שהתקדם הממסד. בהכללה, היא נותרת נבדלת מן הממסד, ביקורתית ומתריסה כלפיו ונמנעת משיתוף פעולה עמו. מצב זה עומד בניגוד למקובל ברחבי העולם, שם ארגונים לא-ממשלתיים משתלבים במשימות התכנון והפיתוח ואף

⁶⁶ בג"צ 2412-11; ראיון: א-צאנע.

⁶⁷ ראו למשל: Hibbard et al., 2008.

מובילים אותן, תוך יישום אג'נדות תכנון פרוגרסיביות, משתפות ומותאמות תרבותית וחברתית. יש לציין כי מספר ניכר של ארגוני חברה אזרחית במטרופולין באר-שבע כבר פועלים במתכונת זו בתחומים שאינם תכנוניים, למשל, קידום חינוך והשכלה, הלוואות ליזמות וכן הלאה.⁶⁸

כיצד ניתן להבין מחד, את הצלחת הרשת האזרחית בקידום ההכרה ומאידך, את התרחקותה מהשתלבות בתכנון ובפיתוח שלאחר ההכרה?. הסבר חשוב טמון במקורות הלגיטימציה והכוח הפוליטי והכלכלי מהם שואבים הארגונים המרכיבים את הרשת. ראשית, כרטיס הכניסה שלהם לקהילות ו"המנדט" שלהם להציע אלטרנטיבות בשמן נובע ממערכת הקשרים שטוו עמן. בטבור מערכת זו מצוי ארגון המייצג בראש ובראשונה את בעלי התביעות ובעלי הכוח בקרב קהילות אלו, המועצה לכפרים הערבים-בדואים הלא-מוכרים בנגב (מכב"ל). האינטרסים המובנים מאליהם של הוועדים השונים החברים במכב"ל הם בשימור המבנה החברתי-תרבותי הנתון, ובעיקר בקידום ההכרה בתביעותיהם. מכך נגזר גם הצורך בשימור הכפרים במקומם ובמצבם מאחר ובכך הם מתקפים כעובדות בשטח את תביעות הבעלות. חלופות שיחרגו מקווים אלו לא יזכו בלגיטימציה ומן הסתם לא יתפסו כמבטאות את רצון ואינטרס הציבור המדובר. אותו רצון אומנם מתבטא בסדנאות השיתוף השונות שערכו הארגונים, שאף הרחיקו בהיקף ועומק הסדנאות, למשל, בפנייתם לנשים בנפרד מן הגברים בכדי לעקוף את החסמים המגדריים בחברה זו. יש בכך חשיבות רבה אך יש לזכור כי יחסי הכוח בחברה נתונה אינם מנטרלים במלואם בעת תהליך השיתוף כפי שמציגים האקטיביסטים.⁶⁹ למשל, אין לדעת בהכרח כיצד היו בוחרים ילדים אילו יכלו להביע עמדה מוצקה ביחס למגוריהם באזור מזוהם. דוגמא מוחשית ניתנת בעובדה שמספר קבוצות או "כפרים" נמנעו מטעמים פוליטיים מלשתף פעולה עם המכב"ל ושאר הרשת.⁷⁰ בהתאם, כפרים אלו לא נכללו בהצעות האלטרנטיביות של הרשת האזרחית. בדוגמא אחרונה, חסרי תביעה על קרקע ואחרים, הנדרשים בשל אילוצים הכרחיים להעתיק מגוריהם, מוצאים עצמם ללא מענה הולם למול התעקשות הרשת האזרחית על שימור המצב הקיים בנושא הבעלות והמבנה החברתי בכפרים.

שנית, מרבית הארגונים ברשת מזוהים עם השמאל הפוסט-והאנטי-ציוני. זיהוי זה הוא שמאפשר חבירה לרשת הרחבה יותר (וחוצת הגבולות) של ארגונים, מוסדות וקרנות העוסקים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מה שזכה לאחרונה לכינוי "עמותות השמאל". בכך נוצר קישור לאקטיביסטים מחוץ לנגב ובעיקר גישה לתקציבים רבים שמטרתם הבסיסית אינה קידום "תכנון פרוגרסיבי" לכשעצמו אלא מאבק במה שמוגדר "הקולוניאליזם הציוני". פלטפורמה זו מאפשרת להם תמיכה רחבה אך גם מגבילה את האפשרות למצוא נתיבים פרגמטיים, כאלו המכירים בלגיטימציה של הממסד לדחות משיקולים מקצועיים שונים את החלופות המקסימליסטיות המוצעות בפניו. גם כאשר פונה הממסד לקדם תכנון בעל אופי פרוגרסיבי ותוך צעידה ניכרת לקראת רצונם של התושבים, ארגונים אלו מתקשים לעודד זאת ולשתף פעולה מאחר והדבר מתפרש עבורם כמתן לגיטימציה לשלטון בלתי-לגיטימי.

⁶⁸ דטל ולוצקי, 2014; Alhuzail, 2015; ראיין: דלומי (אג'יק).

⁶⁹ ראו: Yiftachel and Huxley, 2000.

⁷⁰ שבט אבו-סולב, למשל, חבר דווקא לארגונים ציוניים בכדי לקדם את ההכרה בכפרו (ראיין: אבו-סולב; ראו גם: דוכן, 2012).

עיסוקם באיום העקירה, הסוגיה הקשה ביותר עבור הבדואים, זכה להצלחה מאחר והיה כרוך בתחושת בהילות מצד התושבים ומשום שנכרך בעיני שחקנים חיצוניים בנראטיב הפלסטיני הרחב בנוגע לעקירה והפקעת הקרקע בידי המדינה. מרגע שליבת הקונפליקט – כלומר, השליטה בשטח וזהות המשתמשים בו – הוכרעה פוליטית, קרי, הקרקע הוקצתה לצרכי היישוב הבדואי, הארגונים איבדו חלק ניכר מסיבת הקיום שלהם בנושא זה. ההכרה הסירה את איום העקירה מהשולחן לטובת עיסוק בסוגיות בנאליות הנוגעות לאופן הפיתוח המדויק בתוך תחומי היישוב הפורמאלי, הכרוך בהכרח בפשרות משמעותיות מצד המעורבים. תובנה זו מציבה סימן שאלה לגבי תפיסת עולמם של הארגונים, אשר רואים עצמם כפועלים "בין הפרופסיונאלי לפוליטי", כלומר, תנועה על הקו הדק שבין התנגדות למדיניות הממשלתית לבין תכנון מקצועי שיספק את צרכי התושבים.⁷¹ עם זאת, נדמה כי העיסוק ב'מקצועי' תקף עבורם רק כל עוד הוא מסייע בידם לקדם את המאבק על סוגיות פוליטיות 'בוערות'. מרגע ההכרה, עם הפיכתן של סוגיות אלו ל'פשרות' מבחינה פוליטית, הארגונים האזרחיים אינם מוצאים את מקומם בתוך המשך העבודה. בתוך המבנה הקיים של אינטרסים ויחסי גומלין, העיסוק בפוליטי ובאידיאולוגי נותר ליבת עבודתם והעיסוק ב'בנאלי' מתפוגג, על אף שחשיבותו עבור רוחות התושבים אינה פחותה.

בנקודה זו מתחדדת השאלה בנוגע לעתידם של ארגוני הרשת האזרחית הפעילים במטרופולין באר-שבע. מצד אחד, אם תימשך פעילותם הלעומתית כלפי הממסד, הקונפליקט האידיאולוגי ימשיך להעמיק וייתכן שהמצב יקשה עוד יותר על קידום תהליכי הפיתוח ההכרחיים, שברובם דורשים את שיתוף הפעולה של מושאי הפיתוח תוך מערכת של פשרות משני הצדדים. מצד שני, ארגוני החברה האזרחית עשויים למצוא פוטנציאל חדש לשינוי אילו ישמשו כסוכנים מתווכים בין הממסד לבדואים במשימות הפיתוח השונות, תוך דגש על שיתוף פעולה ולא על קונפליקט. האפשרות הראשונה מותירה את הארגונים בחיבוקה של רשת התמיכה והתקצוב הכרוכה במאבק האנטי-ממסדי (ואנטי-ציוני). האפשרות השנייה, הכרוכה בנטישת גישת התכנון האנטגוניסטי, עשויה לנתק קשרים אלו אך במידה ויימצאו רשתות תמיכה חדשות, גלומה בה האפשרות לסלול דרך חדשה ומבטיחה לשיתוף פעולה פרודקטיבי בין התושבים, החברה האזרחית והממסד השלטוני.

⁷¹ כפי שניסח אחד האקטיביסטים של עמותת במקום: בן-אריה, 2009: 104.

מקורות

- NGO Monitor (2013). ארגונים לא ממשלתיים וסוגיות הבדואים בנגב ככלי ללוחמה פוליטית נגד ישראל.
- אבו-סעד, א., וליתויק, ה. (2001). פריצת דרך - תכנית לפיתוח היישובים הבדואים בנגב.
- אייל, י., חסון, ס., פרנקל, מ., קינג, י. (2016). התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום: חינוך. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. דו"ח 1.
- ארביב, ש.מ. (2013). החסמים לפיתוח עסקים קטנים ביישובי הבדווים בנגב ואפיון המדיניות הנרדשת לשחרורם. מחקר משלים לתואר דוקטורט: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- בינדר, א. (1984). הבדואים יוצרים עובדות בשטח. מעריב. 24 אוקטובר.
- במקום. (2007א). אל-פורעה: מסמך עקרונות מנחים לתכנון היישוב.
- במקום. (2007ב). אבו-תלול: מסמך עקרונות מנחים לתכנון היישוב.
- במקום. (2010). רכמה - עקרונות מנחים לתכנון ופיתוח היישוב.
- במקום. (2014). מדוע אין פיתוח?
- במקום, והאגודה לזכויות האזרח. (2015). חלופות למיקומו ואופיו של היישוב המיועד לתושבי ואדי אל נעם על בסיס עקרונות תכנון כלליים ליישוב.
- בן-אריה, ר. (2009). תכנון אלטרנטיבי: בין הפרופסיונלי לפוליטי. תיאוריה וביקורת, 34, 93-122.
- בן-דוד, י. (1988). החקלאות הבדווית בנגב - הצעות לגיבוש מדיניות. המכון לחקר ירושלים.
- בן-דוד, י. (1995). על הקונפליקט הקרקעי בין בדוויי הנגב לבין המדינה. קרקע.
- גולדברג, א. (2008). דו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.
- גולן, ג. (2005). התראבין עוזבים, הביקוש בעומר גובר, כלכליסט. 23 ינואר.
- דבר. (1979). ההרפתקה בעיירה לגיה. דבר. 8 אפריל.
- דוכן, ת. (2012). המלצות חוקר להתנגדויות לתמ"מ 23/14/4. תכנית מתאר מחוזית למטרופולין ב"ש.
- דטל, ל., לוצקי, ד. (2014). הנוסחה של הד"ר לכימיה הצילה את אחד היישובים העניים בישראל, TheMarker. 20 אפריל.
- דקל, ת., קלוש, ר., בירד-דוד, נ. (2016). דינמיות וגמישות בארגון תכנון לא ממשלתי, תכנון, 13(2), 25-47.
- התנגדויות לתמ"מ 4/14/23 - תוכנית מטרופולין באר שבע.
- וולנת"ע. (2007). הוולנת"ע פרוטוקול מס' 321. 23 ינואר.
- וועדת אור. (2003). דו"ח ועדת חקירה ממלכתית לברור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000.
- חמאיסי, ר. (1990). תכנית אב חלופית לבדואים במחוז דרום, הועד לזכויות הבדואים: באר-שבע.
- יגנה, י. (2012). אחרי 20 שנות מאבק: אחרוני בני שבט התראבין עזבו את שטח עומר, הארץ. 17 דצמבר.
- יהל, ח. (2017). הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל, יער, 17, 54-66.
- כבל, א. (9/1/1995). סיכום פגישה עם שר הבינוי והשיכון.
- לוי-יון, י. (1996). תכנית אב ליישובים הבלתי מוכרים בדרום הארץ. סנונית.
- לוינסון, א. (1990). תכנית להקמת כפר רועים בהר הנגב. הועדה להגנה על זכויות הבדואים. אתר סנונית.
- מאיר, א. (2003). מסגור תכנוני לתכנון עצמאי: בדווי הנגב בנתיבי הדמוקרטיזציה בתכנון. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי.
- מבקר המדינה. (2010). המועצה האזורית אבו-בסמה - אספקת שירותים ופיתוח תשתיות.
- מועצה לכפרים הבלתי מוכרים בנגב. (1999). תכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערביים הבדואים הלא מוכרים בנגב.
- מנע, ד. (1996). דו"ח ועדת החקירה בנושא המגזר הבדואי בישראל. סנונית.
- נוח, ח. (2009). הכפרים שישנם ואינם. חיפה: פרדס.
- סופר-פורמן, ח., אייל, י., דאהר, ס., פרנקל, מ. (2016). התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום, משרד החקלאות ופיתוח הכפר. דו"ח 1.
- סנד, א., רוזן-צבי, י., חמאיסי, ר., ואבו-חבלה, ז. (2015). המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית. מוגש למרכז השלטון המקומי בישראל.

- מבחן: הכפר קסר א-סר, תזה לתואר מוסמך: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- ריפמן, ש. (12/9/2000). *בניה בלתי חוקית של מסגד בידי בדואים ברמת נגב*.
- שיף, ב. (2019). מפעלי תע"ש יעברו לרמת בקע: 1000 משפחות בדואים יפונו, באר-שבע נט. 10 ינואר.
- Alhuzail, N.A. (2015). On a New Path: Microfinance as a Tool to Help Bedouin Women Extricate Themselves from Poverty in Israel. *Journal of Poverty Alleviation & International Development*, 6(1): 77-107.
- Ben-Eliezer, U. (2004). New associations or new politics? The significance of Israeli-style post materialism. in: Kemp, E (ed), *Israelis in conflict: Hegemonies, Identities and challenges*, pp. 253-282. Portland: Sussex academic press.
- Dekel, T., Meir, A., Alfasi, N. (2019). Formalizing Infrastructures, Civic Networks and Production of Space: Bedouin Informal Settlements in Be'er-Sheva Metropolis, *Land Use Policy*, 81, 91-99. doi: 10.1016/j.landusepol.2018.09.041.
- Fenster, T. (2009). Participation as a Political Process in Enforced Resettlement Projects: The Bedouin in the Negev, Israel. *Geography Research Forum*, 15: 33-48.
- Greenspan, I. (2005). *Mediating Bedouin Futures: The roles of advocacy NGOs in land and planning conflicts between the State of Israel and the Negev Bedouins* (master's thesis), Faculty of Environmental Studies, York University, Toronto.
- Greenspan, I. (2014). How can Bourdieu's theory of capital benefit the understanding of advocacy NGOs? Theoretical framework and empirical illustration. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(1), 99-120.
- Hibbard, M., Lane, M. B., & Rasmussen, K. (2008). The split personality of planning: Indigenous peoples and planning for land and resource management. *CPL bibliography*, 23(2), 136-151.
- Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19(4), 333-342.
- Jamal, A. (2011). *Arab minority nationalism in Israel: The politics of indigeneity*. Taylor & Francis.
- Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2018). *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights in the Negev*. Stanford University Press.
- Koensler, A. (2015). *Israeli-Palestinian activism: shifting paradigms*. Ashgate Publishing.
- Marx, E. (1990). Advocacy in a Bedouin resettlement project in the Negev, Israel. *Anthropology and development in North Africa and the Middle East*, 228-44.
- Meir, A. (2005). Bedouin, The Israeli State and Insurgent Planning: Globalization, Localization or Glocalization?, *Cities*, 22: 201-215.
- Miltin, S., & Hickey, S., & Bebbington, A. (2007). Reclaiming Development? NGOs and the challenge of alternatives, *World Development*, vol. 35(10), pp. 1699-1720.
- Qupty, M. (2004). Bedouin Unrecognized Villages of the Negev, Habitat International Coalition, Retrieved 3 January 2018 from: www.hic-gs.org/document.php?pid=2670.
- Rubin, L. (2017). Islamic political activism among Israel's Negev Bedouin population. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44(3), 429-446.