



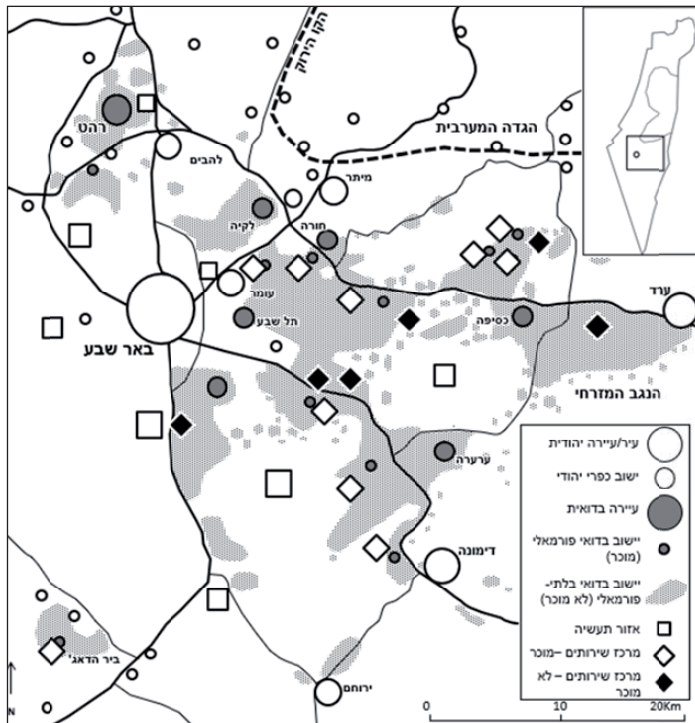
רשתות גלובאליות והמאבק להכרה תכנונית בכפרים הבדואיים בנגב באמצעות אספקת שירותים ותשתיות

תומר דקל¹

ההכרה בכפרים הבדואיים הבלתי-פורמאליים ("הכפרים הלא-מוכרים", "הפזורה", איור 1) היא מהבעיות התכנוניות-פוליטיות-חרטיות בנגב בפרט ובישראל בכלל. בעוד שמרבית המחקר בנושא בחן את מערכת היחסים בין המדינה "למעלה" לבין התושבים "למטה"², המחקר הנוכחי פונה לבחון את תפקידם של סוכני שינוי מן החברה האזרחית "באמצע" – רשתות אזרחיות המחברות בין עשרות עמותות, ארגוני שטח (grassroots) וועדי כפרים, ומחברות ביניהם לבין מוסדות ארציים וגלובאליים, מפלגות ותנועות חברתיות חוצות גבולות – וכיצד אלו פועלים במגוון זירות כדי להוביל תהליכי הכרה בכפרים חרף כוונותיהם הפוליטיות והמקצועיות של קובעי המדיניות. אחד התחומים שזכו לתשומת לב מיוחדת מצד הרשתות האזרחיות הוא אספקתן של תשתיות ושירותים לכפרים. אספקה זו, לא רק שנמנעה מן הכפרים בשל מעמדם הבלתי-פורמאלי ובשל העדר רשות מקומית האמונה עליה, אלא שמניעתה נתפסה בידי הממסד ככלי עיקרי להדוף דרישות להכרה ולעודד את מעבר הבדואים לעיירות המתוכננות שם ניתנו שירותים אלו. הפער בין העיירות לכפרים בנגישות לשירותי בריאות, חינוך, דואר, רווחה ועוד, כמו גם בתשתיות חיוניות כמו מים, ביוב, חשמל, כבישים ותחבורה ציבורית, אמורים היו למשוך תושבים לאיכות החיים היחסית בעיירה. אילו היו ניתנים שירותים ותשתיות בכפר מסורב הכרה, כך האמינו מתכננים וקובעי מדיניות, לא הייתה לתושביו כל מוטיבציה לעקור והוא היה מתפתח אף יותר ומתבסס במקומו "הבלתי רצוי". מעבר לכך, האלמנט הפיסי (התשתית או השירות הניתן במקום מסוים) מגלם בתוכו משמעות סמלית. אילו נעטרה המדינה להניח תשתית או לספק שירות, הייתה בכך הצהרה על הלגיטימיות של המצאות הכפר במקומו וחתירה תחת הטיועונים המקצועיים כנגד ההכרה, למשל, חוסר היעילות באספקה לצרכנים המפוזרים על פני שטח נרחב ואינם מקובצים סביב מוקד ברור. הדברים עולים, למשל, מפסק דין בו בדואים תבעו לחבר את בתיהם לרשת המים: "לא ייתכן כי יד אחת של המערערים תפעל להקמת ישובים לא חוקיים, ובידם השנייה הם יתבעו כי המדינה תכיר בישובים אלה בעקיפין, באמצעות חיבורם הפרטי לתשתיות המים" (ע"א 9535/06). על אף שרשויות שונות ניסו, מתוקף תפקידן, למצוא דרכים עקיפות לספק שירותים מסוימים לכפרים, לעיתים באופן בלתי-פורמאלי וחלקי, המדיניות הרשמית ניסתה למנוע זאת.

בהתאם, חתרו הבדואים והארגונים התומכים בהם להשגת השירותים והתשתיות דרך מגוון נתיבי פעולה. בתחילה פעלו הבדואים לספק לעצמם תשתיות פרטיזניות, למשל בסלילת דרכי עפר ורכישת גרטורים ניידים לחשמל. עמותות ותנועות שונות, דוגמת התנועה האסלמית, אגייק ואגודת הגליל, תמכו כלכלית וגייסו מתנדבים לימי עבודה בכדי להניח פאנלים סולריים, צינורות המתחברים לנקודות מים הסמוכות לכביש, שיפוץ דרכים שנשחפו, הקמת גשרונים, מרכזים קהילתיים ומסגדים (ראו גם: Rubin, 2017). עם זאת, מוקד העניין של הארגונים השונים הוא בפעולה פוליטית ואינסטרומנטלית מול מנגנוני המדינה על מנת לדחוק בהם לספק תשתיות ושירותים באופן רשמי.

איור 1: מפת מטרופולין באר-שבע, הכפרים הבלתי-פורמאליים ומרכזי השירותים



החל משנות התשעים החלו הבדואים להתארגן במסגרות אזרחיות ממוסדות בכדי להיאבק על ההכרה, תוך שהם מקימים ועדי כפרים וועדי פעולה. שיא התהליך היה בהקמת ארגון הגג 'המועצה לכפרים הערבים הבלתי-מוכרים בנגב' (המכבי"ל) שאיחד את מרבית וועדי הכפרים במאבקם. בכדי להשיג יכולות מקצועיות, גישה למשאבים והשפעה פוליטית, חברה המכבי"ל

בהדרגה לעמותות שונות שהלכו והתרבו בתקופה זו בישראל, ושיתפה עמן פעולה דרך מספר נתיבים. ראשית, קואליציות של ארגונים הגישו תביעות כנגד המדינה ורשויותיה לספק את התשתיות הנדרשות. את התביעות הגישו ארגונים המתמחים בהליכים משפטיים כמו עדאלה או האגודה לזכויות האזרח, ואליהן התלוו המכבי"ל, הוועדים, וארגונים בעלי יכולות מקצועיות בתחום הרלבנטי. כך למשל, בתביעה להקמת מרפאות בכפרים השתתפה עמותת רופאים לזכויות אדם, ובתביעות בנושאי תכנון עמותת "במקום – מתכננים לזכויות תכנון" סיפקה חוות דעת מקצועית. בסיוע עמותת שטיל הקימו הבדואים את עמותת פורום חינוך ערבי בנגב שהפעילה לובי נמרץ מול משרדי הממשלה להקמת בתי ספר. ארגונים חשובים נוספים, מתוך עשרות רבות שהיו מעורבים במאבק, היו פורום דו-קיום בנגב, רבנים למען זכויות אדם, בוסתן ואגיק. העמותות סייעו ביצירת קשרים עם מוסדות תורמים שמימנו פרויקטים ספציפיים או פעילות שגרתית, ביניהם בולטים האיחוד האירופי, מדינות אירופיות, אוקספס, והקרן החדשה לישראל.

בכדי לחזק ולתקף את טענותיהם ערכו הארגונים מחקרי שטח שונים והפיקו מסמכי עמדה מקצועיים ודו"חות זכויות אדם אשר העידו על הקשיים והסבל שחווים התושבים ללא תשתיות ושירותים מודרניים. טקסטים אלו, לא רק ששימשו לשינוי השיח והעמדות בבתי המשפט או בוועדות התכנון השונות, אלא שגם היוו יסוד מרכזי בקמפיין ציבורי מתמשך למען ההכרה בכפרים. דרך פרסומים בתקשורת הממסדית והאינטרנטית, העלו את המודעות למצוקות הכפרים וגייסו תמיכה פוליטית. משלחות ובהן נציגי הארגונים והמכבי"ל הגיעו להעיד על מצוקת הכפרים בפני ועדות בכנסת ובממשלה ואף בפני מוסדות בינלאומיים, בהם הפרלמנט האירופי והאו"ם. האחרונים יצאו במספר הצהרות שדחקו בישראל לספק את השירותים הנדרשים מטעמים הומניטריים.

תחת הלחץ הגובר מחזיתות שונות נעתרה המדינה להקים מספר מרכזי שירותים בלב המרחב הבלתי-פורמאלי ולאחר הקמה של חלקם אף הוכנה תכנית מתאר ייעודית לנושא זה, תמ"א 40/14/4. עם המשך הלחצים תוקנה ועודכנה התמ"א מספר פעמים ומרכזים חדשים נוספו (לפריסת המרכזים ראו באיור המצורף). אחד הפקידים ניסח היטב את עמדתה האמביוולנטית של המדינה: "למדינה יש מחויבות לספק שירותים אך יש לה מחויבות לשמור על קרקעותיה ולכבד את חוק התכנון והבנייה. אם המדינה תיתן את מכלול השירותים אז היא מקבעת התיישבות שלא אושרה בתכנית. ניתן לספק את השירותים באמצעים אחרים [...] שאין להם ביטוי פיס" (כהנא בתוך: בג"צ 5108/04). כך למשל, כאשר דרש בית המשפט לספק חשמל לביתם של ילד או קשיש חולים, לצורך אחסון תרופות, הצליחה 'לחמוק' מהגזירה והציעה לאחסן אותן במרפאה הסמוכה או שמימנה גנרטור לבית המשפחה. עם זאת, הקמת המרכזים הובילה דינמיקות נוספות שהמדינה התקשתה להדוף. תביעות נוספות שהצביעו על מצבם הקשה של ילדים, חולים, קשישים וכו' בכפרים, הביאו את בתי המשפט לדרוש סלילת כבישים שיחברו את בתי הספר והמרפאה לכביש הראשי, ובהמשך להקים צומת הסעה מרומזר ותחנת הסעה מוסדרת בכדי להגן על התלמידים הממתינים להסעות, לאפשר הגעת אמבולנסים לכפר וכן הלאה. במקביל, נתבע לספק חשמל ומים למרכזים, להסדיר את הביוב ולספק תחבורה ציבורית. כל מהלך מוצלח של הרשת

עיבה את המרחב בעוד תשתיות ושירותים, הקל על חיי תושביו, וקידם את תפיסתו כמרחב מיושב ומתפקד הראוי להכרה. עד היום פועלים מספר מרכזי שירותים בכפרים 'מסורבי הכרה' ונדמה כי המדינה תתקשה מאוד אם תשאף להעתיקם. מרכזי השירותים הפכו לעוגנים מרחביים פסיים וסמליים אשר מבצרים את מעמדם של הכפרים ומקשים על המתכננים ושאר קובעי המדיניות לעצב את המרחב על פי שיקול דעתם.

מסקנות המחקר מתכתבות עם תפיסתו של ההוגה אנרי לפבר (Lefebvre, 1991; וגם: מאיר וקרפלוס, 2015), שהבהיר כי המרחב מורכב מן הממד הקונקרטי (הפיסי), הפרדיגמטי (תכניות המדינה) והסמלי (אידיאולוגי ורגשי), אשר פועלים בו-זמנית זה כלפי זה. כאשר תושבי המרחב הבדואים חברו בין עצמם ויחד עם מכלול רחב של ארגונים אזרחיים ומוסדות ותנועות בינלאומיים, הם הצליחו לגייס ביעילות משאבים, יכולות מקצועיות והשפעה פוליטית אשר אתגרו ולחצו על הממד הפרדיגמטי דרך עיצובם מחדש של הממד הפיסי (תשתיות ושירותים פרטיזניים או "זמניים") והממד הסמלי (השפעה על השיח הציבורי, הפוליטי והמקצועי), כך שיוכשר לצרכיהם. במקום להמתין לשירותים ותשתיות שיינתנו לאחר הכרה מלמעלה, אם כזו תתרחש, דואגים הבדואים ורשת הארגונים הגלובאלית שפועלת לצדם לקדם הכרה "מלמטה ומהאמצע" באמצעות השגתם המוקדמת של תשתיות ושירותים. הצינורות, המרפאות, תחנות ההסעה או כילות הלימוד מתבררים לא רק כיעד שלאחר ההכרה, אלא כאמצעי דרכו ההכרה עצמה זוחלת מתחת לעורה של המדינה, משלבת את המרחבים הבלתי-פורמאליים אל תוך מרחב המטרופולין, חרף מאמצייה להגדיר ולמסגר אותם במקומות בהם היא מעוניינת. יש בכך תובנה חשובה על טיבם של התכנון והמדיניות המרחבית במאה העשרים ואחת, כאשר כוחות מקומיים וגלובאליים זוכים להשפעה גוברת בעיצוב המדיניות התכנונית לצד רשויות המדינה וכוחות השוק. כמו כן, יש לכך חשיבות ביחס למדיניות העתידית שתינקט כלפי המרחבים הבלתי-פורמאליים המתרבים, בדרום הגלובאלי אך בהדרגה גם בצפון, ומאכלסים כיום, בתנאי עוני קשים, כבר מעל למיליארד בני אדם.

מקורות

- בג"צ 5108/04. (2004). אבו-גודה ואח' נגד שרת החינוך ואח'.
- יהל, ח. (2017). הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל, יער, 17, 54-66.
- מאיר, א. וקרפלוס, י. (2015). ממרחב כליל לעצימות המרחב: דינמיקה בין-תרבותית של ייצור מרחב ומשמעותה הפוליטית, הרשת הגיאוגרפית, 8, 40-60.
- ע"א 9535/06 [עתירה אדמיניסטרטיבית]. (2006). אבו מסאד ואח' נגד נציב המים ואח'.

Kedar, A., Amara, A., and Yiftachel, O. (2018). *Emptied Lands*. Stanford University Press.

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell: Oxford.

Rubin, L. (2017). Islamic political activism among Israel's Negev Bedouin population. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44(3), 429-446.

הערות

1. התקציר הנוכחי הינו חלק ממחקר רחב במסגרת עבודת דוקטורט באוניברסיטת בן-גוריון בנגב בהנחיית פרופ' אבינועם מאיר ופרופ' נורית אלפסי.
2. לדוגמאות עדכניות, ראו למשל: יהל, 2017, מפרספקטיבה 'פרו-ממסדית'; לעומת Kedar et al., 2018, מפרספקטיבה ביקורתית 'פוסט-קולוניאליסטית'; מאיר וקרפלוס, 2015, מזווית 'פוסט-מודרניסטית'.



האם המרחב הימי יכול להוות עתודות קרקע עתידיות תוך כדי הגנה על רצועת קו החוף: אשקלון כמקרה מבחן

נימרוך דניאל רוזנפלד*

"הים הגדול הזה נחשב לתחום המערבי של ארצנו. זוהי טעות נפסדת, שעלינו לעקור משורשה מבחינה יישובית, כלכלית ופוליטית יש לראות בים התיכון לא את גבולה אלא את המשכה של ארצנו. על חוף הים לא מסתיימת הארץ אלה יבשתה בלבד. האפשרויות הכלכליות והיישוביות הצפונות בחובה של ארצנו מקומן לא רק ביבשה אלא גם בים" (בן-גוריון 1932).

בעבודתי בחרתי באשקלון כמקרה מבחן לעיר היושבת על קו החוף, עיר שהתפתחה עם הפנים מזרחה, עם הגב לים, עיר שעומדת להכפיל את האוכלוסייה שלה ב-50 שנים הקרובות, עיר שהולכת לשלש את שטחי הבניה שלה כל זאת תוך התעלמות מוחלטת בקו החוף, ברכסי הכורכר ההולכים וקורסים ללא הפסקה בעודם משמשים קרקע למלונאות שטחי ציבור ומרחב נופי חסר תקדים.

ישראל הינה מדינת חוף ואחת המדינות הצפופות ביותר בעולם (ראה מיפוי עתודות הקרקע שנותרו - איור 1). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), בסוף שנת 2010 הצפיפות בישראל הייתה 334.5 נפשות לקילומטר רבוע, והמגמה הולכת וגדלה עם השנים. לשם השוואה, בשנת 1948 היתה צפיפות האוכלוסייה 43.1 נפשות לקמ"ר, בשנת 1990 220.4 נפשות לקמ"ר.

גם פיזור האוכלוסייה בישראל הינו בעייתי. תוצאת ההתכנסות למרחב תל אביב היא כי ישראל מתקרבת מאוד לגבול כושר הנשיאה שלה. התופעה