



תכנון במצב של אי-הכרעה: המקרה של הנגב

בתיה רודד

תקציר

המאמר בודק את הקשר שבין מדיניות ציבורית, תכנון ועיצוב מרחב הספר. טענתו, כי מדיניות של אי-הכרעה בנושאים המרכזיים - סכסוך היהודי-פלסטיני והסטטוס של המגזר החרדי - הפכה לנכס בידי המדינה, כדי לשמר מראית כוזבת של יציבות במצב שביר ביחסי מדינה-חברה. הלגיטימציה מושגת באמצעות העברת היוזמה והביצוע של המדיניות לזירה המנהלית. השאלה המרכזית היא - כיצד מערכת התכנון פועלת תחת מדיניות זו במקרה של ספר שולי, הנגב? מערכת התכנון כסוכן ממשל בדרג המנהלי וויתרה על האוטונומיה (המקצועיות) שלה וביצוע המדיניות שהיא מתווה פאסיבי וטכני. חלק ראשון של המאמר ידון בסוגיית הפוליטיקה של המדיניות ויחסי הגומלין שלה עם מערכת התכנון, כמעצבי אזור ספר אתני בעידן הגלובלי; החלק השני יתאר וינתח קשר זה והשלכותיו על הנגב באמצעות 3 חקרי מקרה: הקמת העיר החרדית כסיף בצומת תל ערד, ביטול ההכרה בשני כפרים בדווים לא מוכרים, והקמת 10 יישובים קהילתיים על כביש 31. בשלושתם הרציונל להחלטות "כלוא" במסגרת נושאי אי-ההכרעה - הסכסוך על הקרקע עם הבדווים ונושא החרדים; דיון וסיכום יובאו בחלק השלישי.

הקדמה

פוליטיקת מדיניות אתנית כולאת את המדינה במצב של אי-הכרעה (the politics of indecision). היא אינה מסוגלת להכריע בבעיות המרכזיות והעקרוניות העומדות לפניה: הסכסוך היהודי-פלסטיני ובתוכו בסכסוך הקרקעי עם הבדווים ומעמדו הייחודי של המגזר החרדי בישראל.

המאמר מבקש לעסוק בקשרי מדינה ומנהל (הדרג המתכנן) כמעצבי אזור ספר, ולטעון, כי מדיניות אי-הכרעה היא נכס בידי הממשל. היא נסחרת עם בעלי עניין תמורת הון פוליטי המניב מראית של יציבות כוזבת בתוך מצב שביר ביחסי מדינה-חברה. לכן אטען, כי מדיניות של אי-ההכרעה משמרת את עוצמת המדינה בטווח הקצר.

במסגרת זו, מערכת התכנון היא סוכן ממשל בדרג המנהלי שמאמץ מסגרת מדיניות המאלצת אותו לגישה פאסיבית, א-פורמאלית וטכנית. הפרקטיקה דוחפת לתכנון נקודתי רב-יוזמתי וזונחת את העקרונות התכנוניים שהוצבו בתכניות הארציות והמחוזיות. תהליך קבלת ההחלטות התכנוניות כולל גם מגזרים צרים בעלי עוצמה פוליטית המטים את הכף לעניינם.

רודד, ב. (2012).
תכנון במצב של אי-
הכרעה: המקרה של
הנגב. תכנון, 9(1):
141-164.



המאמר חושף את הפרקטיקות המבנות את יחסי המדינה והנגב במסגרת הגישה הביקורתית במדעי החברה, כיחסי הכפפה לשליטה מזניחה, בהם נפקד מקומם של תושבי האזור, נשואי החלטות התכנוניות, מתהליך קבלת ההחלטות.

השאלות העולות במסגרת תפיסתית זו הן: כיצד מערכת התכנון פועלת תחת מדיניות של אי-הכרעה, במקרה של ספר שולי-הנגב? ומהן ההשלכות המרחביות כתוצאה מכך?

המאמר משלב דיון תיאורטי עם ניתוח חקרי מקרה ופרשנות של טקסטים ממקורות ראשוניים ומשניים. חלקו הראשון דיון בסוגיית הפוליטיקה של מדיניות אי-ההכרעה ויחסי הגומלין שלה עם מערכת התכנון, כמעצבי אזור ספר אתני בעידן הגלובלי בהתייחס למצב בישראל; בחלקו השני ינתח הקשר שבין שוליות של הנגב במצב פוליטי זה, לבין מאפייני הפרקטיקה התכנונית והשלכות החלטותיה באמצעות שלוש דוגמאות; החלק השלישי דיון בממצאים ויעלה תובנות חדשות.

תכנון בספר הפריפריאלי ופוליטיקת מדיניות אי-ההכרעה

- מדינה ומדיניות

לטענתו של Kimmerling (1993), כשמדינה מסוגלת לכפות את הגדרות הזוהות שלה על כל חלקי החברה היא עדין השחקן הקובע במערכת הפוליטית מול החברה, כך גם בישראל. אלא שתביעות סותרות מהמדינה של קבוצות בחברה מצמיחות מאבקים על דמותה והקונסנוס הולך ומתפרק: "הפוליטיקה נעשית יותר ויותר חלוקת שלל בין הגורמים המשתתפים בה ופחות הכרעה בין קווי מדיניות הנשענים על השקפות עולם מגובשות" (נאור ומידי, 2006, 6).

קבוצות שונות מעניקות לגיטימציה למוסדות לא מדינתיים, או לא פורמאליים הזוהות שלה על כל חלקי החברה היא עדין השחקן הקובע במערכת הפוליטית מול החברה, כך גם בישראל. אלא שתביעות סותרות מהמדינה של קבוצות בחברה מצמיחות מאבקים על דמותה והקונסנוס הולך ומתפרק: "הפוליטיקה נעשית יותר ויותר חלוקת שלל בין הגורמים המשתתפים בה ופחות הכרעה בין קווי מדיניות הנשענים על השקפות עולם מגובשות" (נאור ומידי, 2006, 6).

קבוצות שונות מעניקות לגיטימציה למוסדות לא מדינתיים, או לא פורמאליים הזוהות שלה על כל חלקי החברה היא עדין השחקן הקובע במערכת הפוליטית מול החברה, כך גם בישראל. אלא שתביעות סותרות מהמדינה של קבוצות בחברה מצמיחות מאבקים על דמותה והקונסנוס הולך ומתפרק: "הפוליטיקה נעשית יותר ויותר חלוקת שלל בין הגורמים המשתתפים בה ופחות הכרעה בין קווי מדיניות הנשענים על השקפות עולם מגובשות" (נאור ומידי, 2006, 6).

למצב פרדוקסאלי זה בו מנגנוני ממשל מתקשים להכריע, מציעה Brodtkin (2006; 1990; 1987) הסבר מבני. בתקופות בהן הניסיונות של הרשות המחוקקת



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

לפתור עימותים פוליטיים נכשלים, מובחן מבנה חלופי של פוליטיקת² מדיניות, בו המשילות עוברת בסמוי לזירה המנהלית, שהסתגלותה, כשחקן פוליטי עצמאי למחצה, מציעה מענה יעיל לחולשה המוסדית. הסתגלות מבנית כזו מעניקה משמעות למנגנונים המוסדיים המקשרים בין האזרח למדינה, ומקנה מראית של תפקודיות לחולשה המוסדית.

המשך השליטה מתאפשר הודות לשינוי הסדר הפוליטי, לו ארבעה מאפיינים :

1. חשאיות בירוקרטית כמשאב המאפשר למוסדות המנהליים ליצור מדיניות ;
2. נראות של דה-פוליטיזציה של המדיניות ועמעום תפקידם של הסוכנים המנהליים ;
3. ליצירת המדיניות נראות של ביצוע מדיניות, המושגת על-ידי קריטריון ניהולי, כגון הגדרת סיכונים או ניתוחי עלות-תועלת ;
4. מיתון העימותים הקיימים.

באין אחריותיות (accountability) נורמטיבית, כגון שיתוף, שקיפות ואחריות של הממשל בפני הבוחרים, מומרים המוסדות במנגנון פאסיבי של הסדרים ואכיפת המדיניות אינה לגיטימית. התלות בקונסנזוס לא דמוקרטי המושג במשא ומתן לא פורמאלי ולא נגיש בין נציגים של קבוצות שחלקן מעוטות לגיטימציה, משיגה רק לגיטימציה חלקית. שליטה זו היא חלופה חלשה לממשל, שהתנהלותה אינסטרומנטאלית ולא ערכית. הזירה המנהלית הופכת, אפוא, לסוכן לגיטימציה לקידום המטרות של האליטות, כסמל וייצוג להגיון, שליטה וניטראליות פוליטית (Bovens, 2009; Broadbent and Laughlin, 2002; Brodtkin, 2006). מבנה זה ייבחן במקרה של פוליטיקת התכנון בנגב.

נבחן בקצרה את מהותה של אי-ההכרעה בישראל בנושאים המרכזיים של הסכסוך היהודי-פלסטיני והסטאטוס של המגזר החרדי בישראל.

אי-הכרעה בסכסוך היהודי-פלסטיני - לאורך כל שנות קיומה של המדינה מופלים הערבים-הפלסטינים אזרחי ישראל מתוך תפיסה הנעה בין עיוורון לקיומם לבין זיהויים כ"אויב"³. מאז 1967 נוספה טריטוריה בה הפלסטינים חסרי אזרחות ונתונים תחת משטר צבאי. הימנעות המדינה מהכרעה בנוגע לגורל השטחים הכבושים עוד מחריפה את ההדרה של הערבים בישראל ומס השפתיים הדמוקרטי הולך ונעלם (דו"ח עדאלה, 2011).

ספר הנגב, בהיותו יעד לייחוד במאבק היהודי-בדווי, הוא חלק מהגיון אתני זה. ספרות מחקרית עשירה⁴ עוסקת בנושא הסכסוך בין המדינה לבין הבדווים על אדמות שבתביעה בנגב והשלכותיו. בנגב חיים 8.5% מאוכלוסיית ישראל, כשליש מהם בדווים, המהווים את אחת הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית. עד היום הוקמו בנגב כ-125 יישובים יהודיים ורק שבע עיירות בדוויות מוכרות. בתכנון ובתהליכי הכרה כ-14 יישובים נוספים, וכ-34 יישובים אינם מוכרים. כל היישובים הבדווים תופסים כ-3% מאדמות הנגב (הלמ"ס, 2011 ; ספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב, 2011).

ניסוחי המדיניות והתכנון לאוכלוסייה הבדווית עוברים דמוקרטיזציה לאורך השנים ומצביעים על הכרה גוברת. לראיה, החלטות ראשי הממשלה אהוד ברק ואריאל שרון ; המלצות וועדת גולדברג (דו"ח וועדת גולדברג, 2008) ;



דו"ח "פראוור" (2011); ותמ"מ 4/14/23 שלאחר המלצות דו"ח דוכן (2010).
אך הפרקטיקות מעידות על מדיניות של הזנחה, דחיקה וריכוז מתמשכים של
הבדווים ודימום ל"אויב" (רודד וצפדיה, 2010).

בתוך כך, הקמה של יישובים חדשים הפכה למטרה לעצמה והיא כוללת
בתוכה את כל הפרקטיקות האחרות שצוינו לעיל. היא מתנהלת בלא קשר
לתנאים המשתנים, העלויות וההשלכות הנלוות. דוקטרינה זו שרתה את
אריה שרון, מתכנן תכנית האב לישראל ב-1951 (שרון, 1951; שרון, 2006)
ומשרתת גם כיום. למרות שתכניות האב והמתאר בישראל ממליצות להימנע
מהקמת יישובים, הממסד ממשיך ביוזמות השונות ובשעתוקה של מדיניות
ההתיישבות (ברוידא ונבון, 2010).

אי-הכרעה במקרה זה מתבטא בהתחמקות מיוזמה של ישראל לפתרון
הסכסוך כשהמעש מצביע על התמשכותו של מצב ארעי בו מבססים
התנחלויות מחד, ובונים חומת הפרדה, מאידך. ביחס לערבים-הבדווים
בולטת התחמקות מבצוע החלטות של וועדות שהממשל עצמו יזם. יש הבנה
שהמצב לא יכול להמשיך כפי שהוא אך אין עשייה לפתרון, אלא להחרפת
הסכסוך באמצעות המשך הריסות של בתים, ייעור שטחי כפרים שנהרסו
ותקיעת טריזי ייהוד.

המדינה והחרדים - מקומה של הקהילה החרדית במדינת ישראל הוא נושא
מרכזי שממשלות ישראל מתחמקות מהכרעה בו ונמנעות מדיון מעמיק
במהותו. עם הקמת המדינה הקציב בן-גוריון 400 לומדים חרדים ובגין
החיל מעמד זה על כל המגזר. מאז, נוצר מצב של תלות כלכלית מתרחבת
במדינה, עול כלכלי גדל, כפי שמפרטים השופטים בפסיקת בג"ץ יקותיאל.⁵
החרדים נהנים ממענה לצרכי הדיור שלא מזכה אף קבוצה אחרת בישראל,
כהכרה ולגיטימציה להתבדלותם (כהנר ושלמה, 2008; פדן והרטמן, 2004).
רק כ-40% מהגברים החרדים עובדים, כתנאי לקבלת פטור משירות צבאי.
תלותם הכלכלית הובילה לפוליטיזציה חרדית כדי למצב עצמם ככוח פוליטי
שימכסם את תמיכת המדינה בהם (אילן, 2000; 2011; לוי, 2009; פלוג,
2009).

הצורך ליצור נראות של יציבות פוליטית גורעת מיכולתם של מוסדות המדינה
לקבל החלטה ברורה על בסיס של דיון במהותו והשלכותיו. כך תלוי נושא זה
ללא הכרעה ומאלץ את המדינה להמשיך ולכלכל את המגזר החרדי ולהיענות
לצרכי הדיור שלו, באופן מפלה ומבדל, ביחס לאזרחי המדינה האחרים. יחס,
המנציח עוני בקרב אוכלוסייה זו, מקומם את הציבור כלפיה וגורם לתיגוה
השלילי ולהתרחקות ממקום מגוריה.

אי-הכרעה בשני התחומים משמעה העדר קו מדיניות ברור והוא מתאפיין
בשיח ומעש מסוויים ומכילי סתירות. עם זאת, כדי להשיג נראות של יציבות
מתמשכת בהעדר קונסנזוס, משמשת אי-ההכרעה כנכס המשמר את הכוח
הממשלי והלגיטימציה בקרב הלאום היהודי ושואב חלק מכוחו מהגבחה
חומות הזהות היהודית במקביל להדרה גוברת של הערבים-הפלסטינים
מאזרחות. אלא שבעולם המשתנה במהירות, שימור מאזן כוחות יעיל בין
המדינה והחברה היהודית תובעים מאמץ ומחיר ההולכים ומאמירים.

הכפפתה של הפרקטיקה התכנונית למסגרת מדיניות אי-ההכרעה, תומחרה
לטענתי, ביותר על עקרונותיה המקצועיים, והתמלאותו של החלל המקצועי



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

שנפרץ בשלל אינטרסים של בעלי עניין ושימוש יתר בתכנון הנקודתי כשהיוזמות באות מגופים שונים ללא תיאום עם התוכנית הקיימת, כפי שתראינה הדוגמאות שלהלן.

- התכנון והנגב

מרכזיותה של מערכת התכנון בעיצוב המרחב היא הסיבה לכך שנבחרה להדגים את מבנה פוליטיקת המדיניות של המדינה.

בהכללה, השיח התכנוני הדמוקרטי משקף תהליך תכנוני יוזם ופועל במרחב שבתכנונו הוא מעורב, כסוג סביבה שרצוי לחיות בה, במונחי מדיניות של צדק, יעילות, שקיפות וקיימות. תהליך דמוקרטי המדגיש את החברתי ואת השיתוף בתוך מבנה הכוח הקיים. המתכננים כיזמי שינוי מייצרים שיח ובונים מסודות כחלק מהמציאות הנתונה (Albrechts, 2003; Fainstein, 2000; Forester, 1989; Harvey, 1985; Healey, 2000; 2004).

בנבדל מגישות תכנוניות דמוקרטיות, מדיניות תכנון שהגיונה אתני מנכסת את המרחב לטובת הקבוצה הדומיננטית ומבטאת זאת באמצעות שליטה, פיקוח ופיתוח בגישה מודרניסטית (Yiftachel, 2006). תכנון כזה, רואה ביחסים החברתיים-מרחביים משחק סכום אפס. כלומר, כדי שקבוצה אחת תשגשג על הקבוצה השנייה להידחק מהמרחב (רודד וצפדיה, 2010). כגוף מנהלי המקיים מסגרת מדיניות כזו, מערכת התכנון בישראל נעדרת שקיפות, פחות מאורגנת ושיתוף הציבור הוא בעיקר מס שפתיים או סוג של קו-אופטיקה המאיצה תהליך של "יצירת עובדות בשטח" (אלפסי ופורטוגלי, Alfasi, 2009; 2009).

מערכת התכנון בישראל היא מסדירה, בעלת מבנה היררכי מלמעלה למטה. לצד התכנון המסדיר נשמר מקום חשוב לתכנון ממשלתי/ציבורי יוזם וזרועותיו. תפקידם של גופים אלה להתאים את פיתוח התשתיות והשירותים הציבוריים לתוכניות-המתאר המסדירות ובכך לסייע למימושן (ברק-ארז ופרז, 2004). היות שהנוקשות המבנית שלה אינה עומדת בצרכי הזמן נדרשת גמישות המושגת באמצעות השימוש בתיקונים נקודתיים. באמצעות השיטה ה"מגמישה" נידונים המקרים השונים כל אחד לגופו ונפרצים העקרונות של המערכת הפורמאלית. תהליך זה מקטין את ההגנה על האינטרס הציבורי והמערכת נשחקת (אלפסי, 2006).

Ben-Zadok (1985) טוען, כי דוקטרינת ההקמה המתמדת של יישובים חדשים והתמיכה בהתיישבות כפרית הן שהובילו להזנחת התכנון ואף להחלת עקרונות אנטי-תכנוניים, בפרט בערים. הפוליטיזציה של המתכננים דחקה את המקצועיות. בדומה, מגדירים חוקרים נוספים את תפקידו של המתכנן בישראל כטכני עד דכאני, כזה המסתגל למגמות ההגמוניות. באמצעותו מוחלת מדיניות של שליטה על הטריטוריה במחיר טשטוש והסוואה של העקרונות המנחים. בדרך זו מתעצב בישראל נוף היררכי המבטא כוח ואי שוויון עם העמקת סגרגציה במגורים וגטואיזציה של קבוצת המיעוט הפלסטינית.⁶

במסגרת זו אטען, כי המדיניות הלא ברורה ואי-הוודאות שמייצרת מדיניות אי-ההכרעה, הופכת את המערכת התכנונית לזירת מאבקים של בעלי עניין הרוצים להבטיח שלעניינם יהיה חלק בקביעת עיצוב המרחב. מכאן נובע



ריבוי היוזמות, אי התיאום והסתירות ביניהן, לא פעם. אלפסי ופורטוגלי (2010, 24) מתארים זאת כפיגור של התכנון המתארי ביחס לתכנון היוזם הנאלץ להתאים עצמו בדיעבד ליוזמות. מערכת התכנון מנועה באופן זה מהנחיית היוזמות או מביטולן.

התכניות הסדורות בעלות העקרונות המקצועיים ממליצות למשוך לפריפריה "אוכלוסייה חזקה"; למעט ככל האפשר בהקמה של יישובים חדשים; לפתח ולחזק יישובים קיימים; לשמור על שלמותם ורציפותם של השטחים הפתוחים; ולהשקיע בפיתוח ההון האנושי הקיים. אך הן נעלמות בין יוזמות פרטיות וציבוריות:⁷ למטרות נמב"י; משיקולים נדל"ניים; משיקולי הגנה על עוצמה פוליטית; ולייחוד מרחבי ודמוגרפיה. התוצאה של תהליך זה בנגב היא, כי למערכת התכנון חלק חשוב במיצובו השולי.

הטענה, כי התוצאה של תכנון אזור שחלקו לקוי, משפיעה לרעה על האזור כולו (Taylor, 2003; Todes, 2004) תקפה בנגב. התניית שגשוגה של קבוצת הרוב בדחיקתה של קבוצת המיעוט מהמרחב, מכוונת לפרשנות פוליטית ותכנונית של הקמת יישובים חדשים. ההשקעה הזו גוררת הזנחה של ערי הפיתוח, שמלכתחילה תוכננו ברמה נמוכה עבור עולים ממדינות צפון אפריקה (שרון, 2006; Yiftachel, 2009; 2011; Tzfadia and Yacobi). בנוסף, היא קשורה במגמה הלא מוצהרת, שלא להכיר ביישובים הבדוים ובזכויותיהם המסורתיות על הקרקע. היא גוררת הזנחה והתעלמות גם מתוכניות שיוחדו לפתרון הסכסוך עימם.

כפי שיראה המאמר, הממשלה מאשרת את דו"ח פראוור (2011) להסדרת ההתיישבות הבדווית, במקביל ליוזמת החטיבה להתיישבות להקים את חבל מבואות ערד בלב יישובים בדווים לא מוכרים; החרדים יוזמים את הקמת כסיף מול העיירה כסייפה שאין לה עתודות קרקע; ומשרד ראש הממשלה מבטל החלטה של הולנתי"ע להכרה בשני יישובים בדווים לא מוכרים ובוחר להקים יישוב יהודי על יישוב בדווי קיים, מאז 1956. כל הגורמים המעורבים מנצלים את פוליטיקת המדיניות של אי-ההכרעה כדי לממש את עניינם.

השלכות מדיניות אי-הכרעה על הנגב

בחברת מתיישבים הספר הוא סמל לחלוציות, לחירות, לאינדיבידואליזם ולקידום הדמוקרטיה. משמעויותיו צמחו כתמצית רעיון "המרחב הריק" שיש לנכסו ולנצלו (Sharp, 1955; Turner, 1893). בגישה הביקורתית הפוסט קולוניאלית⁸ הוא מבטא כיבוש, השמדה של עמים ילידים ונישולם ממולדתם, אימפריאליזם תרבותי, מקום שהמדינה מבנה בו היררכיה חברתית ואי שוויון.

שאיפת ההשתלטות על הספר האתני, בו קיים רוב של בני קבוצת המיעוט, מבוטאת בהתמדה במדיניות יישוב/ייחוד הספר, המכפיף אליו את כלי התכנון, המשפט ומוסדות הממשל והללו משמשים כחסמי דמוקרטיזציה (McGarry, 1998; Yiftachel, 1996). אלא שמדיניות התכנון האתנית אינה מקדמת את הספר ומתכוון מצב בו שטחיו הופכים לנטל המכביד על המדינה ומוביל להזנחתם. מצבו, הארעי מטיבו, מתקבע כ"ספר כרוני", סטאטוס המבטא שוליות, עימות וחולשה, כדוגמת האזור השחון בסרי-לנקה והנגב בישראל (רווד, 5200). העדר הסדרה; הפרטה; והתרכזות הצבר



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

ההון בגישת השוק החופשי מעצימים שוליות זו (רם, 2002; Brenner and; Theodore, 2007).

בספר הנגב התכוננה ממשליות של שליטה מזניחה, כסוג של יחסי כוח א-סימטריים, המכוננת מרחב של אי שוויון (כץ וצפדיה, 2010; רודד, 2010; רם וברקוביץ', 2006). לכן, הנגב מאופיין ברמת שירותים נמוכה, שיעורי עוני ואבטלה גבוהים, מאזן הגירה שלילי ופרקטיקות של יחסי ניצול ותלות של האזור המוחלש בממשל המרכזי (בן-דוד וארוז, 2007; רודד, 2010 Gradus, 1985; Hogan, 1996).

השאלה, כיצד אסטרטגיות, דוקטרינות ופרקטיקות תכנוניות המתפתחות במדיניות של אי-הכרעה מעצבות וממצבות את ספר הנגב כמרחב שולי, תיבחן לאור מדיניות זו ויישומה בנגב.

חקרי מקרה של תוכניות ההתיישבות בנגב

כדי לבחון את מדיניות התכנון בהקשר של הפוליטיקה המתנהלת סביב אי-ההכרעה בנושאי החרדים והסכסוך הקרקעי עם הבדווים והשפעתה על עיצוב המרחב בנגב, ייבחנו מקרוב שלוש יוזמות תכנוניות נקודתיות. ייחשפו ההגיונות העומדים מאחריהן והלקויות המקצועיות שלהן: הקמת העיר החרדית כסיף; ביטול ההכרה בכפרים הבדווים עתיר/אום-אלחיראן ותל-ערד; הקמת חבל "מבואות ערד".

- העיר כסיף - "ציונות חרדית"

את היוזמה להקמה של עיר חרדית בנגב העלה רבי יששכר מאיר, ראש ישיבות הנגב, והוא רתם לעניין את הרב ד"ר משה ליבוביץ, ראש העיר הראשון של ביתר-עילית. בעקבות היוזמה התקבלה החלטת ממשלה ב-2007 להקים עיר, כסיף, בצומת הכבישים 31 ו-80, בין הערים ערד וכסיפה (איור 2) והוקמה וועדה שתקדם את פיתוח העיר. הוועדה העבירה את התוכנית הראשונית לדיון בוועדה המחוזית במחוז דרום, שהמליצה להפקיד את התוכנית במועצה הארצית לתכנון ובניה ושם היא אושרה במרץ 2010. בשלב הראשון יוקמו כ-20,000 יחידות דיור במחיר מוזל ובהמשך תגיע ל-100,000 תושבים (פרוטוקול ישיבת המועצה הארצית לתכנון ובניה מס' 518, 2010).

לכאורה, נראה כי היישוב כסיף תואם את עקרון "הפיזור המרוכז" של בינוי ופיתוח עירוני בצמוד לבנייה עירונית נוכחית, תוך ניצול מרבי של הקרקע במרקמים העירוניים, שפותח בתמ"א 35 (תמ"א 35). למעשה, מטרה זו מוחטאת משום שהשירותים בעיר חרדית שונים ונבדלים מאלו של עיר חילונית. ערד וכסיף לא תחלקנה אותה מערכת חינוך ואותם שירותי תחבורה. עיקרון תכנוני נוסף שהוחטא: כסיף לא תמשוך "אוכלוסייה חזקה" לנגב. לבסוף, העיר תפגע במרקם הסביבתי ושימור השטחים הפתוחים ובעיקר היא עלולה לפגוע בתפקודו של תל ערד, שהוגדר כאתר מורשת עולמי.

המאפיין הטכני-כמותי בשיקולי התכנון של משרד השיכון בא להסתיר את היגיון הייחוד התוקע טריז במרחב הבדווי ומשנה את המאזן הדמוגרפי הבין-אתני בנגב, כפי שעולה מהנימוק הבא: "ללא משיכת אוכלוסייה חרדית לאזור הדרום, לא ניתן יהיה לממש את יעדי גידול האוכלוסייה (היהודית) באזור שאותם קבעה הממשלה" (פרוטוקול המועצה 518, 2010).



התזכיר להקמת היישוב מטעם משרד הבינוי והשיכון (להלן, התזכיר, 2009, 4 מצייין: "החלטה על הקמת העיר באה לתת מענה לשתי סוגיות חשובות למדינת ישראל; הראשונה - מתן פתרון דיור למגזר החרדי, והשנייה - עידוד התיישבות באזור הנגב." למעשה, זהו ביטוי מוסווה לכוונת נמבי"י (NIMBY) של האוכלוסייה המבוססת במרכז הארץ הנרתעת מקרבת החרדים בשל עוניים והסתגרותם. עד כה, חיפשה המדינה דרכים להרחיקם מאזור המרכז לעבר השטחים הכבושים ו"קו התפר". אך ההתנגדות של ראשי המגזר הפכה את הנגב ליעד להתיישבות (גורביץ וכהן קאסטרו, 2004; פרידמן, 1991; כהנר ושלמה, 2008). גם שיקולי נדל"ן מרחיקים עיר כזו מהמרכז שם עלות השטח הנדרש גבוהה. גורם נוסף הוא הרצון להשתלט על מרחב נוסף באזור הסייג ולשמר את המאזן הדמוגרפי הבין-אתני בנגב.

טענת המדינה לחשיבות זו מופרכת לאור ההיבטים שלהלן: התזכיר (2009) עוסק ביתרונות פורמליסטים של הקמת העיר מנקודת מבט של מלאי קרקעות, תשתיות, צפיפות דיור ועדיפות לחלופה מוצעת כלשהי. חסר בו תסקיר חברתי-כלכלי כדי להעריך את השפעת כסיף על יישובי הסביבה והנגב כולו. חסרונו העיקרי נעוץ בהעמקת העוני בנגב המזרחי. שכן, ערד נמצאת באשכול חברתי-כלכלי 5 מתוך 10, והעיירה הבדווית כסייפה, דורגה שנייה באשכול הנמוך ביותר - אחד - עליו נמנות גם הערים החרדיות (הלמ"ס, 2009א). בנוסף, סותרת התוכנית את תוכניתה של הממשלה לעודד את יציאת החרדים לעבודה. שכן, ההתבדלות בעיר נפרדת אינה מעודדת השתלבות של החרדים (כהנר ושלמה, 2008).

כפי שטענה Brodtkin (2006), נבצרותה של הרשות המחוקקת אינו מסתיים בשיתוק, אלא עובר אל הזירה המנהלית והיא המקנה נראות של תפקודיות לחולשה המוסדית ומאפשרת מדיניות לא דמוקרטית באופייה. מחד, התחמקות מהכרעה, ומאידך, מניעת אי-סדר פוליטי בהצגה עצמה כ"א-פוליטית", וכך היא מצליחה להשיג לגיטימציה. בפרט, כשהחלטות המתקבלות במערכת מוצגות, לא פעם, באור הגישה הרציונליסטית כתכנון מדעי, פיסי, פרגמאטי ופורמאלי, כפי שאכן אירע במקרה של כסיף. בנוסף, היוזמה עולה מכיוון בעלי האינטרס ועוברת לזירה המנהלית. ההיענות ליוזמה משמרת את יציבות הממשלה שהחרדים מהווים בה גורם רב משקל.

בחינת עומק של מטרות ההקמה של כסיף חושפת בסיס המציית לכללי המסגרת שמתווה מדיניות אי-ההכרעה. ההסוואה של ההימנעות מפתרון הסכסוך עם הבדווים והמצב הלא יצרני של החרדים פוגעים בעקרונות המקצועיים של התכנון, כדיון דמוקרטי, משתף ושקוף. כלומר, ייצור מדיניות במצב של אי-ההכרעה פוגע בעקביות התכנונית ובתאום עם התוכניות הקיימות.

- ביטול ההכרה בכפרים הבדווים עתיר/אום-אלחיראן ותל-ערד

בנובמבר 2010 דנה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים, במועצה הארצית לתכנון ובנייה (ולנת"ע), בתוכנית מטרופולין באר-שבע (תמ"מ 4/14/23). נבדקו התנגדויות לתוכנית, ביניהן מטעם הכפרים הלא מוכרים עתיר אום-אלחיראן (איור 1) ותל-ערד (איור 2). בתום הדיון בהתנגדויות הוגשו ההמלצות שהולנת"ע אימצה ואישרה, לפיהן יש להכיר בשני היישובים שלעיל (דוכן, 2010, 31).



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

הכפר הלא מוכר תל-ערד - שוכן כ-12 ק"מ צפונית מערבית לערד סמוך לאתר הארכיאולוגי בשטח גלילי בבקעת ערד. תושבי הכפר כ-1,200 נפש עקורי פנים, שחיו עד שנת 1952 דרומית מערבית ללקיה. באותה שנה, הועברו אל מעבר לקו הירוק ובעקבות פנייה של ממשלת ירדן לאו"ם, אולצו שלטונות ישראל להחזירם והם יושבו באתרם הנוכחי. ב-1974 החלו לדחוק בהם לעבור ליישובי קבע שנבנו אז עבור הבדווים. חלק מהתושבים נענה להצעות ועבר לחורה וכסיפה. לכפר אין שירותי בריאות ומים. בקשתם להפוך לכפר מוכר נדחתה, אך בינם לבין כסייפה תקום העיר החדרית כסיף.

עתי/אם-אלחיראן - הוא כפר לא מוכר של עקורי פנים, המונה כ-1,000 נפש וממוקם בשטח גלילי בנחל יתיר, מזרחית למיתר. אחרי שקמה ישראל, קיבלו בני השבט צו מהממשל הצבאי לעזוב את מושבם המקורי באזור ואדי זובאלה, ולעבור לאזור ח'רבת אלהוזייל, משם הצטוו לעבור לאזור קיבוץ להב, ובשנת 1956 הועברו באופן סופי וקבוע לאתרם הנוכחי, שם הותר להם לרעות ולעבד כ-7,000 דונם. מ-1963 העבירה המדינה חלק מהאדמות החקלאיות שהועמדו לרשות הכפר לידי הקק"ל ובשנות השמונים הופסקו חוזי החכירה, ומרבית הקרקעות הועברו לפרויקט הייעור.⁹



איור 1: המיקום של אום אלחיראן, עתיר, חירן וחוות בודדים
מקור : חמדאן, 2005 עמ' 6.

הקמת היישוב היהודי חירן - באוגוסט 2001 הגיש מנהל מרקעי ישראל "דו"ח מצב יישובים חדשים ומתחדשים" למשרד ראש הממשלה, ובהמשך לו



קבלה הממשלה החלטה על הקמת 30 יישובים חדשים ברחבי הנגב, ביניהם היישוב חירן (החלטת ממשלה מס' 2265) (איור 1) שנקודתו אושרה ב-2003. גם תמ"א 35, במנוגד להמלצותיה, אמצה החלטה זו ב-2005. הקו הכחול של היישוב כולל את הכפר אום-אלחיראן, אך הוא מיועד ליהודים. בשטח של קרוב ל-3,500 דונם יוקמו כ-2,400 יחידות דיור עם יעד אוכלוסיה של כ-10,080 תושבים לשנת 2030 (התנגדות לתכנית מתאר 107/02/15, 2011).

בינואר 2011 הגישו עמותת "במקום", מרכז עדאלה ותושבי הכפר הבלתי-מוכר עתיר/אום-אלחיראן, התנגדות להקמת היישוב חירן לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז דרום (להלן, התנגדות לתכנית מתאר 107/02/15), עד כה לא התקבל לה מענה. תוכנית ההקמה של חירן סותרת את עקרונות תמ"א 35 בכך שאינו צמוד דופן; ההחלטה על הקמתו התקבלה בלא דיון ואין לו תזכיר; האתר נמצא במרקם שמור ומשולב בעל רגישות נופית ויש באזור חלופה למיקומו זה. לא כל שכן, כשיש להשקיע ביישובים קיימים, בטרם יושקע תקציב גדול יותר בהקמה של יישוב חדש שיחלישם וימשוך מהם אוכלוסייה מבוססת.

אי מתן פתרון הוגן ואיום בהרס בתיהם של יושבי הכפר לאחר 55 שנות ישיבה בו, בעוד יוקם על חורבותיו יישוב יהודי ללא תכלית ראויה (שם), מצביעה על תכנון שאינו עוקב אחר עקרונות מקצועיים, אלא משמר את מדיניות דחיקתם של הבדווים לשם ייחוד המרחב ומשיכת אוכלוסייה חזקה לנגב, במנוגד לעקרונות הצדק החלוקתי ולמען רווחת כל האזרחים באופן שוויוני.

הביטול - לאחר הליך תכנוני שנמשך למעלה משבע שנים, במסגרת תכנית מטרופולין באר שבע תמ"מ 23/14/4, החליטה הוולנת"ע ביולי 2010, על סמך המלצות הדו"ח שהכינה החוקרת דוכן (2010), להכיר בכפרים תל-ערד ועתיר/אום-אלחיראן. אך לאחר ישיבה מקצועית זו, בעקבות התערבותו של נציג משרד ראש הממשלה, גולן, קיימה הוולנת"ע דיון חוזר בהחלטתה, שבסיומו החליטה לבטל את הפתרון המוצע עבור הכפרים תל ערד ועתיר/אום אלחיראן. זאת ללא שמיעת עמדת תושבי המקום ובניגוד לכללי המינהל התקין.

בנימוקי משרד ראש הממשלה, נטען שיש בחורה תכנון לאכלוס בני השבט בשכונה 9, בה מגרשים מפותחים שהושקעו בהקמתה עשרות מיליוני שקלים, בנוסף לשכונה 12 שהקמתה אושרה. בעניין 850 תושבי תל-ערד, אותו כינה גולן "נטל", כתב שיש לתושבי הכפר פתרונות ביישובים הקיימים והמתוכננים, כסייפה ואלפרעה, דבר שלא נלקח בחשבון בעת תכנונם.

המתנגדים להכרה ביישובים הבדוויים דחקו בלשכת ראש הממשלה לבטל את ההכרה שניתנה וכדי לשמר את יציבות הממשלה שונתה ההחלטה המקצועית. ההחלטה תנציח את המשך התפשטות המרחב האפור בנגב, תכביד על יכולת ההסדרה המרחבית ותעלה את המתח הבין-אתני בנגב. היא עומדת בסתירה לרוח ההמלצות של וועדת גולדברג, שמונתה על ידי המדינה ליישוב סכסוך הקרקעות (דו"ח וועדת גולדברג, 2008), וועדת פראוור, שמונתה ליישם את ההמלצות הנ"ל (דו"ח פראוור, 2011). אך נראה, כי המדינה עומדת בסירובה לקבל את המלצותיהן של הוועדות שמנתה וליישמן.

השפעתה של מדיניות אי-ההכרה על מערכת התכנון במקרה זה נחשפת באמצעות הדיון בהצעות לסדר היום לביטול ההכרה בשני כפרים לא מוכרים



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

בנגב. מערכת התכנון אימצה את מגמת הדחיקה והריכוז של הבדווים, המנוגדת לעקרונות המקצוע, תוך שימוש בטיעונים פורמליסטים והיאחזות בטיעון הירוק שנשלף לפתע, כעולה מדבריה של תמר כפיר, מנהלת אגף לתכנון משולב במשרד הפנים:

השיקול הסביבתי היה ידוע אבל כשהוועדה שקלה בשנית מול השיקול של הנושא שהעלה בפניה משרד ראש הממשלה ומול הרצון לייצר תוכנית נכונה יותר ולא לפגוע בהליכים מקבילים שמקיימת המדינה (פרוטוקול הולנת"ע, 2010ב').

זהו תוצא של משא ומתן לא פורמאלי ולא נגיש בין נציגים כשהאינטרס המוסווה לא לגיטימי. דיון א-פוליטי, כביכול, הרומז לשיקול ירוק, כשהוא נעדר שקיפות, שיתוף הציבור, ומתעלם מהמציאות הקשה והלא-שוויונית שנוצרה. כלומר, על אף הצהרות בדבר הגברת השיתוף של הציבור הבדווי בקביעת עתידם והצורך הדחוף לתקן את המצב הקיים (תכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא, 2005, 35; דו"ח גולדברג, 2007; דו"ח דוכן, 2010; דו"ח פראוור, 2011). מערכת התכנון ביצעה מהלך המתיישר עם עקרון מדיניות אי-ההכרעה ביישוב הסכסוך עם הבדווים על קרקעותיהם ההיסטוריות.

"מבואות-ערד" - היוזמה "להצלת ערד"

במטרה "לחזק את הפריפריה ולהמשיך את החזון של "הפרחת הנגב", יוקם במזרח הנגב לאורך כביש 31 מצומת שוקת לערד חבל התיישבות חדש בעל אופי כפרי קהילתי. עשרה יישובים חדשים עתידים לקום במרחב ששטחו הכולל הוא 180 אלף דונם ויכללו סך של כ-1500 יחידות דיור. אוכלוסיית היעד היא אנשים המעוניינים בהתיישבות כפרית בנגב, המאפשר קיום אורח חיים ייחודי ומשפחות אנשי הקבע שעתידיים לשרת בעיר הבה"דים (פרנקל, 2011; רינת, 2011).

החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, קבלן ממשלתי שנדרש לסוגיית ההתנחלויות בשטחים, הוסמכה לפעול גם בגליל ובנגב ב-2002 על-ידי ראש הממשלה דאז, אריאל שרון. החטיבה הציעה להפוך את האזור למועצה אזורית אחת. היישובים יתנו "חיים יהודיים על הציר הזה שאינו משופע ביישובים יהודיים וכדי לחבר בין ההתיישבות לבין ערד הוצע שהמועצה תשב בערד... מתוך רצון לחזק את עיר המחוז" (לאופמן, 2010).

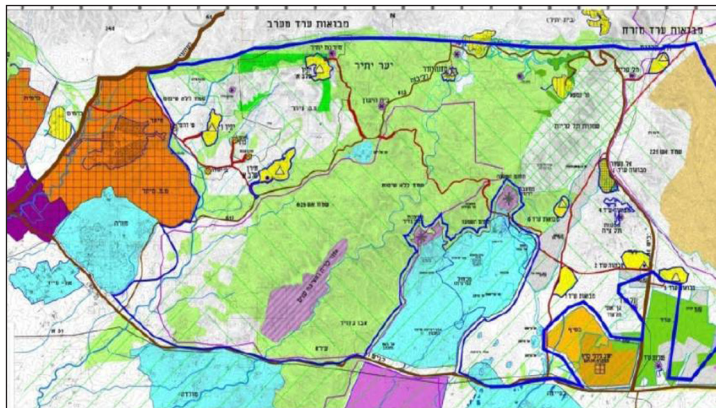
לאחר שלוש שנות עבודה על התוכנית גויסו שר החקלאות, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון והוקם צוות הקמה ברשות מנכ"ל משרד השיכון והבינוי. את הצעת ההחלטה הגישו ראש הממשלה בנימין נתניהו והשרים סילבן שלום ומשה יעלון. משרד ראש הממשלה וחטיבת התיישבות של ההסתדרות הציונית יבצעו עבודת מטה במשך כחודשיים, שתכלול ניתוח אפשרויות תעסוקה ויזמות במקום ועלות התשתיות הנדרשות. כמו כן תיבחן השפעת היישובים החדשים על הסביבה ויערך ניתוח של הביקוש למגורים באזור ערד. לאחר השלמת עבודת המטה יוצגו המלצותיה בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שתבחן את משמעויותיה ותגיש את המלצותיה לממשלה (רינת, 2011).

התוכנית הוגשה ללא חלופה כלל. על-פי הנתונים שהתקבלו ממנהל מקרקעי ישראל עולה כי מתוכננות כיום כ-30,000 יחידות דיור בקרבת מרחב התכנית.



מכאן שתכניות לעיבוי וחיזוק יישובים קיימים אושרו, וייתכן והן יכולות לתת מענה כלשהו לביקוש לדיור באזור הנגב. יש לבחון האם מלאי תכנוני זה אינו מהווה חלופה לפיתוח עשרה יישובים כפריים במבואות ערד, ומדוע חלופות אלו לא צוינו בהצעת המחליטים (בס-ספקטור, 2011).

סותר את תוכניות המתאר: תוכנית "מבואות ערד" שמה את עקרון הפיזור המרוכז לצחוק; כמו גם את המלצת תמ"א 35 בנושא הפיתוח העתידי שישא אופי עירוני (שחר ואסיף, 2005, 13). האזור, למעט בקעת ערד, הוכרז כבעל רגישות סביבתי-נופית גבוהה, מחורה מזרחה המרקם הינו שמור משולב. תוכנית האב למטרופולין באר שבע ממליצה על הקמה של 2-3 יישובים חדשים בגזרה הצפון מזרחית לבאר שבע שיכילו כ-3,200 יח"ד עד לשנת היעד 2020 וכבר עכשיו ישנה חריגה מהתוכנית. תמ"מ 14/4, תוכנית המתאר המחוזית, מסמנת סימבול באזור כסיף וסימבול באזור מקב"ת יתיר, ואילו היוזמה המוצעת מציעה פיתוח מעבר לסימבולים אלה. תמ"א 22 ותמ"א 8 - באזור מספר פוליגונים לשמורות טבע ויערות קק"ל מסוגים שונים. היוזמה עשויה לפגוע באתרים הקיימים ולמנוע את הרחבתם לאזורים רגישים ובלתי מוגנים נוספים (ארדן, 2011).



איור 2: כסיף וחבל התיישבותי "מבואות-ערד"
 הערה: יישובי מבואות ערד מסומנים בצהוב.
 מקור: יפתחאל, 2011

התוכנית סותרת את עקרונות הסדרת היישובים הבדויים ופולשת לשטח מיושב שידרוש הריסות בתים וגירוש (איור 2). גם ועדת טרכטנברג שאושרה באותו יום, המליצה במפורש להציב את עיבוי וחיזוק הערים הקיימות כיעד לאומי, ובכך ישרה קו עם ההשקפה התכנונית-חברתית סביבתית המקובלת בשנים האחרונות, שלפיה הקמת יישובים כפריים צמודי קרקע לאוכלוסייה מבוססת היא צעד אנטי-חברתי ואנטי-סביבתי מובהק. הצפת האזור שבין ערד ליער יתיר ביישובים חדשים נוגדת היגיון זה.

מתמיהה העובדה שרק לאחר קבלת ההחלטה יערך תסקיר חברתי-כלכלי. על הגורמים וההשלכות של הקמת יישובים קהילתיים נכתב רבות בישראל.¹⁰



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

המחקרים מצביעים על מגמת הגירה של משפחות צעירות, משכילות ומבוססות מערי הפיתוח ליישובים קהילתיים. אם ערי הפיתוח בנגב הפסידו בעבר תושבים בעיקר לטובת אזור המרכז, בשנים האחרונות הן מפסידות לטובת יישובים קהילתיים בנגב.

כאשר מדובר בעלויות הקמה, בהשוואה להקמת יחידת דיור ביישוב כפרי חדש להקמת יחידת דיור בשכונה חדשה בעיר קיימת, הפער עולה ל-30%. בנוסף, יחידת דיור בעיר "נוגסת" בממוצע 0.33 דונמים שטחים פתוחים, ואילו הרחבת יישוב כפרי "נוגסת" בהיקף גדול פי שמונה. הקמת יישוב חדש "נוגסת" שטח גדול פי 13, המגיע ל-4.4 דונמים לכל יחידת דיור. חישוב זה לא כולל את השטחים הנפגעים בשל הקמת תשתיות ליישוב. משמעות הנתונים היא שהתקציב האמור לספק משאבים גדולים יותר לרוב המכריע של האוכלוסייה המתגורר ביישובים קיימים, מחולק כך שנתח גדול ביותר מגיע למספר קטן של משפחות שאותן מעודדת המדינה לגור ביישובים חדשים (צנובר עובד-גובי, 2009).

יוצא, שמצבן של ערד, דימונה וירוחם משקף את תוצאות התחרות הקשה של ערי הפיתוח בנגב מול אזור המרכז, מול יישובים קיימים בנגב ומול אפליה תקציבית מתמשכת והזנחה רבת שנים (הלמ"ס, 2010ב). תכנון זה מאיים על המעט שהושג כשהתקציבים יופנו להקמת החבל החדש. מערכת התכנון צייתה לצו המדינתי המכוון את שימורה של מדיניות אי-ההכרעה, חרף התנגדותם של המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת הטבע ועיריית ערד (ארדן, 2011; דו"ח השטחים הפתוחים, 2010; פלוסקוב, 2011). יוזמת השוק החופשי ככלי לייחוד תמשוך "אוכלוסייה חזקה" ותמשוך להזין את הסכסוך הקרקעי עם הבדווים באזור הסייג. בנוסף, המועצה האזורית החדשה תנשל בדווים מיישוביהם בשטח הנרחב שהוקצה לה (איור 2).

יוצא אם כן, שהתכנית:

- מנוגדת להמלצות תוכניות המתאר השונות.
- תבוא על חשבון השקעה ביישובים הקיימים.
- עלתה תהיה גבוהה מפיתוח יישובים קיימים הזקוקים לתקציבים אלו נואשות.
- תעמיק את הפערים החברתיים והכלכליים בנגב בין מועצות אזוריות לערי הפיתוח.
- ממשיכה להתעלם מהצורך לפתור את נושא היישובים הבדווים הלא מוכרים, המשך ההזנחה והגברת המתח הבין-אתני בנגב.
- תגרום לפגיעה חמורה בשטחים פתוחים.
- תעלה את זיהום האוויר ועומס התחבורה במזרח הנגב.

מכל הנימוקים הללו עולה שוב החזרה על אותם יסודות מבניים של אי-הכרעה: חדירת אינטרסים של החטיבה להתיישבות וראשי מועצות אזוריות בנגב, כדי לשעתק את עוצמתם הפוליטית; חוסר יכולת להיפרד מפרדיגמת "ההקמה המתמדת של יישובים"; החופש לבטל את עקרונות תמ"א 35; ההשתמטות מהתמודדות עם יישוב הסכסוך עם הבדווים.



סיכום

לסיכום עולה, כי המסגרת הפוליטית של אי-ההכרעה מתווה את תחומי ייצור המדיניות של מערכת התכנון. בתוכה מתנהלת המערכת במקרים רבים במרחב לא-פורמאלי ולא עקבי תוך תמרונים במסגרת האילוצים הנכפים עליה וטשטוש המטרות באמצעות "מכבסת מלים", כגון "חלוציות", "ציונות", "הפרחת הנגב". לוח 1 מסכם את שלושת המקרים שנותחו לעיל במסגרת מדיניות זו בהקשרה למערכת התכנון בנגב, כמעצבת המרחב.

החשיפה והניתוח של פוליטיקת המדיניות בקשריה עם מערכת התכנון מצביעים על התאמה לגישה שמציגה Brodtkin (2006). באין יכולת הכרעה של המדינה עוברים הייזום והביצוע של המדיניות באופן סמוי ועקיף לסוכנים מנהליים, במסווה של דה-פוליטיזציה, רציונליזציה, ושמירה, כביכול, על הסדר הפוליטי המשיג לגיטימציה מהקבוצה הדומיננטית. צביוןן של ההחלטות התכנוניות אינו מתואם עם התנאים במרחב, הוא טכני ופורמליסטי במחיר היתור על מורכבות, ערכים דמוקרטיים ומקצועיות.

לוח 1: מאפיינים תכנוניים בשלושת המקרים

| מבואות ערד | עתיר/אום-אלחירן חירן | כסיף | מאפיינים/ מקרים |
|--|---|--|----------------------------|
| חטיבת ההתיישבות בהסתדרות הציונית תמיכת ראשי המועצות האזוריות בנגב אינטרסים של הימין | ביוזמת הימין, התערבות משרד ראש הממשלה לשינוי החלטת המועצה הארצית לתכנון | מנהיגים במגזר החרדי נימב"י של האוכלוסייה המבוססת במרכז הארץ | א-פורמאליות קבוצות האינטרס |
| שימור עוצמה פוליטית וכלכלית של מוסדות טריזי ייחוד ברצף בדווי יישובים נבדלים למבוססים | דחיקת וריכוז ייחוד המרחב - חירן | דחיקת וריכוז הבדווים תור החלוציות החרדית | ייצור מדיניות |
| "הצלת ערד" ופיתוח הנגב | "רגישות סביבתית" | פיתרון לחרדים ולנגב | מראית א-פוליטית |
| מיתון העימות בין הממשל לימין עימות גובר עם הבדווים | מיתון העימות בין הממשל לימין עימות גובר עם הבדווים | מיתון עימותים עם החרדים מיתון עימות בין חרדים לחילונים עימות גובר עם הבדווים | עימותים |

היוזמות של המוסדות השונים יוצרים נראות של פעלתנות ומעש בעידוד הממשלה. למעשה, פעילות זו מסתכמת בהקמה מתמדת של יישובים מיותרים בעלות גבוהה, תוך שאיפה לצמצום המרחב הבדווי והרחבת המרחב היהודי על חשבוננו, ולשמירה על "מסה" יהודית המצויה בתחרות מול הגידול של האוכלוסייה הבדווית. בחינה מעמיקה של תוצאות התהליך מצביעה על



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

החטאת המטרות להעצמת הנגב, פיתוחו ושגשוגו. להיפך, תוצאותיה של פעילות כזו מחלישות את הנגב ומגבירות את דימויו המאיים והבלתי פתיר, כנובע ממדיניות אי-ההכרעה, הממלכת את מרחב התמרון של המתכננים.

כפי שניכר מלוח 1 המדיניות מתכוננת לריצוי האוכלוסייה המבוססת ממרכז הארץ ומהנגב; אידיאולוגיית הייחוד משיגה את שיתוף הפעולה של תושבי הנגב; וריצוי הימין המתנחל בנגב. התכנון מסתייע בהישענות יתר על ניצול אפור של "הפרצה הנקודתית" במערכת התכנון והעדר חשיבה אלטרנטיבית לתפיסות בנות מאה שנים ויותר. גישה זו "מקפא" וכולאת את המרחב בין יוזמות המדעיות את פיתוח יכולותיו. ללא מסגרת קוהרנטית המקשרת בין התוכניות עבור הקבוצות השונות, וכדי לייצב את הממשל באמצעות ריצוי הקבוצות החזקות, הן צצות כיוזמות גחמניות של שרים, ארגונים וועדות. אסטרטגיות של הפרדה, אי שיתוף והסתרת מטרות, מזינים את שליטת המדינה והופכים את דרך קבלת ההחלטות התכנוניות הללו לתופעה "פרקטית", "טבעית" ו"שגורה".

הימנעות מהכרעה בסוגיות המרכזיות מובילה להתפתחות של לקויות מצטברות, הנחרטות בנוף המרחבי-חברתי וקשות לשינוי עתידי. שקול הכוחות המרחבי בתכנון "מלמעלה" לוקה בראייה קצרת טווח הנענית לתמרונים פוליטיים ומוותרת על תכנון בר-קיימא לדורות הבאים. ניכר רציונאל היוצר דרכי קיצור, סטיות, אלתורים, מסלולים עקלקלים ואי וודאות לאלה החיים במרחב, ללא הגנה על האינטרס של רוב הציבור וללא נאמנות לעקרון הדמוקרטי של יצירת סביבה שרצוי להיות בה. קבלת ההחלטות על הקמת כסיף, מבואות ערד וביטול היישובים הבדווים מעצבת מרחב המבטא אדנות, הפרדה וניצול בנגב ומנציח את נחשלותו, עוניו והיותו חוליה חלשה גם בין שטחי הספר בישראל.

על אף שישראל ממשיכה להתנהל במצב של אי-הכרעה כל שנות קיומה, היא מייצרת יציבות כוזבת במצב לא יציב. כלומר, לטווח הרחוק מדיניות זו תחליש את האחראיות ותגביר את הגבלת היכולת המשילוטית והשבירות ביחסי מדינה-חברה.

הערות

- 1 החוקרים חלוקים בדעותיהם באשר לעוצמתה של המדינה: Migdal (1988) ואייזנשטדט (2005) מסווגים את ישראל כמדינה חזקה לאור תפקוד מוסדותיה והפרקטיקות הננקטות בהן. לעומתם טוענים דורון (2011), הורוביץ וליסק (1990), זוביידה ומקלברג (2008), נאור ומינדי (2006), שהמערכת החברתית-פוליטית לא משילוטית, ללא היכולת לגשר על התביעות הפוליטיות הסותרות שבה.
- 2 בביטוי "פוליטיקה המדיניות" הכוונה לפוליטיקה סביב קביעת המדיניות וההטיה שלה מהמדיניות הפורמאלית כתוצאה מאינטרסים מנוגדים, חולשת השלטון, יחסי כוח בממשל, פער בירוקרטי בין הרמה הלאומית למקומית, חוסר תיאום בין הגורמים השונים האחראים להפעלתה ואי ליגליזם (Brodkin, 1990).
- 3 מביניהם: דו"ח עדאלה, 2011; פרויקט דמוקרטיה (2010); חיידר, 2009; סבירסקי ואח', 2008.
- 4 מביניהם בנושא הסכסוך: בן-דוד, 2004; יהודקין, 2007; יפתחאל, 2009; מאיר, 1999; 2007; נח, 2009; סבירסקי וחסון, 2005; פורת, 2007; רודד וצפדיה, 2010;



- Yiftachel et al, 2009. בנושאי האפליה: אבו ראס, 2006; לא על המפה, 2008; סבירסקי וחסון, 2005; עצמון, 2007; קדר, 2004; שוגרי, 2008; שמיר, 1998; Yiftachel, 2003; Shadow Report, 2009; 26-7 Abu-Saad and Lithwick, 2004.
- 5 בג"ץ 4124/00 יקותיאל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח'.
- 6 בישראל: אלפסי, 2006; אלפסי ופורטוגלי, 2009; אלטרמן, 1999; ג'בארין וקמחי, 2002; הרשקוביץ, 2009; וילקינסקי ולו יון, 1985; צפדיה ויעקובי, 2010; Alfasi, 2009; Gertel and Law-Yone, 1991; Law-Yone and Kallus 2001; Yiftachel, 1998; 1992 ובנגב: יהודקין וברוך, 2001; יפתחאל וצפדיה, 2009; סבירסקי, 2007; פורת, 2008; צפדיה, 2008.
- 7 ממ"י, משרד החקלאות, מ"א רמת נגב, הרשות לתכנון של הסוכנות היהודית, עמותת "איילים", עמותת "אור" להקמת יישובים בפריפריה, החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (גוף מדינתי, הוקם ליישוב יו"ש), משרד השיכון, משרד ראש הממשלה. וראו לוח 2 אצל צפדיה, 2008, 115.
- 8 ראו אצל: Bird Rose and Davis, 2005; Furnis, 2005; Hogan, 1985; Newman, 2006; Schneekloth, 1996; Stasulis and Yuval-Davis, 1995; Yiftachel, 1996; Weizman, 2006.
- 9 "סיכומים בכתב מטעם הנתבעים" בתוך: ת"א 1769/08, מדינת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל נ' איברהים פרהוד אבו אל-קיעאן ואח'.
- 10 אפלבוים וניומן, 1989; ברוידא ונבון, 2010; רודד, 2010; צפדיה, 2008; שחר, 2003; שטרן וכץ, 2000.

מקורות

- אבו ראס, ת. (2006). מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדווים בנגב. גיליון עדאלה האלקטרוני, 24, אפריל 2006.
- אייזנשטדט, נ. (2005) פרדוקסים בדמוקרטיה המודרנית. תל-אביב: משרד הביטחון ההוצאה לאור.
- אילן, ש. (2000). חרדים בע"מ: התקציבים, ההשתמטות ורמיסת החוק. ירושלים: כתר.
- אילן, ש. (2011). "62,500 תלמידי ישיבות בהסדר דחיית השירות". חדו"ש לחופש דת ושוויון, 9 בפברואר, 2011: <http://www.hiddush.co.il>.
- אלפסי, נ. (2006). "עיר ללא חוק: על גמישותו של חוק התכנון והבנייה בעיר הישראלית". בתוך: ט. פנסטר וי. יעקובי (עורכים). עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים-הוצאת הקיבוץ המאוחד, ע' 255-282.
- אלטרמן, ר. (1999). בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית מדיניות קרקע עתידית לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אפלבוים, ל. וניומן, ד. (1989). יישובי לוויין באזורים פריפריאליים: כפר ורדים, מיתר ולהבים: דו"ח מחקר. הוכן עבור מינהל התכנון, משרד הפנים.
- ארדן, ג. (2010). "התנגדות להצעת מחליטים בנושא הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד". מכתב למוכר הממשלה, צבי האזור, אתר המשרד להגנת הסביבה, 31.10.2011: <http://www.sviva.gov.il/Enviroment/bin/en.jsp?enPage=Blank&enPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=News^15788&enZone=news>.



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

בן-דוד, ד. וארז, י. (2004). אי איזון במענקי האיזון : פן מקומי של סדר יום לאומי. נייר עבודה. נלקח מאתר : <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/menu.html#outline>.

בן-דוד, י. (2004). הבדווים בישראל - היבטים חברתיים וקרקעיים. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. מכון ירושלים לחקר ישראל.

בן ישראל, א. (2010). "טריג'טיר (דרך יתיר - כביש 316) - דרך כמקום וכנוף תרבותי", בכנס הטמעת המכלול המושגי של נופי תרבות במערכת התכנון בישראל, באר שבע, מרץ 2010, (עם אבינועם מאיר).

ברידא, ק. ונבון, ג. (2010). "הגירה פנימית והתבדלות" בתוך : א. להבי (עורך), קהילות מגודרות. אוניברסיטת תל-אביב: 215-258.

ברק-ארז ד. ופרז א. (2004). תכנון במקרקעי ישראל : לקראת פיתוח בר-קיימא. משפט וממשל, ז' : 890-894

גיבון, י. וקמרי, ח. (2002), "משטר המקרקעין בישראל: שיח תכנון אנתוקרטי בישראל", בתוך : יפתחאל, א. וקדר, ס. (עורכים), משטר המקרקעין הישראלי, דו"ח לקרן הישראלית למדע 761/99, אוניברסיטת בן-גוריון, באר-שבע.

גביון, ר. וגריידי-שוורץ, א. (2005). חומר רקע לדיון בסוגיית ההסדרה החוקתית של נושאי מקרקעין והתיישבות. חומר רקע לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט. ירושלים: וועדת חוקה, חוק ומשפט - חוקה בהסכמה רחבה : <http://www.huka.gov.il>.

דו"ח האימונים על השטחים הפתוחים (2011). החברה להגנת הטבע : [http://www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/1\(2\).pdf](http://www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/1(2).pdf)

דו"ח הוועדה בעניין הסדרת התיישבות הבדואית בנגב, בראשות השופט בדימוס אלעזר גולדברג (2008). נמסרה ב-11/12/2008 : <http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/770ABFE7-868D-4385-BE9A-96CE4323DD72/5052/DochVaadaShofetGoldbergHebrew3.pdf>

דו"ח עדאלה (2011). "חוקים והצעות חוק מפלים בישראל". דו"ח עדאלה, יולי 2011 : http://www.adalah.org/Pages_heb.asp?Category_id=513

דו"ח פראוור (2001). המלצות צוות יישום דו"ח גולדברג להסדרת התיישבות הבדווים בנגב. 31 במאי, 2011 (באתר משרד ראש הממשלה).

דוכן, ת. (2010). דו"ח חוקר לתמ"מ 4/14/23 - תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע - האוכלוסייה הבדווית שמחוץ ליישובים המוכרים. המלצות המוגשות לוועדת משנה להתנגדויות של המועצה הארצית, עדכון - 2.6.2010.

דורון, ג. (2011). "הקדמה: ישראל דמוקרטיה בירוקרטית", בתוך : ג. דורון (עורך), עיצוב עצבי הממשל. תל-אביב : המרכז הישראלי להעצמת האזרח ואוניברסיטת תל-אביב, ע' 11-35.

הורוביץ ד. וליסק מ. (1990). מצוקות באוטופיה : ישראל חברה בעומס יתר. תל אביב : עם עובד.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009א). "מדד חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות לשנת 2006", לוח 3, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009ב). "הרשויות המקומיות בישראל 2007". הודעה לעיתונות, 22 באפריל, 2009, ירושלים.

הרשקוביץ, א. (2009). תכנון מרחבי בישראל: פוליטיקה מעוגנת בקרקע. חיפה : הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. המרכז לחקר העיר והאזור.

התנגדות לתכנית מתאר מס 107/02/15 (2011). 10 בינואר, 2011 : www.adalah.org/upfiles/objection%20final%20hiran.doc



- וילקינסקי, ר. ולו-יון, י. (1985). התפתחות הגישות לתכנון מרחבי בישראל, תכנון סביבתי, 18: 29-33.
- זובידה, ה. ומקלברג, ד. (2008). "גישות מחקריות לקריסה ממשלתית". בתוך: ה. זובידה, וד. מקלברג (עורכים), המערכה הפוליטית בישראל בין משילות לקריסה. תל-אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה והמרכז הישראלי להעצמת האזרח: 11-22.
- חורי, ג. (2010). "משרד ראש הממשלה התערב ומנע מוועדה מקצועית הכרה ב-2 כפרים בדוויים". הארץ, 10 באוקטובר, 2010: <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1199069.html>.
- חיידר, ע. (עורך) (2009). ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה (3), ירושלים: מכון ון ליר, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- חמדאן, ח. (2005). מדיניות ההתיישבות ו"ייחוד המרחב" בנגב. גיליון עדאלה האלקטרוני, מרץ, 11: 1-7. בכתובת: http://www.adalah.org/Pages_heb.asp?Category_id=392.
- יהודקין, ס. (2007). הכפרים הלא מוכרים בנגב: הכרה ושוויון זכויות, נייר עמדה, עמותת במקום: <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=116>.
- יהודקין, ס. ואבו סמור, ס. (2010). תמ"א/31 א/21 תכנית כביש 6 דרום (בין מחלף להבים ועד למחלף הנגב) חוות דעת תכנונית. עמותת במקום והמועצה האזורית לכפרים הלא-מוכרים, אפריל, 2010: http://www.bimkom.org/lawActivity_objectView.asp?objectionId=4.
- יפתחאל, א. (2009). לקראת הכרה בכפרי הבדווים? תכנון מטרופולין באר שבע מול ועדת גולדברג. תכנון, 16: 184-165.
- יפתחאל, א. (2011). "ספריפריה - חדירת המרכז לספר 'הנחשק'". הרצאה בכנס מרכז ופריפריה בעידן של שינויים חברתיים וכלכליים. 3 בנובמבר, 2011, באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- יפתחאל, א. וצפדיה, א. (2008). ספריפריה - ערי הפיתוח והמקום המזרחי, כתב העת בלוק, 8, 6-1.
- יפתחאל, א. וקדר, ס. (2000). על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, תיאוריה וביקורת, 16: 67-100.
- כהנר, ל. ושלמה, י. (2008). "התפתחות המרחב החרדי בישראל". כנס החברה הגיאוגרפית הישראלית, דצמבר, 2008. אוניברסיטת חיפה, חיפה: public-policy.huji.ac.il/upload/shalev.doc.
- כץ, ח. וצפדיה, א. (2010). "מבוא: המקף בין הפקרה והשגחה". בתוך: ח. כץ וא. צפדיה (עורכים) מדינה מפקרה מדינה משגיחה, מדיניות חברתית בישראל - 1985-2008. תל-אביב: רסלינג, ע' 9-31.
- "לא על המפה, הפרת זכויות קרקע ודיור לכפרים הבדויים הבלתי מוכרים בישראל" (2008). Human Rights Watch, 20, 5: www.hrw.org/he/reports/2010/02/12.
- לאוטמן, ד. (2010). "ההתיישבות בע"מ". 31 מזרח - פורטל של ערד והנגב המזרחי, 6.5.2010: http://www.goarad.co.il/?pid=15&t=mFinal&L1=41&L2=144&it_em=524.
- לוי, ח. (2009). המגזר החרדי בישראל, העצמה תוך שילוב בתעסוקה. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, ירושלים.
- מאיר, א. (1999). המתח בין בדווי הנגב למדינה, מדיניות ומציאות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- מאיר, א. (2007). בחינה אלטרנטיבית של הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדוויים: היבטים גיאומטרית-משפטיים, קרקע.



רודד : תכנון במצב של אי-הכרעה

- נאור, מ. ומידני, א. (2006). "הערכת מצב: המציאות הפוליטית בישראל". וועדת משנה בדו"ח סיכום: ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל. ירושלים.
- נח, ח. (2009). הכפרים שישנם ואינם. חיפה: פרדס הוצאה לאור.
- סבירסקי, ש. (2007). מבט ביקורתי על תכניות לפיתוח הנגב. מרכז אדוה: <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=578>
- סבירסקי, ש., קונוור-אטיאס, א. וקולובוב, ט. (2008). אזרחי ישראל הערבים אינם שותפים לצמיחה. מרכז אדוה: <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=268>
- סבירסקי, ש. וחסון, י. (2005). אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב. תל-אביב: מרכז אדוה: www.adva.org/uploaded/bedouimreport.pdf
- ספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב (2011). באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- עצמון, א. (2008). הבדווים בנגב: קונפליקטים ותהליכים מואצים בדרך להשתלבות. מצגת בפני וועדת גולדברג: www.eliazmon.co.il/UserFiles/File/ppt/20%הצעה%לפתרון.ppt
- פדן, י. והרטמן, ש. (2004). גדרות וחומות - מציאות של הפרדה. נייר עמדה. ירושלים: במקום.
- פורת, ח. (2007). הבדווים בנגב: עימות ומחלוקות בשאלת הקרקעות והקמת יישובי הקבע 1960-1973. קתדרה, 125: 129-156.
- פורת, ח. (2008). הספר הממתיך. קרקע.
- פלד, י. ושמיר, ג. (2005). מיהו ישראלי: הדינאמיקה של אזרחות מורכבת. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, ההוצאה לאור.
- פלוג, ק. (2009). "שוק העבודה הישראלי בהשוואה בינלאומית". בנק ישראל, מצגת: www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum326h.pps
- פלוסקוב, ט. (2011). "מה שבאמת עוצר את התנופה של ערד - הוא הממשלה". דהמרקר, 24.10.2011. <http://www.themarker.com/opinion/%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%AA-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/1.1529692>
- פרוטוקול מס' 310 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה יום ג' (4 בינואר 2011), אתר כנסת פתוחה: okneset.org/committee/meeting/3360
- פרוטוקול וועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (א2010). משרד הפנים - מנהל התכנון, 20 ביולי, 2010, ירושלים: <http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV2.aspx?tid=2>
- פרוטוקול וועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ב2010). משרד הפנים - מנהל התכנון, 16 בנובמבר, 2010 ירושלים: <http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV2.aspx?tid=2>
- פרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ובנייה מס' 518 (2010). משרד הפנים - מנהל התכנון, 2 במרץ, 2010 ירושלים: <http://mavat.moin.gov.il/MavatPS/Forms/SV2.aspx?tid=2>
- פרויקט דמוקרטיה (2010). דו"ח האגודה לזכויות האזרח, "פרק שני: נאבקים על כללי המשחק, המיעוט הערבי": <http://democracy-project.org.il/he/minorities>
- פרנקל, ב. (2011). "הממשלה אישרה הקמת 10 יישובים חדשים בנגב". Ynet, 30 באוקטובר, 2011: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4141464,00.html>
- צנובר עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ (2009). הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. מחקר שהוכן למשרד להגנת הסביבה.



- צפדיה, א. (2008). "יישובים חדשים במטרופולין באר-שבע: מעורבותן של עמותות ההתיישבות". בתוך גרדוס, י. ומאיר-גליצנשטיין, מ. (עורכים). באר-שבע, מטרופולין בהתהוות. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- צפדיה, א. ויעקובי, ח. (2010). "צמתים בהפרטת המרחב 1948-2008". פרק חמישי בתוך א. פז-פוקס (עורך), אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה. דו"ח מטעם המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, ספטמבר 2010. http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=search2&dbid=items&sort=f5
- קדר, ס. (2004). הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי, מחברות עדאלה הגיליון האלקטרוני, גיליון 8, 1-9.
- רודד, ב. (2005). התמרחבות במולדת האתנית, מחקר השוואתי של ישראל. עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.
- רודד, ב. (2010). "ערד בין כסיף לבריר: ממשליות של שליטה מזניחה". בתוך: א. צפדיה (עורך). מדינה משגיחה - מדינה מפקירה. תל-אביב, רסלינג: 143-164.
- רודד, ב. וצפדיה, א. (2010). "מבט השוואתי על התפתחות ההכרה בזכויות העמים הילידים בקרקע: המקרה של הערבים הבדווים בנגב." דו"ח מחקר מוגש למרכז רוברט ארנו לחקר החברה הבדווית והתפתחותה. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- רינת, צ. (2011). "שכחו אותי בנגב: הממשלה ממשיכה להקים שכונות חדשות בדרום - במקום להשקיע בקיימות". הארץ, 4 בנובמבר, 2011. <http://www.themarker.com/realestate/1.1557309>
- רם, א. (2007). הגלובליזציה בישראל. ירושלים: רסלינג.
- רם, א. וברקוביץ, נ. (2005). "שוויון ושוני - מבוא". בתוך: א. רם ונ. ברקוביץ' (עורכים), אי שוויון. הוצאת ספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב: 7-14.
- שוגרי-בדראנה, ב. (2008). "זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב". נייר עמדה, מוגש לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג. האגודה לזכויות האזרח בישראל: www.acri.org.il/story.aspx?id=1910
- שחר, א. (2003). "הניסיון הבינלאומי בנושא: השפעות תופעת הפירבור של מגורים ותעסוקה על הערים". חוות דעת מומחה, הוגשה לבג"צ בנושא "פרורם הערים העצמאיות נגד מנהל מקרקעי ישראל": www.kibbutz.org.il/karka/hukim/040215_arie_shachar.doc
- שחר, א. ואסיף, ש. (2005). פרק שלישי: "עקרונות התכנית". בתוך: תמ"א 35, מנהל התכנון: 10-19.
- שטרן, א. וכץ, ג. (2000). גינה, שתי מכוניות, וקרוב לעיר. פנים, 13, מאי: <http://www.itu.org.il/Index.asp?ArticleID=1807&CategoryID=550&Page=2>
- שמיר, ר. (1998). "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל". בתוך ד. גוטווין ומ. מאוטנר (עורכים) משפט והיסטוריה, ירושלים; מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל: 473-496.
- שרון, א. (1951). "ייסודות לתכנון הפיסי בישראל". בתוך: תכנון פיסי בישראל, ירושלים: הוצאת המדפיס הממשלתי: 5-11.
- שרון, ס. (2006). המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים. תיאוריה וביקורת, 29: 31-57.
- תזכיר להקמת יישוב עירוני חרדי כסיף בצומת תל-ערד על פי תמ"מ 4/14 שינוי מספר 68, (2009). משרד השיכון והבינוי, אגף תכנון ערים.



תכנית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא של מנהל מקרקעי ישראל, (2005). אגף תכנון ופיתוח. 27.10.2005 : http://www.sviva.gov.il/bin/en.jsp?enPage=BlankPage&enDisplay=view&enDispWhat=Object&enDispWho=Articals\13262&enZone=strategy_gov

Abu-Saad, I. and Lithwick, H. (2004). *A Preliminary Evaluation of the Negev Bedouins Experience of Urbanization*, Beer Sheva: Negev Center for Regional Development.

Albrechts, L. (2003). Reconstructing Decision-Making: Planning Versus Politics. *Planning Theory*, Vol 2(3): 249-268.

Alfasi, N. (2009). Can Planning Protect the Public Interest? The Challenge of Coastal Planning in Israel. *Geography Research Forum*. 29: 83-102.

Bellina, S. (2009). "The Legitimacy of the State in Fragile Situations". *Report for the OECD DAC International Network on Conflict and Fragility*. Norad and French Ministry of Foreign and European Affairs: <http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+page?key=134243>.

Berke, P., Erocksen, N., and Crawford, J. (2002). Planning and Indigenous People, Human Rights and Environmental Protection in New Zealand. *Journal of Planning Education and*

Ben-Zadok, E. (1985). National Planning - the Critical Neglected Link: One Hundred Years of Jewish Settlement in Israel. *International Journal of Middle East Studies*, 17(3): 329-345.

Bird Rose, D. and Davis, R. (2005). (Eds). *Dislocating the frontier, Essay-ing the mystique of the outback*. Canberra: ANU E Press, The Australian National University.

Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism'. *West European Politics*, 33(5): 946-967.

Brenner, Neil and Theodore, Nik. 2002. Preface: From the "New Localism" to the Spaces of Neoliberalism. *Antipode* 34 (3): 341-347.

Broadbent, J. and Laughlin, R. (2003). Control and Legitimation in Government Accountability Processes: the Private Finance Initiative in the UK. *Critical Perspectives on Accounting*, 14, (1-2): 23-48.

Brodkin, E. Z. (1987). Policy Politics: If We Can't Govern Can We Manage? *Political Science Quarterly*, 102(4): 571-587.

Brodkin, E. Z. (1990). "Implementation as Policy Politics". in D. J. Palumbo and D. J. Calista (Eds), *Opening up the Black Box*. Contributions in Political Science, 252. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press, P. 107-118.

Brodkin, E. Z. (2006). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. *Journal of Public Adm Research and Theory* 17(1): 1-17.

Fainstein, S. S. (2000) New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4): 451-478

- Forester, (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Foucault, M. (1991). "Governmentality." In *The Foucault effect: Studies in governmentality*. (Eds). G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller. Chicago: University of Chicago Press, p. 87-104.
- Furniss, E. (2005), "Imagining the frontier: comparative perspectives from Canada and Australia" in *Dislocating the frontier, Essaying the mystique of the outback*, Bird-Rose, D. and Davis, R. (Eds.) 31-51. Canberra: The Australian National University, ANU E Press.
- Gertel, S. & Law-Yone, H. (1991), Participation Ideologies in Israeli Planning, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9: 173-188.
- Harvey, D. (1985). On Planning the Ideology of Planning. Chapter 7 (pp. 165-184) in *The Urbanization of capital: Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Healey, P. (2000). Planning Theory and Urban and Regional Dynamics. *International Journal of Urban and Regional Research*. 24(4): 917-921.
- Healey, P. (2004). The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 45-67.
- Hogan, R. (1985). The Frontier as Social Control. *Theory and Society*, 14(1): 35-51.
- Huntington, S. P. (1975). "The United States" in M. Crozier, S.P. Huntington, and J. Watanuki, (eds.), *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, p. 59-118.
- Kimmerling, B. (1993). State Building, State Autonomy and the Identity of Society: The Case of the Israeli State. *Journal of Historical Sociology*, 6 (4): 396-429.
- Law-Yone, H. and Kallus, R. (2001), "The Dynamics of Ethnic Segregation in Israel". In O. Yiftachel, J. Little, D. Hedgecock and I. Alexander, Editors, *The Power of Planning: Spaces of Control and Transformation*. London: Kluwer Academic Publishers, pp. 171-188.
- McGarry, J. (1998). "'Demographic engineering': the state-directed movement of ethnic groups as a technique of conflict regulation". *Ethnic and Racial Studies* 21: pp. 613-638.
- Migdal, J. (1988) *Strong societies and weak states state/society relations and capabilities in the third world*, New Jersey, Princeton.
- Migdal, J. (2001a). *State in Society: studying how states and societies transform and constitute*. Albany: State of NY Univ. Press.
- Migdal, J. (2001b). *Through the Lens of Israel: Explorations in State and Society*. Albany: State of NY Univ. Press.
- Milward, B. H. and Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research Theory*, 10(2): 359-380.



Newman, D. (2006) "Colonization as Suburbanization: The Politics of the Land Market at the Frontier" in P. Misselwitz and R. Abu Ghazaleh (eds), *City in Collision: Jerusalem and the Principles of Conflict Urbanism*. Basel, Boston, Berlin: Birkhauser Publishers: 113-120.

Offe, C. (2011). "Ungovernability": [http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe -- Ungovernability](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe--Ungovernability).

Sandercock, L. (1998). "Framing insurgent historiographies for planning". In *Making the Invisible Visible: a multicultural planning history*. Ed. Sandercock, Leoni. Berkeley/ Los Angeles/ London:University of California Press, 1-36.

Shadow Report (2009). "The Bedouin-Arabs in the Negev-Naqab Desert in Israel." Submitted by: Negev Coexistence Forum for Civil Equality: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/Negev_Coexistence_Forum_Civil_Equality.pdf.

Sharp, P. F. (1955). Three Frontiers: Some Comparative Studies of Canadian, American, and Australian Settlement. *Pacific Historical Review*, 24(4): 369-377.

Stasulis, D., Yuval-Davis, N. (1995). "Introduction: beyond dichotomies - gender, race, class and ethnicity in settler societies". In D. Stasulis and N. Yuval-Davis (Eds.), *Settler societies: articulations of gender, race, ethnicity and class*. London: Sage Publications, P. 1-38.

Taylor, J. (2003). "Data issues for regional planning in Aboriginal communities". Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University, Canberra. *Paper presented to the Data issues for regional planning in Aboriginal communities, North Australia Research Unit, The Australian National University Darwin 8th May, 2003*.

Todes, A. (2004). Regional Planning and Sustainability: Limits and Potentials of South Africa's Integrated Development Plans. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(6): 843-861.

Tschirgi, D. (1983). *The Politics of Indecision: Origins and Implications of American Involvement with the Palestine Problem*. New York: Praeger Publishers.

Tzfadia, E. and Yacobi, H. (2011). *Israeli Space: Periphery, Identity & Protest*. Routledge.

Turner, F. J. (1893). "The Significance of the Frontier in American History." A paper read at the meeting of *the American Historical Association*, NY.

Yiftachel, O. (1992). *Planning a Mixed Region in Israel: The Political Geography of Arab Jewish Relations in the Galil*, Avebury, Aldershot:25-53, 89-132.

Yiftachel, O. (1996). "The internal frontier: territorial control and ethnic relations in Israel". *Regional Studies*, 30: 493-508.

Yiftachel, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the Dark Side *Journal of Planning Literature*, 12: 395-406.

Yiftachel, O. (2003). Bedouin-Arabs and the Israeli Settler State: Land Policies and Indigenous Resistance, In: Champagne, D. and Abu-Saad, I. (eds.). *The Future of Indigenous Peoples: Strategies for Survival and Development*, Los Angeles: American Indian Studies Center Publication, UCLA, pp. 21-47.

Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: land, politics and identities in Israel/Palestine*. Pennsylvania: Pen Press.

Yiftachel, O., Goldhaber, R. and Nuriel, R. (2009), "Urban Justice and Recognition: Affirmation and Hostility in Beer Sheva", in Marcuse, P. et al (eds) *Searching the Just City*, London, Routledge: 120-143.

