

עתידה של המועצה האזורית אבו בסמה ומדיניות חלוקת המרחב בנגב

ד"ר ת'אבת אבו ראס, יו"ר סניף עדאלה בנגב

מבוא

בעקבות תוכנית פראוור פועלת כיום ועדה שמונתה על ידי מנכ"ל משרד הפנים, בראשותו של פרופ' ערן רזין, ושטרתה לחלק את המרחב בין הרשויות המקומיות בנגב. בנגב ישנם כ-800 אלף דונם המוגדרים כאזור גלילי, כלומר אזור שאינו נמצא תחת שליטתה של אף רשות מקומית בישראל (ללא סמכות שיפוט – area without jurisdiction), ונופל תחת אחריותו של המחוז הדרומי במשרד הפנים, שהוא הגדול במדינה. רוב רובן של קרקעות אלו נמצאות במה שנשאר מאזור "הסייג" שבו שוכנים התושבים הערבים הבדווים, רשויותיהם המקומיות וכפריהם הבלתי מוכרים, אשר לתושביהם יש טענות בעלות מוכרות על הקרקע. לנושאים אלה השלכות תכנוניות וכלכליות על הערבים בנגב, על רשויותיהם המקומיות ועל האפשרות להכרה או לאי-הכרה בכפריהם.

חלוקת המרחב בנגב

מחוז הדרום משתרע על פני שטח של 14,230 קמ"ר מכלל שטח מדינת ישראל, המגיע ל-20,770 קמ"ר, כלומר יותר מ-68% משטח המדינה. אזור הנגב משתרע על פני 12,835 קמ"ר. ראוי לציין כי המועצות האזוריות היהודיות במחוז הדרום שולטות ב-11,600 קמ"ר, המהווים כ-86% משטחי הנגב. עובדה זו משפיעה על חלוקת משאבי המס הניתנים להן בשל בסיסים צבאיים, מפעלים ומתקנים לאומיים הנמצאים בתחום השיפוט שלהן (השנתון הסטטיסטי לנגב, 2006).

יתר המרחב בנגב נמצא תחת שיפוטם של ערים ויישובים יהודיים, כך שלרשויות המקומיות הערביות לא נשאר אלא חלק קטן מהשטח – לא יותר מ-120 אלף דונם, כלומר פחות מ-1% משטח הנגב.

ועדת רזין

באפריל 2012 מינה מנכ"ל משרד הפנים, מר עמרם קלעג', ועדה "לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדווי בנפת באר שבע". בראשה של ועדה זו הוא עומד פרופ' ערן רזין, אחד מבכירי המומחים במדינה בנושא תחומי השיפוט. סמכויותיה של הוועדה והיעד שלשמו הוקמה הובהרו בכתב המינוי – **"לקדם את השגת יעדי הממשלה כמפורט בהחלטה מס' 3707 מיום 11.09.2011 בדבר פעולה מואצת להסדרת התיישבות הבדווים בנגב"**. במילים אחרות, ליישם את תוכנית פראוור (משרד הפנים, 2012).

ראוי לציין כי נציגי הממסד העלו בוועדה את נושא "סיום תפקידה של מועצת אבו בסמה וחלוקת המרחב הבדווי מחדש". מספר רב של מומחים ערבים ומנהיגים פוליטיים מסכימים כי המטרה

מאחורי צעד זה היא לבטל את ההחלטה שהושגה לאחר עתירה לבג"ץ, לקיים בחירות למועצה האזורית המכהנת מאז שלהי שנת 2003.

ראוי לשים לב כי מועצת אבו בסמה המכהנת נוסדה בסוף שנת 2003, כך שהבחירות הראשונות למועצה אמורות היו להתקיים לאחר ארבע שנים, כלומר בשנת 2007, אך הבחירות נדחו פעמיים. בעקבות זאת עתר מרכז עדאלה יחד עם האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ, והלה פסק כי יש לקיים בחירות במועצת אבו בסמה עד 4 בדצמבר 2012 (בג"ץ 3183/10, חוסיין אלרפאיעה ואח' נגד שר הפנים ואח').

עמדתה של מועצת אבו בסמה

בפני ועדת רזין הופיעה מועצת אבו בסמה בדמותם של יועצה הבכיר, ד"ר אהרון זוהר, וראש המועצה, מר רחמים יונה. ד"ר זוהר, שהכין את תוכנית העבודה של המועצה האזורית אבו בסמה (כיחידה מינהלית אחת לכל הכפרים) ואת תחום השיפוט שלה בשנת 2003 (משרד הפנים, 2003), אשר אושרה למרות אי-קיום רצף גיאוגרפי בין הכפרים במועצה, ממליץ כעת להקים שתי מועצות אזוריות נפרדות: הראשונה תהיה מועצה אזורית צפונית שתהיה מורכבת מהכפרים הנמצאים לאורך כביש 31 – אום בטין, א-סייד, דריג'את, כחלא, מכחול, מולדה ותראבין, ובניין המועצה יהיה במולדה; המועצה האזורית הדרומית תכלול את הכפרים הנמצאים לאורך הכבישים 25 ו-40 – אבו קרינאת, ביר הדאג', קסר א-סר ואבו תלול, ובניין המועצה יהיה באבו תלול. זוהר גם ממליץ לא לספח שטחים גליליים לתחום המועצה, היות שהוא סבור כי סיפוחם יגרום לקשיים ניהוליים, כלכליים ותכנוניים בעבודת המועצה, לרבות קשיים באכיפת החוק. נוסף על כך, טוען זוהר, סיפוח אדמות כאלו לתחום השיפוט הקיים עלול "להעלות את הציפיות בקרב החברה הבדווית, במיוחד בקרב מי מהם אשר טוען לבעלות".

עוד מציע ד"ר זוהר כי תחום העיסוק החשוב ביותר של המועצות האזוריות -- התכנון והבנייה -- לא יטופל במסגרת המועצות האזוריות המוצעות אלא על ידי הקמת ועדת תכנון ובנייה אזורית לשתי המועצות, אשר תפעל מבאר שבע. במילים אחרות, בראש ועדה זו יעמוד פקיד יהודי כנציג ישיר של משרד הפנים (זוהר, 2012).

מכתבו של ראש המועצה האזורית אבו בסמה מר רחמים יונה לוועדת הגבולות הבהיר ש"המועצה האזורית אבו בסמה ממקדת את פועלה ואת מאמציה בפיתוח הכפרים הבדויים החדשים". המכתב חוזר על הרעיונות שהעלה ד"ר אהרון זוהר והמלצותיו בנוגע לחלוקה לשתי מועצות. מכתבו גם אישר את נושא הכנסות המס מהמתקנים הצבאיים והכלכליים באזור, כגון נמל התעופה נבטים, והציע להעביר את המתקנים האלה ואת הכנסותיהם אל רשויות מקומיות יהודיות, כגון עיריית ערד או דימונה, ולאחר מכן לנכות מהם חלק ולהעבירו למועצה האזורית אבו בסמה (מועצה אזורית אבו בסמה, 2012).

מה עומד מאחורי פירוק המועצה האזורית אבו בסמה?

באמצע חודש אוגוסט 2012, כלומר חודשיים לאחר שהתחילה את עבודתה, פרסמה ועדת רזין את דוח הביניים שלה. הדוח כלל המלצה אחת – לפרק את המועצה האזורית אבו בסמה. בדוח נכתב כי "אין מקום להמשך קיומה של המועצה האזורית אבו בסמה במסגרתה הנוכחית" (דו"ח הועדה 2012, עמ' 15).

המלצה זו לא הפתיעה את מי שעוקב אחרי ההתרחשויות בנגב, אך היא חשפה את התפקיד שהוטל על ועדה זו, שהיתה אמורה להיות ועדה מקצועית. דוח הביניים של הוועדה פוסק כבר בהתחלה כי "הסוגיה הרלבנטית לוועדת הגבולות, בכל הנוגע לאבו בסמה, היא אך ורק אם יש מקום להמשך קיומה כמועצה אזורית" (עמ' 11).

הדבר המפתיע הוא שהוועדה התעקשה להגיש דוח ביניים אף על פי שוועדות גבולות לא נוהגות להגיש דוחות כאלה לפני סיום עבודתן. הוועדה מכירה בכך שהיא עומדת "בפני מטלה קשה ומורכבת", וכי הדבר עומד בסתירה לצורך להזדרז לפרסם דוח כזה בתוך חודשיים מתחילת עבודתה. ראוי לציין כי הוועדה זימנה נציגים רשמיים מדרום הארץ להופיע בפניה בשתי הישיבות הראשונות, אך לא טרחה לשמוע את הרוב המכריע של נציגי הכפרים באבו בסמה ונציגי הכפרים הבלתי מוכרים לפני פרסום דוח הביניים, אף על פי שעקרון שיתוף הציבור נחשב לבסיס שעליו נשען פועלן של ועדות הגבולות. ראש הוועדה עצמו, פרופ' ערן רזין, רואה בסוגיה זו סוגיה מרכזית; באחד ממחקריו הוא כותב: **"אין הוועדה צריכה לפרסם אף המלצה בטרם תשמע את שני הצדדים"** (רזין וחזן, 2000, עמ' 2). ברור לכול כי החיפזון בפרסום המלצה זו באופן ספציפי (סמכויותיה של הוועדה כוללות את היישובים הבדווים בדרום) מיועדת לתת לשר הפנים הזדמנות לפרק את המועצה האזורית אבו בסמה, באופן חוקי!

ועדת רזין מנצלת את נושא הפיזור הגיאוגרפי לכפרים באבו בסמה וריחוקם זה מזה (שלא השתנה מאז שנת 2003), אך שכחה כי יש בישראל מועצות אזוריות הגדולות יותר מבחינת שטחן הגאוגרפי, כמו רמת נגב ובני שמעון. עוד מציינת הוועדה כי המועצה האזורית אבו בסמה מונה מעט תושבים רשומים – לא יותר מ-7,200 נפשות (נכון לסוף יולי 2012) – אך בישראל יש יותר מ-15 מועצות אזוריות המונות עוד פחות תושבים, ובכללן תמר, לכיש, רמת נגב ושער הנגב.

עם זאת, נשאר הצדקה גזענית אחת לפירוקה של אבו בסמה שאלה יש להתייחס: הוועדה קובעת כי **"במועצה אזורית בדווית נבחרת צפוי שהמחזיקים בעמדות הכוח יקדמו בעיקר את האינטרסים של יישוביהם ושל השבטים שעימם הם נמנים..."**, וכי **"מועצה נבחרת תתקשה לגייס כספים מגורמי השלטון המרכזי"** (עמ' 5). אם כך הם פני הדברים, מדוע מתקיימות הבחירות בכפרים הבדווים האחרים? ובכנות, שיקולים אישיים, משפחתיים ועדתיים מקננים בכל הרשויות המקומיות, הערביות והיהודיות כאחת. יש בנגב רשויות מקומיות ערביות העובדות באופן טוב יותר

מרשויות מקומיות יהודיות שכנות, כפי שמעידים הפירוקים של כמה רשויות מקומיות יהודיות בנגב. מדיניות ההפליה היתה ועודנה המחסום הגדול ביותר בפני התפתחותם של היישובים הערביים, במיוחד בסוגיות הקרקע והתכנון.

ועדת רזין השתמשה בדוח הביניים שלה בסוגיית המבנה הארגוני להצדקת הכישלון של מועצת אבו בסמה ופירוקה רגע לפני קיום הבחירות למועצה, דבר המהווה חידוש במדיניות משרד הפנים. ידוע כי במידה שרשות מקומית מסוימת נכשלת בעבודתה, משרד הפנים משעה את ראש הרשות הנבחר, ולעיתים אף את החברים ברשות, וממנה ראש רשות אחר במקומו, אך לא משנה את המבנה הארגוני של הרשות המקומית. כך נעשו הדברים ברשויות מקומיות שכנות בשנים האחרונות, בערד, באופקים, בירוחם ובערערה בנגב. הדבר החמור אף יותר הוא שמי שקובעים את המדיניות ומוציאים אותה לפועל כיום הם אלה שעתידיהם להנהיג את שתי המועצות החדשות בעתיד, כל עוד הם אינם ערבים המתגוררים בכפרי אבו בסמה, על מנת שלא יהוו מחסום בפני תוכנית פראוור ויישומה.

קריאה קפדנית של הדוח מבהירה כי הוא רחוק מלהיות מקצועי וכי זהו דוח שמשרד הפנים דרש ממנה להכין במהירות הבזק, על מנת לעקוף את החלטת בג"ץ בנוגע לקיום הבחירות בכפרי אבו בסמה ב-4.12.2012 (בג"ץ 3183/10). דוח ביניים חפוז זה בא לשרת מדיניות אשר נקבעה מראש על ידי ממשלת ישראל. בתגובת המדינה על התיק הראשון מבין שני תיקים המתנגדים לקיום הבחירות – בג"ץ 5819/12 ובג"ץ 6313/12 – אשר יידונו בבית המשפט העליון בסוף אוקטובר 2012, נכתב כי **"שר הפנים בודק בימים אלה את אפשרות אימוצן של המלצות הביניים של ועדת רזין, וכי במקרה שיאשר את פירוקה של המועצה האזורית אבו בסמה לשתי מועצות אזוריות נפרדות בתקופה הקרובה ולפני התאריך הקבוע לבחירות, הרי שהבחירות תבוטלנה מאחר שמועצת אבו בסמה כבר לא תהיה קיימת"** (עמ' 14). אותו משרד פנים שמעודד את "איגום המשאבים באמצעות המיזוג של רשויות מקומיות בארץ" רואה כעת, ערב קיום הבחירות למועצה האזורית אבו בסמה, צורך בפירוק המועצה והקמת שתי מועצות אזוריות במוקמה.

סיכום

ממשלת ישראל, על זרועותיה השונות, אשר עמן נמנית ועדת רזין, מוציאה כעת לפועל את תוכנית פראוור, אף מבלי שתעבור אישור כחוק בכנסת. הקרב העיקרי היה ועודנו סביב שארית השטח מאזור הסייג, המהווה כ-800 אלף דונם, שברובם מתגוררים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. טוב יהיה לו תיקבע פגישת תיאום אחת לפחות בין הרשויות המקומיות הערביות בדרום ובין הוועדות המקומיות בכפרי אבו בסמה והוועדות המקומיות בכפרים הבלתי מוכרים, כדי לקבוע תוכנית שבמרכז עומדים עקרונות של צדק מתקן ומביאה בחשבון את העוול שפקד את ערביי הנגב; תוכנית כזו צריכה לכלול את סיפוח כל שארית השטח שנשאר מאזור הסייג לתחום השיפוט של המועצה האזורית, כולל כל המתקנים המניבים הכנסה מארנונה, ודרישה לקיים ולארגן במהרה בחירות לוועדות המקומיות בכפרים אלה. המטרה הראשונה של פירוק המועצה האזורית אבו בסמה היא

לדחות את הבחירות במועצה זו בפעם הרביעית ולמנוע מתושבי הכפרים השייכים אליה לממש את זכותם הדמוקרטית לבחור את נציגיהם, ובכך ליישם את תוכנית פראוור ללא התנגדות מקומית רשמית.

מקורות

דוח ביניים לוועדת הגבולות (2012).

משרד הפנים (2003), **דוח הוועדה לבחינת המבנה המוניציפאלי והגבולות של היישובים הבדואים החדשים (אבו בסמה) במחוז הדרום** (ועדת זוהר).

משרד הפנים (2012), **כתב מינוי לוועדת חקירה "לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע"**.

זוהר, א. (2012), **סוגיות הקשורות למועצה האזורית אבו בסמה – נייר המוגש לוועדת הגבולות רזין**.

אוניברסיטת בן גוריון: המרכז לפיתוח אזורי (2006), **שנתון סטטיסטי לנגב**.

מועצה אזורית אבו בסמה (2012), **נייר עמדה: מכתב אל ועדת החקירה לשינוי הגבולות וחלוקת משאבי המס**, מוגש מטעם המועצה האזורית אבו בסמה.

רזין ע. וחזן, א. (2000), **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בג"ץ 3183/10, חוסיין אלרפאיעה ואח' נגד שר הפנים ואח' (תיק עדאלה).

בג"ץ 5819/12, חסן אלאטרש נגד שר הפנים.

בג"ץ 6313/12, קבוצת אנשים מיישובי אבו בסמה נגד משרד הפנים.