

17/06/2012

לכבוד
פרופ' ערן רזין
יו"ר ועדת החקירה לבדיקת הארגון הראוי של התחום המוניציפאלי
ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע
משרד הפנים

**הנדון: התייחסות בעניין התחום המוניציפלי ומרחבי התכנון המקומיים
ביישובים ובכפרים הבדואים בנפת באר שבע**

שלום רב,

בעקבות פרסום הודעה בדבר מינוי ועדת חקירה, אנו הארגונים החתומים מטה מבקשים להציג להלן את התייחסותנו לתחום המוניציפלי ולמרחבי התכנון הראויים עבור היישובים, הכפרים וכלל המרחב הבדואי שבנפת באר שבע, ולהופיע בפני הוועדה שנתמנתה בנדון ולהביע את עמדתנו. להלן עיקרי הדברים של עמדתנו בנושא, אשר מבוססת על הידע שרכשנו בתחום במהלך למעלה מעשור של פעילות בקרב האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב. אנו נרחיב ונשלים את הדברים בעת הדיון בפני הוועדה.

מבוא

קיים קשר ישיר בין עיצוב גבולות מוניציפאליים וקביעת מרחבי תכנון לבין זכויות אדם, שכן אדם מושפע ברוב תחומי חייו מהצלחת הרשות אשר בשטח שיפוטה הוא מתגורר, ומרמת השירותים המוענקים לו. גשוגה של הרשות המקומית תלוי במידה רבה באופן שבו נקבעים גבולותיה. הצלחת הרשות משליכה על רמת השירותים הציבוריים ושירותי הרווחה, על התשתיות, על נגישות למשאבים ובסופו של דבר על רמת החיים של תושביה. כל אלו משפיעים על כבוד האדם המתגורר ברשות ועל זכויותיו לתנאי קיום נאותים.

בהתאם להערכות מעודכנות, האוכלוסייה הבדואית במרחב כולו מונה כ-200,000 נפשות ובשנת 2030 תמנה כ-400,000 תושבים. ככלל, ניתן לומר כי הרשויות המקומיות ותושביהן, יישובי המועצה האזורית אבו בסמה ותושבי הכפרים הלא מוכרים, סובלים מרמת הכנסה נמוכה, מהעדר מקורות פרנסה, ממצוקת דיור ומהעדר קרקע פנויה, ללא תביעות בעלות, מתוכננת וזמינה לפיתוח, מהעדר חמור של תשתיות פיסיות ותשתיות חברתיות או מקיומן של תשתיות לא נאותות. עבור תושבי הכפרים הלא מוכרים החיים בשטח גלילי מדובר על פגיעה ארוכת שנים בזכות יסוד בסיסית לשלטון מקומי עצמי, לכבוד לשוויון ולתנאי מחייה נאותים.

כינונה של ועדת הגבולות אשר קיבלה לידה מנדט להמליץ בדבר התחומי שיפוט ומרחבי התכנון במגזר הבדווי בנפת באר שבע, יכולה להוות הזדמנות לשינוי מציאות עגומה זו. על הועדה, אפוא, לתת משקל מיוחד לשיקולים של זכויות אדם ולשיקולי צדק חלוקתי ושוויון הזדמנויות, אשר מטרתם צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין תושבי המרחב מצד אחד, ובין הרשויות המקומיות מצד שני, תוך שאיפה לשוויוניות בהקצאת משאבים, שטחים וייעודי קרקע.

בית המשפט העליון מחייב בפסיקתו רשות מינהלית לשקול שיקולים של צדק חלוקתי, כחלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים, כגון משאבי קרקע (בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות (בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית, פ"ד נו (6) 25). כמו-כן, נפסק שוועדת הגבולות מוסמכת, ואף חייבת, לשקול שיקולים סוציו-אקונומיים של פיתוח הרשות ושל פתרון בעיות חברתיות וכלכליות, בבואה להמליץ על קביעת ושינוי גבולות מוניציפליים (בג"צ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד נב(1) 75). חוסר התחשבות בשיקולים של צדק חלוקתי יפגום בסבירות המלצת הועדה, ועשוי להוות עילה לביטולה.

עקרונות לעיצוב הגבולות המוניציפאליים

1. כיבוד ומימוש זכויות היסוד לכלל האזרחים הבדואים בנגב

נקודת המוצא של הועדה בהמלצותיה צריכה להתבסס על כך, שלכל אזרח ערבי בנגב עומדות מלוא זכויות היסוד כמו כל אזרח אחר במדינה. עיצוב גבולות שאינו מתחשב בהתיישבות קיימת, אף אם אינה מוכרת על ידי המדינה, ובמגבלות הפיתוח הנגרמות מכך, הוא עיצוב לקוי, שיביא לכישלון הרשות המקומית. עיצוב גבולות הישובים הבדואים, שהוקמו החל משנות ה-70, בנגב, נעשה באופן נמהר, מבלי שנלקחו בחשבון 46 נקודות ההתיישבות הקיימות, ורצון התושבים להישאר במקום בו הם מצויים מזה עשרות שנים. כתוצאה מכך הפכו העיריות הבדואיות בנגב לישובים החלשים ביותר במדינה הסובלים ממצוקת דיור ותשתיות.

במצב הנוכחי, התושבים ביישובים הלא מוכרים מקבלים באופן חלקי שירותי חינוך, בריאות, רווחה ועוד ביישובים המוכרים הסמוכים להם מבלי שכתובת המגורים שלהם רשומה שם, ולכן הרשויות המקומיות אינן מקבלות את התקציבים המתאימים לכך. עיצוב הגבולות המוניציפאליים צריך לקחת בחשבון את כלל האוכלוסייה הבדואית, לרבות אלה המתגוררים בכפרים שטרם זכו להכרה. זאת במטרה לבנות מסגרת מוניציפלית אשר תספק תשתיות ושירותים ברמה הולמת גם לתושבי אותם כפרים. רק כך יכובדו וימומשו זכויות היסוד של כלל האזרחים הבדואים בנגב ובראשם הזכות לבחור ולהיבחר במישור המוניציפלי, זכות לדיור ולקבלת שירותי חינוך, בריאות, תכנון ובניה, והזכות לכבוד לשוויון ולתנאי מחייה נאותים.

2. שוויון במעמד האזרחים תוך הכרה בצרכים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית

עיצוב הגבולות בין הרשויות המקומיות השונות צריך להיות שוויוני, כך שכל קבוצת אוכלוסייה תזכה ליחס שווה בהתאם לגודלה והצרכים שלה. עקרון השוויון צריך לבוא לידי ביטוי בקיום מדדים וכלים מוניציפאליים דומים ליהודים וערבים, הן במבנה המוניציפאלי, הן בהקצאת הקרקעות והן בחלוקת

המשאבים הקיימים באזור. מעקרון השוויון התוצאתי נגזרת גם החובה לנקוט מדיניות של העדפה מתקנת, כדי לא להנציח פערים חברתיים קיימים.

עיצוב הגבולות המוניציפאליים צריך להתאים לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה, במיוחד כאשר מדובר בקבוצת מיעוט לאומי, תרבותי וילידי. הדבר צריך לבוא לידי ביטוי, בין השאר, במתן אפשרות לאוכלוסייה הבדואית לקיים את אורח החיים המסורתי שלה, תוך שמירה על המאפיינים הקהילתיים שלה. לשם כך, נדרשת הקצאת קרקעות להסדרת ההתיישבות הקיימת בהתאם לקריטריונים תכנוניים מקובלים ובמקביל קביעת השימושים בה בהתאם לצורכי הקהילה והמסורת שלה.

תושבי המדינה מושפעים ברוב תחומי חייהם מרמת השירותים שהרשות המקומית בה הם מתגוררים מעניקה להם. שגשוגה של הרשות המקומית תלוי במידה רבה באופן בו נקבעים גבולותיה. הצלחת הרשות משליכה על רמת השירותים הציבוריים, על שירותי הרווחה, על התשתיות, על מידת הנגישות למשאבים ציבוריים, ובסופו של דבר על רמת החיים של התושבים. חלוקת הגבולות המוניציפאליים בין הרשויות השונות משקפת, בין היתר, את יחסי הכוחות בחברה ובמרחב. על כן, כאשר באים לבחון שינויים באופן קביעת שטחי שיפוט של רשויות מקומיות, צריכים לעשות זאת מתוך מגמה לקדם עקרונות של שוויון באופן הקצאת המשאבים במרחב ותוך מתן הזדמנויות זהות לקבוצות אוכלוסייה שונות בכל הקשור ליכולתן לנצל אותם משאבים.

כמו בהיבטים רבים אחרים, יש לנהוג באוכלוסייה הבדואית באופן זהה לאוכלוסייה היהודית גם בהיבט של השלטון המקומי. זאת, תוך התחשבות בצרכים החברתיים והתרבותיים המיוחדים של האוכלוסייה הבדואית ותוך יישום עקרונות של צדק חלוקתי. במילים אחרות, כדי שרמת השלטון המקומי תהיה יעילה, צריך שהגבולות הפיזיים של הרשות המקומית יבטיחו את האפשרות לממש את השלטון המקומי באופן יעיל על ידי קיום של עתודות קרקע לפיתוח ורציפות טריטוריאלית, תוך בחינת הפתרונות המוניציפאליים הראויים באופן פרטני לכל יישוב וכפר.

3. ניתוק בין נושא הייצוג המוניציפלי וקבלת השירותים לבין סוגיית הבעלות על הקרקע וההכרה בכפרים

קביעת הגבולות המוניציפאליים צריך שיהיה מבוסס גם על הפריסה הקיימת של הכפרים במרחב והשוונות ביניהם, ולא רק על מפות התכנון או תכניות המתאר. עיצוב הגבולות צריך להתחשב בעובדה כי ישנם יחסי גומלין מסורתיים בין הקבוצות השונות ומצד שני קיימים כפרים בדואים באזור מקדמת דנא, ואחרים שתושביהם הועברו אליהם בהוראה של ממשלות ישראל.

האוכלוסייה הבדואית בכללותה, על מגוון צורות התיישבות שלה, זכאית למלוא השירותים המוניציפאליים וזכויות היסוד להם זכאי כל אזרח אחר במדינת ישראל, ללא כל קשר למעמד הכפרים בהם הם מתגוררים, או לסוגיה של הסדרת תביעות הבעלות. גם בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ ניתק את הקשר בין זכויות יסוד לבין הכרה והסדר תביעות בעלות.

בג"צ 4671/98 אבו-פריח ואח' נ' רשות החינוך לבדואים ואח' (טרם פורסם, ניתן ביום 17.1.1999), בג"צ 5221/00 אבו-ג'רדוד ואח' נ' המועצה האזורית רמת נגב ואח', (טרם פורסם, ניתן ביום 2.1.2000), בג"צ 3586/01 המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים (טרם פורסם), ובג"צ 3511/02 עמותת "הפורום לדו-קיום בנגב" ואח' נ' משרד התשתיות ואח' נז (2) 102.

4. איגום משאבים, קיום מקורות כלכליים ויעילות

הגדרת הגבולות המוניציפאליים במרחב הבדואי בנפת באר שבע צריך להיעשות במבט לעתיד ומתוך לימוד הכשלים מהעבר. זאת במטרה לבנות מסגרת מוניציפלית יציבה אשר תספק תשתיות ושירותים ברמה הולמת הן ליישובים המוכרים והן לאותם כפרים שטרם קיבלו הכרה. יש לקחת בחשבון את גודל האוכלוסייה הצפויה, ואת הצורך בעתודות קרקע להתפתחות העתידית של היישובים. עיצוב הגבולות המוניציפאליים חייב להיעשות תוך איחוד וחלוקה מחדש של משאבים, באופן שיאפשר לכל הרשויות המעורבות להצליח מבחינה כלכלית.

לצורך כך, יש לבחון אפשרויות תעסוקה באזור, ולאפשר מגוון אמצעי תעסוקה מותאם לצורכי האוכלוסייה (שטחי מרעה, שטחים חקלאיים, אתרי תיירות, נגישות לתחבורה ציבורית ועוד), הקמת אזורי תעשייה ומסחר משותפים, הגדלת בסיס המס על ידי הכללת מתקנים ממשלתיים ומפעלים בשטח הרשויות המקומיות השונות, או לחילופין, קביעת מנגנון שוויוני לחלוקת הכנסות מאותם מתקנים בין כלל הרשויות במחוז. עיצוב הגבולות המוניציפאליים צריך להתאים לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה באזור. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בקבוצת מיעוט לאומית-תרבותית.

5. חלוקת משאבים במרחב

מיקומם הגיאוגרפי של מתקנים ממשלתיים, מפעלים גדולים או אתרי כרייה וחציבה, אשר מניבים הכנסות גבוהות באופן שוטף לקופה של הרשות המקומית, נקבע לרוב מתוך שיקולים תכנוניים שאינם קשורים בהכרח לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות או לאופי האוכלוסייה. כתוצאה מכך, ההכנסות מארנונה מאותם מתקנים מגיעות לרשות המקומית בתחומה הם נמצאים, ללא כל קשר לגודל והצרכים של האוכלוסייה שלה.

הרשויות המקומיות הבדויות בנגב, כמו האוכלוסייה הבדואית בנגב, הן מן החלשות בקרב כלל הרשויות המקומיות. לעומתן, חלק מהרשויות המקומיות היהודיות בנגב נמנות בין החזקות מבחינה חברתית וכלכלית בין כלל הרשויות המקומיות. על מנת לאזן את המצב הקיים אנו סבורים שקיים צורך לבחון לא רק את המפה של תחומי השיפוט, אלא גם את המפה של חלוקת ההכנסות מארנונה בין הרשויות המקומיות השונות. במילים אחרות, מן הראוי להגדיר כללים לחלוקת הכנסות בין כל הרשויות המקומיות במחוז דרום, תוך מתן דגש לעקרון של אפליה מתקנת כדי לתת מענה לצרכים של האוכלוסייה.

המדינה מעבירה תקציבים לרשויות המקומיות באמצעות מענקי איזון בעיקר לחלשות שביניהן, כדי להשלים את התקציבים הדרושים לרשויות על מנת לספק סל שירותים בסיסיים לתושביהן, בתחום של חינוך, רווחה ועוד. יצירת מנגנון של חלוקה שוויונית יותר בין ההכנסות של הרשויות המקומיות, במיוחד ההכנסות שמקורן ממתקנים ממשלתיים כגון מתקני תשתית שונים, יביא לא רק לתוספת של מקורות הכנסה עצמאיות לתקציביהן של הרשויות החלשות, אלא שיביא לחיסכון לקופת המדינה. זאת, מכיוון שהארנונה המשולמת עבור אותם מתקנים ממשלתיים תגיע ישירות לרשויות החלשות וניתן יהיה להפחית את התשלום של מענקי האיזון מתוך אוצר המדינה.

6. יצירת אופק תכנוני עבור היישובים הבדואים

אוכלוסיית היעד של היישובים הבדואים בנגב מונה עשרות אלפי נפשות אשר מעוניינת לשמור על המאפיינים, הייחודיות, הלכידות והמבנה הקהילתי שלה ואינה מעוניינת לעבור להתגורר לאזורים אחרים בארץ. למרות זאת, היישובים הבדואים המוכרים המיועדים לה אינם זוכים לתהליכי תכנון ופיתוח מהירים במיוחד ובעיקר עתודות הקרקע הנדרשות לפיתוחם מצומצמות. דברים אלה פוגעים בצפיות שתולה האוכלוסייה הבדואית כלפי אותם ישובים.

בנוסף, ריבוי קבוצות המשנה בתוך האוכלוסייה הבדואית, כמו גם קצב הגידול הטבעי שלה, מחייבים תכנון ארוך טווח מושכל של היישובים הבדואים. על ידי פעולת תכנון נכונה, שתשען על עתודות קרקע שנמצאות בתחום הרשות המקומית, ניתן יהיה לייצר אופק תכנוני לטובת מגורים, מבני ציבור, תעסוקה ועוד, עם היקף מגרשים אשר יהיה הולם לצפי האוכלוסייה בכל ישוב וישוב. חשוב גם להגדיר את שלבי הפיתוח ביישובים בהתאם לזמינות עתודות הקרקע על מנת לתת מענה לביקוש הצפוי על ידי כל אחת מהקבוצות המשנה שבתוך האוכלוסייה, כדי שגם עבור כל אחת מהן יהיה אופק תכנוני עם מענה פרטני לצרכים הייחודים שלה, כדי למנוע מצב של משבר בתוך החברה הבדואית.

על כן, יש לתת את הדעת על היקף הפיתוח הרצוי בכל אחד מן היישובים, ולהעמיד לטובת הרשויות המקומיות הבדואיות את עתודות הקרקע הנדרשות לצורך זה כדי להבטיח את פיתוחם בבוא העת, בניגוד למצב הקיים היום, בו תחום הרשות המקומית נקבע בהתאם לגבול תכנית המתאר המאושרת. כך ניתן יהיה לספק פתרונות דיור ושימושי קרקע נדרשים אחרים שיהיו זמינים בעתיד בהליכי תכנון פשוטים יחסית. לשם כך, מן הראוי גם כי בתחום תכניות המתאר של היישובים השונים תהינה עתודות קרקע לפיתוח עתידי כמו בכל היישובים והרשויות מקומיות בארץ.

פתרונות מוניציפליים ראויים

1. מגוון פתרונות מוניציפליים

יש לבחון מגוון פתרונות מוניציפאליים אשר יהיו מתאימים לכל מקרה לגופו, ולכן ייתכן שיהיה צורך ליישם יותר מדגם אחד של ניהול המרחב. נדרשת אפוא בחינה פרטנית של המרחב, הכפרים השונים, יחסי הגומלין המרחביים ומידת הנכונות לשיתופי פעולה בין היישוביים ברמה המקומית והאזורית. נקודת המוצא לכל בחינה של ניהול ראוי למרחב ייקבע באופן שייצור רצף טריטוריאלי בין הכפרים והיישובים הבדואים, ולא יצטמצם לקו הכחול של תכניות המתאר בלבד.

האפשרויות לניהול המרחב אשר עומדות על הפרק הן:

- חלוקה מחדש של המבנה המוניציפלי במרחב

הקמה של מספר רשויות מקומיות אשר תואמות את חלוקת המרחב בין הכפרים הקיימים והקבוצות או המשפחות השונות. לפיכך, יש להגדיר מספר רשויות כפריות מרחביות (מועצות אזוריות) או מספר מועצות מקומיות תוך הקפדה על העיקרון של רצף טריטוריאלי בין היישובים שמרכיבים אותן, ותוך הקצאה של שטחים לפיתוח כלכלי והתפתחות עתידית.

במסגרת זאת מוצע להרחיב את הגבולות של היישובים שנמצאים היום בתחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה במטרה לכלול כפרים או כל התיישבות לא מוכרת אחרת שכעת נותרו מחוץ לגבולות השיפוט והפיתוח שלהם.

- הרחבת תחום השיפוט של היישובים הקיימים

מוצע להרחיב את תחומי השיפוט של העיירות הבדויות וגם של היישובים האחרים במרחב, כך שייכללו בתחומם כפרים לא מוכרים כשכונות חקלאיות שמהוות גם עתודות קרקע לפיתוח עתידי. בדרך זאת אפשר יהיה לשלב, כשלב ביניים, חלק מהיישובים הקיימים כוועדים מקומיים בתוך המועצות האזוריות היהודיות הסובבות אותם לפרק זמן מוגדר מראש, על מנת לתת לאותם יישובים את התשתית הניהולית שהם זקוקים לה על מנת לצמוח.

- הקמת רשויות מקומיות חדשות

ניתן להגדיר אשכולות של יישובים סמוכים שחולקים יחד מרכז שירותים משותף, כמועצה מקומית או כמועצה אזורית.

2. התאמה בין תחום השיפוט למרחב התכנון

רשות מוניציפאלית אשר אינה שולטת בנושאים תכנוניים תהיה חסרת מוטיבציה לפתח ולשמר את השטחים שבתחומה. על כן מן הראוי להקים מרחבי תכנון עצמאיים עבור הרשויות החדשות שיוקמו. לאחר תקופת התבססות מתאימה, ראוי שהמוסדות המוניציפליים יקבלו אחריות על התכנון המקומי ואכיפתו.

אנו מבקשים להזמין אותנו להציג את עמדתנו בעל פה בפני הוועדה כדי שנוכל לפרט ולהרחיב את הדברים המוצגים בהתייחסות לעיל. ככל שנמצא לנכון, נבקש להסתייע במומחים אחרים בעת הדיון.

בברכה,

נילי ברוך, מתכנתת ערים
עמותת במקום

סזאר יהודקין, מתכנן ערים
עמותת במקום

סוהאד בשארה, עו"ד
מרכז עדאלה

ראויה אבו רביעה, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח