

מדיניות ההתיישבות ו"יהוד המרחב" בנגב

הנא חמדאן¹

מבוא

טענת מאמר זה הינה, שמדיניות ההתיישבות היהודית וייהוד המרחב עדיין קיימים ודומיננטיים בקרב מקבלי החלטות ומוסדות התכנון והקרקע. הביטוי עצמו, "ייהוד המרחב", כמעט נעלם אמנם מהשיח התכנוני המוצהר, ובמקומו החלו מופיעים ביטויים כגון "משיכת אוכלוסייה" ו"שיפור איכות החיים", אולם ברמת התכנון המעשי מהות הביטוי עודנה דומיננטית. במאמר זה אבחן את מדיניות ההתיישבות וייהוד המרחב כפי שהיא באה לידי ביטוי בשתי החלטות ממשלתיות: הראשונה היא ההחלטה על הקמת 14 יישובים חדשים בגליל ובנגב, והשנייה – המכונה תכנית שרון – היא התכנית המתקצבת ל"מגזר הבדווי בנגב". לבסוף אבחן שני מקרים ספציפיים של יישובים ערביים לא מוכרים בנגב, אום אל-חיראן ועתיר.

קרקע והאוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב

בעקבות מלחמת 1948 גורשו או נמלטו אל מחוץ לגבולות הארץ 85-80 אחוזים מן הערבים הבדווים בדרום. רק כ-11,000 מהם נותרו בארץ ורוכזו בצפון הנגב, באזור הנקרא "הסייג". האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל כולה, כולל הבדווים בנגב, חיו תחת ממשל צבאי עד 1966, ורוב הקרקעות שהיו בחזקתם הועברו לרשות יישובים יהודיים.² כיום מתגוררים בנגב כ-136,500 ערבים בדווים,³ מחציתם ביישובים לא מוכרים. בשנות השבעים והשמונים הוקמו באזור הסייג שבע עיירות בדוויות במטרה לייחד את הנגב ולרכז את האוכלוסייה הבדווית בשטח מצומצם ככל האפשר, תוך התעלמות מוחלטת מצורכי האוכלוסייה ומאורח החיים שלה.

האוכלוסייה הערבית מונה כ-14 אחוזים מאוכלוסיית המחוז הדרום, אולם שיעור היישובים הערביים במחוז זה עומד 3.1 אחוזים (שבעה מתוך 225 יישובים).⁴ האפליה והאבסורד העולים ממצב זה בולטים ביתר שאת לאור העובדה, שהמדינה טרם הכירה בכ-40 כפרים ערביים בדווים,⁵ שחלקם קיימים עוד מלפני קום המדינה וחלקם הוקמו על פי צווים מטעם המושל הצבאי. יתרה מזאת, הערבים אינם יכולים להתיישב ב-89 אחוזים מתוך 200 היישובים היהודיים הכפריים. מדובר במושבים, בקיבוצים וביישובים קהילתיים, שהמעבר אליהם מותנה בוועדות קבלה שהסוכנות היהודית משמשת בהן גורם פעיל. מטרתו המוצהרת של מנגנון זה היא לבחון את התאמת המועמדים לאידיאולוגיה השיתופית, אולם בפועל הוא מביא להדרה של אזרחים ערבים.⁶ פסיקת בג"ץ בפרשת קעדאן נגד קציר (בג"ץ 6698195) קבעה אמנם שלמדינת ישראל אסור היה להקצות לסוכנות היהודית קרקע באופן המפלה בין יהודים לבין לא יהודים, אולם הלכה למעשה משמשת הסוכנות היהודית עד היום מכשיר יעיל, המונע מערבים – באופן "חוקי"

¹ מתכנתת ערים בעדאלה.

² יפתחאל, אורן (2000), *קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל*, נייר עמדה, מרכז אדוה, תל אביב.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004), *השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 55*, לוח מס' 2.9, ירושלים.

⁴ ראו הערה 3 לעיל.

⁵ לאחרונה הכירה המדינה בשבעה יישובים נוספים, שאין להם עדיין תכניות מתאר.

⁶ ראו הערה 2 לעיל.

כביכול – לחכור קרקעות ביישובים אלה. פסיקת בג"ץ קעדאן לא הולידה אפוא שינוי של ממש בפרקטיקה הנוהגת.

הקמת יישובים חדשים

בשנת 2001 פרסם מינהל מקרקעי ישראל דו"ח בשם **מצב ישראל: יישובים חדשים ומתחדשים**, שהוגש לצוות הבין-משרדי להתיישבות בראשות משרד ראש הממשלה.⁷ הדו"ח כולל סקירה של יישובים חדשים פרי יזמתם של גופים שונים: מינהל מקרקעי ישראל, משרד התשתיות הלאומיות, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד הביטחון, הסוכנות היהודית, מועצות אזוריות, יזמים פרטיים ועוד. מן הסקירה עולה כי 68 יישובים חדשים נמצאים בשלבי הקמה שונים, 40 מהם ממוקמים בנגב. הרשימה כוללת גם שבעה יישובים ערביים בנגב, המוקמים כאמור במטרה לרכז במינימום שטח את האוכלוסייה הערבית המתגוררת בכפרים לא מוכרים. דו"ח זה, הראשון מסוגו שפורסם לקהל הרחב, הוא מעין מסמך יסוד וכלי להדרכה ולהכוונה בכל הקשור להקמת יישובים חדשים.

החלטת ממשלה מס' 2265

ב-21 ביולי 2002 התקבלה בממשלה החלטה מס' 2265, הקובעת את הקמתם של 14 יישובים חדשים, שישה מהם בדרום. בהחלטה נכתב: "א. על-יסוד מדיניות הממשלה, לפעול לפיתוח הנגב והגליל וחיזוק הפריפריה, ובהתאם להמלצות הוועדה הבין-משרדית להקמת יישובים חדשים ומתחדשים, לאשר הקמת היישובים הבאים...". על פי ההחלטה, בנגב הצפוני יוקמו היישובים חירן, עירא, משמר הנגב ב וכרכור; במרחב המועצה האזורית רמת הנגב יוקם היישוב רוח במדבר; ובמרחב המועצה האזורית ערבה תיכונה יוקם היישוב פארן ב.

כל היישובים המוקמים במסגרת החלטה מוגדרים יישובים קהילתיים. הגדרה זו היא אחד הכלים העיקריים לסינון האוכלוסייה באמצעות ועדות הקבלה, המאפשרות רק לאוכלוסייה יהודית להתיישב במקום. כמו כן, לפי החלטה זו, האחריות על הקמת ארבעה מתוך שישה יישובים – עירא, משמר הנגב ב, רוח במדבר ופארן ב – מוטלת על הגופים הבאים: משרד הבינוי והשיכון בתיאום עם משרדי הממשלה, המועצה האזורית והסוכנות היהודית. הטלת האחריות להקמת היישובים בין היתר על הסוכנות היהודית מסננת ומדירה באופן אוטומטי את האוכלוסייה הערבית. יישובים אלה מוקמים למעשה אך ורק בעבור האוכלוסייה היהודית, תוך התעלמות מהאוכלוסייה הערבית. מעידים על כך דבריו של ראש הממשלה אריאל שרון באותה ישיבת ממשלה: "אם אנחנו לא נתיישב על הקרקע, מישהו אחר יעשה זאת".⁸ שרון הוסיף כי מדובר ב"צורך לאומי", וכי הקמת היישובים נועדה להבטיח עתודות קרקע לדורות הבאים.

נוסף על כך, במשך השנתיים האחרונות מקדם משרד ראש הממשלה יזמה להקמת 30 יישובים חדשים בנגב ובגליל. על פי פרסומים בנושא, "היישובים אמורים לסייע בפריסת האוכלוסייה, בשמירה על קרקעות המדינה ובהגנה על הגבולות".⁹ מדבריו של עוזי קרן, יועץ ראש הממשלה לענייני התיישבות, עולה בבירור שיישובים אלה מיועדים לאוכלוסייה היהודית ולה בלבד, וכי מטרת הקמתם היא ייחוד המרחב. באשר לאוכלוסיית היעד של היישובים אמר קרן:

⁷ מינהל מקרקעי ישראל, משרד התשתיות הלאומיות (2001), **מצב ישראל: יישובים חדשים ומתחדשים**, ירושלים.

⁸ בחור, דיאנה (2002), "הממשלה אישרה הקמת 14 יישובים קהילתיים חדשים", אתר y-net, 21.7.2002.

⁹ רינת, צפיר (2003), "שרון מקדם הקמת 30 יישובים בנגב ובגליל", **הארץ**, 20.7.2003.

[...] הנושא המרכזי בהקמת היישובים האלה הוא סגירת פרצות או מיקום יישובים מבחינה מדינית בנקודות שחשובות למדינה, שיש שם התיישבות יהודית... זה פשוט חיזוק ההתיישבות באזורים שהם זלילי אוכלוסייה יהודית (ההדגשה לא במקור).¹⁰

החלטות ויוזמות אלו פוגעות קשות בזכויותיהם הבסיסיות של האוכלוסייה הערבית הבדווית בדרום, כמו הזכות למגורים, הזכות לקניין, הזכות לחיים בכבוד, וכמו כן הזכות לצדק ולשוויון.

תכנית שרון

המדינה ומוסדותיה פיתחו בעשור האחרון אסטרטגיות וכלים חדשים, שנועדו להגביר את הפעילות כלפי היישובים הערביים מכאן, ולפעול להקמת יישובים בעבור האוכלוסייה היהודית ולהרחבת היישובים היהודיים הקיימים מכאן. ב-9 באפריל 2003 אישרה ועדת השרים למגזר הלא-יהודי תכנית מתקצבת חמש שנתית של 1.175 מיליארד ₪ ל"טיפול במגזר הבדווי בנגב", הידועה בשם תכנית שרון. מטרתה המוצהרת של התכנית היא אמנם "לשנות ולשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדווית", אולם בחינה מעלה שמטרותיה האמיתיות הן השגת שליטה על קרקעות הערבים בנגב, העברת התושבים הערבים וריכוזם בשבעה יישובים וחיסול היישובים הלא-מוכרים. תכנית שרון כוללת ארבעה סעיפים מרכזיים:

1. **תביעות בַּעֲלוֹת והסדרי מקרקעין**: התכנית מאיצה תהליך של הסדר רישום מקרקעין באזור הנגב, תהליך שראשיתו בשנות השבעים. לפי נתוני מינהל מקרקעי ישראל, הגישו הבדווים תביעות בַּעֲלוֹת על כמיליון דונם באזור הנגב. כיום, כעבור שלושים שנה, החליטה הממשלה להגביר את תהליך ההסדרים במטרה להאיץ את "העברת" האוכלוסייה הערבית מהיישובים הלא-מוכרים לריכוזים המתוכננים בידי הממשלה. התכנית מקציבה למטרה זו 48,850,000 ש"ח לשנים 2003-2007, לצורך תגבור הגופים העוסקים ברישום ובהסדרת הזכויות במקרקעין ובמערך השפיטה. יש להדגיש, שלפי החלטה מס' 932 שהתקבלה במועצת מינהל מקרקעי ישראל ב-24 ביוני 2002 לגבי מדיניות הסדרי הקרקעות בנגב, נקבעו פיצויים קרקעיים וכספיים סמליים, תמורת ויתור על תביעותיהם לבעלות, ללא צורך בהכרעה סופית בסוגיה חשובה זו, ושאינן בהם כדי לפצות את בעלי הקרקע על הערך האמיתי של אדמותיהם.
2. **אכיפת זכויות המדינה במקרקעין ואכיפת חוקי התכנון והבנייה**: מטרתו של סעיף זה היא "יישומה המלא של החלטת הממשלה מס' 2425 מיום 4.8.2002, בדבר הגברת האכיפה של דיני התכנון והבנייה ונושאי המקרקעין". במילים אחרות, המטרה היא להגביר את מאמצי השלטונות לפנות בתים ולהרסם, על-מנת ליישם את גירושה של האוכלוסייה הבדווית והעברתה. לשם כך, יפעלו משרדי הממשלה השונים לאכיפת זכויות המדינה ולאכיפת דיני התכנון והבנייה.
3. **השלמת פיתוח והקמת תשתיות של יישובים קיימים**: יישובים אלה סובלים מבעיות חברתיות, כלכליות ומרחביות, הנובעות מהתעלמות תכנונית מצרכיהם התרבותיים

¹⁰ מתוך ריאיון עם עוזי קרן ברשת ב-20.7.2003.

והחברתיים של התושבים ומסגנון החיים השונה של האוכלוסייה הערבית בנגב. הסכומים שהוקצו רחוקים מלאפשר פיתוח נאות של היישובים הקיימים בתחומי התשתיות, החינוך, הבריאות, התעסוקה והתעשייה.

4. **תכנון יישובים חדשים**: התקציב מיועד גם לתכנון שבעה יישובים בדוויים בנגב, שהמדינה הכירה בהם לאחרונה. אולם הסכומים שהוקצו אינם מאפשרים ליישם מטרה זו.¹¹

הקמת יישובים יהודיים חדשים נועדה לעצור את תהליכי הפיתוח ביישובים הלא-מוכרים, לפתח ולהרחיב את היישובים המוכרים, להשיג שליטה על הקרקע ולמנוע מהערבים להשתמש בה. מטרת אלה באות לידי ביטוי בדבריו של השר יצחק לוי: "היישובים נועדו לבלום התפשטות של התיישבות ערבית לא חוקית".¹²

חקר מקרה: אום אל-חיראן ועתיר מול חירן

תכנית מתאר מחוזית להקמת היישוב היהודי חירן (ת/מ/מ/4-14 שינוי מס' 27) משקפת בבירור את מדיניות ייחוד המרחב. התכנית אושרה בספטמבר 2002, והחלטה על הקמת היישוב עצמו כלולה בהחלטת ממשלה מס' 2265 מיולי 2002. לפי התכנית, היישוב חירן יוקם סמוך לשני היישובים הלא-מוכרים אום אל-חיראן ועתיר,¹³ שהתכנית מתעלמת לחלוטין מקיומם והם אינם מוזכרים בשום מסמך – לא בהוראות התכנית ולא על גבי המפה עצמה. בעקבות תכנון היישוב היהודי חירן סמוך לשני היישובים הלא-מוכרים, שהוגדרו כ"בעיה מיוחדת" בדו"ח המינהל, הגבירו המדינה ומוסדותיה את מאמציהן לגרום להעברת תושבי היישובים הללו.

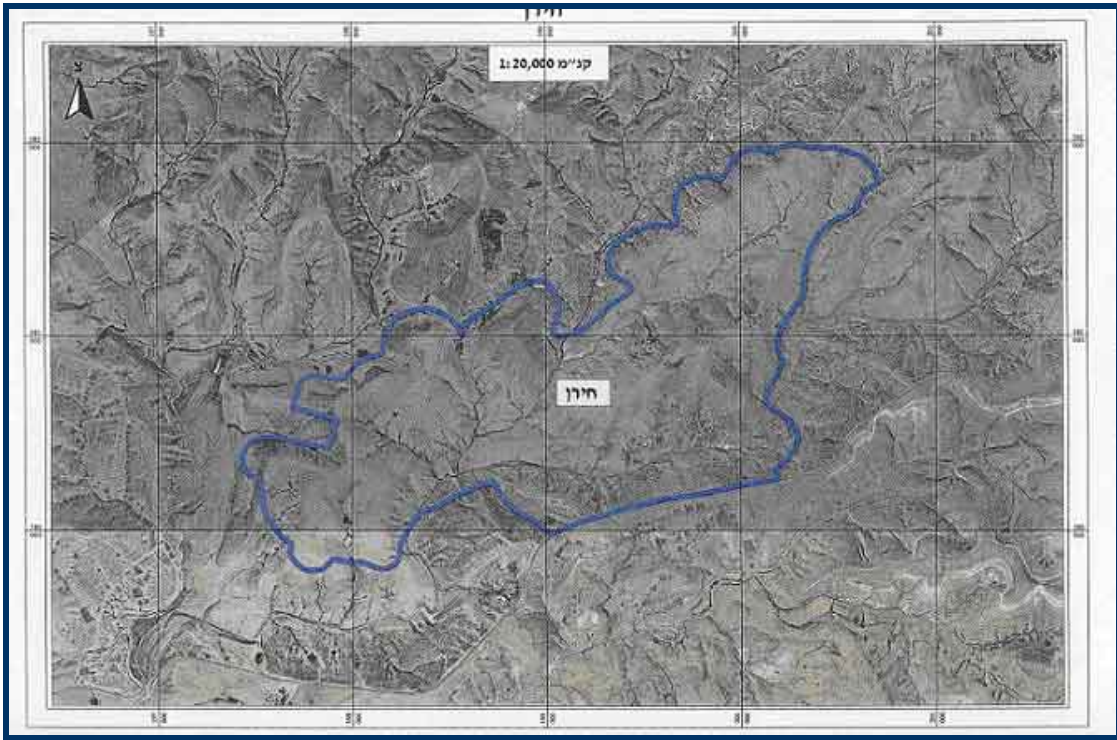
תושבי אום אל-חיראן ועתיר הם בני משפחת אבו-אלקיעאן, המונים יותר מאלף בני אדם. הם הועברו בכוח ליישובים אלה ב-1956, על פי צווי הממשל הצבאי. לפני ההעברה התגוררו תושבי שני היישובים באזור ואדי אל-זבאלה, הכפוף כיום לתחום השיפוט של קיבוץ שובל. על פי דבריהם של תושבי אום אל-חיראן ועתיר, סיפקה להם המדינה, ב-1956, קרקע המשתרעת על פני 3,000 דונם לצורכי מגורים ועיבוד חקלאי. מאז לא קיבלו תושבי המקום התראות כלשהן, צווי פינוי או צווי הריסה, עד האחד ביולי 2003, אז נתקבלו ההתראות הראשונות. באפריל 2004 קיבלו התושבים צווי פינוי, בטענה שהם יושבים בצורה לא חוקית על קרקע השייכת למדינה. חלק מהתושבים אף קיבלו צווי הריסה בגין בנייה "בלתי חוקית". מועד שליחתם של צווי אלה – כתמישים שנה לאחר הקמת היישובים – אינו מקרי. העברתם מחדש של התושבים היא תוצאה של מדיניות ממשלתית ותכנונית המתאפיינת בשליטה על הקרקע ובהדרת המיעוט הערבי, בד בבד עם פיזור האוכלוסייה היהודית והקמת יישובים בעבורה.

¹¹ 63 אחוזים מתקציב התכנית מיועדים למימון הסעיפים השלישי והרביעי – פיתוח היישובים הקיימים ותכנון יישובים חדשים.

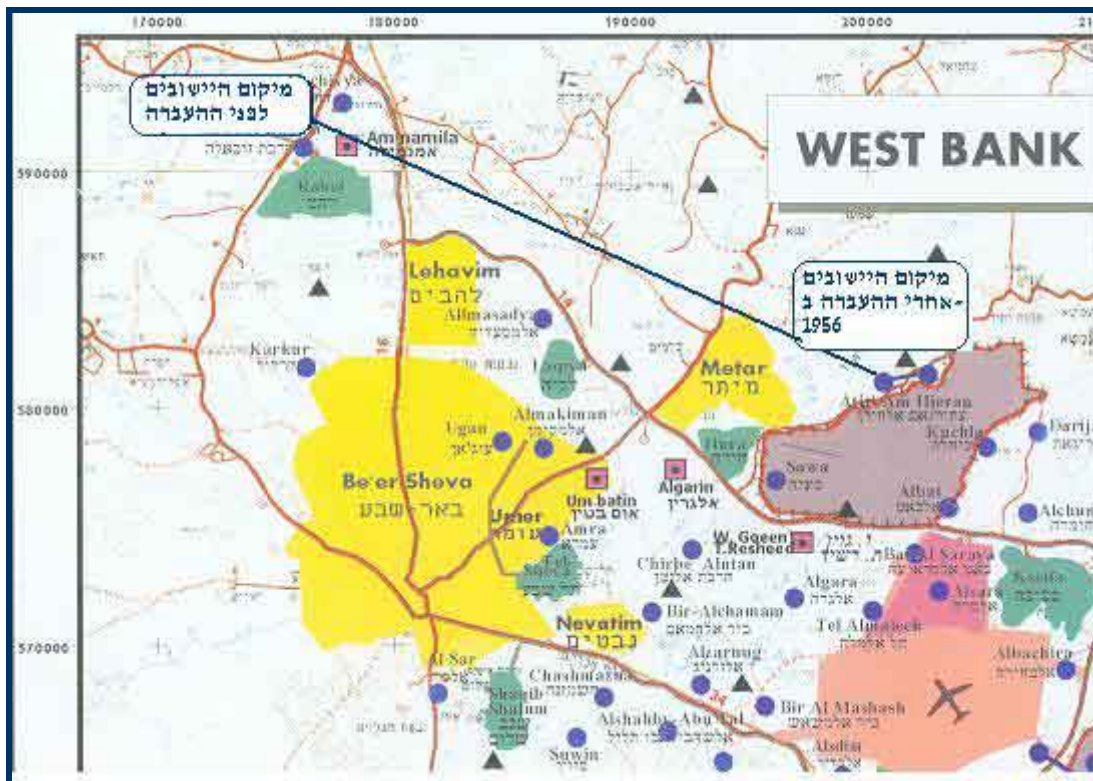
¹² הדברים נאמרו בישיבת הממשלה שהתקיימה ב-21.7.2002, ראו הערה 8.

¹³ ארגון עדאלה מייצג את רוב האוכלוסייה ביישובים אלה.

מפה מס' 1: גבול היישוב היהודי חירן לפי דו"ח של מינהל מקרקעי ישראל¹⁴



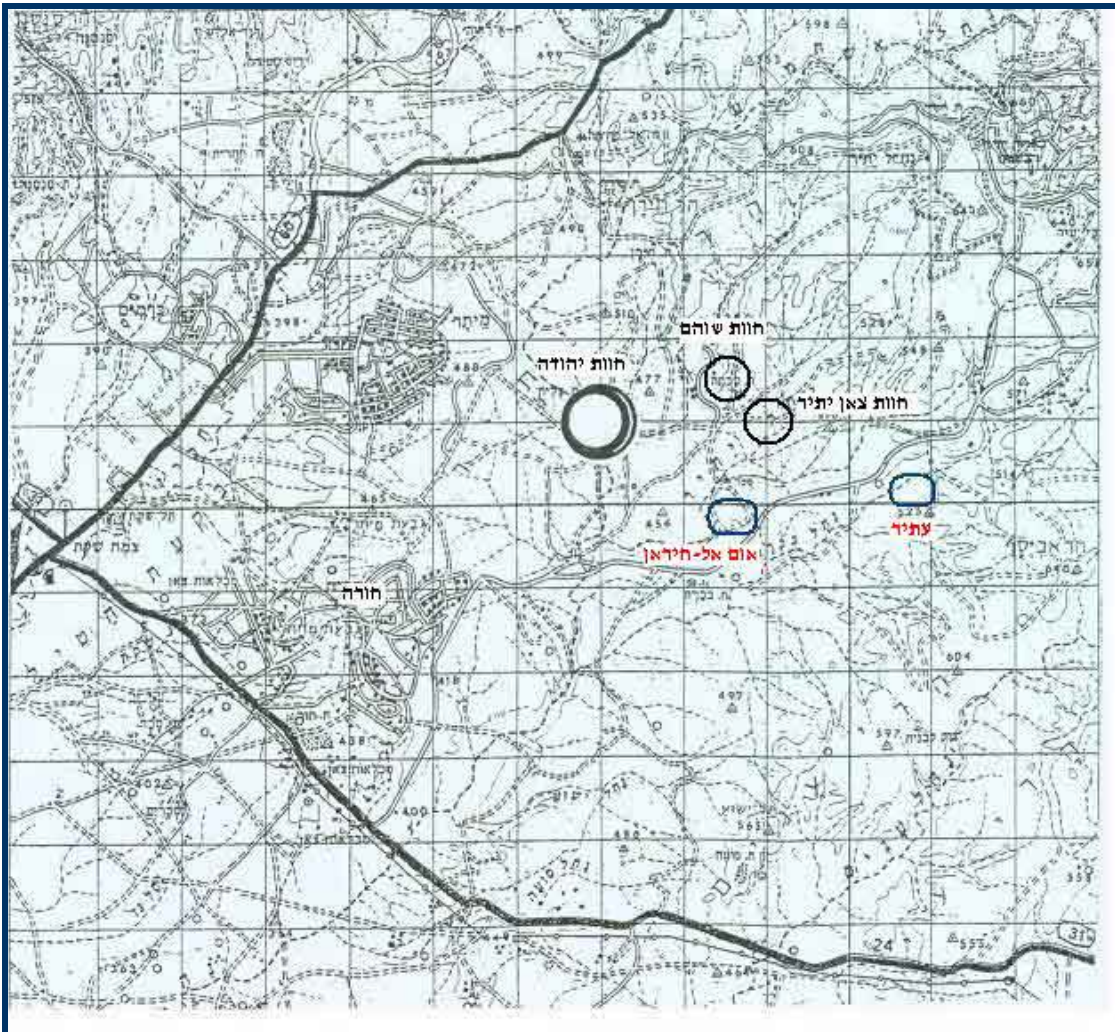
מפה מס' 2: מיקום היישובים לפני ההעברה ואחריה



¹⁴ ראו הערה 7 לעיל.

נוסף על כך, סמוך לשני היישובים הלא-מוכרים אום אל-חיראן ועתיר נמצאות שלוש התיישבויות בודדים המחוברות לתשתיות השונות, ורובן מאוכלסות במשפחה אחת: ¹⁵ חוות יהודה, המשתרעת על שטח של 1,995 דונם; חוות צאן יתיר, ששטחה 1,459 דונם; וחוות שוהם, ששטחה 2,005 דונם. ¹⁶ התיישבויות של יחידים הן כלי חדש לפיזור האוכלוסייה היהודית ולהדרת האוכלוסייה הערבית מהמרחב הגיאוגרפי, תוך צמצומה במרחב מוגבל.

מפה מס' 3: מיקום התיישבויות בודדים סמוך ליישובים אום אל-חיראן ועתיר ¹⁷



סיכום

מאז קום המדינה ועד היום שואפים המדינה ומוסדותיה לשלוט על הקרקע ולייחד את המרחב. הכלים המרכזיים של המדינה ליישום מדיניות זו הם התיישבות והקמת יישובים יהודיים חדשים בכל רחבי הארץ. בעשור האחרון פותחו אסטרטגיות וכלים חדשים, המגבירים את הפעילות כלפי היישובים הבדווים לטובת הקמת יישובים חדשים בעבור האוכלוסייה

¹⁵ כתוצאה ממדיניות ההתיישבות היהודית נמנו באזור הנגב בפברואר 2003 כ-59 התיישבויות של בודדים, המשתרעות על פני יותר מ-81,000 דונם. ראו: הנא חמדאן, "התיישבויות בודדים בנגב ככלי להדרת האוכלוסייה הערבית", גליון עדאלה האלקטרוני, פברואר, 2005.

¹⁶ מתוך דו"ח שהכין משרד ראש הממשלה, התיישבות יחידים, מחוז צפון ומחוז דרום, פברואר 2003.

¹⁷ ראו הערה 7 לעיל.

היהודית והרחבת היישובים היהודיים הקיימים. פעילויות אלה משתקפות בהחלטות הממשלה על הקמת יישובים חדשים, בתכניות חדשות המיועדות ליהודים בלבד וביצירת צורות התיישבות חדשות, כל זאת לצד התראות, צווי פינוי והריסה המיועדים לאוכלוסייה הערבית. התכנון, אמור ליישם את עקרונות הצדק החברתי והמרחבי, להבטיח שוויון וצדק תכנוני בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולשמש מנוע לפיתוח חברתי, כלכלי ומרחבי. על אף זאת, בישראל התכנון משמש ככלי ליישום מדיניות התכנון הלא צודקת והמפלה לרעה את האוכלוסייה הערבית. דוגמא ברורה לכך, היא תוכנית מתאר מחוזית מס' ת/מ/מ/14-4 שינוי מס' 27 עבור הקמת היישוב היהודי "חירן", תוך העברת תושבי שני היישובים הערביים הלא-מוכרים, אום אל-חיראן ועתיר ממקומם זו הפעם השנייה.